

# Asiantuntijainstituutio perustuslakivaliokunnassa – valtiosääntöoikeudellisen asiantuntijavallan taustaa, muotoja ja kipukohtia

**HAKUSANAT:** perustuslainmukaisuuden valvonta, perustuslakivaliokunta, valtiosääntöasiantuntijat, asiantuntijavalta, haastattelututkimus

## 1. Johdanto

Suomalaisessa järjestelmässä eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on päävastuu lakien perustuslainmukaisuuden valvonnasta. Järjestelmä on kansainvälisesti katsottuna hyvin ainutlaatuinen, sillä lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on pääsääntöisesti osoitettu tuomioistuimille. Perustuslakivaliokunta koostuu muiden eduskunnan valiokuntien tapaan kansanedustajista ja valiokunnan kokoonpano noudattaa eduskunnan yleistä paikkajakoa. Perustuslakivalvonnan parlamentaarisuutta on oikeuskirjallisuudessa kuvattu kuitenkin varsin näennäiseksi, sillä tosiasiallinen valta perustuslakivaliokunnassa on muilla kuin valiokunnan jäsenillä.<sup>1</sup> Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassa olennaista on oikeudellinen harkinta ja hallitus-/oppositiolinjan pitäminen päätöksenteon ulkopuolella. Valtiosääntöoikeudellisessa harkinnassa kansanedustajista koostuva valiokunta nojautuuakin säännönmukaisesti ulkopuolisten valtiosääntöasiantuntijoiden ja valiokunnan virkamiesten apuun arvioidessaan lakiesityksen suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.<sup>2</sup>

\* *Maija Dahlberg*, OTT, Suomen Akatemian tutkijatohtori ja valtiosääntöoikeuden yliopistonlehtori, Itä-Suomen yliopisto. Kiitän käsikirjoitusta eteenpäin vieneistä kommentteista referee-lausuntojen antajia ja HTT *Ulla Väätästä*. Toinen artikkelini ”Valtiosääntöoikeudellinen asiantuntijuus perustuslakivaliokunnassa” (ilmestyy *Oikeus* 4/2022) on kirjoitettu lähes samaan aikaan tämän artikkelin kanssa. Tämän vuoksi artikkeleissa on yhtäläisyyksiä empiirisen aineiston ja oikeudellisen sääntelyn kuvaamisessa.

1. Ks. Jaakko Husa, Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta ja valtiosääntöuudistus. *Defensor Legis* 2/1998, s. 183–215, 185; Antero Jyränki, Valta ja vapaus. Kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä. Lakimiesliiton Kustannus 1994, s. 213.
2. Huomionarvoista on, että ennakkollinen perustuslainmukaisuuden arviointi kohdistuu lakiehdotukseen, jolloin arviointi on luonteeltaan abstraktia. Abstraktin valvonnan puutteena on se, että siinä on mahdollon hahmottaa kaikkia potentiaalisia lainsoveltamislanteissa esiin nousevia ongelmia perustuslain tai ihmisoikeussopimusten kannalta. Tämän vuoksi jälkikäteen

Valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita kuullaan säännönmukaisesti jokaisessa perustuslakivaliokunnan mietintö- ja lausuntoasiassa. Toisin kuin muissa eduskunnan valiokunnissa, asiantuntijakannat määrittelevät perustuslakivaliokunnan päätöksentekorajat, joiden sisällä valiokunta voi liikkua. Asiantuntijakantojen merkityksellisyys konkretisoituu siinä, että asiantuntijoiden ollessa kannoissaan yksimielisiä valiokunnan on nähty tosiasiasa olevan sidottu tähän kantaan.<sup>3</sup> Valtiosääntöasiantuntijoiden asema suomalaisessa perustuslainmukaisuuden valvonnassa on siten hyvin merkittävä, mutta asiantuntijoiden tosiasiallista vaikutusta valiokunnan päätöksentekoon on tutkittu varsin vähän. Oikeuskirjallisuudessa on tuotu useampaan otteeseen esiin, että perustuslakivaliokunnan asiantuntijavalintoihin, asiantuntijoiden valtaan ja asiantuntijoiden kontrollointiin liittyviä kysymyksiä täytyisi tutkia tarkemmin.<sup>4</sup>

Perustuslakivaliokuntaan kohdistuvaa tutkimusta on tehty poikkeuksellisen runsaasti viime aikoina. On esimerkiksi tutkittu perustuslakivaliokunnan päätöksentekoon ja toimivaltaan liittyviä kysymyksiä<sup>5</sup>, samoin kuin valiokunnan suhdetta mediajulkisuuteen ja politiikan journalismiin.<sup>6</sup> Lisäksi on analysoitu perustuslakivaliokunnan hyödyntämän valtiosääntöoikeudellisen asiantuntijuuden perustaa.<sup>7</sup> Tämä artikkeli rakentuu yhtäältä perustuslakivaliokuntaa koskevan tutkimuksen kokonaisuuteen ja on tietyllä tapaa jatkoa aiemmissa

tuomioistuinkontrollin (perustuslaki 731/1999, PL 106 §) on katsottu täydentävän ennakkollista abstraktia valvontaa. Ks. esim. Ilkka Saraviita, *Perustuslaki*. Talentum 2011, s. 907–921.

3. Ks. esim. Antero Jyränki, *Perustuslakivaliokunta lakien perustuslainmukaisuuden valvojana*. Oikeus 1984, s. 293–297; Mikael Hidén – Ilkka Saraviita, *Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet*. 6. uud. painos. Lakimiesliiton Kustannus 1994, s. 263.
4. Ks. esim. Esko Rieplu, *Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana – Valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vv:n 1907-1972 valtiopäivillä*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja 1973; Pekka Lämsineva, *Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja demokraattinen normikontrolli*, s. 273–288 teoksessa Leena Kartio (toim.), *Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 30 vuotta*. Turun yliopisto 1991, s. 281; Matti Wiberg, *Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana*. *Lakimies* 6/2003, s. 967–991, 988–990; Ilkka Saraviita, *Lisänäkökohtia perustuslakivaliokunnasta lausunnonantajana ja asiantuntijoiden kuulijana*. *Oikeus* 2/2012, s. 299–304, 304.
5. Maija Dahlberg, *Openness of Constitutional Review: A Comparative Analysis of How Transparency is Ensured in Ex Ante Constitutional Review*. 3 *European Yearbook of Constitutional Law* 2021, s. 155–196 (Dahlberg 2021a); Maija Dahlberg, *Perustuslakivaliokunnan valiokunta-neuvosten rooli perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä – valiokunnan työrukkanen vai merkittävä vallankäyttäjät?* *Lakimies* 5/2021, s. 745–784 (Dahlberg 2021b); Tomi Tuovinen, *Eduskunnan perustuslakivaliokunta Euroopan komission lainsäädäntöehdotuksen oikeusperustan arvioitsijana*. *Oikeus* 3/2021, s. 277–296.
6. Timo Harjuniemi – Maija Dahlberg – Anu Kantola, *Sanattomien sopimusten puolustajat: eduskunnan perustuslakivaliokunnan suhde mediajulkisuuteen*. *Media & Viestintä* 2/2022, s. 1–23; Maija Dahlberg – Timo Harjuniemi, *Politiikan ”kuninkaantekijä” – politiikan journalismin suhde eduskunnan perustuslakivaliokuntaan*. *Lakimies* 2/2022, s. 265–289.
7. Maija Dahlberg, *Valtiosääntöoikeudellinen asiantuntijuus perustuslakivaliokunnassa*. *Oikeus* 4/2022.

tutkimuksissa esitetyille havainnoille. Toisaalta artikkeli on myös itsenäinen työ, sillä se paneutuu uuteen kysymykseen – valtiosääntöasiantuntijoiden vallankäyttöön perustuslakivaliokunnassa.

Analysoin tässä artikkelissa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä valtiosääntöasiantuntijoiden vallankäytön näkökulmasta. Ensimmäiseksi selvitän, mikä mahdollistaa asiantuntijoiden vallan perustuslakivaliokunnassa ja minkälaisesta vallasta on kyse. Toiseksi vastaan kysymykseen, kuinka asiantuntijavalta jakautuu perustuslakivaliokunnassa ja millä tavoin asiantuntijat käyttävät valtaa. Kolmanneksi selvitän, kuinka asiantuntijoiden valtaa kontrolloidaan ja mitä yleisempiä seurauksia asiantuntijavallalla perustuslakivaliokunnan kohdalla on. Tarkastelen perustuslakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden valtaa perustuslainmukaisuuden valvonnassa empiirisen aineiston valossa. Empiirinen aineisto koostuu sekä valiokunnan jäsenten, puheenjohtajien ja valiokuntaneuvosten että valiokunnan kuultavana toimivien oikeudellisten asiantuntijoiden teemahaastatteluista (N=49).

## 2. Aineisto

Tämän artikkelin aineistona on 49 teemahaastattelua, jotka keräsin marraskuun 2019 ja lokakuun 2020 välisenä aikana. Tutkimushankkeeni keskiössä on perustuslakivaliokunnan asiantuntijainstituutio ja yleisemmin perustuslain tulkintaan ja perustuslainmukaisuuden valvontaan liittyvät legitimiys- ja läpinäkyvyyssymykset.<sup>8</sup> Tässä artikkelissa keskityn tutkimushankkeeni ydinkysymykseen, joka on perustuslakivaliokunnan asiantuntijainstituutio ja asiantuntijoiden valta perustuslainmukaisuuden valvonnassa.

Haastateltavat jakautuvat kolmeen pääryhmään: asiantuntijoihin (28), perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvoksiin (7) ja perustuslakivaliokunnan jäseniin eli kansanedustajiin (14). Valtaosa haastateltavista, joille haastattelupyynnön lähetin, suostui haastatteluun. Kaiken kaikkiaan haastateltavista 14 oli naisia ja 35 miehiä.

Haastattelin 28 henkilöä, jotka ovat toimineet aktiivisesti perustuslakivaliokunnan hyödyntäminä oikeudellisina asiantuntijoina. Keräsin tiedot perustuslakivaliokunnan kuultavina toimineista asiantuntijoista 2015, 2016, 2017 ja 2018 valtiopäivillä. Tehdessäni asiantuntijavalintoja taustatietona toimivat myös oikeuskirjallisuudessa esitetyt tilastot valiokunnan eniten kuulemista asiantun-

8. Suomen Akatemian rahoittama (pääötönumero 332669) kolmivuotinen (1.9.2020–31.8.2023) tutkijatohtorin tutkimushanke ”Kohti kokonaisvaltaisempaa käsitystä perustuslain tulkinnasta – perustuslakikontrollin läpinäkyvyys ja legitimiys Suomessa”.

tijoista.<sup>9</sup> Haastattelin tilastoissa mainitut perustuslakivaliokunnan eniten kuulemat asiantuntijat vuodesta 2003 lähtien. Otin myös tilastojen perusteella mukaan substanssioikeuden, esimerkiksi rikosoikeuden tai eurooppaoikeuden asiantuntijoita, jotka olivat käyneet useamman kerran yhden vaalikauden aikana perustuslakivaliokunnan kuultavana. Mukana ovat myös eri sukupolvia edustavia asiantuntijoita, ja haastateltavissa on sekä 1980-luvulta että 2010-luvulta lähtien toimineita asiantuntijoita.<sup>10</sup> Asiantuntijoiden anonymiteetin varmistamiseksi en jaottele asiantuntijoita sen mukaan, ovatko he substanssioikeuden asiantuntijoita tai minä ajanjaksona heidän kuulemisensa perustuslakivaliokunnassa on alkanut.<sup>11</sup> Tässä artikkelissa tarkoitin nuoremman sukupolven asiantuntijoilla niitä perustuslakiasiantuntijoita, jotka ovat aloittaneet perustuslakivaliokunta-kuulemiset 2000-luvusta alkaen. Vanhemman sukupolven asiantuntijoilla viittaa puolestaan asiantuntijoihin, jotka ovat käyneet valiokunnan kuultavana vähintään 1990-luvulta alkaen.

Asiantuntijaryhmän lisäksi haastattelin perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvoksia. Valiokuntaneuvokset ovat valiokunnan juristitaustaisia virkamiehiä, jotka pysyvät virassaan yli vaalikausien. Lisäksi moni on joko aloittanut oikeustieteiden jatko-opinnot tai väitellyt oikeustieteen tohtoriksi. Suurin osa valiokuntaneuvoksista on aiemmin työskennellyt oikeusministeriön lainvalmistelutehtävissä tai valiokuntaneuvoksena muissa valiokunnissa. Neuvosten keskeisin tehtävä on kirjoittaa valiokunnan lausunnot ja mietinnöt sekä tehdä esitykset kuultavista asiantuntijoista. Haastattelin suurinta osaa sekä nykyisistä että entisistä, 2000-luvun alusta lähtien työssä olleista valiokuntaneuvoksista. Valtaosa entisistä ja nykyisistä valiokuntaneuvoksista suostui haastatteluun.

Lopuksi haastattelin kansanedustajia, jotka ovat joko toimineet tai toimivat parhaillaan perustuslakivaliokunnan jäsenenä ja puheenjohtajina.<sup>12</sup> Haastatellut perustuslakivaliokunnan jäsenet ovat joko viime (2015–2019) tai nykyisen (2019–2023) vaalikauden aikaisia vara- tai varsinaisia perustuslakivaliokunnan jäseniä. Lähetin haastattelupyynnön eduskuntaryhmien valiokuntavastaaville, ja sain haastateltaviksi perustuslakivaliokunnan varsinaisia jäseniä tai varajäse-

9. 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. 158–159; Esko Riepula – Jukka Kultalahti – Teuvo Pohjolainen, *Kenellä valta valtiossa – Kuninkaiden ja säätyjen vallasta kansan valtaan*. Vastapaino 2019, s. 328–329; Wiberg 2003, s. 979–982.

10. Perustuslakivaliokunnan substanssioikeuden asiantuntijoissa oli eniten valinnanvaraa, sillä moni oikeustieteen tutkija käy valiokunnassa kuultavana satunnaisesti ja vain tietyn oikeudenalan erityiskysymyksiä käsiteltäessä (esim. vero-oikeus, rikosoikeus, ympäristöoikeus, lapsioikeus, koulutusoikeus ja työoikeus).

11. Viittaa haastateltuihin asiantuntijoihin yhtenä ryhmänä (”Asiantuntija”), vrt. Dahlberg 2021b, s. 750–752.

12. Viittaa haastateltuihin perustuslakivaliokunnan jäseniin ja puheenjohtajiin yhtenä ryhmänä (”jäsen”).

niä yhtä puoluetta lukuun ottamatta kaikista puolueista. Huomionarvoista oli, että valiokunnan jäsenissä oli eniten haastateltavia, jotka jättivät reagoimatta haastattelupyyntöihin, ja täten epäsuoria kieltäytymisiä tuli jonkun verran. Valiokunnan puheenjohtajista haastattelin sekä entisiä että nykyisiä vara- ja varsinaisia puheenjohtajia. Vain yksi tähän ryhmään kuuluva haastateltava kieltäytyi haastattelusta. Puheenjohtajien ja rivijäsenten kesken ei ollut eroja siinä, kuinka he näkevät asiantuntijuuden tai asiantuntijoiden aseman ja tehtävät perustuslakivaliokunnassa. Tämän vuoksi en tee erottelua sen välillä, onko haastateltu henkilö valiokunnan puheenjohtajistoon kuuluva vai rivijäsen.<sup>13</sup>

Tein haastattelut itse ja haastattelin henkilöt kahden kesken. Haastattelut kestivät 1–3 tuntia. Koronapandemian kiihtymisvaiheessa jouduin luopumaan kasvokkain tehdyistä haastatteluista, ja osan haastatteluista tein etänä joko verkon tai puhelimen välityksellä. Lopulta kasvokkain tehtyjä haastatteluja oli yhteensä 43, ja 6 haastattelua tein verkon tai puhelimen välityksellä. Etänä tehdyt haastattelut vastasivat pääosin kasvokkain tehtyjä haastatteluja. Eroa ei ollut esimerkiksi siinä, kuinka avoimesti haastateltavat puhuivat. Haastattelut olivat puolistrukturoituja teemahaastatteluja. Tämä tarkoittaa, että haastatteluissa oli ennalta valmisteltuja ja tutkimuksen teemaan liittyviä aiheita. Haastateltavat puhuivat vapaasti annetuista teemoista. Lisäksi olin varautunut esittämään haastateltaville tarkentavia kysymyksiä keskustelussa esille nousseista aiheista. Pysin tällä tavoin mahdollisimman vapaamuotoisiin ja aiheen kokonaisvaltaisen käsitelyn mahdollistaviin haastattelutilanteisiin.<sup>14</sup>

Tavoittelin haastatteluaineistolla perustuslakivaliokunnan asiantuntijainstituutioon liittyvien keskeisten käytäntöjen ja toimintatapojen selvittämistä. Ainoastaan haastatteleamalla perustuslakivaliokunnan keskeisiä toimijoita voin saada kokonaiskuvan esimerkiksi siitä, mikä vaikutus asiantuntijoiden lausunnoilla on valiokunnan päätöksentekoon ja millaisia vaikutuskeinoja asiantuntijoilla ylipäänsä on.<sup>15</sup>

Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Analysoin haastatteluaineiston sisällöllisesti sekä perustuslakivaliokunnan toimintaa että asiantuntijavaltaa koskevan tutkimuskirjallisuuden avulla. Lisäksi analysointiin vaikuttivat aineistosta esiin nousevat huomiot. Analysointi oli siten paitsi teoria- myös aineistolähtöis-

13. Vrt. Dahlberg 2021b, s. 751–752.

14. Jari Eskola – Esko Suoranta, Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino 1998, s. 86–88; Sirkka Hirsjärvi – Helena Hurme, Haastattelututkimus: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus 2010, s. 47.

15. Ks. lisää esim. Anita Saaranen-Kauppinen – Anna Puusniekka, Menetelmäopetuksen tietovaranto KvaliMOTV: kvalitatiivisten menetelmien verkko-oppikirja. Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston julkaisuja 2009, s. 52–54.

tä.<sup>16</sup> Lisäksi aineiston analyysissä kiinnitin huomiota myös erilaisuuksien esiin nostamiseen sekä eri ryhmien välillä että ryhmien sisällä.

Luottamuksellisuuden ja yksityisyydensuojan vuoksi viittaan haastatteluihin vain haastateltavan taustaryhmän mukaan (Neuvos, Jäsen, Asiantuntija) sekä sattumanvaraisin numeroin.<sup>17</sup> Lisäksi suorista sitaateista olen poistanut kohtia, joiden perusteella yksittäisten haastateltavien tunnistaminen olisi mahdollista. Lisäksi olen poistanut sitaateista murteita ja puhekielisyttä, ja suorat sitaatit on merkitty kursiivein ja lainausmerkein.

Kaikissa ryhmissä osa vastaajista oli varsin lyhytsanaisia, ja he kuvailivat asiantuntijoiden vaikutusta valiokunnan päätöksentekoon varsin muodollisesti ja oppikirjamaisesti. Osa asiantuntijoista häiritsi puhua asiantuntijoiden valankäytöstä, koska heidän mielestään sellaista ei perustuslakivaliokunnassa ole. Toisaalta osa haastateltavista pohti hyvin avoimesti esimerkiksi oikeuden ja politiikan välistä suhdetta perustuslakivaliokunnassa, kuinka asiat niin sanotusti kirjeen ulkopuolella valiokunnassa ratkaistaan ja millaisia vaikuttamiskeinoja asiantuntijoilla perustuslakivaliokunnassa on.

### 3. Asiantuntijat yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja erityisesti perustuslakivaliokunnassa

#### 3.1. Asiantuntijavalta yhteiskunnallisessa päätöksenteossa

Tutkijoiden ja asiantuntijoiden osallistuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoprosessiin on arkipäivää nykdemokratiassa. Tutkimuskirjallisuudessa on esitetty havaintoja eräänlaisesta epistokratian eli ”tietävien vallan” noususta: tietellä ja tutkijoilla nähdään olevan yhä enemmän vaikutusvaltaa ja painoarvoa poliittisessa päätöksenteossa.<sup>18</sup> Samaan aikaan asiantuntijatietoa myös kyseen-

16. Eskola – Suoranta 1998, s. 185–188; Anu Puusa, Laadullisen aineiston analysointi, s. 114–125 teoksessa Anu Puusa – Pauli Juuti (toim.), Menetelmäviidakon raivaajat. Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan. JTO 2011, s. 119–123. Ks. myös Herbert M. Kritzer (ed), *Advanced Introduction to Empirical Legal Research*. Edward Elgar 2021; Lisa Webley, *Qualitative Approaches to Empirical Legal Research*, s. 926–950 teoksessa Peter Cane – Herbert M. Kritzer (eds), *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*. Oxford University Press 2010.

17. *Neuvos1–7* (haastateltu valiokuntaneuvos 1 – haastateltu valiokuntaneuvos 7), *Jäsen1–14* (haastateltu valiokuntajäsen 1 – haastateltu valiokuntajäsen 14), *Asiantuntija1–28* (haastateltu asiantuntija 1 – haastateltu asiantuntija 28).

18. Ks. esim. Johan Christensen – Stine Hestvedt, *Expertisation or greater representation? Evidence from Norwegian advisory commissions*. *European Politics and Society* 2019, s. 82–100; Johan Christensen, *Economic knowledge and the scientization of policy advice*. *Policy Sciences*

alaistetaan sekä päättäjien keskuudessa että julkisessa keskustelussa.<sup>19</sup> Asiantuntijoiden asemaa koskevassa tutkimuksessa on nostettu esiin, että tutkijoiden tosiasialliseen rooliin poliittis-hallinnollisessa valmistelussa liittyy useita avoimia kysymyksiä kuten, mikä on tutkijoiden tosiasiallinen asema ja vaikutus poliittisia päätöksiä valmisteltaessa. Tarve empiiriselle tutkimukselle on esitetty esimerkiksi kysymällä, miten tutkijat mieltävät roolinsa ja tutkitun tiedon hyödyntämisen päätösten valmistelussa.<sup>20</sup>

Asiantuntijoiden osallistumista poliittisen päätöksenteon valmisteluun on perusteltu ennen kaikkea sillä, että yhteiskunnallisen rationaalisen päätöksenteon täytyy perustua tutkittuun, objektiiviseen ja riippumattomaan tietoon. Tällä tavoin poliittiset päätöksentekijät saavat myös legitimitettiin tehdyille päätöksille ja päätöksentekoprosesseille sekä varmistavat päätösten vaivattomamman toimeenpanon.<sup>21</sup> Toisaalta on tuotu myös esiin, että tiedolla johtaminen ei ole täysin ongelmatonta. Tietopohjainen politiikka on antanut esimerkiksi enemmän vastuuta asiantuntijoille, jolloin toisinaan hyvinkin epävarman asiantuntijatiedon perusteella määritellään politiikan reunaehdot.<sup>22</sup> Asiantuntijatiedon kasvavaa merkitystä poliittisessa päätöksenteossa on kutsuttu myös varjohallinnaksi, jossa ei niinkään korosteta asiantuntijoiden valtapyrkimyksiä, vaan sitä kuinka tieteellistä tutkimusta voidaan käyttää poliittisten päätösten suojaverhona.<sup>23</sup>

2018, s. 291–311; Frank Vibert, *The rise of the unelected. Democracy and the new separation of powers*. CUP 2007.

19. Ks. esim. John Clarke – Janet Newman, 'People in this country have had enough of experts': Brexit and the paradoxes of populism. *Critical Policy Studies* 2017, s. 101–116; Frank Fischer, *Democracy and expertise: reorienting policy inquiry*. Oxford University Press 2009; Sheila Jasanoff, *Quality control and peer review in advisory science*, s. 19–35 teoksessa Justus Lentsch – Peter Weingart (eds), *The politics of scientific advice*. CUP 2011.
20. Anne Maria Holli – Saara Turkka, *Tieteen muuttuva rooli korporatistisessa neuvonannossa*. *Politiikka* 1/2021, s. 54–81, 55–56 ja 71. Asiantuntijuudessa voidaan painottaa joko tieteellistä asiantuntijuutta tai viran tai käytännön kautta tulevaa asiantuntijuutta, ks. esim. Eero Murto, *Virkamiesvaltaa? Ministerien ja virkamiesten väliset valtasuhteet Suomessa viime vuosikymmenien aikana*. Tampere University Press 2014.
21. Ks. esim. Aaron Wildasky, *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Little Brown 1979; Holli – Turkka 2021, s. 58–59; Johan Christensen, *Expert knowledge and policy-making: a multi-disciplinary research agenda*. *Policy & Politics* 3/2021, s. 455–471, 461 (Christensen 2021a); Pier Domenico Tortola – Silvana Tarlea, *The power of expertise: gauging technocracy in EMU reform negotiations*. *Journal of European Public Policy* 12/2021, s. 1950–1972, 1952.
22. Mikko J. Poutanen – Tapio Juntunen – Mikko Lahtinen, *Tutkija ja tiede suomalaisessa yhteiskunnassa vuonna 2020*. *Politiikka* 1/2020, s. 3–8, 4; Antti Ronkainen, *Rinteen hallituksen tietopohjaisuuden epätietoinen romahdus*. *Suomen Kuvalehti*, 25.11.2019, <https://suomenkuvalehti.fi/vallan-mahotonta/rinteen-hallituksen-tietopohjaisuuden-epatietoinen-romahdus/> (luettu 27.6.2022).
23. Hanna Ylöstalo, *Asiantuntijavalta politiikassa*. *Politiikasta*, 20.3.2020, <https://politiikasta.fi/asiantuntijavalta-politiikassa/> (luettu 27.6.2022) (Ylöstalo 2020a).

Tutkimukseen ja tietoon perustuvan päätöksenteon pitäisi lisätä politiikan ja poliittisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä, mutta se saattaa lisätä erikoistuneiden asiantuntijoiden valtaa ja sulkea kansalaisyhteiskuntaa poliittisen keskustelun ulkopuolelle. Tämän vuoksi on tuotu esiin, että myös asiantuntijoiden vallasta tulisi käydä avointa, julkista ja moniäänistä keskustelua.<sup>24</sup> On kuitenkin selvää, että neuvonannon ja päätöksenteon raja on varsin häilyvä, jolloin myös asiantuntijavallan paikantaminen voi olla lähes mahdoton tehtävä. Onkin ehdotettu, että asiantuntijavallan sijaan pitäisi puhua asiantuntijoiden *vaikutusvallasta*. Tällä tavoin asiantuntijoihin kohdistuva tutkimus on paremmin hahmotettavissa.<sup>25</sup>

Ongelmana asiantuntijavallassa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa on ensinnäkin, että valta, joka kuuluisi demokraattisesti valituille henkilöille, valuukin pienen asiantuntijajoukon käsiin. Toiseksi asiantuntijat eivät ole vastuussa ratkaisustaan kenellekään ja lisäksi asiantuntijavetoisessa päätöksenteossa ratkaisut tehdään usein julkisuudelta piilossa. Tämän vuoksi asiantuntijoiden valtaa täytyy voida rajoittaa esimerkiksi huolehtimalla asiantuntijavallan kontrolloinnista.<sup>26</sup>

Oikeustiede poikkeaa esimerkiksi luonnontieteistä siinä, että oikeustiede ei tuota ehdottomia ja uudestaan täysin toisinnettavia tutkimustuloksia. Oikeustiede on tulkinta- ja argumentaatiotiede ja erisuuntaiset oikeudelliset johtopäätökset ovat hyvin tavallisia esimerkiksi tuomioistuimissa. Tämä oikeustieteen perusluonne on otettava huomioon myös oikeudellista asiantuntijavaltaa tutkittaessa: oikeudelliset asiantuntijat voivat päätyä varsin perustellusti erityyppisiin painotuksiin ja johtopäätöksiin ratkaistessaan oikeudellisia kysymyksiä. Lisäksi on täysin selvää, että oikeudellisella asiantuntijalla on oma arvomaailma ja käsitys yhteiskunnasta, mikä ei voi olla vaikuttamatta siihen, millaisia tulkintoja hän pitää perustelluimpana.<sup>27</sup> Oikeudellista neuvonantoa voidaan lähestyä myös

24. Hanna Ylöstalo, Depoliticisation and Repoliticisation of Feminist Knowledge in a Nordic Knowledge Regime: The Case of Gender Budgeting in Finland. *Nordic Journal of Feminist and Gender Research* 2/2020, s. 126–139 (Ylöstalo 2020b); Anna Leander – Tanja Aalberts, Introduction: The Co-Constitution of Legal Expertise and International Security. *Leiden Journal of International Law* 2013, s. 783–792, 792.

25. Christensen 2021a, s. 463–465; Tortola – Tarlea 2021, s. 1951.

26. Tortola – Tarlea 2021, s. 1952–1953; Johan Christensen, Experts in Global Governance: Powerful Technocrats or Useful Idiots? *The Global Blog* 2021, <https://theglobal.blog/2021/12/17/experts-in-global-governance-powerful-technocrats-or-useful-idiots/> (luettu 30.6.2022) (Christensen 2021b).

27. Ks. lisää Anna Elomäki – Anni Marttinen, Talouskuri ja byrokraattinen asiantuntijavalta: Eurooppalaisen ohjauksen toimeenpano ja merkitys Suomessa. *Poliittinen talous* 1/2021, s. 41–71, 49; Raimo Siltala, Kymmenen teesiä oikeustieteen metodiopista ja oikeustieteellisestä tutkimuksesta, osa I ja II. *Oikeus* 1999, s. 265–285 ja s. 385–409.



Kaarlo Tuorin ajatuksella oikeustieteen kaksoiskansalaisuudesta, jossa oikeustieteen tutkija liikkuu sekä tieteellisten että oikeudellisten käytäntöjen puolella.<sup>28</sup>

Perustuslakiin liittyvät tulkintakysymykset liittyvät usein hyvin läheisesti poliittisiin arvovalintoihin, esimerkiksi siihen kuinka vahvana yksilön vapaus tai valtion rooli ymmärretään. Tämä johtuu perustuslain luonteesta: perustuslaki sisältää poliittista vallankäyttöä ja poliittista toimintaa ohjaavan, sääntelvän ja rajoittavan normiston. Perustuslaki säätelee myös yksityisen ja julkisen välisestä suhteesta. Perustuslaki sääntelee erityisesti perusoikeussäännöstönsä kautta, paitsi koko julkisen vallan koneiston toimintaa, myös kaikkien Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevien henkilöiden yhteiskunnallisia suhteita. Muista oikeudenaloista poiketen valtiosääntöoikeus tutkimusalana sijoittuu oikeudellisen näkökulman lisäksi myös laajempaan yhteiskuntapoliittiseen tutkimukseen, koska valtiosääntöoikeus nivoo yhteen poliittisen päätöksentekojärjestelmän ja oikeusjärjestyksen ja joutuu siten tekemisiin vahvojen arvolatausten kanssa. Perustuslakitulkinnoissa on pidettävä mielessä, että tulkintoja voi ohjata ideologinen tai yhteiskuntapoliittinen kanta ja eri suuntiin vetävät kannat voivat molemmat olla oikeudellisesti perusteltuja.<sup>29</sup>

Perustuslakiasiantuntijoiden käyttämää valtaa on tutkittu hyvin vähän. Perustuslakiasiantuntijuutta on lähestytty ainoastaan *Esko Riebulan* väitöskirjassa vuonna 1973. Riepula puhuu suoraan perustuslakivaliokunnan päätöksentekoon liittyvästä asiantuntijavallasta. Perustuslakivaliokunnan kohdalla asiantuntijoiden valta on oikeudellisten asiantuntijoiden valtaa, jolloin ongelmaksi muodostuu rajan vetäminen oikeudellisten ja ei-oikeudellisten kysymysten välille. Riepula päätyikin tutkimuksessaan siihen, että valtiosääntöasiantuntijat ratkaisevat muitakin yhteiskunnallisia ongelmia kuin (valtiosääntö)oikeudellisia ongelmia, ja pitää tätä demokratian kannalta varsin haastavana.<sup>30</sup>

Kansainvälisissä tutkimuksissa on kuvattu, kuinka perustuslakiasiantuntijat käyttävät tahtomattaankin yhteiskunnallista valtaa esittäessään kantansa, kuinka jokin perustuslaillinen ongelma tulisi ratkaista.<sup>31</sup> Suomalaisessa ennakkolisessä perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä perustuslakiasiantuntijoilla on korostettu asema antaa arvio käsittelyssä olevan lakiesityksen suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tässä asiantuntijat käyttävät

28. Kaarlo Tuori, Kriittinen oikeuspositivismi. WSOY 2000, s. 160–162 ja s. 304; Kaarlo Tuori, Two Challenges to Normative Legal Scholarship. *Scandinavian Studies in Law* 2008, s. 178–202. Verotutkijoiden kaksoisroolista verosuunnittelua tarjoavien yritysten työntekijöinä ja tieteellisinä vero-oikeuden tutkijoina, ks. Santtu Raitasuo, Oikeustiedettä vai asianajoa? Kriittisiä näkökulmia vero-oikeuden tutkimukseen. Helsingin yliopisto 2022.

29. Antero Jyränki, Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. 3. painos. Talentum 2003, s. 13–19; Jaakko Husa – Antero Jyränki, Valtiosääntöoikeus. Systemaattinen yleisesitys Suomen valtiosäännöstä. 2. uud. painos, Kauppakamari 2021, s. 69–71 ja s. 78–79.

30. Riepula 1973, s. 304–306 ja s. 315.

31. Ks. esim. Jan Komárek, Freedom and Power of European Constitutional Scholarship. *European Constitutional Law Review* 2021, s. 422–441.

tahtomattaankin merkittävää yhteiskunnallista valtaa ja vaikuttavat vähintäänkin välillisesti tulevan lainsäädännön sisältöön. Valtiosääntöoikeuden asiantuntijat antavat siten perustuslakitulkinnoillaan raamit poliittiselle päätöksenteolle ja sille, millaisia poliittisia ratkaisuja voidaan yhteiskunnassa ylipäänsä tehdä. Kriittisen tarkastelun kohteeksi nousee perustuslakiasiantuntijoiden vaikutusvalta perustuslakivaliokunnan päätöksentekoon: miten paljon asiantuntijat vaikuttavat valiokunnan lopullisiin perustuslainmukaisuuspäätöksiin ja mitä mahdollisia seurauksia asiantuntijavallalla on?

Demokraattisissa järjestelmissä asiantuntijoiden tehtävänä on pääasiallisesti tuottaa tietoa päätöksentekijöille.<sup>32</sup> Asiantuntijoiden rooli poliittisten päätösten valmistelussa ei kuitenkaan tyhjene tähän, vaan tutkijat käyttävät valmistelutyöryhmissä selkeästi myös neuvottelu- ja päätäntävaltaa. Tällä tarkoitan vaikutusvaltaa siihen, mihin lopputulokseen valmistelussa päädytään.<sup>33</sup> Tutkijoilla onkin nähty olevan eräänlainen kaksoisrooli yhtäältä asiantuntijoina, jotka tarjoavat tutkittua tietoa päätöksenteon tueksi. Toisaalta tutkijoiden on tiedon tarjoamisen lisäksi myös nähty toimivan tosiasiallisesti päätöksenteon osallisina.<sup>34</sup> Tämän artikkelin tarkoituksena on omalta osaltaan tehdä näkyväksi sitä osa-aluetta oikeudellisten asiantuntijoiden työskentelystä, missä vaikutetaan perustuslakivaliokunnan lopullisiin linjauksiin.

### 3.2. Asiantuntijakuuleminen perustuslakivaliokunnassa: oikeudellinen sääntely ja menettely

Eduskunnan työjärjestyksen (40/2000, TJ) 37 §:n mukaan ”valiokunta voi kuulla asiantuntijoita.” Huomionarvoista on, että asiantuntijoiden kuulemista eduskunnan valiokunnassa ei ole säädetty kovinkaan velvoittavaan muotoon. Kuitenkin esimerkiksi perustuslakivaliokunnan toiminnan kannalta on täysin oleellista, että asiantuntijoita kuullaan. Nimittäin perustuslakivaliokunnassa valiokunnan tehtävä on arvioida lakiesityksen suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin, ja valiokunnan kansanedustajajäsenille perustuslainmukaisuuden arviointi ilman oikeudellisten asiantuntijoiden apua olisi vaikea, ellei jopa mahdoton tehtävä. Asiantuntijakuuleminen onkin edellytys sille, että perustuslakivaliokunta voi ylipäänsä suorittaa sille perustuslain 74 §:n mukaisen lakien perustuslainmukaisuuden valvontatehtävän. Täten eduskunnan työjärjes-

32. Ks. esim. Ylöstalo 2020a.

33. Ks. Holli – Turkka 2021, s. 59.

34. Holli – Turkka 2021, s. 59. Myös oikeustieteessä on tuotu esiin näkemys aktiivisesti vaikuttavasta oikeudellisesta asiantuntijasta, ks. lisää esim. Matthew Windsor, *Consigliere or Conscience? The Role of the Government Legal Adviser*, s. 355–388 teoksessa Jean d’Aspremont – Tarcisio Gazzini – André Nollkaemper – Wouter Werner (eds), *International Law as a Profession*. CUP 2017, s. 387.

tyksen luoma kuva asiantuntijoiden kuulemisesta ei täysin vastaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä, sillä perustuslakivaliokunta kuulee säännönmukaisesti useampaa valtiosääntöasiantuntijaa, kun se antaa lausuntonsa lakiehdotusten ja muiden sille kuuluvien asioiden perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.<sup>35</sup>

Eduskunnan valiokuntaoppaan mukaan valiokunnissa tapahtuvan asiantuntijoiden kuulemisen tarkoituksena on tuottaa tosiasiatietoa päätöksenteolle, turvata päätöksenteon hyväksyttävyyden, pätevyys ja legitimiisyys sekä luoda perusteita poliittisille kompromisseille. Lisäksi valiokuntaoppaassa kiinnitetään huomio siihen, että valiokunnissa kuullaan ”sovelias määrä asiantuntijoita”. Lisäksi oppaassa korostetaan, että asiantuntijamenettelyssä on tärkeää huolehtia tiedonhankinnan monipuolisuudesta ja tasapuolisuudesta.<sup>36</sup> Asiantuntijavalinnoista säännellään siten varsin yleisellä tasolla ja kaikkia valiokuntia ajatellen. Kuitenkin perustuslakivaliokunnassa on kehittynyt omanlaisensa tapaoikeudellinen käytäntö asiantuntijoiden kuulemisesta.

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijainstituution syntyyn ovat varsin praktiset syyt. Autonomian aikana aina vuoteen 1919 monet valtiosääntöasiantuntijat, kuten *Leo Mechelin* ja *K.J. Ståhlberg*, olivat kansanedustajia ja senaattoreita ja perustuslakivaliokunnan jäseniä. Vähitellen valiokunta jäi vaille näitä juristijäseniä, joten 1920-luvulta alkaen se alkoi kuulla ulkopuolisia asiantuntijoita lakien perustuslainmukaisuuskysymyksissä. 1970-luvulle tultaessa perustuslakivaliokunnan asiantuntijainstituutio kehittyi vakiintuneeksi, ja sen katsotaan muodostaneen elimellisen osan perustuslakivaliokunnan toimintaa. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöasiantuntijoina on tavanomaisesti kuultu valtiosääntöoikeuden professoreita ja muita tutkijoita. Lähtökohtana perustuslakivaliokunnassa on ollut, että valiokunta myös noudattaa asiantuntijoiden näkemyksiä perustuslainmukaisuuden arvioinnissa.<sup>37</sup> Asiantuntijoiden asemaa perustuslakivaliokunnassa on luonnehdittu siten, että valiokunta on lähes täysin sidoksissa asiantuntijoiden kannanottoihin.<sup>38</sup>

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen poikkeaa käytännöistä muissa eduskunnan substanssivaliokunnissa, joissa asiantuntijoita kuullaan eri intressiryhmistä, eikä kuulemisella ole samanlaista suoraa vaikutusta valiokunnan päätöksentekoon. Perustuslakivaliokunnan toiminnan ja tehtävien

35. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta käytännöstä kuulla asiantuntijoita, ks. esim. Jyränki 2003, s. 400–406; Ilkka Saraviita, Perustuslakivaliokunnan rooli perusoikeusjärjestelmän kehittämässä, s. 31–71 teoksessa Liisa Nieminen (toim.), Perusoikeudet Suomessa. Kauppakaari 1999, s. 43–45.

36. Valiokuntaopas 2019: valiokuntien yleiset ohjeet (annettu 11.12.2019). Eduskunnan kanslian julkaisu 4/2019, s. 90–91.

37. Ks. esim. Rieppala 1973, s. 307–311; Jyränki 2003, s. 397–398; Rieppala – Kultalahti – Pohjolainen 2019, s. 326–330.

38. Rieppala 1973, s. 319.

poiketessa muista valiokunnista oikeuskirjallisuudessa on useampaan otteeseen ehdotettu, että perustuslakivaliokunnan erityispiirteet esimerkiksi asiantuntijamenettelyn osalta erottuisivat valiokuntaoppaasta.<sup>39</sup>

## 4. Tulokset

### 4.1. Asiantuntijavallan perusta perustuslakivaliokunnassa

Asiantuntijavalta perustuslakivaliokunnassa mahdollistuu sitä kautta, että asiantuntijoiden toimivallan ja aseman oikeudellinen sääntely on varsin avointa ja täsmentymätöntä. Kuten aiemmin totesin, asiantuntijoiden valiokuntakuulemisesta säännellään varsin yleisellä tasolla eduskunnan työjärjestyksessä ja valiokuntaoppaassa. Väljä ja avoin sääntely mahdollistaa valtiosääntöasiantuntijoiden aseman ja vallan muodostumisen vakiintuneiden käytäntöjen ja eri toimijoiden kautta.<sup>40</sup>

Asiantuntijavallan kasvaminen on mahdollista siten, että asiantuntijoita pyydetään ensin määrittelemään asiassa olevat ongelmat ja sitten ehdottamaan ratkaisuja näihin ongelmiin. Poliitikoilla voi lisäksi olla suuri kynnys kyseenalaistaa asiantuntijoiden avulla saavutettuja kompromisseja.<sup>41</sup> Nämä aikaisemmissa tutkimuksissa tehdyt havainnot saavat tukea haastatteluistani. Neuvokset painottavat, että asiantuntijoita ei ohjeisteta, mihin kysymyksiin valiokunta odottaa asiantuntijan kannanottoa, vaan asiantuntijat päättävät itse, mitä nostavat esiin lakiehdotuksista. Jäsenten haastatteluissa puolestaan käy ilmi, että asiantuntijoilta ei pelkästään odoteta lakiehdotukseen liittyvien valtiosääntöisten ongelmien paikantamista, vaan kuinka ongelmat olisivat ratkaistavissa.

Päällimmäinen syy asiantuntijavetoiselle perustuslainmukaisuuden valvonalle on institutionaalinen. Perustuslakivaliokunta koostuu kansanedustajista, eikä heillä lähtökohtaisesti ole valmiuksia suorittaa lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellista arviointia. Ulkopuolisia asiantuntijoita tarvitaan siis luomaan tietopohjaa ja oikeudellisia kannanottoja valiokunnalle. Haastatteluissani asiantuntijainstituution olennaisuus koko suomalaisen perustuslakivalvonnan kannalta tunnistetaan selkeästi: ”*kun se asiantuntijainstituutio siellä perustuslakivaliokun-*

39. Jyräni 2003, s. 396; Husa – Jyräni 2021, s. 420–421.

40. Vastaavalla tavalla myös virkamiesvallan on osoitettu kasvavan, jos päätöksentekomenettelyyn liittyvät säännökset ovat varsin avoimia. Ks. Murto 2014, s. 293.

41. Tortola – Tarlea 2021, s. 1953; Jurgen de Poorter – Gerhard van der Schyff – Maarten Stremmer – Maartje De Visser, Introduction: Mapping the Emerging Field of Constitutional Advice. *European Yearbook of Constitutional Law* 2021, s. 1–11, 7.

*nassa on niin olennainen osa sen instituution toimintaa, niin silläkin perusteella on syytä vastata [asiantuntijakutsuihin] myöntävästi.”* (Asiantuntija18)

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijoiden kuulemiskäytäntö voidaan ymmärtää oikeudellisena neuvonantona.<sup>42</sup> Valtiosääntöoikeudellisessa neuvonannossa huomio on tavattu kiinnittää siihen, ketkä toimivat neuvonantajina ja ketkä tarvitsevat neuvoja.<sup>43</sup> Perustuslakivaliokunnan kohdalla neuvonantajina toimivat valiokunnan ulkopuoliset asiantuntijat, jotka pääsääntöisesti ovat valtiosääntöoikeuden tai julkisoikeuden professoreita. Neuvottavina ovat puolestaan eri puolueiden kansanedustajat, jotka valiokunnan jäseninä tekevät päätökset valiokunnassa. Valiokuntakäytäntönä on ollut, että puheenjohtajana toimii juristitaustainen kansanedustaja. Kuitenkaan valiokunnan jäseneltä ei edellytetä – tai voidakaan edellyttää – valtiosääntöoikeudellista osaamista. Tämä tiedollinen epäsuhta tunnustetaan haastatteluissani: *”meillä on erittäin kovan luokan asiantuntijoita ja kenenkään lausuntoa ei monenkaan poliitikon rahkeet riitä kyseenalaistamaan.”* (Jäsen3) Tämä lähtöasetelma luo kiistatta hedelmällisen pohjan valtiosääntöasiantuntijoiden vallankäytölle perustuslakivaliokunnassa.

Ideaalina on, että perustuslakivaliokunta koostuu kansanedustajista, joilla on valmiudet ja halukkuus perehtyä valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin. Aiempi tutkimus on kuitenkin osoittanut, että perustuslakivaliokunnan jäsenyys ei välttämättä ole kansanedustajien keskuudessa enää kovin tavoiteltavaa. Perustuslakivaliokuntaan ei nykyisellään hakeudu useamman kauden edustajat, vaan yhä useammin ensimmäisen kauden edustajat.<sup>44</sup> Tämä aineisto tukee edellä esitettyä. Haastatteluissani tuodaan esiin, että perustuslakivaliokuntaan ei nykyisellään moni edustaja halua, sillä valiokunta on hyvin työläs ja käsiteltävät asiat monimutkaisia ja erityisosaamista vaativia: *”täällä on sellaisia ihmisiä, ketkä ei, mä en ymmärrä, että mitä ne tekee täällä, kun ne ei edes yritä.”* (Jäsen5) Ongelmana nähdään se, että jäsenet vaihtuvat varsin tiuhaan kesken kauden, jolloin jäsenet eivät pääse kunnolla sisälle valiokunnan toimintatapoihin. On aivan selvää, että valta valuu suurena määrinä valiokunnan asiantuntijoille ja virkamiehille, jos vain pieni osa valiokunnan jäsenistä on kiinnostunut käsiteltävistä asioista, asiat ovat varsin monimutkaisia ja erityisosaamista vaativia.<sup>45</sup>

Asiantuntijuudessa on tyypillistä, että tieteellinen asiantuntija esittää itsensä ideologisten ja poliittisten näkemysten vastakohtana ja piilottaa omat arvola-

42. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöasiantuntijoiden asemasta ja tehtävistä, ks. lisää Dahlberg 2022.

43. de Poorter – van der Schyff – Stremmer – De Visser 2021, s. 4.

44. 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. 241; Kaarlo Tuori, Perustuslakivalvonta ja oikeuden kehittäminen – ylin lainkäyttö valtiovallan kolmijaon rajoilla. Lakimies 1/2018, s. 103–111, 106–107.

45. Virkamiesvallan osalta, ks. Murto 2014, s. 10 ja s. 300–301; Dahlberg 2021b, s. 763–768.

tautuneet lähtökohtansa ja intressinsä. Huolimatta siitä, että yhteiskunnalliseen päätöksentekoon liittyvät kysymykset ovat usein äärimmäisen poliittisia ja kiistanalaisia, kyse on korostetusti neutraalista ja teknisestä asiantuntemuksesta ja tiedontuotannosta, ei politiikasta.<sup>46</sup> Tämä havainto saa tukea myös tästä aineistosta. Valtiosääntöoikeuden asiantuntijat korostavat, että pystyvät pääosin irrottautumaan poliittisista näkemyksistään: *”olen pyrkinyt asettautumaan puolueettoman asiantuntijan rooliin, joka arvioi asioita puhtaasti oikeudellisin argumentein.”* (Asiantuntija25) Asiantuntijoiden objektiivisuus, puolueettomuus ja riippumattomuus ovat selkeitä legitimoivia tekijöitä asiantuntijavetoiselle järjestelmälle.<sup>47</sup>

#### 4.2. Asiantuntijavallan luonne perustuslakivaliokunnassa

Valtiosääntöasiantuntijoilla on kiistatta varsin merkittävää yhteiskunnallista valtaa.<sup>48</sup> Keskeistä on se, millaisena asiantuntijat mieltävät roolinsa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.<sup>49</sup> Haastatteluissani vain osa jäsenistä ja asiantuntijoista puhuu avoimesti siitä, että asiantuntijoilla on tosiasiaa paljon valtaa perustuslakivaliokunnassa. Suurin osa haastatelluista asiantuntijoista kiistää, että asiantuntijat käyttävät valtaa perustuslakivaliokunnassa. Myöskään neuvokset eivät luonnehdi asiantuntijoiden roolia suoraan vallankäytöksi, mutta tuovat esille sen kiistattoman seikan, että asiantuntijat vaikuttavat merkittävästi siihen, mihin ratkaisuun valiokunta lopulta päätyy. Jäsenten haastatteluissa puolestaan nousee näkyvimmin esiin asiantuntijoiden vaikutusvallan kuvaaminen nimenomaan vallankäyttönä.

Haastatelluille asiantuntijavallan määrittely on haastavaa. Moni pohtiikin avoimesti, että asiantuntijoilla on kiistatta vaikutusvaltaa ja välitöntä merkitystä valiokunnan päätöksentekoon, mutta onko se vallankäyttöä. Asiantuntijoiden vallankäyttö ymmärretäänkin yleisesti varsin suppeasti viittaamalla siihen, että muodollinen päätösvalta on aina valiokunnalla, eivätkä asiantuntijat ole mukana valiokunnan kokouksessa, kun neuvoksen laatimaa lausuntoluonnosta käsitellään ja päätetään lausunnon lopullisesta sisällöstä. Jos asiantuntijavalta ymmärretään laajemmin eli kattaen myös asiantuntijoiden vaikutusvallan pää-

46. Elomäki – Martinen 2021, s. 49; Marija Bartl, Contesting austerity: On the limits of EU knowledge governance. *Journal of Law and Society* 1/2017, s. 150–168. Toisaalta väite oikeudellisten asiantuntijoiden epäpoliittisuudesta on kiistetty, ks. Leander – Aalberts 2013, s. 792; Christensen 2021a, s. 463.

47. Ks. Dahlberg 2022; Justus Lentsch – Peter Weingart, Introduction: the quest for quality as challenge to scientific policy advice: an overdue debate? s. 3–18 teoksessa Justus Lentsch – Peter Weingart (eds), *The politics of scientific advice: Institutional design for quality assurance*. CUP 2011.

48. Riepula 1973; Komarék 2021.

49. Holli – Turkka 2021, s. 55–56 ja s. 71.

töksentekoon, niin kaikki haastateltavat ovat asiasta yhtä mieltä, ja näkevät vaikutusvallan merkittävänä.<sup>50</sup>

Asiantuntijoiden vallankäytön sijaan haastattelutilanteissa haastateltavien oli helpompi käyttää sanaa ”vaikutusvalta”. Aiheen sensitiivisyys näkyi muun muassa siinä, että muutama asiantuntija suorastaan närkästyi, kun kysyin asiantuntijoiden vaikutusmahdollisuuksista tai asiantuntijoiden vallankäytöstä perustuslakivaliokunnassa. Tämä havainto saa tukea asiantuntijavaltaa koskevasta kirjallisuudesta, jonka mukaan vallasta ei haluta puhua. Vain toisten vallankäytöstä ollaan valmiit esittämään mielipiteitä, ei omasta. Moni johtavassa asemassa oleva henkilö ei halua käyttää sanaa valta, vaan puhutaan mieluummin vaikuttamisesta. Vallankäyttö samaistetaan usein käskemiseen tai jopa alistamiseen, jolloin vallasta nähdään vain kielteinen puoli. Sen sijaan vallan myönteistä ja rakentavaa puolta, joka poistaa esteitä, antaa mahdollisuuksia ja kannustaa, ei juuri liitetä sanaan valta.<sup>51</sup>

Asiantuntijoiden valta näkyy konkreettisesti siinä, että jonkun valiokunnan kuuleman asiantuntijan esittämä kannanotto lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta omaksutaan myös valiokunnan lausuntoon. Eräs pitkäaikainen valiokuntajäsen kuvaa asiantuntijoiden vaikutusta perustuslakivaliokunnan päätöksentekoon: ”on hankalaa ottaa sellaista perustuslain tulkintaa, jolle ei saa keneltäkään asiantuntijalta minkäänlaista tukea.” (Jäsen1) Asiantuntijoiden valta perustuslakivaliokunnassa on oman asiantuntijuuden kautta vaikuttaa siihen, tulkitaanko lakiehdotus perustuslainmukaiseksi vai ei ja millaisia valtiosäntöoikeudellisia asioita valiokunnan lausunnossa nostetaan esiin.

Asiantuntijan vaikutusvalta tai ylipäänsä perustuslakivaliokunnan lausunnon merkitys ei tyhjene yksittäisen lakiehdotuksen etenemiseen eduskunnassa. Eräs useamman kauden valiokunnassa istunut jäsen kuvaa motivaatiotaan toimia valiokunnan jäsenenä: ”sitten kun aloin hahmottaa sen, että perustuslakivaliokunnassa ne linjaukset mitä tehdään, niin niillä on lähtökohtaisesti yli vaalikautistakin kantavuutta. Jos perustuslakivaliokunta omaksuu jonkun tietynlaisen tulkintalinjan, niin sitä ei oikein seuraavatkaan hallitukset pääse pakkoon.” (Jäsen7) Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö toimii pohjana tulevilla lainsäädäntöhankkeissa ja tulevat lakiehdotukset tulee valmistella yhdenmukaiseksi tämän lausunto- ja tulkintakäytännön kanssa.<sup>52</sup> Tämän vuoksi asiantuntijan kannanotolla voi olla merkitystä myös pitkälle tulevaisuuteen tulevia lainsäädäntöhankkeita valmisteltaessa.

50. Asiantuntijavallan sijaan pitäisikin puhua asiantuntijoiden vaikutusvallasta, ks. Christensen 2021a, s. 463–465; Tortola – Tarlea 2021, s. 1951.

51. Marjatta Jabe – Sari Kuusela, Hyvä paha valta. Talentum 2013, s. 7–8 ja s. 17.

52. Ks. hallituksen esityksen laatimisohteet (HELO) <http://helo.finlex.fi> (luettu 3.8.2022).

Asiantuntijavaltaa tutkittaessa on osoitettu, että oman vallan määrää verrataan muihin ja oma valta nähdään usein vähäpätöisempänä toisiin verrattuna.<sup>53</sup> Tämä havainto saa selvän tuen myös tästä aineistosta. Haastatteluissani nousee esiin, että asiantuntijat eivät mielellään ota vallankäyttäjän viittaa harteilleen, vaan osoittavat valiokunnan todelliseksi vallankäyttäjiksi valiokuntaneuvokset: ”jos sä haluat jotain todellisia vallankäyttäjiä haastatella, niin menes haastattelemaan sihteereitä.” (Asiantuntija17) Toisaalta neuvoksetkaan eivät miellä itseään vallankäyttäjiksi esimerkiksi asiantuntijoista päätettäessä: ”valiokunta itse päättää. Me ei harrasteta sitä, että me virkamiehet päättäisimme siitä.” (Neuvos4) Jäsenet puolestaan tiedostavat, että heillä on valiokunnan jäsenenä muodollinen valta tehdä valiokunnan päätökset. Kuitenkin haastatteluissa nousee esiin, että tosiasiaa vain pieni piiri valiokunnan jäsenistä käyttää valtaa valiokunnassa ”liidaamalla muita” (Jäsen11). Lisäksi jäsenet tuovat esiin, että valiokunnan päätökset ovat mitä suuremmassa määrin sidottu asiantuntijoiden kantoihin. Vallankäyttäjän viitta ohjataan siten sujuvasti aina seuraavalle toimijalle.

Valtiosääntöistä neuvonantoa tutkittaessa on tuotu esille voimakas jännite neuvonannon luonteeseen ja vaikutuksiin liittyen. Yhtäältä neuvonannossa on perimmiltään kyse tiedon antamisesta päätöksentekijälle, ja päätöksentekijä ei ole sidottu noudattamaan tätä neuvoa päätöstä tehdessään. Toisaalta neuvonantoon liittyy vahvat odotukset ja perusteet siitä, että päätöksentekijä noudattaisi tieteellisten asiantuntijoiden neuvoa.<sup>54</sup> Tämä jännite on tunnistettavissa myös tässä aineistossa. Osa asiantuntijoista painottaa, että asiantuntija ei voi vaikuttaa siihen, mitä valiokunta asiantuntijan lausunnolla lopulta tekee. Tämän vuoksi osa asiantuntijoista kumoo väitteet asiantuntijoiden vallasta perusteettomina. Toisaalta erityisesti jäsenten haastatteluista nousee esiin vahvat perusteet sille, että asiantuntijoiden näkemyksiä tulee perustuslakivaliokunnan myös noudattaa. Eräs jäsen kuvaa, kuinka perustuslakivaliokunnan tulisi tehdä ratkaisunsa ”asiantuntijalausunnot edellä” (Jäsen5). Sama jäsen kuvaa, kuinka hän ymmärtää asiantuntijalausunnot ”toisiaan täydentävinä” tarkoittaen, että perustuslakivaliokunnan tulisi ottaa kaikki asiantuntijoiden esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset mukaan lopulliseen lausuntoon. Toisaalta osa valiokunnan jäsenistä tyrmää ajatuksen, että asiantuntijakuuleminen tarkoittaisi kaikkien asiantuntijoiden esittämien huomioiden mukaan ottamista valiokunnan lausuntoon.

Aineistosta nousee esiin perustuslakivaliokunnan asema ikään kuin viimeisenä kynnyksenä lakiehdotusten etenemiselle eduskunnassa. Enemmistöhallituksen aikana perustuslakivaliokunta on käytännössä ainoa paikka eduskunnassa, jossa lakiehdotus voidaan pysäyttää katsomalla se perustuslainvastaiseksi. Valtiosääntökirjallisuudessa on tunnistettu ennakkolliseen perustuslainmukaisuuteen kuuluva huolellisuus ja pidättyväisyys lausua demokraattisesti valitun enem-

53. Jabe – Kuusela 2013, s. 36.

54. de Poorter – van der Schyff – Stremmer – De Visser 2021, s. 3.



mistön ajaman lakihankkeen perustuslainvastaisuudesta.<sup>55</sup> Lisäksi asiantuntijavalta edellyttää, että asiantuntija osaa tunnistaa organisaation intressit ja omaan toimintaan liittyvät odotukset.<sup>56</sup> Haastatteluissani peruslakitulkintoihin liittyvä huolellisuus ja pidättyväisyys näkyy läpileikkaavasti kaikkien ryhmien kohdalla. Eräs asiantuntija ottaa esimerkiksi tilanteen, jossa asiantuntijat ja perustuslakivaliokunta alkaisivat jatkuvasti tekemään täystyrmäyksiä hallituksen esityksille: ”pitää miettiä sitä, että jos nyt sitten tämä tyrmätään, niin onko se sitten ongelma jo perustuslakivaliokunnan arvovallalle.” (Asiantuntija20) Toisaalta osa asiantuntijoista ja jäsenistä ei niinkään korosta asiantuntijan pidättyväisyyttä lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arvioinnissa, vaan pikemminkin päinvastoin alleviivaavat asiantuntijan aktiivista roolia sanoa esimerkiksi se: ”mikä vaihtoehto ei ainakaan käy” (Jäsen8) ja ”miten siinä asiassa tulee perustuslain mukaan toimia, eikä niin, että missä haarukassa meidän pitäisi alkaa näitä vaihtoehtoja miettiä.” (Asiantuntija18)

### 4.3. Valtiosääntöasiantuntijoiden valtahierarkiat ja vallan keskittyminen

Asiantuntijavallan näkökulmasta on kiinnostavaa, miten valta jakautuu asiantuntijoiden kesken. Kuka asiantuntijoista saa äänensä kuuluviin ja pystyy vaikuttamaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon?<sup>57</sup> Asiantuntijavaltaa tutkittaessa on havaittu, että asiantuntijuus keskittyy usein varsin pienelle piirille ja vallan saavat ne, joilla on aikaisempia näyttöjä ja kyky muodostaa verkostoja.<sup>58</sup> Haastatteluissani nousee esiin vallan keskittyminen tietyille asiantuntijoille. Asiantuntijoiden ydinjoukkoon kuuluvia asiantuntijoita kuvataan ”luottoasiantuntijoiksi”, ”koviksi asiantuntijoiksi”, ”vakituksiksi asiantuntijoiksi” ja ”ykkösketjuksi”. Eräs pitkäaikainen valiokuntajäsen kuvaa asiantuntijajoukon kapeutta: ”pevillä on kourallinen kovia asiantuntijoita ja lähtökohtaisesti merkittävimmissä jutuissa se sama porukka tulee sinne aina.” (Jäsen9)

Perustuslakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden joukkoa on vuosikausien saatossa määrätietoisesti kasvatettu. Kuitenkin aineistosta käy ilmi, että valtaa käyttävien asiantuntijoiden joukko on edelleen hyvin kapea. Juristien valta-asetelmista on kirjoittanut esimerkiksi *Pierre Bourdieu*, jonka mukaan

55. Mentko Nap, *Advisory Opinions of the Dutch Council of State as Contributions to a Constitutional Dialogue*. *European Yearbook of Constitutional Law* 2021, s. 225–244, 238.

56. Jabe – Kuusela 2013, s. 32.

57. Leander – Aalberts 2013, s. 792.

58. Jabe – Kuusela 2013, s. 32 ja s. 270; 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 haastatteluaineistosta näkyy suhteiden merkitys vallankäytölle eduskunnassa, ks. Anna Kontula, *Eduskunta: ystäviä ja vihamiehiä*. Into 2018, s. 55.

valtahierarkiat palautuvat kysymykseen juristin symbolisesta pääomasta. Symbolisella pääomalla hän viittaa arvostukseen tai arvovaltaan, jota eri rooleissa toimivat juristit ovat onnistuneet muiden toimijoiden silmissä hankkimaan.<sup>59</sup> Aineistosta nousee esiin symboliseen pääomaan liittyvä ajatus, jonka mukaan vaikutusvalta vaihtelee merkittävästi asiantuntijoiden kesken ja useimmiten vain ydinjoukkoon kuuluvalla asiantuntijalla on merkittävää vaikutusvaltaa perustuslakivaliokunnassa. Eräs pitkäaikainen valiokunnan jäsen tiivistää: *”vaikka saatetaan kymmentäkin asiantuntijaa kuulla, niin se ydinjoukko on dominoiva siinä linjanvedossa.”* (Jäsen13) Myös asiantuntijat itse tiedostavat, että osalla asiantuntijoista on keskeisempi asema kuin toisilla: *”selvästikään ykkösketjussa en ole, että jos lisäasiantuntijoita pyydetään kuultavaksi, niin silloin vasta.”* (Asiantuntija11) Vaikka asiantuntijapoolia on laajennettu, on valtaa käyttävien asiantuntijoiden joukko silti perustuslakivaliokunnassa kiistatta hyvin kapea ja miehinen.

Asiantuntijavaltaa tutkittaessa on osoitettu, että valta ja hierarkiat liittyvät toisiinsa.<sup>60</sup> Aineistosta nouseekin esiin perustuslakivaliokunnan asiantuntijuuteen liittyviä useampia hierarkioita. Ensimmäinen hierarkia on paikannettavissa valtiosääntöasiantuntijoiden kesken: osa valtiosääntöasiantuntijoista ovat korkeammalla hierarkiassa ja heitä luonnehditaan edellä esitetyin tavoin esimerkiksi ”luottoasiantuntijoiksi” tai ”ykkösketjuksi”. Osa valtiosääntöasiantuntijoista ei kuulu tähän luottoryhmään, vaan ovat hierarkiassa alempana. Hierarkia näkyy esimerkiksi siinä, kysytäänkö asiantuntijalta ennen eduskuntakauden alkua esiteltäviä, jolloin asiantuntija ei ole valiokunnan käytettävissä. Toinen hierarkia näkyy valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden ja substanssioikeuden asiantuntijoiden välillä. Erityisesti valtiosääntöasiantuntijat ja neuvokset korostavat valtiosääntöoikeuden asiantuntijuuden ensisijaisuutta substanssioikeuden asiantuntijuuteen nähden: *”ne, jotka eivät ole valtiosääntöoikeuden oppineita, niin niillä on tapana sekoilla valtiosääntöjuridiikan kanssa ihan suvereenisti. Heidän mielestään on yleensä perustuslainvastaista, jos se on heidän mielipiteensä kanssa jotenkin ongelmallinen, ne on äkkiä väittämässä asioita perustuslainvastaisiksi.”* (Neuvos7) Kolmas hierarkia asiantuntijuudessa on oikeudellisten asiantuntijoiden ja eri tieteenalojen välillä. Perustuslakivaliokunta voi ajoittain kuulla myös muiden tieteenalojen asiantuntijoita, kuten lääketieteen tai terveystieteen asiantuntijoita. Kuitenkin kaikki haastateltavat korostavat, että muiden alojen asiantuntijoilta ei odoteta arviota lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta, vaan muiden tieteenalojen asiantuntijoita kuullaan ainoastaan luomaan kattava kuva sääntelyyn liittyvistä erityiskysymyksistä. Muiden tieteenalojen asiantuntijoiden rooli on siten lähinnä taustoittava kuin valiokunnan kannanmuodostukseen vaikuttava.

59. Pierre Bourdieu, *The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field*. *Hastings Law Journal* 1986, s. 814–855. Kriteereistä, joita perustuslakivaliokunnan luottoasiantuntijalta vaaditaan, ks. Dahlberg 2022.

60. Ks. esim. Jabe – Kuusela 2013, s. 249; Leander – Aalberts 2013, s. 792.

Asiantuntijoiden vaikutusvalta päätettäviin asioihin ei ole absoluuttinen. Vaikutusvaltaa arvioitaessa asioiden poliittisuudella ja monimutkaisuudella on myös merkitystä. Jos asia on hyvin monimutkainen ja syvää perehtyneisyyttä vaativa, asiantuntijoiden valta kasvaa.<sup>61</sup> Asiantuntijoiden valta puolestaan vähenee silloin, jos asia on poliittisesti latautunut tai asia nostetaan julkiseen keskusteluun. Poliitikot eivät anna asiantuntijoiden ratkaista asiaa, kun asia on erityisen tärkeä äänestäjille.<sup>62</sup> Haastatteluihini asiantuntijoiden vaikutusvaltaa kuvataan samoin. Eräs valiokuntajäsen kertoo, että teknisluonteisissa ja vähäpätöisissä asioissa hän lähinnä sinnittelee hereillä valiokunnan kokouksissa. Kun sitten ratkaistavaksi tulee joko hänelle tai hänen puolueelleen tärkeä kysymys, niin silloin jäsen on vaikuttamassa jo siinä vaiheessa, kun tehdään päätöksiä kuultavista asiantuntijoista.

#### 4.4. Valtiosääntöasiantuntijoiden vaikutuskeinot ja vallankäytön muodot

Asiantuntijoiden vaikutusmahdollisuudet kuvataan moninaisiksi. Asiantuntijalla on ensisijaisesti kirjallisen asiantuntijalausunnon ja suullisen kuulemisen kautta mahdollisuus vaikuttaa perustuslakivaliokunnan päätöksentekoon. Erityisesti suullisessa kuulemisessa asiantuntijalla on mahdollisuus vaikuttaa siihen, että valiokunta tulee seuraamaan hänen kantaansa lopullisessa lausunnossaan: *”asiantuntijoiden suullinen kuuleminen on paikka, missä aloitetaan mielipiteiden tai tulkinnan muodostaminen.”* (Jäsen3)

Suullisen kuulemisen ensisijaisuus asiantuntijan kirjalliseen lausuntoon nähden tulee hyvin selkeästi esille, sillä valiokunnan jäsenet eivät useinkaan ehdi lukemaan kirjallisia asiantuntijalausuntoja. Lisäksi suullinen kuuleminen voi olla paikka, jossa valiokunnan jäsenten tarkoituksena ei ole ainoastaan lisätiedon saaminen, vaan pyrkimys saada jäsenen kannattama kanta asiantuntijan kautta esille. Eräs jäsen tiivistää tämän funktion: *”valiokunnan jäsenet eivät kysy asiantuntijoilta vain siksi, että halutaan tietoa, vaan myös siksi, että halutaan saada asiantuntija sanomaan se asia ja ottamaan kantaa siihen kysymykseen, joka itseä huolettaa.”* (Jäsen3)

Osa asiantuntijoista on yksinkertaisesti taitavampia esiintyjä ja osaavat puhua tavalla, joka vetoaa kansanedustajiin. Taitavina asiantuntijoina nähdään ne, jotka osaavat puhua ymmärrettävästi.<sup>63</sup> Monimutkaiset asiat *”voi vaatia tiettyjen nyanssien häivyttämistä.”* (Asiantuntija10) Parhaimmillaan asiantuntija vakuut-

61. Virkamiesvaltaa tutkittaessa on huomattu, että virkamiesten valta kasvaa, jos ratkaistavat asiat ovat monimutkaisia ja asioita täytyy ratkaista nopealla tahdilla, ks. Murto 2014, s. 300–301.

62. Tortola – Tarlea 2021, s. 1956–1957 ja s. 1964.

63. Valtiosääntöoikeudellisessa asiantuntijuudessa keskeistä on asiantuntijatiedon ymmärrettävyys ja selkeys. Lisäksi painoarvoa annetaan sille, kuinka asiantuntija esiintyy. Ks. lisää Dahlberg 2022.

taa valiokunnan jäsenet kannalleen taitavalla ja ymmärrettävällä esiintymisellä. Haastatteluihin tuodaan esille, että asiantuntijan vaikuttamispyrkimykset näkyvät suullisen esiintymisen sisällöllisinä ja retorisinä valintoina. Eräs valtiosääntöasiantuntija kuvaa asiaa seuraavasti: ”jos jossain tulee sitä vaikuttamispyrkimystä, niin se voi tulla siinä, että minkälaiset asiat siihen [suulliseen esitykseen] ottaa ja mitä siinä painottaa.” (Asiantuntija8)

Aineistosta nouseva havainto suullisen kuulemisen keskeisyydestä on linjassa asiantuntijavaltaa koskevan kirjallisuuden kanssa, jossa vuorovaikutus nostetaan merkittäväksi tekijäksi asiantuntijavaltaa käytettäessä. Valtaa ei yksinkertaisesti voi käyttää ilman vuorovaikutusta. Suurimmillaan asiantuntijan valta on silloin, kun puhe ja teot ovat yhteneväisiä ja vallankäyttäjää on läsnä.<sup>64</sup> Toisaalta aineistossa on huomionarvoista se, että suulliset kuulemiset kuvataan usein varsin kiireisiksi, aikaa on vähän ja asiantuntijoilla ei välttämättä ole ajankäytöllisistä syistä mahdollisuuksia keskinäiseen vuoropuheluun tai syvällisempään keskusteluun. Lisäksi jäseniä voi poistua paikalta kesken kuulemisen, jäsenet voivat keskittyä pikemminkin puhelinten selailuun ja kukaan ei välttämättä kysy asiantuntijoilta mitään. Suullisessa kuulemisessa vaikuttaminen näyttäisi siten olevan aika sattumanvaraista.

Virallisen kuulemismenettelyn ulkopuolella merkittäväksi vaikutuskanavaksi nostetaan esiin median ja julkisuuden kautta vaikuttaminen, ja asiantuntijat kuvataan merkittäviksi vaikuttajiksi mediassa. Osa asiantuntijoista näkee julkisuuden kautta vaikuttamisen jopa valiokuntakuulemistakin keskeisemmäksi keinoksi: ”[asiantuntijan] vaikutus ei välttämättä niihin poliittikkoihin siellä perustuslakivaliokunnassa ole niin suuri siinä itse valiokuntakuulemistilaisuudessa, mutta sitten se peli, mitä pelataan mediassa sen jälkeen tai sitä ennen, niin sillä voi olla aika paljon vaikutusta, koska sitä seurataan.” (Asiantuntija1) Asiantuntijat voivat vaikuttaa myös lakiehdotusten valmisteluvaiheessa, kun ministeriöt kuulevat valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita. Lisäksi asiantuntijat voivat vaikuttaa perinteisen tutkimuksen kautta ja kirjoittamalla yleistajuisia blogeja.

Kaikki jäsenet kuvaavat asiantuntijoiden vaikutusmahdollisuuksia perustuslakivaliokunnassa käsiteltäviin asioihin merkittäviksi. Asiantuntijoiden suhtautuminen omiin vaikutusmahdollisuuksiin valiokunnassa jakaantuu karkeasti kolmella eri tavalla. Maltillisimmat asiantuntijat eivät korosta asiantuntijoiden vaikutusmahdollisuuksia, vaan pikemminkin nostavat esiin asiantuntijatyön välttämättömyyden, vilpittömyyden ja työn luonteen laadunvarmistajana perustuslainmukaisuuden valvonnassa: ”en näe sitä sellaisena tarkoituksellisen vallan hamuamisena, vaan että ne asiat menisi perustuslain mukaan.” (Asiantuntija19) Osa asiantuntijoista sijoittuu asiantuntijoiden vaikutusmahdollisuuksia kuvatessaan välimaastoon ja myöntää, että asiantuntijalla on olemassa merkittävät vaikutusmahdollisuudet, mutta vaikuttaminen ei ole asiantuntijan

64. Jabe – Kuusela 2013, s. 39.

ensisijainen tehtävä: ”jos nyt onnistuu vaikuttamaan, niin se on plussaa. Mutta ei se ensisijainen tehtävä ole.” (Asiantuntija23) Osa asiantuntijoista puolestaan näkee vahvimmin, että asiantuntijoilla kuuluu olla valtaa, valiokunnan tulee noudattaa asiantuntijoiden kantoja ja asiantuntijan keskeinen tehtävä on käyttää vaikutusvaltaansa valiokunnassa: ”se ilman muuta kuuluu siihen [asiantuntijan tehtävään], että pääsee vaikuttamaan lainsäädännön sisältöön.” (Asiantuntija9)

Osa neuvoksista ja jäsenistä näkee asiantuntijoiden vaikutusmahdollisuudet jopa liiankin merkittävänä: ”voiko olla sitten niin, että näin pienellä joukolla jonkun merkittävän asian eteneminen estyy?” (Neuvos6) Toisaalta osa asiantuntijoista tuo esiin vastakkaisen näkökulman, jonka mukaan on hyvä, että asiantuntijoilla on mahdollisuus suunnata valiokunnan päätöksentekoa tiettyyn suuntaan: ”kyllä musta on hyvä, että jos se asia on tärkeä ja jos siinä [asiantuntijoilla] on yksimielisyys, niin se on aika vaikea jättää valiokunnan huomiotta.” (Asiantuntija13) Lisäksi osa jäsenistä katsoo, että asiantuntijoiden vallankäyttö on lisääntynyt ja valta on jopa ”humalluttanut henkilöitä” (Jäsen10). Tiedustelulakeihin liittyvä prosessi vuonna 2019 ja siihen liittyvä asiantuntijoiden toiminta sosiaalisessa mediassa nostetaan esimerkiksi liiallisesta asiantuntijavallasta ja asiantuntijoiden epäasiallisista vaikutuskeinoista. Asiantuntijoiden vaikutusvaltaa kuvataan yksinkertaistetusti niin, että: ”yhden käden sormilla laskettava asiantuntijajoukko päättää, millaisia lakeja tähän maahan voidaan säätää.” (Jäsen7) Toisaalta tuodaan myös esiin, että asiantuntijoiden harteille on sälytetty kohtuuton vastuu siitä, että kaikki perustuslain näkökulmat tulee lakeja säädettäessä huomioiduksi. Jos jokin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen asia jää asiantuntijoilta ja neuvoksilta huomaamatta, niin ongelma mitä luultavimmin myös jää tulevaan lainsäädäntöön.

Erityisesti jäsenet ja asiantuntijat tuovat esille, että on paljon asiantuntijasta kiinni, käyttääkö hän kaikkia vaikutusmahdollisuuksiaan esimerkiksi julkisuuden kautta. Myös asiantuntijat itse tunnustavat, että heillä on merkittävää yhteiskunnallista vaikutusvaltaa siinä, minkä suuntaisia lakeja voidaan perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten rajoissa säätää. Esimerkkinä nostetaan esiin vuonna 2019 kaatunut *Sipilän* hallituksen sosiaali- ja terveystieteiden ministerin haastateltavien mukaan kaatui ennen kaikkea asiantuntijoiden verrattain tiukoihin perustuslakitulkintoihin. Jos asiantuntija haluaa edistää esimerkiksi ympäristöön liittyviä kysymyksiä tai ihmisoikeuksia, niin perustuslakivaliokunnan asiantuntijana hänellä on tähän hyvät mahdollisuudet. Myös osa neuvoksista katsoo, että perustuslakivaliokunnan kuulemilla asiantuntijoilla on merkittävää vaikutusvaltaa median kautta: ”erityisesti ne, jotka ovat näkyvästi mediassa esillä, niin ne on kyllä merkittäviä vaikuttajia.” (Neuvos6)

Kaikki asiantuntijat eivät ole samalla tavoin kiinnostuneita käyttämään vaikutusmahdollisuuksiaan valiokunnassa tai sen ulkopuolella. Julkisuuden kautta vaikuttaminen jakaa asiantuntijat tiukasti kahteen eri leiriin: osa katsoo velvollisuudekseen olla asiantuntijana esillä myös julkisuudessa, kun taas osa katsoo

perustuslakivaliokunnan asiantuntijuuden pitävän sisällään varsin varovaisen linjan mediaan päin.<sup>65</sup> Osa asiantuntijoista on hieman kyllästyneitä keskustelemaan asiantuntijoiden vallasta perustuslakivaliokunnassa, sillä julkinen keskustelu on viime vuosina ollut varsin yliampuvaa ja henkilökohtaisuuksiin menevää.

Osa jäsenistä näkee, että antaessaan ehdottomia kantoja lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta asiantuntija astuu pois asiantuntijaroolista ja pyrkii tosiasiallisesti vaikuttamaan valiokunnan päätöksentekoon. Osa jäsenistä puolestaan näkee täysin päinvastoin, että asiantuntijan legitimiin rooliin kuuluu nimenomaan kertoa selvästi valiokunnalle ne vaihtoehdot, jotka ovat selkeästi perustuslainvastaisia. Tässä kohtaa näkyy jälleen edellä kuvattu jännite oikeudellisen neuvonannon luonteen ja vaikutusten välillä.<sup>66</sup>

Asiantuntijavaltaa tutkittaessa on nostettu esiin, että vallankäytön keinot voivat olla avoimia tai piilotettuja.<sup>67</sup> Asiantuntijateorioissa on myös osoitettu, että mitä suoremassa ja läheisemmässä yhteydessä asiantuntija on päätöksentekijään, sitä enemmän valtaa asiantuntijalla on.<sup>68</sup> Haastatteluissani valiokunnan kulisseissa tapahtuvaa vaikuttamista kuvataan epäasialliseksi vaikuttamiseksi, kun taas virallisten reittien kautta (kirjallinen lausunto ja suullinen kuuleminen) vaikuttaminen nähdään asialliseksi tavaksi vaikuttaa. Osa asiantuntijoista on yhteydessä valiokuntaneuvoksiin tai neuvokset ovat yhteydessä asiantuntijoihin jo siinä vaiheessa, kun asia on tulossa perustuslakivaliokuntaan ja asiantuntijakuulemisia pohditaan. Kun valiokunnan keskeiset asiantuntijat ja neuvokset tuntevat toisensa usein jo aiemmista uravaiheistaan, niin on toisaalta luonnollista, että valiokunnan käsittelyyn tulevista asioista voidaan keskustella ydinjoukon kesken. Valiokunnan jäsenet voivat kysyä asiantuntijoilta ennakkokantoja käsiteltävästä asiasta. Kuitenkin suurin osa haastateltavista näkee ennakkokantojen tiedustelun asiantuntijainstituution perusteita rapauttavana ja epäasiallisena vaikutuskeinona.

Epäasiallisena vaikutuskeinona erityisesti jäsenten keskuudessa nähdään se, että valtiosääntöasiantuntijat kommentoivat lakiehdotusta medialle ennen kuin ovat olleet valiokunnassa kuultavana: *”aika ajoin on jouduttu kysymään, pyrkiikö jokin asiantuntija vaikuttamaan valiokunnan lopulliseen kannanottoon sen kautta, että paitsi antaa valiokunnalle lausunnon, niin ilmoittaa kannastaan etukäteen jo julkisuuteenkin päin.”* (Jäsen7) Ylipäänsä median ja julkisuuden kautta vaikuttaminen perustuslakivaliokunnan päätöksentekoon koetaan sekä jäsenten että osan asiantuntijoista ja neuvosten keskuudessa epäasialliseksi: *”sulla on ne asiantuntijan vaikutusmahdollisuudet ja musta se ei olisi tyylikästä, että yrittäisit*

65. Oikeudellisten instituutioiden defensiivisestä mediasuhteesta ks. Bryna Bogoch – Anat Peleg, *Law in the Age of Media Logic*, s. 443–462 teoksessa Knut Lundby (ed), *Mediatization of Communication*. De Gryter 2014.

66. de Poorter – van der Schyff – Stremmer – De Visser 2021, s. 3.

67. Jabe – Kuusela 2013, s. 54.

68. Tortola – Tarlea 2021, s. 1956; Jabe – Kuusela 2013, s. 32.

*median kautta vaikuttaa.*” (Asiantuntija6) Toisaalta osa asiantuntijoista ja jäsenistä nostaa esille täysin vastakkaisen näkökulman, jonka mukaan asiantuntijan velvollisuuteen kuuluu osallistua julkiseen keskusteluun myös perustuslakivaliokunnan asioista.<sup>69</sup>

Jäsenet nostavat esiin asiantuntijoiden välisen yhteistyön epäasiallisena keinona vaikuttaa perustuslakivaliokunnan päätöksentekoon: *”jos ne [asiantuntijat] koordinoisi sillai, että ne pyrkisi vain yhteen asiantuntijanäkemykseen, jota valiokunta ei pysty haastamaan, niin se olisi epäasiallista.*” (Jäsen14) Tärkeänä pidetään avoimuutta ja läpinäkyvyyttä eli mahdollisesta keskinäisestä yhteistyöstä tai aiemmista lausunnoista esimerkiksi ministeriölle kerrottaisiin valiokuntakuulemisessa.

Sekä jäsenet että osa asiantuntijoista kuvaavat asiantuntijoiden epäasiallisena vaikutuskeinona tilannetta, jos asiantuntija ajaa perustuslakitulintojen kautta jotain poliittista agenda. Asiantuntijan epäasialliset vaikutuskeinot kytketään myös tieteen etiikkaan: *”epäasiallinen ja tieteellisen etiikan vastainen toiminta olisi silloin se, että esittää väitteitä perustuslain tulkinnasta, joihin ei itsekään bona fide uskoisi.*” (Asiantuntija8) Lisäksi epäasiallisena vaikutuskeinona kuvataan tilannetta, jossa asiantuntija toimii samassa asiassa sekä ministeriön että perustuslakivaliokunnan kuultavana. Epäasiallisena pidetään sitä, että ministeriöt usein maksavat varsin huomattavia summia asiantuntijoille ja tämän jälkeen samat asiantuntijat *”tulee valiokuntaan puolustamaan tosi voimakkailta ja ehkä jopa erikoissävytteisillä argumenteilla jotain lakihanketta.*” (Jäsen9)

Huomionarvoista on, että eräs pitkäaikainen valtiosääntöoikeuden asiantuntija pitää epäasiallisena vaikutuskeinona sitä, että substanssioikeuden asiantuntijat esittävät valiokunnassa valtiosääntöoikeudellisia kannanottoja: *”kun siellä on muiden oikeudenalojen asiantuntijoita, niin siellä saattaa olla pyrkimystä siirtää se oman oikeudenalan kysymys valtiosääntöoikeuden tulkintaongelmaksi.*” (Asiantuntija22) Lisäksi eräs asiantuntija pitää epäasiallisena vaikutuskeinona sitä, että asiantuntija kuulemistilaisuuksien ulkopuolella: *”lobbaa itseään tai omaa näkemystä joko sihteeristölle tai olen ymmärtänyt, että joku tekee sitä ihan valiokunnan jäsenten suuntaan.*” (Asiantuntija2) Suurin osa asiantuntijoista ei tunnista, että asiantuntijoilla voisi olla epäasiallisia vaikutuskeinoja valiokunnassa.

Asiat voivat päästä niin sanotusti ihon alle, kun asiantuntijat tietävät, että valiokunta tulee noudattamaan jonkun kuulemansa asiantuntijan näkemystä. Asiantuntijat voivat suullisessa kuulemisessa irrottautua varsin kauaksikin kirjallisesta lausunnostaan ja esittää vahvoin retorisin keinoin argumentteja oman kannanoton tueksi: *”tässä sote-asiassa tunteet kuumeni ajoittain kaikilla, myös joillakin asiantuntijoilla niin, että siihen tuli vähän sellaista extra-efforttia, jota joskus jäätiin jälkeenpäin miettimään, että mitähän sille asiantuntijalle kuuluu.*”

69. Valtiosääntöasiantuntijoiden julkisuussäännöistä ja -käytännöistä perustuslakivaliokunnassa, ks. Harjuniemi – Dahlberg – Kantola 2022, s. 13–15.



(Jäsen4) Lisäksi asiantuntija, jonka näkemystä perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan seuraa, saattaa kommentoida perustuslakivaliokunnan lausunnon valmistuttua, että *”huono lausunto, kun valiokunta olikin päätyneet toisen asiantuntijan kannalle.”* (Jäsen11). Myös asiantuntijat tunnustavat, että jokainen toivoo, että näkisi sieltä valiokunnan lausunnosta omia kantojaan ja perustelujaan: *”jos nyt hyvin avoimesti sanoo, niin ne on sellaisia onnistumisen hetkiä, kun on onnistunut vakuuttamaan valiokunnan sille omalle kannalleen.”* (Asiantuntija9) Lisäksi jokainen myös uskoo omaan tulkintaansa ja pyrkii perustelemaan sen niin hyvin kuin voi: *”asiantuntijan tehtävänä on vakuuttaa, että se tulkintaperuste, mitä esittää, on oikea tulkinta.”* (Asiantuntija18)

Aineistosta nousee esiin, että suurin osa asiantuntijoista pitäytyy muodollisessa asiantuntijan roolissa ja suullisen kuulemisen jälkeen seuraava valiokunnan yhteydenotto on virallinen sähköpostiviesti, kun lausuntoasia on valmistunut. Osa asiantuntijoista vaikuttaa enemmän kulisseissa siihen, mihin suuntaan valiokunta asiaa valmistele. Lausuntoa valmisteltaessa neuvokset ja jäsenet voivat olla epävirallisesti yhteydessä luottoasiantuntijoihin. Lisäksi osa asiantuntijoista saattaa antaa suoraan palautetta valiokunnan puheenjohtajistolle ja neuvoksille, jos asia ratkaistaan heidän mielestään väärällä tavalla tai väärin painotuksin.

#### 4.5. Valtiosääntöasiantuntijoiden vallan kontrollointi

Kun asiantuntijoilla on edellä kerrotun mukaisesti varsin merkittävät vaikutusmahdollisuudet perustuslakivaliokunnassa, on oleellista kysyä, kuinka asiantuntijoiden valtaa kontrolloidaan. Oikeuskirjallisuudessa onkin esitetty, että asiantuntijoiden omatessa perustuslain tulkinnassa näin keskeisen aseman, asiantuntijoiden valitsemiseen ja näiden vallankäytön kontrolloitavuuteen on väistämättä kiinnitettävä huomiota.<sup>70</sup>

Asiantuntijoiden kirjalliset lausunnot julkaistaan eduskunnan internetsivulla perustuslakivaliokunnan lausunnon valmistuttua. Lisäksi perustuslakivaliokunnan sivuilla julkaistaan sekä valiokunnan kokousten esityslistat että kokousten pöytäkirjat. Esityslistoista, pöytäkirjoista ja valiokunnan lausunnosta käyvät ilmi, keitä asiantuntijoita on kuultu. Edellä mainituista asiakirjoista ei kuitenkaan ilmene, mitä suullisessa kuulemisessa asiantuntijoilta on kysytty tai ovatko asiantuntijat mahdollisesti täydentäneet tai muuttaneet kirjallista lausuntoaan suullisessa kuulemisessa. Muutettuja kantoja ei kirjata mihinkään ja ne jäävät siten julkisuudelta piiloon.

Oikeuskirjallisuudessa on nostettu esiin, että perustuslakivaliokunnan päätöksenteko tapahtuu paitsi suljettujen ovien takana valiokunnan kokouksissa, myös kokousten ulkopuolella epävirallisin yhteyksin. Tällöin valiokunnan ul-

70. Rieppula 1973, s. 311–325 ja s. 354–356; Länsineva 1991, s. 281.



kopuolisten mahdollisuus kontrolloida asiantuntijoiden esittämien perustuslain tulkintaa koskevia kannanottoja on itse asiassa hyvin vähäinen.<sup>71</sup> Myös tämän aineiston valossa oikeuskirjallisuudessa esitetyt havainnot pitävät paikkansa. Valiokunnan päätöksentekovaihe ei tyhjene kokoushuoneeseen, vaan neuvokset ja osa jäsenistä ja asiantuntijoista jatkavat neuvotteluja lausuntoluonnoksen sisällöstä kokousten ulkopuolella.

Asiantuntijoiden valtaa voitaisiin kontrolloida julkisuuden avulla. Sen tekee kuitenkin lähes mahdottomaksi se, että asiantuntijoiden kannoista ainoastaan kirjalliset lausunnot tulevat julkisuuteen, ja niistä irtaantuvat argumentit ilmaistaan suullisessa kuulemisessa suljettujen ovien takana. Lisäksi asiantuntijat ovat varsin pidättyväisiä kertomaan kannoistaan mediajulkisuudessa.<sup>72</sup> Tämän vuoksi asiantuntijavallan pääasiallinen kontrollointi täytyy tapahtua valiokunnan jäsenistön ja neuvosten kautta. Kuten eräs pitkäaikainen neuvos tuo esiin: *”että ne edustajat tunnistaa sen asiantuntijoiden käyttämän vallan ja pystyy itse arvioimaan kriittisesti niitä lausuntoja.”* (Neuvos1) Sen lisäksi että perustuslakivaliokunnan jäsenillä on mahdollisuus vaikuttaa asiantuntijavalintoihin, niin jäsenet muodostavat itsenäiset kantansa asiantuntijoiden esittämistä kannanotoista. Eduskuntaryhmät eivät ohjeista kansanedustajiaan perustuslakivaliokunnan päätöksenteossa.<sup>73</sup> Tarve jäsenten itsenäiselle ja riippumattomalle päätöksenteolle nostetaan useampaan kertaan esiin kaikkien ryhmien haastatteluissa.

Haastateltavat peräänkuuluttavat yhteisesti sitä, että valiokunnan jäsenten pitäisi olla kiinnostuneita käsiteltävistä asioista ja käyttää aikaansa asioihin perehtymiseen, jotta jäsenet eivät olisi niin sanotusti asiantuntijoiden vietävissä: *”se on ihan [jäsenten] osaamisesta ja kyvykkyydestä kiinni, että kuinka paljon ne asiantuntijat itseasiassa vaikuttaa.”* (Jäsen9) Aineistosta käy ilmi, että vain osa valiokunnan jäsenistä on aidosti kiinnostunut ja perillä perustuslainmukaisuuden valvontaan liittyvistä kysymyksistä ja näin ollen ainoastaan osa valiokunnan jäsenistä pystyy arvioimaan asiantuntijoiden argumentaation kestävyyttä ja laatua.<sup>74</sup> Näin ollen vastuu rajoittaa ja valvoo asiantuntijoiden valtaa keskittyä pienelle piirille.

Asiantuntijavaltaa tutkittaessa on tuotu esiin, että asiantuntijavetoisissa prosesseissa ei juuri ole tilaa poliittisia kysymyksiä koskeville konflikteille, eikä poliitikoilla ole tavallisesti halua haastaa asiantuntijoiden kantoja.<sup>75</sup> Tämä havainto nousee esiin myös tästä aineistosta. Lisäksi asiantuntijavetoisen prosessin kautta

71. Pauli Rautiainen, Maakuntatsehallinto perustuslakivaliokunnan ja sen kuulemien asiantuntijoiden määrittelemänä. Focus Localis 4/2018, s. 31–48, 47; Länsineva 1991, s. 281 ja s. 284–285.

72. Valtiosääntöasiantuntijoiden suhteesta julkisuuteen, ks. Harjuniemi – Dahlberg – Kantola 2022, s. 13–18.

73. Ks. esim. Länsineva 1991, s. 281.

74. Ks. lisää Dahlberg 2021b, s. 751.

75. Vanheuverzwijn – Crespy 2018; Elomäki – Marttinen 2021, s. 48–49.

syntyneitä tulkintoja on vaikea haastaa ulkoapäin, sillä keskustelut on käyty julkisuudelta piilossa.<sup>76</sup>

Asiantuntijoiden valtaa rajoitetaan valiokunnan jäsenten aktiivisuuden lisäksi ennen kaikkea sillä, että valiokunta nojautuu viime kädessä valiokuntaneuvosten asiantuntijuuteen ja heidän arvioonsa siitä, kenen asiantuntijan näkemyksen mukaan olisi perustelluinta edetä.<sup>77</sup> Valiokuntaneuvosten osaaminen nostetaan tärkeäksi tekijäksi tasapainottamaan asiantuntijoiden valtaa: ”*että valiokunnan virkamieskunta on myös riittävän osaava, eli vastapainoja sille asiantuntijavalalle.*” (Neuvos1)

Erityisesti jäsenet tuovat esille, että asiantuntijoilla on julkisuuden kautta merkittävät mahdollisuudet vaikuttaa myös perustuslakivaliokunnassa käsiteltäviin asioihin. Tämän vuoksi mahdolliset keinot rajoittaa asiantuntijoiden valtaa perustuslakivaliokunnassa on jättää joko julkisuudessa aktiivisesti esillä olevia asiantuntijoita kutsumatta perustuslakivaliokunnan kuultavaksi tai kuulla aktiivisesti julkisuudessa olevia asiantuntijoita ainoastaan muodon vuoksi. Kuten eräs jäsen kuvaa: ”*joidenkin asiantuntijoiden painoarvo voi tippua, että heitä saatetaan kutsua, mutta sitten se arvostus niihin lausuntoihin saattaa heikentyä.*” (Jäsen5) Aineistosta nousevat havainnot asiantuntijoiden julkisten esiintymisten negatiivisista vaikutuksista perustuslakivaliokunnan asiantuntijuuteen on varsin arveluttavaa asiantuntijoiden sanan- ja mielipiteenvapauden sekä yliopistojen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmista. Haastateltavat tuovat esiin tasapainon löytämisen niin, että yhtäältä asiantuntijoiden sananvapaus turvataan, ja toisaalta asiantuntijat olisivat pidättyväisiä kommentoimaan perustuslakivaliokunnan keskeneräisiä asioita julkisuudessa.<sup>78</sup>

Haastatteluissani nousee esiin, että suullisessa kuulemisessa asiantuntijoita voidaan ”*laittaa tiukoille*” (Jäsen10) ja jäsenet voivat pyytää tarkennuksia ja lisäperusteluja asiantuntijan lausunnossaan esittämiin näkökulmiin. Asiantuntijavaltaa kontrolloidaan myös kuulemalla asiantuntijoita mahdollisimman laajasti. Kun asiantuntijatieto on tarpeeksi laaja-alaista ja moniäänistä, valta ei kasaannu vain pienelle ja homogeeniselle asiantuntijaryhmälle. Asiantuntijoita myös kannustetaan kommentoimaan toistensa näkökantoja suullisissa kuulemisissa, jolloin asiantuntijoiden itsekontrolli rajoittaa heidän käyttämänsä valtaa. Eräs pitkäaikainen asiantuntija kuvaa asiantuntijoiden itsekontrollia seuraavasti: ”*pitää puhua tavalla, josta kehtaan kollegoidenkin keskuudessa jälkeenpäin olla sitä samaa mieltä.*” (Asiantuntija26) Asiantuntijoiden valtaa tasapainottaa myös se, että suullisessa kuulemisessa on paikalla myös lakiehdotuksen valmistelleen ministeriön virkamies ja usein myös oikeusministeriön edustaja.

76. Perustuslakivaliokunnan päätöksenteon ja prosessien läpinäkyvyydestä, ks. lisää Dahlberg 2021a.

77. Valiokuntaneuvosten merkittävästä asemasta perustuslakivaliokunnassa, ks. Dahlberg 2021b.

78. Ks. lisää Harjuniemi – Dahlberg – Kantola 2022, s. 15.

Asiantuntijavaltaa rajoittaa myös perustuslakivaliokunnan vakiintunut tulkintatraditio ja valtiosääntöoikeuden oikeudenalalla voimassa olevat tulkintadoktriinit. Jos valiokunnalla on vakiintunut tulkintakäytäntö tietystä perustuslain tulkintakysymyksestä, niin asiantuntijan on vaikea perustella vastakkaista tulkintakannanottoa: ”[eräs asiantuntija] omien yhteiskunnallisten näkemystensä perusteella ei ehkä olisi ollut ajamassa tietynlaista tulkintaa, mutta hän tiesi, että kun tietty tulkinta on pitkään ollut olemassa ja se on profession sisällä hyväksytty tulkinta, niin hän ei voi lähteä väittämään jotakin ihan muuta.” (Asiantuntija26)

Aineistosta nousee esiin myös vaikeudet, miksi asiantuntijoiden valtaa voi olla vaikeaa rajoittaa perustuslakivaliokunnassa. Jäsenten haastatteluista käy ilmi, että asiantuntijat ovat varsin ”herkkänahkaisia” (Jäsen2). Osa haastatteluista nostaa esille tilanteita, joissa asiantuntijat ovat närkästyneet valiokuntajäsenen joko julkisuudessa tai valiokuntakuulemisessa esittämistä kommentteista ja ilmoittaneet, etteivät ole toistaiseksi valiokunnan käytettävissä. Vaarana on, että pyritäessä kontrolloimaan asiantuntijoiden valtaa asettamalla erilaisia vaatimuksia heidän toiminnalleen tai kyseenalaistamalla heidän kantojansa, asiantuntijat eivät enää halua olla käytettävissä perustuslakivaliokunnassa. Eräs pitkäaikainen valiokuntajäsen kuvaa, kuinka asiantuntijat näkevät kontrollointikeinot helposti ”heidän expertiisin kyseenalaistamisena” (Jäsen14).

Asiantuntijoiden kontrollointi voi heikentää asiantuntijatiedon riippumattomuutta ja puolueettomuutta.<sup>79</sup> Asiantuntijavallan kontrollointi lausuntoja kyseenalaistamalla vaatisi sen, että kansanedustajat pystyvät arvioimaan valiokunnassa käsiteltävien asioiden vaativia ja monimutkaisia kysymyksiä nimenomaan valtiosääntöoikeudellisesti. Tähän ei nykymallissa ole mahdollisuutta, joten keskeisenä tapana rajoittaa yksittäisten asiantuntijoiden valtaa on laajentaa asiantuntijajoukkoa. Lisäksi keinona nähdään yhteisistä pelisäännöistä keskustelemisen. Mediajulkisuuden osalta on käyty asiantuntijoiden kanssa pelisääntökeskustelua.<sup>80</sup> Tätä keskustelua haastateltavat toivovat laajennettavaksi myös asiantuntijan sidonnaisuuksiin: asiantuntijan tulisi avoimesti kertoa, jos hän on antanut asiasta lausuntoja esimerkiksi ministeriölle tai etujärjestöille ja jos hän on tehnyt yhteistyötä muiden asiantuntijoiden kanssa.

#### 4.6. Asiantuntijavallan seuraukset perustuslakivaliokunnassa

Asiantuntijavetoinen päätöksentekojärjestelmä johtaa helposti siihen, että asiantuntijuuden alaan liittyvä erityiskieli ja -tapa jäsentää keskeiset kysymykset tulevat hallitseviksi. Kysymykset politiikan oikeudellistumisesta tai oikeuden

79. Keskeinen kriteeri valtiosääntöoikeusasiantuntijuudessa on asiantuntijatiedon riippumattomuus ja objektiivisuus. Ks. lisää Dahlberg 2022.

80. Ks. lisää Harjuniemi – Dahlberg – Kantola 2022, s. 15.

politisoitumisesta ovat aidosti esillä perustuslakivaliokunnan kohdalla. Haastatteluissani jäsenet tuovat esiin, kuinka jäsen oppii hiljalleen pukemaan poliittiset kannanottonsa oikeudellisiksi argumenteiksi ja sitomaan ne asiantuntijoiden kantoihin. Erään neuvoksen haastattelussa käy ilmi, että uudet perustuslakivaliokunnan jäsenet saavat jonkun ajan valiokunnassa istuttuaan ”*juonesta kiinni*” (Neuvos7) eli ymmärtävät, minkälainen vaikutus asiantuntijoilla on valiokunnan päätöksentekoon. Kun jäsenet ymmärtävät, että valiokunnan päätöksenteko perustuu vahvasti asiantuntijakantoihin, jäseniä alkaa kiinnostamaan myös asiantuntijavalinnat, varsinkin poliittisesti tai yhteiskunnallisesti merkittävässä asioissa.

Kuten edellä on todettu, asiantuntijavetoisessa päätöksenteossa on tavalista, että keskustelut ja päätökset tehdään julkisuudelta piilossa. Tällä tavoin vältetään julkinen keskustelu ja asioiden niin kutsuttu väärä politisoituminen.<sup>81</sup> Perustuslakivaliokunnan kohdalla menettelyyn liittyvä ei-julkinen luonne ei ole ensisijaisesti selitettävissä päätöksentekoprosessin asiantuntijavetoisuudella. Valiokuntien kokousten ei-julkisesta luonteesta säännellään jo perustuslain tasolla (PL 50.2 §). Asiantuntijainstituutio sopii kuitenkin luontevasti osaksi prosessia, joka jo lähtökohdiltaan ei ole julkista.

Asiantuntijavaltaa tutkittaessa on tuotu esiin, että oikeudellisten asiantuntijoiden toimiessa yhteiskunnallisen päätöksenteon osana he tahtomattaankin vaikuttavat siihen, miten todellisuus hahmotetaan, mitä asioita korostetaan ja miltä todellisuus lopulta näyttää.<sup>82</sup> Haastatteluissani tilannetta kuvataan samoin. Valtiosääntöasiantuntijat nostavat käsiteltävästä lakiehdotuksesta esiin nimenomaan perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta keskeisiä asioita ja katsovat säänneltävää kokonaisuutta ennen kaikkea valtiosääntöisten linssien lävitse. Tässä tulkinnassa korostuvat yksilöiden oikeudet, oikeusturva ja oikeusvaltioon liittyvät vaatimukset. Kuten eräs pitkäaikainen valiokunnan jäsen kuvaa: ”*varsinkin näissä turvallisuuteen liittyvissä, kun kovin eksaktisti rajataan tutkintakeinoja tai puuttumiskeinoja, niin sitten pitäisi kuitenkin miettiä, että miten se sama turvallisuusvaikutus yhteiskunnalle tai näille mahdollisille uhreille saavutetaan.*” (Jäsen13)

Ilmeisenä uhkakuvana asiantuntijavetoisessa järjestelmässä on, että demokraattisesti valitut poliittiset päättäjät sivuutetaan teknokraattisilla prosesseilla ja asiantuntijatiedon korostamisella.<sup>83</sup> Neuvokset korostavat yksiselitteisesti, että valiokunta ei ole asiantuntijoiden vietävissä ja että: ”*yksikään asiantuntija ei ole siinä asemassa, että voisi yksin määrittellä valiokunnan kannan asiaan.*” (Neuvos2) Jäsenten kohdalla on kaksi vastakkaista tapaa nähdä perustuslakivaliokunnan päätöksenteon asiantuntijavetoisuus. Yhtäältä osa jäsenistä painottaa asiantun-

81. Elomäki – Marttinen 2021, s. 48; Crespy – Schmidt 2017, s. 108.

82. Leander – Aalberts 2013, s. 792.

83. Ks. esim. Christensen – Hesstvedt 2019; Christensen 2018; Vibert 2007.

tijoiden keskeisyyttä päätöksenteossa jopa niin pitkälle, että asiantuntijoiden ei tulisi jättää valiokunnalle kovinkaan paljoa liikkumavaraa: ”*silloinhan se vesittäisi niiden asiantuntijoiden lausuntojen merkitystä ja vahvuutta, jos meille jätettäisiin paljon liikkumavaraa.*” (Jäsen5) Toisaalta taas osa jäsenistä korostaa, että päätöksenteko on viime kädessä aina valiokunnalla.

Tietopohjainen politiikka on antanut enemmän vastuuta asiantuntijoille, jolloin toisinaan hyvinkin epävarman asiantuntijatiedon perusteella määritellään politiikan reunaehdotja.<sup>84</sup> Haastatteluissani tämä havainto nousee esiin välillisesti. Osa asiantuntijoista nostaa kriittisesti esiin kysymyksen, voiko sama asiantuntija olla asiantuntijana kaikissa mahdollisissa kysymyksissä ja millaisen asiantuntijatiedon varassa päätöksiä tällöin tehdään.<sup>85</sup> Lisäksi tuodaan esille, että perustuslakivaliokunnan tulisi kuulla myös muiden tieteenalojen asiantuntijoita, jos kysymys koskee esimerkiksi terveysturvallisuutta tai talouteen liittyviä erityiskysymyksiä. Kuten eräs asiantuntija kuvaa: ”*jos me ajatellaan esimerkiksi perustuslain 82 §:ää, jossa puhutaan siis budjettisuveeniteetistä ja eduskunnan taloudellisesta vallankäytöstä, niin onhan se kornia, että taloustieteilijöitä ei tällaisessa asiassa kuulla. Koska silloin me puhutaan käytännössä takausjärjestelyistä, korkotasoista ja luottoluokituksista. Me puhutaan asioista, jotka oikeastaan ei ole juristien osaamisalueella.*” (Asiantuntija1)

Jäsenet ja neuvokset kuitenkin näkevät vaarana perustuslakivaliokunnan politisoitumisen, jos perustuslakivaliokunta kuulisi muita kuin valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita: ”*on täysin naiivia näyttää uutisia, että tieteellä ei ole maailmankatsomusta. Sosiaali- ja terveystieteet ja taloustieteet erityisesti, erittäin voimakkaita eriäviä käsityksiä, että miten maailma pitäisi maata. Mutta valtiosääntöasiantuntijoiden osalta tällaista eroavaisuutta ei hirveästi ole.*” (Jäsen9)

#### 4.7. Asiantuntijavallan toinen puoli

Samaan aikaan kun asiantuntijoiden roolin yhteiskunnallisessa päätöksenteossa on osoitettu yhtäältä kasvaneen, niin toisaalta asiantuntijoiden roolia on kuvattu myös täysin päinvastaisella tavalla. Tässä narratiivissa asiantuntijoita kutsutaan ”hyödyllisiksi idiooteiksi” (*useful idiots*) tarkoittaen sitä, kuinka asiantuntijoita hyödynnetään politiikan tekemisen välineenä. Tämän mukaan asiantuntijoilla ei ole itsenäistä valtaa vaikuttaa yhteiskunnallisiin päätöksiin, vaan asiantun-

84. Poutanen – Juntunen – Lahtinen 2020, s. 4; Ronkainen 2019.

85. Valtiosääntöoikeudellisen asiantuntijuuden määrittelystä ja asiantuntijuuden kriteereistä, ks. Dahlberg 2022.

tijatietoa käytetään paitsi valikoidusti ja symbolisesti myös keinona saavuttaa erisuuntaisia poliittisia tavoitteita.<sup>86</sup>

Poliitikot haluavat usein antaa vaikutelman, että poliittinen päätöksen-teko on rationaalista ja puolueettomaan tietoon perustuvaa. Tätä vaikutelmaa vahvistetaan perustamalla asiantuntijoista koostuvia työryhmiä ja komiteoita. Kuitenkin tosiasiaassa poliitikot valitsevat usein päätöksen taustaksi sen asiantuntijatiedon, joka palvelee heidän poliittisia päämääriään. Tässä tapauksessa asiantuntijoilla on hyvin vähän itsenäistä asemaa ja vaikutusta yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.<sup>87</sup>

Haastatteluistani käy ilmi, kuinka valtiosääntöoikeudellisia argumentteja ja asiantuntijoiden esittämiä kantoja käytetään valikoidusti sen mukaan, mitkä argumentit tukevat jäsenen omaa poliittista kantaa: *”haetaan vähän sellaista argumenttia, joka edesauttaisi mun poliittista tai mun puolueen poliittisia tavoitteita. Kyllä siinä se ilmiö on totta, että kyllä niitä haetaan korvasyihin.”* (Jäsen4) Pelin henki on lyhykäisyydessään se, että jos jäsen haluaa saada päätöstä esimerkiksi konservatiivisempaan suuntaan, niin hän tietää, keiltä asiantuntijoilta täytyy saada lausunto: *”mä yritän perehtyä siihen asiaan ja myös miettiä, kuka asiantuntija toisi näkemyksiä sille, mitä mä haluan. Tältä pohjalta olen toistuvasti esittänyt eri asiantuntijoita kuultavaksi.”* (Jäsen8) Jäsenet nostavat erityisesti esiin EU-asiat perustuslakivaliokunnassa, jolloin *”tietää jo ennen asian käsittelyä, että tietty asiantuntija toivotaan paikalle, koska hänellä on vahvempi kanta tiettyyn suuntaan.”* (Jäsen5)

## 5. Lopuksi

Merkittävä tutkimustulos analysoitaessa valtiosääntöasiantuntijoiden valtaa perustuslakivaliokunnassa on, että osalla asiantuntijoista voi olla hyvinkin paljon valtaa perustuslakivaliokunnassa. Valta ei kuitenkaan jakaudu tasaisesti asiantuntijoiden kesken ja valta voi olla myös hyvin sattumanvaraista. Usein valtaa on eniten niillä asiantuntijoilla, joilla on läheiset välit neuvoksiin ja joilla on pitkä historia valiokunta-asiantuntijana. Näillä luottoasiantuntijoilla on mahdollisuus vaikuttaa myös virallisten kuulemistilaisuuksien ulkopuolella siihen, mikä tulokinta otetaan lausunnon pohjaksi.

86. Christensen 2021b. Samaa ilmiötä kutsutaan myös varjohallinnaksi, jossa ei niinkään korosteta asiantuntijoiden valtapyrkimyksiä, vaan sitä kuinka tieteellistä tutkimusta voidaan käyttää poliittisten päätösten suojaverhona, ks. Ylöstalo 2020a.

87. Ks. esim. Annabelle Littoz-Monnet, *Governing through Expertise: The Politics of Bioethics*. CUP 2020.

Toisaalta asiantuntijavalta perustuslakivaliokunnassa on hyvin vaikeasti ennustettavissa, sillä valiokunnan kokoonpano ja valiokunnan sisäinen dynamiikka sekä asioiden poliittisuus ja yhteiskunnallinen merkittävyys voi heilauttaa valiokunnan päätöksentekologiikan toimimaan niin päin, että haetaan asiantuntijan kannanottoa, jolla päästään haluttuun lopputulokseen. Pääasiallisesti valiokunnan päätöksenteko on asiantuntijavetoista, mutta poliittisesti herkissä kysymyksissä päätöksenteon logiikka voi mennä toisinpäin. Eräs pitkäaikainen asiantuntija kuva: ”kyllähän se järjestys, toivon ainakin, että se on perusteesta kannanottoon eikä kannanotosta perusteeseen.” (Asiantuntija28) Vahvasti poliittisesti latautuneissa asioissa keskeiseen asemaan nousevat ne asiantuntijat, jotka antavat välineet valiokunnan enemmistölle saavuttaa haluttu lopputulos. Keskeisiä tekijöitä asiantuntijatiedon omaksumisessa osaksi päätöksentekoa ovat yhtäältä tiedon joustavuus ja avoimuus ja toisaalta tiedon selkeys ja yksinkertaisuus. Yhtenä perusteena asiantuntijatiedon omaksumisessa osaksi yhteiskunnallista päätöksentekoa on korostettu tiedon tunteellisuutta sekä tiedon istuvuutta siinä yhteiskuntapoliittisessa kontekstissa, jossa se esitetään.<sup>88</sup>

Asiantuntijakuulemisen merkitystä perustuslakivaliokunnassa pitää lähestyä laaja-alaisemmin kuin pelkästään keskittymällä pistemäisesti siihen, noudattiko perustuslakivaliokunta asiantuntijoiden kantoja tai kenen asiantuntijan näkemystä valiokunta seurasi. Valtiosääntöoikeudellinen doktriini on pitänyt tärkeimpänä perustuslakivaliokunnan legitimititeettikriteerinä sitä, että perustuslakitulkinnot perustuvat asiantuntijoiden kannanottoihin.<sup>89</sup> Kriteeriä ei kuitenkaan voitane tulkita niin, että perustuslakivaliokunta olisi sidottu asiantuntijoiden kantoihin, vaan pikemminkin niin, että asiantuntijoiden lausunnot ovat valiokunnan kannanmuodostuksessa mukana nimenomaan neuvoa-antavassa mielessä.

Tutkimuksellisesti kiinnostavia jatkokysymyksiä ovat esimerkiksi, mikä vaikuttaa oikeudellisen neuvonannon legitimiisyyteen ja millaisissa olosuhteissa asiantuntijoiden kantoja noudatetaan. Tai jos asiantuntijoiden kantoja ei ole noudatettu, oliko neuvonannolla kuitenkin jokin merkitys päätöksentekoon. Mikä tämä merkitys oli? Jos neuvonanto esimerkiksi kirittää päättäjiä keskinäiseen dialogiin, silloin neuvonanto vahvistaa keskustelevaa demokratiaa (*deliberative democracy*). Jos asiantuntijoiden kuuleminen kannustaa päättäjiä harkitsemaan syvällisemmin, silloin asiantuntijakuulemisella on ollut varsin

88. Ks. kokoavasti Christensen 2021a, s. 461.

89. Ks. perustuslakivaliokunnan legitimitietin kriteereistä 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. 229; Mikael Hidén, Perustuslakivaliokunnan rooli Suomen valtiollisessa järjestelmässä, s. 1–10 teoksessa Markus Aarto – Markku Vartiainen (toim.), Oikeus kansainvälisessä maailmassa – Ilkka Saraviidan juhlaKirja. Edita 2008, s. 5.

perusteltu funktio päätöksenteossa.<sup>90</sup> Tällöin huomion keskipisteessä ei ole se, onko asiantuntijoiden kantoja noudatettu, vaan huomio kiinnittyy asiantuntijakuulemisen funktioon lisätä demokraattisesti valittujen päättäjien tietoisuutta ja keskinäistä dialogia sekä oikeudellisen ratkaisun perustelujen tasoa.

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijavallan laajuuden ja muotojen tutkimisen lisäksi on tärkeää nostaa katse myös asiantuntijakuulemisen yleisempiin seurauksiin ja vaikutuksiin. Mielenkiintoinen kysymys esimerkiksi on, voisiko asiantuntijakuulemisten keskeinen tehtävä olla pikemminkin valiokunnan kannustaminen monipuolisempaan ja syvällisempään valtiosääntöiseen argumentaatioon, kuin huomion kiinnittäminen pelkästään siihen, kuinka valiokunta noudattaa asiantuntijoiden kantoja. Tulevissa tutkimuksissa voisi olla hyödyllistä siirtää tutkimuksellinen huomio laajemmaksi ja tarkastella asiantuntijavallan lisäksi sitä, voisivatko asiantuntijakuulemiset kirittää valiokuntaa keskustelemaan laajemmin ja argumentoimaan syvällisemmin valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä. Lisäksi asiantuntijakuulemisten ymmärtäminen ensisijaisesti valiokunnan sparraajana voisi poistaa työtaakkaa yksittäisten asiantuntijoiden harteilta ja lieventää asiantuntijoiden keskinäistä kilpailua siitä, kenen näkemys valiokunnassa lopulta voittaa. Tällä tavoin valiokunnan ei tarvitsisi valita, kenen asiantuntijan kantaa noudatetaan, vaan asiantuntijoiden kannat nähtäisiin toisiaan täydentävinä ja keskustelua virittävinä. Asiantuntijoiden ei tarvitsisi tasapainoilla neuvonannon ja päätöksentekoon vaikuttamisen välimaastossa. Vasta-argumenttina täytyy toki muistaa valiokunnan politisoituminen. Asiantuntijalausuntojen noudattamisen on ajateltu varmistavan sen, että valiokunta pysyy oikeudellisessa harkinnassa. Näkisin kuitenkin, että tässä tehtävässä keskeisessä asemassa ovat valiokunnan valiokuntaneuvokset, joita voidaan kuvata perustuslakivaliokunnan oikeudellisen arvioinnin puolustajiksi.<sup>91</sup>

90. de Poorter – van der Schyff – Stremmer – De Visser 2021, s. 7.

91. Valiokuntaneuvokset perustuslakivaliokunnan oikeudellisen arvioinnin puolustajina, ks. Dahlberg 2021b, s. 782–783.



**Expert evidence in the Constitutional Law Committee of the Parliament of Finland – Background, forms, and problems of the authority of constitutional law experts**

MAIJA DAHLBERG, LL.D., Senior Lecturer, Academy of Finland Postdoctoral Fellow, University of Eastern Finland

In the Finnish legal system, the Constitutional Law Committee of the Parliament ('CLC') has the main responsibility for previewing the constitutionality of legislation. This system is unique in international comparison, as the supervision of the constitutionality of laws is normally assigned to the courts. Like any parliamentary committee, the CLC is composed of Members of Parliament and its composition follows the general political distribution of seats in Parliament. In its deliberations, the CLC regularly takes evidence from external constitutional law experts to assess the bill's relationship with the Constitution and international human rights treaties. Constitutional law experts are regularly consulted on every statement and opinion of the CLC. Unlike other parliamentary committees, the experts determine the limits within which the CLC can make decisions. The relevance of the experts' opinions is made concrete by the fact that when experts are unanimous, the CLC is *de facto* bound by that position. The role of constitutional law experts in Finnish constitutional preview is thus very important, but their actual influence on the CLC's decision-making has been little studied. It has been repeatedly pointed out in the legal literature that questions relating to the selection of experts by the CLC, the authority of these experts, and their control should be further examined.

The author analyses the authority of constitutional law experts in the CLC. Firstly, she explains what makes the authority possible and what kind of authority is involved. Secondly, she answers the question of how the authority of experts is distributed in the CLC and how the experts exercise that authority. Thirdly, she examines how the authority of experts is controlled and the general consequences of expert authority for the CLC. The article is based on thematic interviews (N=49) with civil servants, members of the CLC, and constitutional law experts consulted by the CLC.