

Perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvosten rooli perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä – valiokunnan työrukkanen vai merkittävä vallankäyttäjä?

HAKUSANAT: perustuslakivaliokunta, valiokuntaneuvokset, virkamiesvalta, perustuslainmukaisuuden valvonta, haastattelututkimus

1. Johdanto

”He [valiokuntaneuvokset] on siinä mielessä merkittäviä tosiasiallisia vallankäyttäjiä, että jokainen, joka on ollut esimerkiksi jonkun lainvalmistelutyöryhmän sihteerinä tietää, että se, joka kirjoittaa ensimmäiset luonnokset pykälistä, niin se kumminkin määrää sitä alaa, mistä aletaan keskustella – –.” (Junior 2000 H4)

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on Suomen oikeusjärjestelmässä keskitetty pääasiassa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (jäljempänä myös PeV) ja valiokunnan tehtävästä on säädetty perustuslaissa (731/1999, PeL 74 §). Perustuslakivaliokunta on yksi eduskunnan valiokunnista. Niiden työskentelyä säännellään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000, TJ) ja valiokuntaoppaassa¹.

Suomalainen ennakollinen perustuslakikontrolli on ainutlaatuinen ja sen toiminta perustuu ennen kaikkea valiokunnan jäsenten ja ulkopuolisten asiantuntijoiden varaan. Valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa perustuslakivaliokunta ja sen tulkintakäytäntö ovat olleet ajoittain keskiössä, ja valtiosääntöoikeudelliset tutkimukset ovat keskittyneet esimerkiksi perustuslakivaliokunnan auktoritaatiivisiin perustuslakitulkintoihin ja perustuslakivaliokunnan asemaan keskei-

* Maija Dahlberg, OTT, Suomen Akatemian tutkijatohtori ja valtiosääntöoikeuden yliopistonlehtori, Itä-Suomen yliopisto. Kiitän käsikirjoitusta koskevista kommentteista referee-lausuntojen antajia ja kollegoitani. Haluan erityisesti kiittää HTT, yliopistonlehtori Ulla Väättästä empiirisen osion kommentoinnista. Lisäksi kiitän tutkimusavustaja HTK Lotta Laaksosta tutkimusaineiston litteroinnista.

1. Valiokuntaopas 2019: valiokuntien yleiset ohjeet (annettu 11.12.2019). Eduskunnan kanslian julkaisu 4/2019.

simpänä lakien perustuslainmukaisuuden valvojana.² Perustuslakivaliokunnan virkamiesten eli valiokunnan valiokuntaneuvosten asemaa ja vaikutusta ei ole tutkittu erikseen. Valiokuntaneuvoksia mainitaan harvoin perustuslakivaliokuntaa tai perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmää koskevissa tutkimuksissa³ tai jos mainitaan, niin ainoastaan hajahuomioina sivulauseissa.⁴ Valiokuntaneuvosten rooliin ei ole kohdistunut myöskään minkäänlaista julkista mielenkiintoa.⁵ Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden roolista keskustellaan puolestaan varsin aktiivisesti sekä julkisuudessa että tutkimuksessa.⁶

Tässä artikkelissa keskityn PeV:n valiokuntaneuvosten tosiasialliseen rooliin perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä kiinnittämällä huomion erityisesti neuvosten tehtäviin ja asemaan perustuslakivaliokunnassa. Artikkelin perustuu laajaan haastatteluaineistoon. Haastateltavina olivat perustuslakivaliokunnan eri toimijat (valiokuntaneuvokset, jäsenistö ja asiantuntijat). Tarkoitukseni on kuvata, kuinka perustuslakivaliokunnan eri toimijat keräämäni haastatteluaineiston perusteella ymmärtävät valiokuntaneuvosten tosiasialliset tehtävät ja vaikutusvallan perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä. Neuvoksia

2. Ks. valtiosääntöoikeudelliset väitöskirjat keskittyen perustuslakivaliokuntaan, esim. Veli-Pekka Hautamäki, Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta: oikeusvertaileva tutkimus perustuslain tulkinnan auktoritatiivisista instituutioista ja niiden käyttämästä argumentaatiosta Suomessa ja Norjassa. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2002; Juha Lavapuro, Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2010.
3. Ks. esim. Lavapuron väitöskirjassa (Lavapuro 2010), joka koski suomalaista perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmää, PeV:n valiokuntaneuvoksia ei mainita lainkaan.
4. Ks. esim. Ilkka Saraviita, Perustuslaki 2000: Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Lakimiesliiton kustannus 2000, s. 365; Jarmo Vuorinen, Perustuslakivaliokunnan laaja tehtäväkenttä, s. 107–121 teoksessa Matti Myrsky – Perttu Vartiainen – Tarmo Miettinen (toim.), Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945 – 14/10 – 2005. Joensuun yliopisto 2005, s. 120; Kimmo Sasi, Asiantuntijat perustuslakivaliokunnan lausuntotyössä, s. 153–166 teoksessa Pia Letto-Vanamo – Olli Mäenpää – Tuomas Ojanen (toim.), Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2009, s. 156, 163; Antero Jyränki, Valta ja vapaus. 3. uud. painos Talentum 2003, s. 396–397.
5. Poikkeuksena oli vihreiden puoluesihteerin arvostelu perustuslakivaliokunnan neuvosta kohtaan, kun perustuslakivaliokunta käsitteli Pekka Haaviston ministerisyyttä. Ks. Helsingin Sanomat 9.12.2020: Vihreät yrittivät poikkeuksellisilla keinoilla juntata hallituskumppaneita puolustamaan Pekka Haavistoa.
6. Julkisuudessa käytävästä keskustelusta ks. esim. Suomen Kuvalehti 10.8.2018: Perustuslaki-professori Juha Lavapuroa kiinnostaa, miten valtaa voi rajoittaa; Suomen Kuvalehti 28.5.2017: Perustuslaki on komeaa luettavaa – mutta kenen tulkinta siitä on oikein? Oikeustieteessä käydystä keskustelusta ks. esim. Antero Jyränki – Jaakko Husa, Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus 2012, s. 353; Kaarlo Tuori, Verfassungsgerichtsbarkeit in Finnland, s. 198–255 teoksessa Armin von Bogdandy – Christoph Grabenwarter – Peter M. Huber (toim.), Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band VI, Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen. C.F. Müller 2016, s. 214–215, 218–219, 239–241; Jaakko Husa, The Constitution of Finland: A Contextual Analysis. Hart Publishing 2011, s. 222–223. Asiantuntijoihin kohdistuvasta kritiikistä tiiviisti ks. Ida Koivisto, Experts and Constitutionality Control in Finland: A Crisis of Cognitive Authority? Retfærd 2017, s. 24–46, 25–26.

koskevan oikeudellisen sääntelyn lisäksi analysoin haastatteluaineistosta esiin nousevia neuvosten 1) asemaan ja tehtäviin, 2) vaikutusvaltaan sekä 3) neuvosten, asiantuntijoiden ja jäsenten keskinäisiin suhteisiin liittyviä havaintoja. Näitä tarkastelen sekä perustuslainmukaisuuden valvontaa että virkamiesvaltaa koskevien teorioiden valossa. Lopuksi esitän johtopäätöksiä esimerkiksi siitä, mitä neuvosten tosiasiallisesta asemasta seuraa perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän kannalta.⁷

Valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen näkökulma on pitkälti kohdistunut instituutioihin. Tässä tutkimuksessa näkökulma kohdistuu instituutioiden sijaan yksittäisiin toimijoihin eli valiokuntaneuvoksiin ja siihen, kuinka he itse ja muut yksittäiset toimijat (PeV:n jäsenistö ja asiantuntijat) näkevät neuvosten aseman ja vallankäytön. Valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu on tarpeen kääntää instituutioiden tasolta myös yksittäisiin toimijoihin, sillä tällä tavoin on mahdollista saada yksityiskohtaisempi ja myös kokonaisvaltaisempi kuva perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmästä.

Suomalaisen valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen leimallinen piirre on, että perustuslakivaliokuntaa koskeva kriittinen tutkimus on ollut ylipäänsä hyvin vähäistä. Tämä johtunee ennen kaikkea siitä, että valtiosääntöoikeuteen perehtyneitä tutkijoita on varsin vähän ja tästä vähäisestä tutkijoiden joukosta suurin osa muodostaa elimellisen osan perustuslakivaliokunnan asiantuntijainstituutiota, jolloin kriittisen etäisyyden pitäminen tutkimuskohteeseen voi olla vaikeaa.⁸ Kriittiset äänenpainot ovat olleet harvinaisia ja esimerkiksi PeV:n roolia oikeudellisena valiokuntana on valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa yksiselitteisesti puolustettu ja mahdolliset kriittiset äänenpainot on jätetty sivuun.⁹ Tutkimus, joka kohdistuu PeV:n mahdolliseen poliittisuuteen, asiantuntijavalintoihin ja päätöksentekomenettelyyn yksityiskohtiin on luonteeltaan hyvin sensitiivistä, koska näihin kysymyksiin tiivistyy koko suomalaisen lainsäädännön perustuslainmukaisuuden valvonnan uskottavuus.¹⁰

7. Teorian merkityksestä laadullisessa tutkimuksessa, ks. Jari Eskola – Juha Suoranta, Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino 1998, s. 79–83.

8. Kaarlo Tuori, virallisen vastaväittäjän lausunto Veli-Pekka Viljasen väitöskirjatutkimuksesta ”Perusoikeuksien rajoitusedellytykset”. Lakimies 2001, s. 916–937, s. 921; Tuori 2016, s. 241; Jyränki 2003, s. 398.

9. Ks. esim. Kalevi Laaksosen väitöskirja (Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja. Lakimiesliiton kustannus 1998), jossa tuotiin esille käsitys, että ryhmäkurista pyritään pitämään kiinni myös PeV:ssä ja ryhmän kannanottoa saatetaan perustella ”oman” asiantuntijan lausunnolla (s. 613). Laaksosen tutkimuksessa esitetyt havainnot on kuitenkin jätetty valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa lähes kokonaan huomiotta (vrt. Ilkka Saraviita, Perustuslakivaliokunnan rooli perusoikeusjärjestelmän kehittämisessä, s. 31–71 teoksessa Liisa Nieminen (toim.), Perusoikeudet Suomessa. Kauppakaari 1999, s. 41).

10. Ks. esim. Helsingin Sanomat, vieraskynä 30.4.2021: Martti Koskenniemi, Perustuslakivaliokunta sopii demokratian puolustajaksi; Helsingin Sanomat, vieraskynä 22.1.2020: Johanna Ojala-Niemelä ja Matti Marttunen, Perustuslakivaliokunta on oikeudellinen toimija; Helsin-

2. Aineistosta ja tutkimusmenetelmästä

Tämän artikkelin aineistona on 49 teemahaastattelua, jotka kerättiin osana Suomen Akatemian rahoittamaa ConstControl-tutkimushanketta marraskuun 2019 ja lokakuun 2020 välisenä aikana.¹¹ ConstControl-tutkimushankkeen kantavana teemana ovat perustuslakivaliokunnan asiantuntijamenettely, asiantuntijoiden rooli ja asema sekä perustuslain tulkintaan ja perustuslakivalvontaan liittyvät yleiset legitimeettikysymykset. Lisäksi yhtenä laajempaan teemana ovat julkisuuden ja median merkitys perustuslakivaliokunnan toimintaan.¹² Vaikka laajemman tutkimushankkeen keskiössä on asiantuntijainstituutio, tämä artikkeli käsittelee valiokuntaneuvosten asemaa ja vallankäyttöä perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä asiantuntijoiden aseman jäädessä tässä yhteydessä sivuun. Valiokuntaneuvosten keskeinen rooli tuli epäsuorasti ilmi ensimmäisissä haastatteluissa muun muassa asiantuntijoiden roolista tai asiantuntijavalinnoista keskusteltaessa, minkä jälkeen lisäsin valiokuntaneuvosten roolin erilliseksi aiheeksi haastattelurunkoon. Laajojen teemahaastatteluiden avulla oli mahdollista saada kokonaisvaltainen kuva ennakkolliseen perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmään liittyvistä kysymyksistä ja perustuslakivaliokunnan tosiasiallisesta toiminnasta sen eri toimijoiden näkökulmista.

Haastateltavat valikoituivat ennen kaikkea heidän työ- tai virka-asemansa perusteella: esimerkiksi haastatellut valiokuntaneuvokset ovat olleet tai ovat parhaillaan perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvoksena. Haastatellut oikeudelliset asiantuntijat valikoituivat sen perusteella, että he ovat aktiivisesti toimineet PeV:ssä kuultavana oikeudellisena asiantuntijana.¹³ Haastatellut PeV:n jäsenet ovat joko viime tai nykyisen vaalikauden PeV:n vara- tai varsinaisia jäseniä. Haastatellut PeV:n puheenjohtajat puolestaan valikoituivat joko entisistä tai ny-

gin Sanomat, vieraskynä 9.1.2016: Annika Lapintie ja Tapani Tölli, Perustuslakivaliokunta ei politikoi.

11. Suomen Akatemian rahoittama (pääotsnumero 332669, annettu 7.5.2020) kolmivuotinen tutkijatohtorin tutkimushanke ”Kohti kokonaisvaltaisempaa käsitystä perustuslain tulkinnasta – perustuslakikontrollin läpinäkyvyys ja legitimiys Suomessa”.
12. ConstControl-tutkimushanke on osa monitieteistä yhteishanketta ”Professorit, perustuslaki ja Twitter: eduskunnan perustuslakivaliokunnan asiantuntijamenettely oikeuden, talouden ja viestinnän näkökulmista”. Viestintää koskevasta osuudesta vastaa Helsingin yliopiston VTT, tutkijatohtori Timo Harjuniemi ja VTT, professori Anu Kantola.
13. Tutkimusavustaja keräsi tiedot PeV:n kuultavana toimineista asiantuntijoista 2015, 2016, 2017 ja 2018 valtiopäivillä. Asiantuntijoitavalintoja tehtäessä taustatietona toimi myös oikeuskirjallisuudessa esitetyt tilastot PeV:n kuulemista asiantuntijoista (esim. Esko Riepula, Jukka Kultahti ja Teuvo Pohjolainen, Kenellä valta valtiossa: kuninkaiden ja säätyjen vallasta kansan valtaan. Vastapaino 2019, s. 328–329; Sasi 2009, s. 158–159). PeV:n kuultavana toimivissa substanssioikeuden asiantuntijoissa oli eniten valinnanvaraa, sillä moni henkilö käy PeV:ssä kuultavana satunnaisesti ja vain tietyn oikeudenalan erityiskysymyksiä käsiteltäessä (esim. vero-oikeus, sosiaalioikeus, työoikeus, lapsioikeus, ympäristöoikeus).

kyisistä vara- ja varsinaisista puheenjohtajista. Haastateltavien PeV:n jäsenten ja puheenjohtajien valinnassa huomioitiin, että eduskuntapuolueet olisivat mahdollisimman laajasti edustettuina.¹⁴

Tein kaikki haastattelut itse ja haastattelin henkilöt kahden kesken. Lyhimmillään haastattelut kestivät tunnin ja pisimmillään kolme tuntia. Koronapandemian kiihtymis- ja leviämisvaiheessa kasvokkain tehdyistä haastatteluista täytyi luopua, ja osan haastatteluista tein etänä joko puhelimen tai verkon välityksellä. Kasvokkain tehtyjä haastatteluja oli yhteensä 43 ja kuusi haastattelua tein verkon tai puhelimen välityksellä. Verkossa tehtyt haastattelut vastasivat pääosin kasvokkain tehtyjä haastatteluja. Esimerkiksi siinä, kuinka avoimesti haastateltavat puhuivat, ei ollut havaittavissa eroavaisuuksia.¹⁵

Haastattelut olivat puolistrukturoituja teemahaastatteluja. Haastatteluissa oli ennalta valmisteltuja ja tutkimuksen teemaan liittyviä aiheita (ks. liite 1). Haastateltavat puhuivat vapaasti annetuista teemoista, ja tämän lisäksi olin varautunut esittämään haastateltaville tarkentavia kysymyksiä keskustelussa esille nousseista aiheista.¹⁶

Toimitin haastateltaviksi lupautuneille etukäteen ennakkotiedot haastatteluteemoista. Ennakkotiedot rajoittuivat haastattelun pääteemoihin, joita olivat perustuslakivaliokunnan asiantuntijamenettely, asiantuntijan rooli ja asema, perustuslain tulkinta, julkisuus ja media, perustuslakivaliokunnan asema ja arvostus sekä valiokuntaa koskeva kritiikki. Esitin haastatteluissa täsmentäviä kysymyksiä, jotka heräsivät perustuslakivaliokunnan toimintaa koskevan kirjallisuuden ja oman asiantuntijakokemukseni perusteella.¹⁷ Jokainen haastattelu nauhoitettiin ja litteroitiin. Litteroitua aineistoa kertyi kokonaisuudessaan noin 1100 sivua, ja nimenomaan neuvoksia koskevaa aineistoa noin 100 sivua.

Analysoin haastatteluaineiston sisällöllisesti sekä perustuslakivaliokunnan toimintaa että virkamiesvaltaa koskevan tutkimuskirjallisuuden avulla. Lisäksi analysointiin vaikuttivat aineistosta esiin nousevat huomiot. Analysointi oli siis paitsi teoria- myös aineistolähtöistä.¹⁸ Esimerkiksi epätietoisuus valiokuntaneu-

14. Kuitenkin konkreettisena rajoitteena oli esimerkiksi se, että perussuomalaisten eduskuntaryhmälle ei vielä kertaakaan ole kuulunut PeV:n puheenjohtajuus tai varapuheenjohtajuus.

15. Laadullisen tutkimuksen luotettavuudesta ks. esim. Iiris Aaltio – Anu Puusa, Laadullisen tutkimuksen luotettavuudesta, s. 11–27 teoksessa Anu Puusa – Pauli Juuti (toim.), Menetelmäviidakon raivaajat. Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan. JTO 2011.

16. Haastattelurungon avulla pyrin haastattelutilanteisiin, jotka olisivat mahdollisimman vapaamuotoisia ja mahdollistaisivat aiheen syvällisen ja kokonaisvaltaisen käsittelyn, ks. Eskola – Suoranta 1998, s. 86–88; Sirkka Hirsjärvi – Helena Hurme, Haastattelututkimus: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus 2010, s. 47; Matti Hyvärinen – Pirjo Nikander – Johanna Ruusuvoori (toim.), Tutkimushaastattelun käsikirja. Vastapaino 2017.

17. Ennen haastattelujen aloittamista olin käynyt PeV:n kuultavana asiantuntijana kolme kertaa (asioissa HE 43/2017 vp, HE 192/2018 vp ja HE 71/2019 vp).

18. Eskola – Suoranta 1998, s. 185–188; Anu Puusa, Laadullisen aineiston analysointi, s. 114–125 teoksessa Anu Puusa – Pauli Juuti (toim.), Menetelmäviidakon raivaajat. Perusteita laadullisen

vosten tehtävistä ja roolista perustuslakivaliokunnassa nousi esiin nimenomaan haastatteluissa, ei siis esimerkiksi aiemmasta tutkimuksesta. Ylipäänsä huomioni kiinnittyi valiokuntaneuvosten rooliin perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä vasta, kun osa haastateltavista nosti oma-aloitteisesti esiin neuvosten vallankäytön ja roolin keskeisyyden, vaikka keskustelimme asiantuntijoiden vaikutusmahdollisuuksista. Analysoin aineiston manuaalisesti, sillä noin 100 sivun mittainen litteroitu aineisto oli riittävän pieni analysoitavaksi ilman laadulliseen analyysiin tarkoitettuja tietokoneohjelmia. Analysoin aineiston käytännössä teemoittelemalla, pelkistämällä ja luokittelemalla litteroidun tekstiaineiston sisältöä. Teemoittelin aineiston sekä aineistolähtöisesti että tutkimuskirjallisuuden valossa, jotta saisin käsityksen siitä, kuinka haastateltavat ymmärtävät neuvosten roolin perustuslainmukaisuuden valvonnassa ja millaisiin tilanteisiin neuvosten tosiasiallinen valta liitetään.¹⁹ Tällä tavoin etsin haastateltavien näkemyksistä eroja, yhtäläisyyksiä ja tyypillisiä huomioita. Laadullinen analyysi kohdistui aineiston sisältöön, faktatietoon, ei esimerkiksi ilmaisutapoihin tai kielenkäyttöön. Tarkoituksenani oli siis tutkia aineiston läpi todellisuutta.²⁰

Perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvokset olivat ensimmäinen haastateltavien ryhmä. Haastattelin sekä entisiä että nykyisiä perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvoksia. Valtaosa heistä suostui haastatteluun. Valiokuntaneuvosten jälkeen haastattelin perustuslakivaliokunnan kuulemia oikeudellisia asiantuntijoita. Ensimmäiseksi haastattelin valtiosääntöasiantuntijoita, jotka ovat käyneet PeV:ssä kuultavana vähintään 1990-alusta lähtien (”Senior”). Tämän jälkeen haastattelin asiantuntijoiden aikataulujen mukaan valtiosääntöasiantuntijoita, jotka ovat käyneet PeV:ssä kuultavana 1990-luvun lopusta tai 2000-luvun alusta alkaen (”Junior 2000”) ja valtiosääntöasiantuntijoita, jotka ovat käyneet PeV:ssä kuultavana 2010-luvulta alkaen (”Junior 2010”). Tämän jälkeen haastattelin PeV:n kuulemia substanssioikeuden asiantuntijoita (”Substanssi”), jotka valitsin eri oikeudenaloilta (sosiaalioikeus, koulutusoikeus, rikosoikeus ja eurooppaoikeus). Näiden oikeudenalojen asiantuntijat ovat verrattain usein kuultavana perustuslakivaliokunnassa verrattuna esimerkiksi siviilioikeuden asiantuntijoihin. Valtaosa asiantuntijoista, joille haastattelupyynnön lähetin, suostui haastatteluun.²¹

tutkimuslähestymistavan valintaan. JTO 2011, s. 119–123.

19. Teemoittelin neuvoksia koskevat osuudet aineistoista eri osiin. Esimerkiksi yksi teema koostui kohdista, joissa neuvosten roolia luonnehdittiin hyvin yleisellä tasolla liittyen valiokunnan toimintaan yleisesti, kun taas toiseen teemaan keräsin aineistosta osuudet, jotka koskivat neuvosten konkreettisia tehtäviä. Lisäksi keräsin aineistosta osuudet, jotka liittyivät neuvosten suhteeseen PeV:n jäseniin ja asiantuntijoihin.
20. Eskola – Suoranta 1998, s. 174–180; Puusa 2011, s. 114–125; Outi Jolanki – Sanna Karhunen, Renki vai isäntä? Analyysiohjelmat laadullisessa tutkimuksessa, s. 395–410 teoksessa Johanna Ruusuvaara – Pirjo Nikander – Matti Hyvärinen (toim.), Haastattelun analyysi. Vastapaino 2010.
21. Lähetin haastattelupyynnön 30:lle asiantuntijalle, joista kaikki lähtökohtaisesti suostuivat haastatteluun. Kuitenkin kaksi substanssioikeuden asiantuntijaa jäi lopulta aikataullisista syistä haastat-

Viimeiseksi haastattelin perustuslakivaliokunnan jäsenistöä ja puheenjohtajistoa. PeV:n jäsenistä haastattelin nykyisen (2019–2023) ja edellisen vaalikauden (2015–2019) jäsenistöä. Lähetin haastattelupyynnöt eduskuntaryhmien valiokuntavastaaville. Sain yhtä eduskuntaryhmää lukuun ottamatta kaikkien ryhmien PeV:n vara- tai varsinaiset jäsenet haastateltaviksi.²² Puheenjohtajista haastattelin sekä entisiä että nykyisiä vara- ja varsinaisia puheenjohtajia. Huomionarvoista on, että valiokuntaneuvoksiin ja asiantuntijoihin verrattuna PeV:n jäsenissä oli eniten haastateltavia, jotka jättivät reagoimatta haastattelupyyntöihin, ja täten epäsuoria kieltäytymisiä oli jonkun verran. Kuitenkin valtaosa suostui haastatteluun. Haastateltavista 14 oli naisia ja 35 oli miehiä.

Havaintoja pelkistäessäni huomasin varsin huomattavat erot eri haastateltavien ryhmien sisällä. Esimerkiksi Senior-asiantuntijat eivät kovin oma-aloitteisesti puhuneet valiokuntaneuvosten asemasta ja roolista, kun taas Junior-asiantuntijat puhuivat neuvosten roolista usein jo siinä yhteydessä, kun keskustelimme asiantuntijoiden vaikutusvallasta. Samoin Senior-asiantuntijat toivat esiin neuvosten ja asiantuntijoiden tehtävien osittaisen päällekkäisyyden ja kunnioittavan asenteen neuvoksiin, eikä yksikään Senior-asiantuntijoista luonnehtinut neuvosten tehtäviä vallankäytöksi. Kriittisimmin valiokuntaneuvosten rooliin suhtautuivat Junior-asiantuntijat (sekä 2000 että 2010). Substanssi-asiantuntijoiden suhtautuminen neuvosten rooliin oli puolestaan melko neutraalia: he tunnistivat neuvosten keskeisen roolin esimerkiksi asiantuntijoiden valinnassa ja lausuntojen kirjoittamisessa, mutta eivät määritelleet sitä nimenomaisesti vallankäytöksi.

Haastatteluissa kävi ilmi, että PeV:n jäsenistö on jaettavissa kahteen ryhmään: niin sanottuun sisäpiiriin ja ulkopiiriin. Sisäpiiriläiset ovat ratkaisevassa asemassa valiokunnan päätöksenteossa, kun taas ulkopiiriläisille valiokunnassa käsiteltävät asiat ovat joko liian monimutkaisia tai epäkiinnostavia, jolloin heidän panoksensa valiokunnan päätöksentekoon on varsin olematon. Haastatteluaineiston perusteella on selvää, että vain pieni osa PeV:n jäsenistä kuuluu sisäpiiriin. Sisäpiiriin kuuluvat PeV:n puheenjohtajiston lisäksi noin kourallinen PeV:n jäseniä, jotka ovat kiinnostuneita PeV:n käsittelemistä asioista ja ymmärtävät, millaista harkintaa valiokunnassa harjoitetaan. Haastateltavat pystyivät luottamuksellisesti nimeämään henkilöt, jotka kuuluivat tähän sisäpiiriin tällä ja edellisellä vaalikaudella. Suurimmalle osalle sisäpiiriläisistä neuvosten tosiasiallinen rooli valiokunnassa oli itsestään selvä asia, kun taas ulkopiiriläisille suhtautuminen neuvosten asemaan oli joko kriittisempää tai vaihtoehtoisesti he toivat avoimesti esiin, etteivät oikein tiedä, mihin kaikkien neuvokset kulsseissa tosiasiassa vaikuttavat. Oma yksityiskohtansa oli, että PeV:n sisäpiiriläiset vastasivat aktiivisemmin myönteisesti haastattelupyyntöön ulkopiiriläisiin verrattuna.

telematta.

22. Ainoastaan kristillisdemokraattisen eduskuntaryhmän edustajaa en saanut haastateltavaksi.

Myös neuvosten välillä oli keskinäisiä eroja suhtautumisessa muun muassa omaan rooliinsa valiokunnassa – osa neuvoksista korosti valiokunnan palvelemista ja työrukkas-ajatusta, kun taas osa neuvoksista puhui varsin avoimesti neuvosten merkittävästä vaikutusvallasta valiokunnassa. Neuvosten keskinäisissä suhteissa korostui hierarkiatyyppinen ajattelu, ja PeV:n ykkösneuvoksella on selkeästi vaikutusvaltaisempi asema muihin neuvoksiin nähden.

Kaikissa ryhmissä osa haastateltavista oli varsin lyhytsanaisia, ja he kuvailivat neuvosten roolia valiokunnassa varsin pidättyväisesti, kun taas toiset puhuivat hyvin avoimesti antaen useita käytännön esimerkkejä neuvosten tehtävistä ja asemasta. Tämän vuoksi artikkelissa hyödynnetään joidenkin informanttien haastatteluja enemmän kuin toisten.

Luottamuksellisuuden ja yksityisyydensuojan säilyttämisen vuoksi viitataan haastateltuihin lyhenteillä.²³ Järjestysnumerot ovat sattumanvaraisia. Lisäksi haastateltavien suorista sitaateista on saatettu poistaa kohtia, joiden perusteella yksittäisten haastateltavien tunnistaminen olisi mahdollista. Suorista sitaateista on poistettu murteita ja puhekielisyyttä, ja ne on merkitty kursivilla ja lainausmerkein. Suorilla lainauksilla pyritään ensinnäkin kuvaamaan tyypillisiä esille nousseita asioita ja ongelmia. Toiseksi sitaateilla tuodaan esille erityisen mielenkiintoisia tai poikkeuksellisia näkemyksiä käsiteltävänä olevasta aiheesta. Valikoitujen sitaattien tarkoituksena on toimia havainnollistavina esimerkkeinä siitä, kuinka haastateltavat käytännössä kuvailivat valiokuntaneuvosten roolia ja tehtäviä käsittelemiemme teemojen yhteydessä.²⁴

3. Tutkimuksen teoreettinen perusta ja neuvoksia koskeva oikeudellinen sääntely

Valiokuntaneuvokset muodostavat perustuslakivaliokunnan virkamieskunnan ja ovat siten elimellinen osa perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmää. Suomalainen perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmä on kansainvälises-

23. *Neuvos H1-H7* (haastateltava perustuslakivaliokunnan neuvos 1 – haastateltava perustuslakivaliokunnan neuvos 7), *Senior H1-H8* (haastateltava senior 1 – haastateltava senior 8), *Junior 2000 H1-H7* (haastateltava junior 2000 1 – haastateltava junior 2000 7), *Junior 2010 H1-H6* (haastateltava junior 2010 1 – haastateltava junior 2010 6), *Substanssi H1-H7* (haastateltava substanssi 1 – haastateltava substanssi 7), *PeV:n jäsen H1-H8* (haastateltava PeV:n jäsen 1 – haastateltava PeV:n jäsen 8) ja *PeV:n pj H1-H6* (haastateltava PeV:n pj 1 – haastateltava PeV:n pj 6).

24. Suorien sitaattien käytöstä laadullisessa tutkimuksessa, ks. esim. Sirkka Hirsjärvi – Helena Hurme, *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus 2010, s. 195; Anita Saaranen-Kauppinen – Anna Puusniekka, *Menetelmäopetuksen tietovaranto Kvali-MOTV: Kvalitatiivisten menetelmien verkko-oppikirja*. Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston julkaisuja 2009, s. 98, 106.

tiken katsottuna ainutlaatuinen, sillä lakien perustuslainmukaisuuden valvonta tehdään ensisijaisesti lainsäätäjän itsensä toimesta yhdestä sen valiokunnista ja ennen kuin lait tulevat voimaan. Uniikki järjestelmä on toiminut ensisijaisesti sen vuoksi, että perustuslakivaliokunta on pitäytynyt harkinnassaan oikeudellisella kentällä ja sen kansanedustajista koostuva jäsenistö on sitoutunut pitämään puoluepolitiikan PeV:n ulkopuolella.

Perustuslakivaliokunnan asema ylimpänä perustuslain tulkitsijana on nähty legitimiinä ennen kaikkea demokratiaperiaatteen näkökulmasta: lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa tehdään ennen lakien hyväksymistä lainsäätäjän itsensä toimesta yhdessä kansanedustajista koostuvasta eduskunnan valiokunnista. Tällä on katsottu olevan monta hyvää seurausta, kuten esimerkiksi valtiollisten instituutioiden välisten arvovaltakonfliktien välttäminen.²⁵ Institutioiden legitimiteetin lisäksi on kuitenkin nähty tarpeellisena varmistaa myös perustuslakitulkintojen hyväksyttävyys. Valtiosääntötutkijat ovatkin korostaneet perustuslakivaliokunnan tulkintojen hyväksyttävyyden perustuvan ensinnäkin siihen, että se seuraa aiempaa tulkintakäytäntöään ja tekee tarvittaessa muutoksia aikaisempiin tulkintalinjoihinsa ”loivasti kaarten” ja avoimesti perustellen. Toisekseen perustuslakitulkintojen hyväksyttävyyden on nähty perustuvan siihen, että valiokunnan harkinta on muista eduskunnan valiokunnista poiketen oikeudellista. Oikeudellisen harkinnan takeena on pidetty seikkaa, että PeV:n jäseniä ei sido puolueiden ryhmäkuri, eikä eduskuntaryhmä painosta tai ohjaa heitä. Varsin tärkeänä on pidetty, ettei perustuslakivaliokunta jakaudu hallitus-oppositio -jaon mukaisesti. Tämä on käytännössä johtanut valiokunnassa varsin korkeaan yksimielisyysspyrkimykseen.²⁶

Kolmantena sisällöllisenä kriteerinä on pidetty sitä, että perustuslakivaliokunnan lausunnot perustuvat ulkopuolisten valtiosääntöasiantuntijoiden lausuntoihin, eivätkä jäsenten itsenäiseen harkintaan. Viimeksi mainittua kriteeriä on pidetty kaikkein keskeisimpänä kriteerinä valiokunnan legitimiteetin kannalta.²⁷ Asiantuntijoiden harteilla näyttäisi siis lepäävän aikamoinen vastuu: viime kädessä perustuslakivaliokunnan legitimiteetti. Tässä artikkelissa katse kääntyy asiantuntijoiden sijaan valiokuntaneuvosten vallankäyttöön. Aiemman tutkimuksen mukaan ensisijaisesti asiantuntijat näyttäisivät käyttävän valtaa

25. Ks. esim. Lavapuro 2010, s. 228–230; Jyränki 2003, s. 393–394; Jyränki – Husa 2012, s. 345–346.

26. Ks. esim. Tuori 2016, s. 248–249; Jyränki 2003, s. 395–398; Juha Lavapuro, Perustuslakivaliokunnan arvovalta ja valtiosääntökulttuurin murros, s. 223–237 teoksessa Pia Letto-Vanamo – Olli Mäenpää – Tuomas Ojanen (toim.), Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2009, s. 228; Saraviita 2000, s. 363; Mikael Hidén, Perustuslakivaliokunnan rooli Suomen valtiollisessa järjestelmässä, s. 1–10 teoksessa Markus Aarto – Markku Vartiainen (toim.), Oikeus kansainvälisessä maailmassa – Ilkka Saraviidan juhlaakirja. Edita 2008, s. 6; Esko Riepula, Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1973, s. 319–320.

27. Lavapuro 2009, s. 229; Saraviita 2000, s. 364–365; Hidén 2008, s. 5; Jyränki 2003, s. 397–398.

perustuslakivaliokunnassa²⁸, mutta tässä tutkimuksessa tarkastellaan, onko asia näin vai onko valtaa myös jossain muualla kuin asiantuntijoilla. Nämä kysymykset johtavat tutkimaan, ketkä käyttävät valtaa perustuslakivaliokunnassa. Perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän lisäksi aineistoa analysoidaankin virkamiesvaltaa koskevasta näkökulmasta.²⁹

Julkisoikeudellisessa tutkimuksessa puhutaan hallintovaltiosta (*administrative state*), jonka keskiössä on mitä suuremmassa määrin ammattimainen virkakoneisto, jota luonnehditaan puolueettomaksi, avoimeksi ja riippumattomaksi vastavoimaksi poliittisille päätöksentekijöille. Virkamiesvaltaa koskevassa tutkimuksessa on esimerkiksi päädytty erittelemään tekijöitä, jotka voivat joko vahvistaa tai heikentää virkamiesten käyttämää valtaa. Lisäksi huomiota on kiinnitetty virkamiesvallan hyväksyttävyyteen demokratiaperiaatteen näkökulmasta.³⁰

Perustuslakivaliokuntaan kohdistuvassa tutkimuksessa valtaan kiinnittyvä näkökulma on varsin ilmeinen, sillä valiokunta käyttää kiistatta merkittävää julkista valtaa päättäessään, ovatko lakiehdotukset perustuslainmukaisia vai eivät. Itse asiassa perustuslakivaliokunnan käyttämän vallan voi kuvailla olevan luonteeltaan kaikkein merkityksellisintä valtaa valtiossa: yksittäinen valiokunta nimittäin rajoittaa suvereenin lainsäätäjän valtaa.³¹ PeV:n käyttämän vallankäytön tulisi siten olla läpinäkyvää, jotta se olisi kontrolloitavissa. Valtaa tai tosiasiallista valtaa on mahdoton aukottomasti tutkia – valtaa kun ei pystytä absoluuttisesti paikantamaan. Virkamiesten vallasta puhuttaessa on tarkoitettu ensisijaisesti vaikutusvaltaa. Valmistelu puolestaan on keskeinen tekijä vaikutusvallalle. Asioiden valmistelu kuuluu virkamiehille, ja valmistelussa pystytään usein rajaamaan ne vaihtoehdot, joista ylipäätään keskustellaan ja valmistelu saattaa siten määrittää lopputulosta varsin merkittävästi.³² Hyödynnän tässä artikkelissa sekä virkamiesvallan määritelmiä että perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän legitimiisyydskriteereitä tutkiessani perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvosten tosiasiallista asemaa, tehtäviä ja vaikutusvaltaa.

28. Ks. esim. Rieppula 1973; Tuori 2016, s. 239–241.

29. Eero Murto, *Virkamiesvaltaa? Ministerien ja virkamiesten väliset valtasuhteet Suomessa viime vuosikymmenien aikana*. Tampere University Press 2014; Eoin Carolan, *The New Separation of Powers: A Theory for the Modern State*. Oxford University Press 2009, s. 48–49.

30. Michel Fromont, *A Typology of Administrative Law in Europe*, s. 579–600 teoksessa Armin von Bogdandy – Peter M. Huber – Sabino Cassese (eds), *The Max Planck Handbooks in European Public Law, Volume I: The Administrative State*. Oxford University Press 2017, s. 582–583; Murto 2014, s. 300–301; Carolan 2009, s. 48–49.

31. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan keskeisyydestä vallanjaon näkökulmasta, ks. Jaakko Husa, *Non Lique? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004, s. 44–45, 79.

32. Valtatutkimuksesta ks. esim. Peter Bacharach – Morton Baratz, *Two Faces of Power*. *American Political Science Review* 1962, s. 947–952; Steven Lukes, *Power: A Radical View*. Macmillan 1974; Murto 2014, s. 36–37.

Valiokuntaneuvokset työskentelevät eduskunnan valiokuntasihteeristössä, joka kuuluu eduskunnan kanslian alaisuuteen. Valiokuntasihteeristö on jakautunut valiokuntakohtaisiin kanslioihin. Kunkin valiokuntakanslian toimintaa johtaa valiokunnan sihteeriksi määrätty valiokuntaneuvos (”ykkösneuvos”). Valiokuntaneuvokset ovat eduskunnan virkamiehiä, ja tarkempia säännöksiä eduskunnan virkamiehistä on annettu lailla (laki eduskunnan virkamiehistä, 1197/2003).

Eduskunnan työjärjestyksen (TJ) 39 §:ssä säädetään tiiviisti valiokunnan sihteerin roolista lausunto- tai mietintöluonnoksen laatijana. Samoin TJ 43 §:ssä säädetään, että valiokunnan pöytäkirjan varmentaa valiokunnan sihteeri allekirjoituksellaan. Samoin sihteerin tehtäviin viitataan lyhyesti TJ 42 §:ssä, jossa säädetään yhtäältä mietinnön vastalauseeseen tai lausunnon eriävän mielipiteen toimittamisesta valiokunnan sihteerille ja toisaalta sihteerin tehtävästä tarkastaa vastalauseet ja eriävät mielipiteet.

TJ 6 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaisesti eduskunnan puhemiesneuvosto voi antaa ohjeita valiokuntien työstä. Puhemiesneuvosto on laatinut valiokuntaoppaan, jossa on tarkennettu perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä olevia perussäännöksiä eduskunnan valiokuntien työskentelystä. Valiokuntaneuvosten tehtävät on määritelty oppaan lopussa, jossa on jaoteltu yhtäältä valiokunnan sihteerin ja toisaalta valiokunnan apulaissihteerin tehtävät. Valiokunnan sihteerin tehtäviksi on määritelty valiokunnan työn organisoinnista, suunnittelusta ja asioiden toimeenpanosta vastaaminen, valiokunnan kokousten valmistelusta ja käytännön järjestelyistä huolehtiminen, puheenjohtajan apuna toiminen sekä huolehtiminen siitä, että kokousta johdetaan säännösten ja ohjeiden mukaisesti. Valiokunnan sihteerin tehtäväksi luetaan myös valiokunnan mietintöjen ja lausuntojen sekä muiden päätösten laatimisesta huolehtiminen. Lisäksi valiokunnan sihteerin tehtävänä on toimia valiokuntakanslian esimiehenä sekä huolehtia valiokunnan muista töistä ja tehtävistä. Valiokunnan apulaissihteerin tehtävät on oppaassa lueteltu tiiviisti: apulaissihteeri toimii sihteerin sijaisena ja apuna sekä huolehtii sihteerin kanssa sovittujen mietintöjen ja lausuntojen laatimisesta. Lisäksi apulaissihteeri hoitaa muut valiokunnan, puheenjohtajan ja sihteerin antamat valiokuntatyöhön liittyvät tehtävät.³³

Yksityiskohtaisten määräysten lisäksi valiokuntaneuvosten tehtävät käyvät ilmi niistä valiokuntaoppaan kohdista, jotka koskevat valiokuntien kokousten järjestämistä³⁴ tai valiokunnan kokous- ja viikkosuunnitelmien laatimista³⁵. Valiokuntaoppaassa valiokuntaneuvosten tehtävät käyvät ilmi sekä välillisesti, jolloin oppaassa puhutaan valiokuntakanslian tehtävistä³⁶ että välittömästi, jolloin

33. Valiokuntaopas 2019, s. 177–178.

34. Valiokuntaopas 2019, s. 44.

35. Valiokuntaopas 2019, s. 45.

36. Valiokuntaopas 2019, s. 44–45.

oppaassa viitataan suoraan sihteerin tehtäviin. Valiokuntaoppaan mukaisesti esimerkiksi kokoustekniset seikat kuuluvat sihteerille.³⁷ Lisäksi sihteerin rooli on ilmeinen lausunto- ja mietintöluonnoksen laadinnassa.³⁸ Työjärjestyksen mukaisesti myös valiokuntaoppaassa kerrataan mietinnön vastalauseen tai lausunnon eriävän mielipiteen toimittaminen valiokunnan sihteerille määräajassa, samoin kuin sihteerin velvollisuus tarkastaa vastalauseet ja eriävät mielipiteet.³⁹ Sihteerille kuuluvat myös lausuntojen ja mietintöjen kielenhuolto ja oikoluku sekä teknisten virheiden korjaus. Valiokunnan mietintöjen ja lausuntojen lopullisen muodon hyväksyy valiokunnan sihteeri.⁴⁰ Sihteeri myös ratkaisee valiokunnalle osoitetut tietopyynnöt.⁴¹ Sihteeri voi oma-aloitteisesti tallentaa asiantuntijoiden kuulemisen, kun kuultava ei ole jättänyt kirjallista muistiotä valiokunnalle.⁴² Valiokuntaneuvoksia koskevat myös ne valiokuntaoppaan kohdat, joissa määrätään valiokunnan virkamiehistä.⁴³

Asiantuntijakuulemisia koskevien ohjeiden mukaan on mahdollista, että valiokunnan sihteeri kutsuu asiantuntijat ainakin ensimmäiseen kuulemiseen, kuitenkin tarvittaessa puheenjohtajan kanssa neuvoteltuaan.⁴⁴ Asiantuntijavalintoja ohjeistetaan seuraavasti: ”Valiokunnan on syytä hyväksyä sihteerin laatimasta ehdotuksesta suunnitelma kuultavista asiantuntijoista, jollei tämä ole tarpeetonta kuultavien vähäisen määrän takia.”⁴⁵ Oppaan mukaan valiokunnan olisi täten ensinnäkin lähtökohtaisesti hyväksyttävä sihteerien esitys kuultavista asiantuntijoista.⁴⁶ Toisekseen kuultavien asiantuntijoiden vähäinen määrä voisi vaikuttaa siihen, tarvitaanko heidän valintaansa valiokunnan hyväksyntää vai ei. Käytännössä perustuslakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista päätetään perustuslakivaliokunnassa aina päätösvaltaisessa kokoonpanossa, eikä ehdotettavien asiantuntijoiden lukumäärä ole millään tavalla vaikuttanut tähän sääntöön.⁴⁷

37. Esimerkiksi valiokunnan kokouksen esityslistan laadinta kuuluu sihteerille (s. 44) kuten myös mahdollinen äänenlaskenta (s. 48) ja ehdotus käsiteltävien asioiden yhdistämisestä kuuluu sihteerille (s. 89). Samoin sihteerillä on mahdollisuus kysyä kysymyksiä asiantuntijoilta (s. 91), kuten myös sihteerillä on mahdollisuus esittää tietopyyntöjä eduskunnan sisäiselle tietopalvelulle (s. 92). Sihteeri myös laatii kokouksen pöytäkirjan ja vahvistaa sen allekirjoituksellaan (s. 162).

38. Valiokuntaopas 2019, s. 97–99, 126.

39. Valiokuntaopas 2019, s. 102–104, 153.

40. Valiokuntaopas 2019, s. 102–105.

41. Valiokuntaopas 2019, s. 169.

42. Valiokuntaopas 2019, s. 171.

43. Ks. esim. valiokuntaopas 2019, s. 163–165.

44. Valiokuntaopas 2019, s. 91.

45. Valiokuntaopas 2019, s. 91.

46. Ks. Jouni Vainio, ”Varsinainen työhän tehdään valiokunnissa”, s. 139–277 teoksessa Voitto Helander – Kyösti Pekonen – Jouni Vainio – Tapani Kunttu (toim.), Valiokunnat lähikuvassa. Suomen eduskunta 100 vuotta. Edita 2007, s. 184.

47. Perustuslakivaliokunnan pöytäkirjoista käy ilmi selvä sääntö, että asiantuntijavalinnoista päätetään valiokunnan päätösvaltaisessa kokouksessa.

Oikeuskirjallisuudessa valiokuntaneuvosten tehtävien on kuvailtu liittyvän asiantuntijoiden valintaan, lausuntoluonnosten kirjoittamiseen, valiokunnan kokousaikataulujen suunnitteluun, ja heidän keskeiseen rooliinsa on viitattu myös tulkintavaihtoehtoista päätettäessä. Esimerkiksi valiokuntaneuvosten roolia asiantuntijoiden valinnassa on kuitenkin selostettu aika ylimalkaisesti ja epätarkasti.⁴⁸ Myöskään oikeudellisessa tutkimuksessa ei ole oltu kiinnostuneita siitä, millä kriteereillä neuvokset esittävät kuultavat asiantuntijat. Lisäksi on tuotu esiin valiokuntaneuvosten roolia lausuntoluonnosten kirjoittamisessa.⁴⁹ Epäselväksi kuitenkin jää, miten ratkaisut ristiriitaisten asiantuntijalausuntojen välillä tehdään ja mikä on perustuslakivaliokunnan jäsenten rooli lausunnon valmistumisessa. Kirjallisuudessa on epäsuorasti viitattu valiokuntaneuvosten ratkaisevaan rooliin, kun valiokunnan täytyy valita tulkintavaihtoehtojen välillä.⁵⁰

4. Haastatteluaineiston analyysi

4.1. Valiokuntaneuvosten roolin yleisluonnehdinta

4.1.1. Roolin läpinäkyväisyys

Päällimmäinen havainto, joka haastatteluaineistosta käy ilmi on se, että perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvosten tehtävistä ja roolista perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä ei tiedetä kovinkaan tarkasti. Myös neuvokset itse tunnistavat, että heidän pääasiallisia työtehtäviänsä tai tehtäviensä laaja-alaisuutta ei tiedetä. Epätietoisuus neuvosten roolista ja tehtävistä on linjassa oikeuskirjallisuudessa luodun kuvan kanssa, jossa valiokuntaneuvosten tehtävistä ja roolista mainitaan vain ohimennen ja hajanaisesti. Missään valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa ei ole tarkasteltu valiokuntaneuvosten yksittäisiä tehtäviä tai roolia perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä kootusti.

Samoin moni perustuslakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista tunnistaa, että ei välttämättä tarkalleen tiedä, mitä kaikkea neuvosten toimenkuvaan kuuluu, mihin kaikkeen neuvokset vaikuttavat ja kuinka merkittävä rooli heillä siis tosiasiaa on: ”*Ulkopuolisen hirveän vaikea sanoa, koska se on tietyllä lailla näkymätön. Se mitä mä näen valiokuntaneuvoksista – on se, että he lähettää*

48. Sasi 2009, s. 156.

49. Saraviita 2005, s. 48.

50. Ks. esim. Jyränki 2003, s. 396–397; Saraviita 2005, s. 54; Vuorinen 2005, s. 120; Sasi 2009, s. 163. Ks. myös Vuorinen 2005, s. 120, joka lisää valiokuntaneuvosten pääasiallisiin työtehtäviin lausunto- ja mietintöluonnosten kirjoittamisen lisäksi valiokunnan kokousten aikataulun suunnittelun.

sen pyynnön tulla kuultavaksi. Ja sitten he toimii siellä tavallaan sihteereinä. Ja hyvin harvoin esittävät kysymyksiä. Ja – – heillähän on hirveän keskeinen rooli siinä, että he valmistelee ne lausunnot.” (Junior 2000 H1) Toisaalta asiantuntijat tunnistavat, että neuvosten rooli on varmasti merkittävä, vaikka eivät sitä osanneet konkretisoida. Asiantuntijat tuovat vahvasti esiin, että he eivät tiedä neuvosten tehtävistä tarkalleen, mutta olettavat roolin olevan aika suuri: ”Mä en tiedä, mutta minulla on sellainen oletus, että valiokuntaneuvokset käytännössä aika pitkälti ratkaisevat sen, ketä pyydetään kuultavaksi ja millaisia lausuntoja sieltä tulee.” (Substanssi H7)

Perustuslakivaliokunnan jäsenet tuovat esille neuvosten tärkeän roolin kullisseissa. Osalle jäsenistä on selvinnyt vasta istuttuaan jäsenenä jonkun aikaa, kuinka merkittävässä asemassa neuvokset perustuslakivaliokunnassa ovat: ”Valiokuntaneuvoksilla on huomattavasti enemmän valtaa, mitä etukäteen olisin hahmottanut tai mitä ihmiset välttämättä ymmärtää instituution ulkopuolelta.” (PeV:n jäsen H5) Vallan läpinäkyväisyys onkin nähty keskeisenä virkamiesvallan ominaispiirteenä. Virkamiehelle säädetty tehtävä voi olla luonteeltaan täysin avustusluontoinen, mutta tosiasiaa virkamies saattaakin olla suhteessa päätöksentekijään jopa täysin suvereeni tienraivaaja.⁵¹

4.1.2. Valiokunnan oikeudellinen asiantuntija ja neuvonantaja

Kaikista haastatteluista välittyy, että neuvosten työ nähdään paljon muunakin kuin valiokunnan kokousten sihteerinä toimimisena. Neuvokset ja asiantuntijat näkevät neuvosten ja asiantuntijoiden tehtävät osaksi päällekkäisinä ja tuovat esille, että neuvokset ovat luonnollisesti myös itse valtiosääntöasiantuntijoita: ”Asiantuntijat täydentävät valiokunnan sihteeristöä paitsi osaamisellaan, niin myös ihan yksikertaisesti sitä työmäärää jakamalla. [– –] Neuvokset ovat osa asiantuntijuutta. Siis heidäthän rekrytoidaan kaikki nimenomaan asiantuntijuuden perusteella – –. Ja sitten ulkopuoliset asiantuntijat täydentävät sitä.” (Neuvos H1) Lisäksi neuvosten vastauksista välittyy ajatus, että valiokuntaneuvokset ovat asiantuntijoiden asiantuntemuksen tarkastajia. Asiantuntija voi erehtyä tai esittää puutteellisia näkökulmia, jolloin valiokuntaneuvos korjaa asiantuntijan erehdyksen: ”Kyllä meidän tehtäviin myös kuuluu tuoda esille argumentteja, mitä siellä asiantuntijakeskustelussa ei tuotu esiin. – – eli mun mielestä sihteeristö on sen asiantuntijainstituution jonkin näköinen jatko ja laadun varmistamisen mekanismi.” (Neuvos H2)

Myös asiantuntijat tuovat saman ajatuksen esiin: ”Sihteerit täydentävät ja paikkaavat kuultujen asiantuntijoiden näkemyksiä siinä mielessä, että asiantuntijat voivat erehtyä.” (Senior H5) Osa asiantuntijoista katsoo, että neuvokset pärjäisivät osassa asioita myös ilman asiantuntijoiden apua: ”Perustuslakiva-

51. Murto 2014, s. 293.

liokunnassa valiokuntaneuvokset on kyllä itsekin asiantuntijoita. Siinä mielessä osin se asiantuntijakuuleminen on enemmänkin muodollisuus, koska osa on ihan perusasioita, jotka neuvokset joka tapauksessa ottaisivat huomioon.” (Junior 2010 H3) Sekä neuvokset itse että PeV:n sisäpiiriläiset arvottavat neuvosten asiantuntijuuden jopa kuultuja asiantuntijoita korkeammalle: ” – *sihteeri saattaa olla jopa Suomen paras asiantuntija jossain tietyssä kysymyksessä.”* (Neuvos H5)

Osa perustuslakivaliokunnan jäsenistä puolestaan suhtautuu varsin kriittisesti ajatukseen, että neuvosten rooli menee lähelle asiantuntijoiden roolia ja että neuvokset olisivat asiantuntijoita myös itse: ”*Tilanne, jossa valiokuntaneuvos käyttää omaa asiantuntemustaan, joka ei perustu asiantuntijakuulemiseen, jolloin siinä hänellä on erityinen velvollisuus selittää valiokunnalle, miksi hän muodostuu yhtäkkiä asiantuntijaksi, jota kuullaan.”* (PeV:n jäsen H8) Valiokuntaneuvosten asiantuntijuuden kritisointi tai kiistäminen on varsin yllättävää. Valiokuntaneuvokset rekrytoidaan nimenomaan heidän valtiosääntöoikeudellisen asiantuntijuutensa perusteella.⁵² Lisäksi PeV:n jäsenet tuovat ilmi, etteivät itse osaisi kirjoittaa valiokunnan lausuntoja.

PeV:n jäsenistön haastatteluista käy ilmi, että valiokunnan jäsenet tukevat valiokuntaneuvosten oikeudelliseen asiantuntijuuteen monella eri tapaa. Keskeisimmillään valiokuntaneuvokset voivat kertoa valiokunnan jäsenille perustelluimman tai perustuslakivaliokunnan aiemman linjan mukaisen tulkintavaihtoehdon tai kenen asiantuntijan tulkinta on käsiteltävänä olevassa asiassa ikään kuin oikea: ”*Joo, saatetaan kysyä ja sitten [neuvos] on, että mä lähtisin nyt ratkaisemaan [tämän asiantuntijan] ajattelun pohjalta – .”* (PeV:n pj H4)

Toisaalta haastatteluissa käy ilmi myös, että neuvokset ovat varsin varovaisia oikeudellisen neuvonantajan tehtävässään: ” – *jos on vähänkään sellainen asia, että huomaa, että siinä on ristiriitaisuutta, niin neuvos yrittää, että en nyt ota tähän ihan sisältöön, että – – tämä on PeV:n aikaisempi kanta ja [tämä asiantuntija] sanoi näin ja tämä näin, mutta ei hän nyt ala sanoa teille, se on teidän [asia päätää].”* (PeV:n jäsen H2) Osa tuo ilmi, että neuvosten on koettu toisinaan astuneen oikeudellisen harkinnan ulkopuolelle: ”*Mutta on tilanteita, missä olen tulkinnut, että valiokuntaneuvos on mennyt omasta mielestäni hänen tehtävänsä ulkopuolelle.”* (PeV:n jäsen H5)

Valiokuntaneuvosten rooli ohjeistaa valiokunnan jäseniä oikean tai perustelluimman tulkintavaihtoehdon valitsemisessa on todella merkityksellistä. Valiokuntaneuvosten oikeudellisen neuvonantajan rooli on aivan keskeinen, jotta valiokunnan harkinta pysyy nimenomaan oikeudellisena. Ilman valiokuntaneuvosten vahvaa oikeudellista ohjaamista perustuslakitulkinnot olisivat helpommin poliittisia ja hallitus/oppositio -linjan mukaisia. Valiokuntaneuvosten

52. Esim. PeV:n valiokuntaneuvoksen virkaa koskevassa hakukuulutuksessa (17.3.2021) virkaan nimitettävältä odotettiin hyvää perehtyneisyyttä valtiosääntöoikeuteen ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja niiden soveltamiskäytäntöön sekä lainvalmisteluun.

oikeudellisen neuvonantajan rooli on siis varsin ristiriitainen. Yhtäältä se on ongelmallinen perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän peruseriaatteiden näkökulmasta (demokratiaperiaate, oikeusvaltioperiaate). Toisaalta neuvosten oikeudellisen neuvonantajan rooli on aivan välttämätön oikeudellisen harkinnan kannalta, mitä on pidetty juuri perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän legitimitetin kannalta ratkaisevana.⁵³ Kaiken kaikkiaan haastatteluaineistosta nousee esiin neuvosten roolin keskeisyys siinä, että valiokunta pitäytyy oikeudellisena toimijana. Marssijärjestys näyttäisikin olevan se, että neuvokset ovat PeV:n oikeudellisen toimijuuden perusta ja asiantuntijat tukevat ja vahvistavat valiokunnan pysymistä oikeudellisena toimijana. Oikeuskirjallisuuden luoma kuva siitä, että asiantuntijat ikään kuin yksin varmistaisivat valiokunnan oikeudellisen toimijuuden, on siten varsin puutteellinen.⁵⁴

4.1.3. Valiokuntaneuvosten vaikutusvalta ja tosiasiallinen vallankäyttö

Oikeudellisen neuvonantajan rooli on läheisessä yhteydessä neuvosten vaikutusvaltaan ja tosiasialliseen vallankäyttöön. Virkamiehen vaikutusvalta on nähty vahvimaksi silloin, kun virkamies on päätettävien asioiden asiantuntija, käsiteltävät asiat ovat luonteeltaan monimutkaisia, asioiden käsittelytahti on nopeaa ja päätöksentekijällä ei ole vastaavanlaista asiantuntemusta kuin virkamiehellä.⁵⁵

Haastatteluissa neuvosten roolia perustuslakivaliokunnassa kuvaillaan yleisesti hyvin tärkeäksi ja merkittäväksi. Junior-asiantuntijoiden haastatteluissa on havaittavissa pienoinen närkästys siitä, että julkisuudessa heidän on kuvattu olevan valiokunnan tosiasiallisia vallankäyttäjiä, vaikka heidän mielestään sitä ovat neuvokset: ”*Jos sä haluat jotain todellisia vallankäyttäjiä haastatella, niin menes haastattelemaan sihteereitä, niin nehän monesti vetää viivaa niille [jäsenille] siellä istunnoissa.*” (Junior 2000 H4) ja ”*Oikeastihan kaikki valta on sihteereillä.*” (Junior 2010 H2) PeV:n jäsenistöstä sisäpiiriläiset näkevät neuvosten roolin jopa merkittävämpänä kuin asiantuntijoiden roolin: ”*Se [neuvosten rooli] on melkein merkittävämpi kuin asiantuntijoiden – – koska asiantuntijoiden mielipiteet vaihtelee ja siinä tilanteessa saatetaan sitten tukeutua neuvosten näkökulmiin.*” (PeV:n jäsen H1)

Asiantuntijat näkevät neuvosten roolin monella tapaa ratkaisevana: ”– – valiokunnan puheenjohtajallakaan ei voi olla aivan riittävää asiantuntemusta siihen, kun [lausuntoja] aletaan kirjoittaa, niin neuvokset kyllä ovat siinä sitten ratkaisevassa asemassa.” (Senior H8) Ainoastaan yksi asiantuntija tuo nimenomaisesti

53. Ks. esim. Lavapuro 2009.

54. Valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa huomio on kiinnitetty myös siihen, että asiantuntijat kiinnittävät huomion usein eri asioihin, jolloin valiokunnan lopullisen tulkintalinjan löytäminen on ”kaikkea muuta kuin yksiselitteinen tapahtuma”, ks. Husa 2004, s. 69.

55. Murto 2014, s. 299–301.

esille, etteivät neuvokset ole mitään vallankäyttäjiä: ” – onko valiokuntaneuvosten rooli nyt sitten loppupeleissä sellaista, että sieltä näkyisi joku vallankäyttäjän rooli, niin en sitä usko.” (Junior 2000 H7) Osa PeV:n jäsenistä on huolissaan neuvosten merkittävästä hiljaisesta vallasta ja katsoo, että siitä olisi hyvä keskustella: ”Siis kyllä mä ajattelen, että [neuvoksilla on] erittäin paljon valtaa ja siitä olisi mun mielestä ihan hyväkin keskustella, että miten sitä hahmotetaan.” (PeV:n jäsen H5) PeV:n jäsenet ja puheenjohtajat tunnistavat neuvosten tosiasiallisen roolin koko järjestelmän kannalta: ”Valiokuntaneuvokset käytännössä pyörittää sitä oopperaa, kirjoittaa ne paperit.” (PeV:n jäsen H3)

Asiantuntijoiden haastatteluissa tuodaan suoraan esiin, että asiantuntijoiden kirjalliset lausunnot on suunnattu ennen kaikkea neuvoksille: ”Perustuslakivaliokunnassa tapahtuu vuorovaikutus, jossa asiantuntijat puhuvat valiokuntaneuvoksille edustajien pään yli.” (Junior 2010 H2) Lisäksi PeV:n puheenjohtajistosta kerrotaan tilanteesta, jossa valiokuntaneuvos oli puhunut valiokunnan jäsenistä varsin kyseenalaiseen sävyyn: ”Se [neuvos] oli siellä korostanut, että ei ne edustajat paljon mitään, että valiokuntaneuvokset sen työn tekee, että me [PeV:n jäsenet] ollaan vain napin painajia.” (PeV:n pj H3) Sekä PeV:n sisäpiiriläisten että asiantuntijoiden haastatteluista nouseekin esiin jonkin verran sen tyyppistä ajattelua, jossa suhtautuminen valiokunnan jäseniin on tavalla tai toisella aliarvioivaa tai jopa epäkunnioittavaa.

Haastatteluissa tuodaan esille, että neuvokset eivät mielellään tee valiokunnan jäsenten ehdottomia muutoksia kirjoittamiinsa lausuntoluonnoksiin: ” – heille [neuvoksille] tulee herkästi ajatus, että se on tällainen kunniakysymys, että menee suht sellaisena se heidän linjansa läpi. Että ei mielellään tehdä muutoksia, vaikka niihin argumentteihin, mitä sitten jäsenet esittää.” (PeV:n pj H5) Tutkimushaastatteluissa esiin noussut vaikeus tehdä muutoksia neuvosten kirjoittamiin lausuntoluonnoksiin on linjassa virkamiesvaltaa koskevan tutkimuksen kanssa. Virkamiesvalta konkretisoituu usein siten, että todellisia muutoksia valmiisiin ”pohjiin” ei niin vain tehdäkään, ja virkamiesten laatimat asiakirjat on otettava mielellään annettuina.⁵⁶ Tämä vastaa täysin haastatteluaineistosta tekemiäni havaintoja.

Mielenkiintoista on kuitenkin se, että neuvokset itse eivät pidä lausuntoluonnosten kirjoittamista tosiasiallisena vallankäyttönä, vaan pikemminkin näkevät toteuttavansa valiokunnan tahtotilaa kulloisessakin asiassa sekä auttavansa ja palvelevansa valiokuntaa: ”Me ollaan tavallaan valiokunnan työrukkanen. – valiokunnan tuottama kirjallinen materiaali on se tapa, millä valiokuntaneuvos ennen muuta osallistuu valiokunnan toimintaan, että se on se tärkein. Valiokunnan palveluksessaahan tässä ollaan, ja tosiaan siinä mielessä tällainen työrukka-asajatus on olemassa.” (Neuvos H4)

56. Murto 2014, s. 294.

Neuvosten *de facto* valta ei oikein sovi oikeuskirjallisuudessa omaksuttuun näkemykseen perustuslakivalvonnan legitimitetin perusteista. Oikeuskirjallisuudessa painotetaan suomalaisen ennakkollisen perustuslakikontrollin legitimitetin nojaavan ennen kaikkea demokratiaperiaatteeseen. Valiokuntaneuvosten *de facto* valta sopii tähän järjestelmään varsin huonosti.⁵⁷

4.1.4. Valiokuntaneuvosten itseymmärrys

Merkillepantavaa on se ero, kuinka neuvokset itse näkevät roolinsa verrattuna siihen, kuinka asiantuntijat ja perustuslakivaliokunnan jäsenet ja puheenjohtajat näkevät heidän roolinsa. Toki omaa roolia voi olla vaikea itse ylipäänsä nähdä tai arvioida objektiivisesti. Neuvosten vastauksissa omasta roolistaan ja tehtävistään näkyy roolin yhtäältä jonkinasteinen vähättely ja toisaalta oman vaikutusvallan tunnustaminen. Roolin vähättely näkyy esimerkiksi, kun neuvokset luonnehtivat rooliaan asiantuntijoiden valinnassa: *”Meidän asiantuntijakokoonpanoa määrittää eniten kyseisten asiantuntijoiden oma kalenteri.”* (Neuvos H3) Toisaalta neuvokset tunnustavat roolinsa merkittävyyden: *”Kyllä valiokunnan sihteerilläkin on tavattomasti vaikutusvaltaa.”* (Neuvos H1)

Neuvosten vastauksissa käy ilmi vahva arvostus tekemäänsä työtä kohtaan: *”En mä olisi mitään muuta mennyt eduskuntaan tekemään”* (Neuvos H5) ja *”Mä koin sen uran kohokohtana, että musta tuli PeV:n sihteeri.”* (Neuvos H2) Lisäksi neuvokset ovat tietoisia asemastaan ja vaikutusvallastaan esimerkiksi silloin, kun kuultavia asiantuntijoita valitaan: *”Kun meillä on se tietty kynnys ketä [asiantuntijoita] kutsutaan, että kun on sen kynnyksen yli päässyt, niin on se mukava tunnustus sille [asiantuntijan] työlle.”* (Neuvos H3) Lisäksi neuvosten haastatteluista välittyy verrattain korkeat vaatimukset kuultaville asiantuntijoille ja arvioinnin asiantuntijan kuulemisen hyödyllisyydestä tekee pääasiassa neuvokset: *” – – mietitään kenellä olisi jotain annettavaa koska se on se, miksi asiantuntijoita sinne pyydetään.”* (Neuvos H5)

Valiokuntaneuvoksilla näyttäisi olevan suhteellisen vahva ammatillinen omanarvontunto, ja he näkevät, että heidän rooliinsa kuuluu arvottaa asiantuntijoiden näkemyksiä valiokunnalle: *”Joissain tilanteissa ne [asiantuntijat] kirjoittelee mitä sattuu.”* (Neuvos H3) ja *”Kyllä meillä on ollut myös tapauksia, jossa enemmän tai vähemmän sihteerin ohjaamana todetaan, että se yksi [vähemmistöön jäänyt asiantuntija] on itseasiassa tässä asiassa oikeassa tai sillä on parhaat argumentit, niin me voidaan ihan hyvin mennä sen mukaan.”* (Neuvos H5) Neuvokset tuovat lisäksi esiin rooliinsa liittyvän epäkiitollisen puolen, joka liittyy yhtäältä työaikojen venymiseen iltoihin ja viikonloppuihin. Toisaalta työn

57. Suomalaisen perustuslakikontrollin kiinteästä yhteydestä demokratiaperiaatteeseen ks. esim. Jyränki 2003, s. 393; Lavapuro 2010, s. 228–230.

epäkiitollisella puolella neuvokset viittaavat saamaansa kritiikkiin, joka tulee esimerkiksi poliitikkojen suunnasta.

Lopuksi suurin osa neuvoksista näkee oman roolinsa erityislaatuisena verrattuna muiden valiokuntien neuvoksiin. Ainoastaan yksi haastateltu neuvos näkee, että perustuslakivaliokunnan neuvos tekee täysin samanlaista työtä kuin minkä tahansa muun valiokunnan neuvos: ”Ei [poikkeaa muiden valiokuntien neuvoksista]. Samanlaiset hommat sillä [PeV:n neuvoksella] on, se palvelee perustuslakivaliokuntaa ja muut palvelee omia valiokuntiaan.” (Neuvos H7)

Yhdessä haastattelussa neuvoksen roolin sensitiivisyys tulee nimenomaisesti esiin: ”Joudun joissain asioissa [tämän haastattelun aikana] joko olemaan hiljaa tai kertoo sulle pikkasen muunneltua totuutta. Pysin olemaan nyt ihan kauheasti valehtelematta.” (Neuvos H3) Sensitiivisyys on nähtävissä esimerkiksi myös siinä, että neuvokset kuvaavat valiokunnan päätöksentekoa varsin yksinkertaistettuna ja muodollisesti. Neuvosten oman roolin sensitiivisyys on osittain ymmärrettävissä siitä näkökulmasta, että voimassa olevassa valtiosääntöoikeudellisessa doktriinissa, joka painottaa asiantuntijoita ja jäseniä, ei tunnisteta neuvosten *de facto* roolia suomalaisessa perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä. Kun doktriini ei tunnista neuvosten asemaa, omasta asemasta voi olla vaikea myös puhua ääneen.

4.1.5. Syitä valiokuntaneuvosten *de facto* vallalle

Moni haastateltava tuo esille, että neuvosten tosiasialliseen asemaan ja rooliin vaikuttaa pitkälti se, millainen henkilö on neuvoksena: ”Persoonallisuudet vaikuttavat neuvoksen rooliin jollakin tavalla, että kuinka hanakoita ja rohkeita kannanottoja sieltä tulee.” (Junior 2000 H7), ”Neuvoksen rooli riippuu aika paljon siitä, kuka siellä sattuu olemaan neuvoksena.” (Substanssi H6) ja ”Valiokuntaneuvoksilla, jos ne on vahvoja, on hyvin keskeinen asema sen suhteen, minkä tulkintalinjan valiokunta ottaa jonkin yksittäisen asian suhteen.” (PeV:n jäsen H3)

Lisäksi tuodaan ilmi, että neuvosten vahvaan rooliin vaikuttaa pitkälti se, minkälaisen roolin perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja ottaa ja millaisista henkilöistä perustuslakivaliokunnan jäsenistö ylipäänsä koostuu. Kokematon puheenjohtaja tarkoittaa usein sitä, että neuvoksilla on suurempi vaikutus valiokunnan päätöksiin: ”Jos puheenjohtaja ei pidä sitä valmistavaa keskustelua käsisään, niin silloin valiokuntaneuvosten rooli on aika suuri. Jotkut puheenjohtajat voi sanoa, että ’tältä pohjalta’ valiokuntaneuvokset kirjoittavat ja siinä on aika suuri vapaus neuvoksille kirjoittaa lausunto. [– –] Silloin kun mä olin puheenjohtaja, aika monen lausunnon kävin valiokuntaneuvoksen kanssa etukäteen lävitse, se on se puheenjohtajan tapa vaikuttaa – – .” (PeV:n pj H2)

PeV:n neuvosten keskeinen rooli selittyy PeV:ssä käsiteltävien asioiden vaikeusasteella ja sillä, että PeV:n jäsenistö koostuu enimmäkseen maallikoista⁵⁸, joille PeV:n käsittelemät asiat ovat lähtökohtaisesti joko vaikeita tai epäkiinnostavia: ” – – *se on vähemmistö perustuslakivaliokunnan jäsenistä ja neuvos, jotka tekevät keskeiset perustuslailliset tulkinnot.*” (PeV:n jäsen H8) Myös asiantuntijoiden haastatteluissa tuodaan useasti esille, että PeV:n jäsenistö koostuu pääosin maallikoista: ” – – *kun on kyse tuon tyyppisestä elimestä, josta voisi sanoa, että jossain mielessä puhutaan maallikoista, niin kyllä sen lausunnon oikeudellinen luotettavuus rakentuu siihen, että valiokuntaneuvokset ymmärtävät, mistä on kyse.*” (Senior H7)

Keskeisenä syynä neuvosten vahvalle asemalle nähdään jäsenten kiinnostuksen puute: ”*Ja en liioittele, kun sanon, niin tällainen [lausuntoluonnos] käsitellään näin, 1, 2, 3, nap nap nap nap, ei ensimmäistäkään puheenvuoroa, ei kiinnosta ketään, ponsi voi olla, että ei, ponsi voi olla, että on säädettävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä tai ponsi voi olla, niin kuin näissä asioissa yleensä on, – – että voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä edellyttäen, että perustuslakivaliokunnan edellä pykälistä 14, 16, 121a ja 145 esitetyt valtiosääntöoikeudelliset huomiot otetaan asianmukaisesti huomioon. On siis todettu neljä esimerkiksi perustuslain vastaisuutta, ei kiinnosta ketään, se että julistetaan perustuslain vastaiseksi joku hallituksen esitys, ei kiinnosta ketään, nap, nap, nap, nap. Se on suurin pino, ylivoimaisesti suurin.*” (PeV:n pj H6) Jäsenten kiinnostuksen puute tulee esille myös asiantuntijoiden haastatteluissa: ” – – *kaikissa asioissa ei dialogia asiantuntijoiden ja valiokunnan välillä olekaan, koska joko asiat on niin yksinkertaisia tai sitten ne ei kiinnosta valiokunnan jäseniä.*” (Senior H2)

Tutkimusaineistosta on tehtävissä se johtopäätös, että varsin pieni henkilöpiiri vaikuttaa PeV:n tekemiin tulkintoihin ja johtopäätöksiin. Tämä havainto on linjassa virkamiesvaltatutkimuksessa esitettyjen kantojen kanssa. Virkamiesvallan kasvuun vaikuttaa merkittävästi päätöksentekoinstituution yhteisöllisyyden katoaminen. Sen myötä lopulta pieni piiri tekee päätökset.⁵⁹ PeV:n jäsenten haastatteluissa käy selväksi, että ainoastaan kourallinen jäsenistä on perillä PeV:n toiminnasta ja nämä avainhenkilöt käytännössä tekevät ratkaisevat päätökset: ” – – *mikä on meidän mielestä oikea perustuslaillinen tulkinta, jos minä ja – – oltiin samaa mieltä, niin se oli yleensä se lopputulos. Tai että jos me [tämän toisen jäsenen kanssa] löydettiin joku kompromissi, niin kaikki muut oli sitä mieltä, että toi käy.*” (PeV:n jäsen H8) Huolestuttavaa on, että osa PeV:n jäsenistä on ”*aivan pihalla kuin lumiukko*” (PeV:n jäsen H1). Lisäksi haastateltavat arvelevat, että osa jäsenistä pitää perustuslakivaliokuntaa selkeästi kakkosvaliokuntanaan tai ”jä-

58. Esimerkiksi nykyisestä PeV:n kokoonpanosta sekä puheenjohtaja että varapuheenjohtaja ovat juristeja. PeV:n varsinaisista jäsenistä vain yksi on juristi (varsinaisia jäseniä yhteensä 17).

Varajäsenistä juristeja on yhteensä viisi (varajäseniä yhteensä 24). [tilanne 28.5.2021]

59. Murto 2014, s. 301.

mäpaikkana”, jolloin jäsenellä ei myöskään ole kiinnostusta päästä sisälle PeV:n työhön: *”Siellä on aika vähän sellaista pitkänlinjan perustuslakivaliokunnan ihmisiä ja se, mikä on erityisen huolestuttavaa, on se, että – se on vähän niin kuin jämäpaikka.”* (Senior H4)

Vastavoimana neuvosten tosiasialliselle vallalle nähdään jäsenten asioihin perehtyminen ja keskusteluihin osallistuminen. Myös asiantuntijoiden suullinen kuuleminen nähdään tärkeäksi juuri sen takia, että käsiteltävät asiat avautuisivat paremmin jäsenille ja valiokunta saisi muodostettua kantansa ohjeeksi neuvoksille. Lisäksi korostetaan, että neuvoksia täytyy olla riittävän monta. Osa PeV:n jäsenistä ja puheenjohtajista korostaa valiokunnan kykyä haastaa sekä asiantuntijoiden että neuvosten kantaa: *” – se on ihan [PeV:n jäsenten] niin sanotusta osaamisesta ja kyvykkyydestä kiinni, että kuinka paljon ne asiantuntijat itseasiassa vaikuttaa.”* (PeV:n pj H1)

Virkamiesvaltaa kasvattavaksi tekijäksi on nähty nimenomaan se, että päätöksentekijä ei ole päätettävien asioiden asiantuntija ja asiat ovat monimutkaisia ja syvää perehtyneisyyttä vaativia. Lisäksi virkamiesvalta kasvaa, jos ratkaistavia asioita on paljon. Virkamiesvaltaa koskevassa tutkimuksessa tuodaan esiin hyvin praktinen asia: poliitikoilla ei yksinkertaisesti riitä aika kaikkien papereiden lukemiseen ja eri vaihtoehtojen tarkkaan punnitsemiseen. Tämä virkamiesvaltaa koskeva teoria saa tukea myös tästä aineistosta: *” – kansanedustajan työ on niin kiireellistä ja sata kysymystä on myös perustuslakivaliokunnan ulkopuolella.”* (PeV:n jäsen H6) Sama havainto nousee myös asiantuntijoiden haastatteluista: *”Eduskunnan työtahti on niin kiivas ja valiokunnan ovi käy koko ajan, niin ei siinä tule sellaista tunnetta, että – [jäsenten] mielenkiinto herpaantumatta kohdistuu niihin asiantuntijoihin ja heidän kuulemiseensa, – valiokunnan jäsenet lukee papereitaan, eikä välttämättä seuraa, mitä asiantuntija sanoo.”* (Senior H5) Virkamiehet puolestaan valmistelevat ja perehtyvät käsiteltäviin asioihin täysipäiväisesti. Tämän vuoksi on hyvin ymmärrettävää, että valta valuu virkamiehille.⁶⁰

Valiokuntaneuvosten keskeiseen rooliin valiokunnassa vaikuttaa vahvasti myös se, että neuvokset koetaan puolueettomiksi ja riippumattomiksi toimijoiksi, joilla ei ole poliittisia agendoja. Lisäksi neuvoksiin luotetaan heidän syvällisen valtiosääntöoikeudellisen asiantuntemuksensa vuoksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnon käsittely on poliittisesti tulenarkaa, jos kyse on esimerkiksi hallituksen kärkihankkeesta ja kaikki tietävät, että perustuslakivaliokunnan nihkeä suhtautuminen hankkeeseen tietää ainakin lakihankkeen viivästymistä, ellei jopa kaatumista. Neuvosten nähdään olevan tässä poliittisesti herkässä tilanteessa ne

60. Murto 2014, s. 10; Bernardo Giorgio Mattarella, *Evolution and Gestalt of the Italian State*, s. 329–367 teoksessa Armin von Bogdandy – Peter M. Huber – Sabino Cassese (eds), *The Max Planck Handbooks in European Public Law, Volume 1: The Administrative State*. Oxford University Press 2017, s. 357–358.

riippumattomat, puolueettomat ja asiantuntevat tahot, joihin kaikki luottavat ja jotka pystyvät ratkaisemaan asian oikeudellisen harkinnan perusteella: ”*Valiokuntaneuvos käy läpi, onko nyt kaikkiin valtiosääntöisiin kysymyksiin vastattu, ottaa vähän niin kuin koordinaattorin roolin. Siinä ei ole politiikkaa mukana, vaan että meillä on vastaus vain kaikkiin valtiosääntöisiin kysymyksiin.*” (PeV:n jäsen H6)

Haastatteluissa nousee esiin myös suhteiden merkitys vallankäyttöön. Haastatteluaineisto tukee sitä valtatutkimuksessa yleisesti esitettyä johtopäätöstä, että valta perustuu suhteisiin.⁶¹ Tämä tarkoittaa, että valta liittyy useimmin toimijoiden välisiin suhteisiin, ei toimijoiden ominaisuuksiin: ” – – *meillä oli aika luottamukselliset ja hyvät välit – – [neuvosten kanssa]. [– –].*” (PeV:n jäsen H1) Haastatteluaineiston perusteella neuvoksilla näyttäisi olevan varsin läheiset suhteet PeV:n sisäpiiriläisiin ja myös osaan asiantuntijoista valiokunnan kokousten ulkopuolella kahvi- ja lounastapaamisineen. Neuvosten luottamukselliset suhteet sekä PeV:n sisäpiiriläisiin että keskeisiin asiantuntijoihin lisäävät neuvosten vallankäytön mahdollisuuksia. Toki läheiset suhteet neuvoksiin kasvattavat myös kyseisten PeV:n jäsenten ja asiantuntijoiden valtaa.

Neuvosten tosiasiallinen rooli koko perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän kantavana pilarina tunnustetaan hyvin laajasti: ”*Kyllähän se tilanne olisi kauhea, jos tilanne olisi se, että me ei löydetä päteviä valiokuntaneuvoksia. Se olisi aika katastrofi.*” (PeV:n jäsen H4), ”*Jos miettii, ketä siellä on nyt ja ketä siellä on ollut aikaisemmin, niin onhan se oikeudellinen asiantuntemus todella kovaa luokkaa. Eihän sinne kuka tahansa pääse.*” (Substanssi H5) ja ”*Näitä valiokuntaneuvoksia mä pidän kaikkia yksinä valtakunnan parhaista valtiosääntöoppineista.*” (PeV:n jäsen H7).

Virkamiesten tosiasiallinen vallankäyttö mahdollistuu ennen kaikkea väljän sääntelyn vuoksi.⁶² Valiokuntaneuvosten roolista perustuslakivaliokunnassa on säännelty edeltä ilmenevällä tavalla ainoastaan varsin yleisellä tasolla ja ylipäänsä valiokuntaneuvoksia koskevat määräykset valiokuntaoppaassa ja eduskunnan työjärjestyksessä koskevat lähtökohtaisesti kaikkia eduskunnan valiokuntia. Oikeuskirjallisuudessa onkin esitetty, että perustuslakivaliokunnan roolin poiketessa muista valiokunnista myös perustuslakivaliokunnan toiminnasta pitäisi säätää erikseen.⁶³

Virkamiesvalta tunnetusti vahvistuu silloin, kun virkamiehille kuuluu ratkaistavien asioiden valmistelu, virkamiehet ovat ratkaistavien asioiden asiantun-

61. Ilkka Ruostetsaari, Eduskunnan valta ja asema eliittien ja kansalaisten silmin, s. 91–108 teoksessa Tapio Raunio – Matti Wiberg (toim.), Eduskunta: kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla. Gaudeamus 2014. Myös Anna Kontulan keräämästä haastatteluaineistossa näkyy suhteiden merkitys vallankäytölle eduskunnassa, ks. Anna Kontula, Eduskunta: ystäviä ja vihhamiehiä. Into 2018, s. 55.

62. Ks. Murto 2014, s. 293.

63. Ks. esim. Jyränki 2003, s. 396.

tijoita, virkoja hoidetaan pysyväisluonteisina, ratkaistavat asiat ovat monimutkaisia ja asioita täytyy ratkaista nopealla tahdilla. Lisäksi virkamiesvalta vahvistuu, jos poliittiset päätöksentekijät vaihtuvat usein ja heillä ei ole käsiteltävien asioiden asiantuntijuutta.⁶⁴ Kaikki edellä mainittu virkamiesvaltaa vahvistavat tekijät täyttävät PeV:n kohdalla. Esimerkiksi PeV:n jäsenyys ei välttämättä ole kansanedustajien keskuudessa enää kovin tavoiteltavaa ja ensikertalaisten määrä PeV:n jäsenenä on kasvanut. Syyksi on esitetty muun muassa se, että PeV on varsin työteliäs ja aikaa vievä valiokunta.⁶⁵ Lisäksi haastatteluissa nousee esiin, että ainoastaan pientä porukkaa PeV:n jäsenistöstä joko kiinnostaa PeV:n käsittelemät asiat tai käsiteltävien asioiden vaikeusasteen vuoksi niin kutsutusti kartalla olevia jäseniä on vain kourallinen. Neuvosten virkoja hoidetaan puolestaan pysyväisluonteisina eli PeV:n neuvosten virat ovat pysyviä ja neuvokset pysyvät viroissaan lähtökohtaisesti vaalikausien yli.⁶⁶

PeV:ssä käsiteltävien asioiden nopeatahtisuus ja aikataulupaineet ovat tosi-asioita, joita sekä tutkijat että PeV ovat kritisoineet.⁶⁷ Haastattelussa kerrotaan tilanteesta, jossa merkittävää kokonaisuutta koskeva lausuntoluonnos tuli neuvoksilta valiokunnan käsiteltäväksi sellaisessa aikataulussa, että siihen ei valiokunnan jäsenet ehtineet perehtyä kunnolla: ” – sanon suoraan, että en päässyt riittävästi syventymään siihen. – kyllä se enempi olisi tarvinnut aikaa, että olisi pystynyt parempaan. – se mua harmittaa vieläkin, mun olisi tiukemmin pitänyt vaatia se jo silloin hyvissä ajoin. Meillä alkoi kahdeksalta aamulla kokous ja se tuli sinne työtilaan puoli kahdeksan.” (PeV:n pj H3) Tällaisessa tilanteessa on aivan selvää, että oikeudellisesti monimutkaista asiaa koskeva lausunto, jonka käsittely valiokunnassa tapahtuu valtavassa aikataulupaineessa, on enemmän neuvosten kuin valiokunnan laatima.

Seuraavat tekijät luovat kaiken kaikkiaan edellytykset sille, että PeV:n neuvokset pystyvät käyttämään merkittävää valtaa valiokunnassa: perustuslakivaliokunnan toimintaa koskeva väljä oikeudellinen sääntely, neuvoksille kuuluva ratkaistavien asioiden kokonaisvaltainen valmistelu, PeV:ssä käsiteltävien asioiden vaikeusaste, määrä ja aikataulu, neuvosten syvä valtiosääntöoikeudellinen asiantuntijuus ja pääsääntöisesti vastaavanlaisen asiantuntemuksen puuttuminen PeV:n jäsenistöltä, neuvosten virkojen pysyvyys ja PeV:n jäsenistön verrattain

64. Murto 2014, s. 300–301; Mattarella 2017, s. 357–358.

65. Ks. esim. Vainio 2007, s. 241; Kaarlo Tuori, Perustuslakivalvonta ja oikeuden kehittäminen – ylin lainkäyttö valtiovallan kolmijaon rajoilla. Lakimies 2018, s. 103–111, s. 106–107.

66. Esimerkiksi valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen toimi PeV:n neuvoksena vuodesta 1985 vuoteen 2004 saakka; Matti Marttunen toimi ensin PeV:n apulaissihteerinä 2014–2016 ja sihteerinä 2016–2021. Nykyinen PeV:n sihteeriksi Mikael Koillinen nimitettiin PeV:n sihteeriksi helmikuussa 2021 ja tätä ennen Koillinen toimi PeV:n apulaissihteerinä 2016–2021.

67. Ks. esim. Jyränki 2003, s. 401. PeV on korostanut, että valtioneuvosto ei voi asettaa PeV:lle määräaikoja PeL 74 §:n mukaisen tehtävän toteuttamiselle. PeV kiinnitti huomiota siihen, että PeV:lle säädetyn tehtävän asianmukainen toteuttaminen vaarantuu, jos hallituksen esitysten eduskuntakäsittelylle ei varata riittävää ja kohtuullista aikaa, ks. PeVL 14/2020 vp, s. 7.

suuri vaihtuvuus sekä neuvosten läheiset suhteet valiokunnassa kuultavina toimiviin keskeisiin asiantuntijoihin ja PeV:n sisäpiiriläisiin. Lisäksi neuvosten tosiasiallinen valta on riippuvainen sellaisista henkilösidoonnoisista seikoista, kuten millainen persoona on neuvoksena, millaisista jäsenistä PeV koostuu ja kuinka vahvana PeV:n puheenjohtajisto näkee roolinsa.

Ennakollinen perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmä perustuu kaiken kaikkiaan aikamoiseen ideaaliin eli siihen, että kansanedustajista koostuva valiokunta osaisi ratkaista perustuslainmukaisuuden valvontaan liittyvät kysymykset ainoastaan ulkopuolisten oikeudellisten asiantuntijoiden avustuksella. Perustuslakivaliokunnan sisäiset toimijat ovat varmasti alusta saakka tiedostaneet valiokuntaneuvosten keskeisen roolin tässä järjestelmässä. Käytännön tasolla tapahtuva toiminta ei kuitenkaan ole heijastunut valtiosääntöoikeudellisen teorian tasolle.

4.2. Valiokuntaneuvosten yksittäiset tehtävät

4.2.1. Asioiden päätyminen perustuslakivaliokuntaan

Kuten muillakaan valiokunnilla, myöskään PeV:lla ei ole omaa aloiteoikeutta lausunnon antamiseen. Se ei siis itse päättä, mistä asioista se antaa lausunnon.⁶⁸ Yleensä hallituksen esitys tulee PeV:aan esityksen säätämisyjärjestysosassa olevan suosituksen antaman signaalin seurauksena puhemiesneuvoston esityksestä.⁶⁹ Asia voi tulla perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi myös mietintövaliokunnan pyynnöstä (TJ 38.2 §). TJ 32.2 §:n mukaan puhemiesneuvosto valmistelee eduskunnalle ehdotukset käsiteltäväksi tulevista hallituksen esityksistä, joista tulee saada perustuslakivaliokunnan lausunto. Valiokuntaoppaan mukaan valiokuntasihteeristö valmistelee puhemiesneuvostolle ehdotukset täysistunnolle valiokuntaan lähettämisestä.⁷⁰

Vallitseva ja usein toistettu käsitys on, että valiokunta ei itse päättä, mistä asioista se lausuu.⁷¹ Oikeuskirjallisuudessa valiokunnan epäpoliittisuutta on korostettu nimenomaan tällä seikalla. Käytännössä valiokunnan jäsenet eivät päättä, mistä asioista lausunto annetaan, mutta PeV:n neuvoksilla on tosiasia-

68. Hautamäki 2002, s. 141; Ilkka Saraviita, Suomen perusoikeusjärjestelmä. Pandecta 1998, s. 153; Hidén 2008, s. 4.

69. Saraviita 2005, s. 49; Saraviita 2000, s. 362–363.

70. Valiokuntaopas 2019, s. 52. Ks. myös Vuorinen 2005, s. 121; Sasi 2009, s. 155–156, jossa sama menettely kuvaillaan hieman eri sanoin: puhemiesneuvoston ehdotusta valmistelee eduskunnan apulaispääsihteeri, joka konsultoi perustuslakivaliokunnan neuvoksia perustuslakivaliokuntaan lähetettävistä hallituksen esityksistä.

71. Ks. esim. Hidén 2008, s. 4; Hautamäki 2002, s. 141; Saraviita 1998, s. 153; Jyränki – Husa 2012, s. 351.

varsin keskeinen rooli siinä, mitkä asiat tulevat valiokunnan käsiteltäviksi. Oikeuskirjallisuudessa on sivumaininnan tyyppisesti huomioitu, että hallitusten esitysten perustuslainmukaisuuden esitarkastus on siirtynyt perustuslakivaliokunnan sihteereille.⁷²

Haastatteluissa tuodaan esiin perustuslakivaliokunnan neuvosten keskeinen rooli eduskunnan sisäisissä prosesseissa pohdittaessa, onko asiassa tarpeen saada perustuslakivaliokunnan lausunto: *”Tehtäviin kuuluu käytännössä katsoen lukea kaikki hallituksen esitykset, mitä eduskunnalle annetaan.”* (Neuvos H2), *”PeV:n neuvoksilla on aivan erityinen rooli eduskunnan sisällä. PeV:n neuvokset nimittäin poimii ne hallituksen esitykset, kun eduskunta ei niitä haluaisi PeV:iin lähettää.”* (Junior 2010 H2) ja *”Valiokuntaneuvokset käy keskustelua etukäteen sen verran, että pitääkö [hallituksen esityksen] tulla perustuslakivaliokuntaan, se on puhe-miesneuvostoa varten heidän kantansa.”* (PeV:n pj H2)

Oikeuskirjallisuudessa luotu kuva siitä, että valiokunnalla ei ole mahdollisuuksia päättää, mistä asioista se lausuu, ei täysin vastaa haastatteluaineistosta tekemiäni johtopäätöksiä. Jos tarkastelu pysyy instituutioiden tasolla, niin on totta, että perustuslakivaliokunta ei itse päätä, mistä asioista se lausuu. Jos tarkastelukulma siirretään instituutiosta yksittäisiin toimijoihin, niin kokonaiskuva tarkentuu huomattavasti. Haastatteluaineiston perusteella on nimittäin selvää, että PeV:n valiokuntaneuvokset vaikuttavat keskeisesti siihen, mistä asioista PeV antaa lausuntonsa. Tämä on konkreettinen esimerkki siitä, miksi valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu on tarpeen kääntää instituutioiden tasolta myös yksittäisiin toimijoihin. Tällä tavoin on mahdollista saada kokonaisvaltaisempi ja yksityiskohtaisempi kuva perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän toiminnasta.

4.2.2. Asiantuntijoiden valinta ja profilointi

Valiokuntaneuvosten tehtäviin kuuluu tehdä esitys kussakin asiassa kuultavista asiantuntijoista. Useimmiten valiokunnan ykkösneuvos esittelee neuvosten tekemän esityksen asiantuntijoista valiokunnan kokouksessa ja valiokunta päättää kuultavat asiantuntijat. Valiokuntaneuvokset korostavat haastatteluissa omaa valmistelemaa rooliaan ja sitä, että lopullisen päätöksen siitä, keitä asiantuntijoita kussakin asiassa kuullaan, tekee valiokunta: *”Valiokunta itse päättää [keitä asiantuntijoita se kuulee]. Me ei harrasteta sitä, että me virkamiehet päättäisimme siitä.”* (Neuvos H4) Osa valiokuntaneuvoksista ei pidä asiantuntijoiden valintaa kummoisenakaan kysymyksenä, vaan pikemmin aika rutiiniluontoisena niin sanottuna kalenteriasiana: *”No se on aika lailla rutiininomaista touhua sen takia, että se väki on aika suppea kumminkin.”* (Neuvos H7)

72. Jyränki 2003, s. 399–400; Jyränki – Husa 2012, s. 352.

Valiokuntaneuvokset tunnistavat, että useimmiten neuvoksen ehdottama esitys asiantuntijoista menee sellaisenaan valiokunnassa läpi tai sitten listaan voidaan vielä lisätä jokin asiantuntija. Varsin poikkeuksellista on, että neuvosten laatimasta esityksestä jätetään joku asiantuntija pois: *”Mä en muista tapauksia, jossa olisi tehty niin, että joku niistä, jota sihteeri esittää, niin ei olisi otettu ollenkaan.”* (Neuvos H5) PeV:n jäsenet tuovat yksiselitteisesti ilmi, että esitys kuultavista asiantuntijoista tulee sihteeriltä, ja siihen ei lähtökohtaisesti tehdä muutoksia: *”Keskimmäin ikinä ei tule muutoksia niihin.”* (PeV:n jäsen H5)

Haastateltavat tuovat esille, että merkitystä on toki sillä, kuinka merkittävästä lakiehdotuksesta tai muusta PeV:n käsittelemästä asiasta on kyse. Kuten virkamiesvaltaa koskevassa tutkimuksessa on esitetty, poliittisesti merkittävistä asioista päättämistä ei jätetä virkamiehille.⁷³ Tämä havainto on myös haastatteluaineistoni perusteella oikea: *”Lähtökohtaisesti neuvos esittää [asiantuntija] listan ja jos ne on tätä pinoa [bulkkiasioita], niin ei kiinnosta ketään, tippaakaan. Sitten erikseen joku ministerivastuuasia, niin aivan varmasti kiinnostaa [keitä asiantuntijoita kuullaan].”* (PeV:n pj H6) Kun kyse on poliittisesti herkästä tai suuruusluokaltaan isosta hallituksen esityksestä, valiokunnan jäsenillä voi olla omat ehdotuksensa kuultavista asiantuntijoista: *”Halutaan jostain tietystä syystä joku tällainen maltillisempaa linjaa vetävä tai konservatiivisempi tai joku, jonka joku jäsen kokee tällaiseksi luottoasiantuntijaksi.”* (Neuvos H6)

Valiokunnan puheenjohtaja voi olla mukana neuvosten kanssa suunnittelemassa asiantuntijakuulemista. Osa haastateltavista puheenjohtajista sanoo olleensa mukana suunnittelemassa esitystä kuultavista asiantuntijoista, kun taas osa puheenjohtajista on tietoisesti jättänyt esityksen teon neuvoksille ja saa esityksen kuultavista asiantuntijoista samaan aikaan kuin muut valiokunnan jäsenet.⁷⁴

Kaikki haastateltavat tunnistavat asiantuntijavalintojen merkityksellisyyden, sillä se, keitä asiantuntijoita kuullaan määrittää myös pitkälti, mihin lopputulokseen päädytään. Useat PeV:n jäsenet ja puheenjohtajat tuovat esille, että he pystyvät aika luotettavasti ennakoimaan eri asiantuntijoiden kantoja käsiteltävään asiaan ja että jäsenillä on omat ”suosikkinsa” asiantuntijoissa: *” – kaikki tietää, kenellä on tiukimmat tulkinnot.”* (PeV:n jäsen H2) ja *”Sitten kun kysymys on sellaisesta asiasta, jossa mun pitää olla erityisen perehtynyt tai jossa mä en luota siihen, että asia ilman minun panostani menisi oikeaan suuntaan, niin – – siinä vaiheessa, kun asiantuntijoita päätetään, niin mä niin kuin pidän huolta siitä, että tarvittaessa mulla on esittää asiantuntija.”* (PeV:n jäsen H3)

73. Murto 2014, s. 293.

74. Tästä seikasta on selkeästi erilaisia ajatuksia PeV:n jäsenillä ja puheenjohtajilla. Osa pitää tärkeänä, että puheenjohtaja osallistuu esityksen valmisteluun ja että puheenjohtaja ei saa tulla yllätetyksi valiokunnan kokouksessa. Toisaalta osa katsoo ainoaksi oikeaksi tavaksi, että esitys kuultavista asiantuntijoista tehdään puhtaasti virkатыönä, johon puheenjohtajisto ei sekaannu.

Mielenkiintoista onkin, miksi neuvosten esitys kuultavista asiantuntijoista menee pääsääntöisesti sellaisenaan läpi valiokunnassa. Haastatteluista käy ilmi, että viritys valiokunnan yksimieliseen lausuntoon alkaa jo asiantuntijavalintoja tehtäessä. Valiokuntaneuvosten tekemää esitystä pidetään puolueettomana, riippumattomana ja virkavastuulla tehtynä, joten kynnys muokata esitys uusiksi on jokaisella edustajalla varsin korkea: *”Valiokuntaneuvos tekee aina riippumattoman virkapohjaesityksen, mikä on mun mielestä ainut oikea tapa – – .”* (PeV:n pj H1) Lisäksi keskustelu asiantuntijavalinnoista voi herkästi saada poliittisia piirteitä: *”Kaikkia [asiantuntijoita] ei enää kuullakaan ja se on vähän enemmän politisoitunut.”* (PeV:n jäsen H8)

Jäsenet tuovat esille, että jos asiantuntijakuulemisia päätetään jatkaa, he ovat aktiivisia tuomaan esille asiantuntijoita, joita tulisi kuulla. Monessa haastattelussa korostetaan, että jos joku jäsen ”vilpittömästi” esittää uutta asiantuntijaa kuultavaksi, näihin esityksiin suhtaudutaan myönteisesti. Nihkeimmin asiantuntijoiden lisäämiseen suhtautuvat edustajien ja puheenjohtajien mukaan neuvokset, muun muassa sen vuoksi, että suuri kuultavien lista voi rutiiniluontoisessa asiassa antaa väärän signaalin ulospäin ja rasittaa työllistettyjä asiantuntijoita tarpeettomasti: *”Se on melkein sitten valiokuntaneuvokset ne kaikkein tiukimmat, että tarvitaanko tässä nyt vielä sitten lisää asiantuntijoita.”* (PeV:n pj H2) Moni tuo esille myös sen käytännöllisen ongelman, että neuvosten esittämän asiantuntijajoukon ulkopuolella ei juurikaan nähty olevan enempää valtiosääntöasiantuntijoita, joita voisi kutsua kuultavaksi: *”Ei niitä [uusia asiantuntijoita] nyt vaan hirveästi ole, kun ei voi esittää mitään oikeustieteen maisteria.”* (PeV:n jäsen H2)

Ylipäänsä valtiosääntöasiantuntijoiden kartoittaminen on neuvosten vastuulla. Suurin osa haastatteluista PeV:n jäsenistä ja puheenjohtajista ei ole ollut aktiivinen uusien asiantuntijoiden saamisessa PeV:aan, eikä ole esittänyt uusia nimiä, joita PeV voisi kuulla. Muutama PeV:n jäsen on heille poliittisesti tärkeissä asioissa esittänyt uusia asiantuntijanimiä PeV:aan, ja he ovat saaneet nämä asiantuntijoiden nimet esimerkiksi omilta eduskuntaryhmiltään: *”Käyn läpi eduskuntaryhmän lainsäädäntösihteerin kanssa [keitä asiantuntijoita tässä asiassa voisi kuulla] ja sitten minulla on nimilista mukana, kun menen perustuslakivaliokunnan kokoukseen.”* (PeV:n jäsen H6) Yleisesti tuodaan esille, että kuultavien asiantuntijoiden joukko on harmillisen kapea ja miesvaltainen. Uusien asiantuntijoiden hankkiminen PeV:n kuultavaksi nähdään kuitenkin pääasiassa neuvosten tehtäväksi: *”Mitä tulee tällaisten ikään kuin täysin uusien tai uudehkojen nimien kuultavaksi tuomiseen, niin siinä meillä on aktiivisia lähinnä neuvokset.”* (PeV:n jäsen H7)

PeV:n asiantuntijaksi pääsee neuvosten mukaan varmimmin tekemällä valtiosääntöoikeudellista tutkimusta ja kirjoittamalla valtiosääntöoikeudellisen väitöskirjan. Lisäksi PeV:n asiantuntijaksi pääsee automaattisesti valtiosääntöoikeuden ja julkisoikeuden oppituolien haltijat. Myös väitelleet tutkijat listataan potentiaalisten kuultavien joukkoon. Lisäksi neuvokset näkevät, että asiantun-

tijasta täytyy olla hyötyä valiokunnalle, jotta häntä voidaan kuulla uudestaan. Kriteerit eivät ole kiveen hakattuja ja vastauksissa näkyy tietty jäsentymättömyys, kuinka ne hahmotetaan. Yhtäältä lähdetään siitä, että täytyy olla väitellyt ja meritoitunut valtiosääntö-, hallinto- tai ylipäänsä julkisoikeudellisessa tutkimuksessa. Toisaalta taas nähdään, että ei ole olemassa mitään muodollisia kriteerejä kuten esimerkiksi, että vain väitelleitä kuultaisiin: *”Kyllä joskus joissain tapauksissa käytetään sellaista asiantuntijatyövoimaa, jolla on ikään kuin ammattitoiminnan puolesta enemmänkin tullut se kokemus.”* (Neuvos H4)

Kriteereiden jäsentämättömyys näkyy myös siinä, minkä taustan omaavia asiantuntijoita perustuslakivaliokunta on kuullut. Esimerkiksi oikeustieteen tohtoriopiskelijoita on kuultu verrattain usein⁷⁵, ja toisaalta kaikkien oikeustieteellisten yksiköiden valtiosääntöoikeuden tai julkisoikeuden oppituolien haltijat eivät ole toimineet PeV:n kuultavana asiantuntijana.⁷⁶ Neuvokset kertovat löytävänsä uusia asiantuntijoita PeV:iin seuraamalla alan tutkimusta ja väitöksiä sekä käymällä aktiivisesti keskusteluja kuultavana toimivien professoreiden kanssa. Huomionarvoisena piirteenä on, että keskusteluja käydään varsin valikoidusti ja esimerkiksi erään pitkäaikaisen kuultavana olleen professorin kanssa näitä keskusteluja ei ole koskaan käyty.

Osa asiantuntijoista hieman hämmästelee ajatusta, että perustuslakivaliokuntaan voisi ehdottaa asiantuntijoita ja osa mieltää nämä keskustelut varsin arkaluontoisiksi ja herkiksi, joista ei haluta puhua omalla nimellä. Lisäksi mielenkiintoinen seikka on, että osa asiantuntijoista tietää tulleen valiokunnan kuultavaksi nimenomaan suosituksen kautta: *”Kyse on varmaankin siitä, että – perustuslakivaliokuntaan valiokuntaneuvokseksi siirtynyt kollegani tiesi, mistä aiheesta teen väitöskirjaa ja sen seurauksena minulle tuli kutsu.”* (Junior 2010 H6) Toisaalta taas osa asiantuntijoista vierastaa ajatusta, että asiantuntijaksi pääsisi jonkun toisen asiantuntijan suosittelemana: *”Tämä [että suosituksesta pääsisi kuultavaksi] on mulle vieras ajatus.”* (Junior 2010 H5) Osa haastateltavista kertoo miettineensä, vaikuttaako se, että kuinka hyvin tunnet joko jonkun neuvoksista tai usein kuultavista professoreista siihen, että pääsetkö jossain vaiheessa kuultavaksi perustuslakivaliokuntaan: *”Missä määrin vaikuttaa sitten myös kaveri-*

75. Esimerkiksi asioissa PeVL 59/2001 vp, PeVL 40/2002 vp, PeVL 44/2002 vp, PeVL 52/2002 vp, PeVL 66/2002 vp, PeVL 9/2003 vp kuultiin OTK Juha Lavapuroa; asioissa PeVL 12/2007 vp, PeVL 1/2007 vp kuultiin OTL Janne Salmista, asioissa PeVL 42/2016 vp, PeVL 21/2016 vp, PeVL 57/2016 vp kuultiin OTM Johannes Heikkosta; asioissa PeVL 13/2017 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 36/2017 vp kuultiin OTM Niklas Vainiota ja asioissa PeVL 19/2018 vp ja PeVL 31/2018 vp kuultavana oli OTM Mira Turpeinen.

76. Esimerkiksi Itä-Suomen yliopiston valtiosääntöoikeuden ja yleisen oikeustieteen professorina vuosina 2004–2010 toiminutta Jaakko Husaa on kuultu PeV:ssä ainoastaan kaksi kertaa (PeVM 9/2010 vp ja PeVL 5/2014 vp). Kriteereiden täsmentymättömyys näkyy myös asiantuntijoiden näkemyksissä liittyen PeV:n asiantuntijavalintoihin. Moni asiantuntija toi esille, ettei oikein tiedä, miten asiantuntijat oikein valikoituvat ja koki asiantuntijavalinnat ”epämääräiseksi touhuksi” (Substanssi H4).

suhteet tai tällaiset kollegasuhteet.” (Junior 2010 H6) ja ” – – kun vuodesta tai vuosikymmenestä toiseen käy siellä, niin siitä tulee vähän semmoinen hyväveli-piiri.” (Seniori H8) Lisäksi tuodaan ilmi, että jotakuta valtiosääntöoikeudesta väitellyttä ja yliopistotehtävässä olevaa henkilöä ei kutsuta perustuslakivaliokuntaan, koska hänen asiantuntemustaan ei pidetä ”kunnollisena”: ”Ja mun käsitys on se, että siellä on erilaisia henkilöihin liittyviä syitä, että joku koetaan, vaikka se on tohtori tai jossain yliopistotehtävässäkin, niin sen asiantuntemusta ei pidetä kunnollisena.” (Junior 2010 H6)

Haastateltavat näkevät, että on varsin inhimillistä, että neuvokset ovat paremmin kartalla niiden yliopistojen potentiaalisista asiantuntijoista, joissa ovat itse mahdollisesti tehneet väitöskirjansa ja työskennelleet, kuin niiden yliopistojen asiantuntijoista, joita eivät tunne. Lisäksi haastatteluista käy ilmi, että neuvokset ovat kyllä löytäneet kaikki perustuslakivaliokuntaan ”kynnelle kykenevät” asiantuntijat ja enempää riittävän syvällistä valtiosääntöoikeudellista osaamista ei yksinkertaisesti ole: *”Vähäväkinen kansakunta, jossa rajallinen määrä juristeja ja vielä rajallisempi määrä niitä juristeja, jotka on erikoistuneita nimenomaan valtiosääntöopillisiin kysymyksiin ja vieläkin kapeampi pooli, jos sitten tästä erikoistuneiden joukosta halutaan se kärki löytää.” (PeV:n jäsen H7)*

Asiantuntijavalinnoissa keskeistä on neuvosten tekemä asiantuntijoiden profilointi eli se, kuinka laajana tai kapeana eri henkilöiden asiantuntijuus sisällöllisesti nähdään. Neuvoksilla näyttäisi olevan aika muodollisiin kriteereihin perustuva profilointi. Karkeasti ottaen asiantuntijoiden asiantuntemuksen laajuus nähdään siten, että valtiosääntöoikeuden professoria voidaan kuulla asiassa kuin asiassa, kun taas muiden tutkijoiden asiantuntijuus nähdään automaattisesti kapeampana: *” – – osa näistä, jotka käyvät tosi paljon, niin suurin osa heistä on – – yleismiehiä, – –, niin oli nyt sitten kyse melkein mistä tahansa perustuslain pykälästä, niin näitä samoja voidaan kysellä.” (Neuvos H4) ja ”Valtiosääntöoikeuden proffat on niin kuin generalisteja, heiltä voi odottaa ja edellyttää, että he pystyy kattaa sen laajankin esityksen eri osa-alueilta ja – – joku tutkija on väitellyt jostain ja hänet pyydetäänkin ja osoitetaan se kysymyksenasettelu, että tästä ja tästä ja tältä osin kuullaan asiantuntijana.” (Neuvos H1)*

Neuvokset ovat siis aivan keskeisessä roolissa perustuslakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden valinnan eri vaiheissa. Neuvosten käsissä on, millä kriteereillä perustuslakivaliokunnan kuulemaksi asiantuntijaksi ylipäänsä pääsee, keitä asiantuntijoita kussakin asiassa kuullaan, mikä on asiantuntijan asiantuntemuksen laajuus, kuinka mahdolliset uudet asiantuntijat löydetään ja kutsutaanko asiantuntija myös jatkossa kuultavaksi. Muodollisen päätöksen tekee toki valiokunta. Ottaen huomioon, että jäsenet tietävät asiantuntijakuulemisten merkityksen asian lopputuloksen kannalta, on varsin yllättävää, että asiantuntijavalintoihin liittyvät kysymykset on tietoisesti jätetty neuvoksille. Toisaalta perustuslakivaliokunnan politisoitumisen riski on otettava vakavasti ja politisoituminen voisi tapahtua juuri asiantuntijoista päätettäessä. Lisäksi jäsenillä

voi olla varsin rajalliset taidot arvioida valtiosääntöoikeudellista asiantuntijuutta. Näiden syiden vuoksi asiantuntijavalintoihin liittyvät kysymykset pidetään vahvasti neuvosten käsissä.

Neuvosten haastatteluissa korostuu heidän valmisteleva roolinsa asiantuntijavalinnoissa ja se, että muodollinen päätösvalta on aina valiokunnalla. Virkamies-ten vaikutusvallan ytimen on kuitenkin nähty piilevän valmistelussa. Asioiden valmistelun kautta virkamiehillä on hyvät mahdollisuudet ohjata päätöksentekoa.⁷⁷ Tämä tapahtuu nimenomaisesti esimerkiksi asiantuntijoista päätettäessä. Muodollisesti päätökset asiantuntijoista tehdään valiokunnan päätösvaltaisessa kokouksessa, mutta tosiasiasiasiassa asiantuntijat päätetään jo virkamiesvalmistelussa.

Perustuslakikontrollin legitimitietin on nähty nojaavan vahvasti nimenomaan ulkopuolisiin valtiosääntöasiantuntijoihin. Valiokunnan legitimitietin on nähty jopa tarkoittavan sitä, että jäsenten ei tulisi tehdä itsenäistä perustuslainmukaisuusharkintaa, vaan harkinta täytyy perustua oikeudellisten asiantuntijoiden esittämiin näkemyksiin.⁷⁸ Haastatteluaineiston perusteella on kuitenkin selvää, että osa PeV:n jäsenistä ei hyväksy ajatusta valiokunnan kritiikittömästä suhtautumisesta asiantuntijoiden tulkintoihin. PeV:n sisäpiiriläisten haastatteluissa tuodaan esiin valiokunnan tehtävä haastaa asiantuntijoiden tulkinnat: ” – jos kykenee itse relevantisti analysoimaan valtiosääntöoikeutta esitöistä ja lähdehierarkian kautta – , niin silloin sä pystyt ihan relevantisti itse myös haastamaan asiantuntijatietoa – – .” (PeV:n pj H1). PeV:n ulkopiiriläiset puolestaan suhtautuvat asiantuntijoiden lausuntoihin varsin kritiikittömästi: ” – jos olisi vaikka viiden [asiantuntijan näkemys] vastaan kahden [asiantuntijan] näkemys, niin kyllä mä sitten ajattelisin, että olisi ihan perusteltua mennä sen määrän perusteella.” (PeV:n jäsen H5)

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijavalintoihin on kohdistunut hämmästyttävän vähän valtiosääntöoikeudellista tutkimusta. Asiantuntijavalintoihin liittyviä kysymyksiä ei ole tutkittu tarkemmin, vaikka koko järjestelmän legitimitietti lepää pitkälti asiantuntijoiden harteilla. Asiantuntijoiden valitsemista on esimerkiksi selostettu varsin yleispiirteisesti siten, että usein kuullaan sellaisia henkilöitä, jotka ovat väitelleet tai valmistelevat väitöskirjaa juuri valiokunnassa esillä olevasta valtiosääntö- tai perusoikeusproblematiikasta.⁷⁹ Haastattelujen perusteella on ilmeistä, että asiantuntijavalinnat ei millään tyhjene tämänkaltaiseen kuvaukseen. Tutkimusaineiston perusteella on selvää, että valiokuntaneuvokset ovat keskeisiä *de facto* päätöksentekijöitä kaikissa asiantuntijavalintoihin liittyvissä eri vaiheissa. Tutkimusaineiston perusteella neuvosten vaikutusvalta perustuslakivaliokunnan tulkintalinjoihin ei ole pelkästään heidän oman kor-

77. Murto 2014, s. 10–12.

78. Ks. esim. Lavapuro 2009, s. 228; Hidén 2008, s. 6.

79. Saraviita 2000, s. 366.

keatasoisen asiantuntemuksensa varassa, vaan myös neuvosten *de facto* valitsemien valiokunnassa kuultavana toimivien asiantuntijoiden varassa. Neuvosten tosiasiallista valtaa kasvattaa lisäksi jo aiemmin esiin tuodusti se, että neuvokset ohjaavat valiokuntaa vahvasti siinä, kenen asiantuntijan näkemystä olisi perustelluinta seurata.

4.2.3. Valmistava keskustelu – ohjeet lausuntoluonnoksen kirjoittamiseen

Teknisluontoiset asiat: ”tältä pohjalta”

Perustuslakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat voivat usein esittää joko eri painotuksilla olevia tulkintakannanottoja tai jopa täysin erisuuntiin vetäviä tulkintoja lakiesityksen perustuslainmukaisuudesta. Valiokunnan tehtävä on valita, kenen asiantuntijan näkemystä se pitää perustelluimpana ja miltä pohjalta perustuslakivaliokunnan lausunto kirjoitetaan. Valiokuntaneuvosten asiantuntemukseen ja oikeudelliseen osaamiseen tukeudutaan myös tässä asiassa. Pie-nissä ja rutii-niluonteisissa asioissa, jotka eivät herätä jäsenissä poliittista intohimoa, valiokuntaneuvoksille jätetään oikeastaan varsin vapaat kädet kirjoittaa lausuntoluonnos: ”Yksinkertaisin prosessi on helppoissa asioissa se, että kuulemisen jälkeen käydään valmistava keskustelu, joka on hyvin lyhyt ja todetaan, että ’asiantuntijakuulemisen perusteella’ ja that’s it. Ja sitten valiokuntaneuvokset tekee lausuntoluonnoksen – – .” (PeV:n jäsen H1) ja ”Usein omana aikanani ei tullut kuulemisen jälkeen, ei tullut valiokunnalta tai puheenjohtajalta mitään neuvoja siitä, – – että miten se lausuntoluonnos kirjoitetaan, vaan se jäi sitten valiokuntaneuvoksen harkinnan varaan. [– –] Että päinvastoin, puheenjohtaja totesi usein tällaisen ristiriitaisen kuulemisen jälkeen, vähän humoristisena heittona, että ’tältä pohjalta’ kirjoitetaan lausuntoluonnos, ja se nauratti kovasti kaikkia.” (Neuvos H6)

Lisäksi neuvosten kirjoittaman lausuntoluonnoksen merkitys lopputuloksen kannalta tunnistetaan aivan oleelliseksi. Pääsääntöisesti neuvosten kirjoittama lausuntoluonnos menee usein sellaisenaan ilman keskustelua läpi valiokunnassa: ”Usein se [lausuntoluonnos] menee sitten ihan kertakäsittelyllä, jopa sitten ihan neuvoksen esittämässä muodossa, että ei tule mitään muutoksia valiokunnassa-kaan, – – .” (Neuvos H6)

Neuvoksille jätetään varsin paljon vapauksia kirjoittaa lausunto pienissä ja teknisluontoisissa asioissa. Suurin osa valiokunnan käsittelemistä asioista on juuri näitä asioita, jotka eivät pääsääntöisesti kiinnosta jäseniä. Näissä asioissa perustuslainmukaisuuden valvonta on valunut pitkälti valiokuntaneuvosten käsiin.

Kiperät asiat: valiokunnan tahtotilan tulkitsija

Kun perustuslakivaliokunta lausuu poliittisesti latautuneista tai sisältönsä tai laaja-alaisuutensa vuoksi merkittävistä lakihankkeista, tuleva lausuntoluonnos kiinnostaa jäseniä erittäin paljon. Tämä havainto tukee sitä virkamiesvaltatutkimuksessa tehtyä johtopäätöstä, että poliittisesti merkittävien asioiden päättämistä ei jätetä virkamiehille.⁸⁰ Toisaalta haastatteluista käy ilmi, että neuvosten rooli voi olla merkittävä myös sellaisissa tilanteissa, kun jäsenet eivät valmistavassa keskustelussa pääse sopuun: *”Eskaloituvia tilanteita syntyy verraten harvoin, mutta jos syntyy sellainen junttura, että siitä ei kerta kaikkiaan päästä valmistavassa eteenpäin, niin sitten sanotaan, että no, ’tältä pohjalta’ valiokuntaneuvos koittaa muotoilla jotain. Ja sitten valiokuntaneuvos koittaa muotoilla jotain ja toivotaan, että jompikumpi kiistakumppaneista ei muista tulla seuraavaan kokoukseen tai että he tyytyvät molemmat siihen, mitä sieltä syntyy. Ja usein tyytyvätkin.”* (PeV:n jäsen H3)

Kuitenkin pääsääntöisesti poliittisesti herkissä asioissa valiokuntaneuvoksille ei anneta vapaita käsiä kirjoittaa lausuntoa, vaan valmistavassa keskustelussa annetaan varsin tarkat askelmerkit, lausuntoluonnoksen sanavalinnoista keskustellaan asian yksityiskohtaisessa käsittelyssä ja jäsenet ovat myös varsin kriittisiä sen suhteen, kuinka hyvin valiokunnan tahtotila on välittynyt luonnokseen eli kuinka hyvin neuvos on noudattanut valmistavassa keskustelussa annettuja askelmerkkejä. Lisäksi osa jäsenistä käy seuraamassa lausuntoluonnoksen edistymistä neuvosten työhuoneella: *”Näissä sensitiivisissä [asioissa], jos valiokunta oli selvästi ottanut jotain kantaa, mitä se ei yleensä ollut, niin tietysti ei [neuvoksilla] liikkumatilaa ollut. Jos valiokunta oli sanonut, että tämä on perustuslainvastainen, niin totta kai se näkyi ponnessa.”* (PeV:n pj H6) ja *”Ei [jätetä vapaita käsiä neuvoksille], vaan – – että nyt tätä täytyy hioa ja tästä täytyy löytyä, että kyllä siitä sitten keskustellaan, ei sitä jätetä ihan blancon, vaan että näin ja näin ja näin, koita tästä rakentaa sellainen sanamuoto. Ja sitähän sitten katotaan, onko tämä näin ja sitä voidaan vielä hioa ja sitten se passaa kaikille.”* (PeV:n pj H4)

Poliittista mielenkiintoa herättävissä asioissa jäsenet voivat olla tarkkoja siitä, kuinka hyvin valiokunnan tahtotila on välittynyt neuvosten laatimaan luonnokseen. Yhtäältä pidetään hyvänä, että valiokunnan jäsenet ovat tarkkoja, että lausuntopohja on tehty valmistavassa keskustelussa esiin tulleiden näkökulmien pohjalta: *”He [PeV:n jäsenet] on muuten hyvin tarkkoja tässä kyllä, että [lausuntopohja] vastaa ja tulee huomauttamista, jos sieltä jotakin uupuu tai sitten joku on mennyt vikaan tai vinoon tai sitten painotukset ei ole oikeita. Että kyllä minusta se palaute on niin kuin aika välitön.”* (PeV:n pj H3) Toisaalta lausuntopohjaa koskeva kriittinen keskustelu nähdään tärkeäksi käydä koko valiokunnan kuullen, eikä esimerkiksi kahden kesken neuvosten kanssa: *” – – jotkut on käyneet neuvoksille jotain motkottamassa, että oliko tämä nyt valmistavan keskustelun mukainen – – . Että en mä nyt koskaan ole kokenut henkilökohtaisesti, että neuvokset*

80. Ks. Murto 2014, s. 293.

kirjoittelee sinne omiaan ja musta se on asiatonta käydä kansanedustajan kahden kesken motkottamassa. Että jos on jotain asiaa, niin puhukoon koko valiokunnan kuullen.” (PeV:n jäsen H2)

Jäseniä poliittisesti kiinnostavissa tai joko kokoluokaltaan tai sisällöltään merkityksellisissä asioissa valiokuntaneuvoksia ohjeistetaan varsin tarkasti luonnoksen kirjoittamisessa ja jäsenet ovat myös valveutuneita tarkistamaan, kuinka valiokunnan tahtotila välittyy lausuntoluonnokseen. Näissä asioissa jäsenten mielenkiinto on juuri sitä, mitä demokratiaperiaatteen odotetaankin tarkoittavan eli kansan valitsemat edustajat ovat kiinnostuneita ja haluavat päättää perustuslainmukaisuuden valvontaan liittyvistä kysymyksistä.

Poliittisesti latautuneissa asioissa poliitikot haluavat käyttää valtaansa, kun taas poliittisesti vähämerkityksellisissä asioissa tosiasiallinen päätösvalta jätetään virkamiehille. Poliittisesti latautuneita asioita on kuitenkin lukumäärällisesti varsin vähän. Tämän vuoksi varsinaiset päätöksentekoelementit nähdään pikemminkin muualla tosiasiallisesti tehtyjen päätösten vahvistajina, kuin aitoina päätöksentekijöinä.⁸¹ Tämä johtopäätös saa vahvistusta myös tästä tutkimuksesta. PeV:n käsittelemät rutiiniluontoiset ja niin sanotut bulkkiasiat muodostavat suurimman osan PeV:ssä käsiteltävistä asioista, joista päättäminen jätetään pääsääntöisesti neuvoksille.

4.2.4. Lausunnon hyväksyminen valiokunnassa

Valiokuntaneuvoksen kirjoittama lausuntoluonnos toimii pohjana, kun perustuslakivaliokunnan lopullinen lausunto hyväksytään asian yksityiskohtaisessa käsittelyssä valiokunnassa. Kuten edellä toin ilmi, valiokunnan jäsenet eivät lähtökohtaisesti tee kovinkaan paljoa muutoksia neuvosten kirjoittamiin lausuntoluonnoksiin. Toisinaan lausuntopohjiin tehdään kuitenkin muutoksia ja tällöin valiokuntaneuvoksen rooli näyttää olevan varsin keskeinen, kun haetaan kaikkia jäseniä tyydyttäviä yksittäisiä muotoiluja. Tekstien ja uusien lauseiden muotoilu tapahtuu usein kokouksen aikana ja vahvana pyrkimyksenä on löytää sellainen muotoilu, joka tyydyttää kaikkia valiokunnan jäseniä. Tekstin uudelleen muotoilu ei siis ole pelkästään oikeudelliseen kirjoittamistekniikkaan liittyvä sivukysymys, vaan tärkeä osa konfliktien ratkaisua ja yksimielisyyden löytämistä: *”Luonnosta käsitellään valiokunnassa ja se ei aina mene sellaisenaan läpi ja siitä keskustellaan ja sitä työestetään kokouksessa. Saattaa tulla tekstimuutoksia ja silloin jos ollaan vähän lukittuneessa tilanteessa, jossa valiokunnassa toiset sanoo toista ja toiset toista ja etsitään sitä yhdensuuntaista kantaa, niin silloin se neuvoksen rooli on siinä hyvinkin merkittävä, että hänen pitäisi sitten ruveta tekemäänkin siinä sitten niitä tekstiehdotuksia, ja usein siltä istumalta sitten löytää se, että mistä tässä nyt löytyy se yhteinen pohja.”* (Neuvos H6)

81. Murto 2014, s. 293.

Jos muutoksia lausuntopohjaan tehdään, niin perustuslakivaliokunnan lausunnon tekstinmuotoilua kuvataan kuin miksi tahansa poliittisten kompromisien tekemiseksi: ”*Se on kuin mitä tahansa muussa eduskunnan valiokunnassa tapahtuvaa kompromisseeraamista. – – [valiokunnan jäsen] sanoi [toisille jäsenille] jotka oli niin kuin kieltävällä kannalla, niin että hei, jos te hyväksytte, että tämä menee ponnien taakse, niin me voidaan hyväksyä, että toi sitten ei mene. – – Siis niin tyyppillistä poliittista kompromisseeraamista kuin olla ja voi.*” (PeV:n pj H6) Lisäksi PeV:n sisäpiiriläinen kertoo, että saattaa lähettää kokouksen aikana ehdotuksen tekstimuutoksesta tekstiviestillä neuvokselle ja neuvos sitten ehdottaa saamansa tekstimuutoksen ikään kuin omana ehdotuksenaan valiokunnalle: ”– – *muotoilen jonkun ja laitan neuvokselle sähköpostilla tai tekstarilla, että voisiko olla tämän tyyppinen ja sitten neuvos esittää, että no, voisiko olla tällainen kompromissi.*” (PeV:n jäsen H1) Tämäntyyppinen toiminta näyttäytyy varsin erikoiselta, sillä kyse on perimmiltään yksittäisen poliitikon perustuslain tulkintaan liittyvästä ehdotuksesta, jonka hän ikään kuin syöttää neuvoksen kautta muille valiokunnan jäsenille. Kuten edellä toin ilmi, neuvosten tekemiä ehdotuksia arvostetaan valiokunnassa nimenomaan sen vuoksi, että heidät koetaan riippumattomiksi ja asiantunteviksi virkamiesvalmistelijoiksi. Tämäntyyppinen toiminta jonkun sisäpiiriläisen niin sanottuna käsikassarana kiistatta rapauttaa neuvosten asemaa puolueettomina ja riippumattomina toimijoina.

Tekstimuutosten tekeminen tuntuu varsin vähäpätöiseltä seikalta perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Tosiasiassa juridisten tekstimuotoilujen tekeminen on kuitenkin vaativaa, ja näiden kirjallisten muotoilujen varassa lepää lopulta koko perustuslain tulkintakäytäntö. Tätä tulkintakäytäntöä seurataan tarkasti paitsi lainvalmistelussa myös tuomioistuimissa ja oikeudellisessa tutkimuksessa.⁸² Perustuslain tulkintaa koskevan argumentaation eheys ja johdonmukaisuus lepää nimenomaan näiden kielellisten muotoilujen varassa. Tämän vuoksi olisi tärkeää, ettei perustuslain tulkintaa koskevia argumentteja käytettäisi poliittisten kompromissien hakemisena ja keinona saada kaikki valiokunnan jäsenet yksimielisen lausunnon taakse. Perustuslakitulkinnot ovat se, minkä varassa valiokunnan ja koko järjestelmän legitimeettiä loppujen lopuksi arvioidaan.⁸³

82. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen oikeuslähdeopillisesta asemasta, ks. esim. Saraviita 2000, s. 367–368; Husa 2004, s. 69–70.

83. Perustuslakiargumentaation vaatimuksista ks. esim. Juha Lavapuro – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin, Intermediate constitutional review in Finland: promising in theory, problematic in practice, s. 218–244 teoksessa John Bell – Marie-Luce Paris (eds), Rights-Based Constitutional Review: Constitutional Courts in a Changing Landscape. Edward Elgar 2016, s. 229.

4.2.5. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen huomioiminen mietintövaliokunnissa

Suomalaiseen perustuslainmukaisuuden valvontaan kuuluu olennaisesti se, että perustuslakivaliokunta voi edellyttää lakiehdotuksen korjaamista perustuslainmukaiseksi, jotta lakiehdotus voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Järjestelmän toimivuuden kannalta perustuslakivaliokunnan edellyttämien korjausten valvonta mietintövaliokunnissa olisi myös aivan keskeistä. Perustuslainmukaisuuden valvonnan näkökulmasta on aivan keskeistä, että perustuslakivaliokunnan edellyttämät korjaukset tehdään mietintövaliokunnissa ja nimenomaan sillä tavoin, kun perustuslakivaliokunta on lausunnossaan sanoittanut. Tämä valvonta on viime kädessä jätetty eduskunnan puhemiehelle (PeL 42 §), joka ei saa ottaa eduskunnan käsittelyyn asiaa, joka on perustuslainvastainen.⁸⁴

Perustuslakivaliokunnan roolia heikentävänä seikkana on nähty se, että perustuslaissa ei ole säädetty nimenomaista velvollisuutta noudattaa perustuslakivaliokunnan esittämiä perustuslain tulkintoja.⁸⁵ Vakiintunut käytäntö on kuitenkin suhteellisen selkeä ja perustuslakivaliokunnan esittämät valtiosääntöoikeudelliset säätämisyjärjestykskannanotot (ns. ponsikannanotot) *de facto* sitovat mietintövaliokuntaa ja eduskuntaa. Perustuslakivaliokunnan muut huomautukset (ns. oikeusturvapoliittiset kannanotot) eivät ole mietintövaliokuntaa tai eduskuntaa sitovia. Päivitetyt valiokuntaoppaan mukaan perustuslakivaliokunnan muita kuin ponsiosassa esitettyjä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia ei kuitenkaan tule ilman asianmukaisia perusteita sivuuttaa mietintövaliokunnassa.⁸⁶

Mietintövaliokuntien valvontaa ei ole valiokuntaoppaassa tai eduskunnan työjärjestyksessä määrätty PeV:n neuvoksille. Haastatteluista käy ilmi, että tosiasiassa PeV:n neuvokset pyrkivät pitämään silmällä, että mietintövaliokunta kirjoittaa pykäläkorjaukset PeV:n lausunnon mukaisesti: ”*Tietysti sitten muiden valiokuntien sihteereillä on konsultointitarve perustuslakivaliokunnan sihteerin kanssa, – – että mitä tässä nyt on perustuslakivaliokunta tarkoittanut.*” (Neuvos H7)

Neuvokset eivät kuitenkaan ehdi valvoa kaikkia mietintövaliokuntien pykälämuotoiluja, jolloin on mahdollista, että jokin säännös on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, mutta PeV:n lausunto onkin ymmärretty väärin ja säännös ei olekaan perustuslain mukainen. Haastatteluissa nostetaan esiin, että mietintövaliokuntien valvonta ei ole perustuslakivaliokunnan tehtävä ja että tiedeyhteisö voisi pikemminkin osallistua tähän valvontaan: ”*Mitä tapah-*

84. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 126; Jyränki – Husa 2012, s. 357. PeV:n lausunnoissa esitettyjen suositusluonteisten ns. oikeusturvapoliittisten kannanottojen huomioisesta mietintövaliokunnissa, ks. Anssi Keinänen – Maija Pitkänen – Outi Saarinen, Kokonaisvaltaista perustuslainmukaisuuden valvontaa. Oikeus 2013, s. 28–48.

85. Hidén 2008, s. 4; Saraviita 2000, s. 362.

86. Valiokuntaopas 2019, s. 95.

tuu sen jälkeen, kun PeV on antanut lausunnon, että minkä näköisiksi ne pykälät muotoutuu. Että kyllähän koneisto pyrkii siihen, että pykälät saadaan kirjoitettua hyviksi ja perustuslainmukaisiksi, – pitäisi myös vähän seurata [mietintö]valiokunnan kantoja, että mä en oikein tiedä, että onko se valiokunnan tehtävä, että mun mielestä se on sitten taas ehkä tiedeyhteisön tehtävä tuoda sitä.” (Neuvos H2)⁸⁷

5. Lopuksi

Haastatteluaineiston perusteella on selvää, että valiokuntaneuvosten rooli perustuslakivaliokunnan toiminnassa on selkeästi suurempi, kuin mitä eduskunnan työjärjestyksestä, valiokuntaoppaasta tai oikeuskirjallisuudesta voi päätellä. Lisäksi huomionarvoista on, että moni perustuslakikontrollin ytimessä oleva osapuolikaan ei täysin tarkalleen tiedä valiokuntaneuvosten tosiasiallista roolia, suuresta yleisöstä puhumattakaan.

Virkamiesvallasta puhuttaessa vallalla on tarkoitettu ensisijaisesti vaikutusvaltaa. Valmistelu puolestaan on keskeinen tekijä vaikutusvallalle. Asioiden valmistelu kuuluu virkamiehille, ja valmistelussa pystytään usein rajaamaan ne vaihtoehdot, joista edes keskustellaan ja valmistelu saattaa siten määrittää lopputulosta varsin pitkälle.⁸⁸ Tämän tutkimuksen perusteella on selvää, että asioiden valmistelu perustuslakivaliokunnassa on neuvosten vastuulla. Neuvokset vaikuttavat keskeisesti perustuslainmukaisuuden valvontaprosessin jokaiseen yksittäiseen vaiheeseen. Lisäksi neuvosten roolia leimaava piirre läpi prosessien näyttäisi olevan, että valiokunta tekee muodollisesti päätökset ja neuvosten rooli on toimia asioiden valmistelijana. Valmisteluun liittyvä vaikutusvalta konkreetisoituu PeV:n kohdalla siten, että neuvokset tosiasiallisesti usein päättävät asiantuntijavalinnat ja lausuntojen sisällöt, koska PeV:n jäsenet hyväksyvät neuvosten tekemät asiantuntijaesitykset ja lausuntoluonnokset pitkälti sellaisinaan.

Perustuslakivaliokunnan yksittäisten tehtävien osalta valiokuntaneuvokset vaikuttavat ensinnäkin siihen, kuinka pöytä katetaan: mitkä hallituksen esitykset tulevat perustuslakivaliokuntaan ja ketkä asiantuntijat pyydetään kuultaviksi. Ennen kuin kutsut asiantuntijoille lähetetään, neuvokset tekevät lisäksi asiantuntijoihin liittyvän profiloinnin eli kenen asiantuntemus soveltuu mihinkin

87. Tiedeyhteisö osallistui varsin näyttävästi mietintövaliokunnan pykälämuotoilujen valvontaan tiedustelulakien kohdalla, ks. esim. Helsingin Sanomat, 14.2.2019: Mistä tiedustelulakisotkussa oikein on kysymys? Twiittaavat perustuslakiprofessorit saivat eduskunnan puhemiehen vetämään hätäjarrusta näiden huomioiden vuoksi.

88. Murto 2014, s. 36–37.

kysymykseen. Lisäksi haastatteluista käy selväksi, että sekä neuvokset että myös perustuslakivaliokunnan jäsenet osaavat varsin suurella varmuudella ennustaa eri asiantuntijoiden suhtautumisen esimerkiksi perusoikeuksien rajoittamiseen. Tämän vuoksi asiantuntijavalinnoilla voi olla suuri vaikutus siihen, miten perustuslainmukaisuuskysymys tullaan lopulta ratkaisemaan.

Kun asiantuntijoita on perustuslakivaliokunnassa kuultu, siirrytään lausuntoluonnoksen valmisteluun. Valmistavassa keskustelussa jäsenet ohjeistavat neuvoksia siinä, mihin suuntaan lausuntoluonnos kirjoitetaan. Haastatteluaineistosta tulee selkeästi esiin, että hyvin yleistä on ohjeistaa neuvokset kirjoittamaan lausunto asiantuntijakuulemisten pohjalta (”tältä pohjalta”) ja että välttämättä edes ponnesta ei päätetä valmistavassa keskustelussa. Asiantuntijalausunnot ovat hyvin harvoin täysin yhteneväisiä, joten tällä tavoin neuvoksille itse asiassa jätetään verrattain paljon valtaa lausunnon kirjoittamisessa. Toisaalta tuodaan esiin, että jäseniä kiinnostavissa asioissa neuvoksia ohjeistetaan ja valvotaan varsin tarkasti lausunnon kirjoittamisessa. Toisaalta näissäkin niin sanotuissa kiperissä asioissa neuvoksille voidaan jättää tulkitsijan rooli, ja he kirjoittavat erisuuntiin vetävän valmistavan keskustelun pohjalta valiokunnan tahtotilaa noudattavan lausuntoluonnoksen. Tässäkin neuvoksella on kiistatta liikkumavaraa. Kun asiantuntijat ovat olleet eri mielisiä, valiokunnan jäsenet saattavat lisäksi pyytää neuvoksia kertomaan, kenen asiantuntijan näkemystä olisi perustelluinta seurata. Tällöin lausunto kirjoitetaan sen tulkinnan pohjalta, jota neuvokset pitävät perustelluimpana ja valiokunnan aikaisemman linjan mukaisena. Neuvokset ovat siis lausuntoluonnoksen kirjoittamisessa aivan keskeisessä roolissa. Lausuntoluonnos on kaikkein merkityksellisin, kun valiokunnan lopullisesta kannasta päätetään, sillä se määrää sen, miltä pohjalta neuvotteluja aletaan yli-päätään käymään. Lisäksi lausuntopohjaan on vaikea saada tehtyä muutoksia enää tässä vaiheessa.

Valiokuntaneuvokset päättävät *de facto* monet yksittäiset prosessiin kuuluvat asiat, kun lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta valiokunnassa arvioidaan. Kun kaikki nämä yksittäiset tehtävät yhdistetään, neuvosten käyttämästä valasta tulee kiistatta todella merkittävä perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä. Yleisellä tasolla tämä tutkimus tukee sitä Foucault’inkin tekemää päätelmää, että tosiasiallista vallankäyttöä ei useinkaan ole institutionaalisesti annettu, vaan se liittyy prosesseihin. Tosiasiallinen vallankäyttö mahdollistuu nimenomaan prosessien avulla.⁸⁹

Huomionarvoista on, että vain pieni osa neuvosten tehtävistä on luonteeltaan näkyvää, kuten esimerkiksi kokousten sihteerinä toimiminen. Suurin osa neuvosten tehtävistä on varsin läpinäkymätöntä, kuten esimerkiksi neuvosten asettamat kriteerit kuultavaksi kutsuttaville asiantuntijoille ja heidän asiantunte-

89. Michel Foucault, *The Subject and Power*, s. 326–348 teoksessa James D. Faubion (ed), *Power: The Essential Works of Michel Foucault 1954–1984*. Vol. 3. Penguin 2000, s. 343–345.

muksensa laajuudelle. Merkilläpantavaa on, että neuvosten tehtävät, jotka jäävät läpinäkyvättömiksi, ovat käytännössä varsin merkittävää vallankäyttöä.

Lisäksi neuvosten tosiasiallinen valta valiokunnassa voi olla joko suoraa tai välillistä. Suoraa neuvosten käyttämä valta on esimerkiksi silloin, kun he kertovat valiokunnalle näkemyksensä siitä, mihin suuntaan tai kenen asiantuntijan näkemyksen pohjalta lausunto olisi perustelluinta kirjoittaa. Osa neuvosten käyttämästä vallasta on kuitenkin välillistä. Neuvokset käyttävät valtaansa asiantuntijoiden kautta, sillä neuvokset tosiasiaassa päättävät, keitä asiantuntijoita kuullaan ja minkä tyyppisen asiantuntijaprofilin pohjalta. Tällä tavoin neuvokset voivat vaikuttaa asiantuntijoiden kautta siihen, millaiseen lopputulokseen valiokunta päättyy.

Perustuslakivaliokunnan primaaria asemaa sekä lakien ensisijaisena perustuslainmukaisuuden valvojana että auktoritatiivisempänä perustuslain tulkitsijana on oikeutettu ennen kaikkea demokratiaperiaatteella. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta kuuluu lainsäätäjälle itselleen ja tarkemmin sanottuna yhdelle eduskunnan valiokunnista eli perustuslakivaliokunnalle. Perustuslakivaliokunnan aseman yksi merkittävin oikeuttamistekijä on siis se, että se koostuu kansan valitsemista kansanedustajista.⁹⁰ Tähän demokratiaperiaatteeseen liittyvään perusteluketjuun kuuluisi myös vaatimus siitä, että perustuslakivaliokunnan jäsenet eli demokraattisesti valitut kansanedustajat käyttävät muutakin kuin muodollista päätösvaltaa valiokunnassa. Demokratiaperiaatteeseen istuu aika huonosti tämän tutkimuksen tulokset valiokuntaneuvosten tosiasiallisesta vallankäytöstä liittyen erityisesti valiokunnan päätymin perustuslakitulkintoihin, jotka ovat perustuslainmukaisuuden valvonnan ja yleisemmin oikeusvaltion näkökulmista mitä oleellisimpia.

Valiokuntaneuvokset käyttävät paljon valtaa, joka on tällä hetkellä hyvin näkymätöntä ja välillistä. Valiokuntaneuvosten rooli valiokunnan oikeudellisena neuvonantajana tulisikin avoimesti lisätä suomalaisen perustuslakikontrollin legitiimiyden kriteeriksi. Järjestelmän legitimitietin kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää vaatia valiokuntaneuvosten tosiasialliselta roolilta läpinäkyvyyttä. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunnan neuvosten rooli tulisikin selkeämmin eriyttää muiden valiokuntien neuvosten tehtävistä ja rooleista, ja esimerkiksi valiokuntaoppaasta tai eduskunnan työjärjestyksestä tulisi käydä selkeästi ilmi PeV:n neuvosten rooli valiokunnan oikeudellisena neuvonantajana ja asiantuntijavalintojen valmistelijana.⁹¹

Haastatteluaineisto ilmentää neuvosten roolia myös perustuslakivaliokunnan oikeudellisen arvioinnin puolustajina. Perustuslakikontrollin legitimitietin kannalta on tärkeää, että valiokunta tekee päätöksensä ainoastaan oikeudellisen

90. Ks. esim. Lavapuro 2010, s. 228–230.

91. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että PeV:n lausunnonantotoiminta pitäisi erityisin menetelysäännöin eriyttää muiden valiokuntien toiminnasta, ks. esim. Jyränki – Husa 2012, s. 351.

harkinnan perusteella. Oikeudellisen harkinnan vaatimus tarkoittaa käytännössä sitä, että valiokunnan aikaisempaa linjaa seurataan ja että jäsenet eivät tee päätöksiä eduskuntaryhmänsä ohjaamana tai poliittisin perustein.⁹² Valiokuntaneuvokset turvaavat aivan keskeisesti nimenomaan näitä asioita eli sitä, että valiokunta pysyy oikeudellisen harkinnan puolella pitäytymällä aiemmissa tulkintalinjoissaan ja varmistamalla perusteluketjujen oikeudellisen eheyden.

Liite 1

Haastatteluteemat:

1. Asiantuntijuus
2. Asiantuntijoiden rooli ja asema
3. Asiantuntijamenettely
4. Poliitiikan vaikutus perustuslain tulkintaan
5. EU-asiat perustuslakivaliokunnassa
6. Julkisuus ja media
7. Sosiaalisen median vaikutus valiokunnan ja asiantuntijoiden työhön
8. Prosessi, kuinka lopullinen lausunto työstetään perustuslakivaliokunnassa
9. Nykyistä perustuslakikontrollia koskeva kritiikki
10. Perustuslakivaliokunnan asema ja arvostus yhteiskunnassa

92. Ks. esim. Saraviita 2000 s. 363; Hidén 2008, s. 6; Lavapuro 2009, s. 228; Lavapuro 2010, s. 232.

Role of the Committee Counsel of the Constitutional Law Committee in the system of ex ante review of constitutionality – simply a secretary or a real user of power?

MAIJA DAHLBERG, LL.D., University Lecturer, University of Eastern Finland

In contrast to most European constitutional systems, constitutional review of legislation in Finland is exercised primarily by a parliamentary Committee before the legislation is adopted (ex ante review). The ex post review exercised by Finnish courts is clearly secondary; under section 74 of the Constitution of Finland, the primary and authoritative organ for ensuring the constitutionality of legislation is the Constitutional Law Committee (CLC) of the Parliament of Finland. The Finnish system of constitutional review is thus rather unique, with its legitimacy based mainly on the principle of democracy.

The members of the CLC, who are politicians, are not required to have a legal education (but by custom the chair of the CLC is a lawyer). The Committee Counsel, a civil servant, advises the members of the CLC on the law, with further advice being given by constitutional law experts who are regularly invited to give evidence before the CLC. The Committee Counsel has high-level expertise on constitutional law; he or she helps and advises the members of the CLC and drafts its reports and statements. Furthermore, the Committee Counsel compiles the list of the constitutional law experts who should be heard in respect of each Bill under consideration.

Legal research has to date mainly focused on the role of the experts and the members of the CLC in the Finnish system of constitutional review. The role of the Committee Counsel has been left aside in the legal research. The article focuses on the role of the Committee Counsel in the ex ante review of constitutionality, on the basis of interviews carried out with members of the CLC, legal experts and current and previous Committee Counsels (N=49). The interviews have been analysed against a theoretical framework arising from earlier research focusing on the legitimacy of the review of constitutionality and the power wielded by civil servants.

The main finding of the analysis is that the Committee Counsel influences significantly every part of the process of review of constitutionality. However, the powers of the Counsel are mainly invisible. Therefore, the author suggests that the role of the Committee Counsel should be made visible, for example by amending the Rules of Procedure of the Parliament and admitting the essential role of the Committee Counsel in maintaining the legal focus of the CLC when it deliberates issues of constitutionality.