

Hyvästijättö vahvalle valtiolle vai valtion arvonalautus?

■ Aimo Rynänen

Euroopan unionin jäsenyyden jälkeen yleinen huoli on ollut valtion toimivaltuuksien menetys ylikansallisen päätöksenteon piiriin. Vähemmälle huomiolle on jäänyt se seikka, että ”valtio” ei enää sisäisissä toimivaltuuksissaankaan suinkaan voi olla entisenkaltainen. Valtion valtuuksia on hajautunut ja on tarpeen edelleen hajauttaa myös valtiosisäisesti. Mitä nämä perinteisen ”valtion” muodonmuutokset sitten edellyttävät varsinaisten toimintatapojen suhteen, on maassamme jäänyt vähäiselle keskustelulle. Seuraavassa nostetaan esille lähinnä mannereurooppalaiseen ajankohtaiseen keskusteluun perustuvia suuntaviittoja omaan valtiota koskevaan keskusteluun peilaten. Hyvän perustelun tälle kysymyksen esillenostolle tarjoavat niin käynnistynyt perustuslain uudistus kuin käsillä oleva taluskriisi.

Suunnanmuutos valtiokeskustelussa

Jo ennen syksyn 2008 finanssikriisiä on monissa puheenvuoroissa peräänkuulutettu valtion merkityksen takaisinpaluuta. Viimeisten parinkymmenen vuoden aikana on ollut jonkinasteinen muoti – niin poliittisesti vasemmalla kuin oikealla – puhua valtion lopusta, erityisesti laajatehtäväisen sosiaalivaltion mielessä. Yhtäältä tällaista näkemystä edustivat uusliberaalit – yksityistämisen, liberalisoimisen ja politiikan markkinaistamisen puolestapuhujat. He näkivät klassisessa kansallisvaltiossa keskeisen syyn monille taloudellisille ongelmille, kuten korkealle inflaatiolle, korkealle työttömyydelle ja suuralle velkaantumiselle. Toisaalta heille vastasivat esimerkiksi uusmarxilaisen näkemyksen edustajat viittaamalla siihen, että kansainvälinen finanssipääoma horjuttaa kansallisvaltion poliittista toimintakykyisyyttä. Se nimittäin pakottaa valtiot kilpailemaan keskenään yrityksistä, las-

kemaan niin veroja kuin sosiaali- ja ympäristöstandardeja. Oli myös kolmas ryhmä, joka esitti perusteita vallan hajauttamisen näkökulmasta.¹

Euroopan yhdentymiskehityksen tiivistyessä 1990-luvun alussa kuvaan tuli myös näkemys alueiden roolin kasvusta, ”alueiden Euroopasta”. Tuolloin vallalla oli vahvasti näkemys siitä, että erilaiset osavaltiot ja maakunnat nousevat merkityksessä ohi kansallisvaltioiden. Tällaiset utopistisimmat kuvitelmat ovat nyt vaimenneet. ”Alueiden Euroopan” asemesta onkin mieluummin puhuttava ”Euroopasta alueineen”. Tosiasia silti on, että tätä kamppailua kansallisvaltioiden ja vahvojen alueiden kesken vaikutusvallasta käydään pysyvästi. Palaan tähän tulevaisuutta muovaavaan seikkaan tuonnempana.

Mitkä sitten voivat olla syitä tälle valtion arvon rehabilitoinnille? Suomessa tämän keskustelun eri vivahteet ovat jääneet varsin huomiotta, muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Poliittista arkeamme ja yhteiskuntaamme leimaa vahva, keskusjohdettu valtio. Tosiasiaa ei muuksi muuta laaja-alaisen tehtäväpiirin omaava kunnallinen itsehallintomme. Tässä artikkelissa esiteltävästä kansainvälisestä keskustelusta² on nostettavissa ainakin kaksi keskeistä syytä tälle valtiokeskustelun suunnanmuutokselle. Ne ovat lyhyesti esiteltyinä seuraavat.

Kattamattomista luotoista johtunut kansainvälisten finanssimarkkinoiden kriisi on nyt teh-

1 Esimerkiksi sveitsiläinen Peter Saladin: *Wozu noch Staaten? Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaats in einer zunehmend überstaatlichen Welt*. Bern 1995, s. 176.

2 Esim. Stephan Leibfried: *Rückkehr des Staates? Blätter für deutsche und internationale Politik* 5/2008, s. 79–85. Tätä keskustelua on esitelty myös kirjoittajan teoksessa *Kansallisvaltiosta kansalaisyhteiskuntaan*. Kansallinen Sivistysliitto, Helsinki 2007.

nyt kaikista niistä, jotka aiemmin olivat vuosia valtiollisuuden purkamisen puolestapuhujia, keskuspankkien interventoiden vaatijoita. Toinen syy on markkinoiden toimimattomuus, erityisesti energian- ja sähkönhuollon alueella Manner-Euroopassa. Toistuvat julkeat hinnankorotukset ovat johtaneet paremmin toimivien markkinoiden peräänkuuluttamiseen valtion avulla. Valtion tulisi puuttua muutaman monopolin toimintaan. Siis: valtion olisi luotava toimivat markkinat!

Onko muita vaihtoehtoja?

On myös vaihtoehtoisia ajankohtaiskeskustelun suuntia. Nostan esille niistä eräänlaista keskitettä, sosiaalista markkinataloutta koskevan keskustelun.³ Sen lähtökohdat ovat tiivistetysti seuraavia.

Lienee mahdollista esittää väite, että valtion aktiviteettien ja talousjärjestelmän hyväksyntä kansalaisten taholla riippuu pitkälti siitä, mitä hyötyä ne heille lupaavat. Jotta valtion toiminnasta ja talousjärjestelmästä voitaisiin kestäväällä tavalla hyötyä, on voitava olla siinä osallisena. Osallisuus edellyttää aktiviteettia ja osallistumista. Kansalaislähtöinen politiikka ilmenee tässä. Ei valtio, vaan kansalainen on poliittisten ratkaisujen keskiössä. Tästä vallinneen yksimielisyys periaatteellisella tasolla. Kansalaista varten harjoitettava politiikka ei aseta kysymystä enemmästä vai vähemmästä valtiosta, vaan kysymyksen, millä tavoin kansalaiset myös tulevaisuudessa voidaan kytkeä taloudelliseen toimintaan ja siten osallisiksi hyvinvoinnista. Mutta tätä varten kansalaiset tarvitsevat riittäviä vapauksia. Sellaisia ei tänä päivänä kailta osin ole. Valtio on viime vuosikymmenten kuluessa laajentunut monille uusille alueille. Seurauksena on ollut ylibyrokraatisoituminen, mikä rajoittaa kansalaisten toimintaa monimutkaisen sääntelyn muodossa. Tähän ongelmaan pyrkii sosiaalinen markkinatalous vastaamaan.

3 Keskustelua edustaa tässä esimerkkinä seuraava ajankohtaispuheenvuoro: Günther H. Oettinger: Soziale Marktwirtschaft und die Rolle des Staates. Auf die Bürger kommt es an. *Die Politische Meinung*, Juni 2008, s. 50–53 (Konrad-Adenauer-Stiftung).

Se ei tarjoa valtiolle enempää yleisvaltuutusta kuin myöskään pelkkää yöpartijan roolia. Pelkästään yleisesti sitovien oikeudellisten reunaehtoien asettaminen sekä sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta huolehtiminen ei ollut sosiaalisen markkinatalouden isien mielestä riittävää. Heidän konseptinsa oli vastaus 1920- ja 1930-luvun maailmanlaajuiseen talouskriisiin ja joukkotyöttömyyteen. He havaitsivat myös Saksan kolmannen valtakunnan valtiollisesti säännellyn suunnitelmatalouden, siihen kuuluvine valtavine velkaantumisineen ja kaiken taloudellisen aloitteellisuuden tukahduttavuuksineen, kauhistuttavana esimerkkinä.

Sosiaalisessa markkinataloudessa valtion tehtäväksi muodostuu järjestystä koskevien reunaehtoien asettaminen. Niiden rajoissa kansalaisilla on vapaus taloudelliseen toimintaan. Perustavaa laatua oleva periaate on mahdollisuuksien oikeudenmukaisuus. Ajattelua voi kuvata valtion roolina sekä erotuomarina että valmentajana. Asettaessaan pelisääntöjä sosiaaliselle markkinataloudelle valtio on erotuomari. Valmentajana se puolestaan auttaa ihmisiä laajasti ymmärrettynä kehittymään. Valtion erotuomarirooli on pitkään ollut laiminlyöty. Juuri tässä suhteessa markkinatalous tarvitsee uutta valtiokäsitystä. Valtio ymmärtää itsensä liian usein hyökkäys- tai puolustuspelaajana. Näin se ottaa liikaa tehtäviä. Kaikkiin uusiin eteen tuleviin ongelmiin vastataan uusilla laeilla ja sääntelyllä, mutta todella poistetuiksi ongelmat eivät useinkaan tule. Sen sijaan kansalaisten vapaus kaventuu edelleen. Hyvän esimerkin tästä tarjoaa tämän päivän sosiaalivaltio. Se jättää huomiotta ihmisten ensisijaisen vastuun itsestään ja perheestään. Omavastuu on muuttunut esivallallisessa ”isä valtion” huolenpidossa sanahylsyksi. Sosiaalisessa markkinataloudessa juuri subsidiariteettiperiaatteella on merkittävä paino. Kuvaavaa ajattelulle on Ludwig Erhardin toteamus aikanaan: ”Haluan suoriutua omin voimin, haluan itse kantaa elämän riskin, haluan itse olla vastuussa kohtalostani. Huolehdi sinä, valtio, että olen siihen kykenevä.”⁴

4 Siteeraus Oettinger emt, s. 50.

Sosiaaliseen markkinatalouteen ja valtion vallan hajautukseen (alueiden ja kuntien itsehallinnon vahvistamisen mielessä) perustuvat näkemykset kohtaavat osuvalla tavalla tämän päivän Manner-Euroopan arkipolitiikan muotoilussa. Saksan hallituspuolueen CDU:n uuden periaateohjelman valmisteluasiakirjassa⁵ kirjoitetaan vahva puolto pienyhteisöjen tärkeydestä otsikoimalla asianomainen luku ”Etusija pienille yhteisöille”:

”Kristillis-demokraattinen politiikka tarkoittaa: pienten yhteisöjen, perheiden, alueiden ja kuntien vahvistamista. Ja tämä merkitsee ensisijaisesti: byrokratian purkamista, vähempää valtion toteuttamaa talutusta ja suuremman vapauden uskaltamista!

Elämme parhaillaan ihmeellistä subsidiariteetin renessanssia, sillä havaitsemme, että suuruus ja keskitys eivät ole tehokkuuden ja kansalaisläheisyyden kanssa samalla puolella. Pienemmät yhteisöt kykenevät paljon paremmin, kun niille annetaan siihen vapaus, saamaan vastuuta ja järkevän taloudellisen perustan.

Myös talous toimii pienemmissä yksiköissä paremmin.”⁶

Lainsäädäntövallan menettäminen – tosiasia vai myytti?

Vaikka nyt peräänkuulutetaankin jälleen valtiota apuun, on klassisen ”valtiolaivan” aika peruuttamattomasti ohi. Sen tilalla on monimutkainen erilaisten sektoraalisten hallinnon monitasoisten toimijoiden muodostelma, johon klassisilla kansallisvaltioilla on jonkinasteinen vaikutusvalta. Selkeimmin on viimeisten kolmen vuosikymmenen kuluessa muutoksen kokenut oikeusvaltio, *rule of law*. Suomessakin aina 1980-luvun puoliväliin saakka vallitsevana piirteenä oli ”oikeudellistumiskehitys”.⁷ Se oli eräänlainen etiketti valtion pyrkimykselle saat-

taa yhä uusia yksityisoikeudellisia alueita valtiovallan toimipiiriin alle. Tämän päivän tilannetta puolestaan kuvaa paremmin sääntelyn vahvistaminen valtion ulkopuolella, kansainvälisoikeudellisten sopimusten ja ns. *soft lawin* kautta. *Rule of law* kansainvälistyy ja yksityistyy samanaikaisesti.⁸

Euroopan unionin yhteisösäännöstö, samoin kuin sen toteuttama avoin koordinaatiomenettely, tarjoavat tästä muutoksesta esimerkin. Suomessakin on käyty keskustelua siitä, missä määrin kansallisella lainsäätäjällä enää on toimivaltaa. Esimerkiksi modernia ympäristöoikeutta koskevan kansallisen lainsäädäntömme on katsottu olevan yli 90-prosenttisesti ”yhteisöoikeuden värittämää”.⁹ Varsin yleisesti on katsottu, että peräti 80 prosenttia kansallisesta lainsäädännöstämme olisi yhteisösäännösten sisällöllisesti määräämää. Tämä merkitsi siten sitä, että kansallisvaltion keskeisin tehtävä, lainsäädäntövallan käyttö, olisi siirtynyt liki kokonaisuudessaan eurooppalaiselle tasolle. Suomen tilannetta ei kuitenkaan tätä näkemystä kritisovassa tutkimuksessa nähty näin synkeänä.¹⁰

Kyseinen 80-prosentin periaate ei ole suomalaista alkuperää. Voi sanoa, että varhainen ennustus on alkanut elää omaa elämäänsä ja saada tietynasteisen totuusarvon. Prosenttiluvun ”isänä” voi pitää komission puheenjohtajaa Jacques Delorsia. Euroopan parlamentissa vuonna 1988 pitämässään puheessa hän ennusti, että kymmenessä vuodessa 80 prosenttia taloutta koskevasta sääntelystä, samoin kuin ehkä myös verotusta ja yhteiskunnallista alaa koskevaa

5 CDU: Beiträge zur Grundsatzprogramm-Diskussion 2006, s. 85.

6 Asiakirjaa ei pidä mitätöidä pelkäsi puoluevirkaileijoiden tuotokseksi. Se nimittäin toistaa varsin yleistä tutkijoidenkin käsitystä. Esimerkiksi Peter Perenthaler on kirjoittanut: ”Federalismi on elämänmuoto, joka suojaaa yksilöä läpinäkyvässä järjestelmässä muuttumisesta massavaltion ja läpinäkyvämmien ylikansallisten organisaatioiden keskitetyksi normitetuksi ja hallinnoituksi massaihmiseksi.” Peter Perenthaler: *Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union – 25 Grundsätze*. Institut für Föderalismus. Wien 2000, s. 81.

7 Ks. Ahti Laitinen: Yhteiskunnan oikeudellistuminen ja kontrolli globalisoituvassa maailmassa. www.edilex.fi/lakikirjasto/4252. 18.1.2007.

8 Kauko Heuru: *Perustuslaillinen kunnallishallinto*.

Helsinki 2006, s. 25. – Suomen katsotaan siirtäneen erinomaisten tunnollisesti omaan lainsäädäntöönsä Euroopan neuvoston hyväksymät peruskirjat, ks. *Council of Europe law. Towards a pan-European legal area*. Toim. Florence Benoit-Rohmer ja Heinrich Klebes. Council of Europe 2005, s. 107 ja 116.

9 Erkki J. Hollo: Ympäristö oikeudellisessa ympäristössä. Lakimies 1/2008, s. 86. – Thomas Prorok on laskenut yli 200 Euroopan unionin säännöksen sääntelevän ympäristöpolitiikkaa, ks. Thomas Prorok: *Auf dem Weg zur Europäischen Union*. Kirjassa: *Innovation im öffentlichen Sektor*, s. 113–127. Wien–Graz 2008.

10 Matti Wiberg: Miten paljon EU vaikuttaa Suomen normituotantoon? <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/2995.pdf>. 18.1.2006.

sääntelyä, voisi olla yhteisöoikeudellista alkupe-
rää. Tästä puheesta mystinen 80-prosentin peri-
aate on siirtynyt sittemmin niin politiikkojen
kuin jopa tutkimuksenkin hyväksymäksi. Esi-
merkiksi Saksan aiempi liittopresidentti, julkis-
oikeuden professori Roman Herzog ja Euroopan
politiikan keskuksen johtaja Lüder Gerken nos-
tivat vuonna 2007 hätähuudon tuloksesta, jonka
mukaan vuosien 1998 ja 2004 välisestä lainsää-
dännöstä ja muista säännöksistä yli 84 prosent-
tia oli Brysselistä ja vain 16 prosenttia Berliinistä
(kyseessä oli Saksan liittotasavallan oikeusmi-
nisteriön tutkimus).

Tarkemmassa analyysissä kyseiset kauhuku-
vat kansallisvaltion rajojen ulkopuolelle siirty-
neestä vallankäytöstä eivät kuitenkaan ole osoit-
tuneet todellisiksi esimerkiksi Saksassakaan
(kuten eivät Suomessakaan Wibergin em. tut-
kimuksen mukaan). Pahimmankaan EU-skep-
tikon ei näiden analyysien tulosten perusteella
tarvitse tuntea pelkoa liiallisesta eurooppalais-
tumisesta. Jopa liki täysin Eurooppa-tasolle siir-
tyneen maatalouspolitiikan alueella ”kauhu-
luku” 80-prosenttisesta eurooppalaistumisesta
ei pidä paikkaansa. Analyysin mukaan Saksan
lainsäädännöstä vain noin 25 prosenttia on
yhteisösäännösten täytäntöönpanoa. Se on siten
huomattavasti alle sen mitä julkisuudessa (Sak-
sassakin) on katsottu.¹¹

Lainsäädäntövallan siirtyminen valtion ”alapuolelle”

Jos pelko valtion keskeisen toimivallan siirty-
misestä valtialueen ulkopuolelle on osoittautu-
nut liioitelluksi, onko sama sanottavissa toiseen
suuntaan menevästä muutoksesta? Euroopassa
on jo nyt kansallisvaltioiden sisällä alueita, joil-
la on lainsäädäntövaltaa. Nämä alueet pyrkivät
edelleen omien toimivaltuuksiensa vahvistami-
seen eri tavoin (kuten yhteistoiminnan kautta
vaikuttamiseen EU:n ja Euroopan neuvoston
sisällä, samoin kuin yhdessä REGLEG-järjes-
tönsä kautta). Myös muilla osavaltioilla, alueilla

11 Ks. Thomas König – Lars Mäder: Das Regieren
jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer
80-Prozent-Europäisierung in Deutschland. *Politische
Vierteljahresschrift* 3/2008 s. 438–463.

ja maakunnilla on itsehallintonsa vahvistamista
tavoittelevia päämääriä.¹²

Ahvenanmaa on yksi tässä joukossa toimiva
maakunta. Muutoin suomalaiseseen uudistuspo-
liitiikan ajankohtaislistaan ei vastaavankaltaista
tavoitteenasettelua sisälly. Uudistuspyrkimykset
nykymuotoisten maakunnan liittojenkin ase-
man suhteen ovat varovaisia (kuten ajankoh-
taisessa ns. ALKU-hankkeessa on nähtävissä).
Yhtenäisvaltioajattelulle löytyvät niin poliittis-
historialliseen traditioon kuin valtopoliittikkaan-
kin liittyvät syyt. Nykymuotoinen hallintojärjes-
tys koetaan niin puolueiden kuin ennen muuta
keskeisten poliittisen vallan käyttäjien taholla
parhaiten olemassa olevat edut turvaavana ja
selkeimmin ennustettavuutta tarjoavana. Avain-
asemassa ovat kansanedustajat, jotka hakevat
kannatuksensa kotiseuduiltaan. Miksi he eivät
innostu uusista hallintoratkaisuista, koskevatpa
ne sitten kuntien johtamisjärjestelmän uudis-
tamista tai vaikka tarkastelun kohteena olevaa
vallan hajauttamiskehitystä? Tähän seikkaan on
politiikan tutkimus varsin puutteellisesti osoit-
tanut kiinnostusta.

Keskustelu kansanedustajien kunnallispoliit-
tisen roolin ongelmallisuudesta on eri aikoina
tyrmätty varsin kevyin perustein. Yllättävää on,
että kansanedustajat itse eivät koe kaksoisrooli-
aan mitenkään pulmalliseksi. Arkitodellisuutta
sivusta tarkkaillen asia ei nimittäin vaikuta aivan
ongelmattomalta. Kansanedustajan tulee työs-
sään antaa koko kansakunnan kokonaisuutta
koskevia yleisiä sääntöjä, siis tehdä maan koko-
naisuuden kannalta tarpeellisia päätöksiä. Ne
voivat usein olla maan eri osia eri tavoin, jopa
epäoikeudenmukaisesti kohtelevia. Miten tämä
on mahdollista, jos samalla tulisi edustaa omaa
kotikuntaa ja sen usein poikkeavia intressejä? Jo
sanomalehtiä lukemalla muodostuu kuva siitä,
että valtion keskushallinnon ja kuntien intressi-

12 Ks. esim. *Regionalisation and its effects on lo-
cal self-government*. Council of Europe, January 1998;
Jahrbuch des Föderalismus 2008. Europäisches Zentrum
für Föderalismusforschung Tübingen. Baden-Baden 2008;
Bertil Roslin: *Euroopan autonomiat muutoksen tuulissa*.
Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 20/2006. Helsinki
2006.

en ristiriita on jokapäiväinen ilmiö. Peruskysymys on: kenen intressejä kansanedustaja ajaa, valtion, kaikkien suomalaisten vai vain oman vaalipiirinsä, vai jopa vain oman kuntansa?

Eduskunnan asema vahvistui olennaisesti nyt voimassa olevan, vuoden 1999 perustuslain myötä. Muutos oli nimenomaisena pyrkimyksenä. Samaa suuntaa näyttää etenevän vireille saatettu perustuslain tarkistushanke. Kysymys alue-edustuksen toteutumisesta lainsäädäntö-elimessä ei ole noussut esille eikä näytä tekevän sitä nytkään. Kyse on siitä, miten maan eri osien näkemykset voidaan avoimesti tuoda eduskunnassa käsittelyyn. Nykymuotoinen kansanedustajien ”kahden tuolin” politiikka ei tätä avoimesti toteuta.

On huomattava, että tilanne on aivan toinen kuin vuoden 1919 hallitusmuodon säätämisen aikoihin. Nykyinen perustuslakihan nojaa keskeisiltä osin tuolloiseen ajatusrakennelmaan. Tänä päivänä valtio-organisaatiosta tietynasteisen riippumattomuuden omaavalla kunnallisella itsehallinnolla on aivan toisenlainen tehtävävastuu ja yhteiskunnallinen rooli kuin itsenäisyyden alkuaikoina. Suunta, jota kansainvälinen kehitys ja demokratian vahvistusvaatimus tukevat, on alueiden ja kuntien aseman ja riippumattomuuden vahvistaminen edelleen.

Eurooppalaiseen hyvän hallinnon mukaiseen ajatteluun kuuluu, että sillä taholla, jota tehtävät päätökset koskevat, on oltava mahdollisuus vaikuttaa päätösten sisältöön.¹³ Esimerkin tästä tarjoaa Euroopan unioniin perustettu alueiden komitea, jonka kautta alueet ja kunnat voivat sanoa sanansa yhteisö sääntöä valmisteltaessa. Sama toteutuu erityisesti liittovaltiotarkenteissa maissa myös maan sisällä. Tätä kutsutaan myötävaikuttamisefederalismiksi. Euroopan neuvoston jäsenmaista 17:llä, on kaksikamarijärjestelmä ja sitä kohtaan tunnetaan kasvavaa kiin-

13 Esimerkiksi Euroopan neuvoston julkaisussa *The future of democracy in Europe. Trends, analyses and reforms* (toim. Philippe C. Schmitter ja Alexander H. Trechsel. Council of Europe Publishing 2004, s. 110) ehdotetaan ”keltaisen kortin” käyttöoikeutta kuntien ja alueiden viranomaisille sellaisissa tilanteissa, joissa ne katsovat lainsäädännön loukkaavan oikeuksiaan.

nostusta. Aluekamarien aseman vahvistaminen vaikuttaa yleiseurooppalaiselta pyrkimykseltä (mistä yksi esimerkki on Ranskan senaatin ja Euroopan neuvoston 21.2.2008 järjestämä konferenssi ja sen perusteella työstetty monikielinen laaja julkaisu¹⁴).

Suomessakin on takavuosina ajoittain nostettu esille kysymys erityisen kuntavaliokunnan asettamisesta eduskuntaan. Ehdotukset eivät kuitenkaan ole johtaneet mihinkään.

Meillä on jo peruskouluvaiheessa opetettu yhteiskuntaopin tunneilla, että Suomessa on yksikamarinen eduskunta. Harvalle tuon termin merkitys lienee avautunut aikuisiälläkään. Tausaltaan muutos tietysti oli aikanaan edistysaskel: säätyvaltiopäivien hylkääminen. Tämän päivän maailmassa kaksikamarisuus ei kuitenkaan enää ole mikään kummajainen. Säätyjen edustajien asemesta toisen kamarin muodostavat alueiden, siis osavaltioiden ja maakuntien edustajat. Heillä ei ole suomalaisen kansanedustajan kaltaista kahteen suuntaan repivää edustamisvaatimusta. He ovat selkeästi alueidensa edunvalvojia lainsäädäntöä annettaessa.

Suomalaisesta yhtenäisvaltiollisesta ajattelusta lähtien on ajatus kaksikamarisuudesta helppo torjua meille vieraana. Eihän meillä ole vahvoja alueita. Aikana, jolloin kautta Euroopan – myös yhtenäisvaltioissa¹⁵ – alueellisuus, regionalismi, nostaa päätään, ei pitäisi heti yksioikoisesti torjua asian selvittämistä. Meillä on vahvat kunnat, joiden asemaa valtionkin taholla vireillä olevalla kunta- ja palvelurakennemuutoksella on ilmoitettu vahvistettavan. Jos tavoite on aito, on oltava valmiuksia myös sen mukaisiin johtopäätöksiin. Ensimmäinen askel voisi olla eduskuntaan

14 Sen englanninkielinen nimi (nimi on myös ranskaksi) on *Bicameral systems and representation of regions and local authorities: the role of second chambers in Europe*. Proceedings of the conference held by the French Senate and The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe at the Senate on Thursday, 21 February 2008.

15 Ks. esim. Ruotsin osalta *Staten och kommunerna. Statens offentliga utredningar 2007:11*, erit. s. 65–68: ”De statliga myndigheternas lokalisering” tai *Lokal demokrati. Möjlighet eller hot? En idéskrift om den kommunala självstyrelsen* (Svenska Kommunförbundet 1995).

perustettava kuntavaliokunta, jonka hyväksyntä edellytettäisiin kaikista kuntia koskevista laeista. Ehkä se onnistuisi nykyistä paremmin pitämään huolta esimerkiksi perustuslaillisen reunaehdon, rahoitusperiaatteen toteutumisesta kuntien velvoitteista säädettäessä. Sen jäsenille olisi perusteltua sallia toiminta myös keskeisissä kuntien luottamustoimissa. Muut kansanedustajat puolestaan voisivat keskittyä kokonaisvaltiolisten intressien ajamiseen.

Alueperiaate menettänyt merkityksensä?

Valtioiden ja hallintoelinten alueellinen jakautuminen muodostaa keskeisen tunnusmerkin poliittisen vallankäytön rakenteille, jotka syntyivät Euroopassa keskiaikaisen feodaalijärjestyksen päättymisen jälkeen. Kehittymättömässä muodossaan se sai alkumuokseensa kylissä ja kaupungeissa, joista myöhemmin tuli aluevaltion ydinosa. Alueellisesti rajatut kylät ja kaupungit olivat ensimmäiset poliittiset yksiköt, jotka mursivat feodalistiset henkilölliset valtarakenteet. Nykyaikainen valtio syntyi vallankäytön välineiden keskittymisellä yhdelle alueelle. Alueen, territorion, kautta mahdollistuivat vallankäytön yhtenäistäminen ja yleistäminen. Kenellä oli valta alueella, kykeni samalla hallitsemaan siinä eläviä ihmisiä ja asioita samoin kuin kaikkia merkittäviä toimintoja, omistaen siis periaatteessa rajattoman vallan.

Klassisen valtio-opin määrittelyn (Georg Jellinek) mukaisesti modernia valtiota kuvataan alueen, kansan ja valtiovallan elementtien avulla. Moderni valtio on territoriaalivaltio ja sen sisäinen rakenne samalla tavoin alueellisen jaon leimaama. Julkinen hallinto, joka palvelee valtiovallan käyttöä, on vastaavalla tavoin periaatteellisesti alueellisesti jakautunut.

Se, että alueperiaate on valtio- ja hallintoorganisaatiolle perustavaa laatua oleva ominaisuus, ei kuitenkaan ole pelkästään historiasta johdettavissa. Sillä on myös asiallisia perusteita. Ne on havaittavissa, kun tarkastellaan eroa valtio-organisaation ja yksityisen yrityksen kesken. Jälkimmäisen tehtävänä on tiettyjen tarpeiden tyydyttäminen tavaroilla ja suorituksilla, joiden

tuottamiseen se on erikoistunut ja joita se tarjoaa periaatteessa rajoittamattomalle ihmismäärälle. Yrityksen tavoitteena on asiakaskuntansa jatkuva laajentaminen. Valtion ja sen hallinnon tehtävät sen sijaan rajautuvat alueellisesti rajalliselle ihmisjoukolle ja periaatteessa rajattomaan tehtävämäärään. Asiallisessa mielessä vain valtio itse päättää toimivaltajansa puitteissa tehtäviensä rajaamisesta. Mutta alueellisessa suhteessa sen toimivaltuudet rajautuvat rajoihin, jotka puolestaan merkitsevät toisen valtion toimivalta-alueita. Sen alamuodostelmien (kuten kuntien) toimivalta on samalla tavoin alueellisesti rajautunut.

Julaiset hyödykkeet tai palvelut, kuten turvallisuus, *rule of law*, demokraattinen legitimiys tai hyvinvointi, eivät enää ole kansallisvaltioiden rajojen sisällä tapahtuvan toiminnan avulla turvattavissa. Kansallisvaltio on niistä vastuussa, mutta monilta osin välttämättömässä yhteistyössä kansainvälisten ja ylikansallisten toimijoiden, samoin kuin yksityisten kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden kanssa. Tästä uudesta ”poliittisen topografiasta” ei enää ole paluuta. Tänä päivänä on esimerkiksi ympäristöpolitiikan harjoittaminen välttämätöntä monitasojärjestelmässä, jossa osa vastuusta on kansallisvaltion pääkaupungissa, osa Brysselissä ja osa kansainvälisten sopimusten tekopaikoissa (kuten Kioto-sopimus kuvaa). Kauppapolitiikkaa määrittävät pääkaupungin ohella niin Bryssel kuin WTO Genevessä. Rahapolitiikka puolestaan on Frankfurtissa sijaitsevan Euroopan keskuspankin ohella suurten keskuspankkien määräysvallassa. Jokaisella sektorilla on oma monitasologiikkansa.¹⁶ Tätä toimintaa ei kuitenkaan ole alistettu millekään maailmanhallitukselle. Kun siis tämän päivän ongelmissa ”valtiota” huudetaan apuun, ei pidä olla yllättynyt, jos tähän huutoon vastaakin kansallisvaltion asemesta yksityinen tai kansainvälinen toimija.

Tosiasiallinen valtiosääntötodellisuus poikkeaa usein kirjoitetusta valtiosäännöstä.¹⁷ Edellä kerrotulta osin tämä on tosiasia myös Suomessa.

16 Leibfried emt. s. 85.

17 Prorok emt. s. 115.

Suomen suhteellisen uuttaa perustuslakia luke-
malla ”valtion” tosiasiallisesta toiminnasta ja
valtasuhteista saa täysin harhaanjohtavan kuvan.

Valtion muodonmuutos

Euroopan integraatiokehitys on nostanut viime
vuosina esille tieteellisen keskustelun ns. moni-
tasojärjestelmästä. Ennen muuta ongelmana
pidetään ratkaisemattomalta näyttävää moni-
sotajärjestelmän (EU, kansallisvaltio, alueet, kun-
nat) hallitsemisen legitimoitavuutta. Yhtenä
ratkaisujen löytämiseen pyrkivänä esimerkkinä
voidaan pitää EU:n komission 25.7.2001 anta-
maa valkoista kirjaa eurooppalaisesta hallin-
nasta (KOM (2001) 428 fin.). Asiakirjan myötä
on noussut keskusteluun eräänlainen taikasana:
governance. Sen taustaoletuksena oli näkemys
siitä, että hallintokäytäntöjen yhtenäistäminen
on kansalaisten toive ja että siihen olisi myös
olemassa poliittinen tahto. Tarjoaako tämä kon-
septi uuden yleispätevän lääkkeen ongelmiin?

Koko joukko tekijöitä vaikeuttaa kuitenkin
käsitteen istuttamista perinteiseen julkisoikeu-
delliseen rakenteeseen. Sellainen on jo lähtö-
kohta: moderni julkinen hallinto on sidoksissa
kulttuuriseen yhteyteensä, vaikka se tänä päivä-
nä omaksuu myös universaaleja vaikutteita. Jo
käsitteen kääntämisessä eri kielille on vaikeuk-
sia. Suomessa on alettu käyttää termiä hallin-
ta, joka ei välttämättä ole täysin yksiselitteinen.
Käsitteen sisältö ei ole täysin yksiselitteinen sen
taustatieteissäkään, politiikkatieteissä. Tämä
johtuu ennen kaikkea käsitteen kirjavasta käy-
töstä poliittisten toimijoiden taholla.

Governance-konsepti voi kuitenkin tarjo-
ta Eurooppa-oikeudelliselle teorialle – kuten
koko julkisoikeudelliselle teorialle – rikastut-
tavan perspektiivin. Yhteiskunnallisten toimi-
joiden mukaan ottaminen samoin kuin uusien
verkostomaisten yhteistoimintamuotojen käyt-
tö yhteiskunnan sisällä ja valtion kanssa yhteis-
työssä on mitä suurimmassa määrin realistinen.
Governance tarjoaa näin tosiasiallisen herätteen
uusille oikeustieteellisille kysymyksenasetteluil-
le. Näihin lukeutuu ennen muuta demokratiaperi-
aatin uudelleenmäärittely parlamentaarisen
legitimaation rakenteellisten rajojen suhteen,

ilman että välttämättä pyrittäisiin mihinkään
”postparlamentaariseen” demokratiaan. Tar-
rautuminen jälkeensä jääneisiin legitimaatiomal-
leihin, jotka todellisuudessa eivät enää toimi,
johtaa umpikujaan. Kansallisvaltion elinkel-
poisuutta ei tule vähätellä – uusien kriisienkin
valossa – mutta elinkelpoisuuden säilyttäminen
edellyttää valtion kestävästä muutoskykyisyyttä.¹⁸
Kansanvaltaisen oikeus- ja interventiovaltion
kultainen aikakausi on väistämättä ohi.

Onko Suomi poikkeus?

Kansalaiskiinnittyminen on pohjoismaisen hyvin-
vointivaltion keskeisin haaste lähivuosina.
Ylhäältä alas hallintovaltion muotoon raken-
nettu hyvinvointivaltio on menettänyt legitimi-
teettiään. Sen keskeinen ominaisuus kansalaisten
näkökulmasta – riittävät hyvinvointipalvelut
– on kriisiytynyt rahoitusongelmaan. Merkitystä
on myös ihmisten muuttuneella ajattelulla
ja asenteilla, kuten vähäisemmällä auktoriteet-
tiuskolla ja lisääntyneellä itsenäisyydellä. Kysy-
mys on merkittävästä haasteesta valtiolle. Miten
se siitä voi selviytyä? Tuskin se onnistuu aina-
kaan entistä tietä: lisäämällä lakeja, uusia julki-
sia hyvinvointipalveluja ja keskitettyjä ohjelmia.

Tarpeellinen elinvoimaisuuden säilyttämi-
nen ei onnistu niillä samoilla periaatteilla, jotka
jakoivat menneenä aikana kasvavaa hyvinvoin-
tia kansalaisten kesken. Nyt tarvitaan julkis-
ta taloutta, joka tukee ja kannustaa kansalaisia
heidän pyrkimyksissään ratkaista omia ongel-
miaan. Kannustava ympäristö rohkaisee ihmisi-
ä omatoimiseen ongelmanratkaisuun ja palkit-
seekin siitä. Passivoiva julkinen sektori kehottaa
yksilöitä tuomaan ongelmansa julkisen palvelu-
koneiston hoitoon ja synnyttää vaikutelman, että
se on ainoa oikea tapa toimia. Hyvä yhteiskunta
ei jätä yksilön vastuulle ongelmaa, jota hänen on
mahdoton ratkaista. Mutta tästä ei saa seurata,
että kaikille yksilön kokemille ongelmille pitäisi
luvata yhteiskunnan toimesta ratkaisu.

Valtio tarvitsee tuekseen muita toimijoita.
Tämän se on jo joutunut myöntämään ottaes-

18 Gunnar Folke Schuppert: Was ist und wie misst man
Wandel von Staatlichkeit? *Der Staat* 2008, s. 325–358.

saan käyttöön aiemman keskitetyn suunnittelu- ja normiohjauksen jälkeen ohjelmaohjauksen. Niiden erilaisten ohjelmien, joilla asioita pyritään korjaamaan, lukumäärä on valtava (kuten kansallinen terveysohjelma ja kunta- ja palvelurakennehanke). Yhteistä niille on se, että valtio tunnustaa kyvyttömyytensä yksin selvittää kyseisistä haasteista ja edellyttää muiden toimijoiden sitoutumista omiin tavoitteisiinsa. Muut tahot tarkoittavat ennen muuta kuntia, yksityisiä toimijoita ja kansalaisia. Lissabonin strategia on hyvä esimerkki asiakokonaisuudesta, jossa valtio sitoumuksensa täyttääkseen tarvitsee kuntia ja muita toimijoita. EU:n valtioiden ja hallitusten päämiehet hyväksyivät maaliskuussa 2005 komission ehdottaman tarkistetun Lissabonin strategian. Lissabonin strategian uudelleenkäynnistämällä pyritään kahteen tavoitteeseen: entistä voimakkaampaan ja kestävämpään kasvuun sekä uusien ja parempien työpaikkojen luomiseen. Onnistumisen kannalta keskeisenä tekijänä pidetään kaikkien hallinnon tasojen parempaa sitoutumista Lissabonin strategian tavoitteisiin.

Tämän kyvyttömyytensä toimia yksin ”tunnustaminen” edellyttää kuitenkin valtiolta toimintatapojen muuttamista. Eduskunnan hallintovaliokunta on kunta- ja palvelurakennuudistusta koskevassa lausunnossaan tämän valtion uudistumistarpeen havainnut: ”Tehokkaan kuntia tukevan kuntapolitiikan kannalta on tärkeää, että myös keskushallinnossa on uudistautumis- ja kehittämiskykyä.” (HaVM 31/2006 vp, s. 21).

Valtiomuutoksen suhteen Suomen on katsottu olevan vedenjakajalla, josta virkamiesvalmistelun ja poliittisen päätöksenteon kautta on valittavissa kaksi vaihtoehtoista uraa: kohti niin kutsutun hajautetun kilpailuvaltion vahvistamista tai metropolivaltiota. Hajautetussa kilpailuvaltiossa pyritään luomaan valtion eri osiin vahvoja seudullisia kokonaisuuksia, joilla katsotaan olevan mahdollisuuksia kilpailla kovelevilla kansainvälisillä osaamismarkkinoilla. Hajautetussa kilpailuvaltiossa omaksutaan alueiden omaehtoinen kehittäminen, eli alueiden vahvuuksien löytäminen ikään kuin alueiden

sisäsyntyisistä ominaisuuksista. Termillä metropolivaltio puolestaan luonnehditaan hajautetulle kilpailuvaltiolle vaihtoehtoista valtion alueellista muotoa. Metropolivaltio eroaisi hajautetusta kilpailuvaltiosta oleellisesti siinä, että alueellinen tasoittaminen ja sosiaalisten suhteiden tiivyyden periaate saisivat antaa tilaa valtioneuvoston taloudelliselle järjestykselle. Metropolivaltio tuottaisi Etelä-Suomeen aluerakenteen, joka koostuisi metropolialueesta ja metropolialueen ulkopuolelle haarautuvista suurkehityskäytävistä.¹⁹

Suomen poliittista järjestelmää leimaa vahva yhtenäisvaltiokulttuuri. Tämä seikka on jarruttanut ja varmaan jarruttaa edelleen radikaaleimpia valtiomuutospyrkimyksiä. Se on ollut nähtävissä esimerkiksi käynnistyneen perustuslain tarkistamisen esivalmistelussa. Mutta onko aika ajanut ohi yhtenäisvaltiokulttuurista ja sen aikanaan, hyvinvointivaltion rakentamiskaudella, tarjoamat vahvuudet menettäneet vaikuttavuutensa? Kysymys on edellä olevaan viitaten aiheellinen, mutta otetaanko sen mukainen selvittämishaaste Suomessa vastaan – esimerkiksi perustuslain vireillä olevassa tarkistustyössä? Olen pessimistinen.

Vain kansalaisten sisäistämä ymmärrys siitä, että monimuotoisuus ja vallan rajoittaminen ovat tärkeitä, voi muuttaa yhtenäisvaltiollista keskusjohtoisuuttamme.²⁰ Mutta tämä edellyttää luonnollisesti sitä, että kansalaiset voivat myös tämän vaikuttavalla tavalla ilmaista. Edustuksellisesti demokratiassa vaalit auttavat tässä suhteessa vähän eliittien ratkaistessa, ettei tämän tyyppisiä kysymyksiä teemoiteta sen enempää puolue- kuin vaalipoliittisestikaan.

Kirjoittaja toimii kunnallisoikeuden professorina Tampereen yliopistossa. Hän on mukana myös Euroopan neuvoston alueita ja kuntia edustavassa toimielimessä.

¹⁹ Sami Moisio – Antti Vasanen: Alueellistuminen valtiomuutoksen tutkimuskohteena. *Tieteessä tapahtuu* 3–4/2008, s. 20–31.

²⁰ Ks. Näin myös yleisesti Dieter Freiburghaus: *Auf den Spuren des Föderalismus... in der Schweiz und in Europa*. Bern 2002.