

Juhlajulkaisu
Mikael Hidén
1939 – 7/12 – 2009

Toimituskunta
Pia Letto-Vanamo
Olli Mäenpää
Tuomas Ojanen

Tilausosoite
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. (09) 6120 300
f. (09) 604 668
toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa
Mikael Hidénin valokuva s. VII

ISSN-L 0356-7222
ISSN 0356-7222
IBSN 978-951-855-293-5

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

Kauko Sipponen

Perustuslain normatiivinen ja yhteiskunnallinen voima

Perustuslaki yhteiskunnassa

Perustuslakiamme on ryhdytty paikkailemaan läntisissä demokratioissa vallitsevan demokraattisen konstitutionalisin aatemaailman mukaisesti. Konstitutionalismi alistaa valtion valtiosäännölle. Yhteiskunnalliselle tilanteellemme on ominaista fragmentoituminen, pirstoutuminen, yhtenäisten ja pysyvien sosiaalisten järjestelmien painoarvon väheneminen. Samanaikaisesti uusliberalismin sävyttämä globalisaatio heikentää kansallisvaltioiden merkitystä ihmisten ja markkinoiden toiminnan ehtojen määrittäjinä. Yhteiskuntamme perusinstituutioiden, kuten valtion ja kunnan, asemaa ja toimivaltaa yhteiskunnassa tutkittaessa on otettava huomioon globaalimarkkinoiden pyrkimys hegemoniaan. Valtion sisällä ja kansainvälisestikin myös etujärjestöt ja korporatismi vaikuttavat vallankäyttöön yhteiskunnassamme varsin keskeisellä tavalla. Lopuksi tässä artikkelissa selvitetään voimassa olevan perustuslakimme uudistuskohteita sekä arvioidaan, olisiko valtion joutuessa ulkoiseen tuiverrukseen pyrittävä sitomaan kansalaiset nykyistä tiukemmin valtion tavoitteisiin ja toimintaan. Mihin tavoitteisiin valtiosääntöuudistuksessa näissä oloissa pyritään ja käytetäänkö uudistuksissa yhteiskuntatieteellistä tutkimusta kaikessa laajuudessaan hyväksi?

Kansalaisen kannalta arvioiden ei riitä, että maassamme kyetään kirjoittamaan muodollisesti hyvää kansainvälistä tasoa oleva perustuslaki ja tarvittaessa sitä myös uudistamaan. Perustuslakia olisi myös tulkittava ja toimeenpantava arvoperustansa, kansanvaltaisuuden, mukaisesti. Kykeneekö poliittinen kulttuurimme uudistumaan niin, että poliittiset puolueet luovat poliittisia ideoita ja eduskunta säilyttää arvovaltansa kansanvallan ylläpitäjänä ja edistäjänä?

Konstitutionalismi ja valtiosääntömme kehitys

Suomen perustuslaki (731/1999) hyväksyttiin eduskunnassa äänin 175–2, ja se tuli voimaan 1.3.2000. Vuodesta 1969 lähtien virallisesti käynnissä ollut perustuslakien kokonaisuudistusten eteneminen osauudistusten kautta, kunnes valtiosäännön keskeiset osat saatiin puristetuksi yhdeksi ainoaksi perustuslaiksi. Perustuslakia hyväksyttäessä sen katsottiin täyttävän uudistustarpeen useiksi vuosikymmeniksi.

Karl Loewenstein katsoo poliittisen järjestelmän olevan konstitutionaalis-demokraattinen tai autokraattinen siitä riippuen, jaetaanko poliittisen vallan käyttö ja ovatko vallan käyttäjät sen kohteiden valvonnassa valtiosäännössä asetettujen rajojen mukaisesti. Vähitellen on päädytty siihen, että poliittisen vallan käyttöä rajoitetaan sopivimmin valtiosäännöllä/perustuslailla, mikä muuttaa vallan epäpersoonalliseksi.¹ Demokraattinen konstitutionalismi, josta tässä kirjoituksessa on kysymys, alistaa valtion valtiosäännölle.²

Aikamme demokraattisen konstitutionalisin elementtejä ovat kirjoitettu perustuslaki/valtiosääntö, perustuslaki ylimpänä oikeudellisena normina, perusoikeudet, vallanjako, oikeusvaltio, riippumattomien tuomioistuinten tarjoama oikeudellinen suoja ja valvonta³ sekä kansansuvereniteetti ja vapaat vaalit.

Konstitutionalismissa perustuslain/valtiosäännön asema ohjaajana yhteiskunnassa on varsin vankka, koska sen olemassaolo ja vaikuttaminen edellyttää kansalaisten suostumusta, sillä on legitimitteetti ja auktoriteetti. Yhteiskunnan johto on aina toiminut vahvistaakseen legitimitteettiä poliittisten symbolien ja rituaalien avulla. Jos perustuslaki hyväksytään, siitä seuraa voimakas ja johdonmukainen tarve hyväksyä normeja ja päätöksiä, jotka ovat syntyneet perustuslain pelisääntöjen mukaisesti.

Anders Fogelklou katsoo, että valtiosäännöllä on suuri ja joissakin tapauksissa ratkaiseva merkitys politiikan, talouden ja oikeuslaitoksen toiminnalle. Valtiosääntöjen viimeaikaisessa kehityksessä on seuraavat kuusi merkittävää piirrettä:⁴

- A. Perus- ja ihmisoikeuksien määrittely sekä vahvistaminen kansainvälisin sopimuksin.
- B. Valtion suvereniteettiin vaikuttavien ylikansallisten organisaatioiden, varsinkin EU:n, syntyminen.
- C. Uusien suvereenien valtioiden syntyminen. Niille hyväksytään perustuslaki.
- D. Valtiosääntötuomioistuimien perustaminen tai tavallisten tuomioistuinten suorittama lakien perustuslainmukaisuuden valvonta, ks. PeL 106 §.
- E. Ylikansallisten tuomioistuinten – esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen – perustaminen.
- F. Federaalisten valtioiden syntyminen. EU on yhtenäisvaltion ja federaation välimaastossa.
- G. Lisäisin vielä valtiosääntöönkin vaikuttavana normihierarkian murentumisen.

¹ Karl Loewenstein: *Verfassungslehre*, s. 67 ss. ja s. 127. 2. Auflage, Tübingen / J.C.B. Mohr 1969. Jos ei tarkoiteta perustuslain muotoista asiakirjaa vaan yleensä oikeusnormeja, on sopiva nimike valtiosääntö, kirjoittaa Antero Jyränki: *Lakien laki*, s. 24. Helsinki/Lakimiesliiton kustannus 1989.

² Carl J. Friedrich: *Verfassungsstaat der Neuzeit*, s. 26. Berlin/Springer Verlag 1953.

³ Martin Scheinin (ed.): *Welfare State and Constitutionalism – Nordic Perspectives*, s. 11. Copenhagen/Nord 2001:5. Konstitutionalisin kehityksestä ks. Agust Thor Arnason: *Constitutionalism – Popular Legitimacy of the State?* Em. teos, s. 29–78. Konstitutionalisin ja demokratian suhteesta ks. Jaakko Husa: *Yleinen valtiosääntöoikeus*, s. 216–221. Joensuu / Joensuun yliopisto 1997.

⁴ Andes Fogelklou: *Konstitutionalism*, s. 79–81, teoksessa Niclas Berggren ma. (ed.): *Makt utan motvikt*, s. 79–107. Stockholm/City University Press 1999.

A. Perus- ja ihmisoikeuksien kehitymiselle maamme perustuslaissa ovat ratkaisevan sysäyksen antaneet YK:ssa hyväksynyt KP- ja TSS-sopimukset sekä Euroopan ihmisoikeussopimus. Niistä saadut vaikutteet antoivat kestäväen pohjan vuoden 1995 perusoikeusuudistukselle. Euroopan perusoikeuskirjaa laadittaessa maamme edustajat kykenivät aikaansaamaan parannuksia alkuperäiseen ehdotukseen. Lauri Lehtimaja muistuttaa, että perus- ja ihmisoikeudet eivät perinteisesti ole kuuluneet suomalaisen juristin ja virkamiehen käyttösanaan. Arkisessa lain soveltamisessa puhuttiin vain lakipykälistä ja laillisuudesta. Murros tapahtui Suomen liittyttyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Muutamassa vuodessa suomalaiset tuomioistuimet ryhtyivät perusteluissaan aktiivisesti soveltamaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiä korkeimpien oikeuksien näyttäessä esimerkkiä.⁵ Monissa Aasian valtioissa halutaan soveltaa perus- ja ihmisoikeuksia oman oikeuskulttuurin pohjalta, ja Venäjä toteuttaa omaa suvereenia demokratiaansa.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tällainen tehtävä kuuluu nimenomaisesti oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehelle perustuslain 108 ja 109 §:n perusteella. Ylimpien lainvalvojien vuosikertomuksista ilmenee, miten monipuolisesti valvontaa suoritetaan. Varsinkin TSS-oikeuksien laillisuusvalvonnassa tarvitaan muodollisen valvonnan tueksi laajoja tietoja yhteiskunnan toiminnasta. On peräti tarpeellista, että oikeusministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivaa ihmisoikeusinstituuttia. Sen tehtävänä olisi perus- ja ihmisoikeuksien yleinen edistäminen Suomessa.

Perusoikeuksien heikentämiskiello eli kiello huonontaa saavutettujen oikeuksien toteuttamistasoa on ollut jatkuvasti ajankohtainen. TSS-sopimuksen (SopS 6/1976) 2 artiklan 1 momentin perusteella jokainen sopimusvaltio sitoutuu täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvin keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein sopimuksessa tunnustettujen oikeuksiensa toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. Artiklassa on runsaasti tulkinnanvaraisuutta. Perusoikeuskomitean mukaan säännös edistämismittaisuudesta ei merkitse sitä, ettei minkäänlainen yksittäinen heikennys vallitsevaan sosiaalisia oikeuksia turvaavaan lainsäädäntöön olisi mahdollinen.⁶ Perusoikeussäännösten vaikutus näkyy eduskunnan päättäessä talousarvion sisällöstä ensi sijassa käytettävissä olevien taloudellisten voimavarojen kohdentamisessa.⁷ Taloudellinen lama ja julkisen talouden rahoitusvaikeudet ovat tiettyyn rajaan asti hyväksyttäviä perusteita, joiden nojalla sosiaalisia perusoikeuksia koskevista heikennyskielloista voidaan poiketa.⁸ Toimintavaroituksen täyttämistä voi tulla sääntämismittaisuus, jos perusoikeuden toteuttamistasoa heikennetään, ilman että samalla muilla toimenpiteillä kompensoidaan toteuttamistasoa he-

⁵ Lauri Lehtimaja: Vanhaa viiliä uudessa leilissä, s. 3–15. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 1995. Ks. myös HE 309/1993 vp, s. 18–19, 30–31 ja 71; PeVM 25/1994 vp, s. 3–5; PeVL 15/1995 vp ja PeVL 34/1996 vp.

⁶ Komiteamietintö 1992:3, s. 376. Ks. myös PeVL 2/1987 vp, PeVM 6/1991 vp ja Limburgin periaatteet.

⁷ VaVL 2/1994 vp.

⁸ Kaarlo Tuori: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §), s. 602, teoksessa Pekka Hallberg ym. (toim.): Perusoikeudet. Helsinki/WSLT 1999, s. 593–630.

kennystä.⁹ Voimakkaalla lamalla oli merkitystä 1990-luvulla perusoikeuskomitean ehdotuksia karsittaessa ja lakiehdotuksia käsiteltäessä. Entä miten olisi meneteltävä, jos jotain perusoikeutta haluttaisiin heikentää yhteiskuntapolitiikan suunnan vaihtuessa?

Perusoikeudet ovat alkaneet tulla kansalaisille tutuiksi, koska niiden toteutumista vaaditaan entistä äänekkäämmin raportoimalla, ilmoittamalla, valittamalla ja syyttämällä. Useinkaan ei perus- ja ihmisoikeuksiin vedota oikeudellisessa mielessä, vaan jotta asia saisi julkisuutta. Lehdistön otsikoista löytyy monia vetoamisperusteita. Huumetestit koettelevat perustuslakia. Köyhyys on ihmisoikeusloukkaus. Ulkomaisia marjanpoimijoita kohdellaan perustuslain vastaisesti. Pankkitili on jokaisen kansalaisen perusoikeus – silloinkin kun asiakkaat tuovat vain hiekkaa pankin konttorin lattialle. Onko sähkö perusoikeus vai peruspalvelu? Koulujen vähentäminen uhkaa perusoikeuksia. Eikö syrjäytyminen ole perusoikeus eli miksi väkipakolla halutaan patistaa oravanpyörään nekin, joille kelpaisi vaatimaton elämä syrjässä valtaviirroista?¹⁰

Kansalaiset ja järjestöt haluavat ihmis- ja perusoikeuksia sovellettavan sellaisiinkin tilanteisiin, joissa tilanteen ja perusoikeuden yhteydet eivät tule heti mieleen. Johtoa saadaan usein kansainvälisestä oikeuskäytännöstä. Ulkoilu on meillä kirjattu hyvän vanhushuollon laatusuosituksiin. Ulkoilun vähentäminen on arveluttavaa, koska ulkoilu on vanhusten perusoikeus, sanoo Tehyn tutkimuspäällikkö Kirsi Markkanen.¹¹ Kerjääminen kuuluu perusoikeuksiin, onhan se monelle viimeinen keino tulla omaehtoisesti toimeen. Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden mukaan rahan anominen kuuluu suojellun puheoikeuden piiriin.¹²

Jos perustuslaki takaa hengen suojan (7.1 §), oikeuden valita asuinpaikkansa (9.1§) ja kotirauhan suojan (10 §), riittävätkö nämä ainekset oikeudeksi asuntoon? Yleisten ja sektorikohtaisten oikeuksien yhdistelmät voivat olla ongelmallisia. Asioiden ja tilanteiden lisääntyessä ja monimutkaistuessa lainvalmistelussa ja täytäntöönpanossa alkaa ilmetä ongelmia: mitä perusoikeutta painotetaan? Perusoikeusfundamentalismi eli perusoikeuksien yli-innostunut ja liiallinen korostaminen kuuluu Suomessa Matti Wibergin mielestä tabuasioihin.¹³

B. Monien kansainvälisten järjestöjen merkitys kansainvälisen yhteisön toiminnassa on rinnastettavissa valtioiden merkitykseen. Kansainväliset sopimukset ovat yhä useammin monikeskisiä, ja ne on usein valmisteltu jonkin kansainvälisen järjestön piirissä. Ne sisältävät aikaisempaa useammin määräyksiä myös yksilöiden ja muiden kansallisen oikeuden subjektien oikeuksista ja velvollisuuksista. Kun kansainvälisen yhteistyön ja sopimusten piiriin kuuluu lukuisia aikaisemmin valtion sisäisinä pidettyjä asioita, on sisä- ja ulkoasioita entistä hankalampi erottaa toisistaan.¹⁴

⁹ Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä, s. 697, teoksessa Pekka Hallberg ym. (toim.): Perusoikeudet, s. 686–701. Perustuslakivaliokunnan kannanotoista työllisyyslakia muutettaessa ks. Martin Scheinin: Perustuslain velvoittavuudesta, teoksessa Juhlajulkaisu Antero Jyränki 1933–9/8–1993, Turku/Turun yliopisto 1993, s. 201–208.

¹⁰ Antti Marttinen: Onko syrjäytyminen perusoikeus? Taloustaito 1/2000, s. 5.

¹¹ Helsingin Sanomat 1.6.2009.

¹² Näin Arne Moisaala: Kerjääminen kuuluu perusoikeuksiin. Helsingin Sanomat 3.8.2009.

¹³ Matti Wiberg: Poliittikka Suomessa, s. 278. Helsinki/WSOY 2006.

¹⁴ HE 1/1998 vp, s. 27.

Valtion suvereniteetin kannalta tilanne EU:n jäsenistössä on hankala, koska niissä voi olla voimassa kolme tai neljäkin erillistä oikeusjärjestystä: kansainvälinen oikeus, EU:n oikeus, kansallinen oikeus sekä liittovaltioissa jäsenvaltioiden oikeus. Suomen liittyessä EY:hun tätä asetelmaa pohdittiin valtiosääntökomitea 1992:ssa. Valtion täysivaltaisuus on pitkään ollut suhteellista, sillä valtioita sitovat lukuisat valtiosopimukset velvoitteineen ja valvontajärjestelmineen. Myös kansainvälisen kaupan ja talouden kehitys on johtanut valtioiden rajat ylittävään yhteistyöhön ja riippuvaisuuteen toisista valtioista. Valtiosopimuksia tehdessään valtio ei vähennä täysivaltaisuuttaan, vaan käyttää täysivaltaisuuden perusteella sille kuuluvia oikeuksia.¹⁵

Jäsenyyden kansainvälisessä järjestössä voisi muodolliselta kannalta katsoa aina merkitsevän valtion suvereniteetin rajoitusta, mutta tällaista tulkintaa ei pidetä nykyisen syvällisen kansainvälistymisen valossa perusteltuna. Nykyisin valtion tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin riippuvat olennaisesti osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön.¹⁶ Niinpä EU:n jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi.¹⁷ Antero Jyränki katsoo perustellusti, että suverenisuus EU:n jäsenvaltiossa pelastetaan unionia koskevan *pouvoir constituant*-vallan säilymisellä jäsenvaltioilla sekä tosiasiallisella mahdollisuudella irtautua yksipuolisesti rajoituksista.¹⁸ Perustuslain 1.1 §:n sanonta Suomesta täysivaltaisena tasavaltana on tosin sisällöltään niin erilainen kuin aikaisemmin, että siinä voisi olla viittaus saman pykälän 3 momenttiin.

C. Toisen maailmansodan jälkeen valtioiden ja YK:n jäsenten lukumäärä on moninkertaistunut ja alkaa lähetä kahtasataa. Näillä valtioilla on lähes kaikilla oma perustuslakinsa, mutta monet eivät jaksaa täyttää demokraattisen konstitutionalismi ehtoja käytännössä, eikä muutenkaan yksin kantaa kaikkia suvereenin valtion velvollisuuksia. Valtiosäännöt ovat usein näennäisiä, nominalistisia.¹⁹ Jatkuvasti uudet kansat tai niihin rinnastettavat yhteisöt pyrkivät saavuttamaan itsehallinnon perustamalla uuden valtion. Tällaisia yrityksiä on pohjoisen Atlantin rannoillakin, kuten Grönlannissa, Skotlannissa ja Färsaarilla. Ahvenanmaallakin on perustettu itsenäisyyteen pyrkivä poliittinen puolue, itsenäisyyden edellytyksiä on tutkittu ja *Hufvudstadsbladet* jaksaa kirjoittaa ministereistä eli maakuntahallituksen jäsenistä.

D–E. Toisen maailmansodan jälkeen on yleisesti annettu yleisille tuomioistuimille tai erityisille valtiosääntötuomioistuimille oikeus tutkia lakien perustuslainmukaisuutta. Tämä suuntaus on alkanut vaikuttaa Suomessakin (PeL 106.1 §). On myös alettu perustaa ylikansallisia tuomioistuimia. Supervaltoja ei kuitenkaan ole saatu jäseniksi esimerkiksi kansainväliseen rikostuomioistuimeen.

G. Kansallisvaltioiden järjestelmän heiketessä on myös Hans Kelsenin ajattelun mukainen normihierarkia alkanut murentua.²⁰ Perinteiset etusijasäännötkin ovat muuttuneet. Tämä on

¹⁵ Komiteanmietintö 1994:4, Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö, s. 256.

¹⁶ HE 1/1998 vp, s. 71; Komiteanmietintö 1997:13, Perustuslaki 2000 Grundlag, s. 131.

¹⁷ PeVL 14/1994 vp, s. 3.

¹⁸ Antero Jyränki: *Valta ja vapaus*, s. 97 sekä tarkemmin ss. 195–201. Kolmas laitos, Helsinki/Talentum 2003.

¹⁹ Loewenstein 1969, s. 152 s.

²⁰ Teuvo Pohjolainen: Normihierarkian murentuminen. Valtiosäännön murros -symposium, Tampereen yliopisto 12.11.1993. Moniste.

johtanut epämääräisyyteen ja vaikeuksiin, kun samaan tapaukseen voidaan soveltaa useamman oikeusjärjestyksen sääntöjä, joiden keskinäinen suhde on epäselvä.²¹ Teoreettisena vastauksena normihierarkian murenemiseen on tarjottu polysentristä oikeuslähteoppia.

Maamme oikeustieteessä on hyväksytty lähinnä Robert Alexyltä peräisin oleva käsitys periaatteista, joilla on tietty merkitys soveltamistapauksessa.²² Niillä tarkoitetaan oikeuteen yleisesti sekä erityisiin oikeudenaloihin sisältyviä keskeisiä normatiivisia arvoja ja tavoitteita.²³ Tällainen ajattelu laventaa oikeuslähteiden alaa ja on demokratian kannalta hieman ongelmallinen. Kun valtiosäännöstä eri elementtejä painottamalla löytyy keskenään erisuuntaisia periaatteita, tulkitsijalla on mahdollisuus esittää pykälistä erilaisia tulkintoja valiten tulkintansa perustaksi haluamansa taustalla olevan periaatteen.²⁴ Perusoikeussäännöksiä tulkittaessa syntyy arvojen ja niitä sisältävien periaatteiden kollisioita.

Useilla yhteiskuntaelämän aloilla on alettu hakea oikeudellisen sääntelyn ulkopuolisia sääntelymahdollisuuksia. Talouselämän vaikuttajat ovat toimineet tarmokkaasti itsesääntelyn mahdollistamiseksi tai suorastaan sääntelyn purkamiseksi. Käyttöön on otettu erilaisia yritysten, viranomaisten ja tutkijoiden yhteisvoimin aikaansaamia epävirallisia toimintasääntöjä tai ristiriitatilanteiden ratkaisumekanismia. Esimerkiksi OECD:n suositukset ja indikaattorimittaukset ovat tuoneet kansalliseen koulutuspolitiikkaan pehmeitä lakeja, soft law.²⁵ Kansainvälisten järjestöjen päätökset, päätöslauselmat, julistukset ja erilaiset raportit ovat perinteisiin oikeuslähteisiin rinnastettavaa materiaalia, ”pehmeää oikeutta”, jonka sitovuus on vähäisempää kuin varsinaisten valtiosopimusten, mutta joka ei kuitenkaan ole vailla normatiivista vaikutusta.²⁶ Lisäksi yleispiirteistä oikeussääntelyä on täsmennetty lainsäätäjän ja viranomaisten ulkopuolisilla säännöillä, kuten standardoinnilla sekä laatu- ja turvallisuusvaatimuksilla.²⁷

Maassamme on pidetty tärkeänä, että perustuslaki on normatiivinen. Perustuslaista ilmenevän vallankäytön järjestyksen ja tosiasiallisen vallankäytön järjestyksen, valtiollisen todellisuuden, tulisi vastata toisiaan.²⁸

Kaikki julkisen vallan käyttö on voitava johtaa perustuslaista. EU:n jäsenyydestä on perustuslakiin otettu säännöksiä lähinnä sellaisista asioista, jotka ovat Suomen omassa päätösvallassa. Useimmissa EU:n jäsenvaltioiden valtiosäännössä on yleinen säännös toimivallan luovuttamisesta kansainvälisille toimielimille, joissakin tapauksissa määrätään selvästi EU:lle.²⁹ Kun

²¹ Ks. esimerkiksi PeVL 4/1986 vp.

²² Robert Alexy: *Theorie der Grundrechte*, s. 71–77. Frankfurt am Main/Suhrkamp 1986.

²³ Juha Pöyhönen: *Oikeusperiaate*, s. 791, teoksessa *Encyclopaedia Juridica Fennica VII*. Helsinki/SLY C:30 1999, s. 791–795.

²⁴ Pohjolainen 1993, s. 3.

²⁵ Ks. Tapio Määttä: *Soft law oikeuslähteenä uusilla oikeuden aloilla: ympäristöoikeuden oikeuslähteopin erityispiirteiden hahmottelua*, teoksessa *Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945–14/10–2005*, Joensuu/Joensuun yliopisto 2005, s. 180–203.

²⁶ Martti Koskeniemi: *Kansainvälinen oikeus*, s. 371, teoksessa *Encyclopaedia Juridica Fennica VI*. Helsinki/SLY C:29 1998, s. 366–378. Kari Hakapää: *Uusi kansainvälinen oikeus*, s. 22. 2. uudistettu painos, Helsinki/Talentum 2003.

²⁷ Jyrki Tala: *Oikeudellisen sääntelyn vaihtoehdot*, teoksessa *Encyclopaedia Juridica Fennica VII*. Helsinki/SLY C:30 1999, s. 608–614.

²⁸ HE 1/1998 vp, s. 5.

²⁹ HE 1/1998 vp, s. 6 ja 19.

tällainen selkeä osoitus Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa perustuslaista puuttuu, eikä perustuslaki linkitä maamme oikeusjärjestystä sen yläpuoliseen EU:n oikeusjärjestykseen, ei perustuslaista pääse kunnolla selville laillisesta ja todellisesta julkisen vallan käytön järjestyksestä Suomessa.

Enempää yksityiskohtiin menemättä on kiistatonta, että Suomen perustuslaki sopii demokraattiseen konstitutionalismiin. Euroopan neuvoston yhteydessä toimiva Venetsia-toimikunta on täysistunnossaan katsonut Suomen perustuslain täyttävän demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien eurooppalaiset standardit, joskin se suosittelee esimerkiksi perusoikeuksien rajoitusperusteiden ottamista perustuslain tekstiin.³⁰ Viime vuosikymmenet ovat muuttaneet merkittävästi perustuslain toimintaympäristöä. Vaikuttavimpia muutostekijöitä ovat yhteiskunnan fragmentoituminen ja globalisaatio sekä etujärjestöjen ja korporatismien nousu yhteiskunnallisiksi voimiksi. Konstitutionalismien teoriassa ja kotimaisessa perustuslakikeskustelussa ei toimintaympäristön muutokseen ole vielä kiinnitetty paljoakaan huomiota. Olisiko demokraattinen konstitutionismi liian sisäänlämpiävää, pitäisikö oman yhteiskuntamme ja sen toimintaympäristön muutokseen omaa perustuslakiamme taas paikattaessa kiinnittää enemmän huomiota?³¹ Tähän yritetään seuraavassa paneutua.

Valtio globalisaation otteessa

Eduskunta ja valtioneuvosto ovat pyrkineet perehtymään globalisaatioon, sen hallinnan kannalta keskeisiin kansainvälisiin järjestöihin ja Suomen globalisaatiopolitiikkaan. Esimerkiksi eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan pyynnöstä ulkoasiainministeriö on 19.6.2001 antanut eduskunnalle globalisaatioselvityksen.³² Globalisaatio nähdään voittopuolisesti sekä väistämättömänä että myönteisenä kehityksenä, johon sisältyy suuria mahdollisuuksia, mutta myös haasteita ja suoranaisia uhkatekijöitä. Suomi osallistuu kansainvälisillä foorumeilla globalisaation hallintaan kehittämällä kansainvälisen yhteistyön puitteita ja sääntöjä kattavammiksi ja tehokkaammiksi sekä vetämällä syrjäytyviä mukaan. Merkittävimpiä foorumeita ovat YK erityis- ja alajärjestöineen, Maailman kauppajärjestö WTO, OECD sekä lukuisat kansainväliset sopimukset. Myös Maailmanpankilli ja Kansainvälisellä valuuttarahastolla (IMF) on tärkeitä tehtäviä. Kansalaisilta sekä valtioilta heidän tahtoaan toteuttavina yhteisinä puuttuvat vielä riittävät keinot hallita globalisaatiota ja määritellä sen pelisäännöt niin, että muutosprosessin koettaisiin olevan hallinnassa ja globalisaatioon liittyvät kielteiset vaikutukset olisivat lievennettävissä ja torjuttavissa. Globalisaatiohallinnassa ei ole kyse pelkästään hallitustenvälisestä toiminnasta, vaan myös etujärjestöjen, yrityselämän ja kansalaisliikkeiden yhteistoiminnasta.

³⁰ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:8. Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio, ss. 181–207.

³¹ Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan seminaarissa 6.7.2009 professori Teivo Teivainen esitti vakuuttavasti, miten monet muut ulkoiset tekijät kuin perustuslaki vaikuttavat yhteiskuntamme kehitykseen.

³² [Http://formin.finland.fi/finnish/](http://formin.finland.fi/finnish/).

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta määritteli lausunnossaan³³ globalisaation ytimeksi kansantalouksien yleismaailmallisen yhdentymisen. Sitä ovat nopeuttaneet kansainvälisen kaupan ja rahoitus- ja pääomamarkkinoiden vapauttaminen sekä teknologian kehitys. Globalisaation kehitykseen tulisi liittyä myös etiikkaa. Talouden avautuminen tai kaupan vapauttaminen eivät itsessään luo kestävän kehityksen kannalta välttämättömiä instituutioita, kuten koulutus, sosiaaliset turvaverkot ja demokratia. Tässä suhteessa kansallisella politiikalla on tärkeä osa globalisaation hallinnassa. Pienten maiden kannalta on tärkeää luoda kansainväliset säännöt vapaakaupalle ja pääomamarkkinoille. Vuoden 2009 talouskriisin kannalta arvioiden valiokunta osui oikeaan.

Seppo ja Paula Tiihonen esittävät kansainväliseen tutkimukseen perustuen, että globalisaatio voidaan ymmärtää kolmella tavalla.³⁴ Perinteiset kansallisvaltiot menettävät merkityksensä ja valtansa ihmisten, markkinoiden ja yritysten hallitsijoina ja toimintaehtojen määrittäjinä. Hallinta siirtyy valtioiden yläpuolelle. Tämän käsityksen edustajat ovat usein markkinafundamentalismia kannattavia ekonomisteja.

Toisen käsityksen mukaan empiria ei tue käsitystä integroituneista globaaleista markkinoista. Valtiot eivät ole hävinneet minnekään. Viime vuosikymmeninä luodut globaalihallinnan järjestelmät ovat valtioiden ohjauksessa.

Kolmas käsitys – Anthony Giddens, Manuel Castells ja James N. Rosenau – pitää globalisaatiota sosiaalisten, taloudellisten ja poliittisten muutosten voimana. Se muuttaa syvällisesti maailman järjestystä ja yhteiskuntia. Ei ole enää selvää eroa kansallisten, ylikansallisten tai monikansallisten asioiden eikä ulko- ja sisäpolitiikan välillä. Perinteiset valtiolliset valta-, tehtävä- ja auktoriteettirakenteet muuttuvat, joskin valtiolle jää edelleen ylin valta omalla alueellaan. Kolmas käsitys, ja toinenkin, vastaavat selvimmin omia tuntemuksiani. Talousneuvoston sihteeristön kirjoittama erittäin monipuolinen raportti Suomen talouden sopeutumisesta globalisaatioon, Suomen talousstrategiasta ja strategian kehittämistarpeista tuntuu olevan kolmannen käsityksen kannalla. Se tarkastelee kylläkin globalisaatiota miltei yksinomaan Suomen talouden näkökulmasta.³⁵

Globalisaation tarkastelun yhteydessä tulee myös selvitettyksi hallitsemisen (government) ja hallinnan (governance) välinen ero. Hallitseminen eli poliittinen johtaminen on hierarkkista ja luonteeltaan määräävää. Se viittaa yhteiskunnan poliittisiin prosesseihin ja julkiseen valtaan. Hallinta taas tarkoittaa valtiollisen vastuun sijasta julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistä tai yksityistä vastuuta, yksityisen ja julkisen vastakohdan korostamisen sijasta yksityisen ja julkisen yhteistoimintaa, hierarkkisen hallitsemisen sijasta verkostomaista toimintaa, komentamisen ja valvonnan sijasta neuvotteluja ja taivuttelua, johtamistaitojen rinnalla mahdollistamistaitoja. Hallinta ei toimi vain säädöksissä mainittuja keinoja käyttäen, vaan se tukeutuu erilaisiin prosesseihin ja auktoriteettirakenteisiin. Tehokkaassa ja vaikuttavassa hallinnassa tarvi-

³³ UaVL 7/2001 vp.

³⁴ Seppo ja Paula Tiihonen: Kohti globaalivastuuta, s. 5. Helsinki/Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2004.

³⁵ Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 17/2006, Suomen vastaus globalisaation haasteeseen.

taan aina organisaatioita, sääntöjä, instituutioita ja päätöksentekomekanismeja.³⁶ Tällä käsitteellä halutaan ilmaista valtion muuttuvaa luonnetta.

Sekä globalisaatiosta että hallinnasta on ulkomailla ja meilläkin julkaistu runsaasti kirjallisuutta.³⁷ Tässä kirjoituksessa ei siihen voida syventyä, mutta pidän tarpeellisenä lisätä eräitä näkökohtia edellä esitettyyn.

Kapitalismin kehitystä ennen nykyistä globalisaatiovaihetta vuonna 1944 erittäin laajakantoisesti käsitellyt Karl Polanyi katsoo, että markkinoiden logiikasta tuli yhteiskuntaa jäsentävä periaate jo 1700- ja 1800-luvuilla. Taloudellinen liberalismi jäsensi markkinoita rakentavaa yhteiskuntaa ja vähitellen kehittyi aito usko, että itsesääntelevät markkinat olisivat ihmiskunnan pelastus. 1900-luvun alkuvuosina markkinayhteiskunnissa kytävä sisäinen levottomuus hajotti yhteiskuntaa ja vaikutti 1920-luvun lamaan sekä 1930-luvun kriisiaikaan ja myöhemmin maailmanpalloon.³⁸ Toisen maailmansodan aikana ja sen jälkeisinä vuosikymmeninä valtiolla oli määräävä asema myös talouden kentällä. Nyt elämme aikaa, jolloin markkinatalous pyrkii valtaamaan takaisin entisiä asemiaan ja saavuttamaan hegemonian myös muiden perusinstituutioiden alueella. Näitä ovat valtio, uskonto, tiede, taide ja etiikka.³⁹

Sosiologi Ilkka Arminen muistuttaa, että 1990-luvun alussa hyväksyttiin länsimaissa avoin kilpailu niin puolueiden kuin kansalaisten keskuudessa yhteiskuntajärjestyksen perustaksi. Puolueiden näkemyserot yhteiskuntaideologian suhteen ovat marginalisoituneet. Alkuaan kilpailun kenttä oli yritysmaailma, jossa se toteutui monin osin rajoitettuna kaupallisena kilpailuna. Sitten vapaan kilpailun esteitä on pyritty purkamaan ja ulottamaan kilpailumekanismia yritysten ulkopuolelle. Juuri kilpailumekanismi näet takaa yleensä parhaan lopputuloksen organisaation toiminnan tehostamiseksi. Kilpailuttamis- ja tulosjohtamismallit on siirretty yrityksistä myös julkisen sektorin toiminnan organisoitumisen malleiksi. Jatkuva kilpailutus saattaa viedä ihmiset ääri rajoille.⁴⁰ Taloudellisen tehokkuuden periaatteita sovelletaan kritiikitä sellaisille yhteiskunnallisen toiminnan alueille, joilla nämä lainalaisuudet tai kannustinjärjestelmät toimivat heikosti.

Vielä 1960- ja 1970-luvuillakin pidettiin asiallisena, että politiikan keinoin pyritään ohjaamaan myös talouden kehitystä. 1980-luvulla kylmän sodan päätyttyä ja finanssimekanismin vapauduttua talouselämää alkoi hallita markkina- tai uusliberalismi.⁴¹ Kehitys globaaleihin markkinoihin alkoi irrota valtion suorasta ohjauksesta. Ronald Reaganin ja Margaret Thatcherin

³⁶ Seppo ja Paula Tiihonen 2004, s. 7–13.

³⁷ Esimerkiksi Risto Harisalo – Ensio Miettinen: Globalisaatio – avoin vai suljettu maailma. Helsinki/Art house 2000. Antti Kasvio – Ari Nieminen: Kilpailu työstä. Tutkimus globalisaatiosta, maailmanlaajuisesta työpaikka-kilpailusta ja Suomen mahdollisuuksista. Helsinki/Sitra nro 221, 1999. Seppo Leppänen – Antti Romppanen (toim.): Globaalitalous ja Suomi. Helsinki/Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 1995. Raimo Väyrynen: Suomi avoimessa maailmassa. Helsinki/Sitra nro 223, 1999. Seppo Tiihonen: From governing to governance. Tampere/Tampere University Press 2004.

³⁸ Karl Polanyi: Suuri murros. Tampere/Vastapaino 2009.

³⁹ Hans: L. Zetterberg: Eurooppalaisen yhteiskunnan sisäinen rakenne. Kanava 1991, s. 324–332.

⁴⁰ Ilkka Arminen: Spartalaistuuko kulttuurimme? Aamulehti 4.5.2005.

⁴¹ Ks. Kari Saastamoinen: Eurooppalainen liberalismismi, s. 178–218. Jyväskylä/Atena Kustannus Oy 1998. Risto Harisalo – Ensio Miettinen: Klassinen liberalismismi. Tampere/Tampere University Press 1997. F. A. Hayek: The Constitution of Liberty. London/Routledge & Kegan Paul 1963.

rin talouspolitiikka rakentui kolmen uusliberalistisen instrumentin varaan: säännöstelyn pois-taminen, liberalisointi ja yksityistäminen. Valtioiden ei tule puuttua talouden toimintaan, koska taloudessa itsessään on ne mekanismit, jotka johtavat tuotannon optimaaliseen jakaantumiseen ja sattuneiden virheiden korjaamiseen. Tämä logiikka kuului luontevasti yhtiöiden maailmaan, mutta se tunkeutui kaikkialle yhteiskuntaan. Edetessään se asetti Pohjoismaissa pitkäl-le kehitetyn hyvinvointivaltion tarpeen ja tason kyseenalaiseksi. Globalisaatiota nykymuodos-saan ei voi ymmärtää ottamatta huomioon sen toteuttamista uusliberalismin kyllästävässä il-mapiirissä.

Maailmanpankki ja IMF jakoivat miljardilainoja ja vaativat ehtona mm. valtion valvonnan vähentämistä lainansaajamaiden talouksissa sekä valtion kulujen leikkaamista sosiaali- ja kou-lutuskulut mukaan lukien. Ehtojen osoittauduttua vaarallisiksi yhteiskunnalliselle kehitykselle niitä on viime vuosina muutettu. Jos verotusta lisätään, kansainväliset yhtiöt uhkaavat vaihtaa kotipaikkaa ja siirtää tuotantolaitoksiaan. Vapauttamalla 1990-luvulla pääomaliikkeet valtiot luovuttivat keskeisen osan päätösvallastaan kasvottomille markkinavoimille, jotka ovat erittäin vaikeasti hallittavissa. Perinteinen oppositio ei löydä aseita markkinoiden ylivaltaa vastaan, vaan kansalaisjärjestöt ovat omineet opposition roolin.

Kansainvälisen yhteistyön poliittinen hallinta (global governance) on vielä varsin vähäistä. Ei ole maailmaneduskuntaa eikä maailmanhallitusta. YK:n rooli on vaatimaton. Ilman riittä-vää taloudellista lainsäädäntöä markkinat eivät kuitenkaan voi toimia. Yhteisiä pelisääntöjä haetaan esimerkiksi OECD:n ja WTO:n piirissä,⁴² Dohan kierros jatkuu ja jatkuu. Päätösvalta muodollisista normeista ja toimenpiteistä on kuitenkin vielä pääosin kansallisvaltiolla. Tämä säättää esimerkiksi kilpailua, konkurssia, kirjanpitoa, sopimuksen tekoa ja osakeyhtiöitä koske-via lakeja. Valtio sääntelee kauppaa tulleilla, kaupan rajoituksilla, teknisillä määräyksillä tai hi-dastamalla asioiden käsittelyä valtiokoneistossa. Finanssijärjestelmän epävakaisuuteen ei kui-tenkaan ole onnistuttu puuttumaan eikä lyhytaikaisille pääomaliikkeille ole säädetty Tobinin veroa.

Globalisaatio on siis pohjimmaltaan yritystason prosessi, minkä kärjessä kulkevat luovat it-selleen maailmanlaajuisesti integroidun strategian sekä sitä tukevat yritysverkot ja liitot. Kan-sainvälisen talouden hallintaan tarvittaisiin maailmanlaajuisia kolmikantaa, jonka puitteissa hallitukset, yritykset ja kansalaisjärjestöt saataisiin mukaan realistiseen dialogiin.⁴³

Suomalaiset lakimiehet ovat seuranneet globalisaation kehitystä. Martti Koskenniemen mielestä liberaalien valtioiden maailma on siirtymässä valtioiden välisyyden periaatteesta yhä pitemmälle eri toimijoiden – niin yksityisten kuin juridisten henkilöiden – sektoraaliseen, yleisten oikeusnormien ulkopuolella tapahtuvaan taloudellis-byrokraattiseen yhteistyöhön. Kansainvälisen elämän perusrakenteet ovat kuitenkin edelleen riippuvaisia valtioiden välisestä yhteistyöstä, sillä niin yksityinen taloudellinen yhteistyö kuin kansainvälisten ihmisoikeusvel-

⁴² Ks. Sharif Bhuiyan: *National Law in WTO Law*. Cambridge/Cambridge University Press 2007. Patrick Love – Ralph Lattimore: *International trade*, s. 56–67. Paris/OECD 2009.

⁴³ Raimo Väyrynen: *Globalisaatio ja Suomen poliittinen järjestelmä*, s. 5–6. Helsinki/Sitra nro 222, 1999; sama: *Onko globalisaatio hallittavissa ja miten?* Keskisuomalainen 14.1.2003.

voitteiden toteuttaminen perustuvat valtioiden tekemiin sopimuksiin. Valtiot ovat tavallaan kesyttäneet funktionaalisen yhteistyön palvelukseensa. Normatiivisesta toiminnasta tulee pikemminkin hallintoa, managementia, jossa tavoitteena on osapuolten kannalta kokonaisuutena kohtuullinen tai siedettävä lopputulos.⁴⁴

Siviilioikeuden tutkijan mielestä oikeuden, valtion ja yhteiskunnan suhteet aikaan ja paikkaan ovat muuttumassa. Verkostot eivät kunnioita valtioiden rajoja. Yhden valtion alueella toimivan yhtenäisen yhteiskunnan tilalle kasvaa fragmentoitunut erilaisten paikallisten, alueellisten, kansainvälisten ja paikantamattomien verkostojen ja suhteiden kudelma. Valtion käsite epämääräistyy vastaavasti. Valtion hajaantuessa oikeudelle käy samoin. Kansallinen lainsäädäntö ja kansalliset oikeuslähteet muodostavat vain osan oikeudestamme. Paikallinen, kansallinen, eurooppalainen ja globaali normisto toimivat samanaikaisesti ja toisiinsa vaihtelevin tavoin vaikuttaen. Oikeus erkanee kansallisvaltiosta ja jopa valtiollisuudesta ylipäänsä vaihtoehtoisten normeeraustahojen voittaessa alaa.⁴⁵

Globalisaation laajetessa valtiolle syntyy monia haasteita. Globalisaatio, uusliberalismi, markkinavoimat ja eturyhmät ahmivat poliittisen tilan. Kun markkinoiden valta kasvaa, julkisen ja yksityisen väliset yhteydet hämärtyvät. Kun individualismi korostuu, sitoutuneisuus yhteiskuntaan heikkenee. Vaaleihin osallistuminen vähenee, poliittisten puolueiden toimintakyky heikkenee, vastuun linjat sekoavat.⁴⁶

Valtion sisältö ja merkitys ovat vaihdelleet vuosisatojen aikana. Viime vuosikymmeninä monet tutkijat ovat povanneet suorastaan valtion tuhoutumista⁴⁷ tai ainakin kutistumista ylvärtijavaltioksi. Valtion historiaan enempiä puuttumatta on muistettava, että kansalaisten suhde valtioon on angloamerikkalaisissa maissa politiikkaan voimakkaasti vaikuttavalla tavalla erilainen kuin Pohjoismaissa tai Keski-Euroopassa. Angloamerikkalaisessa kulttuurissa vallitseva poliittinen ja taloudellinen liberalismi epäilee valtiota presidenttiä myöten. Missä valtio, siellä ongelma, ajatteli Ronald Reagan. Valtion toimivaltaa on siis rajattava niin pitkälle kuin mahdollista. Yksityisten rajoittamattomassa aloitteellisuudessa on yhteiskunnan todellisen kehityksen vipu. Euroopassa taas valtiota pidetään omaehtoisena toimijana, joka pyrkii ja kykeneekin edistämään kaikkia kansalaisia hyödyttävää yleistä etua. Suomessa lähes kaikki tuntevat kansallisvaltiossa olonsa kotoiseksi ja ovat valtiolle lojaaleja.

Finanssikriisinä vuoden 2007 lopulla alkanut maailmanlaajuinen taantuma tai lama on nopeasti johtanut taloudessa valtion roolin voimakkaaseen vahvistumiseen. Nobelisti Paul Krugman arvioi käydessään Suomessa 21.9.2009, että alijäämäisillä budjeteilla valtiot ovat pelastaneet maailman 1930-luvun laman kaltaiselta kriisiltä.⁴⁸ Talouskriisi ja siitä selviäminen ovat

⁴⁴ Martti Koskeniemi: Kansainvälinen oikeus: sadan vuoden yksinäisyys, s. 1184–1187. Lakimies 1998, s. 1178–1188.

⁴⁵ Thomas Wilhelmsson: Oikeus, valtio ja yhteiskunta, s. 105–108. Lakimies 2005, s. 105–110.

⁴⁶ Dennis Kavanagh et al. (ed. by): British Politics, p. 16–19. Fifth edition, Oxford/Oxford University Press 2006.

⁴⁷ Esim. Marianne Beisheim – Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): Staatszerfall und Governance. Baden-Baden/Nomos Verlagsgesellschaft 2007. David Held et al. (ed. by): States and Societies. Oxford/Blackwell 1994. James A. Caporaso: The Elusive State. Newbury Park/Sage publications 1989.

⁴⁸ Krugman on kirjoittanut talouskriisistä, ks. Paul Krugman: Lama. Talouskriisin syyt, seuraukset ja korjauskeinot. Helsinki/HS kirjat 2009.

täydellisessä ristiriidassa virallisen markkinauskonnon ja luonnonlaiksi nostetun markkinoiden itsesääntelyn kanssa.⁴⁹

Globalisaatio ei ole tehnyt kansallisvaltiota tarpeettomaksi. Kansallisvaltion rinnalle on vain kasvanut yhä uusia ylikansallisia toimijoita. Liisa Nieminen kysyykin aiheellisesti, eikö valtion kuoleminen sijasta ole kysymys valtion transformaatiosta.⁵⁰ Valtiolla on monia kansalaisille tärkeitä tehtäviä, joista mikään muu yhteisö tai voima ei ota vastatakseen.

Etujärjestöjen korporatismi vaikuttaa valtiovaltaan

Valtiosääntökomitea lausui, että etujärjestöt vaikuttavat yhteiskunnalliseen vallankäyttöön hyvinkin keskeisellä tavalla. On jopa väitetty, että työmarkkinajärjestöjen tosiasiallinen vallankäyttö ylittäisi joillakin yhteiskunnallisen toiminnan aloilla valtiosäännön mukaisten toimielinten merkityksen. Tällainen ala olisi ennen kaikkea kansantulon jakaminen ja siihen liittyvät kysymykset. Tästä huolimatta etujärjestöt olivat oikeudellisesti vain yhdistyslain alaisia yhdistyksiä. Komitean enemmistö katsoi kuitenkin, ettei ole syytä ottaa etujärjestöjä koskevia erityisiä säännöksiä perustuslakiin.⁵¹

Toisen valtiosääntökomitean mietintöön liitetyissä lausunnoissaan poliittiset puolueet eivät pitäneet etujärjestöjen mainintaa perustuslaissa tarpeellisenä. SAK korosti, että ammattiyhdistysliike haluaa säilyttää itsenäisyytensä suhteessa valtiovaltaan eikä ota itselleen eduskunnalle, hallitukselle tai puolueille kuuluvia tehtäviä. Yhteiskuntasuunnittelun Seuran mielestä sellaiset sopimukset, jotka tosiasiallisesti syrjäyttävät eduskunnan korkeimpana valtioelimenä, olisi perustuslaissa kiellettävä. Raimo Blom sekä Juha Partanen korostivat etujärjestöjen liialliseen valtakasvuun liittyviä vaaroja demokratialle, mm. korporatiivisten tendenssien kasvua.⁵²

Perusoikeuskomitea ehdotti yhdistymisvapautta koskevaan 10 b §:ään seuraavanlaisen 2 momentin: ”Vapaus järjestäytyä poliittisesti sekä ammatillisten ja muiden oikeuksien valvomiseksi on turvattu. Työtaisteluoikeudesta säädetään tarkemmin lailla”. Komitea halusi erityismaininnan keskeisiin kansanvallan takeisiin kuuluvasta poliittisen järjestäytymisen vapaudesta. Ammatillisella järjestäytymisvapaudella taas on erityisasema useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Enempää perustelematta komitea totesi, että ehdotus turvaisi muuta kuin ammatillista, esimerkiksi maataloustuottajien ja yrittäjien järjestäytymistä. Säännöksellä olisi merkitystä myös yhteiskunnallisesti heikossa asemassa olevien ryhmien, kuten kulluttajien ja vuokralaisten, järjestäytymisen perustana.⁵³ Perustelujen kapeudesta huolimatta toinen momentti on ymmärrettävissä etujärjestöjen yhdistymisvapauden turvaavaksi yleissäännökseksi.

⁴⁹ Näin Matti Kääntönen: Poliittinen kontrolli ei ulotu rahamaailmaan. Helsingin Sanomat 21.10.2008

⁵⁰ Liisa Nieminen: Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistytvä Eurooppa, s. 32 Helsinki/SLY A 259, 2004.

⁵¹ Komiteanmietintö 1974:27, s. 37–39.

⁵² Komiteanmietintö 1975:88, s. 28–30.

⁵³ Komiteanmietintö 1992:3, s. 262–275.

Perusoikeustyöryhmä kavensi kokoontumis- ja yhdistymisvapautta koskevassa 10 §:ssä perusoikeuskomitean ehdotuksen seuraavaksi: ”Samoin ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestyä muiden etujen valvomiseksi on turvattu”. Säännöksen sovittaminen etujärjestöihin ilmaistaan aikaisempaa selkeämmin.⁵⁴ Säännös sisältyy asiallisesti samansisältöisenä vuoden 2000 perustuslakiin.

Toisen maailmansodan jälkeen ovat etujärjestöiksi kiinteytyneet painostus- ja eturyhmät saavuttaneet sellaisen joukkovoiman ja sellaista vaikuttavuutta, että valtion edustajat joutuvat tarkoin perehtymään järjestöjen pyrkimyksiin sekä toimimaan yhteistyössä niiden kanssa. Perinteiselle politiikan näyttämölle on ilmestynyt vahva kilpailija. Perustuslain realismia lisää etujärjestöjen ottaminen mukaan yhteiskuntaamme muovaavina järjestöinä.

Korporatismilla on monet kasvot. Tutkijat ovat kehitelleet toistakymmentä varsin heterogeenistä koulukuntaa. Ne jääkööt sikseen, yleiskatsaus tässä riittää. Korporatismiin mukaan yhteiskunnan eri ryhmien välillä ei vallitse sovittamattomia ristiriitoja.

Korporatismi ei ole luonut kiinteärakenteista yhteiskuntafilosofiaa eikä yhteiskuntasuhteita koskevaa teoriaa. Sitä toteutetaan erilaisissa poliittisissa ja taloudellisissa oloissa. Matti Wiberg pitää korporatiivisena järjestelyä, jos järjestöt tosiasiallisesti yhdessä valtion kanssa määräävät politiikan sisällöstä, esimerkiksi lainsäädännöstä. Valtio tunnustaa etujärjestöt, jotka osallistuvat yhä voimakkaammin julkisen vallan käyttöön. Päätöksenteon valmistelu tapahtuu etujärjestöjen ja valtionhallinnon yhteistyöelimissä, vaikka muodolliset päätökset tehdään virallisissa elimissä. Korporatismi voi ohittaa viralliset päätöksentekorakenteet.⁵⁵

Jaakko Nousiainen katsoo, että korporatiivista kehitystä on auttanut hyvinvointivaltion ohjausideologia, järjestövoiman keskittyminen sekä yhteiskuntarauhan ja kansallisen solidarisuuden korostaminen. Keskeisiksi ryhmätoimijoiksi on noussut rajattu joukko kiinteitä, hierarkkisesti järjestäytyneitä ja toiminnallisesti eriytyneitä taloudellisen ja sosiaalisen alan järjestöjä, joille valtio on järjestänyt vuorovaikutusareenoja sekä pysyvän pääsyn valtion valmistelu- ja päätöksentekomekanismeihin tietyillä politiikan lohkoilla. Poliittis-valtiollinen päätöksenteko toimii pluralistisella parlamentaarisella ja järjestölliskorporatiivisella tasolla.⁵⁶

Arvo Myllymäki näkee etujärjestöjen vaikutuksessa lainsäädäntöön sekä ylimpien valtioiden asemaan korporatiivisen pluralismin piirteitä. Vakauttamis- ja tulopoliitikassa sekoittuvat edustuksellinen kansanvalta sekä järjestöjen yhteiskunnallinen vallankäyttö.⁵⁷

Juristeista Ilkka Saraviita esittelee korporatistisia tendenssejä. Merkittävä osa kansanedustajista valitaan työmarkkinaosapuolten tuella, jolloin he toimivat myös taustallaan olevan korporaation edustajina. Tulopoliittinen mekanismi on siirtänyt merkittävän osan lainsäädäntövaltaa sekä budjettivaltaa valtioelimiltä niille järjestöille, jotka hyväksyvät ratkaisun. Erinäisissä välillisen valtionhallinnon toimielimissä on intressiedustus. Joihinkin pysyviin ja tilapäisiin

⁵⁴ Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1993, s. 87–92.

⁵⁵ Matti Wiberg: *Politiikka Suomessa*, s. 72. Helsinki/WSOY 2006.

⁵⁶ Jaakko Nousiainen: *Suomen poliittinen järjestelmä*, s. 93. Kymmenes laitos, Helsinki/WSOY 1998.

⁵⁷ Arvo Myllymäki: *Etujärjestöt, tulopoliittikka ja ylimmät valtioiden elimet*, s. 220 ja 226. Tampere/Finnpublishers 1979.

välillisen valtionhallinnon toimielimiin valitaan säännöllisesti työmarkkinajärjestöjen, tuottajajärjestöjen ja muun elinkeinoelämän edustajia.⁵⁸

Tulopolitiikalla tarkoitetaan vuodesta 1968 alkanutta sopimusjärjestelmää, jonka kohteena olivat ensi sijassa kansantalouden tulonsaajaryhmien tulonkorotukset sekä myös monet muut työelämän ehdot (tupo). Tulopoliittiset sopimukset kytkivät valtion toimielinten päätöksentekoprosessiin ulkopuolisia tekijöitä, kuten työmarkkinajärjestöt ja eräät muut elinkeinoelämän järjestöt. Perustuslaki ei näitä vuoteen 2000 mennessä tuntenut, joten sopimusmekanismi muutti de facto perustuslaissa säädettyjä päättäjä- ja vaikutussuhteita. Eduskunnan myötävaikutusta lainsäädäntö- ja talousarviopäätösten muodossa tarvitseva, mutta eduskuntaa kuulematta sovittu tupo oli asiallisesti hyvin merkittävä kokonaisuus. Eduskunta ei oikeastaan voinut poiketa tupossa sovittua ilman pelkoa poliittisesta kriisistä.⁵⁹ Jatkuvasti kiisteltiin, saiko eduskunta muuttaa pilkkuakaan sovittua, vaikka tulopoliittinen sopimus ei velvoittanut oikeudellisesti edes sopijapuolia.⁶⁰ Tupoaika on ehkä päättynyt Elinkeinoelämän Keskusliiton EK:n otettua siihen pari vuotta sitten kielteisen kannan. Tätä kirjoitettaessa korporatismiin voima on edelleen huomattu esim. eläkkeiden sääntelyssä.

Pluralismissa järjestöt kilpailevat keskenään ja etuja valvoessaan joutuvat vastakkain julkisen vallan kanssa. Korporatismissa etujärjestöt toimivat yhteistyössä niin keskenään kuin julkisen vallan kanssa. Korporatismi on uudentyyppinen edustamisen ja vallankäytön muoto, joka kilpailee aikaisemmin hegemonisessa asemassa olleen pluralismin kanssa sekä sopii rajoitetusti läntiseen demokratiaan. Hollanti, Itävalta, Norja, Suomi ja varsinkin Ruotsi luokitellaan yleisesti eniten korporatisoituneiksi valtioiksi.⁶¹ Pohjoismaiden puolueista ei voi puhua ottamatta samalla esille korporatismia.⁶²

Tutkimustoimintaa valtiosääntöuudistusten käyttöön

Valtiosääntöuudistuksen pitkänä kautena esitettiin monilta tahoilta toivomuksia ja vaatimuksiakin siitä, että valmisteluun pääsisivät osallistumaan tutkimuksin muutkin kuin lakimiehet.

Professori Merikosken johdolla hallitusmuodon 50-vuotisjuhlallisuuksia valmistellut toimikunta ehdotti valtioneuvoston periaatepäätöstä eteenpäin tähtäävän valtiosääntötutkimuksen toimeenpanemisesta. Pääministeri Mauno Koivisto julkisti juhlapuheessaan 17.7.1969 valtioneuvoston periaatepäätöksen toimeenpanna tällainen tutkimus sekä asettaa komitea valmistelemaan asiaa. Valmistelin valtioneuvoston kansliapäällikkönä ehdotuksen, jonka mukaan valtioneuvoston olisi tullut asettaa yhteiskunnalliseen muutosprosessiin aktiivisesti suuntautuvista nimetyistä oikeus- ja yhteiskuntatieteen tutkijoista (valtiosääntöoikeus, sosiologia,

⁵⁸ Ilkka Saraviita: Korporatismi, s. 378–379. *Encyclopaedia Juridica Fennica V*, Helsinki/SLY C:28, 1997.

⁵⁹ Ilkka Saraviita: Tulopolitiikka, s. 956–969, *Encyclopaedia Juridica Fennica V*, Helsinki/SLY C:28, 1997.

⁶⁰ Kari-Pekka Tiitinen: Tulopolitiikka, s. 630–632, *Encyclopaedia Juridica Fennica III*, Helsinki/SLY C:26, 1996.

⁶¹ Philippe C. Schmitter: Corporatism, s. 195–198, teoksessa Joel Krieger (ed. in chief): *The Oxford Companion of Politics of the World*. Oxford/University Press 1993.

⁶² Joseph M. Colemer: *Political Institutions in Europe*, s. 267–270. Second edition, London/Routledge 2002.

politologia, taloustiede) toimikunta valmistelemaan valtiosääntökomitean tehtäväksi antoa. Se olisi toiminut komitean asiantuntijaelimenä ja vastannut tarpeellisten tutkimusten suorittamisesta. Tätä pidettiin kuitenkin hallituksen iltakoulussa 1969 tarpeettomana. Valtiosääntökomitea asetettiin vasta 9.10.1970, ja sen tuli suorittaa tehtävänsä vuoden 1972 loppuun mennessä.⁶³

Komitean saama tehtävä oli hyvin laaja-alainen. Poliittisten edellytysten salliessa se olisi mahdollistanut valtiosäännön kokonaisuudistuksen. Komitealle asetettu esimerkiksi Ruotsin ja Sveitsin valtiosääntöuudistuksiin verraten erittäin lyhyt määräaika ei riittänyt yhteiskuntatieteellisten tutkimusten kohteiden etsimiseen, tutkijoiden valitsemiseen sekä tutkimusten valmisteluun, suorittamiseen ja arviointiin, niistä komiteassa ja julkisuudessa käytävään keskusteluun sekä komitean puoltamien vaihtoehtojen edellyttämien lakiehdotusten kirjoittamiseen. Komitealle asetettua määräaikaan tosin kesäkuussa 1972 pidennettiin maaliskuun loppuun 1974, mutta sen työtä varten ehdittiin hankkia vain lukuisa määrä sihteeristön omia selvityksiä. Komitean välimietintöön sisältyvät kahden kilpailevan mielipidesuunnan linjaukset sekä komitean jäsenten henkilökohtaiset kannanotot valtiosäännön keskeisistä kysymyksistä. Komitea edellytti, että sen työ jatkuu ja että komitea voi antaa vastauksen kaikkiin tehtäväksiansa mainittuihin asiaryhmiin.

Komitea siis itse oivalsi työnsä laajentamis- ja jatkamistarpeen sekä edellytti tutkimustyötä. Välimietintö lähetettiin poikkeuksellisen laajalle lausuntokierrokselle. Komitea toivoi mietintönsä tulevan yleisen ja julkisen keskustelun kohteeksi. Näin tapahtuikin.⁶⁴

Jatkovalmistelua varten asetetun toisen valtiosääntökomitean tehtävä rajoitettiin vain julkisen keskustelun seuraamiseen sekä yhteenvedon laatimiseen välimietinnöstä hankituista lausunnoista ja tärkeimmistä julkisista puheenvuoroista. Jäsenistö säilyi miltei entisellään. Puolueiden lausuntojen perusteella komitea totesi, että valtiosäännön välittömälle kokonaisuudistukselle ei löydy eduskunnan enemmistön kannatusta. Osittaisuudistusten valmistelua pidettiin yleensä tarpeellisena. Jatkovalmistelu osittaisuudistuksenakin edellytti lainvalmisteluun perehtymisen lisäksi valtiosääntöoikeutta ja eri yhteiskuntatieteitä edustavaa asiantuntemusta sekä kansalaisten mielipiteiden kuulemista ja julkista keskustelua.⁶⁵ Kun mietinnön julkistamisen jälkeen kävin keskusteluja asianomaisten ministereiden kanssa jatkovalmistelusta, huomasin, että heillä oli selvästi vaikeuksia oivaltaa, miten laajaa ja kestävää tutkimustyötä tarvittiin.

Ilkka Heiskanen arvioi kaukonäköisesti, että valtiosäännön uudistustyö tulee tapahtumaan vanhoissa valtiosääntöoikeudellisissa puitteissa, koska suomalainen politiikan tutkija jää pieniin näpertelytehtäviin kouliintuneena vääjäämättä valtiosääntöoppineiden varjoon.⁶⁶ Erkki Berndtson muistutti valtiotieteilijöiden olleen aktiivisia ja mm. käsitelleen valtiosääntöä neuvottelupäivillään. Vallalla oleva behavioristinen tutkimussuunta ei kuitenkaan monista syistä

⁶³ Kauko Sipponen: Valtiosääntökomitean toiminnasta, s. 223–227. Aika 1972.

⁶⁴ Poliitikka 2/1974 -lehdessä Jaakko Nousiainen, Jussi Raumolin ja Esko Rieppula arvioivat nimenomaan uudistustyötä.

⁶⁵ Komiteamietintö 1975:88, s. 4 ja 6.

⁶⁶ Ilkka Heiskanen: Poliitiikan tutkija ja lainsäädännön kautta tapahtuva poliittinen uudistus. Poliitikka 1970, s. 113–116.

sopinut vaikuttamaan uudistukseen.⁶⁷ Raimo Väyrynen myönsi, että behavioralistisen tutkimusotteen kysymyksenasettelut ja metodit eivät kovin hyvin sovellu valtiosääntökysymysten selvittämiseen. Monet nuoremmista valtiosääntöoikeuden tutkijoista ovat hylänneet perinteisen oikeusdogmatiikan sekä alkaneet painottaa myös valtiosäännön yhteiskunnallisia ja valtiosääntöoikeuden yhteiskuntatieteellisiä kytkentöjä.⁶⁸

Valtion yhteiskuntatieteellinen toimikunta yritti ehtiä mukaan pohjustamaan valtiosääntöuudistusta ja rahoitti erilaisilta ideologisilta pohjilta lähtevät Tandem- ja Deta-tutkimusprojektit. Ylivoimaisesti suurin osa monista kymmenistä tutkimuksista julkaistiin kuitenkin vasta valtiosääntökomitean välimietinnön jälkeen. Vielä tänäänkin ajankohtainen on Ilkka Heiskanen tutkimus suomalaisen yhteiskunnan hallintajärjestelmien sekä julkisen päätöksenteon ja hallinnon kehityksestä ja kehittämisestä 1960- ja 1970-luvuilla.⁶⁹

Mitä olisi politiikan tutkimus ilman vallan analyysiä? Skandinavian maissa onkin harjoitettu innolla yhteiskunnallisen vallan tutkimista. Suomen Akatemia on aloittanut Valta Suomessa -tutkimusohjelman vuosina 2007–2010. Siihen sisältyy 21 erillistä hanketta politiologian, sosiologian, historian, oikeustieteen ja taloustieteen aloilta. Monien kiinnostavien tutkimusaiheiden joukosta mainittakoon oikeuden ja vallan muutos Suomessa sekä kansanvalta edustuksellisessa demokratiassa. Vielä ei kuitenkaan ole onnistuttu koordinoimaan laajoja tutkimusprojekteja valtiosäännön uudistamisen kanssa.

Vuoden 2000 perustuslain valmistelu ja parantelu

Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelmassa 13.4.1995 todetaan, että valtiosääntöuudistusta jatketaan tavoitteena uusi, yhtenäinen perustuslaki. Oikeusministeriön asettama Perustuslaki 2000 -työryhmä selitti perustuslakien yhtenäistämisen ja ajankohtaistamisen tarvetta.⁷⁰ Ryhmän raportissa on lukuisia toteamuksia, jotka myöhemmin kertautuvat valmisteluasiakirjoissa. Uudistuksen tarkoituksena ei ole muuttaa Suomen valtiosäännön perusteita, vaan korjata ja huoltaa niitä. Kansainvälisten asioiden merkityksen kasvu puoltaa niiden näkyvämpää asemaa perustuslaissa. Perustuslakiin ei tulisi uudistuksen jälkeen ainakaan lähitulevaisuudessa kohdentuvia merkittäviä muutospaineita. Perustuslain säännösten tulee vastata asiaintilaa valtiollisessa todellisuudessa. Kun perustuslaki käsitetään oikeudellisesti velvoittavaksi, siitä ilmenevän valtiollisen vallankäytön järjestelmän ja tosiasiallisen vallankäytön järjestelmän tulee olla sopusoinnussa keskenään. Kaikki julkisen vallan käyttö on voitava viime kädessä johtaa perustuslaista.

Parlamentaarinen Perustuslaki 2000 -komitea asetettiin 18.1.1996, ja sen työ valmistui 17.6.1997.⁷¹ Laajan lausuntokierroksen jälkeen hallituksen esitys valmisteltiin oikeusministe-

⁶⁷ Erkki Berndtson: Valtiosääntöuudistus ja politiikan tutkimuksen hyödyntäminen. *Politiikka* 1975, s. 35–43.

⁶⁸ Raimo Väyrynen: Valtiosääntöuudistus ja tutkimus, s. 83. *Politiikka* 1974, s. 83–86.

⁶⁹ Ilkka Heiskanen: Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. 2. painos. Deta 31. Helsinki/1977.

⁷⁰ Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1995.

⁷¹ Komiteanmietintö 1997:13. Perustuslaki 2000 Grundlag.

riössä ja annettiin 6.2.1998.⁷² Nopearytminen toiminta ei tarjonnut tilaisuutta toisen valtiosääntökomitean hahmottelemaan laaja-alaiseen tutkimustyöhön.

Poliitikot olettivat, että uusi perustuslaki kestää sellaisenaan vuosikymmeniä. Antero Jyränkikään ei arvannut, että perustuslakiin haettaisiin pian muutosta. Taustatekijöitä ovat hänen mielestään vuoden 2000 perustuslain lyhyt valmistelu-aika, EU:n jäsenyydestä heijastuva epävarmuus sekä perustuslakia edeltäneiden poliittisten kompromissien vaikutus. Uuden perustuslain kireä aikataulu oli määrätynyt tasavallan presidentin toimikauden mukaan. Kokonaisuudistuksessa muutettiin se, mikä siinä vaiheessa ja lyhyessä ajassa oli poliittisesti mahdollista.⁷³

Marraskuun 6. päivänä 2002 päiväämässään mietinnössä perustuslain seurantatyöryhmä arvioi, että perustuslain säännökset ovat osoittautuneet toimiviksi. Vain eräät suhteellisen vähämerkityksiset yksittäiset artikkelit olisivat muutoksen tarpeessa. Seurantatyöryhmä käsitteli myös perustuslain toimintaympäristön kehityssuuntauksia, mutta ei mainitse globalisaatiota, fragmentoitumista, etujärjestöjä eikä korporatismia.⁷⁴

Tasavallan presidentti Martti Ahtisaaren ja pääministeri Paavo Lipposen keskinäiseen sopimukseen alun perin perustunut Suomen edustautuminen EU:n kokouksissa alkoi vähitellen johtaa valtioneuvoston väliseen hiljaiseen kärhämään. Aikanaan vaikeasti tulkittavaksi jätetyn perustuslain 93 §:n lisäksi perustuslaista alkoi muutenkin löytyä korjattavaa ja lisättävää. Hallituspohjan muutos, tasavallan presidentin toisen vaalikauden päättyminen 2012, kokemus uuden perustuslain soveltamisessa ja monen muutkin seikat johtivat siihen, että Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan vuoden 2000 perustuslain toimivuutta tullaan arviomaan. Tätä varten asetetun parlamentaarisen Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio valmistui 3.10.2008. Ryhmä käsitteli kolmisenkymmentä asiaryhmää, joista kahdessa kolmasosassa havaittiin kehittämistarpeita, harkitsemisen aihetta, muutostarpeita, uudelleen arvioimisen tai selittämisen tarvetta.⁷⁵ Valtioneuvosto asetti 30.10.2008 komitean valmistelemaan tarpeelliset muutokset Suomen perustuslakiin em. muistion pohjalta.

Perusvelvollisuudet

Heikki Karapuu hahmottelee kansalaisen velvollisuuksiin liittyviä perustuslain säännöksiä Hohfeldin oikeudellisten modaliteettien järjestelmän mukaisesti. Modaliteetteihin kuuluvat myös duty-velvollisuus/privilege-velvollisuuden negaatio. Modaliteetit ovat suhteessa toisiinsa, mutta tässä aion tarkastella vain niitä tapauksia, joissa perustuslain säännös nimenomaisesti määrää kansalaisille velvollisuuden, duty.⁷⁶

⁷² HE 1/1998 vp.

⁷³ Antero Jyränki: Vuoden 2000 perustuslaki – pysyvä vai väliaikainen? Lakimiesuutiset 2/2006, s. 34–35.

⁷⁴ Oikeusministeriön työryhmämietinnöt 2002:7 ja 8.

⁷⁵ Oikeusministeriö. Työryhmämietintö 2008:8.

⁷⁶ Heikki Karapuu: Kansalaisen velvollisuudet ja perustuslaki, teoksessa Juhlajulkaisu Paavo Kastari 1907–13/11–1977. Helsinki/SLY C:15, 1978 s. 127–140.

Matti Wiberg hakee vastausta kysymykseen, onko meillä yleinen velvoite totella oikeusnormeja. Hän esittelee joukon teorioita poliittisen velvoitteen synnystä ja arvioi niiden pätevyyttä. Tällaista velvoitetta tuskin löytyy positiivisoikeudellisista teorioista.⁷⁷

Useissa perusoikeuskomitean mietinnön johdosta annetuissa lausunnoissa korostettiin eri tavoin tarvetta säätää perustuslaissa oikeuksien ohella myös velvollisuuksista. Arkisessa elämässä keskustellaan yksilön velvollisuuksista ja vastuusta varsin monissa yhteyksissä ja laaja-alaisestikin. Jos perustuslait ymmärretään yhteiskunnan tärkeimmiksi pelisäännöiksi, reilu peli vaatii, että niiden noudattaminen ymmärretään velvollisuudeksi. Kun Paula Tiuhonen arvioi Perustuslaki 2000 -komitean mietintöä, hän kysyi, mihin ovat unohtuneet velvollisuudet.⁷⁸

Velvollisuudet on ymmärretty välttämättömyyksiksi, jos halutaan toteuttaa ihmisoikeudet. YK:n yleiskokouksen 10.12.1948 hyväksymän ihmisoikeuksien julistuksen 29 artiklan 1 momentti kuuluu: ”Yksilöllä on velvollisuuksia yhteisöä kohtaan, jossa yksinään hänen henkilöityensä vapaa ja täysi kehitys on mahdollinen”. Toisen momentin mukaan kukaan ei, käyttäessään oikeuksiaan ja nauttiessaan vapauksiaan, ole muiden kuin sellaisten lailla säännöstelltyjen rajoitusten alainen, joiden yksinomaisena tarkoituksena on turvata toisten oikeuksien ja vapauksien tunnustaminen ja kunnioittaminen sekä moraalinen, julkisen järjestyksen ja yleisen hyvinvoinnin oikeutetut vaatimukset kansanvaltaisessa yhteiskunnassa. KP-sopimuksen (SopS 8/1976) ja TSS-sopimuksen (SopS 6/1976) johdannon mukaan jokaisella ihmisellä on velvollisuuksia toista ihmistä ja sitä yhteiskuntaa/yhteisöä kohtaan, johon hän kuuluu. Hän on velvollinen myötävaikuttamaan yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien edistämiseksi ja noudattamiseksi. Mielestäni YK on suorastaan esimerkillisellä tavalla tuonut esille ihmisoikeusajattelun yleisen aatepohjan.

Perustuslakimme 80 §:n nojalla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädetty lailla. Perustuslaissa on säännös oppivelvollisuudesta (16 §) ja maanpuolustusvelvollisuudesta (127 §) sekä oikeastaan myös verovelvollisuudesta, josta on säädetty lailla (81 ja 121 §). Jokaisella on vastuu ympäristöstä (20 §). Kansalaisella on luonnollisesti muitakin velvollisuuksia, mutta niistä säädetään perustuslain puitteissa tavallisella lailla.

Pentti Arajärvi on kirjoittanut aihepiiristä hyvinkin yksityiskohtaisesti. Kun ihmiset elävät yhteisöissä, oikeudet ja velvollisuudetkin ovat olemassa vain yhteisöissä. Joidenkin perusoikeuksien olemassaolon loogisena ja välttämättömänä edellytyksenä on jonkun vastuu tai velvollisuus toista, erityisesti heikompa henkilöä kohtaan (6.3 ja 19.3 §). Yksilöllä on myös omaa vastuuta perusoikeuden toteuttamiseksi (18.1 ja 19.1 §). Perustuslaissa säädetty velvollisuus edellyttää aina täydennykseksi lakia.⁷⁹

Historiallisen kokemuksen perusteella Saksan liittotasavallassa pidetään tarpeellisena, että perustuslain soveltaminen ei merkitse ainoastaan tulkintaa ja toimenpanoa vaan myös puolus-

⁷⁷ Matti Wiberg: Laki ja moraalinen. Helsingin yliopiston julkisoikeudellisen laitoksen julkaisuja D:2. Helsinki 1988.

⁷⁸ Paula Tiuhonen: Kansalaisten perustuslaki? Kanava 1997, s. 292–296.

⁷⁹ Pentti Arajärvi: Yksilön velvollisuuksista, s. 390 ja 397–399, teoksessa Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme, Heikki Karapuu 30.12.1944–15.6.2006. Helsinki/Edita 2009, s. 389–432.

tamista (art. 18, 20.4 ja 21.2). 20.4 artikla antaa jokaiselle saksalaiselle oikeuden vastarintaan, jos pyritään syrjäyttämään demokraattisen liittovaltion keskeisimmät periaatteet eikä muuta keinoa ole löydettävissä.⁸⁰

Sveitsissä on uudessa perustuslaissa 18.12.1998 kansalaisen asemaa ja sitoutumista tarkennettu huomattavasti. Jo vuonna 1975 Baselin oikeustieteellinen tiedekunta oli ehdottanut perustuslakiin otettavaksi kuudennen artiklan kansalaisten perusvelvollisuudesta. Se katoaa näkyvistä myöhemmin, mutta ilmestyy muokattuna perustuslain 6. artiklaan: ”Individuelle und Gesellschaftliche Verantwortung. Jede Person nimmt Verantwortung für sich selber wahr und trägt nach ihnen Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei”. Jokaisella on siis vastuu huolehtia itsestään sekä auttaa voimiensa mukaan valtion ja yhteiskunnan tehtävien suorittamisessa. Artiklaa on harkittu huolellisesti, koska on pystytty tekemään käsitteellinen ero valtion ja yhteiskunnan välillä. Perustuslain 7 osasto (art. 94–107) sitoo liittovaltion ja kantonit markkinatalouteen sekä nimeää lainsäädäntöä tarvitsevia toimialoja, muttei pyri sääntelemään markkinataloutta yksityiskohtaisesti.

John Rawlsin mielestä kansalaistottelemattomuus on julkista, tietoista ja väkivallatonta mutta lainvastaista toimintaa, joka on luonteeltaan poliittista. Tarkoituksena on saada muutos lainsäädännössä tai hallituspolitiikassa, kun tämä loukkaa vapausoikeuksia tai taloudellista ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta ilman anarkian riskiä. Markku Suksen mielestä tällainen kansalaistottelemattomuus on lain ulkopuolella eikä periaatteessa sovi perustuslailliseen demokratiaan.⁸¹ Käytännössä niin kauan kuin kansalaistottelemattomuuden menettelytavat pysyvät väkivallattomina ja mielenosoitukseen rinnastettavina, kansalaistottelemattomuus on hyväksytty sängen pitkälle. Reclaim the streets -liike saa satalukuisen nuorisojoukon liikkeelle Helsingissä, Tampereella tai Jyväskylässä katujen valtauksen muutamaksi tunniksi. Poliisi joutuu vasta silloin vaikeaan tilanteeseen, kun ei muisteta tai haluta tehdä poliisille riittävän tarkkaa ennakkoilmoitusta tai väkijoukko ei salli joukkoliikenteenkään läpiajoa. Suomalaisten kansalaisliikkeiden kalupakissa on ollut siivoja keinoja, ehkä vasta eläinoikeusliike alkoi turvautua toisten oikeuksia vakavasti vaarantaviin keinoihin. Helsingissä VR-makasiineilla vuonna 2006 käydyssä nujakassa ehkäpä ensi kerran yritettiin vahingoittaa pelastusviranomaisia, kuten palomiehiä ja poliiseja. Suomalaisten protestivalmiudessa on selvä ero vetoomusten alikirjoittamisen, maksu/ostolakon tai boikotin, julkisen mielenosoituksen, seiniin iskulauseiden maalaamisen sekä rakennusten tai tehtaiden valtaamisen välillä.

Anarkismista ja terrorista ei Suomessa – ainakaan toistaiseksi – ole ollut aihetta puhua yhteiskunnallisen levottomuuden väkivaltaisina muotoina. Rikoslain 12, 13, 14, 16 ja 34 luvut tarjoavat keinoja vastustaa maan- tai valtiopetosta, rikoksia poliittisia oikeuksia ja viranomaisia vastaan sekä yleisvaarallisia rikoksia. Myös perustuslain 23 §:n nojalla annettu lainsäädäntö on käytettävissä. Kansainvälisestikin tarve suojella valtion olemassaoloa on tunnustettu

⁸⁰ Ulrich Karpen: Rule of law, s. 181–185, eripainos teoksesta *The Constitution of the Federal Republic of Germany, Baden-Baden/Nomos 1988*, s. 169–186. Hans D. Jarass – Bodo Pieroth: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, s. 278–280, 336 ja 346–350. München/Verlag C.H.Beck 1989.

⁸¹ Markku Suksi: *Rawls och civil olydnad: en konstitutionalistisk tolkning*. Poliitikka 1990, s. 177–186.

KP-sopimuksen 4 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklassa. Ne sallivat valtiolle mahdollisuuden puolustautua siinä tapauksessa, että perustuslaillinen järjestys vaarantuisi. Poliittinen mielenosoituslakkokin on toteutettava rauhanomaisesti ja ylläpitäen yleistä järjestystä. Mielenosoituksen keston tulee olla kohtuullinen suhteessa tavoitteisiin. Kun mielihiteet on ilmaistu ja painostus on vaikuttanut aikansa, on jälleen ryhdyttävä töihin, kirjoittaa Niklas Bruun.⁸²

V. Merikosken mielestä kaikki ns. hallintoalamaiset olivat kuuliaisuus- ja tottelevaisuusvelvollisuuden alaisia, vaikka yleistä rangaistussanktiota tottelemattomuudesta viranomaisten käskyjä ja määräyksiä vastaan ei ollut Suomen oikeusjärjestyksessä.⁸³ Edellä esitelty nykyisin voimassa oleva normisto sisältää positiivisoikeudelliset kuuliaisuusvelvollisuuden vaatimukset. Tämän lisäksi kansalaisia ei ainakaan nykyoloissa ole tarpeen sitoa perustuslailla valtion ja yhteiskuntaan niin kuin Sveitsissä. Toisaalta Sveitsin perustuslain 6 artiklassa on osattu sanoa selkeästi, mitä kansalaisilta voitaisiin nykyoloissakin vaatia. Jos valtion ja yhteiskunnan pirstoutuminen syvenee, po. artiklan kaltainen sitoutuminen voi osoittautua meilläkin toivottavaksi.

Demokratiaa pirstoutuvassa yhteiskunnassa

Useimmat organisaatiot sisällyttävät sääntöjensä alkuun arvojaan ja tavoitteitaan. Samoin menetellään lainsäädännössä. Tärkeimpien yhteiskunnallisten arvojen paikka on perustuslaissa. Hallituksen esityksessä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi vahvistetaan ne oikeudelliset arvot, joille yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen kehitys rakentuu.

Perustuslain 1 luvussa ovat siis kyseessä oikeusjärjestyksen välityksellä toteutettavat arvot.⁸⁴ Lissabonin sopimus EU:sta tehdyn sopimuksen muuttamisesta sisältää 1 a artiklassaan Unionin perustana olevat arvot: ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen.⁸⁵ Nämä on Suomen puolesta jo hyväksytyt.

Johns Hopkins yliopiston kansanvälisen politiikan tiedekunnan dekaani Francis Fukuyama intoutui 1990-luvun alkupuolella julkaisemaan teoksen historian lopusta. Jos yhteiskunta haluaa olla moderni, ainoa vaihtoehto on lännen demokratia ja markkinatalous. Ideologioiden taistelu on ohi, historia on päättynyt.⁸⁶ Miettimättä jäi, millainen demokratia ja millainen markkinatalous.

Erik Allardtin mielestä eurooppalaiset yhteiskunnat pirstoutuvat, rapautuvat, fragmentoituvat eli yhtenäisten ja pysyvien sosiaalisten järjestelmien painoarvo vähenee. Ihmiset alkavat toimissaan ja mielipiteissään yhä enemmän seurata omia mieltymyksiään.⁸⁷ Joka päivä havait-

⁸² Niklas Bruun: Är en ”politisk strejk” laglig? Hufvudstadsbladet 18.5.1993.

⁸³ V. Merikoski: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I, s. 51–55, SLY B:80, Helsinki/WSOY 1970.

⁸⁴ HE 1/1998 vp, s. 6.

⁸⁵ HE 23/2008 vp.

⁸⁶ Francis Fukuyama: Historian loppu ja viimeinen ihminen. Helsinki/WSOY 1992.

⁸⁷ Erik Allardt: Makrosociala förändringar och politik i dagens Europa, s. 1–2. Sosiologia 1/1994, s. 1–10.

semme pirstoutumista. Esimerkiksi tiedon kanavien lukumäärä moninkertaistuu, ja kansalaisten kollektiivinen tajunta pirstaloituu. Yhä harvemmin perheissä on kaksi vanhempaa ja lapsia. Ihmisten sukunimistä ei useinkaan ilmene heidän läheinen suhteensa. Yritykset vierottavat itsestään nimihirviöillä, kuten juuri nyt ajankohtaiset Destia, Raskone ja Labtium.

Antero Jyränki tarkastelee valtiosäännön eri merkityksiä. Oikeudellinen valtiosääntö on oikeussääntöjen kokonaisuus. Valtio-oikeuden käytäntöjen kokonaisuus on poliittinen valtiosääntö. Etsimällä tahoja, joilla on viimekätinen valta yhteiskunnassa, haetaan tosiasiallista valtiosääntöä. Nämä kaikki voidaan tuoda valtiosääntöoikeuden tutkimuksen piiriin.⁸⁸ Jaakko Husa huomauttaa, että valtiosäännön tulkintaan vaikuttavat yleiset asenteet ja mielipiteet, käytännöt, puolueet ja eturyhmät sekä lehmänkaupat.⁸⁹ Omasta puolestani olen kirjoittanut, että arvot ja arvostukset sekä teleologiset argumentit kuuluvat sallittuihin oikeuslähteisiin ja ne voidaan viedä panoksina tuomioistuimille ja hallintoviranomaisille julkisen vallan päätöksentekoprosessissa.⁹⁰ Jyrängin tosiasiallisen valtiosäännön asemasta puhuisin elävästä tai tosiasiallisesta valtiojärjestyksestä.

Yhteiskunnassamme osataan uudistaa muodollista valtiosääntöä, mutta sen tulkinta on vaikea fragmentoituvassa yhteiskunnassa, jossa on lukematon määrä henkilökohtaisia arvoja. Kansalaisen kannalta on erittäin tärkeää, millaisista arvoista ja tavoitteista lähtien hänen perus- ja ihmisoikeuksiaan tulkitaan ja toteutetaan. Kun nyt ns. markkinafundamentalismi globalisaatiossa laajentaa kansainvälisesti ja kansallisesti toimialaansa, eikö se samalla laajenna yhteiskunnassa arvomaailmaansa, joka eroaa merkittävästi Pohjoismaille ominaisesta hyvinvointiajattelusta?

Monessa mukana ollut George Soros kirjoittaa, että markkinafundamentalistit yrittävät ohittaa yhteiskunnalliset arvot väittämällä, että ne löytyvät ilmaisukanavan markkina-käytännössä. Markkinafundamentalismi heikentää poliittista prosessia. Vain rahalla on merkitystä.⁹¹

Perustuslaki olisikin nähtävä osana laajempaa poliittista ja yhteiskunnallista toimintaympäristöä, jonka tärkeä osa se on. Kansalaisten kannalta on tärkeää elävä valtiojärjestys, perustuslain tulkinta ja sovellutus. Ulkoinen paine pyrkii muutoksiin. Suomalainen valtiosääntöjuriidikka ei ole vielä tottunut arvojen analysointiin eikä punnintaan, onhan se ongelmallista muissakin yhteiskuntatieteissä. Tätä olisi kuitenkin vähitellen yritettävä valtiosääntöoikeudesakin. Lasse Lehtinen on herätteitä antavalla tavalla verrannut laitoshoidon joutuneiden vanhusten asemaa huomattavasti suuremmin resurssien varustettuun vankien hoitoon ja vankiloiden henkilökuntaan.⁹² Vankeuslain (767/2005) 5.1 §:n nojalla vankeja on kohdeltava

⁸⁸ Jyränki 2003, s. 213–214.

⁸⁹ Jaakko Husa: Yleinen valtiosääntöoikeus, s. 268–271, Joensuu/Joensuun yliopistopaino 1997.

⁹⁰ Kauko Sipponen: De sex samhällsmakternas system, s. 359 och 366, teoksessa Festskrift till Edward Andersson 1933–31/12–2003. Helsingfors/Juridiska Föreningen i Finland 2003, s. 355–369.

⁹¹ George Soros: Kansainvälisen kapitalismin kriisi, s. 232 ja 236. Helsinki/Tammi 1999.

⁹² Lasse Lehtinen: Hyvää hoitoa. Iltasanomat 26.9.2009. Kauko Sipponen: Yhdysvaltain edunvalvonta ärsyttää suomalaisia. Helsingin Sanomat 7.11.2003 yrittää kiinnittää huomiota perustuslaillisten arvojen sisällölliseen erilaisuuteen läntisen demokratian piirissä.

oikeudenmukaisesti ja heidän ihmisarvoaan kunnioittaen. Lehtisen kolumnin luettuaan ymmärtää paremmin, miksi lakien viidakkoon ehdotetaan myös lakia vamhuuden turvaksi perustuslain 19 §:n tarjoamien palvelujen tason säilyttämiseksi.

Poliittiset puolueet ovat olennainen osa demokraattista konstitutionalismia. Vuosikymmeniä on valitettu poliittisiin vaaleihin osanoton vähenemistä ja puolueiden jäsenmäärän laskua. On jopa kysytty, kuolevatko puolueet?⁹³ Sami Borg pitää tärkeimpänä perusteena vaaleihin osallistumiselle velvollisuuden tuntoa.⁹⁴ Omasta puolestani katson, että äänestämättä jättämiselle on painavana syynä pettymys. Muuttuminen hallintoalamaisesta ratkaisijaksi ei olekaan tarjonnut entistä itsetietoisemmalle yksilölle riittävää tilaisuutta vaikuttaa, vaikka osallistumisesta on otettu pykälät perustuslakiin (PeL 2.2 ja 14.3 §).

Entisinä aikoina oli tapana ulkomaita myöten kehua toista suurta itsehallinnollista yksikköä maassamme, kuntaa. Varsin oudosti kunta on jäänyt maassamuuton, jatkuvasti kasvavien tehtävien ja uusien hallinnollisten kokeilujen jalkoihin. Valtiovarainministeriö on omaksunut ohjaukselliseksi käsitteiksi valtioyhteisön ja valtiokonsernin kunnan kuuluessa valtioyhteisöön.⁹⁵ Käsitteet eivät ole oikeudellisia. Ne voivat helposti johtaa harhaisiin käsityksiin kunnan asemasta yhteiskunnassa. Aimo Rynänen on erittäin monipuolisesti analysoinut valtion ja kuntien toimintaa ja niiden välistä suhdetta.⁹⁶ Hänen mukaansa kunnissa vallassa olevat ovat immuuneja kansalaiskontrollille. Suora demokratia tarjoaa tärkeimmän vastapainon poliittisen luokan vallanhalulle.⁹⁷ Kauko Heuru katsoo, että oikeastaan kaikki kunnan lakisäätteiset tehtävät ovat palautettavissa ihmisoikeuksiin. Mitä arvoja toteutetaan, kun ihmis/perusoikeuksien ja NPM-managerismin välillä vallitsee ideologinen ristiriita?⁹⁸

Demokratia puolueineen on keksittävä jatkuvasti uudelleen, tähdentää Jari Stenvall. Sen on tuotettava julkiseen politiikkaan ideoita ja jatkuvaa uudistumiskykyä.⁹⁹ Sen on kyettävä irtautumaan monissa maissa havaituista väärinkäytöksistä. Tässä on puolueille mahtava haaste. Löytyykö niistä muutosjohtajuutta, vai siirtyykö johtajuus talouselämälle, joka haluaa muuttaa puolueitakin tarpeidensa mukaisiksi?

Johtopäätöksiä

Suomen demokraattisessa konstitutionalismissa muodollisen valtiosäännön, lähinnä perustuslain, asema yhteiskunnan ohjaajana on vankka. Perus- ja ihmisoikeuksia on alettu soveltaa tuomioistuimissa, ja ne tulevat myös kansalaisille tutuiksi. Valtion suvereniteettia rajoittavat

⁹³ Kuolevatko puolueet? IS viikonvaihe 27.11.1999.

⁹⁴ Sami Borg: Velvollisuus vaikuttaa, s. 215. Acta Universitatis Tamperensis A 491, Tampere 1996.

⁹⁵ Valmistelusta ks. Kauko Sipponen: Kansalainen – isäntä vai renki, s. 165–169. Helsinki/WSLT 2000.

⁹⁶ Aimo Rynänen: Kansallisvaltiosta kansalaisvaltioon. Helsinki/Kansallinen sivistysliitto 2007.

⁹⁷ Aimo Rynänen: Tarvitaan lisää suoraa kansanvaltaa. Aamulehti 17.8.2009

⁹⁸ Kauko Heuru: Kunta perusoikeuksien toteuttajana, s. 205 ja 32. Helsinki/Talentum 2002.

⁹⁹ Jari Stenvall: Muuttuvan demokratian monet perspektiivit, s. 8. Monen monta demokratiaa, Helsinki/Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan taustajulkaisu 3/2007, s. 7–10.

kansainväliset sopimukset ja jäsenyydet kansainvälisissä järjestöissä, kuten EU:ssa. Normihierarkia on alkanut murentua, pehmeällä oikeudella on vaikutusta.

Globalisaatio on saanut otetta valtioista. Sen ytimenä on kansantalouksien yleismaailmallinen yhdentyminen. Aikaisemmin poliittisin keinoin kyettiin ohjaamaan taloudellista kehitystä, mutta nyt valtioiden itsensä vapauttamat markkinavoimat laajentavat itsenäisesti toimintaansa ja vaikutustaan kansainvälisesti ja valtion sisällä. Valtioilla ei ole vielä riittävästi keinoja hallita globalisaatiota ja asettaa sille tarpeellisia pelisääntöjä. Kansainvälisen yhteistyön poliittinen hallinta (global governance) on vielä vaatimatonta. Yhdistyneenä voimistuvaan uusliberalismiin sekä avoimeen kilpailuun markkinavoimat pyrkivät saamaan hegemonian yhteiskunnallisen toiminnan kaikilla alueilla. Näissä oloissa on pitkään ennustettu suorastaan valtion tuhoutumista tai ainakin taantumista jälleen yövartijavaltioksi. Finanssimaailmalle aiheutunut pakko turvautua valtion apuun nykyisen taluskriisin aikana vahvistaa pitemmällekin valtioiden asemaa globalisaatiossa. Uutinen valtion kuolemasta on ennenaikainen.

Valtion sisällä vaikuttavat valtion ja yhteiskunnan painostusryhminä etujärjestöt, jotka korporatismia seuraten ovat onnistuneet laajalti pääsemään mukaan julkisten yhteisöjen sisäiseen toimintaprosessiin. Tällöin on mahdollista, että järjestöjen edustamat erityisedut syrjäyttävät yhteisön jäsenten yleiset edut.

Valtiosääntöä uudistettaessa tarvitaan tutkimusta eri yhteiskuntatieteiden aloilla. Laajoja tutkimusprojekteja ei ole onnistuttu koordinoimaan uudistamisprosessin kanssa. Nykyoloissa olisi tarpeen hakea maamme asemaa globalisaatiossa kokoamalla aihepiiriin liittyvien ja meillä olevien lukuisten tutkimusten tulokset sekä täydentämällä niitä. Valtiojohto tarvitsee valtiosäännön käyttökelpoisuuden seurannassa ja globalisaation saamiseksi hallintaan kokonaisvaltaisen ja tutkimuksin tuetun otteen. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan toimintaa olisi käytettävä hyväksi.

Perustuslakia uudistettaessa olisi harkittava kansanaloitteen ja sitovan kansanäänestyksen ottamista käytäntöön. Jäsenyytemme Euroopan unionissa ja yhteytemme sen oikeusjärjestykseen tulisi näkyä selvästi perustuslaissa. Perustuslain 93 § tarvitsee selvennystä valtioneuvostovaltaiseen suuntaan. Pekka Hallberg ehdottaa valtioneuvoston ja presidentin erimielisyyksien sovittelua siten, että presidentti sidottaisiin valtioneuvoston kantaan. Tästä voi löytyä sopiva kompromissi. Monien pienessä piirissä ja riittämättömästi valmisteltujen hallinnon uudistusten vaivalloista etenemistä seurattessa tulee ajatelleeksi, eikö tasavallan presidentillä tulisi olla toimivalta valvoa hallintoa kuten aikaisemmin (HM 32 §). Kun perustuslakiin on otettu maininta etujärjestöistä (13.2 §), olisi johdonmukaista ottaa elävän valtiojärjestyksen osaksi lobbareiden rekisteröinti ja eettiset säännöt kuten EU:ssa ja Yhdysvalloissa.¹⁰⁰

Tutkijoita ja uuden perustuslain toiminnan selvittäjiä on selvästi vaivannut jatkuvasti vähenevä osallistuminen poliittisiin vaaleihin ja puolueiden jäsenmäärän väheneminen. Moniin toimenpiteisiin onkin ryhdytty kansalaisten ja kuntalaisten osallistumisen kohentamiseksi. Kun poliittista eliittiä kiinnostavat muodollinen perustuslaki ja parlamentarismi, kansalaiset ja

¹⁰⁰ Ks. Anders Blom: Lobbareille eettiset säännöt s. 57. Suomen Kuvalehti 38/2009.

kuntalaiset ovat huolissaan elävästä valtiosäännöstä, perustuslain sekä varsinkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumistavasta ja sen arvopohjasta jokapäiväisessä elämässä. Eikö vaaleihin osallistumista ja luottamusta lisäisi, jos ylimmät valtioelimet toimisivat ravakasti ja ristiriidattomasti maamme asukkaiden lukemattomissa mielipidetiedusteluissa kannattamien turvallisuus- ja hyvinvointitavoitteiden hyväksi sekä kohentaisivat uskottavuuttaan poistamalla kitkatta poliittisessa elämässä havaittuja epäkohtia? Valtiosääntökeskustelun olisi laajennuttava muodollisesta käytäntöön.

Kuntien itsehallinto on murrosvaiheessa, varsinkin kun valtuustojen toimialaa ja -valtaa vähennetään johdonmukaisesti. Kokonaisvaltainen yhteiskuntakeskustelu kunnan ja valtion suhteesta, poliittisen edustuksen ja peruspalvelujen tarjoamisen vuorovaikutuksesta, olisi käytävä välittömästi.

Demokraattisen konstitutionalismin vallitessa perustuslaki tarvitsee normatiivisen voiman ohella yhteiskunnallista voimaa säilyäkseen vahvana vaikuttajana globalisaation, uusliberalismin ja etujärjestöjen puristuksessa. Sen yhteiskunnallinen voima vahvistuu, jos julkinen valta pyrkii toteuttamaan kansalaisille ja kuntalaisille tärkeitä oikeuksia heidän arvomaailmansa mukaisesti.¹⁰¹

¹⁰¹ Kiitän Kunnallisan Kehittämisseätiötä, jonka tukeman tutkimustyön aineistoa on tässä käytetty hyväksi.