TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Siina Raskulla

Kansainvälinen talousliberalismi ja valtiosäännön perusperiaatteet

Uuden taloudellisen konstituution legitimiteetti Suomessa

Pro Gradu

Tampere 30.9.2012

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

SIINA RASKULLA: Kansainvälinen talousliberalismi ja valtiosäännön perusperiaatteet – Uuden taloudellisen konstituution legitimiteetti Suomessa

Pro gradu – tutkielma, xxxi + 130 s.

Julkisoikeus

TIIVISTELMÄ

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan taloudellisen globalisaation vaikutuksen suomalaiseen taloudelliseen konstituutioon valtiosäännön perusperiaatteiden näkökulmasta, ja sitä, mikä on modernin taloudellisen konstituution legitimaatio ja justifikaatio Suomessa. Tutkimusongelmaa lähestytään oikeuden yhteiskuntatieteellisella analyysillä ja tutkimuksessa käytetään metodista yhdistelmämallia: Tutkimuksen osakysymyksiä ratkaistessa kyseeseen tulee niin oikeusdogmaattinen kuin oikeuden empiirinen tutkiminen.

Tutkimuksesa tarkastellaan valtiosäännön muodollisen ja aineellisen legitimiteetin perusteita, ja kansallisen oikeuden legitimiteettiä tarkastellaan kolmen eri legitimiteettiehdon pohjalta: valtiosäännön legaliteetti, vaikuttavuus ja yleinen hyväksyttävyys. Esille nousee, että esimerkiksi kansainvälisen talousoikeuden normeihin sitoutumisessa, oikeustaloustieteellisessä lainvalmistelussa ja taloudellisten konstituution vaikuttavuudessa on kaikissa valtiosääntökritiikille alttiita piirteitä. Tutkimuksen tärkeimmät tulokset liittyvät legaliteettiehdon kohdalla demokratiaperiaatteen toteutumiseen lainsäädännössä, sekä yleiseen hyväksyttävyyteen. Tutkimuksessa viitataan mielipidekyselyihin ja asennetutkimuksiin, joiden perusteella suomalaiset kokevat, että kansalaisten vaikutusmahdollisuudet päätöksenteossa pieniksi, että talouden ehdoilla toimitaan liian usein, ja että valtiolla tulisi olla aktiivisempi rooli kansalaisten hyvinvoinnin edistämisessä.

Johtopäätöksissä pohditaan, valtiosäännön legitimiteetin vahvistamista demokratiaperiaatteen ja taloudellisten, sosiaalisten ja sivistykselliset perusoikeuksien kehittämisen avulla. Tutkimuksen lopussa kysytään myös, millaisia haasteita kansainvälisen taloudellisen sääntelyn legitimiteetti kohtaa globaalissa toimintaympäristössä.

Sisällys

Lähteet iii

Kirjallisuus iii

Internet-lähteet xvi

Uutisartikkelit, tiedotteet ja kannanotot xviii

Sopimukset xx

Lainvalmistelu- ja valtiopäiväasiakirjat xxii

Sääntely xxv

Oikeustapaukset xxvii

Lyhenteet xxix

1. Johdanto 1

1.1 Tutkimusasetelma 1

1.2 Teoreettis-metodisen otteen määrittely ja tutkimusprosessin keskeiset vaiheet 3

1.3 Oikeustieteellinen tutkimus ja lähdeaineisto 6

2. Oikeuden legitimiteetti 11

2.1 Oikeuden tasot ja tasojen välinen vuorovaikutus 11

2.1.1 Oikeuden tasot 11

2.1.2 Tasojen välinen vuorovaikutus 14

2.1 Tasoteorian soveltaminen tutkimuksessa 15

2.2.1 Valtiosäännön legitimiteettiperusta ja –ehdot 15

2.2.2 Valtiosäännön legitimiteetin tutkiminen 20

3. Kansainvälinen talousoikeus, valtio ja taloudellisen valtiosäännön legitimiteetti 22

3.1 Kansainvälisen talousoikeuden pitkä historia lyhyesti 22

3.2 Kansainvälisen talousoikeuden legitimiteettiperusta ja valtiosääntönäkemys 26

3.2.1 Valtiosäännön legitimiteettiperusta ja valtiosääntönäkemys 26

3.2.2 Muodollinen legitimiteetti 27

3.2.3 Aineellinen legitimiteetti 36

3.2.4 Yhteenveto: talousliberaali valtiosääntönäkemys 42
4. Case Suomi: Suomalainen valtiosääntö kansainvälisen talousoikeuden aikakaudella 46
4.1 Suomi globalisaatiossa 46
4.2 Taloudellisen konstituution kehittyminen kansainvälisessä Suomessa 47
4.2.2 Positivistinen sääntelyteoria 47
4.2.3 Normatiivinen sääntelyteoria 50
4.2.4 Positivistis-normatiivinen synteesi 53
4.3 Suomen valtiosääntöoikeus ja uusi taloudellinen sääntely 54
4.3.1 Suomalaisen valtiosäännön perusperiaatteet ja taloudellisen konstituution legitimiteetti 54
4.3.2 Valtiosäännön muodosta, määrästä ja merkityksestä 55
4.3.3 Valtionsuvereniteetti 60
4.3.4 Kansanvaltaisuus ja demokratia 61
4.3.5 Perus- ja ihmisoikeudet 62
4.3.6 Oikeusvaltio- ja laillisuusperiaate 66
4.3.7 Ylimmät valtiosuhteet 69
4.3.8 Hallinto- ja palvelu-uudistukset, vallankäyttö ja vallankäytön kulttuuri 77
5. Taloudellisen konstituution legitimaatio ja justifikaatio Suomessa 80
5.1. Taloudellisen konstituution legitimiteettikysymys 80
5.2 Taloudellisen konstituution legitimiteetti Suomessa. 82
5.2.1 Taloudelliseen konstituutioon sitoutuminen 82
5.2.2 Taloudellisen konstituution tehokkuus ja vaikuttavuus 89
5.2.3 Valtiosäännön yleinen hyväksyttävyys 97
5.2.4 Signaaleja legitimiteettiongelmista? 106
6. Johtopäätökset: kysymyksiä taloudellisen konstituution kehityksestä Suomessa ja globaalisti.....114
6.1 Taloudellisen konstituution legitimiteetti ja tulevaisuus Suomessa 114
6.2 Kansainvälisen talousjärjestelmän ja liberaalin valtionäkemyksen tulevaisuus 125

Lähteet

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Oikeusvaltio – tuomarivaltio? Teoksessa: *Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.):* Oikeusvaltio. 1-12. Helsinki 2002.

Aarnio, Aulis: Onko oikeustiede yhteiskuntatiede? Lakimies 5/1993 s. 695–710.

Alasuutari, Pertti – Ruuska, Petri: Post-Patria? Globalisaation kulttuuri Suomessa. Tampere 1999.

Alasuutari, Pertti: Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen: miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? Teoksessa: *Heiskala, Risto – Luhtakallio, Eeva (toim.)*: Uusi jako. miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? 43–64. Tampere 2006.

Albala, Nuri – Sinai, Agnès: réglement des différens à l'OMC, muistio Observatoire de la mondalisation – järjestölle, 15. marraskuuta 1999.

Arnold-Baker, Charles: The Companion to British History. Publisher: Routledge. London 2001.

Arvopaperimarkkinayhdistys ry: Suomen listayhdistysten hallinnointikoodi 2008.

Backman, Eero: Oikeustiede yhteiskuntatieteenä. Helsinki 1992.

Bahlul, Raja: Is Consitutionalism Compatible with Islam. Teoksessa: *Costa, Pietro – Zolo, Danilo (ed.)*: The Rule of Law. The rule of law: history, theory and criticism. 513-542. Dordrecht: Springer, cop. 2007.

Borg, Sami (toim.): Muutosvaalit 2011. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 16/2012, 17–25. Helsinki 2012. (Borg (toim.) 2012)

Borg, Sami (toim.): Suomen demokratiaindikaattorit. Oikeusministeriön julkaisu 2006:1. Helsinki 2006.

Borg, Sami: "Johdanto". Teoksessa: *Borg, Sami (toim.):* Muutosvaalit 2011. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 16/2012, 17–25. Helsinki 2012. (Borg 2012a)

Borg, Sami: Perussuomalaiset. Teoksessa: *Borg, Sami (toim.):* Muutosvaalit 2011. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 16/2012, 191–210. Helsinki 2012. (Borg 2012b)

Carroll, Archie B.: Cororate Social Responsibility. Evolution of a Definitional Construct. Business and Society; Sep 1999; 38, 3; 268–295.

Castrén, Martti: EU-Suomen markkinaoikeus. Jyväskylä 1997.

CEO, Corporate Europe Observatory: Oy Eurooppa Ab. Helsinki 1999.

Dollar, David – Kraay, Aart: Trade, Growth, and Poverty. World Bank Policy Research Working Paper No. 2615, June 2001) Saatavilla osoitteessa: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=632684 (12.10.2011)

Donner, Petra – Loughlin, Martin (ed.): The Twilight of Constitutionalism? Oxford: Oxford University Press, 2010.

Doyle, Michael W.: The UN Charter – A Global Constitution? Teoksessa: *Dunoff, Jeffrey L. – Trachtman, Joel P. (ed.)*: Ruling the world? : Constitutionalism, international law, and global governance. 113-132. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Dunoff, Jeffrey L. – Trachtman, Joel P: A Functional Approach to International Constitutionalization. Teoksessa: *Dunoff, Jeffrey L. – Trachtman, Joel P. (ed.)*: Ruling the world? : Constitutionalism, international law, and global governance. 3-35. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Dunoff, Jeffrey L.: The Politics of International Constitutions: The Curious Case of the World Trade Organization. Teoksessa: *Dunoff, Jeffrey L. – Trachtman, Joel P. (ed.)*: Ruling the world? : Constitutionalism, international law, and global governance. 178-205. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Esping-Andersen, Gøsta: Why we need a New Welfare State? Oxford University Press 2002.

European Court of Human Rights: Statistics on Judgements by State. Statistic 1959-2010, 2011

Fassenberder, Bardo: Rediscovering a forgotten Constitution: Notes on the place of the Charter in the international legal order. Teoksessa: *Dunoff, Jeffrey L. – Trachtman, Joel P. (ed.)*: Ruling the world? : Constitutionalism, international law, and global governance. 133-147. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

George, Susan: Maailman kauppajärjestö kuriin. Tampere 2003.

Gill, Stephen: Power and resistance in the new world order. 2. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

Grönlund, Kimmo – Westinen, Jussi: Puoluevalinta. Teoksessa: *Borg, Sami (toim.):* Muutosvaalit 2011. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 16/2012, 158–188. Helsinki 2012.

Haavisto, Ilkka – Kiljunen, Pentti: Erilaisuuksien Suomi. Raportti suomalaisten asenteista 2001. Yliopistopaino 2001.

Haavisto, Ilkka – Kiljunen, Pentti: Kenen joukossa seisot? EVAn Suomi, EU ja maailma – asennetutkimus 2008. Yliopistopaino 2008.

Haavisto, Ilkka – Kiljunen, Pentti: Maailman paras maa. EVAn kansallinen arvo- ja asennetutkimus 2011. Helsinki 2011.

Hakapää, Kari: Uusi kansainvälinen oikeus. 3. uudistettu painos. Helsinki 2010.

Hallberg, Pekka: Arvot tasapainossa? Mietteitä oikeudesta, kilpailukyvystä ja hyvinvoinnista. Vantaa 2005.

Harvey, David: Uusliberalismin lyhyt historia. Tallinna 2008.

Hautala, Heikki: Suomen talouselämän rakenne ja kehitys. Vantaa 2003.

Hautamäki, Veli-Pekka: Perusoikeuden ydinalue argumenttina. Lakimies 2011, 82–98.

Hautamäki, Veli-Pekka: Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta. Jyväskylä 2002.

Heiskala, Risto: Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros. Teoksessa: *Heiskala, Risto – Luhtakallio, Eeva (toim.)*: Uusi jako. miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? 14–42. Tampere 2006.

Held, David: Global Covenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus. Polity Press Ltd. 2004.

Hirschl, Ran: Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism. Cambridge, Mass. : London : Harvard University Press , 2007

Hjerppe, Reino – Ilmakunnas, Sirpa – Voipio, Iikko B. (toim.): Hyvinvointivaltio 2000-luvun kynnyksellä. Helsinki 1999.

Hjerppe, Reino: Johdanto. Teoksessa: *Hjerppe, Reino* (toim.): Julkinen talous globalisoituvassa maailmantaloudessa. 1-2. Saarijärvi 2003.

Huhtamäki, Ari: Verottajien kansainvälisestä yhteistyöstä. Teoksessa: *Koivurova, Timo (ed.)*: Kansainvälistyvä oikeus. Juhlakirja Professori Kari Hakapää. 69–82. Rovaniemi 2005.

Husa, Jaakko: Non liquet? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajakäyntejä. Vammala 2005.

Hämäläinen, Timo J. – Heiskala, Risto: Sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan uudistumiskyky. Helsinki 2004.

Inha, Jyri: Haminasta Maastrichtiin – Modernin suomalaisen valtiosääntöhistorian pääpiirteet. Helsinki 2005.

Isomäki, Risto: Kohti vuotta 1929? Vapaakauppa, työttömyys ja ääriliikkeiden nousu. Jyväskylä 2000.

Juanto, Leila: Eurooppa-vero-oikeus 2000-luvun alussa – missä mennään? Teoksessa: *Koivurova, Timo (ed.)*: Kansainvälistyvä oikeus. Juhlakirja Professori Kari Hakapää. 83-. Rovaniemi 2005.

Julkunen, Raija: Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere 2001.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna 2012.

Jyränki, Antero – Nousiainen, Jaakko: Eduskunnan muuttuva asema. Suomen eduskunta 100 vuotta. Helsinki 2006.

Jyränki, Antero: Lakien laki. Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suuren vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan. Helsinki 1989.

Jyränki, Antero: Oikeusvaltio ja demokratia. Teoksessa: *Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.)*: Oikeusvaltio. 13–26. Helsinki 2002.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus: valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. 3. Laaj. ja uud. p. Helsinki 2003.

Jääskinen, Niilo: Euroopan Unioni: oikeudelliset perusteet. Helsinki 2007

Jääskinen, Niilo: Kolme aaltoa – Miten Suomen oikeusjärjestys eurooppalaistui? Defensor Legis N:o 4/2001, 603–619.

Kangas, Urpo: Oikeuskulttuuri ja oikeusideologia. Lakimies 5/1993, 711–721.

Kanninen, Heikki: Euroopan yhteisön oikeuden normihierarkia ja kansallinen lainsoveltaja. Teoksessa: *Kanninen, Heikki et al. (toim.):* Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme, 175–244. Helsinki 2009.

Kantola, Anu: Maailmantalouden monet kasvot. Teoksessa: *Kantola et al*.: Maailman tila ja Suomi, 35–110. 3. painos. Tampere 2002.

Kantola, Anu: Suomea trimmaamassa: suomalaisen kilpailuvaltion sanastot. Teoksessa: *Heiskala, Risto – Luhtakallio, Eeva (toim.)*: Uusi jako. miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? 156–178. Tampere 2006.

Karapuu, Heikki: Perusoikeudet ja niiden toteuttaminen. Lakimies 6-7/1999, 867–877.

Karapuu, Heikki: Riiston turvaaminen ja työväestön perusoikeudet. Teoksessa: *Karapuu, Heikki (toim.)*: Harvojen tasavalta. Perustuslain epädemokraattisuus. 82–89. Helsinki 1970

Karhu, Juha: Tilannekohtainen oikeudellinen harkinta ja oikeuslähdeoppi. Teoksessa: *Tala, Jyrki – Wikström, Kauko (ed.)*: Oikeus – kulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen 2005. 25–38. Vammala 2005.

Karppi, Ilari – Rantalahti, Elina: From soft to reflexively binding regulation. International environmental regulation in transformation. Teoksessa: *Kultalahti, Jukka – Karppi, Ilari – Kultalahti, Olli – Todisco, Enrico* (ed.): Globalisation. Challenges to Research and Governance. 35–61. Helsinki 2009.

Kekkonen, Jukka: Kontekstuaalinen oikeushistoria. Helsinki 2009.

Kekkonen, Jukka: Oikeushistoria ja tulevaisuus. Teoksessa: Jyrki Inha (toim.), Muutos ja jatkuvuus. Näköaloja oikeushistoriaan, 9-14. Jyväskylä 2003.

Kelsen, Hans: Puhdas oikeusoppi. Porvoo 1968.

Kennedy, David: The Mystery of Global Governance. Teoksessa: *Dunoff, Jeffrey L. – Trachtman, Joel P. (ed.)*: Ruling the world? : Constitutionalism, international law, and global governance. 37-69. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Kennedy, David: The 'Rule of Law', political choices, and development common sense. Teoksessa: *Trubek, David M. – Santos, Alvaro (ed.)*: The New Law and Economic Development. A Critical Appraisal. 95–173. Cambridge University Press 2006.

Kennedy, David: Three Globalizations of Law and Legal Thought. Teoksessa: *Trubek, David M. – Santos, Alvaro (ed.)*: The New Law and Economic Development. A Critical Appraisal. 19–73. Cambridge University Press 2006. (Kennedy 2006a)

Klabbers, Jan: Setting the Scene. *Teoksessa*: *Klabbers, Jan – Peters, Anne – Ulfstein, Geir (ed.)*: The Constitutionalization of International Law. 1-44. Oxford: Oxford University Press 2011.

Kohler-Koch, Beate – Rittberger, Berthold (ed.): Debating the democratic legitimacy of the European Union. Lanham (Md.): Rowman & Littlefield, cop. 2007.

Koikkalainen, Petri – Riepula, Esko: Näin valta ostetaan. Lyhyt oppimäärä poliittisesta korruptiosta Suomessa 2006–2009. Vantaa 2009.

Koskenniemi, Martti: Ihmisoikeudet ja globalisaatio. Teoksessa: *Koivurova, Timo (toim.):* Kansainvälistyvä oikeus: juhlakirja: professori Kari Hakapää. 191-208. Rovaniemi 2005.

Kosonen, Pekka: Globalization and the Nordic Welfare States. Teoksessa: *Sykes, Robert – Palier, Bruno, Prior, Pauline M. (ed.)*: Globalization and European Welfare States. Challenges and Change. 153-172. Basingstoke : Palgrave, 2001

Kosonen, Pekka: Sosiaaliset oikeudet taloudellisessa, poliittisessa ja oikeudellisessa punninnassa. Teoksessa: *Kosonen, Pekka – Sakslin, Maija (toim.)*: Sosiaalietujen muutokset: vastuunjaon ongelma. Helsinki 1998.

Krisch, Nico: Beyond Constitutionalism. Oxford : Oxford University Press, 2010.

Krugman, Paul: Lama. Helsinki 2009.

Kröger, Outi: Kansainvälisen integraation ja verokilpailun vaikutus Suomen verojärjestelmään. Teoksessa: *Hjerppe, Reino – Ilmakunnas, Seija – Voipio, Ilkka B (toim.)*: Hyvinvointivaltio 2000-luvun kynnyksellä. 183-200. Helsinki 1999.

Kultalahti, Jukka: Globalisaatio oikeudellisen sääntelyn haasteena. Teoksessa*: Letto-Vanamo, Pia* et al (toim.): Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009. 357–371. Jyväskylä 2009. (Kultalahti 2009a)

Kultalahti, Jukka: Legal governance of globalisation: theoretical aspects. . Teoksessa: *Kultalahti, Jukka – Karppi, Ilari – Kultalahti, Olli – Todisco, Enrico* (ed.): Globalisation. Challenges to Research and Governance. 281-306. Helsinki 2009.

Kumhof, Michael—Rancière, Romain : Inequality, Leverage and Crises. IMF Working Paper 2010 (WP/10/268). Löytyy osoitteesta: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10268.pdf (17.8.2011.)

Kumpula, Anne: Euroopan yhteisön ympäristöperiaatteiden muutos ja periaatteiden merkitys jäsenvaltioissa. Lakimies 7-8/2003, 1236–1252.

Lavapuro, Juha: Perustuslakikontrollin uuden muodot I – Kohti keskustelevaa normikontrolliajattelua. Lakimies 1/2009, 59–82. (Lavapuro 2009a.)

Lavapuro, Juha: Perustuslakikontrollin uudet muodot II – Keskustelevan normikontrolliajattelun edellytykset Suomessa. Lakimies 2/2009, 270-296. (Lavapuro 2009b)

Lavapuro, Juha: Valtiosääntöinen managerialismi ja perusoikeudet. Oikeus 2010 (39); 1: 6-27.

Letto-Vanamo, Pia: Oikeuskulttuuri ja lakimieskunta – näkökulma Suomen oikeuskulttuurin erityispiirteisiin. Teoksessa: *Van Aerschot, Paul – Ilveskivi, Paula – Piispanen, Kirsi (toim.)*: Juhlakirja: Kaarlo Tuori 50 vuotta. 249–262. Helsinki 1998.

Longo, Michael: Constitutionalising Europe: processes and practices. Aldershot: Ashgate, cop. 2006.

Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Jyväskylä 2002.

Macdonald, Ronald St. J.: The United Nations Charter: Constitution or Contract? Teoksessa: *Macdonald, R. St. J – Johnston, D.M. (ed.)*: The Structure and Process of International Law. 891-918. The Hague: Nijhoff, 1983.

Mattila, Mikko – Sundberg, Jan: Vaalirahoitus ja vaalirahakohu. Teoksessa: *Borg, Sami (toim.):* Muutosvaalit 2011. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 16/2012, 227–239. Helsinki 2012.

Myllymäki, Arvo – Kalliokoski, Päivi: Valtio, kunta ja Euroopan unioni. Vammala 2006.

Myllymäki, Arvo: Suomen pääministeri. Presidentin varjosta hallitusvallan käyttäjäksi. Helsinki 2010.

Myllymäki, Arvo: Valtiosääntö ja valtiosääntöpolitiikka. Teoksessa: *Van Aerschot, Paul – Ilveskivi, Paula – Piispanen, Kirsi (toim.)*: Juhlakirja: Kaarlo Tuori 50 vuotta. 281-286. Helsinki 1998.

Määttä, Kalle: Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Helsinki 2009.

Nicol, Danny: The Constitutional Protection of Capitalism. Oxford; Hart 2010.

Niemelä, Mikko: Valtavasta parhaaseen – kunnallisia palveluja koskevien uudistusten perustelut. Teoksessa: Forma, Pauli, Niemelä, Mikko & Saarinen, Arttu (toim.), Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen, s. 12–30. Vammala 2008.

Nieminen, Liisa: Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistyvä Eurooppa. Helsinki 2004.

Nikula, Paavo: Perusoikeudet ja lainsäädäntö. Lakimies 6-7/1999, 878–886.

Nousiainen, Jaakko: Suomen poliittinen järjestelmä. Juva 1998.

OECD: Better Regulation in Europe: Finland 2010.

OECD: OECD Economic Surveys 1995-1996. Finland. 1996.

OECD: OECD Economic Surveys 1996-1997. Finland. 1997.

OECD: OECD Economic Surveys 1997-1998. Finland. 1998.

OECD: OECD Economic Surveys 2001-2002. Finland. 2002.

Oikeusministeriö: Perustuslaki 2000-työryhmän mietintö, Oikeusministeriön julkaisu 8/1995.

Ojanen, Tuomas: Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja tuomioistuimet – kohti valtiosääntöistä dialogia? Teoksessa*: Letto-Vanamo, Pia* et al (toim.): Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009. 239–252. Jyväskylä 2009.

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Uudistettu laitos. Helsinki 2010.

Ojanen, Tuomas: Perus- ja ihmisoikeudet – eurooppalaisen konstitutionalismin Akilleen kantapää? Lakimies 7-8/2009, 1106–1124. (Ojanen 2009a)

Ojanen, Tuomas: Perusoikeuspluralismi kotimaisessa tuomioistuimessa. Defensor Legis 2011/4, 442-455.

Ojanen*, Tuomas:* Suomen valtiosäännön perusteita. Helsinki 2001.

Opetus- ja kulttuuriministeriö: Opintotuen rakenteen kehittäminen. Toisen asteen opintotuen ja opiskelijoiden asumisen tukemisen kehittämislinjaukset. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:8.

Pakarinen, Auri: Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toimivuudesta. Joensuu 2012

Palmujoki, Antti: Ympäristönsuojelu ja kaupan vapaus. Maailman kauppajärjestön perustamissopimus ja jäsenmaiden mahdollisuudet rajoittaa kauppaa ympäristönsuojelullisilla perusteilla. Lakimies 2/2003, 254–284.

Paloheimo, Heikki: Populismi puoluejärjestelmän vedenjakajana. Teoksessa: *Borg, Sami (toim.):* Muutosvaalit 2011. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 16/2012, 324–346. Helsinki 2012.

Patomäki, Heikki: Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot. Vantaa 2007.

Pekkarinen, Jukka – Vartiainen, Juhana: Suhdannevaihtelut ja talouspolitiikka. Teoksessa: *Loikkanen, Heikki A. – Pekkarinen, Jukka – Vartia, Pentti (toim.)*: Kansantaloutemme – rakenteet ja muutos. 361–392. 3. uudistettu painos. Helsinki 2003.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 4. uudistettu painos. Jyväskylä 2005.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja kansallisen oikeuden kehitys – haittaa vai hyötyä? Lakimies 7-8/2009, 1125-1140. (Pellonpää 2009b.)

Pernaa, Ville: Vaalikamppailu mediassa. Teoksessa: *Borg, Sami (toim.):* Muutosvaalit 2011. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 16/2012, 29–42. Helsinki 2012.

Peters, Anne: The Globalization of State Constitutions. Teoksessa: *Nollkaemper, André – Nijman, Janne E. (ed.)*: New Perspectives on the Divide Between National and International Law. 251-308. Oxford: Oxford University Press 2007.

Pugel, Thomas A.: International Economics, 13th edition. The McGraw-Hill Companies. New York 2007.

Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991.

Pääministeri Halli Hokkerin hallituksen ohjelma 30.4.1987.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011

Rautiainen, Pauli: Moninaisuudessaan yhtenäinen Eurooppa: konsensusperiaate ja valtion harkintamarginaalioppi. Lakimies 6/2011, 1152-1171.

Rehman, Javaid: Islamic Perspectives on International Economic. Teoksessa: *Qureshi, Asif H. (ed.)*: Perspectives in international economic law. 236-258. London: Kluwer Law International, cop. 2002.

Rissanen, Kirsti: Oikeus ja yhteiskunta: Lainsäädäntö demokratian moottorina. Teoksessa: *Tiihonen, Paula – Harisalo, Risto:* Monen monta demokratiaa: Kauko Sipposen juhlaseminaari eduskunnassa 25.4.2007. 46–52. Helsinki 2007.

Rogers, Mark: Knowledge, Tehcnological Catch-up and Economic Growth. Edward Elgar Publishing Limited 2003. Printed in Great Britain by MPG Books Ltd, Bodmin, Cornwall.

Sakslin, Maija: Sosiaaliset oikeudet ja perustuslaki. Teoksessa: *Nieminen, Liisa (toim.):* Perusoikeudet Suomessa. 221–254. Helsinki 1999.

Salminen, Janne: Toimivallan siirto Euroopan unionille. Teoksessa*: Letto-Vanamo, Pia et al.* (toim.): Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009. 269–283. Jyväskylä 2009.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Jyväskylä 2000.

Scheinin, Martin: Ihmisoikeudet Suomessa. Jyväskylä 1991.

Seidl-Hohenveldern, Ignaz: International Economic Law. 2nd revised edition. Martinus Nijhoff Publisher 1992.

Siltala, Raimo. Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki 2001.

Siltala, Raimo: Empirismin haaste – ajatuksia yhteiskuntatieteellisen metodin soveltamisesta lainopissa. Oikeustiede – Jurisprudentia 1997, 279–290.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.

Sipponen, Kauko: Kansalainen – isäntä vai renki? Vantaa 2000

Sipponen, Kauko: Perustuslain normatiivinen ja yhteiskunnallinen voima. . Teoksessa*: Letto-Vanamo, Pia* et al (toim.): Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009. 285–308. Jyväskylä 2009.

Skurnik, Samuli: Suomalaisen talousmallin murros: suljetusta sääntelytaloudesta kaksinapaiseen globaalitalouteen. Helsinki 2005.

Sorkin, Andrew Ross: Too Big to Fail. Inside the Battle to Save Wall Street. London: Penguin Group, cop. 2010.

Syrjänen, Olavi: Hallinto uudistui – muuttuuko harkinta? Teoksessa: Teoksessa: *Van Aerschot, Paul – Ilveskivi, Paula – Piispanen, Kirsi (toim.)*: Juhlakirja: Kaarlo Tuori 50 vuotta. 309–316. Helsinki 1998.

Tala, Jyrki: Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki 2005..

Temmes, Markku – Kiviniemi, Markku – Peltonen, Pauliina: Hallinto uudistuu, uudistuuko johtaminen? Johtamisen kehittämisen arviointiraportti. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset 4/2001.

Timonen, Pekka: Corporate governance: Instituutiot ja lainsäädännön merkitys. Helsinki 2000.

Todaro, Michael – Smith, Stephen: Economic development. 8. ed. Harlow: Pearson, 2003.

Toiviainen, Heikki: Suomen yhteisöoikeuden arvoperusta: ajatuksia oikeustaloustieteestä yksityisoikeudellisia yhteisöjä ja säätiöitä koskevassa oikeudessa. Helsinki 2002.

Tolonen, Juha: ”Globalisoituva oikeus”, *Lakimies* 2/2000 216–225

Trachtman, Joel P. : Constitutional Economics of the World Trade Organization. Teoksessa: *Dunoff, Jeffrey L. – Trachtman, Joel P. (ed.)*: Ruling the world? : Constitutionalism, international law, and global governance. 206-229. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Tuori, Kaarlo – Sankari, Suvi (ed.): The many constitutions of Europe. Farnham : Ashgate, cop. 2010

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa 2000.

Tuori, Kaarlo: Markkinaohjaus uhka demokratialle ja oikeusturvalle. Teoksessa: *Mölsä, Ari (toim.)*: Tuntematon valtionhallinto: miehet kertovat. Jyväskylä 1994.

Tuori, Kaarlo: Missä menee vastuu ja kenen se on? Lausunto Suomen kuntaliitolle valtion ja kuntien vastuunjaosta sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisessa 5.12.2001. Kuntalehti 2/2002, 35–40.

Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. Vantaa 2007.

Tuori, Kaarlo: Oikeus, valta ja demokratia.Helsinki 1990.

Tuori, Kaarlo: Oikeus, valta ja kritiikki. Lakimies 5/1993, 722–740.

Tuori, Kaarlo: Perustuslain tuomioistuinvalvonnan ultima ratio –perustelu ja perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimus. Teoksessa*: Letto-Vanamo, Pia* et al (toim.): Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009. 319–335. Jyväskylä 2009.

Tuori, Kaarlo: The Many Constitutions of Europe. Teoksessa: *Tuori, Kaarlo – Sankari, Suvi (ed.)*: The many constitutions of Europe. 3-30. Farnham: Ashgate, cop. 2010

Tuori, Kaarlo: Tuomarit ja tuomioistuimet suomalaisessa oikeuskulttuurissa. Lakimies: 98 (2000): 1049–1059. (Tuori 2000a)

Tuori, Kaarlo: Tuomarivaltio – uhka vai myytti? Lakimies 6/2003, 915–943.

Tuori, Kaarlo: Vallanjako – vaiettu oppi. Lakimies 7-8/2005, 1021–1049.

Ulfstein, Geir: Institutions and Competences. Teoksessa: *Teoksessa*: *Klabbers, Jan – Peters, Anne – Ulfstein, Geir (ed.)*: The Constitutionalization of International Law. 45-80. Oxford: Oxford University Press 2011. (Ulfstein 2011)

Ulfstein, Geir: The International Judiciary. Teoksessa: *Teoksessa*: *Klabbers, Jan – Peters, Anne – Ulfstein, Geir (ed.)*: The Constitutionalization of International Law. 126-152. Oxford: Oxford University Press 2011. (Ulfstein 2011a)

United Nations Economic and Social Council: The realization of economic, social and cultural rights. (E/CN.4/Sub.2/2000/13). Luettavissa osoitteessa: http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28Symbol%29/E.CN.4.Sub.2.2000.13.En?Opendocument (19.9.2012).

Wacker, Jani: Finanssipolitiikan oikeudellinen ohjaus Euroopan unionin talous- ja rahaliitossa. Teoksessa: *Kultalahti, Jukka – Penttilä, Seppo (toim.)*: Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006. 223–257. Vaajakoski 2006.

Valtiovarainministeriö. Budjettikatsaus 2011. Tammikuu 2011.

Valtiovarainministeriö: Nuoret työmarkkinoilla. Miten nuorten työllistymistä tulisi edistää? Valtiovarainministeriön julkaisuja 14/2010. Helsinki 2010.

Wass, Hanna – Borg, Sami: Äänestysaktiivisuus. Teoksessa: *Borg, Sami (toim.):* Muutosvaalit 2011. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 16/2012, 97–115. Helsinki 2012.

Wass, Hanna – Söderlund, Peter – Rapeli, Lauri: Äänestäneiden ja äänestämättä jättäneiden mielipideyhteneväisyys ja poliittinen edustus. Teoksessa: *Borg, Sami (toim.):* Muutosvaalit 2011. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 16/2012, 116–125. Helsinki 2012.

Wiberg, Matti: Normitulva. Määrällisiä näkökohtia. Oikeus (2010) 39:2, 177–183.

Wiener, Jarrod: Globalization and the Harmonization of Law. London, Pinter 1999.

Wilhelmsson, Thomas: Suomen kansanomaisen oikeuskulttuurin uhat. Lakimies 1/2003, 81–89.

Viljanen, Jukka: The Role of the European Court of Human Rights as a Developer of International Human Rights Law. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol n˚ 62-63/2008. 249-265.

Viljanen, Veli-Pekka: Oikeusjärjestyksen valtiosääntöistyminen. Lakimies 3/2003, 444-448.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5-6/1996, 788–815.

Williamson, Jeffrey G.: Winners and Losers over Two Centuries of Globalization. Teoksessa: *Atkinson, Anthony B et al. (contributors)*: Wider perspectives on global development. 136-174. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

Virta, Sirpa: Valtion vastuu ja tehtävät: verotuksesta terrorismin torjuntaan: raportti ISSP 2006 Suomen aineistosta. Tampere 2007.

Väyrynen, Raimo: Globalisaatio ja Suomen poliittinen järjestelmä. Helsinki 1999.

Väyrynen, Raimo: Globalisaatio: uhka vai mahdollisuus? Jyväskylä 1998.

Väyrynen, Raimo: Kommentti: Euroopan integraatio ja Suomen ulkopolitiikka. Teoksessa: Laakso, Seppo (toim.), Euroopan integraatio ja Suomen oikeus, 22–28. Jyväskylä 1991.

Väyrynen, Raimo: Suomi avoimessa maailmassa. Globalisaatio ja sen vaikutukset. Helsinki 2000. Muut kirjoittajat: Pertti Alasuutari, Antti Kasvio, Jukka Lassila, Ari Nieminen, Paavo Okko, Petri Rouvinen, Petri Ruuska, Tarmo Valkonen ja Pekka Ylä-Anttila.

Internet-lähteet

ACTA-sopimuksen luonnos:
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/may/tradoc_147937.pdf (13.2.2012)

Ajantasainen luettelo YK:n jäsenvaltioista: http://www.un.org/en/members/index.shtml.

Ajantasaiset tiedot YK:n ihmisoikeussopimusten jäsenmaista löytyvät internetosoitteesta http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en.

Demokratiaindikaattorit: http://www.vaalitutkimus.fi/fi/demokratiaindikaattorit.html (22.04.2012).

Euroopan neuvoston kotisivut: http://www.coe.int/lportal/web/coe-portal (28.6.2011)

G20 maiden julistus luettavissa kokonaisuudessaan:
http://www.g20.org/images/stories/docs/eng/washington.pdf (30.4.2012).

G30 –ryhmän kotisivut: http://group30.org/ (23.3.2012)

http://www.osce.org (27.3.2012).

IMF:n historia: http://www.imf.org/external/about/history.htm (23.3.2012).

IMF:n jäsenvaltioiden äänivallan muuutos, IBRD 2010 Voting Power Realignment:
http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/IBRD2010VotingPowerRealignmentFINAL.pdf (23.3.2012.)

IMF:n lainojen ehdollisuus: http://www.imf.org/external/np/exr/facts/conditio.htm (23.3.2012).

Kaikki EIT:n tapaukset ovat löydettävissä HUCOD—tietokannasta:
http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/Decisions+and+judgments/HUDOC+database/ (29.8.2012).

Kuinka paljon suomalaiset seuraavat eduskuntavaaleja:
http://www.vaalitutkimus.fi/fi/media/eduskuntavaalien_seuraaminen.html (22.4.2012).

Kuntauudistuksen kotisivut: http://www.kuntauudistus.fi (16.4.2012)

Maatietoa: Pakistan: http://www.globalis.fi/Maat/Pakistan (23.3.2012)

Mikä on WTO? http://www.osce.org/who/timeline/overview (27.3.2012).

Mikä on WTO? http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact1_e.htm (28.8.2010).

October 15th –liikkeen kotisivut: http://15october.net/(26.4.2012)

Parempi sääntely Suomessa –ote OECD:n raportista (epävirallinen käännös): http://www.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURIapptype=BlobServer&SSURIcontainer=Default&SSURIsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline;%20filename=OECD_k%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6s_230310.pdf&SSURIsscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1266335754985&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf (4.4.2012).

Taustat: Finnairin maine kärsii kohuista: http://www.mtv3.fi/uutiset/taustat.shtml/finnair (17.4.2012).

Tiedote Nizzan huippukokouksen suurmielenosoituksesta SAK:n sivuilla: http://netti.sak.fi/sak/tiedotteet/2000/t001107.html (9.9.2011) ja http://keskustele.sak.fi/index.php?m=1&a=2&areaId=1&id=1687 (9.9.2011)

U.S. Department of States, http://www.state.gov/j/drl/hr/ (29.4.2012).

Ulkoministeriön kauppapolitiikan kotisivut: http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=31928&contentlan=1&culture=fi-FI (13.9.2012)

Ulkoministeriön kotisivut: tietoa EIT:n ratkaisuista: http://formin.finland.fi/ihmisoikeudet/default.aspx?nodeid=31355&contentlan=1&culture=fi-FI (28.8.2012).

Valtion omistusosuus Finnair Oy:n osakkeista: http://www.finnairgroup.com/sijoittajat/sijoittajat_4.html (17.4.2012).

WTO:n kotisivut, tietoa WTO:sta: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact1_e.htm (23.3.2012.)

WTO:n riitojenratkaisuelimen tapaukset: http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/european_communities_e.htm#dda_docs (11.4.2012).

YK:n turvallisuusneuvoston resoluutiot: http://www.un.org/Docs/sc/ (27.3.2012).

Yliopistolaitoksen ja yliopistolain uudistaminen: http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/Yliopistolaitoksen_uudistaminen/index.html (16.4.2012)

Uutisartikkelit, tiedotteet ja kannanotot

Aamulehti/Jussi Lähde: Puheenaihe: Ketä Mehiläinen pistää? Kuka selvittää virkamiesten kämmit? 8.12.2011.

Demarinuorten Kontio: Positiivinen syrjintä on hyvinvointivaltion merkki, 30.5.2011. Luettavissa osoitteessa: http://demarinuoret.fi/2011/11/10/77/ (31.3.2012);

Helsingin Sanomat / Inka Kovanen: Hollande ja Sarkozy toiselle kierrokselle Ranskassa. 23.4.2012

Helsingin Sanomat / Irina Vähäsarja: Nova-yhtiöiden Merisalo ja Yli-Saunamäki saivat vuosien vankeustuomiot. 18.4.2012.

Helsingin Sanomat / Jaakko Hautamäki: Pedofiilien lääkekastraatio kaatumassa eduskunnassa. 13.1.2011.

Helsingin Sanomat / Jyri Raivio: Suomi ykkönen tuloerojen kasvuvauhdissa. 13.11.2008.

Helsingin Sanomat / Lasse Kerkelä: Ilkka Kanervalle ehdollista vankeutta törkeästä lahjusrikoksesta. 18.4.2012.

Helsingin Sanomat / Miska Rantanen: Vain kolme kymmenestä tietää Suomen hallituspuolueet. 21.3.2011.

Helsingin Sanomat / Sipilä, Annamari: Lakeja rahalla. 27.3.2011.

Helsingin Sanomat: Acta sopimusta vastustettiin eri puolilla Eurooppaa. 11.2.2012.

Helsingin Sanomat: EU jäädytti Acta-sopimuksen hyväksymisen. 22.2.2012

Helsingin Sanomat: Osa valtamediasta vaikenee Wall Streetin protesteista. 26.9.2011.

Helsingin Sanomat: Professorit: Perussuomalaisten rasismijulistus on perustuslain vastainen. 28.5.2011.

Helsingin Sanomat: Ranskan vaalit ja heikot talousluvut vetävät pörssejä laskuun. 23.4.2012

Helsingin Sanomat: Vaalirahakohu alkoi Kallin möläytyksestä. 11.6.2009.

Iltalehti: Finnair sitoutti johtoa huikeilla lisäbonuksilla. 7.3.2012.

Iltasanomat: Presidentti Tarja Halonen vastustaa tiukasti perustuslain uudistusta. 14.5.2010.

IT-viikko / Perttu Pitkänen: EU-parlamentti haluaa ACTA:n salat julki. 10.3.2010.

Kokoomusnuorten kannanotto: Syrjintä ei ole koskaan positiivista. 30.5.2011. Luettavissa osoitteessa: http://www.kokoomusnuoret.fi/syrjinta-ei-koskaan-ole-positiivista/ (31.3.2012).

Kuntalaisten peruspalveluihin suurimmat leikkaukset. Kuntaliiton tiedote 22.3.2012. Luettavissa osoitteessa: http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2012/03/Sivut/kuntalaisten-peruspalveluihin-suurimmat-leikkaukset.aspx (3.4.2012).

MTV3: Kokoomusnaiset tuohtuivat kokoomusnuorille: Saatte samaa erityiskohtelua, jota vastuttatte. 30.5.2011.

Perussuomalaisten eduskuntaryhmän julistus: Syrjintää, rasismia ja väkivaltaa vastaan. 25.5.2011. Luettavissa osoitteessa: http://www.perussuomalaiset.fi/ajankohtaista/?issue=912 (31.3.2012).

Taloussanomat: EU: Eurosta ei voi erota. 9.9.2011.

Taloussanomat: Sosialismi nousi amerikkalaisnuorten suosioon. 30.12.2011

The Guardian / Adam Gabbatt, Mark Townsend, Lisa O'Carroll: 'Occupy' anti-capitalism protests spread around the world. 15.10.2011.

The Huffington Post/Alexander Eichler: Young People More Likely To Favor Socialism than Capitalism: Pew. 29.12.2011.

The Sunday Times: More arrests over EU bribes. 1.4.2007.

Vasemmiston kannanotto: Perussuomalaiset ja kokoomusnuoret haluavat Suomeen viidakon lait. 31.5.2011. Luettavissa osoitteessa: http://vasemmisto.fi/ajankohtaista/kannanotot/kannanotot-2011/1675-perussuomalaiset-ja-kokoomusnuoret-haluavat-suomeen-viidakon-lait.html (31.3.2012).

Verkkouutiset: ”Helsinki noudattaa rasistista rekyrytointipolitiikkaa” 1.6.2011.

YLE Uutiset / Jussi Hanhivaara: Ranksan Francois Hollande rajoittaisi maahanmuuttoa. 27.4.2012.

YLE Uutiset / Olli Ainola: Hallitus pestasi amerikkalaiskonsultin ideoimaan seuraavaa hallitusohjelmaa. 18.2.2010.

YLE Uutiset / Sari Aihio: Palkkaero ja palvelukato huolettavat suomalaisia. 6.4.2012. Tutkimus kokonaisuudessaan: Taulukot: http://www.yle.fi/tvuutiset/uutiset/upics/liitetiedostot/hyvinvointiyhteiskuntakysely_2012_taulukot.pdf. Johdanto: http://www.yle.fi/tvuutiset/uutiset/upics/liitetiedostot/hyvinvointiyhteiskuntakysely_2012_johdanto.pdf.

YLE Uutiset: ”Poliittiset virkanimitykset ovat suomalaista korruptiota” 12.1.2012.

YLE Uutiset: Hollanti ennenaikaisiin vaaleihin Afganistanin kiistan takia. 20.2.2010.

YLE Uutiset: Pakistanin tulva tuhonnut toista miljoonaa hehtaaria viljelyksiä. 23.8.2010.

YLE Uutiset: Saksan työministeri eroaa Afganistan-kohun vuoksi. 27.11.2009. *YLE Uutiset*: Saksan presidentti eroaa Afganistan-lausuntojen takia. 31.5.2010.

Sopimukset

SopS 1/1956 Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja ja Kansainvälisen Tuomioistuimen perussääntö.

SopS 13/2005 Ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirja.

SopS 18/2009 Nizzan sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien asiakirjojen muuttamisesta.

SopS 18–19/1990 Euroopan ihmisoikeussopimus.

SopS 32–33/1980 Wienin valtiosopimusoikeutta koskeva yleissopimus.

SopS 34/2004 Pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskeva Tukholman yleissopimus.

SopS 37/1970 Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus.

SopS 43–44/1991 Euroopan sosiaalinen peruskirja.

SopS 4-5/1995 Maailman kauppajärjestön perustamissopimus ja liitesopimukset.

SopS 56/2002 Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussääntö.

SopS 59–60/1989 Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus.

SopS 59–60/1991 Yleissopimus lapsen oikeuksista.

SopS 6/1976: YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (TSS-sopimus).

SopS 61/1994 Ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimus.

SopS 63/1999 Euroopan ihmisoikeussopimus sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla.

SopS 65–66/1991 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja.

SopS 66/2009 Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta sekä siihen liittyvä päätösasiakirja (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta).

SopS 67–68/1986 Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus.

SopS 7-8/1976: YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus).

SopS 78/1994 Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus.

SopS 85–86/1998 Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen yhdestoista pöytäkirja yleissopimuksella perustetun valvontajärjestelmän uudistamisesta.

Wienin järjestösopimusoikeutta koskeva yleissopimus.

WTO 48/2001: Sopimus Maailman kauppajärjestön lainsäädännöstä neuvoa-antavan keskuksen perustamisesta.

Lainvalmistelu- ja valtiopäiväasiakirjat

HE 129/2007 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 13/2009 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 13/2006 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 233/2008 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 32/2001 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien riita-asiain valmistelua, pääkäsittelyä sekä hakemusasioiden käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 52/2007 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta.

HE 135/1994 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

HE 155/2006 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

HE 234/1991 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta.

HE 302/1994 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 315/2010 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle päästökauppalaiksi.

HE 32/2008 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain 2 luvun muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 48/2008 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle sähköisen viestinnän tietosuojalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 50/2006 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

HE 60/2010 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

HE 92/2004 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle yritys- ja pääomaverouudistukseksi.

HE 1/1989 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ennakkoperintälain 10 ja 19 §:n sekä työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetun lain 5 §:n muuttamisesta.

HE 1/1998 vp Hallituksen esitys Suomen uudeksi Hallitusmuodoksi.

HE 1/1999 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle Etelä-Afrikan tasavallan kanssa tehdyn sijoitusten edistämistä ja vastavuoroista suojaamista koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

HE 1/2006 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Kiinan kansantasavallan hallituksen välillä meriliikenteestä tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 8/2006 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 6/2010 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi puoluelain, ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ja rahankeräyslain muuttamisesta.

KK 1256/2010 vp Poliittiset virkanimitykset ja virkavalintojen valvonta.

KM 1974:27 Valtiosääntökomitean välimietintö.

KM 1975:88 Valtiosääntökomitean komiteamietintö.

KM 1985:2 Valtion liikelaitoskomitean komiteamietintö.

KM 1986:12 Hallinnon hajauttamiskomitean komiteamietintö.

KM 1997:13 Perustuslaki 2000 –komitean komiteamietintö.

OMML 4/2012 Oikeusministeriön lausunto okeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain muuttamisesta.

PeVL 14/2009 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi passilain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 25/2001 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto Valtioneuvoston selvityksestä Euroopan unionin tulevaisuudesta.

PeVL 31/2005 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi rikosasioissa annetun lain, oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien rikosasioiden käsittelyä käräjäoikeudessa koskevien säännösten muuttamisesta.

PeVL 36/1998 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamista koskevien rangaistussäännösten uudistamiseksi.

PeVL 42/2001 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (eurooppalainen pidätysmääräys).

PeVL 57/2010 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 57 hallituksen esityksestä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 5/2010 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valmisteverotuslaiksi ja laiksi Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain 27 §:n muuttamisesta.

PeVM 10/2006 vp Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994 Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 5/2005 vp Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 5 hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

ptk 10/2008 vp Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja tiistaina 19. helmikuuta 2008 kello 14

TaVM 11/2008 vp Talousvaltiokunnan mietintö n:o 11 hallituksen esityksestä laiksi kuluttajansuojalain 2 luvun muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Sääntely

Kotimainen

1077/1991 Laki Suomen Hallitusmuodon IV luvun muuttamisesta

1112/2011 Laki Suomen perustuslain muuttamisesta

132/1999 Maankäyttö- ja rakennuslaki

211/2006 Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta

242/1989 Laki lääninoikeuslain muuttamisesta

311/2011 Päästökauppalaki

342/1994 Asetus hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista

348/2007 Laki julkisista hankinnoista

365/1995 Kuntalaki

400/1983 Ulkomaalaislaki

449/1987 Esitutkintalaki

450/1987 Pakkokeinolaki

459/2007 Tilintarkastuslaki

471/1987 Henkilörekisterilaki

495/1989 Arvopaperimarkkinalaki

558/2009 Yliopistolaki

596/2007 Laki Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta

598/ 1982 Hallintomenettelylaki

627/1987 Laki valtion liikelaitoksista

696/1995 Laki aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain 28 §:n muuttamisesta

708/1988 Asetus eräiden kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalojen virkojen perustamisesta ja lakkauttamisesta

727/2011 Laki pysäköinninvalvonnasta

731/1999 Suomen perustuslaki

772/1988 Laki kaupankäynnistä vakioiduilla optioilla ja termiineillä

818/1992 Laki valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

826/1991 Laki arvo-osuusjärjestelmästä

827/1991 Laki arvo-osuustileistä

94/1919 Suomen hallitusmuoto

969/1995 Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

Kansainvälinen

2000/43/EY Neuvoston direktiivi rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta

2003/93/EY Neuvoston direktiivi jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäisestä avusta välittömien ja välillisten verojen alalla annetun neuvoston direktiivin 77/799/ETY muuttamisesta

2004/106/EY Neuvoston direktiivi jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäisestä avusta välittömien verojen, tiettyjen valmisteverojen ja vakuutusmaksuista perittävien verojen alalla annetun direktiivin 77/799/ETY sekä valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta annetun direktiivin 92/12/ETY muuttamisesta

2004/56/EY Neuvoston direktiivi jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäisestä avusta välittömien verojen, tiettyjen valmisteverojen ja vakuutusmaksuista perittävien verojen alalla annetun direktiivin 77/799/ETY muuttamisesta

77/799/ETY Neuvoston direktiivi jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäisestä avusta välittömien verojen alalla

79/1070/ETY Neuvoston direktiivi jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäisestä avusta välittömien verojen alalla annetun direktiivin 77/799/ETY muuttamisesta

A/RES/60/264 YK:n yleiskokouksen julistus Montenegron jäsenyydestä

A/RES/S-6/3201 Julistus uudesta kansainvälisestä talousjärjestyksestä, The Declaration for the Establishment of a New International Economic World Order (NIEO)

KOM(2001) 366 Euroopan yhteisöjen komission vihreä kirja yritysten sosiaalisen vastuun eurooppalaisten puitteiden edistämisestä

KOM(2008)0229 Euroopan parlamentin ja komission asetus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi

KOM(2009)622 Euroopan yhteisöjen komission vihreä kirja kansalaisaloitteesta

KOM(2011) 308 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle. Korruption torjuminen EU:ssa

Oikeustapaukset

EIT 22009/93 *Case of Z v. Finland* (25.2.1997),

EIT 77138/01 *Case of Mattila v. Finland* (23.5.2005)

EIT 45029/98 *Case of Lomaseita Oy ym. v. Finland* (5.7.2005)

EIT 14729/02 *Case of Hagert v. Finland* (17.1.2006)

EIT 64436/01 *Case of Kajas v. Finland* (7.3.2006)

EIT 41585/98 *Case of Lehtinen v. Finland* (No. 2) (8.6.2006)

EIT 11704/03 *Case of Lehtonen v. Finland* (13.6.2006)

KHO 2011:118

KHO:2007:9

KHO:2009:15

KHO:2011:95

KHO:2012:12

KKO:2008:118

KKO:2010:23

PCIJ 1932 Series A7B nro 44 *Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory* PCIJ 1932 Series A7B nro 44

Lyhenteet

ACTA	Anti-Counterfeiting Trade Agreement
CISG	The United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods
CSR	Yritysten sosiaalinen vastuu, Corporate Social Responsibility
DSB	WTO:n riitojenratkaisuelin, Dispute Settlement Body
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EKP	Euroopan keskuspankki
EKPJ	Euroopan keskuspankkijärjestelmä
ETY	Euroopan taloudellinen yhteisö, European Economic Community (EEC)
EU	Euroopan unioni
EVA	Elinkeinoelämän valtuuskunta
EY	Euroopan yhteisö
GATT	Tullitariffeja ja kauppaa koskeva yleissopimus, General Agreements on Tariffs and Trade
HE	Hallituksen esitys
HM	Hallitusmuoto
IBRD	Kansainvälisen jälleenrakennuksen ja kehittämisen pankki, International Bank for Reconstruction and Development
ICC	Kansainvälinen rikostuomioistuin, International Criminal Court
ICJ	Kansainvälinen tuomioistuin, International Court of Justice
IDA	Kansainvälisestä kehitysjärjestöstä, International Development Association
IFC	Kansainvälinen rahoitusyhtiö

ILO	Kansainvälinen työjärjestö, International Labor Organization
IMF	Kansainvälinen valuuttarahasto, International Monetary Fund
ISA	Kansainvälinen kehittämisjärjestö
ITU	Kansainvälinen televiestintäliitto
KK	Kirjallinen kysymys
KKO	Korkein oikeus
KM	Komiteamietintö
KP	Kansalais- ja poliittiset oikeudet
KP-sopimus	YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7/1976).
MAI	Monenkeskinen investointisopimus
NATO	Pohjois-Atlantin Puolustusliitto, North Atlantic Treaty Organization
NGO	Kansalaisjärjestö, Non-governmental organization
NPM	Uusi julkisjohtaminen, New Public Management
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö, Organization of Economic Co-operation and Development
OEEC	Euroopan taloudellisen yhteistyön organisaatio, The Organisation for European Economic Co-operation
OPEC	Organization of Petroleum-Exporting Countries
PCIJ	Permanent Court of International Justice
PeL	Perustuslaki (731/1999)
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaltiokunnan mietintö
ptk	Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja

SEU	Sopimus Euroopan unionista (SopS 66/2009)
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SopS 66/2009)
SopS	Suomen valtiosääntösopimus
TaVM	Talousvaltiokunnan mietintö
TSS	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
TSS-sopimus	YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976).
UKTJ	Julistus uudesta kansainvälisestä talousjärjestyksestä, The Declaration for the Establishment of a New International Economic World Order (NIEO) (A/RES/S-6/3201)
UNCTAD	YK:n kauppa- ja kehityskonferenssi
UNEP	Yhdistyneiden kansakuntien ympäristöohjelma, United Nations Environmental Program
UNICEF	YK:n lastenrahasto
UNIDROIT	The International Institute for the Unification of Private Law
UPU	Maailman postiliitto
VATT	Valtiontalouden tutkimuskeskus
VVM	Valtiovarainministeriö
WTO	Maailman kauppajärjestö, World Trade Organization
YK	Yhdistyneet kansakunnat, United Nations (UN)

1. Johdanto

1.1 Tutkimusasetelma

Ei ole yhteiskuntaa ilman lakeja. Mutta jos lait ovat huonot, ihminen on onnettomampi ja pahempi yhteiskunnassa kuin luonnossa.

- Diogenes (412–323 BC)

Tässä tutkimuksessa kysytään, miten valtiosääntöoikeudelliset muutokset viimeisen noin 20–30 vuoden aikana ovat vaikuttaneet suomalaisen valtiosäännön legitimiteettiin, kun kansallista valtiosääntöä on muokannut erityisesti talousoikeuden globalisoituminen.

Oikeuden globalisoituminen on prosessi, jossa oikeussäännöt eri maissa samanlaistuvat ja myös niiden soveltamiskäytäntö yhdenmukaistuu[1]. Muun muassa **Juha Tolonen** on tarkastellut globalisoituvaa oikeutta yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen tuloksena. Hänen mukaansa oikeuden globalisoituminen voi tapahtua joko 1) valtioiden välisen yhteistyön, 2) ylikansallisen järjestelmän tai 3) puhtaasti taloudellisten syiden seurauksena[2]. Tolosen mielestä globalisoituvan oikeuden ja oikeuskehityksen kannalta merkityksellisiä yhteiskunnallisia lohkoja ovat talous ja politiikka.[3] Edellisistä lohkoista nimenomaan talouden ja talousoikeuden kannalta ylikansallisilla/kansainvälisillä valtioiden välisillä talousorganisaatioilla on huomattava merkitys siihen, mitä valtiosääntöoikeudellisia vaikutuksia talouden globalisoitumisella on kansallisen oikeusjärjestelmän tasolla. Kansainväliset talousjärjestelmät luovat valtioita sitovaa sääntelyä tai tekevät oikeudellisia ja oikeuspoliittisia suosituksia valtioille vallitsevien taloudellisten näkemysten perusteella.

Tutkimuksessa pyritään selvittämään kansainvälisen talousoikeuden valtiosääntönäkemys ja näkemys valtiosäännön legitimiteetistä. Samalla selviää, mihin kansainvälinen talousoikeus perustaa oman legitimiteettinsä luoda valtioita sitovaa sääntelyä, toisin sanoen, mihin perustuu niiden valtioiden suvereniteettia muodollisesti rajoittava valta, ja tämän vallan aineellinen legitimiteetti. Suomen valtiosäännön kehitys taloudellisen globalisoitumisen aikakautena tullaan liittämään kansainvälisen talousoikeuden edustaman valtiosääntönäkemyksen heijastamaan

[1] Tolonen 2000, 216.
[2] Tolonen 2000, 216.
[3] Tolonen 2000, 216.

aineelliseen ja muodolliseen legitimiteettiin, sekä niiden legitimaatioon kansallisesti, ja erityisesti kansalaisten sille antaman hyväksynnän näkökulmasta.

Valtiosäännön legitimiteetillä viitataan tässä kolmeen eri ehtoon, joiden tulee täyttyä, jotta valtiosääntö olisi legitiimi: valtiosäännön legaliteetti, valtiosäännön vaikuttavuus sekä valtiosäännön yleinen hyväksyttävyys. Keskeisin huomio tulee olemaan uuden taloudellisen valtiosääntelyn eli modernin taloudellisen konstituution yleisessä hyväksyttävyydessä.

Kysymys valtiosäännön legitimaatiosta ja justifikaatiosta on ajankohtainen. Kansainvälinen talousjärjestelmä sisältää joitain muodollisia ja aineellisia legitimiteettinäkemyksiä siitä, millaista sääntelyä valtioiden tulisi harjoittaa, millainen kompetenssi julkisella vallalla on rajoittaa taloudellista toimintaa alueellaan ja millaisia sääntelyinstrumenttejä taloudellista toimintaa koskevassa sääntelyssä voidaan käyttää. Kansainvälisen talousjärjestelmän aineellinen legitimiteetti perustuu niin ikään kansainvälisesti tunnustetuille tavoitteille edistää globaalia rauhaa ja hyvinvointia taloudellisen toiminnan, markkinatalouden ja vapaan kilpailun kautta. Talouden globalisaation koko historian ajan on kuitenkin esiintynyt eriäviä mielipiteitä niin näistä tavoitteista kuin siitä, miten niihin tulisi pyrkiä ja kyetäänkö vallitsevilla välineillä toteuttamaan nämä tavoitteet. Erityisesti 2000-luvun globaali talouskriisi ja eurooppalainen finanssikriisi ovat kyseenalaistaneet kansainvälisen talousjärjestelmän toimivuuden niin sen vaikuttavuuden kuin yleisen hyväksyttävyyden näkökulmasta.

Hypoteesi on, että kansainvälisen talouden, talousoikeuden ja taloudellisten sääntelytrendien kansallisilla vaikutuksilla on ollut huomattava merkitys valtiosäännön pintatason sääntelyn muutoksiin, sekä joitain vaikutuksia sedimentaatiosuhteen kautta ainakin oikeuskulttuuriin. Hypoteesin mukaan näillä valtiosääntömuutoksilla taas taas on ollut huomattava merkitys siihen, mihin suuntaan kansallisen valtiosäännön legitimiteetti on kehittynyt 2000-luvulla. **Kaarlo Tuorin** tasoteorian mukaan pintatason sääntelyllä voi sedimentaatioprosessin kautta olla oikeuskulttuuria ja oikeuden syvätasoja muuttava vaikutus. Mutta samassa teoriassa esitetyn rajoitussuhteen perusteella pintatason muutoksia rajoittavat niin ikään näillä syvemmillä tasoilla sijaitsevat oikeudelliset instituutiot ja arvostukset. Hypoteesin olennaisena osana on kysymys, ovatko globaalin talouskehityksen vaikutukset valtiosääntöön niin nopeat ja pinnalliset, ettei rajoitussuhde toimi. Tällöin ongelmana voi olla oikeuden justifikaatio- ja legitimaatiosuhteissa ilmenevät ristiriidat. Justifikaatiosuhdetta tarkastellessa esille nousee erityisesti demokratia- ja perusoikeusperiaate oikeuden rajoitussuhdetta ylläpitävinä periaatteina.

1.2 Teoreettis-metodisen otteen määrittely ja tutkimusprosessin keskeiset vaiheet

Metodi. Tutkimusongelman ratkaisemiseksi tutkimusprosessi on jaettu osiin tai osakysymyksiin, joista joidenkin ratkaiseminen vaatii omanlaisensa ja oikeustieteelle ehkä epätyypillisen teoreettis-metodisen otteen.

Kun tarkastellaan kansainvälisen talousoikeuden normatiivista muotoa ja sen vaikutuksia kansalliseen valtiosääntöoikeuteen, kyseessä on lainopillinen tarkastelu, josta on pyritty riisumaan sen positiivinen säädöstausta. Tyypillisen lainopillisen tarkastelun rinnalle nousee tässä tutkimuksess kuitenkin myös toinen näkökulma: Tarkastellessa oikeuden takana olevia yhteiskunnallisia, taloudellisia ja oikeudellisia näkemyksiä sekä valtiosäännön yleistä hyväksyttävyyttä kysymykseen tulee oikeussosiologinen tutkimus. Tiedonintressi onkin tällöin oikeuden yhteiskuntatieteellinen analyysi[4]. **Raimo Siltala** kutsuu tällaista lähestymistapaa metodiseksi yhdistelmämalliksi:

> Metodinen yhdistelmämalli merkitsee näin eräänlaista jatkuvaa vuoropuhelua tai toistuvaa näkökulman vaihtoa lainopillisen ja yhteiskuntatieteellisen analyysin välillä, kun tutkimuskohdetta hahmotetaan vuoronperään oikeudellisesta ja taloustieteellis-sosiologisesta näkökulmasta käsin. Lähestymistapa on yhdistelmä lainoppia ja eri yhteiskuntatieteitä, eikä näiden kahden tutkimusmetodeja periaatteessa päästetä sekoittumaan keskenään. Malli toteuttaa tältä osin Kelsenin metodisen puhtauden periaatetta: oikeustiede on normitutkimusta, joka tutkii pätevällä tavalla voimaan saatettuja oikeussääntöjä, kun taas (oikeus)sosiologia tutkii oikeudellisesti kvalifioidun käyttäytymisen säännönmukaisuuksia yhteiskuntatieteen keinoin. Kelsen ei kuitenkaan olisi hyväksynyt lainopin ja eri yhteiskuntatieteiden yhdistämistä edes siinä esitysteknisessä merkityksessä, johon --- metodiseksi yhdistelmätavaksi ristimäni tarkastelutapa viittaa.[5]

Metodista yhdistelmämallia voidaan kutsua myös analyyttiseksi synteesiksi. Metodinen yhdistelmämalli konkretisoituu tutkimuksessa siten, että kansainvälisen talousoikeuden vaikutuksia kansalliseen valtiosääntöön tarkastellaan kahden sääntelyteorian kautta: normatiivisen ja positivistisen.

---

[4] Oikeuden yhteiskuntatieteellinen analyysi oikeudellisena tutkimustapana ja empiirinen tutkimusote ovat herättäneet suomalaisessa oikeustieteellisessä keskustelussa paljon ajatuksia, erityisesti 1990-luvulla: Ks. esim. Backman 1992; Aarnio 1993; Siltala 1997, Kelsen 1968. Myös poliittista oikeustiedettä koskeva keskustelu, joka oli esillä erityisesti 1970 – luvulla voidaan nostaa tässä esille. Ks. esim. Siltala 2001, 73–74.
[5] Siltala 1997, 285.

Siltala on nostanut tässä yhteydessä esiin, että yhdistelmämallista voi aiheutua ongelmia lähinnä lainopin ja yhteiskuntatieteiden epätäydellisessä kohtaannossa, ja että puhtaasti käytännön tasolla harva tutkija hallitsee riittävän hyvin sekä perinteisen lainopillisen että yhteiskuntatieteiden metodiikan[6]. Tutkimuksessa otetaankin tältä osalta riski, että metodisen otteen johdosta tutkimuksen laatu kärsii, sillä tavoitteena on avata valtiosääntöä niin oikeudellisista kuin yhteiskunnallisista lähtökohdista lähtevälle tarkastelulle ja arvioinnille.

> Onnistuessaan metodinen yhdistelmämalli voi johtaa tutkimusnäkökulman merkittävään avartumiseen ja aidosti hedelmälliseen vuorovaikutukseen lainopillisen ja yhteiskuntatieteellisen tarkastelun välillä. Lainopin tulkintaintressi saa tällöin rinnalleen yhteiskuntatieteellisesti perustellun arvion oikeudellisen sääntelyn vaikutuksista yhteiskunnassa.[7]

Tutkimusongelman ratkaiseminen alkaa hyvin oikeusteoreettisella otteella, jolla pyritään hahmottelemaan instrumentti, jonka avulla on yksinkertaista käsitellä ja systematisoida eri oikeusjärjestelmien oikeudellisia tasoja ja niiden sisältöä (2.1). Toisessa luvussa esittellään tutkimusvälineenä oleellisen **Kaarlo Tuorin** kriittisen oikeuspositivismin sekä oikeuden tasoittelumallin, sekä sen, miten niitä aiotaan soveltaa tutkimuskysymyksen ratkaisemisessa (2.2).[8] Oikeuden tasoille sijoitetaan tutkimusongelman kannalta oleelliset legitimiteettiehdot eli oikeuden muodollinen legitimiteetti, vaikuttavuus sekä yleinen hyväksyttävyys (2.2.1). Legitimiteettiehtojen tutkiminen vaatii kuitenkin monenlaisten metodien käyttämistä, lainopillisesta empiiriseen (2.2.2).

Kun nämä seikat ovat määriteltyjä teoreettisessa taustoituksessa, tutkimusongelmaa aletaan taustoittaa käymällä läpi kansainvälisen oikeudenalan kehitystä ja muutoksia (oikeushistoriallinen deskriptio) tarkkailemalla eli perehtymällä kansainväliseen talousoikeuteen oikeushistoriallisesta näkökulmasta[9]. Oikeushistorian

---

[6] Siltala 1997, 285.

[7] Siltala 1997, 286.

[8] Tuori on itse tuonut esille, että se käsitys "kypsästä" modernista oikeudesta ulottuvuuksineen ja tasoineen, jonka hänen teoksessaan kehitteli, *on perusintentioltaan heuristinen tai - voitaneen ehkä myös sanoa - epistemologinen.* Näillä ilmauksilla hän sanoo viitanneensa siihen, että *tarkoitukseni on antaa välineitä modernia oikeutta koskevaan sisällölliseen tutkimukseen eikä suinkaan korvata tällaista tutkimusta.* Hän onkin nähnyt, että on *syytä korostaa, että kriittinen positivismi sellaisena kuin itse sen ymmärrän, ei ole metodi, joka menetelmällisessä suhteessa opastaisi oikeustieteen tutkijoita työssään.* (Tuori 2000, 32.)

[9] Uusimpien aikojen tutkimuksesta käytetään myös nimeä nykyajan oikeushistoria (Kekkonen 2009, 12.). **Jukka Kekkonen** pohtii teoksessaan *Kontekstuaalinen oikeushistoria* (2009) sitä, millaisia välineitä oikeushistorian tutkimus ja historiallinen tarkastelutapa antaa tämän päivän ja tulevaisuuden ajankohtaisten yhteiskunnallisten kysymysten analysoimiseen. (ks. Kekkonen 2009, 150–165.) Jukka Kekkosen sanoin: *Viime kuukausina globaalinen finanssimarkkinoiden kriisi sekä Barack Obaman valtaantulo nostivat esille uudenlaisia näkökulmia myös oikeuden ajankohtaisiin teemoihin.* (Kekkonen 2009, v.)

tutkimuskohteena voivat olla muun muassa säädökset, oikeudelliset instituutiot, oikeuskäytäntö, oikeudellinen ajattelu ja oikeuskulttuuri[10]. Millaisiin oikeushistoriallisiin seikkoihin nykyisen kansainvälisen talousoikeuden legitimiteetin ja globaalin talousjärjestelmän valtiosääntönäkemyksen voidaan nähdä pohjautuvan? **Jukka Kekkonen** korostaa oikeuskulttuuria erinomaisen tärkeänä käsitteenä, siksi *että usein erot nykyisissäkin oikeusjärjestelmissä ovat nimenomaan historian kautta selittyviä oikeuskulttuurisia eroja*[11]. Erityisesti kansainvälisessä vertailussa nimenomaan erot oikeuskulttuurien välillä nousevat esille.

Niin deskriptiivinen kuin rekonstruktiivinen kansainvälisen talouden ja talousoikeuden kehityksen tarkastelu (3.1) ovat hyvin suppeita ja laajempi tarkastelu antaisi mahdollisuuden ylipäänsä laajempaan tutkimukseen sekä kattavampiin tutkimustuloksiin. Taustoituksesta pyritään kuitenkin tuomaan esille tutkimusongelman kannalta keskeiset taustatutkimuksessa esille nousseet seikat, joiden avulla voidaan hahmottaa kansainvälisen talousoikeuden sekä taloudellisten sääntelytrendien näkemyksiä valtiosääntöoikeuden muodollisesta (3.2.2) ja aineellisesta (3.2.3) legitimiteeetistä sekä valtiosääntönäkemyksestä (3.2.4)

Neljännessä luvussa lähdetään tarkastelemaan Suomesa, sen asemaa globalisaatiossa (4.1) ja kansallisen valtiosäännön kehittymistä globalisaation aikakaudella (4.2). Käsittelyssä erotellaan positivistinen ja normatiivinen sääntelyteoria: Positivistinen sääntelyteoria tutkii sisäsyntyistä sääntelyä (4.2.2) ja normatiivinen sääntelyteoria ulkosyntyistä sääntelyä (4.2.3) ja positivistis-normatiivinen synteesi (4.2.4) edellisten yhteisvaikutusta kansallisen taloudellisen konstituution kehittymisessä. Luvussa (4.3) perehdytään tarkemmin siihen, millaisia vaikutuksia valtiosäännön perusperiaatteisiin on heijastunut. Ensinnäkin kysytään, miten valtiosäännön muoto, määrä ja merkitys ovat muuttuneet (4.3.2), miten valtiosuvereniteetti on muuttunut (4.3.3), mihin suuntaan on kehittynyt kansanvalta ja demokratia kansallisvaltion merkityksen vähentyessä politiikan kansainvälistymisen ja taloudellistumisen seurauksena (4.3.4) ja, mikä on perus- ja ihmisoikeuksien asema (4.3.5). Myös ylimmät valtiosuhteet ovat muuttuneet merkittävällä tavalla viimeisen parinkymmenen vuoden aikana (4.3.7). Erikseen on nostettu esille vielä julkisen sektorin hallinto- ja palvelu-uudistukset (4.3.8), jotka ilmaisevat yleisen hallinto- ja vallankäyttökulttuurin muutoksia.

Luvussa 5 päästään käsittelemään varsinaista tutkimusongelmaa ja kysytään, mikä on modernin taloudellisen konstituution legitimiteetti Suomessa. Onko

[10] Kekkonen 2009, 1-4.
[11] Kekkonen 2009, 4.

kansainväliseen talousoikeuteen ja muuhun taloudelliseen konstituutioon liitettävään sääntelyyn sitouduttu prosessiteknisestä ja demokraattisesta näkökulmasta moitteettomasti (5.2.1), onko taloudellinen valtiosääntö tehokasta, vaikuttavaa ja toteutuuko sen kirjain (5.2.2) ja erityisesti, onko se yleisesti hyväksyttyä (5.2.3)? Miten erityisesti empiirisesti voitaisiin havaita legitimiteettiongelmien seurausvaikutuksia yhteiskunnassa, perehdytään tämän jälkeen (5.2.5).

Johtopäätöksissä (6.1) pohditaan, mikä on taloudellisen konstituution legitimiteetin tulevaisuus Suomessa. Johtopäätöksissä (6.2) kysytään myös, miten kansainvälinen kehitys vaikuttaa kansalliseen valtiosääntöön, ja miten voidaan lähteä ratkaisemaan niin kansallisia kuin globaaleja legitimiteettiongelmia.

1.3 Oikeustieteellinen tutkimus ja lähdeaineisto

Tutkimuskysymykseen vastaaminen vaatii monenlaisen lähdeaineiston tutkimista. Tutkimusongelman ratkaisemisessa on monta vaihetta, jossa kansainvälistä tai kansallista oikeutta tarkastellaan normatiivisesta, lainopillisesta näkökulmasta. Keskeinen oikeuslähde on tällöin kansainväliset ja kansalliset normit ja oikeusperiatteet. Kansainvälisen oikeuden lähteet löytyvät pääpiirteittään Yhdistyneiden kansakuntien Kansainvälisen tuomioistuimen, joka on perustettu Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa[12]:

> 38. artikla
> 1. Tuomioistuin, jonka tehtävänä on ratkaista sille jätetyt riidat kansainvälisen oikeuden mukaan, soveltaa:
> kansainvälisiä yleis- tai erityissopimuksia, jotka sisältävät valtioiden nimenomaisesti tunnustamia sääntöjä;
> kansainvälistä tapaa sellaisena kuin siinä on kysymys velvoittavaksi oikeudeksi tunnustetusta yleisestä käytännöstä;
> sivistyskansojen tunnustamia yleisiä oikeusperiaatteita.
> ottaen huomioon 59. artiklan määräyksen oikeudellisia ratkaisuja sekä eri maiden etevimpien tutkijain oppeja apukeinona oikeussääntöjen määrittelemiseksi.
>
> Tämä säännös ei rajoita tuomioistuimen valtaa tuomita *ex aequo et bono*, jos asiapuolet siihen suostuvat.[13]

[12] Ks. Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja (SopS 1/1956), kappale XIV, artiklat 92–96.
[13] Kansainvälisen tuomioistuimen perussääntö (SopS 1/1956), art. 38.

Oikeushistoriallinen tarkastelu sekä poliittinen taloushistoria tuovat lisävaloa siihen, miksi kansainvälinen talousoikeus on muodostunut normisisällöltään ja oikeusperiaatteiltaan sellaiseksi, kuin se tänä päivänä on.

Mutta legitimiteettikysymykseen vastatessa normatiivinen tarkastelu ei yksin riitä, vaan ilmiöiden selittämiseksi ja niiden aineellisen legitimiteetin arvioimiseksi tulee huomioida normien taustalla olevat yhteiskunnalliset ilmiöt. Aineellisesti tutkimusongelman kannalta relevantteja ovat sellaiset tutkimukset, joissa on pyritty selittämään oikeudellisen sääntelyn taustaa ja analysoimaan syvällisemmin normien oikeudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Kansainvälinen talous, globalisaatio ja talousoikeus ovat kiinnostaneet monia kansainvälisiä ja kansallisia tutkijoita. Taustatutkimusta tehdessä on perehdytty monien tutkijoiden käsityksiin oikeuden normatiivisesta luonteesta ja rakenteesta sekä fragmentoitumisen ja konstitutionalisoitumisen ilmiöistä: **David Kennedy**[14]**, Ran Hirschl**[15], **Stephen Gardbaum**[16], **Jeffrey Dunoff** ja **Joel Trachtman**[17] sekä **Petra Donner** ja **Martin Loughlin**[18]. Erityisesti Euroopan unionin kehitystä taloudellisen yhteistyön järjestöstä liittovaltiota muistuttavaksi organisaatioksi on mielenkiintoinen skenaario kansainvälisen talousoikeuden näkökulmasta. Unionin perustuslakiprojektia ja perustuslaillistumiskehitystä ovat tutkineet muun muassa **Liisa Nieminen**[19], **Kaarlo Tuori**[20], **Michael Longo**[21]. Aihe ei ole täysin uusi, sillä esimerkiksi **Ronald St. J Macdonald** oli kysynyt jo 1980-luvulla, voisiko YK:n peruskirja olla perustuslaki ja mikä on sen konstitutiivinen luonne ja **Michael W. Doyle** sekä **Bardo Fassenberder** ovat käsitelleet samaa kysymystä uudelleen 2000-luvulla[22]. Kysymys esimerkiksi Maailman kauppajärjestö WTO:n konstitutionaalisesta luonteesta ja kehityksestä on ollut esillä oikeustieteellisessä keskustelussa[23]. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan piirteitä, jotka viittaavat konstitutionalisoitumiseen, mutta pohditaan myös konstitutionalisoitumista ratkaisuna legitimiteettiongelmiin.

Sitä, millaisen oikeudellisen ja/tai poliittisen prosessin kautta Suomi on sitoutunut osaksi kansainvälistä talousjärjestelmää, ja millaisin seurauksin ovat tutkineet muun muassa **Raimo Väyrynen**[24], **Juha Tolonen**[25]**, Samuli Skurnik**[26] ja **Niilo Jääskinen**[27]:

---

[14] Kennedy 2006, 2006a ja 2009.
[15] Hirschl 2007.
[16] Gardbaum 2012.
[17] Dunoff—Trachtman 2009.
[18] Donner—Loughlin 2010.
[19] Nieminen 2004, 2006.
[20] Tuori 2010.
[21] Longo 2006.
[22] MacDonald 1983, Doyle 2009, Fassenberder 2009.
[23] Trachtman 2009.
[24] Väyrynen 1991, 1999, 1998 ja 2000.

Suomen kehitystä hyvinvointivaltiosta kansainväliseksi kilpailuvaltioksi on kulttuuri- ja arvomuutosten sarja, johon ovat perehtyneet esimerkiksi **Pekka Hallberg**[28], **Pertti Alasuutari** ja **Petri Ruuska**[29] sekä **Anu Kantola**[30]**.** Käsillä olevan oikeustieteellisen tutkimuksen keskeisenä osana on tarkastella seurauksia, joita globalisaatiokehityksellä on ollut suomalaiseen valtiosääntöön. Valtiosääntöhistoriaa ja perustuslakiuudistusta ovat tarkastelleet muun muassa **Jukka Kekkonen**[31]**, Jyri Inha**[32], **Antero Jyränki**[33] ja **Ilkka Saraviita**[34]**.** Yksittäisiä valtiosääntömuutoksia, joihin tutkimuksessa perehdytään lyhyesti, ovat esimerkiksi ylimpien vallankäyttäjien keskinäisten suhteiden muuttuminen, jota ovat tutkineet esimerkiksi **Arvo Myllymäki**[35], **Antero Jyränki, Kaarlo Tuori**[36] ja **Jaakko Nousiainen**[37]. Lainvalmistelun muuttumista ja nykytilaa ovat tarkastelleet esimerkiksi **Kalle Määttä** [38]ja **Auri Pakarinen**[39]. Oikeuskulttuurin muutosta Suomessa ovat havainnoineet esimerkiksi **Pia Letto-Vanamo**[40] ja **Thomas Wilhelmsson**[41] .

Kaikenlainen oikeustieteellinen tutkimus ei kuitenkaan ole yksin riittävä tutkimusongelman ratkaisemiseksi. Tarvitaan työvälineet eli teoria ja metodi, jonka pohjana toimii **Kaarlo Tuorin** *Kriittinen oikeuspositivismi* – teoksessa[42] esittämä oikeuden tasomalli. Näille tasoille sijoittuvien oikeudellisten ilmiöiden ja suhteiden avulla pyritään systematisoimaan oikeudessa tapahtuneita muutoksia, niiden yhteiskunnallisia vaikutuksia ja suhdetta oikeuden legitimiteettiin ja justifikaatioon. Valtiosäännön legitimiteetin tutkimiseksi kaikilla oikeuden tasoilla vaatii metodia, joka on enemmän kuin perinteistä lainoppia. **Raimo Siltalan** teos *Oikeustieteen tieteenteoria* neuvoi tässä oikeaan suuntaan[43]. Metodi vaati empiiristä oikeustieteellistä tutkimusta: Kansallisen valtiosäännön justifikaatiota eli yleistä hyväksyttävyyttä on tutkittu kyselyaineistoon pohjautuen. Käytössä on seuraavat kyselytutkimukset:

---

[25] Tolonen 2000 ja 2005.
[26] Skurnik 2005.
[27] Jääskinen 2001.
[28] Hallberg 2005.
[29] Alasuutari—Ruuska 1999, Alasuutari 2006.
[30] Kantola 2006 ja 2002.
[31] Kekkonen 2003, 2009.
[32] Inha 2005.
[33] Jyränki 2000.
[34] Saraviita 2000.
[35] Myllymäki 2010.
[36] Tuori 2000 ja 2003.
[37] Jyränki—Nousiainen 2006.
[38] Määttä 2009.
[39] Pakarinen 2012.
[40] Letto-Vanamo 1998.
[41] Wilhelmsson 2003.
[42] Tuori 2000.
[43] Siltala 2003.

1. *Virta, Sirpa*: Valtion vastuu ja tehtävät. Verotuksesta terrorismin torjuntaan: Valtion vastuu ja tehtävät on tutkimusraportti Suomen osallistumisesta International Social Survey Programme (ISSP) –tutkimusohjelmaan vuonna 2006. ISSP on neljänkymmenen maan yhteinen vertaileva yhteiskuntatieteellinen tutkimusohjelma. Sen vuosittaiset tutkimukset käsittelevät monipuolisesti yhteiskuntaelämän eri alueita.
2. *Haavisto, Ilkka – Kiljunen, Pentti*: Maailman paras maa. EVAn kansallinen arvo- ja asennetutkimus 2011[44].
3. *Haavisto, Ilkka – Kiljunen, Pentti:* Kenen joukossa seisot? EVAn Suomi, EU ja maailma –asennetutkimus 2008[45].
4. *Haavisto, Ilkka – Kiljunen, Pentti*: Erilaisuuksien Suomi. Raportti suomalaisten asenteista 2001. Yliopistopaino 2001[46].
5. *YLEn Taloustutkimus Oy*:llä teettämä kysely, jossa tutkittiin kansalaisten mielipiteitä siitä, onko Suomi hyvinvointiyhteiskunta ja mitkä ovat hyvinvointiyhteiskunnan pahimmat uhat. [47]
6. *Borg, Sami (toim.):* Muutosvaalit 2011 – raportti. Kyselytutkimukseen perustuva oikeusministeriön raportti eduskuntavaaleista 2011, joka koostuu useiden henkilöiden tekemistä analyyseistä vaalien eri teemojen, kuten äänestyskäyttäytymisen, äänestysaktiivisuuden ja puoluevalinnan mukaan. Useimmat teoksen analyysit perustuvat vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeen koottuun, äänioikeutettuja valtakunnallisesti edustavaan kyselyaineistoon. Taloustutkimus Oy keräsi vaalitutkimuskonsortion suunnitteleman käyntikyselyn vaalien jälkeen 18.4.–28.5.2011 ja siihen osallistui yhteensä 1298 vastaajaa.[48]
7. *EOS 2003:* EOS Gallup Europe (2003) eli Eurobarometri 2003 on eurooppalaisten mielipiteitä ja näkemyksiä globalisaatiosta mittaava gallup. Kysely suoritettiin puhelinhaastatteluna lokakuussa 2003 ja siinä haastateltiin 7 515 Euroopan kansalaista.[49]

Tutkimuksia on käytetty useampaa, sillä niiden esittämät kysymykset eroavat toisistaan. Tutkimusaineistoa ei ole käsitelty uudestaan, vaan tutkimuksessa viitataan pääasiassa tutkimusraporteissa esitettyihin kyselytuloksiin, ja johtopäätöksiin. Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään lukuisia ajankohtaisia

[44] Haavisto—Kiljunen 2011.
[45] Haavisto—Kiljunen 2008.
[46] Haavisto—Kiljunen 2001.
[47] *YLE Uutiset / Sari Aihio*: Palkkaero ja palvelukato huolettavat suomalaisia. 6.4.2012. Tutkimus kokonaisuudessaan:
Taulukot:
http://www.yle.fi/tvuutiset/uutiset/upics/liitetiedostot/hyvinvointiyhteiskuntakysely_2012_taulukot.pdf.
Johdanto:
http://www.yle.fi/tvuutiset/uutiset/upics/liitetiedostot/hyvinvointiyhteiskuntakysely_2012_johdanto.pdf.
[48] Borg (toim.) 2012. Yhdistetyn käyntikysely- ja perävaunuaineiston aineistonumero on FSD2653. Aineiston kyselylomakkeet ja kuvailutiedot ovat avoimesti nähtävissä tietoarkiston kotisivuilta www.fsd.uta.fi. Tutkimusaineistoon ja siitä tuotettuihin tuloksiin voi perehtyä myös Suomen vaalitutkimusportaalissa osoitteessa www.vaalitutkimus.fi.
[49] EOS Gallup Europe 2003.

raportteja, artikkeleita ja tiedotteita, jotka tuovat esille erityisesti viimeaikaisia yhteiskunnallisia ilmiöitä ja tapahtumia. Tutkimuksen tekijän henkilökohtainen uutisaddiktio on osaltaan edistänyt sitä, että tutkimus kytketään monessakin kohtaan ajankohtaisiin tapahtumiin ja sitä kautta vallitsevaan yhteiskuntatodellisuuteen.

Lainsäädäntöä ja valmisteluaineistoa seurattu pääsääntöisesti vuodesta 1985 alkaen, mutta tutkimuksessa viitattu valtiosopimusaineisto ja siihen liittyvää sääntely- ja lainvalmisteluaineisto on usein tuota varhaisemmalta ajalta. Lainsäädäntöä on seurattu pääsääntöisesti vuoden 2012 alkukevääseen saakka, jolloin perustuslain osauudistus (4.11.2011/1112) tuli voimaan.

2. Oikeuden legitimiteetti

2.1 Oikeuden tasot ja tasojen välinen vuorovaikutus

2.1.1 Oikeuden tasot

Kaarlo Tuori on kehittänyt mallin modernin oikeuden monitasoisuudesta. Ajatuksen hän on johtanut historian tasoista, käsityksestä erilaisesta historiallisesta ajasta, ja soveltanut sitä oikeuteen[50]. Tuori huomauttaa, että tätä modernin oikeuden monikerroksisuutta tulisi hahmottaa nimenomaan oikeuden positiivisuuden kerrostuneisuutena[51], kuten tässä tutkimuksessa tehdään.

Tuori erittelee oikeudelle kolme tasoa, joilla kaikilla on niille ominaiset aika- ja tilakäsitykset, oikeudelliset ainekset, subjektiominaisuudet sekä tietoisuusmuodot. Jaottelu tasoille on kuitenkin analyyttinen sekä sopimuksenvarainen. Samoin on huomioitava, että oikeudellisessa toiminnassa, kuten esimerkiksi tuomarin päätöksenteossa yhdistyy elementtejä kaikilta tasoilta ja samoin oikeudellisilla teoilla voidaan havaita seurausvaikutuksia useammalle tasolle[52]: Kaikki tasot ovat samaan aikaan läsnä oikeudellisessa käytännössä. Esimerkiksi lainsäätäminen, lainkäyttö ja oikeustiede tuottavat ja uusintavat oikeusnormeja hyödyntäen kaikkia tasoja ja myös vaikuttavat rekursiivisesti kaikille tasoille.[53]

Ensimmäisenä tasona Tuori mainitsee oikeuden pintatason. Hän sijoittaa oikeuden pintatason alueellisesti perinteisen, itsenäisen oikeusjärjestelmän omaavan kansallisvaltion alueelle, jossa kyseisen valtion poliittisen mallin mukaan luodaan oikeudellisia normeja. Pintatason aikakäsitys on nopea ja ”myrskyisä” sillä se muuttuu jatkuvasti uusien säädösten syntyessä, vanhojen poistuessa, tuomioistuinten antaessa uusia ratkaisuja ja oikeustieteilijöiden julkaistessa uusia artikkeleita.[54]

Oikeuden pintatasolla keskeiset oikeudelliset aineistot ovatkin lait ja muut säädökset, tuomioistuinten ratkaisut sekä oikeustieteilijöiden lausumat[55]. Nämä ovat

[50] Ks. tarkemmin Tuori 2000, 163–171.
[51] Tuori 2000, 168. Oikeus voidaan Tuorin mukaan ymmärtää myös monikerroksisena symbolis-normatiivisena ilmiönä.
[52] Tuori 2000, 167, 215, 220.
[53] Tuori 2000, 167.
[54] Tuori 2000. 172.
[55] Tuori 2000, 171.

sen kaltaista aineistoa, johon Tuorin mukaan *maallikoiden ohella myös tyypilliset lakimiehet ovat spontaanissa positivismissaan taipuvaisia samaistamaan oikeuden*[56].

> Tyypillinen lakimies, tuo anonyymi kertoja, ei ole kiinnostunut oikeuden yhteyksistä yhteiskuntaan tai siitä tavasta, jolla oikeus on vaikuttanut modernin yhteiskunnan syntyyn ja kehitykseen tai jolla yhteiskunta vastavuoroisesti on vaikuttavat oikeuteen. Nämä kysymykset hän on jättänyt sosiologisesti suuntautuneiden kertojien huoleksi.[57]

Lakimiehistä pääsemme pintatason subjektiominaisuuksiin. Tuorin mukaan pintatasolla toimiva oikeussubjekti on yhtä lailla lakimies tai kuka tahansa muu yksilöllinen, intentionaalisesti toimiva, ajatteleva subjekti. Pintatason alapuolella oikeudellisen toimijan perusyksikkö poikkeaa pintatason subjektista, sillä Tuorin mukaan oikeussubjektien tietoisuus voidaan ymmärtää oikeuden tasoja vastaavalla tavalla kerrostuneeksi[58].

Oikeus, ja tämä on yksi kriittisen oikeuspositivismin keskeisiä väitteitä, ei kuitenkaan muodostu vain edellä mainituista oikeuden ominaisuuksista. Ne ovat ominaista pintatasolle, jonka alta löytyvät oikeuskulttuuri sekä oikeuden syvärakenne.[59] Modernin oikeuden positivistinen luonne, sen muutettavuus ja jatkuva muuttuminen on erityisesti nähtävissä oikeuden pintatasolla. Näillä kahdella muulla oikeuden tasoilla muutokset ovat hitaampia ja oikeus pysyvämpää. Oikeuskulttuuri sisältää oikeuden kehityksen perusrakenteita, jotka muuttuvat hitaammin kuin pintatason oikeudellinen aineisto, ja näiden kahden kerroksen vuorovaikutussuhteen ansiosta niin ikään hillitsee pintatason liikkeitä (rajoitussuhde)[60]. Oikeuskulttuuri on samalla altis posititivistisen oikeuden ominaispiirteiden mukaisesti tietoisille vaikutuksille, jotka muovaavat oikeuskulttuuria (sedimentaatiosuhde)[61].

Pintatason oikeudellisen aineiston ollessa selkeää, kirjallista ja yleensä tarkasti muotoiltua ja sen tekijän sekä tekoajankohdan ollessa tarkasti tiedossa, oikeuskulttuurin aineisto on hitaammin muuttuvaa, muodoltaan vakiintumatonta metanormistoa. Tällaiseen aineistoon Tuori luettelee kuuluvaksi menetelmälliset

---

[56] Tuori 2000, 163.
[57] Tuori 2000, 6.
[58] Tuori 2000, 167
[59] Tuori 2000, 163. Teoksessaan *Kriittinen oikeuspositivismi* (2000), Tuori kertoi väitöskirjatyössään omaksumansa ideologiakriittisen ohjelman perustuneen **Sakari Hännisen** innoittamaan käsitykseen oikeuden tasoita. Tällöin hän tasoista nimityksiä lakimuoto, oikeusideologia ja oikeusmuoto.
[60] Tuori 2000, 180.
[61] Tuori 2000, 180. Oikeuskulttuurista myös ks. esim. Kangas 1993.

ainekset, kuten oikeuslähdeopin, normiristiriitojen ratkaisumallit oikeudellisen argumentaation argumentaatiomallit sekä yleiset opit, joita ovat käsitteet ja yleiset oikeusperiaatteet.[62] Huomioon ottaen modernin oikeuden positiivisuus ja oikeuden eri tasojen vuorovaikutussuhde, Tuori tähdentääkin, että oikeuspositivismissa oikeuskulttuuri edustaa nimenomaan asiantuntijoiden kulttuuria. Oikeusperiaatteet ja muu oikeuskulttuurin tasolle sijoittuva aineisto on nimenomaan suppean oikeudellisen toimijaryhmän, kansallisvaltion oikeusjärjestelmän ammatillisen lakimieskunnan tapojen ja käytäntöjen taltiointia.[63] Lakimiehetkin ovat kuitenkin yhteiskunnan jäseniä, ja oikeuden syvärakenne, johon seuraavaksi siirrymme, palauttaa asiantuntijat osaksi suurempaa kokonaisuutta.

Tuori pyrkii tasoteoriassaan tekemään useassa kohtaa selkeän eron traditionaalisen sekä positivistisen modernin oikeuden välillä. Tuori kuvailee oikeuden syvärakennetta käyttämällä enemmän myös yhteiskunnallisia eikä ainoastaan oikeudellisia käsitteitä. Monet oikeuden pintatason sekä oikeuskulttuurin piirteet voidaan jäljittää yleiseen yhteiskunnalliseen kehitykseen, josta on historiallisesti muotoutunut oikeusideologia. Tämä oikeusideologia sijaitsee oikeuden syvärakenteessa ja se muutostahti on hyvin hidasta ja se luooikeusjärjestelmään tarvittavaa stabiliteettia.[64] Samalla, kun oikeuden syvärakenteen tilakäsitys on verkkaista, sen tilakäsitys ulottuu laajemmalle. Monien valtioiden ja alueiden oikeusjärjestelmien käsitys oikeusideologiasta ovat yhteneviä, vaikka ne ovat muodostuneet pintakerroksissa erilaisiksi lakimuodoiksi. Tuori näkee syvärakenteessa aineksia, joilla on käyttöä oikeudessa, mutta jotka voidaan nähdä kuuluvan osaksi kaikkea järjestelmällistä yhteiskunnallista toimintaa: oikeuskategoriat, fundamentaaliset normatiiviset periaatteet sekä näille ominaiset rationaalisuustyypit[65], tai yksinkertaisemmin ilmaistuna arvot sekä periaatteet, joihin yhteiskunnallinen toiminta perustavasti nojaavat. Syvärakenteen ollessa kiinteästi sidoksissa ympäröivään yhteiskuntaan, oikeudellinen subjekti ei määräydy ihmisen yksilöllisten ominaisuuksien perusteella (lakimies, ei-lakimies) vaan hän on yhteiskunnan jäsen ja täten modernin yhteiskunnan oikeussubjekti.[66]

Vaikka edellä mainittiin syvärakenteen olevan osa yhteiskuntaa historiallisen kehityksen osana, ei tule unohtaa modernin oikeuden käsitettä oikeuden positivistisuudesta. Miten edellä kuvattu oikeuden monikerroksisuus on

[62] Tuori 2000, 184.
[63] Tuori 2000, 180.
[64] Tuori 2000, 208.
[65] Tuori 2000, 204.
[66] Tuori 2000, 204.

yhdistettävissä sen positiivisuuteen? Tähän kysymykseen vastauksen tarjoaa tasojen vuorovaikutussuhde.

2.1.2 Tasojen välinen vuorovaikutus

Kaikki edellä kuvatut tasot ovat samaan aikaan läsnä oikeudellisessa käytännössä. Esimerkiksi lainsäätäminen, lainkäyttö ja oikeustiede tuottavat ja uusintavat oikeusnormeja hyödyntäen kaikkia tasoja ja myös vaikuttavat rekursiivisesti kaikille tasoille.[67] Tuori lähestyy oikeuden tasojen välistä vuorovaikutusta kuuden suhdekäsitteen kautta: sedimentaatio-, konstituutio-, konkretisaatio-, rajoitus-, kritiikki- ja justifikaatiosuhde. Sedimentaatiosuhde perustelee kriittisen oikeuspositivismin positiivisuutta ja esimerkiksi ihmis- ja perusoikeudet sekä muu modernin oikeuden syvärakenne voidaan nähdä kerrostuneen vuosisatoja jatkuneen prosessin seurauksena[68]. Oikeuden kritiikkisuhde, joka kulkee rekursiivista vaikutusta päinvastaiseen suuntaan, oikeuden alemmilta tasoilta ylemmille, perustelee kriittisen oikeuspositivismin kriittisyyttä[69]. Konstituutio- ja konkretisaatiosuhde ovat toistensa vastineet: Konstituutiosuhde on oikeuden pintatason ja syvempien tasojen välinen suhde, jossa oikeuskulttuuri ja oikeuden syvärakenne antavat ne käsitteelliset, normatiiviset ja metodiset apuvälineet, jotka konsitutioivat – eli asettavat ja muodostavat – pintatasolla tapahtuvaa toimintaa[70]. Konkretisaatiosuhteessa taas oikeuden pintatason käytännöt konkretisoivat oikeuden pinnanalaisten tasojen käsitteellisiä, normatiivisia ja metodisia aineksia[71].

Oikeuden positiivisuus on parhaiten havaittavissa sen pintatasolla, jossa oikeudelliset käytännöt (lainsäädäntö, lainkäyttö ja oikeustiede) ovat jatkuvassa muutoksessa ja muutospaineessa oikeudellista tahtoa omaavilta tahoilta. Jos otamme huomioon Tuorin teorian oikeuden monikerroksisuudesta, sekä miten oikeuden pintataso siinä on alempien tasojen tihentymä, niin oikeuden pintatason positiivisuus siirtyy rekrussiivisessa suhteessa alemmille kerroksille. Modernissa oikeudessa pintatason oikeudelliset prosessit uusintavat ja muuttavat niitä rakenteita, jotka sijaitsevat muodollista sääntelyä syvemmällä, eli oikeuskulttuuria ja oikeuden syvärakennetta.[72] Tätä rekursiivisuuden tapahtumaa kutsutaan sedimentaatioprosessiksi.

---

[67] Tuori 2000, 167.
[68] Sedimentaatiosuhde, ks. Tuori 2000, 220–229.
[69] Kritiikkisuhde, ks. Tuori 2000, 219.
[70] Konstituutiosuhde, ks. Tuori 2000, 229–230.
[71] Konkretisaatiosuhde, ks. Tuori 2000, 230–233.
[72] Tuori 2000, 220–221.

Vaikka oikeuden pintataso muuttuu nopeasti, sedimentaatioprosessi on hidas, mikä osaltaan selittää oikeuskulttuurin ja oikeuden syvärakenteen uusiutumisen verkkaisuutta.

Muita tämän tutkimusongelman kannalta erittäin keskeisiä tasojen välisiä vuorovaikutuksia ovat rajoitussuhde ja justifikaatioprosessi. **Jyrki Talan** mukaan arvot heijastuvat lainsäädäntöprosessiin siten, että laki on arvoja, niiden keskinäisjärjestystä ja moraalia koskeva kannanotto. Hän huomioi, että *lainsäädännöllä on selvästi kyky vaikuttaa arvoja ja moraalia koskeviin käsityksiin ja ohjata niitä*[73]. Tuorin tasoteoriassa tämä vastaa juuri edellä käsiteltyä tasojen sedimentaatiosuhdetta. Justifikaatiosuhteen kautta oikeuskulttuurin ja oikeuden syvärakenteeseen kerrostuneet periaatteet rajoittavat (rajoitussuhde) ja justifioivat (justifikaatiosuhde) oikeuden pintatason normatiivisen aineiston mahdollista sisältöä[74]. Tai kuten Tala huomautti, *tietynlaiset sääntelyvaihtoehdot saattavat sotia niin vahvasti vallitsevia arvo- ja moraalikäsityksiä vastaan, ettei niitä voida edes ehdottaa*[75].

Oikeuden tasojen välisestä suhteiden näkökulmasta normatiivinen legitiimisyys tarkoittaa justifioitavuutta[76]. Jos pintatason sääntelyn arvokannanotot ovat ristiriidassa oikeuskulttuurin ja oikeuden syvärakenteen ilmaisemien periaatteiden kanssa, justifikaatiosuhteen näkökulmasta kysymyksessä voi olla ristiriita, jopa suorastaan legitimiteettikriisi. Toisaalta kysymykseen voi tulla norminasettajan toimivalta ja norminannossa noudatettava menettely. Kun edellisessä oli kysymys normin sisällöstä, niin tästä näkökulmasta myös esimerkiksi arvoiltaan neutraali normi voi olla illegitiimi, jos sen säätäminen ei ole sopusoinnussa oikeuskulttuuriin ja oikeuden syvärakenteeseen kuuluvan demokratiaperiaatteen kanssa.

2.1 Tasoteorian soveltaminen tutkimuksessa

2.2.1 Valtiosäännön legitimiteettiperusta ja –ehdot

Oikeuden muodollisen legitimiteetti on perinteisesti nähty johtuvan kahdesta eri, toisensa poissulkevasta lähteestä. Klassinen konstituutionäkemys on, että valtiosääntö edustaa arvoja, jotka ovat ei-poliittisia tai politiikkaa edeltäviä,

[73] Tala 2005, 116–117.
[74] Tuori 2000, 263.
[75] Tala 2005, 117.
[76] Tuori 2000, 263.

yleismaailmallisia[77] tai toisin sanoen esiperustuslaillisia.[78] Valtiosääntö suojelee yksilöitä, yksilöiden henkilökohtaista vapauspiiriä ja niitä edustavia perusoikeuksia enemmistön vallalta demokraattisessa yhteiskuntajärjestelmässä. Tätä suojelua toimeenpanee tuomioistuin.

Dogmaattinen demokratianäkemys näkee oikeuden ja valtiosäännön legitimiteetin nousevan käytännössä rajoittamattomasta kansansuvereenisuudesta, enemmistön päätöksenteosta. Tällöin lainsäädännön sisältöä ei tule ennalta rajoittaa, vaan oikeudenmukaisuuden takeena toimii enemmistön halu alistua myös itse synnyttämälleen lainsäädännölle. Oikeusnäkemys on oikeuspositivistinen: Oikeus on säädettyä oikeutta. Toisen maailmansodan jälkeen tähän oikeuspositivistiseen näkemykseen kohdistui epäluottamusta Euroopassa: Perus- ja ihmisoikeudet nousivat merkittäviksi suojeltaviksi tekijöiksi, jotta holokaustin kauheudet voitaisiin estää. 1800-luvulla vaikuttanut luonnonoikeusnäkemys ihmisen perustavimmista oikeuksista, kuten rajoittamattomasta vapaudesta, nousivat uudelleen oikeusjärjestelmän legitimiteetin arvioinnin lähtökohdaksi. Nykyaikaisen luonnonoikeusopin seuraajan mukaan oikeutta ovat vain sellaiset oikeussäännöt, jotka täyttävät sisällöllisen oikeudenmukaisuuden ja kohtuullisuuden vähimmäisvaatimukset[79]. Klassista valtiosääntönäkemystä edustaa nykyään liberaali valtiosääntö. Lähtökohtana on länsimaissa demokraattinen oikeusvaltio, jossa yhteiset asiat päätetään enemmistömenettelyllä, mutta päätöksenteolle on asetettu valtiosääntöiset rajat, jotka suojelevat yksilön keskeisiä oikeuksia.

Liberaali valtiomalli ja sen näkemys oikeusjärjestelmästä haastoi viime vuosituhannen lopulla toisen suositus valtiomallin: Sosiaali-liberaalin hyvinvointivaltion. Hyvinvointivaltioissa demokraattisen päätöksenteon on voitu nähdä rajoittavan yksilön perinteisiä vapausoikeuksia, ja markkinoiden vapaata toimintaa, mikäli sillä on ollut hyvinvointia parantavia vaikutuksia. Valtio on omaksunut aktiivisen roolin yksilön oikeuksien edistäjänä ja suojelijana, kun klassisessa mallissa yksilöä tulee suojella nimenomaan valtion liialliselta puuttumiselta hänen toimintapiiriinsä. Tällaisena hyvinvointilainsäädäntönä voidaan pitää esimerkiksi minimipalkkasääntelyä, vuokrakattoja, yksilön perusoikeutta (ilmaiseen) koulutukseen, terveydenhuoltoon… Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet turvataan, johon usein liittyy puuttumista yksilönvapauden, sopimusvapauden ja toiminnanvapauden piiriin. Tämä on kuitenkin nähty legitiimiksi

[77] Klabbers 2011, 9.
[78] Jyränki 2002, 21–22.
[79] Siltala 2001, 28.

yhteiskuntajärjestelmässä yleisesti hyväksyttyjen hyvinvointitavoitteiden saavuttamiseksi[80].

Edellisen perusteella näkemys valtiosäännön legitimiteetistä voidaan jakaa karusti kahteen osa-alueeseen:

- Muodollinen legiimiteetti: Kuka säätää ja valvoo lakeja, miten lait säädetään, ja niin edelleen. Lainsäätäjän viimekätistä tulkintavaltaa on oikeutettu tyypillisimmin demokratiaperiaatteen suunnalta ja tuomioistuinten valvontaa puolestaan tarpeella suojata yksilöiden oikeuksia myös demokraattisesti valitulta enemmistöltä[81].
- Aineellinen legitmiteetti: Mitkä ovat keskeiset oikeusperiaatteet? Mitä ovat valtiosäännössä ilmaistut keskeiset tavoitteet sääntelylle? Kuinka laaja perusoikeuksien järjestelmä on? Kattaako se vain perinteiset vapausoikeudet, kansalais- ja poliittiset oikeudet vai myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet?

Oikeusjärjestelmän legitimiteetti riippuu paljon näistä kahdesta tekijästä, jotka kietoutuvat toisiinsa[82]. Oikeusjärjestelmät voivat poiketa toisistaan sisältäen erilaisia yhdistelmiä normikontrollimallista ja perusoikeuksista, mutta joitain yleisiä linjoja on havaittavissa niiden keskinäissuhteesta. Dogmaattisessa demokratiassa kansan suvereeni tahdonilmaisu määrittää oikeuden, myös perusoikeuksien, sisällön. Liberaalin valtiosäännön kohdalla taas tulee punnita oikeuden sisällöllinen legitimiteetti, joka saa rajansa oikeuden ulkopuolelta: Yhteiskunnassa vallitsevista yleisistä arvoista, joihin keskeisenä kuuluu vapaus omistaa ja tehdä sopimuksia.

Tutkimusongelma on tarkastella nykyisten globaalien taloustrendien ja kansainvälisen talousoikeuden vaikutus kansalliseen oikeuteen nimenomaan oikeuden legitimiteetin näkökulmasta. Luvussa 3 käydään läpi kansainvälisen talousoikeuden ja taloudellisten sääntelytrendien näkemys niin kansainvälisen talousoikeuden kuin yleisen valtiosääntelyn muodollisesta ja aineellisesta legitimiteettiperustasta.

Mutta valtiosäännön legitimiteetin selvittämiseksi vaadittavassa suhdeanalyysissä tarkastellaan valtiosääntöä alhaalta ylöspäin: valtiosääntöoikeuden ja sen muutosten saamaa justifikaatiota sen ytimestä, yhteiskunnan perusrakenteista

[80] Ks. esim. Aarnio 2002, 6.
[81] Lavapuro 2009a, 69–70.
[82] Lisäksi voidaan puhua esimerkiksi oikeuden tosiasiallisesta tehokkuudesta legitimiteetin ehtona, mutta tämä on enemmän oikeuskäytäntöä ja esimerkiksi oikeuden toteutumista tuomioistuimissa koskeva empiirinen kysymys.

alkaen, aina oikeuden oikeuskulttuurin sille asettamasta legaliteettivaatimuksesta yleiseen hyväksyttävyyteen. Jotta lain voitaisiin nähdä todella voimassa olevaksi oikeudeksi, sen tulee olla säädetty oikeassa järjestyksessä, vaikuttavaa ja yleisesti hyväksyttyä. Tässä yhteydessä puhutaan ensimmäisestä, toisesta ja kolmannesta legitimiteettiehdosta. Legitimaatioehdoille sisältöä tuodaan tässä **Kaarlo Tuorin** kriittisen oikeuspositivismin ja modernin oikeuden tasojen ja tasojen välisten suhteiden, erityisesti rajoitus- ja justifikaatiosuhteiden kautta.

Ensimmäinen legitimiteettiehto. Oikeuden muodollisen pätevyyden ensimmäinen ehto, prosessitekninen näkökulma oikeuden voimassaoloon, edustaa puhdasta oikeusoppia lähestyvää näkökulmaa oikeuden voimassaolon kriteereihin: Siinä ei kiinnitetä huomiota oikeuden sisällön ilmentämään oikeuden taustalla olevaan moraaliseen harkintaan[83]. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeus tulee olla normatiivisesti oikeassa järjestyksessä asetettua. Oikeuden legitimiteetti rinnastetaan sen legaliteettiin.

Muodolliseen pätevyyteen voidaan kuitenkin liittää substanssia: Demokraattisessa oikeusvaltiossa tulee ottaa huomioon, että lainsäätäminen on demokraattinen prosessi sekä se, että lakia säätävät, toimeenpanevat ja soveltavat vallanjako-opin mukaan eduskunta, hallitus ja tuomioistuimet. Demokratiaperiaatteen toteutumiseen kuuluu modernissa yhteiskunnassa eduskunnan lainsäädäntövallan lisäksi se, että julkisista asioista ja valmisteilla olevasta lainsäädännöstä keskustellaan myös parlamentin ulkopuolella.

Oikeudellisen vallan käyttöä rajoittavat modernissa yhteiskunnassa perus- ja ihmisoikeudet, joihin julkinen valta ei voi puuttua normaalilla lainsäädäntöprosessissa tai lainsäädännöllä ollenkaan (liberaali valtionäkemys) tai joiden toteutumiseksi valtion tulee toimia aktiiviseksi, eikä välttyä velvoitteiltaan lainsäädäntöä muuttamalla (hyvinvointivaltionäkemys). **Kaarlo Tuori** kuvailee edellä mainittuja periaatteita, demokratiaperiaatetta, vallanjakoperiaatetta sekä perus- ja ihmisoikeusperiaatteita rajoitussuhteen kautta oikeuden itserajoitusta toteuttavina mekanismeina[84].

Toinen legitimiteettiehto. Valtiosäännön vaikuttavuus tarkoittaa sitä, että valtiosääntö saavuttaa sille asetetut ehdot ja tavoitteet. Tähän legitimiteettiehtoon voidaan liittää vaatimus, että kirjoitetun valtioäännön tulisi edustaa reaalista valtiosääntöä. Viimeinen ehto ei välttämättä täyty täysin koskaan, sillä yhteiskunta ja valtasuhteet

[83] Tuori 2000, 260
[84] Tuori 2000, 263. Valtiosäännön legitimiteettiehdot, ks. myös Peters 2007, 256.

muuttuvat usein nopeammin kuin perustuslakia kyetään prosessuaalisestikin uudistamaan. Mutta ideaalitilanne olisi, että perustuslakiin kirjatut valtasuhteet ja muu sisältö vastaisivat todellisuutta mahdollisimman hyvin ja, että perustuslakia noudatettaisiin ja sille asetetut tavoitteet saavutettaisiin.

Kolmas legitimiteettiehto. Oikeuden kolmas legitimiteettiehto on se, että oikeus vastaa sisällöllisesti oikeuden syvätasolle kuuluvaa aineistoa: keskeisiä oikeudellisia ja yhteiskunnallisia periaatteita sekä arvo- ja moraalinäkemyksiä, joita periaatteetkin heijastavat. Oikeuden legitiimisyyttä lähestytään laajan oikeusyhteisön näkökulmasta, jolloin oikeuden justifikaation tarkastelemiseksi ei riitä poliitikkojen, lainsäätäjien tai edes tuomarien ja virkamiesten näkemysten tutkiminen. Oikeuden legitimiteetti kumpuaa kansalaisyhteiskunnasta, ja oikeuden syvärakennetta kantavana subjektina on modernin yhteiskunnan tyypillinen jäsenoikeudellisessa hahmossaan, oikeussubjektina[85].

Legitimiteettiongelmia seuraa, mikäli nämä kriteerit eivät täyty. Jos yhdessä tai useammassa kohdassa löytyy enemmän tai vähemmän puutteita, lakia voidaan sanoa illegitiimiksi[86]. Normaalisti yhteiskunnan eri osajärjestelmät kehittyvät pienin askelin aiheuttamatta suurempia jännitteitä tai sopeutumisongelmia muualla systeemissä[87]. Sedimentaatio- ja rahoitussuhteen kautta pintatason ja oikeuskulttuurin sekä oikeuden syvärakenteet välttävät suuret ristiriidat ja legitimiteettiongelmat. Oikeuden syvätasolla ja oikeuskulttuurissa sijaitseva yhteiskunnan oikeuskulttuurinen paradigma muodostaa pohjan yhteiskunnan vakiintuneille rakenteille ja instituutioille[88]. Mutta jos pintataso kehittyy rajoitussuhteesta riippumatta liian kauas oikeuskulttuurin ja syvätason sisällöstä, kyseeseen voi tulla pahimmillaan koko valtiosäännön legitimaatio- ja justifikaatiokriisi.

Lainsäädäntöön liittyy tietenkin monet muutkin tekijät kuin vallankäyttäjän (kansan) tavoitteet ja vallankäyttäjän arvovalinnat, mutta tutkimusongelman kannalta on tiedostettava, että:

> Vallitsevilla *arvo- ja moraalikäsityksillä* on oma painonsa lakiehdotuksen sisältöä valmisteltaessa. Niiden merkitystä lainvalmistelulle on tarkasteltava kahdelta eri kannalta. Yhtäältä lainsäädäntö on keino ilmentää arvo- ja moraalikäsityksiä sekä vaikuttaa niihin. Kärjistäen on sanottu, että jokainen lakiuudistus on aina myös

[85] Tuori 2007, 223.
[86] Ks. Peters 2007, 256.
[87] Hämäläinen–Heiskala 2004, 51.
[88] Hämäläinen–Heiskala 2004, 51.

> arvoja, niiden keskinäistä järjestystä ja moraalia koskeva kannanotto. Lainsäädännöllä on selvästi *kyky vaikuttaa* arvoja ja moraalisia [sic] koskeviin käsityksiin ja ohjata niitä. Yleisellä tasolla ei kuitenkaan ole mahdollista sanoa, missä laajuudessa ja millä ehdoin säännöksillä on ja voi olla tällaisia vaikutuksia.
>
> Toisaalta vallitsevat arvoja ja moraalia koskevat käsitykset merkitsevät lainvalmistelijalle myös tietynlaista *rajoitusta*. Tietynlaiset sääntelyvaihtoehdot saattavat sotia niin vahvasti vallitsevia arvo- ja moraalikäsityksiä vastaan, ettei niitä voida edes ehdottaa. ---[89]

2.2.2 Valtiosäännön legitimiteetin tutkiminen

Miten oikeuden legitimiteettiä voidaan tutkia? Ensinnäkin kysymys siitä, onko laki säädetty oikeassa lainsäädäntömenettelyssä, ratkaistaan tutkimalla lakiuudistuksen sisällön suhdetta perustuslaissa säädettyyn lainsäätämisprosessiin. Suomen perustuslain 6 luku säätelee lainsäädäntöä ja siinä säädetään muun muassa, että ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta taikka perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta on säädettävä perustuslain säätämisjärjestyksessä tai kiireellisessä perustuslain säätämisjärjestyksessä, jos ehdotusta on kannattanut vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä (PeL 73 §). Samoin perustuslain mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyvä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella (PeL 80.2 §). Kysymys oikeuden normatiivisesta voimassaolosta ei kuitenkaan ole niin yksinkertainen, kuin miltä se kuulostaa: Kysymys siitä, minkä sisältöinen laki vaatii sen säätämistä eduskunnassa, ja minkä sisältöinen laki vaatii säätämistä perustuslain säätämisjärjestyksessä, on monesti tulkinnanvarainen. Ensimmäisen legitimiteettiehdon tarkastelussa tuleekin hyödyntää sekä lakien esitöitä että oikeustieteellistä tutkimusta sekä muita oikeudellisia kannanottoja.

Lisäksi ensimmäisen legitimiteettiehdon toteutumisessa on ratkaistavana kysymys siitä, toteutuuko demokratiaehto lainsäädännössä. Demokratiaperiaatteen mukaan ensisijainen lainsäätäjä on vaaleilla valittu elin, Suomen tapauksessa eduskunta. Lisäksi erityisesti merkittävistä lainsäädäntöhankkeista, kuten perustuslakiuudistuksista, olisi eduskunnan lisäksi käytävä julkista keskustelua. Sen kysymyksen selvittämiseksi, toteutuuko demokratia, tarkastellaan tutkimalla niin

[89] Tala 2005, 116–117.

lainsäädäntöprosessia kuin sitä, tuntevatko kansalaiset voivansa vaikuttaa päätöksentekoon.

Toista legitimiteettiehtoa, eli valtiosäännön vaikuttavuutta, tutkitaan tässä vertailemalla taloudellisen valtiosäännön kirjainta sekä sille annettuja tavoitteita valtiosääntötodellisuuteen. Mutta koska valtiosäännön sisältö ei tyhjene perustuslain kirjaimeen, joka on hyvin suppea ja abstrakti, tulee huomioida muualla lainsäädännössä sijaitseva valtiosääntö, sekä esimerkiksi perustuslakiuudistusten esityöt perustuslain todellisen sisällön ja viimesijaisten tavoitteiden selvittämiseksi. Tämän jälkeen vertaillaan vallitsevaa oikeustodellisuutta olemassa olevaan valtiosääntöön. Tämän legitimiteettiehdon toteutumista selvitettäessä ei voida päätyä yksiselitteiseen lopputulokseen siihen sisältyvien tulkinnanvaraisuuksien johdosta, ja analyysissä tukeudutaankin oikeudellisten asiantuntijoiden näkemyksiin aiheesta.

Jäljellä on enää viimeinen kysymys: oikeuden yleinen hyväksyttävyys legitimiteettiehtona ja sen tutkiminen. Yleisestä hyväksyttävyyttä tutkittaessa on siirryttävä pois normatiivisista tarkastelutavoista kohti empiiristä tutkimusta. Valtiosäännön hyväksyttävyyttä tutkitaan asennetutkimustulosten ja jonkin verran myös julkisessa keskustelussa ilmaistujen kannanottojen kautta. Julkinen keskustelu auttaa näkemään ehkä suurimmat haasteet, kun taas kansallisilla asennetutkimusten avulla pystytään määrittelemään kansalaisten arvonäkemyksiä sekä mielipiteitä. Samoin voidaan tarkastella kansalaisten suhtautumista oikeuteen kansalaisten yhteiskunnallisen toiminnan, kuten äänestysaktiivisuuden, äänestyskäyttäytymisen sekä kansalaistottelemattomuuden kautta. **Kaarlo Tuorin** mukaan kansalaistottelemattomuus ja omatuntoon perustuva kieltäytyminen kyseenalaistavat oikeuden legitiimisyyden laajan oikeusyhteisön näkökulmasta[90].

[90] Tuori 2000, 261.

3. Kansainvälinen talousoikeus, valtio ja taloudellisen valtiosäännön legitimiteetti

3.1 Kansainvälisen talousoikeuden pitkä historia lyhyesti

Kansainvälisessä oikeudessa länsimaisten eli eurooppalaisten ja eohjoisamerikkalaisten oikeusjärjestelmien vaikutus on merkittävä. Tähän ovat vaikuttaneet historialliset syyt: Modernin kansainvälisen yhteistyön pohja rakennettiin kehittyneiden kansakuntien keskinäiselle kaupankäynnille jo keskiajalla. Jo vuonna 1303 kauppiaiden laatiman *Carta Mercatorian*[91] voidaan nähdä edustavan taloudellista toimintaa koskevaa sääntelyä ja erityisesi *Lex mercatoriaa* siinä muodossa, jossa se esiintyi ennen nykyisiä kansallisvaltioita Euroopassa. Mutta ajatus ei tuolloinkaan ollut uusi. Englannissa *Magna Carta* antoi jo vuonna 1215 kauppiaille oikeuden saapua ja lähteä Englannista, vahingoittamattomina, ilman pelkoa, ja voivat pysyä paikallaan tai matkustaa siellä, maitse tai vesitse, kauppatarkoituksissa. Keski-Euroopan roomalaisen oikeuden perineistä valtioista muodostui uudenlaisen kulttuurin, talouden ja politiikan keskittymiä. Samalla uskonnollisen ekspansion kautta Eurooppalaista yhteiskuntajärjestelmää ja kulttuuria levitettiin mantereen jokaiseen kolkkaan, sekä Euroopan ulkopuolelle Aasiaan ja Amerikkaan.[92]

Samaan aikaan (uudelleen)syntyi myös systemaattinen oikeustiede, joka perustui roomalaisen oikeuteen, *corpus iuris civilikseen.* Perusta roomalaisessa oikeustraditiossa oli jopa niin tiiviis, ettei uusia oikeusnormeja alettu säätään ennen 1600-lukua.[93] Samalle ajanjaksolle voidaan sijoittaa myös Englantilaisen common law – oikeusjärjestelmän synty, sekä siihen liitettävä valamiesjärjestelmä ja oikeudellisten ratkaisujen prejudikaattisidonnaisuus. Perusoikeudet vallankäytön oikeudellisina itserajoitusperusteina voidaan nähdä säädetyn ensimmäistä kertaa *Magna Chartassa*, joka turvasi aateliston sekä porvariston oikeudet, rajoittaen kuninkaan valtaa. Absoluuttisen monarkian ajan kuninkaanvallan ja kansanvallan välinen ristiriita johti vallankumoukseen sekä kolmeen kansainvälisessä oikeudessa tunnistettaviin ilmiöihin, kuten vallan kolmijako-oppiin ja oikeusvaltion periaatteeseen, fundamentaaleihin perusoikeuksiin sekä demokratian ja kansanvallan periaatteisiin.

---

[91] *CARTA MERCATORIA (1303): exempted West Europe, German, Lombard and Tuscan merchants from municipal dues for paving, bridges and walls and granted freedom to deal wholesale, to export and to lodge where they pleased* .(Arnold-Baker 2001, 249.) Ks. esim. Wiener 1999, vii.
[92] Kekkonen 2009, 22–25.
[93] Kekkonen 2009, 28–30.

1800- ja 1900-luvulla kansainvälinen toiminta, oikeudellinen ja taloudellinen nähtiin pääasiassa toteutuvan suvereenien valtioiden välisten suhteiden kautta[94]. Kansainvälisten organisaatioiden kehitys alkoi sotien estämisen ja niiden jällkeisen jälleenrakennuksen myötä. Esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien (YK) tavoitteena, kuten peruskirjaan vuonna 1954 kirjattiin, oli *pelastaa tulevat sukupolvet sodan vitsaukselta, joka jo kahdesti nykypolven elämässä on tuottanut ihmiskunnalle sanomattomia kärsimyksiä*.

YK:n toimialaan kuuluu nykyään useita toimialoittain jakutuneita erityisjärjestöjä, kuten Kansainvälinen televiestintäliitto (ITU), Maailman postiliitto (UPU), Kansainvälinen työjärjestö (ILO), YK:n lastenrahasto (UNICEF), YK:n ympäristöohjelma (UNEP) ja niin edelleen. YK:n alla toimiva Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) perustettiin vuonna 1944 osana Bretton Wood – järjestelmää valvomaan kansainvälisiä valuuttamarkkinoita[95]. IMF:n perustamissopimus tuli voimaan joulukuussa 1945, jolloin siihen liittyi 29 valtiota. IMF:n avulla pyrittiin varmistamaan, ettei maailma ajautuisi toisen maailmansodan jälkeisen jälleenrakennuksen aikana valuuttakriiseihin. Samalla IMF kehotti valtioita poistamaan esteitä kansainvälisen vaihdon tieltä ja siten mahdollistamaan taloudellisen kasvun. IMF on myös merkittävä kansainvälinen lainanantaja: ensimmäinen IMF:lta lainannut maa oli Ranska.

IMF:n tehtävät jakaa Maailmanpankki, joka koostuu kahdesta eri laitoksesta: Kansainvälisen jälleenrakennuksen ja kehittämisen pankista (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) sekä Kansainvälisestä kehitysjärjestöstä (International Development Association, IDA). Maailmanpankki luotiin yhdessä IMF:n kanssa Bretton Woodsissa Euroopan ja Japanin jälleenrakentamiseksi toisen maailmansodan jälkeen. Tänä päivänä ne ovat maailman merkittävimpiä köyhien maiden lainottajia. Kuten IMF:ssa, jäsenvaltioiden äänivalta Maailmanpankin järjestöissä riippuu niiden taloudellisista voimasuhteista. Vuonna 2010 maiden äänien välisiä painotuksia, joissa länsimailla on pitkään ollut merkittävä etulyöntiasema, muutettiin siten, että Kiina lähes tuplasi äänivaltansa ja ohitti Iso-Britannian[96].

Samalle ajanjaksolle sijoittuu myös OECD:n synty. Läntisten teollisuusmaiden Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö, Organisation for Economic

[94] Globalisaation kolme aaltoa, ks. Kennedy 2006a.
[95] Lisää Bretton Wood – järjestelmästä, ks. esim. Väyrynen 1998. 85–92.
[96] "IBRD 2010 Voting Power Realignment", luettavissa osoitteessa: http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/IBRD2010VotingPowerRealignmentFINAL.pdf (23.3.2012.)

Cooperation and Development (OECD) perustettiin alun perin jatkamaan edeltäjänsä The Organisation for European Economic Co-operationin (OEEC) työtä. OEEC perustettiin vuonna 1948 Yhdysvaltojen Euroopalle tarjoaman Marshall-avun koordinoimiseksi. Vuonna 1961 OEEC muuttui OECD:ksi, joka käsittää myös Euroopan ulkopuoliset kehittyneet markkinatalousmaat, kuten Yhdysvallat, Kanadan sekä Japanin. OECD:n keskeisinä tavoitteina on kestävän taloudellisen kasvun ylläpitäminen, työllisyyden nostaminen, elintason parantaminen, taloudellisen vakauden ylläpitäminen sekä maiden avustaminen niiden taloudellisessa kehityksessä. Toisin kuin edellä käsitelty Maailman kauppajärjestö WTO, OECD:n toiminta on voimakkaasti painottunut jäsentensä talouspolitiikan tutkimukseen, tilastojen tekemiseen sekä suositusten antamiseen.

Järjestön parissa neuvoteltiin 1990-luvulla Monenkeskisestä investointisopimuksesta, eli niin sanotusta MAI-sopimuksesta, joka olisi antanut organisaatiolle enemmän sääntelyvaltaa. Neuvottelut kariutuivat todennäköisesti sopimukseen kohdistuneen julkisen vastustuksen seurauksena. OECD:lla ei siis ole oikeudellisesti sitovaa toimivaltaa, mutta suositukset muodostavat merkittävän instrumentin jolla jäsenvaltioita pyritään ohjaamaan ja rakentamaan talousjärjestelmäänsä tiettyyn suuntaan. Jo jäsenyys OECD:ssa edellyttää, ei ainoastaan tiettyä yhteiskunnallisen kehityksen tasoa, vaan sitä, että kehityksessä ollaan myötämielisiä markkinasuuntautuneeseen politiikkaan, mikä viivästytti muun muassa Etelä-Korean ja aikoinaan myös Japanin pääsyä OECD:n jäseneksi.

Euroopassa valtioiden keskinäinen liittoutuminen alkoi niin ikään toisen maailmansodan jälkeen. Yhdysvaltojen aloitteesta perustettiin vuonna 1948 ensimmäinen sotienjälkeinen eurooppalainen valtioidenvälinen organisaatio, OEEC[97]. Euroopan unionin[98] kehitys alkoi vuonna 1951 Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamisella. Yhteisön jäseninä olivat tuolloin Alankomaat, Belgia, Italia, Luxemburg, Ranska ja Saksa. Vuonna 1957 perustettiin Rooman sopimuksella Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiayhteisö. Rooman sopimusta

[97] Ks. Ojanen 2010, 9.

[98] Euroopan unionin lisäksi Euroopassa vaikuttaa voimakkaasti vuonna 1949 perustettu Euroopan neuvosto: Yhteistyöelin, joka tavoitteena on *tiivistää yhteistyötä yhteisten (länsimaisten) periaatteiden vaalimiseksi ja taloudellisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseksi*. Euroopan neuvoston toiminnassa näkyvät EU:sta poiketen *kansainvälisen yhteistyön "pehmeät arvot".* Taloussuhteita se ei säätele. Ks. lisää esim. Hakapää 2010, 130–132; http://www.coe.int/lportal/web/coe-portal (28.6.2011). Euroopan unionin jäsenmaita ovat Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Kreikka, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki, Tanska, Unkari ja Viro, sekä ehdokasmaita ovat Turkki, Montenegro, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Islanti ja Kroatia. Muut Euroopan maat ovat Albania, Andorra, Armenia, Azerbaizan, Valko-Venäjä, Bosnia-Hertsegovina, Georgia, Liechtenstein, Moldova, Monaco, Venäjä, San Marino, Serbia, Sveitsi, Ukraina sekä Vatikaanivaltio.

täydennettiin vuonna 1986 yhteisön sisämarkkinat toteuttaneella asiakirjalla (Single European Act). Euroopan unioni luotiin edellä mainittujen yhteisöjen pohjalta vuonna 1992 tehdyllä ja syksyllä 1993 voimaan tulleella Maastrichtin sopimuksella. Euroopan unionin keskeisenä tavoitteena oli yhä jäsenmaiden taloudellinen yhteistyö ja sisämarkkinoiden toteutuminen. Tämän rinnalle nousi kuitenkin ulko- ja turvallisuuspoliittinen toiminta sekä yhteistyö sisä- ja oikeusasioissa. Euroopan unionin perussopimusta on sen jälkeen muutettu kahdesti: Amsterdamin sopimuksella vuonna 1997 sekä Nizzan sopimuksella 2002[99]. Vuonna 2004 allekirjoitettua sopimusta Euroopan perustuslaista ei hyväksytty Alankomaiden ja Ranskan äänestyksessä. Sopimuksen sijaan saatettiin voimaan 1.12.2009 Lissabonin sopimus[100], joka ei sellaisenaan korvaa aikaisempia sopimuksia, kuten sopimuksen Euroopan perustuslaista oli tarkoitus, vaan sisältää vain niihin tehdyt muutokset.

Kuten olemme nähneet, kansainvälisen talouden kehityksen suurissa linjoissa on pitkään ollut havaittavissa yhdensuuntaisia trendejä, joiden kansainvälisyys vain kasvoi Kylmän sodan päätyttyä. Kysymyksessä ei ole ainoastaan kansainvälisen organisoitumisen ja yhteistyön asteen kasvu, vaan toiminnassa on havaittavissa sisällön kannalta yhdensuuntaisia trendejä. Trendit ovat nykyään käytännössä globaaleja megatrendejä. Esimerkiksi OECD-maiden yhdensuuntainen kehitys maailmansodan aikaan protektionistisen politiikan suuntaan ja sen jälkeen 1950 -luvulla kohti keynesiläistä hyvinvointivaltiota pitkän taloudellisen kasvun tukemana. Viimeksi mainitun aikana maissa noudatettiin muun muassa täystyöllisyyspolitiikkaa ja laajennettiin julkisia palveluja ja luotiin globaalia maailmanjärjestystä ja vapaakauppainstituutioita, kuten GATT ja IMF, joista viimeksi mainitun keskeisiin toimintaperiaatteisiin kuului keynesiläinen talouspoliittinen markkinaohjaus ja täystyöllisyystavoite.

Myöhemmin toimintamalli käytännössä kaikissa organisaatioissa muuttui taloudellisten suhdanteiden ja politiikkauudistusten johdosta. OECD-maiden hyvinvointivaltiomalli ajautui ongelmiin ensinnäkin inflaation kiihtyessä, mutta vuoden 1973 öljykriisin aikana ongelmat kasvoivat ja sitten syvenivät kuusi vuotta myöhemmin seuranneen toisen öljykriisin seurauksena. Niitä seurasi hyvinvointivaltion kriisi, hyvinvointivaltion menojen vähentämistä ja julkisen

[99] SopS 18/2003.

[100] SopS 66/2009. Ennen Lissabonin sopimusta erotetaan toisistaan Euroopan yhteisö (EY) ja Euroopan unioni (EU), ja myös EY-oikeus ja EU-oikeus olivat erikseen. EU ja EY yhdistettiin yhdeksi oikeushenkilöksi Lissabonin sopimuksella. Nykyään puhutaan siten enää Euroopan unionin oikeudesta, EU-oikeudesta. (Ks. esim. Ojanen 2010, 3.) EY-oikeuteen viitataan kuitenkin esimerkiksi vanhojen oikeusratkaisujen yhteydessä, jolloin viitataan juuri Euroopan yhteisön – eli Euroopan taloudellisen yhteisön (ETY, eng. European Economic Community, EEC) seuraajan – oikeuteen.

talouden menojen leikkaaminen. Uusia taloudellisia malleja etsittiin ja uutta kasvua haettiin Yhdysvaltojen ja Iso-Britannian jalanjäljissä purkamalla sääntelyllisiä rajoja taloudellisilta virroilta ja helpottamalla pääomien liikkuvuutta.

Taloudellisten kriisien seurauksen kansainvälisessä taloudessa omaksuttiin uudenlaiset talousnäkemykset. Vuoteen 1982 mennessä IMF ja Maailmanpankki olivat muuttaneet toimintamallinsa. Globaalin trendin mukaan kaikkialla maailmassa vähennettiin pääomaliikkeiden sääntelyä, kunnes ne loppujen lopuksi vapautettiin, samalla kun purettiin taloudellisen nousukauden aikana rakennettua suurta julkista sektoria. Vapaakauppa, markkinatalous ja kilpailu nähtiin keinona rajallisten taloudellisten voimavarojen parempaan ohjaamiseen ja jakamiseen, taloudellisen toiminnan tehostumiseen ja sitä kautta hyvinvoinnin kasvuun. Vahvan, suvereenin valtion ja voimakkaan sääntelyn historia, joka koski myös pääomien liikkuvuutta, saapui loppuunsa lähes kaikkialla maailmassa. Ja mihin muutostrendi ei ole vielä yltänyt, sinne se kurottuu kansainvälisten taloudellisten toimijoiden välityksellä: Kansainvälisten talousjärjestöjen jäsenmäärä ja vaikutusvalta kasvaa jatkuvasti jäsenyyden ollessa monella tavoin ehto kansainvälisesta talouskasvusta hyötymiseksi[101].

3.2 Kansainvälisen talousoikeuden legitimiteettiperusta ja valtiosääntönäkemys

3.2.1 Valtiosäännön legitimiteettiperusta ja valtiosääntönäkemys

Seuraavaksi tarkastellaan kansainvälisen talousoikeuden ilmentämää näkemystä valtiosta ja valtiosäännöstä. Tässä tarkastelussa pyritään edellä mainittujen organisaatioiden oikeudellisen sääntelyn, sopimusten ja muun järjestöjen tuottaman aineiston perustella selvittämään, mikä on vallitsevan taloustrendin näkemys valtion taloudellisesta roolista ja toiminnallisesta kompetenssista yhteiskunnassa. Toisin sanoen: Mihin perustuu valtiosäännön muodollinen ja aineellinen legitimiteetti kansainvälisen talouden näkökulmasta? Keskeisenä kysymyksenä on myös, millaisiin muodollisiin ja aineellisiin legitimiteettinäkemyksiin perustuu itse kansainvälinen sääntely. Kansainvälinen sääntely on nimittäin pääasiassa valtioiden omaa lainsäädäntövaltaa rajoittavaa, jolloin on tärkeää tiedostaa, mihin tällainen kansainvälinen lainsäädäntö-, tuomio- ja muu oikeudellinen valta perustuu. Tarkkaa rajaa muodollisen ja aineellisen legitimiteetin välille ei kuitenkaan voida vetää, vaan

[101] Ks. esim. Hjerppe 2003, 3-4 ja Heiskala 2006, 15.

tarkastelun kohteena olevissa legitimiteettiperusteissa voidaan löytää viitteitä molempiin.

Tarkastelun tavoitteena ei ole pyrkiä yksityiskohtaisesti systematisoimaan kansainvälisen talousoikeuden valtiosääntöoikeudellista sääntelyä. Tarkoituksena on tuoda esille keskeiset valtiosääntöoikeudelliset periaatteet ja niiden legitimiteettiperusta. Moniin näihin seikkoihin palataan tarkemmin varsinaisissa tutkimusongelmaa käsittelevissä luvuissa 4 ja 5.

3.2.2 Muodollinen legitimiteetti

Valtioiden välisillä oikeudellisilla sitoumuksilla yhteiseksi eduksi on jo pitkä perinne. Esimerkiksi sodat päättyivät rauhansopimuksiin, jotka usein tosin rikottiin. Ehkä vanhimpia kansainvälisiä julkisoikeudellisia periaatteita onkin kansojen itsemääräämisoikeus, eli suvereniteettiperiaate, jonka mukaan valtioiden katsotaan olevan myös keskenään muodollisesti tasavertaisia. Käytännössä yksinomaan näihin kahteen periaatteeseen, valtioiden suvereniteetti- ja tasa-arvoperiaatteiseen, perustuu nykyinen kansainvälinen talousjärjestelmä. Valtiot ovat yhteisellä päätöksellä rajoittaneet omaa suvereniteettiaan, jotta yhteiseksi koettuihin tavoitteisiin. Tällainen suvereniteetin itserajoittaminen nähdään mahdolliseksi, ainakin niin kauan kuin valtiolla on muodollinen mahdollisuus myös irroittautua velvollisuuksistaan.

Toinen keskeinen oikeusperiaate, on sopimus sitoo –periaate (*pacta sunt servanda*). Tähän oikeusperiaatteeseen ovat perustuneet kaikki kauppasuhteet käytännössä taloudellisen toiminnan alusta saakka. Nykyään sopimus sitoo –periaate on niin yksityis- kuin julkisoikeudellisen toiminnan kulmakivi, jota monesti vahvistetaan sopimusrikkomuksesta seuraavilla sanktioilla. Suvereniteetti- ja sopimus sitoo -periatteesta seuraa se, että valtion tulee voida myös olla sitoutumatta sopimuksiin, joihin se ei toivo tulla sidotuksi. Valtiolla tulee olla oikeus myös erota (jäsenyys)sopimuksesta, johon se on liittynyt. Tämä sopimuksesta eroamisen periaate nähdään yleisesti päteväksi, vaikka sitä ei olisi erikseen kirjattu. Näin on todettu muun muassa YK:n ja EU:n kohdalla, joilla kummallakaan ei ollut sopimuksissa nimenomaisesti mainittu siitä eroamista[102].

[102] Sopimuksen päättyminen sekä pätemättömyys ja päättyminen: Hakapää 2010, 47–56. Tosin Euroopan rahaliiton tapauksessa tämäkin periaate on nyt ainakin teoriassa kyseenalaistettu (Ks. Taloussanomat: EU: Eurosta ei voi erota. 9.9.2011.), vaikka käytännössä vaikuttaa siltä, ettei tällaista kannanottoa ole otettu vakavasti. Myös kansainvälisessä ihmisoikeudessa on esiintynyt tulkintoja, ettei kukaan valtio pystyisi

Kansainvälisoikeudellisen taloussääntelyn muodollisena edellytyksenä on suvereniteettiperiaatteen täyttyminen, joka konkretisoitui pitkään siten, että kaikki valtioidenväliset uudet päätökset perustuivat konsensukseen. Kehitys on kuitenkin hiljalleen johtanut enemmistöpäätöksenteon kasvavaan lisääntymiseen. Nykyään ainoastaan Maailman kauppajärjestössä valtiot sopivat edelleen pääasiallisesti kaikesta, myös kauppapakotteiden asettamisesta, yksimielisesti[103]. Myös Euroopan unionissa on hiljalleen siirrytty enemmistöpäätöksentekoon: EU:n taloudellisella toimintasektorilla enää verotusta koskeville uusille päätöksille vaaditaan yleensä jäsenmaiden yksimielinen hyväksyntä.

Nykyajan valtion suvereniteettia on käyty jopa kyseenalaistamaan, sillä varsinkin taloudellisen kehityksen turvaaminen on luonut valtion täysivaltaisuutta rajoittavia riippuvuussuhteita[104]. Valtion suvereniteettikäsitteen horjuminen ei kuitenkaan ole kansainvälisen oikeuden tutkija **Kari Hakapään** mielestä merkinnyt itsenäisen valtion häviämistä kansainvälisestä yhteisöstä, sen rinnalle vain on noussut lukuisia muita toimijoita[105]. Kansainvälisen taloudellisen toiminnan organisoinnin perustana on yhä valtioiden välinen yhteistyö, valtiosuvereniteetti ja oletus siitä, että kansainvälinen yhteistyö saa kansalaisilta legitimiteetinsä välillisesti valtioiden kautta.

Kansainvälisen oikeuden subjektirakenne on kieltämättä kuitenkin muuttunut paljon taloudellisen globalisaation aikakaudella. Esimerkiksi, kun kansainvälisessä oikeudessa toimi ennen kansallisvaltioiden ulkoministeriöt, nykyään kansainvälistä toimintaa harjoittaa monesti se, jonka substanssialueelle se kuuluu. Kansainvälisessä talousoikeudessa yhä useammin valtiota edustavat valtiovarainministeriö tai vastaava elin.[106] Kansainvälisten järjestöjen riippumattomuus jäsenvaltioistaan ja itsenäisyys oikeudellisina toimijoina on niin ikään kasvanut: kansainvälisistä hallitustenvälisistä järjestöistä on muodostunut kansainvälisen oikeuden subjekteja, jotka voivat tehdä sopimuksia, omistaa omaisuutta, esiintyä tuomioistuimissa ja niin edelleen. Useiden järjestöjen peruskirjoissa niiden oikeushenkilöllisyys on nimenomaan todettu.[107] Myös yksityisten oikeussubjektien merkitys kansainvälisessä talousoikeudessa on huomattava. Yksityiset eivät ainoastaan voi esiintyä kansainvälisen sopimuksen osapuolena, vaan ovat kasvavassa määrin mukana kansainvälisen sääntelyn luomisessa.

---

välttelemään velvollisuuksiaan fundamentaalien ihmisoikeuksien, kuten oikeus elämään, suojelemisessa – oli kyseinen valtio sitoutunut ihmisoikeussopimukseen tai ei.

[103] http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=31928&contentlan=1&culture=fi-FI (13.9.2012).

[104] Hakapää 2010, 4.

[105] Hakapää 2010, 5.

[106] Ks. esim. Seidl-Hohenveldern 1992, 10.

[107] Hakapää 2010, 115, ks. myös Hakapää 2010, 114–116

Lex mercatoria. Kansainvälisessä taloudessa ja talousoikeudessa ylikansallisia toimijoita ovat esimerkiksi kansainväliset yksityiset ja julkiset organisaatiot sekä erilaiset kolmannen sektorin toimijat, jotka niin ikään järjestäytyvät nykyään yli valtioiden ja kansakuntien rajojen.[108] Samalla oikeudellinen rajaviiva yksityisen ja julkisen välillä on kaventunut.

Kuten muillakin oikeudenaloilla lienee syytä, elinkeinotoiminnassa sääntely tulisi aina harkita sitä, missä määrin oikeutettua, välttämätöntä tarpeellista tai hyödyllistä on puuttua markkinaosapuolten sopimusvapauteen.[109] *Lex mercatoria* pyrkii luomaan sääntelyä sopimusvapauden puitteissa. Yksi esimerkki tällaisesta sääntelystä on *corporate governance* sekä *corporate social responsibility*. Kansallisen ja ylikansallisen lainsäätäjänormatiivisen sääntelyn lisäksi corporate governanceen on kiinnitetty huomiota myös elinkeinoelämän ja NGO:den parissa. Sen sijaan että säädettäisiin sitovia ”hard law” – normeja, sääntely koostuu esimerkiksi tahdonvaltaisista koodeista, joilla pyritään erilaisten käytänteiden yhdenmukaistumiseen ja sitä kautta vertailukelpoisten, mahdollisimman hyvin läpinäkyvien corporate governance – järjestelmien kehittymiseen sekä myös heikommin kehittyneiden markkinoiden edistämiseen ja kehityksen suunnan ohjaamiseen. Valtioiden väliset organisaatiot eivät kuitenkaan yksinomaan tuota tällaisia koodeja, vaan elinkeinoelämän itsesääntely palvelee niiden omia pitkäntähtäimen tavoitteita.[110]

Yritysten sosiaalinen vastuu (Corporate Social Responsibility, CSR) ei ole uusi käsite[111], mutta sen merkitys on kasvanut talouden liberalisoinnin, valtion minimalisoinnin sekä taloudellisen epävakauden ja talouskasvun hidastumisen seurauksena jälleen noussut esille. Kuten esimerkiksi EU:n Vihreä kirja yritysten sosiaalisen vastuun eurooppalaisten puitteiden edistämisestä mainitsee, kysymyksessä on yrityksen päätös vapaaehtoisesti edistää paremman yhteiskunnan ja puhtaamman ympäristön kehittämistä[112]. Eli yrityksiä pyydetään toimimaan paremmin kuin laki velvoittaa, mutta pakkoja ei aseteta. Edelleen ensisijaisena on yritysten mahdollisuus toimia mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti. Kannustimista puhutaan lähinnä sidosryhmien luottamuksen saavuttamisena sekä pitkäntähtäimen edut, joita yritykset saavuttavat.

Yksityiset toimijat ovat organisoituneet useiksi eri aloja ja eri alueita kattaviksi yksityisoikeudellisiksi järjestöiksi, joiden jäsenet voivat olla niin valtioita kuin yksityisiä tahoja. Tällaisia ovat esimerkiksi UNIDROIT (The International Institute for the Unification of Private Law), CISG (The United Nations Convention on Contracts

[108] Ks. lisää aiheesta esim. Held 2004.
[109] Ks. esim. Timonen 2000, 32.
[110] Timonen 2000, 8-9. Karppi – Rantalahti 2009, 49. Ks. esim. Arvopaperimarkkinayhdistys ry 2008.
[111] Käsitteen historiaa, ks. esim. Carroll 1999.
[112] Euroopan yhteisöjen komissio KOM(2001) 366. Vihreä kirja. Yritysten sosiaalisen vastuun eurooppalaisten puitteiden edistämisestä, s. 4.

for the International Sale of Goods), jotka ovat Yhdistyneiden kansakuntien erityisjärjestöjä sekä OPEC (Organization of Petroleum-Exporting Countries).

Yksityisoikeudellisten toimijoiden taloudellinen merkitys heijastuu myös kansainvälisessä talousoikeudessa vallitsevaan näkemykseen oikeudellisen sääntelyn muodosta, määrästä ja tavoitteita. Muun muassa **Kalle Määttä** tuonut esille, että vaikka perusteet oikeudelliselle sääntelylle ovat moninaiset ja oikeudellisen sääntelyn perusteluille ei ole luultavasti edes pyritty löytämään yhdenmukaista ”patteristoa”, monet sääntelyä koskevat argumentit ovat toisilleen läheisiä. Tällaisia ovat esimerkiksi rationaalisen valinnan teoria ja lainsäädännön tehokkuusperusteet: yleisen yhteiskunnallisen edun saavuttaminen ja markkinahäiriöiden ehkäiseminen lainsäädännön tavoitteena [113]. Niin EU:n kuin OECD:n mukaan valtion tulee julkisoikeudellisessa sääntelyllä taata kilpailun onnistuminen ja, se että markkinat ja talous voivat toimia häiriöttä[114]. Kansallisten lainsäädäntöjen harmonisointi on tärkeä projekti vapaan kaupan edistämiseksi. Lainsäädäntöä harmonisoimalla pyritään vähentämään elinkeinoelämälle aiheutuvia kustannuksia ja siten edistämään yritysten pääsyä kansainvälisille markkinoille. Tätä kautta tavoitteena on edistää kilpailua, talouskasvua ja hyvinvointia.

Esille tuotujen organisaatioiden kesken vallitsee konsensus siitä, että jonkinlainen sääntely on välttämätöntä. Tämä ei kuitenkaan yksin riitä, vaan sääntelylle on asetettava myös standardeja. Yleiset sääntelylle asetetut standardit ovat sääntelyn kustannustehokkuus, vaikuttavuus, joustavuus ja neutraalisuus.[115]

> Tehokkuus. Sääntelyn tehokkuus tarkoittaa, että sääntelyä luodessa tai toimeenpantaessa syntyy mahdollisimman vähän (ylimääräisiä) hallinto- ja transaktiokustannuksia. Oikeustaloustieteessä puhutaan paljon sääntelyn kustannus-tehokkuudesta: sääntelyn aiheuttamien kustannusten ja siitä saatavan hyödyn arvioimisesta ja tasapainottamisesta.
>
> Vaikuttavuus. Sääntelyn vaikuttavuus tarkoittaa sitä, kuinka paljon sääntely toteuttaa tavoitettaan. Mikäli sääntely ei tee tehtäväänsä, siihen liittyvät hallintokustannukset menevät hukkaan. Mutta sääntelyn vaikuttavuus ei ole yksiselitteisesti yhteydessä sääntelyn määrään. Suuri määrä sääntelyä aiheuttaa paljon hallintokustannuksia. Mikäli sama vaikuttavuus voitaisiin kuitenkin saavuttaa vähemmällä sääntelyllä tai ilman sääntelyä, hukataan sääntelyyn tarpeettomasti resursseja.

[113] Ks. rationaalisen valinnan teoria ja markkinahäiriöiden ehkäisy, esim. Pakarinen 2012, 38–42, Määttä 2009, 19-20.
[114] Ks. OECD 2010, Euroopan unionin komissio, COM(2010)543 (8 October 2010).
[115] *Ibid.*

Joustavuus. Joustavuus on noussut keskeiseksi vaatimukseksi taloudellisessa sääntelyssä: yritysten, valtioiden ja yksilöiden tulee voida muuttaa toimintaansa nopeasti tarpeen vaatiessa. Talouden liikkeet ovat nopeita ja lainsäädännön tulee voida sopeutua niihin nopeasti. Joustavan sääntelyn vaikutuksesta tahdonvaltaisen, soft law – sääntelyn sekä säädännön joustavan tulkinnan merkitys on kasvanut. Samoin on kasvanut toiminnanharjoittajan mahdollisuudet päättää, millaisin keinoin he sääntelyä toteuttavat[116]. Joustavuus voidaan siten nähdä innovaatiot mahdollistavana, tekniseen kehitykseen paremmin sopeutuvana sääntelykeinona[117].

Neutraalisuus. Lainsäädännön neutraalisuudella tarkoitetaan sitä, että laki kohtelee kaikkia talousyksiköitä muodollisesti samalla tavalla.[118] Talousoikeudessa tämä nähdään tärkeänä sekä muodollisen tasa-arvoisen kohtelun että hallintokustannusten minimoimisen takia: Esimerkiksi verotuksessa tasa-arvoisen kohtelun voidaan nähdä pienentävän veronkiertoa sekä verotuksen valvonnasta ja rikkomuksista seuraavia yhteiskunnallisia kustannuksia.

Näissä sääntelylle asetetuissa tavoitteissa ja standardeissa tulee ilmi kansainvälisen talousoikeuden funktionaalisuus: Sääntelyn legitimiteetti arvioidaan muodollisesti niiden taloudelliseen toimintaan liittyvien ominaisuuksien kautta. Tämä rajoittaa kansainvälisten järjestöjen ja valtioiden lainsäädäntövaltaa asettamalla ehtoja siitä, millainen on hyvä ja oikeanlainen sääntely. Näiden lisäksi on kansainvälisessä oikeudessa nähtävissä monia oikeudellisia itserajoitusperiaatteita, jotka ovat länsimaisen oikeusjärjestelmän kehityshistorian perintöä modernille positiiviselle oikeudelle: Oikeusvaltio- tai rule of law –periaate, perus- ja ihmisoikeusperiaate sekä vallanjakoperiaate ovat yleisesti hyväksyttyjä rajoitteita niin valtion suvereniteetille kuin demokraattiselle päätöksenteolle. Esimerkiksi Euroopan unionin perussopimuksissa unionin peruarvoiksi on nostettu ihmisarvo, vapaus, demokratia, tasa-arvo sekä ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion periaatteiden kunnioittaminen[119].

Oikeusvaltioperiaate on eurooppalainen käsite, jonka amerikkalainen vastike on niin kutsuttu rule of law –periaate.Tämä tarkoittaa sitä, että julkisen vallan tulee perustua lakiin, valtion tapauksessa yleensä perustuslakiin ja kansainvälisten järjestöjen kohdalla perussopimuksiin. Molemmat edellä mainitut, niin perustuslaki kuin perussopimukset, säädetään prosessissa, joka on yleensä vaikeutettua. Oikeusvaltioperiaatteen yksi keskeisin tavoite on suojella yksilön oikeuksia tekemällä

[116] Ks. Määttä 2009, 88–96.
[117] Ks. esim. Määttä 2001, 107-108.
[118] Ks. Määttä 2009, 88.
[119] SEU 2-3, 6 ja 21 art; SEUT 208–211, 218 art.

julkisen vallan käytöstä ennakoitavaa ja rajoittamalla julkisen vallan mahdollisuuksia puuttua yksilön oikeuksiin. Samalla tulee taata yksilöiden muodollinen yhdenvertaisuus lain edessä. Perusoikeudet suojaavat yksilöitä sekä kansalaisyhteiskunnan rakenteita erilaisia vallan väärinkäyttömahdollisuuksia vastaan riippumatta kuka valtaa käyttää[120].

Yksilön oikeudet voidaan nähdä yksilön ja yhteiskunnan taloudelliselle toiminnalle keskeisinä periaatteina. Yksilöiden muodollinen yhdenvertaisuus lain edessä, sekä esimerkiksi eräät vapausoikeudet, kuten taloudellisen toiminnan vapaus, liikkeen- ja ammatinharjoittamisen vapaus, sekä omistusoikeudet – immateriaalioikeudet, eli tekijän- ja patenttioikeudet mukaan lukien – voidaan nähdä keskeisinä osatekijöinä vapaakaupan ja markkinatalouden toiminnan näkökulmasta.

Kansainvälisten talousjärjestöjen sääntelystä ei pääasiassa ole löydettävissä ihmisoikeussääntelyä tai perusoikeusluetteloita. Ainoa oman perusoikeusjärjestelmänsä kehittänyt organisaatio on Euroopan unioni. Euroopan unioninkin perusoikeusjärjestelmä kehittyi 1970-luvulla vastauksena perussopimuksista puuttuvaan perusoikeuksien suojaan. Yhteisön tuomioistuin kehitti tällöin opin perusoikeuksista yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina. Opin mukaan niin Euroopan ihmisoikeussopimukseen kuin jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen sisältyvät ihmis- ja perusoikeudet ovat turvattuja myös unionioikeudessa ja kuuluvat sen yleisiin periaatteisiin[121]. Tämä oppi kirjattiin sittemmin myös perussopimukseen Maastrichtin sopimuksella[122]. Unionissa voimassa olevat perusoikeudet kirjattiin ensin vuonna 2000 julistuksena hyväksyttyyn Euroopan unionin perusoikeuskirjaan, joka sittemmin hyväksyttiin Lissabonin sopimuksella vuonna 2006 sitovasti osaksi Euroopan unionin perussopimuksia. Euroopassa on myös alueellinen ihmisoikeussopimus: Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus (EIS)[123]. Lissabonin sopimuksen myötä myös EIS:sta tuli periaatteessa Euroopan unionia sitova. Käytännössä näin ei ole: unionin prosessi ihmisoikeussopimukseen liittymiseksi on yhä kesken. Mutta sopimukseen sisältyvien periaatteiden voidaan nähdä antavat eurooppalaiselle oikeudelle suuntaviivoja, tai toimia inspiraation lähteenä, kuten **Wolfgang Weiß** on asiaa kuvannut[124].

Kuten Euroopassa, kansainvälisessä talousoikeudessa voidaan perus- ja ihmisoikeussääntelyn puutteessa, hakea niiden sisältöä yleisesti voimassa olevista

[120] Länsineva 2002, 24.
[121] Jääskinen 2007, 80.
[122] SEU 67 art.
[123] SopS 18–19/1990.
[124] Weiß 2011, 64-65.

ihmisoikeussopimuksista. Kansainvälisten ihmisoikeuksien normisisältö muodostuu ensinnäkin YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisesta julistuksesta vuodelta 1948 sekä lukuisista ihmisoikeussopimuksista ja niitä vahvistavasta tuomioistuinkäytännöstä. Keskeisiä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ovat YK:n alaiset kansalaissoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus) vuodelta 1966[125], taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (TSS-sopimus), niin ikään vuodelta 1966[126], sekä lukuisat erityissopimukset koskien esimerkiksi naisten ja lasten oikeuksia, rotusyrjintää ja kidutuksen kieltoa[127]. Kansainvälisen talousoikeuden näkemys perus- ja ihmisoikeuksista voidaan, TSS-oikeuksia koskevan yleissopimuksen velvoittavuuden laajuudesta huolimatta, katsoa edustavan ennemmin KP-oikeuksia koskevan yleissopimuksen asettamaa standardia: Perus- ja ihmisoikeudet nähdään ensisijaisesti vapausoikeuksina, joihin julkinen valta ei lainsäädännöllä saa puuttua. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikessopimus suojaa pääasiassa kansalais- ja poliittisia oikeuksia, joihin unionin perusoikeukirja tuo TSS-oikeuksien kaltaisia lisäyksiä lähinnä työntekijöiden oikeuksien kohdalla. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia suojaavan sääntelyn syntyminen moniin Euroopan maihin todennäköisesti lisäsi Euroopan unionissa painetta säätää perusoikeuslistaltaan kattavampi Euroopan unionin perusoikeuskirja[128]. Monesti TSS–oikeuksien ajamisen esteeksi nousee käytännössä oikeuden tehokas toteutuminen ja valvonta: Esimerkiksi TSS—oikeudet jättämiseen EIS:n ulkopuolelle oli osasyynä tavoite luoda tehokas kansainvälinen valvontajärjestelmä yksilön valitusoikeuksineen, jota taas pidettiin mahdollisena pääasiassa vain klassisten vapausoikeuksien kohdalla[129]. Vaikka niin WTO:n kuin EU:n sääntely sallii vapaan kaupan rajoittamisen ihmisoikeus- ja ympäristönsuojeluperustein, ensisijaisena tavoitteena on kuitenkin vapaan kaupan toteutuminen: Molemmissa organisaatioissa korostetaan muuan muassa, ettei ihmisoikeuksien tai

[125] SopS 7/1976.

[126] SopS 6/1976. TSS-sopimukseen sisältyy muun muassa työoloihin, terveyteen, asumiseen, ravintoon ja kulttuuriin liittyviä oikeuksia, joita ei olisi saatu ratifioitua, jos ne olisivat olleet osa KP-sopimusta. TSS-oikeuksien sisällyttäminen sopimuksiin olisi tarkoittanut, että valtioiden olisi toimeenpanna oikeuksia aktiivisesti, joka taas olisi vaatinut enemmän kustannuksia. Siksi ensimmäisen ja toisen sukupolven ihmisoikeuksista on olemassa erilliset sopimukset: Valtiot, jotka eivät halunneet hyväksyä TSS-oikeuksien sitovaa velvoitetta, saattoivat jättäytyä sen ulkopuolelle ja liittyä pelkästään KP-sopimukseen. (Asbjørn 2001, 10.) KP-sopimuksen jäsenenä on 167 maata, ja 74 maata – mukaan lukien Kiina – on allekirjoittanut, muttei vielä ratifioinut sopimusta. Näistä jäsenmaista seitsemän ei ole liittynyt tai ratifioinut TSS-sopimusta, mukaan lukien Yhdysvallat. (27.3.2012: Ajantasaiset tiedot YK:n ihmisoikeussopimusten jäsenmaista löytyvät internetosoitteesta http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en).

[127] Ks. SopS 37/1970, SopS 67–68/1986, SopS 59–60/1989 ja SopS 59–60/1991.

[128] Ks. esim. For a Europe of civic and social rights : report by the Comité des Sages. *European Commission, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1996.*

[129] Pellonpää 2005, 27.

ympäristönsuojelun perusteella saa harjoittaa piilotettua protektionismia. WTO:n riitojenratkaisuelin ja Euroopan unionin tuomioistuin valvovat vapaan kaupan toteutumista sekä tutkivat ja tekevät ratkaisuja asioissa, joissa epäillään olevan kysymys ympäristön- ja ihmisoikeuksien varjolla harjoitetusta protektionismista.[130]

Vaikka kansaivälisessä talousoikeudessa ei ole helposti löydettävissä vallanjakoperiaatteen mukaista jakoa, oikeusvaltio- sekä perusoikeusperiaatteesta oikeuden itserajoitusperiaatteina voidaan nähdä seuraavan, että lakien ja oikeuksien toteutumista tulee valvoa niiden säätäjästä ja toimeenpanijasta riippumaton elin. Mutta toisin kuin Suomessa, jossa lain yhdenmukaisuutta perustuslain ja perusoikeuksien kanssa valvoo kansanedustajista muodostuva perustuslakivaliokunta, yleisempää niin angloamerikkalaisessa kuin romaanis-germaanisissa oikeusjärjestyksissä on, että tätä valvontaa harjoittaa jokin lainsäätäjästä riippumaton elin, yleensä tuomioistuin tai valtiosääntötuomioistuin. Kansainvälisessä talousoikeudessa on nähtävissä neljä tuomioistuin- tai sitä vastaavaa menettelyä, joiden tarkoituksena on taata, että kansainvälisten organisaatioiden sääntely vastaa niiden perusssopimuksissa annettuja tehtäviä, kuten vapaan kaupan toteutumista, ja/tai joissa voidaan ratkaista talousjärjestöjen toimialaan kuuluvia riitoja. Samalla raja varsiaisen lainsäätämisen, toimeenpanon ja valvonnan välillä on toisinaan kuitenkin hämärä, kuten Euroopan unionin tuomioistuinkäytännössä nähdään: Euroopan unionin tuomioistuin tutkii lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjen säädösten sekä neuvoston, komission ja Euroopan keskuspankin säädösten laillisuuden. Lisäksi tuomioistuin valvoo toimivallan rajoja: Tuomioistuimella on toimivalta ratkaista jäsenvaltion, Euroopan parlamentin, neuvoston tai komission kanne, jonka perusteena on toimivallan puuttuminen, olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, perussopimusten tai sen soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen taikka harkintavallan väärinkäyttö. Lisäksi luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi määrätyin edellytyksin nostaa kanteen hänelle osoitetusta säädöksestä tai säädöksestä, joka koskee häntä suoraan ja erikseen.[131] Euroopan unionin tuomioistuin voi ennakkoratkaisuja tehdessään tulkita autoritatiivisesti yhteisön oikeutta ja yhteisön perustamissopimusta. Oikeuskäytännön seurauksena on syntynyt esimerkiksi unionin oikeuden etusijaperiaate.

Niin Euroopan unionin tuomioistuimen kuin WTO:n riitojenratkaisumenettelyä on joiltain tahoilta kritisoitu illegitiimin, eli pääasiassa perussopimuksissa niille annetun

[130] Ks. ympäristönsuojelun ja vapaan kaupan suhde WTO:n riitojenratkaisuelimessa esim. Palmujoki 2003. Lisää kansainvälisen talousoikeuden perus- ja ihmisoikeusulottuvuuden aineellisesta puolesta, ks. luku 3.2.3.
[131] SEUT 263 art. Euroopan unionin tuomioistuin: SEUT 251–281 art.

toimivallan ylittämisestä seuranneen lainsäädäntövallan käyttämisestä[132]. Tuomioistuinten valta yksilön oikeuksien toteutumisen takeena on kuitenkin kiinteä osa oikeusvaltioperiaatetta. Myös yritykset ovat välillisesti oikeussubjekteja, joiden oikeuksia – ja erityisesti immateriaalioikeuksia ja yhdenvertaisuus markkinoilla – tulee suojella, kuten esimerkiksi WTO:n riitojenratkaisumenettelyssä käy ilmi:

> WTO riitojenratkaisumenettely. WTO ei ole ainoastaan valtioiden vapaaehtoiseen yhteistyöhön perustuva organisaatio, vaan se painottaa toiminnassaan virkaansa valtioiden välisten erimielisyyksien neuvottelufoorumina[133]. Kauppajärjestö ei kuitenkaan tarjoa neuvottelua ainoana erimielisyyksien ratkaisun välineenä. Sen institutionaaliseen rakenteeseen kuuluu myös sopimusriitoja ratkaisevat elimet, joiden päätökset voidaan saattaa erityisen vetoomuselimen käsiteltäväksi, mikäli osapuolet eivät vapaaehtoisesti noudata päätöstä, tai sen noudattamisessa esiintyy erimielisyyksiä[134]. WTO:n perustamissopimukseen on kirjattu jäsenvaltioita koskeva velvoita varmistaa lakiensa, säädöstensä ja hallintomenettelyidensä sopivuus allekirjoitettuihin sitoumuksiin[135]. Mikäli jäsenvaltion sopimusrikkomus tulee ilmi tai sellaista epäillään, riitojenratkaisuelin (Dispute Settlement Body, DSB) perustaa paneelin käsittelemään epäiltyä rikkomusta. Paneeli esittää ratkaisun, joka on sitova ja toimeenpanovaltainen. Mikäli vastaajana oleva jäsenvaltio ei noudata paneelin päätöstä, tai suosituksia, DSB voi esimerkiksi oikeuttaa kantajana olevan jäsenvaltion saamaan vastaajalta vahingonkorvauksia tai vaatia kauppajärjestöltä kauppapakotteiden kohdistamista sopimusrikkojaan.[136]

Muita kansainvälisiä tuomioistuimia, joilla voi olla toimivaltaa kansainvälisen talousoikeuden alaisissa asioissa, ovat esimerkiksi YK:n kansainvälinen tuomioistuin (International Court of Justice, ICJ) sekä kansainvälinen rikostuomioistuin (International Criminal Court, ICC). Todennäköisesti varsinaisia talousoikeudellisia kiistoja ratkaisevat kuitenkin Euroopan unionin tuomioistuin ja WTO:n riitojenratkaisumenettely.

Muodollisesti kansainvälinen taloudellinen valtiosääntely perustuu siis valtioiden vapaaehtoisesti luovuttamaan päätösvaltaan. Jaettu, tai joissain tapauksissa jopa kokonaan luovutettu, suvereniteetti nähdään kuitenkin tarpeellisena yhteistyön tehokkaaksi toteutumiseksi. Samalla kansainväliseen talousoikeuteen heijastuu joitain yleisiä valtiosääntöoikeudellisia oikeusperiaatteita, jotka asettavat muodollisia ja aineellisia ehtoja kansainväliselle, ja sitä kautta kansalliselle

[132] Ks. esim. George 2003, 91, Husa 2005, 32.
[133] ks. http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact1_e.htm (28.8.2010).
[134] Tuori 2007, 296. Pugel 2007, 171.
[135] Maailman kauppajärjestön perustamissopimus (SopS 5/1995), art. 16/4.
[136] Castrén 1997, 14.

sääntelylle: Oikeusvaltioperiaate, perus- ja ihmisoikeusperiaate sekä tuomioistuimille tai vastaaville elimille annettu toimivalta rajoittavat lainsäätäjän valtaa. Tavoitteena on oikeuden tehokkuus, kansalaisten ja valtioiden yhdenvertaisuus oikeuden edessä ja yksilönvapauden suojaaminen. Näihin valtiosäännön aineellisiin puoliin perehdytään vähän tarkemmin seuraavassa, jonka jälkeen tehdään yhteenveto kansainvälisen talousoikeuden ja taloudellisten sääntelytrendien valtiosääntönäkemyksestä.

3.2.3 Aineellinen legitimiteetti

Kuten luvussa 3.1 nähtiin, valtioidenvälisten talousjärjestöjen alkuperäiset tavoitteet liittyivät sodan jälkeiseen rauhanprojektiin sekä jälleenrakennukseen. Taloudellinen toiminta ja siihen liitetyt odotukset kuuluivat keskeisenä osana tähän projektiin. Jälleenrakennuksen osana oli sodasta kärsineiden kansakuntien auttamisen ja hyvinvoinnin lisäämisen lisäksi, valtioiden keskinäisen taloudellisen riippuvuuden lisääminen, joka vähentäisi uuden sodan syttymisen todennäköisyyttä. Esimerkiksi OEEC:n (nykyään OECD) kautta Yhdysvaltojen tarjoaman taloudellisen avun ehtona oli tuolloin niin sanottujen vastakkainasetteluja ylläpitäneistä rakenteista ja talouspoliitikoista luopuminen, jotka oli tarkoitus toteuttaa OEEC:n puitteissa. Tältä pohjalta luotiin esimerkiksi Euroopan unioni, Maailmanpankki ja IMF, joiden toiminnassa on edelleen nähtävissä periaate, että sotien, kriisien ja yhteiskunnallisen epävakauden kärsimiin maihin saadaan rauha ja hyvinvointi taloudellisen toiminnan, avoimuuden ja talouskasvun kautta[137].

Nykyään IMF:iin kuuluu 187 maata ja sen tavoitteisiin kuuluu globaalin yhteistyön kehittäminen rahoitusmarkkinoilla ja kansainvälisen vaihdon edistäminen Myös WTO:n jäsenmaat ovat sitoutuneet edistämään tavaroiden ja pääoman vapaata liikkuvuutta ja poistamaan kansainvälisen kaupan esteitä. Samat tavoitteet ovat eurooppalaisen taloudellisen yhteistyön perusta. Euroopan unionissa kansallisten lainsäädäntöjen harmonisointi on tärkeä projekti vapaan kaupan edistämiseksi. Lainsäädäntöä harmonisoimalla pyritään vähentämään elinkeinoelämälle aiheutuvia kustannuksia ja siten edistämään taloudellista toimintaa ja kasvua[138].

Taloudellisen kasvun lisäksi erityisesti niin 1900- kuin 2000 –luvulla kohdattujen taloudellisten kriisien ja niiden aiheuttamien kansallisten ja globaalien ongelmian johdosta, taloudellisen vakauden tavoite on noussut toiminnan keskiöön. Taloudellisen vakauden ylläpitämiseen liitty korkean inflaation sekä korkotasojen ja

[137] Strauss-Kahn 2009.
[138] Ks. TaVM 11/2008 vp, HE 32/2008 vp

yhteiskunnan taloudellisen aktiivisuuden voimakkaan vaihtelun välttäminen[139]. Muun muassa OECD:n politiikkasuosituksissa, EU:n ja EMU:n jäsenyysehdoissa sekä IMF:n lainaehdoissa korostuu vakaan hintatason ja matalan inflaation vaatimus. Euroopan unionissa vakaan talouden tavoittelussa on edetty tilanteeseen, jossa rahapoliittinen päätösvalta on euromaiden kohdalta täysin luovutettu ylikansalliselle, itsenäistä päätösvaltaa harjoittavalle elimelle: Euroopan keskuspankki (EKP) on tammikuun 1. päivästä vuonna 1999 alkaen vastannut rahapolitiikan harjoittamisesta euroalueella, joka on Yhdysvaltain jälkeen suurin talousalue koko maailmassa. Rahaliiton jäsenmailla ei ole itsenäistä rahapoliittista päätösvaltaa, vaan niiden keskuspankit kuuluvat Euroopan keskuspankkijärjestelmään (EKPJ) ja toteuttavat Euroopan keskuspankista käsin ohjattua rahapolitiikkaa. Rahapolitiikasta, Euroopan keskuspankista ja Euroopan keskuspankkijärjestelmästä säädetään perussopimuksen rahapolitiikkaa koskevassa luvussa[140] sekä EKP:n ja EKPJ:n perussäännössä.

Valtioiden harjoittamaan finanssivaltaan on niin ikään asetettu Euroopan unionissa joitain rajoitteita vakaan talouden tavoitteeseen liittyen: SEUT:ssa säädetään tarkemmin kansallisten talouksien valvontamenettelyistä, sekä toimenpiteistä, jotka suoritetaan, mikäli jäsenvaltio rikkoo vakaaseen hintatasoon, terveeseen julkistalouteen, rahatalouteen sekä kestävään maksutaseeseen unionissa määriteltyjä kriteereitä. SEUT:n 126 artikla sisältää 14 kohtaa, joissa annetaan suuntaviivat kansallistaloudellisille tunnusluvuille, taloudellisille viitearvoille, joita unionissa valvotaan sekä valvonta- ja sanktiomenettelystä, jota noudatetaan. Viitearvot on täsmennetty sopimuksen liitetyssä, liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyssä pöytäkirjassa[141].

Rauhan ylläpitämisen ja sodan trategioiden välttämisen lisäksi valtioidenvälisten kansainvälisten järjestöjen sosiaaliset tavoitteet ovat arkipäiväisiä myös länsimaissa, joissa ei ole käyty sotaa enää vuosikymmeniin. Edellä esiltelty vakaan talouden politiikka läheisesti näihin sosiaalisiin tavoitteisiin: Korkean inflaation nähdään aiheuttavan taloudellista tehottomuutta ja työttömyyttä, työttömyys taas aiheuttaa köyhyyttä, syrjäytymistä ja monia muita sosiaalisia ongelmia. Nykyään muun muassa OECD:n keskeisinä tavoitteina on kestävän taloudellisen kasvun ylläpitäminen, työllisyyden nostaminen, elintason parantaminen, taloudellisen vakauden ylläpitäminen sekä maiden avustaminen niiden taloudellisessa kehityksessä. IMF:n

[139] Ks. esim. http://www.imf.org/external/np/exr/facts/globstab.htm (14.9.2012).
[140] SEU 2 luku, 127–133 art.
[141] SEUT 126 art. kohta 2.

tavoitteisiin kuuluu työllisyyden edistäminen, kestävän kehityksen turvaaminen ja köyhyyden vähentäminen.

Sosiaalisiin tavoitteisiin pyritään talouspoliittisin keinoin: erityisesti 1970-luvulta alkaen IMF on Maailmanpankin kanssa lainoittanut köyhiä ja maksuvaikeuksissa olevia maita. Lainojen ehtona on yleensä rakennesopeutumisohjelmien läpivieminen, jolloin tarkoituksena on taata taloudellinen kasvu, mikä mahdollistaa myös lainan maksun ja valtion kehittymisen taloudellisesti riippumattomaksi. Rakennesopeutusohjelmat sisältävät makrotalouspoliittisia toimenpiteitä, joihin tyypillisesti kuuluu julkisen sektorin menojen kaventaminen, kansainvälisen kaupan esteiden poistaminen sekä julkisten palvelujen kilpailuttaminen ja yksityistäminen.[142]

Euroopan unioni kohtaa nykyään toimintansa laajuuden johdosta muita funktionaalisia järjestöjä enemmän haasteita sosiaalisissa ja taloudellisissa tavoitteissa, sekä muodollisen ja aineellisen legitimiteetin ylläpitämisessä. Uusiin yhteiskunnallisiin tilanteisiin ja integraatiokehityksen nostamiin haasteisiin pyrittiin vastaamaan esimerkiksi Lissabonin sopimuksella. Lissabonin sopimuksella Sopimukseen Euroopan unionista lisättiin sopimuksen 3 artikla, joka kuvastaa hyvin järjestön nykyisen toiminnan laajuutta: Unionin päämääränä on rauhan, omien arvojen ja kansojen hyvinvoinnin edistäminen; vapauden, turvallisuuden ja oikeuden tarjoaminen kansalaisilleen, henkilöiden vapaan liikkuvuun takaaminen alueellaan; kestävän kehityksen, talouskasvun, hintavakauden, täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoittelevan markkinatalouden toteuttaminen; ja niin edelleen.

Talous on siten lähtökohtainen ja keskeinen tekijä unionin tavoitteiden toteuttamisessa, mutta integraatiokehityksen edetessä euroopan kansalaisten itseisarvo on tunnustettu; *People are Europe's main asset and should be the focal point of the Union's policies. Investing in people and developing an active and dynamic welfare state will be crucial both to Europe's place in the knowledge economy and for ensuring that the emergence of this new economy does not compound the existing social problems of unemployment, social exclusion and*

[142] Ks. Torado—Smith 2003, 613–614. Ks. myös Kantola 2002, 71. Lainojen ehdollisuus: http://www.imf.org/external/np/exr/facts/conditio.htm (23.3.2012). IMF:n historia: http://www.imf.org/external/about/history.htm (23.3.2012). Valtion taloudelliset rakenneongelmat ja niiden korjaaminen ei ole kuitenkaan ainoa syy, jonka perusteella IMF on myöntänyt lainaa. Esimerkiksi Pakista sai vuonna 2010 rahoitusta tulvien aiheuttamien tuhojen korjaamiseksi. Vaikka lainan syyt eivät liittyneet suoraan taloudellisiin rakenneongelmiin, lainan ehtona oli kuitenkin rakennesopeutumisohjelmaan sitoutuminen. (YLE Uutiset: Pakistanin tulva tuhonnut toista miljoonaa hehtaaria viljelyksiä. 23.8.2010.) Pakistan oli lainannut IMF:lta ja Yhdysvalloilta rajaa 1990-luvulla vaikean valtionvelan johdosta. Yhdysvallat kuitenkin antoi suuren osan velasta anteeksi Pakistanin osallistuttua ”sotaan terrorismia vastaan”. Lähde: http://www.globalis.fi/Maat/Pakistan (23.3.2012).

poverty.[143] Hyvinvointiin liittyvät läheisesti ensinnäkin vapausoikeudet, jotka mahdollistavat henkilökohtaisen hyvinvoinnin tavoittelemisen, mutta myös sosiaalisen perusoikeudet on edellä tunnustettu unionin toiminnassa merkitseviksi.

Edellisessä luvussa käytiin läpi kansainväinen ja eurooppalainen ihmisoikeusstandardi, jonka tulkittiin edustavan liberaalia perusoikeustraditiota, jossa näkemys kansalaisyhteiskunnan toimijoista on individualistinen ja vapausoikeuspainotteinen: yksilö keskittyy saamansa taloudellisen hyödyn maksimoimiseen.[144] Perus- ja ihmisoikeuksien periaate lainsäädännöllisenä periaatteena kansainvälisessä talousoikeudessa ei kuitenkaan ole edes vapausoikeuksien osalta täysin yksiselitteinen. WTO:n perustamissopimuksessa Yhdistyneet kansakunnat on jätetty syrjään, suorastaan unohdettu. Tämä unohdus antaa **Susan Georgen** mukaan WTO:lle auktoriteetin pitää itseään täysin irrallaan YK:n päätöksistä, sillä WTO:n tehtävä on puhtaasti kaupallinen eikä siksi kuulu kansainvälisen oikeuden piiriin[145]. YK:n ihmisoikeuskomitea on virallisesti huomauttanut WTO:n johtoa siitä, että ihmisoikeudet ovat perustavanlaatuisempia kuin poliittiset päätökset ja taloudelliset ohjelmat.[146] WTO on kohdannut kansalaisyhteiskunnalta kritiikkiä ihmisoikeuksien, kuten työhön liittyvien oikeuksien ja ILO -sopimusten puutteellisesta huomioonottamisesta[147]. Samoin EU on kohdannut kritiikkiä perus- ja ihmisoikeuksien saralta vielä perusoikeuskirjankin hyväksymisen jälkeen. EU:ta voidaan arvostella esimerkiksi ihmisoikeusien kaksoistandardien ylläpitämisestä: Yhtäältä EU:n sanotaan voivan asettaa hyvinkin tiukkoja ihmisoikeusvaatimuksia joillekin maille, mutta toisaalta sen nähdään tinkivän niistä taloudellis-poliittisista syistä joidenkin jäsenmaiden, tai unionin itsensä, kohdalla[148]. EU:ssa perus- ja ihmisoikeudet ovat kuitenkin hiljalleen kehittyneet merkittäväksi osaksi alun perin taloudellisen järjestön perussopimuksia, joissa ei alun perin ollut mainintaakaan perusoikeuksista. Nykyään Sopimus Euroopan unionin toiminnasta alkaa artiklalla, jossa lukee, että *unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on*

---

[143] *Lisbon European Council 23-24.03.2000: Conclusion on the Presidency*. Hyvinvointivaltion tarpeesta ja siihen liittyvistä haasteista Euroopassa, ks. esim. Esping-Andersen 2002.
[144] Trachtman 2009, 213-216, Gill 2008, 161-176.
[145] Albala—Sinai 1999.
[146] George 2003, 41–42. Ks. esim. United Nations Economic and Social Council: The realization of economic, social and cultural rights. (E/CN.4/Sub.2/2000/13). Luettavissa osoitteessa: http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28Symbol%29/E.CN.4.Sub.2.2000.13.En?Opendocument (19.9.2012).
[147] http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/misinf_e/03lab_e.htm (17.9.2012).
[148] Ojanen 2009a, 1110.

ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.[149] Euroopan unionissa pyritään aktiivisesti kehittämään kansainvälisen taloudellisen toiminnan perusoikeusulottuvuutta ja sosiaalisia perusoikeuksia. Muun muassa Euroopan unionin parlamentin päätöslauselmassa 8. kesäkuuta 2011 kiinnitettiin huomiota sosiaalipolitiikan ulkoiseen ulottuvuuteen, työnormien ja sosiaalisten sääntöjen edistämiseen ja eurooppalaisten yritysten yhteiskunnalliseen vastuuseen: Parlamentti kehotti päätöslauselmassa EU:n komissiota edistämään WTO:n ja ILOn tiiviimpää yhteistyötä työnormien ja ihmisarvoisen työn valtavirtaistamiseksi WTO:n toiminnassa ja sosiaalisen kehityksen vaarantamisen ehkäisemiseksi[150]. Työ ja työelämä, sekä yritysten merkitys painottuvat vahvasti Eurooppalaisessa hyvinvoinnissa, kuten ilmenee myös edellisessä päätöslauselmassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjasssa. Esimerkiksi julkisia palveluita kuten koulutusta, päivähoitoa ja terveydenhuoltoa lähestytään siitä näkökulmasta, että ne ovat välttämättömiä edellytyksiä elinkeinotoiminnan tehokkuudelle ja jatkuvuudelle, ennemmin kuin jokaiselle yksilölle subjektiivisesti kuuluvia TSS-oikeuksia[151].

Jo perinteisissä perusoikeuksissa on korostettu kansalais- ja poliittisten oikeuksien merkitystä. Käytännössä tämä tarkoittaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon. Valtioissa päätöksentekoon osallistumisen takeena on demokraattinen prosessi, joka mahdollistaa kansalaisia edustavien henkilöiden säännöllisen valitsemisen ja vaihtamisen, sekä sisältää myös suoria vaikutusmahdollisuuksia. Kansainvälisessä talousoikeudellisessa demokraattisen prosessin institutionaaliset puutteet ovat selkeästi havaittavissa: Euroopan unioni on ainoa, jolla on suoraan kansalaisten valitsema elin, Euroopan unionin parlamentti, joka sekin jakaa päätösvaltansa neuvoston ja komission kanssa. Kansainvälisten organisaatioiden itsenäinen päätösvalta, sekä erilaisten tuomioistuinten tai riitojenratkaisuelinten kasvava toimiala, ja *lex mercatoria* – sääntelyn lisääntyminen, ovat lisänneet huolta demokratian mahdollisuuksista vaikuttaa kansainväliseen talouteen ja talousoikeudelliseen sääntelyyn[152].

Kansainvälisen talousoikeuden sääntelyprosessin demokraattisuutta on pyritty lisäämään suunnalla ja toisella sääntelyn legitimiteetin vahvistamiseksi: Euroopan unionissa demokraattinen legitiimiys on pitkälle viedyn integraatio- sekä

[149] Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) (SopS 66/2009), 1 art.
[150] 2010/2205(INI).
[151] Myllymäki – Kalliokoski 2006, 228.
[152] Ks. Ulfstein 2011a

konstitutionalisoitumiskehityksen johdosta monesti esillä[153]. Demokratiavaje on siellä tunnustettu ongelmaksi[154]. Vaikka unionin demokratian lisäämiseen kohdistuvat vaatimukset vaihtelevat, yhdestä asiasta aletaan olla yksimielisiä: Jotta eurooppalainen yhtenäistymiskehitys voisi toimia säilyttää legitimiteettinsä, ylikansallisilla elimillä tulee olla suora suhde kansalaisiin ja demokratiaan. Tämän seurauksena vuonna 2011 perustettiin muun muassa EU:n kansalaisaloitejärjestelmä[155].

MAI-sopimuksen neuvotteluprosessi nosti esille puutteita demokratian toteutumisesta myös muiden kansainvälisissä talousjärjestöissä. Ympäri maailmaa, myös Suomessa, useat kansalaisjärjestöjen edustajat arvostelivat keväällä 1998 näkyvästi MAI-sopimusta ja sen kehitysmaiden valinnanmahdollisuuksia rajoittavia määräyksiä. Sopimuksen nähtiin eräillä tahoilla tähtäävän monikansallisten yritysten ylivaltaan erityisesti kehitysmaissa.[156] Myös OECD:ssa ja WTO:ssa on tämän seurauksena nähty pyrkimys avata järjestöjen päätöksentekoa: OECD on panostanut PR-toimintaan ja tiedotukseen, kansalaisjärjestöjä kuullaan enemmän ja on perustettu OECD Watch, jonka tehtävänä on tiedottaa OECD:n investointikomitean toiminnasta kansalaisjärjestöille ja edustaa järjestöjä komitean kokouksissa. Kansalaisjärjestöt ovat osallistuneet viitekehyksen suunnitteluun, minkä lisäksi järjestöiltä pyydetään kommentteja asiakirjaluonnoksista. WTO on puolestaan perustanut neuvoja antavan elimen[157]. Kaikki eivät tosin ole vakuuttuneita kansainvälisten talousjärjestöjen vilpittömyydestä lisätä päätöksenteon demokraattisuutta, vaan erityisesti WTO:n ja OECD:n demokratiaprojekteja pidetään legitimiteetin lisäämispyrkimyksenä ja todellisuudessa lähinnä imagonkohotuksena. Esimerkiksi Harvardin taloustieteen professori **Jeffrey G. Williamson** mukaan uudesta retoriikasta huolimatta OECD:n keskeinen projekti on paljolti sama: OECD perustettiin sotilasliitto Naton taloudelliseksi siiveksi ja sen merkittävimpiä tehtäviä on vapaan markkinatalouden puolustaminen[158].

Demokratia- ja ihmisoikeusperiaatteiden roolien kehittäminen kansainvälisessä talousoikeudessa rajoittaa kieltämättä sen ensisijaisesti taloudelliset tavoitteet, kuten vakaa hintataso ja matala inflaatio. EU:ta lukuun ottamatta ei ole syytä olettaa, että kansainväliset valtioidenväliset talousjärjestöt, kuten WTO, OECD ja IMF

---

[153] Euroopan unionin demokraattinen legitiimisyys, ks. Kohler-Koch – Rittberger (ed.) 2007.
[154] Ks. esim. Siltala 2003, 425; OMTR 2002:7, 18 ja 24.
[155] Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 211/2011 kansalaisaloitteesta.
[156] Väyrynen 1999, 33.
[157] WTO 48/2001: Sopimus Maailman kauppajärjestön lainsäädännöstä neuvoa-antavan keskuksen perustamisesta.
[158] Williamson 2005.

muuttaisivat toimintatapojaan, mikäli markkinataloudesta kumpuavat perusteet eivät sille anna syytä. Joitain myönnytyksiä tärkeille ja voimakkaasti esille nostetuille asioille on tehty, mutta kansainvälisen talousoikeuden näkemys valtiosäännöstä ja valtiosäännöön legitimiteetistä kumpuaa edelleen pitkälti liberaalin markkinatalouden toimivuuden asettamista vaatimuksista tehokkuudesta, vapaudesta ja muodollisesta yhdenmukaisuudesta.

3.2.4 Yhteenveto: talousliberaali valtiosääntönäkemys

Nykyään käytännössä kaikkeen oikeudelliseen tai oikeuspoliittiseen päätöksentekoon liittyy taloudellinen aspekti, kuten lakihankkeesta aiheutuvat kulut sekä niiden vaikutukset yksityisten taloudellisten yksiköiden keskinäisiin suhteisiin. Tällöin tulee noudattaa edellä mainittuja sääntelylle annettuja standardeja, sekä EU:n ja muiden kansainvälisten organisaatioiden sääntelyä, kuten kilpailusääntelyä tai julkisen sektorin alijäämää koskevia rajoitteita. Tosiasiassa valtioiden suvereniteetti ja samalla demokraattisen päätöksenteon päätösvalta ovat siten kaventuneet kansainvälisen talouden ja talousoikeuden seurauksena käytänössä kaikilla oikeudealoilla ja politiikkasektoreilla. Kansainvälisillä organisaatioilla on monissa asioissa itsenäistä päätösvaltaa, jonka taustalla on joko demokraattista päätösvaltaa rajoittavat oikeusperiaatet (perusoikeusperiaate, oikeusvaltioperiaate/rule of law) tai näkemys demokraattisen päätöksenteon mahdollisuuksista kyetä tekemään taloudellisia ratkaisuja tehokkaasti ja objektiivisesti (yleisen edun periaare, EKPJ ja rahapolitiikka, *lex mercatoria*). Tällaisen kehityssuunnan johdosta on noussut esille kysymys kansainvälisen (talous)oikeuden perustuslaillisesta luonteesta.

Ehkä erityisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana kansainvälinen konstitutionalisoitumiskehitys on saanut huomiota oikeustieteellisessä kirjallisuudessa. Esimerkki mahdollisesta ylikansallisesta perustuslaista on Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja, joka on ehkä historiallisesti merkittävin kansainvälinen sopimus: Se rikkoi aikoinaan, ja rikkoo yhä edelleen, monia valtioiden välisen sopimuskäytäntöä koskevia oikeusperiaatteita[159]. Vaikka asiakirja sisällöltään ja muodoltaan muistuttaakin paljon kansallisia valtiosääntöasiakirjoja, perustuslaillisesta näkökulmasta ongelmana on **Bardo Fassenberderin** mukaan ollut

[159] YK:n peruskirja 2 artikla, kohta 6: Järjestön on huolehdittava siitä, että valtiot, jotka eivät ole Yhdistyneiden Kansakuntien jäseniä, toimivat näiden periaatteiden mukaisesti, mikäli se on tarpeen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.

perustamisospimuksen toteutuminen ja ylipäänsä YK:n oikeuden tehottomuus erityisesti toisen maailmansodan jälkeisessä maailmassa.[160]

Ehkä potentiaalisin ylikansallisen perustuslain lähde on tällä hetkellä Euroopan unioni. Euroopan unionin konstitutionalisoitumiskehitystä jarrutti kuitenkin se, ettei vuonna 2004 tehty sopimus Euroopan perustuslaiksi tullut voimaan. Tämä niin kutsuttu perustuslakisopimus olis sisältänyt paljon perustuslaillisia ja valtiollisia piirteitä ja symboleja, jotka jätettiin pois sitä seuranneesta Lissabonin sopimuksesta[161]. Euroopan unionillakaan ei siten ole varsinaista perustuslaki, mutta eurooppalaisen konstitutionalismin (European constitutionalism) käsitettä käytetään yleisesti. Eurooppalainen konstitutionalismi tarkoittaa, että Euroopan unionin oikeusjärjestyksestä on löydettävissä perustuslaeille ja perustuslaillisuudelle ominaisia aineksia ja piirteitä.[162]

Eurooppalainen konstitutionalisoituminen on herättänyt mielenkiintoa: Voiko taloudellisen yhteistyön järjestöstä kehittyä perustuslain omaava liittovaltio tai sen kaltainen valtioiden yhteenliittymä? Toinen kansainvälinen, ja nimenomaan juuri taloudelllinen organisaatio, joka on kirjallisuudessa nostettu esille potentiaalisena valtiosäännön lähteenä, on Maailman kauppajärjestö WTO. WTO:n oikeudellisen sääntelyn ei kuitenkaan voida nähdä täyttävän perustuslain tunnusmerkkejä. Eräänä argumenttina tälle voidaan nähdä se, että järjestön kyky luoda valtiota velvoittavaa sääntelyä ei perustu valtiosääntöiseen kompetenssiin, vaan ennemmin valtioiden omaan kilpailuetua ja –kykyä tukevaan strategiaan.[163]

Kansainvälisessä talousoikeudessa ei siten eurooppalaisella tai kansainvälisellä tasolla löydettävissä perustuslakiin tai muuhun valtiosääntöasiakirjaan tehokkaasti verrattavissa olevaa sääntelyä, mutta siihen voidaan katsoa sisältyvän konstitutionaalisia aineksia. Edellä on käsitelty kansainvälisen talousoikeuden muodollista ja aineellista legitimiteettiperustaa ja legitimiteettinäkemyksiä, joiden valtiosääntöiset piirteet ovat selkeästi havaittavissa. Tämä havainto on yhdenmukainen useamman kansainvälisen oikeuden tutkijan esittämien näkemysten kanssa.[164].

---

[160] Ks. Fassbender 2009, Doyle 2009, Macdonald 1983.
[161] Ks. Ojanen 2010, 7.
[162] Ojanen 2010, 2. Lisää eurooppalaisesta konstitutionalismista, ks. esim. Nieminen 2004, Longo 2006, Tuori – Sankari (ed.) 2010, Donner – Loughlin (ed.) 2010.
[163] Ks. esim. Dunoff 2009, 179–182. Vaihtoehtoisia näkemyksiä WTO:n konstitutionalisoitumisasteeseen, ks. Dunoff 2009, 184–192.
[164] Esimerkiksi **Kaarlo Tuori** on tutkinut eurooppalaista konstitutionalismia ja esittelyn Euroopan unionin pluralistisen konstituution; valtiosäännön josta on erotettavissa taloudellinen, oikeudellinen, poliittinen ja sosiaalinen sekä turvallisuutta koskeva konstituutio (Tuori 2010, 3). Myös **Joel P. Trachtman** sekä **Jeffrey**

Kansainvälisen talousoikeuden valtiosääntöoikeudellista sääntelyä, sen legitimiteettiperustaa sekä valtiosääntönäkemystä voidaan kuvata talousliberaaleiksi, jossa valtion rooli on rajoitettu: Markkinatalouden ollessa ensisijainen hyvinvoinnin tuottaja, valtio ylläpitää markkinoiden toimintaa edellyttävää järjestystä, turvallisuutta ja (minimalistista) sääntelyä. Silloin kun poliittinen päätöksenteko ja oikeudellinen sääntely ovat tarpeen, yleisen edun periaatteen nähdään toteutuvan usein paremmin asiantuntijoiden käsissä kuin intressisidonnaisten poliitikkojen. Tällöin päätösvaltaa voidaan siirtää hyvin perustein valtiolta esimerkiksi kansainvälisille järjestöille, joilla on paljon paremmat mahdollisuudet ja resurssit sekä tehdä että toimeenpanna koko maailmantalouden kannalta parhaimmiksi katsottuja ratkaisuja. Neutraalisuus- ja tehokkkuusperiaateet heijastuvat esimerkiksi Euroopan unionin rahapolitiikkaan, IMF:n lainanannon ehtojen sisältämiin mikrotaloudellisiin politiikkavelvoitteisiin ja OECD:n jäsenmaille tarjoamiin politiikkaohjeisiin. Poliittinen päätöksentekoprosessi on demokraattinen, mutta myös voimakkaasti teknokraattinen, koska taloutta koskevassa poliittisessa päätöksenteossa tulisi olla kysymys ennemmin objektiiviseen tietoon kuin subjektiivisiin arvostuksiin ja intressiryhmien etuihin perustuvasta päätöksenteosta.

Missä yhteiskunnallisia tehtäviä ei markkinahäiriöiden, kuten julkishyödykkeiden tapauksessa, voida kilpailuttaa markkinoilla, valtio voi tuottaa niitä tai ylläpitää esimerkiksi sosiaalivakuutusjärjestelmään perustuvaa turvaa kansalaisilleen, mutta molemmissa esimerkeissä sen toiminnassa tulee noudattaa tehokkuuden, taloudellisuuden ja neutraalisuuden kriteerejä. Julkista sektoria onkin taloudellisen kansainvälistymiskehityksen myötä alettu enenevissä määrin rinnastaan yksityiseen sektoriin. Valtion tulee olla kilpailukykyinen, tehokas, ydinprosessinsa tunteva, osaava ja taloudellisesti arvostettavissa oleva. Valtion kannattavuuden määrittelemiseksi käytetään samanlaisia käsitteitä, kuin yritysten ja muiden yksityisen sektorin toimijoiden määrittelemisessä.[165]

Liberaali näkemys taloudesta oli **Juha Tolosen** mukaan vielä jonkin aikaa sitten ideologinen kysymys, mutta tämä on muuttunut sosialismin kaaduttua käytännössä yleismaailmalliseksi yhteiskuntaopiksi, jota edustavat erityisesti USA sekä Euroopan unioni[166]. Näissä valtioiden yhteenliittymissä on poliittisista syistä ollut tärkeää liberalisoida ja dereguloida yksityisiä rahoitusmarkkinoita ja kauppaa[167]. Tämä

Dunoff ovat eritelleet erilaisten kansainvälisten yhteenliittymien konstitutionaalisia piirteitä (Dunoff – Trachtman 2009, Trachtman 2009. Ks. myös Gill 2008.)

[165] Ks. esim. Jyränki 2003, 60–61.

[166] Tolonen 2000, 220.

[167] Wiener 1999, 10.

yhteiskuntaoppi toimii perustana niin kansainvälisessä kuin kansallisessa toiminnassa[168.] 1970-luvulta saakka, hyvinvointivaltiokriisin jälkeen, globalisaatiokehitys on pitkälti mukaillut neoklassisen tai liberalistisen talousnäkemystä.

Talousliberaali valtiosääntönäkemys on ymmärrettävää kansainvälisen talousoikeuden funktionaalisuuden näkökulmasta. Se ei kuitenkaan tarkoita, ettei kyseisellä funktionaalisella oikeudenalalla ja sen valtiosääntönäkemyksellä olisi huomattavaa merkitystä kansallisen valtiosäännön näkökulmasta. Taloudellinen toiminta on kuitenkin nyky-yhteiskunnassa hyvin merkittävä tekijä, kuten moneen otteeseen on todettu. Talouden ja talousoikeuden vaikutukset kansalliseen valtiosääntöön, myös sen muihin kuin nimenomaan taloudelliseen konstituutioon kuuluviin sääntelyihin, sekä oikeuskulttuuriin ovat potentiaalisesti huomattavat.

Kansainvälisen talousoikeuden konstitutionaaliset piirteet, sen vaikuttavuus, kansalliset vaikutukset sekä yleinen hyväksyttävyys joutuvat legitimiteettianalyysin kohteeksi kappaleessa 5.

[168] Tolonen 2000, 220.

4. Case Suomi: Suomalainen valtiosääntö kansainvälisen talousoikeuden aikakaudella

4.1 Suomi globalisaatiossa

Suomen politiikka oli pitkään suhteellisen sisäänpäin kääntynyttä poliittisesti vaikean maantieteellisen aseman johdosta: se sijaitsi kahden ideologisesti erilaisen maailman, idän ja lännen välissä. Nykyään Suomi on kuitenkin kansainvälisessä yhteistyössä ja politiikassa aktiivisuuden perikuva, ja osallistuu kansainvälisillä foorumeilla globalisaation hallintaan kehittämällä kansainvälisen yhteistyön puitteita ja sääntöjä kattavammaksi ja tehokkaammaksi, ja vetämällä syrjäytyviä maita mukaan[169]. Suomi on kuitenkin suhteellisen pieni valtio kansainvälisessä yhteisössä, niin maantieteellisen, väestöllisen kuin pääoman ja luonnonvarojensa suhteen. Sen asema suurvaltojen takapihana ei koskaan ole oikeastaan ollut erityisen merkittävä. Globalisaation tuomat yhteistyö- ja liittoutumismahdollisuudet ovatkin avanneet uusia ovia julkiselle ja yksityiselle taloudelliselle kanssakäymiselle. Globalisaatio voidaan nähdä Suomen kannalta sekä väistämättömänä että voittopuolisesti myönteisenä kehityksenä, johon sisältyy suuria mahdollisuuksia, mutta myös haasteita ja suoranaisia uhkatekijöitä[170]. Kansallinen politiikka on muodostunut hyvin riippuvaiseksi globaaleista ilmiöistä, jotka ovat mahdollisesti täysin valtion kontrollin ulkopuolella, mutta joihin sen tulee kyetä reagoimaan. Globalisaatio ja siihen liittyvät ilmiöt eivät ole täysin valtion sääntelyn ja muiden hallintakeinojen ulottumattomissa, mutta ne asettavat sille vaikeita haasteita, sekä rajoittavat valtion valtaa omalla alueellaan.

Suomen yhteiskunnan ja talouden rakennemuutoksia ei **Samuli Skurnikin** (KTT) mukaan voida luonnehtia suunnitelluksi ja organisoiduksi: Ne ovat reaktioita globaaleihin ja paikallisiin ilmiöihin, joita ei voida hallita. Skurnik on kuvannut prosessia suorastaan kaaosmaiselta tuntuneeksi tapahtumien vyöryksi[171]. Suomen kaltainen valtio on globalisaatiossa ennemmin seuraaja kuin veturi, mutta aivan perässähiihtäjämaakaan se ei ole: Suomessa on ollut voimakas vientiteollisuus ja kansainvälisesti suuntautunut viestintäteknologiayritys, jotka 1990-luvulla vetivät valtiota kohti kansainvälisyyttä.

[169] Sipponen 2009, 291. Ks. myös Hautala 2003, 152.
[170] Sipponen 2009, 291.
[171] Skurnik 2005, 419.

Globalisaatiokehitys muutti valtion tehtäviä, mikä ei kuitenkaan merkitse sitä, että tehtävät olisivat vähentyneet. Kilpailuvaltion ensisijaisena tehtävänä on maksimoida resurssien virtaaminen omaan yhteiskuntaan.[172] Miten tämä valtioiden tehtävien ja toimintaympäristön muutos ovat vaikuttaneet siihen, millaiseksi taloudellinen konstituutio on muodostunut Suomessa viimeisen parin-kolmenkymmenen vuoden aikana?

4.2 Taloudellisen konstituution kehittyminen kansainvälisessä Suomessa

4.2.2 Positivistinen sääntelyteoria

Suomalaista valtiosääntöä voidaan kuvata muutosaltiiksi ja länteen päin suuntautuneeksi. Suomen suuntautumisesta kansainväliseen yhteisöön on seurannut monia normatiivisia velvoitteita: Myös 1990-luvulla läpikäydyssä perustuslakiuudistuksessa, jonka seurauksena käytännössä täysin uusittu Suomen perustuslaki (731/1999) tuli voimaan 1.3.2000, huomioitiin kansainvälisen yhteistyön normatiiviset vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön ja valtiosääntöön. Mutta kansainväliset säädökset eivät sido valtiota ennen kuin valtio on ilmaissut halukkuutensa sitoutua niihin. Esimerkiksi Suomen liittymistä erilaisiin järjestöihin ja sopimuksiin on aina edeltänyt oikeuspoliittinen päätös liittymisestä, poliittinen tahtotila, joka on edistänyt normatiivista sitoutumista kansainväliseen talousoikeuteen. Mitkä ovat ne kansalliset poliittiset, taloudelliset tai muut yhteiskunnalliset tilanteet, jotka ovat edeltäneet kansainväliseen oikeuteen sitoutumista? Ennen normatiivista tarkastelua käydään hyvin lyhyesti läpi keskeisiä kansallisia ilmiöitä, jotka vaikuttivat ja vaikuttavat yhä siihen, miten Suomi on integroitunut kansainvälisen talousoikeuden ja globaalin talouden järjestelmään.[173]

Merkittävä kansallisesti vaikuttanut muutos oli Neuvostoliiton romahtaminen vuonna 1991. Suomi oli pitkään harjoittanut politiikkaa, joka otti huomioon Neuvostoliiton erityisen taloudellisen ja poliittisen järjestelmän, sekä sen Suomelle asettamat puolueettomuusvaatimukset. Neuvostoliiton romahtaessa tapahtui kaksi asiaa: Ensinnäkin Suomen lama paheni viennin tyrehtyessä, mutta toiseksi Neuvostoliiton kansalliseen politiikkaan kohdistama paino nousi suomalaisten päättäjien harteilta. Nämä kaksi tekijää yhdessä lisäsivät kannustetta uudenlaisen

[172] Heiskala 2006, 23.
[173] Lisää kansallisen talouspolitiikan vaiheista, ks. esim. Pekkarinen-Vartiainen 2003, Väyrynen 1999, Patomäki 2007, Alasuutari 2006, Hjerppe – Ilmakunnas – Voipio (toim.) 1999.

talouspolitiikan harjoittamiseen sekä Suomen osallistumiseen eurooppalaiseen integraatioon ja kansainväliseen taloudelliseen yhteistyöhön.

Suomessa valtiosääntönäkemys oli perinteisesti suhteellisen liberaali, joka näkyi esimerkiksi negatiivisiin oikeuksiin ja erityisesti omistusoikeuteen painottuneissa perusoikeuksissa, sekä varauksellisuudesta keynesiläistä talouspolitiikkaa kohtaan. Ideologinen perintö sekä hankala maailmanpoliittinen sijainti vaikuttivat todennäköisesti siihen, että Suomi alkoi omaksua hyvinvointivaltiollisia uudistuksia suhteellisen myöhään muihin OECD-maihin verrattuna, ajankohtana jolloin hyvinvointivaltion rakennelmia alettiin muissa maissa jo purkaa ja korvata talousliberaaleilla uudistuksilla. Suomessa tuntui 1980-luvun lopulla olevan käynnissä niin liberaali hallinnonuudistusprojekti kuin sosialidemokraattinen perusoikeusuudistus- ja hyvinvointivaltioprojekti. 1980–90 –lukujen vaihteen taloudellinen taantuma oli omiaan vahvistamaan liberaalia uudistusprojektia: Lama nosti esille muun muassa kansallisen tarpeen pystyä varautumaan ja mukautumaan nopeammin taloudellisiin suhdanteisiin. Tästä seurasi 1990-luvulla poliittisia uudistuksia, kuten siirtyminen enemmistöparlamentarismiin sekä liittyminen muun muassa Euroopan yhteisöön. Mallia valtiontalouden hoitoon haettiin ulkomailta: Ulkomaiset trendit huomioitiin Suomessa ensin suuryritysten ja/tai kansainvälisten yritysten parissa, mutta oikeudellisesta näkökulmasta suunnannäyttäjiä oli erityisesti talousalan asiantuntijoiden sekä korkeiden poliittisten päättäjien ja virkamiesten parissa, jotka huomasivat yritysmaailman muutokset ja sieltä saapuvat signaalit.[174] Pääomaliikkeiden vapauttaminen lisäsi tarvetta ottaa politiikassa huomioon yritysmaailmassa tapahtuvat muutokset sekä kansallinen kilpailukyky, johon yritysten ja pääomien liikkeet vaikuttavat[175]. Kansantaloudellinen menestys nousi globalisaation myötä valtion elinehdoksi.

Suomen taloudellisen menestyksen esteinä nähtiin suuri julkinen sektori sekä suuret julkiset menot: muun muassa sosiaaliturvamenoja leikattiin, hallintoa pyrittiin tehostamaan ja toimintamalleja alettiin omaksua yksityiseltä sektorilta. Pääministeri **Harri Holkerin** hallittu rakennemuutos alkoi 1980-luvulla ja jatkuu yhä. Siihen ovat vaikuttaneet paljon kansainväliset uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) trendi sekä globalisaation luoma kilpailukykypaine. Julkisen sektorin muutosten pyrkimyksenä oli purkaa jäykkiä rakenteita, jotka estivät, tai ainakin

[174] Ks. esim. Hämäläinen–Heiskala 2004, 76.

[175] Toisaalta rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen on luonut lisää tilaisuuksia keinottelulle esimerkiksi lyhytaikaisilla pääomasiirroilla, joiden kansallista valuuttaa epävakauttaviin vaikutuksiin pyrittiin vastaamaan – Euroopan alueella tämä tapahtui yhteisen valuutan käyttöönottamisella.

hidastivat, kansantaloudellista kehitystä ja kilpailukykyä[176]. Taloudellisesti tehottomana nähty juridinen ja byrokraattinen hallinto sai väistyä uusien toimintatapojen tieltä. Uudet julkishallinnon trendit eivät ole yksinomaan kansallinen projekti, vaan sen sisältämät politiikkaohjelmat ovat integroituneet kansainvälisten organisaatioiden toimintaan, ja sitä kautta suomalaiseen valtioyhteisöön esimerkin, suositusten tai sääntelyn kautta. Esimerkiksi OECD teki maakatsauksissaan ajanjaksona 1996–2002 Suomelle muun muassa seuraavia politiikkasuosituksia:

> Työmarkkinoille ja palkkaneuvotteluihin tuli lisätä joustavuutta, ja palkankorotuksissa pidättyä tai rajoittaa ne kohtuullisiksi työttömyyden vähentämiseksi sekä inflaation ehkäisemiseksi. Myöhemmissä raporteissa kiitettiin Suomen hyvää suoritusta inflaation ehkäisemiseksi, joka nähtiin seurauksena maltillisista palkankorotuksista sekä sosiaalituvan leikkaamisesta. Työttömyyden vähentämiseksi suositeltiin myös työntekijöiden suojelua ja työaikoja koskevan sääntelyn lieventämistä.
>
> Verotusta koskevaa liiallista sääntelyä tuli purkaa ja veronkorotuksia välttää. Sosiaalietuusprosessi tuli uudistaa ja sosiaali- sekä työttömyysturva muuttaa aktivoivammaksi. Verot ja sosiaaliturva tuli muuttaa kannustavammaksi ja erityisesti tuloverotuksen voimakasta progressiota moitittiin. Innovatiivisuuteen ja yrittäjyyteen tuli kannustaa sekä tutkimukseen ja kehitykseen panostaa valtion toimenpitein. Yritysten kilpailukykyä tuli vahvistaa ja tuotantoa koskevaa sääntelyä purkaa. Tuli luoda parempi toimintaympäristö yrityksille sekä markkinapohjaiselle toiminnalle. Koulutusjärjestelmässä tuli huomioida paremmin markkinoiden tarpeet.
>
> Eläkeikää tuli nostaa, eläkejärjestelmää uudistaa ja tarkkailla kansaneläkejärjestelmän vaikutuksia julkistalouteen, jotka maakatsausten mukaan ovat huolestuttavia. Sääntelyä tulisi yleisestikin siirtää command and control – tyyppisestä sääntelystä markkinapohjaiseen sääntelyyn ja esimerkiksi pankkien toiminnan sääntelyä tuli vähentää entisestään. Ennestään hyväntasoinen julkinen terveydenhuolto tuli antaa kilpailutettavaksi tason parantamiseksi ja samalla toimintojen tehostamiseksi, jolloin parempi lopputulos saavutettaisiin tuottamalla samalla säästöjä.[177]

OECD perustaa suosituksensa selkeästi taloudellisille eikä esimerkiksi sosiaalisille argumenteille. Talouskasvu on päätavoitteena ja tulosten tasa-arvoisesta jakamisesta ei löydy mainintaa politiikkasuosituksista: näkemys taloudellisesta

[176] Hämäläinen–Heiskala 2004, 94.
[177] OECD 1996, 1997, 1998, 2002.

hyödystä on utilitaristinen. Organisaation Suomelle antamista politiikkasuosituksista voi havaita, että OECD toteuttaa kansainvälisten trendien yhtenäistä agendaa.

Kilpailuvaltion luomisen prosessiin liittyy myös uuden kansainvälisen puhetavan omaksuminen, poliittisten ja taloudellisten asiantuntijoiden ajattelu- ja puhetavan uudistuminen ja uuden paradigman omaksuminen, johon liittyvät nimenomaan tietyt taloudelliset asiantuntijakäsitteet, kuten kilpailukyky ja innovaatio[178]. Uuden paradigman nähdään perustuvan taloudelliseen, objektiiviseen tutkimustietoon ja asiantuntijanäkemykseen.

Myöhemmin on keskusteltu paljon siitä, kuinka tietoinen päätös kilpailuvaltiopolitiikkaan siirtyminen oli, ja kuinka paljon se oli suoraa seurasta lamasta. Yhteiskuntapolitiikan dosentti **Raija Julkunen** painottaa tulkintaa, jonka mukaan lama on osa Suomen modernisaatioprosessia, seurausta valinnoista ja politiikasta, joilla Suomea liitettiin integroituvaan maailmantalouteen ja Eurooppaan. *Teesin voisi kiteyttää niinkin, että lama ei ollut Suomen transformaation syy vaan seuraus. Vaikka ekspansiivisia sosiaalisia uudistuksia jatkettiin aina 1990-luvun alkuun saakka, uuden regiimin etsiminen ja sitä tukeva instituutioiden uudelleenmuotoilu aloitettiin jo 1980-luvun puolivälissä.* Oli uuden hallintotavan ja -paradigman omaksumisen syy (tai seuraus) mikä tahansa, kehityksen myötä Suomi integroitui yhä tiukemmin globaaliin talouteen.

4.2.3 Normatiivinen sääntelyteoria

Edellä käsitellyn globalisoitumisen myötä Suomi liittyi lukuisiin kansainvälisiin taloudellisen yhteistyön järjestöihin ja sitoutui noudattamaan niiden normatiivista sääntelyä. Mikä on kansainvälisten tai kansainvälisperäisten normien muodollinen legitimiteetti ja valtiosääntöoikeudellinen asema kansallisessa oikeusjärjestyksessä?

Luvussa 3 käsiteltiin kansainvälisen oikeuden muodollista legitimiteettiperustaa. Tällöin nostettiin esille, että sopimus sitoo –periaate on yksi kansainvälisen oikeuden tärkeimmistä positivistis-oikeudellisista periaatteista. Periaatteesta seuraa, että valtio ei voi tukeutua sisäiseen oikeuteensa perusteena kansainvälisoikeudellisesta velvoitteestaan poikkeamiselle[179] ja että kansainväliseen sopimukseen sitoutumisesta seuraa valtiolle velvollisuus tavalla tai toisella huolehtia oman

[178] Kilpailukykyparadigmasta, ks. myös esim. Kananen – Kantola 2009, 120–133, Julkunen 2001, Skurnik 2005, 419.

[179] Tämä sääntö muotoiltiin kansainvälisen oikeuden tuomioistuimessa (PCIJ 1932 Series A7B nro 44 *Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory*) ja kirjattiin myöhemmin osaksi valtiosopimusoikeutta koskevaan Wienin sopimukseen (SopS 33/80).

sisäisen oikeusjärjestyksensä muuttamisesta sopimusta vastaavaksi[180]. Edellä mainittuun liittyy voimaansaattamismenettely, jolla kansainväliset normit tulevat osaksi kansallista voimassaolevaa oikeutta. Vaikuttaa epätodennäköiseltä, että olisi olemassa kaksi valtiota, joissa on aivan samanlainen malli muuntaa kansainvälisen oikeuden normit kansallisen oikeuden normeiksi[181]. Yleisesti mallit jaetaan dualistisiin ja monistisiin: Dualistisessa mallissa valtio omaksuu allekirjoittamansa sopimuksen normit erillisellä lainsäädäntöaktilla osaksi omaa oikeusjärjestystään, mutta monistisen mallin omaksuneissa valtioissa valtiosopimuksen säädökset ovat voimassaolevaa oikeutta ilman erillistä lainsäädäntöaktia. Mutta, kuten aikaisemmin olemme todenneet, riippumatta mallista, jolla valtio liittää kansainväliset normit osaksi kansallista oikeusjärjestystään, nämä normit ovat valtiota sitovia siitä hetkestä alkaen, kun sopimus astuu voimaan – tai jopa aikaisemmin[182].

Huomionarvoista on, että kansainvälinen oikeus ei yleensä määrää valtionsisäisen voimaantulon menetelmästä. Tästä periaatteesta poikkeuksen muodostaa Euroopan unionin oikeus: Euroopan unioni on julistautunut, pääasiassa unionin oikeudellisen käytännön eli tuomioistuinratkaisujen kautta, itsenäiseksi oikeusjärjestykseksi, joka itse määrää jäsenmaiden oikeusjärjestysten ja unionin oikeusjärjestyksen välisen suhteen. Tämän linjauksen seurauksena oikeusjärjestysten suhde muuttui käytännössä monistiseksi, vaikka useat jäsenmaat pitävät edelleen kiinni voimaansaattamisprosessistaan.[183]

Jo Suomen liittyessä Euroopan unioniin, hallitus tulkitsi, että liittymisestä seuraa unioninoikeuden etusija perustuslakiin nähden[184]. Myöhemmin perustuslakiuudistuksen yhteydessä keskusteltiin siitä, miten Euroopan unionin liittyminen ja muiden kansainvälisten järjestöjen ja sopimusten sitovuus sekä vaikuttavuus otetaan huomioon uudessa perustuslaissa. Ratkaisuksi löytyi jonkin verran kritiikkiäkin kohdannut kansainvälisyysperiaate (PeL 1.3 §). Kansainvälisyysperiaatteesta seuraa, että kansainväliset sopimukset saatetaan voimaan pääasiassa tavallisella lailla. Mikäli sopimuksesta tai muista normeista seuraa huomattava muutos valtasuhteissa, säädetään sen voimaansaattamiseksi poikkeuslaki.[185] Edellisistä seuraa, että kansainvälisten sopimusten asema suomalaisessa oikeusjärjestelmässä on hierarkkisesti perustuslakia ylemmänasteista

[180] Scheinin 1991, 22.
[181] ks. Scheinin 1991, 18–26.
[182] Sopimukseen on voitu sisällyttää ehto siitä, että valtio ei voi toimia sopimuksenvastaisesti, tehden siten sopimuksen tarkoituksettomaksi, ennen sopimuksen voimaantuloa. (Wienin yleissopimus 18 artikla).
[183] Kanninen 2009, 211, Ks. myös Ojanen 2001, 150–151, Jyränki 2000, 116–117.
[184] Ks. HE 135/1994.
[185] Scheinin 1991, 19–21. Suvereenisuusoikeuksien luovuttaminen: ulkomaisia ratkaisuja, ks. Jyränki 2003, 90–92.

ja sitovaa oikeutta. Myös julistuksille ja periaatteille annetaan painava tulkintavaikutus. Myös kansainvälinen oikeus itse antaa itselleen tämän korkean aseman. Esimerkiksi Maailman kauppajärjestön perustamissopimuksessa, joka tuli Suomessa voimaan 1995[186] lukee, että *jokainen jäsen pyrkii varmistamaan, että sen lait, määräykset ja hallinnolliset menettelytavat ovat tämän sopimuksen mukaisia ja täyttävät liitteissä olevien sopimusten velvoitteet.*[187] Myös Euroopan unioninoikeus pidättää itsellään etusijan kansalliseen oikeuteen nähden: periaate, joka kehittyi yhteisön tuomioistuimen päätösten kautta[188]. Tästä näkökulmasta Suomen kansainväliselle oikeudelle myöntämä etusija on sopusoinnussa kansainvälisen oikeuden kanssa.

Edellisessä luvussa tuli esille se, miten laman aikana Suomessa otettiin mallia kansainvälisistä trendeistä: ryhdyttiin leikkaamaan julkisen sektorin menoja ja valtion velkaa sekä alettiin yksityistää ja ulkoistaa julkisia palveluja ja muita valtion toimintoja. Mikäli Suomen osalta näin ei olisi tehty jo etukäteen, uudistukset olisi toteutettu viimeistään kansainvälisiin sopimuksiin liityttäessä niiden normatiivisen velvoittavuuden johdosta. Positivistisen ja normatiivisen sääntelyteorian välimaastoon sijoittuu lakiuudistukset, joita Suomessa tehtiin ennakoiden tulevaa jäsenyyttä: Kansallinen talouspolitiikka sovitettiin yhteen esimerkiksi Euroopan unionin kanssa ennen kuin varsinaista päätöstä liittymisestä oli virallisesti eduskunnassa edes tehty[189]. **Niilo Jääskinen** (OTT) on tutkinut Suomen oikeuden eurooppalaistumista ja hahmotellut sitä ”kolmen aallolla”, joista toinen aalto edustaa oikeudellista valmistautumista ETA-jäsenyyteen. Hän viittaa muun muassa vuonna 1988 säädettyyn kilpailunrajoituslakiin (708/1988) sekä siihen liittyvään hintavalvonnan luopumiseen ja kilpailuviraston perustamiseen, julkishallinnollisten yksiköiden toimintavapauden lisäämiseen esimerkiksi valtion liikelaitoksia koskevalla lainsäädännöllä (627/1987) sekä vapaakuntakokeilulla. Samoin pyrittiin lisäämään rahoitusmarkkinoiden kilpailullisuutta arvopaperimarkkinalailla (495/1989) ja lailla kaupankäynnistä valikoiduilla optioilla ja termiineillä (772/1988) sekä korvaamalla fyysiset arvopaperit arvo-osuusjärjestelmällä (826–827/1991) ja uudistamalla pankki- ja muuta rahoitustoimintaa harjoittavia instituutioita ja niiden valvontaa koskevat säädökset ajan kansainvälisten virtausten mukaiseksi.[190] Samalla tavalla

[186] Ks. SopS 4-5/1995.
[187] Maailman kauppajärjestön perustamissopimus, artikla XVI, 4 §.
[188] Ks. myös Husa 2005, 33–34.
[189] Ks. lisää Myllymäki 2010, 151.
[190] Jääskinen 2001, 604.

esimerkiksi vuonna 1994 voimaan tullutta lakia julkisista hankinnoista (342/1994) perusteltiin ETA-sopimuksen tuomilla velvoitteitta[191].

4.2.4 Positivistis-normatiivinen synteesi

Luvussa 3 käsiteltiin kansainvälisen talousoikeuden kehitystä ja taloussääntelyn aineellista ja muodollista legitimiteettiä. Globaali talous ja kansainvälinen talousoikeus edustavat liberaalia näkemystä niin valtiosta kuin valtiosäännöstä. Tämän perusteella voidaan arvioida, että kansainvälisen oikeuden kautta Suomeen tuleva sitova sääntely edustaa arvo- ja moraalinäkemyksiltään nimenomaan liberaalia oikeus- ja yhteiskuntanäkemystä. Tästä ei kuitenkaan voi suoraan johtaa sitä, että sääntely konkretisoituisi kansalliseen lainsäädäntöön nimenomaan näitä arvokannanottoja vahvistaen. Kansallinen oikeusjärjestelmä kykenee monesti soveltamaan kansainvälistä oikeutta siten, että niihin kyetään liittämään kansalliselle oikeuskulttuurille ja oikeuden syvärakenteelle ominaiset arvo- ja moraalinäkemykset. Justifikaatioprosessin myötä pintasääntelyn legitimiteetti säilyy sen sisällöllisistä muutoksista huolimatta.

Tässä prosessissa tulee kuitenkin huomioida ainakin kaksi seikkaa. Ensimmäiseksi, kansainvälistä oikeutta luodessa sääntelyä tehdessä esiteyt tai oletetut arvokannanotot eivät toimi ainoastaan sääntelyn perusteluina. Päinvastoin, näitä arvoja saatetaan nimenomaan pyrkiä siirtämään kansallisiin oikeusjärjestyksiin. Tämä arvokannanottojen tarkoituksellinen siirtäminen ei ole relevantti kysymys aivan jokaisen säädöksen kohdalla, mutta se on erittäin tärkeä osatekijä esimerkiksi valtion kompetenssiin vaikuttavassa sääntelyssä. Toiseksi tulee ottaa huomioon, että kansallisen lainsäätäjä voi kansainvälisen sääntelyn kansallisessa toimeenpanossa tukeutua samoihin arvokannanottoihin, mikäli ne nähdään tavoiteltavina. Palautetaan tässä vaiheessa mieleen **Kaarlo Tuorin** oikeuden tasojen välisen sedimentaatiosuhteen, pintatason lainsäädännön kyvyn vaikuttaa arvoja ja moraalia koskeviin käsityksiin ja ohjata niitä, ja uudistaa hitaassa prosessissa oikeuskulttuurin ja oikeuden syvätason rakenteita. Tämän teoreettisen rakennelman mukaan kansainvälisen talousoikeuden arvo- ja moraalivalinnat sedimentoituvat oikeuskulttuurin ja oikeuden syvätason kerrostumiin. Asiaa ei toki voida pitää näin yksiselitteisenä: Kansainvälistä normia voidaan pyrkiä justifioimaan kansallisen oikeuskulttuurin pohjalta, jolloin positivistis-oikeudellisilla perusteluilla on kansallisesti yhä merkitystä. Laki voidaan legitimioida kansallisista lähtökohdista

[191] Ks. HE 302/1994. Laki julkisista hankinnoista uudistettiin myöhemmin (Laki julkisista hankinnoista 348/2007), jolloin tuli ottaa huomioon sekä EU:n että WTO:n vastaavat säädökset. Lisää jäsenyyteen valmistautumisesta, ks. Jääskinen 2001, 604–607.

myös sen substanssin osalta. Kansainvälistä normia implementoidessa olisikin ehkä nimenomaan tästä syytä perusteltava sitä myös muilla perustein kuin yksinomaan normatiivisen sitouvuuden lähtökohdista. Tosin käytännössä kaikkia kansainvälisiä velvoitteita on ainakin kansainvälisiin sopimuksiin alun perin sitouduttaessa perusteltu positivistis-oikeudellisesti.

Positivistis-normatiivinen synteesi on lainsäädännön tarkastelua, jossa huomioidaan siinä niin normatiivisen kuin positivistisen lainsäädännön kautta tapahtuneet muutokset. Käytännössä kaikkeen kansainväliseen talousoikeudelliseen sääntelyyn ja sen kansalliseen toimeenpanoon liittyy niin normatiivinen kuin positivistinen puoli. Tämän lisäksi kansainvälisiä sitovia normeja ja esimerkiksi politiikkasuositusten sekä sääntelytrendien toteuttamista on todennäköisesti suurimmassa osassa tapauksia perusteltu kansallisista lähtökohdista, jolloin lainsäätämisen tai lain implementoinnin positivistinen puoli on jälleen esillä. Kansallisen taloudellisen konstituution kehitystä yksin kansainvälisen talousoikeuden sitovuudesta seuraavista normatiivisista lähtökohdista olisi tarkasteluna vaikeaa ja siitä tulisi ehdottomasti puutteellinen. Siksi seuraavassa tarkastelussa ei pyritä erottelemaan näitä kahta lainsäädännön teoriaa, vaan niitä tutkitaan yhdessä. Useita huomioita valtiosäännön kehityksen normatiivisesta ja/tai positivistisesta luonteesta tullaan kuitenkin tekemään silloin, kun niillä on merkitystä legitimiteettikysymyksen näkökulmasta.

4.3 Suomen valtiosääntöoikeus ja uusi taloudellinen sääntely

4.3.1 Suomalaisen valtiosäännön perusperiaatteet ja taloudellisen konstituution legitimiteetti

Seuraavassa tarkastellaan joitain keskeisiä muutoksia, joita kansainvälisen talousoikeuden ja taloudellisten sääntelytrendien voidaan nähdä aiheuttaneen kansallisessa taloudellisessa konstituutiossa sekä valtiosäännössä laajemmin. Tarkastelussa keskitytään erityisesti taloudelliseen konstituutioon eli valtion taloudellista kompetenssia ja taloudellista vallankäyttöä koskeviin perusperiaatteisiin. Talouden ollessa nykyään monen yhteiskunnallisen toiminnan mittari, taloudellisen sääntelyn vaikutukset ulottuvat käytännössä jokaiselle elämänalalle. Tällöin tulee huomioida myös kansainvälisen talousoikeuden, ja erityisesti unioninoikeuden sääntely, oli sektori mikä hyvänsä. Samoin tulee huomioida, että kansainvälisen talousoikeuden ja taloudellisten sääntelytrendien edustama valtiosääntönäkemys sisältää kannanottoja niin perusoikeuksien sisällöstä,

kuin tuomioistuinten asemasta ja valtion suvereniteetista, jolloin näillä näkemyksillä voi olla suoria tai välillisiä vaikutuksia kansallisen valtiosäännön perusperiaatteisiin.

Tutkimuksessa huomio keskittyykin valtiosääntöoikeudellisiin periaatteisiin, jotka on ilmaistu perustuslain ensimmäisessä luvussa:

> [Perustuslain ensimmäinen luku] on erinomaisen tärkeä --- valtiojärjestyksen läpinäkyvyyden ja perustuslain informatiivisuuden kannalta. Esitöissä kuvataan lukua siten, että se ilmaisee "tärkeimmät valtiosääntöä koskevat yleiset periaatteet" ja vaihtoehtoisesti, että se sisältää "säännökset Suomen valtiosäännön perusperiaatteista".[192]

Valtiojärjestyksen perusteet -lukuun sisältyy seuraavia valtiosäännön perusperiaatteita: tasavaltainen valtiomuoto, Suomen täysivaltaisuus ja osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön, ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapauden ja oikeusturvan turvaaminen sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen valtiosäännön arvoperustana, kansansuvereenisuuden eli kansanvaltaisuuden periaate, kansanvallan periaate ja eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä, oikeusvaltioperiaate ja julkisen toiminnan lainalaisuus, valtiollisten tehtävien jako, parlamentarismin periaate, tuomioistuinten riippumattomuus, valtakunnan alueen jakamattomuus sekä Suomen kansalaisuuden saamisen ja menettämisen perusteet. Perusperiaatteilla voidaan katsoa olevan useita oikeudellisia tehtäviä: Ne täydentävät normin tapaan perustuslakitekstissä olevia aukkoja, toimivat perusoikeussäännösten tulkintaperusteina sovellettaessa perustuslain muita säännöksiä tai jopa näitä alemmanasteisia säännöksiä, ja tämän tutkimuksen näkökulmasta ehkä merkittävin tehtävä, sekä ilmaisevat valtion yleisiä tavoitteita[193].

Seuraavassa tarkastellaan, miten nämä valtiosäännön perusperiaatteet osana uutta taloudellista konstituutiota ovat muuttuneet taloudellisen globalisaation aikakaudella.

4.3.2 Valtiosäännön muodosta, määrästä ja merkityksestä

Valtiosäännön perinteinen tarkoitus on ollut luoda yhteiskunnalliset valtasuhteet ja niiden rajat. Yleensä tämä on tarkoittanut kansallisvaltion pääasiassa sisäisen vallankäytön muotoilua ja ulkopoliittisen vallan käyttöä. Nykyisessä kansainvälistyvässä oikeudessa valtiosäännön eräänä tärkeänä tehtävänä on luoda

[192] Saraviita 2000, 52, HE 1/1989 vp, s. 35, 70.
[193] Saraviita 2000, 53. Valtiosäännön perusperiaatteet, ks. myös Jyränki—Husa 2012, 112–137.

prosessi, jolla kansallisvaltio voi normatiis-legitiimisesti siirtää lainsäädäntö- ja muuta päätösvaltaa kansainväliselle tai ylikansalliselle elimelle. Suomen perustuslain säännöksiä, jotka koskevat toimivallan siirtoa Euroopan unionille ja muille kansainvälisille yhteisöille luonnehti pitkään niiden nimenomainen puuttuminen: Toimivallan siirto ja suvereenisuuden rajoittaminen perustui pitkälti perustuslain 1.3 §:ään sisältyvään kansainvälisyysperiaatteeseen. Nykyään tilanne on muuttunut siten, että perustuslakiin on otettu nimenomainen maininta unionijäsenyydestä (PeL 1.3 §). Perustuslain 94 ja 95 §:iin on lisätty maininta toimenpiteistä, joilla hyväksytään kansainvälinen velvoite, joka koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle.[194] Vaikka toimivallan siirtoa koskevien sääntelyjen yksityiskohdissa on merkittävää samankaltaisuutta verrattuna useiden muiden jäsenvaltioiden perustuslakien toimivallan siirtoa koskeviin sääntelykehikkoihin, on **Janne Salmisen** (OTL) mukaan eurooppalaisittain tarkasteltuna meikäläinen sääntelytapa poikkeuksellinen: Poikkeuksellisuuden syy löytyy kotimaisesta poikkeuslaki-instituutiosta[195].

Perustuslaissa ilmaistulle kansainvälisyysperiaatteelle on annettu huomattavaa tulkinnallista merkitystä: Säädöksen valossa on muodostunut käytäntö, että ellei kansainvälinen velvoite poikkea sellaisista, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa yhteiskunnassa, ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen (kuten jaetun suvereniteetin luovat velvoitteet), se ei ole perustuslain vastainen ja voidaan hyväksyä valtiota sitovaksi oikeudeksi ilman vaikeutettua lainsäätämismenettelyä[196]. Kansainvälisyysperiaatteen ansiosta eduskunta voi hyväksyä siten merkittävällä tavalla kansallista suvereniteettia rajoittavia sopimuksia ja velvoitteita tavallisella lailla tai poikkeuslailla, muuttamatta perustuslaki. Perustuslain säädösten muuttaminen olisi tiukemmassa tulkintakehikossa välttämätöntä puututtaessa sen sisältöön.

Kansainvälisyysperiaatteesta, sopimuksen sitovuuden periaatteesta sekä kansainvälisestä oikeuskäytännöstä ja sopimusten sisällöstä seuraa, että kansallinen valtiosääntö on alisteinen kansainväliselle oikeudelle. Kansainvälisen sopimuksen säädös ohittaa soveltuvuudessaan tarvittaessa myös perustuslain.[197] Säädösten

[194] Toimivallan siirrosta Euroopan unionille, ks. Salminen 2009.
[195] Salminen 2009, 278.
[196] Ojanen 2001, 31.
[197] Ks. myös edellä luku 4.2.3. esim. Ojanen 2001, 16–17. Käytännössä globalisaation mukanaan tuoman oikeuden, myös talousoikeuden kansainvälistymisen kautta Aarnion oikeuslähdehierarkiaan pitäisi *muodostaa uusi "ylivahvasti" velvoittavan oikeuslähteen luokka* sellaisia lakeja varten joilla *on kansallisen*

välinen normihierarkia on murentunut, ainakin sen suhteen, miten se näyttäytyy muodollisesti ymmärretyn valtiosäännön eli Suomen perustuslain valossa[198].

Käytännössä erityisesti Euroopan unionissa on kuitenkin olemassa monia tulkintaperiaatteita, joiden avulla pyritään ehkäisemään vaikeita ristiriitatilanteita ja tilanteita, jossa kansainvälinen normi tulisi suoraan velvoittavaksi perustuslain sijaan: Subsidiariteettiperiaate, suhteellisuusperiaate, demokratiaperiaate ja harkintamarginaalioppi sekä unioni- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkintaperiaate kuuluvat niihin oikeusperiaatteisiin ja tulkintaperiaatteisiin, joiden on tarkoitus korostaa kansallisen oikeuden merkitystä[199].

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä keskusteltiin siitä, miten luovutettu suvereenisuus tulisi kirjata perustuslakiin. Lopullinen ratkaisu, eli kansainvälisyysperiaate ja sen saama tulkinta-arvo on tavallaan ymmärrettävä perustuslakiuudistuksen tavoitteiden näkökulmasta: Vanha perustuslaki oli hajanaista useiden osittaisuudistustenkin seurauksena ja osa sääntelystä oli tarpeettoman yksityiskohtaista. Perustuslakia uudistettaessa linjattiin, että yksityiskohtaista sääntelyä tulisi välttää, jotta perustuslaki kestäisi yhteiskunnalliset muutokset joustavasti[200]. Suomen perustuslain muotoa tuli supistaa siirtämällä sääntelyä alemmanasteiselle tasolle sekä abstrahoida, joka ilmenee esimerkiksi seuraavassa komiteamietinnön linjauksessa: Perustuslakien yhtenäistämisen seurauksena huomattava osa valtiopäiväjärjestyksen nykyisistä eduskunnan sisäistä työskentelyä koskevista yksityiskohtaisista säännöksistä ehdotetaan siirrettäväksi perustuslain tasolta eduskunnan työjärjestykseen. Tämä loisi nykyistä joustavammat mahdollisuudet kehittää eduskunnan sisäistä työskentelyä kunkin ajankohdan vaatimusten mukaisesti.[201]

Abstraktiutta ja perustuslaillisen sääntelyn suppeutta ilmaisee myös perustuslain oikeudellisen tehokkuuden vaatimus: Perustuslaissa ei ole perusteltua säätää asioista, jotka eivät ole perustuslaille annetuissa puitteissa tehokkaasti

---

oikeuden tavallisia lakeja vahvempi velvoittavuus. Toisin sanoen kyseessä onkin eräänlainen *supernormisto* (ks. Karhu 2005, 30.) Tästä hierarkkisesta järjestyksestä seuraa myös valtiosääntöoikeuden koherenssin ongelma, jota voidaan kutsua *vieteriukkoilmiöksi*, ja liitetään erityisesti EY-oikeuteen.

[198] Ojanen 2001, 16.

[199] Ks. tarkemmin esim. Rautiainen 2011, 1153-115; Jääskinen 2007, 78-80; Viljanen 2008, 250-254.

[200] Sama argumentti on todennäköisesti ollut vahva peruste poikkeuslaki-instituution säilyttämiselle: Kansainväliset velvoitteet tuli kyetä saattaa nopeasti voimaan. Ja 1990-luvun alussa poikkeuslain antama joustavuus suhteessa perustuslain säädöksiin nousi esille Suomessa: *Lamakaudet eri maissa ovat johtaneet merkittäviin säästötoimiin ja on varsin oletettavaa, että jos poikkeuslakimahdollisuutta ei ole ollut, sosiaaliturvan leikkaukset on jouduttu hyväksymään sosiaalisia tai sivistyksellisiä taikka taloudellisia perusoikeuksia rajoittavasti tulkitsevalla tavalla. Sen sijaan meillä tulkintaa on voitu pitää »puhtaana», koska käytettävissä on ollut poikkeuslakimahdollisuus*. (Nikula 1999, 80-81.)

[201] KM 1997:13, s. 11

säänneltävissä. Perustuslakikomitea antoi merkitystä perustuslain symbolimerkitykselle, joka oikeuttaa poikkeamista tehokkuuden vaatimuksesta. Samalla kuitenkin korostettiin, että perustuslain tulee kuitenkin turvata riittävä poliittisen järjestelmän vakaus ja yksilön oikeuksien perusteet samalla, kun poliittiselle päätöksenteolle tulee antaa riittävästi tilaa joustaa.[202]

Joustavaa vai pragmaattista? Niin kansallisessa kuin kansainvälisessä oikeudessa tulee vastaan myös esimerkkejä, jolloin joustava lainsäätäminen kohtaa pragmaattisen laintulkinnan. Esimerkkinä ylikansallisen oikeuden pragmaattisesta tulkinnasta voidaan pitää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen sisällön ohittamista finanssikriisin aikana, kun jäsenvaltio Kreikka ajautui taloudellisen konkurssin partaalle. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaan unioni ei ole vastuussa eikä ota vastatakseen sitoumuksista, joita jäsenvaltioiden keskushallinnoilla, alueellisilla, paikallisilla tai muilla viranomaisilla, muilla julkisoikeudellisilla laitoksilla tai julkisilla yrityksillä on, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta vastavuoroisten taloudellisten takuiden antamista tietyn hankkeen yhteiseksi toteuttamiseksi. Jäsenvaltio ei ole vastuussa eikä ota vastatakseen sitoumuksista, joita toisen jäsenvaltion keskushallinnoilla, alueellisilla, paikallisilla tai muilla viranomaisilla, muilla julkisoikeudellisilla laitoksilla tai julkisilla yrityksillä on, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta vastavuoroisten taloudellisten takuiden antamista tietyn hankkeen yhteiseksi toteuttamiseksi. (SEUT 125 art.) Yhteisenä hankkeena ei yleensä ole voitu pitää toisen maan lainoittamista ja lainojen takaamista kansallisen finanssikriisin johdosta, mutta käytännössä juuri näin on tehty. Finanssikriisin jatkuessa myös muita jäsenmaita joutui taloudelliseen ahdinkoon, jonka seurauksena Kreikalle, Irlannille ja Portugalille räätälöitiin jäsenmaiden ministerien toimesta – Saksan ja Ranskan ministereillä ollessa erityisen merkittävä rooli neuvotteluissa – tukipaketit julkisen alijäämän ja vaihtotaseen vajeen rahoittamiseksi. Tukipaketit rahoitettiin osin kansallisin varoin, joka on perussopimuksen kirjaimen vastaista.

Tällainen pragmaattinen, mutta joustava lähestymistapa oikeuteen ei ole suomalaisessa oikeudessa mikään vieras ajastus, vaan **Thomas Wilhelmssonin** mukaan jopa kansalliselle oikeuskulttuurille tyypillinen piirre: avoimesti kirjoitettuja lakeja tulkitaan oikeuden vaikutusten ja tulosten optimoinnin näkökulmasta tavoiterationaalisesti. Suomalaisessa oikeuskulttuurissa tavoiterationaalisuus on ymmärretty yhteiskunnallisen kokonaisedun maksimoimiseksi laintulkinnan kautta. Kansainvälisessä talousoikeudessa lakien ja tulkinnan tavoitteet liittyvät nimenomaan talouteen ja Euroopan unionin tapauksessa alueelliseen ja taloudelliseen integraatioon. Tulkinnan avulla pyritään talousoikeudessa oikeuden taloudellisten vaikutusten optimointiin, kuten maksimaaliseen

[202] Perustuslaki 2000-komitea 1997, s. 25

kustannustehokkuuteen, transaktiokustannusten minimointiin sekä esimerkiksi kustannusten ja hyötyjen punnintaan[203]. Tällaisella tavoiterationaalisella tulkinnalla täydennetään kansallista sääntelyä, tavoitteena parempi lopputulos. Tai kuten **Raimo Siltala** on asian ilmaissut: *Jos on kyse radikaaliin oikeudelliseen finalismiin sitoutuneesta kriittisestä oikeusopista, oikeuden yhteiskunnalliset vaikutukset saavat syrjäyttää perinteisen institutionaalisen oikeuslähdeopin käsittämät oikeudelliset tulkinta- ja ratkaisuperusteet*[204].

Kuten **Raimo Siltala** on todennut, oikeuden tulkinta ei tapahdu yhteiskunnallisessa tyhjiössä: tulkintavaikutukset ovat kiinni siitä, mitä yhteiskunnallisia vaikutuksia toivotaan. Siltala on antanut esimerkiksi, *että tuomari, joka perustelisi ratkaisun kansallissosialistiseen, fasistiseen tai stalinistiseen yhteiskuntaideologiaan viitaten, syyllistyisi moitittavaan menettelyyn, koska Suomen voimassa oleva oikeus ei sanotunlaisia ideologisia sidonnaisuuksia tunnusta. Mutta yleinen viittaus esimerkiksi vallitsevan omistusoikeuskäsityksen yhtäältä porvarillisiin, yksityisomistusoikeuden perustaviin ja tahdonautonomiaa toteuttaviin elementteihin sekä toisaalta omistamisen erilaisiin sosiaalisiin ja sittemmin myös ympäristönsuojelua koskeviin sidonnaisuuksiin ei ole kiellettyä*.[205]

Kun suomalaiseen oikeuskulttuuriin kuului piirteenä joustavuus, **Juha Lavapuro** on nähnyt, että tämä tulkitaan kansallisesti yllättävän usein siten, että perustuslain sisältöjen pitää joustaa ja antaa tilaa poliittiselle harkinnalle ja tilannekohtaisesti saavutettaville optimaalisille lopputuloksille[206]. Esimerkkinä Lavapuro on käsitellyt niin sanottua *Lex Jokelaa*, jossa tapausta koskevalla erityislailla pyrittiin mahdollistamaan tapauksen laajapohjainen tutkinta. Lavapuron mukaan sekä lain taaksepäin katsova luonne oli kyseenalainen sekä vallanjakoperiaatteen että yhdenvertaisuus- ja oikeusturvanäkökohtien vuoksi[207].

Perustuslaki 2000 – työryhmän mietinnössä perehdytään suhteellisen laajasti erinäisten Euroopan valtioiden perustuslakien rakenteeseen[208], mutta kansainvälisestä vertailusta ja kansainvälisestä oikeudesta saatuja vaikutteita ei yksiselitteisesti tuoda esitöissä esille. Komiteamietinnössä korostuu kuitenkin tarpeettoman sääntelyn välttämisen vaatimus, sekä se, että perustuslain tulee tarjota puitteet joustavalle (talous)poliittiselle toiminnalle. Vaatimukset perustellaan käytännön näkökulmasta, mutta sääntelyn tehokkuus ja joustavuus, sekä sen

[203] Ks. Siltala 2003, 362–363.
[204] Siltala 2003, 363.
[205] Siltala 2003, 283.
[206] Lavapuro 2010, 6.
[207] Lavapuro 2010 , 14–15.
[208] Ks. Perustuslaki 2000-työryhmä 1995, liite 2.

vähäisyys ja abstraktisuus, heijastavat juuri sellaisia muodollisia piirteitä, joita on liitetty kansainvälisen talousoikeuden sääntelystandardeihin[209].

4.3.3 Valtionsuvereniteetti

Perustuslaki alkaa lauseella *Suomi on täysivaltainen tasavalta* (PeL 1.1 §). Valtion täysivaltaisuus on synonyymi valtion suvereniteetille. Valtiolla on niin sisäistä kuin ulkoista suvereniteettia: Sisäisen suvereniteetin mukaan valtiovalta on valtion sisäpuolella korkein oikeudellinen valta ja ulkoinen suvereniteetti edustaa kykyä sitoutua ja irroittautua kansainvälisistä velvotteista. Edellä mainittua irroittautumista ja eroamisprosessia on harvoin sopimuksissa määritelty, mutta lähtökohtana on ollut, että mikäli siitä ei sopimuksissa ole erikseen sovittu, valtio voi erota niistä yksipuolisesti.[210] Reaalisesti tätä ei pidetä useinkaan vaihtoehtona, koska kustannuksia kansainvälisestä sopimuksesta irrottautumiselle pidetään usein liian suurina, kuten on huomattu esimerkiksi vuonna 2012 käydyssä julkisessa keskustelussa, siitä pitäisikö Suomen ja/tai eräiden muiden euromaiden erota rahaliitto EMU:sta. Euroopan talous- ja rahaunionin kohdalla eroaminen on kokonaan kertaalleen kyseenalaistettu: Euroopan komission tiedottajan, **Amadeu Altafajin** mukaan eroaminen ei Lissabonin sopimuksen mukaan ole kuitenkaan juridisesti mahdollista[211]. Riippumatta siitä voiko EMU:sta, EU:sta tai mistään muusta kansainvälisestä sopimuksesta ja organisaation jäsenyydestä tosiasiallisesti tai edes teoreettisesti mahdollista erota, taloudelliseen toimintaan liittyvä valtioidenvälinen yhteistyö muodostuu merkittäväksi valtion ulkoista ja sisäistä suvereniteettia rajoittavaksi tekijäksi. Erityisesti Euroopan unionin jäsenyys rajoittaa Suomen valtion suvereenisuutta pidemmälle kuin yksikään aiemmin tehty sopimus[212].

Mutta teoriassa mahdollisuus on aina olemassa, mikäli valtio on valmis kantamaan siitä aiheutuvat seuraukset. Kansainvälinen talousoikeus perustaa muodollisen legitimiteettinsä pitkälti tälle valtioiden vapaaehtoisuudelle: valtiot ovat itse rajoittaneet suvereniteettiaan tavoitteena saada aineellista hyötyä taloudellisesta yhteistyöstä[213]. Suvereniteettirajoitteiden legitimiteettiä tarkastellaan luvussa 5 ja ongelmalliseksi varmaan tulee muodostumaan se, mitä siitä seuraa demokratian ja kansanvallan näkökulmasta

---

[209] Ks. edellä luku 3.2.2.
[210] Saraviita 2000, 55.
[211] *Taloussanomat*: EU: Eurosta ei voi erota. 9.9.2011.
[212] Jyränki 2000, 81.
[213] Ks. edellä kansainvälisen talousoikeuden muodollinen legitimiteetti (3.2.2) ja aineellinen legitimiteetti (3.2.3).

4.3.4 Kansanvaltaisuus ja demokratia

Kansanvaltaisuus sekä edustuksellinen demokratia on kirjattu Suomen perustuslain toiseen pykälään (PeL 2§): *Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen*. Kansanvalta liittyy läheisesti suvereniteettiin: Kansa on ylin valtiovallan harjoittaja, jonka valtaa rajoittaa perinteisesti lähinnä oikeusvaltioperiaate, joka sekin on suhteellisen uusi käsite. Suomessa kansan tahtoa ilmaisee edustuksellisen demokratian periaatteen mukaan valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Perustuslaissa eduskunnan tehtäväksi on määrätty muun muassa päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvio (PeL 83 §). Eduskunnan budjettivaltaa rajoittaa nykyään kuitenkin kansainvälinen talousoikeudellinen sääntely, jolloin käytännössä se asettaa rajoitteita myös kansanvallalle ja demokratialle

Kansanvaltaan ei kuitenkaan kuulu ainoastaan edustuksellinen demokratia: julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 12 ja 13 §:ssä säädetään poliittisista oikeuksista, jotka liittyvät kansanvallan harjoittamiseen: yhdistymis-, kokoontumis-, ja sananvapaudesta sekä julkisuudesta. Demokratiaan liitettävä julkinen keskustelu on viime vuosina helpottunut tietotekniikan kehittymisen myötä. Samalla kuitenkin tulee kysyä, kuinka realistisia vaikutusmahdollisuudet uusista vaikutuskanavista huolimatta ovat? Talouspoliittinen valmistelu ja päätöksenteko ovat kasvavassa määrin teknokraattista, yksityistä sääntelyä (*lex mercatoria*) ja/tai liikesalaisuuksien ja salassapitoklausuulien takana, mikä rajoittaa julkista keskustelua.

Edelleen kansallisen päätöksenteon rajoitteen legitimiteettiä perustellaan sen vapaaehtoisuudella ja suurista hyödyistä, joita kansainvälisestä taloudellisesta yhteistyöstä seuraa. Valtion niin sisäinen kuin ulkoinen päätöksentekovalta on siirtynyt tahoille, joiden tavoitteet ovat globaalitaloudelliset, jolloin niiden intressinä on saattaa valtiot entistä tiukemmin kiinni kansainväliseen markkinatalouteen. Luvussa 5 kysytään, mikä on kansalaisten näkemys näistä kansanvallanrajoitteita ja niiden kansainvälisten organisaatioiden muodollisesta ja aineellisesta legitimiteettiperustasta, jotka kansanvaltaa rajoittavat.

Siirretty päätösvalta ei ole ainoa kansansuvereniteettiä rajoittava tekijä, vaan niihin kuuluu myös esimerkiksi edellä mainittu oikeusvaltioperiaate. Niin kansallisen kuin kansainvälisen sääntelyn taustalta on löydettävissä sellaiset perusarvot kuin

oikeusvaltioperiaate, laillisuusperiaate ja yksilön keskeiset oikeudet. Näihin ja muihin aineellisiin valtiosäännön perusperiaatteisiin, ja niiden suhdetta kansainväliseen talousoikeuteen ja kansalliseen valtiosääntöön, perehdytään lähemmin seuraavaksi.

4.3.5 Perus- ja ihmisoikeudet

Suomen valtiosääntö on vahvistettu tässä perustuslaissa. Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa (PeL 1.2 §). Tämä perustuslain teksti on suoraan peräisin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksesta, jonka esitöissä taas selvennetiin, että ilmaisu *edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa* viittaa muun muassa yhdenvertaisuuteen sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin[214], jotka löytyvät tarkemmin perustuslain toisesta luvusta[215]. Perustuslain 22 § luo valtiolle aktiivisen velvoitteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen kaikessa vallankäytössään. Lisäksi julkisen vallan on perusoikeussäädösten mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (PeL 20 §), joka käytännössä edustaa jo kolmannen sukupolven kollektiivisia oikeuksia.

Valtiosääntötutkija **Ilkka Saraviita** päätyy johtopäätökseen, että Suomen perustuslaissa ilmaistaan rinnakkain liberaalinen ja sosiaalinen periaate, liberaalisen valtion ja hyvinvointivaltion idea[216]. Tämä dualistinen piirre on suomalaisessa valtiosäännössä suhteellisen uusi. Suomessa omaisuudensuoja oli pitkään ainoa hallitusmuotoon kirjattu perusoikeus ja on puhuttu jopa omaisuudensuojan ylivallasta[217], jota **Heikki Karapuu** arvosteli vuonna 1970 seuraavin sanoin:

> Eduskunta on siis yksinkertaisella enemmistöllä voinut säätää lait kuoleman - ja vapausrangaistuksista, sterilisoinnista ja kastroinnista sekä alkoholistien ja elatusvelvollisuutensa laiminlyöneiden (velkavankeus!) vapauden riistämisestä. Mutta jos pyhää omistusoikeutta aiottaisiin rajoittaa, ei se kävisikään enää niin yksinkertaisesti kuin hengen, vapauden tai kivesten riistäminen. Vallitsevan käytännön mukaan pienikin puuttuminen omistusoikeuteen vaatii näet

[214] HE 309, 1993 vp, 43.
[215] Perusoikeuksia ei ole säädetty tyhjentävästi vaan niiden sisältöä tarkennetaan lailla, esim. Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä (PeL 18.3 §).
[216] Saraviita 2000, 60–61.
[217] Ks. esim. Viljanen 1996, 792.

> perustuslain säädäntöjärjestyksessä säädettyä lakia. --- Tällainen käytäntö on järjen vastaista, mutta samalla kapitalismiin olennaisesti kuuluvaa.[218]

Karapuu ilmaisi ehkä kärjistetysti asian, joka Suomen silloisessa oikeusjärjestelmässä kieltämättä piti paikkansa[219]: Kapitalismille nimenomaan ihmisten hengen, vapauden ja omaisuuden suojeleminen ovat tärkeitä. Suomalaisessa oikeusjärjestyksessä perustuslaki ja siihen kirjattujen perusoikeuksien merkitys rajoittui pitkään lähinnä lainsäädäntövaiheeseen ja silloinkin vahvasti sidottuna muodolliseen lain oikeaa säätämisjärjestystä koskevaan valintaan. Esimerkiksi perustuslain perusoikeusjärjestelmä ei näyttäytynyt niinkään alkuperäisen ideansa mukaisesti yksilön oikeuksien suojajärjestelmänä, vaan lainsäädäntöhidasteena, jarruttamassa yhteiskunnan lainsäädännöllistä kehittämistä erityisesti varallisuusoikeuksiin liittyvissä kysymyksissä[220]. Perustuslain ja perusoikeuksien vastaisia poikkeuslakeja säädettiinkin harva se päivä. Kansainvälistyminen on kuitenkin muuttanut suomalaisen perusoikeusjärjestelmän luonnetta. Kuten **Oikeusministeriö** on työryhmämietinnössään todennut, perusoikeusuudistuksen käynnistyessä 1990-luvun alussa, *Suomen perusoikeusjärjestelmä oli useissa suhteissa jäänyt jälkeen kansainvälisen ihmisoikeusnormiston kehityksestä*. Kun hyvinvointivaltiokehitys alkoi Suomessa, perusoikeusnäkemys muuttui siten, että siinä tunnustettuun ihmisten tarvitsevan myös positiivisia perusoikeuksia.

Perusoikeussäädökset uudistettiin 1990-luvulla, jonkin verran ennen perustuslakien kokonaisuudistusta. Kattava perusoikeusuudistus käynnistyi vuonna 1989 ja uudet perusoikeussäädökset (696/1995) astuivat voimaan vuonna 1995. Perusrusoikeusuudistuksen tavoitteena ei ollut ainoastaan pyrkimys parantaa yksilön oikeusturvaa vaan myös lisätä tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa[221]. Perusoikeusuudistuksen esitöissä tuotiinkin, että *nykyisessä hyvinvointiyhteiskunnassa on perusteltua perinteisen oikeusvaltion saavuttaman vapausoikeuksien tason säilyttämisen ja edelleen kehittämisen ohella laajentaa perusoikeusturvaa sekä tosiasiallisen tasa-arvon että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien suuntaan. Erityisesti viimeksi mainittujen oikeuksien sääntely hallitusmuodossa on ollut aukollinen.* Hallitusmuodosta puuttuivat lähes

---

[218] Karapuu 1970, 83–84.

[219] Kiveksiä ei keneltäkään liene poistettu ilman niiden haltijan lupaa, mutta 2000-luvulla käytiin keskustelua niin kemiallisesta kuin kirurgisesta kastraatiosta, mutta kysymys oli seksuaalirikosten vapaaehtoisuuteen perustuvasta kastraatiosta. Lakiesitys oli esillä vuonna 2011, jolloin sitä ei ehditty käsittelemään, eikä sen lainsäätämisjärjestyksestä otettu kantaa. (Lähde: *Jaakko Hautamäki/Helsingin Sanomat*: Pedofiilien lääkekastraatio kaatumassa eduskunnassa. 13.1.2011.)

[220] Viljanen 2003, 444.

[221] PeVM 25/1994.

kokonaan myös oikeusturvaa tuomioistuinmenettelyssä koskevat säännökset, joilla mainittiin hallituksen esityksessä olevan keskeinen asema esimerkiksi kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.[222] Uudistuksen takana, ja monissa sen sisällöllisissä ratkaisuissa, ovat toimineet vaikutteina Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset: erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimus[223], Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, eli KP-sopimus[224], mutta myös YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eli TSS-sopimus[225] sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja[226]. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä nämä TSS-oikeudet tarjosivat tosin vain vähän ohjausta, sillä niiden kirjoitusasu on väljä, johtuen siitä, ettei moni valtio ollut halukas sitoutumaan liian tiukkoihin positiivisiin oikeuksiin ja niiden valtiolle luomiin velvoitteisiin[227].

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä perusoikeussäännökset siirrettiin sellaisenaan perustuslain toiseen lukuun, ja niiden merkitystä vahvistettiin liittämällä perus- ja ihmisoikeusperiaate perustuslain 1 §:ään. Samalla tehtiin toinen suomalaisen dogmaattisen demokratian ja perustuslaillisuuden valvonnan kannalta merkittävä kansainvälisiä vaikutteita saanut kirjaus perustuslakiin: perustuslain etusijaperiaate[228].

> Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. (PeL 106 §)
>
> Jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. (PeL 107 §)

Suomen perusoikeusjärjestelmän voidaan sanoa hyvinvointivaltiollistuneen kertaheitolla. Samalla taloudelliset realiteetit alkoivat kuitenkin vaikuttaa hyvinvointivaltiollisena nähtyyn sääntelyyn: Toimeentulon lakisääteisestä perusturvaa koskevasta mahdollisuudesta jättää lakiehdotus lepäämään yli

[222] HE 309/1993 vp.
[223] SopS 18–19/1990.
[224] SopS 7-8/1976.
[225] SopS 6/1976.
[226] SopS 43–44/1991.
[227] Viljanen 1996, 791, 800–801.
[228] Oikeusnormien hierarkiasta ennen ja jälkeen perusoikeusuudistuksen sekä ristiriidan ilmeisyyttä koskevasta vaatimuksesta, ks. Karapuu 1999.

valtiopäivien, luovuttiin, jotta budjetoinnista saataisiin taloussuhdanteille joustavampaa.

Kansallisten perusoikeuksien kehitys on jatkunut talouden ja kansainvälisen talousoikeuden ehdoilla ja 2000-luvulla hyvinvointivaltioprojekti on muuttunut hyvinvointiyhteiskuntaprojektiksi, jossa hyvinvointipalvelut tuotetaan mahdollisuuksien mukaan markkinoilla, joko kilpailuttamalla tai ulkoistamalla. Vaikka leikkauksia sosiaali-, opetus-, ja kulttuurimäärärahoissa perustellaan paljon säästöjen ja tehostamisen tarpeella, sekä ylikansallisilla kilpailusäädöksillä, myös talousliberaaliin paradigmaan viittaavia puhetapoja käytetään esimerkiksi tiukentaessa työttömyystuen tai opintotuen saamisen edellytyksiä: Sosiaalivakuutuksissa ja –turvassa on nykyään kysymys yksilöiden aktivoinnista ja kannustamisesta taloudellisin keinoin sekä maksettavan tuen kilpailukyvystä[229]. Kuten **Pekka Kosonen** toi 1990-luvulla esille, *mikään puhdas taloudellinen realiteetti ei pakota muuttamaan työttömyysturvaa, kotihoidon tukea tai poistamaan sairausvakuutuksesta minimipäivärahajärjestelmää, ellei taustalla ole näkemys tällaisen toimen suotavuudesta talouskasvun, työllistämisen tai vientiteollisuuden kilpailukyvyn kannalta*[230]*.* Tämä ajattelutapa tuntuu olevan juurtuneen suomalaiseen talouspolitiikkaan ja talousoikeudelliseen sääntelyyn 2000-luvulla, ja kansainvälisen talousoikeuden sekä taloudellisten sääntelyn vaikutusta siihen ei tule aliarvioida. Myös Euroopan unionin rahaliiton jäsenilleen asettamat alijäämä- ja velkarajoitteet muodostavat tosiasiallisen esteen, mikäli kansallisessa politiikassa nähtäisiinkin halua ja tarvetta sijoittaa lisää julkisia varoja hyvinvointi- ja koulutuspalvelujen tuottamiseen, tulonsiirtoihin ja muihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin menoihin.

Perusoikeuskysymys ei kuitenkaan ole yksinomaan kiinni rahasta, vaan myös oikeuskulttuurista: Esimerkiksi Yhdysvallat eivät ole sitoutuneet YK:n TSS-oikeuksia koskevaan sopimukseen, koska paikallinen oikeuskulttuuri suosii liberaaleja vapausoikeuksia ja valtion asemaa perusoikeuksien passiivisena suojelijana. Myös Suomessa oli pitkään liberalistinen perusoikeusperinne, jonka muuttumista ilmaisi kuitenkin 1980-luvulla aloitettu perusoikeusuudistus. Tätä perusoikeusperinteen muutosta heijastaa myös muutos perustuslakivaliokunnan valvontakäytännössä: Perustuslakivaliokunta valvoo lainsäädännön perustuslain mukaisuutta ja sen myötä sen yhdenmukaisuutta kansallisessa ja kansainvälisessä oikeudessa ilmaistujen perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Perustuslakivaliokunnalla on käytännössä aina

[229] Ks. esim. Valtiovarainministeriö 2010; Valtiovarainministeriö 2011, 27; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2010. Kilpailukykyisessä valtiossa on kilpailukykyisiä aktivoitavia joille maksetaan kilpailukykyistä tukea…
[230] Kosonen 1998, 29.

ollut tämä valvontavalta, mutta sen toimintatapa on muuttunut tavalla, jonka voidaan nähdä johtuvan ihmisoikeuskulttuurin muutoksesta: *Perustuslakivalvonta on muuttunut muodollisesta säätämisjärjestysvalvonnasta perusoikeuksien aineellista suojaa korostavaan suuntaan*[231].

Vaikka kotimainen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän valvonta perustuu ennakolliseen valvontaan, perustuslakivaliokunta viittaa Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön sillä kansainvälinen ihmisoikeussääntely muodostaa merkittävän osan kansallisesta perus- ja ihmisoikeussääntelystä, ja tuomioistuimet ovat niiden autoritatiivisia tulkitsijoita.[232] Niin kansainvälinen kuin kansallinen oikeus vaikuttavat yhä TSS-oikeuksien kehityksestä huolimatta olevan vapausoikeuspainotteisia. Esimerkiksi Suomen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä korostuu **Veli-Pekka Hautamäen** mukaan se, että perusoikeuksien suojeltavin osa, perusoikeuksien ydinalue, liittyy pääsääntöisesti vapausoikeuksiin[233]. Samoin korkeimman oikeuden ennakkopäätösratkaisuissa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen[234] käsittelemissä tapauksissa on viime vuosina noussut joissain tapauksissa perusoikeuden ydinalue esille, ja molemmissa yksityisyyden piirin on tällöin saanut laajan merkityksen ja suuren painoarvon perusoikeuksien punninnassa[235].

Vallitsevan perusoikeuskulttuurin sekä niin kutsutun perusoikeuksien taloudellisen realiteetin suhteesta niiden kansalliseen legitimiteettiin palataan lähemmin luvussa 5. Perusoikeudet ja niiden suojelu kytkeytyy kuitenkin läheisesti oikeusvaltioperiaatteeseen sekä laillisuusperiaatteeseen, joiden kautta voidaan tehdä käsitteellinen ero myös edellä mainituille muodolliselle ja tosiasialliselle tasa-arvolle.

4.3.6 Oikeusvaltio- ja laillisuusperiaate

Perustuslain toisen pykälän kolmannessa kohdassa on ilmaistu oikeusvaltioperiaate ja laillisuusperiaate: *Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia* (PeL 2.3 §). Edellisen pykälän perusteella voidaan olettaa, että kaikilla Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevilla fyysisillä

[231] Viljanen 2003, 447.
[232] Ks. esim. PeVL 5/2010 vp, PeVL 14/2009 vp, PeVL 31/2005 vp, PeVL 36/1998 vp.
[233] Hautamäki 2011, 91–92.
[234] … joilla voidaan katsoa olevan merkitystä eurooppalaisen ja Euroopan unionin ihmisoikeusstandardien ilmaisijana…
[235] Ks. Hautamäki 2011, 93–94; Viljanen 1996, 801–803.

henkilöillä ja oikeushenkilöillä on velvollisuus noudattaa lakia[236], myös julkisella vallalla. Tässä tutkimuksessa lähestytäänkin laillisuusperiaatetta erityisesti sen perusoikeusnäkökulmasta: Laillisuusperiaate toteuttaa esimerkiksi ihmisten muodollista yhdenvertaisuutta lain edessä, joka on todettu myös perustuslain perusoikeussäädöksissä tarkemmin.

> Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.
> Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.
> Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.
> Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. (PeL 6 §)[237]

Oikeusvaltioperiaatteen mukaan laki yleisyydellään turvaa yhdenvertaisuutta: Kun laki kohtelee kaikkia samoin, se sulkee pois eriarvoisuuden, ja sitä on soveltamistilanteissa vaikea heikentää mielivaltaisin ja puolueellisin toimin.[238] Edellinen viittaa yksilöiden muodolliseen yhdenvertaisuuteen, lain edessä. Muodollinen yhdenvertaisuus on liberaalin valtiosäännön keskeisiä periaatteita, ja tärkeä myös taloudellisen toiminnan näkökulmasta, jossa yhdellekään osapuolelle ei saisi seurata perusteetonta etua taloudellisessa toiminnassa.

Ihmisoikeuksien niin kutsutun toisen sukupuolen näkökulma tasa-arvoon on kuitenkin hieman erilainen: Hyvinvointivaltion valtiosääntöön kuuluu taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, koska todellisuudessa tasa-arvon toteutuminen riippuu yksilön kyvyistä ja resursseista hyödyntää tasa-arvoa. Niin kutsutulla positiivisella erityiskohtelulla pyritään huomioimaan yksilön todelliset mahdollisuudet olla tasa-arvoinen lain edessä: tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Positiivisesta erityiskohtelusta puhutaan Suomessa esimerkiksi kehitysvammaisten, sotainvalidien, maahanmuuttajien sekä naisten ja lasten kohdalla. Sukupuolikiintiöiden nähdään edistävän naisten asemaa ja pääsyä esimerkiksi luottamustoimiin tai johtopaikoille. Naisten tasa-arvon esteenä on nähty olevan esimerkiksi vallitsevat sukupuoliset ennakkoluulot, ”hyvä veli – verkostot”, haluttomuus vastata äitiyslomalle jäävästä naisesta syntyvistä kustannuksista ja niin

[236] Saraviita 2000, 67.
[237] Ks. myös rikosoikeudellinen laillisuusperiaate: PeL 8 §.
[238] Saraviita 2000, 67–68.

edelleen. Miesten ja naisten välinen tasa-arvo on positiivisen erityiskohtelun kannalta ehkä vaikein kysymys, mutta kansainvälisesti hyväksynnän saanut periaate, jota pyritään ajamaan myös yksityisessä taloudellisessa toiminnassa. Suomen syrjinnän kieltävä lainsäädäntö perustuu Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeus- ja työoikeussopimuksiin sekä yhteisöoikeuteen. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 157 artiklan neljännessä kohdassa määrätään: *Jotta miesten ja naisten välinen täysi tosiasiallinen tasa-arvo toteutuisi työelämässä, tasa-arvoisen kohtelun periaate ei estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamasta sellaisia erityisetuja tarjoavia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on helpottaa aliedustettuna olevan sukupuolen ammatillisen toiminnan harjoittamista taikka ehkäistä tai hyvittää ammattiuraan liittyviä haittoja.* Säädös liitettiin osaksi Euroopan unionin toiminnasta tehtyä sopimusta Amsterdamin sopimuksella, joka astui voimaan 1. toukokuuta 1999. Positiiviset erityistoimet on sallittu myös täydellisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi silloin kun tarkoituksena on ehkäistä tai hyvittää henkilöiden rotuun tai etniseen alkuperään liittyviä haittoja[239].

Positiivinen erityiskohtelu on nostettu tässä esille, koska siitä on olemassa kansainvälistä talousoikeudellista sääntelyä ja, koska se on Suomessa herättänyt jonkin verran poliittista debattia, johon palataan luvussa 5.

Oikeusvaltioperiaatteeseen liittyy kuitenkin myös toinen näkökulma:

> Angloamerikkalaisessa oikeuskulttuurissa oikeusvaltio-käsitettä vastaa lähinnä ilmaisu *rule of law*. Siinä on keskeistä vaatimus, että mahdollisimman monet yhteiskunnallisista ristiriidoista saadaan muunnetuiksi tuomioistuinasian muotoon ja ratkaistaviksi tuomioistuimessa. --- Yhdysvaltalainen tuomioistuin hakee mielellään ratkaisuissaan myös yksilön esiperustuslaillisia oikeuksia. Positiivisen lain säätäjän asema on kaikkeen tähän nähden toisarvoinen. *Rule of law* rakentuu keskeisesti tuomioistuinten toiminnan ympärille. Tällä käsitteellä on hyvin vähän tekemistä mannereurooppalaisen oikeusvaltion käsitteen kanssa.[240]

Vaikka rule of law –käsite on etäällä eurooppalaisesta oikeusvaltion käsitteestä, tuomioistuinten rooli kansainvälisessä talousoikeudessa, ja ehkä erityisesti eurooppalaisessa oikeudessa, on huomattava. Myös Suomessa on nähty tältä osin muutos tuomioistuinten asemassa, jota kuvaa muun muassa edellä mainittu perustuslain etusijaperiaate. Näihin ja muihin muutoksiin ylimmissä valtiosuhteissa perehdytään seuraavaksi.

[239] Neuvoston direktiivi 2000/43/EY, 5 art.
[240] Jyränki 2002, 21–22.

4.3.7 Ylimmät valtiosuhteet

Perustuslain 3.2 §:n mukaan Suomessa hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto. Vuoden 1919 alkuperäiseen hallitusmuotoon verrattuna uusi perustuslaki eroaa huomattavasti sen suhteen, millainen asema presidentillä oli valtion johdossa. Presidentin roolilla on Suomessa historialliset juuret ja presidentinvalta parlamentarismin kustannuksella on ollut kiistelyn kohde alusta alkaen[241]. Valtiovallan suhteiden uudenlaiseen kehitykseen vaikutti muiden historiallisten syiden ohella Euroopan integraatio, jonka presidenttikeskeinen ulkopolitiikan johtaminen parlamentarisoitui asteittain[242]. Euroopan integraatiosta on seurannut valtioneuvoston, ja erityisesti pääministerin sekä valtiovarainministerin asemien vahvistuminen suhteessa niin presidenttiin kuin eduskuntaan.[243] Presidentin valtaoikeuksien kaventaminen on ollut pitkä prosessi, joka on ollut käynnissä siitä saakka kun presidentti Urho Kekkosen poikkeuslailla pidennetty yli 25 – vuoden kausi päättyi vuonna 1982. Kysymyksessä on ollut pyrkimys lisätä parlamentarismia ja eduskunnan valtaa. Viimeksi presidentin valtaa kavennettiin perustuslakimuutoksella (4.11.2011/1112) vuonna 2011 ja se tuli voimaan uuden tasavallan presidentti **Sauli Niinistön** toimikauden alkaessa keväällä 2012. Tosiasiallisesti perustuslakimuutos ilmaisia vain jo olemassa olevat valtiosääntömuutokset, jotka näkyivät poliittisessa valtiosäännössä[244].

Presidentin valtaoikeuksien kaventamisen tarkoituksena on ollut lisätä eduskunnan valtaa. Mutta tosiasiassa presidentinvaltaa on siirretty paljon myös pääministerille ja hallitukselle. Perustuslain 3.1 § määrää, että lainsäädäntövaltaa käyttää ja valtiontaloudesta päättää eduskunta. Hallituksen ja pääministerin valtaa suhteessa eduskuntaan on lisännyt esimerkiksi enemmistövallan mahdollistaneet lakiuudistukset, kuten lepäämäänjättämisinstituutiosta ja säästölakien perustuslainsäätämisjärjestyksestä luopuminen (818/1992), joiden tavoitteena oli sujuvampi ja suhdanteisiin nopeammin reagoiva päätöksenteko, jossa oppositio ei pääse jarruttamaan valtiolle tärkeiden uudistusten läpivientiä[245]. Suomen perustuslakien valtiontaloutta koskevat säännökset uudistettiin käytännössä kokonaan hallitusmuodon osauudistuksella vuonna 199,1 ja säädökset sisällytettiin pääosin sellaisenaan vuonna 2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin. Jo ennen

[241] Presidentti-instituution historia ja kehitys, ks. esim. Jyränki 1981. Kuuden Eurooppalaisen presidentti-instituution vertailua, Suomia mukaan luettuna, suoritti Antero Jyränki oikeusministeriön toimeksiannosta laaditussa selvityksessä, ks. Jyränki 2009.
[242] Myllymäki 2010, 15.
[243] Jääskinen 2001, 608.
[244] Ks. HE 60/2010 vp.
[245] Ks. HE 234/1991 vp, Myllymäki 2010, 237.

vuoden 1991 uudistusta, valtiontaloutta koskevaa sääntelyä muutettiin vuonna 1987: tällöin esimerkiksi valtion liikelaitokset irrotettiin budjettitaloudesta[246]. Laki Suomen Hallitusmuodon VI luvun muuttamisesta (1077/1991) sisälsi budjettiperiaatteen laajahkon dekonstitutionalisoinnin[247]: Uuteen perustuslakiin tehtiin sisällöllisiä muutoksia talousarvion ulkopuolisia rahastoja, valtiontalouden valvontaa ja ehdollisia määrärahoja koskevilta osilta.

Liikelaitosuudistuksen tavoitteena oli, että liikelaitokset pystyisivät nopeammin reagoimaan markkinoiden rahoitustarpeisiin kohdistamiin muutoksiin. Uudet taloussäädökset siirsivät liikelaitokset eduskunnan budjettivallan ulkopuolelle. Valtionyhtiöiden liikelaitostaminen ja yksityistäminen joka alkoi 1990-luvulla ja jatkui kiihtyvää vauhtia on käytännössä tarkoittanut huomattavan taloudellisen toiminnan siirtymistä pois eduskunnan taloudellisen hallintovallan ulottumattomilta. Siellä, missä budjettivalta on säilynyt eduskunnalla, normivaltaa on korvattu tulosohjauksella.[248] Nämä toimenpiteet edustavat muutosprosessia valtion omistajapolitiikassa, joka suuntautui luopumaan niin markkinaperusteisesta liiketoiminnasta kuin sellaisestakin liiketoiminnasta jolla on yhteiskunnallisia palvelutavoitteita[249].

Vuoden 1991 uudistuksen, kuten myös perustuslakiuudistuksen, tavoitteena oli turvata eduskunnan asema valtion taloudenhoidossa, kirjata noudatetut budjettikäytännöt perustuslakiin, väljentää klassisia budjettiperiaatteita, joustavoittaa valtion taloudenhoitoa, yksinkertaistaa hallintoa ja turvata pitkän aikavälin kehitys valtion taloudenhoidossa[250]. Uusi perustuslaki vahvistikin eduskunnan valtiontalouden valvontavaltaa siirtämällä riippumattoman valtiontalouden tarkastusviraston valtiovarainministeriön alaisuudesta eduskunnan yhteyteen. Lisäksi vuonna 2007 voimaan tullessa perustuslakimuutoksessa (25.5.2007/596) valvontavaltaa vahvistettiin edelleen[251]. Pääministeri, ulkoministeri ja valtiovarainministeri ovat kansallinen kytkös kansainväliseen talouteen ja talousoikeuteen heidän edustaessaan Suomea kansainvälisessä päätöksenteossa.

Eduskunnan vallan kasvaessa, myös parlamentaarinen enemmistövalta on voimistunut: Nykyään hallitusvallan ulkopuolisten puolueiden ryhmän, eli opposition voimakkaimmat aseet niin hallituksen lainsäädäntö- kuin finanssivaltaa vastaan ovat

[246] Ks. Laki valtion liikelaitoksista (627/1987).
[247] Jyränki–Nousiainen 2006, 110.
[248] Ks. KM 1997:13.
[249] Jyränki – Nousiainen 2006, 112.
[250] Jyränki – Nousiainen 2006, 110.
[251] Ks. PeL 90.2 §, HE 1/1998 vp, HE 1/2006 vp, Myllymäki 2010, 242.

välikysymykset sekä epäluottamuslauseesta äänestäminen. Näiden vaikutus on lähinnä julkisuusvaikutusta: Välikysymys tai epäluottamuslause lisää keskustelua ja kansalaisten tietoisuutta meneillä olevista uudistuksista, enemmistöhallituksen pystyessä aina äänestämään välikysymystä ja epäluottamuslausetta vastaan. Valtioneuvoston vallan kasvun lisäksi eduskunnan niin lainsäädännöllistä kuin finanssivaltaa ovat rajoittaneet kansainväliset sopimukset sekä erityisesti Euroopan unionin sopimus. Eduskunnan lainsäädäntövallan kaventuminen on unioniajassa ollut suurta niillä oikeudenaloilla, joihin Rooman sopimuksen neljän vapauden periaatteet ulottuvat[252].

Euroopan unionin toimielimillä merkittävää on Suomessa vaikuttavien oikeussääntöjen säätämisvaltaa. Asetukset ovat kansallisesti välittömästi sovellettavia, joten niiden suhteen lainsäädäntövalta on kokonaan ylikansallisilla toimielimillä. Myös direktiivit, jotka jättävät lainsäädäntövallan kansallisille toimielimille tosiasiallisesti sitoo näiden harkintavaltaa. Lakien säätämisen lisäksi EU voi solmia kansainvälisiä sopimuksia unionin ulkopuolisten valtioiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa sopimuksen kuuluessa yhteisön yksinomaisen toimivallan alle: Euroopan unioni – ja sen seurauksena kaikki sen jäsenvaltiotkin – kuuluu esimerkiksi WTO:iin.[253]

Euroopan rahaunioniin liittymisestä seurasi rahapoliittisen päätöksenteon täydellinen siirtäminen suvereniteetin ulkopuolelle. Aiemmin Suomessa rahapolitiikka oli valtion kontrollissa: Valtio saattoi lisätä rahan määrää nostaakseen kysyntää, tai vaikuttaa taloudellisiin suhdanteisiin ja kilpailukykyyn revalvoimalla tai devalvoimalla markan arvoa. Vielä lokakuussa 1991 markka devalvoitiin laman johdosta laskeneen kilpailukyvyn parantamiseksi, mutta nykyään tämä on mahdotonta. Euroopan unionin taloudellisessa toiminnassa keskeinen periaate on finanssi- ja rahapolitiikan erillisyysteesi: Rahapolitiikka on unionissa kokonaan keskitetty Euroopan keskuspankkijärjestelmälle, johon kuuluvat Alankomaiden, Belgian, Espanjan, Irlannin, Italian, Itävallan, Kreikan, Kyproksen, Luxemburgin, Maltan, Portugalin, Ranskan, Saksan, Slovakian, Slovenian, Suomen ja Viron keskuspankit yhdessä Euroopan keskuspankin kanssa. Kansallinen keskuspankki toteuttaa EKP:n rahapolitiikkaa, eduskunnan valvonnassa[254]. EKP on täysin riippumaton EU:n viranomaisista tai kansallisista hallituksista: Se ei ota ohjeita unionin toimielimiltä, elimiltä tai laitoksilta, jäsenvaltioiden hallituksilta eikä miltään

[252] Myllymäki 2010, 122.
[253] Myllymäki – Kalliokoski 2006, 73–74.
[254] Ks. SEUT 127–133 art, PeL 91 §.

muultakaan taholta[255]. Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta on määrätty EKPJ:n tehtävä: Euroopan keskuspankkijärjestelmän ensisijaisena tavoitteena on pitää yllä hintatason vakautta. EKPJ toimii sellaiseen vapaaseen kilpailuun perustuvan avoimen markkinatalouden periaatteen mukaisesti, joka suosii voimavarojen tehokasta kohdentamista.[256] Euroopan keskuspankilla on myös yksinoikeus antaa lupa eurosetelien liikkeeseen lakemiseen unionissa[257].

Myös paljon eduskunnan finanssi- ja budjettivallasta on luovutettu Euroopan unionin ylikansallisille organisaatioille. Finanssipolitiikka tapahtuu jäsenvaltioissa, mutta sitä rajoittaa ylikansallinen sääntely: sääntelyyn liittyy talouspoliitikkojen yhteensovittaminen, talouspolitiikan monenvälinen valvonta, sekä budjettikuri eli liiallisen julkistalouden alijäämän sekä julkisen velan välttäminen. Tämä tarkoittaa rajoja valtion alijäämälle ja valtionvelalle. Mikäli jäsenvaltio ei noudata budjettikuria, neuvosto antaa komission suosituksesta kyseisele jäsenvaltiolle suositukset tilanteen lopettamiseksi määräajassa.[258] EU kieltänyt myös valtioiden lainanoton keskuspankilta ja samalla muukin etuoikeutettu julkinen rahoitus kiellettiin[259]. Tämä vei valtiolta mahdollisuuden harjoittaa ekspansiivista finanssipolitiikkaa, mikä ennen oli niiden taloudellinen instrumentti erityisesti tilanteissa, joissa talous oli huono. Samalla julkinen talous alistettiin markkinoiden korkokehitykselle, mikä niin kutsutun eurokriisin aikana on aiheuttanut mielenkiintoisia heilahteluja valtioille myönnettävien lainojen korkotasoissa ja luottoluokituksissa, joita antavat yksityiset luottuluokitusyritykset. Unioni on kieltänyt myös muun muassa kilpailua vääristävät valtiontuet ja kilpailua vääristävät verot[260].

Valtiolla on kansainvälisessäkin oikeudessa nähty olevan yksinoikeus vastikkeettomien maksujen keräämiseksi kansalaisilta valtion toiminnan ja yhteiskunnallisen järjestyksen ylläpitämiseksi. Euroopan unionia on pidetty ainoana ylikansallinen järjestö jolla on oikeus puuttua jäsenvaltioidensa sisäiseen verotukseen. Tämä havainto on kuitenkin hyvin pinnallinen: Ensinnäkin normatiivisesta näkökulmasta katsoen, valtiot verottajina ovat rajoittaneet omaa verotusoikeuttaan talouden liikkuvuuden seurauksena. Tätä on tehty erityisesti kaksinkertaisen verotuksen ehkäisemiseksi ja tulon ja varallisuuden verottamisoikeuden jakamiseksi sopijavaltioiden kesken. Sopimuksilla pyritään myös

[255] SEUT:n pöytäkirja N:o 4, 7 artikla.
[256] SEUT 127.1 art.
[257] SEUT 128.1 art. Ks. myös SEUT artiklat 282–284, ja SEUT pöytäkirja (N:o 4) Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä.
[258] Ks. SEUT 126 art.
[259] SEUT 123 art. Lisää aiheesta, ks. esim. Wacker 2006.
[260] SEUT 108 art.

veronkierron ja veropetosten ehkäisemiseen ja paljastamiseen. Euroopan unionissa tämä sekä muu verotukseen liittyvä yhteistyö jäsenvaltioiden välillä perustuu direktiiveihin[261]. Unionin ulkopuolella olevien valtioiden välisten ja unionin jäsenmaiden kanssa tekemien sopimuksen pohjana toimii OECD:n mallisopimus.[262] Tähän liittyy myös virka-apusopimukset, joiden avulla valtiot vaihtavat tietoja ja perivät verosaatavia.[263]

Ylikansallisella Eurooppa-vero-oikeudella ja verotuksen harmonisointipyrkimyksillä on Suomen vero-oikeuden kannalta hyvin konkreettisia vaikutuksia: Arvonlisä- ja valmisteverolainsäädäntö on täytynyt saattaa vastaamaan direktiivejä ja tulliverotus kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Myös tuloverotus ei ole säästynyt unioninoikeuden välillisiltä vaikutuksilta, erityisesti unionin tuomioistuimen harkintavallan seurauksena[264].

Pääasiallisesti kaikkien valtioiden tosiasiallista kykyä päättää verotuksestaan rajoittaa kansainvälinen talouskilpailu. Sääntelyjen purkaminen mahdollistaa yksityisen sektorin ja rahoitussektorin nopeat liikkeet, jotka vaikuttavat valtioiden taloudelliseen toimintaan. Siksi valtioiden on käytännössä kilpailtava keskenään saadakseen kansantalouden kannalta merkittävän yksityisen sektorin toiminnan pysymään maansa rajojen sisällä ja tuottamaan siten taloudellista hyötyä valtiolle.[265] Suomessa oli jo 2000-luvun alussa nähtävissä selkeä siirtyminen pääoma- ja yhteisöverotuksesta kohti kulutuksen ja työn verotusta[266].

> Eriytettyyn tuloverojärjestelmään siirtymisen keskeiset tavoitteet olivat pääomatulojen verotuksen yhtenäistäminen ja verojärjestelmän kansainvälisen kilpailukyvyn turvaaminen. Kun sijoitusten verotus on mahdollisimman yhdenmukaista, se ei vaikuta sijoituspäätöksiin ja pääomat kohdentuvat taloudellisesti tehokkaimmalla tavalla. Pääomaverotuksen uudistaminen liittyi pääomamarkkinoiden vapauttamiseen ja siitä seuranneeseen pääomaverokilpailun kiristymiseen. Suomen asema verokilpailussa katsottiin voitavan turvata riittävän alhaisella yhteisö- ja pääomaverokannalla. Verokantojen alentamisen vastapainona yritys- ja pääomaverotuksen veropohjaa laajennettiin merkittävästi.[267]

---

[261] 77/799/ETY. Ks. myös 79/1070/ETY, 2003/93/EY, 2004/56/ETY, ja 106/2004/EY.
[262] Huhtamäki 2005, 69–70.
[263] Ks. esim. Huhtamäki 2005, 69–70.
[264] Ks. Juanto 2005.
[265] Ks. Myllymäki – Kalliokoski 2006, 22.
[266] Ks. esim. Kröger 1999.
[267] HE 92/2004 vp.

Tosiasiassa eduskunnan budjetti- ja lainsäädäntövaltaan vaikuttaa myös sääntelyn määrä ja sen monimutkaistuminen. Deregulaation ja yksityisen sektori itsesääntelyn (*lex mercatoria*) ihanteesta huolimatta, sääntelyn määrä on kasvanut niin Suomessa kuin EU:ssa, mikä lisää kansanedustajien työmäärää: Ajan ollessa rajallinen, lainsäädäntöön käytetyn ajan laatu kärsii, joka on näkynyt myös teknisten virheiden määrän lisääntymisenä.[268] Virkamiesten tekevän valmistelutyön merkitys on kasvanut kansanedustajien ja unionin parlamentaarikkojen hukkuessa paperitulvaan.

Merkkejä asiantuntija- ja virkamiesten vallan kasvusta on nähtävissä myös muualla kansallisessa politiikassa. Esimerkiksi vuonna 2010 yksi maailman suurimmista kaupallisin periaattein toimivista konsulttiyrityksistä, McKinsey & Company, palkattiin avustamaan pääministerin esikuntaa seuraavan hallitusohjelman valmistelemisessa.[269]

Virkamieskuntaa ja virkamies- sekä juristikulttuuria on Suomessa muovannut paljon hallinnon poliittisuus, joka ilmiönä kasvoi 1960-luvulla ja oli erittäin voimakas 1970-luvulla. Tähän on liittynyt poliittisten puolueiden ja etujärjestöjen vahva asema yhteiskunnallisessa ja oikeudellisessa päätöksenteossa. **Pia Letto-Vanamon** (OTT) mukaan poliittinen kulttuuri leimasi oikeuskulttuuria ja tämä näkyi selvimmin lainvalmistelussa: *Oikeudellisilla säännöksillä tavoiteltiin avoimesti poliittisia tavoitteita, ja lainsäädännöstä pyrittiin tekemään dynaaminen ja tehokas keino konservatiivisina pidettyjä laintulkitsijoita vastaan*[270]. Nykyään tilanne on toinen ja esimerkiksi keskitetty tulopoliittinen ratkaisu, hallituksen, työnantajien ja työntekijöiden yhdessä neuvottelema kokonaisratkaisu, joka oli Suomessa pitkä traditio, kariutui vuoden 2007 neuvotteluissa.

> Hallituksen ja palkansaajajärjestöjen ponnisteluista huolimatta vuonna 2007 ei syntynyt tulopoliittisia kokonaisratkaisuja. EK [Elinkeinoelämän Keskusliitto] ei tällaiseen suostunut. Maltilliset tulopoliittiset kokonaisratkaisut tukevat paitsi kilpailukykyä myös EMU:n kasvu- ja vakaussopimuksia sekä jäsenvaltioiden budjettikuria. Globalisaatio ja sen arvaamattomuus, kilpailu työvoimasta sekä paikallisen sopimisen yleistyminen ovat ehkä keskeisimmät syyt sille, että EK vuonna 2008 näyttävästi ilmoitti ”tupojen ajan olevan ohi”.[271]

Asiantuntijakulttuurin korottaminen sekä politiikan näkeminen intressiryhmien arvojen ajamiseksi on leimannut virkamiesten poliittisuuden piirteeksi, jota tulisi

---

[268] Ks. Pakarinen 2012, 88; Wiberg 2010.
[269] *YLE Uutiset / Olli Ainola*: Hallitus pestasi amerikkalaiskonsultin ideoimaan seuraavaa hallitusohjelmaa. 18.2.2010.
[270] Letto-Vanamo 1998, 259.
[271] Myllymäki 2010, 221.

karsia. Tämä näkemys on hyvin tyypillistä erityisesti Yhdysvalloissa. Näkemys saa nykyään kannatusta myös Suomessa. Esimerkiksi avoimesti poliittisilla virkanimityksillä on kansallisesti pitkä perinne, mutta niistä on pyritty luopumaan: - *Minusta se [nimittäminen virkaan poliittisin perustein] on pääsääntöisesti täysin sopimatonta. Perustuslaissahan on yhdenvertaisuussäännös, joka valitettavasti sisältää porsaanreiän*, sanoi oikeustieteen professori **Pekka Viljanen** Ylen uutisten haastattelussa. *Porsaanreikä on lain sanamuoto "ilman hyväksyttävää syytä". Siksi korkein hallinto-oikeus ja oikeuskansleri ovat hyväksyneet poliittisia virkanimityksiä.*[272] Poliittisten nimitysten instituution uskottavuutta on vähentänyt se, miten puoluejäsenyys on valintatilanteessa ohittanut perustuslaissa säädetyt yleiset nimitysperusteet julkisen sektorin virkoihin: taidon, kyvyn ja koetellun kansalaiskunnon (PeL 125 §)[273]. McKinsey & Companyn osallistuminen hallitusohjelman valmistelemiseen oli kuitenkin tiettävästi ensimmäinen julki tullut kerta, kun kaupallisin periaattein toimiva konsulttiyritys saa Suomessa jalansijaa todellisiin poliittisiin hankkeisiin[274].

Asiantuntija- ja intressiryhmien lausuntojen vaikutusta esimerkiksi lakien sisältöön ei yleensä voida täysin selvittää, koska kaikkia lausuntoja ei saada kirjallisina, eikä valiokuntien lausunnoissa tai hallituksen esityksissä viitata asiantuntijoihin, vaikka näitä olisi valmistelussa kuultu. Myös virallisten kuulemismenettelyjen takana tapahtuvaa vaikuttamista ei tietenkään voida tutkia tarkkaan. Erityisesti intressiryhmien kohdalla voi olla vaikea sulkea pois epäilykset epävirallisten vaikutuskanavien kautta tapahtuvasta intressipolitiikasta. Ammattiliitoilta ja yrityksiltä saadut vaalituet puolueille ja yksittäisille kansanedustajille nousivat Suomessa julkisuuteen negatiivisessa valossa erityisesti vuonna 2008.

Vaikka jätettäisiin huomiotta epäviralliset vaikutuskanavat, lainsäädännön monimutkaistumisen seurauksena on ainakin teknokratia lisääntynyt. Kysymys ei välttämättä ole edes yksinomaan pelkästään lakien määrän ja talousoikeuden vaatiman kansainvälisen talouden ja talousoikeuden asiantuntevuuden kasvusta, jolloin eduskunnan on lainvalmistelussa turvauduttava virkamiehiin ja asiantuntijoihin, joka näkyy esimerkiksi valtiontalouden kehysmenettelyssä. Kysymyksessä on tietoinen ja vapaaehtoinen turvautuminen virkamiehiin ja asiantuntijoihin auktoriteetteina, jotka parhaiten kykenevät selvittämään, miten toteutuu yleinen etu lainsäädännössä, ja miten saavutetaan vaadittavat poliittiset

[272] *YLE Uutiset*: ”Poliittiset virkanimitykset ovat suomalaista korruptiota” 12.1.2012.
[273] KK 1256/2010 vp.
[274] *YLE Uutiset / Olli Ainola*: Hallitus pestasi amerikkalaiskonsultin ideoimaan seuraavaa hallitusohjelmaa. 18.2.2010.

tavoitteet, kuten talouskasvu.[275] Asiantuntijoita – toisin kuin intressiryhmiä – pidetään neutraaleina ja objektiivisina, intressiryhmistä ja valtioistakin riippumattomina[276].

Toinen intressiryhmistä riippumaton ryhmä, joiden harkintavalta on kasvanut, on tuomarit ja virkamiehet. Suomessa normivalvonnan historia on ollut jo pitkään *lainsäätäjän itsekontrollin historiaa*[277]*.* Eurooppalaiselle valtiosääntöistymiselle taas ominaista on toisen maailmansodan jälkeen ollut lainsäätäjän vallan rajoittaminen ja tuomioistuinten aseman korostuminen yksilön perus- ja ihmisoikeuksien suojaajana lainsäätäjän vallankäytöltä, mikä on heijastunut myös kansalliseen valtiosääntöön. Suomessa perustuslainmukaisuuden valvonta oli pitkään yksinomaan perustuslakivaliokunnan tehtävä. Kansainvälisessä talousoikeudessa tuomioistuimilla ja vastaavilla elimillä on valta tulkita ja ratkaista kansainvälisiä sopimuksia koskevia kysymyksiä. Euroopan unionissa EU-tuomioistuimen rooli on rinnastettavissa valtiosääntötuomioistuimeen. Vaikka unionin tuomioistuin ei voi velvoittaa muuttamaan unioninoikeuden kanssa ristiriidassa olevaa kansallista lainsäädäntöä, se pyrkii varmistamaan, ettei sellaista talousoikeudellista lainsäädäntöä panna toimeen, joka olisi ristiriidassa Euroopan unionin oikeuden kanssa[278]. Suomessa on kuitenkin havaittu tuomiovallan kasvu, joka on seurausta niin sisäisen oikeusjärjestyksen muutoksesta kuin kansainvälisessä oikeudessa tuomioistuimille annetun vallan välittymisestä kansalliseen oikeusjärjestelmään. Kansallisten tuomioistuinten on esimerkiksi EU-oikeuden etusijaperiaatteen mukaisesti syrjäytettävä kotoperäinen, kansallisen lainsäätäjän antama normi, jos se on ristiriidassa EU-oikeudellisen normin kanssa. **Kaarlo Tuori** arveleekin EU:n jäsenyyden lisänneen myös kansallisen tuomioistuinlaitoksen painoarvoa kansanedustuslaitokseen nähden[279] ja saman johtopäätöksen on ilmaissut myös **Juha Lavapuro***: Olennaista unionioikeuden merkitykselle on, että sen kautta kansallisten tuomioistuinten asema oikeusjärjestyksen sisäisessä institutionaalisessa hierarkiassa vahvistuu väistämättä*[280]*.* Tätä ilmentänee perustuslakiin kirjattu, ja edellä esille tuotu perustuslain etusijaperiaate.

> Suomessa perustuslain tulkinta ja perustuslaillisuuden valvonta perustuu edelleen ensisijaisesti perustuslakivaliokunnan harjoittamaan ennakolliseen valvontaan, ja

[275] Ks. esim. HE 9/2012 vp, TaVL 21/2012 vp.
[276] Ks. esim. Tuori 2007, 281.
[277] Lavapuro 2009a, 65.
[278] Tapauksia, joissa on pyydetty ja/tai saatu unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu, ks. esim. KHO 2011:118, KHO:2012:12, KHO:2011:95.
[279] Tuori 2005, 1027.
[280] Lavapuro 2010, 15.

perustuslakivaliokunnan antamiin lausuntoihin lakien perustuslainmukaisuudesta. Kyseenalaisiakin esimerkkejä kansallisen tuomioistuimen oikeudenkäytöstä suhteessa perustuslakivaliokunnan valtaan löytyy, kun tarkastellaan esimerkiksi korkeimmassa oikeudessa käsiteltyä tapausta yksityisestä pysäköinninvalvonnasta. Kysymys oli siitä, oliko auton pysäköimisellä alueella syntynyt *pysäköimistä koskeva sopimus* ja korkeimman oikeuden kannan mukaan näin oli[281]. Perustuslakivaliokunnan mukaan kysymyksessä on julkisoikeudellinen suorite, josta tulee säätää lailla. Lakia yksityisestä pysäköinninvalvonnasta ei ollut tuolloin olemassa. Perustuslakivaliokunnan esityksen mukaan myöhemmin tehty yksityisen pysäköinninvalvonnan salliva lakiesitys olisi tullut hylätä, koska se sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävän tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle[282]. Kysymys oli siten korkeimman oikeuden ja perustuslakivaliokunnan välisestä vaikutusvallasta eduskunnan tekemiin päätöksiin. Perustuslakivaliokunta on Suomessa ensisijainen perustuslakia tulkitseva elin, mikä ei käytännössä toteutunut, mutta toisaalta tapauksessa eduskunnan lainsäädäntövalta ei tullut kyseenalaiseksi.[283]

Myös WTO:n riitojenratkaisumenettelyn vaikutukset ulottuvat Suomeen välillisesti Euroopan unionin kautta. Suomi ei itse ole ollut menettelyssä mukana, mutta Euroopan unioni on ollut kantajana 86 tapauksessa, vastaajana 70 tapauksessa ja kolmantena osapuolena 114 WTO:n riitojenratkaisuelimessä käsitellyssä tai käsittelyssä olevassa tapauksessa[284].

Monet ylimpiä valtiosuhteita koskevat kysymykset liittyvät vallankäytön kulttuurin muutokseen, joka heijastuu myös Suomessa läpikäytyihin hallintouudistuksiin, joita käsitellään lyhyesti seuraavassa.

4.3.8 Hallinto- ja palvelu-uudistukset, vallankäyttö ja vallankäytön kulttuuri

Suomessa on hallitusten toimesta tehty merkittävää hallinnollista uudelleenorganisointia 1980-luvun lopulta alkaen. Vuonna 1984, **Kalevin Sorsan** pääministerikaudella, asetettiin hallinnon hajauttamisen komitea, jonka tehtävänä oli pohtia keskushallinnon keventämistä, hallinnon tuottamien palvelujen laadun parantamista hajauttamalla hallintoa alue- ja paikallishallintoihin sekä esimerkiksi

[281] KKO:2010:23.
[282] PeVL 57/2010 vp.
[283] Myöhemmin pysäköinninvalvontalakia lähdettiin korjaamaan eduskunnassa siten, että se täyttää perustuslain 124 §:n vaatimukset (OM 9/41/2012).
[284] Tilanne 11.4.2012. Tapaukset löytyvät osoitteesta: http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/european_communities_e.htm#dda_docs (11.4.2012).

valtionohjauksen vähentämistä[285]. Seuraavan pääministerin aikana hallintouudistusta jatkettiin. **Harri Holkerin** hallitus (1987–1991) linjasi hallitusohjelmassaan tarpeen uudistaa kansallisia rakenteita: *Kansainvälisen työnjaon kehittyminen, talouden yleismaailmallinen rakennemuutos ja kansainvälistyminen muuttavat elämäntapamme perustaa. Kansallisen kulttuurin ja identiteetin sekä taloutemme perustan vahvistaminen edellyttävät kykyä vastata rakennemuutoksen haasteisiin ja tarttua sen tuomiin mahdollisuuksiin. Suomalaisen tiedon ja osaamisen merkitys on ratkaisevaa.*[286] Hallinnon kehittäminen muodosti hallitusohjelmasta merkittävän osan. Julkisen hallinnon kehittämisessä pidettiin lähtökohtana osallistumisjärjestelmien parantamista ja kannustavuutta siirtämällä päätöksentekoa lähemmäksi kansalaisia.

Holkerin hallituksen aikana merkittävää julkisen hallinnon muutosta merkitsi liikelaitosuudistus[287] ja valtion liitelaitoksia koskevan lain (627/1987) säätäminen joka salli niin sanotuille palveluntuottajille laajan taloudellisen ja toiminnallisen autonomian[288]. Posti- ja telelaitos sekä valtion rautatiet muuttuivat liikelaitoksiksi vuonna 1990. Seuraava vaihe hallintouudistuksessa alkoi **Esko Ahon** hallituskaudella (1991–1995): Yleinen talouspolitiikka oli muutospaineen alla taloudellisen laman johdosta ja laman voittamiseksi tuli parantaa valtion kilpailukykyä toimeenpanemalla mittavat taloudelliset säästötoimet. Taloudellisiin tavoitteisiin tuli päästä parantamalla markkinatalouden toimivuutta.[289] Liikelaitostamista seurasi Ahon kaudella yhtiöittäminen ja hiljalleen yhtiöitettyjen toimintojen yksityistäminen, joihin liitetyt toimenpiteet kasvoivat **Paavo Lipposen** toimiessa pääministerinä vuosina 1995–2003. Julkisen hallinnon omistuksen purkaminen jatkuu 2000-luvullakin ja valtion taholta tapahtuva omistusohjaus valtion vielä toistaiseksi omistamissa yhtiöissä ei ole merkittävää[290].

Uudistusten tavoitteena on ollut supistaa julkista sektoria, vähentää hallinnon byrokraattisuutta, tehostaa hallintoa ja tehdä siitä taloudellisempaa. Tulosohjaus, markkinamekanismien käyttöönotto ja yleensäkin yksityiseltä sektorilta omaksutut hallinnon ohjaukseen, toimintaan ja johtamiseen liittyvät toimintatavat lisääntyivät. Kysymyksessä on globaali trendi, joka oli Suomessa omaksuttu 1980-luvulla, mutta joiden omaksuminen sai lisämotiivia ja -vauhtia, kun lama kuritti julkista sektoria.

---

[285] Ks. KM 1986:12.
[286] Pääministeri Halli Hokkerin hallituksen ohjelma 30.4.1987.
[287] Ks. Valtion liikelaitoskomitean mietintö 1985:2.
[288] Ks. laki valtion liikelaitoksista (627/1987) 4 §.
[289] Ks. Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991.
[290] Omistusohjaus nousee julkisessa keskustelussa esille erityisesti silloin, kun valtionomisteinen yhtiö irtisanoo työntekijöitä tai yhtiön johtajille annetaan bonuksia – mahdollisesti keskellä säästötoimia ja yt-neuvotteluja. Ks. esim. *Iltalehti:* Finnair sitoutti johtoa huikeilla lisäbonuksilla. 7.3.2012.

Hallinnon ja johtamisen muutokset kertovat uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) oppien rantautumisesta Suomeen. Uusi julkisjohtaminen on liitettävissä, vaikkei aivan yksiselitteisestä, uusliberalismiin, jota monet pitävät juuri sinä globaalina trendinä, joka muovaa julkista sektoria ympäri maailmaa.[291] Suomessa uuden julkisjohtamisen omaksuminen on osin tapahtunut kansallisten poliitikkojen ja asiantuntijoiden näkemysten johdosta, mutta vaikutteita on saatu ulkomailta. Julkisen hallinnon supistamisesta ja karsimisesta, säästötoimenpiteistä sekä julkisten palvelujen kilpailuttamisesta ei kuitenkaan ole kysymys pelkästään kansallisesta projektista tai OECD:n suositusten toteuttamisesta: kansainväliseen talousoikeuteen sitoutumisen kautta Suomi sitoutui ulkoistamisen, yksityistämisen ja kilpailuttamisen politiikkaan. Esimerkiksi julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä on viitattu niin Euroopan unionin säädöksiin kuin WTO:n julkisia hankintoja koskevaan sopimukseen[292]. Hankintalakia sovelletaan kaikilla julkisen sektorin osa-alueilla, niin valtiossa, kunnissa, seurakunnissa sekä valtion liikelaitoksissa.

Hallinto- ja palvelukulttuurin muutos voidaan yhdistää edellä käsiteltyihin valtiosäännön perusperiaatteisiin: Kysymys ei olekaan ainoastaan hallintotehtävistä ja palveluntuotannosta, vaan myös vallanjaosta ja kansansuvereniteetista. Kuten **Kaarlo Tuori** on tuonut esille *Euroopan yhdentyminen ja globalisoitumiskehitys nostaa esiin kysymyksiä alueellisesta hallinnosta ja alueellisesta itsehallinnosta: keskushallinnon ja paikallishallinnon välisestä vallanjaosta, julkisen ja yksityisen sektorin välisestä vallanjaosta, jonka julkisten tehtävien privatisoiminen on ajankohtaistanut*[293]. Julkisen hallinnon ja palveluntuotannon taloudellistamisen ja toimintojen tehostamisen, uuden julkisjohtamisen myötä, yksityisen sektorin saama valta on merkittävästi kasvanut.

Kappaleessa 5 perehdytäänkin lisää niin kysymykseen, mitkä ovat yksityistämistredin tosiasialliset vaikutukset taloudellisuuteen ja tehokkuuteen, sekä mikä on uuden hallintokulttuurin yleinen hyväksyttävyys.

---

[291] Ks. esim. Niemelä 2008, 12–13 Johtamisen kehittämisestä valtionhallinnosta, ks. esim. Temmes – Kiviniemi – Peltonen 2001.
[292] Ks. HE 50/2006 vp.
[293] Tuori 2005, 1027.

5. Taloudellisen konstituution legitimaatio ja justifikaatio Suomessa

5.1. Taloudellisen konstituution legitimiteettikysymys

Tässä luvussa arvioidaan edellä esitettyjä globaalin talouden ja kansainvälisen talousoikeuden vaikutuksia kansalliseen taloudelliseen konstituutioon ja valtiosäännön perusperiaatteisiin luvussa 2 esitettyjen valtiosäännön legitimiteettiehtojen näkökulmasta. Palautetaan ensin mieleen legitimiteettiehdot:

1. legitimiteettiehto: Onko valtiosääntö säädetty oikeassa järjestyksessä?
2. legitimiteettiehto: Onko valtiosääntö vaikuttavaa, eli vastaako valtiosääntötodellisuus kirjoitettua valtiosääntöä ja toteutuuko valtiosääntöoikeus myös tavoitteiltaan?
3. legitimiteettiehto: Vastaako pintatason valtiosääntö sisällöltään oikeuden syvempien tasojen ainesta? Onko valtiosääntö sisällöltään yleisesti hyväksytty, eli toimiiko valtiosäännön pintatason ja sen oikeuskulttuurin sekä oikeuden syvärakenteen välinen rajoitussuhde?

Kansainvälisen talousoikeuden ja taloudellisten sääntelytrendien seurauksena oikeuden pintatasolla on nähtävissä paljon merkittäviä muutoksia myös siinä, millaisina valtiosäännön perusperiaatteet ymmärretään: Kansainvälisen talousoikeuden heijastama valtiosäännön muodollinen ja aineellinen legitimiteettiperusta, sekä talousliberaali valtiosääntönäkemys heijastuu myös kansalliseen oikeuteen, joka näkyy uudenlaisena suhtautumisena valtion taloudelliseen tehtävään. Miksi tämän uudenlaisen valtiosääntelyn ja modernin taloudellisen konstituution legitimiteettiä ei voi olettaa ilman tutkimusta? Useat syyt antavat olettaa, että asiaa tulee tutkia tarkemmin. Esimerkiksi ensimmäisen legitimiteettiehdon näkökulmasta potentiaalinen ongelma piilee siinä, miten kansainvälinen talousoikeudellinen sääntely on hyväksytty osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Erityisesti Euroopan unioni sekä Euroopan rahaliitto ovat nykyään huomattava kansallisen suvereniteetin rajoittaja, mutta liittymisprosessin legaliteetti herättää paljon kysymyksiä[294].

Kansainvälisen sääntelyn sekä sääntelystandardien seurauksena valtiosääntöoikeudellista sääntelyä löytyy muualta, kuin varsinaisesta valtiosäännöstä. Samalla kun valtio ja poliittinen valtiosääntö ovat muuttuneet,

[294] Ks. 5.2.1.

perustuslain vakaus on kuitenkin pyritty säilyttämään. Tässä on menty jopa niin pitkälle, ettei perustuslakiin ole välttämättä kirjattu keskeisiä valtiosäännöllisiä seikkoja, jos niiden pysyvyydestä tai vaikutuksista ei olla oltu varmoja. Perustuslain toisen legitimiteettiehdon näkökulmasta pitkälle menevä stabiliteetin tavoitteleminen ei ole kuitenkaan täysin legitiimiä. Perustuslaki tuntuu aivan olevan ainakin yhden askeleen jäljessä valtiosääntötodellisuudesta: esimerkiksi Suomen jäsenyys Euroopan unionissa kirjattiin perustuslakiin yli kymmenen vuotta jatkuneen keskustelun jälkeen. Toiseen legitimiteettiehtoon liittyy myös kysymys valtiosäännön vaikuttavuudesta: Ovatko valtiosäännössä ilmaistut perusperiaattet ja valtiosäännölle asetetut tavoitteet toteutuneet? Toteutumista vaikeuttaa toki se, jos valtiosääntö ei edusta vallitsevaa reaalista valtiosääntöä, mutta esille nousee myös kysymys julkilausuttujen valtiosäännölle asetettujen tavoitteiden toteutumisest:. Esimerkiksi perustuslain 2.2 § ilmaisee kansanvallan vaatimuksen, johon sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Miten kansanvallan periaatteen toteutumiseen ovat vaikuttaneet esimerkiksi päätösvallan siirtäminen kansainvälisille organisaatioille sekä hallinto- ja palvelutehtävien yksityistäminen? Toteutuvatko taloudellisuuden ja tehokkuuden vaatimukset, jotka toimivat legitimiteettiperustana julkisten tehtävien luovuttamisen kansainvälisille elimille tai yksityisille tahoille?

Kolmannen legitimiteettiehdon kohdalla voidaan kysyä, ovatko nämä edellä mainitut aineelliset ja muodolliset legitimiteettiperusteet, sekä valtiosäännössä havaitut muutokset, yhteneviä oikeuskulttuurin ja oikeuden syvätason kanssa? Mikä on talousliberaalin valtionäkemyksen suhde kansalaisyhteiskunnassa elävän oikeuskäsitykseen, sen näkemykseen valtiosäännön aineellisesta legitimiteetistä? Valtiosäännössä on ollut nähtävissä muutos hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon, mutta onko tämä se valtiosääntötodellisuus, jossa suuri osa suomalaisista elää tai haluaisi elää? Mikäli näin ei ole, justifikaatiosuhteessa on ongelmia ja tällöin esille nousee kysymys oikeuden rajoittussuhteesta: Jos oikeuden pintataso kehittyy välittämättä yhteiskunnallisesta muutosvastarinnasta, joka automaattisesti sisältyy vallitsevan oikeuskulttuuriparadigman muodostamiin vakiintuneisiin rakenteisiin, valtiosäännön pintatason uudistumisprosessi pyrkii etenemään liian nopeasti tai väärään suuntaan oikeuskulttuurin ja oikeuden syvätason suhteen. Demokratiaperiaatteen ja oikeuden itserajoitusperiaatteen on tarkoitus pyrkiä estämään tällaista kehitystä. Sedimentaatio- ja justifikaatioprosessin väliset ristiriidat ilmenevät kansalaisten yhteiskunnallisessa toiminnassa ja julkisessa keskustelussa: Kuten luvussa 2 tuotiin esille, **Kaarlo Tuorin** mukaan tällaisia

legitimiteettiongelmia heijastavia ilmiöitä voivat olla esimerkiksi kansalaistottelemattomuus ja omatuntoon perustuva kieltäytyminen[295].

Näitä ja muita kansallisen modernin taloudellisen konstituution legitimiteettikysymyksiä, lainsäädäntöprosessin legaliteetista aina mahdollisiin legitimiteettiongelmia heijastaviin yhteiskunnallisiin signaaleihin saakka, lähdetään seuraavaksi käsittelemään hieman tarkemmin.

5.2 Taloudellisen konstituution legitimiteetti Suomessa.

5.2.1 Taloudelliseen konstituutioon sitoutuminen

Tapoja, jolla kansallisvaltio mainitsee kansainvälisen oikeuden, kansainvälisten elinten lainsäädäntövallan ja niiden vaikutukset kansalliseen valtiosääntöön valtiosäännössään/perustuslaissaan tuskin löytyy kahta samanlaista mallia.[296] Suomessa sitoutuminen kansainväliseen oikeuteen on toteutettu pitkälti supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä ja poikkeuslaeilla. Suomen omaksuma tapa kansainvälisten sopimusten hyväksymiseksi, vaikuttaa vähintäänkin erikoiselta: Perustuslaki kanssa ristiriidassa olevat kansainväliset velvoitteet tunnustetaan perustuslainvastaisiksi, mutta liitetään osaksi valtiosääntöä poikkeuslailla. Näin perustuslain sisältö ei varsinaisesti muutu. Tällaisen prosessin legitiimisyydestä voi olla montaa mieltä:

> --- niissä valtioissa, joissa toimivallansiirrot kansainvälisen velvoitteen perusteella ovat perustuslain nimenomaisesti tuntemia ja toteutettavissa perustuslain siihen tarkoitukseen osoittamassa menettelyssä, ne ovat siirtoina aineellisten edellytysten täyttyessä perustuslain mukaisia. Kotimainen järjestelmä, jossa turvaudutaan supistettuun perustuslainsäätämisjärjestykseen ja poikkeuslakiin, puolestaan merkitsee sitä, että toimivallan siirron katsotaan olevan perustuslain kanssa ristiriidassa. Tällä erolla on huomattava periaatteellinen merkitys. Supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä voimaan saatetut velvoitteet jäävät ikään kuin perustuslain ulottumattomiin. Niiden katsotaan olevat [sic] perustuslain kansa ristiriidassa ja siis jo lähtökohtaisesti aineellisesti valtiosäännön vastaisia.[297]

Perustuslakiin kirjattu kansainvälisyysperiaate pehmentää tätä ristiriita: Kun tunnustetaan, *että Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi* (PeL 1.3 §).

[295] Tuori 2000, 261.
[296] Ks. esim. Peters 2007, 260–266.
[297] Salminen 2009, 280–281.

Kansainvälisyysperiaatteen perusteella voidaan tulkita kansainväliset sitoumukset Suomen perustuslain mukaiseksi, jolloin on mahdollista hyväksyä ne tavallisella lainsäätämisjärjestyksellä, ellei kysymyksessä ole merkittävistä suvereniteetti- tai muista perusperiaatteiden muutoksista.

Vaikka nykyään kansainvälisiä velvoitteita implementoidaan tavallisella lainsäätämisjärjestyksellä, tai viimeistään poikkeuslailla, Euroopan unioniin liityttäessä kysymys oli kuitenkin niin merkittävästä valtiosääntöä muuttavasta seikasta, että jäsenyyskysymyksestä järjestettiin neuvoa-antava kansanäänestys lokakuussa 1996: 56,9 % äänestäneistä kannatti liittymistä. EU-jäsenyydellä vaikuttaisi olevan näin vankka demokraattinen tuki. Mutta kolikolla on kääntöpuolensa: **Arvo Myllymäen** mukaan pääministerien **Esko Aho** ja **Paavo Lipponen** toiminnan johdonmukaisuus ja samoin koko päätöksenteko talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen osalta on altis valtiosääntökritiikille[298]. EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislailla (1540/1994) tehtiin hänen mukaansa tosiasiallisesti jo talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen kattava aukko perustuslakiin. *Tämä valtiosääntöoikeudellinen seikka jäi tuolloiselta pääministeriltä huomaamatta. Esko Ajo esitti eduskunnalle lausuman, joka oli käsitettävissä niin, että vasta myöhemmin ja erikseen päätettäisiin liittyykö Suomi lainkaan talous- ja rahaliittoon*.[299] Eduskunnan tuli voida päättä vielä erikseen talous- ja rahaliiton etenemisestä, mutta tosiasiassa Suomi ei tehnyt jäsenyysneuvotteluissa mitään oikeudellista varaumaa suhteessa talous- ja rahaliittoon. Uusille jäsenvaltioille ei edes annettu mahdollisuutta tehdä varausta talous- ja rahaliiton suhteen.[300] Suomi oli siten sitoutunut talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen, ja sopimus tulkittiin kansallisellakin tasolla myöhemmin velvoittavaksi myös EMU:n osalta. Mutta harva kansanedustajat ja äänestäjä käsitti, että unionijäsenyys sisältäisi myös talous- ja rahaliiton jäsenyyden. Tämä oli Myllymäen mukaan varsin ymmärrettävää, sillä asia ei ollut millään tavalla esillä valtioneuvoston kansalaisille jakamassa EU-tietopaketissa[301].

Euroopan unionin oikeuteen sitoutuminen on monella tavalla ollut kyseenalaista: Voidaan jopa kysyä, rikottiinko sen yhteydessä kansallista lakia, ei ainoastaan suvereniteettiperiaatteen osalta, vaan oliko koko prosessi lainvastainen? Liittymisprosessissa ilmenneet kyseenalaiset seikat voidaan äärimmillään nähdä laillisuusperiaatteen ja demokratiaperiaatteen laiminlyöntinä, ja koko prosessia

[298] Myllymäki 2010, 150, ks. Myllymäki 2010, 151–152.
[299] Myllymäki 2010, 151.
[300] Myllymäki 2010, 150–151.
[301] Myllymäki 2010, 167.

illegitiiminä. Käytännössä kuitenkin, rippumatta siitä, hyväksytäänkö kansainväliset sopimukset poikkeuslailla vai tavallisella lailla, lähtökohtana on, että kunhan tämä hyväksymisprosessi on käyty läpi oikeassa lainsäädäntöprosessissa, kansainvälinen oikeus on sitovaa. Prosessiteknisestä näkökulmasta erikoinen ongelma on, että vaikka Suomi sitoutuisi omaa lainsäätämisjärjestystään rikkovalla tavalla kansainväliseen sopimukseen, sopimusta tulee joka tapauksessa noudattaa kansainvälisessä oikeudessa korkean tulkintaperiaatteen aseman saaneen sopimus sitoo – periaatteen perusteella. Näyttää siltä, että loppujen lopuksi ei ole väliä, onko kansainvälinen sopimus hyväksytty oikeassa järjestyksessä: Valtion tulee noudattaa sitä joka tapauksessa! Tämä on erikoinen huomio niin kansan- kuin valtionsuvereniteetin näkökulmasta. Suvereniteetin näkökulmasta toinen mielenkiintoinen argumentti on, että vaikka jäsenhakemuksen aikaan unioniin liittymistä vastustajat argumentoivat jäsenyyden olevan valtiosäännön suvereniteettiperiaatetta vastaan, Euroopan unionin jäsenyys on voitu tulkita jopa kansallisen suvereniteetin vahvistumisena, kun Suomi osallistuu yhteistoiminnan kautta sellaisiin päätöksiin, joihin se joka tapauksessa joutuisi sopeutumaan[302]. Sama koskee myös muita kansainvälisiä järjestöjä ja niiden liittymissopimuksia.

Unionin kohdalla kysymys on kuitenkin merkittävästä toimivallan siirrosta eikä siitä, kuinka paljon unionin toimivalta loppujen lopuksi vaikuttaa kansalliseen valtiosääntöön, ole tälläkään hetkellä tietoa: Euroopan unioni on evoluutionsa aikana ottanut itselleen jatkuvasti perussopimuksen tulkinnan kautta enemmän valtaa. Esimerkiksi Euroopan unionin oikeusperiaatteet, kuten ensisijaisuus- ja unioninoikeusmyönteisen tulkintaperiaatteet syntyivät unionin tuomioistuinkäytännössä. Periaatteiden oikeudellisesta sitovuudesta ja vaikutuksista ei sovittu unionissa demokraattisen päätöksenteon kautta, eikä niihin ole haettu hyväksyntää jäsenvaltioilta. Unionin toimivallan kasvattamisella pyritään usein vastaamaan ajankohtaisiin ongelmatilanteisiin, jolloin valtioilla on tosiasiallisesti hyvin vähän mahdollisuuksia pohtia vaihtoehtoja lisärajoitteiden asettamisesta suvereniteetilleen:

> Viime aikojen kansainvälinen finanssikriisi on nostanut esiin kysymyksen tehokkaampien yhteisövaltuuksien tarpeesta EU:n taloudellisen hyvinvoinnin takaamiseksi. EU:ssa on parhaillaan valmisteilla ja käsittelyssä säännöksiä jäsenvaltioiden talouskehityksen tarkemmasta seurannasta ja valvonnasta. Tässä on myös nähty uusia aineksia liittovaltiokehityksen voimistumiselle.[303]

[302] Hakapää 2010, 77. Ks. PeVL 14/1994 vp.
[303] Hakapää 2010, 77 alava. 3.

Euroopan unionin vaikutusvallasta ei ole epäilystä kansalaisten keskuudessa: 77 % vuonna 2011 tehtyyn EVA:n *Maailman paras maa* -kyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että EU vaikuttaa paljon maassamme tehtäviin poliittisten päätösten sisältöön. Kansalaisten arvio osunee oikeaan, sillä Suomessa ei tätä nykyä voi olla säännöstöä, joka olisi ristiriidassa EU-säännöstön kanssa[304]. Vuonna 2001 julkaistun EVA:n *Erilaisuuksien Suomi* -kyselytutkimuksen mukaan, jo silloin kuusi kymmenestä (61 %) piti EU:n vaikutusta Suomessa tehtäviin päätöksiin liiallisina[305]. Finanssikriisi ja sen vaikutukset eivät ole nostaneet EU:n suosiota:

> Suomessakin suomut näyttäisivät ainakin osittain pudonneen silmiltä, sillä siinä missä kaksi vuotta sitten lähes joka toinen ajatteli eurosta ja EMU-jäsenyydestä olevan Suomelle hyötyä talouskriisin oloissa, näkee nyt huomattavasti harvempi, neljä kymmenestä (38 %), euron ja EMUn olevan maallemme hyödyksi tämänhetkisessä taloustilanteessa. Lähes yhtä suuri osuus (37 %) katsoo eurosta ja EMUsta koituvan maallemme nykyoloissa haittaa ja näin ajattelevien osuus on kaksinkertaistunut viime mittauskerrasta.[306]

Kansansuvereniteettiperiaatteen ja demokratiaperiaatteen pohjalta olisikin hyvä käydä julkista keskustelua, oli lopullinen päätös sitten unionin toimielimen, valtioneuvoston, eduskunnan tai kansan: Vuonna 2011 tehdyn kyselyn mukaan nimittäin 92 % vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että poliitikkojen ja puolueiden tulisi kertoa kansalle paljon nykyistä selkeämmin, millaista politiikkaa he harjoittaisivat tultuaan valituksi[307]. Jäsenäänestyksen jälkeen monista unionia ja integraatiota, sekä unionin perustuslain säätämisen yhteydessä käydyissä keskusteluissa, on kuitenkin heijastunut jonkinlainen kansallisen konsensuksen hakeminen, tai ehkä jopa keskustelemattomuuden kulttuuri: vuonna 2006 tehdyn ISSP-tutkimusohjelman *Valtion vastuu ja tehtävät* –raportissa julkaistun mielipidekyselyiden mukaan 75 % vastaajista oli sitä mieltä, *ettei kaltaisillani ihmisillä ole mitään sananvaltaa siihen, mitä EU päättää*[308].

Demokratian ja kansansuvereenisuuden puute ei ole yksinomaan unionista lähtöisin pidettävänä ongelmana. Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA:n vuonna 2011 julkaiseman kyselytutkimuksen mukaan vain 13 % kyselyyn vastanneista arvioi äänestäjillä ja kansalaismielipiteellä olevan paljon sanomista siihen, millaisia poliittisia päätöksiä maassamme tehdään. Selväsanainen tulos saadaan myös arvi-

[304] Haavisto-Kiljunen 2011, 18.
[305] Haavisto-Kiljunen 2001, 18.
[306] Haavisto-Kiljunen 2011, 36–37.
[307] Haavisto-Kiljunen 2011, 15.
[308] Virta 2007, 32.

oitaessa tilanteen hyväksyttävyyttä: 69 % vastanneista katsoi, että äänestäjä ja kansalaismielipide vaikuttavat päätöksiin liian vähän. Tulos oli huomattavan yhdenmukainen koko väestössä: sukupuolella, iällä, koulutuksella, ammattiasemalla, tai asuinpaikalla ei ollut suurta vaikutusta tulokseen. Puoluekanta hajotti eniten vastanneita, pääasiassa siten, että kyselyä toteutettaessa silloisten oppositiopuolueiden (SDP, VASL, PERUS) kannattajat pitivät äänestäjien ja kansalaismielipiteen vaikutusta päätöksiin 18–61 prosenttiyksikköä enemmän liian vähäisinä.[309]

Julkista keskustelu hankaloittaa, ei ainoastaan kansallinen kulttuuri, vaan se, miten kansainvälisten sopimusten kautta valtion suvereenia toimivaltaa ja päätöksentekovaltaa, sekä oikeudellista sääntelyvaltaa on siirretty ylikansallisille elimille. Nämä elimet eivät yleensä ole edustuksellisia eivätkä välttämättä edes poliittisia siinä suhteen, että päätösten valmistelusta keskusteltaisiin julkisesti. Esimerkkinä voidaan mainita vuonna 2012 paljon julkisessa keskustelussakin esillä ollut monenkeskinen, kansainvälinen Tuoteväärennösten torjuntaa koskeva ACTA-sopimus (Anti-Counterfeiting Trade Agreement): EU:ta edusti sopimuksen salaisissa valmisteluissa komissio, joka käsitteli asiakirjoja suljeutuin ovin, kunnes parlamentti vaati saada asiakirjat yleisön tutustuttavaksi[310].

Kansainvälisten talousorganisaatioiden yhteydessä puhutaankin usein demokratiavajeesta, ja suorastaan demokratiakriisistä. Ainoastaan Euroopan unionilla on parlamentti, jonka jäsenet valitaan jäsenvaltioissa välittömillä vaaleilla. Mutta parlamentin valta ei ole unionin piirissä verrattavissa kansallisiin parlamentteihin, vaan unionissa poliittinen päätösvalta on jaettu parlamentin, komission ja ministerineuvoston kanssa. Päätöksenteosta on tullut kasvavassa määrin suurten jäsenvaltioiden pelisäännöillä pelaamista[311] sekä suuryritysten harjoittaman lobbauksen värittämää.

> Case lobbaus. Lobbaus on yritysten ja talouselämän järjestöjen epävirallinen vaikuttaminen valtiovaltaan ja muihin lainsäätäjiin. Euroopan unionin parissa lobbaus on jo hyvin organisoitua: unionin tiiviissä läheisyydessä työskentelee yritysten ja järjestöjen palkkaamia lobbauksen ammattilaisia, jotka pyrkivät vaikuttamaan lainsäätäjiin. Oikeustaloustiedettä ja yhteisöoikeutta tutkinut **Heikki Toiviainen**, on muun muassa nostanut esille sen, että *EU:n hallinnollisissa tiloissa kokoontuu suurten eurooppalaisten yritysten muodostama yhteinen "klubi" jonka*

[309] Haavisto-Kiljunen 2011, 22–23, kuvio 8. Samansuuntaisia tuloksia, ks. Virta 2007, 20.
[310] KOM(2008)0229, *Perttu Pitkänen/IT-viikko*: EU-parlamentti haluaa ACTA:n salat julki. 10.3.2010.
[311] ISSP-tutkimukseen vastanneista 82 %, että EY:n suurilla jäsenvaltioilla on liikaa valtaa, ja vastaavasti pienillä jäsenvaltioilla katsotaan olevan liian vähän valtaa (68 %) (Virta 2007, 30, ks. kuvio 14 s. 32).

tavoitteena on painostaa muun muassa EY:n yhteisö- ja kilpailuoikeuden kehittämistä yritysten taloudellisesti painottuneiden etujen mukaisiksi.[312] *Yhdysvalloissa yritysten nykyisin harjoittama lobbaustoiminta on organisoidumpaa, vivahteikkaampaa ja mielikuvituksellisempaa kuin vastaava eurooppalainen edunvalvonta*[313]. Koska vaikuttaminen on epävirallisia, yritysten ja muiden tahojen vaikutukset Euroopan unionin ja muiden kansainvälisten organisaatioiden sääntelyyn eivät ole jäljitettävissä. Herää ksysymys, missä kulkee lobbauksen ja lahjomisen välinen raja.

Euroopan unioni on yleisesti pyrkinyt kunnostautumaan korruption kitkennässä – yhteisön toimintaan osana kuuluvaa lobbausjärjestelmää ei virallisten orgaanien taholta nähdä aiheuttavan huolta. *The Sunday Times* – sanomalehden toimittajat olivat esiintyneet lobbareina ja tarjosivat rahaa europarlamentaarikoille tuolloin käsiteltävänä olevien pankkilakien muuttamiseksi suotuisammaksi. Kolme edustajaa suostui ja kaksi heistä erosi toimestaan tämän seurauksena. Muun muassa suomalainen europarlamentaarikko **Satu Hassi** vaati tuolloin lobbareiden rekisteröintiä.[314] Kaiken kaikkiaan unionin parlamenttia koskeneen kohun seurauksena komissio julkaisi korruption vastaisen ohjeistuksen, joka kohdistettiin parlamentille, Eurooppa-neuvostolle sekä Talous- ja sosiaalikomitealle[315]. Euroopan Unionin toiminnassa on aikaisemmin väitetty ilmenneen jopa *korruptiota*[316]: The Sunday Timesin esiintuomaan tapaukseen liittyi myös suomalainen rakennusurakoitsija, joka oli valittanut urakan saamiseksi vaaditusta ennakkomaksusta Euroopan Unionin komission petoksen vastaiselle yksikölle.

Vaikka erinäisiä demokratisoimishankkeita on toimeenpantu niin EU:n kuin WTO:n parissa[317], suurin osa suomalaisista oli vuonna 2006 ISSP – tutkimusohjelman kyselyn mukaan sitä mieltä, että poliittisella eliitillä ja monikansallisilla yrityksillä on liikaa vaikutusvaltaa Euroopan unionissa, kun taas tavallisilla kansalaisilla on 77 % vastanneiden mukaan vähiten vaikutusvaltaa[318]. Euroopan unionin kohdalla kyselyn mukaan on siis olemassa demokratiavaje. Tosin suomalaisista vain noin puolet oli kyselyn perusteella itse kiinnostuneita EU:n politiikasta*:* Kansalaisilla siis koetaan olevan vähiten vaikutusvaltaa, mutta toisaalta kansalaisia ei EU:n politiikka kovin paljon kiinnostakaan. Kumpi oli syy ja kumpi seuraus jäi tutkimuksessa avoimeksi. [319]

---

[312] Toivainen 2002, 185. Ylikansallisten yritysten lobbauksesta EU:ssa kriittisesti: ks. CEO 1999.
[313] Toivainen 2002, 186. Ks. Harvey 2008, 97.
[314] *Helsingin Sanomat / Sipilä, Annamari*: Lakeja rahalla. 27.3.2011.
[315] KOM(2011) 308.
[316] *The Sunday Times*: More arrests over EU bribes. 1.4.2007.
[317] Ks. edellä 3.2.3.
[318] Virta 2007, 30.
[319] Virta 2007, 32.

Vaikka ISSP – kyselyn mukaan kansalaisten mielestä eliitillä ja monikansallisilla yrityksillä oli liikaa vaikutusvaltaa, tämä ei kuitenkaan ole suorassa yhteydessä siihen, kuinka asianmukaisena käytäntönä lobbausta pidetään: Mielipiteet jakautuivat kahtia siten, että 36 % vastaajista piti lobbaamista asianmukaisena toimintana, ja 35 % vastaajista ei[320]. Intressiryhmien vaikutusta ei siis pidetä yksiselitteisesti kielteisenä, mutta niillä nähdään olevan liikaa valtaa tavalliseen kansaan verrattuna. Saman tutkimuksen mukaan nimittäin 63 % vastaajista oli sitä mieltä, että EU:n tulisi päätöksenteossaan aina asettaa kansalaisten mielipiteet etusijalle[321]. Kansalaisilla tulisi vastaajien enemmistön mukaan olla myös oikeus pyytää EU:n laajuista kansanäänestystä joistain asiasta, jota he pitävät tärkeänä, kuten uusi perustuslaki ja unionin laajentuminen[322].

Kaikki kansalaiset eivät pidä päätöksenteon siirtymistä kansalaisilta asiantuntijoille yksinomaan huonona asiana. Yhteiskunnan taloudellistumisen ja taloudellisen konstituution piirteinä tuotiin aiemmin esille päätösvallan siirtyminen virkamiehille, asiantuntijoille ja tuomareille. Ensinnäkin, vaikka kansalaisten enemmistön mielestä kansalaisilla tulisi olla enemmän suoria vaikutusmahdollisuuksia unionin päätöksentekoon, vuonna 2006 tehdyn kyselyn mukaan 41 % vastaajista katsoi, etteo EU:n kaltainen laaja ja monimutkainen poliittinen järjestelmä olisi tehokas, mikäli kansalaiset pääsisivät vaikuttamaan suoraan päätöksentekoon. Tämä antanee legitimiteettiä myös tuomareiden kasvaneelle vallankäytölle Euroopan unionissa, ja Suomessa: Tuomarit ovat oikeusjärjestelmän tehokkaan toteutumisen tae. Mielenkiintoista kuitenkin on, miten tätä mieltä olivat erityisesti akateemisesti koulutetut, suuressa kaupungissa asuvat, esimiestehtävissä toimivat sekä kokoomuksen kannattajat. Näistä väestöryhmistä selkeästi yli puolet oli täysin samaa mieltä tai samaa mieltä väitteen *EU:n kaltainen laaja ja monimutkainen poliittinen järjestelmä ei olisi tehokas, mikäli kansalaiset pääsisivät vaikuttamaan suoraan päätöksentekoon*, kanssa.[323] Onko kysymys sittenkin siitä, että unionin päätöksenteko edustaa kansallisen eliitin intressejä niin hyvin, etteivät sosio-ekonomisesti hyvään asemaan kuuluvat henkilöt tunne tarvetta vaikuttaa päätöksentekoon? Vai onko heidän näkemyksensä unionin päätöksenteon tehokkuustarpeesta ja tehokkuuden mahdollisuuksista vain realistisemmat, kuin muilla kansalaisilla?

[320] Virta 2007, 35.
[321] Virta 2007, 35.
[322] Virta 2007, 38.
[323] Virta 2007, 36, kuvio 17.

Toiseksi päätöksenteon siirtymistä poliitikoilta virkamiehillä ei kansalaisten parissa nähdä välttämättä huonona asiana, sillä Suomessa yleisesti luottamus virkamiehiin päätöksentekijöinä on hyvä, ja suurempi kuin poliitikkoihin kohdistuva luottamus. Peräti puolet vuonna 2006 toteutetun kyselyn vastaajista katsoi, että valitut kansanedustajat eivät edes pyri pitämään vaalilupauksiansa.[324] Samalla poliitikkojen vaikutus päätöksentekoon nähdään yleisesti heikkona: Peräti kaksi kolmasosaa (63 %) vuonna 2011 toteutettuun kyselyyn vastanneista katsoo, että Suomea hallitsee virkamiesten ja ”korkeiden herrojen” epävirallinen ryhmittymä[325]. Siitä huolimatta, että luottamus poliitikkoihin ei ole erinomainen, niin poliitikkojen kuin virkamiesten korruptioon sekaantumista ei vuonna 2006 pidetty merkittävinä: Suomalaisia poliitikkoja ja virkamiehiä pidetään vähemmän korruptoituneina kuin EU:n poliitikkoja ja virkamiehiä, mutta kaiken kaikkiaan vastaajat näkevät sekä suomalaiset että EU:n poliitikot ja virkamiehet varsin positiivisessa valossa suhteessa sekaantumiseen korruptioon, poliitikkojen ja virkamiesten välillä ei muodostu eroja[326].

5.2.2 Taloudellisen konstituution tehokkuus ja vaikuttavuus

Suomen perustuslain kokonaisuudistuksen esitöissä korostettiin, miten maassamme on pidettyä tärkeänä, että perustuslaki on normatiivinen. Kaikki julkisen vallan käyttö on voitava johtaa perustuslaista ja siitä ilmenevän vallankäytön järjestyksen ja valtiotodellisuuden tulisi vastata toisiaan.[327] Valtiosääntötodellisuudessa tosiasiasiallisen poliittisen päätöksentekojärjestelmän ja perustuslakien tulisi tämän perusteella olla jatkuvassa vuorovaikutussuhteessa keskenään. Mutta kuten edellä on tullut esille, ja kuten **Arvo Myllymäki** on asian ilmaissut, *perustuslaista ilmenevät valtiollisen vallankäytön järjestelmä ja tosiasiallinen yhteiskunnallinen vallankäyttö voivat kuitenkin erkaantua toisistaan. Tällöin koko valtiosääntö kadottaa legitimiteettinsä.*[328] Merkkinä toisen legitimiteettiehdon puutteista voidaan pitää sitä, että vuoteen 2011 saakka maininta Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa puuttui perustuslaista: Perustuslakiin ei uudistuksen yhteydessä aluksi kirjattu EU-jäsenyyttä, eikä EU:n finanssi- ja lainsäädäntövallan piirteitä. Mutta, kuten edellä on kuvattu, ja kuten Myllymäki on asiaa kuvaillut, *Suomi ”hyppäsi liikkuvaan junaan”, kaikkia unionijäsenyyden vaikutuksia ei ollut edes mahdollista tiedostaa*[329].

---

[324] Virta 2007, 20.
[325] Haavisto—Kiljunen 2011, 16.
[326] Virta 2007, 29.
[327] HE 1/1998 vp, 5.
[328] Myllymäki 1998, 281.
[329] Myllymäki 2010, 268.

Vuonna 2012 voimaan tullessa perustuslain osittaisuudistuksessa (4.11.2011/1112) kirjaus jäsenyydestä viimein liitettiin perustuslakiin. Voisi sanoa, että unionijäsenyyden vaikutukset on tiedostettu. Perustuslain osittaisuudistuksen esitöissä todettiin, että *EU-jäsenyydestä on johtunut useita poikkeuksia muun muassa perustuslaissa säädettyyn julkisen vallan käyttöön niin lainsäädäntö-, toimeenpano- kuin tuomiovallan alalla. Tällä perusteella jäsenyydellä Euroopan unionissa on keskeisempi merkitys perustuslain sääntelyn, sen tulkinnan ja koko oikeusjärjestyksen kannalta kuin nykyisen perustuslain unionin jäsenyyden nimenomaisesti mainitsevat säännökset näyttävät osoittavan*[330]. Perustuslaista ei aiemmin tullut selville laillisesta ja todellisesta julkisen vallan käytön järjestyksestä Suomessa[331]. Perustuslain osittaisuudistus korjasi osittain tämän puutteen, mutta muun kansainvälisen vallankäytön osalta, niiden auktoriteetti tukeutuu yksinomaan perustuslain 1.3 pykälässä mainittuun kansainvälisyysperiaatteeseen.

Tätä tosiasiallisen valtiosäännön ja perustuslain erkaantumiseen on vaikuttanut todennäköisesti se, miten perustuslakiuudistuksen esitöissä korostettiin perustuslain suhteellista pysyvyyttä[332]. Vaikka perustuslakimuutosta koskevissa esitöissä korostettiin myöhemmin sitä, että perustuslain tulisi antaa oikea kuva valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista (täydellisyysperiaate)[333], perustuslain pysyvyydestä tuli kokonaisuudistuksen aikaan suorastaan itseisarvo, joka vaatii muutosehdotusten minimointia. Tämä ei ole vaikeaa perustuslain väljän kirjoitusasun, esitöiden perusteluiden suppeuden sekä poikkeuslakimenettelyn ansiosta: perustuslain kirjaimen pysyessä ennallaan, siihen liitetyt käytännöt, sovellutukset ja tulkinnat voivat merkittävästi vaihdella. Lisäksi poikkeuslakimenettely kätkee Suomen valtiosääntöön yllätysmomentin, vaikka sen käyttöä onkin uudessa perustuslaissa rajoitettu.[334]

Euroopan unionin vaikutuksesta myös tasavallan presidentin, pääministerin, ja valtiovarainministerin sekä eduskunnan ja valtioneuvoston keskinäinen suhde muuttui ajan myötä siten, ettei kirjoitettu valtiosääntö pysynyt perässä[335]. Valtasuhteisiin tehtiin virallisia muutoksia perustuslain osittaisuudistuksella (1112/2011), mutta lopputulos on enintään tyydyttävä. Sama koskee oikeudellista normihierarkiaa[336]. Kuten **Tuomas Ojanen** on asian ilmaissut, *Suomen perustuslaki*

---

[330] HE 60/2010 vp.
[331] Sipponen 2009, 290–291.
[332] Ks. esim. HE 1/1998 vp, PeVM 5/2005 vp, PeVM 10/2006 vp.
[333] PeVM 5/2005 vp, 2.
[334] Saraviita 2000, 4.
[335] Ks. Myllymäki 2010, 323.
[336] Lisää normihierarkian muutoksista, ks. Ojanen 2001, 20–22.

ilmentää kaiken kaikkiaan varsin niukasti ja puutteellisesti sitä varsin mullistavaa vaikutusta, joka kansainvälistymisellä ja varsinkin Euroopan unionin jäsenyydellä on ollut Suomen valtiosääntöön[337]*.* **Antero Jyrängin** näkemyksen mukaan perustuslain arvovaltaa murretaan tahallisesti, jos oikeudelliseen valtiosääntöön puututaan syvällisesti ja jätetään perustuslain teksti samalla koskemattomaksi[338].

Toinen näkökulma käsiteltävänä olevaan legitimiteettiehtoon on se, toteutuuko lainvalmistelussa ja lainsäädännössä esille tuodut lakien tosiasiallinen tarkoitus ja tavoitteet. Modernin taloudellisen konstituution, talousliberaalin valtiosääntelytrendin sekä kansainvälisen talousoikeuden aineellinen legitimiteetti perustuu niiden tavoitteeseen edistää taloudellista hyvinvointia, vakautta sekä yhteiskunnallista rauhaa, ja nähin tavoitteisiin pyritään sääntelystandardien avulla.

Lainsäädännölle asetetut standardit ovat neutraalisuus, joustavuus, tehokkuus, vaikuttavuus. Markkinaehtoisen päätöksenteon kasvu on lisännyt lainsäädännön oikeustaloustieteellistä punnintaa: uusien lakien kustannus-hyöty – analyysiä niiden tehokkuuden ja vaikuttavuuden selvittämiseksi. Oikeustaloustieteelliset perustelut lainsäädännössä ovat lisääntyneet, erityisesti Euroopan unionin vaikutuksesta. Suomessa lainvalmistelua oikeustaloustieteen näkökulmasta on tutkinut oikeustaloustieteen professorinakin toimiva **Kalle Määttä**[339]. Hän analysoi tutkimuksessaan sitä, miten talousteoria ja taloustieteen tutkimustulokset ilmenevät kotimaisissa lainvalmistelutöissä, ja miten taloudellista argumentointia olisi mahdollista hyödyntää enemmänkin. Myös OECD:n yhteistyössä Euroopan komission kanssa tekemän maatutkimuksen mukaan tehokkaampi sääntely hyödyttäisi Suomen julkistaloutta, kilpailukykyä, innovaatiota ja tuottavuutta: suomalaisessa sääntelyssä tulisi parantaa yrittäjyyteen ja suoda parempi toimintaympäristö yritystoiminnalle ja tavoitella tehokkaampaa hallintoa. Paremmasta sääntelystä olisi hyötyä myös julkisten palvelujen uudistamisessa ja laadukkaiden palvelujen ylläpitämisessä. Raportissa toivotaan esimerkiksi, että runsaasti resursseja sitovaa lainvalmistelua kehitetään, samoin kuten hyöty-kustannusperiaatteen käyttöä lainvalmistelussa.[340] Määtän tekemät huomiot vastaavat ainakin joltain osin OECD:n tekemän maatutkimuksen tuloksia:

---

[337] Ojanen 2001, 147.
[338] Jyränki 2003, 222.
[339] Määttä 2009.
[340] OECD 2010. Parempi sääntely Suomessa – ote OECD:n raportista (epävirallinen käännös) on luettavissa oikeusministeriön kotisivuilta osoitteessa:
http://www.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURIapptype=BlobServer&SSURIcontainer=Default&SSURIsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline;%20filename=OECD_k%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6s_230310.pdf&SSURIsscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1266335754985&blobhedername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf (4.4.2012).

Talousoikeudellista argumentaatiota ei Suomessa hyödynnetä hallituksen perusteluissa, vaikka niitä löytyy lainsäädännön taustalta, ja lainsäädäntötyössä tehtävä kustannus-hyöty – analyysi on puutteellista: Kansallisessa lainvalmistelussa niin taloudelliset kuin muut perusteet ja tavoitteet voivat lain esitöissä jäädä hämäriksi, jos niitä eksplikoidaan ylipäänsä lainkaan[341]. Kansallisessa lainvalmistelussa ei siis vielä omaksuttu oikeustaloustieteellistä argumentointia, mutta suunta on oikeustaloustieteen kasvava rooli.

Lainvalmistelutöissä lakiesitysten perustelut on kasvavassa määrin myös oikeudellisia: Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että sääntely sopeutetaan EU:n oikeutta vastaavaksi ja vain tämä tuodaan esille, vaikka perustelut olisivat perimmältään yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden sanelemia. Määtän mukaan onkin *sanottavissa, että lakiesitysten perustelut ovat liikaa juridisoituneet ja huomiota tulisi kiinnittää olennaisesti enemmän niihin yhteiskunnallisiin tarpeisiin, joita varten lakeja säädetään*[342]. Tämä ilmiö vastaa Suomessakin jonkin verran keskustelua herättänyttä politiikan oikeudellistumista: Oikeudellinen sääntelyvalta ei kumpuakaan enää lainsäädännöstä ja oikeuspolitiikasta, vaan aiemmin tehdyistä juridisista ja taloudellisista sitoumuksista[343]. Jälleen lain tosiasialliset tavoitteet ja perustelut eivät selviä kansallisesta lainsäädäntötyöstä. Nämä lainsäädännölliset puuutteet tarjoavat myös mahdollisuuksia intressipolitiikan harjoittamiselle. Oikeustaloustieteellisessä lainvalmistelussa lähtökohtana on sen rationaalisuus ja se, että lainsäädäntö palvelee yleistä etua, mutta rationaalisen päätöksenteon potentiaalinen mahdottomuus sekä lainsäädännössä mukana olevien intressiryhmien vaikutus herättävät epäilystä lainsäädännölle asetettujen standardien ja tavoitteiden toteutumisesta, ja siten lainsäädännön legitimiteetistä[344].

Yhtä merkittävä kysymys taloudellisen konstituution legitimiteetin näkökulmasta kuitenkin on, kykeneekö moderni taloudellinen konstituutio ja kansainvälinen talousoikeus toteuttamaan sille asetetut tavoitteet? Esimerkiksi julkilausuttuna päämääränä 1950-luvulla taloudellisessa yhdentymisessä oli valtioiden taloudellisen riippuvuussuhteen syntyminen, ettei valtioiden välisiä sotia enää syttyisi. Kun 1980-luvulle saakka taloudellisen yhteistyön tavoitteena oli talouskasvu ja täystyöllisyys, 1990-alkuun mennessä kansainvälisen talouden keynesiläinen politiikka vaihtui uudenlaiseen paradigmaan, jonka tarkoituksena oli estää taloudellisten kriisien ja

[341] Määttä 2009, 17.
[342] Määttä 2009, 15–16.
[343] Ks. esim. OMTR 2002:7, 95.
[344] Ks. esim. Pakarinen 2012, 81.

valuuttakriisien syntyminen. Uuteen paradigmaan kuului talouskasvu, matala inflaatio, pieni julkinen sektori ja avoimet, kilpailulliset markkinat. Näiden toteutumisesta seuraisi globaali rauha, vakaa talous ja hyvinvoinnin kasvu.

Ensinnäkin suurilta sodilta on Euroopassa vältytty, eikä Suomen oli tarvinnut osallistua taisteluihin konfliktin suorana osapuolena. Mutta kaikki maat, jotka ovat sitoutuneet kansainväliseen talouteen, eivät ole välttyneet sotimiselta: 2000-luvulla muun muassa Ranska, Yhdysvallat, Hollanti, Iso-Britannia, Saksa ja Australia osallistuivat sotatoimiin Irakissa ja Afganistanissa. YK:n monikansallisten rauhaturvajoukkojen kautta aseellisissa konflikteissa on ollut myös muiden maiden edustajia. Taloudellinen yhteistyö, kommunismin romahtaminen ja ”historian loppu” evät siis ole riittäneet estämään konflikteja ja sotia[345], vaan niiden syiksi on jopa epäilty kansainvälisen talousjärjestelmän aiheuttamaa eriarvoisuutta, talousjärjestelmän länsimaisuutta sekä sen ehdottomuutta.

> Varsin todennäköistä on, että taloudellinen eriarvoisuus sekä kulttuuriset ja uskonnolliset eroavaisuudet ovat osasyitä nähtyyn väkivaltaan ja ihmisoikeusloukkauksiin. Yhdysvaltoihin 9.11.2001 tehdyn terroristi-iskun taustalla voidaan nähdä kansainvälisen yhteisön rakenteellinen epäoikeudenmukaisuus ja epätasa-arvoisuus. Terrorismi-isku oli seurausta länsimaisen talouden ja kulttuurin ylivallasta, jota iskusta vastuun ottanut järjestö vastusti.[346] Terrorismin vastainen sota yhdisti monia kansainvälisiä yhteisöjä, kun taas toisaalta se jakoi maailman *heihin* ja *meihin*. Valtiot joutuivat punnitsemaan asemaansa ja käytännössä tähän punnintaan vaikuttivat paljon taloudellis-poliittiset suhteet sodan puolella oleviin suurvaltoihin.
>
> Sotien syyt ja seuraukset ovat aiheuttaneet sisä- ja ulkopoliittista huojuntaa sodissa mukana olevissa – tai niistä pois jättäytyneissä – valtioissa. Esimerkiksi Saksassa niin työministeri **Franz Josef Jung**, joka sodan aikana oli työskennellyt puolustusministeri, kuin presidentti **Hurst Köhler** erosivat Afganistanin sotaan liittyneiden lausuntojensa aiheuttaman keskustelun johdosta[347]. Hollannissa Afganistanin operaation jatkamiseen liittynyt kiista kaatoi maan hallituksen[348].

---

[345] History, however, refused to lie down and die. In Eastern Europe, many old tensions and rivalries - ethnic, political and geographical - bubbled to the surface. Despite all efforts to stop them, a number of bloody conflicts would flare up in the next few years. Lähde: http://www.osce.org/who/timeline/overview (27.3.2012).

[346] Hakapää 2010, viii, 8. Terrorismin vastaisen sodan – doktriinin runsaasta käytöstä Yhdysvaltojen ja liittolaisten osalta seurasi myös, että monet muut maat, erinäisten motiivien vaikutuksesta ovat suorittaneet aseellisen hyökkäyksen ja perustelleet sitä terrorismin vastaisella sodalla ja ennaltaehkäisyllä.

[347] *YLE Uutiset*: Saksan työministeri eroaa Afganistan-kohun vuoksi. 27.11.2009. *YLE Uutiset*: Saksan presidentti eroaa Afganistan-lausuntojen takia. 31.5.2010.

[348] *YLE Uutiset*: Hollanti ennenaikaisiin vaaleihin Afganistanin kiistan takia. 20.2.2010.

> Sotiin liittyvät moitteet puolin ja toisin ovat myös kiristäneet jonkin verran valtioiden suhteita Amerikassa ja Euraasiassa.
>
> Sotien estämisessä kansainvälinen taloudellinen yhteistyö ei siten ole onnistunut: globaali talous ja teknologinen kehitys itse asiassa mahdollistavat konfliktit mahdollistamalla niin pääsyn konflikteja lietsoviin ideoihin, rahoitukseen sekä aseisiin[349].

Kansainvälinen talousjärjesteömä ei ole onnistunut ehkäisemään myöskään taloudellista epävakautta, vaan valtiot ovat ajautuneet säännöllisin väliajoin taloudellisiin kriiseihin. Viimeisin näistä on vuonna 2007 Yhdysvalloista alkanut finanssikriisi ja sitä seurannut globaali taantuma, sekä euroalueen vuonna 2010 alkanut velkakriisi.

Kriisien syistä voidaan olla eri mieltä, mutta suomalaisilla on suhteellisen vahvoja mielipiteitä markkinoiden kyvystä tuottaa niin yhteiskunnallista hyvinvointia, talouskasvua kuin tasa-arvoa: Vuonna 2011 tehdyn kyselyn mukaan yli puolet vastaajista oli sitä mieltä, että markkinavoimien ja politiikalle asetettujen taloudellisten reunaehtojen vaikutus poliittisiin päätöksiin on Suomessa liian suuri[350]. Tavallaan markkinajärjestelmään uskotaan, mutta ei siihen, että se täyttäisi kaikki siihen kohdistetut vaatimukset: Vain kuudesosa (16 %) suomalaisista katsoo, että markkinatalous toimii Suomessa hyvin kaikkien kansalaisten parhaaksi. Enemmistö (55 %) kiistää asian, nähden parantamisen varaa joko markkinatalouden toimivuudessa tai sen kyvyssä palvella kaikkien suomalaisten intressejä. Asenteet eivät ole tältä osin juuri muuttuneet viimeisten viidentoista vuoden aikana. Tämä viittaa siihen, että suomalaisten suhdetta markkinatalouteen leimaa tietynasteinen skeptisyys – tai suoranainen kyynisyys.[351] Samalla kuitenkin 69 % vastaajista on sitä mieltä, että vapaa kilpailu markkinoilla on kansalaisten ja kuluttajan etu, sillä se laskee hintoja[352]:

> Kokonaisuutena katsoen suomalaiset eivät siis näyttäisi kiistävän markkinatalouden tehokkuutta ja sen kautta saatavissa olevia hyötyjä. Kansan luottamusta markkinavoimat – ja mekanismit – eivät sitä vastoin saa. Suomalaisten valtaenemmistö haluaa pitää markkinavoimat ”koko kentän vartioinnissa”, jotta

[349] OECD 2012.
[350] Haavisto—Kiljunen 2011, 18–19.
[351] Haavisto—Kiljunen 2011, 29–30.
[352] Haavisto—Kiljunen 2011, 30–31.

> mahdollisilta markkinoiden ylilyönneiltä ja muilta haittavaikutuksilta voitaisiin välttyä.[353]

Kilpailuvaltiossa markkinatalous ja talouskasvu nähdään edellytyksinä hyvinvoinnille ja kilpailukyvylle. Kansalaiset kuitenkin suhtautuvat skeptisesti talouskasvun oletukseen: Vuonna 2011 34 % väestöstä oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä sen väitteen kanssa, että ihmisten hyvinvoinnin jatkuminen voi perustua vain taloudelliseen kasvuun[354]. Loput olivat enemmän tai vähemmän skeptisiä. Luottamus talouskasvuun on laskenut 1990-luvulta.[355] Suuri osa (72 %) vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että pyrkimällä jatkuvaan taloudelliseen kasvuun ihminen tuhoaa vähitellen luonnon ja lopulta myös itsensä[356].

Hyvinvointiin ja talouskasvuun läheisesti liittyvät tavoitteet ovat köyhyyden poistaminen ja eriarvoisuuden vähentäminen. Liberaalissa markkinatalousjärjestelmässä tuloeroihin suhtaudutaan kuitenkin paljon myönteisemmin, kuin esimerkiksi hyvinvointivaltion talouspolitiikassa: Tuloerojen nähdään kannustavan taloudellista kasvua ja siksi niitä ei pidetä kielteisinä. Empiirinen tutkimus on kyseenalaistanut tämän oletuksen ja väittää, että suuret tuloerot saattavat aiheuttaa jopa taloudellisia kriisejä:

> Kansainvälisen valuuttarahaston taloustieteilijät **Michael Kumhof** ja **Romain Rancière** tutkivat Yhdysvaltain markkinoita ja kahta tähän asti suurimpia talouskriisejä vuosilta 1929 ja 2008. Kummassakin tapauksessa taloudellista romahdusta edelsi jakso, jolloin tuloerot kasvoivat jatkuvasti, kunnes lopulta rikkain viisi prosenttia väestöstä omisti 34 prosenttia kokonaisvarallisuudesta. Samaan aikaan yksityissektorin lainojen osuus BKT:sta kaksinkertaistui: Heikommassa asemassa olevat joutuivat rahoittamaan elämänsä lainoilla, joita eivät kyenneet maksamaan takaisin ja talousjärjestelmä romahti. Ratkaisuksi taloustieteilijät ehdottavat sitä, että työntekijöille maksetaan niin paljon palkkaa, ettei heidän tarvitse rahoittaa elämäänsä lainavaroin. Kumhof ja Rancière eivät usko, että palkan noustessa myös kulutus ja sen myötä talouskasvu automaattisesti kasvaisivat, sillä tutkimuksen mukaan rikkaiden kulutus kasvoi hitaasti, sillä he pääasiassa sijoittivat ylimääräisen rahansa.[357]

Suomessa politiikka oli pitkään edullista talouskasvun kannalta, mutta **Samuli Skurnik** on nostanut esille, että kansallisen menestyksen hintana on vinoutunut

---

[353] Haavisto—Kiljunen 2011, 31.
[354] Haavisto—Kiljunen 2011, 78.
[355] Haavisto—Kiljunen 2001, 76.
[356] Haavisto—Kiljunen 2011, 78.
[357] GEO 8/2011: Tuloeroilla yhteys romahduksiin; Kumhof—Ranciére 2010. Ks. myös Stiglitz 2010.

yhteiskunnallinen tulonjakomalli, joka muuttui yhä vinommaksi 1990-luvun laman aikana suureksi nousseen työttömyyden jäätyä pysyväksi ongelmaksi ja alueellisten erojen jyrkentyessä[358]. Tuloerot ovat Suomessa kasvaneet kiihtyvää vauhtia[359]: Samalla talouskasvu on ollut hitaampaa, jopa negatiivista, mikä herättää kysymyksen siitä, miten tulisi perustella tätä trendiä? Kansalaisten suhtautuminen tuloerojen kasvuun ja siitä seuraavaan eriarvoisuuteen on kääntynyt jo oikeastaan huoleksi: Kolme neljästä (73 %) vuonna 2011 tehtyyn kyselyyn vastanneista katsoi, että taloudellinen ja sosiaalinen eriarvoisuus väestöryhmien välillä on kasvanut maassamme liian suureksi[360].

Tulonjaon ja eriarvoisuuden kysymystä voidaan lähestyä myös kansainvälisestä näkökulmasta. Klassisen taloustieteen perusteesien mukaan, pienten ja köyhien valtioiden ainoa ”selviytymismahdollisuus” on kansainvälinen kauppa. Globalisaation oikeutus nykymuodossaan perustuu osin myös taloustieteen uusklassisen talousteorian kasvuteoriaan, jonka mukaan köyhät maat saavuttavat rikkaampia maita ajan kuluessa. Tämän teorian perusteella oikeutetaan joskus paljonkin valtioidenvälistä eriarvoisuutta. Kiinnikuromisen ilmiö voidaan nykytutkimusten valossa liittää kuitenkin vain tiettyyn historialliseen vaiheeseen, eikä ole yleistettävissä nykytilanteeseen: **Mark Rogers** on empiirisessä tutkimuksessaan päätynyt lopputulokseen, että ei ole olemassa todisteita siitä, että köyhät maat kokisivat voimakkaamman taloudellisen kasvun, kiinnikuromisen ja että ekonomisteilla on tässä suhteen liian suppea käsitys kansantaloudellisesta kasvusta.[361] Myös **David Dollar** ja **Aart Kraay** ovat päätyneet Maailmanpankille tekemässä tutkimuksessaan kumoamaan joitain köyhien maiden talouskasvuun liittyviä yleistyksiä. Heidän tutkimustensa mukaan 1970–80 -luvulla globalisaatiokehitykseen mukaan päässeet maat, kuten Kiina ja Intia ovat hyötyneet globaalista talouskasvusta, ja tämä on myös selkeästi havaittavissa: Aasian maat ovat kirineet ja joissain tapauksessa ohittaneet länsimaat taloudellisessa menestyksessä. Mutta tämä kehitys ei ikävä kyllä ole yleistettävissä, sillä myöhemmin kansainväliseen talouteen integroituneet maat, kuten monet entiset siirtomaat, eivät ole hyötyneet talouskasvusta: Etelä-Amerikan, Keski-Aasian ja Afrikan maat vaan ovat pudonneet kauemmas jälkeen talouden ja hyvinvoinnin kehityksessä.[362]

---

[358] Skurnik 2005, 113.
[359] *Helsingin Sanomat / Jyri Raivio*: Suomi ykkönen tuloerojen kasvuvauhdissa. 13.11.2008.
[360] Haavisto—Kiljunen 2011, 112–113.
[361] Rogers 2003, 84–97. Hämäläinen–Heiskala 2004, 21. Ks. Lisää Hämäläinen–Heiskala 2004 21–29.
[362] Dollar—Kraay 2001.

Finanssikriisistä seurasi myös, että yrityksiin, erityisesti pankkeihin sekä rahoitus- ja luottolaitoksiin syötettiin paljon julkisia varoja erilaisten lainojen ja tukien muodossa niiden pelastamiseksi (bailout)[363]. Tämä ei käy yksi yhteen talousliberaalin markkinanäkemyksen kanssa, jossa yleensä huonosti liiketaloutensa hoitaneen yritys kaatuu, mikäli ei saa enää tarvitsemaansa lainaa markkinoilta. Kyseisten yritysten ei kuitenkaan voitu kansantalouden näkökulmasta antaa kaatua, jolloin julkisen vallan väliintuloa pidettiin välttämättömänä. Bailout oli erityisesti Yhdysvaltalainen käytäntö, mutta vastaavia nähtiin myös Euroopassa. Tavallaan bailoutiin on rinnastettavissa myös se, miten euromaita jouduttiin lainoittamaan jäsenvaltioiden ja Euroopan keskuspankin varoin, kun esimerkiksi Kreikka oli ajautua konkurssiin[364].

Yhteenvetona voidaan sanoa, että, vaikka kansainvälinen talous on onnistunut lisäämään globaalia rauhaa, talouskasvua ja hyvinvointia, se ei ole täysin kyennyt täyttämään sille asetettuja tavoitteita. Tästä seuraa, että vaikka kansalaiset hyväksyisivät tavoitteet, joihin taloudellisella konstituutiolla tähdätään, mutta jos he eivät yksiselitteisesti hyväksy keinoja, joilla niihin pyritään, voi olla vaikeaa perustella suurelle yleisölle 1980-luvulta saakka harjoitetun talouspolitiikan jatkamista. Erityisesti yhteiskunnallisen tilanteen ollessa taloudellisesta epävakaudesta johtuen suhteellinen kriittinen, kansalaisten havaitsemiin ongelmiin puutumatta jättäminen voi johtaa kansainvälisen talousjärjestelmän legitimiteettikriisiin, joka heijastuu kansallisvaltioissa niiden paikallisen tilanteen mukaan.

Suomessa valtiosäännön legitimiteettiä voidaan pitkälti perustella oikeusjärjestelmän sisäisillä tekijöillä, mutta Euroopan unionilla on käytännössä yhtä merkittävä vaikutus: tällöin Suomeen heijastuvat erityisesti euromaiden tapahtumat. Mutta globaaleista legitimiteettiongelmista seuraa varmasti ennemmin tai myöhemmin lieveilmiöitä myös Suomessa. Siksi myös seuraavassa luvussa, jossa tarkastellaan lähemmin erityisesti erilaisten mielipidetutkimuksissa ja tilastoissa julkaistujen tulosten kautta kansalaisten suhdetta valtiosäännön substanssikysymyksiin, tuodaan esille joitain kansainvälisiä esimerkkejä.

5.2.3 Valtiosäännön yleinen hyväksyttävyys

Kolmas legitimiteettiehto koskee valtiosäännön justifikaatiota eli yleistä hyväksyttävyyttä. Valtiosääntöoikeuden yleinen hyväksyttävyys liittyy sen substanssiin: Onko valtiosääntö sisällöltään sellainen, että se edustaa oikeuskulttuurin ja yhteiskunnan keskeisiä valtionäkemyksiä sekä arvoja?

[363] Ks. Klabbers 2011, 16. Kriittisesti tukitoimista, esim. Sorkin 2010, Harvey 2008, 91–93.
[364] Ks. edellä 4.3.2.

Kansainvälistymiskehityksen seurauksena oikeuden pintataso on muuttunut nopeaa tahtia osin kansallisvaltion ulkosyntyisistä syistä. Kun kansainväliseen talousoikeuteen ja taloudellisiin sääntelytrendeihin liitty vielä edellä kuvattuja ongelmia demokratiaperiaatteen toteutumisen kannalta, voi kuvitella, että rajoitussuhde ei kykene täyttämään tehtäväänsä. Lisäksi voidaan kysyä, edustaako kansainvälisen talousoikeuden liberaalin valtiosäännön oikeudelliset itserajoitusperiaatteet, kansalaisten näkemystä valtion vallankäytön perusteista ja rajoista.

Suomi tuli hyvinvointivaltiokehityksessä perässä verrattuna muihin OECD- ja pohjoismaihin. Pohjoismaisen yvinvointivaltion idea, johon kuului muun muassa tulonjaon ja muodollisen tasa-arvon, hyvinvointipalvelujen universalismin, täystyöllisyyden ja aktiivisen valtion periaatteet, sisäistettiin Suomessa kuitenkin suhteellisen hyvin[365]. Globalisoituminen ja kansainvälinen talous ovat kuitenkin haastaneet pohjoismaisen hyvinvointivaltion. Kun Suomessa oli laman seurauksena talousvaikeuksia, neuvoja vastaanotettiin OECD:ltä, Euroopan yhteisöltä sekä talous- ja rahaliitolta ja vaikutteita otettiin kansainvälisistä taloudellisista trendeistä: Hyvinvointivaltio alkoi muuttua kilpailuvaltioksi, yhteiskunnan perusrakenteet muuttuivat tavalla jossa kansalaisyhteiskunnan rooli oli ensisijaisesti sopeutuminen. Onkin syytä kysyä, onko suomalainen kansalaisyhteiskunta pysynyt yhteiskunnallisen muutoksen perässä?

Tarkastellaan valtion roolia hyvinvointipalvelujen tuottajana: Keskushallinnossa suuntana on ollut hyvinvointipalveluje yksityistäminen, mutta kansalaisten parissa valtion aktiivinen rooli palvelujen tuottajana ja hyvinvoinnin turvaajana elää kuitenkin vahvana. Esimerkiksi vuonna 2006 *Valtion vastuu ja tehtävät* –raportissa julkaistuun ISSP-kyselyyn 80 % vastanneista oli sitä mieltä että valtion tulisi ehdottomasti järjestää terveydenhuoltoa sairaille ja 84 % vastanneista sitä mieltä, että valtion tulisi järjestää ehdottomasti tai luultavasti kohtuullisen asumistason niille, joilla ei ole varaa[366]. Vuonna 2011 tehdyn EVA:n kyselyn mukaan enemmistö suomalaisista on täysin eri mieltä, tai jokseenkin eri mieltä sen kanssa, että maamme julkisista palveluista suuri osa tulisi ulkoistaa yksityisten palveluntuottajien hoidettavaksi, jotta palveluitten tuotanto tehostuisi. Suomalaisten mielipiteet ovat kärjistyneet 2000-luvulla: Enemmän täysin eri mieltä olevia oli enemmän[367], ja täysin samaa tai jokseenkin samaa mieltä olevia oli vähemmän kuin kertaakaan aiemmin[368].

[365] Kosonen 2001, 155.
[366] Virta 2007, 25.
[367] 24 % vastanneista
[368] Haavisto—Kiljunen 2011, 96. Kysely toteutettu kahden vuoden välein vuodesta 1988 alkaen

Niin hyvinvointipalvelujen tuottamisessa kuin hyvinvoinnin lisäämisessä yleensä valtion roolin toivottaisiin olevan aktiivinen: Esimerkiksi vuonna 2011 83 % suomalaisista painottaisi hallituksen toiminnassa paljon enemmän köyhyyden poistamista/syrjäytymisen estämistä[369]. Vuonna 2006 melkein joka kolmas (31 %) oli sitä mieltä, että valtion tulisi ehdottomasti turvata kohtuullinen elintaso köyhille ja yli puolet sitä, mieltä että näin tulisi luultavasti tehdä[370].

Kun talouspolitiikassa ennen 1980-lukua painotettiin täystyöllisyyden tavoitetta, sai se syrjäytyä alhaisen inflaation tavoitteen tieltä. Suomalaisten mielestä täystyöllisyyden tavoite on kuitenkin edelleen yksi tärkeimmistä tavoitteista, joita kyselyissä on noussut esille: Vuonna 2011 toteutetun kyselyn mukaan 91 % vastanneista halusi työllisyyden parantamisen/työttömyyden vähentämisen painottuvan Suomessa nykyistä enemmän[371]. Myös vuoden 2006 kyselyn perusteella työllisyysohjelmien rahoittamista kannatti selvä enemmistö suomalaisista, 66 % kyselyyn vastanneista, ja esimerkiksi taantuvien toimialojen tukeminen työpaikkojen säilyttämiseksi sai niin ikään kannatusta (52 %)[372]. Saman tutkimuksen mukaan valtion tulisi järjestää työpaikka jokaiselle haluavalla ehdottomasti tai luultavasti 55 % mielestä[373]. Myös yritystoiminnan kasvun tukeminen valtion taholta sai niin ikään kannatusta[374] erityisesti teollisuuden tukeminen uusien tuotteiden ja teknologioiden kehittämiseksi[375]. Valtion nykyinen puuttumattomuuspolitiikka, mitä tulee valtionomisteisten yhtiöiden ja muiden yritysten irtisanomisiin, herätti jonkin verran kriittistä keskustelua keväällä 2012, kun selvisi, että valtionomisteinen lentoyhtiö Finnair Oyj[376] oli aiemmin käynyt yt-neuvotteluja sekä tehnyt merkittäviä säästöohjelmia, samalla kun johtoryhmän kannustepalkkiot tarkoittivat kolmen miljoonan euron lisäbonuksia[377].

Vaikka valtion roolin toivotaan olevan aktiivinen, ei kansalaisten näkemys sen pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle tyypillisestä universalismista saa kuitenkaan kannatusta: Vuonna 2011 56 % vastanneista oli sitä mieltä, että universaaleista palveluista ja tuista tulisi luopua ja ne tulisi kohdistaa niitä eniten tarvitseville ja

---

[369] Haavisto—Kiljunen 2011, 39.
[370] Virta 2007, 85.
[371] Haavisto—Kiljunen 2001, 39.
[372] Virta 2007, 20.
[373] Virta 2007, 25. Väitteen kannalla ehdottomasti 23 %, luultavasti 32 %.
[374] Virta 2007, 25. Väitteen kannalla ehdottomasti 14 %, luultavasti 45 %,
[375] Virta 2007, 20.
[376] Tilikauden päättyessä 31.12.2009 Suomen valtio omisti 55,8 prosenttia yhtiön osakkeista ja osakkeiden tuottamista äänistä. Lähde: http://www.finnairgroup.com/sijoittajat/sijoittajat_4.html (17.4.2012).
[377] Ks. esim. Taustat: Finnairin maine kärsii kohuista. http://www.mtv3.fi/uutiset/taustat.shtml/finnair (17.4.2012).

heikommassa asemassa oleville[378]. Tukien tarveharkinta onkin kasvanut valtion käytännössä. Samalla tuista on pyritty tekemään enemmän niitä saavia aktivoivia, esimerkiksi työttömyystukea ja sosiaaliturvaa hakevat sitoutetaan monesti aktivointisuunnitelmaan, jota tulee noudattaa tuen saamiseksi. Tällaisella aktivoinnilla pyritään puuttumaan ongelmaan, joka liitettiin voimakkaasti hyvinvointivaltioon: Universalismin riskinä nähtiin, että kattava sosiaaliturva ja pitkälle viety yhteiskunnan huolenpito tekevät ihmisistä laiskoja ja aloitekyvyttömiä. Lähes joka toinen vuonna 2011 suoritettuun kyselyyn vastanneista oli samaa mieltä tämän väitteen kanssa (48 %). Eri mieltä on kaksi viidestä (39 %). Tulos on universalismia kohtaan skeptisempi kuin aiempi, vajaat kaksi vuosikymmentä sitten saatujen vastausten perusteella.[379]

Univeralismin lisäksi pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle ominaista oli tosiasiallisen tasa-arvon ajaminen. Suomessa mielipiteet niin kutsutusta positiivisesta erityiskohtelusta eroavat, eikä positiivisen erityiskohtelun ja syrjinnän välisestä rajasta olla yhtä mieltä. Positiivisesta erityiskohtelusta nousi kansallista keskustelua keväällä 2011, kun Perussuomalaisten eduskuntaryhmä[380] julisti tuomitsevansa kaikkinaisen rasismin ja syrjinnän[381]. Julistuksesta seurasi ainakin neljä kannanottoa[382]: Kokoomuksen Nuorten Liiton kannanotossa kaikenlainen positiivinen erityiskohtelu tuomittiin syrjintänä[383], Perussuomalaisten Nuorten kannanotossa Helsingin kaupungin rekrytointipolitiikka tuomittiin rasistiseksi, koska ohjeistuksessa todetaan, että *esimerkiksi työhönotossa voidaan ottaa huomioon hakijan etninen tausta palkkaamalla tehtävään työmarkkinoilla aliedustettuun ryhmään kuuluva henkilö, vaikka tämä ei olisi aivan yhtä pätevä kuin paremmin edustettuun ryhmään kuuluva*"[384]. Demarinuoret ry:n ja Vasemmistoliitto rp:n vastakannanotot taas näkivät positiivisen erityiskohtelun *heikomman tukemisena*, joka kuului hyvinvointivaltioon[385]. Niin ikään Kokoomusnaiset ry tuomitsi

---

[378] Haavisto—Kiljunen 2011, 98.
[379] Haavisto—Kiljunen 2011, 99–100.
[380] 200 kansanedustajasta 39 oli perussuomalaisia, jotka muodostavat Perussuomalaisten eduskuntaryhmän.
[381] Perussuomalaisten eduskuntaryhmän julistus 25.5.2011: Syrjintää, rasismia ja väkivaltaa vastaan. Luettavissa osoitteessa: http://www.perussuomalaiset.fi/ajankohtaista/?issue=912 (31.3.2012).
[382] Myös muita kannanottoja saatettiin esittää eri puoluetahoilta.
[383] Kokoomusnuorten kannanotto 30.5.2011: Syrjintä ei ole koskaan positiivista. Luettavissa osoitteessa: http://www.kokoomusnuoret.fi/syrjinta-ei-koskaan-ole-positiivista/ (31.3.2012).
[384] *Verkkouutiset*: ”Helsinki noudattaa rasistista rekrytointipolitiikkaa” 1.6.2011. Luettavissa osoitteessa http://www.verkkouutiset.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=56093%3Aqhelsinki-noudattaa-rasistista-rekrytointipolitiikkaa (31.3.2012).
[385] Demarinuorten Kontio: Positiivinen syrjintä on hyvinvointivaltion merkki, 30.5.2011. Luettavissa osoitteessa: http://demarinuoret.fi/2011/11/10/77/ (31.3.2012); Perussuomalaiset ja kokoomusnuoret haluavat Suomeen viidakon lait. 31.5.2011. Luettavissa osoitteessa: http://vasemmisto.fi/ajankohtaista/kannanotot/kannanotot-2011/1675-perussuomalaiset-ja-kokoomusnuoret-haluavat-suomeen-viidakon-lait.html (31.3.2012).

kannanoton mediassa[386]. Myös kannanoton ilmaiseman näkemyksen laillisuuteen otettiin kantaa julkisuudessa. Helsingin Sanomat haastatteli kolmea oikeusoppinutta kannanottojen suhteesta oikeuteen ja yleinen kanta oli, että perussuomalaisten eduskuntaryhmän julkilausuma oli niin Suomen perustuslain kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa ristiriidassa. Oikeustieteen professori **Kaarlo Tuori** piti julkilausumaa *erittäin ongelmallisena*, ja valtiosääntöoikeuden professori **Tuomas Ojanen** *kamalana* ja *tuomittavana*. Valtiosääntöoikeuden professori **Veli-Pekka Viljasen** mukaan *julkilausuman toteutuminen johtaisi tasa-arvon olennaiseen heikkenemiseen.*[387]

Hyvinvointivaltioon liittyvien valtion tehtävien kannalta oleellinen kysymys niiden toteutumiseksi on, ollaanko univeraalien palvelujen ja hyvinvointipalvelujen ylläpitämiseksi halukkaita käyttämään siihen tarvittavaa rahaa: 1980-luvun lopulta lähtien julkisen sektorin taloutta on leimannut säästöt ja leikkaukset, joita on tehty niin julkisen sektorin pienentämiseksi, tai valtion verotulojen vähentyessä, joko veronalennusten tai verotuloon vaikuttaneiden ulkoisten syiden seurauksena. *Valtion vastuu ja tehtävät* –raportin mukaan vuonna 2006 julkisten menojen leikkauksia vastusti kuitenkin lähes puolet (42 %) suomalaisista. Erot eri väestöryhmien välillä olivat kuitenkin huomattavat: Naiset vastustivat julkisten menojen leikkauksia selvästi enemmän kuin miehet, ja yleisesti julkisten menojen leikkauksia vastustavat eniten ne ryhmät, joissa julkisen sektorin palvelukset tavalla tai toisella ovat erityisen tärkeitä, kuten esimerkiksi opiskelijat, työttömät, tavalliset palkansaajat ja kuntien työntekijät[388]. Toisaalta valtion velkaantumisen pysäyttäminen tai hillitseminen on niin ikään noussut suomalaisten enemmistön keskuudessa tärkeäksi tavoitteeksi[389]. Miksi tällainen ristiriita, ja onki sille olemassa ratkaisua? Julkisten palvelujen rahoittamiseksi valtio tarvitsee tuloja. Velanottoa ei selkeästi pidetä enää edes kansalaisten keskuudessa pitkäjänteisenä ratkaisuna. Verojen maksamisesta kansalaiset eivät kuitenkaan ole täysin yksimielisiä. Valtiolla verotuksen painopiste on siirtynyt palkkatulojen verotukseen ja yritystoiminnan kilpailukyvyn ja kannattavuuden nimissä pääoma- ja yhteisövero on pyritty pitämään kohtuullisena. Kansalaisten näkemys verotuksesta on tässä suhteessa kuitenkin ollut vuonna 2011 melkein päinvastainen: *Maailman paras maa* -raportin mukaan pääomatuloveroa saisi tuntuvasti korottaa 27 % mielestä ja hieman korottaa 33 %

[386] *MTV3:* Kokoomusnaiset tuohtuivat kokoomusnuorille: Saatte samaa erityiskohtelua, jota vastustatte. 30.5.2011. Luettavissa osoitteessa: http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/kokoomusnaiset-tuohtuivat-kokoomusnuorille-saatte-samaa-erityiskohtelua-jota-vastustatte/2011/05/1337820 (31.3.2012).
[387] *Helsingin Sanomat*: Professorit: Perussuomalaisten rasismijulistus on perustuslain vastainen. 28.5.2011.
[388] Virta 2007, 20–21.
[389] Haavisto—Kiljunen 2011, 39.

mielestä. Ainoa vero, jonka korotukseen suhtauduttiin yhtä myönteisesti, oli alkoholivero. Kolmanneksi korotettavien verojen listalle nousi yhteisöverotus, eli yritysten tulovero.[390] Verotuksen alentamiseen kohdistuu saman kyselyn mukaan jonkinasteista painetta: 41 % vastaajista oli sitä mieltä, että verojen alentamisen tulisi painottua enemmän hallituksen toiminnassa. Mutta huomiota tulee kiinnittää myös siihen, miten viisi vuotta aikaisemmin, vuonna 2006, tätä mieltä oli vielä 57 % vastanneista.[391]

Kokonaisuus on kuitenkin yhä ongelmallinen: hyvinvointivaatimukset vaativat verotuloja, mutta veroalennusvaateet ovat osoittautuneet laajemmiksi kuin valmiudet veronkorotuksiin[392]. Niin ikään ristiriitaa lisää se, että suomalaisista 77 % oli samaa tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että vaikka hyvän sosiaaliturvan ja muiden julkisten palvelujen ylläpitäminen maksaa paljon, Suomalainen hyvinvointivaltio on aina hintansa arvoinen. Luvut ovat hieman laskeneet 2000 -luvun alkupuolelta, mutta nousseet suhteessa 1990-luvun alkupuolelta.[393]

Ristiriidasta huolimatta vertailu 1990-luvun mielipiteisiin, alkaa näyttää siltä että valtio on menossa hyvinvointipalvelujen vähentämisessä ja verojen alentamisessa hiljalleen pidemmälle kuin mihin kansalla on ollut haluja. Miten tämä on mahdollista? Edustuksellisen demokratian periaatteeseen kuuluu se, että demokraattinen legitimaatioketju pysytetään ehjänä: Suomessa demokratia ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet koetaan kuitenkin monella tapaa puutteelliseksi, kuten edellä havaittiin[394].

Olavi Syrjänen kysyi 1990-luvun lopulla kysymyksen liittyen kansalaisten aseman muuttumiseen: *Hallinnossa hyvinvointipalveluihin oikeutetuista kansalaista on tullut hallinnon asiakkaita, joille palveluita markkinoidaan, mutta onko kansailaisasiakkaan asema parantunut?*[395]. Kuluttajademokratia on omiaan trivialisoimaan sekä kansalaisen että julkisen vallankäytön. Asiakkaan ja kansalaisen eron ydin on asenteessa, vastuullisuudessa ja halussa vaikuttaa.[396] Markkinataloudessa kansalaiset eli asiakkaat äänestävät jaloillaan, eivät äänellään. Tällainen kuluttajademokratian ajatus voi tuskin korvata demokratiaa:

---

[390] Haavisto—Kiljunen 2011, 114.
[391] Haavisto—Kiljunen 2011, 41, 44.
[392] Haavisto—Kiljunen 2011, 113.
[393] Haavisto—Kiljunen 2011, 92.
[394] Ks. 5.2.2.
[395] Syrjänen 1998, 309.
[396] Rissanen 2007, 48.

> Kansanvaltaisesti ohjattu ja valvottu sekä oikeusturvan takaava hallinto ei pysty kustannuksissa kilpailemaan markkinatoimijoiden kanssa. Mutta jos emme ole valmiita maksamaan demokratian ja oikeusturvan lisäkustannuksista julkista hallintoa kehitettäessämme, voimme samalla heittää hyvästit demokraattiselle oikeusvaltiolle, poliittisen järjestelmämme normatiivisena kulmakivenä.[397]

> Julkisen hallinnon ohjaaminen halutaan antaa markkinoiden tehtäväksi. Mutta markkinoilla ei käydä demokratiaan olennaisesti kuuluvaa arvo- ja moraalikeskustelua eikä siellä noudateta hallintomenettelylakia. Markkinoiden suhde julkisuuteen määräytyy --- liikesalaisuudesta ja mainonnasta eikä tavoitteesta mahdollistaa julkinen keskustelu yhteisistä asioista.[398]

Edellä esitettyjen tutkimustulosten mukaan yli puolet kansalaisista on pitänyt niin markkinoiden, kuin Euroopan unionin vaikutusta kansalliseen politiikkaan ja päätöksentekoon liian suurina ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia liian vähäisinä. Kansan- ja valtionsuvereniteetista luopuminen markkinoiden hyväksi ei näin ollen ole vakuuttanut suomalaisia täysin.

Vuonna 2011 julkaistun tutkimuksen mukaan suomalaisten suhtautuminen EU-jäsenyyteen oli kuitenkin pääasiassa myönteistä: 37 % vastanneista suhtautui EU-jäsenyyteen myönteisestä, 32 % neutraalisti ja 30 % suhtautuu jäsenyyteen kielteisesti. Samoin tyytyväisiä ollaan ilmeisesti oltu EKPJ:n harjoittamaan rahapolitiikkaa: Kun suomalaiset vielä vuonna 1998 vaativat lähes yhtenä miehenä (89 %), että jäsenvaltioiden tulisi voida vaikuttaa EKP:n politiikkaan, oli näin ajattelevien osuus laskenut 55 prosenttiin vuonna 2007[399]. Tutkimusraportin laatijat, **Ilkka Haavisto** ja **Pentti Kiljunen** epäilivät tämän johtuneet siitä, että suomalaiset olivat tyytyväisiä matalaan korkotasoon. Lisäksi he totesivat, että:

> Kansa osaa ehkä myös aavistaa, että mikäli valtionvarainministerit saisivat näppinsä setelipainokoneen kahvaan tai koron säätönuppeihin, näitä namiskoja kääntelisivät suurten jäsenmaiden edustajat, ei niinkään pienen Suomen edustaja[400].

EU:n hyötyjä pidetään kansan parissa ilmeisesti hieman suurempina kuin haittoja, jolloin eurooppalainen yhteistoiminta ja jaettu suvereenisuus ei suomalaisten mielestä ole ehdottomasti huono asia. Samaa johtopäätöstä tukee myös se, että alle puolet (44 %) suomalaisista oli vuonna 2003 julkaistun Eurobarometrin mukaan sitä

[397] Tuori 1994, 33.
[398] Tuori 1994, 35.
[399] Haavisto—Kiljunen 2008, 35.
[400] Haavisto-Kiljunen 2008, 34–35.

mieltä, että globalisaatiota tulisi säädellä enemmän. Yleinen epäluottamus, jota heijastaa muun muassa WTO:n ja Maailmanpankin kokoontumisten yhteydessä ympäri maailmaa pidettävät mielenosoitukset osoittavat, että globaalissa kansalaisyhteiskunnassa löytyy kuitenkin paljon niitä, jotka suosivat instrumentaalista sääntelyä sekä demokraattisesti valittuja edustajia kansainvälisen oikeuden normien antajina[401]. Eurobarometrin 2003 julkaistun kyselytutkimuksen perusteella unionin kansalaisista 62 % uskoi, että globalisaatioprosessia *voi* säädellä ja 56 % oli sitä mieltä, että globalisaatioprosessia *tulisi* säädellä enemmän.. Tutkimuksen mukaan kaikkein eniten säätelyä kaipasivat italialaiset (67 %), portugalilaiset (67 %), ranskalaiset (66 %) ja britit (53 % sääntelyn lisäämisen puolesta).[402] Suomalaiset sijoittuvat siis EU:n keskisarvon alapuolelle. Tosin kysely on lähes kymmenen vuotta vanha ja viimeisin finanssi- ja eurokriisi on saattanut muuttaa suomalaisten mielipiteitä niin sääntelystä, kuin rahapolitiikan itsenäisyydestä. Vuonna 2011 julkaistun mielipidetutkimuksen mukaan suomalaiset ovatkin aikaisempiin kyselyihin verrattuna siirtyneet hieman EU-kriittisempään suuntaan[403].

Kansalaisten näkökulma vallanjakoon ja valtion tehtäviin alkaa olla suhteellisen selvä. Jäljellä on kuitenkin vielä yksi vallanjakoa koskeva kysymys, jossa kansalaisten mielipidettä on tutkittu: presidentinvalta. Kun presidentin valtaa on Suomessa asteittain siirretty pääministerille, kansa on jakautunut kysymyksessä kahtia. Hieman useampi oli vuonna 2007 tehdyn tutkimuksen perusteella kuitenkin valmis korostamaan presidentin asemaa ulkopolitiikassa[404]. Osa suomalaisista tuntui vielä pitämän kiinni ulkopoliittisesti voimakkaasta presidenttihahmosta. Tässä suunnassa kehityssuunta on kulkenut kansalaisten enemmistön mielipiteiden vastaisesti, mutta pitkittäistutkimuksen puuttuessa kansalaisten mielipiteiden kehityssuuntaa ei voida arvioida.

Kansan enemmistö kyselytutkimusten perusteella arvostaa keskeisiä hyvinvointivaltion piirteitä: tulonjakoa, tasa-arvoa, julkisia palveluita, aktiivista työllistämispolitiikkaa ja köyhyyteen puuttumista. Liberaali markkina- ja kilpailuvaltio ei täytä heidän näkemyksiään valtion tehtävistä työn, hyvinvoinnin ja tasa-arvon tuojana. Markkinoiden ei nähdä toteutuvan sellaisina, että hyvinvointivaatimukset toteutuisivat: Talouskasvun nähdään olevan jopa vaarallista ihmisen ja luonnon kannalta. Jonkinasteista avautumista liberaalille

[401] Karppi–Rantalahti 2009, 48–49.
[402] EOS 2003, 33–34.
[403] Haavisto—Kiljunen 2011, 32–33. kuvio 14. Lisää EU-mielipiteitä, ks. Haavisto—Kiljunen 2008, 9-35.
[404] Haavisto—Kiljunen 2008, 58–59.

valtionäkemykselle on tapahtunut: Markkinoiden mahdollisuuteen tuottaa hyvinvointia ja alentaa hintoja uskotaan – mutta ei siihen, että markkinat kyettäisiin toteuttamaan. Samoin rahapolitiikan ja Euroopan keskuspankin itsenäisyys on saanut luottamusta, joka pitkään siltä puuttui.

Tästä huolimatta valtiosääntö ajelehtii kauemmaksi kansalaisten näkemyksistä siitä, kuka, mitä ja miten valtiota johdetaan, sillä keskeisissä arvolatauksissa kansalaisten mielipiteet ovat pysyneet pääpiirteittäin samanlaisina 1990-luvulta alkaen[405]. Tutkimuksten mukaan näyttää kuitenkin siltä, että valtiosäännöllä on kansalaisten parissa toistaiseksi kuitenkin ihan hyvä legitimiteetti. Vaikka vuonna 2011 51 % väestöstä oli sitä mieltä, että *suomalainen hyvinvointivaltio on jo pitkälti ajettu alas*[406], YLEn keväällä 2012 teettämän tutkimuksen mukaan, 87 % suomalaisista uskoi, että *Suomi on hyvinvointiyhteiskunta*[407]. Mistä erot johtuvat? Kyselyiden välillä on noin vuoden ero, mutta sitäkin merkittävämpi lienee ero kysymyksenasettelussa: Toisessa tutkitaan hyvinvointivaltiota ja toisessa hyvinvointiyhteiskuntaa. Mikä on näiden kahden välinen ero? Hyvinvointiyhteiskunnan voidaan sanoa olevan kevennetty versio hyvinvointivaltiosta: Julkisten palveluiden tuottamisesta ja kustantamisesta vastaavat kaikki sektorit, eikä yksinomaan julkinen sektori. Yksityinen sektori tuottaa palveluita kasvavassa määrin, kotitaloudet rahoittavat suoraan kasvavan määrän hyvinvointipalveluista ja muista julkisista palveluista erilaisten käyttömaksujen ja palvelumaksujen muodossa. Valtion ei siis välttämättä tarvitse tuottaa hyvinvointipalveluja yksin. Hyvinvoinnin nähdään pääasiassa toteutuvan, vaikka tuloeroista ollaan huolissaan.

Mutta jos hyvinvointiyhteiskunta ei riittäisikään tuottamaan hyvinvointia, kansalaiset näkisivät tällöin, että valtion tulisi aktiivisesti puuttua epäkohtiin. Vuonna 2012 tehdyn kyselyn mukaan hyvinvointiyhteiskunnan pahimpina ongelmina pidetään palvelujen keskittymistä asutuskeskuksiin (26 % vastanneista), palkkaerojen kasvua (22 %), sitä etteivät terveyspalvelut ole kaikkien saatavilla (17 %) tai että eliitti pidättää edut itselleen (16 %) ja että yhteiskuntaa kehitetään talouden ja tehokkuuden ehdoilla (16 %). Tavallaan neljää ensimmäistä uhkaa voidaan pitää

---

[405] Haavisto—Kiljunen 2011, 42.
[406] Haavisto—Kiljunen 2011, 93.
[407] *YLE Uutiset / Sari Aihio*: Palkkaero ja palvelukato huolettavat suomalaisia. 6.4.2012. Tutkimus kokonaisuudessaan:
Taulukot:
http://www.yle.fi/tvuutiset/uutiset/upics/liitetiedostot/hyvinvointiyhteiskuntakysely_2012_taulukot.pdf.
Johdanto:
http://www.yle.fi/tvuutiset/uutiset/upics/liitetiedostot/hyvinvointiyhteiskuntakysely_2012_johdanto.pdf.

viimeisen seurausvaikutuksina.[408] Mitä muita epäkohtia yhteiskunnan kehittämisen talouden ja tehokkuuden ehdoilla voidaan nähdä aiheuttavan?

> Yhteiskunnallista tasa-arvoa ei muutoksen olosuhteissa voi rakentaa vain passiivisten tulonsiirtojen ja turvaverkkojen varaan. Ne kompensoivat yhteiskunnallisten ongelmien vaikutuksia, mutta eivät puutu niiden syihin. Tällä hetkellä talouden ja työelämän murros sekä julkisen sektorin rakenteelliset ongelmat aiheuttavat kasvavia paineita ihmisten arkielämässä. Nämä paineet heijastuvat mm. työuupumuksen, perheongelmien, lasten kehityshäiriöiden, nuorten syrjäytymisen, alkoholin ja mielialalääkkeiden käytän ja mielenterveysongelmien kasvuna. Yhteiskunnallinen kehitys ei ole kestävällä pohjalla, jos näiden ongelmien perimmäisiin syihin ei puututa.[409]

Kysymys siitä, miten ihmiset reagoivat valtiosäännön legitimiteetin puutteeseen ilmeneekin nimenomaan tällaisten ongelmien kautta. Harva suomalainen tarkastelee yhteiskunnallisia ilmiöitä ja valtion epäkohtia aivan näin analyyttisesti. He reagoivat puuttuvaan justifikaatioon käyttäytymisellään.

5.2.4 Signaaleja legitimiteettiongelmista?

Oikeuden justifikaatiosuhde yhteiskunnassa toteutuu demokratiaperiaatteen, sekä perusoikeusperiaatteiden kautta. Demokratia on oikeuden muodollisen voimassaolon ehto: lakien ja valtiosäännön tulee olla demokraattisessa oikeusvaltiossa säädetty demokraattisessa lainsäätämisprosessissa, joka Suomessa voi olla tavallinen tai vaikeutettu (perustuslainsäätämisjärjestys). Niin suvereniteetin siirtyminen kuin yhteiskunnan taloudellistuminen ovat vaikeuttaneet demokratian toteutumista. Perusoikeusperiaatteet oikeuden itserajoitusperiaatteina sisältävät demokraattisessa oikeusvaltiossa lainsäätäjän velvollisuuden kunnioittaa kansalais- ja poliittisia oikeuksia, jotta demokratia voisi toteutua. Edellä on nähty, että suomalaisten käsitys valtiostä vastaa vielä pitkälti hyvinvointivaltiota, jonka itserajoitusperiaatteisiin voidaan nähdä kuuluvan myös se, että lainsäädännöllä tulee aktiivisesti edistää kansalaisten välistä tasa-arvoa, eikä lainsäädäntö saa lisätä yhteiskunnallista epäoikeudenmukaisuutta. Niin demokratia-, suvereniteetti-, ja perusoikeusperusteisen itserajoitusperiaatteen kohdalla uuden taloudellisen

---

[408] *YLE Uutiset / Sari Aihio*: Palkkaero ja palvelukato huolettavat suomalaisia. 6.4.2012. Tutkimus kokonaisuudessaan:
Taulukot:
http://www.yle.fi/tvuutiset/uutiset/upics/liitetiedostot/hyvinvointiyhteiskuntakysely_2012_taulukot.pdf.
Johdanto:
http://www.yle.fi/tvuutiset/uutiset/upics/liitetiedostot/hyvinvointiyhteiskuntakysely_2012_johdanto.pdf.
[409] Hämäläinen—Heiskala 2004, 119–120.

konstituution legitimiteettiin kohdistuu monenlaisia haasteita. Mitkä yhteiskunnalliset ilmiöt heijastavat näitä legitimiteetin puutteista?

> Viimeisten finanssi- ja velkakriisien seurauksena länsimaissa on nähty lukuisia mielenosoituksia ja protesteja, joissa on vastustettu vallitsevaa talousjärjestelmää ja sitä, miten kriisit on hoidettu. Esimerkiksi niin sanotut *15th October, 15th May* ja *Occupy Movement* ovat molemmat paikallisesti alkaneita, mutta globaaleiksi ilmiöiksi levinneitä ilmiöitä, joissa vastustetaan vallitsevaa taloudellista valtarakennelmaa ja sen synnyttämää eriarvoisuutta. Näiden liikkeiden alla 15.10.2011 järjestettyihin mielenosoituksiin on yli tuhannessa kaupungissa ja lähes sadassa maassa osallistunut paikoin jopa kymmenen tuhatta ihmistä ja Tukholmassakin osallistujia arvellaan olleen noin 500 henkeä.[410] Suomessa mielenosoituksia järjestettiin muun muassa Helsingissä ja Tampereella ja niihin osallistui ehkä toistasataa henkeä[411]. WTO:n, Maailmanpankin ja G-maiden kokousten yhteydessä on kokouskaupungissa järjestetty säännöllisesti mellakoihin asti yltyviä mielenosoituksia. Vaikka mielenosoituksiin on paikoin osallistunut tuhansia henkilöitä, kysymyksessä ei ole kansalaisten enemmistö. Silti kysymyksessä on huomiota herättävän suuri ja kansainvälinen kansalaisten joukko, jotka ovat kyseenalaistaneet taloudelliset oletukset.

Suomessa ei ole koettu yleislakkoja, massiivisia mellakoita, järjestelmällisiä tuhopolttoja tai muita valtion syvällisestä kriisistä viestiviä ilmiöitä. Väkivalta on edelleen pitkälti yksittäisistä yksilöistä tai pienistä ryhmistä kumpuavaa. Miksi suuri joukko kansalaisista nousisikaan barrikadeille, kun yhdeksän kymmenestä suomalaisesta vielä uskoo yhteiskunnalliseen hyvinvointiin, vaikka siihen kohdistuukin uhkia? Onko kuitenkin havaittavissa heikkoja tai selkeämpiä signaaleja justifikaatio-ongelmien olemassaolosta? Kysymystä lähestytään tarkastelemalla demokratiaindikaattoreita.

Demokratiaindikaattorit seuraavat suomalaisen demokratian tilaa ja kehitystä. Indikaattorien aihealueita ovat vaali- ja puoluedemokratia, osallistuva demokratia, järjestöosallistuminen, käsitykset kansalaisuudesta ja omista vaikutusmahdollisuuksista, asenteet poliittisia instituutioita ja toimijoita kohtaan sekä informoidun kansalaisuuden kriteerit.[412] Kuten edellä olemme nähneet, kansalaiset käsitykset kansalaisuudesta ja omista vaikutusmahdollisuuksista ovat

---

[410] Ks. http://15october.net/(26.4.2012); *The Guardian / Adam Gabbatt, Mark Townsend, Lisa O'Carroll*: 'Occupy' anti-capitalism protests spread around the world. 15.10.2011. Ks. myös *Helsingin Sanomat*: Osa valtamediasta vaikenee Wall Streetin protesteista. 26.9.2011.

[411] Aamulehti / STT: Jättiprotesteja maailmalla: Tampereella mielenosoittajat aikovat yöpyä Keskustorilla. 13.10.2011.

[412] http://www.vaalitutkimus.fi/fi/demokratiaindikaattorit.html (22.04.2012). Ks. lisää demokratiaindikaattoreista Borg (toim.) 2006.

huonot ja asenteet lakiasäätäviä poliittisia instituutioita ja toimijoita kohtaan jonkin verran kriittiset. Politiikan nähdään etääntyneen kansalaisista. Miten tämä heijastuu vaali- ja puoluedemokratiaan, järjestöosallistumiseen sekä niin sanottuun informoituun kansalaisuuteen?

Suurin osa suomalaisista on yhä kiinnostunut politiikasta, mutta kansalaisten informaatio politiikasta on joissain tapauksissa puutteellista. Esimerkiksi vuoden 2007 eduskuntavaaleissa Suomen Sosialidemokraattinen puolue (SDP) joutui oppositioon, mutta vuoden 2011 alussa teetetyn kyselyn mukaan kolmasosa suomalaisista luuli SDP:n olevan hallituksessa[413]. Median seuraaminen eduskuntavaalien yhteydessä on kuitenkin kasvanut[414].

Huolimatta eduskuntavaalien yhteydessä kasvaneesa mediahuomiosta ja suomalaisesten kiinnostuksesta politiikkaa kohtaan, puolueiden jäsenmäärä on laskenut[415]. Tämän voi nähdä johtuvan siitä, että kansalaiset tuntevat etääntyneensä puolueista ja politiikasta. Seitsemällä nykyisellä eduskuntapuolueella ja niiden edeltäjillä, Vihreitä lukuun ottamatta, oli vuonna 1980 virallisten jäsenrekisteritietojen mukaan yhteensä noin 610 000 jäsentä. Tämä luku vastasi melkein 15,8 prosenttia vuoden 1979 eduskuntavaalien äänioikeutetuista. Vuonna 2011 kahdeksalla nykyisellä eduskuntapuolueella oli puolestaan yhteensä noin 314 000 jäsentä, mikä oli enää vain 7,3 saman vuoden eduskuntavaalien kaikista äänioikeutetuista. Jäsenmäärä suhteessa väestölukuun ja jäsenten osuus äänioikeutetuista on siis vähentynyt yli puolet pienemmäksi.[416]

> 1970-luvun kaltaista laajaa yhteiskunnallista aktivismia ei enää ole. Sen sijaan urheilu- ja harrastustoiminta, kapeiden eturyhmien eduskunta ja sekä radikaali kansalaistoiminta ovat kasvattaneet suosiotaan. Tämä kehitys on vähentänyt kolmannen sektorin merkitystä yhteiskunnallisten muutospaineiden esiinnostajana ja rakenteellisen uudistuksen suunnannäyttäjänä.[417]

Äänestysaktiivisuus on niin ikään ollut laskusuuntainen ja aktiivisuus kaikissa yleisissä vaaleissa on heikentynyt: Presidentinvaaleissa ja eduskuntavaaleissa äänestysvilkkaus on pudonnut 70 prosentin tuntumaan ja kunnallisvaaleissa ajoittain jopa alle 60 prosentin. Eduskuntavaaleissa äänestysaktiivisuus heikkeni voimakkaimmin vuoden 1983 vaaleista vuoden 1999 vaaleihin. Tällä välillä kotimaan

---

[413] *Helsingin Sanomat / Miska Rantanen*: Vain kolme kymmenestä tietää Suomen hallituspuolueet. 21.3.2011.
[414] http://www.vaalitutkimus.fi/fi/media/eduskuntavaalien_seuraaminen.html (22.4.2012).
[415] Ks. Borg (toim.) 2006.
[416] Borg 2012b, 193.
[417] Hämäläinen—Heiskala 2004, 101.

äänestysaktiivisuus laski lähes 13 prosenttiyksikköä[418]. Äänestysprosenttivertailussa Suomi on pudonnut länsimaiden joukossa, ja erityisesti suhteessa muihin Pohjoismaihin, keskimääräistä aktiivisemmasta maasta keskiarvoa matalamman osallistumistason maiden joukkoon[419]. Äänestysaktiivisuuden laskun, äänestämättä jättämisen syynä voi olla juuri politiikan etääntyminen tai pahimmillaan jopa suoranainen pettymys: Muuttuminen hallintoalamaisesta ratkaisijaksi ei olekaan tarjonnut entistä itsetietoisemmalle yksilölle riittävää tilaisuutta vaikuttaa[420].

Äänestysaktiivisuus on yhteydessä sosiodemografiseen ja -ekonomiseen asemaan: Vuosien 2007 ja 2011 eduskuntavaaleissa äänestysvilkaus oli sitä korkeampaa, mitä vanhemmista ikäryhmistä on kyse, naiset ovat pitkään olleet tunnollisempia uurnilla käyjiä, ja äänestysaktiivisuus nousee tulotason ja koulutusasteen kasvun myötä.[421] Äänestäneiden ja äänestämättä jättäneiden välillä löytyi kuitenkin myös näkemyseroja, jotka saattavat heijastaa äänestysaktiivisuuteen liittyviä syitä. Vuoden 2011 eduskuntavaaleissa äänestäneet suhtautuvat äänestämättä jättäneitä myönteisemmin esimerkiksi kansainvälistymiseen, monikulttuurisuuteen, työurien pitenemiseen ja ruotsin kielen vahvaan asemaan[422]. Monissa muissa tiedustelluissa aiheissa mielipide-erot olivat suhteellisen pieniä, eikä edellä mainituissakaan erot olleet äärimmäisiä.

Vuoden 2011 eduskuntavaalit olivat suomalaisessa poliittisessa historiassa poikkeukselliset verrattuna erityisesti viimeisen parin-kolmenkymmenen vuoden aikana käytyihin eduskuntavaaleihin. Näissä vaaleissa nähtiin suurin muutos äänestyskäyttäytymisessä vuosikymmeniin, ja jopa äänestysaktiivisuus nousi vähän. Vuonna 2007 eduskuntavaalien jälkeen suurimpana puolueena jatkoi Keskusta ja pääministeri **Matti Vanhanen**. Vuoteen 2011 mennessä Keskustan asema oli kuitenkin heikentynyt: kunnallisvaaleissa 2008 ja europarlamenttivaaleissa 2009 Kokoomus ja Perussuomalaiset keräsivät kannatusta Keskustan menettäessä sitä. Eduskuntavaaleissa 2011 Keskusta koki huomattavan tappion, mutta myös muut eduskuntapuolueet menettivät kannatustaan, lukuun ottamatta Perussuomalaisia. Perussuomalaisten 15 prosenttiyksiön ääniosuuden nousu 19,1 %:n ääniosuuteen tarkoitti 34 eduskuntapaikan lisäystä vuodesta 2007.[423]

---

[418] Borg 2012b, 193.
[419] Wass—Borg 2012, 97.
[420] Sipponen 2009, 306.
[421] Wass—Borg 2012, 106-107.
[422] Wass—Söderlund—Rapeli 2012, 123.
[423] Ks. Borg 2012a, 17-19.

> Edellinen kokonaismuutosennätys vuoden 1945 jälkeen toimitetuissa eduskuntavaaleissa oli 14,4 prosenttiyksikköä. Tämä syntyi vuoden 1970 eduskuntavaaleissa, jolloin SMP sai Veikko Vennamon johdolla suurvoiton. Muita suuren muutoksen vaaleja ovat olleet vuosien 1991 (12,1 prosenttiyksikön muutos) ja 1995 vaalit (11,8 prosenttiyksikköä). Vuoden 1991 vaaleissa Keskusta nousi Esko Ahon johdolla pääministeripuolueeksi nelivuotisen sinipunahallituskauden jälkeen. Ahon porvarihallitus kärsi puolestaan jo vuoden 1995 lamavaaleissa suurtappion Paavo Lipposen SDP:lle. Suuri nettoliikkuvuus (11,1 prosenttiyksikköä) oli myös vuoden 1983 vaaleissa, joissa Veikon poika Pekka Vennamo johdatti SMP:n voittoon ja jopa Kalevi Sorsan (sd.) hallitukseen. Aiemmissa 2000-luvun eduskuntavaaleissa kannatusheilahtelut olivat paljon pienempiä. Sekä vuonna 2007 että 2003 puolueiden välisen kannatuksen kokonaismuutos oli alle 7 prosenttiyksikköä (6,7 ja 6,8).[424]

Vaalien kotimaan äänestysprosentti nousi vuonna 2011 edellisistä eduskuntavaaleista 2,6 prosenttiyksikköä 70,5 %:iin[425]. Muutos on varsin merkittävä ottaen huomioon, että osallistuminen taso laski yhtäjaksoisesti vuoden 1983 vaaleista vuoden 1999 vaaleihin, ja vuoden 2003 tapahtuneen aktivoitumisen vaikutus pitkälti hävisi seuraavissa vaaleissa[426]:

> Tuloksissa näkyy ensinnäkin miesten voimakas aktivoituminen vuoden 2011 vaaleissa, mikä oli havaittavissa myös koko maan tasolla. Helsingissä erityisen voimakas nousu näyttäisi kohdistuneen 35–44-vuotiaisiin miehiin. Kiinnostavasti kyseessä on pitkälti sama ikäluokka, jossa oli 2003 vaaleissa havaittavissa erityinen osallistumispiikki. Tuolloin tämän sukupolven jäsenet olivat 25–34-vuotiaita. Ikäryhmän osallistumistason huomattavan nousun esitettiin tuolloin olevan yhteydessä Perussuomalaisten Tony Halmeen ehdokkuuteen. Äänestysaktiivisuus nousi kuitenkin selvästi myös tätä nuorempienkin miesten keskuudessa verrattuna samanikäisten äänestämiseen neljän vuoden takaisissa vaaleissa.[427]

Hanna Wass ja **Sami Borg** tutkivat iän ja sukupuolen lisäksi myös sosioekonomisen aseman suhdetta äänestysaktiivisuuteen vuoden 2011 eduskuntavaaleissa. Tällöin nähtiinkin äänestysaktiivisuuden merkittävä kasvu alueilla, joissa se on ollut yleensä ollut keskimääräistä pienempi, kuten kerrostalolähiöissä sekä nuorten suosimassa Kalliossa. Mutta myös 35–44 -vuotiaat keskiluokkaiset lisäsivät äänestysaktiivisuuttaan vuonna 2011.[428] Perussuomalaiset keräsivät kaiken

[424] Grönlund—Westinen 2012, 156.
[425] Borg 2012a, 19.
[426] Wass—Borg 2012, 97.
[427] Wass—Borg 2012, 107.
[428] Wass—Borg 2012, 109: Taulukko 6.10.

puolueiden kannatuksen kasvun lisäksi todennäköisesti myös suurimman osan lisääntyneestä aktiivisuudesta. Mitkä tekijät vaikuttivat perussuomalaisten kannatuksen nousuun ja muiden puolueiden kannatuksen laskuun?

Ihmisen äänestyskäyttäytyminen vaaleissa on yleisestä yhteydessä puolueiden edustamiin arvoihin, ja esimerkiksi toimintaan edellisellä vaalikaudella. Todennäköisesti myös mainonta, mielikuvat ja media vaikuttavat jonkin verran. [429] Muutosvaalit 2011 – tutkimuksen yhteydessä kysyttiin puoluevalintaan vaikuttaneita tekijöitä vuoden 2011 eduskuntavaaleissa. Arvomaailma oli käytännössä kaikkien eduskuntapuolueiden kohdalla ratkaiseva tekijä, mutta erityisesti se korostui kristillisdemokraattien sekä vihreiden kohdalla. Kokoomuksessa tärkeimmäksi ratkaisevaksi syyksi nousi arvomaailman lisäksi se, että puolueella nähtiin olevan päteviä henkilöitä hoitamaan maassa harjoitettavaa politiikkaa. Ero muihin puolueisiin oli tässä kohtaa merkittävä. Perussuomalaiset poikkesivat muista puoleista, siten, että hyvän puheenjohtajan merkitys oli ratkaiseva 41 % mielestä. Seuraavaksi tulivat halu vaikuttaa maan tulevan hallituksen kokoonpanoon (39 % vaikutti ratkaisevasti) ja se, että puolueella oli hyvä linja viime aikoina esillä olleissa kysymyksissä (39 %).[430]

Arvokysymyksissä poliittinen kenttä jaetaan yleensä vasemmisto-oikeisto – akselin mukaan: Ideologisiin ja sosioekonomisiin eroihin liittyvä vasemmisto–oikeisto-ulottuvuus on löydettävissä jokaisesta länsimaisesta puoluejärjestelmästä, ja se on tavallisesti keskeisin ideologinen vedenjakaja[431]: Vasemmisto–oikeisto-jako ilmentää erilaisia arvoja ja kannanottoja ennen kaikkea siitä, miten talousjärjestelmän tulisi toimia. Käsitykset poikkeavat toisistaan esimerkiksi siinä, mikä on valtion rooli talouselämässä, kuinka paljon tai vähän markkinataloutta tulisi säännellä ja miten suhtaudutaan vaurautta uudelleen jakavaan politiikkaan.[432] Suomessa puoluekenttä jakautuu vasemmisto-oikeisto – kysymyksessä kahteen leiriin: Kokoomuksen, kristillisdemokraattien, keskustan ja RKP:n äänestäjät edustavat keskimääräistä enemmän oikeistolaisia näkemyksiä, ja vasemmistoliiton, SDP:n, perussuomalaisten ja Vihreiden äänestäjät vasemmistolaisia näkemyksiä[433]. Kuitenkin havainnoitaessa vuonna 2011 perussuomalaisia äänestäneiden sijoittumista vasemmisto-oikeistoulottuvuudelle, vahvistuu kuva siitä, että Perussuomalaiset onnistuivat vaaleissa puhuttelemaan poliittisideologiselta suuntautuneisuudeltaan hyvin erilaisia

[429] Ks. Pernaa 2012.
[430] Borg 2012b, 200: Taulukko 11.4.
[431] Grönlund—Westinen 2012, 167.
[432] Grönlund—Westinen 2012, 167.
[433] Grönlund—Westinen 2012, 179, ks. Grönlund—Westinen 2012, 171: Kuvio 10.2.

kansanryhmiä[434]. Perussuomalaisten kannatuksen kasvua selittäviä tekijöitä on tutkinut muun muassa Sami Borg oikeusministeriön teettämässä Muutosvaalit 2011 – tutkimuksessa.[435] Borgin mukaan perussuomalaisten viidentoista prosenttiyksikön kannatusnousu vuoden 2011 eduskuntavaaleissa vuoden 2007 vaaleihin verrattuna perustui monien tilannekohtaisten ja pitkäaikaisten tekijöiden yhteisvaikutukseen[436].

Legitimiteetin ja justifikaation näkökulmasta kysymyksessä ei ole valtaisa kansalaistottelemattomuuden aalto, mutta huomattavaa on, miten perussuomalaisten nousu suureksi puolueeksi voidaan tulkita laajojen kansanosien väkeväksi protestiksi politiikkaa, valtaapitäviä puolueita ja poliitikkoja kohtaan[437]. Voidaan puhua melkein jopa Eurooppalaisesta liikkeestä, jossa populistiset puolueet ovat profiloituneet ajamaan kansan etua eliittiä vastaan ja lisänneet suosiotaan[438]. Suomessakin tämä argumentti on toiminut todennäköisesti perussuomalaisten eduksi: Perussuomalaiset r.p oli toinen kahdesta eduskuntapuolueesta, jonka imagoon vaalirahakohut vuosina 2008 ja 2009 vaikutti positiivisesti[439]:

> Vaalirahakohu. Suomessa oli perustuslakiuudistuksen yhteydessä ja Euroopan unionin parissa poliittisen toiminnan läpinäkyvyys tarkoitti myös poliitikkojen ja puolueiden saaman rahoituksen avaamista. Vuoden 2000 vaalirahoituslain valmistelutyössä olivat mukana perussuomalaisia lukuun ottamatta kaikkien eduskuntapuolueiden edustajat. *Tuskin valmisteleva komitea tai eduskunta, joka myöhemmin hyväksyi uuden lain, aavisti, että asiaan pitäisi palata vajaat kymmenen vuotta myöhemmin uudelleen*[440].
>
> **Petri Koikkalainen** ja **Esko Riepula** julkaisivat vuonna 2009 kriittisen pamfletin suomalaisesta vaalirahoituksesta. Heidän mukaansa tämän vuonna 2000 säädetyn *vaalirahoituslain väljyys teki rahoittajille houkuttelevaksi liittää tuen yhteyteen myös politiikan sisältöä koskevia toiveita.* Kritiikistä huolimatta vaalirahoituslaista *tehtiin niin löperö, ettei edes rahoituksen lähteitä koskevan ilmoitusvelvollisuuden rikkomista haluttu säätää rangaistavaksi*[441]. Monet vaaleissa valitut kansanedustajat eivät motivoituneetkaan palauttamaan rahoitusilmoitusta.

[434] Borg 2012b, 209.
[435] Borg 2012b.
[436] Borg 2012b, 207.
[437] Haavisto—Kiljunen 2011, 9.
[438] Ks. Grönlund—Westinen 2012, 168–169 ja Paloheimo 2012.
[439] *Peräti 30 prosentilla vastaajista käsitykset Perussuomalaisista muuttuivat myönteisemmiksi. Myös Vasemmistoliiton kohdalla suurempi osa vastaajista (25 prosenttia) katsoi mielikuviensa muuttuneet myönteisemmiksi kuin kielteisemmiksi (23 prosenttia). Koska Perussuomalaiset oli vaalien ehdottomasti suurin voittaja ja toisaalta Vasemmistoliitto kuului häviäjiin, on näiden tulosten perusteella vaikea todeta, että vaalirahakohulla olisi ollut suora vaikutus vaalien lopputulokseen.* (Mattila—Sundberg 2012, 236.)
[440] Mattila—Sundberg 2012, 230. Lahjusskandaalit eivät ole vain nykyaikainen ilmiö, vaan on syytä muistaa myös esimerkiksi Salora-juttu 1970-luvulla. Vaalirahakohun yhteydessä puhuttiinkin paljon ”maan tavasta”: Yleisesti käytössä olevasta, hiljaisesti hyväksytystä käytännöstä.
[441] Koikkalainen—Riepula 2009, 22.

Vaalirahakohu nousikin julkisuuteen toukokuussa 2008, kun keskustan eduskuntaryhmän puheenjohtaja **Timo Kalli** kertoi televisiossa rikkoneensa vaalirahoituslaki, koska lain noudattamatta jättämisestä ei saanut rangaistusta. Myöhemmin suuren huomion mediassa saivat muun muassa Kehittyvien kaakuntien Suomi – yhdistys, joka oli tukenut käytännössä kaikkien suurten puolueiden ehdokkaita vuoden 2007 eduskuntavaaleissa lähes puolella miljoonalla eurolla[442] sekä Nova Group.

Vuosien 2008–2009 vaalirahakohun seurauksena nostettiin useita oikeusprosesseja, joista osa on saatu ratkaistua nyt ensimmäisessä oikeusasteessa: Helsingin käräjäoikeus tuomitsi Nova-yhtiöiden johtajat **Arto Merisalon** ja **Tapani Yli-Saunamäen** ehdottomiin vankeusrangaistuksiin muun muassa törkeästä lahjuksen antamisesta, lahjuksen antamisesta[443]. Saman tapauksen yhteydessä Helsingin käräjäoikeus tuomitsi kokoomusvaikuttaja **Ilkka Kanervan** törkeästä lahjuksen ottamisesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta vuodeksi ja kolmeksi kuukaudeksi ehdolliseen vankeuteen[444].

Euroopan neuvoston korruptionvastainen elin GRECO (Group of States against Corruption) kiinnitti toistuvasti huomiota vaalirahoituslain puutteisiin. Oikeusministeriö asettikin toukokuussa 2008 toimikunnan, jonka tehtävänä oli valmistella puolueiden ja ehdokkaiden vaalirahoitusta koskevaa lainmuutosta. GRECOn huomautukset toimivat valmistelun ohjenuorana[445]. Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) tuli voimaan 1.5.2009. Laissa säädetään ehdokkaan vaalirahoituksesta ja sen ilmoittamisesta eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa, kunnallisvaaleissa ja europarlamenttivaaleissa. Lakiin vuonna 2010 tehdyt muutokset (L 684/2010) tulivat voimaan 1.9.2010.

Perussuomalaisia äänestäneiden joukossa löytynee siis henkilöitä, jotka äänestivät ”maan tapaa” ja rahaeliittiä vastaan, osoittaen näen epäluottamuksensa vallitseville poliittisille prosesseille. Toistaiseksi kysymyksessä on ehkä ennemminkin protesti ja epäluottamuksen osoitus, kuin suoranainen justifikaatiokriisi, mutta sen sisältämään viestiin tulisi suhtautua vakavasti.

---

[442] *Helsingin Sanomat*: Vaalirahakohu alkoi Kallin möläytyksestä. 11.6.2009.
[443] *Helsingin Sanomat / Irina Vähäsarja*: Nova-yhtiöiden Merisalo ja Yli-Saunamäki saivat vuosien vankeustuomiot. 18.4.2012.
[444] *Helsingin Sanomat / Lasse Kerkelä*: Ilkka Kanervalle ehdollista vankeutta törkeästä lahjusrikoksesta. 18.4.2012.
[445] Ks. HE 13/2009 vp, HE 6/2010 vp.

6. Johtopäätökset: kysymyksiä taloudellisen konstituution kehityksestä Suomessa ja globaalisti

6.1 Taloudellisen konstituution legitimiteetti ja tulevaisuus Suomessa

Oikeus muuttuu aina, mutta kuten**Thomas Wilhelmssonin** 2000-luvun alussa nosti esille, *jos kysymys on muutoksista, jotka sotivat yhteiskuntamme perusarvoja vastaan – sellaisina kuin juuri nyt nämä arvot ymmärrämme – on perustellumpaa puhua oikeuskulttuuriin kohdistuvista uhista*. *Vielä vallitsevien arvostusten valossa tällaisia mahdollisia uhkia ovat sellaiset muutokset, jotka uhkaavat oikeutemme hyvinvointivaltiollisten piirteiden asemaa oikeuskulttuurimme osina*.[446] Wilhellmsonin näkemys on yhä relevatti tänäkin päivänä.

Suomen taloudellinen konstituutio on muodostunut kansainvälisen oikeuden ja sitä myötäilevän kansallisen oikeuspolitiikan johdosta kasvavassa määrin vastaamaan kansainvälistä talousliberaalia valtiosääntöä. Kansainvälisen talousoikeuden analyysin kautta voidaan epäillä liberaalien arvojen pyrkivän sedimentoitumaan kansalliseen oikeuskulttuuriin ja oikeuden syvätasoon, mutta prosessi ei ole ollut täysin menestyksellinen. Valtiosäännön legitimiteetissä voidaan puhua monenlaisista haasteista niin oikeuden kuin laajemmin kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta.

Suomalaisten arvot vastaavat joiltain osin talousliberaalin konstituution näkemyksiä valtiosäännön legitimiteetistä: Markkinatalouteen instituutiona ja taloudelliseen toimintaan suhtaudutaan avoimesti ja kannustavasti, mutta samalla kansalaisten näkökulmasta kaikkea yhteiskunnallista toimintaa ei tulisi määritellä talouden kautta. Suomessa taloudellisen konstituution heikkoja kohtia empiirisen tutkimuksen perusteella ovat sen tehokkuus ja vaikuttavuus, sekä suhde demokratiaan ja hyvinvointivaltion piirteisiin, kuten valtion aktiiviseen osallistumiseen palveluidentuotantoon, sääntelyyn ja yleisesti kansalaistensa hyvinvoinnin edistämiseen ja turvaamiseen. Talouskasvun tavoitteluun liittyy kyselyjen perusteella ongelmia demokratian, tasa-arvon sekä ympäristön kestävyyden kannalta, jotka suomalaisille ovat selkeästi tärkeitä kysymyksiä. Vaikka hyvinvointia voidaan tuottaa myös markkinoilla, täysin epäaktiivista yövartijavaltiota ei hyväksytä, vaan valtion tulee turvata hyvinvoinnin toteutuminen, mikäli se ei

[446] Wilhelmsson 2003, 82.

muuten onnistu. Usein suomalaisten mielipiteistä heijastuu kuitenkin vielä aktiivisen hyvinvointivaltion sekä tulontasausjärjestelmän puolustaminen. Tämä on ilmeisesti havaittu myös valtioneuvostossa, sillä **Jyrki Kataisen** hallitusohjelmassa on linjattu sisällöllisiä tavoitteita, jotka vastaavat tässä tutkimuksessa esitettyihin legitimiteettihaasteisiin: tulo-, hyvinvointi-, ja terveyserojen kaventaminen sekä köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen[447].

Millainen suhde kansainvälisellä talousoikeudella on kansallisiin pyrkimyksiin lisätä taloudellista tasa-arvoa? Kuten luvussa 3 nähtiin, kansainvälinen talousoikeusjärjestelmä on perusoikeusnäkemyksissään liberaali: Euroopan unionissa perus- ja ihmisoikeuksien standardina pidetään Euroopan ihmisoikeussopimusta, joka suojelee vain KP-oikeuksia. Myös kotimaisissa tuomioistuimissa viitataan EIS:n ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaan, EIT:n tai Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön sekä niiden tulkinta- ja oikeusperiaatteisiin tai pyydetään niiltä ennakkoratkaisu[448], kun pyritään varmistamaan kansallisen tuomioistuimen päätöksen yhdenmukaisuus Suomea sitovien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Onko yhdenmukaisuuden vaatimus ja kansainvälisten tuomioistuinten harjoittama laillisuusvalvonta siten este hyvinvointivaltiollisen perusoikeusperiaatenäkemyksen toteutumiselle? Ei yksiselitteisesti, sillä kansainväliset velvoitteet asettavat kuitenkin vain perus- ja ihmisoikeuksien minimistandardin, eivätkä korvaa kansallista perusoikeusjärjestelmää. Kansallisilla oikeuspoliittisilla ja oikeudellisilla ratkaisuilla on edelleen merkitystä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella ja Euroopan unionin tuomioistuimella on joissain tapauksissa kuitenkin viimesijainen päätösvalta. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössään kehittämän konsensusperiaatteen mukaan yksittäisen jäsenvaltion harkintamarginaali on konsensuksen vallitessa olematon tai ainakin kapea ja vastaavasti erimielisyyden vallitessa laajempi. Konsensusperiaatteenkin lähtökohtana on yhä dialogi sekä sääntelyn perustuminen kansallisvaltioiden demokraattisissa järjestelmissä tehtyihin ratkaisuihin, mutta niiden vaikutus saatetaan ulottaa jäsenvaltioon, joka on ihmisoikeuskehityksessä jäänyt jälkeen.[449] Näin varmistetaan, että perus- ja ihmisoikeussääntely edustaa yleiseurooppalaista

[447] Jyrki Kataisen hallitusohjelma 22.6.2011.

[448] Ennakkoratkaisupyynnöt perusoikeuskysymyksissä ovat olleet harvinaisia. Toistaiseksi on ilmeisesti vain yksi tapaus, jossa korkein oikeus olisi tehnyt ennakkoratkaisupyynnön nimenomaan perusoikeuskysymyksen selvittämiseksi (KHO:2007:9). Vaatimuksia tällaisen tekemiseksi on esitetty useampi mutta ne on hylätty perusteettomina (esim. KHO:2009:15) Ennakkoratkaisupyyntöjä ja unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuja, joissa on välillisesti huomioitu perusoikeuksien toteutuminen, on useampi (esim. KKO:2008:118).

[449] Ks. tarkemmin esim. Rautiainen 2011, 1155, 1158.

minimitasoa, johon ihmisoikeussopimuksen tai unionin jäsenvaltioiden tulisi vähintään pyrkiä.

Euroopan unionin tuomioistuinkäytännössä on kuitenkin syntynyt vanhempi oikeusperiaate: unionin oikeuden etusijaperiaate, jonka mukaan unionin säännöt saavat etusijan suhteessa kansallisiin säädöksiin, mikäli nämä ovat ristiriidassa eikä ristiriitaa voida ratkaista tulkinnalla. Ongelmatilanteissa viimesijainen sana on siis kuitenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella ja EU-tuomioistuimella.

Kansainvälisten tuomioistuinten langettavien tuomioiden perusteella Suomessa on nähtävissä joitain epäkohtia eurooppalaisten ihmisoikeusstandardien täyttämisessä. Esimerkiksi oikeussuojakysymykset ovat olleet paljon esillä Suomea vastaan tehdyissä yksilövalituksissa: Suullinen käsittely ja kuuleminen sekä oikeudenkäynnin julkisuus on Suomessa kehittynyt paljon EIT:n ratkaisujenkin kautta vielä 2000-luvulla[450]. Samoin oikeudenkäyntien liiallinen pituus ja liian pitkään kestäneen oikeudenkäynnin hyvittäminen ovat olleet jo pitkään esillä EIT:n tuomioissa[451]. Vuonna 2009 eduskunnassa säädettiinkin laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009)[452]. Vuonna 2012 valmisteltiin hyvityslain muuttamista niin, että se ulottuisi myös hallintolainkäyttöön[453]. Muita langettavia tuomioita on tullut muun muassa yksityis- ja perhe-elämän suojan ja sananvapauden loukkaukseen liittyen[454] Suomalainen oikeussuoja on siis ainakin kehittynyt huomattavasti kansainvälisen tuomioistuinvalvonnan ansiosta. Mutta entä toisen sukupolven oikeudet?

Kansainvälisen ihmisoikeuden kehittyminen kannusti suomalaisia perusoikeusuudistukseen, jolla niin keskeiset vapausoikeudet, kansalais- ja poliittiset

---

[450] Ks. esim. HE 32/2001 vp, EIT 22009/93 *Case of Z v. Finland* (25.2.1997), EIT 45029/98 *Case of Lomaseita Oy ym. v. Finland* (5.7.2005), ja HE 13/2006 vp.

[451] Ks. HE 233/2008 vp. Ks. esim. EIT 14729/02 *Case of Hagert v. Finland* (17.1.2006), EIT 64436/01 *Case of Kajas v. Finland* (7.3.2006), EIT 77138/01 *Case of Mattila v. Finland* (23.5.2005), EIT 41585/98 *Case of Lehtinen v. Finland (No. 2)* (8.6.2006), EIT 11704/03 *Case of Lehtonen v. Finland* (13.6.2006).

[452] *Kuinka positiivisesti uudistukseen on suhtauduttava, riippuu myös siitä, jääkö hyvitysmenettely ainoaksi tai pääsialliseksi toimenpiteeksi, jolla prosessien pituutta koskeva ongelmaa pyritään hoitamaan. Mikäli se jää, ei tilanne ole tyydyttävä, silla oikeudenkäyntien pituuden korvaaminen rahalla ei voi olla terve pysyväisratkaisu. Jos samalla kuitenkin puututaan myös ongelman syihin, korvausmenettely lienee paras lyhyen tähtäimen parannuskeino. Mikäli tässä vaiheessa ei ole muuta keinoa kuin korvaus, on parempi, että se maksetaan nopeasti kotimaisella tasolla kuin lisäviivytysten jälkeen EIT:n määräämänä.* (Pellonpää 2009b, 1133-1134.)

[453] Ks. esim. OMML 4/2012.

[454] Ks. esim. European Court of Human Rights: *Statistics on Judgements by State. Statistic 1959-2010*, 2011; Pellonpää 2009b, 1132-1133; Ojanen 2011, 447. Tietoa EIT:n ratkaisuista löytyy muun muassa Ulkoministeriön kotivisuilta: http://formin.finland.fi/ihmisoikeudet/default.aspx?nodeid=31355&contentlan=1&culture=fi-FI (28.8.2012). Kaikki tapaukset ovat löydettävissä HUCOD—tietokannasta: http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/Decisions+and+judgments/HUDOC+database/ (29.8.2012).

oikeudet sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet kirjattiin perustuslakiin. TSS–oikeuksien kirjaamista perustuslakiin voidaan pitää kansallisen oikeuskulttuurin muutoksena, jota kansainvälinen ihmisoikeusmyönteinen ilmapiiri rohkaisi.

Mutta niin menneisyydessä kuin todennäköisesti myös tulevaisuudessa TSS–oikeuksien kansallinen kehittäminen ei tapahdu kansainvälisen ihmisoikeuksien dialogin voimasta. Kansainvälisen ihmisoikeussääntelyn ilmapiiri on joiltain osin yhä kielteinen TSS–oikeuksien kehittämistä kohtaan: Yhdistyneiden kansakuntien alun perin yhdeksi ihmisoikeussopimukseksi tarkoitettu yleissopimus jouduttiin jakamaan kahteen osaan KP— ja TSS—oikeuksia suojeleviksi yleissopimuksiksi, koska muutoin useat merkittävät YK:n jäsenmaat olisivat kieltäytyneet allekirjoittamasta sopimusta. Esimerkiksi Yhdysvallat ei tähänkään päivään mennessä ole liittynyt taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan yleissopimukseen. Vastaavanlaista dikotomiaa on nähtävissä myös Euroopassa: Yhdistyneet Kuningaskunnat sekä Puola ja Tšekki ovat vaatineet poikkeusta Lissabonin sopimuksella vahvistetun perusoikeuskirjan noudattamisesta[455]. He ovat kieltäytyneet tuomioistuinten etusijaperiaatteen hyväksymisestä kansallisessa oikeuskäytännössä ja perusoikeuskirjan kappaleen IV Yhteisvastuu sisältämien TSS-oikeuksien sitovuudesta. Se, että eräät Euroopan valtiot ovat kieltäytyneet ylikansallisten TSS-oikeuksien tunnustamisesta vaikeuttaa konsensuksen saamista ihmisoikeuksien toiselle sukupolvelle ja perusoikeuksien tason parantamista[456]. Tätä hankaloittanee ennestään se, että niin Euroopan unionin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen jäsenvaltioiden piiri on yhä heterogeenisempää, joka saattaa johtaa pahimmillaan jopa yleiseurooppalaisen ihmisoikeusstandardin laskemiseen[457]. Vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tunnustanut, että kansalais- ja poliittisten oikeuksien toteutumiseksi edellytetään eräitä TSS-oikeuksia, ihmisoikeuksien toisen sukupolven toteutumisen kannalta parannettavaa voi nähdä olevan myös tästä näkökulmasta[458].

TSS–oikeuksien kehittämisen ja toteutumisen kannalta ei myöskään voida nojata kansallisten tuomioistuinten toimintaan. Itse asiassa kotimaisten tuomioistuinten tapaa huomioida kansainvälinen ihmisoikeus voidaan jopa kritisoida tästä näkökulmasta. Vaikka tuomioistuimilla ei ole lainsäätäjän edustamaa poliittista tahtoa ja valtaa, sille on suotu etusijaperiaate kansallisten ja kansainvälisten TSS–

[455] Yhdistyneet Kuningaskunnat, Puola ja Tšekki. (Lissabonin sopimus (2007/C 306/01), pöytäkirja A; COM(2012) 197).
[456] Ks. esim. Rautiainen 2011, 1159.
[457] Ks. esim. Viljanen 2001, 283–284; Pellonpää 1999.
[458] Viljanen 2008, 254 ja 257.

oikeuksien suoraan soveltamiseen ristiriitatilanteessa, ja näiden säädösten käyttämiseen ratkaisunsa perusteena missä tapauksessa hyvänsä. **Tuomas Ojasen** mukaan kotimainen tuomioistuinkäytäntö edustaa kuitenkin eräänlaisesta perus- ja ihmisoikeusminimalismista: *Tuomioistuimet eivät aktiivisesti, johdonmukaisesti ja systemaattisesti tavoittele ihmisoikeussuojan vähimmäistasoa ylittäviä ratkaisuja sen paremmin ihmisoikeuksien kuin perusoikeuksien pohjalta.* Ojasen mukaan tuomioistuimet ovat käytännössään myös jossain määrin unohtaneet muut ihmisoikeussopimukset, kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen: Niihin viitataan edelleen satunnaisesti.[459] KP–sopimukseen on korkeimmissa oikeusasteissa viitattu huomattavasti useammin ja konkreettisemmin kuin TSS–sopimukseen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan TSS-oikeuksiin viittaavat säädökset eivät vielä kertaakaan ole nousseet esille, vaikka perusoikeuskirjaan viittaaminen on lisääntynyt sen sitovuuden myötä[460].

Tämä on ymmärrettävää kansallisen vallanjaon näkökulmasta: Ehkä erityisesti TSS-oikeuksien esille tuominen veisi tuomioistuimen lainsäätäjälle perinteisesti kuuluneelle reviirille, jonne sijoittuvat lainsäätämis- ja budjettivalta. Siten niin kotimaisessa kuin kansainvälisessä ihmisoikeudessa TSS–oikeuksien edistäminen vaatisi poliittista tahtoa ja päätöksentekoa. Kuten olemme jo nähneet, tällaisen konsensuksen aikaansaaminen on kuitenkin ollut mahdotonta jopa Euroopassa. Mutta kuten on korostettu, kansainvälisen ihmisoikeuden nähdään edustavan perus- ja ihmisoikeuksien minimitasoa, josta valtiot voivat poiketa ajaakseen pidemmälle menevää perus- ja ihmisoikeuksien suojaa. Kansainvälinen perus- ja ihmisoikeusdialogi on vapausoikeuspainotteinen, koska ensimmäisen ihmisoikeuksien sukupolven oikeussuoja on tehokkaasti toteutettavissa ja koska vapausoikeuksille löytyy helpommin yleiseurooppalainen konsensus. Minkään ei kuitenkaan ole tarkoitus estää Suomea tarjoamasta alueellaan elävillä korkeampaa ihmisoikeuksien tasoa vaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 53 artikla nimenomaan torjuu sen ajatuksen, että ihmisoikeussopimusta voitaisiin käyttää heikentämään kansallisen lainsäädännön yksilön oikeuksille antamaa parempaa suojaa. Suomessa on nimenomaan korostettu sitä, että EU-oikeuden toimeenpano ei saa heikentää kansallisten perusoikeuksien suojaa[461], vaan perusoikeuksien vastainen ylikansallinen sääntely on joissain tapauksissa jätetty siltä osin kansallisesti voimaan panematta[462].

---

[459] Ojanen 2011, 447.
[460] Lähde: Edilex.fi.
[461] PeVL 25/2001vp.
[462] Ks.esim. PeVL 42/2001 vp, HE 52/2007 vp.

Mutta, kuten **Veli-Pekka Viljanen** on huomauttanut*, ongelmattomia eivät ole myöskään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintoja pidemmälle menevät kansalliset ihmisoikeussopimuksen määräysten tulkinnat, vaikkakin ihmisoikeustuomioistuimen omaksuma oppi valtion harkintamarginaalista ideansa mukaisesti sinänsä sallisi myös tiukempien vaatimusten asettamisen kansallisella tasolla*. Ensinnäkin tämä johtaisi Viljasen mukaan eräänlaiseen kaksoisstandardiin, jolloin sopimusmääräyksiä tulkittaisiin eri tavoin kansallisella ja kansainvälisellä tasolla ja josta seuraisi loogisuusongelma: *Miten voidaan vakuuttavasti perustella, että jokin toimenpide on (kansallisella tasolla omaksutun tulkinnan mukaan) ihmisoikeussopimuksen määräyksen vastainen, jos Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei kansainvälisellä tasolla katsoisi vastaavassa tapauksessa sopimusloukkauksen tapahtuneen?*[463] Toiseksi, myös Euroopan unionin suunnalta on ilmaistu huoli unionin oikeuden koheesion säilymisestä:

> Komission kirjeeseen 30.6.2006 sisältyy analyysi asiasta 44/79 (Hauer) annetusta yhteisöjen tuomioistuimen tuomiosta, josta todetaan, että se, loukataanko yhteisöjen toimielinten antamalla säädöksellä mahdollisesti perusoikeuksia, voidaan arvioida ainoastaan yhteisön oikeuden perusteella. Erityisperusteiden käyttöönotto jonkin jäsenvaltion lainsäädännön tai perustuslain nojalla haittaisi yhteisön lainsäädännön sisällöllistä yhtenäisyyttä ja tehokkuutta ja johtaisi näin väistämättä yhteismarkkinoiden yhtenäisyyden hajoamiseen ja yhteisön koheesion vaarantumiseen.[464]

Ongelmana ei siis ole ainoastaan kansallisen ja kansainvälisen ihmisoikeusdialogin vapausoikeuspainotteisuus vaan myös sen potentiaalinen vaihtoehdottomuus.

Tämän lisäksi käytännössä TSS–oikeuksien kehittämisen näkökulmasta ongelmaksi nousevat myös unionin jäsenvaltioihin kohdistama tiukka budjettikuri ja kilpailusäädäntö: Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttaminen erityisesti taloudellisissa laskusuhdanteissa voi olla haastavaa niiden vaatimien taloudellisiin resursseihin kohdistuvien rajoitusten takia.

Toisaalta, TSS–oikeuksien kehittämisen tahtotilan puute ei ilmene välttämättä yksinomaan kansainvälisellä kentällä. Myös Suomessa on tahoja, jotka suhtautuvat skeptisesti ajatukseen yleisestä halukkuudestä nostaa ihmisoikeuksien toisen sukupolven – tai ylipäänsä ihmisoikeuksien – asemaa oikeuspolitiikassa. Tällaisia kantoja on tuotu esille esimerkiksi kansallisessa

[463] Viljanen 2001, 290.
[464] HE 52/2007 vp.

konstitutionalisoitumiskeskustelussa. Samoin **Tuomas Ojanen** on spekuloinut, että ihmisoikeuksien vähimmäistasoon tyytyminen kansallisessa oikeuskäytännössä *johtaa helposti ihmis- ja perusoikeuksien täysimääräiseen yhdenmukaistumiseen sekä kotimaisen perusoikeussuojan itsenäisen merkityksen ja lisäarvon näivettymiseen*[465]. Toisaalta kansallisen ihmisoikeuskulttuurin kehittämisen esteenä saattaa olla pragmaattinen lainsoveltaminen ja esimerkiksi **Thomas Wilhelmsson** onkin arvellut, että ihmisoikeuksiin liittyvä arvopunninta on vaarassa jäädä pragmatismin ja managerialismin alle: Muut yhteiskunnalliset tavoitteet ovat monesti tulleet etusijalle, mikäli punninnassa on ollut vastassa ihmisoikeudet[466]. Esimerkiksi *kansallisten omaisuudensuojatulkintojen kehittämistä voidaan hyvin perustella muilla painavilla valtiosääntöisillä ja yhteiskunnallisilla syillä*[467].

Liiallinen perusoikeudellistuminen ei sekään ole kuitenkaan vastaus, sillä valtiosääntöistymiseen liittyy taas muita riskejä: Suomalaisessa oikeustieteessä on keskusteltu paljon Eurooppalaisen valtiosääntöistymisen vaikutuksista niin perusoikeuksiin, vallanjakoon kuin valtiosäännön asemaan kansallisten moraali- ja arvonäkemysten heijastajana. Miksi valtiosääntöistymistä voidaan pitää ongelmallisena? Ongelmia voidaan nähdä esimerkiksi, jos kysymyksessä nähdään olevan piilevästä illegitiimistä oikeudenkäytöstä, kuten **Antero Jyrängin** määrittelemästä politiikan oikeudellistumisesta, v*altion rakenteiden ja perusorganisaation sekä poliittisten tavoitteiden pukemisesta oikeusnormien tai säännösehdotusten asuun,* joka *näkyy päätösvallan siirtämisenä tuomioistuinten tapaan järjestetyille orgaaneille käytettäväksi oikeudenkäynnin muodossa tapahtuvassa menettelyssä*[468]*.* Kysymys oikeuden politisoitumisesta on hyvin relevantti kansainvälisen talousoikeuden, taloudellisten sääntelytrendien ja taloudellisen konstituution näkökulmasta:

> Politiikan alaa ja poliittista valtaa on viime vuosina ollut kaventamassa tiettyjen asiaryhmien, jopa yhteiskuntaelämän kokonaisten lohkojen siirtäminen eri tavoin poliittisen päätöksenteon ulkopuolelle (päätöksenteon depolitisointi), joko toimivaltaa koskevin tai organisatorisin ratkaisuin (yksityistäminen, deregulaatio, integraatio) tai omaksumalla vaihtoehdoton päätöksentekoideologia (uusliberalistinen talouspolitiikka) taikka yhdistämällä nämä kaksi päälinjaa.[469]

[465] Ojanen 2011, 447.
[466] Wilhelmsson 2003, 88–89; ks. myös Lavapuro 2010.
[467] Viljanen 2001, 286.
[468] Jyränki 1989, 16.
[469] Jyränki 2003, 56.

Kun valtiosääntöistymisen tavoitteena on kirjata konstituution keskeiset perus- ja ihmisoikeudet, joita suojellaan lainsäädäntövallalta, uhkana voidaan nähdä ylikonstitutionalisoituminen, joka niin ikään sisältää politiikan oikeudellistumisen elementin. Kuten **Kaarlo Tuori** on todennut *politiikan oikeudellistumisesta voimme puhua silloin, kun hallituksen ja eduskunnan lainsäädäntötyö nähdään yhä laajemmin perustuslaillisten toimeksiantojen tai perustuslain tasolla jo lukkoon lyötyjen arvovalintojen toteuttamisessa*[470]. Tällaisia perustuslaillisia toimeksiantoja voi olla myös kansainvälisyysperiaatteen perusteella hyväksytyt ja toimeenpantavat kansainväliset velvoitteet. Tällaiseen lainsäätämisen juridisoitumiseen ja politisoitumiseen viitattiinkin edellä kappaleessa 5.2.2. Valtiosääntöistymiskehityksen voidaan nähdä supistavan demokraattisissa lainsäädäntöprosesseissa avoinna olevia vaihtoehtoja[471]. Politiikka alistetaan oikeudelle, jolloin ei keskustella erityisistä yhteiskunnallisista intresseistä tai politiikan tarkoituksenmukaisuudesta[472].

Niin Jyränki kuin Tuori nostavat esiin yhteiskunnallisen keskustelun ja demokraattisen päätöksenteon: Demokratia voidaan nähdä valtiosäännön hyväksynnän saannin keinona, ja siten julkisen vallan käytön legitimoivana periaatteena. Demokratian toteutuminen on vaarassa niin oikeuden politisoitumisen kuin politiikan oikeudellistumisen kohdalla, jotka molemmat ovat riskinä, mikäli valtiosääntöistyminen viedään pitkälle.

Valtiosääntöistymisen, legalismin ja niiden mukanaan tuoman tuomioistuinten vallan kasvua perusteellaan siten, että ne ovat neutraali, yhteiskunnallisista intresseistä ja valtasuhteista riippumaton, objektiivinen lähestymistapa valtiosäännön ytimeen kuuluvien perusoikeusperiaatteiden, kuten perusoikeuksien toteuttamiseksi. Valtiosääntöistymiskehityksen voidaan positiivisessa mielessä nähdä suojelevan yksilöitä poliittisen vallan liialliselta puuttumiselta ja väärikäytöiltä, mutta, kuten **Veli-Pekka Hautamäki** on asian ilmaissut:

> Merkittävä kysymys on, kuinka objektiivisena ja arvoneutraalina tulkintatoimintaa voidaan kussakin tapauksessa pitää. Jos esimerkiksi perustuslain tulkintavaltaa on uskottu jollekin orgaanille, niin onko varmaa, että tulkinta tapahtuu aina objektiivisin perustein esimerkiksi ideologisista näkökohdista vapaana? Hyvin

[470] Tuori 2007, 273.
[471] Tuori 2007, 273.
[472] Jyränki 1989, 16.

todennäköisenä voidaan pitää sitä, että tulkintoihin sisältyy myös ideologisia kannanottoja, joita tulkitseva taho ei sinänsä välttämättä aina edes itse tiedosta.[473]

Kysymykset ylikonstitutionalisoitumisesta, oikeuden jurisidoitumisesta ja politisoitumisesta sekä asiantuntijoiden, virkamiesten ja tuomarien vallan kasvusta näyttää kieltämättä olevan täynnä erilaisia uhkakuvia kansalaisten valvonnan ulkopuolella olevasta vallankäytöstä ja sen vaaroista.

Vaikka uhkakuvat eivät olisi realisoitumassa, demokratiaperiaatteen toteutumisesta lienee kuitenkin syytä pyrkiä pitämään kiinni, mitä tukevat myös luvussa 5 tehdyt johtopäätökset. Tutukimustulosten valossa vaikuttaa nimittäin siltä, että hyvinvoinnin takeiden lisäksi kansalaiset haluaisivat enemmän vaikutusvaltaa ja myös suoria vaikutusmahdollisuuksia. Edellä esitettyyn johtopäätökseen on ilmeisesti päädytty niin Suomessa kuin Euroopan unionissa: Lissabonin sopimuksella unionin perussopimukseen lisättiin määräyksiä uudenlaisesta Euroopan unionin kansalaisaloitteesta. Tämän seurauksena vähintään miljoona unionin kansalaista merkittävästä määrästä jäsenvaltioita voi tehdä aloitteen, jossa Euroopan komissiota kehotetaan toimivaltuuksiensa rajoissa tekemään asianmukainen ehdotus asioista, joissa näiden kansalaisten mielestä tarvitaan unionin säädöstä perussopimusten soveltamiseksi[474]. Aloite tehdään komissiolle, eikä se ole oikeudellisesti sitova, joten vielä on nähtävissä, millaiset menettelymuodot ja merkityksen EU:n kansalaisaloite käytännössä saa[475]. Perustuslakiuudistuksen (1112/2011) yhteydessä Suomen perustuslakiin lisättiin säädös kansalaisaloitteen tekemisestä, jonka mukaan vähintään viidelläkymmenellätuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään (PeL 53.3 §). Lain esitöissä viitattiin edellä mainittuun Lissabonin sopimukseen sekä Euroopan unionin vihreään kirjaan eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta[476].

Unionin ja Suomen seuraava haaste kansalaisdemokratiassa lienee uusien vaikuttamisen instrumenttien tehokas toimeenpaneminen ja kansalaisten kuunteleminen. Suoran demokratian menetelmät saattavat aluksi lisätä luottamusta päätöksentekoon, mutta mikäli sitä kautta tulleita ehdotuksilla ja mielipiteillä ei ole tosiasiallista vaikutusta päätöksentekoon, rajoitussuhde ei edelleenkään toimi, jolloin demokratiakriisi ja potentiaaliset legitimiteettiongelmat jatkuvat. Samalla tulee kyetä huomioimaan perusoikeuksien toteutuminen. Ristiriitako? Eikö

[473] Hautamäki 2002, 63.
[474] Ks. SEU 11 artikla, kohta 4.
[475] HE 60/2010 vp.
[476] KOM (2009)622.

valtiosäännön legitimiteettiperustan katsottu luvussa 2.1 nimenomaan perustuvan joko perusoikeuksien suojalle tai demokratiaperiaatteelle? Ei välttämättä. Perusoikeuksien suojan ongelmana kieltämättä on, että jos valtiosääntö pyrkii maksimaalisesti turvaamaan vain oikeuksia, oikeusjärjestyksen sisältöä koskevat päätökset näyttävät siirtyvän viime kädessä tuomioistuinten eikä lainsäätäjän päätettäviksi. Parlamentin suvereenisuuden näkökulmasta olennaista ja arvokasta on, että kulloinkin vallassa olevan parlamentin enemmistö vastaa viime kädessä oikeusjärjestyksen sisällöstä. Ongelmaksi tällöin kuitenkin nousee, että täydellinen suvereenisuus poistaa perusoikeuksilta niiden keskeisen funktion, suojan demokraattisen enemmistön tahtoa vastaan.[477] **Kaarlo Tuori** ja **Juha Lavapuro** ovat pyrkineet kuitenkin purkamaan tätä hankalaa dikotomiaa. Ensinnäkin jo edellä käsitelty Tuorin kriittinen oikeuspositivismi pyrkii vastaamaan positiivisen oikeuden ongelmiin: kysymyksiin oikeuden rajoista ja sen hyväksyttävyyden eli legitiimisyyden ja justifioitavuuden kriteereistä[478]. Ja vaikka Lavapuro ei näe Tuorin näkemyksiä ylikonstitutionalisoitumisen uhasta yhtä kriittisenä, molemmat ovat samalla asialla: hankalan dikotomian purkaminen. Lavapuron tavoitteena on vahvaan kontrolliajatteluun pakostakin sisään rakennetun konfliktin lieventäminen[479].

Lavapuro on korostanut oikeustieteellisessä keskustelussa normikontrollimallien ehdottomuuden mahdottomuutta niin teoriassa kuin käytännössä. Hänen mukaansa viimekätiseen auktoriteettiin – oli se sitten tuomioistuin tai parlamentti – perustuva malli ei ole käytännössä toteutunut kovin puhtaasti ja erityisesti 1980-luvun alkupuolelta lähtien voidaan nähdä olevan muodostumassa kolmas normikontrollimalli, jota kutsutaan heikkomuotoiseksi normikontrolliksi. *Heikkomuotoinen normikontrolli on etenkin vertailevan valtiosääntötutkimuksen piirissä vakiintumassa oleva yleiskäsite viimeisen kahden vuosikymmenen aikana kehittyneille uuden tyyppisille lainsäädännön perustuslainmukaisuutta varmistaville menettelyille.*[480] Lavapuron mukaan kysymyksessä on niin oikeuskulttuurinen muutos, joka on tapahtunut lainsäätäjän suvereenisuuteen vahvasti tukeutuneissa valtiosääntökulttuureissa (Iso-Britannia, Uusi-Seelanti, Suomi) kuin muutos liittyen lakien perustuslainmukaisuutta arvioivien menettelyjen oikeutuksesta[481].

Lavapuron mukaansa uuteen valtiosääntöistymiseen kieltämättä kuuluu se, *että tuomioistuinten ja perusoikeuksien merkityksen kasvaessa kansallisvaltion oikeudelle*

[477] Lavapuro 2009b, 71.
[478] Tuori 2000, 7-8. Ks. Tuori 2000, 234–301.
[479] Lavapuro 2009a, 71.
[480] Lavapuro 2009a, 70–71.
[481] Lavapuro 2009a, 71.

olennaiset valtiosuvereenisuuden, edustuksellisen demokratian ja oikeusjärjestyksen autonomisuutta ja suljettuisuutta koskevat periaatteet ovat osin menettäneet aiempaa merkitystään[482]*.* Hän on kuitenkin pyrkinyt vastaamaan lakien perustuslainmukaisuuden tuomioistuinkontrollia varten esitettyihin argumentteihin. Hänen yhtenä keskeisenä lähtökohtanaan on se, että perusoikeudet ja demokratia edellyttävät toisiaan: *Kansanvallan toteutuminen, sikäli kuin sen ajatellaan ylipäätään perustuvan kansalaisten vapaaseen mielipiteenmuodostukseen ja esimerkiksi yhtäläiseen äänioikeuteen, edellyttää tässä minimimerkityksessäänkin ainakin joitakin oikeuksia. Vähintäänkin se edellyttää oikeuden osallistua lain säätämiseen. Toisaalta kyetäkseen legitiimisti asettamaan rajoituksia demokraattiselle päätöksenteolle myös perusoikeuksien tulee viime kädessä nojautua demokraattisten ideaalien mukaisiin menettelyihin*.[483] Lisää tätä demokratian ja perusoikeuksien keskinäissuhdetta on avannut **Veli-Pekka Viljanen**:

> Yhteiskuntaa, jos päätöksentekoprosessi muodollisesti on järjestetty kansanvaltaisesti, tuskin voidaan pitää aidosti demokraattisena, jos se ei kunnioita yksilöiden ja vähemmistöjen perustavanlaatuisia oikeuksia. Demokratiaan ja demokraattisesti valitun edustuslaitoksen täydellisen suvereenisuuden välille ei ole perusteltua laittaa yhtäläisyysmerkkejä, vaan myös edustuslaitoksen (lainsäätäjän) vallalle tulee olla rajat, jotka määrittyvät olennaisesti juuri perusoikeuksista käsin. Vastaavasti demokraattiset päätöksentekorakenteet ovat yleisesti edellytyksiä perusoikeuksien aidoille toteutumiselle yhteiskunnassa. Demokratiaan keskeisesti kuuluvat poliittiset vapausoikeudet (sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus) ja osallistumisoikeudet (äänestysoikeus) ovat myös perusoikeusjärjestelmän ydinaluetta.[484]

Myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet voidaan nähdä demokratian toteutumisen edellytyksinä: kouluttamaton ja sairas kansalainen on tuskin hyvä kansalainen. Lähtökohdaksi voikin ottaa, että demokratian ja perusoikeuksien välinen ristiriita jätettäisiin yleisellä tasolla ratkaisematta, kuten Juha Lavapuro on todennut[485]. Tämä tuo oikeudelliseen käytäntöön omat haasteensa, mutta auttaa pääsemään yli vanhentuneista näkemyksistä, jotka tuntuvat edellyttävän normikontrollimallilta liiallista ehdottomuutta. Ja, kuten **Tuomas Ojanen** on sanonut, *jos samalla vielä perustuslakivaliokunnassa lisääntyisi kotimaisten tuomioistuinratkaisujen huomioiminen perusoikeuskysymyksissä, perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välille voisi ajan myötä syntyä perus- ja*

[482] Lavapuro 2010a, 39.
[483] Lavapuro 2010a, 85.
[484] Viljanen 2001, 357–358.
[485] Lavapuro 2009b, 271.

ihmisoikeuksista sellaista valtiosääntöistä vuoropuhelua, joka on tällä hetkellä ominaista lähinnä suomalaisten tuomioistuinten ja Eurooppa-tuomioistuinten välillä[486].

Kansallisen valtiosääntöjärjestelmän periaatteet ja instituutiot kohtaavat siten paljon haasteita pyrkiessään sopeutumaan niin kansainvälisen talousoikeuden kuin kansalaisten sille asettamiin legitimiteettivaatimuksiin. Mutta kysymys vallitsevan talousjärjestelmän legitimiteetistä ja tulevaisuudesta ei ole ainoastaan kansallinen, vaan se on globaali.

6.2 Kansainvälisen talousjärjestelmän ja liberaalin valtionäkemyksen tulevaisuus

Suomen taloudellisen konstituution legitimiteettiongelmat ovat globaalisti verrattuna pieniä. Siksi haasteet talousliberaalille valtiosäännölle tulevatkin ehkä Suomen ulkopuolelta. Suomi pärjäsi pitkään hyvin globaalissa taloudessa ja talouskasvun hiipumisesta huolimatta, Suomi kuuluu edelleen globalisaatiossa ennemmin voittaja- kuin häviäjämaihin. Tämä vaikuttanee myös siihen, että Suomessa taloudellisen konstituution legitimiteetti on vielä suhteellisen hyvä, vaikka siihen kohdistuukin jonkin verran kritiikkiä kansalaisten taholta. Tutkimuksessa on tuotu esille joitain kansainvälisiä ilmiöitä, jotka haastavat kansainvälisen liberaalin talousjärjestelmän ja sen kansallisen vaikutusten yleisen hyväksyttävyyden globaalisti. Erityisesti esille on noussut kysymykset valtioiden suvereniteetista, valtioiden tosiasiallisesta tasa-arvosta ja taloudellisen toiminnan sääntelystä.

Keskeinen tekijä mikä erottaa nykyisen globalisaatiokehityksen välittömästi maailmansotien jälkeen tapahtuneesta kansainvälistymiskehityksestä on se, että 1960- ja 1970-luvuilla pidettiin asiallisena, että politiikan keinoin pyritään ohjaamaan myös talouden kehitystä[487]. Tämä käsitys muuttui 1970-luvun öljykriiseistä alkaen ja politiikka pyrittiin irrottamaan taloudellisesta toiminnasta, usein päinvastaisin seurauksin. Tilalle hallitsevaan asemaan nousi poliittinen ideologia, jota voitaisiin kutsua jota voitaisiin kutsua vapaakauppafundamentalismiksi tai markkinafundamentalismiksi. Tähän ideologiaan perustuvaa poliittista suuntausta puolestaan kutsutaan uusliberalismiksi.[488] Talouden kulkua ei uuden doktriinin mukaan saanut säädellä poliittisesti, koska se estäisi talouskasvua ja aiheuttaisi

[486] Ojanen 2001, 449.
[487] Sipponen 2000, 293.
[488] Isomäki 2000, 53.

taloudellisia kriisejä. Sen sijaan kaupan ja kilpailun vapaus pitää asettaa kaikkien muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden ja näkökohtien edelle.

Meneillään oleva taloudellinen taantuman ja laman aikana, on poliittisella tasolla noussut esiin pyrkimyksiä lisätä rahoitusmarkkinoiden valvontaa ja sääntelyä sekä vahvistaa talouden elpymistä[489]. Myös niin sanottu G20 – ryhmä, joka sisältää maailman 19 rikkainta maata, sekä edustuksen Euroopan unionista: Argentiina, Australia, Brasilia, Etelä-Afrikka, Etelä-Korea, Indonesia, Intia, Italia, Japani, Kanada, Kiina, Meksiko, Ranska, Saksa, Saudi-Arabia, Turkki, Venäjä, Iso-Britannia ja Yhdysvallat laati kriisin ollessa syvimmillään finanssimarkkinoita ja maailmantaloutta koskevan julistuksen (Declaration of the Summit of Financial Markets and the World Economy). Julistuksessa edellytetään sitoutumista avoimeen globaaliin talouteen, jossa painotetaan finanssitoimien läpinäkyvyyttä, vastuunalaisuutta ja riittävää valvontaa ja riskien hallintaa.[490] Valtion roolin vahvistuminen globaalissa hallinnassa lienee väistämätöntä[491].

On palattu takaisin operatiiviseen ja myös ideologiseen lähtökysymykseen: pitääkö hallinnan olla ensisijaisesti valtio- vai markkinapohjaista?

> Valtiopohjaisen hallinnan katsotaan toteuttavan paremmin demokratian periaatteita ja yhteiskunnallisia tarpeita, kun taas markkinapohjaista hallintaa pidetään tehokkaampana ja halvempana. Markkinoilla voidaan luoda sellaisia pelisääntöjä ja houkuttimia, joilla rationaaliset toimijat saadaan toteuttamaan haluttuja päämääriä. Markkinapohjaisen hallinnan toimivuus vaatii talouden vapauttamista ja sääntelyn purkamista sekä siten ratkaisuvallan siirtämistä politiikasta markkinoille, jolla on taas olennaisia seurauksia yhteiskunnan voimasuhteille ja toimintasäännöille.[492]

Vasemmisto- ja sosialistiset liikkeet ovat kasvattaneet suosiotaan viimeisten talouskriisien aikana, mikä antaa olettaa valtiopohjaisen hallinnan suosion kasvua. Ranskassa keväällä 2012 järjestettävissä presidentinvaaleissa toisella kierroksella olivat vastakkain sosialistien **François Hollande** ja oikeiston istuva presidentti **Nicolas Sarkozy[493].** Hollanden nousu toiselle kierrokselle ja hänen Sarkozya hieman

---

[489] Kultalahti 2009a, 359.
[490] G20 maiden julistus luettavissa kokonaisuudessaan: http://www.g20.org/images/stories/docs/eng/washington.pdf (30.4.2012).
[491] Ks. Krugman 2009.
[492] Väyrynen 2000, 67–68.
[493] Presidentinvaalien toinen kierros 6.5.2012: *Jos Hollande voittaa, hänestä tulee Ranskan ensimmäinen vasemmistopresidentti vuoden 1995 jälkeen. Sarkozy puolestaan olisi 30 vuoteen ensimmäinen yhden kauden presidentti*. (*Helsingin Sanomat / Inka Kovanen*: Hollande ja Sarkozy toiselle kierrokselle Ranskassa. 23.4.2012.)

suurempia kannatus aiheutti negatiivisen vastareaktion pörssissä: Euroopan unionin perussopimusta vuonna 2004 kannattanut ja maahanmuutolle rajoitteita ajava Hollande haluaisi nimittäin nostaa EU:n budjettikuria käsittelevän sopimuksen uudelleen käsittelyyn[494]. Myös Yhdysvalloissa, joka on ehkä pitkäaikaisin kapitalistinen valtio, ja joka kävi vuosikymmenien ajan taistelua sosialismia vastaan, on mielipidekyselyissä nähty sosialismin uudelleen nousu nuorten parissa: Kun kaikista yhdysvaltalaisista 60 prosenttia kokee sosialismin negatiivisina, 18–29 –vuotiaista nuorista 49 prosentilla on positiivinen käsitys sosialismista ja 43 prosenttia puolestaan sanoi, että heidän käsityksensä sosialismista on negatiivinen. Samalla yhdysvaltalaisnuorten suhtautuminen kapitalismiin on kriittisempää: Ainoastaan 46 prosenttia 18–29-vuotiaista yhdysvaltalaisnuorista suhtautuu positiivisesti kapitalismiin. Hieman suurempi osuus eli 47 prosenttia suhtautuu kapitalismiin negatiivisesti. Erot eivät ole suuria, mutta sosialismin kannatus on kasvanut. Todennäköisinä syinä sosialismin kannatuksen kasvuna pidetään talouskriisiä, nuorten työttömyyttä ja tuloerojen kasvua.[495] Mutta jos liberaali markkinatalous ei riitä enää sääntelemään globaalia taloudellista toimintaa, millainen vaihtoehto on kehittymässä talousliberaalille sääntelylle?

Jukka Kultalahti on tutkinut globalisaation oikeudellisen hallinnan ja globaalin hallinnon tarvetta tuoden esille muun muassa hallinnon tarpeen, jotta globalisaation positiivisia puolia saataisiin vahvistettua ja negatiivisia, kuten eriarvoisuutta heikennettyä[496]. Hän on tiivistänyt globaalin hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuden teoreettisen käsittelemisen tarpeen seuraaviin teeseihin: hallintoa tarvitaan globalisaation hyötyjen maksimoimiseen ja haittojen minimoimiseen; oikeussääntöjä ja oikeudellista tutkimusta tarvitaan edistämään demokratiaa, laillisuusperiaatetta (*the rule of law*), sosiaalista oikeudenmukaisuutta sekä ihmisoikeuksia; oikeudellisen hallinnon toimijoiden ja mekanismia monimutkaisuus sijaitsee globaalilla, kansainvälisellä, alueellisella, kansallisella, paikallisella ja jopa yksilöllisellä tasolla; laillisia mekanismeja voidaan käyttää hallinnossa; oikeudellisia instrumentteja tulee kehittää hallinnointitarkoituksia vasten; ja niin edelleen[497].

Aiemmin tutkimuksessa nousi esille kysymys kansainvälisen talousoikeuden konstitutionalisoitumisesta[498]. Olisiko tässä ratkaisu globaaliin hallintaan? Tuskin.

---

[494] *Helsingin Sanomat*: Ranskan vaalit ja heikot talousluvut vetävät pörssejä laskuun. 23.4.2012; *YLE Uutiset / Jussi Hanhivaara*: Ranskan Francois Hollande rajoittaisi maahanmuuttoa. 27.4.2012.
[495] *Taloussanomat*: Sosialismi nousi amerikkalaisnuorten suosioon. 30.12.2011; *The Huffington Post/Alexander Eichler*: Young People More Likely To Favor Socialism Than Capitalism: Pew. 29.12.2011.
[496] Kultalahti 2009, 289-293.
[497] Kultalahti 2009, 292 ja Kultalahti 2009a, 361.
[498] Ks. edellä 3.2.4.

Euroopassa ylikansallisesta valtiosääntöistymisestä on jo kokemusta: Konstitutionalisoitumiskehityksen taustalla voidaan nähdä pyrkimys lisätä Eurooppalaisen taloudellisen, oikeudellisen ja poliittisen järjestelmän legitimiteettiä[499]. Konstitutionalisoituminen voidaan nähdä keinona legitimoida oikeudellista ja poliittista järjestelmää[500] tuomalla hierarkiaa ja järjestystä pirstaloituneeseen järjestelmään[501]. Eurooppalainen konstitutionalisoitumiskehitys on edennyt jo pitkälle, mutta vaikuttaa siltä, että konstitutionalisoitumiskehityksen suunta on edelleen päättämättä. Demokratiavaje on edelleen suuri puute, jolloin on syytä kysyä, vastaako Eurooppalainen valtiosääntö ja valtiosääntötuomioistuinten toiminta sitä, mitä oikeudelta edellytetään sen muodollisen ja aineellisen legitimiteetin näkökulmasta. Voidaan myös spekuloida, onko kysymyksessä vain pyrkimys lisätä järjestön legitimiteettiä, vaikka samalla loppujen lopuksi kysymys onkin strategisesta valtapelistä ja intressien toteuttamisesta: tuomioistuin puhui perusoikeuksista lisätäkseen EU-oikeuden valtionsisäistä hyväksyttävyyttä sekä pönkittääkseen EU-oikeuden tulkinta- ja soveltamisauktoriteettiaan suhteessa jäsenvaltioiden valtiosääntötuomioistuimiin ja muihin tuomioistuimiin. [502]

Kuten **Kaarlo Tuori** onkin sanonut, että pulmallisia ovat *ne kansainväliset institutionaaliset ratkaisut, joilla pyritään varmistamaan taloudellisen integraation edellytykset oikeusnormien asettamisen ja soveltamisen tasolla. Ne saattavat todellakin johtaa kansallisen, demokraattisesti organisoidun poliittisen päätöksenteon syrjäytymiseen ja ristiriitaan demokraattisen oikeusvaltion periaatteiden kanssa.*[503] Konstitutionalisoituminen ratkaisuna on ongelmallinen nimenomaan sen institutionaalisen luonteen ja sisälle rakennetun hegemonisen oikeuskäsityksen johdosta. Tulee huomioida, etteivät edes keskeisimmät länsimaiset oikeusperiaatteet ole universaaleja. Suomi omaa oikeudellisessa kehityksessään pitkälti samat lähtökohdat, kuin muut länsimaat, jotka ovat olleet globaalia järjestelmää rakennettaesa sen keskiössä, ja vaikka Suomessakin on käyty keskustelua kansallisen oikeusjärjestyksen valtiosääntöistymisestä, se on pientä kansainvälisessä mittakaavassa: Valtiosääntöistymisprosessi on edennyt monissa maissa kansainvälisesti vaikutusvaltaisten valtioiden suoran valvonnan alla. Uusia konstituutioita on luonnosteltu tai toimeenpantu Cambodiassa (1993), Bosnia ja Hertsegovinassa (1995), Etelä-Afrikassa (1996), Itä-Timorissa (2002) sekä

[499] Esim. Tuori 2010, 13.
[500] Ks. esim. Tuori 2007, 49-50.
[501] Dunoff – Trachtman 2009, 8.
[502] Ojanen 2009, 1109–1110.
[503] Tuori 1990, 280—281.

Afganistanissa (2004) ja Irakissa (2004)[504]. Tämän prosessin myötä länsimaisia arvoja, kuten demokratiaa, perusoikeuksia, miesten ja naisten välistä tasa-arvoa, tuomioistuinvalvontaa ja markkinaliberalismia inkorporoidaan kehitysmaihin. Kehitys on edennyt myös niihin Lähi-idän ja Afrikan maihin, joissa valtion sisäisen ja ulkoisen suvereniteetin alaa kuuluvaa toimintaa ovat ohjanneet Sharia ja Siyar, islamin pyhiin kirjoihin eli Koraaniin ja Sunnaan perustuvat oikeudelliset tekstit[505]. Länsimaisen kulttuurin ylivallan uskotaankin olevan osasyynä islamistisen maailman siihen kohdistamaan epäluottamukseen ja jopa aggressioon. Onko olemassa globaalia – tai edes eurooppalaista – koheesiota tarpeeksi, jotta ylikansallinen valtiosääntö voisi mitenkään toimia ja täyttää sille annettua tehtävää vaaditun yhtenäisyyden ja legitimiteetin saavuttamiseksi[506]?

Kansainvälisen oikeuden tulisi hyväksyä oikeusjärjestelmien pluralismi, mikäli aikoo säilyttää globaalin yhteiskunnallisen vakauden. Demokratia ei siis tarkoita yksinomaan kansalaista harjoittamaa demokraattista päätöksentekoa, vaan valtioiden välistä demokratiaa. Demokratian toteutuminen on nykyään, ja tulee myös jatkossa olemaan, yksi kansainvälisen oikeuden kehittymisen tärkeimpiä pitkän tähtäimen tekijöitä, erityisesti jos ja kun kansallisen demokraattisen päätöksenteon merkitys edelleen heikkenee.[507] Globaalit ongelmat vaativat globaalia yhteistyötä ja globaaleja ratkaisuja. Oikeuden legitimiteettiehdot asettavat paljon vaatimuksia kansainvälisen oikeuden, kansainvälisen hallinnan kehittämiselle[508], kun taas poliittinen ja taloudellinen realismi asettavat sille paljon haasteita:

> Kansainvälisen järjestelmän oikeudenmukaisuus voi menestyä vain, jos sen soveltajat sitä haluavat. Oikeudenmukaisuuden vaatimus edellyttää myös mahdollisuutta sen toteutumiseen. Köyhyys ja sosiaalinen eriarvoisuus synnyttävät epäoikeudenmukaisuutta, joka vaikuttaa myös valtioiden väliseen kanssakäymiseen. Valtioyhteisössä poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset voimasuhteet ohjaavat valtiokäyttäytymistä ja asettavat yhteisön jäsenet "arvojärjestykseen", johon heikoimmilla on vain vähän sanomista. Samalla kun valtioiden välinen tasa-arvo on YK:n peruskirjan ylimpiä periaatteita, järjestön oma viesti on päinvastainen. YK:n tehtävistä kriittisin, kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen, on turvallisuusneuvoston viiden pysyvän jäsenen käsissä: veto-oikeudellaan ne määrittävät ratkaisevasti oikeudenmukaisuuden toteutumista. Peruskirjan ratkaisu on kuitenkin maailmanpolitiikan realismia: ilman vaikutusvallaltaan merkittävimpien valtioiden mukanaoloa YK:n järjestelmä

[504] Peters 2007, 295–296 ja siinä mainitut lähteet.
[505] Rehman 2002, 236. Islamilainen konstitutionalismi, ks. Bahlul 2007.
[506] Dunoff – Trachtman 2009, 8-9.
[507] Dunoff – Trachtman 2009, 25—26.
[508] Ks. Ulfstein 2011.

> menettäisi paitsi kaiken uskottavuutensa myös todelliset toimintamahdollisuutensa.[509]

Kansallisen oikeuden ja valtiosäännön kehittyminen on kytketty siihen, mitä kansainvälisessä talousoikeusjärjestelmässä tapahtuu, joka taas on riippuvaista poliittisesta ilmapiiristä. Ehkä huonoimman vaihtoehdon skenaario on, että kansainvälisen järjestelmän kehitys jatkuu niin, ettei ongelmiin puututa. Tällöin Suomen näkökulmasta uhkana ovat demokratian heikkeneminen edelleen, oikeuden politisoituminen, oikeusjärjestelmän fragmentoituminen ja siitä seuraava oikeusjärjestelmän inkoherenssi. Kansainvälisen levottomuuden lisääntymisen oikeus- ja talousjärjestelmän epäoikeudenmukaisuuden seurauksena johtaisivat väistämättä lieveilmiöihin myös Suomessa. Toisaalta, mikäli kansainvälinen ja Eurooppalainen talousoikeusjärjestelmä saadaan toimimaan paremmin ja sen kokonaisvaltainen legitimiteetti kasvaa, näin todennäköisesti käy myös Suomessa.

Tämä legitimiteetin kasvu tuskin kuitenkaan toteutuu nykyisellä mallilla, vaan vaatii talouden globaalia hallintaa, tasa-arvoa, oikeudenmukaisuutta ja yhteistyötä. Kansainvälisellä talousoikeudella on merkittävä asema globaalin järjestelmän legitimiteetin kehittämiseksi. Tai kuten **Martti Koskenniemi** on sanonut:

> Globalisaation hallinnan ongelma on poliittisen hyväksyttävyyden ja kansainvälisen demokratian ongelma. Miten kykenemme vaikuttamaan siihen, että keskeisissä kansainvälisissä instituutioissa ja asiantuntijaelimissä toimivat miehet ja naiset tekisivät ratkaisuja, joilla mahdollisimman tehokkaasti vaikutettaisiin kansainvälisen elämän tärkeimpien ongelmien korjaamiseen? Tämä merkitsee – sanottakoon se suoraan – niiden mekanismien purkamista, jotka kansainvälisessä järjestelmässä ylläpitävät köyhyyttä ja vääristynyttä tulonjakoa. Tämä puolestaan edellyttää kansainvälisen päätöksenteon julkisuuden ja siihen kohdistuvan kritiikin institutionalisointia.[510]

Tämä tarkoittaa uudenlaisen oikeudellisen ajattelun omaksumista talousliberaalin valtiosäännön ja markkinamekanismilla hallinnan tilalle. Toisaalta kansainvälinen oikeus on aina kehittynyt sen ongelmien kautta: Esille nousseisiin ongelmiin ei ole osattu, kyetty tai haluttu varautua, mutta jälkikäteen niihin on pyritty vastaamaan, jolloin kansainvälinen oikeusjärjestelmä on ottanut jälleen yhden kehitysaskeleen[511].

---

[509] Hakapää 2010, 624.
[510] Koskenniemi 2005, 207. Ks. myös Toiviainen 2002, 219, 231–232.
[511] Ks. esim. Hakapää 2010, ix.