

OIKEUS

2–3 / 2024

POLIITTISEN TALOUDEN OIKEUS

JULKAISIJAT:

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry &
Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen yhdistys

Oikeus 2–3 / 2024

53. vuosikerta

PÄÄKIRJOITUS

Tomi Tuominen – Jenna Päläs – Aura Kostiainen

Poliittisen talouden oikeus Suomessa 2020-luvulla 97

KOLUMNI

Matti Ylönen

Puhuttaisiinko kilpailupolitiikasta? 100

ARTIKKELIT

Jussi Jaakkola

Yksilön suvereniteetti ja oikeuden legitimitetti
konstitutionaalisen taloustieteen tutkimusperinteessä 103

Sanna Mustasaari – Marjo Ylhäinen

Oikeuden ja talouden epistemologisista kytköksistä
antroposeenissa: totalisoiva tieto ja eettisyyden haaste 123

Susanna Rahkonen

Taloudelliset voimavarat ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen
perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä 140

Walter Roslin – Eveliina Ignatius

Tehokasta terveydenhuoltoa? Sote-uudistuksen analyysi ja
huomioita oikeudellistumisesta 162

Ukeri Soirila

Yrittäjähenkiset kansainväliset järjestöt ja
poliittisen talouden oikeus 181

Panla Leskinen – Marita Lankekanen – Outi Penttilä – Antti Belinskij

Tieliikenteen päästövähennystoimien oikeudenmukaisuus ja
kustannusvaikuttavuus: lakiehdotusten vaikutusten arvioinnin ja
osallistamisen laatu 204

Antti Ronkainen

Ordoliberalismilla ordoliberalismin yli – Euroopan
keskuspankin kriisitoimien laillisuusarvion irtaantuminen rahapolitiikan
todellisuudesta 235

Anssi Keinänen – Elina Lindström – Urho Lintinen –

Petri Unsikylä – Niko Vartiainen
Sidosryhmien osallistuminen lainvalmisteluun: onko ryhmällä väliä? 252

KATSAUKSIA

Niko Pankka

Hiilen hinnoittelu rajalla: EU:n päästökaupasta hiilirajamekanismiin 277

Juha Alho

Mittaamisen tilastollinen laatu oikeudellisessa sääntelyssä 288

Kalle Isotalo

Verohallinnon tarkoituksenmukaisuusharkinta verojen keräämisessä 300

Ohjeita kirjoittajille 314

Toimituksen yhteystiedot 317

OIKEUS

2-3 / 2024

Viideskymmeneskolmas vuosikerta.
Julkaisijat: Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry &
Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen yhdistys
Päätoimittajat:
Jenna Päläs, Tomi Tuominen,
Aura Kostiainen (vieraileva päätoimittaja)

Poliittisen talouden oikeus Suomessa 2020-luvulla

Mitä on poliittinen talous? Poliittiseksi taloudeksi (*political economy*) kutsuttu tieteenala tutkii taloutta systeeminä ja sitä, miten taloutta ohjataan yhteiskunnallisten rakenteiden, kuten vaikkapa politiikan ja oikeuden keinoin. Dialektisen perinteen mukaisesti keskeistä poliittisen talouden tutkimuksessa on hahmottaa yhtäältä, kuinka poliittiset päätökset ohjaavat tuotantorakenteita ja toisaalta, kuinka tuotantorakenteet vaikuttavat politiikkaan. Tutkimussuuntauksen synty voidaan ajoittaa yhteen modernin aikakauden alkamisen ja erityisesti kapitalistisen tuotantotavan muodostumisen kanssa. Oikeudella oli keskeinen rooli tässä yhteiskunnallisessa murroksessa: vahva omistusoikeus ja osakeyhtiömuoto mahdollistivat kapitalistisen tuotantotavan läpilyönnin (Sorsa 2013). Esimerkiksi *Max Weber*, oikeuden taloudellisen sosiologian uranuurtaja, näki markkinatalouden ja taloudellisten suhteiden perusedellytyksenä pakkotäytäntöönpantavissa olevat sopimukset (Swedberg 2006). Oikeus ja oikeuden instituutiot mahdollistavat näin talouden kehittymisen.

Mitä on poliittisen talouden oikeus? Poliittisen talouden oikeudellista tutkimusta, tai oikeuden roolia osana poliittista taloutta, voidaan kutsua poliittisen talouden oikeudeksi (*law of political economy*). Keskeinen kysymys poliittisen talouden oikeudessa on: miten oikeus ja oikeustiede lähestyvät ja käsitteellistävät poliittisen talouden alaan kuuluvia asioita? Kyse on siten lähtökohtaisesti poikki- ja monitieteisestä lähestymistavasta, ja keskusteluun voi osallistua esimerkiksi niin oikeustutkijoita, politiikan tutkijoita, taloustieteilijöitä kuin luonnontieteilijöitäkin.

Poliittisen talouden oikeus voi tehdä näkyväksi oikeuden ja talouden välistä suhdetta sekä näin avata kysyttäväksi näiden järjestelmien muutoin piiloon jääviä vaikutussuhteita ja instituutioita muokkaavia prosesseja. Poliittikka ja talous ovat erillisiä järjestelmiä, mutta myös toi-

siinsa sidoksissa monella tapaa. Poliittisen talouden oikeus voi myös tehdä näkyväksi ja tutkia yhteiskunnan eri osien välisiä suhteita: esimerkiksi miten markkinat, markkinatoimijat, julkiset instituutiot ja julkinen mielipide vaikuttavat toisiinsa (Kjaer 2020).

Miksi tutkia poliittista taloutta ja erityisesti poliittisen talouden oikeutta? Perimmäinen poliittisen talouden esittämä kritiikki on, että valtavirta-ajattelu ei korosta tarpeeksi talouden poliittisuutta; talous pyritään usein rajaamaan poliittisen päätöksenteon ulkopuolelle, jolloin talouteen liittyvät kysymykset jätetään joko teknokraattisen eliitin tai markkinavoimien ratkaistaviksi. Talouden määrittely politiikan ulkopuolelle kuuluvaksi teknistä osaamista vaativaksi lajiksi on kuitenkin yhtä lailla valinta kuin se, että pitää taloutta läpeensä poliittisena ja siksi meille kaikille kuuluvana asiana.

Oikeudella on perinteisesti ollut merkittävä rooli tässä ulossulkemisessa (ks. Gill 2011). Tästä näkökulmasta poliittisen talouden oikeuden tutkimuksen tekee tarpeelliseksi se, että keskeiset talouden instituutiot kuten ”omistus” ja ”sopimus” ovat nimenomaan oikeudellisia instituutioita; omistus ja sopimus ovat olemassa nyky muodossaan, koska laki sanoo näin. Tämä tekee näkyväksi sen, että talouteen liittyviä instituutioita voidaan myös muuttaa. Jos esimerkiksi vahva omistusoikeus hidastaa valtioiden mahdollisuutta tehdä kunnianhimoisempaa ilmastopolitiikkaa, on oleellista kysyä, tulisiko omaisuudensuojaa arvottaa vähemmän kuin nykyään. Poliittinen talous ja poliittisen talouden oikeus on siis pitkälti kriittistä eikä pelkästään kuvailevaa tai normatiivista tutkimusta. Tutkimuksellinen katse suuntautuu nimenomaan siihen, miten nykyinen maailmanjärjestys on syntynyt ja mitkä ovat mahdollisuudet sen radikaaliin muutokseen (Gill – Cutler 2014). Toisaalta oikeus on myös endogeeninen: oikeus ja käsitteet oikeudesta rakentuvat ja uudistuvat siinä sosiaalisessa kentässä, jota oikeus pyrkii sääntelemään (Edelman 2008).

Mitkä teemat ovat ajankohtaisia poliittisen talouden oikeudessa 2020-luvulla? Poliittisen talouden oikeuden tutkijat ovat olleet kiinnostuneita erityisesti siitä, miten oikeudelliset instituutiot ovat tai voivat olla yhteiskunnallisten muutosten välittäjiä. Ilmaston lämpenemisestä johtuva väijäämätön ekokatastrofi ja siihen vastauksena esitetty kestävyys siirtymä ovat ilmiöitä, joita poliittisen talouden oikeus on erityisesti tarkastellut viime vuosina. Yhtä lailla kiinnostava ilmiö on digitalisaatio, jota yhdessä kestävyys siirtymän kanssa onkin kutsuttu termillä kaksoissiirtymä. Kestävyys siirtymä ja digitalisaatio muokkaavat molemmat osaltaan tuotantorakenteita, ja oikeudella on merkittävä rooli tässä muutoksessa. Oikeustutkimus onkin yhä enenevässä määrin kiinnostunut kestävyys siirtymän ja oikeuden välisestä suhteesta: voiko oikeus ohjata siirtymää haluttuun suuntaan vai onko se este siirtymälle (esim. Soininen ym. 2021)?

Oikeuden ohjauskeinojen tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tarkastelussa tarvitaan usein esimerkiksi sekä oikeudellista, filosofista, yhteiskuntatieteellistä, taloustieteellistä että luonnontieteellistä osaamista, mikä haastaa tieteenalojen rajat ja johtaa kiinnostaviin havaintoihin näillä tieteenaloilla uskottavana pidetyn tietolähteen luonteiden eroista. Oikeudenmukainen kestävyys siirtymä näyttääkin vaativan entistä enemmän moniosaajia ja monialaisia tutkimusryhmiä, jotka pystyvät arvioimaan esimerkiksi ilmastopolitiikkaa niin oikeudellis-normatiivisesta kuin määrällisestä ja laadullisesta empiirisestä näkökulmasta. Monialaisesti esimerkiksi oikeuden endogeenisyyttä tutkimalla voimme lisätä ymmärrystä vaikkapa siitä, miten ai-

neellisoikeudelliset käsitteellistykset ja institutionaaliset prosessit suosivat tiettyjen näkökulmien korostumista ja vahvistavat vain tiettyjen kollektiivisten intressien huomioiduksi tuleamista yhteiskunnallisissa siirtymissä. Samalla lähestymistapa mahdollistaisi sellaisten oikeuden ja talouden välisessä suhteessa olevien tekijöiden tunnistamisen, jotka jopa estävät kestävä elämäntavan normalisoinnin.

Toisaalta on kyseenalaistettu se, onko kestävyys siirtymän tietoinen ohjaaminen ylipäätään mahdollista. Esimerkiksi ensimmäinen teollinen vallankumous ei ollut suunniteltu prosessi, vaan pääoman liikkeillä on väitetty olleen keskeinen vaikutus teknologiseen murrokseen (Newell 2015). Näin ollen poliittisen talouden oikeuden tutkijoiden tulisi kohdistaa katseensa oikeuden pintatason lisäksi myös niihin oikeuden syvärakenteeseen lymyväihin periaatteisiin ja käsitteisiin, jotka ohjaavat oikeuden – ja sitä myötä yhteiskunnan ja talouden – toimintaa huomaamattomasti.

Mitä tämä Oikeus-lehden erikoisnumero sisältää ja mitä se kertoo meille poliittisen talouden oikeuden tilasta Suomessa nyt? Erikoisnumeron artikkelit edustavat kattavasti erilaisia lähestymistapoja poliittisen talouden oikeuteen. Mukana on sekä käsitteellisiä-teoreettisia, empiirisiä kuin lainopillisia tutkimuksia. Toisaalta artikkeleiden aiheita voi kuvata myös siten, että ne käsittelevät aatehistoriaa, oikeuden ja muuttuvan yhteiskunnan välistä suhdetta sekä ajan-kohtaisia poliittisia ilmiöitä. Osa artikkeleista kiinnittyy suoremmin poliittisen talouden (ja poliittisen talouden oikeuden) tutkimustraditioon, osallistuen alan sisäisiin diskursseihin, kun taas toiset lähestyvät alaa oikeustutkimuksen perinteisistä näkökulmista. Suurin osa erikoisnumeron kirjoittajista on juristitaustaisia tutkijoita, mutta mukana on myös moni- ja poikkiteollisia yhteisjulkaisuja sekä sisäalojen tutkijoiden omia tekstejä. Kattaus on siis laaja monelakin mittarilla mitattuna.

Parasta on kuitenkin se, että erikoisnumero sisältää niin monta valtavan hienoa julkaisua: yhteensä kahdeksan artikkelia ja kolme katsausta. Erikoisnumero onkin nyt päättyvän päätoimittajakautemme paksuin Oikeus-lehti. Poliittisen talouden oikeutta kohtaan on siis kiinnostusta Suomessa. Hyvä näin!

Tomi Tuominen

Jenna Päläs

Aura Kostiainen

Lähteet

- Edelman, L. (2008), *Law at Work: The Endogenous Construction of Civil Rights*. Teoksessa L. B. Nielsen – R. Nelson (toim.), *Handbook of Employment Discrimination Research*. Springer.
- Gill, S. (2011), *Valta ja vastarinta uudessa maailmanjärjestyksessä*. Gaudeamus.
- Gill, S. – Cutler, A. (2014), *New Constitutionalism and World Order: General Introduction*. Teoksessa S. Gill – A. Cutler (toim.), *New Constitutionalism and World Order*. Cambridge University Press.
- Kjaer, P. (2020), *The Law of Political Economy: An Introduction*. Teoksessa P. Kjaer (toim.), *The Law of Political Economy: Transformation in the Function of Law*. Cambridge University Press.
- Newell, P. (2015), *The Politics of Green Transformations in Capitalism*. Teoksessa I. Scoones – M. Leach – P. Newell (toim.), *The Politics of Green Transformations*. Routledge.
- Soininen, N. – Romppanen, S. – Huhta, K. – Belinskij, A. (2021), *A Brake or an Accelerator? The Role of Law in Sustainability Transitions*. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 41, s. 71–73.
- Sorsa, V. (2013), *Mitä on poliittinen talous ja miksi sen tutkimusta tulee edistää? Poliittinen talous*, 1(1), s. 66–80.
- Swedberg, R. (2006), *Max Weber's Contribution to the Economic Sociology of Law*. *Annual Review of Law and Social Science*, 2, s. 61–68.

Puhuttaisiinko kilpailupolitiikasta?

Matti Ylönen

Kilpailupolitiikasta tuli 2010-luvulla kuuma peruna Yhdysvalloissa ja sen vanavedessä myös Euroopan unionissa. Suomessa kilpailupolitiikasta puhutaan *politiikkana* hyvin vähän. Tämä on ongelma, sillä kilpailupolitiikka liittyy perustavanlaatuisesti siihen, millaista talousjärjestelmää haluamme tukea ja rakentaa.



Työ- ja elinkeinoministeriön (2024) määritelmän mukaan ”kilpailupolitiikan tavoitteena on luoda ja ylläpitää sellainen toimintaympäristö, jossa yrityksillä on tasapuoliset toimintaedellytykset ja mahdollisuus menestyä osaamisen avulla. Kilpailulain ja -politiikan keskeinen tavoite on turvata terve ja toimiva taloudellinen kilpailu.”

Näiden ylevien tavoitteiden toteuttamista voidaan järjestää monin eri tavoin, ja tässä voidaan myös epäonnistua. Esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkinta siitä, rikkooko Woltin hinnoittelu kilpailulainsäädäntöä on kestänyt vuosia, mutta kukaan ei tunnu kysyvän, miksi – tai miten tällaisia prosesseja voitaisiin nopeuttaa. Vuosikin on esimerkiksi alustatalouden monopolisoitumiskehitysten keskellä ikuisuus (Ylönen 2021).

Kilpailupolitiikka on erikoinen politiikan alue myös tiedontuotannon näkökulmasta. Ympäristöpolitiikan, työmarkkinapolitiikan ja talouspolitiikan kaltaisia teemoja tutkitaan laajalti sekä politiikka-että oikeustieteissä, mutta kilpailupolitiikka jää joiltain osin tieteenalojen katveeseen.

Alan tutkimus – erityisesti monialainen sellainen – on Suomessa pienimuotoista. Teemaa aktiivisesti seuraavia toimittajia ei juuri löydy, ja se jää kansalaisjärjestökentän katveeseen. Kun teemaa aktiivisesti esillä pitävät tahot ovat vähissä, syntyy helposti hiljaisuuksia ruokkivia kierteitä. Tiedettäkään kun ei tehdä tyhjössä: tutkijatkin usein ottavat ideoita ja tutkimuskysymyksiä keskusteluista, joita julkisuudessa kulloinkin käydään (Eskelinen – Ylönen 2024; Ylönen – Christensen 2024).

Yhteiskunnallisen tiedontuotannon limittäisten katvealueiden synnyttämä hämäryys on ongelma, sillä kilpailupolitiikan merkitys on viime vuosina noussut merkittävästi. Yhdysvalloissa käännteentekevää on ollut oikeustieteilijä *Lina Khanin* työ ja hänen uudelleentulkintansa

maan kilpailulainsäädännöstä (esim. Khan 2018). Presidentti *Biden* nimitti Khanin myös vaikutusvaltaisen Yhdysvaltojen kauppakomission johtoon.

Artikkeleissaan Khan hyökkäsi yhdysvaltalaisista kilpailuoikeutta dominoinutta oikeustaloustieteellistä suuntausta vastaan. Se oli pitkään painottanut halpojen hintojen olevan keskeisin mittatikka kilpailun toteutumiseksi. Khan kaivoi tämän vastapainoksi esiin 1900-luvun alkupuolen ajatukset yhtiöiden rakenteellisen vallan tarkastelun tärkeydestä, ja päivitti niitä nykyi- kaan.

Rakenteellisella vallalla tarkoitetaan tässä yhteydessä kokonaisten liiketoiminta-alojen toimintaan vaikuttavaa valtaa. Vaikka esimerkiksi Uber tai Amazon ovat joissain tapauksissa tarjonneet kuluttajille halpoja tuotteita ja palveluita, niiden sisään yksityistyvä data ja markkina- paikkojen kontrolli ovat silti ongelmia. Tällaisten kehityskulkujen edessä oikeustaloustieteelli- nen suuntaus oli pitkälti aseeton.

Myös Euroopan unionissa on herätty yhä vahvemmin kilpailupolitiikan merkitykseen. Taus- talla ovat olleet osin komission langettamat jättimäiset sakot yhdysvaltalaisille teknologiajäteil- le (esim. Reuters 2024). Niiden vaikuttimena on puolestaan ollut aito ja aiheellinen huoli yh- teiskunnallisesti merkittävien infrastruktuurien kontrollista, jota amerikkalaisten ja kiinalaisten digijättien huomiin on kertynyt (Ylönen 2021).

Suomessa kilpailupolitiikasta puhutaan siis häkellyttävän vähän, vaikka ala on ollut jonkin verran otsikoissa ruokalahettifirmojen hinnoittelun kautta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on käyttänyt jo useamman vuoden tutkintaan, rikkoivatko Woltin ravintoloille asettamat määrä- ykset kilpailulakia (Niinivuo 2024; Saarinen 2024). Nämä määräykset muun muassa estivät ra- vintoloita eriyttämään alustoilla ja ravintolassa käytettyä hinnoittelua.

Esikuvia voitaisiin hakea Euroopasta. Olin keväällä Brysselissä ison kansalaisjärjestö- ja aja- tushautomokoalition tilaisuudessa, jossa he julkaisivat manifestin eurooppalaisen kilpailupo- litiikan suuntaviivoiksi (*Rebalancing Europe* 2024). Siinä muun muassa peräänkuulutettiin komissiolle oikeuksia tutkia kokonaisten liiketoiminta-alojen keskittymistä yksittäisten yrittä- jen sijaan ja ohella, sekä alan työn läpileikkaavuuden vahvistamista komission sisällä.

Kuka lähtisi kehittämään tällaista työkalupakkia Suomeen? Tarvittaisiin muun muassa pa- rempaa ymmärrystä siitä, mitä työkaluja kilpailuoikeuden saralla olisi nykyisen EU:n kilpailu- lainsäädännön puitteissa. Toiseksi olisi syytä tarkistaa, missä määrin kilpailupolitiikan toteu- tuksen ja valvonnan resurssit ja organisointi vastaavat 2020-luvun haasteisiin. Kolmanneksi olisi tarvetta suuntaviivoille myös siihen, millaista kilpailupolitiikkaa Suomi voisi EU:ssa edis- tää.

Pelissä ovat Suomessakin isot asiat. Alustafirmoihin keskittyvä valta on jo itsessään merkit- tävä kysymys. Yhtä lailla merkittävä kotimainen kehityskulku on kuitenkin myös esimerkiksi terveydenhuoltoalan ja rakennusalan merkittävä keskittyminen. Elokuvateatterit ovat yhteis- kunnallisesti ehkä vähemmän kriittinen ala, mutta kuvaavaa on, että Finnkinon hallitsee alalla noin 60 prosentin markkinaosuudellaan (Kiviranta 2024).

Yhteiskunnallista keskustelua on hankala käydä, jos perusymmärrys nykytilanteesta ja sen vaihtoehtoista on puutteellinen.

Lähteet

- Eskelinen, Teppo – Ylönen, Matti (2024), Tyhmenevä demokratia? Kriittisen tiedontuotannon tila. Helsinki: Rosebud.
- Khan, Lina M. (2018), Amazon's antitrust paradox. *The Yale Law Journal* 126(2018), s. 710–805.
- Kiviranta, Varpu (2024), Elokuvalipun keskihinta huitelee jo 13 eurossa: ”Ihmiset haluavat käydä premium-saleissa ja se näkyy”. Yle. Saatavilla osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20065558>.
- Niinivuo, Samuli (2024), Wolin aiheet perittävien komissioiden korottamisesta saivat ravintoloiden edunvalvojan varpailleen. *Helsingin Sanomat* 16.10.2024.
- Rebalancing Europe (2024). *Rebalancing Europe: A New Economic Agenda for Tackling Monopoly Power*. Open Markets, Somo, Foxglove, LobbyControl, Balancing Europe Project, Rebalance Now, The Goodlobby ja Irish Council for Civil Liberties. Saatavilla osoitteesta <https://static1.squarespace.com/static/5e449c8c3ef68d752f3e70dc/t/66100b4b26dd73546eb9c013/1712327500716/Rebalancing+Europe+Report+0424+v7.pdf>.
- Reuters (2024), How the EU is cracking down on Apple, Google and other big tech. *Reuters* 6.10.2024. Saatavilla osoitteesta <https://www.reuters.com/technology/european-regulators-crack-down-big-tech-2023-10-03/>.
- Saarinen, Merja (2024), Onko Wolf pelkkä välistävetäjä? *Helsingin Sanomat* 9.11.2024.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2024). Kilpailupolitiikka. <https://tem.fi/kilpailupolitiikka>
- Ylönen, Matti (2021), Yhtiövalta alustatalouden aikakaudella: evolutionaarinen taloustiede ja yhtiöt yhteiskunnallisina toimijoina. Tampere: Vastapaino.
- Ylönen, Matti – Corlin Christensen, Rasmus (2024), Rediscovering the multinational enterprise: the rise and fall of ‘corporate escape’ studies. *Review of International Political Economy*, s. 1–30. <https://doi.org/10.1080/09692290.2024.2430694>

Yksilön suvereniteetti ja oikeuden legitimitetti konstitutionaalisen taloustieteen tutkimusperinteessä

Jussi Jaakkola

Tiivistelmä – Artikkelissa tarkastellaan konstitutionaalista taloustiedettä uusliberaalin yhteiskuntafilosofian suuntauksena. Keskeisenä teemana on, millaisilla filosofis-normatiivisilla kriteereillä suuntaus arvioi konstitutionaalisen normiaineksen asemaa poliittis-oikeudellisen elämän keskeisenä kerrostumana. Suuntauksen kokoavana lähtökohtana on normatiivinen individualismi ja yksilön suvereniteetti: yhteiskunnan pitäisi kaikilla osa-alueilla rakentua yksilöiden suostumukselle. Lähtökohta määrittelee tutkimusperinteen suhdetta sekä markkinatalouteen että politiikkaan. Individualistinen lähtökohta on jännitteisessä suhteessa enemmistödemokratiaan. Itseymmärryksensä mukaan konstitutionaalinen taloustiede ei kuitenkaan kyseenalaista demokratian ideaa vaan sitoutuu sen individualistiseen tulkintaan. Sitoutuminen näkyy selvimmin siinä, millaisia poliittisia funktioita tutkimusperinne antaa verotusvallan kansainvälisesti hajautetulle järjestelmälle. Konstitutionaalissa taloustieteessä verotusvallan hajautettu järjestelmä hahmotetaan yksilön poliittisen suvereniteetin vakuudeksi, joka mahdollistaa irtautumisen enemmistödemokratiasta. Tutkimusperinne hahmotuu siten liberaalina ja yksilökeskeisenä teoriana poliittisesta toimijuudesta ja sen oikeudellisista muodoista.

Asiasanat: konstitutionaalinen taloustiede, uusliberalismi, verotusvalta, individualismi, federalismi



1. Johdanto

Uusliberaali yhteiskuntafilosofia on aina syntyvaiheistaan alkaen suhtautunut valtioon kaksikasvoisena ilmiönä.¹ Yhtäältä valtio on markkinatalouden mahdollisuuden välttämätön edellytys ja sellaisena uusliberaalin yhteiskuntamallin erottamaton rakenneosana. Toisaalta valtio on markkinatalouteen puuttumisen poliittinen väline, mistä syystä se muodostaa uhan uusliberaalille yhteiskuntamallille. Barry R. Weingastin mukaan valtio, ”joka on riittävän vahva suojaamaan omistusoikeuksia ja panemaan täytäntöön sopimuksia, on myös riittävän vahva konfiguroimaan kansalaistensa omaisuuden”.² Vastaukseksi valtion kaksikasvoisuuden problematiikkaan uusliberaali yhteiskuntafilosofia on hahmotellut oikeussääntöjä, jotka antaisivat valtiolle valtuudet liberaalin markkinatalouden luomiseksi mutta estäisivät valtiota kehittymästä interventionistiseksi sosiaalivaltioksi. Kyse on ollut kolmannen tien etsinnästä itsetuhoisen *laissez faire* -kapitalismin ja sosiaalis-demokraattisen talousinterventionismin välillä, kuten Wilhelm Röpken pyrkimystä paikantaa.³ Itseymmärryksensä mukaan traditio on pyrkinyt pelastamaan liberalismien idean historiallisesti todellistuneen liberalismien alennustilalta.

Eräs keskeisistä uusliberaalin yhteiskuntafilosofian suuntauksista on ollut konstitutionaalinen taloustiede. Teoria-suuntauksen filosofiset lähtökohdat ovat paikoin samankaltaisia kuin 1930-luvulla virinneellä saksalaisella ordoliberalismilla eli uusliberalismin varhaisella haaralla.

1 Uusliberaalin liikkeen syntyvaihe voidaan ajoittaa ennen kaikkea toista maailmansotaa ympäröiviin vuosiin. Liikkeen kehityksestä ks. esim. Burgin 2012; Mirowski – Plehwe 2015; Dyson 2021.

2 Weingast 1995, s. 1. Kaikki artikkelissa esiintyvät sitaattit ovat kirjoittajan kääntämiä.

3 Röpk 1950, s. 16–23.

Tutkimushaarojen jäsentävänä lähtökohtana on ollut, että politiikka ja talous ovat riippuvaisia oikeudellisista säännöistä, jotka muodostavat näiden järjestelmien perusrakenteen. Kummatkin ovat keskittyneet sellaisen oikeudellisen järjestyksen teoretisointiin, joka sisältäisi markkinatalouden oikeudelliset takeet mutta pidättäisi puuttumasta sen lopputuloksiin.⁴ Konstitutionaalisen taloustieteen olennaiset ideat kehittyivät myös julkisen valinnan teorian (*public choice theory*) piirissä 1960-luvulta alkaen. Julkisen valinnan teoriassa painopiste siirtyi aiempaa enemmän markkinatalouden mahdollistavien, positiivisten oikeudellisten edellytysten hahmotelusta julkisen vallan käyttöä rajoittavien, negatiivisten sääntöjen teoretisointiin. 1980-luvulla konstitutionaalisen taloustieteen lähtökohdat saivat selkeän analyttisen ilmaisen. Tällöin keskenään vaihdannaiset termit *constitutional economics*⁵ ja *constitutional political economy*⁶ vakiintuivat teoriasuuntauksen nimikkeiksi. Yleistä uusliberaalia tutkimusohjelmaa myötäillen johtavaksi kysymykseksi muodostui, mitkä ovat ne kriteerit, joiden valossa valtion toimivaltuuksia ja poliittista vallankäyttöä rajoittavia sääntöjä tulisi arvioida. Tutkimusohjelman lähtökohdat ovat siten luonteeltaan yhteiskuntafilosofiset.

Tässä artikkelissa tarkastellaan normatiivista⁷ konstitutionaalista taloustiedettä uusliberaalin yhteiskuntafilosofian suuntauksena. Suuntauksen ideoiden muotoutumista taustoitetaan laajemmasta uusliberaalista maailmankatsomuksesta käsin. Konstitutionaalisen taloustieteen edustajista erityistä merkitystä annetaan *James M. Buchananille* (1919–2013) ja *Viktor J. Vanbergille* (s. 1943). Koska teoriasuuntaus on Buchananin nimekkyydestä huolimatta huonosti tunnettu, artikkelissa tunnistetaan suuntauksen jäsentäviä ominaispiirteitä ja paikannetaan sitä osaksi uusliberaalia traditiota. Avaintemana on, millaisilla normatiivisilla kriteereillä suuntaus arvioi valtiosäännön keskeistä asemaa. Kokoavana lähtökohtana on normatiivinen individualismi ja yksilön suvereniteetti: yksilö on yhteiskunnan perusyksikkö, mistä syystä yhteiskunnan tulisi rakentua yksilöiden suostumukselle perustuvista valinnoista. Vaikka oikeus on laajasti kietoutunut yksilösubjektin ideaan, politiikassa kollektiivisella tahdolla on ollut erityinen asema. Individualistinen lähtökohta onkin jännitteessä enemmistödemokratian kanssa. Itseymmärryksensä mukaan konstitutionaalinen taloustiede ei kuitenkaan kyseenalaista demokratiaa vaan sitoutuu demokratian individualistiseen ideaan. Tämä on olennaista, koska se täsmentää sekä uusliberaalin suuntauksen demokratiakäsitystä että erimielisyyttä, joka demokratian ideasta ja demokraattisesta toimijuudesta vallitsee konstitutionaalisen taloustieteen ja vaihtoehtoisten poliittisen ajattelun traditioiden välillä. Tämän tiedostaminen muokkaa maaperää keskustelulle demokratiateorioita kehystävistä maailmankuvista ja oikeudesta demokratiakäsitysten institutionaalisenä muotona.

Johdannon lisäksi artikkeli rakentuu neljästä luvusta. Ensimmäisessä analysoin roolia, joka konstitutionaalille normiainekselle on kehittynyt konstitutionaalissa taloustieteessä osana uusliberaalia tutkimustraditiota. Toisessa tarkastelen tutkimustradition filosofis-normatiivi-

4 Vanberg 2004.

5 McKenzie 1984.

6 Brennan – Buchanan 1985. Terminä *constitutional political economy* jäi elämään ennen kaikkea suuntauksen tutkimusohjelmalle omistetun aikakauslehden *Constitutional Political Economy* nimessä. Lehteä on julkaistu vuodesta 1990.

7 Kuten monet muutkin taloustieteen suuntaukset, myös konstitutionaalinen taloustiede jaetaan normatiiviseen ja positiiviseen haaraan. Ensimmäisessä analysoidaan normatiivisia kriteereitä konstitutionaalisten sääntöjen hyväksyttävyydelle. Toisessa tutkitaan, millaisia seurauksia valituilla säännöillä on ja kuinka säännöt muuttuvat. Tässä artikkelissa keskitytään suuntauksen normatiiviseen haaraan, koska se on oikeus- ja yhteiskuntafilosofisesti ensisijainen.

sena lähtökohtana olevaa käsitystä yksilön suvereniteetista, joka perustelee konstitutionaalisen normiaineksen keskeisyyden. Kolmannessa hahmottelen ideaa verotusvallan kansainvälisesti hajautetusta järjestelmästä, jota konstitutionaalinen taloustiede on teoretisoinut oikeudellisesti rakennettuna enemmistövallan vastavoimana ja individualistisen poliittisen toimijuuden vahvikkeena. Vallan hajauttaminen on traditiossa esitetty yksilön suvereniteetin viimekätisenä vakuutena. Neljännessä keskustelen lyhyesti siitä, kuinka konstitutionaalinen taloustiede mieltää oikeuden, politiikan ja talouden suhteen. Erityisesti analysoin, missä määrin konstitutionaalinen taloustiede oikeuden keskeisroolia painottaessaan lyö laimin talouden ja oikeuden toisiinsa vastavuoroisesti muovaavan suhteen. Laiminlyönnin taustalla on ennen kaikkea abstrakti yksilökäsitys, joka irrottaa poliittisen subjektin materiaalis-taloudellisista elämänyhteyksistään. Vaikka oikeudella on avainasema politiikan ja talouden rakentumisessa, oikeus itse on taloudellisten suhteiden muovaamaa. Kun taloudellisen determinismin tai ekonomismin kieltämisen nimissä korostetaan oikeuden roolia talouden ja politiikan määrittäjänä, saatetaan talouden määrittävä asema lyödä laimin. Oikeus, politiikka ja talous onkin kulloissassakin yhteiskuntamuodossa ymmärrettävä toistensa vastavuoroisina muovaajina.

2. Konstitutionaalisen normiaineksen asema uusliberaalissa yhteiskuntafilosofiassa

Varhaisen uusliberalismin problematiikka muotoutui maailmansotien välisessä yhteiskunnallisessa käymistilassa. Uusliberaaleille tuolloiset yhteiskuntajärjestelmät näyttäytyivät tuhosuuntaisina.⁸ Yhtäältä 1800-luvulla kehittynyt *laissez faire*-kapitalismi keskitti yksityistä taloudellista valtaa, mikä näkyi ennen kaikkea monopolien muodostumisena ja valtion kääntymisenä taloudellisten erityisintressien palvelijaksi. Toisaalta valtion vahvistumassa olleen talouden ohjauksen – olipa se sitten massademokraattista tai autoritaarista – nähtiin nakertavan yksityisautonomiaa ja tukahduttavan markkinatalouden kilpailumekanismit. Uusliberaalit kokivat yhteiskunnan olevan kokonaisvaltaisessa kriisissä: riittämättömästi kontrolloitu kapitalistinen yhteiskuntamuoto⁹ oli osoittautunut umpikujaksi, mutta sille ei ollut näköpiirissä vaihtoehtoa, joka olisi säilyttänyt liberaalin maailmankatsomuksen ytimen. Kaikki tiet näyttivät johtavan vallan keskittymiseen – keskittymiseen, joka Röpckelle oli liberalistisen vallan hajauttamisen täydellinen vastakohta ja kulttuurin ”kohtalokas sairaus”.¹⁰ Tässä historiallisessa tilanteessa uusliberaalin yhteiskuntafilosofian itse asetettuna tehtävänä oli teoretisoida yhteiskunta- ja talousjärjestelmää, joka välttäisi sekä kontrolloimattoman kapitalismin että talouden politisoimisen ja enemmistodemokraattisen hallinnan karikatit.

Varhaista uusliberaalia vaihtoehtoa leimasi kaksi keskeistä piirrettä. Ensinnäkin yhteiskunta tuli organisoida yksityisten toimijoiden väliseen kilpailuun perustuvan markkinatalouden varaan. Uusliberaalit sitoutuivat siten järjestelmään, jota esimerkiksi *Max Weber*¹¹ kutsui markkinataloudeksi vastakohtana suunnitelmataloudelle ja *Walter Eucken*¹² vaihtotaloudeksi vasta-

8 Burgin 2012, s. 61–62.

9 Tällaiseen alkukantaiseen liberalismin Alexander Rüstow viittasi paleoliittisena liberalismina (Dyson 2021, s. 3).

10 Röpcke 1960, s. 222–261.

11 Ks. Callison 2022.

12 Eucken 1965, s. 78–127.

kohtana keskusjohtoiselle taloudelle. Toiseksi uusliberaalit korostivat, että valtio ja oikeus ovat välttämättömiä edellytyksiä kilpailuun perustuvan markkinatalouden mahdollisuudelle.¹³ Yhtäältä niillä piti olla vahva asema, jotta ne takaisivat positiiviset edellytykset talousjärjestelmälle. Toisaalta niiden toiminta-alan piti olla kapea, jotta markkinataloutta ei ohjailtaisi sisällöllisesti määriteltyihin ja poliittisesti saneltuuihin lopputuloksiin. Oikeudelle varattiin asema talouden järjestyksen muodostavana perusrakenteena mutta pidettiin se erillään markkinaprosessien lopputuloksista, joiden tuli määräytyä oikeuden mahdollistamassa mutta itseohjautuvassa markkinakilpailussa. Rajan vetämisestä ja käsitteellistämisestä yhtäältä talouden *järjestyksen*, toisaalta sen *prosessien* ja *lopputulosten* välillä tulikin uusliberalismin keskeisimpiä teemoja. Ennen kaikkea *Friedrich Hayek* alleviivasi markkinoiden luonnetta spontaanina ja hajautettuna järjestelmänä, jonka lopputulosten tulisi määräytyä markkinatalouden mahdollisimman omaehtoisten prosessien, ei keskitettyjen poliittisten valintojen seurauksena.¹⁴ Uusliberalismin problematiikka koski siten valtion ja oikeuden välttämätöntä mutta rajattua roolia markkina-yhteiskunnassa.

Oikeudelle roolitettiin keskeinen asema erityisesti saksalaisessa ordoliberalismissa eli uusliberalismin varhaisessa haarassa, jonka ideat muovautuivat muiden muassa Walter Euckenin, *Franz Böhm*in, *Alexander Rüstow*in, Wilhelm Röpken ja *Alfred Müller-Armack*in kirjoituksissa. Ordoliberalismin ohjelmajulistuksessa painotettiin paitsi oikeuden ja talouden institutionaalista keskinäisyhteyttä myös oikeus- ja taloustieteellisen tiedon vastavuoroista täydentävyyttä.¹⁵ Ordoliberalismissa avainroolin sai talouskonstituution (*Wirtschaftsverfassung*) käsite.¹⁶ Talouskonstituutiolla viitattiin poliittisesti asetettavaan oikeudellisten puitesääntöjen kokonaisuuteen, joka muodostaisi talouden järjestyksen (lat. *ordo*) ja loisi edellytykset talouden omaehtoiselle toiminnalle tämän järjestyksen puitteissa. Ordoliberaalissa kielenkäytössä konstituution ja järjestyksen käsitteet olivatkin pitkälti keskenään vaihdannaisia. Talouskonstituutiota luonnehtisi sääntöjen vakaus suhteessa politiikkaan.¹⁷ Tällaisena se rajoittaisi valtion toimivaltuuksia mutta takaisi valtiolle vahvan ja riippumattoman aseman niillä toimivalta-alueilla, jotka valtiolle tunnustetaan.¹⁸ Talouskonstituutiolle oli lisäksi keskeistä, että se muodostaisi materiaalisesti määritellyn talouden järjestyksen, joka ordoliberaaleilla samastui kilpailuun perustuvaan markkinatalouteen.

Ordoliberaalin talouskonstituution täsmällisempää roolia voidaan hahmottaa talouskonstituution kolmen funktion kautta. Ensinnäkin sen tuli konstitutioida markkinatalouden institutiot, kuten hintamekanismi, sopimusvapaus ja yksityisomistus.¹⁹ Toiseksi sen tuli sääntelemällä estää taloudellisen vallan keskittyminen, joka johtaisi kilpailumekanismien tyrehtymi-

13 Tältä osin ordoliberalismia ei sen itseasemoinnista huolimatta tule nähdä vastakkaiseksi modernin markkinayhteiskunnan keskeiselle teoreetikolle eli Adam Smithille (ks. esim. Bonefeld 2013).

14 Hayek 1963. Hayekilla erottelu tosin ajan myötä ludentui, kun hän alkoi enenevästi hahmottaa oikeudellisten sääntöjen kehittyvän spontaanis-evoluutiivisesti eli markkinoiden lopputulosten tavoin.

15 Böhm – Eucken – Grossmann-Doerth 1989. Oikeuden ja poliittisten instituutioiden roolin korostaminen taloudessa oli vastareaktiota sille, minkä ordoliberaalit tulksivat marxilaiseksi ekonomismiksi eli olettamaksi, että materiaalisilla tuotantosuhteilla on politiikkaa, oikeutta ja muuta yhteiskuntaa determinoiva rooli.

16 Ks. käsitteen muunnelmista uusliberaalissa traditiossa Biebricher 2022. Suomenkielisessä tutkimuksessa talouskonstituutiosta puhutaan myös taloudellisena valtiosääntönä.

17 Ordoliberalismin tutkimuksessa on keskusteltu, onko tällainen talouskonstituutio ollut vahvasti sääntöpohjainen ja missä määrin se on mahdollistanut teknokraattisen tai poliittisen harkinnan. Ks. esim. White 2017.

18 Foucault 2008, s. 75–184; Bonefeld 2012.

19 Biebricher – Ptak 2020, s. 28–76.

seen.²⁰ Kolmanneksi sen tuli rajoittaa poliittista puuttumista talouteen, jotta kilpailun lainalaisuudet eivät korvautuisi poliittisilla laeilla – syntyivätpä poliittiset lait sitten autoritaarisesti tai massademokraattisesti. Poliittisena ratkaisuna talouskonstituutio oli siten myös poliittisen vallan itserajoituksen muoto. Kolmanteen funktioon liittyen Eucken vieroksui jo varhain valtion kehittymistä ”interventionistiseksi talousvaltioksi”, joka tukahdutti markkinoita poliittisilla väliintuloilla.²¹ Samoin Röpke kritisoi talouden totaaliseksi tulkitsemaansa politisoitumista.²² Esimerkiksi verotus poliittisen vallan muotona johti ”fiskaaliseen sosialismiin”, joka tuhoaa yksityisautonomian ja korvaa yksilön valinnat kollektiivisilla päätöksillä.²³ Vaikka siis yksityisen markkinavoiman kasaantumisen ehkäiseminen oli ordoliberalismin leimallisia piirteitä, myös poliittisen vallan rajaaminen oli ohjelmallista. Muun uusliberaalin ajattelun tavoin ordoliberalismi hahmottuukin vastaliikkeenä interventionistis-keynesiläiselle sosiaalivaltiolle sekä liikkeille, jotka korostivat oikeutta yhteiskunnan ja talouden ohjausvälineenä.²⁴

Poliittisen ajattelun suuntauksena ordoliberalismille on ollut leimallista, että se on painottanut oikeuden roolia politiikan ja talouden järjestelmässä. Ordoliberalismin rinnalla toinen – joskin vasta 1980-luvulla varsinaisen muotonsa saanut – uusliberaali suuntaus, joka on korostanut oikeuden roolia politiikan ja talouden kehystenä, on konstitutionaalinen taloustiede.²⁵ Suuntauksen perusproblematiikka on ollut samankaltainen kuin varhaisemmissakin uusliberalismin haaroissa: yhtäältä markkinoiden ja yksityisautonomian takeeksi sekä hobbeslaisen anarkian välttämiseksi tarvitaan pitkälle kehittynyt hallinto, mutta toisaalta hallinnolle on asetettava oikeudelliset rajat, jotka estävät sen kääntymisen yksilöiden autonomian tukahduttavaksi Leviathan-valtioksi. Teema oli keskeinen 1980-luvulla, kun toisen maailmansodan jälkeistä yhteiskuntamallia muovanneet keynesiläiset ja sosiaalis-interventionistiset ideat alkoivat menettää legitimitiettään. Maailmansotien välisen kauden tavoin vastaus kysymykseen läntisten talouksien yhteiskuntamallista alkoi olla sodanjälkeistä konsensusta epävarmempi.

Ordoliberalismin tavoin konstitutionaalinen taloustiede on antanut erityisen roolin konstitutionaaliselle normiainekselle. Tutkimussuuntauksen perustavana lähtökohtana on ollut erottelu konstitutionaaliseen tasoon eli sääntöjen valintaan (*choice of rules*) ja post-konstitutionaaliseen tasoon eli sääntöjen puitteissa tapahtuviin valintoihin (*choices within rules*).²⁶ Erottelun myötä konstitutionaalinen taloustiede on ordoliberalismia terävämmin analysoinut konstitutionaalista normiainesta suhteessa muihin poliittis-oikeudellisen todellisuuden kerrostumiin. Jos ordoliberalismissa talouskonstituutio oli ajattelua jäsentänyt teema, konstitutionaalisisessa taloustieteessä konstituutiolle on roolitettu asema, joka selvemmin samastuu moder-

20 Gerber 1994.

21 Eucken 1932, s. 307–308.

22 Röpke 1950, s. 88–90.

23 Röpke 1965/1966, s. 43.

24 Uusliberaalin keskeisin kritiikin kohde oli erilaiset suunnitelmatalouden muodot. Monet uusliberaalit olivatkin valmiit hyväksymään valtiolle jonkinasteisia – vaikkakin rajattuja – sosiaalipoliittisia tehtäviä. Ks. esim. Jackson 2010.

25 Temaattisten lähtökohtien samankaltaisuudesta huolimatta ordoliberalismin historiallinen vaikutusyhteys konstitutionaaliseen taloustieteeseen on epäsuora. Ordoliberalismin vaikutus näkyi pitkään ennen kaikkea Saksassa, kun taas konstitutionaalinen taloustiede kehittyi Yhdysvalloissa ja englanninkielisellä kielialueella. Toisaalta uusliberaaleja yhteen koonnutt Mont Pelerin Society on ollut yhteisö, jossa uusliberalismin haarojen vaikutteet ovat epäsuorasti suodattuneet toisiinsa. Konstitutionaalinen taloustiede on vaikuttanut merkittävästi myöhemmän polven ordoliberalismiin, ja saksan kielen käsitteellä *Ordnungsökonomie* viitataankin sekä ordoliberalismiin että konstitutionaaliseen taloustieteeseen. Esimerkiksi Euckenin ja Buchananin tutkimusohjelmien yhteneväisyydestä ja eroista ks. Leipold 1990.

26 Buchanan 1975, s. 28–34; McKenzie 1984, s. 1; Buchanan 1987a; Buchanan 1990a, s. 3; Brennan – Hamlin 1995, s. 287.

nin oikeuden muodolliseen valtiosääntöön.²⁷ Tässä roolissa konstituutio toimii oikeudellisen rajoitteena post-konstitutionaalisen tason lainsäädännölle ja hallinnolle, joista se hierarkkisesti ja voimaansaattamismenettelyidensä osalta eroaa.

Konstitutionaalisen taloustieteen valtiosääntökäsitettä erottaa varhaisesta ordoliberalismista myös sen aineellinen ala: valtiosäännön pääfunktio on poliittisen vallan rajaaminen.²⁸ Yksityisen markkinavoiman problematiikka jää taka-alalle, eikä markkinatalouden mahdollisuuden positiivisten edellytysten luominen ole tradition keskiössä. Ordoliberalismin monifunktionen valtiosääntö pelkistyy rajoitusvälineeksi, joka suojaa valtion vallankäytöltä ja poliittiselta enemmistövallalta. Valtiosäännön varsinaisena sääntelykohteena ei siten ole taloudellinen vaan poliittinen valta. Sen materiaaliset lähtökohdat kumpuavatkin laajemmasta liberaalista valtiosääntökäsitteestä, jota luonnehtii julkisen vallan rajoittaminen suhteessa yksilöön ja yksityisen piiriin.²⁹ Valtiosäännön liberaali viritys tuo myös esille konstitutionaalisen taloustieteen leimallisen olettaman: edustuksellinen poliittinen vallankäyttö ei pyri yksilöiden tai kansalaisten etujen toteuttamiseen vaan poliittisen vallan säilyttämiseen.³⁰ Julkisen valinnan teoriasta tuttu metodologinen olettama siirtää politiikkaan taloustieteen *homo economicus* -mallin eli olettaman yksilöiden käyttäytymisestä oman edun tavoitteluna. Talouden tavoitin myös politiikkaa tarkastellaan taloustieteen ihmiskäsityksen valossa, mistä kumpuaa korostunut tarve poliittisen vallan valtiosääntöiselle rajoittamiselle. Tutkimuksessa on oikein nähty tyypilliseksi uusliberalismille, että se hahmottaa kaikkia yhteiskunnan alueita talouskäsitteiden valossa.³¹ Konstitutionaalisisessa taloustieteessä tämä metodologinen valinta ei kuitenkaan palaudu oikeuden arviointiin taloudellisen tehokkuuden tai muun vastaavan optimointikriteerin valossa. Tällainen tulkinta tarkoittaisi oikeustaloustieteen (*law and economics, economic analysis of law*) eli tietyn uusliberaalin koulukunnan lähestymistavan projisointia konstitutionaaliseen taloustieteeseen.³² Kuten seuraavassa luvussa esitän, tämä totalisoiva tulkinta taloudellisesta hyödyistä uusliberalismin läpäisevänä viisautena on vieras normatiiviselle konstitutionaaliseen taloustieteelle, jonka ylivoimaisesti keskeisimpiä pyrkimyksiä on irtautua kaikista taloudellisen tehokkuuden standardeista tai vastaavista sisällöllisistä kriteereistä.

Edellä esitetystä on nähtävissä, että konstitutionaalisisessa taloustieteessä valtiosääntö suojaa yksilöitä siltä, että yksilön tahdonautonomia tukahdutettaisiin tavanomaisen politiikan enemmistöpäätöksillä. Julkisen vallan rajoitteena valtiosääntö pyrkii turvaamaan laajan yksityisautonomian alueen, jossa yksilöt voivat tehdä kollektiivisista päätöksistä vapaita valintoja. Poliittisen vallan rajoitteena valtiosääntö on ymmärrettävissä vaikutuksista käsin, joita valtiosäännöllä on post-konstitutionaaliseen politiikkaan ja yksityisautonomian suojaamiseen. Yksilön autonomisten valintojen ja valtiosäännön määritellyn tehtävän samanaikainen korosta-

27 Modernin oikeuden valtiosääntökäsitteestä ks. Grimm 2012, s. 11–40. Oikeustieteellisestä näkökulmasta valtiosäännölle annettu asema on varsin tyypillinen. Osaltaan tämä seuraa siitä, että konstitutionaalisen taloustieteen tutkimusohjelmaa on muotoiltu suhteessa taloustieteen teoriaperinteisiin.

28 Vanberg 1988, s. 39; Leipold 1990.

29 Tämä on nähtävissä esimerkiksi siinä, että Geoffrey Brennanin ja Buchananin työ on kohdistunut keskeisesti verotusvallan käytön rajoitteisiin. Ks. Brennan – Buchanan 1977; 1980.

30 Brennan – Buchanan 1977; 1980, s. 5; McKenzie 1984, s. 4–5; Brennan – Hamlin 1995, s. 296.

31 Foucault 2008; Davies 2017; Supiot 2017.

32 Tutkimusperinteiden erosta ks. esim. Buchanan 1987a, s. 4; Van den Hauwe 1999, s. 605. Tämä erottaa konstitutionaalisen taloustieteen myös uusklassisesta taloustieteestä, kuten seuraavassa luvussa tarkemmin analysoin.

minen luo kuitenkin jännitteen konstitutionaalisen taloustieteen filosofisiin lähtökohtiin. Jos yksilön suvereeni valinta on kaiken keskiössä, mistä valtiosäännön materiaaliset tehtävät konstitutionaalisessa taloustieteessä johdetaan?³³ Tämän voidaan nähdä heijastavan klassista jännitettä valtiosäännön materiaalistien säännösten, kuten perusoikeuksien, ja sen demokraattista avoimuutta korostavan aineksen välillä. Konstitutionaalisessa taloustieteessä valtiosäännön itsensä alkuperän analyysi on tutkimusperinteen itseymmärryksen mukainen tapa purkaa tämä jännite. Valtiosäännön funktioiden tarkasteleminen ei kuitenkaan tällöin riitä, vaan huomio siirtyy valtiosäännön synnyttävään poliittiseen suhteeseen.

3. Valtiosääntö yksilön suvereniteetin ja normatiivisen individualismin ilmaisuna

Konstitutionaalisen taloustieteen valtiosääntöiselle normiainekselle antama rooli juontuu suuntausta ryydittävästä individualistisesta maailmankatsomuksesta. Katsomuksen ytimessä on sosiaalinen ontologia, jonka mukaan sosiaalisen todellisuuden perusyksikkö on yksilö. Jo mainittu taloustieteellinen *homo economicus* -malli *metodologisen* individualismin muotona ilmentää tätä ontologiaa.³⁴ Teoriasuuntauksen ymmärtämiseksi ratkaisevasti olennaisempaa kuitenkin on, että sen yksilökeskeinen ontologia johtaa *normatiiviseen* individualismiin. Tämän mukaan yhteiskunnalliset instituutiot tulee virittää sellaisiksi, että ne perustuvat mahdollisimman täysimääräisesti yksilön suostumukselle. Kuten Buchanan toteaa, normatiivisen individualismin mukainen poliittinen järjestelmä ”toteuttaa yksilöjänsensä intressejä sellaisina kuin nämä jäsenet ne itse ilmaisevat”.³⁵ Individualismissa ei oleteta, mitä yksilöiden intressit ovat; siinä vain edellytetään, että yksilöt voivat ilmaista intressinsä itse. Valtiosääntö on yhteiskuntasopimuksen muoto, joka ankkuroi politiikan yksilön suostumukseen.

Uusliberaalissa traditiossa individualismi kehittyi maailmankatsomuksellisenä filosofiana erityisesti Röpken kirjoituksissa. Röpken mukaan poliittinen ajattelu haarautuu sentristisiin ja desentristisiin eli vallan keskittämistä ja hajauttamista painottaviin suuntauksiin.³⁶ Individualistiset filosofiat korostavat vallan hajauttamista yksilöille kollektiivisten valtakeskitymien muodostamisen sijasta. Röpken itseymmärryksessä yksilön suvereenin valinnan keskeisyys ei tarkoita demokratian hylkäämistä vaan sitoutumista demokratian liberalistiseen ideaan. Se muodostaa vaihtoehdon enemmistödemokratialle eli massademokraattiselle kollektivismitelle tai ”rajattomalle demokratialle”.³⁷ Jotta yksilön suostumus ja kollektiivinen tahto voitaisiin tavalla tai toisella sovittaa yhteen, uusliberaalit ovat hahmotelleet kompromisseja, jotka mahdollistaisivat poliittiset valinnat mutta kytkisivät nämä valinnat mahdollisimman pitkälti yksilön suostumukseen. Kompromissit edellyttäisivät yksimielisyyttä vaatimattomampaa mutta

33 Ks. Brennan – Hamlin 1995, s. 284; Vanberg 2011, s. 18.

34 *Homo economicuksen* kohdalla kyse on ennen kaikkea siitä, että konstitutionaalisen taloustieteen mukaan ei ole olemassa mitään ylyksilöllistä hyvää, jonka pohjalta yhteiskuntaa voisi tai pitäisi ymmärtää.

35 Buchanan 1988, s. 136.

36 Röpke 1960, s. 222–261.

37 Röpke 1950, s. 85. Teema toistuu Hayekillä, joka puhuu demokratian ”todellisesta ja alkuperäisestä merkityksestä” (1990, s. 152) vastakohtana ”rajattomalle demokratialle” (1990, s. 153) eli puhtaalle enemmistödemokratialle. Hayekin individualismikäsitteestä ja sen yhteydestä demokratiaan ks. myös Hayek 1948a.

korkeata konsensusvaatimusta.³⁸ Ne noudattaisivat epätäydellisesti mutta edes osittain yksilön poliittista suostumusta korostavaa individualistista demokratiakäsitystä.

Konstitutionaalisisessa taloustieteessä yksimielisyys – tai ainakin korotettu konsensus – valtion toimivaltuuksista on avainasemassa. Tästä problematiikasta nousee tutkimusperinteen valtiosäännölle antama keskeinen asema: yhteiskuntasopimuksen muotona valtiosäännön hyväksymiseen liittyy yksinkertaista enemmistöä korkeampi konsensusvaatimus. Konstitutionaalinen taloustiede siirtää huomion yksinkertaiselle enemmistölle pohjautuvasta poliittikasta ”valtiosääntöpolitiikkaan, joka voi edes lähestyä yksimielistä yhteisymmärrystä, ainakin ideaalimuodossaan”, kuten Buchanan toteaa.³⁹ Korkea konsensusvaatimus antaa valtiosäännölle legitimitetin yksilön suostumukseen palautuvana poliittisena järjestelyinä. Valtiosäännön keskeisyyttä korostamalla konstitutionaalinen taloustiede liittyy laajemmin liberaalia ajattelua läpäisevään individualismiin. Samalla Buchanan pyrkii valtiosääntöpainotuksella löytämään ratkaisun problematiikkaan, joka vaivasi *Knut Wicksell*ä – yhtä Buchananin poliittisen teorian keskeisintä intellektuaalista taustavaikuttajaa.⁴⁰ Wicksell ajoi yleistä äänioikeutta veropolitiikassa, mutta pelkäsi sen johtavan vähemmistön yliverotukseen. Koska yksimielisyys tekisi veropolitiikasta mahdotonta, Wicksell teoretisoi yksimielisyyttä lähentelevää konsensusta.⁴¹ Konstitutionaalisen taloustieteen vastaus on politiikan erottaminen yksilön suostumukselle rakentuvaan konstitutionaaliseen tasoon ja post-konstitutionaaliseen tasoon.⁴² Siten poliittinen järjestys voitaisiin viime kädessä oikeuttaa mahdollisimman pitkälti yksilön suostumuksesta käsin ilman, että politiikka kävisi mahdottomaksi. Vaikka Buchanan lähtökohtaisesti näkee politiikan ”kollektivisoituna pakkovaltana”, valtiosääntö ankuroisi post-konstitutionaaliset enemmistöpäätökset yksilöiden suostumukseen. Käytännössä korkea konsensusvaatimus johtaisi valtion rajalliseen toimintamandaattiin ja liberaaliin valtiosääntöön.

Yksilön suostumuksen painottaminen oikeuden ja politiikan legitimitetin lähteenä tuo esille konstitutionaalisen taloustieteen leimalliset teoreettiset ideat. Perinteessä valtiosäännön nähdään syntyvän poliittisesta suhteesta, joka rinnastuu markkinatalouden vaihdanta- ja sopimussuhteeseen. Kuten Buchanan kirjoittaa, ”yksimielisyyden vaatimus kollektiivisissa [poliittisissa] päätöksenteossa muodostaa analogian hyödykkeiden vaihdantaan markkinoilla”.⁴³ Markkinavaihdannan tavoin poliittinen yksimielisyys perustuisi osallistujien sopimukseen ja siten heidän suostumukseen sekä vastavuoroisiin etuihin. Tämä selittää, miksi konstitutionaalinen taloustiede pitää tutkimusohjelmaansa ylipäätään taloustieteellisenä. Kun yksimielisyyttä edellyttävä poliittinen suhde rinnastetaan markkinatalouden vaihdantasuhteeseen, sitä tarkastellaan yhteistoiminnallisen tai sopimusperusteisen sosiaalisen suhteen näkökulmasta, joka eroaa politiikan tutkimuksen konfliktuaalisuuden painotuksesta.⁴⁴ Ideaalimuodoissaan

38 Röpke 1950, s. 87.

39 Buchanan 1988, s. 136.

40 Buchanan 1987b.

41 Wicksell 1958 [1896]. Teema ei ole vain teoreettinen. Esimerkiksi Suomen valtiopäiväjärjestys sisälsi 1990-luvun alkuun saakka vaatimuksen kahden kolmasosan määräenemmistöstä, kun eduskunta hyväksyi uuden veron tai korotti vanhaa – mikäli vero oli voimassa yli vuoden. Kyse oli siten yksinkertaisen enemmistövallan valtiosääntöisestä rajoituksesta. Tämäntyyppiset valtiosääntönormit ovat olleet keskeisiä myös konstitutionaalille taloustieteelle.

42 Vanberg 2015, s. 15–19.

43 Buchanan 1987b, s. 247; 1990a, s. 4.

44 Buchanan 1990a, s. 7–9; Vanberg 2015, s. 12. Tämä on tietysti yksinkertaistus sekä politiikan tutkimuksen lähestymistavoista että taloudellisten suhteiden yhteistoiminnallisuudesta.

sekä markkinat että politiikka yhteiskunnallisina järjestelyinä saavat oikeutuksensa yksilöiden suostumuksesta, mikä tuo esille konstitutionaalisen taloustieteen normatiivisen individualismin. Siinä ”vapaaehtoisuuteen perustuva yhteisymmärrys on kaiken viimekätinen legitimaatiolähde.”⁴⁵ Tai kuten Buchanan ja Brennan sopimusteoreettista lähtökohtaansa kuvaavat: ”Se, että yksittäinen ihmisyksilö on ainoa arvon lähde, on kriittinen normatiivinen oletus, jonka varassa koko sopimusteoreettinen rakennelma seisoo tai jonka mukana se kaatuu. Yksilö on tietoisuuden ainutkertainen yksikkö, johon kaikki arvo palautuu.”⁴⁶

Sopimusteoreettisella eli yksilön suostumusta korostavalla lähestymistavalla on massiiviset seuraukset konstitutionaaliseen taloustieteeseen. Perinteen ohjelmallisena lähtökohtana on irtautua radikaalisti kaikista yksilön suostumuksen ulkopuolelta annetuista legitimaatiokriteereistä. Yhteiskuntafilosofisemmin sanoen traditio ei lähde mistään sisällöllisesti määritellystä yleisen hyvän tai hyvän yhteiskunnan käsitteestä, eikä yksilöiden tahdon yläpuolella olekaan mitään ylyksilöllistä legitimaatiokriteeriä.⁴⁷ Tämä merkitsee muun ohella taloudellisen hyödyn tai tehokkuuden hylkäämistä yhteiskunnallisten järjestelyiden arvottamis- ja legitimaatioperustana. Siten konstitutionaalinen taloustiede voidaan paikantaa poliittisen ajattelun kentällä erilleen uusklassisesta taloustieteestä, oikeustaloustieteestä ja ylipäättään kaikista utilitaristisista yhteiskunnan hahmottamisen tavoista. Sen enempää markkinatalous kuin politiikkakaan eivät viime kädessä saa oikeutustaan siitä, että ne jakavat tehokkaasti niukat resurssit tai maksimoivat jotakin muuta ulkopuolelta annettua optimointikriteeriä. Niiden oikeutus perustuu siihen, että ne yhteiskunnallisina järjestelyinä mahdollistavat yksilön tahdon ilmaisemisen. Tässä mielessä suuntaus ei lainaa yhteiskunnallisten järjestelyiden oikeuttamisperustaa mistään taloudellisen arvon malleista, vaan konstitutionaalinen taloustiede ”sijoittaa arvon viimekätiset lähteet yksinomaisesti yksilöihin”.⁴⁸ Sopimusteoreettisesti kyse ei kuitenkaan ole yksilön arvosta sellaisenaan vaan yksilön mahdollisuudesta ilmaista tahtonsa. Vanberg pitääkin vapaaehtoista valintaa ja suostumusta ”viimekätisenä lähteenä, josta kaikki legitimitiitti yhteiskunnallisissa kysymyksissä johdetaan”.⁴⁹ Normatiivisen individualismin mukainen poliittinen teoria on siten arvoteoreettisesti subjektivistista.⁵⁰ Konstitutionaalisen taloustieteen samaistaminen chicagolaiseen oikeustaloustieteeseen tai muuhun ekonomistiseen ajatteluun pyyhkii näkyvistä tradition ominaisuusteisen tutkimusohjelman, kantavan maailmankatsomuksen ja yhteydet poliittisen ajattelun historiaan. Se, missä konstitutionaalinen taloustiede säilyttää uusliberalismin varhaismuotojen perinnön, on keskittyminen yhteiskunnallisten prosessien edellytyksiin, jotka eivät määrää prosessien materiaalia lopputuloksia.

Uusliberalismin tutkimuksessa on oikein korostettu, että uusliberalismi ei ole valtiovihamielinen filosofia, koska se tunnustaa valtion markkinatalouden ja politiikan institutionaalisenä ehtona.⁵¹ Uusliberaalin vieroksunnan varsinaisena kohteena onkin valtion sijasta pidetty demokratiaa.⁵² Paikannus on monessa suhteessa perusteltu. Itseymmärryksensä mukaan kons-

45 Vanberg 2006, s. 21.

46 Brennan – Buchanan 1985, s. 21.

47 Buchanan 1990a, s. 7. Ks. myös Buchanan 1988, s. 136; 1987b, s. 246. Kuten Buchanan toteaa, kaikissa tällaisissa konstruktioissa on kysymys funktionalistisesta virhekesityksestä, jota konstitutionaalinen taloustiede pyrkii välttämään.

48 Buchanan 1987a, s. 4.

49 Vanberg 2017, s. 136. Ks. myös Vanberg 2011, s. 9.

50 Brennan – Hamlin 1995, s. 297, s. 290.

51 Biebricher 2019, s. 33–78.

52 Uusliberaalista teoriasta ks. Slobodian 2018. Poliittisen uusliberalisoinumisen näkökulmasta ks. Brown 2015.

titutionaalinen taloustiede – tai ainakaan kaikki siihen sitoutuneet ajattelijat – ei kuitenkaan kyseenalaista demokratiaa sellaisenaan. Pikemminkin kyse on Hayekin ja Röpken tavoin siitä, että uusliberaalit erottavat demokratian individualistisen idean siitä, mitä he kutsuvat demokratian institutionaalisesti todellistuneiksi virhemuodoiksi tai vääristymiksi.

Konstitutionaalisen taloustieteen ja uusliberaalin demokratiateorian on nähty lainaavan demokraattisen politiikan legitimaatioperusteet markkinataloudesta, minkä on katsottu näkyvän erityisesti yksilösubjektin autonomisen valinnan korostuksena.⁵³ Tulkinta on siinä mielessä oikea, että markkinoille tyypillinen yksilötoimijuus ja yksilöllisen valinnan välittömyys asetetaan ihanteeksi myös poliittisille instituutioille. Toisaalta Vanberg on erityisesti 2000-luvun tuotannossaan painottanut, että yksilön suvereeni valinta politiikan legitimaatiokriteerinä ei siirrä markkinamallia politiikkaan. Pikemminkin talous ja politiikka ovat yhteiskunnan kaksi osajärjestelmää, joita molempia arvioidaan sen mukaisesti, toteuttavatko ne normatiivisen individualismin vaatimuksia.⁵⁴ Kummatkin ovat alisteisia individualistiselle maailmankatsomukselle, ja kumpaakin arvotetaan sillä perusteella, tekevätkö ne tilaa yksilön suvereniteetille. Markkinat nähdään talouden muotona, joka toteuttaa yksilöiden suvereniteettia heidän taloudellis-yksityisoikeudellisissa suhteissaan. Tämä turvaa liberalismiin vaalimaa yksityisautonomiaa. Demokratia puolestaan on politiikan muoto, joka yksilöiden suostumukselle ja yhteisymmärrykselle perustuessaan toteuttaa yksilöiden suvereniteettia heidän poliittisissa suhteissaan. Sellaisena se vaalii kansalaisen poliittista tahdonautonomiaa. Sekä talouden että politiikan institutionalisoituja muotoja arvioidaan saman kriteerin valossa – sen valossa, luovatko ne edellytykset yksilön suvereniteetille. Normatiivinen individualismi onkin teema, joka läpäisee paitsi konstitutionaalisen taloustieteen poliittisen ajattelun myös sen koko yhteiskuntafilosofian. Talouden ja politiikan hahmottaminen samasta legitimaatioperiaatteesta käsin voidaan nähdä pyrkimyksenä ratkaista kollektiivisen valinnan ja yksilön autonomisen valinnan välinen ristiriita – siis ”demokraattisen politiikan ja kapitalististen markkinoiden olemukseltaan sovittamaton ristiriita”.⁵⁵ Individualistis-desentristinen filosofia johtaisi molemmat samasta normatiivisesta lähtökohdasta. Ristiriidan sovittaminen tosin tarkoittaisi demokratian etäännyttämistä enemmistövallan ideasta ja kollektiivisesta toimijuudesta, mikä herättää kysymyksen, missä määrin tämä käsitys politiikasta on enää tulkinta demokratiasta.

Konstitutionaalisen taloustieteen maailmankatsomuksellisenä lähtökohtana on normatiivinen individualismi, joka edellyttää yhteiskunnallisten järjestelyiden perustuvan mahdollisimman täysimääräisesti yksilöiden suostumukselle. Tässä mielessä se painottaa individualistista toimijuutta, joka traditiossa on tulkittu todellisen demokraattisen yhteiskuntamuodon ideaksi. Yksilön suostumuksen korostunut rooli tekee myös ymmärrettäväksi valtiosäännön olennaisen aseman tutkimusperinteessä.⁵⁶ Toisaalta valtiosääntö – kuten kaikki yhteiskuntasopimusteorian konstruktiot – edellyttää käytännössä yksilön suvereniteetin korvautumista kollektiivisella tahdolla.⁵⁷ Osaltaan tästä syystä konstitutionaalinen taloustiede on etsinyt vielä

53 Biebricher 2015.

54 Vanberg 2006; 2011; 2022.

55 Streeck 2011, s. 2.

56 Tällaisena konstitutionaalisella taloustieteellä on yhteytensä konstitutionalismia painottaneeseen poliittiseen ajatteluun, jonka ytimessä on ollut – myös toisen maailmansodan jälkeisenä aikakautena – demokraattisen enemmistövallan rajoittaminen. Ks. tästä kehityksestä Müller 2013, s. 125–170; Wilkinson 2021, s. 25–137.

57 Jokaisen yksilön suostumukselle perustuva valtiosääntö onkin konstitutionaalisessa taloustieteessä – kuten yleensäkin yhteiskuntasopimusteorioissa – normatiivis-fiktiivinen konstruktio, jonka pohjalta yhteiskunnallisten järjestelyiden legitimitettä arvioidaan. Sellaisena sitä ei tule sekoittaa historiallisiin valtiosääntöihin.

puhtaammin individualistista vaihtoehtoa poliittiselle tahdolle. Seuraavassa luvussa analysoin verotusvallan hajautettua järjestelmää konstitutionaalisen taloustieteen teoretisoimana valtiosääntöisenä rakenteena, joka luo edellytykset radikaalisti individualistiselle poliittiselle toimijuudelle ja toimii vastavoimana enemmistödemokratialle.

4. Hajautetun verotusvallan järjestelmä yksilön poliittisen suvereniteetin vakuutena

Konstitutionaalisen taloustieteen individualistinen käsitys demokratiasta ja yksilön suositumukselle perustuvasta politiikasta näkyy sen teoriassa verotusvallan horisontaalisesti ja kansainvälisesti hajautetusta järjestelmästä, joka synnyttää verokilpailua.⁵⁸ Järjestelmä on keskeisimpiä tutkimusperinteen hahmottelemia valtiosääntörakenteita, jotka heikentäisivät enemmistödemokratiaa ja vahvistaisivat individualistista poliittista toimijuutta. Funktioltaan se rinnastuukin enemmistövallan välittömämpiin valtiosääntöisiin pidäkkeisiin, kuten esimerkiksi verotuksen kattosääntöihin tai veropolitiikan määräenemmistövaatimuksiin.

Verokilpailun mahdollistava institutionaalinen viitekehys on oikeudellisesti rakennettu.⁵⁹ Kyse on epäsymmetrisestä rakenteesta, jossa verotusvalta hajautetaan kansallisvaltioille, mutta ylikansallisen markkinatalouden rakentamisen ja ylläpitämisen valtuuksia annetaan ylikansalliselle poliittiselle organisaatiolle, kuten Euroopan unionille. Epäsymmetrisessä oikeudellisessa kehyksessä valtiot voivat muodollisesti käyttää verotusvaltaansa poliittisesti valitsemallaan tavalla, mutta pääomien, yritysten, tavaroiden, palveluiden ja ihmisten ylikansalliset liikkeet asetavat taloudelliset-tosiasialliset reunaehdot veropolitiikalle.

Uusliberaalissa traditiossa epäsymmetrisen järjestelmän ensimmäinen teoreetikko oli Hayek. Hayek hahmoteli 1930-luvun lopulla kansainvälistä valtioliittoa, jonka valtuudet rajautuivat ylikansallisen markkinaregiimin rakentamiseen. Regiimin mahdollistama taloudellinen liikkuvuus ”valtioiden välillä tekisi välttämättömäksi, että valtiot välttävätkä kaikkea verotusta, joka ajaisi pääomia ja työvoimaa toisiin valtioihin”.⁶⁰ Valtioiden muuttuivatkin ”liikerytysten kaltaisiksi, keskenään kilpaileviksi korporatioiksi”.⁶¹ Toisin kuin Hayekin filosofiassa, verokilpailu ei saanut asemaa varhaisen polven ordoliberalismissa.⁶² Ordoliberaalit kuitenkin näkivät taloudellisen vallan rajoittamisen yhdeksi markkinakilpailun avainfunktioiksi. Hayekin visiossa kilpailu valtaa rajoittavassa funktiossaan laajentui markkinoista politiikan alueelle. Verokilpailun funktioiksi tuli siten poliittisen ja julkisen vallan rajoittaminen.⁶³ Sellaisena hajautetun verotusvallan järjestelmä johtaisi kokonaisuudessaan politiikan alan ja markkinoihin kohdistettujen interventoiden kaventumiseen.⁶⁴ Tämä heijastaa uusliberaalin ja ylipäättään liberaalin

58 Englanninkielisessä tutkimuksessa käytetään käsitettä *competitive fiscal federalism*. Koska ilmaisu kääntäminen tarkasti suomen kielelle johtaisi kömpelöön käsitteenmuodostukseen, käytän asiallisesti vajavaista vastinetta ”hajautetun verotusvallan järjestelmä”. Yksinkertaisuuden nimissä puhun toisinaan vain verokilpailusta, vaikka se viittaaakin poliittiseen toimintaan oikeudellisen järjestyksen sijasta. Ilmiön olennaiset piirteet tulevat esille tämän luvun analyysissä.

59 Vanberg – Kerber 1994; Kerber 2000.

60 Hayek 1948b, s. 260. Ks. myös Hayek 2001, s. 225–244. Hayekin visio oli osa brittiläisen Federal Union -liikkeen piirissä virinnyttä keskustelua, jossa hahmoteltiin eurooppalaisen federalismin erilaisia vaihtoehtoja.

61 Hayek 1990, s. 162. Ks. myös Hayek 2013, s. 479.

62 Bruno 2023.

63 Streit 1998, s. 243–244.

64 Hayek 1948b, s. 266.

ajattelun kytköstä federalistiseen hallintomalliin, jossa poliittisen vallan hajauttaminen toimii vallan rajoitteena ja siten yksilön suojana.

Verokilpailun mahdollistavaa verotusvallan hajautettua järjestelmää ei toisen maailmansodan jälkeen Hayekin pistemäisten tarkasteluiden lisäksi juurikaan teoretisoitu uusliberalismissa. Jossakin määrin sitä tosin analysoitiin liittovaltioiden näkökulmasta ja uusklassisesti suuntautuneen taloustieteen piirissä.⁶⁵ Kun maailmantalous avautui 1980-luvulla, tämä konstitutionaalinen rakenne nousi tutkimuksellisesti keskeiseen asemaan.⁶⁶ Teoreettisesti puhtaspiirteisimmän sitä analysoitiin konstitutionaalisisessa taloustieteessä. Buchananin mukaan rakenne tarkoittaa ”vahvan mutta rajoitetun keskusvallan muodostamista”⁶⁷, ja tämän keskusvallan tulisi olla ”konstitutionaalisesti rajoitettu toteuttamaan kaikkinaisen taloudellisen kanssakäymisen avoimuutta”⁶⁸. Ylikansallisen poliittisen auktoriteetin tulisi taata talouden alueellinen avoimuus mutta olla toimivaltuuksiltaan rajattu yksinomaan ylikansallisten markkinoiden rakentamisen tehtävään. Epäsymmetrinen rakenne olisi Hayekin analyysiin rinnastuen nimenomaan poliittisen vallan rajoite.⁶⁹ Sikäli kuin verotusvaltaa ei ole padottu suorilla valtiosääntöisillä normeilla, hajautetun verotusvallan järjestelmä toimisi tosiasiallisena ja toissijaisena vastavoimana verotusvallalle.⁷⁰

Hajautetun verotusvallan järjestelmää on vallitsevasti tarkasteltu siitä näkökulmasta, kuinka se rajoittaa politiikan liikkumatilaa. Näkökulma on korostunut myös Hayekin ja Buchananin analyyseissä. Näistä poiketen saksalaiset konstitutionaalisen taloustieteen edustajat – tai myöhemmän polven ordoliberaalit – ovat analysoineet, kuinka hajautetun verotusvallan järjestelmä luo edellytykset yksilön poliittiselle vaikutusvallalle ja siten yksilön suvereniteetille. Näkökulma ei ole vastakkainen Hayekin ja Buchananin analyyseille. Ennemmin se vain valottaa ilmiötä yksilön näkökulmasta – yksilön, joka kykenee siirtämään itsensä tai pääomansa yhden valtion verotusvallan alaisuudesta toiseen valtioon. Tämän näkökulman artikuloinnissa keskeinen hahmo on ollut Vanberg. Vanberg oli työskennellyt Buchananin lähellä George Mason -yliopistossa vuoteen 1995 saakka. Sieltä Vanberg siirtyi ordoliberalismin akateemiseen koti-instituutioon eli Freiburgin yliopistoon ja toimi 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen liberaalia maailmankatsomusta rakentavan Walter Eucken -instituutin johtajana. Vanberg välitti konstitutionaalisen taloustieteen ideoita Saksaan. Vanbergin lisäksi teema oli läsnä esimerkiksi *Wolfgang Kerberin*, *Michael Wohlgemuthin*, *Manfred E. Streitin*, *Werner Mußlerin*, *Daniel Kivittin*, *Lüder Gerkenin* ja *Roland Vaubelin* kirjoituksissa. Myös Hayekin intellektuaalinen vaikutus heihin oli merkittävä. Jos ensimmäisen polven ordoliberaaleilta uupuikin valtioiden välisen kilpailun poliittinen teoria, myöhemmän polven ordoliberaaleista tuli hajautetun verotusvallan järjestelmän systemaattisimpia teoreetikoita.

Saksalaisessa konstitutionaalisisessa taloustieteessä verokilpailua on jäsennetty siitä näkökulmasta, kuinka se tekee edustuksellisen poliittisen vallan käyttäjät vastaanottavaisiksi yksilöiden

65 Ks. esim. Harmes 2019, s. 30–86.

66 Kontekstin muutoksesta ks. Jaakkola 2023, s. 593–596.

67 Buchanan 1995/1996, s. 266.

68 Buchanan 1995/1996, s. 265. Ks. myös Buchanan 1997; Weingast 1995.

69 Buchanan 1995/1996, s. 267. Ks. myös Buchanan 1995, s. 21; 1990b, s. 11–12; 2000, s. 177–179.

70 Brennan – Buchanan 1980, s. 168–186; Sinn 1992; Marlow 1992; Vanberg 2000, s. 96. Federalistisen rakenteen ja muodollisempien valtiosääntöisten pidäkkeiden välillä voidaankin nähdä vallitsevan funktionaalinen ekvivalenssi.

poliittiselle tahdolle. Kilpailulle on sovitettu ennen kaikkea kahta analyttisesti erillistä vaikutustapaa, jotka vastaavat tavanomaiselle markkinakilpailulle annettuja funktioita.⁷¹ Kuten Vanberg kirjoittaa, ”vastaanottavaisuus äänestäjien preferensseille sisältää kaksi ainesosaa: kannustimien kunnioittaa kansalaisten tahtoa ja tiedon siitä, mitä he oikeastaan tahtovat”.⁷² Kannustimien luominen palautuu verokilpailun valtaa rajoittavaan funktioon: yksilöt voivat taloudellisen liikkuvuuden vipuvoimalla asettaa painetta poliittiselle päätöksenteolle, mikä rajoittaa verotusvallan tosiasiallista alaa. Yksilön taloudellinen asema on siten käännettävissä poliittiseksi vaikutusvallaksi.⁷³ Taloudellinen liikkuvuus lisää yksilöiden valtaa suhteessa hallintoon, mikä normatiivisen individualismin maailmankuvassa vahvistaa demokratiaa.

Kannustinfunktion lisäksi verokilpailun toinen tehtävä on tiedon välittäminen yksilöiden poliittisesta tahdosta. Tämän tehtävän korostaminen on yksi saksalaisen verokilpailuanalyysin ominaispiirteitä. Tiedollinen funktio juontuu Hayekilta, joka näkee kilpailun tiedon tuottamisen muotona.⁷⁴ Vaikka Hayek oli keskeisiä verokilpailun teoreetikoita, hän ei analysoinut valtioiden välistä kilpailua tiedon näkökulmasta. Konstitutionaalinen taloustiede puolestaan laajensi kilpailun tiedollisen funktion yksityisten markkinatoimijoiden välisestä kilpailusta valtioiden väliseen kilpailuun.⁷⁵ Kuten Vanberg ja Kerber kirjoittavat, valtioiden välinen kilpailu ”tuottaa tietoa samassa mielessä kuin tavanomainen markkinakilpailu – se toimii Hayekin sanoin ’löytämisen prosessina’”.⁷⁶ Hayekilla tätä funktiota taustoitti itävaltalaisen taloustieteen käsitys kilpailusta avoimena prosessina: kilpailun seurauksia ei voida tietää ennalta, vaan kilpailu itse osoittaa seurauksensa. Se on enemmän tiedon tuottamisen väline kuin tietämisen kohde. Tulkinta on yhteneväinen useiden uusliberaalin ajattelun haarojen kanssa: talouden tutkimus kohdistuu talouden oikeudellis-institutionaaliseen järjestykseen, jonka puitteissa markkinat itse tuottavat seurauksensa. Avoimen prosessin seurauksia ei voida tietää sen enempää usklassisen taloustieteen ennustemalleilla kuin muillakaan tavoilla.⁷⁷

Kilpailun avoimuus on ollut avainasemassa verokilpailun kontekstissa. Wohlgermuthin mukaan kaikki teoriat, jotka perustuvat verokilpailun oletettuihin seurauksiin (kuten *race to the bottom* -tyyppiseen verokantojen alentumiseen), rakentuvat usklassiselle harhalle, että kilpailun seuraukset voitaisiin tietää ennalta.⁷⁸ Perinteen muotoilut luovat toisinaan vaikutelman, että verokilpailun odotettaisiin tuottavan tietoa siitä, mitkä institutionaaliset ratkaisut ja rakenteet ovat taloudellisesti tehokkaita.⁷⁹ Perussitoumuksensa mukaisesti konstitutionaalinen taloustiede ei kuitenkaan allekirjoita mitään taloudellis-materiaalista optimointikriteeriä, jonka valossa instituutioita ja niiden tehokkuutta arvioitaisiin.⁸⁰ Instituutioiden arvioinnin ainoa kriteeri on, vastaavatko ne yksilöiden poliittista tahtoa. Verokilpailun tuottaman tiedon kohde

71 Verokilpailun funktioista ks. esim. Vanberg 2001a, s. 10–13; Gerken 1995; Kerber 1998; Streit – Kiwit 1999.

72 Vanberg 2001b, s. 127. Ks. myös Vanberg 2000, s. 106.

73 Kriittisestä näkökulmasta ks. Jaakkola 2019.

74 Hayek 1968.

75 Herbert Giersch (1984, s. 106) antoi tulkinnalle pistemäisen ilmaisen konstitutionaalisen taloustieteen ulkopuolella. Idean ensimmäisiä ja johdonmukaisimpia kehittäjiä oli Martti Vihanto (1992).

76 Vanberg – Kerber 1994, s. 97.

77 Tiedon rajallisuus oli yksi syy sille, että uusliberaalissa traditiossa kaikkea suunnitelmalloutta pidettiin alempiarvoisena suhteessa vapaaseen markkinakilpailuun (Hayek 1945; Polanyi 1951).

78 Wohlgermuth 1999, s. 63–64; 2008, s. 78–81.

79 Ks. esim. Vanberg – Kerber 1994, s. 204; Vanberg 2001b; Wohlgermuth 2008, s. 78–81.

80 Buchanan – Vanberg 1991, s. 181.

onkin yksilöiden poliittiset preferenssit. Taloudellisen liikkuvuuden, kuten kansainvälisten investointien sijoittumisen, välityksellä yksilöt välittävät tietoa preferensseistään. Kerberin mukaan valtioiden välinen kilpailu lievittääkin politiikan tietovajetta ja suuntaa valtioiden ”toiminnan kohti yksilöiden preferenssien täydellisempää toteutumista”.⁸¹ Hayekilaisena informaatiojärjestelmänä verokilpailun tiedollinen lupaus on institutionaalisten järjestelyiden ja yksilöiden poliittisen tahdon täsmällisemmässä vastaavuudessa.

Hajautetun verotusvallan järjestelmän tulkitseminen yksilöiden poliittisten preferenssien toteuttamisen välineeksi osoittaa, kuinka konstitutionaalisen taloustieteen poliittinen teoria tästä järjestelmästä kumpuaa radikaalin yksilökeskeisestä demokratiakäsityksestä ja laajemmin normatiivisesta individualismista. Konstitutionaalisisessa taloustieteessä mahdollisuus valita taloudellinen lainkäyttöalue rinnastuu valintoihin, joita yksilöt tekevät markkinoilla suvereenin kuluttajan roolissa. Poliitiikan alueella valinta toteuttaa kuluttajan suvereniteetin sijasta yksilön poliittista suvereniteettiä. Konstitutionaalisisessa taloustieteessä kuluttajan suvereniteetin idea laajennetaan traditiota jäsentävän individualismin mukaisesti politiikkaan, jossa valinta hyödykkeiden sijasta kohdistuu sääntöihin.⁸² Sekä taloudessa että politiikassa normatiivinen ideaali on yksilön suvereeni valinta, kuten edellisessä luvussa on analysoitu.

Wohlgemuth kirjoittaa kuvaavasti, että taloudellinen liikkuvuus merkitsee ”sääntelijöiden kollektiivisen valitsemisen sijasta sääntöjen yksilöllistä valitsemista”.⁸³ Tämä tarkoittaa poliittisen valinnan kohdentumista vaaleja suoremmin oikeudellisten sääntöjen kokonaisuuteen. Ennen kaikkea Wohlgemuthin muotoilu kuitenkin korostaa yksilön valintaa kollektiivisen valinnan sijasta. Kun enemmistödemokratia vie yksilön intressien vastaiseen politiikkaan, yksilö voi taloudellisen liikkuvuuden avulla sanoutua irti enemmistödemokraattisista valinnoista. Kollektiivisesta tahdonmuodostuksesta poiketen tämä ei edellytä enemmistön poliittista vakuuttamista. Se edustaa puhdasta yksilön valintaa.⁸⁴ Konstitutionaalisen taloustieteen valossa kyse ei ole poliittisen vallan epädemokraattisesta häiriöstä vaan yksilön suvereniteettiä kunnioittavan demokratian välittömästä toteutumisesta.⁸⁵ Hajautetun verotusvallan filosofia juontuu normatiivisesta individualismista, joka samastaa demokraattisen toimijuuden yksilöön politiikan suvereenina subjektina. Lainkäyttöalueelle jääminen tai sieltä lähteminen edustaa vahvaa muotoa yksilön suostumuksesta tai sen epäämisestä – vahvempaa kuin määränemistömenettelyt valtiosäännön muodolliseksi muuttamiseksi. Jaloillaan äänestäminen merkitsee Wohlgemuthilla demokraattista askelta, koska demokratiassa on lopulta kyse ”vähemmistön mahdollisuuksista muuttaa enemmistön näkemyksiä”.⁸⁶ Radikaalissa individualismissa demokratia redusoituu yksilöiden veto-oikeuden kaltaisiin valintoihin.

Kuten edellisessä luvussa analysoin, konstitutionaalisen taloustieteen individualistisen demokratiakäsityksen mukaan poliittinen valta on hajautettava yksilöille. Hajauttamisen filosofialla on kuitenkin laajempi pätevyysalueensa. Traditiossa sitä sovelletaan valtioihin, joille interventionistiset poliittiset valtuudet tulee hajauttaa. Yksilöiden kohdalla hajauttamisessa on kyse

81 Kerber 2000, s. 222–226.

82 Vanberg 2001a, s. 13; Vanberg – Kerber 1994, s. 211–212; Vanberg 2000, s. 89. Ks. myös Vanberg 2003, s. 5–17.

83 Wohlgemuth 2008, s. 76.

84 Streit – Kivvit 1999, s. 16–17; Wohlgemuth 2008, s. 75–77.

85 Vanberg 2000.

86 Wohlgemuth 2002, s. 232.

individualismista, valtioiden kohdalla federalismista. Uusliberalismissa molemmat muodot juontuvat desentrismin eli vallan yleisen hajauttamisen filosofiasta, jota Röpke kutsui ”Euroopan hengeksi” ja sen ”todelliseksi filosofiaksi”.⁸⁷ Jo Röpke hahmotikin federalismin yhdeksi keskeiseksi enemmistödemokratian vastavoimaksi. Hajautetulle federalistiselle rakenteelle konstitutionaalinen taloustiede antoi funktion verokilpailun mahdollistajana ja yksilön poliittisen suostumuksen vakuutena. Hajautetulle valtarakenteelle voidaan antaa monia poliittisia merkityksiä, mutta konstitutionaalisen taloustieteen näkökulmasta se merkitsee yksilön poliittisen autonomian mahdollisuutta. Federalistinen rakenne on samalla vaihtoehto talousinterventioihin kykenevälle ylikansalliselle poliittiselle organisaatiolle, jota uusliberalismin eri haarat olivat kammoksuneet koko 1900-luvun – siis vaihtoehto sille, mitä Röpke kutsui ”yhdeksi kauhistuttavimmista suunnitelmista, mitä ihmisen kuvittelukyky kykenee tuottamaan”.⁸⁸ Euroopan integraation varhaisvaiheessa uusliberaalit tuomitsivatkin poliittisen vallan keskittämisen eurooppalaiselle lainsäätäjälle. Kun integraatiota ryhdyttiin elvyttämään 1980-luvun loppua kohti, uusliberaalit hahmotivat hajautetun valtajärjestelmän ja valtioiden välisen kilpailun säilyttämisen Euroopan kohtalonkysymyksenä. Kuten *Helmut Leipold* kirjoitti, Euroopan hajautetun poliittisen järjestyksen hävittäminen merkitsisi ”eurooppalaisen ihmeen loppua – ihmeen, jonka alkuperä oli, ja edelleen on, institutionaalinen moninaisuus ja kilpailu näiden moninaisuuksien välillä”.⁸⁹ Viime kädessä individualismi ja federalismi palautuivat monilla uusliberaaleilla samaan yhteiskuntafilosofiseen alkuperään eli desentrismiin.

5. Lopuksi

Konstitutionaalinen taloustiede on artikkelissa hahmotettu uusliberaalin yhteiskuntafilosofian keskeisenä suuntauksena. Teoriaperinteen maailmankatsomuksellisenä lähtökohtana on normatiivinen individualismi. Individualismin myötä suuntauksella on vahva sidos (uus)liberalismin haaroihin, jotka painottavat yksilön suvereenin valinnan ensisijaisuutta ja vallan hajauttamista. Tällaisena perinne eroaa uusliberalismin muunnelmista, jotka ovat asettaneet taloudellisen tehokkuuden oikeudellisten sääntöjen legitimaation mittapuuksi. Taloudellisten optimointikriteerien sijasta suuntaus painottaa radikaalia individualismia ja yksilön suostumusta. Tutkimushaaraa voidaankin luonnehtia markkinafundamentalistiseksi vain varauksellisesti, koska lopulta yksilön valinta muodostaa sen fundamentin, jolle tradition ajattelu rakentuu. Markkinat ovat vain eräs yksilön suvereenin valinnan mahdollisista alueista.

Uusliberaalin poliittisen ajattelun ominaispiirteet ja käsitteelliset erottelut ovat usein poissa poliittisesta tai tosielämän uusliberalismista. Poliittisesti vaikutusvaltaisen aatevirtauksen sidos teoreettiseen ajatteluun onkin ollut usein ohut. Uusliberaalin politiikan kritiikki ei aina käykään uusliberaalin teorian kritiikistä, ja kritiikin on erotettava poliittinen käytäntö poliittisesta ajattelusta. Erottelu mahdollistaa intellektuaalisesti mielekkään välienselvittelyn uusliberaalin teorian kanssa, ja se pohjustaa kritiikkiä, joka kykenee ylittämään uusliberaalin tradition

⁸⁷ Röpke 1960, s. 244–246. Ks. myös Röpke 2000, s. 12.

⁸⁸ Röpke 1948, s. 227.

⁸⁹ Leipold 1997, s. 422.

⁹⁰ Ks. Böhm – Eucken – Grossmann-Doerth 1989.

itseymmärryksen. Kritiikki ei siten pelkistyisi artikuloimaan lähtökohtia, joiden vaihtoehdoksi kritiikin kohdetta on alun perin tietoisestikin kehitetty.

Oikeuden tutkimuksessa olennainen näkökulma konstitutionaaliseen taloustieteeseen ja laajemminkin uusliberalismiin on se, millaisen roolin traditio antaa oikeudelle talouden ja politiikan kehystenä. Konstitutionaalinen taloustiede yhdistyy suuntauksiin, jotka painottavat instituutioiden ja oikeuden keskeisroolia talouden rakentumisessa. Tällaisena perinne kytkeytyy myös ordoliberalismiin, jossa oikeus on muodostanut talouden institutionaalisen järjestyksen. Juuri tästä syystä konstitutionaalinen taloustiede on myös painottanut yhteyksiään Adam Smithiin, joka ymmärsi oikeuden keskeisen merkityksen taloudessa. Konstitutionaalinen taloustiede onkin ollut keskeisesti sääntösuuntautunut tutkimushaara, mikä on näkynyt ennen kaikkea perinteen tavassa teoretisoida politiikkaa rajoittavia sääntöjä.

Konstitutionaalisen taloustieteen oikeuskeskeisyys avaa tilan tarkastella, ylipainottaako tutkimusperinne oikeuden roolia yhteiskunnassa. Tämä tarkoittaa ennen kaikkea kysymystä, antaako perinne liian vähän huomiota taloudelle poliittis-oikeudellisten suhteiden määrääjänä. Kun suuntaus on teoretisoinut esimerkiksi verotusvallan hajautettua järjestelmää yksilön poliittisen toimijuuden vakuutena, lähestymistapa on rakentunut abstraktille ja klassisen liberalismiin mukaiselle subjektille. Tällainen yksilökäsitys lyö laimin taloudelliset materiaaliset edellytykset, jotka määräävät yksilöiden mahdollisuuksia verotusvallan hajautetussa järjestelmässä. Järjestelmä onkin oikeastaan paraatiesimerkki siitä, kuinka oikeus tuottaa rakenteen, jossa yksilöillä on erilaisista taloudellisten materiaalisista edellytyksistä johtuen epäyhdenvertaiset mahdollisuudet vaikuttaa politiikkaan. Jo ordoliberalismin manifestissa⁹⁰ esitettiin oikeutettu vaade irtautua yksisilmäisestä talousfatalismista tai -determinismistä yhteiskunnan hahmottamisen tapana. Irtautumisen ei tulisi kuitenkaan hävittää tutkimuksen näköpiiristä taloudellisten suhteiden merkitystä oikeuden ja politiikan määrittäjänä. Oikeus ja talous pitäisikin nähdä toisiaan vastavuoroisesti muovaavina yhteiskunnan kerrostumina. Tutkimuksen, joka pyrkii hahmottamaan, miten oikeuden ja talouden suhde on historiassa mielletty, on perehdyttävä sekä materialistisiin että liberaaleihin tutkimusperinteisiin.

Abstract in English

INDIVIDUAL SOVEREIGNTY AND THE LEGITIMACY OF LAW: EXAMINING THE INTELLECTUAL FOUNDATIONS OF CONSTITUTIONAL POLITICAL ECONOMY

The article examines constitutional political economy as a research faction of neoliberal political philosophy. It analyses the normative criteria by which the tradition appraises the role of constitutional rules. Intellectually, constitutional political economy is premised on normative individualism: social arrangements claiming legitimacy must emanate from individuals' consent. The individualistic frame of research contradicts the idea of majoritarian democracy. Yet, the tradition does not venture to overcome democracy as such. Rather, it commits itself to an individualistic interpretation of democracy. The commitment is reflected in the political functions that the research tradition assigns to the international order of competitive fiscal federalism. In constitutional political economy, competitive fiscal federalism is portrayed as an ultimate guarantee of individual consent and as a counterweight to majoritarian democracy. In essence, the research tradition features a radically individualistic theory of political agency.

Keywords: constitutional political economy, neoliberalism, power to tax, individualism, fiscal federalism

Lähteet

- Biebricher, Thomas, Neoliberalism and Democracy. *Constellations* 22(2) 2015, s. 255–266.
- Biebricher, Thomas, *The Political Theory of Neoliberalism*. Stanford University Press 2019.
- Biebricher, Thomas, An Economic Constitution – Neoliberal Lineages, s. 157–181 teoksessa Grégoire, Guillaume – Miny, Xavier (toim.), *The Idea of Economic Constitution in Europe*. Brill 2022.
- Biebricher, Thomas – Ptak, Ralf, *Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus. Zur Einführung*, Junius 2020.
- Bonefeld, Werner, Freedom and the Strong State: On German Ordoliberalism. *New Political Economy* 17(5) 2012, s. 633–656.
- Bonefeld, Werner, Adam Smith and ordoliberalism: on the political form of market liberty. *Review of International Studies* 39(2) 2013, s. 233–250.
- Brennan, Geoffrey – Buchanan, James M., Towards a Tax Constitution for Leviathan. *Journal of Public Economics* 8(3) 1977, s. 255–273.
- Brennan, Geoffrey – Buchanan, James M., *The power to tax. Analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press 1980.
- Brennan, Geoffrey – Buchanan, James M., *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*. Cambridge University Press 1985.
- Brennan, Geoffrey – Hamlin, Alan, Constitutional Political Economy: The Political Philosophy of Homo Economicus. *Journal of Political Philosophy* 3(3) 1995, s. 280–303.
- Brown, Wendy, *Undoing the Demos. Neoliberalism's Stealth Revolution*. Princeton University Press 2015.
- Bruno, Federico, Ordoliberal ideas on Europe: two paradigms of European Economic Integration. *History of European Ideas*, 49(4) 2023, s. 737–756.
- Buchanan, James M., *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*. University of Chicago Press 1975.
- Buchanan, James M., Constitutional Economics, teoksessa Eatwell, John – Milgate, Murray – Newman, Peter (toim.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Macmillan 1987a.
- Buchanan, James M., The Constitution of Economic Policy. *American Economic Review* 77(3) 1987b, s. 243–250.
- Buchanan, James M., Contractarian Political Economy and Constitutional Interpretation. *American Economic Review* 78(2) 1988, s. 135–139.
- Buchanan, James M., The Domain of Constitutional Economics. *Constitutional Political Economy* 1(1) 1990a, s. 1–18.
- Buchanan, James M., Europe's Constitutional Opportunity, teoksessa Buchanan, James M. et al., *Europe's Constitutional Future*. Institute of Economic Affairs 1990b.
- Buchanan, James M., Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform. *Publius* 25(2) 1995, s. 19–27.
- Buchanan, James M., Federalism and Individual Sovereignty. *Cato Journal* 15(2–3) 1995/1996, s. 259–268.
- Buchanan, James M., National politics and competitive federalism: Italy and the constitution of Europe, s. 243–253 teoksessa Buchanan, James M., *Post-socialist political economy: selected essays*. Edward Elgar 1997.
- Buchanan, James M., Response, s. 177–183 teoksessa Buchanan, James M. – Musgrave, Richard A., *Public Finance and Public Choice. Two Contrasting Visions of the State*. MIT Press 2000.
- Buchanan, James M. – Vanberg, Viktor J., The Market as a Creative Process. *Economics and Philosophy* 7(2) 1991, s. 167–186.
- Burgin, Angus, *The Great Persuasion. Reinventing Free Markets since the Depression*. Harvard University Press 2012.
- Böhm, Franz – Eucken, Walter – Grossmann-Doerth, Hans, The Ordo Manifesto of 1936, s. 15–26 teoksessa Peacock, Alan – Willgerodt, Hans (toim.), *Germany's Social Market Economy. Origins and Evolution*. Palgrave Macmillan 1989.

- Callison, William, Politics of Rationality in Early Neoliberalism: Max Weber, Ludwig von Mises, and the Socialist Calculation Debate. *Journal of the History of Ideas* 83(2) 2022, s. 269–291.
- Davies, William, *The Limits of Neoliberalism. Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*. Sage 2017.
- Dyson, Kenneth, *Conservative Liberalism, Ordo-Liberalism, and the State. Disciplining Democracy and the Market*. Oxford University Press 2021.
- Eucken, Walter, Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus. *Weltwirtschaftliches Archiv* 36 1932, s. 297–321.
- Eucken, Walter, *Die Grundlagen der Nationalökonomie* [1940]. Springer 1965.
- Foucault, Michel, *The Birth of Biopolitics. Lectures at the Collège de France 1978–1979*. Picador 2008.
- Gerber, David J., Constitutionalizing the Economy: German Neo-Liberalism, Competition Law and the 'New' Europe. *American Journal of Comparative Law* 42(1) 1994, s. 25–84.
- Gerken, Lüder, Vertikale Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften – Bestimmungsgründe und Probleme, s. 3–33 teoksessa Gerken, Lüder (toim.), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung. Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität*. Springer 1995.
- Giersch, Herbert, The Age of Schumpeter. *American Economic Review* 74(2) 1984, s. 103–109.
- Grimm, Dieter, Ursprung und Wandel der Verfassung, s. 11–64 teoksessa Grimm, Dieter, *Die Zukunft der Verfassung. Auswirkungen von Europäisierung und Globalisierung*. Suhrkamp 2012.
- Harmes, Adam, *The Politics of Fiscal Federalism. Neoliberalism versus Social Democracy in Multilevel Governance*. McGill-Queen's University Press 2019.
- Hayek, Friedrich A., The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review* 35(4) 1945, s. 519–530.
- Hayek, Friedrich A., Individualism: True and False [1946], s. 1–32 teoksessa Hayek, Friedrich A., *Individualism and Economic Order*. University of Chicago Press 1948a.
- Hayek, Friedrich A., The Economic Conditions of Interstate Federalism [1939], s. 255–272 teoksessa Hayek, Friedrich A., *Individualism and Economic Order*. University of Chicago Press 1948b.
- Hayek, Friedrich A., Arten der Ordnung. *Ordo: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 14 1963, s. 3–20.
- Hayek, Friedrich A., *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 1968.
- Hayek, Friedrich A., Whither Democracy? [1978], s. 152–162 teoksessa Hayek, Friedrich A., *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. Routledge 1990.
- Hayek, Friedrich A., *The Road to Serfdom* [1944]. Routledge 2001.
- Hayek, Friedrich A., *Law, Legislation and Liberty. A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy. Volume 3: The Political Order of a Free People* [1979]. Routledge 2013.
- Jaakkola, Jussi, Enhancing Political Representation Through the European Economic Constitution? Regressive Politics of Democratic Inclusion. *European Constitutional Law Review* 15(2) 2019, s. 194–219.
- Jaakkola, Jussi, Taming the Leviathan or dismantling democratic government? Evolving political ideas on spontaneous income tax integration in the European Union. *European Law Open* 2(3) 2023, s. 575–615.
- Jackson, Ben, At the Origins of Neo-Liberalism: The Free Economy and the Strong State, 1930–1947. *Historical Journal* 51(1) 2010, s. 129–151.
- Kerber, Wolfgang, Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb, s. 199–230 teoksessa Schenk, Karl-Ernst et al. (toim.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie. 17. Band: Globalisierung, Systemwettbewerb und nationalstaatliche Politik*. Mohr Siebeck 1998.
- Kerber, Wolfgang, Interjurisdictional Competition within the European Union. *Fordham International Law Journal* 23(6) 2000, s. 217–249.
- Leipold, Helmut, Neoliberal Ordnungstheorie and constitutional economics: a comparison between Eucken and Buchanan. *Constitutional Political Economy* 1(1) 1990, s. 47–66.

- Leipold, Helmut, Der Zusammenhang zwischen der Entstehung und dem Wettbewerb von Ordnungen, s. 397–428 teoksessa von Delhaes, Karl – Fehl, Ulrich (toim.), Dimensionen des Wettbewerbs. Seine Rolle in der Entstehung und Ausgestaltung von Wirtschaftsordnungen. Lucius – Lucius 1997.
- Marlow, Michael L., Intergovernmental competition, voice and exit options and the design of fiscal structure. *Constitutional Political Economy* 3(1) 1992, s. 73–88.
- McKenzie, Richard B., Introduction, s. 1–18 teoksessa McKenzie, Richard B. (toim.), *Constitutional Economics. Containing the Economic Powers of Government*. LexingtonBooks 1984.
- Mirowski, Philip – Plehwe, Dieter (toim.), *The Road from Mont Pelerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective*. Harvard University Press 2015.
- Müller, Jan-Werner, *Contesting Democracy. Political Ideas in Twentieth-Century Europe*. Yale University Press 2013.
- Polanyi, Michael, *Manageability of Social Tasks*, s. 154–200 teoksessa Polanyi, Michael, *The Logic of Liberty*. University of Chicago Press 1951.
- Röpke, Wilhelm, *Civitas Humana. A Humane Order of Society* [1944]. William Hodge – Chilver 1948.
- Röpke, Wilhelm, *The Social Crisis of Our Time* [1942]. Chicago University Press 1950.
- Röpke, Wilhelm, *A Humane Economy. The Social Framework of the Free Market* [1958]. Henry Regnery 1960.
- Röpke, Wilhelm, *Der moderne Fiskalstaat. Steuerberater Jahrbuch* 35 1965/1966, s. 36–53.
- Röpke, Wilhelm, *Europa in der Welt von Heute* [1962]. Schulthess 2000.
- Sinn, Stefan, *The Taming of Leviathan: Competition Among Governments*. *Constitutional Political Economy* 3(2) 1992, s. 177–196.
- Slobodian, Quinn, *Globalists. The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Harvard University Press 2018.
- Streeck, Wolfgang, *The Crisis in Context. Democratic Capitalism and Its Contradictions*. MPIfG Discussion Paper 11/15. Max Planck Institute for the Study of Societies 2011.
- Streit, Manfred E., *Competition among Systems, Harmonisation and Integration*. *Journal des Economistes et des Etudes Humaines* 8(2–3) 1998, s. 239–254.
- Streit, Manfred E. – Kiwit, Daniel, *Zur Theorie des Systemwettbewerbs*, s. 114–154 teoksessa Streit, Manfred E., – Wohlgemuth, Michael (toim.), *Systemwettbewerb als Herausforderung an Politik und Theorie*. Nomos 1999.
- Supiot, Alain, *Governance by Numbers. The Making of a Legal Model of Allegiance*. Hart 2017.
- Van den Hauwe, Ludwig, *Public Choice, Constitutional Political Economy and Law and Economics*, s. 603–659 teoksessa Bouckaert, Boudewijn – De Geest, Gerrit (toim.), *Encyclopedia of Law and Economics*. Vol. 1. Edward Elgar 1999.
- Vanberg, Viktor J., “Ordnungstheorie” as Constitutional Economics – The German Conception of a “Social Market Economy”. *ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 39 1988, s. 17–31.
- Vanberg, Viktor J., *Globalization, Democracy, and Citizens’ Sovereignty: Can Competition among Governments Enhance Democracy?* *Constitutional Political Economy* 11(1) 2000, s. 87–112.
- Vanberg, Viktor J., *Constitutionally constrained and safeguarded competition in markets and politics* [1993], s. 1–16 teoksessa Vanberg, Viktor J., *The Constitution of Markets. Essays in Political Economy*. Routledge 2001a.
- Vanberg, Viktor J., *A constitutional economics perspective on international trade* [1992], s. 115–129 teoksessa Vanberg, Viktor J., *The Constitution of Markets. Essays in Political Economy*. Routledge 2001b.
- Vanberg, Viktor J., *Bürgersouveränität und wettbewerblicher Föderalismus: Das Beispiel der EU*. Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics 03/6. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg and Walter Eucken Institut 2003.
- Vanberg, Viktor J., *The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism*. Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, No. 04/11, 2004.
- Vanberg, Viktor J., *On the Complementarity of Liberalism and Democracy*. Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics 06/9. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg and Walter Eucken Institut 2006.

- Vanberg, Viktor J., Liberal Constitutionalism, Constitutional Liberalism and Democracy. *Constitutional Political Economy* 22(1) 2011, s. 1–20.
- Vanberg, Viktor J., Constitutional Political Economy. Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics 15/06. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg and Walter Eucken Institut 2015.
- Vanberg, Viktor J., Constitutionalism, Federalism, and Limited Government: Hayekian Arguments in Political Scientist's Perspective. *Advances in Austrian Economics* 21 2017, s. 123–143.
- Vanberg, Viktor J., Competitive federalism, individual autonomy, and citizen sovereignty. Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics 22/8. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg 2022.
- Vanberg, Viktor J. – Kerber, Wolfgang, Institutional Competition among Jurisdictions. *Constitutional Political Economy* 5(2) 1994, s. 193–220.
- Vihanto, Martti, Competition Between Local Governments as a Discovery Procedure. *Journal of Institutional Economics* 148(3) 1992, s. 411–436.
- Weingast, Barry, The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics and Organization* 11(1) 1995, s. 1–31.
- White, Jonathan, Policy Between Rules and Discretion, s. 289–300 teoksessa Hien, Josef – Joerges, Christian (toim.), *Ordoliberalism, Law and the Rule of Economics*. Hart 2017.
- Wicksell, Knut, A New Principle of Just Taxation [1896], s. 73–118 teoksessa Musgrave, Richard A. – Peacock, Alan T. (toim.), *Classics in the Theory of Public Finance*. Macmillan 1958.
- Wilkinson, Michael A., *Authoritarian Liberalism and the Transformation of Modern Europe*. Oxford University Press 2021.
- Wohlgemuth, Michael, Systemwettbewerb als Entdeckungsverfahren, s. 49–70 teoksessa Streit, Manfred E. – Wohlgemuth, Michael (toim.), *Systemwettbewerb als Herausforderung an Politik und Theorie*. Nomos 1999.
- Wohlgemuth, Michael, Democracy and Opinion Falsification: Towards a New Austrian Political Economy. *Constitutional Political Economy* 13(3) 2002, s. 223–246.
- Wohlgemuth, Michael, Learning through Institutional Competition, s. 67–89 teoksessa Bergh, Andreas – Höijer, Rolf (toim.), *Institutional Competition*. Edward Elgar 2008.

Oikeuden ja talouden epistemologisista kytköksistä antroposeenissa: totalisoiva tieto ja eettisyyden haaste

Sanna Mustasaari – Marjo Ylhäinen

Tiivistelmä – Tutkimme artikkelissamme oikeuden ja talouden suhdetta uusliberaalin talouden hallinnan muotona laajan prekarisaatioteesin ja antroposeenille ominaisten tietämisen käytäntöjen valossa. Tarkastelemme feministisen tieteenteorian avulla oikeustieteen tietokäsitystä ja episteemisiä käytäntöjä ja pohdimme näistä lähtökohdista oikeustieteelliseen tutkimukseen liittyviä eettisiä ja positionaalisuutta koskevia kysymyksiä. Totalisoivan tiedon käsite liittyy tiedon ja tietämisen valtasuhteisiin, ja se on yhdistetty aiemmassa tutkimuksessa erityisesti eurosentriseen maskuliinisuuteen ja keskiluokkaisuuteen. Oikeuden totalisoiva tieto rakentuu episteemissä käytännöissä, jotka tuottavat subjektista irrallaan olevia objektiivisiksi oletettuja institutionalisoituvia kuvitelmiä ja käsitteellisiä muodostelmia, joiden ideaalina ominaisuutena on näennäinen objektiivisuus ja neutraalisuus. Tällainen tietokäsitys tekee vaikeaksi oikeustieteen, erityisesti lainopin, positionaalisuuden avaamisen ja ymmärtämisen merkitykselliseksi, tutkimusta koskevaksi valinnaksi. Tutkimuksen eettiset valinnat koskevat yhtä lailla koko oikeustieteen kenttää. Oikeudellisen ajattelun muutos on välttämätöntä kestävyyskriisin vuoksi, ja se edellyttää vallitsevan hallinnan muodon jatkuvaa kyseenalaistamista.

Asiasanat: antroposeeni, kestävyys, prekarisaatio, lainopin epistemologia, positionaalisuus



1. Johdanto

Uusliberaaliksi nimetyssä biopoliittisen hallinnan muodossa oikeus ja talous kietoutuvat yhteen monimutkaisissa suhdeverkostoissa, joissa ihmiset omaksuvat itsesuhteen taloudelliseen toimintaan orientoituvina vastuullisina yksilöinä.¹ Kuvaamme tätä yhteen kietoutumista, tai takkuuntumista, laajan prekarisaatioteesin käsitteellä,² joka yhdistyy antroposeeniin, eli historialliseen jatkumoon, jossa taloudellinen, sosiaalinen ja ekologinen kestävyyskriisi muodostuu.³ Kestävyyskriisin haasteista oikeudelle on kirjoitettu paljon jo aiemmin ja esimerkiksi *Mika Viljanen* on esittänyt, että antroposeenissa syntyviin haasteisiin vastaaaminen edellyttää myös yksityisoikeudellisen ajattelun perustan uudistamista.⁴ Jatkamme tätä keskustelua tarkastelemalla kysymystä feministisestä tieteenteoriasta käsin ja pohtimalla oikeuden tietoa totalisoivana tietona⁵, joka ylläpitää vallitsevaa talouden järjestystä. Oikeuden ja talouden suhde tässä artikkelissa hahmottuu siten asiantuntijatiedon rakenteen, tietokäsityksen ja hallinnan yhteen kietoutumisena.

1 Foucault 2004 ja 2008, Douzinas 2023, s. 27.

2 Jokinen – Venäläinen – Vähämäki 2015, Lorey 2015.

3 Steffen – Grinevald – Crutzen et al. 2011. Vuonna 2015 Yhdistyneiden kansakuntien (YK) jäsenmaat sopivat kestävän kehityksen toimintaohjelmasta (Agenda 2030) sekä kestävän kehityksen tavoitteista (Sustainable Development Goals, SDGs), jotka ohjaavat kestävän kehityksen edistämistä vuoteen 2030. Tavoitteita on yhteensä 17 ja alatavoitteita 169. Polykriisiin kytkeytyvä kestävyyshaaste kuitenkin noteerattiin jo 1980-luvulla. Tältä osin tavataan viitata v. 1987 Brundtland-komission raportissa asetettuun kestävyuden määrittelmään: “a strategy of social development that meets the needs of present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”. Brundtland Commission, 1987. UN Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.

4 Viljanen 2021.

5 Haraway 1988.

Tarkastelemme oikeustieteen tietokäsitystä ja oikeuden ja talouden suhdetta sekä oikeustieteen tuottamaa tietoa ja niihin liittyviä onto-epistemologisia käytäntöjä.⁶ Käytämme oikeustieteelliseen tutkimukseen liittyviä esimerkkejä sekä oikeustieteessä käytyjä tieteellisyttä koskevia kiistoja ymmärtääksemme paremmin oikeustieteellisen tutkimuksen paikantamista ja tiedon juurtumista sen käytäntöihin. Pyrimme purkamaan oikeustieteellistä tietoa koskevaa ymmärrystä ja pohtimaan oikeustieteelliseen tutkimukseen liittyviä eettisiä ja positionallisuutta koskevia kysymyksiä. Kysymme, millä tavoin oikeustieteellisen tiedon tuottaminen on yhtä hallinnan järjestyksen kanssa ja millaisia vaatimuksia tämä asettaa oikeustieteellisen tietämisen ja tutkimuksen eettisyydelle. Kysymys ei sinänsä ole uusi ja esimerkiksi feministinen oikeusfilosofia on kipuillut oikeustieteen objektiivisuutta ja universaaliutta painottavan itseymmärryksen kanssa.⁷ Sosiologi *Carol Smart* käsitteli klassikkotekstessään *Feminism and the Power of Law* oikeuden vastarintaa feministisen tiedon ja kritiikin haasteelle.⁸ Smartin mukaan oikeuden ja vallan suhteessa naisten kokemukset ja tieto määrittävät usein irrelevanteiksi, oikeuden maailman ulkopuoliksi. Kysymme artikkelissa, millainen oikeudellinen tieto tasa-arvosta on mahdollista maailmassa, jossa hyvinvointivaltion oikeus ei enää nojaa ajatukseen jatkuvasta kasvusta.

Artikkeli etenee siten, että luvussa kaksi tarkastelemme ”oikeuslasit päässä” antroposeenia ja laajaa prekarisaatioteesiä erityisesti *Isabell Loreyn* sekä *Eeva Jokisen*, *Juhana Venäläisen* ja *Jussi Vähämäen* esittämän pohjalta. Luvussa kolme tutkimme antroposeenia ja oikeuden tietoa *Donna Harawayn* kehittämien totalisoivan ja tilanteisen tiedon käsitteiden valossa ja esimerkkien kautta sekä tarkastelemme, millaisia totalisoivan tiedon piirteitä on oikeudellisissa tietämisen tavoissa. Luvussa neljä tutkimme oikeuden suhdetta valtaan ja konkretisoimme esittämäämme kysyen, millaisia eettisiä kysymyksiä oikeudellisen ajattelun positionaalisuuden mahdollisuudesta avautuu.

2. Antroposeeni ja laaja prekarisaatioteesi

2.1. Antroposeenin haaste

Antroposeenilla tarkoitetaan ajanjaksoa, joka alkoi teollisesta vallankumouksesta ja jolle on olennaista inhimillisen toiminnan ekspansiivinen vaikutus ekosfääriin.⁹ Esimerkiksi *Anna Grear* on viitannut antroposeenin käsitteellä luonnon vastuuttomaan hyödyntämiseen eurosentrisen petrokapitalismin ja teollisen konsumerismin nimissä.¹⁰ Antroposeeni on käsitteenä kiisteltä, ja termin mielekkyyttä on kotimaisessakin oikeuskirjallisuudessa kritisoitu.¹¹ Yhtäältä

6 Onto-epistemologialla tarkoitamme, ettei ontologisia ja epistemologisia kysymyksiä voi oikeastaan erottaa toisistaan. Haraway 1988, Barad 2007.

7 Leskinen 2022, s. 15-16, Niemi 2020, 2015, MacKinnon 1982, Lacey 1998.

8 Smart 1989.

9 Steffen et al 2011. Ballardini ja Così puolestaan nostavat immateriaalioikeuksien alalla keskusteluun ”heikon antroposeenin”, joka toimii vastapuolena oikeusjärjestelmää hallitsevalle ”vahvalle antroposeenille”, jolle on ominaista taloudellisen tehokkuuden korostaminen. ”Heikko antroposeeni” puolestaan merkitsisi etusijan antamista luonnon oikeuksille (rights of nature), jolloin luonnolla olisi välineellisen arvon sijasta itseisarvo. Ballardini – Così 2020.

10 Grear 2016.

11 Hollo (2020) suhtautuu ylipäättään kriittisesti antroposeenin käsitteeseen. Hollon mukaan on kiistanalaista pyrkiä osoittamaan ihmisen vaikutus aapalolla ulottuvan sen geologiaan saakka siinä määrin, että kyseessä olisi erityinen historiallinen ajanjakso. Hollo myös huomauttaa, ettei käsitteen käyttäjien keskuudessa vallitse myöskään yksimielisyyttä siitä, mille ajanjaksolle antroposeenin aikakausi sijoittuu.

antroposeenia on pidetty oivallisena käsitteenä kuvaamaan aikakautemme haasteita,¹² mutta toisaalta antroposeenin, ja vaihtoehdoksi ehdotetun kapitaloseenin käsitteitä on kritisoitu niiden tavasta kertoa kyynisesti väistämättä odottavasta tuhosta.¹³ Oma näkökulmamme kiinnittyy Grearin esiin tuomaan petrokapitalismin ja hyvinvointivaltion yhteyteen ja luonnon hyödyntämisen rajoihin, joka on havahduttanut moniulotteiseen kestävyyskriisiin. Olemme saavuttaneet vaiheen, jossa yhteiskunta ja sen instituutiot eivät voi jatkaa olemassaoloaan kuten aiemmin.

Antroposeenin taustasyyt ovat moninaiset, mutta keskeistä on fossiililla polttoaineilla tuotetun talouskasvun ja talousjärjestelmän vaikutus yhteiskuntaan ja planeettaan.¹⁴ Fossiililla polttoaineilla tuotettu talouskasvu on ollut myös hyvinvointivaltion tavoitteiden ja saavutusten edellytys,¹⁵ ja liberaali tasa-arvokin on nimenomaan kapitalistisen järjestyksen sisällä muotoutunutta tasa-arvoa.¹⁶ Artikkelissamme kytkemme antroposeenin tietämiseen ja tietoon siten, että antroposeeni edustaa oikeustieteellisen tietämisen ja tutkimuksen näyttämöä, jossa kaksi suurta, toisiinsa kytkeytyvää kertomusta yhdistyvät ja joihin oikeudellisen tietämisen tavat ja hierarkiat kytkeytyvät.¹⁷ Tällä näyttämöllä talouskasvusta voimansa saava mahdollisuuksien tasa-arvon kertomus on luvannut parempaa tulevaisuutta ja sosiaalisen nousun, herruuden, mahdollisuutta kaikille yhteiskunnan jäsenille sosioekonomisesta taustasta riippumatta. Lupaus on pitänyt sisällään tasa-arvoisen pääsyn sekä yhdenvertaiseen oikeussubjektiuteen että mahdollisuuden osallistua oikeudellisen tiedon tuottamiseen oikeuden kentän sisäisestä näkökulmasta.

Grearin ohella tarkastelumme linkittyy erityisesti Viljasen kriittiseen analyysiin yksityisoikeuden ja varallisuus oikeuden roolista antroposeenissa. Viljanen kysyy, ovatko varallisuus oikeusjuristit käymässä viivytystaistelua vanhan maailman puolesta ja saadaanko sillä aikaan muuta kuin vahinkoa.¹⁸ Hän hahmottelee riippuvuudelle, uusintamiselle ja rajallisuudelle perustuvaa vastuorientoitunutta varallisuus oikeutta vastauksena antroposeenille.¹⁹ Varallisuus oikeuden tehtäväksi asettaisi ””tserajoitusten, huolehtimisen ja uusintamisen” oikeutena oleminen. Se edellyttäisi luopumista oikeusjärjestyksen perustana olevasta, yksityisautonomialle perustuvasta vapauskäsitteestä ja tahdonvapaudesta, joiden tilalle olisi tuotava huolenpito ja uusintaminen. Viljanen näkee tämänkaltaisesta ajattelutavasta viitteitä yritys vastuuoikeudessa ja *Juha Karhun* esittämässä presumptiivisessa kontekstualismissa²⁰, joiden asettamat velvollisuudet ovat Viljasen mukaan muita kuin moderneja velvollisuuksia.²¹

Bruno Latourin ajatteluun viitaten Viljanen toteaa antroposeenin merkitsevän, ”että se länsimaisen politiikan ontologinen muodostelma, jossa olemme tottuneet elämään, on viimeistään nyt tullut tiensä päähän. Tuo muodostelma perustui ajatukselle siitä, että luonto ja kult-

12 Moore 2016, s. 2.

13 Haraway 2016, s. 59.

14 Steffen et al 2011.

15 Fic – Ghate 2005, s. 572, Quadagno 1987, s. 11.

16 Smart 1989, s. 140.

17 Antroposeenia on lähestytty tiedon ja käytäntöjen kautta myös aiemmassa tutkimuksessa. Esimerkiksi Alhojärvi (2017) on huomauttanut, että antroposeeniin saatetaan viitata kertomuksen kaltaisena totalisoivana käytäntönä, jonka varassa oikeanlainen tieto rakentuu.

18 Viljanen 2021, s. 505-506.

19 Viljanen 2021, s. 514.

20 Ks. tarkemmin Pöyhönen 2000, Karhu 2003.

21 Viljanen 2021, s. 521-522.

tuuri olivat toisistaan erillisiä ilmiöitä. Luonto oli luontoa, ihmisestä riippumatonta. . . . Emme voi enää ajatella, että olisi kulttuurista ja ihmisestä erillinen luonto, joka on olemassa meistä juurikaan välittämättä.”²² Luonnon ja kulttuurin takkuuntuminen, eli erottamaton yhteenkietoutuneisuus, ja hoivalle perustuva talous ovat nähdäksemme keskeisiä tekijöitä sopeutumisessa ekokatastrofin seurauksiin.

Suomessa ekokatastrofin merkitystä oikeudelliselle tiedolle on tarkasteltu etenkin ympäristöoikeudessa, ja se näkyy esimerkiksi ympäristöoikeuden alan muutoksessa. Perinteisen kiinteistöoikeuden ja sittemmin luonnonsuojeluoikeuden rinnalle ja niiden ohi ovat nousseet kestävyysoikeus²³, vesioikeus, ilmasto-oikeus²⁴, energiaoikeus ja biodiversiteettioikeus. Kestävyyden (sustainability) merkitystä oikeudelliselle tiedonintressille, tarvetta sen uudelleen suuntaamiselle sekä merkitystä oikeudelliselle tiedolle on tarkasteltu myös muilla oikeudenaloilla kuin ympäristöoikeudessa. *Rosa Ballardini, Janne Kaisto ja Jukka Similä* kiinnittävät huomiota kiertotalouden mahdollisuuksiin ja lähestyvät kriittisesti perinteistä tapaa ymmärtää ”omaisuuden” hallinta ensisijaisesti yhden omistajan näkökulmasta immateriaali- ja varallisuusoikeudessa. He peräänkuuluttavat tarvetta ajatella yksityisoikeutta uudelleen.²⁵

Antroposeeni toteuttaa kapitalistista ekspansivista logikkaa, jossa kaikesta ja kaikista tulee joko ulospäin laajenemisen materiaalisia tai sisäänpäin, olemassaoloon itseensä laajenevia tuotantotekijöitä. Kehityksen päätepiirteenä voi olla luonnon loppuminen, kyyninen tarina siitä, miten väijäämättömälle ei voida mitään, ja miten meidän on luovuttava kaikesta siitä, minkä hyvinvointivaltion oikeus teki mahdolliseksi. Kestävyyskriisiä, joka uhkaa tehdä jatkuvan talouskasvun mahdottomaksi näyttäytyy polykriisinä²⁶, voidaan kuvata myös *laajan prekarisaatioteesin* käsitteellä. Laajassa prekarisaatioteesissä elämän epävarmuuden kokemus ulottuu kaikille elämänalueille, työmarkkinoiden lisäksi esimerkiksi hyvinvointivaltion jälkeisen ajan hoiva- ja perhesuhteisiin.²⁷ Kuvaamme seuraavaksi laajan prekarisaatioteesin avulla yhteiskunnan uusliberaalia hallinnan muotoa ja pyrimme näin osoittamaan antroposeenin ja laajan prekarisaatioteesin yhteyden.

2.2. Laaja prekarisaatioteesi

Talouden ja oikeuden suhde muotoutuu monimutkaisissa suhdeverkostoissa, joissa ihmiset omaksuvat itsesuhteen taloudelliseen toimintaan orientoituvina vastuullisina yksilöinä. Nämä biopoliittiset sommitelmat ovat hallinnan välineitä, jotka omaksutaan ruumiissa ja ruumiillistuvassa kokemuksessa.²⁸ ”Talous” tai talouden järjestys on tässä mielessä sisäistettyä

22 Viljanen 2021, s. 505.

23 Tuula Linna (2018) rakentaa kestäväen kehityksen oikeudellisen ulottuvuuden taloudellisen kehityksen, sosiaalisen hyvinvoinnin ja ympäristönsuojelun yhdistämiselle. Tiina Paloniitty puolestaan määrittelee kestävyysoikeuden oikeudenalat läpäisevänä tutkimusasetelmiin ja tutkimuskysymyksiin vaikuttavana periaatteena ja ”katalyyttina” kestäväen yhteiskuntaan siirtymisessä. Samalla hän näkee kestävyysoikeuden vaikutuksen merkityksellisenä yhteiskunta- ja oikeusjärjestyksen säilymisen reunahetkenä. Paloniitty 2022 s. 184.

24 Sanna S. Lehtinen (2021) esittelee teoreettis-filosofisen lähestymistavan, joka nojaa lakimaiseman, spatiaalisen oikeudenmukaisuuden ja repeämän käsitteisiin, joiden avulla hän käsittelee ”ongelmia siinä tilallis-ajallisessa kaikkeuden tilassa, johon ja jossa ilmastokriisi vaikuttaa”.

25 Ballardini – Kaisto – Similä 2021. Taina Pihlajarinne (2021) puolestaan korostaa tarvetta integroida kestävyysajattelu immateriaalioikeuden osaksi ja esittää, että kulttuurin voi joko ymmärtää yhtenä ekologisen, sosiaalisen ja taloudellisen pilarin rinnalle nousevana kestävyysulottuvuutena tai kestävyystavoitteiden taustalla vaikuttavana perustavanlaatuisena tekijänä.

26 Tooze 2022.

27 Jokinen – Venäläinen – Vähämäki 2015, s. 24. Kriitikistä ks. Pyöriä – Ojala 2016.

28 Foucault 2004 ja 2008, Douzinas 2023, s. 27.

ymmärrystä siitä, miten kussakin talouden järjestyksessä tulee toimia ja millaista taloudellista toimijuutta on pyrittävä toteuttamaan. ”Oikeus” puolestaan tekee monimutkaisessa modernissa kapitalistisessa yhteiskunnassa taloudellisen toiminnan mahdolliseksi. Oikeus ei ole ai-noastaan taloudellisen tai poliittisen järjestelmän tuottama ylläpitämisen struktuuri²⁹ vaan se luo kapitalistisen talousjärjestyksen toiminnalle välttämättömiä instituutioita, käsitteitä ja oi-keuksia, ja on itsessään tuon järjestyksen edellytys.³⁰ Viljanen kuvaa instrumentaalista markki-navapautta ”neoliberaalin talousjärjestelmän elinehtona”, jossa markkinatoimijoiden oletetaan olevan järjestelmän edellyttämällä tavalla vapaita.³¹

Kapitalistisessa talousjärjestyksessä koettuja talouskasvun hidastumisia, taantumia, voidaan pitää joko kapitalismille ”luonnollisina” ilmiöinä tai niitä voidaan selittää nousukauden synnyttämällä huolettomuudella, joka johtaa liiallisten riskien ottamiseen ja sitä kautta epäonnis-tumisiin ja kriiseihin.³² Laajan prekarisaatioteesin ymmärryksessä keskeistä ei kuitenkaan ole talouskasvun taantuminen, vaan prekarisaation affektiiviset ulottuvuudet, jotka liittyvät muun muassa oikeudenmukaisuuteen, riskivarautumisen yksilöllistymiseen ja hallinnan mekanismien uudistumiseen.³³ Laajan prekarisaatioteesin ajattelemme kuvaavan hankalasti mitattavissa olevaa epävarmuuden hallinnan muuttuvaa järjestystä, josta esimerkiksi Isabell Lorey on kirjoittanut³⁴ ja jonka ylläpitämiseen oikeus osallistuu.

Isabell Loreyn käyttämä prekaariin liittyvä käsitteistö kiinnittyy ihmisyyteen väistämättä kuu-luvaan epävarmuuteen ja turvattomuuteen. Teoksessaan *State of Insecurity – Government of the Precarious* hän esittää, miten olemiseen liittyvää epävarmuutta pyritään ja on pyritty hallin-noimaan eri tavoin eri aikakausina ja millä tavalla epävarmuuden hallinta on yhteydessä talou-dellisen toiminnan järjestymisen tapaan.³⁵ Lorey ei käytä termiä laaja prekarisaatioteesi, mutta käsite sopii hänen ajatteluunsa. Siksi käytämme sitä kuvaamaan uusliberaalin ja jälkiteollisen talousjärjestelmän hallinnan muotoa. Oikeuden ja talouden takkuuntuviissa biopoliittisissa muodostelmissa talousjärjestyksen hallinnan tapa sisäistetään vapautena tehdä valintoja, joi-den avulla pyritään poistamaan elämän epävarmuutta. Samalla omaksutaan kunkin hallinnan-järjestyksen kannalta ideaalinen tapa olla taloudellisesti tuottava subjekti.³⁶

Loreyn mukaan kapitalistisen hallinnan fordistiselle muodolle oli keskeistä subjektin tasa-painottelu vapauden ja turvallisuuden välillä. Tätä valintaa hallinnoidaan, rajataan ja rajoitetaan ymmärryksellä siitä, mikä on normaali (maskuliinisen) elämän malli. Tästä mallista poikkeami-nen merkitsee marginaaliin asettumista. Normaalin ja kunnollisen elämän (mies)subjekti hal-litsee omaa epävarmuuttaan, itseään ja viettejään. Itsehallinnan tavoitteena on rakentaa omalla työllä ja sillä hankitulla omaisuudella turvattu elämä itselle ja omalle perheelle. Hyvinvointival-tio syntyy turvaamaan näitä normaalin edellytyksiä, työn tekemisen, elannon ansaitsemisen ja omaisuuden hankkimisen mahdollisuuksia. Subjekti asettuu erilaisiin elämänsä suhteisiin toteuttaen tätä normaalia taloudellisen toimijan ideaalia.³⁷

29 Ylhäinen 2015, s. 27-29.

30 Deakin – Gindis – Hodgson et al. 2017.

31 Viljanen, s. 508.

32 Gamble 2009, s. 36-38.

33 Jokinen – Venäläinen – Vähämäki 2015, s. 12.

34 Lorey 2015.

35 Ibid.

36 Douzinas 2023, s. 26.

37 Lorey 2015.

Uusliberaalin hallinnan muodossa subjekti joutuu tasapainoilemaan vapauden ja turvattuuden välillä. Ideaali subjekti sopeuttaa itsensä itsemuokkauksella tähän hallinnan järjestykseen. Elämän epävarmuuden hallinta on omalla vastuulla. On hallittava epävarmuutta olemalla jatkuvasti valmis uudistumaan ja muokkaamaan itseään. Uusliberaalille hallinnan järjestykselle on ominaista erilaisuus ja erottuminen, sillä vain sen avulla on mahdollista kilpailla vähäisistä resursseista.³⁸ On uudistuttava uudelleen kouluttautumalla, kilpailemalla ja sietämällä epävarmuutta. Tämä ”tohkeistuminen”³⁹ on uusliberaalille kapitalismille välttämätön kognitiivisen tuotannon tekijyyden ilmentymä. Se on innostuneisuutta, yhdessä innostumista, yhdessä kohkaamista, hypettämistä, itsensä kehittämistä ja kaikkeen pystymistä. Se on vapautumista, jonka uusliberaali talousrakenteen voi ottaa käyttöönsä.⁴⁰ Yhteiskunnan turvaverkko tuottaa ulkoista turvallisuutta ja käyttää siihen mahdollisimman vähän resursseja. Epävarmuutta hallitaan vieraisiin kohdistuvalla pelolla.⁴¹

Laajalle prekarisaatioteesille ominaista on myös yhteiskunnallisten instituutioiden huokoistuminen. Huokoistuneessa yhteiskunnassa erilaiset vanhasta poikkeavat tai kokonaan uudet ilmiöt valuvat perinteisten yhteiskunnallisten instituutioiden ohi tai läpi tarttumatta ja jäämättä kiinni rakenteisiin.⁴² Myös oikeus huokoistuu. Institutionalisoitunut oikeus huomaa ne asiat ja ilmiöt, jotka rakentuvat sille tutulla tavalla ja kytkeytyvät modernin oikeuden syvärakenteisiin⁴³, sedimentteihin, eli niihin ilmiöihin, jotka näyttäytyvät oikeudellisen ajattelun ja oikeuskulttuurin syvärakenteen kannalta relevanteilta. Oikeudelle on ominaista pyrkimys säilyttää ja ylläpitää olemassa olevaa järjestystä.⁴⁴ Säilyttämiseen osallistuu sekä liberaali ymmärrys hallinnan kohteesta oikeussubjektina (homo juridicus) että uusliberaali ymmärrys hallinnan kohteesta taloudellisena toimijana (homo oeconomicus).⁴⁵

Pyrkimys säilyttää olemassa olevaa oikeudellista tietämisen tapaa on hallintaa, jota voidaan totutusta poikkeavien ja uusien yhteiskunnallisesti merkittäviltä näyttävien ilmiöiden yhteydessä pyrkiä vahvistamaan erilaisilla symbolisilla lainsäädäntöön liittyvillä toimenpiteillä. Esimerkiksi työsuhteen muutoslain 1 luvun 1 §:n muutoksen taustalla oli joillain aloilla yleistynyt työntekijyyttä muistuttava itsensä työllistäminen, joka haastoi työoikeuden tavan jäsentää itsensä työsuhteen tunnusmerkkien kautta. Ratkaisu pyrittiin löytämään säätämällä lailla oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa vakiintuneesta tulkinnasta, jonka mukaan työsuhteen tunnusmerkkien täyttymistä arvioidaan viime kädessä kokonaisharkinnalla ottamalla huomioon työn tekemiseen liittyvät tosiasialliset olosuhteet.⁴⁶

Laajalle prekarisaatioteesille ja antroposeeninäyttämölle on yhteistä uusliberaalin talousjärjestyksen hallinnan tavat sekä tietoon liittyvä onto-epistemologinen epävarmuus. Talousjärjestys, jonka keskeinen tuotantotekijä on epävarmuus ja vaatimus subjektin jatkuvasta itsera-

38 Lorey 2015, s. 63-64.

39 Jokinen – Venäläinen – Vähämäki 2015, s. 12.

40 Jokinen 2015, s. 36.

41 Lorey 2015, s. 63-64. Epävarmuuden hallinnan tätä ulottuvuutta voidaan lähestyä myös turvallistamisen käsitteen kautta. Ks. esim. Kiikeri 2024.

42 Jokinen – Venäläinen – Vähämäki 2015, s. 11-12.

43 Tuori 2000, s. 202-206.

44 Murphy 1994, s. 73, Ylhäinen 2015, s. 27-29.

45 Foucault 2004 ja 2008, Douzinas 2023, s. 26.

46 Tiitinen – Kröger 2012, HE 215/2022 vp, s. 17. Näihin riippuvuussuhteisiin ei kuitenkaan lueta työtekeväen henkilön tosiasiallisesti heikkoa tai alistetta taloudellista asemaa, vaan arviointi tehdään työn tekemiseen liittyviä olosuhteita tulkitsamalla.

kennuksesta ja uudistumisesta, edellyttää subjektilta oman epävarmuutensa haltuun ottamista. Hallinta ei enää pääasiallisesti toteudu normaalista poikkeamisen sanktioimisena, vaan esimerkiksi monenlaiset perheet, seksuaalisuudet ja sukupuolisuuudet voivat olla hyväksytyjä ja tunnustettuja ja modernin oikeuden ihmisoikeusperustaisen yhdenvertaisuuden puitteissa suojaajia.⁴⁷ Tosiasiallisesti perheeseen liittyvä taloudellisen epävarmuuden riskin sietäminen kuuluu kuitenkin tässä hallinnan muodostelmassa yksilöille.

Perhe-elämän alueella yksilön itsehallinta muodostuu ymmärryksestä, että kaikki perheeseen liittyvät riskit ovat yksilön vastuulla. Tämä näkyy jatkuvana perhesuhteisiin ja hoivaan liittyvien riskien arviointina.⁴⁸ Kuten perhesosiologi *Anna-Majja Castrén* on todennut, ihmiset eivät perheen perustamista harkitessaan ensisijaisesti mieli kestävyysvajetta tai synnytystalkoita. Jos perheen perustamista ja lasten saamista halutaan tukea, olisi Castrénin mukaan vahvistettava luottamusta siihen, että yhteiskunta tarvittaessa tukee perhettä.⁴⁹ Myös eroperheessä hallinta keskittyy hyvän erovanhemmuuden kultivointiin yksilöissä, joiden vastuulla on toteuttaa neuvottelevan ja sopimuksellisen erovanhemmuuden ideaalia.⁵⁰ Samalla työhön ja hoivaan liittyvien vastuiden sukupuolittunut jako jää usein näkymättömäksi.⁵¹

Ymmärrys työstä rakentuu oikeudellisesti tavalla, joka jättää välttämättömän, ihmiskuntaa uusintavan ja sitä ylläpitävän hoivatyön työoikeudellisen ymmärryksen ulkoreunalle tai kokonaan ulkopuolelle.⁵² Ymmärrys perheestä puolestaan rakentuu yksityisen piiriin kuuluvalla valinnanvapaudelle, jossa hoivavastuu hahmottuu yksilön elämäntapaa koskevaksi valinnaksi. Juuri laaja prekarisaatioteesi, joka kuvaa tehotalouden läpituunkemaa ihmisenä olemista, tekee vastuullisuudelle, riippuvaisuudelle ja itserajoitukselle perustuvasta oikeudellisesta ajattelusta erityisen haastavaa, vaikka vastuunottamisen ja huolehtimisen oikeuden kehittäminen olisi juuri nyt elintärkeää. Tämä edellyttäisi luopumista kyynisestä luonnon lopun ajatuksesta⁵³ ja katseen siirtämistä kohti takkuuntunutta luontoelämää, jossa tasa-arvoisesta herruuden tavoittelusta siirrytään miettimään, millä tavalla tasa-arvoa tulevaisuudessa tuotetaan, ja millaista muutosta oikeudellisessa tiedossa se edellyttää.

3. Antroposeeni ja oikeuden tieto

3.1. Oikeus ja valta

”[O]ikeusjärjestys tarkoittaa oikeudelliseen muotoon puettujen yhteiskunnallisten valtasuhteiden kokonaisuutta.”⁵⁴

Oikeudellinen tieto ja sen tuottamiseen liittyvät episteemiset käytännöt ovat kytköksissä yhteiskunnallisen vallan kenttiin ja ylläpitävät ja uusintavat vallan järjestystä.⁵⁵ *Pierre Bourdieu*n

47 Tunnustussuhteiden näkökulmasta tätä on käsitelty Mustasaari 2017. Tunnustamisesta ja normaalin rajoista kamppaillaan ja esimerkiksi autoritäärisen politiikan vallitessa nämä kamppailut saattavat kiihtyä.

48 Castrén ym. 2019.

49 Anna-Majja Castrénin haastattelu Perheyhteiskunta-blogissa, Luotonen 2024.

50 Koulu 2014.

51 Mustasaari 2024, Heenan 2021, Lauri 2019.

52 Adams 2022, s. 168-172.

53 Puhetta antroposeenista on kritisoitu siitä, että se tuottaa länsimaiselle ajattelulle tyypillisellä tavalla yhden ainoan totalisoivan ja lohduttoman kertomuksen väijäämättömästä lopunajasta. Haraway 2016, s. 59-60.

54 Björne 1979, s. 2.

55 Bourdieu 1987.

mukaan oikeuden ja vallan kentän sidos ja oikeuden voima rakentuu oikeudellisen kielen erityisyyden varaan, sillä oikeuden sanoilla on erityinen todellisuutta tuottava voima, jonka oikeudelliset käytännöt ja instituutiot takaavat.⁵⁶ Oikeustiede tuottaa oikeuden kentälle välttämättömät käsitteet ja periaatteet, jotka takaavat oikeuden kentän neutraalin ja objektiivisen illuusion säilymisen. Oikeustieteen tehtävänä oikeuden kentän autonomisuuden illuusion ylläpitämisessä on kääntää sanat oikeudellisesti merkitykselliseksi käsitteiksi ja periaatteiksi, jotka osallistuvat vallan järjestyksen ylläpitämiseen.⁵⁷

Oikeudellisen tietämisen tapa on oikeudellista pääomaa, asiantuntijahabitukseen rakenteistunut maailmaan orientoitumisen ja maailman katsomisen tapa, jolle on ominaista tietty ymmärrys oikeudesta ja oikeudellisen tiedon epistemologiasta.⁵⁸ Habituksessa sisäistetään kentän säännöt, eli tieto siitä, miten kentän peliä pelataan: millaisia lausumia kentällä voi esittää, miten ne voi kiistää ja millä tavoin ne tulee perustella.⁵⁹ Sääntöjen hallitseminen on pääomaa, jonka avulla voi pitää hallussaan oikeuden kentän positiota ja osallistua oikeudellisen verkoston muodostamaan valtapeliin.⁶⁰ Oikeuden kentän position hallussa pitäminen edellyttää oikeanlaista positionaalisuutta, oikeanlaista juristina olemista ja oikeanlaisen tiedon omaamisen käytäntöjä, joita pontevasti puolustetaan. Oikeudella, ja erityisesti oikeudella symbolisena vallankäyttönä on modernissa yhteiskunnassa keskeinen rooli, joka liittyy habituksessa sisäistettyjen käyttäytymissääntöjen, esimerkiksi uskonnollisten usein kirjoittamattomien sääntöjen korvautumiseen oikeudellisilla säännöillä ja oikeusjärjestelmällä.⁶¹

Oikeudellisen tiedon ideaalina ominaisuutena on oikeudellisen tiedon näennäinen objektiivisuus ja neutraalisuus, ja tämän illuusion ylläpitäminen on oikeuden kentän hegemonian ja autonomian säilyttämisen edellytys.⁶² Vaatimus oikeustieteellisen tiedon neutraliteettiin perustuvasta objektiivisuudesta on samanaikaisesti sekä suvereenin (mieli)vallan rajoittamista koskeva vaatimus että totalisoivan tiedon ylläpitämisen käytäntö.

Oikeustieteen sisäisestä moni-ilmeisyydestä ja jatkuvasta keskustelusta⁶³ huolimatta oikeuden kentän toimijat pyrkivät pitämään yllä illuusiota kentän autonomiasta, ja siten ylläpitämään vallitsevaa hallinnan järjestystä.⁶⁴ Oikeustieteen suhde valtaan voidaan palauttaa ilmiöön, johon Tuori viittaa oikeustieteen kaksoiskansalaisuutena.⁶⁵ Oikeustiede, erityisesti lainoppi, on samanaikaisesti tieteellinen ja oikeudellinen (yhteiskunnallinen) käytäntö. Se tuottaa tietoa muihin oikeudellisiin käytäntöihin ja muokkaa omaa kohdettaan.

3.2. Totalisoiva ja tilanteinen tieto

Olemme edellä kuvanneet uusliberaalin hallinnan muutosta käyttämällä antroposeenin ja laajan prekarisaatioteesin käsitteitä ja kuvanneet oikeuden merkitystä hallinnan ylläpitämisessä.

⁵⁶ Bourdieu 1987.

⁵⁷ Bourdieu 1987.

⁵⁸ Ylhäinen 2015, s. 19-20.

⁵⁹ Bourdieu 1987, Bourdieu 1988.

⁶⁰ Bourdieu 1987, Ylhäinen 2010.

⁶¹ Ylhäinen 2015.

⁶² Ibid.

⁶³ Rautiainen et al. 2023, s. 110, Wilhelmsson 2020, s. 1172, Hirvonen 2020, s. 956.

⁶⁴ Bourdieu 1987, Ylhäinen 2010, s. 22-23.

⁶⁵ Tuori 2000, s. 161-163.

Uusliberaalin hallinnan muutoksessa on kyse työn ja pääoman välistä suhdetta laajemmasta, kaikkialle ulottuvasta elämän murroksesta, jossa talouden edellytyksistä tulee sisäistettyjä, jatkuvaa itsemuokkausta vaativia olemassaolon ehtoja, jotta kilpailussa menestyminen olisi mahdollista.⁶⁶ Uusliberaali hallinta tuottaa toisteista kertomusta epävarmuuden ja vapauden suhteesta, joka sisäistetään ideaaleina yksilön resilienssistä ja taloudellisesta, kilpailuun valmiista toimijuudesta.

Antroposeeni käsitteenä ja diskurssina jäsentää tiedon tilaa erityisellä tavalla, kuten esimerkiksi *Tuomo Alhojärvi* on kuvannut. Antroposeenissa tapahtuvalle tiedolle on ominaista, että tieto rakentuu suurten, hegemonisten kertomusten varassa.⁶⁷ Antroposeenikertomuksen hegemonisuus tuottaa epistemologisen rakenteen, jossa tietoihin orientoidutaan vaihtoehdoille sokealla ja totalisoivalla tavalla.⁶⁸

Totalisoivalla tiedolla tarkoitetaan tietoa, joka pyritään esittämään ainoana oikeana ja relevanttina tulkintana todellisuudesta. Donna Harawayn mukaan totalisoivan tiedon objektiivisuus perustuu havaitsevan subjektin ja katseen kohteena olevan objektin erottamiseen, eli tiedon ja tietämisen käytäntöjen etäännyttämiseen ruumiista ja kehollisista kokemuksista, esimerkiksi affekteista.⁶⁹ Totalisoivan tiedon käsite on osa biopoliittista hallintaa, tiedon ja tietämisen valtasuhteita ja oikeana pidetyn tiedon hallussapitoa. Totalisoiva tieto pyrkii piilottamaan subjektiivisuutensa häivyttämällä tiedontuottamiseen liittyvät intressit ja muut tiedontuottamiseen ja -tuottajan positioon liittyvät seikat. Aiemmassa tutkimuksessa totalisoivan tiedon käsite on yhdistetty erityisesti eurosentriseen maskuliinisuuteen ja keskiluokkaisuuteen.⁷⁰ Totalisoiva tieto on positionaalisuudesta vapaata, puhdasta, hierarkisesti ja positivistisesti järjestäytyntä, jopa arrogantia ymmärrystä objektiiviseksi määrittävästä tiedosta.

Tilanteinen tieto on puolestaan paikallista ja sensitiivistä, kehon katseessa rakentuvaa ja performatiivista tietoa.⁷¹ Tällainen tieto on monimutkaista, ristiriitaista ja rakenteistavaa, ja sen rationaalisuus on pysähtymätöntä kriittistä tulkintaa. Tilanteisen tiedon rationaalisuus ei rakennu hierarkkisesti, vaan yhdistämällä paikalliset, osittaiset tiedot ja epävarmat äänet yhteiseksi, kollektiiviseksi subjektipositioksi.⁷² Antroposeeninäyttämöllä positionaalisen, tilanteisen tiedon käsitteellistäminen lisää kriittistä ymmärrystä niistä episteemisistä käytännöistä, joissa tieto muotoutuu. Se avulla voidaan tunnistaa antroposeeninäyttämölle tyypillisen totalisoivan orientoitumisen tietoon, mikä synnyttää tarpeen tutkia arvoissa, kulttuurissa, historiassa ja teorianmuodostuksen kysymyksenasetteluissa näkyvää objektiivisuutta.⁷³

Tilanteisessa tiedossa ei ole siten kyse ainoastaan tutkimuksen tekijän position avoimesta aukikirjoittamisesta tai tutkimuksellisten valintojen selventämisestä. Tilanteisessa tiedossa ei myöskään ole kyse subjektiivisesta tiedosta, vaan prosessista, jossa positionaalisuus tunnustetaan ja tunnistetaan, ja jonka rationaalisuuden ja objektiivisuuden tuottaa vasta sen kollektiivinen yhteensovittaminen. Tilanteisen tiedon käsite on siksi hankala erityisesti lainopille, sillä se

66 Douzinas 2023, s. 27.

67 Grear 2020, Alhojärvi 2017, Castree 2015.

68 Grear 2020.

69 Haraway 1986.

70 Arvidsson 2023.

71 Haraway 1986.

72 Ibid.

73 Harding 2015.

haastaa käsityksen universaalista, kasvottomasta ja yhdenvertaisesta oikeudesta. Tilanteisessa tiedossa on kysymys lähtökohtien avaamisesta, ja sen merkitys on siinä, että se haastaa pohtimaan, miten ja millä tavoin oikeudellisen tiedon tuottamisen totalisoiva luonne olisi mahdollista tehdä näkyväksi. Olemme toisaalla pohtineet tilanteista tietoa episteemisen etuoikeuden⁷⁴ käsitteen avulla. Episteemisen etuoikeuden käsite keskittää tarkastelun pääsäännön sijasta reunoille, pääsäännön vahvistaviin poikkeuksiin ja tekee näin mahdolliseksi tunnistaa oikeudellisen tiedon marginalisoimat katseet.⁷⁵

4. Oikeudellisen tiedon totalisoivat tendenssit ja eettisyyden haaste

4.1. Oikeus totalisoivana tietona

Edellä esittämässämme viitekehyksessä oikeus totalisoivana tietona voidaan ymmärtää oikeudellisen kehikon vaihtoehdottomuutena. Tämä vaihtoehdottomuus voi näyttäytyä itsepuolustuksena, jossa oikeuden neutraali ja objektiivinen luonne asettuu intresseistä vapaaksi, puolustettavaksi ideaaliksi. Siinä missä humanistisissa ja sosiaalitieteissä on jo kauan painotettu, ettei tiedon tuottaminen ole eikä voi olla riippumatonta siitä, kuka tietoa tuottaa ja miten ja miksi sitä tuotetaan⁷⁶, ei oikeustieteellinen, erityisesti lainopillinen, tutkimus ole suhtautunut omaan tietoonsa samalla tavoin refleksiivisesti, vaan tätä koskevat kysymykset on ratkaistu tyhjentävästi jääviyssäännöksin. Kysymys positionaalisuudesta on jätetty oikeusrealisteille, ja lainoppi on paljolti vapauttanut itsensä positionaalisuuteen liittyvästä pohdinnasta.⁷⁷

Ollakseen totalisoivaa, eli voidakseen esiintyä ainoana oikeana tulkintana todellisuudesta, on tiedon kyettävä häivyttämään oma positionaalisuutensa. Myös oikeustieteessä käytyjä, toisinaan kiivaita kiistoja voidaan hahmottaa tästä näkökulmasta. Esimerkiksi *Santtu Raitasuo* vero-oikeuden käytäntöjä kritisoivan väitöstutkimuksen ja erityisesti sen Lakimies-lehdessä julkaistun vertaisarvioidun osatutkimuksen vastaanotto osoittaa, että oikeuden kentän neutraaliuden ja universaalien tiedon luonteen haastaminen saattaa johtaa vastareaktioon, jonka ytimessä on tulkintamme mukaan totalisoivan tiedon (itse)puolustus.⁷⁸

Raitasuo esittää väitöstutkimuksessaan, että vaikka lainopillinen verotutkimus nähdään usein teknisenä asiantuntijatyönä, joka lisää lainkäytön ennustettavuutta tai auttaa tuomareita löytämään perustellun tulkintavaihtoehdon kiperissä tulkintakysymyksissä, liittyy myös näennäisesti neutraaliin vero-oikeustieteeseen intressistiriitoja ja taloudellisen ja poliittisen vallan käyttöä.⁷⁹ Oikeus on Raitasuo mukaan varsinkin kiperien kysymysten osalta perustavanlaatuisesti indeterminantia, siis monitulkintaista ja arvosidonnaista, mutta

vallitsevan implisiittisen oletuksen mukaan kaikki lainopillisen verotutkimuksen tekijät lähestyvät oikeuslähteitä samasta näkökulmasta ja [kuin] heillä olisi

⁷⁴ Sweet 2020.

⁷⁵ Ylhäinen – Mustasaari 2025 (painossa).

⁷⁶ Venäläinen – Kinnunen 2021.

⁷⁷ Helin 2015, s. 801.

⁷⁸ Raitasuo 2018, 2019; Penttilä 2019, Juusela 2019, Äimä 2019.

⁷⁹ Raitasuo 2022.

jonkinlainen yhteinen tiedonintressi riippumatta siitä, minkälaisesta instituutionalisesta positioista tutkimusta tehdään. Näin ollen asianajotoimiston osakkaan näkökulma verotutkimukseen olisi samanlainen kuin verovirkamiehen tai hallinto-oikeuden tuomarin.⁸⁰

Raitasuo korostaakin lainopin positionaalisuuden huomioon ottavaa luentaa ja tulkitsijoiden intressiristiriidat, sidonnaisuudet ja aiemmat kannanotot huomioon ottavaa tutkimusetiikkaa.⁸¹ Tässä oikeudellisen tiedon totalisoiva tendenssi näyttäytyy melko selväpiirteisenä itsepuolustuksena, joka seuraa siitä, että oikeuden neutraalius ja objektiivisuus sekä tulkinta-yhteisön jäsenten intressittömyys asetetaan kyseenalaiseksi.

Vaihtoehdottomuus voi näyttäytyä itsepuolustuksen ohella myös muotolaatikon omaisena rakenteena, jonka aukkoihin kaikkien ilmiöiden on mahdollista, riippumatta siitä, onko laatikko niille ylipäänsä sopiva. Totalisoivasta tiedosta onkin kysymys myös silloin, kun oikeudellinen kehikko ei kykene käsittelemään ilmiöitä, jotka sen kentälle tulevat tai kun tietynlaiset haitat määritellään oikeudellisen tiedon kannalta irrelevanteiksi.⁸²

Esimerkiksi perheoikeus eroaa monissa kohdin yleisestä varallisuusoikeudesta esimerkiksi korostuneiden heikomman suojaan liittyvien näkökohtien ja taloudellisia seuraamuksia perhesuhteisiin liittyvän sääntelyn osalta.⁸³ Se perustuu kuitenkin käsitteellistyksille, joiden perusteella perhevarallisuusoikeus, hoivaan liittyvät kysymykset ja perhesuhteen muut seuraukset erotetaan toisistaan.⁸⁴ Perhesuhteiden oikeudellisessa sääntelyssä on melko olemattomasti otettu huomioon lähisuhdeväkivallan yleisyys, pitkäkestoisuus ja monimuotoisuus. Juuri tässä totalisoiva tieto ja sen erityinen episteeminen tietämättömyys tulee näkyviin. Vaikka uhrien kärsimät vahingot ja haitat olisivat seurausta väkivaltaisesta suhteesta, jää kärsitty haitta helposti näkymättömiin kaikilla perheen sääntelyn kentillä; suhteen seurauksia pidetään oikeudellisesti merkityksettöminä sekä varallisuusoikeudessa että lasten huoltajuudesta ja tapaamisesta päätettäessä.⁸⁵

Työoikeudellisille tiedon ja tietämisen käytännöille on puolestaan tyypillistä läheinen yhteys niihin reaalityodellisuuden kamppailuihin, joista se on syntynyt. Hyvinvointivaltiollinen kertomus rakentui työn ja työtä vailla olemisen riskin hallinnalle, jossa epävarmuudelta suojauduttiin osallistumalla talouskasvun tuottamiseen. Työoikeudella ja työperustaisella sosiaaliturvalla uusinnettiin kapitalistiselle tuotantomallille välttämätöntä työvoima ja esimerkiksi määräaikaisten työsuhteet asettuivat osaksi työvoiman joustavaa käyttämistä.⁸⁶ Myös suojeltavien riskien tunnistaminen on yhteydessä kulloinkin vallitsevaan talouden järjestykseen. Esimerkiksi fyysiselle terveydelle vaarallisiin työympäristön riskeihin, kuten työtapaturmiin ja niiden aiheuttaman työkyvyttömyyden seurauksiin puuttuminen, oli teollistuvan yhteiskunnan keskiössä, jolloin työtätekevän ruumiin suojele oli tuotannolle tärkeää. Sen rinnalle ovat nousseet psykiset ja psykososiaaliset työhön liittyvät riskit teetettävän työn ja sen järjestämistapojen muuttuessa. Keskeistä on työntekijän mielen ja sosiaalisuuden suojeleminen.

80 Raitasuo 2022, s. 85.

81 Samansuuntaisesti Helin 2015.

82 Smart 1989.

83 Kangas 2023, Helin 2004.

84 Heenan 2021, s. 388.

85 Mustasaari 2024, Heenan 2021, Hautanen 2010.

86 Henning 1984.

Työoikeus on yksityisoikeuden marginaalissa silloin, kun yksityisoikeus rakentuu pääoman haltijoiden intressien ylläpitämisen ja edistämisen pohjalta.⁸⁷ Siinä missä vapaus ja yksityisautonomia esiintyi yksityisoikeudellisten periaatteiden keskeisenä rakentavana periaatteena⁸⁸, työoikeudessa juuri työntekijän vapauden myyminen perusti oikeudenalan keskeiset käsitteet ja periaatteet. Näistä tärkeimmäksi muodostui ajatus vapautensa myyneen työntekijän alisteisesta asemasta ja työntekijän suojelusta työnantajan (mieli)vallalta. Suomen työoikeudessa alisteinen asema kiteytyy työsuhteen käsitteessä ja työntekijän suojelun periaatteessa. Totalisoivan työoikeudellisen tiedon voi havaita esimerkiksi siinä, miten erot ja erilaisuus työoikeudessa rakentuvat aina suhteessa ideaalityyppeihin. Muita työn tekemisen muotoja verrataan työsuhteeseen, johon liittyy sekä lainsäädännön että kollektiivisten sopimusten tarjoama turva. Puhe epätyypillisestä työstä kiinnittää katseen normaaliin työhön, joka on pysyvämpää, vakaata ja tuo parempaa turvaa. Ideaalityyppi suojattavasta työntekijästä peittää näkyvistään ne, jotka tästä ideaalista poikkeavat ja joille on vaikeaa tulla osallisiksi työntekijän suojelusta.⁸⁹

Simon Deakin suhtautuu kriittisesti mahdollisuuksiin etsiä ratkaisua antroposeeniin aiheuttamiin elämän elettävyyden haasteisiin sellaiselta oikeudenalalta, joka on ollut kapitalistisen tavaratutannonkin marginaalissa. Yritys yhteensovittaa yrityksen voitontavoittelu vähentämällä siihen käytettyjä inhimillisiä ja luonnonresursseja tuottaa epävakautta. Viljasen varallisuus-oikeuden analyysin tapaan Deakin näkee ainoaksi vaihtoehdoksi omaisuuden, vastuun ja pääoman oikeudellisten käsitteiden uudelleen ajattelun.⁹⁰ Oikeudelle tyypillinen totalisoiva tieto rakentuu episteemisissä käytännöissä, jotka tuottavat subjektista irrallaan olevia objektiivisiksi oletettuja institutionalisoituvia kuvitelmia ja käsitteellisiä muodostelmia oikeudesta. Tällainen tietokäsitys tekee vaikeaksi oikeustieteen positionaalisuuden avaamisen ja ymmärtämisen merkitykselliseksi, tutkimusta koskevaksi valinnaksi.

4.2. Eettisyyden haaste

Feministiteoreetikko ja fyysikko *Karen Barad* on tieteenfilosofian perusteita käsittelevässä teoksessaan *Meeting the Universe Halfway* (2007) eritellyt materiaalsen maailman ja diskurssien välistä suhdetta. Kvanttifysiikkaa ja fyysikko *Niels Bohr*in tieteenfilosofiaa esimerkkinään käyttäen Barad osoittaa, miten luonnontieteen kova ydinkin on sidottu havaitsijan, koasetelman ja havaittavan muodostamaan takkuuntuneisuuteen (entanglement) niin, ettei lopulta ole mahdollista erottaa ontologisia ja epistemologisia kysymyksiä toisistaan. Jokaisessa koasetelmassa ja käsitteessä on läsnä myös tutkimuseettinen valinta: tutkimalla jotakin ei vain nähdä jotakin todellisuudesta vaan muodostetaan tietynlaista havaittavaa todellisuutta. Jos (ja kun) sekä materiaallinen että diskursiivinen ”todellisuus” ovat epätarkkoja ja todellisuus muodostuu näiden takkuuntumisista, ei tutkija voi ohittaa tutkimuksen eettisyyttä koskevia kysymyksiä eikä niitä ole myöskään mahdollista ennalta järjestää esimerkiksi ohjeistuksin tai säännöin. Tämä pätee yhtä hyvin suhteessa tutkijan positionaalisuuteen, tutkimuskohteen valin-

87 Deakin 2023, s. 289.

88 Viljanen 2021.

89 Ylhäinen 2015.

90 Deakin 2023, s. 290-291.

taan kuin tutkimuksen mahdollisiin tuloksiin. Ennen kaikkea se pätee suhteessa siihen hallinnan rakenteeseen, jossa uutta tietoa tuotetaan.

Bourdieuin teoriaa yhteiskunnan muodostavista valtakentistä on pidetty ongelmallisena esimerkiksi siksi, ettei kentän positiosta käsin voi olla kentästä vapaata, sen tarkkailuun kykenevää näkökulmaa, vaan tarkkailijan rooli on varattu kentän toimintaa tutkivalle sosiologille. Siten myös oikeustieteen tutkijan olisi mahdotonta irrottautua kentän valtapelistä. Oikeustieteilijä ei siten pysty episteemiseen refleksiivisyyteen oman toimintansa tai kentän valtelin suhteen. Feministisestä tieteenteoriasta käsin on kuitenkin esitetty, että refleksiivisyys tulee mahdolliseksi, jos kentän toimintaa jäsenetään uudella tavalla. Sosiologi *Paige L. Sweet* ehdottaa, että kestäväällä tavalla refleksiivinen tutkimus on mahdollista antamalla kentän valtelin kannalta marginaalisille toimijoille episteeminen etuoikeus (epistemic privilege), josta käsin tuotettu tieto ei ole kentän valtakamppailun keskiössä. Refleksiivisyys edellyttää myös episteemisen etuoikeuden tuottaman tiedon yhdistämistä muuhun tutkimuskohdetta koskevaan tietoon sekä lopulta näiden tietojen integroimista osaksi bourdiuelaisittain ymmärrettyä suurempaa tietorakennetta, eli sitä valtakamppailun kenttää, josta erilaiset tiedot nousevat.⁹¹

Esimerkiksi perheoikeuden alueella tutkimuseettiset valinnat koskevat myös sitä, miten tutkimuksessa näkyvät niiden intressit, jotka ovat tavalla tai toisella epävarmassa asemassa suhteessa oikeuteen, esimerkiksi yllärajaisten perhesuhteiden, vähävaraisuuden, koetun väkivallan, perheenjäsenten erilaisten oleskelustatusten tai vähemmistöaseman vuoksi. Myös työoikeuden kentällä erilaiset epävarmuudet kasautuvat. Epävarmoin työmarkkina-asemiin ja turvatomimpiin työn teettämisen muotoihin joutuvat marjanpoimijat, ruokalähetit ja taiteellisen työn tekijät ovat usein vähävaraisia tai vähemmistöasemassa. On olennaista kysyä, mitä oikeus merkitsee näissä positioissa oleville ihmisille, onko oikeus heidän saavutettavissaan, miten he käyttävät oikeutta ja miksi, mitä haasteita he kohtaavat, kuinka he integroivat oikeuden osaksi arkeaan ja eettisiä kamppailuitaan ja mitä oikeus voi tarjota heille. Tällainen oikeuden toiminnan tutkiminen vaatii refleksiivisyyttä ja kutsuu, Sweetiä lainaten, pohtimaan ”keitä meidän pitäisi kuunnella ja miksi sekä kuinka sijoittaa eri toimijoiden ajatukset valtasuhteisiin” ja ohjaa ”lähestymään tutkimusta epistemologisella levottomuudella, koska olemme aina vaarassa toistaa ja uusintaa valtaa ja hegemonioita käsitteiden ja kategorioiden avulla”.⁹²

Perinteisen lainopin lisäksi myös vaihtoehtoisen lainopin, kriittisen oikeustutkimuksen tai monitieteisen oikeustutkimuksen on otettava vastuu oikeustieteellisen tutkimuksen eettisyydestä. Oikeustutkimuksen tekeminen perinteisistä poikkeavien metodein tai pyrkimys paljastaa oikeuden sisäinen ristiriitaisuus eivät pelasta eettiseltä pohdinnalta. Oikeustutkimuksessa on aina läsnä kysymys oikeuden ja vallan läheisestä suhteesta, eikä kysymystä oikeudellisen ajattelun roolista, tai käytettyjen, tutkittavien tai uusien käsitteiden ja periaatteiden merkitystä voi sivuuttaa. Niinpä oikeudellinen tutkimus esimerkiksi lapsen edusta tai työsuhteesta osallistuu aina myös oikeuden kentällä käytävään kamppailuun riippumatta siitä, mitä tutkimusmenetelmiä käytetään. Oikeustutkimuksella on aina potentiaalia ylläpitää totalisoivan tiedon kaanonian ja uusintaa sellaista hallinnan järjestystä, jonka puitteissa elämän eeltävyys vaarantuu. Siksi oikeustieteellisen tutkimuksen on oltava eettisesti hereillä, pohdittava omaa positionaalisuut-

⁹¹ Sweet 2020, s. 932.

⁹² Sweet 2020, s. 924.

taan ja suhdettaan oikeuden valtaan. Laajan prekarisaatioteesin kuvaama talouden ja epävarmuuden läpitunkema olemassaolo ja antroposeeni asettavat oikeuden tutkijalle erityisen haasteen, sillä eettisyys edellyttäisi kykyä vastustaa sitä hallinnan muotoa, joka yhä uudelleen asettaa meidät kilpailemaan keskenämme epävarmuuden keskellä yhä vähenevistä mahdollisuuksista.

5. Lopuksi

Luonnon, kulttuurin ja ihmisen takkuuntuminen asettaa erityisen haasteen oikeudelle elämän elettävyyttä turvaavana käytäntönä. Lehtisen mukaan ilmastokriisi edellyttää ympäristön nykyistä monipuolisempaa oikeudellista jäsentämistä, selittämistä ja ymmärtämistä itseisarvona.⁹³ Myös yksityisoikeudella on yhteys elämän elettävyyden edellytyksiin. Ballardini ja Cosi, Ballardini, Similä ja Kaisto sekä Viljanen peräänkuuluttavat yksityisoikeuden perusteiden uudelleen ajattelua.⁹⁴ Uudenlaisen vastuunottamisen ja huolehtimisen oikeuden keskiössä ei voi olla taloudellisen tehokkuuden maksimointi vaan elämän ylläpitäminen ja elettävyyden säilyttäminen.⁹⁵

Olemme tässä artikkelissa lähteneet liikkeelle sosiaalisesta, taloudellisesta ja ekologisesta kestävyyskriisistä, jota olemme nimittäneet antroposeeniksi tähän termiin liitetystä kriitikkistä huolimatta. Antroposeeni-termi painottaa kestävyyskriisin yhteyttä uusliberalistiseen talouteen erityisenä jälkiteollisen yhteiskunnan hallinnan muotona. Tätä hallinnan muotoa olemme puolestaan kuvanneet laajan prekarisaatioteesin käsitteen avulla. Laajassa prekarisaatiossa subjektin itesuhde rakentuu epävarmuuden haltuunottona tavalla, jossa subjektin vastuu rakentuu muista erottumiselle, muiden kanssa kilpailulle ja epävarmuuden sietämiselle.

Olemme käyttäneet antroposeeni-termiä myös kuvataksemme tiedon ja tietämisen luonnetta. Antroposeenissa tieto ja tietäminen on totalisoivaa, hierarkkista ja vaihtoehdotonta orientoitumista tietoon ja tietämiseen. Olemme osoittaneet, miten oikeuden kentällä totalisoivat tendenssit saavat aikaan tiedon rakentumisen objektiiviseksi ja neutraaliksi maailman haltuun ottamisen tavaksi, joka ylläpitää vallitsevaa talouden järjestystä ja jolle on luonteenomaista hallinnan säilyttämiseen osallistuminen.

Vuonna 1989 Smart korosti edelleen ajankohtaisessa teoksessaan, että oikeutta tulisi lähestyä tiedon ja määrittelyvallan käytäntönä pelkän lainsäädännön uudistamiseen tähtäävän politiikan sijaan.⁹⁶ Oikeudella on valtaa määrittellä, mitä tiedämme ja miten tulkitsemme tapahtumia. Juuri tähän valtaan feminismin tuli Smartin mukaan keskittyä sellaisen oikeuspolitiikan sijaan, jonka merkittävin ulottuvuus on oikeuden muodon legitimointi. Smart korosti feministisen tiedon ja epistemologian oikeudelle asettamaa haastetta kamppailussa, jossa kysymys on naisten kärsimien loukkausten tai haittojen määrittelemisestä oikeudellisesti relevanteiksi. Antroposeenin oikeudessa on kysymys juuri tästä: sellaisesta luontosuhteesta ja herruuden tavoittelusta luopumisesta, jolle merkittävä osa yksityisoikeudellisesta ajattelusta nojaa. Oikeustieteen on pohdittava omaa rooliaan ja suhtauduttava itseensä kriittisesti. Sen sijaan, että osal-

⁹³ Lehtinen 2021, s. 545.

⁹⁴ Ballardini – Kaisto – Similä 2021, Ballardini – Cosi 2020.

⁹⁵ Tuotantoon keskittyvän talouden tuottamien epätasa-arvoistavien erottelujen purkamiseksi on esitetty esimerkiksi siirtymistä hoivaan perustuvaan talouteen. Kinnunen 2022.

⁹⁶ Smart 1989.

listumme totalisoivan, vaihtoehdottoman ja talouden läpitunkeman hallinnan tuottamiseen, on meidän kyseenalaistettava, kysyttävä ja ajateltava uudelleen käsitteitä ja periaatteita, joita oikeuden kentän toimijoina käytämme.

Abstract in English

THE TOTALIZING KNOWLEDGE OF ECONOMY AND LAW

In our article, we examine the relationship between law and economy as a form of neoliberal governance, in light of the broad thesis of precarization and the knowledge practices characteristic to the Anthropocene. Using feminist theory, we explore the concept of knowledge and epistemic practices in legal studies and consider the ethical and positionality-related questions associated with legal research from these perspectives. The concept of totalizing knowledge concerns the power relations of knowledge and knowing, and in previous research, it has been particularly associated with Eurocentric masculinity and middle-classness. The totalizing knowledge of law is constructed through epistemic practices that produce institutionalized imaginaries and conceptual formations assumed to be objective and detached from the subject, who is assumed to hold the ideal characteristics of objectivity and neutrality. This conception of knowledge makes it difficult to open up and understand the positionality in legal scholarship, especially knowing subject, as a meaningful choice made in research. The ethical choices of research concern the entire field of legal studies equally. A change in legal thinking is necessary due to the sustainability crisis, and it requires the continuous questioning of the prevailing form of governance.

Keywords: antroposeeni, kestävyys, prekarisaatio, lainopin epistemologia, positionaalisuus

Lähteet

- Adams, Zoe, *The legal concept of work*. Oxford University Press 2022.
- Alhojärvi, Tuomo, Yllättymisiä: antroposkenen paranoia ja tiedon tilanteinen ongelma. *Tiede & Edistys* 1/2017, s. 36–56.
- Arvidsson, Matilda, On Gardens of the Anthropocene: Gendered Violence, Colonial Legal Encounters and Feminist Posthuman Kinship. *Journal of Human Rights and the Environment*. 2024 (painossa).
- Ballardini, Rose – Kaisto, Janne – Similä, Jukka, Developing novel property concepts in private law to foster the circular economy. *Journal of Cleaner Production* Vol. 279 2021, s. 1-10.
- Barad, Karen, *Meeting the universe halfway: Quantum physics and the entanglement of matter and meaning*. Duke University Press 2007.
- Bjørne, Lars, *Oikeusjärjestelmän kehityksestä*. Suomalainen lakimiesyhdistys 1979.
- Bourdieu, Pierre, The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field. *Hastings Law Journal* Vol. 38 1987, s. 814–853.
- Bourdieu, Pierre, *Homo Academicus*. Polity Press 1988.
- Bourdieu, Pierre – Passeron Jean-Claude, *Reproduction in Education, Society and Culture* (2nd ed.). SAGE Publications 1990.
- Castree, Noel, Changing the Anthro(p)scene: Geographers, global environmental change and the politics of knowledge. *Dialogues in Human Geography* 5(3) 2015, s. 301–316.
- Castrén, Anna-Maija – Forsberg, Hannele – Ritala-Koskinen, Aino, Harvinaisesta ja kielletystä tavanomaiseksi ja hyväksytyksi: muuttuva kulttuurinen ymmärrys av(t)ueroista suomalaisessa yhteiskunnassa. *Janus Sosiaalipoliittikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti* 27(4) 2019, s. 344–361. DOI: <https://doi.org/10.30668/janus.87977>
- Deakin, Simon, 'Labour Law and the 'Capitalocene': Law, Work and Nature in the Ecological Long Durée'. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 39, no. 3&4 (2023): s. 281–292.
- Deakin, Simon – Ginis, David – Hodgson, Geoffrey M. – Huan, Kainan: Legal institutionalism: Capitalism and the Constitutive role of the Law. *Journal of Comparative Economics* 45(2017), s. 188-200.

- Douzinas, Costas, *State of Exception*. Edward Elgar Publishing 2023.
- Foucault, Michel, *Society Must be Defended*. Teoksessa *Lectures at the College de France 1975–1976*, Mauro Bertani – Alessandro Fontana (toim.) Penguin 2004.
- Foucault, Michel, *The Birth of Biopolitics*. Teoksessa *Lectures at the College de France 1978–1979*, Arnold Davidson – Alessandro Fontana – Francois Ewald (toim.) Palgrave Macmillan 2008.
- Gamble, Andrew, *The Spectre at the Feast: Capitalist Crisis and the Politics of Recession*. Palgrave MacMillan 2009.
- Grear, Anna, *Legal Imaginaries and the Anthropocene: ‘Of’ and ‘for’*. *Law and Critique* 31(3) 2020, s. 351–366.
- Grear, Anna, *Deconstructing Anthropos: A Critical Legal Reflection on ‘Anthropocentric’ Law and Anthropocene ‘Humanity’*. *Law and Critique* 26(3) 2015, s. 225–250.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 1 luvun 1 §:n ja erityösopimuslain 13 luvun 15 §:n muuttamisesta. HE 215/2022 vp.
- Haraway, Donna, *Staying with the trouble: Anthropocene, Capitalocene, Chthulucene*, s. 34-76. Teoksessa Moore, J. W. (toim.) *Anthropocene or capitalocene? Nature, history, and the crisis of capitalism*. Pm Press 2016.
- Haraway, Donna, *Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective*. *Feminist Studies* 14(3) 1988, s. 575–599.
- Hautanen, Teija, *Väkivalta ja huoltoriidat*. Tampereen yliopisto 2010.
- Heenan, Anna (2021), *Neoliberalism, family law, and the devaluation of care*. *Journal of Law and Society* 48, s. 386–409.
- Helin, Markku, *Oikeustiede ja tutkimusetiikka*. *Lakimies* 6/2015, s. 787-810.
- Helin, Markku, *Perheoikeuden siveellinen luonne*. *Lakimies* 7–8/2004, s. 1244–1266.
- Henning, Ann, *Tidsbegränsad anställning. En studie av anställningsformsregleringen och dess funktioner*. Juristförlaget i Lund 1984.
- Hirvonen, Ari, *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Helsingin yliopisto 2011. <https://helda.helsinki.fi/items/9f946224-556d-4b2e-a071-d23a6cfa78b6> (viitattu 25.9.2024).
- Hollo, Erkki, *Antroposeeni ja kestävä kehitys. Lisämausteena viroseeni*. *Ympäristöjuriikka* 2/2020, s. 3–6.
- Juusela, Janne, Santtu Raitasuon artikkeli ei täytä oikeustieteellisen tutkimuksen vaatimuksia, *Lakimies* 7–8/2019, s. 1148–1150.
- Jokinen, Eeva, *Tohkeisuus*. Jyväskylän yliopisto 2015, s. 31-52.
- Jokinen, Eeva – Venäläinen, Juhana – Vähämäki, Jussi, *Johdatus prekaarien affektien tutkimukseen*. Teoksessa Jokinen Eeva – Venäläinen, Juhana (toim.), *Prekarisaatio ja affekti*. Jyväskylän yliopisto 2015, s. 7–30.
- Karhu, Juha, *Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi*. *Lakimies* 5/2003, s. 789-807.
- Kiikeri, Markku, ”Turvallistamisen” etiikka Suomen itärajapolitiikassa. *Perustuslakiblogi* 8.1.2024. <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2024/01/08/markku-kiikeri-turvallistamisen-etiikka-suomen-itarajapolitiikassa/>
- Kinnunen, Heini, *Erotteluja purkaen kohti hoivaavaa taloutta*. *Poliittinen talous* 10(2022):1, s. 161–169.
- Kinnunen, Taina – Venäläinen, Juhana, *Kulttuurintutkimus tietämisen tapana*. Tampere, Vastapaino 2022.
- Koulu, Sanna, *Lapsen huolto- ja tapaamissopimukset: Oikeuden rakenteet ja sopivat perheet*. Helsingin seudun kauppakamari. Lakimiesliiton kustannus 2014.
- Lacey, Nicola, *Unspeakable subjects: feminist essays in legal and social theory*. Hart Publishing 1998.
- Lauri, Marcus (2019), *Motivational Interviewing as Governmentality: Shaping Victims of Men’s Violence into Responsible Subjects?* *NORA – Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 27(2), s. 112-124.
- Lehtinen, Sanna S., *Repeämä lakimaisemassa: Ilmastokriisi tilallis-ajallisena kaikkeuden konfliktina*. *Oikeus* 2021 (50); 4: s. 527–549.
- Leskinen, Minni, *Seksuaalinen itsemääräämisoikeus: rikosoikeuden muutos ja feministisen oikeusfilosofian mahdollisuus*. Turun yliopisto 2022.
- Linna, Tuula, *Sustainability ja prosessit – kestävä siviiliprosessioikeutta?* *Lakimies* 6/2018, s. 651–676.

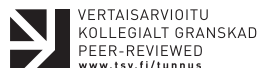
- Luotonen, Aino, Millaisista perheistä 2020-luvun nuoret aikuiset unelmoivat? Perheyhteiskunta-blogi 15.3.2024.
<https://www.perheyhteiskunta.fi/2024/03/15/millaisista-perheista-2020-luvun-nuoret-aikuiset-unelmoivat/>
- MacKinnon, C. A. (1982), *Feminism, Marxism, method, and the state: An agenda for theory*. *Signs*, 7(3), s. 515–544.
- Mustasaari, Sanna (2024), “We are here to put the past behind us”: Violence and welfare governmentality in Nordic family laws. *Journal of Social Welfare and Family Law* 46:2, s. 167–186.
- Mustasaari, Sanna, *Transnational families and belonging in law*. Helsingin yliopisto 2017.
- Murphy, Tim, *As if: Camera juridica*. Teoksessa Douzinas, Costas – Goodrich Peter – Hachamovitch, Yifat (toim.) *Politics, Postmodernity and Critical Legal Studies*. Routledge, s. 69–106.
- Niemi, Johanna, Onko ’oikeus ja sukupuoli’ oikeudenala? *Lakimies* 7-8/2015, s. 1022-1039.
- Niemi, Johanna, Oikeudellisen ajattelun muutos: onko tasa-arvo oikeudellistumassa? Teoksessa Kantola ym. (toim.): *Tasa-arvopolitiikan suunnanmuutoksia*. Gaudeamus 2020.
- Paloniitty, Tiina, Kestävyysoikeus: oikeudenala, temaattinen kokonaisuus vai jotain muuta? *Lakimies* 1/2022, s. 182–184.
- Penttilä, Seppo, Vastine Santtu Raitasuon esittämiin huomioihin. *Lakimies* 7–8/2019, s. 1187–1189.
- Pihlajarinne, Taina, Kohti kestävämpää immateriaalioikeutta? *Ympäristöjuriidikka* 3/2021, s. 23–37.
- Pyöriä, Pasi – Ojala, Satu, Prekaarin palkkatyön yleisyys: liioitellaanko työelämän epävarmuutta? *Sosiologia* 1/2016, s. 45–63.
- Pöyhönen, Juha, *Uusi varallisuus oikeus*. Lakimiesliiton kustannus 2000.
- Raitasu, Santtu, Oikeustiedettä vai asianajoa? Kriittisiä näkökulmia vero-oikeuden tutkimukseen. 2022.
- Raitasu, Santtu, Verosuunnittelun tiede? Tapaustutkimus akateemisen verotutkimuksen sidonnaisuuksista. *Lakimies* 6/2019, s. 695–726.
- Raitasu, Santtu, Ideologinen laintulkinta vero-oikeudessa. *Lakimies* 3–4/2018, s. 363–386.
- Rautiainen, Pauli – Kostiaainen, Aura – Kurki, Visa – Soininen, Niko – Määttä, Tapio, *Oikeus ja sen tutkiminen*. Vastapaino 2023.
- Similä, Jukka, Kestävyyssmurros ja oikeus. *Ympäristöjuriidikka* 4/2021, s. 6–24.
- Smart, Carol, *Feminism and the power of law*. Routledge 1989.
- Steffen, Will – Grinewald, Jacques – Crutzen, Paul – McNeill John, *The Anthropocene: conceptual and historical perspectives*. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*(2011) 369, s. 842-867.
- Sweet, Paige L., *Who Knows? Reflexivity in Feminist Standpoint Theory and Bourdieu*. *Gender & Society*, 34(6) 2020, s. 922-950.
- Tooze, Adam, *Welcome to the world of the polycrisis*. *Financial Times* 28.10.2022.
- Tuori, Kaarlo, *Kriittinen oikeuspositivismi*. Werner Söderström lakitieto 2000.
- Wilhelmsson, Thomas, *Siviilioikeuden hiipivä eurooppalaistuminen ja Suomen oikeuslähdeoppi*. *Lakimies* 7-8/2020, s. 1172–1196.
- Viljanen, Mika, *Antroposeenin varallisuus oikeus*. *Oikeus* 4/2021, s. 503–526.
- Ylhäinen, Marjo, *Työoikeus ja prekaari yhteiskunta*. *Forum Iuris* 2015.
- Ylhäinen, Marjo, ‘Pierre Bourdieu ja oikeuden valta’, teoksessa Toomas Kotkas – Susanna Lindroos-Hovinheimo (toim.) *Yhteiskuntateorioiden oikeus*. Tutkijaliiton Epistemes-sarja. 2010.
- Ylhäinen, Marjo – Mustasaari, Sanna, *Governing insecurity oin a Nordic welfare state during sustainability crisis: Rethinking epistemic standpoints of Finnish labour law and family law*. *Retfærd* 1/2025 (tulossa).
- Äimä, Kristiina, *Vastine Santtu Raitasuon artikkelista Verosuunnittelun tiede? Tapaustutkimus akateemisen verotutkimuksen sidonnaisuuksista (Lakimies 6/2019)*. *Lakimies* 7–8/2019, s. 1181–1184.

Taloudelliset voimavarat ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä

Susanna Rahkonen¹

Tiivistelmä – Käsitellen tässä artikkelissa sosiaalisiin oikeuksiin tehtäviä heikennyksiä, joita perustellaan valtiontalouden säästötavoitteella. Selvitän, miten perusoikeusuudistuksessa on linjattu sosiaalisista oikeuksista ja niiden kytkeytymisestä taloudellisiin voimavaroihin sekä miten tämä näkyy perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Katson asiaa erityisesti perustoimeentulon turvan näkökulmasta, josta säädetään perustuslain 19 §:n 2 momentissa. Tavoitteenani on tarkastella perustuslaissa turvattujen sosiaalisten oikeuksien sisältöä ja oikeudellisia rajoja. Kävin läpi perusoikeusuudistuksesta alkaen sellaiset perustuslakivaliokunnan lausunnot, joissa sosiaalisten oikeuksien heikennyksiä on tehty vetoamalla valtiontalouden säästötavoitteisiin, taloudellisiin voimavaroihin tai julkisen talouden tilaan. Pohdin erityisesti perusoikeuksiin liittyviä yleisiä oppeja ja miten ne ovat kehittyneet. Tässä nousevat esiin perusoikeuksien erilaiset oikeusvaikutukset sekä perusoikeuksien sallitut rajoitusedellytykset. Pyrin hahmottamaan, miten olemassa olevia oppeja on hyödynnetty. Arvioni mukaan perustuslakivaliokunta olisi voinut päätyä oikeudellisilla perusteilla myös toisenlaisiin johtopäätöksiin kuin mihin se päätyi. Valiokunta olisi voinut edellyttää arviointia esityksen vaikutuksista sekä ihmisoikeussopimustenmukaisuudesta edellytyksenä sille, että se olisi voinut arvioida esitysten perustuslainmukaisuuden. Valiokunnan argumentaatio oli paikoitellen kriittistä, mutta se esitti moitteet pehmeinä ei-ponsihuomautuksina. Oletus on, että valtioneuvoston tulisi ottaa nämä tulevassa lainvalmistelussa vakavasti.

Asiasanat: ihmisoikeudet, perusoikeudet, sosiaaliset oikeudet, heikennyskielto, säästöt



1. Johdanto

1.1. Taustaa

Perusoikeusuudistus hyväksyttiin 1.8.1995 voimaan tulleella lailla (17.7.1995/969). Perusoikeusuudistuksen voimaan tulon jälkeen säädettiin erilaisia säästölakeja, joissa kajottiin myös perustoimeentulon turvaan. Tuolloin tapana ei ollut, että esityksiä olisi perusteltu nimenomaisesti julkisen talouden heikolla tilalla. Esityksiä tehtiin 1990-luvun talouden laman jälkimainingeissa, joten on aika selvää, että julkisen talouden tila vaikutti muutosten taustalla. Toisaalta esitykset annettiin yleensä laajoina kokonaisuuksina, joten esityksiin saattoi sisältyä kompensoivia elementtejä.² Havaintojeni mukaan vasta viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana oikeuk-

1 Olen työskennellyt sosiaali- ja terveysministeriössä neuvottelevana virkamiehenä ja valmistellut eduskunnalle sosiaaliturvaan ja sosiaalihuoltoon liittyviä lakiesityksiä. Viimeisin esitys käsiteltiin eduskunnassa syksyllä 2023 ja esitystä käsiteltiin myös perustuslakivaliokunnassa (PeVL 11/2023 vp). Olen ollut mukana myös parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean työssä komitean ensimmäisen toimikauden aikana vuosina 2020–2023. Toimin kansanedustajana vuosina 1999–2007, jolloin olin lyhyen ajan perustuslakivaliokunnassa varajäsenenä. Vuoden 2024 alusta lukien olen ollut opintovapaalla.

2 Saari 2024, s. 44–45 ja 61. Suomalaisen sosiaali- ja terveyspolitiikan erityispiirre on ollut kaikkia hallituspuolueita tyydyttävien politiikkapakettien rakentaminen. Leikkaukset ja uudistukset ovat olleet osa suomalaista hyvinvointivaltiota 1990-luvun alusta eteenpäin. Kuitenkin isossa kuvassa sosiaalimenot ovat tasaisesti kasvaneet. Ks. Tuori – Kotkas 2023, s. 34–43 ja 74–87.

sien kaventamisen perusteena on käytetty nimenomaan julkisen talouden tilaa ja valtiontalouden säästötavoitteita.

Myös aivan viime aikoina perustuslakivaliokunta on saanut linjattavakseen joukon valtiontalouden säästöihin perustuvia esityksiä. Ensimmäiset *Petteri Orpon* hallitusohjelmaan perustuvat sosiaaliturvan muutosesitykset etenivät perustuslakivaliokuntaan syksyllä 2023. Hallitusohjelman sosiaaliturvaleikkauksia on luonnehdittu poikkeuksellisen suuriksi sekä volyymiltään että kattavuudeltaan.³ Hallitus on tavoitellut säästöillä alijäämäisen julkisen talouden tasapainottamista ja työllisyyden lisäämistä. Esitysten käsittelyn yhteydessä esitettiin kritiikkiä esitysten kohdentumisesta sekä lainvalmistelun edellyttämistä vaikutusarvioinneista.⁴

1.2. Tutkimusongelma ja metodi

Tavoitteenani on tarkastella perustuslaissa turvattujen sosiaalisten oikeuksien sisältöä ja oikeudellisia rajoja.⁵ Sosiaalisista oikeuksista säädetään perustuslain 19 §:ssä. Kohdistan tarkasteluni erityisesti perustoimeentulon turvaan, josta säädetään perustuslain 19 §:n 2 momentissa. Käsittelen myös sitä, mihin perustoimeentulon turvaa koskeva toimeksianto lainsäätäjää velvoittaa ja miten julkisen talouden tila vaikuttaa asiaan.

Selvitän asiaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Käyn läpi perusoikeusuudistuksesta alkaen sellaiset perustuslakivaliokunnan lausunnot, joissa sosiaalisten oikeuksien heikennyksiä on tehty vetoamalla valtiontalouden säästötavoitteisiin, taloudellisiin voimavaroihin tai julkisen talouden tilaan. Lisäksi käyn läpi perustuslakivaliokunnan kannat, joihin valiokunta viittaa perusteluissaan. Lopullinen huomioni kohdentuu perustoimeentulon turvaan, vaikka käyn läpi lausuntoja laajemmin. Olen kiinnostunut taloudellisiin perusteisiin argumentoiduista heikennyksistä, koska oletettavasti näissä tilanteissa kyseessä ei ole useamman perusoikeuden välinen kollisiotilanne. Jälkimmäinen on rajoitusedellytysten punninnalle tumpi ilmiö.⁶

Tarkasteluni on valtiosääntöoikeudellinen ja metodi lainopillinen.⁷ Katson aihepiiriä lainsäätäjän näkökulmasta. Pohdin erityisesti perusoikeuksiin liittyviä yleisiä oppeja ja miten ne ovat kehittyneet. Tässä nousevat esiin perusoikeuksien erilaiset oikeusvaikutukset sekä perusoikeuksien sallitut rajoitusedellytykset. Pyrin hahmottamaan, miten olemassa olevia oppeja on hyödynnetty. Kulloisetkin lainsäädäntöratkaisut ilmentävät oikeuden näkyvää pintatasoa. Kä-

Sosiaalipoliittisia ratkaisuja ohjasivat työmarkkinajärjestöjen keskitetyt ratkaisut hyvin pitkälle 1980-luvun lopulle ja senkin jälkeen. Vielä vuonna 2016 tehtiin kilpailukykysopimus.

3 THL, Työpäpaperi 45/2023. Työpäpaperin mukaan vastaavan tasoisia leikkauksia löytyy 1990-luvulta. Saari 2024, s. 21. Saaren mukaan hallituksen toimenpiteet sekä leikkaavat sosiaalimenojen reaalista kasvuja että uudistavat hyvinvointivaltion institutionaalisia rakenteita poikkeuksellisesti määrin varsin lyhyessä ajassa.

4 Valtioneuvoston oikeuskansleri antoi 29.1.2024 kanteluratkaisut, joissa se moiti esitysten lyhyttä kuulemisaikaa ja vaikutusten arvioinnin puutteellisuutta.

5 Käytän artikkelissa käsitettä sosiaaliset oikeudet tarkoittaen sosiaalisia perusoikeuksia. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet) on kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetty käsite. Käytän artikkelissa TSS-oikeuksien käsitettä, kun kyse on perusoikeusuudistuksesta ja yleisemmästä perusoikeuksia koskevasta asiayhteydestä.

6 Neuvonen – Rautiainen 2013, s. 1017. Suomalaisessa valtiosääntökeskustelussa perusoikeuksien välisiä keskinäisyyksiä on tarkasteltu tyypillisesti perusoikeuskollisio eli erisuuntaisten perusoikeuksien yhtentörmäyksen kautta. Kollisiotilanteessa jonkin perusoikeuden rajoitus perustellaan toisen perusoikeuden suojaamisella.

7 Aarnio 1997, s. 48–49. Ks. myös Alvesalo–Kuusi – Kumpula 2022, luvut 2.1–2.4. Lainopissa näkökulma on oikeuden sisäinen. Artikkelissani on kuitenkin yhtymäkohtia myös oikeushistorian ja oikeussosiologian tutkimukseen siltä osin kuin pyrin hahmottamaan, miten sääntely on syntynyt ja muotoutunut.

sitystä oikeusjärjestyksen sisällöstä ei voi kuitenkaan muodostaa ilman, että katsoo vähän syvemmälle.⁸ Haluan tutkia, miten hyvin perustuslakivaliokunnan lausunnot saavat justifikaationsa oikeusperiaatteista ja kaikkein perustavanlaatuisimmista periaatteista. Tästä syystä tarkastelen, miten perusoikeuksien rajoittamisedellytykset ja muut perusoikeuksien soveltamiseen liittyvät periaatteet näkyvät perustuslakivaliokunnan argumentaatioissa ja kuinka hyvin perustuslakivaliokunnan normitulkinta asettuu oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen.⁹

2. Sosiaalisten oikeuksien kehitys ja sisältö

2.1. Perusoikeusuudistus ja uudistettu perustuslaki

Vuoden 1995 perusoikeusuudistus oli pitkän valmistelun tulos. Vuosina 1989–1992 työskennelleen perusoikeuskomitean toimeksiantona oli sisällyttää ehdotukseen säännökset tärkeimmistä TSS-oikeuksista. Näitä oikeuksia koskevia säännöksiä muotoiltaessa komitean tuli ottaa huomioon tosiasialliset mahdollisuudet oikeuksien toteuttamiseen.¹⁰ Tämä oli tärkeää, koska uudistusta käsiteltiin taloudellisen laman oloissa. Hallituksen esityksessä perusoikeusuudistukseksi (HE 309/1993 vp) korostettiin, että ehdotuksissa oli kiinnitetty erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin toteuttaa säädetyt oikeudet ja samalla pyrittiin varmistamaan siitä, että ehdotetut säännökset olisivat noudatettavissa myös silloin, kun taloudelliset olosuhteet muuttuvat.¹¹ Perusoikeussäännösten sitovuudesta todettiin, että perusoikeussäännökset ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa. *”Ne eivät pelkästään rajoita eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä, vaan niistä voidaan johtaa myös lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita. Perusoikeussäännökset on otettava huomioon myös eduskunnan käyttäessä budjettivaltaa.”*¹²

TSS-oikeudet, niiden sitovuus ja taloudelliset voimavarat olivat keskustelun kohteena ennen uudistusta muun muassa perusoikeuskomiteassa.¹³ Valtiontalouden raamien huomioimista pidettiin tärkeänä uusista perusoikeuksista säädettäessä. Eduskuntavaiheessa osa asiantuntijoista epäili TSS-oikeuksien todellista tehoa positiivisoikeudellisina, tehokkaina oikeussääntöinä.¹⁴ Osa taas olisi nähnyt sääntelyn mielellään vieläkin vahvempana ja täsmällisempänä.¹⁵

8 Tuori 1997, s. 319–323. Yleiset opit kuuluvat syvemmälle oikeuskulttuurin tasolle ja vieläkin syvemmällä oikeuden syvärakenteessa lepäävät oikeustyypin fundamentaaliset normatiiviset periaatteet.

9 Aarnio 1997, s. 51–52. Oikeudellinen argumentaatio on oikeuslähteiden pohjalta tapahtuvaa auditorion vakuuttamista tulkin kinnan oikeellisuudesta. Ks. myös Tuori 1997, s. 325. Teoreettinen lainoppi pyrkii luomaan koherenssia pintatason ristiriitaiseen oikeudelliseen materiaaliin tulkitsemalla ratkaisuja oikeusperiaatteiden valossa sekä punnitsemalla periaatteiden ja vasta-periaatteiden keskinäistä painoarvoa.

10 Komiteanmietintö 1992:3, s. 2. Komitean lausuntovaiheen jälkeen oikeusministeriön perusoikeustyöryhmä 1992 väljensi TSS-oikeuksia koskevien säännösten velvoittavuutta ja tiivistä säännösten kirjoittamista. Oikeusministeriön julkaisuja 2/1993.

11 HE 309/1993 vp, s. 19. Ks. myös Tuori 2011, s. 712.

12 PeVM 25/1994 vp, s. 3. Ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 5–6. Osassa säännöksistä on kyse kvalifioidusta lakivaruuksista ja osassa perusoikeus kytketään tavallisella lailla tapahtuvaan sääntelyyn (lakiviittaukset). Oman ryhmänsä muodostavat lainsäätäjän turvaamisvelvollisuudet. Tällaiset säännökset ovat velvoittavuudeltaan astetta tiukempia kuin lakiviittaukset. Tässä viitataan sosiaalisiin oikeuksiin, tarkemmin sanottuna 15 a §:n 2 ja 3 momentteihin.

13 Komiteanmietintö 1992:3, s. 426, jossa eräviä mielipide esitti vähemmän sitovia TSS-oikeuksia ja niiden sitomista taloudellisiin voimavaroihin.

14 Saraviita 1994. Saraviita katsoi, että kulloinkin valtiontalouden tila asettaa kehyksen eikä hän uskonut, että TSS-oikeudet vaikuttaisivat budjettipäätöksiin toteutettavaan todelliseen resurssien jakoon tulonsiirtojen tai verotuksen kautta. Ks. myös Saraviita 2005, s. 25.

15 Jyränki 1994. Jyränki oli sitä mieltä, että sosiaalisista perusoikeuksista moni oli kirjoitettu niin, että niiden lainsäätäjälle antama perustuslaillinen toimeksianto jää melko yleisluontoiseksi ja rajoiltaan epämääräiseksi.

Perusoikeusuudistuksen hyväksymisen jälkeen käynnistetyssä perustuslakiuudistuksessa perusoikeussäännökset siirrettiin perustuslakiin sellaisenaan (731/1999).¹⁶ Perustuslain tulkinnan lähtökohtana on, että perustuslaki muodostaa kokonaisuuden. Valtiosäännön peruseriaatteet perustuslain 1 luvussa ilmaisevat perustuslainsäätäjän keskeisiä perusarvoja ja tavoitteita sekä toimivat tulkintaperiaatteina.¹⁷ Perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Tämä ilmaisee perusoikeuksien keskeistä asemaa Suomen valtiosäännössä. Ihmisarvon kunnioittamista voi pitää myös sivistyneen yhteiskunnan vähimmäismittarina.¹⁸ Perustuslain 22 §:ssä taas säädetään siitä, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Se velvoittaa huomioimaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sääntelyn, ja nostaa ne perustuslain tasolle.

Perustuslaissa säädetty oikeudenmukaisuuden edistäminen viittaa yhdenvertaisuuteen, mutta myös sosiaalisten oikeuksien tärkeyteen. Myös yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevilla säännöksillä turvataan paitsi perinteistä oikeudellista yhdenvertaisuutta, myös tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista yhteiskunnassa. Perustuslain voikin katsoa edistävän hyvinvointivaltioon liitettäviä arvoja.¹⁹ Näiden silmälasien läpi tapahtuu myös sosiaalisten oikeuksien tulkinna.

2.2. Sosiaaliset oikeudet perustuslaissa

Perusoikeusuudistuksessa oikeudesta sosiaaliturvaan säädettiin tuolloisen hallitusmuodon 15 a §:ssä, jonka sisältö siirrettiin sellaisenaan perustuslain 19 §:ksi. Pykälän 2 momentissa säädetään perustoimeentulon turvasta. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että hyvinvointiyhteiskuntaan kuuluu oikeus turvalliseen elämään riippumatta yksilön asemasta työelämässä, perhesuhteista ja sosiaalisesta asemasta tai muista vastaavista tekijöistä. Tämän periaatteen mukaisesti perustuslaissa lainsäätäjälle haluttiin asettaa velvoite taata perustoimeentulon turva tilanteissa, joissa yksilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloa.²⁰

Esityksen mukaan säännöksen tarkoittama perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon. Jälkimmäisessä on kyseessä viimesijainen turvan muoto.²¹ Hallituksen esityksessä todettiin, että 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista edellä tarkoitettuun tavoin suojattuun perustoimeentulon turvaan. Tässä siis tarkoitettiin, että turvan tasoa ei saisi heikentää olennaisesti. Toisaalta esityksessä todettiin, että säännös sisältää lainsäätäjään kohdistuvan toimintavelvoitteen. Lisäksi todettiin seuraavaa: ”[O]n luonnollista, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan

16 HE 1/1998. Laki tuli voimaan 1.3.2000.

17 Husa – Jyräki 2021, s. 113.

18 Arajärvi 2004, s. 307.

19 Valtiosääntöoikeuden yleisiin oppeihin kuuluviin peruseriaatteisiin luetaan tätä kuvaava liberaalin ja sosiaalisen periaate. Ks. Husa – Jyräki 2021, s. 119–120; HE 309/1993 vp, s. 42 ja Jyräki 2003, s. 30–34.

20 Momentin sanamuoto kuuluu: ”Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.” Esityksen mukaan säännöksessä käytetty ilmaisu *perustoimeentulon turva* poikkeaa tuolloisessa valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa (818/92) käytetystä toimeentulon lakisääntöisen perusturvan käsitteestä. Säännökseen liittyi lepäämäänjättämismahdollisuus tiettyjen etuuskien heikennyksiä vastaan. HE 309/1993 vp, s. 70.

21 PeVM 25/1994 vp, s. 10.

*taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu.*²² Perustuslakivaliokunta toisti myös kehittämiseen ja taloudellisiin voimavaroihin liittyvän kytkennän.²³

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.²⁴ Pykälän 4 momentissa puolestaan asetetaan julkisen vallan tehtäväksi edistää oikeutta asuntoon sekä asumisen omatoimisessa järjestämisessä tukeminen.

2.3. TSS-oikeudet ihmisoikeussopimuksissa

Suomen ratifioimissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa on myös Suomea sitovia määräyksiä. Näitä ovat muun muassa YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, jäljempänä TSS-sopimus (SopS 6/76) sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 43 ja 44/91 ja SopS 75–76/1998).²⁵ Liittyessään näihin sopimuksiin Suomi on sitoutunut sopimusten valvontamekanismeihin. Samalla Suomi on tullut hyväksyneeksi sen, että valvontaelinten ratkaisut on otettava painavia kannanottoina sopimuksen tulkinnasta huomioon.²⁶ TSS-oikeuksien toteutumista valvoo YK:n TSS-komitea ja Euroopan sosiaalista peruskirjaa Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea.

TSS-sopimuksessa sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan. TSS-sopimuksessa määrätään myös oikeuksien toteuttamisesta ja rajoittamisesta. Sopimusvaltiot sitoutuvat yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseen asteittain ”*täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan*”. Lisäksi sopimuksen oikeuksia saa rajoittaa vain lailla ja vain siinä laajuudessa kuin se on sopusoinnussa oikeuksien luonteen kanssa. Sopimus kannustaa sopimusvaltiota ylittämään sopimuksessa sovitun oikeuksien tason.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklassa on määräykset oikeudesta sosiaaliturvaan. Sopimus edellyttää, että valtiot luovat sosiaaliturvajärjestelmän ja pitävät sitä yllä tyydyttävällä tasolla. Lisäksi tulisi pyrkiä asteittain nostamaan sosiaaliturvajärjestelmän tasoa.²⁷ Sopimuksen 13 artiklassa on määräykset viimesijaisesta sosiaalivastuksesta. Suomessa tämän artiklan piiriin lukeutuu paitsi toimeentulotuki, myös työmarkkinatuki. Sopimukseen liittyy laaja valvontakerrosten ja kanteluiden kautta muotoutunut tulkintakäytäntö. Sopimus pitää sisällään myös selkeät tuelle määritellyt vähimmäistasot, joiden noudattamista valvotaan.²⁸

Muista sopimuksista esimerkiksi YK:n naisten oikeuksien sopimus²⁹ sekä YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus sisältävät myös TSS-oikeuksia koskevia määräyksiä.³⁰ Vapausoikeuspainotteiset sopimukset sisältävät myös määräyksiä, joilla on merkitystä sosiaalisten oikeuksien toteuttamisessa.³¹

22 HE 309/1993 vp, s. 71.

23 PeVM 25/1994 vp, s. 10.

24 HE 309/1993 vp, s. 71–72 ja PeVM 25/1994 vp, s. 13.

25 Euroopan neuvoston piirissä solmittu sosiaalinen peruskirja hyväksyttiin vuonna 1961 ja se tuli kansainvälisesti voimaan vuonna 1965. Suomi liittyi Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan vuonna 1991 ja se saatettiin voimaan lailla ja asetuksella. Uudistettu peruskirja allekirjoitettiin vuonna 1996 ja se tuli voimaan Suomessa elokuussa 2002.

26 Ojanen – Scheinin 2011, s. 178.

27 Mikkola 2023, s. 245.

28 Mikkola 2023, s. 244 ja 258.

29 SopS 68/1986. Sopimus on hyväksytty vuonna 1979 ja se on ensimmäinen vapaus- ja TSS-oikeuksia yhdistänyt sopimus.

30 SopS 59–60/1991 sekä SopS 27/2016. Lapsen oikeuksien sopimuksessa edellytetään, että sopimusvaltiot ryhtyvät oikeuksien toteuttamiseksi ”*mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojen mukaan*” (4 artikla).

31 Esimerkiksi YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eli KP-sopimus SopS 7–8/1976 sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus eli Euroopan ihmisoikeussopimus SopS 18–19/1990 ja SopS 85–86/1998. Ks. sopimusten merkityksestä Mikkola 2023, s. 290.

Ihmisoikeussopimukset velvoittavat sopimusvaltiota ja sen lainsäätäjää ryhtymään toimenpiteisiin sopimuksen mukaisten oikeuksien toteuttamiseksi. TSS-sopimusta ei luotu lukitsemaan vallitsevaa olotilaa, vaan välineeksi sosiaalisten uudistusten edistämiseen.³² Sopimuksen kehittämistä koskevilla ilmaisuilla tarkoitetaan, että oikeudet toteutetaan mahdollisimman pian voimavarojen salliessa ja että taloudellisten voimavarojen käytössä näiden oikeuksien toteutus laitetaan etusijalle.³³ Sopimukseen liittyy myös konkreettisia ohjeita taloudellisten voimavarojen suuntaamiseen.³⁴

TSS-komitea on määritellyt tulkintaperiaatteita tilanteisiin, joissa valtio on vedonnut heikennyksen perusteena resurssien vähenemiseen. Komitea huomioi valvontakäytännössään valtion yleisen kehitystason, heikennyksen laajuuden ja valtion taloudellisen tilanteen vakavuuden.³⁵ YK:n TSS-komitea on viimeisimmissä Suomea koskevilla loppupäätelmissään vuonna 2021 ottanut kantaa myös Suomessa toteutettuihin oikeuksia heikentäviin muutoksiin.³⁶

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealla on myös tulkintakäytäntöä oikeuksien rajoittamisesta. Komitean mukaan sellaisia rajoituksia ei tulisi tehdä, jotka tekevät sosiaalisen suojelun tavoitteen merkityksettömäksi. Rajoitusten tulisi olla myös oikeassa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin sekä käytettäviin keinoihin ja haitallisiin vaikutuksiin nähden. Rajoitustoimenpide ei saisi mennä pidemmälle kuin on välttämätöntä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Kaavailtujen rajoitusten vaikutukset tulisi analysoida kattavasti, kiinnittäen erityistä huomiota haavoittuvimmassa asemassa oleviin ryhmiin.³⁷ Komitea on arvioinut Suomen vähimmäis- ja perusturvaetuuksien riittävyyttä ja ministerikomitea on antanut kesäkuussa 2023 Suomelle suosituksen erinäisten etuuksien tason nostamisesta.³⁸

3. Yleistä opeista ja oikeusvaikutuksista

3.1. Sosiaalisten oikeuksien luokitteluja

Perusoikeuksien oikeusvaikutuksia ja luonnetta voidaan kuvata eri tavoin.³⁹ Pääosa sosiaalisista oikeuksista on kirjoitettu julkisen vallan turvaamis- tai edistämisvelvollisuuden muotoon. Positiiviset toimintavelvoitteet tarkoittavat sitä, että julkinen valta turvaa riittävän hyvin oikeuksien toteutumisen kaikille.⁴⁰ Kun vapausoikeudet takaavat puuttumattomuuden yksilön asemaan, sosiaalisissa oikeuksissa kyse on edun tai suorituksen lupaamisesta yksilöille. Silti sosiaalisia oikeuksia ei tule pitää muista perusoikeuksista erillisinä, periaatteiltaan toisenlaisina

32 Karapuu 1988, s. 27 ja 30–34.

33 Tuori – Kotkas 2016, s. 230.

34 Esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimukseen liittyy yleiskommentti julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi General Comment No. 19 (2016) CRC/C/GC/19.

35 Statement, 21.9.2007, E/C.12/2007/1, s. 3 ja General comment No. 19: The right to social security (art. 9), 4.2.2008, E/C.12/GC/19.

36 Concluding observations, 30.3.2021, E/C.12/FIN/CO/7. Säätötoimien yhteydessä on varmistettava, että leikkaukset ovat a) väliaikaisia ja koskevat ainoastaan kriisiaikaa, b) ne ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia ja että muiden toimintaperiaatteiden noudattaminen tai toimenpiteistä pidättäminen olisi haitallisempaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kannalta, c) leikkaukset eivät vaikuta suhteettomasti heikoimmassa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin, d) leikkauksiin liitetään muita toimia, kuten sosiaalisia tulonsiirtoja, joilla lievennetään kriisiaikoina syntyvää eriarvoisuutta ja että e) leikkauksissa säilytetään etuuden ydinosa, joka mahdollistaa edunsaajille riittävän elintason.

37 ECSR Digest 2022, s. 208–209.

38 ECSR, Complaint No. 172/2018 ja Recommendation CM/RecChS (2023)1, 14.6.2023.

39 Nämä kuuluvat perusoikeuksien yleisiin oppeihin ja niiden tarkoituksena on auttaa ymmärtämään oikeussääntöjen sisältöä. Tolonen 1988, s. 177 ja 187. Oikeusjärjestelmän yleiset opit on luokiteltu oikeussystemaattisiin ja oikeudenalakohdaisiin peruskäsitteisiin, juridisiin teorioihin sekä oikeudellisiin periaatteisiin.

40 Viljanen 2001, s. 14.

oikeuksina. Eroissa on kyse lähinnä oikeuksien kuvaamis- ja hahmottamistavasta.⁴¹ Sosiaaliset oikeudet ovat riippuvaisia taloudellisista voimavaroista enemmän kuin muut perusoikeudet, ja niihin liittyy velvoite aktiiviseen toimintaan.⁴²

Perustuslain 19 §:n eri momenttien oikeusvaikutukset ovat sitovuudeltaan eri asteisia.⁴³ Ensimmäisen momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on ehdoton. Se takaa oikeuden subjektiivisena oikeutena jokaiselle suoraan perustuslain nojalla ja kaikissa oloissa. Toinen momentti sisältää lainsäätäjälle toimeksiannon turvata perustoimeentulon turva tavallisella lailla subjektiivisena oikeutena. Oikeus on muotoiltu lainsäätäjän turvaamisvelvollisuudeksi. Siinä on kysymys lainsäätäjään kohdistuvasta perustuslaillisesta toimeksiannosta eli lainsäätäjän positiivisesta toimintavelvoitteesta.⁴⁴

Oikeuskirjallisuudessa TSS-oikeuksien oikeusvaikutuksia on koottu omaksi luokittelukseen.⁴⁵ Yksi keskeinen oikeusvaikutus on *toimeksiantovaikutus*. Tämän taustalla on perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tätä täydentävät 19 §:n eri momenteissa säädetyt lainsäätäjään kohdistuvat tarkemmat toimeksiannot. Toimeksiantovaikutusta ilmentää perustuslakivaliokunnan toteamus siitä, että perusoikeussäännökset ovat merkityksellisiä lainsäätäjän toiminnassa ja että säännöksistä voidaan johtaa erilaisia toimintavelvoitteita. Luokittelussa toimeksiantovaikutuksesta on johdettu sen kääntöpuoleksi kutsuttu *heikennyskieltovaikutus*. Toimeksiantovaikutuksen mukaista ei ole tehdä sellaisia muutoksia, jotka tekisivät säännöksen sisällön merkityksettömäksi. Lainsäätäjän toimintaa ohjaavat heikennyksiä tehtäessä myös perusoikeuksien rajoittamista koskevat periaatteet, joten täysin ehdoton kielto ei ole kyseessä. Kaikkiin perusoikeuksiin liittyy myös *ohjelmallinen vaikutus*, eli pyrkimys edistää ja kehittää lainsäädäntöä perusoikeuksia paremmin suojaavaan suuntaan.

Oikeusvaikutuksia voi tarkastella myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valossa seuraavan jaottelun pohjalta: velvollisuus *kunnioittaa (respect)*, velvollisuus *suojata (protect)* ja velvollisuus *toteuttaa (fulfil)*. Vapausoikeudet ja TSS-oikeudet ovat samanarvoisia, mutta tavat saada vaikutuksia aikaan vaihtelevat eri oikeuksien kohdalla. TSS-oikeuksien kohdalla toteuttamisen merkitys on keskeisimmässä asemassa.⁴⁶

3.2. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä

Perustuslakivaliokunta määritteli perusoikeusuudistuksen yhteydessä mietinnössään, millä periaatteilla perusoikeuksia voidaan rajoittaa.⁴⁷ Oikeusjärjestyksessämme perusoikeuksien

41 Hidén 1996, s. 761 ja Sakslin 1999, s. 224.

42 Hidén 1996, s. 768–769 ja Sakslin 1999, s. 232–234.

43 Ks. myös Neuvonen – Rautiainen 2015, s. 245. Kirjoittajien mukaan säännöstä on luonnehdittu subjektiivisen oikeuden ja ohjelmallisen oikeuden välimaastoon jääväksi perusoikeussäännökseksi. Se velvoittaa luomaan yksilöille subjektiivisia oikeuksia, mutta ei ole järjestelmäsiddonnainen. Perusoikeuksia konkretisoiva lainsäädäntö osallistuu perusoikeussäännösten sisällön määrittelyyn.

44 PeVM 25/1994 vp, s. 6.

45 Tuori – Kotkas 2023, s. 236 ja Tuori 2011, s. 716–726. Oikeusvaikutukset on koottu ihmisoikeussopimuksia hyödyntäen ja ne ovat tiivistetyt seuraavat: 1) subjektiivisen oikeuden perustava vaikutus, 2) kompetenssi- eli toimivaltavaikutus, 3) toimeksiantovaikutus, 4) heikennyskieltovaikutus, 5) syrjäyttävä eli abrogatiovaikutus, 6) tulkintavaikutus ja 7) ohjelmallinen vaikutus.

46 TSS-komitea, 4.2.2008, E/C.12/GC/19, kohdat 43–51. Nieminen 1999, s. 129–130 ja Nieminen 2015, s. 67–74. Uudemmissa ihmisoikeussopimuksissa korostetaan oikeuksien yhteisiä ja toisiaan täydentäviä piirteitä. Ks. Jyränki 2003, s. 480. Jyrängin mukaan oikeusvaikutusten lajit voidaan palauttaa pitkälti julkisyhteisön pidättäytymis- tai toimintavelvollisuuteen tai molempiin.

47 PeVM 25/1994 vp, s. 5.

rajoitusedellytykset on laadittu jäsentämään alun perin erityisesti vapausoikeuksiin kajoamista.⁴⁸ Perusoikeuksien rajoitusedellytystesti soveltuu kuitenkin myös julkisen vallan positiivisten toimintavelvoitteiden muotoon kirjattujen perusoikeuksien heikentämisen arviointiin.⁴⁹

Perusoikeuksien rajoittamisedellytysten mukaan rajoituksesta tulee säätää tavallisella lailla. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja niiden on oltava riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Rajoittamiseen vaaditaan myös hyväksyttävä peruste.⁵⁰ Rajoitusperusteen hyväksyttävyyсарviointi toimii eräänlaisena esivaiheena ennen varsinaista suhteellisuusperiaatteen mukaista arviointia.⁵¹ Hyväksyttävä peruste voi liittyä siihen, että rajoitus on perusteltu toisen perusoikeuden toteuttamisella. Hyväksyttävyyden voi liittyä myös perustuslain ulkopuolisiin syihin, kuten painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Painava yhteiskunnallinen tarve ei ole yksin riittävä edellytys perusoikeuden rajoittamiselle.⁵² Myöskään toisen perusoikeuden parantaminen ei sellaisenaan oikeuta rajoittamaan toista perusoikeutta. Muilta kuin perustuslain säännöksiin liittyviltä rajoitusperusteilta tulisi edellyttää erityistä painavuutta ja konkreettista liityntää kyseiseen sääntelyyn.

Perusoikeusrajoitusten tulee olla suhteellisuusvaatimusten mukaisia.⁵³ Rajoitusten on oltava välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi. Rajoitus on sallittu, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeutta vähemmän rajoittavilla keinoilla. Suhteellisuusperiaate merkitsee eri intressien välistä punnintaa. Punninnassa sillä on merkitystä, kuinka vahvaa tukea intressi saa perustuslaista ja valtiosääntöoikeudellisesta käytännöstä. Myös yhteensopivuus valtiosäännön perusteisiin kuten vaikkapa perustuslain 1 §:n 2 momenttiin ja perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen vaikuttavat arvioinnissa.⁵⁴

Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.⁵⁵ Ydinalueen koskemattomuusvaatimus oli perusoikeuskomitean mietinnössä muotoiltu niin, että rajoitus ei saa puuttua perusoikeuksien olennaiseen sisältöön.⁵⁶ Perusoikeutta ei saisi rajoittaa niin laajasti, että lopulta perusoikeuden sisältö tyhjenee vaikutuksiltaan merkityksettömäksi. Suhteellisuusvaatimus ja ydinalueen koskemattomuus toimivat täydentäen toisiaan.⁵⁷ Rajoitukset eivät saa olla myöskään ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Lisäksi on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.

3.3. Aktiivinen turvaaminen ja resurssit

Aktiivista turvaamista edellyttäviin sosiaalisiin perusoikeuksiin ei ole syntynyt erillistä rajoitusedellytysten tyyppistä oppiaan. Oikeuden luonteeseen liittyy, että perusoikeusnormista ei

48 Rautiainen 2013, s. 264.

49 Myös Veli-Pekka Viljanen on todennut, että perusoikeuksien toteutumistason heikentämisen arvioinnissa voidaan tukeutua perusoikeusrajoituksia koskeviin periaatteisiin soveltuvin osin. Viljanen 2011, s. 140–141.

50 Tässä tarkoitetaan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävää perustetta. Viljanen 2001, s. 126 ja 129–133.

51 Viljanen 2001, s. 134.

52 Viljanen 2001, s. 179.

53 PeVM 25/1994 vp, s. 5.

54 Viljanen 2001, s. 220.

55 PeVM 25/1994 vp, s. 5.

56 Komiteamietintö 1992:3, s. 378.

57 Ydinalueella oikeudet toimivat Robert Alexyn normiluokittelun mukaisina sääntönormeina, jotka sulkevat pois rajoitusmahdollisuuden. Ks. Alexy 1986, s. 267–272. Sääntönormeissa on kyse siitä, että ne täytetään tai jätetään täyttämättä. Periaatenormeissa on kyse optimointikäskystä, joka toteutetaan suhteessa mahdolliseen mahdollisimman suuressa määrin.

ole johdettavissa suoraan yksiselitteistä velvoitetta ryhtyä juuri tiettyntyyppiseen lainsäädäntö- tai talousarviopäätöksentekotoimeen.⁵⁸ Tästä syystä lainsäätäjälle annetun toimeksiannon rajat ovat häilyvät.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkinnassa ja niitä koskevassa oikeustieteellisessä keskustelussa on myös kiinnitetty huomiota sosiaalisten oikeuksien luonteeseen ja riippuvuuteen taloudellisista resursseista. TSS-oikeudet nähtiin sopimuksen alkuvaiheessa poliittisiksi tavoitteiksi, jotka on turvattava pidemmän ajan ohjelmilla.⁵⁹ Sitten on korostettu, kuinka TSS-oikeudet ovat oikeudellisesti sitovia oikeuksia siinä missä muutkin ihmisoikeudet. Silti oikeudelliset keinot TSS-oikeuksien edistämiseksi on tunnustettu rajallisiksi. Myös kysymys oikeuksien oikeudellisesta velvoittavuudesta sekä asteittain etenevästä toimeenpanosta on keskusteluttanut sopimusten voimassaolon ajan.⁶⁰

TSS-oikeuksien toteutuksessa huomio kiinnittyy etukäteiseen toimintaan ja siihen prosessiin, miten julkinen valta huolehtii oikeuksien toteutumisesta jo ennalta.⁶¹ TSS-sopimuksen tulkinnassa valtion vastuulla on osoittaa, että se kehittää TSS-oikeuksia ja osoittaa käytettävissä olevista resursseistaan riittävästi voimavaroja oikeuksien tehokkaaseen toteutukseen.

Sosiaalisten oikeuksien toteuttamisen ja taloudellisten voimavarojen välisestä suhteesta käytiin kansainvälistä keskustelua erityisen paljon 2010-luvulla finanssikriisin jälkeen.⁶² YK:n TSS-komitean puheenjohtaja korosti jäsenvaltioille osoittamassaan kirjessä vuonna 2012, kuinka vaikean talouskriisin aikana säästötoimien tulisi olla väliaikaisia, suhteellisia, välttämättömiä ja ei-syrjiviä sekä kuinka oikeuksien ydinsisältö on aina turvattava.⁶³

4. Taloudelliset voimavarat perustuslakivaliokunnan lausunnoissa

4.1. Yleistä valituista lausunnoista

Halusin selvittää, miten perustuslakivaliokunta on käsitellyt esityksiä, joissa sosiaalisia oikeuksia heikennetään julkisen talouden tilan takia säästöjen aikaansaamiseksi. Halusin saada selville, miten rajoitusedellytyksiä ja muita periaatteita käytetään valiokunnan argumentoinnissa. Kävin läpi perusoikeusuudistuksesta alkaen sellaiset perustuslakivaliokunnan lausunnot, joissa TSS-oikeuksien heikennyksien yhteydessä vedottiin valtiontalouden säästötavoitteisiin,

58 Rautiainen 2013, s. 264. Säännökset on kirjoitettu tavalla, jotka osoittavat pikemminkin tavoitetta kuin jotakin toimintatapaa.

59 O'Connell – Nolan – Harvey – Dutschke – Rooney 2015, s. 9 ja 64. YK:n ihmisoikeuksien julistuksessa vapausoikeudet ja TSS-oikeudet ovat rinnakkain, mutta sopimukset eriytyivät omiksi sopimuksikseen erilaisine mekanismeineen. Toisaalta *minimum core* eli oikeuden ydinsisältö on täytynyt turvata heti sopimuksen hyväksymisestä lukien.

60 De Schutter 2013, s. 8. Vuonna 1986 järjestettiin TSS-sopimuksen oikeudellisen merkityksen selkeyttämiseksi asiantuntijajakokous, jossa hyväksyttiin niin sanotut Limburgin periaatteet. TSS-komitea hyväksyi ne virallisesti 8.1.1987 dokumentissaan E/CN.4/1987/17. Oikeuksien toteuttaminen vaatii valtioilta lainsäädännöllisiä, hallinnollisia, budjettiin liittyviä sekä muita keinoja. Limburgin periaatteita täydennettiin vuonna 1997 Maastrichtin periaatteilla. Niissä hyväksyttiin jako velvollisuuteen kunnioittaa (respect), suojata (protect) ja toteuttaa (fulfil). TSS-komitea 2.10.2000, E/C.12/2000/13.

61 O'Connell – Nolan – Harvey – Dutschke – Rooney 2015, s. 19. Esimerkiksi talousarviot ja niiden ihmisoikeusvaikutusten analysointi sekä muunlainen ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta ovat tärkeässä asemassa.

62 Rautiainen 2015, s. 469. Toisaalta YK:n talous- ja sosiaalikomitea katsoi jo ennen vuoden 2008 globaalia talouskriisiä, että TSS-oikeuksien kannalta valtion olisi tärkeää harjoittaa sellaista talouspolitiikkaa, jonka avulla kerätään TSS-oikeuksien toteuttamisen vaatimat voimavarat.

63 TSS-komitea, puheenjohtajan kirje 16.5.2012.

taloudellisiin voimavaroihin tai julkisen talouden tilaan.⁶⁴ Tarkastelu ulottui 31 toukokuuta 2024 asti. Tällaisia lausuntoja kertyi yhteensä 19 kappaletta.⁶⁵

Lausunnot jakautuivat seuraavasti: vaalikausi 2011–2014, kolme lausuntoa; vaalikausi 2014–2019, kymmenen lausuntoa; vaalikausi 2019–2023, ei lausuntoja ja vaalikausi 2023 alkaen, kuusi lausuntoa. Lausunnoissa viitattiin pääasiassa perustuslain 19 §:n 2 momenttiin, mutta myös 19 §:n 3 ja 4 momentteihin. Vaikka mielenkiintoni on 19 §:n 2 momentissa, muihin momentteihin kohdistuvissa lausunnoissa käytettiin pitkälti samaa argumentaatiota. Kävin läpi myös lausunnot, joihin perustuslakivaliokunta näissä lausunnoissaan viittasi. Käsitelen lausunnot kahdessa osassa.⁶⁶

4.2. Vaalikausien 2011–2019 lausunnot

Suuressa osassa vaalikausien 2011–2019 esityksissä heikennys tapahtui kajoamalla tavalla tai toisella kyseessä olevan etuuden indeksikorotuksiin. Ensimmäisessä vuoden 2012 esityksessä lapsilisän indeksitarkistukset jäädytettiin vuosille 2013–2015 ja syntynyt indeksikehitys leikattiin pysyvästi. Esityksen tavoitteena oli aikaansaada valtiontalouden menosäästöjä. Perustuslakivaliokunnan tästä esityksestä antama lausunto muodosti pohjan tuleville menosäästöihin perustuville lausunnoille.⁶⁷ Perustuslakivaliokunta nojautui lausunnossaan 1990-luvulla antamiinsa kannanottoihin. Tällä välillä valiokunnan lausunnoissa ei ollut argumentoitu heikennyksistä julkisen talouden tilaan ja säästötavoitteeseen viitaten.

Lapsilisiä kiinnitty perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, mutta valiokunta hyödynsi 2 momenttiin liittyviä kannanottoja. Valiokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisia eivät olisi sellaiset muutokset, jotka merkitsisivät tuen olennaista heikennystä. Valiokunta viittasi perusoikeusuudistusta koskevaan hallituksen esitykseen sekä vuonna 1996 työttömyysturvan indeksijäädytyksestä antamaansa lausuntoon.⁶⁸ Hallituksen esityksen viitattu kohta koskee perustuslain 19 §:n 2 momenttia ja siinä todetaan: ”Ehdotetun säännöksen vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista edellä tarkoitettuihin suojattuun perustoimeen tulon turvaan. Toisaalta säännös sisältäisi lainsäätäjään kohdistuvan toimintavelvoitteen. Sitä on luonnollista, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu. Sosiaaliturvan kehittämistehtävän nimenomaista mainitsemista ei ole kuitenkaan pidetty välttämättömänä.”⁶⁹

Valiokunta toisti hallituksen esityksestä ja perusoikeusuudistuslausunnostaan tutun toteamuksen siitä, kuinka sosiaaliturvaa kehitetään ja suunnataan yhteiskunnan taloudellisten

64 Etsin perusoikeusuudistuksesta alkaen lausunnot, joissa käytettiin seuraavia ilmaisuja: *valtiontalouden säästötavoite, taloudelliset voimavarat tai kansantalouden ja/ tai julkisen talouden tila.*

65 Lausunnot olivat seuraavat: PeVL 25/2012 vp, PeVL 32/2014 vp, PeVL 44/2014 vp, PeVL 6/2015 vp, PeVL 10/2015 vp, PeVL 11/2015, PeVL 12/2015 vp, vp, PeVL 14/2015 vp, PeVL 19/2016 vp, PeVL 21/2016 vp, PeVL 47/2017 vp, PeVL 51/2017 vp, PeVL 40/2018 vp, PeVL 11/2023 vp, PeVL 14/2023 vp, PeVL 15/2023 vp, PeVL 16/2023 vp, PeVL 8/2024 vp ja 13/2024 vp.

66 Lausuntojen joukossa oli muutamia sivistyksellisiin oikeuksiin kohdistuvia lausuntoja. Keskityn selostuksessa vain sosiaalisiin oikeuksiin.

67 PeVL 25/2012 vp — HE 116/2012 vp.

68 PeVL 34/1996 vp.

69 HE 309/1993 vp, s. 71.

70 PeVM 25/1994 vp, s. 10/II.

voimavarojen mukaisesti.⁷⁰ Vuoden 1996 työttömyysturvaa koskevassa esityksessä oli kyse myös indeksikorotusten tekemättä jättämisestä. Tätä esitystä koskevasta lausunnosta valiokunta otti esiin seuraavan kohdan ”Niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuksista, on valiokunnan mielestä johdonmukaista, että etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila.”⁷¹ Samassa lausunnossa todettiin myös, että jälkeenjääneisyys elinkustannusten kehityksestä voi muodostua ongelmaksi, mutta sitä ei nostettu esiin.

Seuraavissa lausunnoissa valiokunta toisti ja kehitteli näitä kantoja. Vuoden 2014 lapsilisä-lausunnossa valiokunta nosti esiin esitysten yhteisvaikutukset hieman ongelmallisena asiana, mutta totesi: ”*Edellä todettuun arvioon vaikuttaa se, että Suomen talouden tila on olennaisesti heikentynyt.*” Lisäksi valiokunta totesi, että niin sanotut perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä ja että tähän tulisi kiinnittää huomiota valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa.

Tähän toteamukseen valiokunta kiinnitti huomiota myöhemminkin. Tämän kannanoton on katsottu tarkoittavan toimeksiantovaikutusta ja sitä, että sosiaaliset oikeudet edellyttävät julkisen vallan taloudellisia panostuksia. Tästä voi johtaa sen päätelmän, että perustuslailliset toimeksiannot ovat sen verran painavia, ettei turvan tasoa ole tarkoitettu heikennettävän, ainakaan kovin kevyin perustein.

Vuoden 2015 lapsilisäesityksessä poistettiin lapsilisien sitominen indeksiin. Perustuslakivaliokunta totesi muutosten olevan suhteellisen vähäisiä. Valiokunnan mukaan muutokset eivät kokonaisuutena arvioiden heikennä lapsiperheiden asemaa perustuslain kannalta ongelmallisella tavalla. Valiokunta huomautti, että arvioon on vaikuttanut se, että Suomen talouden tila on olennaisesti heikentynyt. Valiokunta olisi pitänyt suotavana, että toimet olisivat tilapäisiä, mutta ne olivat pysyviä.

Vuoden 2015 varhaiskasvatustaloudellisen lakiesityksessä rajattiin oikeutta varhaiskasvatukseen. Sääntely kiinnittyi perustuslain 19 §:n 3 momenttiin. Lausunnon mukaan etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila. Lisäksi valiokunta totesi, että ”*valiokunta on pitänyt valtiontalouden säästötavoitetta taloudellisen laskusubdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin esimerkiksi lapsilisien tasoon, kunhan sääntely ei kokonaisuutena arvioiden vaaranna perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta.*”⁷² Ilmaiset laskusubdanne ja kokonaisuutena arvioiden ei vaaranna olivat nyt lisäystä aiempiin lausuntoihin.

Vuonna 2016 perustuslakivaliokunta antoi lausunnon julkisen talouden suunnitelmasta, mitä valiokunta ei ollut aiemmin tehnyt.⁷³ Valiokunta kokosi lausuntoon aiempia kannanottojaan ja korosti talouspolitiikan ja perusoikeuksien välistä suhdetta sekä viittasi julkisen vallan velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lausunnon mukaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyi lukuisia toimenpiteitä, jotka voivat johtaa TSS-oikeuksien toteutumisessa jo saavutetun tason heikkenemiseen. Valiokunta nosti jälleen esiin, kuinka perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä lainsäätäjän toiminnassa, ne on otettava

71 PeVL.34/1996 vp, s. 3.

72 PeVL.12/2015 vp, s.3.

73 PeVL.19/2016 vp.

74 PeVL.21/2016 vp, s. 3.

huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä ja että tähän tulisi kiinnittää huomiota erityisesti valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja koskevasta esityksestä valiokunta otti vuonna 2016 esiin perusoikeuksien rajoitusedellytykset.⁷⁴ Heikennyksen keston rajaaminen rahoitusvaikeuksien keston ilmentää eräänlaista suhteellisuusperiaatteen mukaista tulkintalinjausta. Etuuksien tason suhde julkisen talouden tilaan oli kytketty lausunnossa myös toisiinsa, mutta tätä ei perusteltu tarkemmin.

Valiokunnan kriittisimmät lausunnot liittyivät kansaneläkeindeksiesityksiin perustuslain 19 §:n 2 momenttia koskien. Vuoden 2017 esityksessä ehdotettiin, että kansaneläkeindeksi jäädytetään vuoden 2017 tasolle. Perustuslakivaliokunta kritisoi, että tarve säästötoimille oli esitetty ylimalkaisesti. Esityksessä oli viitattu julkisen talouden suunnitelmaan ja käsillä olevaan taloudelliseen tilanteeseen. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että sääntelyn taustalla ”*voidaan arvioida olevan esimerkiksi julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018–2021 ilmeneviä, valtiontalouden pitkäaikaiseen kantokykyyn liittyviä tekijöitä.*” Valiokunta moitti, että esityksessä ei ollut tehty näistä perusteluista selkoa. Lisäksi valiokunta totesi, että asialla on erityistä merkitystä ”*taloudellisen tilanteen ollessa osin erilainen kuin se, jossa valiokunta on viime aikoina arvioinut erilaisia ns. säästölakeja.*”⁷⁵

Valiokunta otti tässä lausunnossaan ensimmäistä kertaa kantaa säästöjä koskeviin perusteluihin ja toi oma-aloitteisesti esiin talouden pitkäaikaisen kantokyvyn ongelmat eräänä mahdollisena ja hyväksyttävänä heikennysten perusteluna. Lisäksi valiokunta kiinnitti kriittistä huomiota esityksen tosiasiallisiin ja kumuloituviiin vaikutuksiin. Valiokunta päätyi toteamaan, että indeksin jäädytys ei kokonaisuutena arvioiden heikennä niin olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaista turvaa, että sääntely olisi perustuslain vastainen. Valiokunta olisi pitänyt suotavana määräaikaista toimia ja peräänkuuluttanut vaikutusten tarkkaa seurantaa. Perustuslakivaliokunta nosti tässä yhteydessä ensimmäisen kerran esiin Euroopan sosiaalisen peruskirjan. Valiokunta totesi: ”*Perustuslakivaliokunta subtautuu erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin ja katsoo, että valtioneuvoston olisi syytä ryhtyä pikaisesti tarvittaviin toimenpiteisiin niiden johdosta.*”⁷⁶

Seuraava kansaneläkeindeksin jäädytysesitys annettiin vuonna 2018. Valiokunta toisti pitkälti samat huomiot kuin edellisellä kerralla. Valiokunta muistutti molemmissa lausunnoissa, että perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta. Se piti huolestuttavana, että lainsäädäntö ohjaa etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi. Valiokunta toisti myös Euroopan sosiaalista peruskirjaa koskevan kantansa. Tässä lausunnossa valiokunta edellytti, että valtioneuvoston tulee aloittaa asiasta pikaisesti *perusteellinen tarkastelu*. Lakiesitys voitiin kriittisistä huomioista huolimatta käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

75 PeVL 47/2017 vp, s. 3.

76 PeVL 47/2017 vp, s. 5. Valiokunta viittaa Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvovan sosiaalisten oikeuksien komitean Suomea koskeviin ratkaisuihin. Hallituksen esityksessä on tuotu esiin vuonna 2016 annettu ratkaisu, jonka mukaan eräät Suomen perustuslaatuudet ovat riittämättömiä ja rikkovat siten peruskirjan 13 artiklaa. Omassa aineistossani tämä oli ensimmäinen ihmisoikeussopimuksen noudattamiseen liittyvä valiokunnan kannanotto.

77 PeVL 51/2017 vp, s. 3.

Perustuslain 19 §:n 4 momenttiin kiinnittyvä yleistä asumistukea koskeva lausunto vuodelta 2017 sijoittui kansaneläkeindeksiesitysten väliin. Tähän lausuntoon oli sisällytetty kattava yhteenvetomainen kooste aiemmista lausunnoista.⁷⁷

4.3. Vuonna 2023 alkaneen vaalikauden lausunnot

Vuonna 2023 alkaneen vaalikauden ensimmäiset tarkasteltavat esitykset annettiin syksyllä ja vuoden 2024 alkupuolella. Esitetyt toimenpiteet on määritelty hallitusohjelmassa ja niillä tähdätään säästöihin. Etuustasojen leikkauksia on perusteltu myös työllistymiskynnyksen alentamisella. Ensimmäisenä perustuslakivaliokunta käsitteli esityksen, jossa esitettiin muutosta toimeentulotukilain asumismenopykälään. Esityksessä puututtiin perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseen viimesijaiseen turvaan. Se jää siis lopulta tämän artikkelin tarkastelun ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta ei ottanut muutoinkaan lausunnossaan kantaa talouden tilaan tai työllisyyden edistämiseen, vaan lausunto pysyi esityksen yksityiskohdissa.⁷⁸

Seuraava lausunto koski yleisestä asumistuesta annettua lakia. Perustuslakivaliokunta viittasi hallituksen esityksen perusteluihin todeten, että Suomen julkisen talouden velkaa kerryttävä alijäämä on mittava ja julkisen talouden velkasuhteen vakauttaminen edellyttää nopeita ja merkittäviä toimenpiteitä. Valiokunta toisti aiemmat kannat valtiontalouden säästötavoitteista, mahdollisuudesta puuttua jossain määrin perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon sekä kuinka olennainen puuttuminen ei ole mahdollista.⁷⁹ Valiokunta totesi, että ehdotettuja muutoksia voidaan pitää merkittävänä, mutta ne eivät kuitenkaan muodostuneet valiokunnan mielestä olennaiseksi puuttumiseksi perustoimeentulon turvaan. Valiokunta nosti esiin yhteisvaikutusten arvioinnin puutteet ja kuinka samankaltaiset esitykset tulisi käsitellä yhdessä. Lisäksi ongelmana oli, että esityksessä ei ollut tehty asianmukaisesti selkoa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksesta ja sen kannanotoista. Esitystä ei katsottu perustuslain vastaiseksi.

Perustuslakivaliokunta sai tämän jälkeen käsiteltäväkseen indeksijäädytysesityksen, jossa indeksit esitettiin jäädytettäväksi vuosiksi 2024–2027. Muutos oli tarkoitettu pysyväksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa siteerattiin hallituksen esityksen taloudellista tilannetta kuvaavia perusteluita edellistä esitystä laajemmin.⁸⁰ Perustuslakivaliokunta viittasi jälleen aiempiin lausumiinsa, kuten sosiaaliturvan suuntaamista ja kehittämistä koskevaan kantaan sekä mahdollisuuteen huomioida julkisen talouden tila etuuskien tason mitoituksessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksen julkisen talouden tilanteeseen ja kehitysnäkymiin liittyvillä seikoilla voidaan sinänsä perustella indeksitarkistusten tekemättä jättämistä. Lisäksi valiokunta toi aiempiin esityksiin nähden uutena lisäyksenä esiin tavoitteen työllisyyden lisäämisestä. Valiokunnan mukaan lakiesityksellä voidaan katsoa olevan merkitystä perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisen työllisyyden edistämismääräyksen kannalta. Valiokunta otti hallituksen esityksessä esitetyt arviot työllisyyden vahvistumisesta sellaisenaan huomioon.⁸¹

⁷⁸ PeVL 11/2023 vp.

⁷⁹ PeVL 14/2023 vp, s. 3–4, kappaleet 11 ja 12.

⁸⁰ Valiokunnan lausunnon mukaan esityksen on arvioitu vahvistavan julkista taloutta 320 miljoonalla eurolla ja lisäksi indeksitarkistusten tekemättä jättämisen perustellaan vahvistavan työllisyyttä 22 700 työllisellä.

⁸¹ PeVL 15/2023 vp, s. 3.

⁸² PeVL 16/2023 vp, s. 4.

Valiokunta ei pitänyt ehdotetun indeksijäädytyksen pitkää ajallista kestoja aivan ongelmattomana eikä vaikutuksia vähäisinä. Toisaalta valiokunta totesi, että sen käytännössä kynnys indeksijäädytysten pitämiseksi sääntelyjärjestykseen vaikuttavana seikkana on ollut varsin korkea. Valiokunnan mukaan esitys ei heikentänyt niin olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa, että sääntely ei vastaisi momentin vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta otti esiin myös Euroopan sosiaalista peruskirjaa koskevan aiemman kantansa ja toisti suhtautuvansa erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston tulee pikaisesti aloittaa asiaa koskeva perusteellinen tarkastelu. Esityksen ei katsottu olevan perustuslain vastainen. Lausuntoon jätettiin kaksi eriävää mielipidettä.

Työttömyysturvalakia ja seitsemää muuta lakia koskevassa lausunnossa perustuslakivaliokunta toisti jälleen esityksen taloudellista tilannetta koskevia perusteluja ja toisti pitkälti edellisessä indeksilausunnossa lausumansa. Lapsikorotusten poiston osalta valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että hallituksen esityksessä oli tehty vain hyvin suppeasti selkoa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksesta ja valvontakannanotoista. Lisäksi valiokunta huomautti, ettei esityksessä ollut tuotu esiin lapsikorotusten poiston osalta muita toteuttamisvaihtoehtoja. Valiokunta muistutti, ettei valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia voida sivuuttaa tai korvata viittaamalla hallitusohjelmaan tai valtion talousarvioon.⁸² Valiokunta nosti tässäkin yhteydessä esiin yhteisvaikutusten arvioinnin puutteet ja kuinka samankaltaiset esitykset tulisi käsitellä yhdessä. Lisäksi valiokunta toisti Euroopan sosiaalista peruskirjaa koskevan kantansa, mutta esityksen ei katsottu olevan perustuslain vastainen. Myös tähän lausuntoon jätettiin kaksi eriävää mielipidettä.

Vuoden 2024 alussa perustuslakivaliokunta käsitteli vielä kaksi esitystä. Nämä koskivat työttömyysturvalakia ja ansiopäivärahan porrastamista sekä aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista. Työttömyysturvalakia koskevassa esityksessä oli kyse työttömyysetuusmenojen vähentämisestä. Lausunnossa valiokunta kuvasi hallituksen esityksen tavoitteeksi työllisyyden lisäämisen parantamalla työllistymiseen liittyviä kannustimia. Esitystä arvioitiin työllistymisen edistämisen kannalta eikä siinä tästä syystä ollut aiemmista lausunnoista tuttuja taloudellisiin voimavaroihin liittyviä kannanottoja.⁸³ Aikuiskoulutustukiesityksessä tavoitteena oli julkisten menojen vähentäminen ja työllisyyden lisääminen. Sääntely oli merkityksellistä perustuslain 16 §:n 2 momentin kannalta eikä siksi lopulta osu artikkelini rajaukseen. Perustuslakivaliokunta toisti tässäkin lausunnossa aiempia kantoja rahamääräisten etuuskien tason mitoitukselta huomioiden kansantalouden ja julkisen talouden tila.⁸⁴

83 PeVL 8/2024 vp, s. 2.

84 PeVL 13/2024 vp, s. 3.

4.4. Lausuntojen yhteenvetoa

Tarkastelussani osoittautui, että perustuslakivaliokunnan lausunnot olivat korostetun ta-pauskohtaisia.⁸⁵ Perusoikeuksien yleisiin oppeihin ei viitattu niiden terminologiaa käyttäen. Toisaalta toimeksianto- ja heikennyskieltovaikutukseen liittyviä perusoikeusuudistuksen esi-töiden lauseita toistettiin taajaan.

Valiokunta piti joitakin muutoksia merkittävinä, mutta ei silti katsonut niitä olennaiseksi puuttumiseksi perustoimeentulon turvaan. Asiantuntijalausunnoissa puolestaan esitettiin aiempaan tulkintakäytäntöön perustuvaa varsin laajaakin argumentointia.⁸⁶ Moni asiantuntija katsoi, että esitykset olisi tullut käsitellä kokonaisuutena ja vaikutukset arvioida perusteellisem-min.⁸⁷ Käsitellyt heikennysesitykset eivät olleet perustuslakivaliokunnan mielestä ristiriidassa perustuslain kanssa.⁸⁸ Toisaalta perustuslakivaliokunta nosti esiin esityksiin liittyviä ongelmia ja esitti erilaisia moitteita lausuntojen perusteluosioissa. Mitä tästä pitäisi ajatella?

5. Johtopäätöksiä

5.1. Arviointia rajoitusedellytysten perusteella

Jos perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä noudatettaisiin tarkasti, arviointi etenisi seuraavaa polkua. Ensin rajoittamiseen vaaditaan *hyväksyttävä peruste*. Hyväksyttävänä perusteena voi olla toisen perusoikeuden toteuttaminen. Toisaalta peruste voi olla perustuslain ulkopuolinen syy, kuten painava yhteiskunnallinen tarve. Tällaiselta perusteelta edellytetään kuitenkin erityistä painavuutta ja liityntää konkreettiseen sääntelyyn.

Näissä lakihankkeissa ensisijaisena perusteena on julkisen talouden heikentynyt tila ja pitkä-aikainen epätasapaino. Syyn voinee luokitella painavaksi yhteiskunnalliseksi tarpeeksi. Talou-dellisilla resurssilla on olemassa myös liityntä sosiaalisen oikeuden toteutumiseen. Tämän syyn hyväksyttävyyttä tulisi ensin arvioida. Taloudellisen tilanteen vakavuutta ei ole näissä esi-tyksissä lähdetty erikseen kyseenalaistamaan, vaan peruste on katsottu lähes kaikissa tapauksis-sa riittävän painavaksi hallituksen esittämin perusteluihin. Kuitenkin tämäkin peruste edellyttää, että sen riittävä painavuus erikseen osoitetaan.

Kun taloudellinen tilanne on katsottu hyväksyttäväksi syyksi, sen jälkeen tulee arvioitavak-si, onko kaavailtu perusoikeusrajoitus *subteellisuusvaatimuksen mukainen*. Rajoitusten tulisi olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi, mikä tarkoittaa, että tavoite ei ole saavutettavissa

85 Huhtanen 2013, s. 190. Raija Huhtanen on tehnyt samansuuntaisen havainnon aiemmin. Hän tarkasteli heikennyksiä koske-via lausuntoja perusoikeusuudistuksesta vuoden 2012 loppuun asti. Valiokunnan käytännöstä ei ollut Huhtasen mukaan helppo päätellä sitä, miten heikennysten suhdetta perustuslain 19 §:ään tulee arvioida.

86 Tuori 2023, Ojanen 2023, Huhtanen 2023.

87 Ojanen 2023 s. 2. Hän totesi mm. seuraavaa: ”[E]sityksissä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kannalta viime kädessä kes-keisessä asemassa ovat eri esitysten kumulatiiviset kokonaisvaikutukset perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattu-hin sosiaalisiin oikeuksiin: vaikkei yhdessä esityksessä ehdotettujen heikennysten vaikutukset olisivatkin vielä subteellisen vähäisiä, eri etuuksien ja siten perustuslain 19 §:ssä turvattujen perusoikeuksien tasoon samanaikaisesti ehdotettujen muutosten yhteisvaikutus voi kuitenkin muodostua kohtuuttomaksi.”

88 Asiantuntijoiden kannat vaihtelivat, mikä on saattanut vaikuttaa asiaan. Dahlberg 2022, s. 493–494 ja 497–498. Perustuslakiva-liokunnan kuulemien asiantuntijoiden tehtävänä on kuvata, kuinka perustuslakia on tulkittava ja mikä on perustuslain mah-dollistama liikkumavara. Asiantuntijoiden tehtävien painotuksista esiintyy erilaisia näkemyksiä.

perusoikeutta vähemmän rajoittavin keinoin. Suhteellisuusperiaate merkitsee eri intressien välistä punnintaa. Punninnassa sillä on merkitystä, kuinka vahvaa tukea intressi saa perustuslaista ja valtiosääntöoikeudellisesta käytännöstä. Myös yhteensopivuus valtiosäännön perusteisiin kuten vaikkapa perustuslain 1 §:n 2 momentin oikeudenmukaisuuden edistämiseen ja perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen vaikuttavat arvioinnissa. Tämä edellyttäisi näitä tekijöitä analysoivaa kokonaisvaikutusten arviointia.

Näissä esityksissä tavoite on ollut julkisen talouden säästöjen aikaansaaminen kyseisiä etuuksia heikentämällä. Toisena tavoitteena osassa esityksissä on esitetty olevan myös työllistymiskynnyksen alentaminen. Tämä peruste on nivottu perustuslain 18 §:n 2 momenttiin, eli työllistymisen edistämiseen. Näin ollen on siis olemassa toinen perusoikeus, jota etuuksien heikennyksillä aiotaan parantaa. Tässä punninnassa perustuslakivaliokunnan tulisi vakuuttua siitä, että julkisen talouden säästöt edellyttävät toimeentuloturvasta tinkimistä eikä muita parempia keinoja ole. Samoin tulisi päätyä siihen, että näillä leikkauksilla parannetaan työllistymistä eikä siihen tavoitteeseen päästä muilla vähemmän perusoikeutta rajoittavilla keinoilla.

Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.⁸⁹ Valiokunta ei ottanut kantaa siihen, johtaako etuuden tason lasku todellisuudessa yksilöiden työllistymiseen, vaikka osa asiantuntijoista kiinnitti asiaan huomiota.⁹⁰ Työllisyyden paranemista on perusteltu esityksissä kollektiivisena tavoitteena. Eli kun etuuksien tasoa yleisesti lasketaan, laskennallisesti arvioituna yleinen työllistämiskynnys alenee ja tästä oletetaan seuraavan useamman työllistymistä. Kuitenkin perusoikeudet ovat yksilön oikeuksia, mistä jotkut asiantuntijat huomauttivat.⁹¹ Perustuslakivaliokunta ei edellyttänyt sen varmistamista, että toimet varmuudella edistävät työtä vailla olevien henkilöiden työllistymistä, saati vaatinut muita aktiivisia työllistymistä edistäviä toimia. Perustuslain 19 §:n 2 momenttia koskeva toimeksianto lainsäätäjälle on taata perustoimeentulon turva tilanteissa, joissa yksilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloa esimerkiksi työtömyyden vuoksi.⁹²

Rajoitusedellytysten mukaan rajoitus *ei saisi ulottua perusoikeuden ytimeen*. Lopulta tulisi myös varmistua, että rajoitukset *eivät ole ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa*. Suhteellisuuspunninnassa tulisi siis huomioida tämä kokonaisuus. Perustuslakivaliokunnan kannan voi tiivistää siten, että perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen oikeuteen saa laskusuhdanteessa puuttua, mutta ei olennaisesti. Kuitenkin perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä on suojeltava.⁹³ Rajoitusedellytyksiin kuuluvaa suhteellisuuspunnintaa ei voi sanoa näiden lausuntojen valossa kovin hienojakoiseksi, vaan pikemminkin karkeaksi. Päätely

89 HE 309/1993 vp, s. 68. Säännös merkitsee myös sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista.

90 Viljanen 2023, s. 4 ja Mutanen 2023, s. 2.

91 Hiden 2023, s. 3. Hän totesi: ”lakia ei voida hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos jokin yksityiskohta lakiehdotuksessa väistämättä johtaa yhden tai useamman yksilön perusoikeusturvan kaantumiseen perustuslain vastaiseksi katsottavalla tavalla.”

92 PeVL 16/2023 vp, s. 3. Perustuslakivaliokunta käytti ilmaisua ”lakiesityksellä voidaan katsoa olevan merkitystä perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisen työllisyyden edistämismääräyksen kannalta”.

93 Ks. esim. PeVL 16/2023 vp, s. 3. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiontalouden säästö tavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon. Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvattujen perusoikeuden toteutumista. Perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Valiokunnan mukaan selvää on myös se, että heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä.

ei kuitenkaan pysähdy tähän, vaan seuraavaksi tullaan oikeuden ydinsisällön määrittelyn pariin. Siinä tulkinta-apua tarjoaa heikennyskiellon periaate ja ihmisoikeussopimusten määräykset.

5.2. Ihmisoikeussopimusmääräykset ja kokonaisvaikutukset

Heikennyskiellon periaatteen sisältöön ovat vaikuttaneet keskeisesti ihmisoikeussopimusmääräykset. Suomen perusoikeusjärjestelmässä perusoikeuden heikennyskieltoa voi pitää oikeudelliselta luonteeltaan lähinnä optimointikäskynä. Ehdottomana on kuitenkin turvattava oikeuden ydinaluetyyppinen minimisuoajatasa (*minimum core*). Sopimuksista seuraa, että kotimaiset perusoikeusvelvoitteet ja niitä koskeva tulkinta minimitasosta ei voi mennä alemmas kuin ihmisoikeuksien asettama minimisuoajatasa.⁹⁴ Ongelmana on, että minimitason sisällöstä ei vallitse kovin suurta yhteisymmärrystä.⁹⁵ Siksi huomio ohjautuu käytännön tulkinnassa helposti siihen, mikä on kaikkein heikoin mahdollinen taso, mihin ei ainakaan saisi päätyä. Näin tulkinta hakeutuu helposti minimin tuntumaan, vaikka se ei ole ollut turvaamistavoitteen tarkoitus.

Ydinalueeseen kajoamista arvioitaessa voisi huomioda sitä, aiheutuuko heikennyksistä laajamittaista tarvetta viimesijaiselle toimeentulotuella. Jos aiheutuu, oikeuden turvaamisen tavoite ei toteudu esitöiden mukaisesti.⁹⁶ Perustuslakivaliokunta nostikin toimeentulotuen tarpeen lisääntymisen esiin ja piti kehitystä huolestuttavana.⁹⁷

Edellä kuvatut rajoitusedellytykset ja perustuslain 22 § huomioiden Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja muiden ihmisoikeussopimusten määräykset ja valvontakäytännön kannanotot tulevat osaksi lakiesitysten perustuslainmukaisuuden arviointia. Sopimuksissa on olemassa käytäntöä heikennysten arvioinnista julkisen talouden heikentyneen tilanteen johdosta. Lisäksi on olemassa myös Suomea koskevia kannanottoja.⁹⁸ Lisäksi ihmisoikeussopimusten toteutumiseksi on kehitetty analyysityökaluja ja ohjeita siitä, kuinka taloudellisia voimavaroja tulisi suunnata oikeuksien toteuttamiseen ja toteutumisen valvontaan.

Taloudellisen tilanteen ongelmallisuuden kriteerit on ihmisoikeussopimuksissa asetettu korkealle, vakavan talouskriisin oloihin. Tämä liittyy ihmisoikeussopimusten edellyttämään asteittaiseen sosiaalisten oikeuksien kehittämisen tavoitteeseen, josta ei tulisi tinkiä kuin korkeintaan aivan pakottavissa tilanteissa. Sosiaalisten oikeuksien tason lasku pelkästään siksi, että on päätetty poliittisesti suunnata resurssit toisiin, ei täyty näitä kriteerejä.

⁹⁴ Tuori 2011, s. 718 ja Rautiainen 2013, s. 266–267. Asteittaista edistämistä koskevan sopimusvelvoitteen katsotaan edellyttävän liikkumista kohti sopimusvelvoitteen täysimääräistä toteuttamista. Näin ollen se sisältää jo saavutettua tasoa heikentävien toimien kiellon.

⁹⁵ Rautiainen 2013, s. 268 ja 272. Rautiaisen mukaan TSS-sopimuksessa turvattujen oikeuksien minimisuoajaton aineellinen sisältö on kyetty edes kohtalaisella tarkkuudella määrittelemään vain sellaisten perustavimpien perustarpeiden kuten oikeuden ruokaan, veteen, terveyteen, asuntoon ja perusopetukseen kohdalla. Myös eurooppalaisen ihmisoikeuskeskustelun viitekehityksessä valtion positiivisten toimintavelvoitteiden vähimmäisisältö on jäänyt suhteellisen epätarkaksi. Rautiainen tuo esiin, kuinka heikennyskieltoa on arvioitu muutamien maiden tuomioistuinkäytännössä paljon seikkaperäisemmin.

⁹⁶ HE 309/1993 vp, s. 71 Perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset länsiäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan.

⁹⁷ Jatkossa kannattaa olla tarkkana, ettei kehitys vie siihen, että seuraavaksi alettaisiin pitämään perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua välttämättömän toimeentulon turvaa perustuslain 19 §:n 2 momentin hyväksyttävänä tasona. Aihe ansaitsee oman tarkastelunsa enkä mene tässä artikkelissa 19 §:n 1 momentin sisältökysymyksiin.

⁹⁸ Tiivistetysti vaikean talouskriisin aikana säästötoimien tulisi olla väliaikaisia, suhteellisia, välttämättömiä ja ei-syrjiviä, ja oikeuksien ydinsisältö on aina turvattava. Näiden periaatteiden noudattaminen edellyttää myös monipuolista eri vaihtoehtojen arviointia.

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt valtioneuvostolta Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännön huomioihin puretuvaa perusteellista tarkastelua. Lisäksi perustuslakivaliokunta otti vuonna 2023 esiin esitysten yhteisvaikutusten arvioinnin parantamisen erityisesti perus- ja ihmisoikeusvaikutusten osalta.⁹⁹ Perustuslakivaliokunta nosti esiin yleisemminkin yhteisvaikutusten arvioinnin puutteet ja kuinka samankaltaiset esitykset tulisi käsitellä yhdessä. Vasta silloin perustuslakivaliokunta pystyisi oman aiemman kantansa mukaan muodostamaan käsityksen perusoikeuksien toteutumisesta.¹⁰⁰ Perustuslakivaliokunta on siis pitänyt esitysten sisältöä puutteellisena, mutta ei ole edellyttänyt näiden arvioiden tekemistä voidakseen arvioida esitysten perustuslainmukaisuutta.

Perustuslakivaliokunta olisi voinut päätyä oikeudellisilla perusteilla myös toisenlaisiin johtopäätöksiin. Se olisi voinut todeta, että esityksiin ei ole sisällynyt sellaista arviointia esityksen vaikutuksista, joiden perusteella esitysten perustuslainmukaisuutta olisi voitu kattavasti arvioida. Samoin se olisi voinut edellyttää selvitystä ihmisoikeussopimusten määräysten toteutumisesta edellytyksenä sille, että se olisi voinut vakuuttua esitysten olevan myös ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Jos tulkinnassa huomioisi vielä normitasolla olevan perustuslain 1 §:n 2 momentin tulkintaohjeen oikeudenmukaisuuden edistämisestä yhteiskunnassa sekä oikeuden pintatason alla hitaammin muuttuvat oikeuskulttuurin ja yleisten oppien vaikutukset, tulkinnan tulisi tällöin painottaa eriarvoisuutta torjumaan suuntaan.

Perustuslakivaliokunnan moitteet on esitetty pehmeinä ei-ponsihuomautuksina. Oletus on, että valtioneuvoston tulisi ottaa nämä huomiot lainvalmistelussa vakavasti.¹⁰¹ Valiokunnan argumentaatio on paikoitellen kriittistä. Tästä seuraa mielestäni se, että lausuntojen argumentaatio ei saavuta täyttää oikeudellista vakuuttavuutta.¹⁰² Jää nähtäväksi, kuinka hyvin lainvalmistelussa osataan huomioida perustuslakivaliokunnan lausunnoissa esitetyt huomiot. Perustuslakivaliokunnan salliva kanta heikennyksille voi vaikuttaa myös niin, että valtakirjan tulkitaan olevan varsin avoin.¹⁰³

99 PeVL 14/2023 vp, s. 5. ”Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota eduskunnan käsiteltävinä olevien esitysten yhteisvaikutusten arviointien puutteisiin erityisesti niiden perus- ja ihmisoikeusvaikutuksien osalta. Valtioneuvoston on välttämätöntä seurata tarkasti esityksen vaikutuksia erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta ja ryhtyä tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen.”

100 PeVL 16/2023 vp, s. 6. Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi. Samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti.

101 Katseen ei tulisi kohdistua yksittäiseen lainvalmistelijään, vaan lainvalmisteluprosessiin laajemmin. Pentikäinen 2024, s. 491–493. Yleinen tietämys ihmisoikeussopimuksista on edelleen rajallinen. YK:n sopimusvalvontaelinten näkemykset eivät tunnu välittyvän lainsäädäntöön kuin joltain osin.

102 Aarnio 1997, s. 51–52. Aarnion mukaan hyvinkin perusteltu tulkintakannanotto on eräänlainen koepallo, joka heitetään oikeusyhteisölle arvioitavaksi. Jos perustelut ovat uskottavat, tulkinta saavuttaa legitimitänsä oikeusyhteisössä. Oikeusyhteisö on tässä tapauksessa lähinnä lainvalmistelukoneisto ja laillisuusvalvojat.

103 Tämän artikkelin tarkastelujakson jälkeen perustuslakivaliokunta on antanut lukuisia uusia lausuntoja, joissa on ollut kyse säästöistä sekä perustuslain 19 §:n 1 tai 2 momenteista. Nämä jäävät tämän artikkelin ulkopuolelle. Mainittakoon, että terveydenhuollon yöpäivitystä koskevassa lausunnoissaan (PeVL 59/2024 vp) perustuslakivaliokunta halusi kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, että se on viimeaikaisessa käytännössään sovelnut heikennyskiellon ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin perustuvan arvioinnin asemasta ”arviointia siitä, turvaako ehdotettu sääntely muutoksen jälkeenkin perustuslain 19 §:n mukaiset oikeudet”. Millaista suhteellisuuspunnintaa valiokunta tällä tarkoittaa, ansaitsee jatkossa erillisen analyysin.

5.3. Lopuksi

Oma kiinnostukseni on kohdistunut perustuslain sosiaalisia oikeuksia koskevan toimeksiannon oikeudellisiin rajoihin, joita taloudellisin syin tehdyt leikkausesitykset koettelevat. Perustuslakivaliokunta on perustuslain keskeinen tulkinta-auktoriteetti. Se toimii ratkaisupakon paineissa niiden esitysten pohjalta, joita se saa käsiteltäväkseen. Lainsäätäjän toiminnalle on asetettu oikeudelliset rajat. Ne suojaavat yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja perustuslakivaliokunta on asetettu niiden vartijaksi. Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunnan toimintaa on lupa arvioida tässä tehtävässä.

Sosiaalisten oikeuksien luonteeseen kuuluu, että niiden toteuttaminen edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä. Oikeudet velvoittavat julkista valtaa silloin, kun taloudellisia voimavaroja jaetaan, mutta myös silloin, kun päädytään rajoittamaan oikeuksia taloudellisesti vaikeina aikoina.¹⁰⁴ Perusoikeusuudistuksessa korostettiin sosiaaliturvan suuntaamista ja kehittämistä yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Sääntelyn tarkoituksena on ollut sosiaalisten oikeuksien turvaaminen ja sen varmistaminen, että suojelun tarpeessa oleville kohdennetaan riittävästi tukea ja yhteiskunnan voimavaroja. Tarkoitus ei sen sijaan ole ollut se, että sosiaaliset oikeudet olisivat pelkästään ohjeellisia tavoitteita.

Perusoikeusjärjestelmästäme voi löytää tukea sille, että julkisen talouden huonontunut tila voi olla hyväksyttävä peruste sosiaalisten oikeuksien heikennyksille. Tämä ei tarkoita sitä, että mitkä hyvänsä rajoitukset olisivat sallittuja. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut, että sosiaaliturvajärjestelmän kestävyys ja julkistalouden tasapainoon liittyvät taloudelliset tavoitteet voivat olla hyväksyttäviä perusteita sosiaaliturvan leikkauksille. Sen sijaan sosiaaliturvaleikkauksia ei tulisi tehdä sellaisina taloudellisesti vaikeina aikoina, jolloin tarve sosiaaliturvajärjestelmän luomalle suojelulle on suurin.¹⁰⁵ Yhteiskunnallinen todellisuus heijastuu myös lainsäädäntöön. Tähän mennessä perustuslain on voinut katsoa edistävän hyvinvointivaltioon liitettäviä arvoja.¹⁰⁶ Aika näyttää, miten yhteiskunnalliset olot ja maailman-tilanne jatkossa vaikuttavat sosiaalisten oikeuksien asemaan.

Abstract in English

ECONOMIC RESOURCES AND THE REALISATION OF SOCIAL RIGHTS IN THE CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COMMITTEE OF THE FINNISH PARLIAMENT

The article examines social rights, more specifically social security and the cuts that are made in the context of austerity measures. It is examined how the reform of fundamental rights has defined social rights and their link to economic resources, and how this is reflected in the case law of the Constitutional Committee of the Finnish Parliament. The article explores the legal limits of social rights guaranteed by the Finnish Constitution.

Keywords: human rights, fundamental rights, social rights, prohibition to weaken, economic cuts

¹⁰⁴ Nieminen 2015, s. 73–74.

¹⁰⁵ ECSR Digest 2022, s. 43.

¹⁰⁶ Valtiosääntöoikeuden yleisiin oppeihin kuuluviin peruseriaatteisiin on luettu tätä kuvaava liberaalinen ja sosiaalinen periaate. Ks. Husa – Jyränki 2021, s. 119–120. Ks. myös Saari 2024, s. 19–20. Saaren mukaan perinteisesti leikkaukset ja uudistukset on tehty institutionaalisen rakenteen ”pinnalla”. Orpon hallitus kuitenkin ”leikkaa” ja ”uudistaa” tavanomaista syvemmältä aina hyvinvointivaltion ytimiin saakka, jolloin se ”sulattaa yhteen” ja ”valaa uudestaan” hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen toimintaperiaatteita.

Lähteet

KIRJALLISUUS

- Aarnio, Aulis, Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta, s. 35–56, teoksessa Häyhä, Juha (toim.), Minun metodini. Porvoo 1997.
- Alexy, Robert, Theorie der Grundrechte. Frankfurt am Main 1986.
- Alvesalo-Kuusi, Anne – Kumpula, Anne, Oikeusosiologia, oikeustiede ja lainoppi, luku 2 teoksessa Nieminen, Kati – Lähteenmäki, Noora (toim.), Empiirinen oikeustutkimus. Gaudeamus 2021.
- Arajärvi, Pentti, Hyvinvointiyhteiskuntakulttuuri. Oikeus 3/2004, s. 298–313.
- Dahlberg, Maija, Valtiosääntöoikeudellinen asiantuntijuus perustuslakivaliokunnassa. Oikeus 4/2022, s. 486–515.
- ECSR, Complaint No. 172/2018. European Committee of Social Rights, Decision on the merits: Finnish Society of Social Rights v. Finland, 15.2.2023 [<https://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=cc-172-2018-dmerits-en>] (12.11.2024).
- ECSR Digest 2022. Digest of the case law of the European Committee of Social Rights. Council of Europe 2022 [<https://rm.coe.int/digest-ecsr-prems-106522-web-en/1680a95dbd>] (12.11.2023).
- Hideen, Mikael, Perusoikeuksien yleiset opit – muuttuvaa ja muuttumatonta. Lakimies 5–6/1996, s. 753–769.
- Hideen, Mikael, lausunto 14.11.2023 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 74/2023 vp) laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.
- Huhtanen, Raija, Sosiaaliset perusoikeudet perustuslakivaliokunnan käytännössä, s. 161–191, teoksessa Hänninen, Sakari – Kotkas, Toomas – Nykänen, Eeva – Pajukoski, Marja – Saksin, Maija (toim.), Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2013.
- Huhtanen, Raija, lausunto 7.11.2023 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 75/2023 vp) laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta.
- Husa, Jaakko – Jyränki, Antero, Valtiosääntöoikeus. Helsinki 2021.
- Jyränki, Antero, Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Kolmas, uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2003.
- Karapuu, Heikki, TSS-oikeuksien valtiosisäinen velvoittavuus, s. 25–48, teoksessa Kristian Myntti (toim.), Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ja Suomi. Turku 1988.
- Komiteanmietintö 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö.
- Lapsen oikeuksien komitea, General Comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4), CRC/C/GC/19.
- Mikkola, Matti, Euroopan taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet. Helsinki 2023.
- Mutanen, Anu, lausunto 16.11.2023 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 73/2023 vp) laiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- Neuvonen, Riku – Rautiainen, Pauli, Perusoikeuskonkurrensi Suomen perusoikeusjärjestelmässä, s. 1011–1031. Lakimies 6/2013.
- Neuvonen, Riku – Rautiainen, Pauli, Lakivaraukset Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 2/2015, s. 222–248.
- Nieminen, Liisa, Valtiosääntöoikeuden yleiset opit 2000-luvulle siirryttäessä, s. 1099–1110, Lakimies 6–7/1998.
- Nieminen, Liisa, Yksityselämän ja perhe-elämän suoja perusoikeutena, s. 107–147, teoksessa Nieminen, Liisa (toim.) Perusoikeudet Suomessa. Helsinki 1999.
- Nieminen, Liisa, Terveys ihmisoikeuskysymyksenä. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2015.
- O'Connell, Rory – Nolan, Aoife – Harvey, Colin – Dutschke, Mira – Rooney, Eoin, Applying an International Human Rights Framework to State Budget Allocations. Rights and Resources. London 2014.
- Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1993. Perusoikeustyöryhmä 1992:n muistio.

- Ojanen, Tuomas, lausunto 14.11.2023 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 74/2023 vp) laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.
- Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin, Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä, s. 171–195, teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeudet. Helsinki 2011.
- Pentikäinen, Merja, The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level in Finland, sivut 482–531, teoksessa Heyns, Christof – Viljoen, Frans Jacobus – Murray, Rachel (toim.) The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level: Twenty Years On, Second Revised Edition. Brill 2024.
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä (HE 309/1993 vp) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVL 16/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 72/1996 vp) eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.
- PeVL 25/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 116/2012 vp) eduskunnalle laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta ja 21 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- PeVL 32/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 165/2014 vp) eduskunnalle laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta.
- PeVL 44/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 258/2014 vp) eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 6/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 40/2015 vp) eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta.
- PeVL 10/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 38/2015 vp) eduskunnalle laeiksi yliopistolain 49 §:n ja ammattikorkeakoululain 43 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- PeVL 11/2015. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 70/2015 vp) eduskunnalle laeiksi lapsilisälain ja elatustukilain 4 §:n muuttamisesta.
- PeVL 12/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 80/2015 vp) eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatustalain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 14/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 76/2015 vp) eduskunnalle laiksi yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n kumoamisesta.
- PeVL 19/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Valtioneuvoston selonteko (VNS 3/2016 vp) julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017–2020.
- PeVL 21/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 60/2016 vp) eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista sekä varhaiskasvatustalain 13 §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 47/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 123/2017 vp) eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- PeVL 51/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 161/2017 vp) eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 40/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 160/2018 vp) eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019 sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta.
- PeVL 11/2023 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 58/2023 vp) eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta.
- PeVL 14/2023 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 74/2023 vp) eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 15/2023 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 75/2023 vp) eduskunnalle laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta.

- PeVL 16/2023 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 73/2023 vp) eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- PeVL 8/2024 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 13/2024 vp) eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- PeVL 13/2024 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 8/2024 vp) eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 59/2024 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 149/2024 vp) eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi.
- Rautiainen, Pauli, Perusoikeuden heikennyskielto. Oikeus 3/2013 (42), s. 261–283.
- Rautiainen, Pauli, Talouspolitiikka ja TSS-oikeudet. Oikeus 4/2015 (44), s. 466–474.
- Recommendation CM/RecChS (2023)1, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 172/2018, Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2023. [<https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:%20900001680ab88b%22,%22sort%22:%20CoEValidationDate%20Descending%22%22}>] (12.11.2024)
- Saari, Juho, Harvinainen hetki. Hyvinvointivaltio valinkauhassa. Kunnallisanalyytiikka kehittämissäätiö 2024.
- Sakslin, Maija, Sosiaaliset oikeudet ja perustuslaki, s. 221–254, teoksessa Nieminen, Liisa (toim.) Perusoikeudet Suomessa. Helsinki 1999.
- Saraviita, Ilkka, lausunto 21.4.1994 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 309/1993 vp) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- Saraviita, Ilkka, Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki 2005.
- De Schutter, Olivier, Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights. Cheltenham 2013.
- THL, Työpöytä 45/2023, Hallitusohjelman mukaisten sosiaaliturvan leikkausten vaikutukset vuoteen 2027. [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/147877/URN_ISBN_978-952-408-229-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y] (12.11.2024)
- Tolonen, Hannu, Yleisten oppien rakenteesta ja merkityksestä, s. 177–194, teoksessa Saarnilehto Ari (toim.), Juhlajulkaisu Allan Huttunen. Turku 1988.
- TSS-komitea, United Nations Committee on economic, social and cultural rights. Statement, 8.1.1987, E/CN.4/1987/17 [<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g87/100/11/pdf/g8710011.pdf>] (12.11.2024)
- TSS-komitea, United Nations Committee on economic, social and cultural rights. Statement, 2.10.2000, E/C.12/2000/13 [<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g00/447/04/pdf/g0044704.pdf>] (12.11.2024)
- TSS-komitea, United Nations Committee on economic, social and cultural rights. Statement, 21.9.2007, E/C.12/2007/1.
- TSS-komitea, United Nations Committee on economic, social and cultural rights. General comment no. 19, the right to social security (art. 9), 4.2.2008, E/C.12/GC/19.
- TSS-komitea, United Nations Committee on economic, social and cultural rights. Concluding observations, 30.3.2021, E/C.12/FIN/CO/7.
- Tuori, Kaarlo, Ideologian kriittistä kniittiseen positivismiin, s. 311–329, teoksessa Häyhä, Juha (toim.), Minun metodini. Porvoo 1997.
- Tuori, Kaarlo, Sosiaaliset oikeudet, s. 711–752, teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeudet. Helsinki 2011.
- Tuori, Kaarlo, lausunto 7.11.2023 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 75/2023 vp) laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta.
- Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas, Sosiaalioikeus. Kuudes, uudistettu painos. Helsinki 2023.
- Valtioneuvoston oikeuskansleri. Oka 29.1.2024, Dnro OKV/1661/10/2023, OKV/1772/10/2023, OKV/1779/10/2023, OKV/1782/10/2023, OKV/1787/10/2023, OKV/1788/10/2023, OKV/1805/10/2023, OKV/2282/10/2023, OKV/2325/10/2023. (Säästölakien kuulemisaika oli liian lyhyt ja vaikutusten arviointi puutteellista) [<https://oikeuskansleri.fi/-/saastolakien-kuulemisaika-oli-liian-lyhyt-ja-vaikutusten-arviointi-puutteellista>] (12.11.2024).
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki 2001.

Tehokasta terveydenhuoltoa? Sote-uudistuksen analyysi ja huomioita oikeudellistumisesta

Waltter Roslin – Eveliina Ignatius¹

Tiivistelmä – Julkistalouden säästötavoitteet ovat jälleen aiheuttaneet keskustelua ja kysymyksiä julkisen terveydenhuoltojärjestelmämme tasosta ja kustannuksista: onko nykyinen terveydenhuoltojärjestelmämme liian kallis, millä tavoin sitä tulisi ohjata ja voidaanko palveluja tehostaa? Käytettävissä olevat taloudelliset resurssit vaikuttavat julkisen terveydenhuollon tasoon, joten terveydenhuollon oikeudellinen ohjaus joutuu vuorovaikutukseen myös taloudellisten realiteettien kanssa. Tehokkuuden kaltaiset termit arkipäiväistyvät kaikessa terveydenhuollon ohjauksessa. Myös sote-uudistuksen turvaydessä tehokkuus nostettiin sekä tavoitteeksi että kriteeriksi. Esimerkiksi hyvinvointialueiden lisärahoituspäätökseen voidaan liittää ehtoja, jotka koskevat palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää ja *tehokkuutta*. Miten tehokkuus näyttäytyy julkisessa terveydenhuollossa erityisesti oikeudellisesta näkökulmasta? Artikkelissa tarkastellaan tehokkuutta osana julkisen vallan toimintaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen näkökulmasta. Analyysi kohdistuu sote-uudistuksen lainvalmisteluasiakirjoihin ja terveydenhuollon sääntelyyn.

Asiasanat: tehokkuus, terveydenhuolto, hallinto, sote-uudistus, perusoikeudet



1. Johdanto

Tehokkuuden yleiskielinen merkitys kytketään usein taloudellisten ja muiden resurssien mahdollisimman optimaaliseen hyödyntämiseen tai laajemmin tuottavuuden lisäämiseen.² Julkishallinnossa tehokkuus kytkeytyy usein tavalla tai toisella oikeuden, hallinnon ja talouden muodostamaan jännitteeseen kokonaisuuteen³ erityisesti silloin, kun tasapainoiltaan rajallisten resurssien kohdentamisessa. Julkishallinnon toimintaympäristö on osa taloudellisen toiminnan kenttää, mutta julkinen valta,⁴ toisin kuin markkinatoimijat, on velvoitettu toimimaan sille asetetuin julkisoikeudellisin reunaehdoin. Tämä kokonaisuus näkyy myös julkisessa terveydenhuollossa. Taloudellisten resurssien vaikutus terveydenhuollon tasoon on väistämätön ja siten myös terveydenhuollon oikeudellinen ohjaus on vääjäämättä vuorovaikutuksessa terveydenhuollon taloudellisen todellisuuden kanssa. Tämä synnyttää paljon mediassakin esillä olleita kysymyksiä siitä, onko nykyinen terveydenhuoltojärjestelmämme ja sen taso yksinkertaisesti liian kallis ylläpidettäväksi ja millä tavoin sitä tulisi ohjata.⁵

1 Kirjoittajat vastaavat kumpikin tästä artikkelista ykköskirjoittajina. Haluamme kiittää anonyymejä refereerausnonnontantaja, professori Toomas Kotkasta, professori Tuomas Ojasta, apulaisprofessori Jari Murtoa sekä tutkijatohtori Milka Sormusta käsikirjoituksen kommentoinnista.

2 Tässä artikkelissa tehokkuus ymmärretään laaja-alaisesti ja siihen liitetään niin poliittisia kuin taloudellisia merkityksiä termin oikeudellisen luonteen analysoinnin mahdollistamiseksi. Tehokkuuden määrittelmä onkin moninainen. Esimerkiksi sähköisen hallinnon näkökulmasta Voutilainen (2009, s. 43) on listannut tehokkuuden mahdollisiksi moninaisiksi ilmenemismuodoiksi asian käsittelyn nopeuden, byrokratian minimoinnin, henkilöresurssien käyttömäärät, taloudellisten resurssien käytön, hallinnollisten prosessien automaatioasteen, viranomaisen tiedonhankinnan tehokkuuden, oikaisuvaatimusten vähäisen lukumäärän sekä erityisesti asianomaisen näkökulmasta oikeusturvaodotusten toteutumisen sekä muutoksenhauun tarpeen vähäisyyden.

3 Ks. esim. Mäenpää (2007, s. 24) havainnollistaa toimivallan lakiperustalla erityisesti hallinnon ja talouden välistä rajalinjaa.

4 Tässä artikkelissa julkinen valta hahmotetaan sen laajassa mielessä, ulottuen laajemmalle kuin pelkkään valtion toimintaan huomioiden kaikki päätöksentekotasot.

5 Esimerkiksi terveydenhuollon kuluista ja terveydenhuollon priorisoinnista on kuluneen vuoden aikana uutisoitu runsaasti.

Artikkelissa havainnollistetaan *tehokkuuteen* pohjautuvaa ohjausta ja sen esiintymistä tutkimalla terveydenhuollon lainsäädäntöä ja sitä, miten tehokkuus ja tehostamiseen liittyvä argumentaatio ilmenee terveydenhuollossa säädösten ja lainvalmisteluasiakirjoissa. Artikkelissa tehokkuutta julkisessa terveydenhuollossa tarkastellaan huomioiden julkisen vallan toimintaa määrittävät reunaehdot, erityisesti lakiperustaisuus ja perustuslain (731/1999, jäljempänä PL) 22 §:n mukainen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitte. Tästä näkökulmasta analyysi sidotaan hallinnon, oikeuden ja talouden rajapintaan. Artikkelin tavoitteena on tehdä näkyväksi, millä tavalla tehokkuuden kaltainen käsite ja erityisesti sen oikeudellinen ulottuvuus vaikuttavat tähän rajapintaan. Julkisen terveydenhuollon osalta tarkastelu on rajattu järjestelmätasolle keskittyen julkiseen terveydenhuoltoon instituutiona. Näin ollen artikkelin keskiössä on esimerkiksi valtiosarjain hyvinvointialueiden ohjaus sekä hyvinvointialueiden rahoitus ja resurssien allokointi. Valinta on tehty julkisen terveydenhuollon monitasoisuuden vuoksi, sillä artikkelissa olisi mahdollonta kattaa kaikki päätöksentekotasot ja niissä vaikuttava tehokkuus mielekkäällä tavalla. Sosiaalihuolto on eri toimialana rajattu artikkelin ulkopuolelle, vaikka palvelujen järjestämisen lainsäädäntöpohja on sama.⁶

Artikkelin tarkoitus on tutkia tehokkuutta sote-lainsäädännön kontekstissa. Samalla artikkelissa analysoidaan laajemmin tehokkuuden oikeudellistumista. Tutkimuskysymys onkin tarkoitettu kaksiosaiseksi: miten tehokkuus näyttäytyy terveydenhuollon sääntelyssä, ja onko tehokkuuden käsite lainsäädäntöuudistuksen myötä oikeudellistunut? Tutkimus on lainopillinen, ja tehokkuuden normimerkitystä ja vaikutusta perusoikeuksiin haetaan lainsäädännön sekä esitöiden tasolta.⁷ Artikkelissa keskitytään nimenomaan tehokkuuden oikeudelliseen ulottuvuuteen ja siten mahdolliseen normatiiviseen sisältöön⁸ ja siihen, minkälainen mahdollinen merkitys sillä on lain soveltamisessa ja tulkinnassa.

Artikkelin aluksi pohjustamme tehokkuutta hallinnossa yleisesti ja avaamme käsitteiden oikeudellistumista. 3. luvussa tehokkuutta tarkastellaan osana julkisen vallan toimintaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen näkökulmasta. 4. luvussa analysoimme tehokkuuden ilmenemistä sote-uudistuksen lainvalmisteluasiakirjoissa sekä terveydenhuollossa sääntösten osalta. 5. luvussa tiivistämme havaintomme siitä, oikeudellistuuiko tehokkuus julkisessa terveydenhuollossa. Johtopäätöksissä keskityimme hahmottamaan tehokkuutta osana julkishallinnon toiminnan julkisoikeudellista luonnetta sekä arvioimaan, onko tehokkuuden käsite menossa oikeudellisempaan suuntaan.

Ks. esim. Helsingin Sanomat 18.2.2024; Helsingin Sanomat 19.8.2024. Myös sote-uudistuksessa tehokkuus oli läsnä sekä tavoitteena että kriteerinä; esimerkiksi hyvinvointialueen lisärahoitukseen koskevaan päätökseen voidaan hallituksen esityksen mukaan ottaa ehtoja, jotka koskevat palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta (HE 241/2020 vp, s. 209–210).

6 Sosiaalihuolto ja terveydenhuolto poikkeavat toisistaan esimerkiksi palvelujen sisällön määrittämisessä. Myös yksilötasolla päätöksenteko eroaa merkittävästi, sillä sosiaalihuollossa tehdään hallintopäätöksiä siinä missä terveydenhuollon hoitopäätöksiä ei ole hallintopäätöksille tyypillisiä piirteitä esimerkiksi muutoksenhaun osalta.

7 Artikkelissa myös tiedostetaan aiheen läheinen yhteys sääntelyteoreettiseen tarkasteluun, mutta tässä artikkelissa tutkimusta ei ole tehty sääntelyteoreettisessa viitekehyksessä. Artikkelissa ei käsitellä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen mittareita ja toteutumisen tehokkuuden mittaamista. Artikkelissa ei myöskään tutkita yksittäisiä hoitopäätöksiä ja siten hoitomuotojen tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Ylipäätään yksilön oikeuksien näkökulma jätetään tarkastelussa pienemmälle huomiolle, sillä artikkelissa keskitytään järjestelmätason kysymyksiin tehokkuuden näkökulmasta ja perusoikeusnäkökulma on analyysissä mukana enemmän julkista valtaa ohjaavana kokonaisuutena perustuslain 22 §:n turvaamisveloitteen mukaisesti.

8 Näin ollen artikkelissa ei pyritä määrittelemään tehokkuutta esimerkiksi taloustieteellisenä käsitteenä.

2. Tehokkuus hallinnossa ja tehokkuuden oikeudellistuminen

Tehokkuudella on monta eri ilmentymää. Käsitteen merkitys voi muuttua riippuen tarkastelijan tieteellisestä taustasta. Taloustieteilijä ymmärtää tehokkuuden käytettyjen resurssien maksimoituna hyötynä, lääkäri kenties määrätyn hoidon tehona. Oikeustieteilijä voi puolestaan nähdä tehokkuuden yhtenä tasapainotettavana intressinä lainsäädännössä. Tehokkuus onkin varsin teoriasidonnainen käsite eli sen määritelmä on usein riippuvainen kulloisenkin teoreettisen viitekehyksen oletuksista ja lähtökohdista.⁹

Tehokkuutta ei ole virallisesti kodifioitu perustuslakiin tai hallintolakiin (434/2003), eikä kyseisissä säädöksissä aseteta tehokkuutta julkisen vallan velvollisuudeksi. Perusteita julkisen hallinnon tehokkuudelle on esitetty esimerkiksi rajallisten resurssien riittävyden ja julkisten varojen tarkoituksenmukaisen käytön vuoksi.¹⁰ Hallinnon laadullisiin vaatimuksiin tehokkuus kytkeytyy esimerkiksi käsittelyn asianmukaisuuden kautta ja tehokkuuden voidaankin katsoa kuuluvan osaksi hallinnon toimintaa ohjaavia periaatteita. Tosin *Mäenpää* on huomauttanut, ettei tehokkuus voi olla tässä yhteydessä hallinnossa itseisarvo.¹¹ Hallinnon tehokkuudesta on myös EU-tason ohjausta.¹² Samalla tehokkuuden oikeudellinen sisältö on vielä jäsentymätön ja käsitteen kattava määrittelemineen on haastavaa.¹³

Hallinnon näkökulmasta tehokkuus voidaan jäsentää yhtäältä tavoitteelliseksi toiminnaksi ja toisaalta instrumentaaliseksi.¹⁴ On mahdollista, että sääntelyllä pyritään kasvattamaan yleisesti tehokkuutta (tehokkuus tavoitteena) tai vaihtoehtoisesti sääntelyn poliittisjuridiset tavoitteet saavutetaan tehokkaasti (instrumentaalinen tehokkuus). Tavoitteellisesta tehokkuudesta voidaan myös käyttää termiä metatehokkuus.¹⁵

Koivisto tarjoaa kolme näkökulmaa tehokkuuteen: 1) tehokkuus suhteessa aikaan (suurin työ mahdollisemman lyhyessä ajassa), 2) tehokkuus suhteessa materiaan (käytettävät resurssit muunnetaan halutuiksi tuotteiksi tai toiminnaksi) ja 3) tehokkuus voimakkuutena tai vaikuttavuutena (tehokkuus liittyy toiminnalle asetettujen vaatimusten toteutumiseen).¹⁶ Voima tai vaikuttavuus mittaa siis poliittisoikeudellisten päämäärien toteutumista, eivätkä esimerkiksi toteutuneet säästöt ole ainoa mittari sääntelyn onnistumisesta.¹⁷ Kun tehokkuus on osana

9 Pöysti (1999, s. 13) kuvaa tehokkuutta vahvasti teoriasidonnaiseksi käsitteeksi ja huomauttaa, että esimerkiksi oikeusteoriassa kiinnostuksen kohteena on perinteisesti ollut oikeudellinen tehokkuus oikeusjärjestelmän sisällä. Tehokkuus hahmottuu usein osaksi esimerkiksi organisaation pragmaattisia tavoitteita tai toiminnan tuloksellisuuden mittaamista, mutta sille on hahmotettavissa myös oikeudellisia rooleja. Samalla tehokkuuden oikeudellinen ulottuvuus nivoutuu yhteen käsitteen muiden merkityssisältöjen kanssa, mikä haastaa sen oikeudellisen roolin ja sisällön määrittämistä. Laajemmin tehokkuuden monitulkintaisuudesta ja siitä seuraavista haasteista ks. Vakkuri 2009.

10 Valtiontalouden tarkastusvirasto, ”Mitä tehokkuus merkitsee valtionhallinnossa”.

11 *Mäenpää* 2023, s. 397. *Mäenpää* myös katsoo hallinto-oikeuden tehtäväksi sen, että viranomaiset voivat toteuttaa lailla säädetty tehtävät tehokkaasti, tuloksellisesti ja riittävin valtuuksin (s. 52).

12 Eurooppalaista hallintotapaa koskeva valkoinen kirja, 2001 ja Euroopan neuvoston suositus hyvästä hallinnosta, 2007.

13 Lisäksi tehokkuus ilmeneekin usein osana lainsäädäntöprosessia eri lakihankkeiden vaikutustenarvioinnissa. Tätä kautta etenkin säädettävän lainsäädännön taloudelliset vaikutukset mallinnetaan ja eri toteutusvaihtoehdoista pyritään löytämään toimivin ratkaisu. Vaikutustenarvioinnissa ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista toistaa sääntelyn tavoitteita vaan selvittää sääntelyn synnyttämät vaikutukset. Toisaalta tehokkuus voidaan pyrkiä nostamaan oikeusnormin tasolle tarjoten tulkintaohjeita tai päättämahdollisuuksia sääntelyn piiriin kuuluvalla hallinnonalalla.

14 Instrumentaalinen viittaa siihen, että tehokkuus nähdään välineenä jonkin tavoitteen saavuttamiseksi. Instrumentaalisenä tehokkuus ei siis ole itsessään päämäärä tai itseisarvo.

15 *Koivisto* 2011, s. 234.

16 *Koivisto* 2011, s. 234–235.

17 *Koivisto* 2011, s. 250.

sääntelyä, sitä voidaan mielekkäästi tarkastella perusoikeusmatriisin avulla, koska tavoitellun päämäärän tulee lähtökohtaisesti täyttää sille asetetut reunaehdot.

Kun tehokkuutta käsitellään osana sääntelyn muita tavoitteita, voidaan jälleen löytää uudenlaisia nyanseja. *Määttä* jakaa tehokkuuden kolmeen eri ominaisuuteen: kustannustehokkuuteen, dynaamiseen tehokkuuteen sekä hallinnolliseen tehokkuuteen.¹⁸ Kustannustehokkuudella *Määttä* tarkoittaa sääntelyn tavoitteiden toteutumista alhaisimmin mahdollisin kustannuksin. Dynaaminen tehokkuus puolestaan mittaa, miten sääntely kannustaa uusien teknologisten ja organisatoristen innovaatioiden tekemiseen. Ajatus on itsestään looginen, sillä hidastunut kehitys voidaan nähdä esimerkkinä sääntelyn epäonnistumisesta tai muodostuneesta sääntelytaakasta.¹⁹ Sääntelyn vaikutusta innovaatioihin on kuitenkin haasteellista arvioida. Hallinnollinen tehokkuus on yhteyksissä sääntelystä aiheutuviin hallinnollisiin kustannuksiin. Perusajatuksena on ”mitä alhaisimmin hallinnollisin kustannuksin sääntely toimii, sitä hallinnollisesti tehokkaampana sitä voidaan pitää”.²⁰ Kyseinen tehokkuuden määritelmä on myös hyvin lähellä New Public Managementin (NPM, uusi julkishallinto) uusliberalistista taloudellista näkökulmaa, jossa julkisen hallinnon tehokkuutta pyritään lisäämään mikrotasolla (keskittyen yhden sektorin palveluiden määrään, hintaan ja laatuun) tai makrotason laajana julkisen sektorin reformina.²¹ Näkökulmilla on yhteinen lopputulos: tehokkuus on pääosin sääntelyä raamittavaa. Poikkeuksena tähän on ehkä NPM:stä vaikutteita saanut hallinnollinen tehokkuus, joka on huomattavasti resurssikeskeisempää sääntelyn muihin tavoitteisiin nähden.

Hallinto-oikeuden näkökulmasta voidaan todeta, että instrumentaalinen tehokkuus, joka pääsääntöisesti huomioi kohteena olevan sääntelyn päämäärät ja joka ei kategorisesti aseta tehokkuutta itsessään metanormin tasolle, on lähtökohtaisesti helposti jäsennettävissä osaksi hallinnon periaatetta. Puhtaalla resurssien maksimoinnilla voi puolestaan olla jopa negatiivisia vaikutuksia sääntelyn tavoitteiden toteutumiselle, esimerkiksi kansalaisten vastustuksen takia.²² Kustannustehokkuus, hallinnollinen tehokkuus ja dynaaminen tehokkuus puolestaan kuvaavat tehostamisen monia mahdollisia lähtökohtia, jotka toimivat tehokkuuden mittarina. Tehokkuus onkin suorittanut jo ensimmäisen siirtymän ”oikeudellistumiseen” juuri hallintoa ohjaavien periaatteiden kautta, mutta nyt siirtymää on havaittavissa periaatteesta konkreettiseen normiin.

Julkisessa terveydenhuollossa koko toimintakentän *oikeudellistumiskehitys* on ollut havaittavissa jo pidemmän aikaa.²³ Tämä näkyy myös yksittäisten käsitteiden kohdalla, ja myös tehokkuus lähikäsitteineen on saanut oikeudellisempia piirteitä. Sosiaalioikeudellisesta näkökulmasta tehokkuus on yksi terveydenhuollon täytäntöönpano-organisaatioita koskeva pragmaat-

18 Jatkola – Määttä 2011, s. 38–43.

19 Määttä – Tala 2015, s. 40–42.

20 Jatkola – Määttä 2011, s. 40.

21 Lane 2000, s. 61.

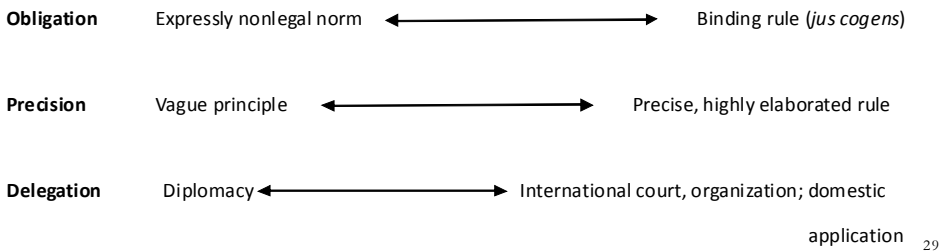
22 Tsvetkova 2021, s. 59: “The findings have illustrated that political ambitions and actions based solely on rationality and financial efficiency, according to NPM logic, often ignore social needs and contradict the principle of equitable distribution of public services to citizens. At the same time, it is also shown that citizens and social relations can represent powerful resistance to the further implementation of NPM reforms in practice and be a facilitator of change in the public sector (e.g., trust reform initiative).”

23 Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakentän oikeudellistumisesta esimerkiksi yksilön oikeuksien painottamisen seurauksena ks. Kotkas 2009, s. 223.

tisesti perusteltu tavoite.²⁴ Tätä nykyä tehokkuus on terveydenhuollossa saanut kuitenkin myös oikeudellisen merkityksen, kun se sisällytetään lakitekstiin ja sen huomioimista painotetaan palveluiden saatavuuden tai yhdenvertaisen toteuttamisen rinnalla. Tehokkuuden instrumentaalinen merkitys on korostainen, sillä ”palveluiden järjestämisedellytysten turvaaminen edellyttää, että toiminnalle asetettavat vaatimukset ja resurssit ovat tasapainossa ja palvelut järjestetään kustannustehokkaasti”.²⁵ Tehokkuuden tavoittelu voi johtaa tahattomiin negatiivisiin seurausvaikutuksiin terveydenhuollon käyttäjille.²⁶ Tällöin tehokkuus voisi vaikuttaa kansalaisten perusoikeuksiin ja saada oikeudellisia seurauksia. Voidaanko siis todeta, että tehokkuus on oikeudellistunut?

Oikeudellistumisella tarkoitetaan julkisten tai yksityisten rakenteiden, tilanteiden ja tapahtumien muuttumista juridisiksi sekä toisaalta normien ja laajemmin oikeudellisten elementtien lisääntymistä ja leviämistä yhteiskunnassa.²⁷ Rakenteiden ja toimintatapojen ohella myös yksittäiset käsitteet voivat oikeudellistua. Oikeudellistuneita käsitteitä voidaan siten käyttää osana oikeudellista ratkaisua, ja ne muodostavat oikeudellisen argumentaation reunaehdot.²⁸

Abbot ja muut jakavat oikeudellistumisen kolmeen kategoriaan: velvoite (*obligation*), tarkkuus (*precision*) ja toimivalta (*delegation*).



Siirtyessä vasemmalta oikealle normi *oikeudellistuu* eräänlaiseksi ideaalinormiksi, jolloin se on velvoittava, tarkkarajainen sekä institutionalisoitunut.³⁰ Normi voidaan myös asettaa eri kohtiin eri janoilla. Lainsäätäjä voi esimerkiksi haluta säilyttää valvovan viranomaisen harkintavallan, jolloin normin tarkkuus jätetään tarkoituksenmukaisesti väljäksi. On kuitenkin muistettava, että vaikka merkitys voi aluksi olla väljä, se voi oikeuskäytännön tai oikeustieteellisen tutkimuksen myötä tarkentua tulevaisuudessa. Yllä esitettyä dikotomiaa oikeudellinen ja ei-oikeudellinen voidaan kuitenkin kritisoida oikeudellisten normien toteuttamisen merkityksen

24 Ks. Tuori – Kotkas 2023, s. 194–195.

25 HE 2/2024, s. 12.

26 HE 2/2024, s. 12.

27 Van Aerschoot 1996, s. 1036.

28 Frändberg 1987, s. 83.

29 Abbott – Keohane – Moravcsik – Slaughter – Snidal 2021, s. 404. Esitetyn mallin lähtökohtana on ollut kansainvälisen julkis-oikeuden tutkiminen, mallia hyödynnetäänkin heuristisena välineenä hahmottaa oikeudellistumista ilmiönä. Alkuperäisen mallin ”delegointi” ymmärretään tämän artikkelin kontekstissa toimivaltana, eli onko normin täytäntöönpanoon allokoitu erityistä viranomaista.

30 Ibid.

riittämättömästä huomioon ottamisesta.³¹ Kriitikin keskeisin havainto on, kuinka puutteellisesti malli käsittelee normin vaikuttavuutta. Jos keskitymme vain tehokkuuden oikeudelliseen määrittelyyn, eivät mallinnuksen puutteet kuitenkaan ole haitaksi.

Velvoittavuuden ja tarkkarajaisuuden lisäksi tehokkuuden oikeudellistumista voidaan arvioida lainkäytössä tai laillisuusvalvonnassa. Oikeudellistumisen mittarina toimii tehokkuuden käyttö prosessioikeudessa. Mikäli hyvinvointialue tekisi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021, jäljempänä sote-järjestämislaki) 4.1 §:n mukaisen päätöksen keskittää palveluita perustellen tätä tehostamisella, kuinka laillisuusvalvoja tai tuomioistuin käsittelee asian? Ilman oikeusvaikutuksia tehokkuutta painottava normi ei olisi välttämättä tosiasiallisesti oikeudellistunut, vaan toimisi ennemminkin kvasioikeudellisena normina, mikä osaltaan voi selittää tehokkuuden tämänhetkiset monimuotoiset ilmentymät.

On kuitenkin hyvä muistaa, että oikeudellistuminen ei täysin irrota käsitettä sen alkuperäisestä merkityksestä, vaan tehtäväksi tulee havainnoida rajankäynnit oikeudellisen ja ei-oikeudellisen välillä. Tehokkuudella on oikeudellistumisesta riippumatta kaksoiskansalaisuus ensinnäkin taloustieteellisenä käsitteenä ja se vaikuttaa osana lainsäädännön vaikutustenarviointia sekä poliittista päätöksentekoa. Toisaalta oikeudellistunut tehokkuus puolestaan voi olla osa terveydenhuollon priorisointia normatiivisena ohjenuorana.

3. Tehokkuus ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloite (PL 22 §)

PL 22 §:n asettama perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisveloite kohdistuu julkiseen valtaan käsitteen laajassa merkityksessä, ja se on siten myös julkiseen terveydenhuoltoon kohdistuva veloite.³² Keskeisiin turvaamiskeinoihin kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätämisen lisäksi taloudellisten voimavarojen kohdentaminen.³³ Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloite on kytketty vahvasti nykyiseen käsitykseen perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta ja laajemminkin perus- ja ihmisoikeuksien vaikutuksesta julkisen vallan toimintaan jo suunnittelusta alkaen.³⁴ Kyse on ennen kaikkea julkiselle vallalle osoitetusta veloitteesta aktiiviseen toimintaan, ei pelkästään toiminnasta pidättäytymiseen.³⁵ Turvaamisveloitteesta yhdessä lakisidonnaisuuden (PL 2 § 3 mom.) kanssa on johdettavissa kokonaisuus, jossa julkinen valta on perusoikeuksien lisäksi sidottu myös Suomea velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.³⁶ Näin ollen julkisen vallan toiminnassa tämä veloite määrittää myös, mihin tehokkuus osana julkisen vallan toimintaa sijoittuu – myös julkisessa terveydenhuollossa.³⁷

31 Van Aershot, s. 1037.

32 Perustuslain asettaman turvaamisveloitteen näkökulmasta on viime kädessä valtion vastuulla, että esimerkiksi hyvinvointialueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (ks. PeVL 38/2022 vp, k. 6, PeVL 17/2021 vp, k. 93 ja 94).

33 HE 309/1993 vp, s. 75. Ks. myös PeVL 15/2018 vp, s. 6; PeVL 26/2017 vp, s. 33. Näiden lisäksi turvaamisveloite voi kattaa myös muita toimia.

34 Ks. Tuori 1999, s. 5; Kourou 2021, s. 83.

35 HE 309/1993 vp, s. 75/I; PeVL 41/2022 vp, k. 5. Turvaamisveloitteen edellyttämästä julkisen vallan aktiivisuudesta ks. Kourou 2021, s. 82–84. Turvaamisveloitteesta myös Lavapuro – Ojanen – Rautiainen – Valtonen 2016, s. 27.

36 PeVL 26/2024 vp; PeVL 17/2024 vp, k. 33.

37 Perustuslaissa turvattujen riittävien terveyspalvelujen osalta perustuslakivaliokunta on viitannut toistuvasti perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n muodostamaan normikokonaisuuteen, jolle on kehitetty jo varsin vakintunut tulkintaisälytö (ks. PeVL 17/2021 vp, s. 5 ja siinä viitatus, esimerkiksi PeVL 26/2017 vp, s. 44).

Julkinen terveydenhuolto on perusoikeusherkkää³⁸ aluetta, jota taloudelliset ja muut resurssit määrittävät vahvasti.³⁹ Tämä osaltaan kuvastaa perusoikeuksien ja talouden välistä vuorovaikutusta, joka ei ole harmonista; esimerkiksi taloudelliset kriisit voivat vaikuttaa negatiivisesti perus- ja ihmisoikeuskehitykseen ja saavutettujen oikeuksien tasoon.⁴⁰ Julkisen vallan toiminnassa talouden ja perusoikeuksien suhde näyttäytyykin usein jännitteisenä. Perusoikeudet ovat ensisijaisesti yksilön oikeuksia⁴¹ ja siksi yksilön näkökulma on perusoikeuskustelussa perusteltu. Hyvinvointialueiden toiminnan näkökulmasta konkreettinen tasapainoilu tapahtuu esimerkiksi tarveperustaisen lainsäädännön sekä rajallisten vaikutusmahdollisuuksien välillä.⁴² Yhtäältä tasapainoiltaan väestön hyvinvoinnin, yksilön oikeuksien⁴³ sekä toisaalta kestävästi toimivan järjestelmän välillä.⁴⁴ Näin ollen terveydenhuollon järjestelmän moninainen kokonaisuus edellyttää perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden huomiointia sekä laajempaa, järjestelmätason tarkastelua. Niinpä julkisessa terveydenhuollossa perusoikeuksien turvaamisessa ei ole kyse pelkästään yksilötason yksittäisistä hoitopäätöksistä.⁴⁵ Ongelmia voidaan pyrkiä ratkaisemaan esimerkiksi tehostamistoimenpiteillä. Tehokkuutta julkisessa terveydenhuollossa onkin syytä arvioida osana tätä näkökulmaa.

Budjettivallan käyttö, talousarviopäätökset ja kaikki resurssien allokointi vaativat aina valintoja ja valinnat ohjenuoria, jotka saavat pohjansa esimerkiksi juuri perusoikeussäännöksistä. Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan perusoikeusuudistuksesta antamassa lausunnossa perusoikeussäännöksiä kuvaillaan prioriteettijärjestykseksi taloudellisten voimavarojen kohdentamisessa.⁴⁶ Pohja budjettivallankäytölle ja resurssien kohdentamiselle muodostuu siten perusoikeusjärjestelmän mukaiselle yhteiskunnan arvopohjalle.⁴⁷ Tämä pohja vaikuttaa ohjaavasti resurssien allokointiin, palvelujen suunnitteluun ja järjestämiseen, ennaltaehkäisevän terveydenhuollon järjestämiseen ja palvelujen sisällön rajaamiseen.

38 Terveydenhuoltoon liittyy paljon perus- ja ihmisoikeusliittännäisiä kysymyksiä, kuten oikeus terveyteen. Ks. laajemmin aiheeseen liittyvistä perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä esim. Nieminen 2015.

39 Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä otettiin huomioon esimerkiksi taloudellisista voimavaroista seuraavat mahdollisuudet ja rajoitukset perusoikeuksien toteuttamiselle. Jo perusoikeusuudistuksen aikaisessa keskustelussa nostettiin esiin argumentteja siitä, ettei taloudellinen pohja koskaan tule olemaan riittävä siihen, että sairaanhoidossa olisi riittävästi resursseja (Sailas 1993, s. 2. Tosin samanaikaisesta keskustelusta esim. Lång 1993). Esimerkiksi terveydenhuollon priorisointikeskustelussa tämä lähtökohta – resurssien rajallisuus – on omaksuttu jo pidemmän aikaa (ks. Torkki ym. 2022.).

40 Esimerkiksi Rautiainen (2015, s. 466) huomauttaa, että julkistalouden sopeuttamistoimet eurokriisin yhteydessä ovat johtaneet moninaisiin TSS-oikeuksien loukkauksiin. Lisäksi ihmisoikeuksien näkökulmasta asetelma tekee haasteellisen se, että taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-oikeuksia) koskevat ihmisoikeussopimukset on rakennettu ajatukselle jatkuvasta ja tasaisesta talouskasvusta ja siten progressiiviselle edistämismelvoitteelle (ks. Rautiainen 2015).

41 PL 1 §:n 2 momentin mukaan valtiosääntö turvaa yksilön vapauden ja oikeudet. Tämä kansallisen valtiosäännön arvoperusta on huomioitava perustuslain tulkinnassa.

42 PeVL 26/2017 vp. Ks. myös Saarni – Nyblin (2022), jotka huomauttavat priorisoinnin näkökulmasta ongelman kärjistyvän, kun 2023 järjestelmästä poistui aiemmin verotuksen mahdollistama joustomekanismi.

43 Ks. esim. Torkki ym. 2022, s. 34–47. Terveydenhuollon järjestämisen näkökulmasta terveydenhuollon palvelujen turvaamisesta ks. Nykänen – Laatikainen 2022. Terveyttä laajemmin osana ihmisoikeuksia voi tarkastella hyvin monesta eri näkökulmasta, ks. esim. Nieminen 2015.

44 Torkki ym. 2022, s. 114. Terveydenhuollossa esiintyviä ongelmia on kuvattu myös ns. pirullisiksi ongelmiksi (*wicked problem*), joiden määrittely ja ratkaisu on vaikeaa, eikä ratkaisuista päästä yksimielisyyteen (ks. Raisio 2008, s. 41).

45 Tämä ei poista sitä tosiasiaa, että myös yksittäisten hoitopäätösten tasolla kohdataan haasteita sen osalta, miten kokonaisyhteiskunnalliset tavoitteet voivat näkyä yksilötasolla vai voivatko näkyä lainkaan. Aihe liittyy samalla väestön terveyden edistämisen ja yksilön oikeuksien väliseen suhteeseen, joka voidaan tietyissä tilanteissa nähdä jännitteisenä.

46 VaVL 2/1994 vp.

47 Perusoikeussäännökset on katsottu niin sanotuiksi priorisointinormeiksi, jotka edustavat yhteiskuntamme yhteistä arvopohjaa. Ks. Tuori – Kotkas 2023. Ks. myös oikeudellisen päätöksenteon osalta Ojanen 2014, s. 950 perus- ja ihmisoikeuksien osuudesta voimemman ja kontrolloitavamman oikeudellisen ratkaisutoiminnan kehittämiseen.

Julkisen terveydenhuollon ohjaus, hahmotettuna monitasoisena kokonaisuutena, tulisi turvaamisvelvoitteen näkökulmasta järjestää siten, että kaikilla ohjauksen ja päätöksenteon tasoilla huomioidaan perusoikeuksien toteutuminen julkisen vallan turvaamisvelvoitteena PL 22 §:n mukaisesti.⁴⁸ Samasta säännöksestä seuraavaan perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu myös valtion vastuu huolehtia siitä, että alueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään.⁴⁹ Erityisesti terveydenhuollon kaltaisen, perusoikeusherkän alueen rahoituksessa ja muussa resurssiallokoinnissa tulisi näkyä perusoikeuksien huomiointi aina valtion budjettivallankäytöstä alkaen. Tämä osaltaan heijastelee myös sen merkitystä, että perustuslainmukainen turvaamisvelvoite edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä. Näin ollen perusoikeuksien merkitys ei tiivisty vain lain tulkintaan ja soveltamiseen, vaan niiden ilmaistessa yhteiskunnan yhteisiä, yleisesti hyväksytyjä arvoja niiden vaikutuksen tulee säteillä laajemmalle.⁵⁰

Tässä kehikossa tehokkuus voi näyttäytyä monella tapaa, mutta PL 22 §:stä seuraavan julkisen vallan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen valossa tehokkuus näyttäytyy ennen kaikkea välineenä, jolla voidaan pyrkiä tasapainoilemaan rajallisten resurssien ja perusoikeuksien jännitteiden välillä. Perusoikeusmatriisissa tehokkuus ei olekaan itseisarvoisen tavoite,⁵¹ vaan sillä on enemmän instrumentaalinen luonne. Turvaamisvelvoitteesta taas seuraa julkiselle vallalle aktiivisia velvoitteita perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen. Ylipäätään kansallinen valtiosääntöoikeudellinen kehitys on viime vuosikymmeninä jatkunut suuntaan, jossa perustuslaki – perusoikeusluku mukaan lukien – asettaa lainsäädännölle ja lain soveltamiselle myös sisällöllisiä vaatimuksia. Tästä näkökulmasta tehokkuuden ja tehostamisen ohjenuora seuraa perusoikeusliitännäisissä tilanteissa perusoikeuksista ja niiden asettamasta yhteiskunnallisesta arvopohjasta.⁵²



53

48 Artikkelissa keskitytään ensisijaisesti perustuslain turvaamiin perusoikeuksiin ja niistä seuraaviin velvoitteisiin terveydenhuollossa. Kansalliset perusoikeudet ovat kuitenkin vain yksi osa kansallista perus- ja ihmisoikeusuoajärjestelmää; PL 22 § koskee nimenomaisesti myös kansainvälisiä ihmisoikeuksia. Lisäksi kolmas perus- ja ihmisoikeuksien suoajärjestelmän taso seuraa EU-oikeudesta. Perusoikeuksien suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeuksiin ja EU:n perusoikeusjärjestelmään ks. Ojanen 2011.

49 Lausunnossaan PeVL 26/2017 vp perustuslakivaliokunta viittaa maakuntiin, jotka olivat käsitellyn lakiehdotuksen mukainen itsehallinnollinen alue.

50 HE 309/1993 vp.

51 Myös Mäenpää on katsonut hallinnon asianmukaisuuden kontekstissa, ettei tehokkuus voi olla kyseisessä yhteydessä itseisarvoisen tavoite (Mäenpää 2023, s. 397).

52 Myös julkisten terveyspalvelujen osalta Kaila ja Lohiniva-Kerkelä ovat huomauttaneet, että peruslähtökohdat seuraavat perustuslaista, joka määrittää suomalaisen järjestelmän arvopohjan (2020, s. 20) Samassa raportissa katsotaan, että terveydenhuollon palveluvalikoiman periaatteet ovat johdettavissa perusoikeuksista, mutta haasteellista on niiden keskinäinen punninta.

53 Kuviossa pyritään havainnollistamaan sitä, miten tehokkuus voi olla yksi tekijä, joka tasapainottaa julkisen terveydenhuollon toimintaa osana julkishallinnon toimintaympäristöä, jota perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite (PL 22 §) määrittää muun ohella. Rajallisiin resurssisiin liittyvässä keskustelussa vastakkain voivatkin olla juuri perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaaminen ja niukkojen resurssien todellisuus, jolloin sekä lainsäädännössä että budjettivallankäytössä joudutaan hakemaan tasapainoa.

Tätä tukee myös perustuslain laajempi kokonaisuus, joka ei suinkaan ole sokea hallinnon tehokkuudelle tai tehostamistarpeille: päinvastoin. On kuitenkin huomionarvoista, että perustuslain keskeisen sääntelyn kannalta hallinnon tehokkuus vaikuttaa muissakin yhteyksissä olevan enemmän instrumentti, jonka rinnalla tulee huomioida muun muassa yksityiset ja yhteisöjen tarpeet. Esimerkiksi PL 124 §:n mukainen julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää tarkoituksenmukaisuusarviointia. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa ei ole eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan kyse vain taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta vaan edellä kuvatusta laajemmasta kokonaisuudesta.⁵⁴

4. Sote-uudistus, lainsäätäjä ja terveydenhuollon tehokkuus

Sote-uudistusta yritettiin saada läpi useammalla hallituskaudella. Akuutin uudistustarpeen taustalla vaikuttivat muun muassa väestön ikärakenteen muutos ja talouspoliittiset näkökohdat.⁵⁵ Sote-uudistusta koskevien hallitusten esitysten mukaan uudistuksella tavoiteltiin, hie-man sote-versiosta riippuen, yhdenvertaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja⁵⁶, hyvinvointi- ja terveystarpeiden kaventamista⁵⁷, kustannusten kasvun hillintää⁵⁸ ja ylipäätään sellaista rakenteellista uudistusta, jolla olisi kestävää kantokykyä toimintaympäristön muutoksessa. Sote-uudistuksen eri versioiden tavoitteisiin kuului myös tehokkuus ja tehostaminen.⁵⁹ Hallituksen esityksissä tehokkuus ilmenee muun muassa palvelujen keskittämisenä, henkilöstöresurssien järjestelyinä, digitalisaation hyödyntämisenä sekä toimintaprosessien hiomisena ja yhtenäistämisenä.⁶⁰ Toteutuneen sote-uudistuksen hallituksen esityksen mukaan hallinnollisilla, rakenteellisilla ja toiminnallisilla muutoksilla tehostetaan palvelutuotantoa sekä tavoitellaan tehokkuutta ja vaikuttavuutta kustannusten kasvun hillitsemiseksi.⁶¹

Osa uudistuksen tavoitteista näyttäytyy myös toisilleen vastakkaisina. Esimerkiksi yhdenvertaisten palvelujen takaaminen, saatavien palvelujen turvaaminen ja muut perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvät tavoitteet voivat olla hankalia toteuttaa yhdessä niiden tavoitteiden kanssa, joilla tähdätään julkisen sektorin tuottavuuteen, kustannusten kasvun hillintään, kestävyysvajeen paikkaamiseen tai julkisten menojen säästämiseen.⁶² Tavoitteiden mahdollinen vastakkaisuus liittyy sosiaalisten oikeuksien luonteeseen: niiden toteutuminen on aina viime kädessä kiinni taloudellisista ja muista resursseista.⁶³ Perustuslakivaliokunta on arvioinut taloudellisia sopeuttamistoimia suhteessa tarveperustaiseen sosiaali- ja terveydenhuollon palve-

54 PeVL 26/2017 vp, HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3.

55 Ks. esim. HE 15/2017 vp, s. 12–13. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiselle oli olemassa akuutti tarve esimerkiksi sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta. Ks. PeVL 75/2014 vp ja myös PeVL 26/2017 vp, PeVL 63/2016 vp, s. 2–3 ja PeVL 20/2013 vp, s. 3/II.

56 HE 324/2014 vp, s. 55, HE 15/2017 vp, s. 155, HE 241/2020 vp, s. 188.

57 HE 15/2017 vp, s. 155, HE 241/2020 vp, s. 188.

58 HE 15/2017 vp, s. 55. Ks. myös HE 324/2014 vp, s. 47.

59 Esimerkiksi toteutuneen sote-uudistuksen hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp) sanat tehokas/tehokkuus esiintyivät yhdessä (25+11) 36 kertaa (lisäksi hakusana tehostam* 27 kertaa).

60 HE 15/2017 vp, s. 19, HE 324/2014 vp, s. 57–58.

61 HE 241/2020 vp, s. 188.

62 Näitä ei kuitenkaan ole syytä laittaa ehdoin tahdoin vastakkain, sillä optimaalisessa tilanteessa hyödyt olisivat molemminpuolisia.

63 Yhtä lailla muutkin perusoikeudet ja ihmisoikeudet tarvitsevat toteutuakseen resursseja, mutta tässä yhteydessä korostuu esimerkiksi terveydenhuoltoon liittyvien oikeuksien resurssiinpuuttavuus.

lujärjestelmään esimerkiksi maakuntaehdotuksen yhteydessä esitetyn rahoitusmallin osalta. Valiokunnan lausunnossa todetaan, että tilanne voi muodostua ongelmalliseksi perustuslain kannalta, jos kustannusten kasvun hillintää ei onnistuta saavuttamaan palvelujen tehostamisella, sillä palveluja ei voi jättää antamatta.⁶⁴

Sote-uudistus jatkuu edelleen osana hyvinvointialueiden toiminnan aloitusta. Hyvinvointialueiden toiminnan alku onkin saanut osakseen runsaasti huomiota esimerkiksi rahoitukseen ja henkilöstöresursseihin liittyvissä asioissa. Toiminnan aloittamiseen liittyy myös lainsäädäntömuutoksia. Esimerkiksi alkuvuoden 2024 aikana annettiin hallituksen esitys, jolla on tarkoitus yhtenäistää hyvinvointialueiden valtiotasoista ohjausta.⁶⁵ Ehdotetuilla muutoksilla yhtenäistetään hyvinvointialueiden valtiotasoista ohjausta ja varmistetaan, että hyvinvointialueiden ohjaus on yhteensopivaa valtioneuvoston asettamien talous- ja finanssipoliittisten tavoitteiden kanssa.⁶⁶ Lakiehdotuksessa lakiin hyvinvointialueesta (611/2021) lisättiin uusi pykälä (12 a §), joka koskee hyvinvointialueiden tehtävien valtakunnallisia tavoitteita. Säännöksen mukaan valtakunnallisissa tavoitteissa on otettava huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet, mikä muodostaa siten lakiperustaisen veloitteen. Samalla tuottavuuden kasvattaminen on katsottu välttämättömäksi, jotta julkiset sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelut voidaan turvata ja resurssit riittävät.⁶⁷

Hallituksen esityksessä katsotaan, ettei esityksellä ole suoria vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen. Ottaen huomioon julkisen vallan viimekätinen vastuu perusoikeuksien toteutumisesta sekä resurssien merkitys perusoikeuksien toteutumiselle julkisessa terveydenhuollossa, esityksessä tarkoitettu yhtenäisempi kansallisen ohjauksen rooli on merkittävä myös perusoikeuksille ja niiden toteutumiselle. Talous- ja finanssipoliittiset näkökulmat näkyvätkin selvästi sekä hallituksen esityksessä että suoraan säännöstayalla, mutta perusoikeudet on jätetty selkeästi vähemmälle huomiolle.⁶⁸ Tähän kiinnitti huomiota lausunnossaan myös perustuslakivaliokunta. Valiokunta korosti PL 22 §:n mukaista perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitetta ja katsoi muun muassa perustelluksi, että oikeuksien turvaamiseen liittyvät seikat kävisivät säännöstekstistä ilmi talous- ja finanssipoliittisten tavoitteiden ohella.⁶⁹

Valtiovarainministeriölle allokoitua hyvinvointialueiden valvontaa perustellaan esityksessä ohjauksen merkityksellisyydellä juuri resurssien tehokkaassa käytössä:

”VM seuraisi yleisesti hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta. Ministeriön ohjauksella varmistettaisiin erityisesti julkisen talouden kestävyttä ja osaltaan hyvinvointialueiden rajallisten voimavarojen *tehokasta käyttöä osana julkisen talouden kokonaisuutta.*”⁷⁰

64 PeVL 26/2017 vp.

65 HE 2/2024 vp.

66 HE 2/2024 vp, s. 1.

67 HE 2/2024 vp, s. 21.

68 Ks. HE 2/2024 vp, s. 13-14.

69 PeVL 14/2024 vp.

70 HE 241/2020 vp, s. 351.

”Ohjauksella varmistettaisiin osaltaan hyvinvointialueiden rajallisten *voimavarojen tehokas käyttö* osana julkisen talouden kokonaisuutta.”⁷¹

Valvonta on rajattu koskemaan vain alueiden taloudellista tulosta, ja näin ollen valvonnessa ei huomioida sen koommin esimerkiksi perusoikeuksien toteutumisen valvontaa. Valvonnalla pyritään hallituksen esityksen kuvaamalla tavalla vaikuttamaan hyvinvointialueiden kyvykkyyteen selviytyä niistä rakeenteellisistä uudistuksista, joita alueilta edellytetään. Samalla kuitenkin pyritään rajaamaan finanssipoliittisten tavoitteiden vaikutusta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen sekä muita hyvinvointialueiden tehtäviä koskevia politiikkatavoitteita.⁷² Meta-tehokkuutta pidetään siis alisteisena muille lainsäädännön edellyttämille oikeuksille ja velvollisuuksille, mutta sen oikeudellista vaikutusta ja velvoittavuutta on silti päätetty nostaa.

Sote-uudistusten tarkastelu antaa osviittaa siitä, miten sotea uudistava lainsäätäjä hahmottaa tehokkuuden ja sen lähikäsitteet osana julkista terveydenhuoltoa ja sen hallintoa. Lainsäätäjän näkökulmasta ainakin osa sote-uudistukseen liittyvistä hallinnon ja järjestelmän tehostamiseen tähtäävistä toimista näyttäytyvät nimenomaan välineinä, joilla tasapainoillaan hyvin erilaisten – jopa vastakkaisten – tavoitteenasetteluiden välillä. Tehokkuus itsessään ei ilmene hallituksen esityksissä itsenäisenä päämääränä, vaan erilaisilla tehostamiskeinoilla on pyritty saavuttamaan useita tavoitteita osana samaa rakenneuudistusta. Samalla tehokkuutta ja siihen liittyviä lähikäsitteitä on käytetty perusteluissa hyvin moninaisesti eikä käsitettä ole useinkaan selkiytetty. Tehokkuus hahmottuu näin tasapainottavaksi instrumentiksi yhtäältä julkisen valan veloitteiden ja taloudellisen todellisuuden välillä.

4.1. Tehokkuus säännösten: hyvinvointialueiden lisärahoitus

Lainvalmisteluasiakirjojen lisäksi tehokkuus on osa säännösten tekstiä julkisen terveydenhuollon sääntelyssä. Yllä kuvattiin jo lyhyesti hyvinvointialueiden valtiotason ohjausta ja kuinka laki nykyisessä muodossaan edellyttää huomioimaan valtioneuvoston talous- ja finanssipoliittiset linjat ohjauksessa. Tämä finanssipoliittikan huomiointi on otettu suoraan sääntelyyn sen sanamuodon tasolle.

Hyvinvointialueiden rahoituksen myöntämisestä säädetään laissa hyvinvointialueiden rahoituksesta (617/2021, jäljempänä sote-rahoituslaki). Rahoitusta myönnetään lain 3 §:n mukaisesti hyvinvointialueen asukasmäärän, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden ja muiden säännöksessä lueteltujen tekijöiden perusteella. Määräytymistekijöiden osuudet muuttuvat vuosittain. Varsinaista rahoituksen määräytymistä täydentää sääntely hyvinvointialueen lisärahoituksesta. Lisärahoitusta voi saada hyvinvointialue, jonka rahoituksen taso muutoin vaarantaisi PL 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveystalouden tai pelastustoimen palvelujen järjestämisen. Säännöksen 2 momentin mukaan ”*lisärahoitusta koskevaan päätökseen voidaan 1 momentissa säädetyn varmistamiseksi ottaa palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta koskevia ehtoja*”.

71 HE 241/2020 vp, s. 1138.

72 HE 2/2024, s. 19.

2 momentissa tarkoitettuja ehtoja arvioidaan hallituksen esityksen mukaan lisärahoituspää-
töstä valmisteleavassa valmisteluryhmässä, johon kuuluvat valtiovarainministeriö, sosiaali- ja
terveysministeriö, sisäministeriö ja asianomaisen hyvinvointialueen edustus. Lisärahoituksel-
le asetettavien ehtojen on arvioitu myös vaikuttavan kustannusten kasvun hillintään, sillä eh-
doilla voitaisiin valtiotasolta ohjata hyvinvointialueita kustannustehokkaaseen toimintaan.⁷³
Kokonaisuuteen vaikuttanee myös, että toistuvasti lisärahoitusta saava hyvinvointialue voi-
daan laittaa arviointimenettelyyn.

Lisärahoituksen ehdoista ei ole vielä muodostunut käytäntöä, sillä artikkelin kirjoittamis-
hetkellä yksikään hyvinvointialue ei ole vielä saanut lisärahoitusta. Näin ollen jää tulevaisuudes-
sa arvioitavaksi, minkälaiseksi säännöksessä tarkoitettu palvelujen järjestämisen tehokkuus
muotoutuu lisärahoituksen ehdoissa. Kirjoittamishetkellä on tiedossa, että ensimmäinen
hyvinvointialue on jo jättänyt lisärahoitushakemuksen ja mediatietojen perusteella lähitulevai-
suudessa useampi muukin hyvinvointialue tekee samoin. Ensimmäinen lisärahoituspäätös
tulee olemaan linjanveto myös rahoituksen myöntämisen ehtojen osalta.⁷⁴

4.2. Tehokkuus säännösten: palvelujen saatavuus ja saavutettavuus

Toisena esimerkkinä on sote-järjestämislain 4 §, jossa säädetään palveluiden keskittämisen
mahdollisuudesta, mikäli keskittäminen on tarpeen joko saatavuuden, laadun tai tehokkaam-
man toteutuksen takaamiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 4 §:n
1 momentin mukaan:

”Hyvinvointialueen on suunniteltava ja toteutettava sosiaali- ja terveydenhuol-
to sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisena kuin asiakkaiden tarve edel-
lyttää. Asiakkaan yksilöllisestä palvelutarpeen ja hoidon tarpeen arvioinnista
säädetään erikseen. Palvelut on toteutettava *yhdenvertaisesti*, yhteen sovitettuina
palvelukokonaisuuksina sekä hyvinvointialueen väestön tarpeet huomioon
ottaen lähellä asiakkaita. Palveluja voidaan koota hyvinvointialueen alueella suu-
rempiin kokonaisuuksiin silloin, kun palvelujen saatavuus ja laadun turvaami-
nen edellyttävät erityisosaamista tai kalliita investointeja tai kun palvelujen tar-
koituksenmukainen, kustannusvaikuttava ja *tehokas* toteuttaminen edellyttävät
sitä. Palvelujen kokoamisesta suurempiin kokonaisuuksiin valtakunnallisesti ja
hyvinvointialueiden välisen sopimuksen perusteella säädetään 9, 36 ja 39 §:ssä.
Hyvinvointialueen on turvattava järjestämisvastuullaan olevien sosiaali- ja ter-
veydenhuollon palvelujen esteettömyys ja saavutettavuus”.⁷⁵

73 HE 241/2020 vp, s. 327. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että kustannustehokkuuteen ohjaamiseen vaikuttanee sekin, kuinka todennäköisenä hyvinvointialueet pitävät arviointimenettelyä toistuvan lisärahoituksen myötä.

74 Ks. esim. Helsingin Sanomat 29.8.2024; YLE 28.3.2024.

75 Kursivoinnit tässä. Asiakkaan yksilöllisestä palvelutarpeen ja hoidon tarpeen arvioinnista säädetään säännöksen mukaan erikseen. Ks. myös HE 241/2020 vp, s. 195.

Pykälän muotoilu mahdollistaa tulkinnan, jossa palveluja voitaisiin koota suurempiin kokonaisuuksiin silloin, kun sen arvioidaan olevan tarpeen tarkoituksenmukaisuuden, kustannusvaikuttavuuden ja tehokkuuden kannalta. Tämä tulkinta korostaisi tehokkuuden merkitystä myös periaateohjauksessa, irrallaan esimerkiksi yhdenvertaisuudesta ja tarveperiaatteesta.

Jo tässä voidaan havaita poikkeavaa tehokkuusargumentointia: kyseessä ei ole pelkkä saavutettavien palveluiden tarjoaminen, vaan tehokkuutta nostetaan metatehokkuuden tasolle instrumentaalisuuden ohessa. Jos tehokkuus olisi puhtaasti instrumentaalista, tehostamiseen tulisi vedota tavoiteltaessa yhdenvertaisia ja saavutettavia palveluita. Säännöksen nykyisessä muodossa palveluiden tarkoituksenmukaisen, kustannusvaikuttavan ja tehokkaan toteuttamisen edellytys luo kontrastia muuhun samaisen pykälän tekstiin. Hallituksen esityksessä on nostettu esiin etenkin harvoin tarvittavat palvelut, kalliit laitteet ja erityisosaaminen kategoriaksi palveluita, joita ei välttämättä ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista tarjota lähipalveluina.⁷⁶ Tehokkuuden lisääminen on näin ollen tuotu säädöstasolla perusteeksi palveluiden keskittämiseksi. Tämä lienee myös terveydenhuollon priorisoinnista, ja hallinnon siihen puuttuvista lainsäädännöllisistä työkaluista, seuraava lieveilmiö.⁷⁷

Samalla palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden perusta on säännöksessä edelleen rakennettu tarveperustaisuudelle⁷⁸, mikä määrittää myös yksilöllisiä hoitopäätöksiä.⁷⁹ Tarveperiaatetta on kuitenkin pidetty yksinään melko riittämättömänä ohjenuorana.⁸⁰ Tämä näkyy yksittäisten hoitopäätösten lisäksi myös ylemmän tason resurssien allokoinnissa tai palveluverkoston suunnittelussa; tarveperiaate yksin ei voine ratkaista kaikkia valintoja, joita saavat ja saavutettavat palvelut sekä niiden järjestäminen hyvinvointialueilta edellyttää. Säännöksessä nimenomaisesti huomioitu yhdenvertaisuus taas antaa eri näkökulman esimerkiksi tehokkaille palveluille avaten mahdollisuuden esimerkiksi palveluverkoston rakentamiseen tosiasiallista yhdenvertaisuutta edistävien valinnoin.

Tarveperustaisuuden riittämättömyys avaa tarpeen ohjata esimerkiksi resurssiallokointia muillakin tavoin kuin pelkästään tarpeeseen nojaten. Tässäkin matriisissa tehokkuus sijoittuu instrumentaaliseksi: sillä voidaan pyrkiä tasapainoon tarveperustaisuuden ja esimerkiksi tosiasiallisen yhdenvertaisuuden välillä tekemättä tehokkuudesta itsestään tavoitetta tai ohjenuoraa.

Julkisen terveydenhuollon tehostaminen tiivistyykin tästä näkökulmasta erilaisiksi tarpeelliseksi toimenpiteiksi, joilla tavoitellaan jotain päämäärää – kuten tosiasiallista yhdenvertaisuutta – ajallisten resurssien todellisuudessa, jossa tehokkuus on välttämätön väline ja arvo mutta ei itseisarvoinen tavoite. Terveydenhuollon järjestelmätason kehittämisessä tulisi kuitenkin nimenomaisesti huomioida yhdenvertaisuuden ja muiden perusoikeuksien vaikutus siihen, mitä tehostamisella tavoitellaan julkisessa terveydenhuollossa ja miten perusoikeuksien toteutta-

⁷⁶ HE 241/2020 vp, s. 657.

⁷⁷ Ks. aiheesta Torkki ym. 2022; Saarni – Nyblin 2022.

⁷⁸ Tarveperustainen rahoitus ei ole ainoastaan terveydenhuololle ominaista. Ks. esimerkiksi perusopetuksesta ja tarveperustaisesta rahoituksesta Kalonius – Rautiainen – Järvinen 2022.

⁷⁹ Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992), 3 §. Potilaslain hallituksen esityksen mukaan lähtökohta on lääketieteellisestä perusteltu tarve (HE 185/1991 vp, s. 14). Ks. myös terveydenhuollon palvelujen riittävyyden näkökulmasta ja palvelujen järjestämisvelvoitteesta nykyisen lainsäädännön näkökulmasta Nykänen – Laatikainen 2022.

⁸⁰ Tuori ja Kotkas (2023, s. 216) pitävät tarveperiaatteen soveltamisessa haasteellisenä sen epämääräisyyttä. Samassa yhteydessä he katsovat myös, ettei tarveperiaatteesta ole kovin paljon apua eri potilasryhmien välisessä etusijajärjestyksessä.

minen tavoitteena vaikuttaa valittaviin toimenpiteisiin. Perusoikeuksien hahmottaminen tehokkuuden tavoitteena estää myös näennäisen jännitteen syntymistä, sillä tehokkuutta ei tällöin tarvitse nähdä vastakkaisena tavoitteena tai muutoinkaan perusoikeuksien haastajana.

5. Oikeudellistuuko tehokkuus julkisessa terveydenhuollossa?

Tehokkuuden oikeudellinen asema julkisessa terveydenhuollossa on siis jo muuttunut. Yllä esitetystä havaitaan kuitenkin, ettei sen merkityksestä ole vielä selvyttä ja tehokkuudella on useita ilmenemismuotoja ja sitä käytetään monella eri tavalla. Lainsäätäjä on yhtäältä nostanut tehokkuuden mahdollisena perusteena keskittää terveydenhuollon palveluita sote-järjestämislain 4 §:n mukaisesti, mutta tehokkuus talous- ja finanssipoliittisena päämääränä ei voi ohittaa muita oikeuksia tai velvoitteita.⁸¹

Hyvinvointialueiden toiminnan voidaan perustellusti edellyttää olevan tehokasta, mutta julkisen vallan toiminnassa tämä vaatimus ei voi ohittaa esimerkiksi riittävien terveyspalvelujen tai muiden perusoikeuksien toteuttamista. Tehokkuus päämääränä tai perusteena keskittämiseksi voi tarjota uusia perusteluita hyvinvointialueen priorisointipäätöksiin. Tehokkuudella onkin havaittavissa kaksi erilaista velvoittavuutta: instrumentaalisen tehokkuuden alisteisuus muille velvoitteille ja metatehokkuuden tarjoama punninta päätöksentekoon irrallaan esimerkiksi yhdenvertaisuudesta ja tarveperiaatteesta. Tehokkuutta arvioitaessa tuleekin olla selvillä, mistä tehokkuuden ilmentymästä on kyse, jopa lainkin tasolla.

Tehokkuudelle ei ole annettu määritelmää sote-uudistuksessa, mutta kuten aikaisemmin on esitetty, se on lähtökohtaisesti resurssikeskeinen. Tehokkuus ilmeni muun muassa palvelujen keskittämisenä, henkilöstöresurssien järjestelyinä, digitalisaation hyödyntämisenä sekä toimintaprosessien hiomisenä ja yhtenäistämisenä. Valtiovarainministeriön ohjauksessa tehokkuus on tavoite pyrkiä hyödyntämään käytettävissä olevat resurssit mahdollisimman hyvin. Kustannuskeskeisyys näkyy myös esimerkiksi sote-lain 4.1 §:n tehokkuudessa. Vaikka lainsäätäjä ei ole yksityiskohtaisesti antanut määritelmää tehokkuudelle, sen ilmentymät lainsäädännössä viittaavat vahvasti hallinnolliseen tehokkuuteen, jossa keskeisintä on taloustieteen tavoin maksimaalinen hyöty käytettävissä olevista resursseista.

Tehokkuus on saanut merkitystä myös lainsäädännön tasolla, kun se on ilmaistu suoraan säännöksessä. Sen velvoittavuus tai tarkkarajaisuus ovat vielä määrittelemättä, mutta voisiko tehokkuus tulla osaksi oikeudellisia käytäntöjä? Hypoteettisena esimerkkinä voidaan kuvitella, että hyvinvointialueen X aluevaltuusto on päättänyt keskittää palveluja vedoten tehostamisen tarpeeseen sote-järjestämislain 4.1 §:n mukaisesti. Miten oikeudellinen tehokkuusargumentti tai sen vastustaminen toimitaisivat käytännössä? Lähestytään kysymystä ensin laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Jos hyvinvointialueen asukas kokee viranomaisen toimineen laittomasti, jättäneen velvollisuutensa täyttämättä tai on syytä epäillä, etteivät perus- ja ihmisoikeudet toteudu alueella asianmukaisesti, asukas voi kannella asiasta eduskunnan oikeusasiamiehelle (EOA). Kantelun voi siis argumentoida laillisuusperustaisesti tai tarkoituksenmukaisuuspe-

81 HE 4/2024, s. 12. Ks. myös esim. eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto (EOA 3490/2022), jossa huomautetaan, ettei tehokkuus tai tulokellisuus kuulu perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin.

rustaisesti. Tehokkuudelle voisi muodostua EOA:n ratkaisukäytäntöä, jossa päätöksen laillisuutta tai tarkoituksenmukaisuutta voitaisiin punnita. Tämä voisi johtaa selkeämpään doktriiniin ja tarkkarajaisempaan 4.1 §:n käyttöön.

Aluevalituksen tekeminen hyvinvointialueen aluehallituksen päätöksestä vaatii ensiksi oikaisuvaatimuksen. Aluevaltuuston päätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen hyvinvointialueesta annetun lain 140 §:n mukaisesti. Oikaisuvaatimus tulee perustella päätöksen lainvastaisuudella tai tarkoituksenmukaisuuden puutteella, mutta aluevalituksessa voidaan käsitellä vain lainvastaisperusteisia hakemuksia. Hallinto-oikeuden tulisi jättää käsittelemättä ne aluevalitukset, jotka koskisivat pelkästään keskityspäätöksen tehokkuutta. Ainoastaan ne valitukset, joissa viitattu tehostaminen olisi tehty virheellisesti, ilman toimivaltaa, puutteellisella tai virheellisellä selvityksellä, tai tehostaminen olisi muulla perusteella lainvastainen, voisivat menestyä. Koska tehokkuuteen nojaavaa päätöstä ei voida hallinto-oikeudessa käsitellä tarkoituksenmukaisuusperusteisesti (onko toteutus todellisesti tehokas, vaihtoehtoiset toteutustavat jne.), sen oikeudellinen merkitys on ainakin hallintoprosessissa suppeampi. Kun ainoa mahdollinen väylä on menettelyvirhe tai materiaallinen lainvastaisuus, ja jos tehokkuuden kanssa vastakkain on palveluiden riittävyys (PL 19.3 §), ei tehokkuuteen perustuva päätös yksinomaan riitä perusteeksi rajaamaan palveluita.⁸² Voiko tehokkuus todellisesti oikeudellistua, jos sen nojalla tehdyt päätökset tulisi lähtökohtaisesti kumota hallinto-oikeudessa?

Lähtökohtaisuudessa jää myös nähtäväksi, miten hyvinvointialueiden lisärahoituksen ehdot muotoutuvat, kun ensimmäiset lisärahoituspäätökset annetaan.⁸³ Palvelujen järjestämisen tehokkuus on yksi lisärahoitusta koskevan sääntelyn mahdollistama ehto lisärahoitukselle, minkä valmistelevalta elin tavalla tai toisella huomioi. Tulevat lisärahoituspäätökset tulevat myös oikeudellisesti muovaamaan tapaa, jolla arvioidaan hyvinvointialueiden toimintaa ja sitä, saako tehokkuus oikeudellisempaa sisältöä näiden lisärahoituspäätösten kautta. Lisärahoituspäätöksiin liittyy myös muutoksenhakumahdollisuus: sote-rahoituslain 30 §:n mukaan valtion lisärahoituksen myöntämisestä antamaan päätökseen tyytymätön hyvinvointialue voi tehdä oikaisuvaatimuksen.

6. Johtopäätökset

Tässä artikkelissa on analysoitu, miten tehokkuus esiintyy julkisen terveydenhuollon sääntelyssä ja onko tehokkuus käsitteenä julkisessa terveydenhuollossa oikeudellistunut. Tämä kehitys olisi osa laajempaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristön oikeudellistumista. Oikeudellistumisen vaikutuksia voidaan hahmottaa sekä positiivisesti että negatiivisesti: tunkeutuuko oikeus sääntelemään yhä uusia alueita, vai onko oikeudellistuminen keino pyrkiä vastaamaan terveydenhuollon reaali maailman ongelmiin? Käsitteiden oikeudellisen ulottuvuuden tarkastelu taas on tärkeä osa esimerkiksi oikeusvarmuuden ylläpitämistä – oikeus, talous ja hallinto ovat kuitenkin osa samaa todellisuutta. Oikeudellista käsitettä voidaan käyttää esimerkiksi oikeudellisissa argumentoinnissa, mikä antaa käsitteelle tietynlaisen vallan elementin ja kyvyn vaikuttaa lain soveltamisessa ja ratkaisutoiminnassa.

⁸² Ks. EOA 3490/2022. Ks. Analogisesti Huhtanen 2002, s. 659–661.

⁸³ Antamassaan haastattelussa ministeri Ikonen totesi ensimmäisen lisärahoituspäätöksen olevan ennakkotapaus (Helsingin Sanomat 29.8.2024).

Sote-uudistuksen myötä tehokkuus on tuotu eksplisiittisesti osaksi terveydenhuollon järjestämistä säädösten tasolla. Lainsäädäntö ja esityöt eivät kuitenkaan anna täysin selkeää kuvaa, miten tehokkuutta tulisi hyvinvointialueilla edistää muiden perusoikeuksien ohella, tai ylipäätään tehokkuuden merkityksestä. Instrumentaalisenä välineenä tehokkuudella on jo paljolti yhteistä historiaa hallinnon kanssa, mutta miten säädösten tasolle nostettu ja enenevässä määrin oikeudellistuva tehokkuus poikkeaa tästä, on vielä vaikea arvioida. Instrumentaalinen tehokkuus toteutuu hallinnossa periaatteiden välityksellä lainsäädäntöä ja hallinnon toimintaa ohjaavana elementtinä, mutta säädösten tehokkuus irtautuu tästä yhteydestä.

Oikeudellistuvalla tehokkuudella puuttuu vielä selkeä määritelmä ja sen mahdollinen oikeudellinen rooli näyttytyy edelleen jäsentymättömänä. Tehokkuuden oikeudellinen rooli voi olla merkittäväkin, sillä säännösten tasolla se on mukana yhtäältä palvelujen keskittämisessä ja toisaalta hyvinvointialueen lisärahoituksessa, mitkä ovat molemmat merkittäviä kokonaisuuksia koko sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kannalta. Tehokkuuden oikeudellistumisen kehitys voi kuitenkin jäädä puutteelliseksi, mikäli laillisuusvalvonta tai hallinto-oikeudet eivät käsittele tehokkuuteen perustuvaa oikeudellista argumentaatiota. Tehokkuus jäisi täten kvasioikeudelliseksi, ohjeistukseksi ilman vaikutusta prosessiin ja oikeudelliseen ratkaisutoimintaan.

Ohjauksen tasolla tehokkuus, niin instrumentaalinen kuin metatason, ei kuitenkaan ole lähtökohtaisesti ristiriidassa perusoikeuksien kanssa. Mikäli hyvinvointialueiden ohjauksessa ja palveluiden toteuttamisessa pidetään kiinni PL 22 §:n mukaisesta turvaamisveloitteesta ja muista velvoitteista, palveluiden tehokas toteuttaminen voi edistää perusoikeuksien toteuttamista. Turvaamisveloite korostaa samalla julkisen vallan velvoitetta arvioida kyseessä olevan toimen perusoikeusherkkyttä: mitä perusoikeusherkemmällä alueella liikutaan, sitä aiheellisempaa on tehostamistakin ohjata – myös aineellisesti – perusoikeuksista seuraavalla arvopohjalla. Vastakkaispäätelmänä taas esimerkiksi taloudellisille resursseille voidaan antaa enemmän ohjaavaa painoarvoa silloin, kun käsillä oleva tilanne ei ole perusoikeuksien kannalta akuutti.

Tehokkuusargumentti voi tarjota uusia oikeudellisia välineitä terveydenhuollon reaalielämän ongelmiin, mutta sen täytyy täyttää sekä oikeudellisen argumentaation lainalaisuudet että julkishallinnon toimintaa määrittävät lainalaisuudet. Tehostaminen ei myöskään ole ainoa mahdollinen ratkaisu terveydenhuollon järjestelmätason ongelmiin. Esimerkiksi tarveperustaisuus ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden yhteensovittaminen jo resurssiallokoinnin tasolla olisi askel kohti perusoikeusmyönteisempää resursointia.

Perustuslain asettaman perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen näkökulmasta tehokkuudella voidaan tavoitella tasapainoa yhtäältä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisen ja toisaalta toimintaympäristöstä seuraavien realiteettien, kuten resurssien rajallisuuden, välillä. Turvaamisveloite, ymmärrettynä nimenomaan julkisen vallan aktiivisena velvoitteena, korostaa samalla julkisen vallan velvoitetta arvioida kyseessä olevan toimen perusoikeusherkkyttä: mitä perusoikeusherkemmällä alueella liikutaan, sitä aiheellisempaa on tehostamistakin ohjata – myös aineellisesti – perusoikeuksista seuraavalla arvopohjalla. Vastakkaispäätelmänä taas esimerkiksi taloudellisille resursseille voidaan antaa enemmän ohjaavaa painoarvoa silloin, kun käsillä oleva tilanne ei ole perusoikeuksien kannalta yhtä herkkä.

Abstract in English

EFFICIENT HEALTHCARE? ANALYSIS OF THE FINNISH HEALTHCARE REFORM AND OBSERVATIONS CONCERNING THE LEGALISATION OF EFFICIENCY

Healthcare expenditure and budget cuts have once again given rise to discussions and questions concerning the quality and standards of the Finnish health care system. In particular, there have been questions whether the system is too costly, how it should be managed and whether the services could be made more efficient. Available resources impact the level of care; hence the governance of services is closely connected to current economic circumstances. Terms such as efficiency are becoming more common in all aspects of healthcare governance. During the healthcare legislative reform (“sote” reform), efficiency was also regarded as both an end goal as well as a criterion – for instance, the health districts’ applications for additional funding can be subjected to conditions that involve efficiency, effectiveness, quality and quantity of services. But how can efficiency be observed as part of public healthcare especially from a legal perspective?

The article consists of five chapters. The beginning is dedicated to exploring the foundations of efficiency in administration, followed by a short chapter on legalisation. The third chapter will tackle efficiency as part of public administration from the perspective of fundamental rights and the governments’ duty to uphold them. In chapter four, we analyse the use of efficiency in the pre-works of the new healthcare legislative reform as well as in the laws governing health care. Lastly, we report our findings on the legalisation of efficiency in healthcare and assess whether efficiency has now become a legal concept.

Keywords: efficiency, healthcare, administration, healthcare reform, fundamental rights

Lähteet

VIRALLISLÄHTEET

EOA 3490/2022.

HE 185/1991 vp

HE 309/1993 vp

HE 1/1998 vp

HE 324/2014 vp

HE 15/2017 vp

HE 241/2020 vp

HE 2/2024 vp

PeVL 20/2013 vp

PeVL 8/2014 vp

PeVL 75/2014 vp

PeVL 16/2016 vp

PeVL 63/2016 vp

PeVL 26/2017 vp

PeVL 15/2018 vp

PeVL 17/2021 vp

PeVL 38/2022 vp

PeVL 41/2022 vp

PeVL 14/2024 vp

PeVL 17/2024 vp

PeVL 26/2024 vp

VaVL 2/1994 vp

Eurooppalaista hallintotapaa koskeva valkoinen kirja (KOM(2001)428)

Euroopan neuvoston suositus hyvästä hallinnosta (Re-commendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration).

KIRJALLISUUSLÄHTEET

Abbott, Kenneth W. – Keohane, Robert O. – Moravcsik, Andrew – Slaughter, Anne-Marie – Snidal, Duncan, *The Concept of Legalization*, 2000.

Frändberg, Åke, *An essay on the systematics of legal concepts*, 1987, s. 83

Huhtanen, Raija, *Kommentteja KHO 2002:21*, *Lakimies* 2002, s. 647–664.

Käila, Minna – Lohiniva-Kerkelä, Mirva, *Kansallinen terveydenhuollon palveluvalikoima: Määrittämisen periaatteet, rakenne ja kehittämismahdollisuudet*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:31.

Kalenius, Aleksi – Rautiainen, Pauli – Järvinen, Iina, *Tarveperusteinen rahoitus ei ole positiivista erityiskohtelua*. *Oikeus* 2022 (51) 1: s. 80-105.

Koivisto, Ida, *Hyvän hallinnon muunnelmat*. Julkisoikeudellinen tutkimus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 304. 2011.

Kotkas, Toomas, *Terveyden ja sosiaalisen turvallisuuden hallinnointi 2000-luvun Suomessa – menettelylliset oikeudet ja aktiivinen kansalaisuus*. *Lakimies* 2/2009, s. 207–225.

Kouros, Kristiina, *Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisesta niiden edistämiseen – tutkimus perus- ja ihmisoikeuksien edistämisestä erityisesti kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtävänä*. Unigrafia Oy 2021.

Lane, Jan-Erik, *New Public Management: An Introduction*, Taylor & Francis Group 2000. ProQuest Ebook Central.

Lavapuro, Juha – Ojanen, Tuomas – Rautiainen, Pauli – Valtonen, Virve, *Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa*. Kaks – Kunnallisan kehittämisiä. Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 97, 2016.

Lång, K. J., *Perusoikeudet ja talous*. Kansantaloudellinen aikauskirja – 89. vks – 1/1993.

Määttä, Kalle – Tala, Jyrki, *Mitä sääntely maksaa – sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua*. 2015.

Jatkola, Vesa – Määttä, Kalle, *Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa*. Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä, 2011.

Mäenpää, Olli, *Hallinto talouden ja oikeuden puristuksessa*, s. 19–33 teoksessa Jukka Kultalahti – Risto Nuolimaa (toim.), *Oikeus, talous, hallinto*. Oikeustieteen päivät 30.-31.8.2007 Tampereella. Tampereen yliopisto 2007.

Mäenpää, Olli, *Hallinto-oikeus*. Alma Talent 2023, uudistettu painos.

Nieminen, Liisa, *Terveys ihmisoikeuskysymyksenä*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 2015.

Nykänen, Eeva – Laatikainen, Tiina, *Oikeus riittäviin terveydenhuollon palveluihin – ja miten riittävyyttä voidaan mitata*, teoksessa Virve Toivonen – Anna Mäki-Petäjä-Leinonen – Eeva Nykänen (toim.) *Hyvinvointioikeus – kirjoituksia oikeudesta ja hyvinvoinnista*. Helsingin Kamari Oy 2022.

Ojanen, Tuomas, *Perusoikeuspluralismi kotimaisessa tuomioistuimessa*. *Defensor Legis* N:o 4/2011.

Ojanen, Tuomas, *Valtiosääntöoikeus kansainvälistymisen kohteena ja välittäjänä*. *Lakimies* 7–8/2014, s. 937–952.

- Pöysti, Tuomas, Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue. Helsingin yliopisto 1999.
- Raisio, Harri, Wicked-problematiikan käsitteellinen tarkastelu: Uusia näkökulmia terveydenhuollon johtamiseen. *Premissi* 2008 2: s. 1, 32–42.
- Rautiainen, Pauli, Perusoikeuden heikennyskielto. *Oikeus* 2013 (42) 3: s. 261–283.
- Rautiainen, Pauli, Talouspolitiikka ja TSS-oikeudet. *Oikeus* 2015 (44) 4: s. 466–474.
- Saarni, Samuli – Nyblin, Klaus, Terveydenhuollon priorisointi on lainsäädännöllisessä umpikujassa. *Yhteiskuntapolitiikka* 87 (2022):4, s. 423–431.
- Sailas, Raimo, Perusoikeudet ja talous: kommentti K. J. Längille. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 89 vsk. 1/1993.
- Torkki, Paulus – Patja, Kristiina – Ignatius, Eveliina – Kousa, Ilona – Vanhala, Antero – Gehrmann, Katarina – Tikkinen, Kari A. O. – Ojane, Tuomas – Tapanainen, Pasi – Pantzar, Mika – Ranta, Jussi – Leskelä, Riikka-Leena, Terveydenhuollon palveluvalikoiman priorisointi. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 2022:53.
- Tsvetkova Antonina, *New Public Management and Public Value: A Good Match? A Case of One Maternity Ward in Norway*. Teoksessa *Strommen-Bakhtiar, Abbas – Timoshenko Konstantin (toim.) Revisiting New Public Management and Its Effects: Experiences From a Norwegian Context*. Waxmann Verlag GmbH 2021, s. 41–60.
- Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas, *Sosiaalioikeus*. Alma Talent 2023.
- Tuori, Kaarlo, *Perustuslakiuudistus ja hallinto-oikeus*. *Lakimies* 4/1999, s. 1–11.
- Vakkuri, Jarmo, *Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestymistavat*. Teoksessa *Jarmo Vakkuri (toim.) Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Gaudeamus, Helsinki University Press 2009.
- Van Aerschoot, Paul, *Oikeudellistuminen julkisoikeudessa*, *Lakimies* 7/1996, s. 1036–1043.
- Voutilainen, Tomi, *ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa: ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely*. Joensuun yliopisto 2009.

UUTIS- JA INTERNETLÄHTEET:

- Helsingin Sanomat 18.2.2024, Hinnalla millä hyvänsä. Saatavilla: <https://www.hs.fi/talous/art-2000010207012.html>
- Helsingin Sanomat 19.8.2024, Lääkärit toimivat jo nyt tavalla, josta Suomessa ei paljon hiiskuta: toisena päivänä hoitoa saa ja toisena ei. Saatavilla: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010637960.html>
- Helsingin Sanomat 29.8.2024, Ensimmäinen vakava testi edessä: ilman lisärahaa Vantaalla ja Keravalla edessä ”kohtuuton ja lainvastainen” tilanne. Saatavilla: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010662214.html>
- Valtiontalouden tarkastusvirasto, ”Mitä tehokkuus merkitsee valtionhallinnossa?”. Saatavilla: <https://www.vtv.fi/muut-artikkelit/mita-tehokkuus-merkitsee-valtionhallinnossa/> (vierailtu viimeksi 13.11.2024).
- YLE 28.3.2024, Rahapulassa oleville hyvinvointialueille ei tipu automaattisesti lisärahoitusta, linjaa VM – ”Valtava potti meidän veronmaksajien rahoja”. Saatavilla: <https://yle.fi/a/74-20081456>.

Yrittäjähenkiset kansainväliset järjestöt ja poliittisen talouden oikeus¹

Ukri Soirila

Tiivistelmä – Perinteisen ajattelutavan mukaan kansainvälisten järjestöjen on katsottu olevan vuorovaikutussuhteessa lähinnä jäsenvaltioidensa kanssa toteuttaen niiden puolesta mandaattinsa mukaisia teknisiä tehtäviä. Lisäksi kansainvälisten järjestöjen on uskottu toimivan julkisessa intressissä ihmiskunnan hyväksi. Tämän artikkelin keskiössä oleva kehityskulku, kansainvälisten järjestöjen lisääntynyt yrittäjähenkisyys, kuitenkin haastaa nämä oletukset. Kun kansainväliset järjestöt keskittyvät myymään tuotteita ja palveluita, hakeutumaan kumppanuussuhteisiin yritysten kanssa ja lähestymään globaaleja ongelmia markkinalähtöisten ratkaisumallien kautta, ne ajautuvat monimutkaisiin vuorovaikutussuhteisiin monien muidenkin toimijoiden kuin jäsenvaltioidensa kanssa ja toimivat toisinaan enemmän markkinoiden ja tuottojen ohjaamina kuin ”puhtaasti” julkisessa intressissä. Artikkelissa esitetään, että siinä missä tämä kehityskulku vaikuttaa vaikeasti selitettävältä kansainvälisten järjestöjen oikeuden perinteisestä näkökulmasta, sitä on hedelmällisempää tutkia poliittisen talouden oikeuden näkökulmasta. Tästä näkökulmasta kansainväliset järjestöt näyttävät monitahoisina toimijoina, jotka toimivat osana monimutkaista poliittista ja taloudellista kenttää – sekä sen ohjaamina että sitä säädellen. Lisäksi näkökulma auttaa hahmottamaan kansainvälisten järjestöjen toimien vaikutuksia ihmisten elämään ympäri maailman.

Asiasanat: julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus, kansainväliset järjestöt, markkinamuotoilu, poliittinen talous, yrittäjähenkisyys



1. Johdanto

Vuonna 2022 uutisoitiin pienen ja enimmäkseen tuntemattoman Yhdistyneiden kansakuntien (YK) alaisen toimiston skandaalista.² United Nations Office for Project Services (UNOPS) perustettiin vuonna 1995 Kööpenhaminaan tarjoamaan hankepalveluita muille YK:n alaisille järjestöille ja jäsenvaltiolle. Poiketen lähes kaikista muista kansainvälisistä järjestöistä se ei saa lainkaan rahoitusta jäsenmaksujen kautta, vaan saa kaiken tulonsa myymällä palveluita. Viime vuosikymmenen puolivälissä se alkoi keräämään hankkeidensa avulla yhä suurempaa ylijäämää ja päätti vuonna 2016 – YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden ja Agenda 2030:n innoittamana, mutta mandaattiaan uhmaten – ryhtyä kestävä kehitystä tukevaan sijoitustoimintaan yhdessä yksityisten sijoittajien kanssa. Tätä varten se perusti vuonna 2021 Sustainable Investments in Infrastructure and Innovation (S3i) -hankettaan koordinoivan haaratoimiston Helsinkiin.

UNOPS:in sijoitustoiminta oli kuitenkin saatettu alulle jo ennen S3i-toimiston perustamista UNOPS:in silloisen johtajan, norjalaisen *Grete Faremon*, ja S3i-toimiston tulevan johtajan, *Vitaly Vansheilboimin*, tavattua englantilaisen miljardööri liikemiehen, *David Kendrickin*, juhlassa New Yorkissa. Valtaosa S3i-toimiston sijoituksista meni tavalla tai toisella – yleensä singaporelaisen Sustainable Housings Solution Holdings -yrityksen kautta – Kendrickin omistamiin yritysten hankkeisiin, joiden tavoitteena oli muun muassa rakentaa asuntoja Ghanaan ja

¹ Artikkelin on kirjoitettu osana PRIVIGO-hanketta, jonka on rahoittanut European Research Council (rahoitus 883417).

² New York Times, <https://www.nytimes.com/2022/05/07/world/americas/un-loan-project-services.html> (vierailtu 15.5.2022); YLE, Näin Suomi joutui YK-skandaalin keskelle, <https://yle.fi/a/3-12463340> (vierailtu 5.6.2022)

tukea muita kestävään kehitykseen liittyviä hankkeita. Osa sijoituksista meni myös Kendrickin tyttären We Are the Oceans -hankkeeseen.³

Skandaali oli valmis, kun joitain vuosia myöhemmin UNOPS yritti (toistaiseksi ilman menestystä) periä sijoituksensa takaisin johtuen siitä, että asuntoja ei ollut rakennettu Ghanaan, eivätkä muutkaan Kendrickin yritysten hankkeet olleet edenneet. We Are the Oceans -hankkeen oli tuottanut lähinnä suomalaisen peliyhtiön Rovion tekemän The Big Catch -internetpelin ja *Joss Stonen* kirjoittaman (ja Faremon YK:n tapahtumassa esittämän) laulun.⁴ Suomi jäädytti rahoituksensa S3i-toimistolle, Vanshelboim erotettiin ja myöhemmin myös Faremo jätti tehtävänsä.

UNOPS:in tapaus on paitsi mehukas skandaali myös äärimmäinen esimerkki tämän artikkelin keskiössä olevasta kehityskulusta, eli kansainvälisten järjestöjen lisääntyvistä liiketoimista ja yrittäjähenkisyydestä. Yhä useammat kansainväliset järjestöt myyvät tuotteita ja palveluita. Järjestöt myös hakeutuvat enenevässä määrin erilaisiin kumppanuussuhteisiin yritysten kanssa. Jotkut järjestöt myös lähestyvät mandaattinsa kuuluvia globaaleja ongelmia markkinoiden kautta pyrkien esimerkiksi kanavoimaan yksityisiä sijoituksia kestäväan kehityksen hankkeisiin tai luomaan markkinoita tavoitteidensa kannalta välttämättömille tuotteille.

Vaikka useimmat järjestöt eivät ole edenneet yrittäjähenkisyydessään UNOPS:in tasolle, eikä niiden toimintaan liity skandaaleja, on kehityskulku kuitenkin mielenkiintoinen, sillä se haastaa monia kansainvälisten järjestöjen oikeuden taustalla vaikuttavia olettamia. Kansainvälisten järjestöjen keskeisen ajattelumallin, niin sanotun functionalismin, mukaan kansainväliset järjestöt ovat vuorovaikutussuhteessa lähinnä jäsenvaltioidensa kanssa toteuttaen niiden puolesta mandaattinsa mukaisia teknisiä tehtäviä.⁵ Kansainvälisten järjestöjen oikeuden perinteisen lähestymistavan näkökulmasta kansainvälisten järjestöjen liiketoimet ja yrittäjähenkisyys vaikuttavat siis lähinnä vaikeasti selitettäviltä poikkeuksilta oikeudenalan peruseriaatteisiin ja -oletamiin. Tämä saattaa olla myös syy siihen, miksei kansainvälisten järjestöjen yrittäjähenkisyyttä ole käsitelty tähän mennessä lähes ollenkaan kansainvälisten järjestöjen oikeutta koskevassa kirjallisuudessa.

Tämän artikkelin johtava väite on, että siinä missä kansainvälisten järjestöjen liiketoimia koskeva kehityskulku vaikuttaa käsittämättömältä ja vaikeasti hallittavalta perinteisestä kansainvälisten järjestöjen oikeuden näkökulmasta, siitä tulee paremmin ymmärrettävä, kun sitä lähestytään poliittisen talouden oikeuden näkökulmasta, osana laajempaa yhteiskunnallista muutosta. Artikkelissa esitetään, että tällaisen lähestymistavan kautta järjestöt näyttäytyvät paljon monitahoisempina toimijoina kuin alan perinteinen lähestymistapa antaisi odottaa. Poliittisen talouden oikeuden näkökulmasta käy ilmi, että järjestöt ovat vuorovaikutuksessa myös monien muiden toimijoiden kuin jäsenvaltioidensa kanssa, että niiden toimintaa ohjaavat monimutkaiset poliittiset ja taloudelliset rakenteet, ja että niiden toimien vaikutukset ulottuvat paljon pidemmälle kuin jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin. Artikkelin pyrkii siis erikoisnumeron teeman mukaisesti tarjoamaan esimerkin siitä, miten tuttuun aiheeseen voi löytää uuden näkökulman, kun sitä pohdii yhteiskunnallisen muutoksen, talouden ja politiikan kautta.

3 New York Times, <https://www.nytimes.com/2022/05/07/world/americas/un-loan-project-services.html> (vierailtu 15.5.2022).

4 Ibid.

5 Klabbers 2015; Klabbers 2018.

Artikkelissa esitellään ensin perinteisen ja poliittisen talouden oikeuden lähestymistavat kansainvälisten järjestöjen oikeuteen ja verrataan niitä toisiinsa. Tämän jälkeen artikkelissa sovelletaan jälkimmäistä lähestymistapaa kansainvälisten järjestöjen kasvavan yrittäjähenkisyyden kehityskulkuun. Tältä osin artikkelissa tutkitaan kolmea ilmiötä, joita voidaan pitää saman kehityskulun eri ilmenemismuotoina: kansainvälisten järjestöjen liiketoimia; järjestöjen lisääntyviä ja yhä tiiviimpiä kumppanuuksia yritysten kanssa; ja järjestöjen tapaa lähestyä niiden mandaattiin liittyviä globaaleja haasteita markkinalähtöisten ratkaisujen kuten yhdistelmähoituksen ja markkinamuotoilun kautta. Artikkelin viimeisessä luvussa vedetään yhteen keskeiset teemat ja esitellään lyhyesti muita tapoja, joilla kansainväliset järjestöt osallistuvat poliittiseen talouteen.

Johdannon lopuksi on hyvä vielä huomauttaa artikkelin metodologisista rajoitteista. Artikkelissa viitataan useisiin kansainvälisiin järjestöihin ja käytetään niitä esimerkkeinä kansainvälisten järjestöjen yrittäjähenkisyydestä. Esimerkkeiksi ovat valikoituneet erityisen osuvat tapaukset, vaikkakin esimerkkeinä on pyritty käyttämään mahdollisimman laajasti eri järjestöjä. Tarkasteltaviksi kehityskuluiksi on valittu ne, joiden on katsottu parhaiten kuvaavan kansainvälisten järjestöjen yrittäjähenkisyyttä. Aineiston perusteella ei siis voi tehdä kaikkia kansainvälisiä järjestöjä tai konteksteja koskevia yleistyksiä. Kuvattavat kehityskulut ovat kuitenkin mahdollisesta rajallisuudestaan huolimatta merkittäviä, ottaen huomioon, että kansainvälisten järjestöjen on perinteisesti uskottu toteuttavan teknisiä tehtäviä jäsenvaltioidensa puolesta, puhtaasti julkisen intressin nimissä, ja että edes yksittäisten järjestöjen yrittäjähenkisyyttä ei ole huomioitu juuri ollenkaan alan kirjallisuudessa.

2. Perinteinen vs. poliittisen talouden oikeuden lähestymistapa kansainvälisiin järjestöihin

Kansainvälisten järjestöjen oikeus ja sitä koskeva teoreettinen ajattelu perustuu hyvin pitkälti niin kutsutun funktionalismin varaan. Poiketen osittain sen merkityksestä filosofiassa, sosiologiassa, tai muussa oikeustieteessä, kansainvälisten järjestöjen kontekstissa funktionalismilla tarkoitetaan pääpiirteissään teoreettista viitekehystä, jonka mukaan kansainväliset järjestöt on perustettu toteuttamaan teknisiä tehtäviä jäsenvaltioidensa puolesta. Funktionalismi on kansainvälisten järjestöjen oikeuden teoria, joka ei kuitenkaan keskity niinkään oikeuteen, vaan kansainvälisiin järjestöihin ja ennen kaikkea niiden suhteeseen jäsenvaltioihinsa. Sen on ollut tarkoitus kuvata kansainvälisten järjestöjen toimintaa, joskin väitän, ettei se onnistu tehtävässään (ainakaan enää). Samanaikaisesti sillä on kuitenkin myös normatiivinen ulottuvuus, sillä se rakentuu vahvasti ideaalityyppien varaan, vaikuttaa alan sääntöjen taustalla ja muokkaa (puutteistaan huolimatta) alan tutkijoiden ajattelua.⁶

Funktionalismi kansainvälisten järjestöjen yhteydessä on pohjimmiltaan päämies–agentti-teoria, jossa päämiehenä toimivat järjestöjen jäsenvaltiot yhdessä kollektiivisena päämiehenä ja agenttina on järjestö.⁷ Tästä syystä kansainvälisillä järjestöillä on perinteisen ajattelutavan mukaan ajateltu olevan (oikeudellisia) suhteita lähinnä jäsenvaltioidensa kanssa. Lisäksi funktionalis-

6 Ks. tarkemmin Klabbers 2015.

7 Ibid.

min taustalla vaikuttaa ajatus, että järjestöt toimivat julkisen intressin nimissä, ihmiskunnan hyväksi.⁸

Vaikka harva kansainvälisten järjestöjen parissa työskentelevä tosiasiaa ajattelee kansainvälisten järjestöjen täyttävän nämä kriteerit ja olevan niiden rajoittamia kaikessa päivittäisessä toiminnassaan, funktionalismi kuitenkin ohjaa edelleen kansainvälisten järjestöjen toimintaa ja sitä koskevaa tutkimusta. Ennen kaikkea se piilee kansainvälisten järjestöjen oikeuden keskeisten sääntöjen ja periaatteiden taustalla. YK:n Kansainvälinen tuomioistuin (ICJ) omaksui funktionalismin perusajatukset kansainvälisten järjestöjen oikeuden kannalta klassisessa neuvoo-antavassa *Reparation for Injuries* -lausunnossaan todetessaan, että kansainvälisillä järjestöillä on oletettava olevan kaikki sellaiset valtuudet, jotka ovat välttämättömiä, jotta järjestöt voivat toteuttaa tehtävänsä.⁹ Ehkä paras esimerkki funktionalismin vaikutuksesta on kuitenkin kansainvälisten järjestöjen immuniteetit. Koska kansainvälisten järjestöjen on uskottu toimivan yhteisen hyvän nimissä jäsenvaltioidensa kollektiivin puolesta, niiden on uskottu tarvitsevan laajat (käytännössä lähes absoluuttiset) immuniteetit yksittäisten jäsenvaltioiden vaikuttamisyrityksiä vastaan. Niitä vastaan on siis lähes mahdotonta nostaa tapauksia kansallisissa tuomioistuimissa (eivätkä ne voi olla ICJ:n riitatapausten riidanratkaisumenettelyn osapuolina).¹⁰

Kuten monen muunkin kansainvälisten järjestöjen oikeuden keskeisen säännön myös immuniteettien soveltaminen on osoittautunut ongelmalliseksi käytännössä. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että tosiasiaa lähes kaikki kansainväliset järjestöt ovat kansakäymisessä monien muidenkin toimijoiden kuin jäsenvaltioidensa kanssa. Monista tuntuu ymmärrettävästi epäreilulta, etteivät haitalaiset voi saattaa kansainvälisiä järjestöjä oikeudellisesti vastuuseen, kun ne aiheuttavat koleraepidemian heidän maassaan.¹¹ Tai ettei ghanalaisilla vähävaraisilla ole vastaavaa mahdollisuutta, kun UNOPS:in heille lupaamia asuntoja ei rakennetakaan. Tai että yksityisellä yrityksellä on hyvin rajalliset oikeuskeinot käytössään, jos UNOPS tai joku muu kansainvälinen järjestö lipeää sille lupaamistaan sijoituksista tai jos järjestön myymässä palvelussa tai tuotteessa on jotain vikaa (joskin suuret yritykset yleensä sopivat järjestöjen kanssa väliesmenettelystä hankesopimuksissaan).

Funktionalismi ei siis kuvaa – ainakaan enää nykypäivänä – useimpien kansainvälisten järjestöjen toimintaa kovinkaan hyvin. *Jan Klabbersin* mukaan funktionalismia onkin parempi kutsua nykyään ideologiaksi kuin teoriaksi.¹² Tämä onkin sopiva kuvaus ottaen huomioon, että *Slavoj Žižekin* mukaan ideologia on jotain, mihin ihmiset eivät tosiasiaa usko, mutta mitä he silti jatkuvasti toteuttavat tai toistavat.¹³

Kuten jo immuniteettiesimerkistä käy ilmi, funktionalismin puutteet näyttäytyvät erityisen vahvasti kansainvälisten järjestöjen liiketoimien ja yrittäjähenkisyyden taustaa vasten. Liike-elämähenkiset kansainväliset järjestöt ovat kansakäymisessä monien muidenkin toimijoiden kuin jäsenvaltioidensa kanssa. UNOPS esimerkiksi myy palveluitaan muille kansainvälisille järjestöille, Maailman henkisen omaisuuden järjestö (WIPO) myy immateriaalioikeuspalveluitaan

8 Claude 1964.

9 International Court of Justice, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, 11 April 1949, ICJ Reports (1949), s. 174.

10 Reinisch – Weber 2004; Ryngaert 2010.

11 Daugirdas 2019.

12 Klabbers 2019.

13 Žižek 1989.

yksityisille yrityksille, ja monet kansainväliset järjestöt myyvät julkaisuja ja tuotteita yksityishenkilöille. Myydessään palveluitaan yksittäisille valtioille ja muille toimijoille kansainväliset järjestöt haastavat myös sen ajatuksen, että ne toimisivat aina kollektiivisen päämiehen puolesta. Itse asiassa toisinaan ne ylittävät mandaattinsa etsiessään hyviä markkinamahdollisuuksia, kuten Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM) alkaessaan markkinoida itseään humanitaarisena järjestönä. Jos yksi valtio ostaa suuria määriä kalliita palveluita järjestöltä, sillä on käytännössä enemmän valtaa suhteessa järjestöön kuin muilla jäsenvaltioilla. Lisäksi tuloja havittelevat kansainväliset järjestöt eivät välttämättä toimi puhtaasti julkisen edun nimissä tai ihmiskunnan hyväksi, vaan niitä ohjaavat myös markkinaperiaatteet.

Funktionalismista kumpuavien teorioiden kyky ymmärtää kansainvälisten järjestöjen kasvavaa liike-elämähenkisyttä on siis rajallinen, sillä kehityskulku vaikuttaa lähinnä sarjalta poikkeuksia funktionalismin perusolettamiin. Esitänkin siis, että kansainvälisten järjestöjen toimintaa voi tältä osin olla hedelmällisempää tutkia poliittisen talouden oikeuden näkökulmasta.

”Poliittinen talous” on hieman hankala termi, sillä sitä käytetään kirjallisuudessa hyvin eri tarkoituksissa.¹⁴ Tässä artikkelissa poliittisella taloudella viitataan yleisesti siihen yhdysvaltalaisen Law and Political Economy -liikkeen keskeiseen ajatukseen, että talous ja politiikka ovat yhteen kietoutuneita ja oikeuden konstruoimia.¹⁵ Yksityiskohtaisemmalla tasolla lainaan kansainvälisten järjestöjen poliittisen talouden lähestymistavan Jan Klabbersin viimeaikaisesta tutkimuksesta.¹⁶

Klabbersin mukaan kansainvälisten järjestöjen poliittisen talouden oikeuden ei tule keskittyä talousoikeuteen tai globaalista taloudesta vastaaviin kansainvälisiin järjestöihin, kuten Maailman kauppajärjestöön (WTO) tai Kansainväliseen valuuttarahastoon (IMF), vaan sen tulee perustua siihen ajatukseen, että poliittisella päätöksenteolla on taloudellisia vaikutuksia ja että taloudellinen päätöksenteko ei voi koskaan olla politiikasta vapaata. Sekä poliittinen että taloudellinen päätöksenteko ovat lisäksi oikeuden mahdollistamaa, muokkaamaa ja rajoittamaa. Sopimukset vaativat sopimusoikeutta, omistusoikeudet mahdollistavat ja rajoittavat poliittisia ja taloudellisia ratkaisuja jne. Kansainväliset järjestöt ovat myös oikeuden kyllästämiä toimijoita, joilla on tarkat säännöt siitä, miten ja minkä prosessien mukaan päätöksiä tehdään, kuka saa osallistua päätöksentekoon, millaiset kysymykset ovat järjestön mandaatin alaisia ja kuka saa toimeenpanna niitä. Näiden sääntöjen taustalla on myös laajempia periaatteita, kuten vaikkapa implied powers -doktriini. Kaikki nämä säännöt ja teoriat ohjaavat kansainvälisten järjestöjen toimintaa ja mahdollistavat sen. Lisäksi markkinat ovat oikeuden tuottamia. Oikeus sääntelee muun muassa mitä tuotteita ja palveluita (tai aikanaan henkilöitä) saa ostaa ja myydä, ketkä saavat toimia markkinoilla ja minkä sääntöjen mukaan, sekä mitä tuotteita ja palveluita saa markkinoida kuluttajille.¹⁷

Klabbersin mukaan kansainvälisten järjestöjen poliittisen talouden oikeuden lähestymistavan tulee siis keskittyä: oikeudellisten sääntöjen, periaatteiden ja prosessien perustavanlaatui-

14 Kjaer 2020.

15 Britton-Purdy et al. 2020.

16 Klabbers 2023.

17 Ibid., s. 92–94.

seen merkitykseen kansainvälisten järjestöjen toiminnassa ja päätöksenteossa; näiden sääntöjen ja periaatteiden taustalla vaikuttaviin olettamiin; sekä siihen, miten säännöt ja periaatteet ovat talouden ja politiikan muovaamia ja miten kansainvälisten järjestöjen päätöksillä on poliittisia ja taloudellisia vaikutuksia. Lisäksi lähestymistavan tulee huomioida, että kansainvälisten järjestöjen oikeuden kannalta keskeisiä toimijoita on paljon muitakin kuin järjestöjen jäsenvaltiot. Myös muun muassa yksityishenkilöt, yksityinen sektori, eri kansanryhmät ja järjestöjen työntekijät ovat tärkeitä.¹⁸

David Kennedyn mukaan rajat ylittävän oikeuden jakaminen siisteihin oikeudenaloihin – kuten kansainväliseen yksityisoikeuteen, oikeusvertailuun ja kansainväliseen julkisoikeuteen (ja sen sisällä esimerkiksi kansainvälisten järjestöjen oikeuteen) – sekä se ajatus, että sääntely johtaa hyvin järjestyneeseen hallintoon ja hallintaan, vaikeuttavat sen ymmärtämistä, miten oikeutta todella käytetään globaalissa poliittisessa taloudessa ja millaisia lopputuloksia se tuottaa.¹⁹ Vaihtamalla kansainvälisten järjestöjen oikeuden perinteisen näkökulman poliittisen talouden oikeuden näkökulmaan tämä artikkeli pyrkii siis näkemään kansainvälisten järjestöjen liiketoimia ja yrittäjähenkisyyttä koskevat oikeudelliset järjestelyt pikemminkin strategisina valintoina ja niitä ympäröivien poliittisen talouden rakenteiden lopputuloksina kuin rakennuskivinä siististi kehittyvässä oikeusjärjestyksessä (tai poikkeuksina siihen).

Artikkelin seuraavissa luvuissa poliittisen talouden oikeuden näkökulmaa sovelletaan kolmeen kansainvälisten järjestöjen kasvavaan yrittäjähenkisyyteen liittyvään kehityskulkuun: kansainvälisten järjestöjen kasvavaan markkinatoimintaan, niiden lisääntyviin kumppanuuksiin yritysten kanssa ja niiden kasvavaan innokkuuteen lähestyä ongelmia markkinavetoisten ratkaisujen kautta. Tavoitteena on paitsi antaa kuva siitä, millainen oikeuden poliittisen talouden lähestymistapa mahdollisesti on käytännössä, myös avata enemmän kansainvälisten järjestöjen lisääntyvää yrittäjähenkisyyttä ja sen kautta osallistua tämän erikoisnumeron aiheena olevaan oikeuden poliittista taloutta koskevaan keskusteluun.

3. Kansainväliset järjestöt tuotteiden ja palveluiden myyjinä

Yhä useammat kansainväliset järjestöt myyvät tuotteita ja palveluita. Tämä ei ole täysin uusi kehityskulku. Monet järjestöt ovat jo pitkään myyneet julkaisuja ja matkamuittoja ja YK:n lastenrahasto (UNICEF) tuli aikanaan kuuluisaksi postikorttikampanjastaan. Toisinaan palveluiden myyntiä on myös vaikeaa erottaa järjestöjen ”tavallisesta” toiminnasta. Näin on esimerkiksi, kun järjestöt tarjoavat teknisen yhteistyön palveluita, eli tarjoavat mandaattiinsa kuuluvaa asiantuntemusta sitä tarvitseville yksittäisille jäsenvaltioille tai hankkeille, esimerkkinä toimikoot vaikka Kansainvälinen atomienergiajärjestö (IAEA) auttamassa jäsenvaltioita hyödyntämään ydinteknologiaa paikallisessa kontekstissa tai Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö (ICAO) kehittämässä uuden lentokentän turvallisuutta. Nämä ovat kuitenkin maksettuja palveluita, jotka niitä tarvitsevat valtiot ”ostavat” tekemällä vapaaehtoisen maksun yleensä järjestön tätä tarkoitusta varten perustamaan teknisen yhteistyön rahastoon (joskin toisinaan toinen valtio, järjestö tai muu toimija sponsoroi yhteistyötä maksamalla sen kohdevaltion puolesta). Suurin

¹⁸ Ibid., s. 94–95.

osa järjestön näin saamasta tulosta menee suoraan teknisen yhteistyön hankkeen kulujen kattamiseen, mutta osa siitä menee yleiskustannusmaksuina järjestön muun toiminnan tukemiseen.

Vaikka tällaiset ”perinteiset” kansainvälisten järjestöjen liiketoimet eivät ole uusi kehityskulku, ne ovat lisääntyneet merkittävästi 1990-luvun lopulta lähtien, jolloin esimerkiksi ICAO alkoi keskittyä yhä enemmän teknisen yhteistyön hankkeisiinsa.²⁰ Tältä osin on huomattava, että kehityskulku osuu yksin sen kanssa, kun *Kofi Annan* nousi YK:n pääsihteeriksi ja alkoi muokata YK:ta merkittävästi, mukaan lukien lisäämällä sen yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa. Palaan tähän kehityskulkuun myöhemmin.

Vielä mielenkiintoisempaa on, että kansainväliset järjestöt ovat myös löytäneet uusia tapoja myydä tuotteita ja palveluita. Maailman ruokaohjelman (WFP) alaisuudessa toimiva YK:n humanitaarinen lentopalvelu (UNHAS) myy humanitaarisille julkisille ja yksityisille järjestöille lentoja kriisialueille ja muihin kohteisiin, joihin yksityiset lentoyhtiöt eivät lennä.²¹ Euroopan keskipitkien sääennusteiden keskus (ECMWF) tarjoaa sääennusteita ilmaiseksi jäsenvaltioilleen, mutta myös myy niitä yksityisille toimijoille, kuten televisioyhtiöille.²² Maailman turistikärjestö (UNWTO) myy koulutusta yksityisille turismiyrittäjille.²³ Maailman tullijärjestö (WCO) ja Maailman postiliitto (UPU) myyvät ohjelmistoja yrityksille.²⁴ Usein kansainvälisten järjestöjen liiketoimistaan saamat tuotot ovat suhteellisen pieniä verrattuna jäsenvaltioiden jäsenmaksuihin, mutta toisinaan järjestöt tekevät merkittävää tuottoa tällaisilla toimilla. Maailman postiliiton liiketoimet tuottavat esimerkiksi noin kolmanneksen sen jäsenmaksujen määrästä,²⁵ kun taas WIPO saa melkein kaiken ja Euroopan patenttinvirasto (EPO) kaiken tulonsa myymällä immateriaalioikeuksien hakemiseen liittyviä palveluita.²⁶

Kuten edellisessä osiossa todettiin, kansainvälisten järjestöjen liiketoimia on vaikeaa kuvata tai analysoida hyödyllisellä tavalla funktionalistisesta näkökulmasta. Funktionalistiseen teoriaan ei sovi se ajatus, että kansainväliset järjestöt ryhtyvät liiketoimiin muiden järjestöjen ja yksityisten toimijoiden kanssa. Samoin se, että kansainväliset järjestöt tavoittelevat tuottoisia hankkeita (mahdollisesti tehtävänsä maksimoivien vaihtoehtojen sijaan), haastaa funktionalismin perusajatuksia. Näin myös se, että eniten maksavat ”asiakkaat” – olivat ne sitten yksityisiä jäsenvaltioita, muita järjestöjä tai yksityisiä toimijoita – pääsevät käytännössä vaikuttamaan kansainvälisten järjestöjen toimintaan mahdollisesti jopa enemmän kuin niiden jäsenvaltiot yhdessä kollektiivisena päämiehenä. Täten funktionalistisesta näkökulmasta kansainvälisten järjestöjen liiketoimet vaikuttavat vain vaikeasti ymmärrettäviltä poikkeuksilta kansainvälisten järjestöjen tavanomaiseen toimintaan.

19 Kennedy 2020.

20 ICAO, Financial Statement and Reports of the External Auditor for the Financial Year Ended 31 December 2018, ICAO Doc 10129 (2019), 3.39-3.40. Ks. myös Note 5.3.

21 <https://www.wfp.org/unhas> (vierailtu 28.10.2024); FAO Finance Committee, Report of the External Auditor on air transport services, 2020, NC753/e, para. 53, Annex IV.

22 <https://www.ecmwf.int/en/forecasts/accessing-forecasts> (vierailtu 28.10.2024).

23 <https://www.unwto-tourismacademy.edu/> (vierailtu 28.10.2024).

24 <https://www.wcotradetools.org/en> (vierailtu 28.10.2024); <https://www.upu.int/UPU/media/upu/documents/Finance/dfiEtatsFinanciers2020En.pdf>, Note 20 (vierailtu 25.1.2022).

25 <https://www.upu.int/UPU/media/upu/documents/Finance/dfiEtatsFinanciers2020En.pdf>, Note 20 (vierailtu 25.1.2022)

26 Schermers – Blokker 2018, § 1061.

Kansainvälisten järjestöjen lisääntyviä liiketoimia on kuitenkin helpompi kuvata ja ymmärtää, kun sitä tarkastelee poliittisen talouden näkökulmasta. Kuten edellä todettiin, Klabbersin mukaan poliittisen oikeuden näkökulman tulee ensinnäkin huomioida talouden ja politiikan rakenteellinen vaikutus kansainvälisten järjestöjen toimintaan. Jos keskitytään kansainvälisten järjestöjen liiketoimien taustalla mahdollisesti vaikuttaviin taloudellisiin realiteetteihin, on huomattava, että jäsenvaltioiden rahoitus useimmille kansainvälisille järjestöille on junnannut viime vuosikymmenet paikallaan (tai joissain tapauksissa jopa pienentynyt) samalla kun niiden oletetaan ratkovan yhä useampia tai laajempia globaaleja haasteita.²⁷ Olisi luontevaa olettaa, että tästä johtuva krooninen resurssipula on ohjannut järjestöjä etsimään uusia tulonlähteitä. Lisäksi jäsenmaksujen osittainen korvaaminen muilla tulonlähteillä myös lisää järjestöjen vapautta ja autonomiaa jäsenvaltioistaan. Tämä jälkimmäinenkin näkökulma jäisi huomaamatta, jos aihetta tarkasteltaisiin kansainvälisten järjestöjen oikeuden perinteisestä näkökulmasta, mutta nousee esiin, jos näkökulma vaihdetaan laajempia toimijaverkkoja huomioivaan ja kansainvälisiä järjestöjä ja niiden henkilökuntaa osittain autonomisina (joskin jäsenvaltioiden intressit huomioivina) toimijoina lähestyvään kansainvälisten järjestöjen poliittisen talouden oikeuden näkökulmaan.²⁸

Erinomainen esimerkki kansainvälisestä järjestöstä, joka etsii markkinamahdollisuuksia lähes yrityksen tavoin, on Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM). IOM myy jäsenvaltioille erilaisia maahanmuuttoon liittyviä palveluita, kuten viisumin prosessointipalveluita, rajavaltiopalveluita ja siirtolaisten palautukseen liittyviä palveluita.²⁹ Räättälöiden palvelunsa ”asiakkaansa” toiveiden mukaan IOM markkinoi itseään järjestönä, joka ”saa asioita tapahtumaan”. Viime vuosina IOM on tullut myös tunnetuksi siitä, että se jatkuvasti ”brändää” itseään sen mukaan, missä se näkee kysyntää palveluilleen, usein ryhtyen avoimeen kilpailuun muita järjestöjä tai jopa yksityisiä yrityksiä vastaan. 2000-luvun aikana se on muun muassa pyrkinyt esittämään itsensä humanitaarisena järjestönä ja alkanut toimia ennen kaikkea kriisialueilla huomattuaan humanitaarisessa toiminnassa tuottavan markkinaraon.³⁰

Jos taas keskitytään poliittisiin näkökulmiin – ja niiden yhteyteen talouteen – on ensinnäkin huomattava, että valtioilla on tapana rahoittaa niitä järjestöjä, jotka ajavat tehokkaimmin niiden intressejä, joiden johto jakaa niiden maailmankatsomuksen, tai jotka suoraan hyödyttävät niitä esimerkiksi taloudellisesti. Yhdysvallat on esimerkiksi joiltain osin suosinut spesifimpiä terveysjärjestöjä, kuten UNAIDS:ia Maailman terveysjärjestön (WHO) sijaan, koska katsoo saavansa tehokkaammin ajettua omia intressejään niiden kautta.³¹ Poliitikko vaikuttaa kansainvälisten järjestöjen kasvavaan yrittäjähenkisyyteen myös sillä tavoin, että rahoituspäätöksiä tehdessään monet valtiot suosivat yrittäjähenkisempiä, itsestään dynaamisen ja tehokkaan kuvan antavia järjestöjä.

Klabbersin mukaan kansainvälisten järjestöjen poliittisen talouden oikeuden näkökulman tulee huomioida oikeuden, politiikan ja talouden pintatason lisäksi myös niiden taustalla vaikuttavat ajattelumallit. Myös tämä avaa mielenkiintoisen näkökulman kansainvälisten järjestö-

²⁷ Graham 2015.

²⁸ Monisyisestä lähestymistavasta kansainvälisten järjestöjen toimintaan ks. Barnett – Finnemore 2004.

²⁹ Klabbers 2019.

³⁰ Bradley 2020.

³¹ Bull – McNeill 2007, s. 86.

jen liiketoimiin. 1980-luvun lopulta ja etenkin 2000-luvulta lähtien yksi merkittävä ajattelumalli julkisen sektorin toiminnassa on ollut uusi julkisjohtamisen oppi (new public management).³² Uuden julkisjohtamisen opin mukaan julkisten toimijoiden on mukauduttava kapitalismin uusiin muotoihin ja globalisaatioon muuttamalla tehokkaammiksi ja tuottavammiksi. Tämän ne voivat saavuttaa ottamalla oppia yksityisen sektorin toiminta- ja johtamismalleista. Vaikka uusi julkisjohtamisen oppi on laaja termi, joka sisältää eri lähestymistapoja, sen yleisiä elementtejä ovat esimerkiksi julkisten toimijoiden yrittäjähenkisyyden korostaminen, järjestöjen ja niiden työntekijöiden tuottavuuden jatkuva mittaaminen, julkisten toimijoiden kilpailuttaminen keskenään, aikaisemmin puhtaasti julkisten palveluiden tarjoaminen elinkaarimallin ja tilaaja-tuottajamallin kautta, palveluiden myynti niiden tarjoamisen sijaan ja julkisten palveluiden kuluttajien brändäys asiakkaiksi.³³

Termi uuden julkisjohtamisen oppi vakiintui 1990-luvulla, mutta siinä yhdistyivät monet managerialistiset ajattelumallit, jotka olivat levinneet ympäri länsimaita edellisten vuosikymmenten aikana ennen kaikkea kansainvälisten konsulttifirmojen, kuten McKinseyn, Price Waterhousen ja KPMG:n, levittäminä.³⁴ Niiden menestystä auttoi myös uusliberalismin nimeen vannovien poliittisen johtajien, kuten *Margaret Thatcherin* ja *Ronald Reaganin* nousu valtaan. Kun uuden julkisjohtamisen opeista tuli valtavirtaa, ne alkoivat muokata myös kansainvälisten järjestöjen toimintaa – niin jäsenvaltioiden ja muiden rahoittajien paineesta kuin oppia yliopistoissa ja aiemmassa työelämässä saaneiden johtajien ja työntekijöiden kautta. Myös konsulttifirmat olivat jälleen avainasemassa, sillä ne saarnasivat uuden julkishallinnon oppeja, kun kansainväliset järjestöt ja niiden jäsenvaltiot palkkasivat ne auttamaan järjestöjen uudistamisreformissa.³⁵

UNOPS:in tapaus on hyvä esimerkki siitä, miten kansainvälisiä järjestöjä on pyritty muokkaamaan yritysten kaltaisiksi. Vaikka UNOPS on luotu myymään palveluita, sen yrittäjähenkisyys lisääntyi merkittävästi Grete Faremon noustua sen johtajaksi vuonna 2014. Aiemmin muun muassa Microsoftilla työskennellyt ja ministerin tehtävissä tiiviisti yksityisen sektorin kanssa yhteistyötä tehnyt Faremo totesi Harvard Business Review’n haastattelussa, että hän haluaa johtaa UNOPS:ia kuin yritystä.³⁶ Faremon aikakaudella UNOPS lakkasi arvioimasta hankkeita julkisen intressin näkökulmasta ja alkoi keskittyä niiden tuottomahdollisuuksiin.³⁷ Faremo pyrki myös tekemään UNOPS:ista tehokkaan, ketterän ja ”raivoisan kilpailukykyisen” toimijan.³⁸

UNOPS ei ole tältä osin ainutlaatuinen esimerkki. Enemmän tai vähemmän uuden julkisjohtamisen opin mukaisia reformeja on varsinkin järjestöjen sisäisen organisoinnin ja toiminnan suhteen toteutettu vuosituhannenvaihteen molemmin puolin esimerkiksi Maailman ter-

32 Gruening 2001.

33 Geri 2001, s. 448; Diefenbach 2009.

34 Saint-Martin 2004.

35 Geri 2001.

36 Harvard Business Review, <https://hbr.org/2019/05/the-executive-director-of-a-un-agency-on-running-it-like-a-business> (vierailtu 15.1.2022).

37 UNOPS, Third-party review of the effectiveness of the UNOPS oversight mechanisms for Sustainable Investments in infrastructure and Innovation (S3i), KPMG Oy Ab, 28.1.2022, s. 5, 16.

38 Harvard Business Review, <https://hbr.org/2019/05/the-executive-director-of-a-un-agency-on-running-it-like-a-business> (vierailtu 15.1.2022).

veysjärjestössä (WHO),³⁹ Kansainvälisessä työjärjestössä (ILO),⁴⁰ Kansainvälisessä siirtolaisuusjärjestössä (IOM),⁴¹ YK:n kehitysohjelmassa (UNDP),⁴² Maailmanpankissa,⁴³ ja Maailman postiliitossa (UPU).⁴⁴

Kansainvälisten järjestöjen poliittisen talouden *oikeuden* lähestymistapa ei saa kuitenkaan ohittaa oikeuden merkitystä, vaikka se haastaakin joitain kansainvälisten järjestöjen oikeuden keskeisiä oletuksia ja periaatteita. Kuten Klabbers korostaa, oikeus paitsi konstruoi politiikkaa ja taloutta, myös mahdollistaa ja rajoittaa kansainvälisten järjestöjen toimintaa. Myös kansainvälisten järjestöjen liiketoiminta on siten oikeuden kyllästämiä. Järjestöjen liiketoimet ja markkinat ovat ensinnäkin mahdollisia vain, koska ne ovat oikeuden konstruoimia omistusoikeuksien ja muiden oikeudellisten käsitteiden ja niitä tukevien sääntöjen kautta. Järjestöt myös tekevät liiketoimensa ”sisäisesti” mahdollisiksi muokkaamalla sääntöjään – kansainvälisten järjestöjen oikeuden säätämien prosessien mukaisesti.

Joissain tapauksissa järjestöille on annettu valtuudet myydä tuotteita ja palveluja jo niiden perustamissopimuksissa. Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön perustamissopimuksen 1(1)(c) artikla esimerkiksi valtuuttaa järjestön tarjoamaan jäsenvaltion pyynnöstä sille maahanmuuttoon liittyviä palveluita. Useammin valtuus on kuitenkin johdettu perustamissopimuksen yleisistä säännöistä ja vahvistettu alemman tasoisella sääntelyllä tai luotu kokonaan ilman perustamissopimusta. Maailman postiliiton perustamissopimus toteaa 1 artiklassaan ainoastaan, että viraston tarkoituksiin kuuluu postipalveluiden kehittäminen ja että sen tulee tarjota jäsenvaltioilleen teknistä apua. Järjestö ryhtyi siis myymään tuotteita ja teknisen yhteistyön palveluita hyvin pitkälti *ad hoc* -pohjalta, kunnes järjestön kongressi päätti täyttää tämän oikeudellisen aukon määräämällä sen hallintoneuvoston selvittämään asiaa. Neuvoston ehdotuksen pohjalta kongressi lisäsi järjestön yleissääntöihin ja taloudellisiin sääntöihin artiklat, jotka sääntelevät suoraan tuotteiden ja palveluiden myyntiä.⁴⁵ Muun muassa julkaisuja myyvän Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) perustamissopimus ei mainitse lainkaan tuotteiden myyntiä tai sitä varten muodostettua kaupankäyntirahastoa, vaan rahaston luomisesta päätettiin periaatteellisella tasolla järjestön neuvostossa vuonna 2008⁴⁶ ja se perustettiin järjestön yleiskokouksen päätöksellä vuotta myöhemmin.⁴⁷

Kansainväliset järjestöt muodostavat taloudelliset suhteensa muhin toimijoihin yleensä sopimusten kautta. UNOPS on esimerkiksi antanut taloudellisessa asetuksessaan 7.02 johtajalleen valtuudet solmia sopimuksia, jotka ovat välttämättömiä UNOPS:in tehtävien toteuttamiseksi, kun taas asetus 7.04 määrää, että UNOPS:in tarjoamista palveluista sovitaan muodostamalla hankesopimus sen asiakkaiden kanssa. Asetusta täsmentävä sääntö 107 määrää lisäksi, että tällaisten sopimusten tulee sisältää säännöksiä muun muassa sopimuksen osapuolten

39 Chorev 2013; Lerer – Matzopoulos 2001.

40 Standing 2008.

41 Bradley 2020, s. 35–39.

42 Murphy 2006, s. 297–305.

43 Sinclair 2017, s. 267–278.

44 Kilfoyle – Richardson 2015.

45 Commentary to Article 152 of the UPU General Regulations, Constitution and General Regulations Manual with Commentary by the UPU International Bureau, 2018. Kyseiset säännökset ovat yleissääntöjen artikla 152 ja taloudellisten sääntöjen artiklat 21(2)(a) ja 26(3)(b) sekä ennen kaikkea Annex 2.

46 IMO Council, 101st session, C 101/D 10-14 November 2008.

47 IMO Assembly Resolution A.1014(26), 26th Session, Agenda item 17(d), A 26/Res.1014, Adopted on 2 December 2009.

oikeuksista ja velvollisuuksista, hankkeen päättämisestä, riitojen sovittelusta ja YK:n ja UNOPS:in immuniteeteista.

Vaikka kansainväliset järjestöt poikkeavat siis niitä koskevan oikeudenalan perusolettamista ryhtyessään liiketoimiin, ne käyttävät silti oikeutta näissä toimissaan. Oikeus paitsi luo puitteet järjestöjen liiketapahtumille myös tarjoaa välineen, jonka avulla kansainväliset järjestöt pystyvät reagoimaan poliittisessa ja taloudellisessa ympäristössään tapahtuviin muutoksiin. Kaiken kaikkiaan poliittisen talouden oikeuden näkökulma kansainvälisten järjestöjen liiketoimiin osoittaa siis, miten oikeus, politiikka ja talous ovat monimutkaisessa vuorovaikutussuhteessa keskenään. Tätä kautta se pystyy myös selittämään näitä liiketoimia huomattavasti oikeudenalan perinteistä lähestymistapaa paremmin. Ennen kaikkea oikeuden poliittisen talouden lähestymistapa pystyy osoittamaan, miten kansainvälisten järjestöjen liiketoimet ovat syntyneet strategisten valintojen lopputuloksina tietyssä poliittisessa, ideologisessa ja taloudellisessa ympäristössä, osana laajempaa yhteiskunnallista muutosta.

4. Kansainväliset järjestöt yrityskumppaneina

Toinen kansainvälisten järjestöjen kasvavaan yrittäjähenkisyyteen liittyvä kehityskulku viime vuosilta on järjestöjen lisääntyneet kumppanuussuhteet yritysten kanssa. Tällaiset kumppanuussuhteet saavat hyvin erilaisia muotoja ja vaihtelevat Maailman ruokaohjelman kumppanuuksista Michael Korsin, Pepsin ja Balenciagan kanssa aina Maailman ilmatieteen järjestön (WMO) kumppanuuksiin teknologiayritysten, kuten Alibaban, Googlen, IBM:n ja Microsoftin kanssa.⁴⁸

On myös huomattava, että tällaiset kumppanuussuhteet ovat alkaneet muuttaa muotoaan. Siinä missä kumppanuuksissa oli aiemmin kyse yritysten tuesta järjestöille, nykyään järjestöt ja yritykset mainostavat tekevänsä tiiviimpää yhteistyötä toistensa kanssa. Kumppanuussuhteiden pioneeri UNICEF on tästä hyvä esimerkki. Vuoteen 1997 asti UNICEF:in julkaisut ja raportit puhuivat ”alliansseista” yksityisen sektorin kanssa. Tämä termi oli laaja, mutta suurin osa alliansseista liittyi UNICEF:in resurssien kasvattamiseen ja filantropiaan. Vuodesta 1997 (sen yksityisen sektorin jaoston perustamisesta asti) UNICEF on sitä vastoin pyrkinyt muodostamaan strategisia kumppanuuksia, jotka hyödyntävät yritysten ydinosaamista, ja joissa UNICEF ja yritykset toimivat rinta rinnan lasten hyvinvointiin liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi.⁴⁹

UNICEF:in mallin mukaan kansainväliset järjestöt ja yritykset etsivät yhä enenevässä määrin aihepiirejä ja tavoitteita, joissa niiden ”businessmallit” osuvat yhteen. Maailman turismijärjestö (UNWTO) esimerkiksi tekee yhteistyötä Googlen kanssa nostaakseen digitaalisen teknologian valtioiden turismistrategioiden keskiöön.⁵⁰ Kansainvälinen uusiutuvan energian järjestö (IRENA) puolestaan tekee tiivistä yhteistyötä uusiutuvan energian alan yritysten kanssa⁵¹,

48 <https://www.wfpusa.org/organizations/michael-kors-usa-inc/> (vierailtu 7.5.2023); <https://www.pepsico.com/sustainability/Philanthropy> (vierailtu 3.4.2022); <https://www.balenciaga.com/en-us/search?q=wfp> (vierailtu 8.5.2023); <https://wmo.int/media/news/private-sector-and-big-tech-rally-behind-early-warnings-all> (vierailtu 3.7.2024); <https://wmo.int/activities/early-warnings-all/wmo-and-early-warnings-all-initiative> (vierailtu 3.7.2024).

49 Andonova 2017, s. 150–151.

50 <https://www.unwto.org/unwto-acceleration-programme> (vierailtu 7.5.2023).

51 Blokker 2016, s. 25.

UNIDO kehittää kehitysmaiden informaatioteknologiaa yhteistyössä Microsoftin ja Hewlett-Packardin kanssa⁵² ja Maailman postiliitto tekee yhteistyötä Mastercardin kanssa lisätäkseen e-maksuja ja muita innovatiivisia maksuratkaisuja syrjäseutujen postipalveluissa.⁵³ Nämä hankkeet paitsi toteuttavat järjestöjen tavoitteita myös tarjoavat tuottoisia mahdollisuuksia niitä toteuttaville yrityksille.

Kansainvälisten järjestöjen ja yritysten välisistä kumppanuuksista on siis tullut uusi ratkaisumalli globaalien ongelmien ratkaisemiseksi.⁵⁴ Tämä kehityskulku on merkittävä kansainvälisten järjestöjen kasvavan yrittäjähenkisyyden kannalta, sillä etsiessään hankkeita, joissa järjestöjen ja yritysten strategiset tavoitteet ja toimintamallit kohtaavat, ja sopeutuessaan työskenteleeseen yritysten kanssa, kansainväliset järjestöt oppivat ”näkemään kuin yritys”.⁵⁵

Tätäkin kehityskulkua on vaikea kuvata funktionalismista kumpuavasta perinteisestä kansainvälisten järjestöjen oikeuden näkökulmasta tai sovittaa yhteen siihen liittyvien olettamien kanssa. Jos funktionalistinen näkökulma viedään äärimmilleen, se olettaa tietynlaisen tyhjiön kansainvälisen järjestön ja sen jäsenvaltioiden ympärille. Kumppanuudet kolmansien toimijoiden – ja vieläpä yksityisten toimijoiden – kanssa on vaikea sovittaa tähän kuvaan. Lisäksi tällaiset kumppanuudet haastavat sen olettaman, että kansainväliset järjestöt ovat puhtaasti kollektiivisen päämiehensä (jäsenvaltioiden) hallinnassa, toteuttaen teknisiä tehtäviä niiden puolesta. Varsinkin nykyaikaisissa strategisissa kumppanuuksissa, joissa kansainväliset järjestöt ja yritykset sovittavat toimintaansa yhteen, järjestöt tekevät monenlaisia kompromisseja yritysten kaupallisten tavoitteiden ja omien tavoitteidensa välillä, eivätkä siten välttämättä toimi täysin päämiehensä ohjauksessa.

Myös kansainvälisten järjestöjen ja yritysten välisiä kumppanuuksia on hedelmällisempää kuvata kansainvälisten järjestöjen poliittisen talouden oikeuden näkökulmasta. Kuvauksen voi tällä kertaa aloittaa politiikan ja ideologian kautta. Kumppanuudet ovat alkaneet lisääntyä ja muuttaa muotoaan tietyssä historiallisessa kontekstissa. Kofi Annanista tuli YK:n pääsihteeri vuonna 1997 hetkellä, jolloin Neuvostoliitto oli kaatunut joitain vuosia aiemmin, kehitysmaiden etuja ajanut New International Economic Order -liike oli kuihtunut, uusliberalismista oli tullut johtava globaali ideologia, ja ylikansallisten yritysten valta oli kasvussa. Jo Annanin edeltäjä *Boutros-Ghali* oli alkanut ajaa muutosta kohti ”uutta” YK:ta muun muassa lakkauttamalla liian yrityskriittiseksi katsotun United Nations Center on Transnational Corporations -keskukseen.⁵⁶ Taloustieteilä ja hallintoa opiskellut Annan halusi viedä YK:n ja yksityisen sektorin yhteistyön uudelle tasolle uskoen, että tällaisella yhteistyöllä oli mahdollisuus tehdä taloudellisissa vaikeuksissa olleesta ja uskottavuuspulasta kärsineestä YK:sta taas relevantti järjestö. Annan myös näki yksityisen sektorin positiivisena voimana, joka auttoi tekemään hallinnosta läpinäkyvämpää, demokraattisempaa ja vastuullisempaa.⁵⁷

52 <https://www.unido.org/news/unido-and-private-sector> (vierailtu 3.4.2022); <https://www.eni.com/en-IT/just-transition/unido-public-private-co-operation.html> (vierailtu 3.4.2022).

53 <https://www.upu.int/en/News/2021/7/UPU-and-Mastercard-partner-to-promote-digital-transformation-of-postal-services> (vierailtu 7.5.2023).

54 Adams – Martens 2015, s. 110.

55 Vrt. Scott 1999.

56 Eskelinen – Ylönen 2020.

57 Annan 1998, s. 133.

Annan aloitti siis ”hiljaisen vallankumouksen”, jonka tavoitteena oli lisätä merkittävästi YK:n ja yksityisen sektorin yhteistyötä ja uudistaa YK:n hallintoa, tehden siitä ”ketteremmän” ja ”kustannustehokkaamman” toimijan.⁵⁸ Esiteltyään hankettansa Maailman talousfoorumissa ja lobattuaan sitä eri yhteyksissä Annan sai houkuteltua yhdysvaltalaisen mediamogulin *Ted Turnerin* antamaan YK:lle miljardin dollarin lahjoituksen, joka käytettiin perustamaan YK:n ja yksityisen sektorin yhteistyötä tukevat UN Foundation ja UN Fund for International Partnerships (UNFIP). Pian Annan perusti myös UN Global Compact -ohjelman, jonka tavoitteena on saada yritykset sitoutumaan vastuullisen toiminnan periaatteisiin, mutta joka on myös tarjonnut suuryrityksille ja niiden johtajille väylän osallistua YK:n toimintaan.⁵⁹

Kansainvälisten järjestöjen ja yritysten kumppanuuksien tukeminen jatkui Annanin pääsihteerikaudella ja sen jälkeen sarjalla YK:n yleiskokouksen lausuntoja ja UNFIP:in markkinointityöllä. Ratkaisevin hetki kumppanuuksien kannalta tuli kuitenkin vuonna 2015, kun kumppanuudet otettiin keskeiseksi osaksi YK:n kestävä kehityksen tavoitteita, joiden tavoite 17 keskittyi kumppanuuksiin tavoitteiden implementoinnissa. Myös tavoitteiden rahoittamiseen keskittynyt Addis Ababa Action Agenda korosti kumppanuuksien merkitystä tavoitteiden saavuttamisessa.⁶⁰ Kestävä kehityksen tavoitteiden myötä kansainvälisten järjestöjen ja yritysten väliset kumppanuudet ovat lisääntyneet merkittävästi ja niiden symbolinen ja poliittinen arvo järjestöille on kasvanut.⁶¹

Poliittisen talouden oikeuden näkökulmasta nämä poliittiset ja ideologiset näkökohdat on jälleen tärkeää sovittaa yhteen myös taloudellisten näkökantojen kanssa. Ideologia muokkaa rahoituspäätöksiä ja materiaaliset seikat muokkaavat ajattelutapoja. Resurssipula oli yksi syy, miksi Annan lähti kehittämään YK:ta yritysmyönteisempään suuntaan, kun taas yksittäisten järjestöjen resurssipula ohjaa niitä ryhtymään yhteistyöhön yritysten kanssa. Tämä heijastelee myös sitä merkittävää yhteiskunnallista muutosta, että yrityksillä on yhä suuremmat resurssit verrattuna julkisiin toimijoihin ja yhä suurempi halu osallistua globaaliin hallintaan.

Nämä kaikki elementit vaikuttivat esimerkiksi GAVI, the Vaccine Alliance -järjestön perustamiseen. GAVI on julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusjärjestö (public-private partnership), jonka tehtävä on varmistaa rokotteiden saatavuus kehitysmaissa. GAVI luotiin Maailman terveysjärjestön johdolla *Gro Harlem Brundtlandin* pääjohtajakaudella. Brundtlandista tuli Maailman terveysjärjestön johtaja hetkellä, jolloin sen rahoitus ja uskottavuus oli pohjamudissa, koska länsimaat näkivät sen liian byrokraattisena ja globaalin etelän johtamana järjestönä, ja jolloin valtiot kuten Yhdysvallat olivat siirtäneet tukensa uusille, ”dynaamisemmille” toimijoille, kuten UNAIDS:ille. Brundtland lähti uudistamaan Maailman terveysjärjestöä ja näki kumppanuuksissa yksityisen sektorin kanssa mahdollisuuden tehdä järjestöstä dynaamisempi rahoittajien ja jäsenvaltioiden silmissä. GAVI:sta tulikin järjestön uusi lippulaivahanke. Juuri rokotteet valikoituivat Maailman terveysjärjestön polttopisteeksi hetkellä, jolloin bioteknologinen vallankumous oli paitsi mahdollistanut uudenlaisten rokotteiden kehittämisen myös korostanut entisestään suurten lääkeyritysten asemaa, sillä vain niillä oli halua tai mahdollisuus

58 Ibid., s. 128. Ks. myös Gurstein – Klee 1996.

59 Adams – Martens 2015, s. 41–42.

60 Andonova 2017.

61 Bull – McNeill 2019.

investoida kalliiseen rokotteiden kehittämisprosessiin, kun taas julkisen sektorin rahoilla tuettiin pääosin perustutkimusta. GAVI:sta tulikin aivan uudenlainen järjestö, jossa yksityisen sektorin edustajille annettiin paikkoja järjestön päättäviin elimiin ja joka keskittyi tarjoamaan yksityisille yrityksille kannustimia tuottaa kehitysmaiden tarvitsemia rokotteita sen sijaan, että ne keskittyisivät perinteisesti tuottavammiksi katsottuihin länsimaiden tarvitsemiin rokotteisiin.⁶² Merkittävä rooli GAVI:n muovaamisessa oli myös Bill and Melinda Gates Foundation -yhdistyksellä, josta oli tullut maailman suurimpiin valtioihin verrattava globaalinen terveyden tukija ja joka priorisoi vahvasti markkinalähtöisiä ja yksityisen sektorin kanssa toteutettavia ratkaisumalleja.⁶³

GAVI-esimerkki viittaa myös erääseen toiseen järjestöä kohti kumppanuuksia ajaneeseen muutokseen niiden poliittisessa ja taloudellisessa ympäristössä. Kumppanuuksista yritysten kanssa on tullut tärkeitä kansainvälisille järjestöille myös sen tähden, koska teknologian asema on entisestään korostunut yhteiskunnissamme, samalla kun niitä koskeva tietotaito ja resurssit ovat keskittyneet yhä enemmän suurten teknologiayritysten käsiin.⁶⁴ Järjestöjen on siis ryhdyttävä kumppanuuksiin teknologiayritysten kanssa saavuttaakseen tehokkaammin tehtävänsä ja vaikuttaakseen ajankohtaisemmilta ja dynaamisemmilta toimijoilta. Teknologiayritykset taas ovat löytäneet järjestöistä hyvän mahdollisuuden tavoittaa uusia dataväestöjä, testata teknologiaansa uusissa konteksteissa ja osallistua globaaliin hallintaan.

Kansainvälisten järjestöjen ja teknologiayritysten kumppanuudet kattavatkin nykyään lähes kaikki kuviteltavissa olevat globaalien hallinnan alueet. Muutamia esimerkkejä ovat FAO:n kumppanuus Googlen kanssa Earth System -nimellä tunnetun massadatatyökalun kehittämiseksi;⁶⁵ Maailman ilmatieteen laitoksen kumppanuus useiden teknologiayhtiöiden kanssa äärimmäisiä sääoloja koskevan varoitusjärjestelmän luomiseksi;⁶⁶ ja Frontexin kumppanuus Hawkeye 360 -yrityksen kanssa laivojen paikantamiseksi Välimerellä.⁶⁷

Ehkä osittain tällaisten kumppanuuksien johdosta järjestöjen edustajat ovat alkaneet käyttää Silicon Valley -jargonia.⁶⁸ UNHCR:n edustaja kertoi muun muassa *Mirva Madianoun* haastattelussa järjestön kehittäneen pakolaissovelluksen, koska se halusi ”pelillistää” suhteensa pakolaisiin ja osoittaa olevansa yhtä innovatiivinen kuin yksityiset teknologiayritykset ja siten ”häiritsijä” (disruptor) eikä ”häiritty”.⁶⁹ ”Innovaatiosta” onkin tullut erityinen trendi kansainvälisten järjestöjen keskuudessa,⁷⁰ ja monet järjestöt ovat perustaneet erilaisia innovaatiokeskuksia.⁷¹

62 Bull – McNeill 2007, s. 86–92.

63 Linsey Megeoy, *No Such Thing As a Free Gift: The Gates Foundation and the Price of Philanthropy* (Reprint edition, Verso Books 2016); Gwilym David Blunt, ‘The Gates Foundation, Global Health and Domination: A Republican Critique of Transnational Philanthropy’ (2022) 98 *International Affairs* 2039.

64 Khanal et al. 2024.

65 <https://reliefweb.int/report/world/google-and-fao-launch-new-big-data-tool-all> (vierailtu 17.12.2022).

66 <https://wmo.int/media/news/private-sector-and-big-tech-rally-behind-early-warnings-all> (vierailtu 3.7.2024); <https://wmo.int/activities/early-warnings-all/wmo-and-early-warnings-all-initiative> (vierailtu 3.7.2024).

67 <https://digit.site36.net/2022/06/26/maritime-surveillance-spy-satellites-in-frontex-operation/> (vierailtu 21.10.2022).

68 Scott-Smith 2016.

69 Madianou 2019.

70 Scott-Smith 2016.

71 Ks. esim. <https://innovation.wfp.org/about-us> (vierailtu 5.7.2024); <https://www.interpol.int/How-we-work/Innovation/INTERPOL-Innovation-Centre> (vierailtu 5.7.2024).

Lopuksi kansainvälisten järjestöjen poliittisen talouden oikeuden on jälleen huomioitava oikeuden merkitys kumppanuuksien taustalla. Kuten kansainvälisten järjestöjen liiketoimittain, myös kansainvälisten järjestöjen ja yritysten kumppanuudet ovat oikeuden rajoittamia ja mahdollistamia, vaikkakin sovellettavat oikeuslähteet eroavat usein merkittävästi kansainvälisen oikeuden tyyppillisistä lähteistä, kuten valtiosopimuksista ja tapaoikeudesta. Kumppanuuksilla ei tyyppillisesti ole itsenäisen oikeushenkilön asemaa, ja poikkeukset tähän sääntöön ovat yleensä oikeushenkilöitä kansallisen, eivät kansainvälisen oikeuden nojalla (esimerkiksi GAVI on oikeushenkilö Sveitsin oikeuden mukaan).⁷² Oikeudellisesti säädellyt kumppanuudet on joskus solmittu yksityisoikeudellisella sopimuksella järjestön ja yrityksen välillä, mutta tyyppillisemmin ne on perustettu erilaisilla oikeudellisesti harmaalla alueella olevilla aiesopimuksilla (memorandum of understanding, letter of intent jne).⁷³ Näissäkin tapauksissa kumppanuudet kuitenkin usein aktualisoidaan joukolla spesifimpiä sopimuksia, joista jokaisella sovitaan kumppanuuksien erityiskysymyksistä, kuten datan omistuksesta, vastuun jakautumisesta tai työvoiman käyttöä koskevista kysymyksistä. Sopimuksilla sovitaan usein myös toimivaltaan ja lainvalintaan liittyvistä kysymyksistä.⁷⁴

Järjestöillä on harvemmin jäsenvaltioiden asettamia sitovia säännöksiä kumppanuuksia koskien, mutta ne ovat alkaneet muodostaa sisäisiä soft law -tyyppisiä ohjeita siitä, millaisten yksityisten toimijoiden kanssa muodostaa kumppanuuksia ja miten. Perusteellisin tällainen ohje on Maailman terveysjärjestöllä ja sen onkin arvioitu toimivan mallina muille kansainvälisille järjestöille. WHO:n Framework of Engagement with Non-State Actors (FENSA) hyväksyttiin sen johtavan elimen, Maailman terveyskokouksen, päätöslauselmalla WHA 69.10 vuonna 2016. FENSA identifioi monia kumppanuuksiin liittyviä riskejä ja loi prosessin niiden arvioimiseksi ja hallinnoimiseksi. Lisäksi se loi ei-valtiollisten toimijoiden rekisterin, rahoitusta koskevia sääntöjä ja kumppanuuksien implementointi- ja raportointiprosessin – joskin kritikoiden mukaan se jätti terveysjärjestön sihteeristölle liikaa harkinnanvaraa.⁷⁵

Myös kumppanuuksien tapauksessa oikeus on siis vahvasti läsnä, mutta tässäkin tapauksessa järjestöt eivät sovelta kansainvälisten järjestöjen oikeuden perinteisiä oikeuslähteitä tai toimi sen perusolettamien mukaan. Pikemminkin ne soveltavat luovasti eri oikeudenalojen, mukaan lukien yksityisoikeuden, tarjoamia työkaluja, sopeutuen niitä ympäröivän oikeudellisen, poliittisen, taloudellisen ja ideologisen ympäristön vaatimuksiin. Ne käyttävät siis oikeutta strategisesti, joskin monimutkaisten rakenteiden ohjaamina.

5. Kansainväliset järjestöt ja markkinalähtöiset ratkaisumallit

Vuimeinen tässä artikkelissa käsiteltävä kansainvälisten järjestöjen kasvavaan yrittäjähenkilöyteen liittyvä kehityskulku on, että järjestöt lähestyvät mandaattinsa kuuluvia tehtäviä yhä enenevässä määrin markkinalähtöisten ratkaisumallien kautta. Kaksi hyvää esimerkkiä ovat siirtymä suorasta valtiolle tarjottavasta kehitystuesta yhdistelmärahoitukseen (blended finance) ja

72 Boisson de Chazournes – Nollkaemper 2016, s. 14–15.

73 FAO, 2022 Annual Report on Private Sector Engagement, 2023, s. 2.

74 Johns 2023, s. 194.

75 Berman 2021, s. 251.

siirtymä järjestöjen tukemista julkisista hankinnoista markkinamuotoiluun (market-shaping). Sekä yhdistelmärahoituksen että markkinamuotoilun taustalla on sama perusajatus, eli se, että julkisia rahoja voidaan käyttää tehokkaammin, kun niitä käytetään suoran kehitysavun sijaan houkuttelemaan yksityisiä toimijoita ryhtymään kestävä kehityksen kannalta hyödyllisiin toimiin.

Yhdistelmärahoituksessa on kyse toiminnasta, jossa yksityisiä sijoittajia kannustetaan julkisten varojen avulla sijoittamaan julkisen intressin mukaisiin hankkeisiin – tässä tapauksessa kestävä kehityksen hankkeisiin. Yhdistelmärahoituksen taustalla vaikuttava oletus on, että kestävä kehityksen hankkeet ovat yksityisten sijoittajien mielestä liian riskialttuita ja julkisten toimijoiden on siten tehtävä niistä sijoittajille houkuttelevampia rajoittamalla niiden riskitekijöitä. Täten julkisia varoja käytetään esimerkiksi tarjoamaan vakuuksia, tukia tai teknistä apua yksityisille sijoituksille, tai muokkaamaan kestävä kehityksen hanketta sijoittajaystävällisempään suuntaan. Toisinaan järjestöt myös sijoittavat yhdessä yksityisten sijoittajien kanssa.⁷⁶

Markkinamuotoilussa taas on kyse toimista, joilla kehitysmaiden markkinoita muokataan julkisin varoin ja yrityksille luodaan kannustimia tai tarjotaan vakuuksia, jotta ne alkaisivat tuottaa kehitysmaiden tarvitsemia tuotteita ja veisivät niitä kehitysmaiden markkinoille.⁷⁷ Useimmiten kyse on humanitaaristen järjestöjen tavoitteiden kannalta keskeisistä tuotteista, kuten rokotteista ja lääkkeistä. Koska kehitysmaiden väestöllä on usein heikko ostovoima ja ne tarvitsevat hiukan erilaisia tuotteita kuin rikkaampien valtioiden väestöt, monet lääkefirmat ovat karttaneet kehitysmaiden markkinoita ja keskittyneet tuotteisiin, joiden markkinat ovat rikkaammissa valtioissa.⁷⁸

Funktionalismista kumpuavien lähestymistapojen on vaikea kuvata markkinalähtöisten ratkaisumallien lisääntymistä kansainvälisten järjestöjen parissa. Syyt ovat pitkälti samoja kuin artikkelin aiemmissa luvuissa kuvatut. Myös markkinalähtöisten ratkaisumallien tapauksessa kansainväliset järjestöt toimivat yksityisten toimijoiden kanssa päämies–agentti-suhteen ulkopuolella. Lisäksi liiallinen markkinalähtöisyys saattaa johtaa ristiriitoihin kansainvälisten järjestöjen mandaattien ja valtuuksien kanssa haastaen päämies–agentti-suhteen myös tätä kautta. Kun järjestöt lähestyvät globaaleja ongelmia markkinoiden näkökulmasta ja pohtivat julkisen intressin lisäksi myös hankkeiden tuottavuuteen ja taloudellisiin riskeihin liittyviä kysymyksiä, niiden on opittava ”näkemään” kuin sijoittajat ja yritykset. Kriitikoiden mukaan siirtymä yhdistelmärahoitukseen ja markkinamuotoiluun onkin johtanut kehityskulkuun, jossa taloudellisesti korkeimman riskin sisältävät, mutta kehitysvaikutukseltaan korkeimmat hankkeet jäävät syrjään järjestöjen keskittyessä riskittömämpiin mutta vaikutuksiltaan maltillisempiin hankkeisiin.⁷⁹ Lisäksi kriitikot ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että yhdistelmärahoitus ja markkinamuotoilu eivät tosiasiaa vähennä riskejä, vaan ainoastaan siirtävät ne yksityisiltä sijoittajilta ja yrityksiltä kansainvälisille järjestöille ja kehityksille maksimoiden samalla sijoittajien ja yritysten tuotot.⁸⁰

⁷⁶ Bayliss – Van Waeyenberge 2018, s. 581–583.

⁷⁷ USAID 2014, s. 9-14.

⁷⁸ Herlin – Pazirandeh 2012, s. 415-416.

⁷⁹ Babb – Kentikelenis 2021; Bayliss – Van Waeyenberge 2018.

⁸⁰ Rowden 2019, s. 14; Van Waeyenberge 2015, s. 29–35.

Myös kansainvälisten järjestöjen siirtymää kohti markkinalähtöisiä ratkaisuja on parempi kuvata kansainvälisten järjestöjen poliittisen talouden näkökulmasta. Jälleen huomio voidaan kiinnittää ensimmäiseksi kehityskulun taustalla vaikuttaviin poliittisiin, taloudellisiin ja ideologisiin seikkoihin. Yksityisten sijoitusten houkuttelemisen kehityshankkeisiin alkoi jo 1988, kun Maailmanpankki loi Multilateral Investment Guarantee Agency -rahoituslaitoksen.⁸¹ YK:n tasolla yksityisten sijoitusten houkuttelusta alettiin puhua viimeistään 2002 Montereyn kehitystyön rahoittamista koskevassa kokouksessa ja se alkoi ottaa tuulta alleen vuoden 2008 globaalin finanssikriisin jälkeen, kun julkiset toimijat kärsivät merkittävistä leikkauksista samaan aikaan, kun yksityiset sijoittajat alkoivat kiinnostua pidempiaikaisista ja mahdollisimman riskittömistä sijoituksista nopeiden voittojen sijaan.⁸² Kansainvälisten järjestöjen ja yritysten välisten kumppanuuksien tavoin myös yhdistelmärahoituksen ja markkinamuotoilun lopullinen läpimurto tuli kuitenkin kestäväen kehityksen tavoitteiden, Agenda 2030:n ja Addis Ababa Action Agendan kontekstissa. Kaikkien niiden taustalla vaikuttaa ajatus, että kestäväen kehityksen tavoitteita ei voi saavuttaa vain julkisin varoin, vaan on keskityttävä ”muuttamaan miljardien julkinen kehitysapu triljoonien yksityisiksi sijoituksiksi” ja houkuttelemaan yksityiset toimijat muuten kestäväen kehityksen toteuttamiseen.⁸³

Vastuu kestäväen kehityksen tavoitteiden rahoittamisesta on asetettu ennen kaikkea kansainvälisten kehityspankkien, kuten Maailmanpankin, metaforisille hartioille. Kehityspankit toimivat hyvin spesifissä poliittisen talouden kontekstissa. Kestäväen kehityksen tavoitteet ovat lisänneet merkittävästi niihin kohdistettuja odotuksia, mutta niiden rahoitus ei ole kasvanut – pitkälti poliittisista syistä. Jatkuvia leikkauksia myös kansallisella tasolla ajaneet länsimaat eivät ole halunneet lisätä kehityspankkien rahoitusta, mutta ovat samalla estäneet nousevien talousmahtien, kuten Kiinan, yritykset lisätä niiden osuutta pankkien rahoituksessa. Tämä johtuu siitä, että valtion äänestysvoima pankkien päätöksenteossa riippuu valtion niille tarjoamasta rahoituksesta, eivätkä länsimaat ole olleet halukkaita luopumaan omasta vallastaan. Lisäksi pankkien ei-lainaa-ottavat valtiot ovat perinteisesti rajoittaneet pankkien lainan antoa ja pyrkineet ohjaamaan lainaa hankkeisiin, jotka tavalla tai toisella ajavat niiden intressejä. Kaikki nämä seikat ovatkin ohjanneet kehityspankkeja toimimaan yhä enemmän yksityisen sektorin kanssa ja siten lisäämään lainanantokykyään.⁸⁴ Samalla ne ovat kuitenkin paitsi tulleet yhä enemmän sidotuiksi yksityisten sijoittajien intresseihin myös lisänneet yksityisten luottoluokituslaitosten (esim. Standard & Poor’s, Moody’s ja Fitch) valtaa itseensä nähden. Koska korkea luottoluokitus vaikuttaa niin paljon sijoittajien toimintaan ja lainansaantiin, sen varmistaminen on alkanut ohjata kehityspankkien toimintaa tavoilla, jotka saattavat toisinaan jopa vaarantaa pankkien tehtävien täysimääräisen toteutumisen tehden luottoluokituslaitoksista kehityspankkien tosiasiallisia säätelijöitä.⁸⁵

Kehityspankit eivät kuitenkaan ole ainoita kansainvälisiä järjestöjä, jotka ovat innostuneet yhdistelmärahoituksesta. EU on ollut yksi yhdistelmärahoituksen pioneereista, kun taas IFAD on onnistunut elvyttämään toimintansa ryhtymällä houkuttelemaan yksityisiä sijoittajia sijoit-

81 Rowden 2019, s. 3.

82 Bayliss – Van Wäyenberge 2018, s. 581–582.

83 World Bank Group, *From Billions to Trillions: MDB Contributions to Financing for Development*, 2015.

84 Humphrey 2023.

85 Humphrey 2017.

tamaan kehitysmaiden maataloussektoriin. Vuonna 2020 IFAD:sta tuli myös ensimmäinen YK:n alainen toimija, joka on hankkinut luottoluokituksen ja siten mahdollistanut sen, että se voi tulevaisuudessa rahoittaa toimintaansa myymällä joukkovelkakirjoja yksityisillä rahoitusmarkkinoilla.⁸⁶ Yhdistelmärahoituksesta on tullut suosittua toimintaa myös ympäristö- ja ilmatorahoituksen alalla. Ehkä mielenkiintoisin esimerkki on Global Environment Facilityn ja Maailmanpankin yhteistyössä tarjoama ”sarvikuonovelkakirjana” tunnettu Wildlife Conservation Bond, joka toimii siten, että sijoittajat ostavat velkakirjan ja luopuvat koroista, mutta viiden vuoden kuluttua GEF maksaa niille erittäin tuottoisasti, jos velkakirjan tavoite on toteutettu (esimerkiksi sarvikuonojen kanta on elpynyt tavoitteiden mukaisesti).⁸⁷ Lisäksi monet järjestöt ovat tahtoneet tukea kestävästä kehitystä oman sijoitustoimintansa kautta, kuten tapahtui esimerkiksi UNOPS:in tapauksessa.

Yhdistelmärahituksen ja markkinamuotoilun nousua on siis helpompi ymmärtää, kun sitä kuvataan kansainvälisten järjestöjen poliittisen talouden näkökulmasta. Kehityskulun taustalla vaikuttavat samankaltaiset poliittiset, taloudelliset ja ideologiset muutokset kuin kansainvälisten järjestöjen lisääntyvien liiketoimien ja järjestöjen ja yritysten kumppanuuksienkin. Järjestöt painivat riittämättömien resurssien ja paisuneiden odotusten kanssa samalla, kun yritysten resurssit, tietotaito ja vaikutusvalta ovat kasvaneet. Järjestöjen episteeminen ympäristö myös vahvasti tukee markkinalähtöisiä ja yksityistä sektoria hyödyntäviä ratkaisumalleja uuden julkisjohtamisen aikakaudella, jolloin yksityisen sektorin avuja korostetaan jopa YK:n korkeimman tason hankkeissa, kuten kestävästä kehityksen tavoitteissa.

Tässäkään tapauksessa ei kuitenkaan ole syytä unohtaa oikeuden roolia. Kansainvälisten järjestöjen poliittisen talouden oikeuden näkökulma on valmis, kun ymmärretään, että vaikka yhdistelmärahitus ja markkinamuotoilu vaikuttavat olevan kansainvälisten järjestöjen oikeuden (ja yleisemmin kansainvälisen oikeuden) ulkopuolisia ilmiöitä, ne ovat kuitenkin monella tapaa oikeuden mahdollistamia. Kansainväliset rahoitusmarkkinat ovat oikeuden konstruoi-mia ja toimivat oikeudellisten järjestelyiden ja sopimusten kautta.⁸⁸ Markkinamuotoilu on mahdollista vain, koska markkinat ovat oikeuden luomia – samalla kun markkinat vaikuttavat oikeussääntöjen muotoutumiseen. Pitkälti markkinamuotoilua varten luotu kansainvälisten järjestöjen ja yksityisten toimijoiden kumppanuus, GAVI, on muodostettu Sveitsin oikeuden mukaan säädeltynä oikeushenkilönä.⁸⁹ UNOPS joutui ongelmiin, kun sopimuksin ja yhteisymmärryspöytäkirjoin muodostettu ja sen sisäisiä sääntöjä koetellut sijoitustoiminta yksityisten yritysten ja sijoittajien kanssa johti lopulta sen mandaatin vastaisiin lopputuloksiin.⁹⁰ Kansainvälisten järjestöjen markkinalähtöisten ratkaisujen kontekstissa oikeudella on siis ennen kaikkea mahdollistajan konstruoiva rooli, mutta järjestöt myös käyttävät oikeutta työkaluna luovien – ja joskus kyseenalaisten – ratkaisujen löytämiseen.

⁸⁶ Drosses 2022, s. 138–139.

⁸⁷ GEF, Innovative bonds are generating new funding for biodiversity <https://www.thegef.org/newsroom/feature-stories/innovative-bonds-are-generating-new-funding-biodiversity> (vierailtu 31.7.2023).

⁸⁸ Pistor 2013.

⁸⁹ Boisson de Chazournes – Nollkaemper 2016, s. 14–15.

6. Lopuksi

Tässä artikkelissa on keskitytty tarkastelemaan kansainvälisten järjestöjen liiketoimia ja yrittäjähenkisyyttä. Artikkelissa on pyritty osoittamaan, että siinä missä nämä toimet vaikuttavat vaikeasti selitettäviltä poikkeuksilta kansainvälisten järjestöjen oikeuden perinteisestä näkökulmasta, niitä on paljon hedelmällisempää tarkastella poliittisen talouden oikeuden kautta. Tästä perspektiivistä kansainväliset järjestöt näyttävät paljon monitahoisempina toimijoina kuin vain niiden kollektiivisen päämiehen ohjaamina agentteina. Poliittisen talouden oikeuden näkökulma paljastaa myös, että kansainväliset järjestöt ovat jatkuvasti vuorovaikutuksessa muidenkin toimijoiden kuin jäsenvaltioidensa kanssa ja että niiden toimintaa ohjaavat monimutkaiset poliittiset ja taloudelliset rakenteet, jotka ovat hyvin pitkälti oikeuden mahdollistamia ja joiden asettamiin haasteisiin kansainväliset järjestöt usein vastaavat oikeudellisesti – joskin oikeutta luovasti ja joustavasti soveltaen ja usein kansainvälisten järjestöjen oikeuden perusolettamista poiketen.

Lisäksi kansainvälisten järjestöjen oikeuden tarkasteleminen poliittisen talouden oikeuden näkökulmasta auttaa pohtimaan kansainvälisten järjestöjen toiminnan vaikutuksia ihmisten ja ryhmien elämiin. UNOPS:in epäonnistunut sijoitustoiminta vaikutti tuhansien ghanalaisten elämään, kun he eivät saaneetkaan kohtuuhintaisia asuntoja. Jos kehityspankki lakkaa rahoittamasta valtiota, koska se pelkää päätöksen vaikuttavan luottoluokitukseensa – kuten on käynyt esimerkiksi Pohjois-Afrikassa arabikevään aikana tai Etelä-Amerikassa talouskriisien aikana – miljoonat, yleensä vähävaraisimmat, kansalaiset kärsivät leikkausohjelmien vaikutuksista. On myös selvää, että kohtuuhintaisten tai ilmaisten rokotteiden ja lääkkeiden saatavuudella on suora vaikutus miljardien kehitysmaiden kansalaisten terveyteen.

Lopuksi on tärkeää korostaa, että tämä artikkeli on soveltanut poliittisen talouden oikeuden näkökulmaa vain hyvin spesifiin kehityskulkuun kansainvälisten järjestöjen toiminnassa. Jan Klabbersin PRIVIGO-hankkeessa tehtävä tutkimus kuitenkin osoittaa, että moni muukin kansainvälisten järjestöjen toiminta on poliittisen talouden kyllästämaa.⁹¹ Kansainväliset järjestöt esimerkiksi säätelevät globaalia taloutta. Monet tunnetuimmat globaalin talouden kannalta keskeiset sopimukset on laadittu kansainvälisten järjestöjen, kuten Maailman kauppajärjestön piirissä, mutta myös monet muut järjestöt, kuten UNCITRAL, laativat globaalin talouden kannalta keskeisiä standardeja ja pelisääntöjä. Näillä säännöillä on suuri taloudellinen merkitys eri tahoille ja niiden säätämiseen osallistuukin laaja joukko eri toimijoita, mukaan lukien yrityksiä.⁹²

Säätelyn lisäksi kansainväliset järjestöt valvovat globaalin talouden oikeuden noudattamista ja toimivat riidanratkaisijoina. Maailman kauppajärjestöllä on tältä osin merkittävin asema kansainvälisen kaupan osalta, kun taas Maailman valuuttarahasto valvoo valtioiden raha-

90 UNOPS, Third-party review of the effectiveness of the UNOPS oversight mechanisms for Sustainable Investments in infrastructure and Innovation (S3i), KPMG Oy Ab, 28.1.2022, s. 31-32.

91 <https://www.helsinki.fi/en/researchgroups/intergovernmental-organizations-between-mission-and-market> (vierailtu 5.9.2024). Ks myös Klabbers 2023.

92 Block-Lieb – Halliday 2017.

politiikkaa, ja Maailmanpankin alaisuudessa toimiva International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) tarjoaa väylän ratkoa investointikiistoja.

Kansainväliset järjestöt myös muokkaavat valtioita. Kansainvälisellä työjärjestöllä (ILO) oli jo maailmansotien välissä keskeinen asema kehitysmaiden ”modernisoinnissa” sen teknisen yhteistyön hankkeiden kautta, kun taas YK:n rauhanturvaaminen on mahdollistanut kehitysmaiden muokkaamisen länsimaiden toivomaan suuntaan maailmansotien jälkeen.⁹³ Ehkä dramaattisimmat esimerkit ovat kuitenkin rakennesopeutusohjelmat, joita Maailmanpankki ja Maailman valuuttarahasto ovat asettaneet lainojensa ehtoiksi ja jotka ovat merkittävällä tavalla muokanneet valtioita uusliberalismin oppien mukaiseen suuntaan. Myös tässä artikkelissa käsitellyt julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet, yksityisten sijoitusten houkuttelevuus ja markkinamuotoilu sisältävät usein vaatimuksia kehitysmaalle muokata taloudellista ja oikeudellista sääntelyään.⁹⁴

Lisäksi kansainväliset järjestöt allokoivat resursseja ja täten valitsevat ”voittajia” ja ”häviöjää”. Jos GAVI päättää kannustaa lääkeyrityksiä tuottamaan jotain rokotetta, siihen parhaiten pystyvät yritykset tulevat todennäköisesti tekemään merkittäviä voittoja. Jos UNESCO päättää nimetä kohteen maailmanperintökohteeksi, turismi alueella kasvaa merkittävästi, mikä lisää eri yritysten tuloja. Jos Maailman terveysjärjestö julistaa pandemian, se nostaa joidenkin lääkeyritysten tuloja, mutta mahdollisesti romahduttaa lentoyhtiöitä, hotelleja, tai (kuten sikainfluenssan tapauksessa) jopa eläintalouden sektoreita.⁹⁵

Nämä ovat vain joitain esimerkkejä siitä, miten kansainväliset järjestöt toimivat monimuotoisten oikeudellisten, taloudellisten ja poliittisten rakenteiden kontekstissa. Kansainvälisten järjestöjen oikeuden tutkimuksessa on siis runsaasti tilaa uudelle poliittisen talouden oikeuden tutkimukselle.

Abstract in English

ENTREPRENEURIAL INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND THE POLITICAL ECONOMY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS LAW

International organizations have been typically assumed to perform technical tasks on behalf of their collective principal, i.e. their member states. International organizations have also been assumed to act in public interest, ‘for the benefit of humankind’. This article focuses on a phenomenon that challenges these assumptions, namely the entrepreneurial activities of international organizations. When international organizations sell goods and services, engage in partnerships with private companies, or approach global problems through market-based solutions, they interact in complex ways with actors beyond their member states and are sometimes guided more by market and profit interest, rather than the public good. This article suggests that whereas this phenomenon is difficult to explain and analyse from the traditional international organizations law perspective, it is more fruitfully examined from a political economy of international organizations law one. From this perspective international organizations can be seen as multifaceted actors that are shaped by an in turn shape a complex constellation of intertwined political and economic relations. The political economy of international organizations law approach also helps to better unveil the impact of routine operation of international organizations to the daily lives of people across the world.

Keywords: entrepreneurship, international organizations; market-shaping; political economy; public-private partnerships

⁹³ Sinclair 2017.

⁹⁴ Babb – Kentikelenis 2021; Rowden 2019; Bayliss – Van Waeyenberge 2018.

⁹⁵ Sebastian Machado Ramirez, The WHO and the A1H1 Pandemic: Some Reflections on Third-party Effects of International Decision-making, Tulossa teoksessa Jan Klabbers (toim.) International Organizations Engaging the World.

Lähteet

- Adams, Barbara – Martens, Jens, Fit for Purpose? Private Funding and Corporate Influence in the UN. *Global Policy Forum* 2015.
- Annan, Kofi, The Quiet Revolution. *Global Governance* 4 (2) 1998, s. 123–38.
- Babb, Sarah – Kentikelenis, Alexander, Markets Everywhere: The Washington Consensus and the Sociology of Global Institutional Change. *Annual Review of Sociology* 47 (1) 2021, s. 521–41.
- Barnett, Michael – Finnemore, Martha, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Cornell University Press 2004.
- Bayliss, Kate – Van Waeyenberge, Elisa, Unpacking the Public Private Partnership Revival. *The Journal of Development Studies* 54 (4) 2018, s. 577–93.
- Berman, Ayelet, Between Participation and Capture in International Rule-Making: The WHO Framework of Engagement with Non-State Actors. *European Journal of International Law* 32 (1) 2021, s. 227–54.
- Block-Lieb, Susan – Halliday, Terence C., *Global Lawmakers: International Organizations in the Crafting of World Markets*. Cambridge University Press 2017.
- Blunt, Gwilym David, The Gates Foundation, Global Health and Domination: A Republican Critique of Transnational Philanthropy. *International Affairs* 98 (6) 2022, s. 2039–56.
- Bradley, Megan, *The International Organization for Migration: Challenges, Commitments, Complexities*. Routledge 2020.
- Britton-Purdy, Jedediah – Grewal, David Singh – Kapczynski, Amy – Rahman, K. Sabeel, Building a Law-and-Political-Economy Framework: Beyond the Twentieth-Century Synthesis. *The Yale Law Journal* 129 (6) 2020, s. 1784-1835.
- Bull, Benedicte – McNeill, Desmond, *Development Issues in Global Governance: Public-Private Partnerships and Market Multilateralism*. Routledge 2007.
- Bull, Benedicte – McNeill, Desmond, From Market Multilateralism to Governance by Goal Setting: SDGs and the Changing Role of Partnerships in a New Global Order. *Business and Politics* 21 (4) 2019, s. 464–86.
- de Chazournes, Laurence Boisson – Nollkaemper, André, Partnerships between International Institutions and Issues of (Shared) Responsibility: Introductory Notes. *International Organizations Law Review* 13 (1) 2016, s. 1–20.
- Chorev, Nitsan, Restructuring Neoliberalism at the World Health Organization. *Review of International Political Economy* 20 (4) 2006, s. 627–66.
- Claude, I. L., *Swords into Plowshares : The Problems and Progress of International Organizations*. University of London Press 1964.
- Daugirdas, Kristina, Reputation and Accountability: Another Look at the United Nations’ Response to the Cholera Epidemic in Haiti?. *International Organizations Law Review* 16 (1) 2019, s. 11–41.
- Diefenbach, Thomas, New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic “Enlightenment?”. *Public Administration* 87 (4) 2009, s. 892–909.
- Dreher, Axel – Lang, Valentin F., *The Political Economy of International Organizations*. Teoksessa Congleton, Roger D. – Grofman, Bernard – Voigt, Stefan (toim.), *The Oxford Handbook of Public Choice, Volume 2*. Oxford University Press 2019.
- Droesse, Gerd, International Financial Institutions: Paradigms of Organizational Structures, Funding Structures and Innovative Funding Modalities. *AiIB Yearbook of International Law* 4 2022, s. 111–202.
- Eskelinen, Teppo – Ylönen, Matti, The Politics of Explanatory Nationalism and the Evolution of the United Nations Agenda on Multinational Enterprises. *International Organisations Research Journal* 15 (3) 2020, s. 176–201.
- Geri, Laurance R., New Public Management and the Reform of International Organizations. *International Review of Administrative Sciences* 67 (3) 2001, s. 445–60.
- Graham, Erin R., Money and Multilateralism: How Funding Rules Constitute IO Governance. *International Theory* 7 (1) 2015, s. 162–94.

- Gruening, Gernod, 'Origin and Theoretical Basis of New Public Management'. *International Public Management Journal* 4 (1): 1–25. 2001. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1).
- Gurstein, Michael – Klee, Josef, Towards a Management Renewal of the United Nations—Part I. *Public Administration and Development* 16 (1) 1996, s. 43–56.
- Herlin, Heidi – Pazirandeh, Ala, Nonprofit Organizations Shaping the Market of Supplies. *International Journal of Production Economics* 139 (2) 2012, s. 411–421.
- Humphrey, Chris, He Who Pays the Piper Calls the Tune: Credit Rating Agencies and Multilateral Development Banks. *The Review of International Organizations* 12 (2) 2017, s. 281–306.
- Humphrey, Chris, *Financing the Future: Multilateral Development Banks in the Changing World Order of the 21st Century*. Oxford University Press 2023.
- Johns, Fleur, *#Help: Digital Humanitarianism and the Remaking of International Order*. Oxford University Press 2023.
- Kennedy, David, *Law in Global Political Economy: Now You See It, Now You Don't*. Teoksessa Kjaer Poul F. (toim.), *The Law of Political Economy: Transformation in the Function of Law*, Cambridge University Press 2020.
- Khanal, Shaleen – Zhang, Hongzhou – Tacihagh, Araz, Why and How Is the Power of Big Tech Increasing in the Policy Process? The Case of Generative AI. *Policy and Society* 2024 (e-julkaisu ennen painoa).
- Kilfoyle, Eksa – Richardson, Alan J., Governance and Control in Networks: A Case Study of the Universal Postal Union. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 28 (4) 2015, s. 551–80.
- Kjaer, Poul F. *The Law of Political Economy: An Introduction*. Teoksessa Kjaer, Poul F. (toim.), *The Law of Political Economy: Transformation in the Function of Law*, Cambridge University Press 2020.
- Klabbers, Jan, The EJIL Foreword: The Transformation of International Organizations Law. *European Journal of International Law* 26 (1) 2015, s. 9–82.
- Klabbers, Jan, What Role for International Organizations in the Promotion of Community Interests? Reflections on the Ideology of Functionalism. Teoksessa Benvenisti, Eyal – Nolte, Georg (toim.), *Community Interests Across International Law*. Oxford University Press 2018.
- Klabbers, Jan, Notes on the Ideology of International Organizations Law: The International Organization for Migration, State-Making, and the Market for Migration'. *Leiden Journal of International Law* 32 (3) 2019, s. 383–400.
- Klabbers, Jan, Towards a Political Economy of International Organizations Law. *International Organizations Law Review* 20 (1) 2023, s. 82–101.
- Lerer, Leonard – Matzopoulos, Richad, "The Worst of Both Worlds": The Management Reform of the World Health Organization. *International Journal of Health Services* 31 (2) 2001, s. 415–38.
- Madianou, Mirca, Technocolonialism: Digital Innovation and Data Practices in the Humanitarian Response to Refugee Crises. *Social Media + Society* 5 (3) 2019, s. 1–13.
- Mcgoey, Linsey, *No Such Thing As a Free Gift: The Gates Foundation and the Price of Philanthropy*. Verso 2016.
- Murphy, Craig, *The United Nations Development Programme: A Better Way?* Cambridge University Press 2006.
- Pistor, Katharina, A Legal Theory of Finance. *Journal of Comparative Economics* 41 2013, s. 315–330.
- Reinisch, August – Weber, Ulf Andreas, In the Shadow of Waite and Kennedy – The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement'. *International Organizations Law Review* 1 2004, s. 59–110.
- Rowden, Rick, *From the Washington Consensus to the Wall Street Consensus: The Financialization Initiative of the World Bank and Multilateral Development Banks*. Heinrich Böll Stiftung 2019.
- Ryngaert, Cedric, The Immunity of International Organizations before Domestic Courts: Recent Trends. *International Organizations Law Review* 7 (1) 2010, s. 121–48.
- Saint-Martin, Denis, *Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*. Oxford University Press 2004.
- Schermers, Henry – Blokker, Niels, *International Institutional Law*. BRILL 2018.

Scott-Smith, Tom, Humanitarian Neophilia: The “Innovation Turn” and Its Implications. *Third World Quarterly* 37 (12) 2016, s. 2229–51.

Sinclair, Guy Fiti, *To Reform the World: International Organizations and the Making of Modern States. The History and Theory of International Law.* Oxford University Press 2017.

Standing, Guy, The ILO: An Agency for Globalization? *Development and Change* 39 (3) 2008, s. 355–84.

USAID, *Healthy Markets for Global Aid, A Market Shaping Primer.* Center for Accelerating Innovation and Impact 2014.

Van Waeyenberge, Elisa, *The Private Turn in Development Finance.* FESSUD Working Paper Series No 140 D6.06 2015.

Vaubel, Roland – Willett, Thomas D. (toim.), *The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach.* Westview Press 1991.

Žižek, Slavoj, *The Sublime Object of Ideology.* Verso 1989.

Tieliikenteen päästövähennystoimien oikeudenmukaisuus ja kustannusvaikuttavuus: lakiehdotusten vaikutusten arvioinnin ja osallistamisen laatu¹

Paula Leskinen – Marita Laukkanen – Outi Penttilä – Antti Belinskij

Tiivistelmä – Tieliikennesektorille on kohdistettava mittavia päästövähennystoimia ilmastolain 2 §:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Näitä tavoitteita on ilmastolain 2 ja 8 §:n mukaan edistettävä oikeudenmukaisesti ja mahdollisimman pienin kustannuksin. Artikkelissa tarkastelemme oikeudenmukaisuuden ja kustannusvaikuttavuuden näkökulmista, miten päästöjen vähentämiseen tähtäävien säädösehdoitusten vaikutusten arviointia ja osallistamista koskevat velvoitteet on toimeenpantu tieliikennesektorin taloudellisten ohjauskeinojen valmistelussa. Taloudelliset ohjauskeinot soveltuvat suoraan eri toimintojen ohjaamiseen ilman tapauskohtaista harkintavaltaa, mikä korostaa ennakkollisen vaikutusten arvioinnin ja kuulemismenettelyn tärkeyttä niiden valmistelussa.

Artikkelin tutkimusaineisto koostuu tieliikennesektorin päästövähennystoimia, kuten romutuspalkkiota, hankinta- ja muuntotukia, jakeluvuoroitetta, polttoaineveroa sekä auto- ja ajoneuvoveroa, koskevista lakiehdotuksista. Hyödynnämme aineiston tarkastelussa arviointikehikkoa, jonka olemme laatineet tutkimuskirjallisuuden sekä vaikutusarviointipaiden pohjalta.

Analysoimme aineistoa suhteessa ilmasto-oikeudelliseen sääntelyyn sekä oikeudellisiin arviointi- ja kuulemisvelvoitteisiin. Säädösehdoitusten vaikutusten arviointi ja kuuleminen pohjautuvat kansainvälisten sopimusten ja perustuslain yleispiirteisiin velvoitteisiin sekä niitä täsmentäviin oppaisiin. Tarkastelumme perusteella vaikutusten arviointia ja osallistamista koskevat velvoitteet on toimeenpantu säädösvalmistelussa puutteellisesti. Säädösvalmistelun ohjeistuksen ja ilmastolain tarkentaminen voisi parantaa kustannusvaikuttavuuden ja oikeudenmukaisuusvaikutusten arviointia ja yleisön osallistamista.

Asiasanat: oikeudenmukaisuus, kustannustehokkuus, säädösvalmistelu, osallistaminen, ilmasto-oikeus



1. Johdanto

Tieliikenteen päästöt muodostavat merkittävän osan Suomen kokonaispäästöistä.² Tieliikennesektorille tuleekin kohdistaa mittavia päästövähennystoimia, jotta Suomi voi saavuttaa ilmastolain (423/2022) 2 §:n mukaiset päästövähennystavoitteet sekä hiilineutraaliuden vuoteen 2035 mennessä.

Tieliikenteen päästöjä ohjataan monentyyppisin keinoin. Päästöjä voidaan vähentää vaikuttamalla käytettyihin energianlähteisiin, ajettuihin kilometreihin ja ajoneuvojen energiatehokkuuteen.³ Jakeluvuoroitteella eli polttoaineiden jakelijoiden velvoitteella toimittaa uusiutuvia

1 Tutkimusta rahoittivat Suomen Akatemian yhteydessä toimiva strategisen tutkimuksen neuvosto, päätösnumerot 358397, 358414 ja 358411, sekä Suomen akatemia, päätösnumero 346253.

2 Liikenteen päästöjen osuus Suomen kokonaispäästöistä vuonna 2022 oli noin 21 prosenttia ja tieliikenteen osuus liikenteen päästöistä noin 96 prosenttia. Ks. esim. Siljander 2023, s. 32.

3 Ks. myös Siljander 2023, s. 35.

polttoaineita kulutukseen pyritään vähentämään fossiilisten polttoaineiden käyttöä liikenteessä. Vanhasta autosta luopumista ja uuden vähäpäästöisen tai päästöttömän auton hankkimista taas on tuettu maksamalla romutuspalkkiota ja sähköajoneuvojen hankintatukea. Ajoneuvoja myös verotetaan kolmella tapaa: auto-, ajoneuvo- sekä polttoaineveroilla, jotka kaikki perustuvat osin tuotettuihin hiilidioksidipäästöihin.⁴

Ilmasto-oikeuden järjestelmässä edellytetään, että ilmastopäästöjen vähentämiseen tähtäävät toimet ovat kustannustehokkaita ja oikeudenmukaisia.⁵ Kustannustehokkuus tarkoittaa, että ilmastotavoitteet saavutetaan mahdollisimman pienin kustannuksin. Oikeudenmukainen siirtymä puolestaan edellyttää, että eri toimijoihin kohdistuvat vaikutukset otetaan huomioon hillintätoimia suunniteltaessa ja että yleisön on mahdollista saada tietoa ja osallistua päätöksentekoon.⁶ Liikenteeseen vaikuttavilla toimilla voi olla monenlaisia alueellisia ja eri ihmisryhmiin eri tavoin kohdistuvia vaikutuksia.⁷ Esimerkiksi veronkorotukset vaikuttavat suhteessa eniten ihmisiin, joilla ei ole mahdollisuutta hankkia vähäpäästöisempää autoa tai korvata autoilua muilla liikkumistavoilla. Kustannustehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteet saattavat olla paikoin ristiriidassa keskenään. Näiden tavoitteiden tasapainottaminen ilmastopäästöjen hillintätoimia suunniteltaessa edellyttää perusteellista vaikutusten arviointia.⁸ Esimerkiksi polttoaineiden hiilidioksidivero on kustannustehokas keino vähentää liikenteen päästöjä, mutta veron on Suomessa havaittu lisäävän autoilun kustannuksia eniten pienituloisilla alueilla ja maaseudulla.⁹

Taloudelliset ohjauskeinot – verot, maksut ja tuet – soveltuvat suoraan eri toimintojen ohjaamiseen siten, että niiden soveltamiseen ei liity tapauskohtaista harkintavaltaa. Ne eroavat tässä suhteessa oikeudellis-hallinnollisesta ohjauksesta, kuten esimerkiksi erilaisista viranomaisluvista, joiden yhteydessä lainsäädännön soveltaminen on tapauskohtaista. Voidaankin esittää, että säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin laadun tulisi olla erityisen korkea silloin, kun kyse on ilmastomuutokseen liittyvien taloudellisten ohjauskeinojen vaikutusten arvioinnista. Arvioinnin avulla saadaan tietoa sääntelyn vaikutusten kohderyhmistä ja heihin kohdistuvista vaikutuksista. Koska taloudellisiin ohjauskeinoihin ei sisälly jälkikäteisiä muutoksenhakumahdollisuuksia, tulisi säädösvalmistelun aikana kuulla kaikkia tahoja, joihin ehdotusten vaikutukset kohdistuvat. Taloudellisten ohjauskeinojen oikeudellisen sääntelyn ei esimerkiksi tule tukeutua liikaa jonkin tietyn eturyhmän näkemyksiin. Lakiehdotusten vaikutusten arvioinnin yhteydessä toteutettava laaja osallistaminen voi lisätä hyväksyttävyyttä ja luottamusta sääntelyä kohtaan yhdessä läpinäkyvän ja avoimen valmistelun kanssa.¹⁰

4 Ks. myös Paukku 2020, s. 157.

5 Yhdistyneiden kansakuntien ilmastopuitesopimus (SopS 61/1994), 3 artikla 3 kohta sekä ilmastolaki (8:2 § 4 kohta). Ks. myös kappale 2.1. Yleiskielessä termiä kustannustehokkuus käytetään usein kuvaamaan sitä, millä kustannuksilla eri vaihtoehdot tuottavat päästövähennyksiä tai edistävät jotakin muuta tavoitetta. Taloustieteessä kustannustehokkuus kuitenkin viittaa ratkaisuun, joka edistää tavoitetta pienimmillä mahdollisilla kustannuksilla – eli on kaikkein kustannusvaikuttavin. Artikkelin analyysissä noudatetaan taloustieteen terminologiaa eli viitataan termillä kustannustehokas vain kustannukset minimoiviin ratkaisuihin.

6 Ks. esim. Johansson 2023, joka on käsitellyt oikeudenmukaisen siirtymän käsitettä kansainvälisessä ilmasto-oikeudessa. Oikeudenmukaisen siirtymän pyrkimys mainitaan myös Pariisin ilmastopuitemuksen (SopS 76/2016) johdanto-osassa.

7 Ks. esim. Kivimaa ym. 2021, s. 7.

8 Ilmastolain esitöiden vaikutusarvioinnissa todetaan, että oikeudenmukaisuuden tavoite saattaa sitä soveltaessa edellyttää joissain tilanteissa kustannustehokkuuden periaatteesta poikkeamista (HE 27/2022 vp, s. 27).

9 Harju ym. 2022.

10 Keinänen – Pajuoja 2020, s. 20.

Vaikka lainvalmistelun laatu on viime vuosina parantunut, lainsäädännön arviointineuvoston mukaan valmistelussa on edelleen merkittäviä puutteita.¹¹ Puutteita on havaittu esimerkiksi vaihtoehtoisten ratkaisujen sekä kustannusten ja hyötyjen määrällisessä tarkastelussa.¹² Vaikutusten arvioinneissa sääntelyä oikeuttavat perusteet ovat saattaneet korostua sen sijaan, että arvioinnissa olisi keskitytty sääntelyn kustannuksiin ja hyötyihin sekä näiden vertailuun.¹³ Yleisinä kehittämiskohteina on mainittu myös muun muassa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten sekä eri ihmisryhmiin kohdistuvien vaikutusten arviointi.¹⁴ Oikeuskirjallisuudessa tuodaan esille myös, että vaikutusten arvioinnin taustalla olevan sääntelyn nykyistä tarkempi noudattaminen voisi edistää lainvalmistelun laatua.¹⁵

Tässä artikkelissa tarkastelemme säädösehdotusten vaikutusten arviointia ja yleisön osallistamista taloudellisten ohjauskeinojen kontekstissa. Tutkimuskysymyksenä on, miten säädösehdotusten vaikutusten arviointia ja osallistamista koskevat velvoitteet on toimeenpantu sellaisten lakiehdotusten valmistelussa, joilla tähdätään tieliikennesektorin päästöjen vähentämiseen taloudellisten ohjauskeinojen avulla. Kysymystä tarkastellaan erityisesti lakiehdotusten kustannusvaikuttavuuden ja oikeudenmukaisuuden arvioinnin sekä säädösvalmisteluun osallistamisen kannalta.

Jäsenämme oikeudenmukaisuutta ympäristö- ja energiaoikeudenmukaisuuden tutkimuksessa¹⁶ määriteltyjen oikeudenmukaisuuden olottuvuuksien eli jako-oikeudenmukaisuuden, tunnustavan oikeudenmukaisuuden ja menettelytapojen oikeudenmukaisuuden kautta.¹⁷ Säädösvalmisteluun osallistaminen on silloin osa menettelytapojen oikeudenmukaisuutta. Arvioimme tieliikenteen ilmastotoimien säädösehdotusten valmistelun laatua oikeustieteen ja taloustieteen näkökulmista kirjallisuuden ja sääntelyn pohjalta laatimamme arviointikehikon avulla. Artikkelin näkökulma on erityisesti ilmasto-oikeudellinen, mutta tarkoituksenamme on osallistua myös lainsäädäntötutkimuksen ja taloustieteen keskusteluihin.

2. Oikeudellinen sääntelykehys

2.1. Kustannustehokkaiden ja oikeudenmukaisten ilmastotoimien valmistelu

Ilmastonmuutoksen hillintään tähtäävien toimien valmistelussa tulee kiinnittää huomiota toimien kustannustehokkuuteen ja oikeudenmukaisuuteen. Kustannustehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden yhteys on tunnistettu kansainvälisissä ja EU:n säädöksissä, joissa hillintätoimien kustannustehokkuuden nähdään edistävän oikeudenmukaisuutta sekä globaalista että ylisukupolisesta näkökulmasta. Tätä korostaa esimerkiksi ilmastonmuutosta koskevan Yh-

11 Valtioneuvoston kanslia 2024. Ks. myös Kemiläinen – Keinänen 2016.

12 Valtioneuvoston kanslia 2024, s. 6.

13 Kemiläinen – Keinänen 2016.

14 Valtioneuvoston kanslia 2024, s. 35–38. Ks. myös Kemiläinen – Keinänen 2015.

15 Hämäläinen – Salminen 2024, s. 221.

16 Ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa oikeudenmukaisuudesta ei ole olemassa jaettua ymmärrystä. Eri analyyseissä on kuitenkin usein yhteisiä elementtejä, kuten prosessuaaliseen ja jako-oikeudenmukaisuuteen liittyviä sekä oikeudenmukaisuutta korjaavia näkökohtia. Ks. Ebbesson 2009, s. 3–4. Vrt. esim. Kulovesi – Honkonen 2021, s. 439.

17 Ks. esim. Schlosberg 2007, s. 28–29; laajemmin eri osa-alueista, ks. s. 11–31. Myös Kivimaa ym. 2023 hyödyntävät tätä jaotetta. Oikeudenmukaisuuden voi kuitenkin määritellä myös muilla tavoilla. Ks. esim. Kuehn 2000.

distyneiden kansakuntien puitesopimuksen (SopS 61/1994) 3 artiklan 3 kohta, jonka mukaan ilmastotoimien tulisi varmistaa maailmanlaajuiset edut pienimmin mahdollisin kustannuksin.¹⁸ Myös eurooppalaisen ilmastolain (EU 2021/1119)¹⁹ 2 artiklan 2 kohdassa korostetaan, että ilmastoneutraalustavoitteeseen pyrkivien toimenpiteiden on sekä EU:ssa että jäsenvaltioissa tärkeä edistää sekä kustannustehokkuutta että oikeudenmukaisuutta.

Ilmastomuutoksen hillintään liittyvien toimien kustannustehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta korostetaan myös ilmastolaissa, johon on keskitetty kansallinen ilmastomuutoksen hillinnän ja sopeutumisen sääntely. Ilmastolaissa säädetään ilmastopolitiikan tavoitteista sekä suunnittelu- ja seurantajärjestelmästä. Lain tavoitteena on varmistaa osaltaan ilmastotoimien oikeudenmukaisuus (2.3 §:n 1 kohta). Toimien kustannustehokkuus on taas otettava huomioon ilmastolain mukaisten ilmastosuunnitelmien²⁰ valmistelussa (8.2 §:n 4 kohta).

Ilmastolain mukaiset suunnitelmat ovat keskeisiä ilmastotavoitteiden saavuttamisessa.²¹ Esimerkiksi keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma sisältää luettelon ilmastotoimista, joilla ilmastolain tavoitteet voidaan saavuttaa taakanjakosektorilla. Suunnitelma ei kuitenkaan ole sellaisenaan oikeudellisesti velvoittava. Monet ilmastosuunnitelmien alustavat toimenpidehdotukset vaativatkin jatkovalmistelua säädösvalmistelussa. Esimerkiksi keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa todetaan, että ”ilmastotoimien jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota -- oikeudenmukaisuus- ja yhdenvertaisuusvaikutuksiin niin eri toimialojen, työntekijöiden kuin kuluttajien osalta”.²²

Ilmastolain mukaiset tavoitteet ja suunnitelmat eivät kuitenkaan heijastu tällä hetkellä riittävästi muun lainsäädännön mukaiseen päätöksentekoon,²³ eikä ilmastomuutoksen hillintä näy muutoinkaan riittävästi sektorikohtaisessa lainsäädännössä.²⁴ Ilmastomuutoksen ja oikeudenmukaisen siirtymän näkökohdat tulisi kuitenkin ottaa läpileikkaavasti huomioon muualla lainsäädännössä,²⁵ mikä korostaa huolellisen vaikutusarvioinnin ja osallistamisen roolia säädösvalmistelussa.

Lainsäädännön vaikutusten arviointi on keino parantaa ilmastotoimien kustannustehokkuuteen ja oikeudenmukaiseen siirtymään liittyvien näkökohtien tuomista läpileikkaavasti päätöksentekoon (politiikkaintegraatio) että edistää synergioita ja vähentää konflikteja politiikkasektoreiden välillä (politiikkakoherenssi).²⁶ Esimerkiksi EU:ssa ilmastokysymysten valtavir-

18 Kustannustehokkuutta ja kustannusvaikuttavuuden arviointia korostetaan myös EU:n taakanjakoasetuksen johdanto-osassa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/842 sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030, joilla edistetään ilmastotoimia Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi).

19 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1119 puiteiden vahvistamisesta ilmastoneutraalisuuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki).

20 Lain suunnittelujärjestelmä koostuu pitkän aikavälin, keskipitkän aikavälin, maankäyttösektorin ja kuntien ilmastosuunnitelmista sekä ilmastomuutoksen sopeutumisen suunnitelmasta (9–12 sekä 14 a §).

21 Ks. myös KHO 2023:62, kohta 59.

22 Ympäristöministeriö 2022, s. 14.

23 Ilmastolain suunnitelmat on otettava huomioon siten, miten niistä muissa laeissa erikseen säädetään (4.2 §). Tällä hetkellä vain luonnonsuojelulain (9/2023) 13.6 §:ssä todetaan, että luonnon monimuotoisuusstrategian sekä toimintaohjelman ja alueellisen toimeenpanosuunnitelman valmistelussa on otettava huomioon ilmastolain 9–12 §:ssä tarkoitettujen suunnitelmien.

24 Ilmastomuutokseen liittyvät näkökohdat eivät juurikaan korostu edes ympäristösääntelyssä. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisessa ympäristölupaharkinnassa ei voida ottaa huomioon luvanvaraisten toimintojen, kuten tehtaiden ja voimalaitosten, aiheuttamia kasvihuonekaasupäästöjä tai hiilinieluvaihteluksia. Ks. KHO 2011:12; KHO 2019:166 ja Belinskij ym. 2021. Jos ilmastotavoitteille ja -suunnitelmille ei ole annettu riittävästi oikeudellista merkitystä sektorikohtaisessa lainsäädännössä, yleisön vaikuttamismahdollisuudet ilmastonäkökulmasta jäävät suppeiksi. Ks. myös Belinskij ym. 2024.

25 van Asselt ym. 2015, s. 388–396.

26 Kivimaa – Mickwitz 2009, s. 28–29; Nilsson ym. 2012, s. 395–396; Kemiläinen – Keinänen 2015, s. 3.

taistamista säädösvalmistelussa on pyritty edistämään eurooppalaisella ilmastolailla (6 artiklan 4 kohta). Sen mukaan komission tulee arvioida jokaisen toimenpide-ehdotuksen tai lainsäädäntöehdotuksen johdonmukaisuutta EU:n ilmastoneutraaliustavoitteen sekä vuosiin 2030 ja 2040 ulottuvien unionin ilmastotavoitteiden kanssa ennen niiden hyväksymistä. Tämänkaltaisen integraatiovelvoite voisi myös kansallisesti edistää ilmastotoimien ennakkollista tarkastelua kaikilla sektoreilla.²⁷ Seuraavassa luvussa tarkastelemme tarkemmin säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ja säädösvalmisteluun osallistamisen oikeudellisia lähtökohtia.

2.2. Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ja osallistamisen oikeudelliset lähtökohdat

Säädösehdotusten vaikutusten arviointi pohjautuu Suomessa erityisesti kansainvälisiin sopimuksiin ja perustuslakiin. Perustuslaissa on useita yleisiä säädösehdotusten vaikutusten arviointia korostavia säännöksiä. Ensinnäkin perustuslain 118 §:n nojalla virkahenkilö vastaa virkatoimiensa, kuten lainsäädännön valmistelun, lainmukaisuudesta. Toiseksi kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta (PL 68 §).²⁸ Kolmanneksi eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa ja päättää valtiontaloudesta (PL 3 §). Säädösehdotusten vaikutusarvioinnilla mahdollistetaan siten eduskunnan oikeus saada tietoa mukaan lukien ehdotusten ilmasto- ja taloudellisista vaikutuksista.²⁹ Valtioneuvostolla, ministeriöillä ja viime kädessä yksittäisillä virkahenkilöillä on taas velvollisuus toimittaa nämä tiedot eduskunnalle päätöksenteon tueksi.³⁰ Huolettuihin ilmastotoimien ja oikeudenmukaiseen siirtymään liittyvien vaikutusten arviointiin säädösvalmistelussa velvoitetaan myös ilmastolain 5 §:n (108/2023) nojalla, jonka perusteella valtion viranomaisen on edistettävä toiminnassaan lain tavoitteiden toteutumista.

Lainsäädännön vaikutusten arviointia ohjaavat myös kansainväliset sopimusvelvoitteet. Selvimmät vaatimukset säädösehdotusten ilmastovaikutusten arvioinnista ovat YK:n Euroopan talouskomission pöytäkirjassa strategisesta ympäristövaikutusten arvioinnista (SopS 69/2010, SOVA-pöytäkirja). SOVA-pöytäkirjan yleisenä toimintaperiaatteena on, että ympäristönäkökohdat otetaan huomioon säädösehdotusten valmistelussa (13 art.). Myös EU:n SOVA-direktiivi velvoittaa arvioimaan suunnitelmien ja ohjelmien vaikutuksia ilmastoon, vaikka Suomessa direktiivi on implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön siten, ettei se tällä hetkellä sovellu säädösehdotusten vaikutusten arviointiin.³¹

Perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa on vaatimuksia myös yleisön osallistamisesta säädösehdotusten vaikutusten arviointiin. Säädösvalmistelun aikana julkisen vallan on edistettävä yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (PL 2 ja 14.4 §). Tähän on erityinen velvollisuus silloin, jos ehdotetuilla toimilla

²⁷ Ks. myös Leskinen ym. 2024.

²⁸ Ks. myös valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003) 11 §.

²⁹ Venetsian komission hyväksymässä oikeusvaltion tarkastuslistassa ((Rule of Law Checklist) 18.3.2016, CDL-AD (2016)007)) korostetaan erityisesti lainsäädännön ihmisoikeus- ja budjettivaikutusten arviointia.

³⁰ PeVL 30/2020 vp; Valtioneuvosto 2017; Hidén 2019.

³¹ Leskinen ym. 2024; Kokko ym. 2021. Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005) 4.1 ja 5.1 § sekä valtioneuvoston asetus viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (347/2005) 1 §.

on suoria vaikutuksia vammaisten henkilöiden oikeuksiin³², lapsia ja nuoria koskeviin asioihin³³ taikka saamelaisiin³⁴. Viranomaisilla on myös yleinen velvoite arvioida toimien yhdenvertaisuutta eli sitä, miten ehdotetut toimet vaikuttavat eri väestöryhmiin (yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) 5.1 § (1192/2022)).³⁵ Kuulemisessa ministeriöiden virkahenkilöiden tulee noudattaa PL 21 §:n ja hallintolain (434/2003) hyvän hallinnon perusteista johdettuja vaatimuksia.

Ilmastovaikutusten arvioinnin ja siihen osallistumisen tarpeita korostaa lisäksi perustuslain 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeus, jonka nojalla julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Århusin yleissopimuksen (SopS 122/2004) 8 artiklan nojalla sopimusosapuolten tulee taas pyrkiä edistämään yleisön osallistumista yleisesti sovellettävien ja oikeudellisesti sitovien ympäristöön ja ilmastoon liittyvien asiakirjojen laadintaan. Tässä tarkoituksessa tulee kiinnittää huomiota yleisön osallistumisen määräaikoihin, säännösluonnosten julkaisemiseen ja yleisön mahdollisuuksiin esittää huomautuksia.

Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ja valmisteluun osallistamisen yleisiä vaatimuksia konkretisoidaan säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin oppaissa, joita käsitellään seuraavassa luvussa.

3. Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ja osallistamisen tavoitteet

Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin tehtävänä on tuottaa tietoa ehdotettujen toimien todennäköisesti merkittävistä vaikutuksista.³⁶ Arvioinnin keskiössä on sääntelystä aiheutuvat kustannukset sekä sen hyödyt ja haitat. Lisääntyneen tietopohjan avulla voidaan tehdä perustellumpia ratkaisuja erilaisten vaihtoehtoisten ohjauk- tai sääntelykeinojen välillä, jotta sääntelylle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa mahdollisimman tehokkaasti.³⁷

Vaikka vaikutusten arvioinnilla pyritään lähtökohtaisesti toteuttamaan rationaalisen lainvalmistelun mallia parhaan sääntelyvaihtoehdon tunnistamiseksi,³⁸ arvioinnin todellisuus poikkeaa usein tästä ideaalimallista.³⁹ Arviointiin vaikuttaa esimerkiksi ajan ja resurssien puute.⁴⁰ Lisäksi ihmisten terveyteen tai ympäristöön kohdistuvien vaikutusten arvioiminen sekä rahamääräinen arvottaminen ja vertailu on haastavaa.⁴¹ Lainsäädäntöprosessiin liittyvää valmistelua ja siihen kytkeytyvää päätöksentekoa ohjataan poliittisesti, mikä voi myös rajoittaa vaikutusarviointien laajuutta.⁴² Lakiehdotusten vaikutusten arvioinnin laatua puntaroidaan

32 Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista, SopS 27/2016, 4 art. 3 kohta; 21 art.

33 YK:n lasten oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991); PL 6.3 § ja nuorisolaki (1285/2016) 24.2 §.

34 Saamelaiskäräjälaki (974/1995) 9 § ja kolttalaki (253/1995) 56 §.

35 Ks. myös HE 148/2022 vp, s. 64.

36 OECD 2019, s. 69–70.

37 Keinänen – Pajuoja 2020, s. 19–20; Kemiläinen – Keinänen 2015, s. 2–3.

38 Keinänen – Pajuoja 2020, s. 22; Keinänen – Vuorela 2015, s. 171–175; Kemiläinen – Keinänen 2016, s. 182.

39 Keinänen – Vuorela 2015 toteavat, että Talan (2010) kehittämä institutionalis-realistinen malli vastaisi paremmin käytäntöä. Ks. myös Hertin ym. 2009.

40 Keinänen – Vuorela 2015.

41 Ks. esim. Baldwin ym. 2012, s. 322–323; Keohane – Olmstead 2016.

42 Slant ym. 2014, s. 15 ja 23–29. Haastattelujen näkemysten mukaan vaikutusten arvioinneilla oli vähemmän merkitystä valmisteluprosessissa, jos hanketta ohjattiin poliittisesti.

on perustettu lainsäädännön arviointineuvosto, joka antaa vuosittain lausunnon 30–50 hallituksen esityksestä.⁴³

Vaikutusten arviointia tukevat myös useat oppaat, joista tärkeimmät ovat *lainvalmistelun vaikutusarviointiohje* sekä *hallituksen esitysten laatimisohteet*.⁴⁴ Ohjeiden mukaan hallituksen esityksessä tulee arvioida ehdotuksen taloudelliset vaikutukset, ympäristövaikutukset sekä muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset.⁴⁵ Arviointi tulisi ohjeistuksen mukaan keskittää ehdotuksen oleellisiin vaikutuksiin ja nämä tulisi kuvata tiiviisti hallituksen esityksessä. Kuvaukseen sisällytetään arvioinnin tulokset, toteutustapa, käytetyt tietolähteet sekä arvioinnin epävarmuudet.⁴⁶ Arviointiohjeistus ohjaa myös tarkastelemaan ehdotuksen kustannustehokkuutta sekä oikeudenmukaisuuteen liittyviä vaikutuksia arviointiprosessin aikana.⁴⁷

Säädösehdotusten vaikutusten arviointiin kytkeytyy läheisesti yleisön osallistaminen, josta ohjeistetaan erityisesti *säädösvalmistelun kuulemisoppaassa*.⁴⁸ Aikaisessa vaiheessa tapahtuva kuuleminen tukee arvioinnin tietopohjan muodostamista sekä keskeisimpien ratkaisuvaihtoehtojen tunnistamista.⁴⁹ Vaikutuksiltaan merkittävässä säädöshankkeissa korostuu tavanomaisen lausuntokierroksen lisäksi muun kuulemisen rooli.⁵⁰ Lausuntokierroksen yhteydessä tulee kiinnittää huomiota lausuntoajan pituuteen, jonka ohjeistuksen mukaan tulisi olla vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Tarpeen mukaan aikaa tulee pidentää etenkin, jos lausuntoaika ajoittuu lomakaudelle. Vain perustellusta syystä lausuntoaika voi olla tätä lyhyempi.⁵¹

4. Kustannusvaikuttavuuden ja oikeudenmukaisuusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa

4.1. Kustannusvaikuttavuuden arviointi

Kustannustehokkuus toteutuu, kun sääntelyn tavoitteeseen, esimerkiksi tiettyyn vähennykseen kasvihuonekaasupäästöissä, päästään pienimmillä mahdollisilla kustannuksilla. Kustannusvaikuttavuus taas voidaan arvioida kullekin toimenpiteelle erikseen: millaisilla kustannuksilla eri vaihtoehdot tuottavat päästövähennyksiä? Jotta voidaan arvioida, mikä on kustannustehokas tapa saavuttaa ehdotukselle asetetut tavoitteet, on määritettävä vaihtoehtojen kustannusvaikuttavuus ja vertailtava sitä.⁵²

43 <https://valtioneuvosto.fi/arviointineuvosto>.

44 Valtioneuvosto 2022 ja Hallituksen esityksen laatimisohteet 2019. Eri vaikutuslajien arviointiin on laadittu runsaasti vaikutuslajikohtaisia oppaita, ks. esim. ilmastovaikutusten osalta Piironen ym. 2021 sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten osalta Rönty 2022.

45 Valtioneuvosto 2022.

46 Hallituksen esityksen laatimisohteet 2019 IV 4.2.

47 Valtioneuvosto 2022, s. 20, 50–51 ja 103.

48 Opasta ollaan parhaillaan uudistamassa: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM030:00/2023>.

49 Valtioneuvosto 2022, s. 30–32.

50 Säädösvalmistelun kuulemisopas, kohta 1.5. Kuulemisessa voidaan hyödyntää esimerkiksi kuulemistilaisuuksia, kyselyitä tai kansalaisraateja, ks. Demirbas ym. 2022.

51 Säädösvalmistelun kuulemisopas, kohta 1.9.

52 Ks. Taulukko 1, arviointikysymys 4. Myös arviointiohjeistuksessa toteuttamissivaihtoehtoja kehoitetaan vertailemaan kustannustehokkuuden näkökulmasta, ks. Valtioneuvosto 2022, s. 20.

Mikäli säädösehdotuksen tavoitteet liittyvät ilmastopäästöjen vähentämiseen, tulee arvioida ehdotuksen kustannusvaikuttavuutta päästövaikutusten osalta.⁵³ Kustannusvaikuttavuuden arviointi ja kustannustehokkaan vaihtoehdon määrittely edellyttää lähtökohtaisesti taloudellisten vaikutusten ja ympäristövaikutusten määrällistä arviointia.⁵⁴ Määrällinen arviointi vaatii tilastollista tietopohjaa ja edellyttää tilastoaineistojen lisäksi usein tilastollista analyysiä sekä mallinnusta. Mikäli tilastotietoja ei ole saatavissa, vaikutusten arvioinnissa voidaan ohjeistuksen mukaan hyödyntää kyselyihin perustuvia tietoja tai perusteltuja asiantuntija-arvioita.⁵⁵ Eri vaihtoehtojen kustannusvaikuttavuutta voi olla mahdollista arvioida laadullisesti myös ympäristötaloustieteellisen tutkimuskirjallisuuden perusteella. Tutkimuskirjallisuuden perusteella tiedetään esimerkiksi, että hintaohjaus, kuten polttoaineverot, on kansantalouden näkökulmasta kustannusvaikuttavampaa kuin määräohjaus, kuten jakeluveto.⁵⁶

Arviointiin liittyvää epävarmuutta voidaan käsitellä tuomalla esiin erilaisia vaihteluvälejä tai skenaarioita.⁵⁷ Lisäksi tulosten luotettavuuteen tulee kiinnittää huomiota, sillä arvioihin voi liittyä arvolähtöisyyttä tai intressidonnaisuutta.⁵⁸ Tämän vuoksi arviointiin liittyviä epävarmuuksia ja oletuksia tulisi tarkastella säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin aikana.⁵⁹

Säädöskokonaisuuden vaikutukset päästöihin ja kustannusvaikuttavuus voivat hämärtyä, jos arvioinnissa keskitytään vain yksittäisiin säädösehdotuksiin. Kun säädösehdotus liittyy tavoitteeseen, johon pyritään yhdistämällä useita eri säädöshankkeita ja toimenpiteitä, lopputuloksen kannalta tärkeää on usean ehdotuksen muodostama kokonaisuus. Tästä syystä eri hankkeiden yhteen kytkeytyviä vaikutuksia tulisi mahdollisuuksien mukaan tarkastella kokonaisuutena.⁶⁰ Esimerkiksi kansallisten päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan monia toimia, joiden yhteisvaikutuksia on tarpeen pohtia säädösvalmistelussa.⁶¹

Taloudellisten vaikutusten osalta arviointiohjeistus ohjaa tarkastelemaan ensin, koskevatko vaikutukset ensisijaisesti kotitalouksia, yrityksiä, kuntia, valtiota tai muuta kohderyhmää. Kun kohderyhmät ovat selvillä, ohjataan arvioimaan vaikutuksia kohderyhmien kannalta ja sen jälkeen vaikutuksia julkiseen talouteen ja kansantalouteen laajemmin.⁶² Esimerkiksi vaikutuksia kotitalouksien asemaan tulee arviointiohjeistuksen mukaan tarkastella edelleen eri ihmisryhmien ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien kannalta. Kustannusvaikuttavuuden ja oikeudenmukaisuusvaikutusten arviointi liittyvät tätä kautta toisiinsa. Kustannukset kokonaisuudessaan ovat eri kohderyhmien kustannusten summa, jolloin sama ensisijaisesti määrällinen arviointi tuottaa tietoa sekä kustannusvaikuttavuuden että oikeudenmukaisuuden arviointiin.

53 Ks. Taulukko 1, arviointikysymys 1.

54 Arviointiohjeistus ohjaakin arvioimaan sekä taloudellisia vaikutuksia että päästövaikutuksia ensisijaisesti määrällisesti ja toissijaisesti laadullisesti. Ks. Valtioneuvosto 2022, s. 53 ja 56.

55 Valtioneuvosto 2022, s. 53.

56 Ks. esim. Keohane – Olmstead 2016.

57 Valtioneuvosto 2022, s. 53.

58 Valtioneuvosto 2022, s. 32.

59 Ks. Taulukko 1, arviointikysymykset 2 ja 3.

60 Yhteisvaikutukset muiden hankkeiden kanssa tulisi arviointiohjeistuksen mukaan ottaa mahdollisuuksien mukaan arvioinnissa huomioon, ks. Valtioneuvosto 2022, s. 14.

61 Ks. Taulukko 1, arviointikysymys 5.

62 Valtioneuvosto 2022, s. 39–40.

Artikkelissa jäsenämme kustannustehokkuutta ja kustannusvaikuttavuutta suhteessa sääntelyn tavoitteisiin. Arviointiohjeistuksen pohjalta olemme laatineet kustannusvaikuttavuuden arviointiin arviointikehikon (Taulukko 1). Kehikon arviointikysymykset on muodostettu siten, että vaikutusten arvioinneista ja niiden perusteellisuudesta voidaan tuottaa systemaattisia ja kattavia havaintoja.

Taulukko 1. Arviointikehikko ilmastonmuutoksen hillintään liittyvien säädösehdotusten kustannusvaikuttavuuden arviointiin liikennesektorilla.

Arvioinnin tyyppi	Arviointikysymykset
<i>Lakiehdotusten kustannusvaikuttavuuden arviointi</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Miten kustannusvaikuttavuutta on arvioitu päästövaikutusten osalta?2. Millaisia oletuksia kustannusvaikuttavuuden arvioinnissa on käytetty?3. Miten kustannusvaikuttavuuden arviointiin liittyviä epävarmuuksia on kuvattu arvioinnissa?4. Miten vaihtoehtoisten sääntelytoimenpiteiden kustannusvaikuttavuutta on arvioitu?5. Miten ehdotettujen toimien yhteisvaikutuksia on arvioitu suhteessa muihin säädösehdotuksiin tai olemassa oleviin säädöksiin?

4.2. Oikeudenmukaisuuden arviointi

Tarkastelemme artikkelissa oikeudenmukaisuutta jako-oikeudenmukaisuuden, tunnustavan oikeudenmukaisuuden ja menettelytapojen oikeudenmukaisuuden kautta.⁶³ Jako-oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan haittojen ja hyötyjen jakaantumista yhteiskunnassa. Hyödyt ja haitat voivat olla rahallisia tai ei-rahassa mitattavia ja liittyä esimerkiksi terveyteen tai energian käyttömahdollisuuksiin.⁶⁴ Jako-oikeudenmukaisuuden kautta ”voidaan tarkastella suorien ja epäsuorien haittojen ja hyötyjen suuruutta, kestoja, pysyvyyttä ja todennäköisyyttä, sekä haittojen jakautumisen tasaisuutta tai epätasaisuutta sekä yhteisvaikutuksia”.⁶⁵

Liikennesektorilla tämä voi tarkoittaa toimien kustannusten jakautumista, kuten polttoaine-, auto- tai ajoneuvoverotuksen kohdentumista, sekä sitä, miten sääntelyn hyödyt, kuten erilaiset tuet, jakaantuvat. Tarkastelua voidaan myös tehdä hyötyjen ja haittojen jakautumisesta nykyisten ja tulevien sukupolvien välillä.⁶⁶ Vaikutusten arvioinnin avulla saadaan tietoa toimien ei-toivotuista vaikutuksista, joita voidaan hillitä tai kompensoida erilaisten tukitoimien avulla.⁶⁷

Tunnustava oikeudenmukaisuus taas viittaa ihmisryhmien ja ihmisten erilaisiin tarpeisiin, asemaan ja haavoittuvuuksiin yhteiskunnassa. Tunnustava oikeudenmukaisuus pyrkii täydentämään muita oikeudenmukaisuuden muotoja huomioimalla yhteiskunnan valtarakenteita ja prosesseja, jotka synnyttävät ja toisintavat erilaisia haavoittuvuuksia ja valta-asemia yhteiskun-

⁶³ Ks. esim. Schlosberg 2007, s. 11–31; Kivimaa ym. 2023.

⁶⁴ Kuehn 2000, s. 10684; Jenkins ym. 2016, s. 5.

⁶⁵ Kivimaa ym. 2023, s. 23.

⁶⁶ Airos ym. 2022, s. 115–119.

⁶⁷ Ks. myös Ternes ym. 2024. Ks. Taulukko 2, arviointikysymys 1.

nassa.⁶⁸ Näiden näkökohtien kautta voidaan suunnitella politiikkatoimia ja -yhdistelmiä tukea tarvitsevien ihmisryhmien huomioimiseksi.⁶⁹

Liikennesektorilla tunnustava oikeudenmukaisuus auttaa tarkastelemaan mahdollisuuksia liikkua sekä hyödyntää olemassa olevaa liikkumisjärjestelmää.⁷⁰ Liikenteen kontekstissa haavoittuvuuden ja liikenneköyhyyden riskiryhmiä ovat esimerkiksi pienituloiset, maahanmuuttajat, haja-asutusalueilla asuvat, liikuntarajoitteiset ja vammaiset sekä suuret perheet.⁷¹ Tutkimuksessa liikenneköyhyys on määritelty ilmiöiden kautta. Liikenteen kohtuuhintaisuudella tarkoitetaan sitä, onko henkilöllä varaa maksaa liikenteeseen liittyvät kustannukset. Liikkumisköyhyys taas viittaa siihen, että henkilöllä ei ole mahdollisuutta käyttää moottoriajoneuvoa, ja saavutettavuusköyhyys siihen, että henkilöllä ei ole mahdollisuutta liikkua ilman kohtuuttomia vaikeuksia ja kohtuullisessa ajassa esimerkiksi työpaikalle tai terveydenhuollon palveluihin.⁷² Liikkumisen yhteys ihmisryhmien ja ihmisten erilaisuuteen ja haavoittuvuuteen sekä oikeudenmukaiseen siirtymään on tunnustettu myös EU:n sosiaalisessa ilmatorahastossa, jonka perustaneessa asetuksessa ((EU) 2023/955) määritellään myös liikenneköyhyys.⁷³

Menettelytapojen oikeudenmukaisuudella viitataan päätöksentekoprosessin oikeudenmukaisuuteen ja eritoten osallistumismahdollisuuksiin ja niiden yhdenvertaisuuteen,⁷⁴ minkä vuoksi se liittyy lainvalmisteluprosessin, erityisesti kuulemis- ja osallistumismenettelyiden, toteuttamiseen. Menettelytapojen oikeudenmukaisuus edellyttää esimerkiksi informaation saatavuutta ja yleisön osallistumismahdollisuuksien toteutumista.⁷⁵ Erityisesti tulisi osallistaa heitä, joihin sääntelyn vaikutukset kohdistuvat.⁷⁶ Tunnustavaan oikeudenmukaisuuteen menettelytapojen oikeudenmukaisuus kytkeytyy erityisesti haavoittuvien ryhmien osallistumisen ja osallistamisen kautta.⁷⁷ Osallistamisen tavoilla voidaan huomioida ihmisten erilaisia tarpeita.⁷⁸

Tunnustavan ja jako-oikeudenmukaisuuden tarkastelu liittyy vaikutustenarviointioppaissa mainittuun perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin, sillä esitysten vaikutukset voivat kohdistua eri ihmisryhmiin eri tavalla vaikuttaen yhdenvertaisuuteen. Arviointiohjeistuksissa korostetaan tällaisten vaikutusten tunnistamisen ja arvioinnin tärkeyttä,⁷⁹ vaikka niiden kytköstä oikeudenmukaisuuteen ja sen tarkastelemiseen ei juurikaan avata.⁸⁰ Lisäksi tunnustavan ja jako-oikeudenmukaisuuden arvioinnissa tulisi huomioida hankkeiden yhteisvaikutukset: usean hankkeen vaikutukset samoille kohderyhmille voivat muodostua merkittäviksi.⁸¹ Tätä-

68 Williams – Doyon 2019, s. 147.

69 Kivimaa ym. 2023, s. 31. Ks. myös Tribaldos – Kortetmäki 2022.

70 Ternes ym. 2024.

71 Martiskainen ym. 2021. Ks. Taulukko 2, arviointikysymykset 2 ja 3.

72 Tiikkaja ym. 2018, s. 4–22; Lucas ym. 2016, s. 354–356. Määritelmään voidaan lisätä myös liikenteen ulkoisvaikutuksille, esimerkiksi liikenteen päästöille ja melulle, altistuminen.

73 Asetus (EU) 2023/955, artikla 2, kohta 2. Määritelmä on tehty käytettäväksi sosiaalisen ilmatorahaston mukaisten tukien myöntämisessä. Tukia myönnetään jäsenvaltion toimittaman suunnitelman perusteella. Suomen kansallinen suunnitelma tulee toimittaa komissiolle 30.6.2025 mennessä.

74 Tribaldos – Kortetmäki 2022, s. 251–252.

75 Williams – Doyon 2019, s. 147; Kivimaa ym. 2023, s. 37.

76 Ks. Taulukko 2, arviointikysymys 6.

77 Schlosberg 2007, s. 28. Ks. Taulukko 2, arviointikysymys 7.

78 Ks. Taulukko 2, arviointikysymys 8.

79 Ks. esim. Valtioneuvosto 2022, s. 66–78; 106; Piironen ym. 2021, s. 15, 38.

80 Arviointiohjeistuksessa todetaan vain, että valtiosääntö edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Valtioneuvosto 2022, s. 67.

81 Valtioneuvosto 2022, s. 14. Ks. Taulukko 2, arviointikysymys 5.

kin vasten tulee punnita eri ratkaisuvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia sääntelyn kohderyhmiin, jotta kielteiset merkittävät vaikutukset voidaan välttää.⁸²

Arviointiohjeistuksen ja alan kirjallisuuden pohjalta⁸³ olemme laatineet arviointikehikon oikeudenmukaisuusvaikutusten arvioimiseksi liikennesektorilla (Taulukko 2). Arviointikysymykset pyrkivät ohjaamaan tarkastelun edellä mainittujen oikeudenmukaisuuden elementtien eli jako-oikeudenmukaisuuden ja tunnustavan oikeudenmukaisuuden arvioinnin perusteellisuuteen sekä menettelytapojen oikeudenmukaisuuden toteutumiseen liikennesektorin päästövähennystoimien valmistelussa.

Taulukko 2. Arviointikehikko ilmastonmuutoksen hillintään liittyvien säädösehdotusten oikeudenmukaisuusvaikutusten arviointiin liikennesektorilla.

Arvioinnin tyyppi	Arviointikysymykset
<i>Tunnustavan ja jako-oikeudenmukaisuuden arviointi</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Miten vaikutusten jakautumista eri ihmisryhmiin tai yksittäisiin ihmisiin nähden on arvioitu? 2. Miten haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia on arvioitu? 3. Miten vaikutusten jakautumista alueellisesti on arvioitu? 4. Miten vaihtoehtoisten sääntelytoimenpiteiden oikeudenmukaisuutta on arvioitu? 5. Miten ehdotettujen toimien yhteisvaikutuksia on arvioitu suhteessa muihin säädösehdotuksiin tai hankkeisiin?
<i>Menettelytapojen oikeudenmukaisuus</i>	<ol style="list-style-type: none"> 6. Miten valmistelun aikana on osallistettu ihmisiä tai ihmisryhmiä, joihin vaikutukset todennäköisesti kohdistuvat? 7. Miten valmistelun aikana on osallistettu haavoittuvassa asemassa olevia? 8. Miten osallistamisessa on huomioitu ihmisten erilaisuus ja erilaiset tarpeet?

5. Tutkimusaineiston ja analyysin kuvaus

Artikkelin tutkimusaineisto koostuu vuosina 2017–2023 eduskunnalle annetuista tieliikennesektorin päästövaikutuksia arvioineista hallituksen esityksistä, joissa ehdotetut toimet ovat olleet taloudellisia, kuten veroja, maksuja tai tukia mukaan lukien jakeluvaihtoehtoja. Tutkimusaineiston aikavälin valintaan on vaikuttanut vuonna 2017 julkaistu kansallinen energia- ja ilmastostrategia, jossa linjattiin useita konkreettisia toimia liikennesektorin päästöjen vähentämiseksi.⁸⁴

Aineisto kerättiin käyttämällä hakusanoja ilmastonmuutos, kasvihuonekaasu, ilmastovaikutus, ilmastopolitiikka ja hiilidioksidipäästö sekä näiden hakusanojen eri muunnoksia.⁸⁵

82 Ks. Taulukko 2, arviointikysymys 4.

83 Ks. edellä viitatus ja lisäksi Kivimaa ym. 2023 laatimat ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden yleiset arviointikysymykset, joita on hyödynnetty arviointikysymysten laatimisessa.

84 Huttunen 2017. Tarkastelujaksolla toiminnassa olleet hallitukset: Sipilän hallitus (-6/2019), Rinteen hallitus (6/2019–12/2019), Marinin hallitus (12/2019–6/2023) ja Orpon hallitus (6/2023-).

85 Aineisto kerättiin Finlex-palvelusta <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/>. Haku tuotti yhteensä 227 osumaa, joista tarkasteltavat esitykset kerättiin manuaalisesti.

Analyyisin kohteena oli lopulta 23 hallituksen esitystä. Aineisto jaoteltiin aihepiiriin perusteella viiteen kokonaisuuteen, jotka olivat romutuspalkkio, hankinta- ja muuntotuotet, jakeluveto, polttoainevero sekä auto- ja ajoneuvovero.

Analysoimme tutkimusaineistoa laatimiemme arviointikysymysten pohjalta (ks. Taulukot 1 ja 2). Tarkastelemme ensin sitä, kuinka esityksissä on arvioitu kustannusvaikuttavuutta. Tämän jälkeen analysoimme, miten oikeudenmukaisuuteen eli tunnustavaan ja jako-oikeudenmukaisuuteen liittyviä vaikutuksia on tutkimusaineistossa arvioitu. Lopuksi tarkastelemme aineistosta säädösvalmisteluun osallistamista eli menettelytapojen oikeudenmukaisuutta. Menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen liittyen tarkastelemme aineistosta myös osallistamisen menetelmiä sekä lausuntoajan kestoa.

Analyyysi kohdennettiin erityisesti hallitusten esitysten vaikutusten arviointia ja sääntelyvaihtoehtoja sekä ehdotusten taustaa ja valmistelua koskeviin jaksoihin. Vaikka jokainen esitys on tutkimusaineiston analyysivaiheessa käyty läpi kaikkien arviointikysymysten osalta, raportoinnissa keskitymme erityisesti niihin arviointikysymyksiin, joihin aineistosta on löydettävissä vastaus. Analysoinnin tuloksena esitämme tiivistetysti kuvauksen arviointikysymysten vastauksista. Tarkastelun lähtökohtana on ollut selvittää, miten arviointikysymyksissä esiintyviä teemoja on aineistossa arvioitu ja miten osallistamiseen liittyvät tarkastelukohdat ovat niissä täyttyneet, esimerkiksi kenellä on ollut muodollisesti mahdollisuus osallistua. Analysoinnissa ei ole siten keskitytty esimerkiksi siihen, miten arviointi olisi pitänyt toteuttaa tai ketä valmisteluun olisi pitänyt osallistaa.

6. Vaikutusten arviointi ja osallistaminen tutkimusaineistossa

6.1. Romutuspalkkio

Romutuspalkkiolla tarkoitetaan auton omistaneelle luonnolliselle henkilölle myönnettyä tukea vanhan, romutettavan auton korvaamiseksi vähäpäästöisellä liikkumismuodolla kuten vähäpäästöisellä autolla, sähköavusteisella pyörällä tai julkisella liikenteellä. Tavoitteena on autokannan uudistaminen liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sekä liikenneturvallisuuden parantamiseksi, mutta vuoden 2020 esityksellä pyrittiin myös elvyttämään taloutta Covid-19-pandemian jäljiltä.⁸⁶

Romutuspalkkiojärjestelmästä on säädetty aineistossa seuraavasti:

- HE 156/2017 vp: Otettiin käyttöön henkilöautojen romutuspalkkio vuodelle 2018.
- HE 201/2020 vp: Otettiin käyttöön romutuspalkkio vuosille 2020 ja 2021. Uuden vähäpäästöisen auton lisäksi palkkiota oli mahdollista saada myös uuden sähköavusteinen polkupyörän, joukkoliikenteen kausilipun tai joukkoliikenteen matkustusoikeutta sisältävän yhdistämispalvelun hankinnasta.

⁸⁶ HE 156/2017 vp; HE 201/2020 vp.

Kustannusvaikuttavuuden arvioimiseksi esityksissä on esitetty karkea arvio siitä, miten romutuspalkkion kustannukset suhteutuvat vähennettäviin hiilidioksidipäästöihin. Esityksessä 156/2017 esitetään tarkoitukseen budjetissa varattu kokonaissumma (8 miljoonaa euroa) ja arvio tieliikenteen hiilidioksidipäästöjen muutoksesta (-0,05 %). Päästövähennyksen hintaa ei ole tämän tarkemmin ilmaistu. Epävarmuutena tuodaan esiin, että suurin osa autoista todennäköisesti tullaan ostamaan palkkiosta huolimatta. Esityksessä 201/2020 on puolestaan esitetty arvio päästövähennyksen hinnasta, noin 2 600 euroa vähennettyä CO₂-tonnia kohti, mutta arvioon liittyviä epävarmuuksia ei ole tarkasteltu laajamittaisesti. Esityksessä on yhtäältä tunnistettu kustannusvaikuttavuuden suurin epävarmuuden lähde eli se, olisiko päästövähennys toteutunut palkkiosta huolimatta.⁸⁷ Toisaalta arvioinnissa ei huomioida sitä mahdollisuutta, että palkkioon oikeutettu ostaisi palkkiolla sähköpyörän tai joukkoliikennelipun, mutta korvaisi romutetun auton päästörajat ylittävällä uudella autolla, jolloin palkkio ei välttämättä vähentäisi päästöjä lainkaan.⁸⁸

Oikeudenmukaisuuden osatekijöistä erityisesti tunnustavaan liittyvä arviointi on suppeahko. Erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia eri ihmisryhmiin tai esimerkiksi kasvukeskusten ulkopuolelle ei ole systemaattisesti arvioitu kummassakaan esityksessä. Tämä pätee myös tukien käyttömahdollisuuksiin eri ihmisryhmissä, esimerkiksi liikuntarajotteisten parissa. Arviointien lähtökohtana on mainittu, että palkkio kohdistuu todennäköisesti hyvätuloisille henkilöille, joille uuden auton hankinta olisi muutenkin mahdollista. Toisaalta ehdotuksessa 201/2020 arvioitiin, että mahdollisuus käyttää palkkio sähköpyörien ja joukkoliikennelippujen hankintaan todennäköisesti tuo palkkion myös pienituloisempien ulottuville. Esityksissä mainitaan romutuspalkkion kohdistaminen käytetyn auton hankintaan yhtenä toteuttamisvaihtoehtona. Sen vaikutuksia ei kuitenkaan arvioida.

Menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen liittyen esityksessä 201/2020 lausuntoaika on ollut vain seitsemän vuorokautta, ja esityksestä 156/2017 lausuntoajan pituus ei käy ilmi.⁸⁹ Huolimatta esitysten asiallisesta yhteydestä lausuntopyynnöt on lähetetty eri joukolle: lausuntopyyntö on esimerkiksi lähetetty kuluttajien edunvalvontajärjestö Kuluttajaliitolle vain vuonna 2017. Esityksistä ei myöskään käy ilmi, miten valmistelussa on kuultu haavoittuvassa asemassa olevia, kuten liikuntarajotteisia tai haja-asutusalueella asuvia. Sen sijaan lausuntopyynnöissä korostuvat autoalan edunvalvontajärjestöt, viranomaiset sekä ministeriöt. Osana esitystä 156/2017 järjestettiin myös kuulemistilaisuus. Esityksestä ei käy kuitenkaan ilmi, oliko tilaisuus avoin vai kohdennettu tietyille tahoille.

6.2. Sähköajoneuvojen hankinta- ja muuntotuki

Suomessa otettiin käyttöön vuoden 2018 alusta alkaen sähköautojen hankintatuki. Sen myötä sähköauton ostaja tai pitkäaikaisvuokraaja on voinut saada korkeintaan 50 000 euroa maksa-

⁸⁷ Ks. esim. Li ym. 2013; Hoekstra ym. 2017.

⁸⁸ Yhdysvalloissa yli puolet romutuspalkkiosta päätyi kotitalouksille, jotka olisivat muutenkin ostaneet uuden auton tukikauden aikana. Ks. esim. Hoekstra ym. 2017. Nämä kotitaloudet eivät siis muuttaneet ostokäyttäytymistään, vaikka lunastivat palkkion. Romutuspalkkiota saattaisivat vastaavalla tavalla hyödyntää kotitaloudet, jotka olisivat ilman tukeakin hankkineet sähköpyörän tai joukkoliikennelipun.

⁸⁹ Hankesivujen mukaan lausuntoaika on ollut 26.9.-11.10.2017, ks. <https://valtionostovosto.fi/hanke?tunnus=LVM048/00/2017>.

van täyssähköauton hankintaan 2 000 euron tuen. Tukea oli mahdollista saada myös henkilöautojen muuntamiseen kaasu- tai etanolikäyttöiseksi (muuntotuki). Hankintatukea on myöhemmin laajennettu koskemaan myös pakettiautoja sekä kuorma-autoja. Tuen tavoitteena on ollut erityisesti liikenteen sähköistämisen edistäminen ja liikenteen päästöjen vähentäminen.⁹⁰

Hankintatukijärjestelmästä on säädetty aineistossa seuraavasti:

- HE 156/2017 vp: Otettiin käyttöön sähköautojen hankinta- ja muuntotuki.⁹¹
- HE 186/2020 vp: Luotiin edellytykset kaasukäyttöisten kuorma-autojen hankintatuen myöntämiselle vuosille 2020–2022.
- HE 166/2021 vp: Jatkettiin hankinta- ja muuntotuen hakuaikaa noin kuukaudella.
- HE 215/2021 vp: Luotiin edellytykset sähkö- ja kaasukäyttöisten pakettiautojen sekä kuorma-autojen hankintatuelle.
- HE 171/2022 vp: Jatkettiin lain voimassaoloaikaa sekä paketti- ja kuorma-autojen hankintatuen hakuaikaa sekä lyhennettiin täyssähköautojen hankinta- ja muuntotuen hakuaikaa.
- HE 25/2023 vp: Laajennettiin tuki koskemaan vetykäyttöisiä paketti- ja kuorma-autoja.

Tuen kustannusvaikuttavuutta päästövähennysten osalta on lakiesityksissä arvioitu suppeasti esittäen tukeen varatut määrärahat sekä karkea arvio ennakoitusta päästövähennyksestä. Esityksessä 171/2022 todetaan kaasukäyttöisten kuorma-autojen tuen osalta päästövähennyksen olevan enimmillään vain 0,07 prosenttia liikenteen päästövähennystavoitteesta. Esityksessä 215/2021 taas todetaan, että päästövähennyksen hinta olisi valtiontalouden näkökulmasta vuodessa noin 2 000 euroa/tCO₂ pakettiautojen ja noin 10 000 euroa/tCO₂ täyssähköautojen osalta. Kustannusvaikuttavuuden arviointiin liittyviä epävarmuuksia kuvataan esityksissä 186/2020 ja 25/2023 esimerkiksi ajoneuvojen kysynnän ja sitä kautta päästövaikutusten osalta. Esityksessä 186/2020 todetaan myös, että arvioitu päästövähennys olisi todennäköisesti toteutunut markkinaehtoisesti muutoinkin. Esityksen 215/2021 arvioinnissa ei puolestaan tunnusteta sitä olennaista epävarmuutta, että osa tuesta saattaa valua ajoneuvojen myyjille.⁹² Valtiovarainministeriö kritisoi esityksiä 186/2020, 215/2021 ja 25/2023 koskeissa lausunnoissaan tukimekanismia heikosta kustannusvaikuttavuudesta. Vaihtoehtoisia toteuttamistapoja hankintatuelle ei tarkasteltavissa hallituksen esityksissä kuitenkaan analysoida lukuun ottamatta esitystä 215/2021, jossa vaihtoehtoisena keinona esitetään sähköautojen verotuksen painopisteen muuttaminen. Muita vaihtoehtoja olisivat olleet ainakin polttoaineverojen korottaminen, ajoneuvoveron alentaminen tai poistaminen sähköautoilta, latausinfrastruktuurin tukeminen sekä informaatio-ohjaus. Esityksissä 186/2020, 215/2021 ja 25/2023 pohditaan kuitenkin hankintatuen muita mahdollisia laskenta- ja toteuttamistapoja.

90 HE 156/2017 vp; HE 215/2021 vp.

91 Samalla esityksellä otettiin käyttöön myös romutuspalkkio, ks. jakso 6.1.

92 Ks. esim. Barwick ym. 2023; Gulati ym. 2017; Muehlegger – Rapson 2022.

Arvioinneista jää uupumaan laajempi tunnustavaan sekä jako-oikeudenmukaisuuteen liittyvä pohdinta esimerkiksi vaikutuksien jakautumisesta eri ihmisryhmiin, yksittäisiin ihmisiin sekä haavoittuvassa asemassa oleviin nähden. Esityksiä 186/2020, 215/2021 ja 171/2022 koskeissa arvioinneissa ei esimerkiksi ole otettu huomioon sitä, että täyssähköautojen käyttöön vaikuttaa Suomessa jossain määrin esimerkiksi asumispaikka ja varallisuus.⁹³ Myöskään liikuntarajotteisiin ei ole esityksessä kiinnitetty huomiota.⁹⁴ Esityksissä 166/2021, 171/2022 ja 215/2021 arvioitiin muuntotuen kuitenkin tuovan vaihtoehtoiset käyttövoimat myös sellaisten kotitalouksien saataville, jotka eivät pysty tai halua hankkia uutta autoa. Sähköautojen määrän lisääntymisen arvioitiin esityksessä 166/2021 näkyvän myös käytettyjen autojen kaupassa ja sitä kautta entistä useampien mahdollisuuksissa hankkia niitä. Esityksessä 215/2021 taas arvioitiin suurpiirteisesti, että tuki lisäisi kotitalouksien käytettävissä olevia varoja, mutta ”varojen lisäys ei välttämättä kohdennu kaikkiin tuloluokkiin”.⁹⁵ Arvioinnista saa kuvan, että hankintatuen hintaraja rajaisi varakkaimmat kotitaloudet kokonaan pois tuen käyttäjistä, vaikka tästä ei ole esitetty hallituksen esityksessä näyttöä. Esityksen 156/2017 hankinta- ja muuntotukea koskevasta arviosta puuttui kokonaan pohdinta siitä, keihin tuen vaikutukset kohdentuvat.

Esityksistä on pyydetty lausunnot elinkeinoelämän edustajilta, ministeriöiltä, valtion viranomaisilta sekä eräiltä järjestöiltä. Lausuntopyyntöissä korostuvat alan edunvalvontajärjestöt yksittäisten autonkäyttäjien sijaan. Usean hankintatukea koskevan esityksen lausuntoaika on myös ollut kestoltaan varsin lyhyt.⁹⁶ Tästä huolimatta ainoastaan kahden esityksen valmisteluprosessin aikana on järjestetty erillinen kuulemistilaisuus, joista esityksen 215/2021 osalta kyseessä on ollut julkinen tilaisuus.⁹⁷ Esitykset on pääasiassa valmisteltu virkatyönä.⁹⁸

6.3. Jakeluvaihte

Uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annettu laki (446/2007, jakeluvaihteilaki) pyrkii edistämään uusiutuvien polttoaineiden käyttöä liikenteessä asettamalla jakelijalle veloitteen toimittaa uusiutuvia polttoaineita kulutukseen. Esitysten tavoitteena on varmistaa taakanjakosektorin päästövähennysveloitteisiin pääseminen sekä uusiutuvan energian sitoviin tavoitteisiin pääsy liikennesektorilla toimijoita tasapuolisesti kohtelevalla ja kustannustehokkaalla tavalla.⁹⁹ Viimeisimmillä esityksillä on tavoiteltu liikenteen polttoaineiden hintojen väliaikaista alentamista höllentämällä lakiin aiemmin kirjattua veloitetta.¹⁰⁰

Jakeluvaihteita on muutettu tarkasteltavissa hallituksen esityksissä seuraavasti:

- HE 199/2018 vp: Tiukennettiin biopolttoaineiden jakeluvaihteita vuodesta 2021 alkaen.

⁹³ Ks. esim. Heiskanen ym. 2024.

⁹⁴ Myös vammaisneuvosto kritisoi esityksiä HE 171/2022 vp ja HE 215/2021 vp koskeissa lausunnoissaan vammaisvaikutusten arvioinnin puutetta.

⁹⁵ HE 215/2021 vp, s. 23.

⁹⁶ Esimerkiksi esitysten HE 166/2021 vp ja HE 215/2021 vp lausuntoaika on ollut alle viikon. Lyhyttä aikaa perusteltiin esitysten kiireellisyydellä. Esityksissä HE 156/2017 vp ja HE 171/2022 vp ei tarkemmin avata lausuntoajan kesto.

⁹⁷ Esityksen HE 156/2017 vp kuulemistilaisuuden osalta ks. kpl 6.1.

⁹⁸ Esimerkiksi esityksen HE 156/2017 vp osalta vain todetaan, että esitys on laadittu yhdessä Liikenteen turvallisuusviraston kanssa, ja että valmistelun yhteydessä on kuultu eri viranomaisia ja sidosryhmiä.

⁹⁹ HE 199/2018 vp; HE 134/2020 vp ja HE 48/2021 vp.

¹⁰⁰ HE 85/2022 vp; HE 174/2022 vp ja HE 53/2023 vp.

- HE 134/2020 vp: Lievennettiin vuoden 2020 jakeluelvoitteen ylittämisen sääntelyä.
- HE 48/2021 vp: Laajennettiin jakeluelvoitteen soveltamisalaa tiettyihin uusiutuviin polttoaineisiin, annettiin mahdollisuus soveltamisrajan alle jääville jakelijoille hakeutua jakeluelvoitteen alaisuuteen ja lisättiin tiettyjä osuusrajouksia ja vähennyskriteerejä.
- HE 85/2022 vp: Alennettiin jakeluelvoitetta 7,5 prosenttiyksiköllä vuodeksi 2022.
- HE 174/2022 vp: Alennettiin jakeluelvoitetta 7,5 prosenttiyksiköllä vuodeksi 2023 ja korotettiin seuraavien vuosien jakeluelvoitetta.
- HE 53/2023 vp: Alennettiin jakeluelvoitetta vuodeksi 2024 ja lisävelvoitteita vuodeksi 2024 ja 2025.

Jakeluelvoitetta koskevien esitysten yhteydessä on kiinnitetty jossain määrin huomiota toimenpiteen kustannusvaikuttavuuteen. Kuitenkaan esimerkiksi esityksessä 199/2018 ei arvioida toimien kustannusvaikuttavuutta verrattuna muihin liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentämistoimenpiteisiin. Kustannusvaikuttavuuteen liittyvät epävarmuudet on esityksessä pitkälti sivuutettu, vaikka arvioita olisi ollut saatavissa taustamateriaalina käytetystä selvityksestä¹⁰¹. Esityksessä 48/2021 arvioidaan velvoitteen soveltamisalan laajentamisen lisäävän järjestelmän kustannustehokkuutta, mutta arvion tueksi ei ole esitetty muuta selvitystä. Arvioinnin taustalla on konsulttiselvitys. Esitysten 134/2020 ja 48/2021 yhteydessä puolestaan todetaan päästövähennämävaihtoehtojen olevan pitkällä aikavälillä todennäköisesti vähäisiä. Uusimmissa hallituksen esityksissä 85/2022, 174/2022, 53/2023 on ollut kyse jakeluelvoitteen alentamisesta vastauksena Venäjän hyökkäyssodan käynnistämään hintojen nousuun. Esiin nostetaan kuitenkin merkittävä epävarmuus liittyen kevennyksen mahdollisuuksiin alentaa polttoaineen hintoja tavoitteen mukaisesti.¹⁰² Lisäksi esityksissä todetaan, että kasviuonekaasupäästöt tulevat ainakin lyhyellä aikavälillä lisääntymään. Tästä huolimatta esityksissä ei liiemmin pohdita vaihtoehtoja velvoitteen alentamiselle. Vaihtoehtoisena toimena esityksessä 53/2023 esitetään polttoaineveron alentaminen sekä lisävelvoitteen muuttamatta jättäminen vuodelle 2025, mutta todetaan samalla hallitusohjelman edellyttävän lisävelvoitteen muuttamista.

Jakeluelvoitteisiin liittyvät ehdotukset vaikuttavat kotitalouksiin polttoaineen hinnan kautta ja tähän kohdistuvia vaikutuksia tuodaankin kattavasti esiin. Esimerkiksi esityksessä 134/2020 todetaan, että joustavuuden lisääminen pienentää kustannuspainetta ja siten hillitsee kuluttajahintojen nousua. Tunnustavaan ja jako-oikeudenmukaisuuteen liittyvä arviointi jää kuitenkin suppeaksi. Vain kahdessa esityksessä arvioidaan pienituloisiin kohdistuvia vaikutuksia. Esityksessä 199/2018 on pyritty arvioimaan bensinin hinnannousun vaikutusta alimpaan tuloluokkaan: Alimmassa tuloluokassa kustannukset nousevat 0,08 prosentilla ja tarkasteltaessa autoilevia kotitalouksia 0,5 prosentilla. Esityksessä 53/2023 taas arvioidaan, että vaiku-

101 Sipilä ym. 2018.

102 Vaikutuksen hinnanmuodostukseen voidaan ajatella olevan samansuuntainen kuin polttoaineveron (ks. esim. Harju ym. 2022). Polttoaineverojen alennusten on havaittu siirtyvän hintoihin vain osittain (ks. Doyle – Samphantharak 2008 ja Yilmazkuday 2017).

tukset kohdistuisivat lähinnä autoileviin kotitalouksiin ja että korkeimmissa tuloluokissa auton omistaminen ja käyttö on lähtökohtaisesti yleisempää. Esitys jättää toteamatta, että uudistus hyödyttää silloin rahamääräisesti eniten ylimpien tuloluokkien kotitalouksia. Jakeluvaikeuteen liittyvissä vaikutusarvioissa ei ole tarkasteltu toimien alueellisia vaikutuksia lukuun ottamatta esitystä 199/2018, jossa todetaan, että hintojen nousu aiheuttaa suurimman kustannusten nousun maaseudulla.

Lausuntoaika esityksissä 199/2018, 134/2020, 48/2021 sekä 174/2022 on vaihdellut viidestä kuuteen viikkoon, mutta sijoittunut näissä kaikissa lomakaudelle. Esityksissä 85/2022 ja 53/2023 lausuntoaika on ollut hieman alle kaksi viikkoa. Lyhyttä aikaa perustellaan esityksessä 85/2022 muutoksien vähäisyydellä ja yksinkertaisella sisällöllä sekä muutoksien kiireellisyydellä ja eduskunnan kevätistuntokauden päättymisen ajankohdalla. Esityksen 53/2023 osalta perusteena on ollut komission rikkomusmenettely sekä hallitusohjelman toimeenpanon aikataulupaineet. Vain esityksen 48/2021 osalta on järjestetty tilaisuus sidosryhmille. Lausuntoja on yleisimmin pyydetty ministeriöiltä, viranomaisilta, elinkeinoelämän etujärjestöiltä sekä yrityksiltä. Kuluttajien tai haavoittuvassa asemassa olevien edustajilta ei pyydetty lausuntoja. Esityksestä 199/2018 ei käy ilmi kenelle lausuntopyynnöt on lähetetty. Sen taustalla kuitenkin kerrotaan olleen työryhmätyön, jossa edustettuina ovat olleet keskeisten ministeriöiden, viranomaisten, sidosryhmien ja yritysten edustajat.

6.4. Polttoainevero

Suomessa on ollut käytössä nestemäisten polttoaineiden hiilidioksidivero 1990-luvulta alkaen. Vuoden 2011 energiaverouudistuksessa polttoaineveron hiilidioksidipäästöön perustuva osuus erotettiin omaksi komponenttikseen. Vuoden 2011 jälkeen polttoaineiden valmisteveroihin on tehty joitakin pienempiä muutoksia, joilla on tavoiteltu sekä verotuottojen kasvua että polttoaineverotuksen ympäristöohjauksen tason säilyttämistä.¹⁰³

Tarkasteluaikajaksolla liikennepolttoaineiden valmisteverotusta muutettiin kolme kertaa:

- HE 66/2019 vp: Korotettiin liikennepolttoaineiden valmisteveroa.
- HE 144/2020 vp: Luovuttiin parafiinisen dieselöljyn veronalennuksesta asteittain.
- HE 36/2023 vp: Alennettiin liikennepolttoaineiden valmisteveroa.

Vaikka taloustieteen näkökulmasta polttoaineiden hiilidioksidivero on kustannustehokas keino vähentää liikenteen päästöjä¹⁰⁴, kustannusvaikuttavuutta ei varsinaisesti arvioitu esityksen 66/2019 yhteydessä. Vaikutusta polttoaineiden kulutukseen ja siten päästöihin tarkasteltiin kuitenkin tutkimuskirjallisuuden perusteella. Vaikutusten arvioinnissa tehtiin oletuksia, joihin liittyvää epävarmuutta ei tunnustettu: vaikutusten oletettiin olevan mittakaavaltaan samankaltaisia kuin Yhdysvalloissa, vaikka markkinat eroavat toisistaan monin tavoin.¹⁰⁵ Ve-

¹⁰³ Polttoainevero on määrävero. Jos veroa ei aika ajoin koroteta, inflaation myötä vero kevenee reaaliarvoltaan.

¹⁰⁴ Ks. esim. Keohane – Olmstead 2016.

¹⁰⁵ Levin ym. 2017; Harju ym. 2022.

ronkorotusten oletettiin myös siirtyvän kokonaisuudessaan kuluttajahintoihin, vaikka tutkimusnäyttö tästä puuttui. Lyhyellä aikavälillä muutosten todettiin vähentävän liikennesektorin päästöjä noin 0,7 prosentilla, mutta pidemmän aikavälin osalta vaikutuksiin tunnistettiin liittyvän ”merkittävästi suurempaa epävarmuutta”. Pelkästään hiilidioksidiveron korottamista, jonka avulla olisi voitu lisätä ympäristöohjausta, ei arvioitu toteuttamisvaihtoehtona. Esityksen 144/2020 pääasiallisena tavoitteena oli poistaa parafiinisen dieselöljyn veroetu, jonka ympäristöperuste oli poistunut teknologian kehittymisen myötä. Muutoksella arvioitiin olevan lievä myönteinen vaikutus liikenteen päästöihin, käyttäen jälleen perusteluna tutkimustuloksia Yhdysvalloista. Esityksen 36/2023 myötä taas liikennepolttoaineiden kulutuksen arvioitiin lisääntyvän ja esityksen siten vaikuttavan negatiivisesti liikenteen päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen.

Oikeudenmukaisuuden arvioinnin näkökulmasta esitysten 66/2019 sekä 144/2020 vaikutusten todettiin olevan ”hyvin lievästi” regressiivisiä eli vaikuttavan suhteutettuna hieman enemmän pienituloisten kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. Kotitalouksille aiheutuvan epäsuoran vaikutuksen arvioidaan kuitenkin olevan vähäinen. Arvioinneissa ei avata, onko tieto regressiivisyydestä vaikuttanut valmisteluun. Vaihtoehtoisia toteuttamistapoja ei arvioida oikeudenmukaisuusnäkökulmasta – esityksessä 66/2019 olisi voitu arvioida esimerkiksi mahdollisuutta palauttaa osa verotuloista veronmaksajille konttäsuumana, veromuutoksen ympäristöohjaus säilyttäen. Ehdotuksessa 36/2023 esitettyjen toimien puolestaan arvioidaan kasvattavan kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja suhteessa hiukan enemmän alimmissa tulokymmenyksissä kuin ylemmissä. Laskelmien todetaan olevan epävarmoja, eivätkä ne ota huomioon tulevaa sähköistymiskehitystä. Useassa ehdotuksesta annetussa lausunnossa tuotiin esille, että euromääräisesti ehdotus hyödyttää eniten suurituloisia ja että tehokkaampia keinoja kompensoida polttoaineen jakeluvaiheen aiheuttamaa kustannusten nousua siitä eniten kärsiville olisivat olleet esimerkiksi tasapalautus ja muut suorat tukitoimet. Alueellisia vaikutuksia ei esityksissä arvioida lainkaan.

Osallistamisen näkökulmasta lausuntokierroksen läpikäynti on esityksissä ollut suppeaa. Esityksistä 66/2019 ja 144/2020 ei esimerkiksi käy ilmi, mitkä tahot antoivat lausunnon ja millä aikataululla lausuntoja on ollut mahdollista antaa.¹⁰⁶ Esityksestä 36/2023 taas ilmenee, että lausuntoaika on ollut vain noin kaksi viikkoa. Lyhyttä aikaa perusteltiin esityksen kiireellisyydellä. Lausuntoja on esityksen mukaan pyydetty ”esityksen kannalta keskeisiltä ministeriöiltä, viranomaisilta, elinkeinoeläimiltä ja muilta sidosryhmiltä, yhteensä 32 taholta”. Lausuntokierroksen jälkeen esitykseen 66/2019 on tehty iso periaatteellinen muutos, jossa alun perin fiskaalisen tavoitteen rinnalle nousi ympäristöohjaus, mutta esityksestä ei käy ilmi, miten annetut lausunnot vaikuttivat valintaan.

¹⁰⁶ Tiedot ovat kuitenkin löydettävissä lausuntopalvelusta, josta ilmenee, että esityksen HE 66/2019 vp lausuntoaika on ollut lyhyehkö, vain noin kaksi viikkoa.

6.5. Autovero ja ajoneuvovero

Autoveroa on autoverolain (777/2020) 3 §:n mukaan suoritettava kertaluonteisesti ajoneuvosta, joka rekisteröidään tai otetaan käyttöön Suomessa. Ajoneuvovero taas on vuosittain suoritettava vero, joka koostuu ajoneuvoverolain (1281/2003) mukaisesti hiilidioksidipäästöihin perustuvasta perusverosta sekä käyttövoimaverosta.¹⁰⁶ Liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentämisen¹⁰⁸ ohella tarkasteltavilla esityksillä on tavoiteltu muun muassa verotason säilyttämistä¹⁰⁸, liikennepalveluiden syntymisen edistämistä markkinaehtoisesti¹¹⁰ sekä kotitalouksien ostovoiman parantamista¹¹¹.

Auto- ja ajoneuvoverosta on säädetty aineistossa seuraavasti:

- HE 178/2017 vp: Poistettiin taksien autoveron alennus vaiheittain ja säädettiin esteettömät tilataksit sekä koulukuljetustaksit kokonaan autoverottomiksi.
- HE 74/2018 vp: Lisättiin autovero- sekä ajoneuvoverolain liitteisiin verotaulukot autoille, joiden päästöt on ilmoitettu uuden mittauksen perusteella.
- HE 170/2018 vp: Kevennettiin henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvoveron perusveron tasoa.
- HE 276/2018 vp: Muutettiin autoverolain liitteen verotaulukkoa koskien henkilö- ja pakettiautoja, joiden päästöt on ilmoitettu uudella mittauksella.
- HE 314/2018 vp: Ehdotettiin raskaiden kuorma-autojen ja ajoneuvoyhdistelmien tienkäyttövero, jota kompensoitaisiin kotimaisille ajoneuvoille ajoneuvoveroa alentamalla.
- HE 176/2021 vp: Laskettiin nollapäästöisten henkilö- ja pakettiautojen autoveron osuus nolnaan. Samalla korotettiin näistä autoista kannettavaa ajoneuvoveron perusveroa.
- HE 35/2023 vp: Kevennettiin erityisesti keski- ja suuripäästöisten sekä vanhempien henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvoveron perusveron tasoa.

Auto- ja ajoneuvoveroa koskevissa esityksissä ei juurikaan tarkasteltu ehdotettujen tai vaihtoehtoisten toimien kustannusvaikuttavuutta päästövaikutusten näkökulmasta. Esityksellä 176/2021 on kuitenkin haettu valtiontalouden näkökulmasta kustannusvaikuttavaa tapaa lisätä sähköautojen määrää. Ehdotus nojaa vahvoihin oletuksiin siitä, että auton hankintatieteen kustannussäästöillä, eli autoveron alennuksella, on suurempi vaikutus kuluttajien päätöksentekoon kuin tulevien kustannusten nousulla ajoneuvoveron korotuksen myötä. Oletukseen liittyviä epävarmuuksia tuodaan kuitenkin esille. Esityksessä 178/2017 taksien verotuen poiston arvioidaan tuovan laskennallisesti noin 12 miljoonan euron lisäyksen autoveron tuottoon ja myös tehostavan veron ympäristöohjausta. Päästövaikutuksista ei kuitenkaan esitetä

107 Käyttövoimaveron perustuu ajoneuvoverolain 11 §:n mukaisesti ajoneuvon massaan sekä käyttövoimaan. Bensiinikäyttöisestä autosta maksetaan vain perusveroa.

108 HE 176/2021 vp.

109 HE 74/2018 vp; HE 276/2018 vp.

110 HE 178/2017 vp.

111 HE 35/2023 vp.

tarkempaa arviota, vaan todetaan, että niihin liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Myös esitysten 170/2018 ja 314/2018 todetaan vähentävän vain vähän liikenteen päästöjä. Sen sijaan esityksissä 74/2018 sekä 276/2018 on ollut kyse auto- ja ajoneuvoverotuksen sopeuttamisesta uuden mittausmenetelmän päästöarvioihin siten, että keskimääräinen verotaso sekä vaikutus ympäristöohjaustavoitteeseen on neutraali. Mittaustavan muutoksen aiheuttamiin vaikutuksiin liittyvä epävarmuus tunnistetaan.¹¹² Esityksellä 35/2023 puolestaan arvioidaan olevan päästöjä ”korkeintaan vähän” lisäävä vaikutus, sillä veronkevennys ei vaikuta uusien ja vuoden 2018 jälkeen käyttöönotettujen autojen päästöohjaukseen. Annetuissa lausunnoissa tuotiin esille ehdotettujen toimien ongelmallisuus päästöohjauksen kannalta.

Tarkastelluissa esityksissä on arvioitu erityisesti jako-oikeudenmukaisuuteen liittyviä vaikutuksia. Esimerkiksi esityksissä 176/2021 sekä 35/2023 arvioidaan, että suurempituloiset kotitaloudet hyötyisivät verokevennyksistä eniten, sillä ylemmät tuloluokat hankkivat todennäköisemmin verrattain kalliin sähköauton ja omistavat pienituloisia useammin autoja. Tästä syystä vaihtoehtoisena keinona esitetään esityksessä 176/2021 liikenteen sähköistämiseksi hankintatukea, jonka piiristä voidaan poistaa tietyn hintatason ylittävät autot. Esityksessä kuitenkin 35/2023 todetaan, että ”ajoneuvoa kohden kevennyksen määrä pienituloisilla kotitalouksilla [on ...] keskimäärin suurempi johtuen siitä, että suurempi osuus pienituloisten ajoneuvoista on veronkevennyksen piirissä”.¹¹³ Vaikutuksen arvioidaan jäävän pieneksi eikä vaihtoehtoisten veronkevennymallien välillä nähdä olevan suurta eroa suhteessa tulonjakoon johtuen veronkevennyksen pienestä kokoluokasta. Tulonjakovaikutusten arvioidaan olevan vähäisiä myös esityksissä 170/2018 ja 178/2017. Oikeudenmukaisuuteen liittyviä vaikutuksia ei esityksissä 276/2018 ja 314/2018 taas arvioitu lainkaan ja myös esityksessä 74/2018 todettiin, ettei yksittäiseen kuluttajaan kohdistuvia vaikutuksia voida arvioida, sillä tietoa mittaustapamuutoksen todellisista vaikutuksista ei ole vielä saatavilla. Alueellisia vaikutuksia arvioidaan vain muuttaman esityksen osalta: Esityksessä 178/2017 arvioidaan niiden olevan vähäisiä ja esityksessä 35/2023 taas arvioidaan, että kevennys olisi keskimäärin pienempi eteläisessä Suomessa, sillä autot ovat keskimäärin muuta maata uudempia ja pienempipäästöisiä. Muutoin tunnustavaan oikeudenmukaisuuteen liittyviä vaikutuksia ei tarkastelluissa esityksissä arvioitu.

Menettelytapojen oikeudenmukaisuuden osalta huomattavaa on, että auto- ja ajoneuvoveroa koskevissa ehdotuksissa lyhyt tai olematon lausuntokierros on ennemminkin sääntö kuin poikkeus. Ehdotuksista 74/2018, 170/2018, 276/2018 ja 176/2021 ei pyydetty lausuntoja lainkaan vedoten yhden ehdotuksen osalta autoalan markkinatilanteeseen ja markkinahäiriöiden vaaraan¹¹⁴, mutta suurimmassa osassa esityksiä perusteena on vedottu ainoastaan valmistelu-aikataulun kiireellisyyteen.¹¹⁵ Myös esityksen 35/2023 lyhyttä kahden viikon lausuntokierrosta perustellaan esityksen kiireellisyydellä. Esitysten 178/2017 ja 314/2018 lausuntokierroksen pituutta ei sen sijaan kerrota. Lausuntopyyntöjen kohteita ei puolestaan avata esityksissä 314/2018 ja 35/2023. Kohteet on avattu ainoastaan esityksessä 178/2017, jonka lausuntopyynnöissä on huomioitu myös haavoittuvat ihmisryhmät, sillä lausunnot on pyydetty esimerkiksi Inva-

112 Ks. Tsiakmakis ym. 2017; Laurikko – Kenraali 2018.

113 HE 35/2023 vp, s. 12.

114 HE 74/2018 vp.

115 HE 170/2018 vp; HE 276/2018 vp ja HE 176/2021 vp.

lidiliitolta sekä Kehitysvammaliitolta. Esitykset on pääasiassa valmisteltu virkatyönä yhteistyössä Liikenteen turvallisuusviraston kanssa. Esityksen 74/2018 valmistelua kerrotaan kuitenkin tehdyn yhteistyössä autoalan edunvalvonnan kanssa.¹¹⁶ Esityksen 176/2021 taustalla taas kerrotaan olevan liikenteen verotusta selvittäneen työryhmän työn, jossa on arvioitu keinoja parantaa ympäristöohjauksen kustannustehokkuutta.

7. Kokoavaa tarkastelua

7.1. Kustannusvaikuttavuuden arviointi

Analysoimme tutkimusaineistoa suhteessa laatimaamme arviointikehikkoon sekä ilmasto- ja lakiehdotusten valmisteluprosessiin liittyvään sääntelyyn. Tarkastelumme perusteella havaitsimme, että hallituksen esityksissä arvioitiin eduskunnan tiedonsaantioikeuden (PL 47.1 §) sekä yleisön tiedonsaantioikeuksien valossa puutteellisesti sitä, millaisilla kustannuksilla eri vaihtoehdot tuottavat päästövähennyksiä, vaikka useassa tarkastellussa lakiehdotuksessa tieliikenteen päästövähennykset ovat kuuluneet esityksen pääasiallisiin tavoitteisiin. Havaintomme on yhteneväinen vaikutusten arviointia koskevan aikaisemman kritiikin kanssa, jonka mukaan eduskunnan tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisessa toteutumisessa on esiintynyt ongelmia.¹¹⁷ Myös vaikutuksiin ja arvioinnin taustaletuksiin liittyviä epävarmuuksia huomioitiin esityksissä vain osittain.

Ilmastonmuutoksen hillintä edellyttäisi päästöjen kokonaisvaltaista tarkastelua myös säädösvalmistelun aikana.¹¹⁸ Esityksissä ei kuitenkaan juuri arvioitu toimien vaikutuksia suhteessa muihin liikenteen päästöihin vaikuttaviin säädöshankkeisiin tai jo olemassa olevaan sääntelyyn tai toimenpiteisiin. Analysoimme tulos on siten linjassa aiemman tutkimuskirjallisuuden kanssa, sillä yhteisvaikutusten tunnistamisessa ja arvioinnissa on jo ennestään havaittu erilaisia ongelmia.¹¹⁹

Havaitsimme myös, että useassa esityksessä vaikutukset liikenteen päästöihin arvioitiin vähäisiksi, jolloin esitysten kustannusvaikuttavuus jäi heikoksi. Tässä suhteessa vaihtoehtoisten päästövähennyskeinojen tarkastelun suppeus tarkastelluissa esityksissä näyttäytyy ongelmallisena päästövähennystavoitteiden saavuttamisen kannalta. Esimerkiksi sähköajoneuvojen hankintatukea ja romutuspalkkiota koskevissa esityksissä vaikutus päästöihin arvioitiin vähäiseksi ja toimien kustannusvaikuttavuus täten heikoksi, mutta vaihtoehtoisia toteuttamistapoja ei liiemmin tarkastella. Vuosina 2022 ja 2023 annetuissa jakeluvloitetta sekä polttoaine- ja ajoneuvoveroa koskevissa esityksissä taas alennettiin velvoitetta ja veroja pyrkimyksenä kompensoida kuluttajille yleistä kustannusten nousua. Esitysten arvioinneissa todetaan muutosehdotusten lisäävän päästöjä liikennesektorilla ja tavoiteltujen vaikutusten toteutumisen olevan epävarmaa. Tästä huolimatta arvioinneissa ei tarkastella laajamittaisesti vaihtoehtoja,

116 Tapaamisia järjestetty autoalan edunvalvontajärjestöjen Autotuoajat ja -teollisuus ry:n ja Autoalan keskusliitto ry:n sekä Verohallinnon ja Liikenteen turvallisuusviraston kanssa.

117 PeVL.30/2020 vp, s. 4.

118 Ks. ilmastonmuutokseen liittyvien näkökohtien valtavirtaistamisen tarpeesta esim. Kivimaa – Mickwitz 2009. Yhteisvaikutusten arviointiin kehoitetaan myös vaikutustenarviointiohjeissa, ks. valtioneuvosto 2022, s. 14 ja Piironen ym. 2021, s. 25.

119 Lohilahti 2020, s. 47.

joilla kustannusten nousua olisi voitu kompensoida kuluttajille ilman, että toimet olisivat riskitilassa päästövähennystavoitteiden kanssa.

Vaihtoehtoisten sääntelyratkaisujen tarkastelu on myös aiemmassa tutkimuksessa todettu hallituksen esityksissä puutteelliseksi.¹²⁰ Vaihtoehtoisten toteuttamiskeinojen tarkastelun vähäisyyteen voi valmistelun kiireellisyyden lisäksi vaikuttaa aikainen ja yksityiskohtainen poliittinen ohjaus, joka ei jätä väljyyttä tietoon ja eri vaihtoehtoihin perustuvaan sääntelyn toimeenpanon tarkasteluun.¹²¹ Samat tekijät näkyvät myös käsitellyissä esityksissä. Esimerkiksi esitys 53/2023 esittää tavoitteiden toteuttamiseksi vaihtoehtoisen toteuttamistavan, mutta toteaa hallitusohjelman kuitenkin edellyttävän ehdotettuja muutoksia. Vaikka hallitusohjelma ja hallituksen työskentely ohjaavat lainvalmistelua ja sääntelyn tavoitteita,¹²² väljyys poliittisessa ohjauksessa parantaisi mahdollisuutta saavuttaa sääntelyn tavoitteet parhain mahdollisin keinoin. Vaihtoehtojen kustannusvaikuttavuuden määrittäminen ja vertailu on edellytys sen arvioimiseksi, mikä on kustannustehokas tapa saavuttaa ehdotukselle asetetut tavoitteet.

7.2. Tunnustavan ja jako-oikeudenmukaisuuden arviointi

Tarkastelimme arviointikehikon avulla aineistosta ensinnäkin tunnustavan oikeudenmukaisuuden arviointia. Vaikka viranomaisella on esimerkiksi yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaan erityinen velvollisuus arvioida yhdenvertaisuutta erityisesti syrjinnän vaarassa olevien ryhmien osalta,¹²³ eri ihmisryhmät otettiin arvioinneissa huomioon puutteellisesti. Esimerkiksi maahanmuuttajiin, lapsiin ja nuoriin sekä pitkäaikaissairaisiin kohdistuvia vaikutuksia ei ole arvioinneissa tuotu esiin. Myöskään liikuntarajoitteisiin tai vammaisiin kohdistuvia vaikutuksia tai alueellisia vaikutuksia ei ole arvioitu kategorisesti ja kattavasti, vaikka liikennesektoriin kohdistuvat toimet koskettavat molempia aiheita monella tapaa ja esimerkiksi asumispaikka vaikuttaa oleellisesti liikkumismahdollisuuksiin, kuten mahdollisuuden vähentää autoilua tai valita muita liikkumiskeinoja.¹²⁴

Arviointien puuttumiselle voi olla monia syitä: vaikutusten arviointeja ja niiden laatua koskevassa tutkimuksessa tunnistetaan valmistelun laatua heikentävinä tekijöinä ministeriöissä esimerkiksi valmistelijoiden ennakko-oletukset vaikutusten kohdentumisesta, valmisteluohjeiden puutteellisuus sekä valmisteluresurssien ja osaamisen puutteet.¹²⁵ Koska arvioinnissa tulee keskittyä olennaisiin vaikutuksiin, havaintomme voi kertoa joko siitä, ettei kyseisiin ryhmiin liittyviä olennaisia vaikutuksia ole valmistelun aikana tunnistettu tai siitä, että tunnistettujen vaikutusten on todettu olevan niin vähäisiä, ettei niitä ole kirjattu hallituksen esitykseen.¹²⁶ Valmistelun ja arvioinnin avoimuutta kuitenkin tukisi se, jos hallituksen esityksissä selkeämmin tuotaisiin esiin, miten vaikutukset suhtautuvat tavoitteeseen edistää oikeudenmukaista siirtymää. Esimerkiksi liikenneköyhyyttä koskevassa tutkimuksessa liikkumisen kustannusten nousu on yhdistetty ilmastonmuutoksen hillintään tähtäävän ympäristösääntelyn antamiseen.¹²⁷

120 Valtioneuvoston kanslia 2024, s. 15; Sinkkilä – Vartiainen 2021; Rantala 2011, s. 149.

121 Ks. myös valtioneuvoston kanslia 2024, s. 15 ja Dahlberg 2015.

122 Backman 2023.

123 HE 148/2022 vp, s. 64.

124 Ks. esim. Harju ym. 2022; Tiikkaja ym. 2018 ja artikkelin kappale 4.2.

125 Kemiläinen – Keinänen 2015, s. 13; Särkkä – Kuparinen 2020, s. 18–20.

126 Tästä yllä kappale 3.

127 Esim. Tiikkaja ym. 2018, s. 52–53.

Tällöin ainakaan kategorista oletusta siitä, ettei tieliikenteen päästöihin liittyvillä hallituksen esityksillä olisi vaikutusta tunnustavan oikeudenmukaisuuden toteutumiseen, voida tehdä.

Tarkastelluissa esityksissä on pohdittu jako-oikeudenmukaisuuteen liittyviä vaikutuksia hiukan tunnustavaa oikeudenmukaisuutta enemmän: huomiot koskivat usein esimerkiksi kustannusten kohdentumista suurempi- ja pienituloisiin kotitalouksiin sekä hyötyjen ja haittojen jakautumista erityisesti ylempien ja alempien tuloluokkien välillä. Esimerkiksi romutus-palkkion ja sähköajoneuvojen hankintatuen osalta jopa todetaan, että sääntelystä hyötyisivät suhteessa eniten suurituloisimmat kotitaloudet. Tutkimuskirjallisuuden valossa painopistettä ei voida pitää yllättävänä, sillä esimerkiksi *Juhola* ym. toteavat sopeutumissuunnitelmien kontekstissa, että tunnustava oikeudenmukaisuus on usein huonoiten tunnistettu oikeudenmukaisuuden muoto. He selittävät tätä sillä, että se on kehittynyt muita osatekijöitä myöhemmin osaksi oikeudenmukaisuuden teoretisointia.¹²⁸ Samaan aikaan esimerkiksi *Kivimaa* ym. korostavat, että erityisesti tunnustavan oikeudenmukaisuuden tarkempi arviointi on tarpeen ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden parantamiseksi.¹²⁹ Tällä perusteella tunnustavan oikeudenmukaisuuden arvioimiseen tulisikin kiinnittää erityistä huomiota, jos säädösehdotusten arvioinnin laatua halutaan parantaa oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

Käiken kaikkiaan tunnustavan ja jako-oikeudenmukaisuuden arviointi jäi tarkastelluissa säädösehdotusten vaikutusten arvioinneissa suppeaksi. Löydöksemme on samansuuntainen aikaisempien vaikutusarviointeja koskevien tutkimusten kanssa, joissa kehittämiskohteina on nostettu esiin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten sekä eri ihmisryhmiin kohdistuvien vaikutusten arviointi.¹³⁰ Tarkastelumme osoittaa myös, että oikeudenmukaisuustarkastelun lakiperustaisuudesta (ilmastolain 5 §) huolimatta hallituksen esityksissä ei kiinnitetä siihen riittävästi huomiota. Oikeudenmukaisuustarkastelun tulisi näkyä nykyistä selvemmin lainsäädännön ennakkolisessä vaikutusten arvioinnissa valmisteltaessa ilmastonmuutoksen hillintään tähtäviä toimia.¹³¹ Ilmastolain vaatimusten ohella oikeudenmukaisuutta tulee arvioida myös sen vuoksi, että arvioinnin avulla voidaan varmistaa sääntelyn täyttävän esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksista (PL 22 §) kumpuavat velvoitteet.

7.3. Menettelytapojen oikeudenmukaisuus

Menettelytapojen oikeudenmukaisuus edellyttää sitä, että päätösten valmistelussa kuullaan monipuolisesti lainvalmistelun sidosryhmiä, joihin kuuluvat kansalaiset, järjestöt, yritykset, yritysten etujärjestöt ja asiantuntijat.¹³² Lisäksi osallistamisessa olisi huomioitava erityisesti ne, joihin toimien vaikutukset kohdistuvat (PL 2 ja 14.4 §).

Tarkastelluissa esityksissä lausuntopyyntöjä lähetettiin erityisesti yritysten etujärjestöille ja suoraan yrityksille sekä ministeriöille ja muille valtion viranomaisille. Puutteita esiintyi erityi-

128 Juhola ym. 2022, s. 617.

129 Kivimaa ym. 2023, s. iii-iv, 31.

130 Ks. Valtioneuvoston kanslia 2024, s. 35–38; Kemiläinen – Keinänen 2015.

131 Ensisijaisesti hillintätoimien oikeudenmukaisuus on huomioitava ilmastopolitiikan suunnitelman laatimisen yhteydessä, jolloin myös toimien taloudelliset ja sosiaaliset sekä muut vaikutukset on selvitettävä tarpeellisessa määrin (ilmastolaki 13 §). Lain esitöissä korostetaan lapsiin ja nuoriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin tärkeyttä sekä tulevien sukupolvien oikeuksien huomioon ottamista mahdollisuuksien mukaan (HE 27/2022 vp, s. 67).

132 Pakarinen 2011; Vesa – Kantola 2016.

sesti kuluttajapuolen, haavoittuvien ihmisryhmien sekä kansalaisjärjestöjen huomioimisessa lausuntopyynnöissä. Esimerkiksi vain yhdessä lakiehdotuksessa ilmoitetaan, että lausuntoa on pyydetty Kuluttajaliitolta. Myös kahden muun ehdotuksen, joissa ei erikseen avata lausuntopyyntöjen kohteita, hankesivuilta ilmenee, että lausuntopyyntö on lähetetty Kuluttajaliitolle. Suomen ilmastopaneelilta on pyydetty lausunto kahdesta lakiehdotuksesta. Vain yhdessä lakiehdotuksessa lausuntopyyntö oli kohdistettu Invalidi- ja Kehitysvammaliitto ry:lle. Tunustavalla oikeudenmukaisuudella onkin läheinen, aikaisemmassa tutkimuksessa tunnistettu yhteys menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen.¹³³ Aikaisemmassa tutkimuksessa on todettu, ettei esimerkiksi pienemmillä järjestöillä ole resursseja seurata valmisteluvaiheessa olevia hankkeita, jolloin kohdennettu lausuntopyyntö saattaisi parantaa mahdollisuuksia vaikuttamiseen.¹³⁴ Esityksissä ei myöskään avattu sitä, miten riippumattomia asiantuntijoita on kuultu ja miten kuultavat asiantuntijat on valittu valmistelun aikana.

Jos esityksellä voi olla merkittäviä vaikutuksia kasvihuonekaasupäästöihin, Suomen tulee Århusin sopimuksen 8 artiklan perusteella pyrkiä edistämään riittäviä osallistumismahdollisuuksia, mukaan lukien turvata riittävä aika lausua esityksistä. Esitysten lausuntoajat olivat kuitenkin lähes säännönmukaisesti liian lyhyitä kansallisessa ohjeistuksessa asetettuun lausuntoajan suositeltuun kuuden viikon vähimmäispituuteen suhteutettuna. Keskimääräinen lausuntoaika tutkimusaineistossa oli 23 päivää.¹³⁵ Lausuntoajan kestoa ei ilmoitettu 22 prosentissa esityksiä.

Oikeuskansleri on useissa ratkaisuisaan ottanut kantaa lyhyisiin lausuntoaikoihin todeten, ettei ministeriön harkintavalta kuulemisen toteuttamisessa saa vaarantaa perustuslaissa turvattujen osallistumisoikeuksien toteutumista.¹³⁶ Myös perustuslakivaliokunnassa on useasti kiinnitetty huomiota lausuntoajan riittävyyteen.¹³⁷ Hyväksyttävät syyt, kuten välttämättömyys tai oikeudellisista syistä johtuva kiire, mahdollistavat kuulemisohjeesta poikkeamisen, mutta näiden olemassaolo tulee perustella.¹³⁸ Esimerkiksi pienemmissä järjestöissä ja asiantuntijaorganisaatioissa tarvitaan valmistautumisaikaa, minkä vuoksi liian lyhyet lausuntoajat sekä niiden sijoittuminen kesäaikaan voi muodostaa esteen osallistumiselle.¹³⁹

Tarkastelluissa esityksissä keskeinen osallistamisen keino on ollut kirjallinen lausuntomenettely. Vaikka lausuntomenettelyä ja lausuntojen antamista pidetään useassa järjestössä tärkeänä vaikuttamisen kanavana, lausuntojen merkitys voi jäädä vähäiseksi erityisesti siksi, että lausuntovaiheessa sääntelyn toteuttamistapoja on lyöty lukkoon.¹⁴⁰ Århusin sopimuksen 8 artiklan mukaan yleisön osallistamista olisi kuitenkin edistettävä tehokkaasti vaihtoehtojen ollessa vielä avoimia, jotta osallistamisen tulokset voitaisiin mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon. Tästä syystä lausuntomenettely ei välttämättä ole riittävä osallistamisen menetelmä erityisesti, jos kyseessä on vaikutuksiltaan merkittävä säädöshanke. Huomionarvoista on, että

133 Fitzgerald 2022, s. 518.

134 Ks. myös Pakarinen 2011, s. 41.

135 Huomattavaa on, että noin kahdessa kolmasosassa tiedossa olevista lausuntoajoista oli alle 28 vrk. Lausuntoaika sijoittui ainakin osittain lomakaudelle 22 prosentissa esityksistä.

136 Ks. esim. oikeuskanslerin ratkaisut OKV/608/10/2024, OKV/178/1/2017 ja OKV/1772/10/2023 sekä vastaus OKV/2232/10/2022.

137 Ks. esim. PeVL 11/2023 vp, PeVL 15/2023 vp ja PeVL 16/2023 vp.

138 OKV/390/21/2024.

139 Vesa – Kantola 2016, s. 19. Ks. myös Pakarinen 2011, s. 39.

140 Pakarinen 2011; Vesa – Kantola 2016, s. 19.

lausuntomenettelyä ei järjestetty lainkaan jopa 17 prosentissa lakiehdotuksista. Kolmen valmisteluprosessin yhteydessä oli järjestetty kohdennettu tai avoin kuulemistilaisuus lausuntomenettelyn ohella.¹⁴¹ Muita osallistumisen menetelmiä tai yhteistoiminnallisia prosesseja, kuten kyselyjä, haastatteluja tai kansalaisraateja, ei valmisteluprosesseissa hyödynnetty.¹⁴² Myöskään työryhmätyön aikaista vuorovaikutusta ei dokumentoitu kattavasti tarkasteltuihin hallituksen esityksiin, jolloin yhdenvertaisuuden toteutumista osallistamisessa ei ole mahdollista näiden osalta arvioida.

8. Lopuksi

Tarkastelimme artikkelissa vuosien 2017–2023 aikana tieliikennesektorilla annettuja taloudellisia ilmastopäästöihin liittyviä lakiehdotuksia, kuten romutuspalkkiota, hankinta- ja muuntotukia, jakeluvälvoitetta, polttoaineveroa sekä auto- ja ajoneuvoveroa. Ilmastonmuutoksen hillintätoimiin liittyviä merkittäviä oikeudellisia kysymyksiä esimerkiksi toimien kustannusvaikuttavuudesta sekä sääntelyn kustannusten kohdentumisesta eri ihmisryhmien välillä. Näiden vaikutusten arviointi on tarkastelumme perusteella ollut säädösvalmistelussa puutteellista.¹⁴³

Toimien kustannusvaikuttavuuden ja oikeudenmukaisuuden tarkastelu on jäänyt suppeaksi säädösvalmistelussa huolimatta siitä, että tieliikennesektorin sääntely-ympäristöä on tarkasteluajanjaksolla muokattu merkittävästi. Vaikka yksittäisten lakiehdotusten vaikutukset ovat voineet jäädä vähäisiksi, toimien yhteisvaikutukset pitemmällä aikavälillä ovat aiheuttaneet merkittäviä toimintaympäristön muutoksia suhteessa yksittäisiin ihmisiin, ihmisryhmiin ja päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen. Se, ettei tarkastelluissa esityksissä juurikaan arvioitu toimien kustannusvaikuttavuutta tai tunnustavaa oikeudenmukaisuutta, näyttäytyy tästä syystä ongelmallisena. Lisäksi toimien kustannusvaikuttavuutta ja oikeudenmukaisuusvaikutuksia arvioitiin tarkastelluissa esityksissä toisistaan erillään. Vaikka ilmastolain suunnittelujärjestelmän tarkoituksena on edistää tarvittavia päästövähennystoimia kustannustehokkuus ja oikeudenmukaisuus huomioon ottaen, ilmastosuunnitelmat eivät ole itsessään velvoittavia, ja niissä ehdotetuista toimista voidaan poiketa. Siten kokonaisvaltaisella vaikutusten arvioinnilla on tärkeä rooli ilmastotoimenpiteiden jatkovalmistelussa säädösvalmistelun aikana.

Myös lakiehdotusten osallistamis- ja kuulemisprosessit ovat tarkastelluissa hallituksen esityksissä olleet osin puutteellisia esimerkiksi lausuntoaikojen sekä lausuntopyyntöjen kohdentamisen ja osallistamismenetelmien suhteen. Nämä osallistamisen puutteet näyttäytyvät erityisen ongelmallisina varsinkin siksi, koska tarkasteltujen taloudellisten ohjauskeinojen yhteydessä yleisön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet päätöksentekoon lain säätämisen jälkeen ovat suppeat.

141 Näiden lisäksi yhdessä lakiehdotuksessa kerrottiin valmistelun yhteydessä järjestetyistä tapaamisista etujärjestöjen kanssa. Kuulemistilaisuuksia ei koeta kovin merkityksellisiksi vaikuttamisen paikoiksi, jollei niitä ole järjestetty vuorovaikutukselliseksi, ks. Pakarinen 2011, s. 38–39; Vesa – Kantola, s. 20.

142 Eräiden hallitusten esitysten taustalla on ollut työryhmätyö, jolloin lainvalmistelun sidosryhmiä on mahdollisesti ollut mukana ja työryhmätyöskentelyn yhteydessä on voitu yleisöä osallistaa laajemminkin. Työryhmätyön ilmoitettiin olevan kahden esityksen taustalla.

143 Ks. myös Paukku – Kähkönen 2022, jotka toteavat, ettei lakien esitöistä käy ilmi kustannusten jakoon liittyviä merkittäviä arvovalintoja. Lisäksi Keinänen – Pajuoja 2020 toteavat, että lainvalmistelussa pääpaino on usein ollut taloudellisissa sekä viranomaisvaikutuksissa, eikä painoarvoa ole samassa suhteessa annettu esimerkiksi ehdotuksen päästövaikutuksille tai sosiaalisille vaikutuksille.

Tarkastelumme perusteella säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskevaa ohjeistusta tulisi täydentää niin, että kustannusvaikuttavuuden ja erityisesti tunnustavan oikeudenmukaisuuden arviointia ohjattaisiin selvemmin. Ohjeistusta voitaisiin täsmentää esimerkiksi laatimamme arviointikehikon kysymysten mukaisesti ja oikeudenmukaisuuden eri osatekijät huomioon ottaen (ks. kappale 4.1 ja 4.2). Vaikka nykyisessä ohjeistuksessa ohjataan arvioimaan esimerkiksi eri ihmisryhmiin kohdistuvia vaikutuksia,¹⁴⁴ ohjeistuksessa ei tunnisteta näiden vaikutusten yhteyttä oikeudenmukaisuuteen.

Säädösvalmistelun ohjeistus on sinänsä jo monin osin kattavaa, eikä kaikkia vaikutusten arvioinnin puutteita voida ratkaista pelkästään sitä tarkentamalla. Lisäksi esitämmekin ilmastolain tarkistamista. Ensinnäkin ilmastolakiin voitaisiin kirjata velvoite arvioida lainsäädäntöehdotusten johdonmukaisuutta suhteessa ilmastolain tavoitteisiin. Tämä sisältäisi myös ilmastotoimien oikeudenmukaisuuden tarkastelun. Toiseksi kustannustehokkuus tulisi asettaa ilmastolain tavoitteeksi oikeudenmukaisuuden rinnalle, mikä laajentaisi säädösehdotusten arviointia tähän suuntaan ja edistäisi kansainvälisissä sopimuksissa ja EU-sääntelyssä edellytettyä päästövähennystoimien kustannustehokkuuden tavoitteen toteutumista. Kustannustehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden rinnastaminen sääntelyssä myös edesauttaisi näiden välisten ristiriitojen ja synergioiden tunnistamista.

Abstract in English

JUSTICE AND COST-EFFECTIVENESS OF EMISSION REDUCTION IN ROAD TRANSPORT: THE QUALITY OF THE IMPACT ASSESSMENT OF AND PUBLIC PARTICIPATION IN LEGISLATIVE PROPOSALS

Significant emission reductions are needed in the road transport sector to achieve the climate targets of the Climate Act. Adopting the perspectives of justice and cost-effectiveness, this article examines how the obligations for impact assessment of and public participation in legislative proposals have been implemented in proposals that concern fiscal instruments in the road transport sector. We developed a framework to analyse the data. Our findings indicate that the obligations for impact assessment and public participation are poorly implemented in the legislative process.

Keywords: justice, cost-effectiveness, law drafting, public participation, climate law

Lähteet

KIRJALLISUUS

Airos, Maija – Ahlqvist, Toni – Knudsen, Mikkel – Mutanen, Anu – Rapeli, Lauri – Jonas Schaubman, Jonas – Setälä, Maija – Taylor, Amos, Ennakointi ja tulevat sukupolvet lainvalmistelun prosesseissa, instituutioissa ja käytännöissä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:66.

Backman, Jouni, Miten lainsäädännön valmistelua ohjataan poliittisesti? Sitran työpaperi 2023.

Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin, Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice. Oxford University Press 2012.

Barwick, Panle Jia – Kwon, Hyuk-soo – Wang, Binglin – Bin Zahur, Nahim, Pass-through of Electric Vehicle Subsidies: A Global Analysis. American Economic Association Papers and Proceedings 113 2023, s. 323–328.

Belinskij, Antti – Leskinen, Paula – Lähteenmäki-Uutela, Anu – Romppanen, Seita, Ilmastosuunnitelmien merkitys nyt ja tulevaisuudessa. Oikeus 4/2021, s. 440–459.

144 Valtioneuvosto 2022, s. 66–78.

- Belinskij, Antti – Vesa, Seita – Leskinen, Paula – Karttunen, Netta – Lähteenmäki-Uutela, Anu, Yleisön oikeudet vaikuttaa päätöksentekoon ilmastasioissa: Päätöksenteon muuttuva legitimitetti. *Ympäristöjuridiikka* 1/2024, s. 7–33.
- Dahlberg, Maija, Perustuslain reunaehdot lainvalmistelulle – ajankohtaisena esimerkkinä sosiaali- ja terveysuudistusta koskenut lakihanke. *Oikeus* 44(3) 2015, s. 321–337.
- Demirbas, Sami – Lahdenperä, Sini – Peltonen, Lasse – Saarikoski, Heli – Jauhiainen, Jyrki – Heiskanen, Heta – Vaara, Elina – Airaksinen, Jussi, Enemmän irti kuulemisprosessista: kohti yhteistoiminnallisia menettelyjä lainvalmistelussa. *Oikeusministeriön julkaisuja* 2022:1.
- Doyle, Joseph – Samphantharak, Krislert, \$2.00 Gas! Studying the effects of a gas tax moratorium. *Journal of Public Economics* 92(3–4) 2008, s. 869–884.
- Ebbesson, Jonas, Introduction: dimensions of justice in environmental law, s. 1–36 teoksessa Jonas Ebbesson – Phoebe Okowa (toim.), *Environmental Law and Justice in Context*. CUP 2009.
- Fitzgerald, Joan, Transitioning from Urban Climate Action to Climate Equity. *Journal of the American Planning Association* 88(4) 2022, s. 508–523.
- Gulati, Sumeet – McAusland, Carol – Sallee, James, Tax Incidence with Endogenous Quality and Costly Bargaining: Theory and Evidence from Hybrid Vehicle Subsidies. *Journal of Public Economics* 155 2017, s. 93–107.
- Hallituksen esityksen laatimisohejet. Opas hyvien esitysten kirjoittamiseen. 2019. [<http://helo.finlex.fi/>] (19.1.2024)
- Harju, Jarkko – Kosonen, Tuomas – Laukkanen, Marita – Palanne, Kimmo, The Heterogeneous Incidence of Fuel Carbon Taxes: Evidence from Station-Level Data. *Journal of Environmental Economics and Management* 112 2022, s. 1–33.
- Heiskanen, Eva – Kousa, Ilona – Matschoss, Kaisa – Pyrhönen, Taru, Liikenteen sähköistymisen alueellinen reiluus, s. 159–185 teoksessa Janne M. Korhonen (toim.), *Oikeudenmukainen siirtymä Suomessa 2025*. Kalevi Sorsa -säätiö 2024.
- Hertin, Julia – Jordan, Andrew – Turnpenny, John – Nilsson, Mans – Russel, Duncan – Björn, Nykvist, Rationalising the Policy Mess? Ex Ante Policy Assessment and the Utilisation of Knowledge in the Policy Process. *Environment and Planning A: Economy and Space* 41 (5) 2009, s. 1185–1200.
- Hidén, Mikael, Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä. *Eduskunnan kanslian julkaisu* 6/2019.
- Hoekstra, Mark – Puller, Steven – West, Jeremy, Cash for Corollas: When stimulus reduces spending. *American Economic Journal: Applied Economics* 9(3) 2017, s. 1–35.
- Huttunen, Riku (toim.), Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2017.
- Hämäläinen, Hanna – Salminen, Janne, Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet. *Lakimies* 2/2024, s. 194–222.
- Jenkins, Kirsten – McCauley, Darren – Heffron, Raphael – Stephan, Hannes – Rehner, Robert, Energy justice: A conceptual review. *Energy Research & Social Science* 11/2016, s. 174–182.
- Johansson, Vilja, Just Transition as an Evolving Concept in International Climate Law. *Journal of Environmental Law* 35(2) 2023, s. 229–249.
- Juhola, Sirkku – Heikkinen, Milja – Pietilä, Taru – Groundstroem, Fanny – Käyhkö, Janina, Connecting climate justice and adaptation planning: An adaptation justice index. *Environmental Science & Policy* 136/2022, s. 609–619.
- Keinänen, Anssi – Pajujoja, Jussi, Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. *Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu* 1/2020.
- Keinänen, Anssi – Vuorela, Miikka, Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä? *Lakimies* 2/2015, s. 170–195.
- Kemiläinen, Mika – Keinänen, Anssi, Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin laatu hallituksen esityksissä. *Edita Publishing Oy* 2015.
- Kemiläinen, Mika – Keinänen, Anssi, Ympäristövaikutusten arviointi lainvalmistelussa: Parempaa säädösvalmistelua vai jo ennalta valitun keinon puoltamista? *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja IX* 2016, s. 175–215.
- Keohane, Nathaniel – Oimstead, Sheila, *Markets and the Environment*. 2nd ed. Island Press 2016.

- Kivimaa, Paula – Heikkinen, Milja – Huttunen, Suvi – Jaakkola, Jouni J. K. – Juhola, Sirkku – Juntunen, Suvi – Kaljonen, Minna – Käyhkö, Jukka – Leino, Marianne – Loivaranta, Tikli – Lundberg, Piia – Lähteenmäki-Uutela, Anu – Näkkäläjärvi, Klemetti – Sivonen, Marja Helena – Vainio, Annukka, Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointi. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2023.
- Kivimaa, Paula – Huttunen, Suvi – Lähteenmäki-Uutela, Anu – Heikkinen, Milja – Juhola, Sirkku – Kaljonen, Minna – Käyhkö, Jukka – Lund, Peter – Näkkäläjärvi, Klemetti – Vainio, Annukka, Kuinka oikeudenmukaisuus voidaan huomioida ilmastopolitiikassa? Suomen ilmastopaneelin julkaisuja 2/2021.
- Kivimaa, Paula – Mickwitz, Per, Making the Climate Count. Climate Policy Integration and Coherence in Finland. The Finnish Environment 3/2009.
- Kokko, Kai – Ala-Lahti, Tellervo – Vilander, Matti, Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarvioinnin soveltamisala EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV 2021, s. 315–387.
- Kuehn, Robert R., A Taxonomy of Environmental Justice. Environmental Law Reporter 30(9) 2000.
- Kulovesi, Kati – Honkonen, Tuula, Ilmastonmuutos, oikeus ja oikeudenmukaisuus – kohti ilmastokestävää oikeusjärjestelmää. Oikeus 4/2021, s. 436–439.
- Laurikko, Juhani – Kenraali, Juha, NEDC- ja WLTP-perustaisen autoverotuksen vertailu. Valtiovarainministeriön tilaama asiakasraportti, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy 2018, s. 1–14.
- Leskinen, Paula – Belinskij, Antti – Saarela, Sanna-Riikka, Integrating climate change into legislative drafting: An analysis of regulatory impact assessment obligations and practices in the EU and Finland. Review of European, Comparative & International Environmental Law 33(1) 2024.
- Levin, Laurence – Lewis, Matthew – Wolak, Frank, High Frequency Evidence on the Demand for Gasoline. American Economic Journal: Economic Policy 9(3) 2017, s. 314–347.
- Li, Shanjun – Linn, Joshua – Spiller, Elisheba, Evaluating “Cash-for-Clunkers”: Program effects on auto sales and the environment. Journal of Environmental Economics and Management, 65(2) 2013, s. 175–193.
- Lohilahti, Hanne, Mistä puhumme, kun puhumme yhteisvaikutusten arvioinnista? – Yhteisvaikutusten arviointi ympäristövaikutusten hallintakeinona. Ympäristöjuridiikka 3–4/2020, s. 46–71.
- Lucas, Karen – Mattioli, Giulio – Verlinghieri, Ersilia – Guzman, Alvaro, Transport poverty and its adverse social consequences. Transport 169(6) 2016, s. 353–365.
- Martiskainen, Mari – Sovacool, Benjamin K. – Lacey-Barnacle, Max – Hopkins, Debbie – Jenkins, Kirsten E.H. – Simcock, Neil – Mattioli, Giulio – Bouzarovski, Stefan, New Dimensions of Vulnerability to Energy and Transport Poverty. Commentary. Joule 5(1) 2021, s. 3–7.
- Muehlegger, Erich – Rapson, David, Subsidizing low- and middle-income adoption of electric vehicles: Quasi-experimental evidence from California, Journal of Public Economics 216 2022, s. 1–12.
- Nilsson, Måns – Zamparutti, Tony – Petersen, Jan Erik – Nykvist, Björn – Rudberg, Peter – McGuinn, Jennifer, Understanding Policy Coherence: Analytical Framework and Examples of Sector–Environment Policy Interactions in the EU. Environmental Policy and Governance 22(6) 2012, s. 395–423.
- OECD, Better Regulation Practices across the European Union. OECD Publishing 2019.
- Pakarinen, Auri, Lainvalmistelu vuorovaikutuksena. Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253 2011.
- Paukku, Eelis – Kähkönen, Juho, Oikeudenmukaisuus ja vihreän siirtymän kustannukset. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XV 2022, s. 81–162.
- Paukku, Eelis, Markkinahäiriöt ja ajoneuvot – vaihtoehtoisten polttoainoiden liikenteen edistäminen Suomessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIII 2020, s. 127–187.
- Piironen, Tiina – Leskinen, Paula – Saastamoinen, Uula, Säädehdotusten ilmasto vaikutusten arviointi. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:15.
- Rantala, Kati, Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255 2011.
- Rönty, Hanna, Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa. Oikeusministeriön julkaisuja 2022:15.
- Schlosberg, David, Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature. Oxford University Press 2007.

- Siljander, Riikka – Cederlöf, Magnus – Skoglund, Kai – Herronen, Vilma, Ilmastovuosikertomus 2023. Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:27.
- Sinkkilä, Kaisa – Vartiainen, Niko, Sääntelyvaihtoehtojen arvioinnin hallituksen esityksissä 2000-luvulla. Oikeus 2/2021, s. 240–254.
- Sipilä, Esa – Kiuru, Heidi – Jokinen, Jaakko – Saarela, Jaakko – Tamminen, Saara – Laukkanen, Marita – Palonen, Petteri – Nylund, Nils-Olof – Sipilä, Kai, Biopolttoaineiden kustannustehokkaat toteutuspolut vuoteen 2030. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 63/2018.
- Slant, Outi – Rantala, Kati – Kautto, Petrus, Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedoksiantoja 125 2014.
- Särkkä, Emma – Kuparinen, Jonna, Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset kotimaisessa rahoitusmarkkinasääntelyssä: lainvalmistelullinen näkökulma. Edilex 2020/37, s. 1–25.
- Säädösvalmistelun kuulemisopas. Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa [<http://kuulemisopas.finlex.fi/>] (19.1.2024)
- Ternes, Vanessa – Marsden, Greg – Harrison, Gillian, A just transition or just a transition? The understanding and relevance of fairness in planning for a decarbonised transport system. Energy Research & Social Science 113 2024.
- Tiikkaja, Hanne – Pöllänen, Markus – Liimatainen, Heikki, Liikenneköyhyys Suomessa – näkökulmia liikkumisen sosiaaliseen kestävytyteen. Tampereen teknillinen yliopisto. Liikenteen tutkimuskeskus Verne. Tutkimusraportti 94/2018.
- Tribaldos, Theresa – Kortetmäki, Teea, Just transition principles and criteria for food systems and beyond. Environmental Innovation and Societal Transitions 43/2022, s. 244–256.
- Tsiakmakis, Stefanos – Fontaras, Georgios – Cubito, Claudio – Pavlovic, Jelica – Anagnostopoulos, Konstantinos – Giuffo, Biagio, From NEDC to WLTP: Effect on the typeapproval CO₂ emissions of light-duty vehicles. Publications of the European Union 2017.
- Valtioneuvosto, Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66.
- Valtioneuvosto, Valtioneuvoston esittelijän käsikirja. Valtioneuvoston kanslia 2017.
- Valtioneuvoston kanslia, Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2023. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2024:2.
- van Asselt, Harro – Rayner, Tim – Persson, Åsa, Climate policy integration, s. 388–399 teoksessa Karin Bäckstrand – Eva Löwbrand (toim.), Research Handbook on Climate Governance. Edward Elgar Publishing 2015.
- Vesa, Juho – Kantola, Anu, Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016.
- Yilmazkuday, Hakan, Asymmetric incidence of sales taxes: A short-run investigation of gasoline prices, Journal of Economics and Business 91 2017, s. 16–23.
- Ympäristöministeriö, Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma. Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa 2035. Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:12.
- Williams, Stephen – Doyon, Andréanne, Justice in energy transitions. Environmental Innovation and Societal Transitions 31/2019, s. 144–153.

VIRALLISLÄHTEET

Ajoneuvovero ja autovero

HE 178/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi autoverolain muuttamisesta

HE 74/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi autoverolain sekä ajoneuvoverolain 10 §:n ja liitteen muuttamisesta

HE 170/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajoneuvoverolain liitteen muuttamisesta

HE 276/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi autoverolain liitteen muuttamisesta

HE 314/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 176/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi autoverolain 10 §:n ja liitteen sekä ajoneuvoverolain 10 §:n muuttamisesta

HE 35/2023 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajoneuvoverolain liitteen muuttamisesta

Hankintatuki ja romutuspalkkio

HE 156/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilöautojen romutuspalkkiosta ja sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuesta sekä henkilöautojen kaasu- tai etanolikäyttöisiksi muuntamisen tuesta

HE 186/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilöautojen romutuspalkkiosta ja sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuesta sekä henkilöautojen kaasu- tai etanolikäyttöisiksi muuntamisen tuesta annetun lain muuttamisesta

HE 201/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi määräaikaisesta henkilöautojen romutuspalkkiosta vuosina 2020 ja 2021

HE 166/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuesta ja kaasukäyttöisen kuorma-auton hankintatuesta sekä henkilöautojen kaasu- tai etanolikäyttöisiksi muuntamisen tuesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta

HE 215/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaihtoehtoisella käyttövoimalla toimivan ajoneuvon hankinnan sekä ajoneuvon vaihtoehtoisella käyttövoimalla toimivaksi muuntamisen määräaikaisesta tukemisesta

HE 171/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaihtoehtoisella käyttövoimalla toimivan ajoneuvon hankinnan sekä ajoneuvon vaihtoehtoisella käyttövoimalla toimivaksi muuntamisen määräaikaisesta tukemisesta annetun lain muuttamisesta

HE 25/2023 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaihtoehtoisella käyttövoimalla toimivan ajoneuvon hankinnan sekä ajoneuvon vaihtoehtoisella käyttövoimalla toimivaksi muuntamisen määräaikaisesta tukemisestä annetun lain muuttamisesta

Jakeluvuote

HE 199/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi biopolttoöljyn käytön edistämisestä, biopolttoaineiden käytön edistämisessä liikenteessä annetun lain muuttamisesta sekä biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain 2 §:n muuttamisesta

HE 134/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

HE 48/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja eräksi muiksi laeiksi

HE 85/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta ja 5 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta

HE 174/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

HE 53/2023 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta

Polttoaineen valmistevero

HE 66/2019 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain liitteen ja valmisteverotuslain 5 §:n muuttamisesta

HE 144/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain liitteen muuttamisesta

HE 36/2023 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain liitteen muuttamisesta

Muut

HE 27/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi.

HE 148/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

OKV/178/1/2017, Oikeuskanslerin ratkaisu 29.9.2017.

OKV/2232/10/2022, Oikeuskanslerin vastaus 11.10.2022.

OKV/1772/10/2023, Oikeuskanslerin päätös 29.1.2024.

OKV/608/10/2024, Oikeuskanslerin päätös 14.3.2024.

OKV/390/21/2024, Oikeuskanslerin lausunto 29.2.2024.

PeVL 30/2020 vp, Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta.

PeVL 11/2023 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta.

PeVL 15/2023 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta.

PeVL 16/2023 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Ordoliberalismilla ordoliberalismin yli – Euroopan keskuspankin kriisitoimien laillisuusarvion irtaantuminen rahapolitiikan todellisuudesta

Antti Ronkainen

Tiivistelmä – Euroopan keskuspankin (EKP) velkakirjaostot lopettivat eurokriisin, mutta herättivät samalla voimakasta vastustusta euromaiden keskuudessa. Vastustus oli voimakkainta Saksassa, jossa keskuspankkiiirit pelkäsivät EKP:n luopuvan Bundesbankin ordoliberalista perinteestä ja Saksan perustuslakituomioistuinin (SPT) epäili EKP:n ylittäneen toimivaltansa. Euroopan unionin tuomioistuinin katsoi *Gauweiler*- ja *Weiss*-ennakkoratkaisuissaan EKP:n toimineen sille annetun toimivallan puitteissa, minkä ansiosta EKP on kyennyt entisestään laajentamaan velkakirjaostojaan eurokriisin jälkeen. Artikkelissa tarkastellaan oikeudellista kiistaa EKP:n toimivallasta erilaisten rahapolitiikan ihanteiden kannalta. Vaikka velkakirjaostot tarkoittavat irtottoa ordoliberalista hintavakauteen keskittyvästä rahapolitiikasta, EUT:n oikeuskäytännössä luotu linja velkakirjaostojen laillisuuden arvioimisesta perustuu ordoliberalismin jatkuvuuden teeskentelyyn. Laillisuusarvio perustuu erityisesti oletuksiin markkinahintojen ja markkinakurin kunnioittamisesta, vaikka velkakirjaostojen myötä EKP:llä on entistä suurempi valta puuttua velkakirjojen hintoihin sekä päättää, kuinka paljon markkinakuri vaikuttaa euromaiden rahoitusoloihin. Ennakkoratkaisut perustuvatkin niin kapeisiin käsityksiin velkakirjaostojen ja rahoitusmarkkinoiden toiminnasta, että EUT:n oikeuskäytäntö on irtaantunut rahapolitiikan todellisuudesta. Kapean rahapolitiittisen laillisuusarvion myötä EUT on sivuuttanut SPT:n kritiikit velkakirjaostojen vaikutuksista EKP:n institutionaaliseen muodonmuutokseen ja laajemmin rahaliiton integraation. Oikeudellisen kiistan historiallinen opetus on, ettei rahapolitiikan paradigmojen jatkuvuutta voida taata tiukoillakaan oikeudellisilla säännöillä. Toisaalta EKP:n toimivallan oikeudellinen laajentaminen sisältää lukuisia ristiriitaisuuksia ja avoimia kysymyksiä, jotka voivat muodostua poliittiseksi rajoitteeksi EKP:n velkakirjaostoille tulevaisuudessa.

Asiasanat: ordoliberalismi, Euroopan keskuspankki, rahoitusmarkkinat, rahapolitiikka, Saksan perustuslakituomioistuin



1. Johdanto

Euroopan talous- ja rahaliitto (EMU) perustuu sääntöpohjaiseen taloushallintaan, jota ohjaavat ordoliberalit periaatteet talous- ja rahapolitiikasta.¹ Eurokriisissä näistä periaatteista jouduttiin osin luopumaan ja tulkitsemaan uudelleen, kun kriisimaille annettiin tukipaketteja ja Euroopan keskuspankki (EKP) aloitti euromaiden poikkeukselliset tukitoimet.² EKP:n johtaja *Mario Draghin* lupaus kesällä 2012 ”kaikkensa tekemisestä euron pelastamiseksi” lopetti eurokriisin, mutta samalla manööveri aiheutti voimakasta vastustusta EKP:n sisällä.³

Rahapolitiikkaa koskevat oikeusjutut ovat kansainvälisesti erittäin harvinaisia, eikä Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) ollut muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta joutunut ottamaan kantaa rahaliittoon ennen eurokriisiä.⁴ Eurokriisin aikana euromaat sopivat tukipa-

1 McNamara 1998, Brunnermeier – James – Landau 2016.

2 Bastasin 2015, Hinarejos 2015.

3 “Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro.” Mario Draghi, Verbatim of the remarks made at Global Investment Conference in London, EKP 26.7.2012: ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html; Sinn 2017.

keteista, vakausmekanismeista ja niin sanotun no-bailout-periaatteen uudelleentulkinnasta. Samalla EKP ryhtyi ostamaan euromaiden velkakirjoja poikkeuksellisella tavalla. Koska EKP:n mandaattia ei laajennettu osana kriisinhoitotoimenpiteitä, EKP:n velkakirjaostot nähtiin toimivallanylityksenä, minkä vuoksi niitä vastaan aloitettiin lukuisia oikeusprosesseja Saksassa. Saksan perustuslakituomioistuimen (SPT) epäili EKP:n ylittäneen mandaattinsa ja teki kaksi ennakkoratkaisupyyntöä EUT:lle, minkä johdosta EUT joutui keskelle poliittista kiistaa.⁵

EMU:n erityispiirteet tekivät EU-instituutioista keskeisiä toimijoita tässä oikeudellisessa kiistassa. EKP:n perussopimukseen kirjattua mandaattia⁶ on vaikeaa muuttaa, mikä tekee EUT:sta vaikutusvaltaisen toimijan toimivaltakiistoissa.⁷ Komissiolla on laajat resurssit ja väliintulo-oikeus kaikissa ennakkoratkaisuissa, mitä se myös aktiivisesti käyttää suojellakseen unionin oikeuden ensisijaisuutta.⁸ Lisäksi EKP:llä on kenties maailman itsenäisimpänä keskuspankkina laaja toimivalta määrittää oma strategia ja hintavakaustavoite sekä instrumentit näiden saavuttamiseksi, ja siten myös laaja oikeus tulkita mandaattiaan.⁹

Historiallisissa *Gauweiler*- ja *Weiss*-ratkaisuisaan EUT nojautui pääasiallisesti komission tarjoamiin laillisiin tulkintoihin ja EKP:n rahapolittiseen asiantuntemukseen ja se katsoi EKP:n toimineen mandaattinsa puitteissa, minkä myötä EKP:stä tuli ”uusi keskuspankki”.¹⁰ EKP:n institutionaaliseen muodonmuutokseen on suhtauduttu pääsääntöisesti kriittisesti, tulkiten sen ilmentävän esimerkiksi integraatiota takaoven kautta, demokratiavajetta sekä keskuspankkiin ja tuomareiden kasvavaa valtaa unionin integraatiosta.¹¹

Toisaalta EKP:n muodonmuutos liittyy finanssikriisin jälkeen keskuspankkien kasvaneeseen rooliin osana maailmantalouden hallintaa, mitä on alettu tutkimuskirjallisuudessa kutua ”keskuspankkikapitalismiksi”.¹² EKP on ottanut etäisyyttä ordoliberaliin perinteeseen, laajentanut eurokriisissä aloitettuja kriisitoimia koronapandemian aikana ja omaksunut esimerkiksi ilmastotavoitteet osaksi rahapoliittista strategiaa.¹³ Samaan aikaan muodonmuutosta on luonnehdittu hauraaksi ”teknokraattiseksi keynesiläisyydeksi” ja ”vallankumoukseksi ilman vallankumouksellisia”, koska uusia toimia harjoitetaan vanhan toimivaltakehikon puitteissa ilman että uusia tavoitteita kommunikoidaan avoimesti.¹⁴

EUT:n joutuminen keskelle poliittista kiistaa EKP:n kriisitoimista ilmentää erilaisia ihanteita rahapolitiikasta. EUT:n ennakkoratkaisuja on tutkittu laaja-alaisesti unionin oikeuden, legitimaation ja demokratian näkökulmasta, mutta niiden tarkempi analyysi rahapolitiikan paradigmaattisten ihanteiden kannalta on jäänyt vähemmälle huomiolle. Oikeuskiista EKP:n mandaattista tarjoaakin mielenkiintoisen tutkimusongelman: Millä tavoin Saksan perustuslakituomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen näkemykset Euroopan keskuspankin velkakirjaostoista poikkeavat rahapolitiikan paradigmoista? Millä tavoin ennakkoratkaisuu-

4 Timberlake 2013; Case C-11/00 Commission v ECB, ECLI:EU:C:2003:395; C-27/04 Commission v Council, ECLI:EU:C:2004:436.

5 Van Der Sluis 2022.

6 SEUT: VIII Osasto talous- ja rahapolitiikka, 2. Luku: Rahapolitiikka sekä Pöytäkirja (N:o 4) EKP:n ja EKP:n perussäännöstä.

7 Davies 2016.

8 Leino-Sandberg 2021.

9 Borger 2022.

10 Ronkainen 2024; Beukers – Fromage – Monti 2022.

11 Héritier 2015; Scicluna – Auer 2019; Schmidt 2016.

12 Bowman ym. 2013; Mabbett – Schelle 2019; Fullweber 2021.

13 Quaglia – Verdun 2023; Bateman – van ‘t Klooster 2024.

14 van ‘t Klooster 2022; Gabor 2021.

pyynnöt ja niihin annetut vastaukset ilmentävät rahapolitiikan muodonmuutosta finanssikriisin jälkeen?

Tutkimusaineistona on SPT:n ennakkoratkaisupyynnöt, EKP:n kirjalliset vastaukset SPT:n esittämiin kysymyksiin sekä velkakirjaostoja koskevat päätökset ja dokumentit, komission väliintulot molemmissa ennakkoratkaisuissa sekä EUT:n *Gauweiler*- ja *Weiss*-ratkaisut. EKP:n vastaukset olen saanut tietopyynnöillä. Vuonna 2020 tekemäni tietopyynnön johdosta EKP luovutti vain vastaukset *Gauweiler*-ratkaisun osalta, mutta kieltäytyi antamasta *Weiss*-ratkaisua koskevaa aineistoa edes osittain, koska se olisi voinut paljastaa velkakirjaostojen ”strategiaan, valmisteluun ja täytäntöönpanoon” liittyviä yksityiskohtia, mikä olisi voinut johtaa ”väärintäyttyksiin EKP:n rahapolitiikasta”.¹⁵ EKP luovutti *Weiss*-ratkaisua koskevat vastaukset vasta vuonna 2023, kun tein uuden tietopyynnön ”Separation of powers for 21st century Europe” (SepaRope) -projektin puitteissa. Merkittävä osa dokumenteista oli kuitenkin edelleen sensuroitu.¹⁶ Viivyttely osoittaa, että EKP on haluton käymään julkista keskustelua velkakirjaostojensa oikeudellisesta oikeutuksesta, ja se katsoo näiden argumenttien olevan merkityksellisiä sen rahapolitiikan kannalta.¹⁷ Komission väliintulot on saatu niin ikään tietopyynnöillä.¹⁸

Aineistoa analysoidaan laadullisen sisällönanalyysin avulla, jolla tunnustetaan SPT:n, EKP:n, komission ja EUT:n erilaisia käsityksiä rahapolitiikasta ja velkakirjaostoista. Rajallisen tilan vuoksi tarkastelu rajataan koskemaan SEUT 123 artiklassa säädettyä keskuspankkirahoituksen kieltoa, jonka mukaan EKP ei saa rahoittaa euromaiden budjettialijäämiä. Analyysissä yhdistetään poliittisen talouden tutkimusperinnettä historialliseen institutionalismiin. Näin kiinnitetään huomiota EUT:n rahapolitiikkaa koskevan oikeuskäytännön sisältämiin jatkuvuuksiin ja polkurippuvuuksiin, sekä toisaalta taloudellisesti tarkoituksenmukaisena ja poliittisesti hyväksyttävänä pidettävien rahapolitiittisten itsestäänselvyyksien muutokseen.

Luku 2 kertoo oikeudellisen kiistan EKP:n mandaatista sisältäen SPT:n velkakirjaostoja kohtaan esittämät kritiikit sekä EUT:n *Gauweiler*- ja *Weiss*-ratkaisut. Luvussa 3 tarkastellaan EUT:n laillisuusarvion käsityksiä rahoitusmarkkinoista (3.1) sekä velkakirjaostojen rahapolitiittisista tarkoituksiperistä ja laajemmista poliittisista seurauksista (3.2). Luku 4 summaa löydökset. Artikkelin johtopäätös on, että EUT on valinnut velkakirjaostojen kapean laillisuusarvion, joka on irtaantunut rahapolitiikan todellisuudesta. Vaikka velkakirjaostot tarkoittavat EKP:n irtiottoa ordoliberaalista rahapolitiikasta, EUT:n oikeuskäytäntö velkakirjaostojen laillisuuden arvioimisesta perustuu nurinkuriseen oletukseen ordoliberaalien periaatteiden jatkuvuudesta. Oikeudellinen kiista osoittaa, ettei tiukoillakaan säännöillä voida taata rahapolitiikan paradigman jatkuvuutta. Toisaalta EKP:n suunnanmuutos on sekin hauras, sillä se vaikenee kriisitoimien tavoitteista ja laajemmista poliittisista seurauksista.

15 EKP, Schriftliche Erklärung in der Rechtssache C-62/14, 2014 (“OMT-vastaukset”); EKP, Reply to access to ECB documents request, LS/PS/2020/56, 19.10.2020.

16 EKP, Schriftliche Erklärung in der Rechtssache C-493/17, 2017 (“PSPP-vastaukset”).

17 Leino-Sandberg 2019.

18 Komissio, Schriftsatz zu dem Vorabentscheidungsersuchen C-62/14, 2014 (“OMT-väliintulo”); Komissio, Schriftsatz zu dem Vorabentscheidungsersuchen C-493/17, 2017 (“PSPP-väliintulo”).

2. Oikeudellinen kiista EKP:n velkakirjaostoista

2.1. EKP:n tiukan rahapoliittisen mandaatin saksalainen puolustus

Neuvoteltaessa yhteisvaluutan perustamisesta Saksan ehto D-markasta luopumiselle oli, että EKP:stä tehtäisiin Saksan *Bundesbankin* kopio.¹⁹ EKP:n mandaatti perustuu ensisijaiseen hintavakaustavoitteeseen (SEUT 127), itsenäisyyteen (SEUT 130) ja euromaiden rahoituskieltoon (SEUT 123). Muista keskuspankeista poiketen EKP:n tehtävä ei ole finanssivakauden ylläpito eikä toimiminen euromaiden viimekätisenä lainaajana (lender of last resort). EKP:n ensimmäisen pääekonomistin *Otmar Issingin* mukaan EKP:n tiukasti rajatun rahapoliittisen mandaatin tarkoitus oli varmistaa ”vakaa ja epäpoliittinen valuutta”.²⁰

Euromaat ovat vastuussa finanssipolitiikasta (SEUT 119), jota hallitaan markkinakurilla. Vakaus- ja kasvusopimus rajoittaa julkisvelan 60 prosenttiin ja alijäämät 3 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Sen lisäksi, ettei EKP saa rahoittaa euromaiden alijäämiä eikä toimia niiden viimekätisenä lainaajana, jäsenmaat eivät saa niin sanotun no bailout -periaatteen vuoksi ottaa vastattavakseen toistensa velkoja (SEUT 125). Markkinakurin toimintaperiaatteen on tiivistänyt Suomen rahaliittoon liittymisen aikana valtiovarainministerinä toiminut *Sauli Niinistö*: “[n]äillä säännöillä haluttiin lisätä julkisen sektorin rahoittamiseen liittyviä riskejä siinä toivossa, että rahoitusmarkkinat ’rankaisisivat’ sellaista finanssipolitiikkaa, joka ei olisi kestäväällä pohjalla.”²¹ Oletuksena on, että rahoitusmarkkinoiden paine ohjaa jäsenmaat noudattamaan budjettikuria, mistä seuraa euromaiden talouksien yhdenmukaistuminen näiden julkis-talouden tavoitteiden ympärille.²²

Eurokriisissä nämä periaatteet loivat kuitenkin noidankehän, sillä finanssikriisin jälkeen rahoitusmarkkinat alkoivat pelätä euromaiden ajautumista konkurssiin. Euromaiden korot kasvoivat niin korkeiksi, että kriisimaiden oli mahdotonta selvittää veloistaan. Euromaat joutuivat luopumaan no bailout -periaatteesta: kriisimaille annettiin tukipaketteja ja markkinoiden rahoittamiseksi perustettiin ensin väliaikainen rahoitusvakausväline (European Financial Stability Facility, EFSF) ja sen jälkeen pysyvä vakausmekanismi (EVM). Kreikalle myönnetyn ensimmäisen tukipaketin yhteydessä EKP aloitti myös kriisimaiden velkakirjojen tukiotot toukokuussa 2010 arvopaperimarkkinaohjelmalla (Securities Markets Programme, SMP).²³ Euromaidet ja EKP:n tukitoimet olivat kuitenkin riittämättömiä, eivätkä ne onnistuneet estämään eurokriisin leviämistä ja Italian ja Espanjan korkojen kasvua. Eurokriisi lakkasi vasta, kun EKP julkaisi Draghin ”whatever it takes” -lupauksen lunastamiseksi syyskuussa 2012 ”Suorat rahapoliittiset kaupat” -nimisen ohjelman (Outright Monetary Transactions, OMT), jonka velkakirjaostoja ei oltu etukäteen rajoitettu.

EKP:n mukaan markkinat pelkäsivät rahaliiton hajoamista, mikä ilmeni perusteettoman korkeina korkoina ja jäsenmaiden välisinä korkoeroina (spread) sekä ennennäkemättömänä

¹⁹ Dyson – Featherstone 1999.

²⁰ Issing 2008.

²¹ Niinistö – Åkerholm 2006, s. 219.

²² Princen – Van Esch 2016.

²³ ECB decides on measures to address severe tensions in financial markets, EKP 10.5.2010: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2010/html/pr100510.en.html>.

volatiliteettina rahoitusmarkkinoilla. EKP:n ”fragmentaatioksi” nimeämä rahoitusmarkkinoiden häiriö oli niin vakava, etteivät EKP:n rahapoliittiset päätökset enää välittyneet tehokkaasti euroalueelle.²⁴ Velkakirjaostojen tarkoitus oli vähentää ”fragmentaatiota” ja siten korjata ”rahapolitiikan välittymismekanismeja”, jotta EKP voisi suoriutua sille mandaatissa asetetusta hintavakausvelvoitteestaan.²⁵

Erityisesti Saksassa pelättiin velkakirjaostojen vesittävän rahaliiton talous- ja rahapoliittiset ordoliberaalit periaatteet. Ensiksi tukioست laskevat euromaiden korkoja, minkä on nähty vähentävän markkinakuria ja siten euromaiden painetta budjettikuriin. Toiseksi keskuspankki ottaa tukioستoilla tiukkaa hintavakausmandaattia laajemman roolin talouden vakauttamisesta, minkä on tulkittu vievän EKP:n finanssipolitiikan alueelle ja politisoivan keskuspankkiä. Kolmanneksi tukioستoista voi aiheutua velkojen laiminlyöntien seurauksena tappioita EKP:lle, mikä voi johtaa tulonsiirtoihin jäsenmaiden välillä. Saksalaiset keskuspankkiirit ovat kritisoineet näkyvästi velkakirjaostoja edellä esitetyn argumentein niiden aloittamisesta lähtien: Bundesbankin johtaja *Axel Weber*, EKP:n pääekonomisti *Jürgen Stark* ja EKP:n neuvoston jäsen *Sabine Lautenschläger* erosivat kaikki vastalauseena, minkä lisäksi Bundesbankin johtaja *Jens Weidmann* äänesti ja todisti OMT-ohjelmaa vastaan.²⁶

Lisäksi yli 11 000 saksalaista allekirjoitti kanteen OMT-ohjelmaa vastaan, minkä seurauksena SPT pyysi historiallisesti ennakkoratkaisun ohjelman laillisuudesta. Ennakkoratkaisupyyntönsään SPT epäili velkakirjaostojen ylittävän merkittävien taloudellisten vaikutusten vuoksi EKP:n tiukasti rahapolitiikkaan rajatun mandaatin sekä rikkovan SEUT 123 artiklassa säädettyä keskuspankkirahoituksen kieltoa.²⁷ Näiden periaatteiden rikkominen olisi voinut loukata Saksan kansalaisten demokraattisia oikeuksia (*ultra vires*), minkä seurauksena SPT olisi voinut kieltää Bundesbankin osallistumisen OMT-ohjelmaan johtaen rahaliiton osittaiseen hajoamiseen.

Oikeudellisen kiistan tarkastelu koskee ainoastaan keskuspankkirahoituksen kieltoa. SEUT 123 kieltää ensimarkkinaostot eli velkakirjojen ostamisen euromailta sekä tilinylitysoikeudet ja luottojärjestelyt euromaiden hyväksi. Vaikka artikla ei määrittele keskuspankkirahoitusta, näiden rajoitusten on tulkittu kieltävän EKP:ltä euromaiden budjettialijäämien rahoittamisen. SPT:n mukaan OMT rikkoo keskuspankkirahoituksen kieltoa, sillä velkakirjaostot puuttuvat velkakirjojen vapaaseen hinnanmuodostukseen, minkä lisäksi velkakirjaostot jälkimarkkinoilla, ostettujen velkakirjojen säilyttäminen niiden erääntymiseen saakka sekä mahdolliset velkajärjestelyt vastaavat taloudellisilta vaikutuksiltaan euromaiden velkakirjojen ostamista suoraan ensimarkkinoilta, minkä SEUT 123 eksplisiittisesti kieltää.²⁸

24 Mario Draghi, Press conference, EKP 6.9.2012: https://www.ecb.europa.eu/press/press_conference/monetary-policy-statement/2012/html/is120906.en.html.

25 Technical features of Outright Monetary Transactions, EKP 6.9.2012: ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html.

26 German Central Bank Head Axel Weber Resigns, Spiegel International 11.2.2011: spiegel.de/international/germany/merkel-ecb-candidate-german-central-bank-head-axel-weber-resigns-a-745083.html; Stark: ”EZB bewegt sich außerhalb ihres Mandats”, Die Presse 22.9.2012: diepresse.com/1293077/stark-etz-bewegt-sich-ausserhalb-ihres-mandats; Jens Weidmann, Eingangserklärung anlässlich der mündlichen Verhandlung im Hauptsacheverfahren ESM/EZB, Bundesbank 11.6.2013: bundesbank.de/de/presse/stellungnahmen/eingangserklaerung-anlaesslich-der-muendlichen-verhandlung-im-hauptsacheverfahren-esm-etz-b-662878; ECB hawk Lautenschlaeger resigns amid policy backlash, Reuters 25.9.2019: reuters.com/article/business/ecb-hawk-lautenschlaeger-resigns-amid-policy-backlash-idUSKBN1WA2OG.

27 Order of the Second Senate of 14 January 2014 – 2 BvR 2728/13 (jatkoissa ”OMT-pyyntö”).

28 OMT-pyyntö 84–94.

SPT tyrmäsi ohjelman rahapoliittisen oikeutuksen ”rahapolitiikan välittymismekanismien korjaamisesta” toteamalla, ettei EKP:llä voi olla kykyä erottaa toisistaan rationaalista ja irratiionaalista markkinahinnoittelua velkakriisien aikana.²⁹ SPT:n mukaan ohjelman tarkoitus oli sen sijaan viestiä markkinatoimijoille, että EKP tulisi tarpeen vaatiessa toimimaan kriisimaiden viimekätisenä lainaajana (lender of last resort).³⁰

2.2. Gauweiler: keskuspankkirahoituksen kiellon teleologinen tulkinta

Komissio tarjosi väliintulossaan EU-tuomioistuimelle oikeudellisen kehikon, jolla arvioida velkakirjaostojen yhdenmukaisuutta keskuspankkirahoituksen kiellon kanssa.

Koska SEUT 123 kieltää ensimarkkinaostot, komission mukaan EKP voi ostaa velkakirjoja jälkimarkkinoilta, kunhan ostoilla ei ole samaa taloudellista vaikutusta kuin velkakirjojen suorilla ostoilla jäsenmailta.³¹ Tällainen tilanne voisi syntyä, jos ostot estäisivät velkakirjojen vapaan hinnanmuodostuksen ensimarkkinoilla.³²

Toiseksi komissio tarjosi *Pringle*n perusteella teleologisen tulkinnan, jonka mukaan SEUT 123 artiklan tarkoituksena on ainoastaan varmistaa, että euromaiden rahoitus oli alistettu rahoitusmarkkinoiden logiikalle.³³ Komission mukaan rahoitus on alisteista markkinoiden logiikalle, kunhan EKP varmistaa velkakirjaostojen yhteydessä, ettei rahoitusvaikeuksiin ajautunut jäsenmaa voi turvautua EKP:n rahoitustukeen vaan sen on hankittava rahoituksensa markkinoilta.³⁴ Komission mukaan OMT ei rikkonut näitä periaatteita, sillä EKP oli huolehtinut, että velkakirjoille muodostuu markkinahinta ja euromaiden rahoitus säilyy alisteisena markkinoiden logiikalle.³⁵

EUT antoi 2015 *Gauweiler*-ratkaisun, jossa se komission tulkintaa seuraten asetti kaksi ehtoa velkakirjaostojen laillisuudelle.³⁶

Ensiksi, velkakirjoja voidaan ostaa jälkimarkkinoilta, kunhan ostoilla ei ole taloudellisesti yhtäläistä vaikutusta ensimarkkinaostojen kanssa. Komissiosta poiketen EUT ei kuitenkaan korosta markkinahintojen tärkeyttä. Sen sijaan EUT linjasi, että vaikutus voisi olla yhtäläinen, mikäli euromaiden velkakirjojen mahdolliset ostajat ensimarkkinoilla tietäisivät varmasti EKP:n ostojen ajoituksen ja laajuuden jälkimarkkinoilla, mikä mahdollistaisi niille toimimisen EKP:n ja jäsenmaiden välikäsinä.³⁷

²⁹ OMT-pyyntö, 95–98.

³⁰ OMT-pyyntö, 94.

³¹ OMT-väliintulo, 111–112.

³² OMT-väliintulo, 113.

³³ OMT-väliintulo, 114. EUT oli linjannut Euroopan vakausmekanismien (EVM) perustamisen laillisuutta arvioineessa *Pringle*-ratkaisussa, että no bail-out-periaatteen (SEUT 125) tarkoituksena ei ollut kieltää kaikkea rahoitusapua jäsenmaille vaan ainoastaan varmistaa, että ne hakevat rahoituksensa markkinoilta ja siten noudattavat tervettä finanssipolitiikkaa. Julkisiasiamies Juliane Kokottin ratkaisuehdotuksen perusteella juuri komissio oli alun perin tarjonnut tämän teleologisen tulkinnan SEUT 125 artiklan tarkoituksesta vedoten Maastrichtin sopimuksen valmisteluasiakirjoihin. Ks. tarkemmin: C-370/12 *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:756, 135 & Julkisiasiamiehen Juliane Kokottin kannanotto, C-370/12 *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:675, 128.

³⁴ OMT-väliintulo, 115.

³⁵ OMT-väliintulo, 166, kohta 2.

³⁶ C-62/14 *Gauweiler and Others*, ECLI:EU:C:2015:400 (“*Gauweiler*”).

³⁷ *Gauweiler*, 97, 104.

Toiseksi, EUT:n mukaan SEUT 123 artikla kieltää ”kaikenlaisen rahoitusavun jäsenvaltioille”³⁸, mutta se täsmensi komission ehdotuksen mukaisesti, että artiklan tarkoitus on varsinaisen keskuspankkirahoituksen kiellon sijaan ”kannustaa jäsenvaltioita noudattamaan ”tervettä finanssipolitiikkaa””.³⁹ EUT:n mukaan velkakirjaostot eivät vähennä näitä kannusteita, jos euromaiden on hankittava rahoituksensa markkinoilta, eivätkä ne voi finanssipolitiikkaa määrittäessään luottaa EKP:n velkakirjaostojen jatkumiseen.⁴⁰

Kuten komissio oli ehdottanut, EUT edellytti EKP:n asettavan riittävät takeet, jotta velkakirjaostot eivät riko näitä kahta periaatetta.⁴¹ Komission ja EKP:n vastauksiin nojautuen EUT katsoi, että OMT:n takeet olivat riittävät.

OMT-ostoilla jälkemarkkinoilta ei ole yhtäläisiä vaikutuksia kuin velkakirjojen ostamisella suoraan jäsenmailta, koska EKP päättää itsenäisesti ostojen laajuudesta ja lopettamisesta, se ei ilmoita ostojen ajankohtaa tai laajuutta etukäteen, minkä lisäksi se pitää velkakirjojen ostoja ja liikkeellelaskun välillä vähimmäisajan (niin sanottu blackout-jakso).⁴²

EUT:n mukaan OMT ei vähennä euromaiden kannusteita terveeseen finanssipolitiikkaan, koska ostot tehdään puhtaasti rahapoliittisin perustein, ostoilla ei harmonisoida euroalueen korkokantoja, eivätkä jäsenvaltiot voi luottaa velkakirjaostojen jatkumiseen suunnitellessaan finanssipolitiikkaa.⁴³ Ostettavien velkakirjojen rajoittaminen 1–3 vuoden maturiteetteihin vähentää entisestään vaikutusta rahoitusoloihin, minkä lisäksi OMT-ohjelman ehdollisuus EVM:n tai EFSF:n edellyttämille sopeutusohjelmille varmistaa kriisimaiden budjettikurin ja rakenneuudistukset.⁴⁴ Viimeiseksi EKP voi myös keskeyttää ostot tai myydä jo ostamiaan velkakirjoja, mikäli se havaitsee maiden pyrkivän hyötymään tukistoista finanssipoliittisesti.⁴⁵

Näin ollen EUT katsoi, että OMT ei rikkonut keskuspankkirahoituksen kieltoa.

2.3. Weiss: Gauweilerissa hyväksytyjen ehtojen löysäminen

EKP julkaisi alkuvuodesta 2015 uuden omaisuuserien osto-ohjelman (Asset Purchase Programme, APP), johon kuului yksityisten arvopaperien osto-ohjelmien lisäksi julkisen sektorin velkapapereiden osto-ohjelma (Public Sector Purchase Programme, PSPP).⁴⁶ APP on niin sanottu määrällisen keventämisen (Quantitative Easing, QE) ohjelma, joita muut keskuspankit ottivat käyttöön heti finanssikriisin jälkeen deflaation torjumiseksi.⁴⁷ QE tarjoaa rahapoliittista elvytystä tilanteessa, jossa perinteiset ohjauskorot ovat jo lähellä nollaa. Keskuspankkien mukaan velkakirjaostot laskevat pitkien lainojen korkoja sekä valuutan ulkoista arvoa, minkä

38 Gauweiler, 95.

39 Gauweiler, 95 & 100. Gauweiler-ratkaisun suomennoksessa käytetään ilmaisua ”tervettä budjettipolitiikkaa”, mutta Pringle- ja Weiss-ratkaisujen suomennoksissa viitataan ”terveeseen finanssipolitiikkaan”. Selvyden vuoksi artikkelissa käytetään ilmaisua terve finanssipolitiikka.

40 Gauweiler, 113–114.

41 Gauweiler, 102.

42 Gauweiler, 106.

43 Gauweiler, 112–114.

44 Gauweiler, 116, 120.

45 Gauweiler, 117.

46 FAQ on the Public Sector Purchase Programme, EKP 9.8.2023: ecb.europa.eu/mopo/implement/app/html/ecb.faq_pspp.en.html.

47 Borio – Disyatat 2010.

toivotaan kiihdyttävän kulutusta, taloudellista aktiivisuutta ja inflaatiota. Kun pelkkä ilmoitus OMT-ohjelmasta oli rauhoittanut markkinat ilman että ainoatakaan kriisimaiden velkakirjaa tarvitsi ostaa, EKP on ostanut PSPP-ohjelman puitteissa velkakirjoja melkein 3 000 miljardilla eurolla.⁴⁸

SPT hyväksyi EUT:n *Gauweiler*-ratkaisun, eikä kieltänyt Bundesbankin osallistumista OMT-ohjelmaan. Samalla se kuitenkin tulkitsi PSPP:n rikkovan *Gauweilerissa* luotua oikeuskäytäntöä ja pyysi EUT:lta uuden ennakkoratkaisun.⁴⁹ SPT:n mukaan *Gauweilerissa* hyväksytyt takeet asettivat minimiehdot keskuspankkirahoituksen kiellon kunnioittamiselle.⁵⁰ PSPP poikkeaa merkittävästi OMT-ohjelmasta, sillä EKP ostaa PSPP-ohjelman puitteissa kaikkien kelpoisuusvaatimukset täyttävien euromaiden 1–30 vuoden velkakirjoja. Ostot eivät ole ehdollisia EVM/EFSF-sopeutusohjelmalle, minkä lisäksi EKP ilmoittaa kuukausittaiset ostojen määrät ja ohjelman keston etukäteen. SPT:n mukaan näiden erojen vuoksi PSPP parantaa merkittävästi jäsenmaiden rahoitusoloja ja vähentää markkinakuria, minkä lisäksi markkinatoimijat voivat päätellä EKP:n ostokäyttäytymisen tarkasti ennalta kerrottujen tietojen pohjalta.⁵¹ SPT:n mukaan ostettujen velkakirjojen hallussapito eräänymiseen saakka sekä niiden ostaminen negatiivisella korolla heikentävät edelleen markkinakuria, minkä lisäksi SPT epäili mahdollisten tappioiden johtavan riskinjakoon euromaiden välillä.⁵² Näiden seikkojen vuoksi SPT katsoi PSPP:n rikkovan molempia *Gauweilerissa* asetettuja ehtoja velkakirjaostoille ja siten olevan myös keskuspankkirahoituksen kiellon vastainen.

Komissio vastasi väliintulossaan, että SPT oli ymmärtänyt väärin *Gauweilerissa* luodun oikeuskäytännön, sillä OMT ja PSPP olivat tarkoitukseltaan erilaisia rahapolitiittisia ohjelmia.⁵³ Komission mukaan OMT:n osalta riittäväksi katsottujen takeiden puuttuminen luonteeltaan erilaisesta osto-ohjelmasta ei tarkoita automaattisesti keskuspankkirahoituksen kiellon rikkomista vaan takeiden riittävyyttä tulee arvioida suhteessa osto-ohjelmien erilaisiin rahapolitiittisiin tavoitteisiin.⁵⁴ Takeet voivat siten vaihdella ohjelmien välillä, kunhan EKP varmistaa *Gauweilerissa* asetetun mukaisesti, etteivät markkinatoimijat voi toimia jäsenmaiden ja EKP:n välissä, eivätkä ostot vähennä kannusteita terveeseen finanssipolitiikkaan.⁵⁵ EKP:n mukaan sillä itsellään tuli olla riittävästi harkintavaltaa arvioida ostojen rahapolitiittista tehokkuutta suhteessa keskuspankkirahoituksen kiellon asetettuihin tavoitteisiin ja EUT:n tuli arvioida ainoastaan takeiden kokonaisuuden riittävyyttä.⁵⁶

EUT nojautui *Weiss*-ratkaisussa komission ja EKP:n tulkintaan takeiden riittävydestä.⁵⁷ EUT:n mukaan *Gauweilerissa* hyväksytyt takeet OMT-ohjelman osalta eivät aseta minimistandardeja keskuspankkirahoituksen kiellon kunnioittamiselle, koska takeiden riittävyys riippuu ”sekä tarkasteltavan ohjelman ominaispiirteistä että kyseisen ohjelman hyväksymiseen ja täy-

48 Asset purchase programmes, APP cumulative net purchases, by programme, EKP: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implementation/app/html/index.en.html#pspp>.

49 Order of the Second Senate of 18 July 2017 – 2 BvR 859/15 (“PSPP-pyyntö”).

50 PSPP-pyyntö, 79.

51 PSPP-pyyntö, 77–92.

52 PSPP-pyyntö, 96–99; 130–131.

53 PSPP-väliintulo, 68–69;

54 PSPP-väliintulo, 67.

55 PSPP-väliintulo, 70–71.

56 PSPP-vastaukset, 56.

57 C-493/17 Weiss and Others, ECLI:EU:C:2018:100 (“Weiss”).

täntöönpanoon liittyvästä taloudellisesta asiayhteydestä”.⁵⁸ Siten oli tarkasteltava, onko jälkimarkkinaostoilla yhtäläinen vaikutus kuin ensimarkkinaostoilla ja vähentävätkö ostot kannusteita terveeseen finanssipolitiikkaan.

Gauweilerin mukaan yhtäläinen vaikutus voisi syntyä, mikäli velkakirjojen ostajat ensimarkkinoilla voisivat olla EKP:n jälkimarkkinaostoista niin varmoja, että ne voisivat toimia EKP:n ja jäsenmaiden välikäsinä. Käytännössä EUT luopui OMT:n osalta hyväksytystä takeesta, ettei EKP saa kertoa ostoistaan etukäteen. Vaikka EKP kertoo PSPP-ohjelman puitteissa etukäteen kuukausittaisen ostojen määrän ja niiden jakautumisen kansallisten keskuspankkien välillä, EUT katsoi, että muutamien päivien mittainen blackout-jakso, ostoille asetetut erilaiset omistusrajoitukset ja mahdollisuus poiketa etukäteen kerrotuista ostoista riittää estämään ”sellaisen varmuuden syntymisen”, joka mahdollistaisi toimimisen EKP:n ja euromaiden välikäsinä.⁵⁹

Lisäksi EUT määritteli *Gauweilerissa* asetettua finanssipolitiikan kannusteita koskevaa ehtoa tarkemmin. EUT linjasi, että vaikka PSPP helpottaa ”jossain määrin” euromaiden rahoitusoloja ja jäsenmaat tietäisivät ostojen jatkuvan lähitulevaisuudessa, velkakirjaostojen suorat vaikutukset jäsenmaiden rahoitusoloihin eivät vaikuta finanssipolitiikan kannusteisiin. Sen sijaan kannusteet finanssipolitiikkaan voisivat vähentyä, jos jäsenmaille muodostuisi sellainen varmuus velkakirjaostojen jatkumisesta, että niiden ei tarvitsisi finanssipolitiikkaa suunnitellessaan miettiä rahoituksen hakemista markkinoilta. EUT:n mukaan PSPP-ohjelman rahapolitiittinen luonne, väliaikaisuus, omistusrajoitukset ja mahdollisuus ostettujen velkakirjojen myyntiin varmistavat, että jäsenmaiden on haettava rahoituksensa viime kädessä markkinoilta.⁶⁰

Näin ollen PSPP ei vähennä kannusteita terveeseen finanssipolitiikkaan, eikä ohjelma siten ole SEUT 123 artiklassa säädetyn keskuspankkirahoituksen kiellon vastainen.

3. EUT:n velkakirjaostojen kapea laillisuusarviointi

3.1. Puutteellinen käsitys rahoitusmarkkinoista

Edellä kuvattu oikeuskäytäntö perustuu suppeisiin käsityksiin rahoitusmarkkinoiden toiminnasta, minkä lisäksi se jättää huomioimatta velkakirjaostojen vaikutuksen euromaiden rahoitusoloihin.

Koska SEUT 123 artikla kieltää velkakirjojen suorat ostot ensimarkkinoilta, EUT määritteli, että jälkimarkkinaostot eivät vastaa taloudellisilta vaikutuksiltaan ensimarkkinaostoja niin kauan kuin markkinatoimijat eivät voi toimia ”välikäsinä” EKP:n ja euromaiden välillä. Oikeudellinen argumentti perustuu oletukseen markkinatoimijoiden epävarmuudesta, jonka seurauksena ne eivät voi tietää EKP:n ostamien velkakirjojen tarkkoja määriä tai ajankohtia. Velkakirjojen ensimarkkinat, joilta valtiot hankkivat rahoitusta, ovat voimakkaasti keskittyneet. Suuret institutionaaliset sijoittajat (esimerkiksi eläkerahastot, vakuutusyhtiöt, sijoitusrahastot ja pankit), jotka hankkivat valtioiden liikkeelle laskemia velkakirjoja ensimarkkinoilta, ovat kuitenkin

58 Weiss, 108.

59 Weiss, 128, tarkemmat perustelut Weiss, 112–127.

60 Weiss, 130–144.

samoja toimijoita, jotka myyvät velkakirjoja jälkimarkkinoilla EKP:lle. Näin ollen ensimarkkinatoimijat ovat jo lähtökohtaisesti EKP:n ja euromaiden välikäsiä.

Koska velkakirjojen ostajilla on laillinen oikeus tietää sekä velkakirjan liikkeellelaskun ajankohta ensimarkkinoilla että sen ostamisen ajankohta jälkimarkkinoilla, he ovat EUT:n riittäviksi katsomista takeista (tärkeimpinä muutamien päivien mittainen blackout-jakso ja rajoitettu tiedonjulkistus ostoista) huolimatta ainoat toimijat, jotka voivat euromaiden ja EKP:n kanssa käymänsä kaupan perusteella nähdä tarkasti EKP:n ostokäyttäytymisen. Vaikka nämä toimijat eivät voi ennakoita varmasti EKP:n yksittäisiä velkakirjaostoja tulevaisuudessa, oikeuskäytännön edellyttämä ”mikrotaloudellinen” epävarmuus ei riitä takaamaan, etteivätkö ne voisi hahmottaa EKP:n ostokäyttäytymistä hyvinkin tarkasti, minkä perusteella ne puolestaan voivat toimia EKP:n ja euromaiden tosiasiallisina välikäsinä.

Lisäksi PSPP-ohjelman suhteen epävarmuus on hyvin näennäistä, sillä EKP ilmoittaa kuukausittaisten ostojen määrät etukäteen ja niiden jakautumisen kansallisten keskuspankkien välillä, mistä voidaan päätellä maakohtaiset kuukausittaiset ostomäärät. EKP:n toteamus, että se voi poiketa näistä ilmoitetuista ostomääristä, ei ole kovin uskottava epävarmuuden luomiseksi, koska se on samaan aikaan kertonut, että etukäteinen tiedottaminen ostoista parantaa PSPP-ohjelman rahapolitiittista tehokkuutta.

EUT:n puutteellinen käsitys rahoitusmarkkinoiden toiminnasta käy selkeimmin ilmi siitä, että se tarkastelee velkakirjaostojen laillisuutta ainoastaan toteutuneiden ostojen kannalta. Jos markkinatoimijat ylipäätään tietävät EKP:n valmiudesta ostaa velkakirjoja, ne myös tietävät voivansa myydä ensimarkkinoilta ostamansa velkakirjat eteenpäin jälkimarkkinoilla, minkä seurauksena velkakirjojen ostoon sisältyvä riski ja euromailta pyydyttävä riskipreemio pienenevät. Kriisimaiden korot lähtivät laskuun heti Draghin “whatever it takes” -lupauksen jälkeen jo ennen OMT-ohjelman julkaisemista, koska markkinat tiesivät EKP:n olevan valmis ostamaan velkakirjoja. Vastaavasti korot lähtivät nousuun koronapandemian alkaessa, kun EKP:n johtaja *Christine Lagarde* totesi sinänsä oikeudellisessa mielessä korrektisti, että EKP:n tehtävänä ei ole pienentää euromaiden korkoeroja.⁶¹ Markkinat epäilivät EKP:n valmiutta ostaa velkakirjoja koronapandemian oloissa ja rauhoittuivat vasta, kun EKP päätti erillisessä hätäkokouksessa uudesta pandemiaan liittyvästä osto-ohjelmasta (Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP).⁶² Vaikka markkinatoimijat eivät siis tietäisi etukäteen EUT:n tarkoittamalla tavalla ostettavien velkakirjojen tarkkoja määriä ja ajankohtia, jo pelkkä tieto mahdollisista ostoista kannustaa ostamaan velkakirjoja ja epävarmuus vähentämään ostoja.

Toiseksi EUT:n teleologinen tulkinta SEUT 123 artiklan tarkoituksesta sivuuttaa velkakirjaostojen vaikutukset euromaiden rahoitusoloihin, mikä on oleellinen tieto keskuspankkirahoituksen kiellon mahdollisen rikkomisen arvioinnin kannalta.

Lupaus OMT:stä ja vajaan 3 000 miljardin euron suuruiset PSPP-ostot ovat alentaneet merkittävästi jäsenmaiden korkoja ja löysänneet siten budjettikuria. Lisäksi jäsenmaat eivät käytännössä maksa EKP:n taseessa olevista velkakirjoista korkoa, vaikka ne lyhentävätkin velkojaan keskuspankeilleen. Koska keskuspankit eivät kuitenkaan tee voittoa, ne palauttavat te-

61 “[W]e are not here to close spreads. This is not the function or the mission of the ECB.” Christine Lagarde, Press conference, EKP 12.3.2020: ecb.europa.eu/press/press_conference/monetary-policy-statement/2020/html/ecb.is200312~f857a21b6c.en.html.

kemänsä voitot valtiovarainministeriöille kulujensa kattamisen jälkeen.⁶³ Lisäksi negatiivisella korolla ostettavat velkakirjat ovat suora tulonsiirto keskuspankilta jäsenmaille, sillä keskuspankki maksaa negatiivisen koron jäsenmaille.

EUT:n mukaan nämä ilmeiset vaikutukset jäsenmaiden rahoitusoloihin eivät kuitenkaan riko EKP:n keskuspankkirahoituksen kieltoa, sillä ne eivät sen mukaan vähennä kannusteita terveeseen finanssipolitiikkaan. Kannusteet heikkenevät ainoastaan, mikäli velkakirjaostoista syntyisi sellainen varmuus, että euromaat ”voisivat valita sellaisen finanssipolitiikan, jossa ei oteta huomioon sitä, että niiden on alijäämätilanteessa hankittava rahoitusta markkinoilta”.⁶⁴ Koska EUT:n mukaan jäsenmaiden rahoitus on alisteista finanssimarkkinoille niin kauan kuin EKP ostaa velkakirjoja rahapolitiittisin perustein ja ostot ovat väliaikaisia, kannusteet terveeseen finanssipolitiikkaan heikkenisivät ainoastaan mikäli EKP ilmoittaisi julkisesti rahoittavansa euromaiden alijäämiä. Teleologisen tulkinnan myötä EUT onkin määritellyt keskuspankkirahoituksen kiellon rikkomisen niin laveasti, että se on käytännössä luovuttanut oikeutensa suorittaa velkakirjaostojen laillisuusarviointia EKP:lle itselleen.

Lisäksi tosiasiallisten velkakirjaostojen ”väliaikaisuuden” korostaminen vähättelee velkakirjaostojen vaikutusta jäsenmaiden rahoitusoloihin. Sen lisäksi, että velkakirjaostot ovat vaikuttaneet suoraan ja epäsuoraan euromaiden rahoitusoloihin jo yli 10 vuoden ajan, vaikutukset jatkuvat niin kauan kuin EKP:n taseessa on merkittävä määrä velkakirjoja. EKP lopetti uusien velkakirjojen ostamisen kesällä 2022 ja on antanut taseensa laskea kesästä 2023 lähtien. Artikkelin kirjoittamisen hetkellä PSPP-omistukset ovat noin 2 200 miljardia euroa, joiden puhdistaminen taseesta nykyisellä noin 30 miljardin euron kuukausitahdilla kestäisi vajaat 6 vuotta.⁶⁵ Koronapandemian aikana EKP osti velkakirjoja 1 600 miljardilla, joiden puhdistus 11 miljardin kuukausitahdilla veisi noin 9,5 vuotta.⁶⁶ Ylipäättään on epätodennäköistä, että EKP saisi puhdistettua taseensa eurokriisiä edeltäneelle tasolle, joten velkakirjaostojen ”väliaikaisuuden” korostaminen tuo esiin, ettei EUT arvioi kokonaisvaltaisesti velkakirjaostojen vaikutusta jäsenmaiden rahoitusoloihin.

Viimeiseksi, EUT:n puutteellinen käsitys velkakirjaostojen toiminnasta käy ilmi sen omasta linjauksesta, joka rajoittaa EKP:n kykyä ostaa velkakirjoja tulevaisuudessa.

PSPP-ohjelman alkaessa EKP asetti itselleen rajoitteen, jonka mukaan kansalliset keskuspankit voivat omistaa kaikkien velkakirjaosto-ohjelmien puitteissa maksimissaan 33 prosenttiin liikkeelle lasketuista velkakirjoista. Rajoituksen oli määrä varmistaa, että EKP:stä ei tulisi euromaiden hallitseva velkoja, eikä velkakirjojen hinnanmuodostus häiriintyisi.⁶⁷ EUT ei ottanut kantaa hinnanmuodostukseen, mutta linjasi *Weiss*-ratkaisussa, että EKP ei saa omistaa yli

62 ECB announces 750 billion euro's Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), EKP 18.3.2020: https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html.

63 EKP ja kansalliset keskuspankit ovat tehneet inflaation nousua ja nostettuaan korkoja merkittäviä tappioita, jolloin ne eivät myöskään ole voineet palauttaa rahoja valtiovarainministeriöille, mutta jäsenmaat ovat saaneet suurimman osan ajasta maksemiensa velkojen korot takaisin. ECB makes first loss since 2004 due to higher interest costs, *Financial Times* 22.2.2024: [ft.com/content/735ec122-15f6-4ccc-9ec2-c2d93a8f95bf](https://www.ft.com/content/735ec122-15f6-4ccc-9ec2-c2d93a8f95bf).

64 *Weiss*, 132.

65 Eurosystem holdings under the asset purchase programme, EKP lokakuu 2024: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implementation/app/html/index.en.html#pspp>.

66 Eurosystem holdings under the pandemic emergency purchase programme, EKP lokakuu 2024: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implementation/pepp/html/index.en.html>.

67 FAQ on the public sector purchase programme: Limits and risks, EKP 9.8.2023: https://www.ecb.europa.eu/mopo/implementation/app/html/ecb.faq_pssp.en.html.

50 prosenttia liikkeelle lasketuista velkakirjoista, koska tämän jälkeen jäsenmaiden rahoitus ei olisi enää rahoitusmarkkinoiden varassa.⁶⁸

Koronapandemian myötä EKP:n omistukset nousivat yli 33 prosentin ja ylittivät jossain maissa jopa EUT:n asettaman 50 prosentin rajan.⁶⁹ EKP on ratkaissut ongelman sulkemalla PEPP-ohjelman omistusrajoitusten ulkopuolelle.⁷⁰ EUT:n olisikin täsmennettävä mahdollisissa tulevilla ennakkoratkaisuissa, paljonko EKP voi omistaa velkakirjoja. Jos EUT linjaisi *Weissin* mukaisesti, että EKP voi omistaa korkeintaan 50 prosenttia velkakirjoista, EKP:n kyky ostaa velkakirjoja tulevaisuudessa laskisi merkittävästi, mikä heijastuisi markkinoille korkeampina korkoina. Enemmistöomistuksen hyväksyminen puolestaan murentaisi EUT:n oman oikeuskäytännön uskottavuuden, sillä *Gauweiler* ja *Weiss* perustuvat oikeudelliseen argumenttiin, että enemmistöomistus rikkoisi keskuspankkirahoituksen kieltoa.

3.2. Puutteellinen käsitys velkakirjaostojen tarkoitusperistä ja poliittisista seurauksista

Vaikka EUT:n perussääntö mahdollistaa ulkopuolisten asiantuntijoiden kuulemisen⁷¹, EUT luotti rahapolitiikan sisältöihin liittyvissä kysymyksissä täysin EKP:n asiantuntijuuteen. EUT vastasi SPT:lle, ettei EKP:n päätösten riitauttaminen riitä kyseenalaistamaan EKP:n asiantuntemusta, sillä rahapolitiikkaan liittyy mielipide-eroja.⁷² Vaikka EUT edellytti EKP:n päätöksenteon perustuvan mahdollisimman huolelliseen taloudelliseen arviointiin⁷³, se ei itse arvioinut EKP:n esittämiä argumentteja velkakirjaostoista kovinkaan huolellisesti. Tämä ilmenee tutkimuskirjallisuuden sivuuttamisena velkakirjaostojen laajemmista vaikutuksista rahaliiton integraatiolle.

EUT hyväksyi *Gauweilerissa* EKP:n esittämän perustelun, että OMT:n tarkoituksena on korjata rahapolitiikan välittymismekanismeja hintavakauden ylläpitämiseksi.⁷⁴ Argumentin mukaan velkakirjaostot eivät auta jäsenmaita vaan ainoastaan korjaavat irrationaalisesti muodostuneita velkakirjojen hintoja, jotka puolestaan häiritsevät EKP:n rahapolitiikan harjoittamista. SPT:n lisäksi lukuisat asiantuntijat olivat esittäneet, että OMT-ohjelman myötä EKP alkoi käytännössä toimia kriisimaiden viimekätisenä lainaajana (lender of last resort).⁷⁵ Sivuttamalla nämä puheenvuorot EUT hyväksyi EKP:n institutionaalisen muodonmuutoksen pohtimatta muodonmuutoksen poliittisia seurauksia. Muilta keskuspankeilta ei ole kielletty toimimista viimekätisenä lainaajana, eivätkä ne ole julkaisseet OMT:n kaltaisia ohjelmia.

EKP:n perusteluihin nojaten EUT myös linjasi, että PSPP oli tehokas QE-ohjelma inflaation kiihdyttämiseksi.⁷⁶ Asiantuntijat ovat kuitenkin kyseenalaistaneet hintavakauden QE:n ainoana tai edes merkittävimpänä päämääränä. Valtioiden velkakirjat ovat keskeinen takuu ar-

⁶⁸ Weiss, 141.

⁶⁹ Gern – Sonnenberg – Stolzenburg 2022.

⁷⁰ Decision (EU) 2020/440 of the ECB of 24 March 2020 on a temporary pandemic emergency purchase programme (ECB/2020/17).

⁷¹ Barbier de la Serra – Sibony 2008.

⁷² Gauweiler, 75; Weiss, 91.

⁷³ Gauweiler, 75; Weiss, 91.

⁷⁴ Gauweiler, 71–74.

⁷⁵ Ks. esimerkiksi Buiter – Rahbari 2012; De Grauwe 2013; Ban 2020.

⁷⁶ Weiss, 92.

vopapereille ja finanssijohdannaisille, mistä johtuen rahoitusjärjestelmä on erittäin altis velkakirjojen markkina-arvon laskulle. Finanssikriisi osoitti, kuinka suuri uhka velkakirjojen hinnanlasku on finanssivakaudelle, joten merkittävät keskuspankit alkoivat ostaa valtioiden velkakirjoja ja jatkoivat ostoja pitkään kriisin akuutin vaiheen jälkeen. Velkakirjaostot eivät takaa EKP:n perusteluiden mukaisesti ainoastaan hintavakautta vaan myös turvaavat markkinoiden riittävän likviditeetin sekä yksityisten finanssitoimijoiden taseet. Valtioiden velkakirjojen keskeisen aseman vuoksi valtiot ovat hyötynet QE-ohjelmista alhaisempina korkoina niin merkittävästi, että tutkimuskirjallisuudessa on luonnehdittu keskuspankkien siirtyneen uuteen ”varjokeskuspankkirahoituksen aikaan”. Toisin kuin keynesiläisyyden aikana, valtioiden tukeminen on kuitenkin ainoastaan modernin rahoitusjärjestelmän tukemisen sivutuote eikä velkakirjaostojen ensisijainen tarkoitus.⁷⁷

Keskuspankit eivät ole olleet avoimia velkakirjaostojen tarkoituksista, minkä lisäksi keskuspankkien on havaittu arvioineen QE-ohjelmien vaikutuksia inflaatioon huomattavasti positiivisemmin kuin akateemiset tutkimukset.⁷⁸ Lisäksi pitkään jatkuneisiin velkakirjaostoihin liittyy sivuvaikutuksia, kuten varallisuusarvojen nousu, kasvanut riskinotto, sijoitusten ohjautuminen velkakirjamarkkinoille ja hidastunut tuottavuuskehitys. EUT ei kuitenkaan kyseenalaistanut EKP:n perusteluita vaan totesi, että EKP oli arvioinut riittävän huolellisesti velkakirjaostojen laajuuden ja pyrkinyt minimoimaan niihin liittyvät sivuvaikutukset.⁷⁹

Ohjelmien tarkoituksena lisäksi EUT vastasi SPT:n kysymyksiin velkakirjaostoista sisältyvistä riskeistä. Se vastasi laveasti, että velkakirjaostoihin liittyy luontaisesti riskejä, joiden jakamisesta on sovittu EKP:n perussäännössä. EUT ei käsitellyt sitä asiantuntijoiden esiin nostamaa seikkaa, että tappiot voivat johtaa jäsenmaiden välisiin tulonsiirtoihin.⁸⁰ Koska EMU on epätäydellinen rahaliitto, EKP:n vastinparina ei ole euroalueen valtiovarainministeriötä vaan rahaliittoon kuuluvien jäsenmaiden kansalliset valtiovarainministeriöt. Jos OMT-ostoista aiheutuisi tappioita kriisimaan velkojen laiminlyömisten seurauksena, euromaat voisivat joutua pääomittamaan EKP:n. EKP:n pääoma-avaimen mukaan suurin vastuu lankeaisi Saksalle, mikä selittänee saksalaisten velkakirjaostojen vastustusta.⁸¹

PSPP-ohjelmassa saksalaisten esittämään kritiikkiin yhteisvastuusta on vastattu niin, että kansalliset keskuspankit ostavat omien maidensa velkakirjoja EKP:n pääoma-avaimen mukaan. SPT kysyi toisessa ennakkoratkaisupyyntössään tappioiden jakamisesta muiden keskuspankkien kesken sellaisessa tilanteessa, jossa euromaa jättäisi velkansa maksamatta omalle keskuspankilleen ja tämän seurauksena kyseinen keskuspankki jouduttaisiin pääomittamaan. EUT jätti kysymyksen tutkimatta hypoteettisena, koska EKP ei ollut tehnyt erillistä päätöstä PSPP:stä aiheutuvien tappioiden jakamiseksi keskuspankkien välillä.⁸²

Tällainen hypoteettinen tilanne voisi kuitenkin syntyä, jos jäsenvaltio esimerkiksi menettäisi ensin pääsyn rahoitusmarkkinoille ja sen jälkeen EKP:n neuvosto kieltäisi kansalliselta keskuspankilta oikeuden tukea maataan, minkä seurauksena jäsenmaa jättäisi velkansa maksamat-

⁷⁷ Gabor 2021.

⁷⁸ Fabo – Jancokova – Kempf – Pastor 2021.

⁷⁹ Weiss, 92.

⁸⁰ Gauweiler, 125.

⁸¹ Mody 2018.

⁸² Weiss, 162–167.

ta omalle keskuspankilleen.⁸³ Tutkimuksessa on nostettu tällaisessa tilanteessa esiin kolme vaihtoehtoa: maksukyvyttömyyteen ajautunut maa eroaisi euroalueelta, maan keskuspankille laadittaisiin OTM/EVM-ohjelma tai muiden maiden keskuspankit pääomittaisivat maksukyvyttömän keskuspankin. Ensimmäinen vaihtoehto tarkoittaisi euroalueen hajoamista, toinen jäsenmaan osittaista eroamista rahaliitosta ja kolmas SPT:n pelkäämää riskinjakoa euromaiden välillä. Viimeinen vaihtoehto voisi lisätä finanssipoliittisesti ”terveellä” pohjalla olevien euro maiden halua erota rahaliitosta. On ymmärrettävää, että EUT halusi jättää tappioiden mahdolliset seuraukset tulevien aikojen politiikkojen, keskuspankkiirien ja tuomareiden ratkaistavaksi.

SPT ei ollut tyytyväinen PSPP:n kapeaan oikeudelliseen arvioon. Se katsoi historiallisessa ratkaisussaan, että sekä EUT että EKP olivat toimineet *ultra vires*, sillä ne eivät olleet arvioineet riittävän huolellisesti PSPP:n tarpeellisuutta, sivuvaikutuksia ja riskejä.⁸⁴ SPT määräsi Saksan parlamentin arvioimaan velkakirjaostojen laillisuuden. Vaikka Bundestag hyväksyi parlamenttikuulemisten jälkeen PSPP:n selvin luvuin, SPT:n manööveri tarkoitti käytännössä veto-oikeuden antamista Saksan parlamentille EKP:n rahapolitiikkaan, mikä ilmentää puuttumista keskuspankin itsenäisyyteen ja EKP:n velkakirjaostojen alhaista legitimitettiin.⁸⁵ EKP on julkaisut *Gauweilerin* ja *Weissin* jälkeen kaksi uutta velkakirjojen osto-ohjelmaa, joista molemmista on kanneltu SPT:hen.⁸⁶

4. Johtopäätökset

Oikeudellinen kiista EKP:n mandaatista tuo esiin rahapolitiikasta käräjäoikeuden poliittisuuden. EKP:n mandaattia ei ollut poliittisesti mahdollista muuttaa, koska perussopimusten muuttaminen edellyttää yksimielisyyttä ja kansallista ratifiointia, jonka seurauksena esimerkiksi SPT olisi päässyt arvioimaan EKP:n mandaattia. EUT joutui toimivaltansa vuoksi arvioimaan, oliko EKP pysynyt velkakirjaostoillaan kapean rahapoliittisen mandaattinsa sisällä. Panokset olivat suuret, sillä jos SPT olisi onnistunut estämään EKP:n velkakirjaostot, eurokriisi olisi syventynyt ja rahaliitto todennäköisesti hajonnut. SPT:n tuomarit *Gertrude Lübbe-Wolff* ja *Michael Gerhardt* jättivätkin eriävät mielipiteet OMT-ohjelmaa koskevaan ennakkoratkaisupyyntöön, sillä velkakirjaostojen laillisuus oli heidän mukaansa poliittinen eikä oikeudellinen kysymys.⁸⁷

Toisaalta *Gauweiler*- ja *Weiss*-tuomiot heikensivät SEUT 123 artiklan rahoituskiellon konkreettisesta rajoitteesta pelkäksi rahapoliittiseksi tavoitteeksi. EUT:n ennakkoratkaisut laajensivat EKP:n mandaattia ja muokkasivat käsityksiä hyväksyttävästä ja tarkoituksenmukaisesta rahapolitiikasta, minkä myötä EKP:stä tuli ”uusi keskuspankki”. Toisin kuin Saksassa toivottiin, Maastrichtissa sovitut säännöt eivät estäneet EKP:n irtaantumista *Bundesbankin* ordoliberalista perinteestä.

⁸³ Buiter 2021.

⁸⁴ Judgment of the Second Senate of 5 May 2020 – 2 BvR 859/15.

⁸⁵ German Parliament Backs ECB Bond-Buying After Court Standoff, Bloomberg 20.6.2020: [bloomberg.com/news/articles/2022-07-20/ecb-aims-for-bulletproof-crisis-tool-anticipating-legal-showdown](https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-07-20/ecb-aims-for-bulletproof-crisis-tool-anticipating-legal-showdown).

⁸⁶ ECB's Covid Rescue Program Attacked in Suit at Top German Court, Bloomberg 11.3.2021: [bloomberg.com/news/articles/2021-03-11/ecb-s-covid-rescue-program-attacked-in-suit-at-top-german-court](https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-11/ecb-s-covid-rescue-program-attacked-in-suit-at-top-german-court); ECB nemesis Kerber weighs action against new debt shield, Reuters 29.6.2022: [reuters.com/markets/europe/ecb-nemesis-kerber-weighs-action-against-new-debt-shield-2022-07-29](https://www.reuters.com/markets/europe/ecb-nemesis-kerber-weighs-action-against-new-debt-shield-2022-07-29).

⁸⁷ OMT-pyyntö, Abweichende Meinung der Richterin Lübbe-Wolff und Abweichende Meinung des Richters Gerhardt.

Tapaus korostaa EMU:n sääntöpohjaisen taloushallinnan epätarkoituksenmukaisuutta. Toisaalta keskuspankkirahoituksen kiellon tiukan tulkinnan vuoksi EKP:n tukitoimet tulivat vuosia muita keskuspankkeja jäljessä pitkittäen eurokriisiä ja aiheuttaen turhaa inhimillistä kärsimystä. Toisaalta EUT päätyi velkakirjaostojen kapeaan laillisuusarvioon, jossa se korosti rahaliitolle aatehistoriallisesti tärkeiden ordoliberalien periaatteiden jatkuvuutta. Ensinnäkin EUT edellytti, etteivät velkakirjaostot häiritse ensi- ja jälkimarkkinoiden toimintaa, vaikka EKP puuttuu velkakirjaostoilla nimenomaan markkinahinnoitteluun saavuttaakseen rahapoliittisia tavoitteitaan. Toiseksi EUT edellytti markkinakurin säilymistä euroalueella, vaikka velkakirjaostojen myötä EKP:llä on aiempaa suurempi valta päättää, kuinka paljon euromaiden rahoitus on rahoitusmarkkinoiden varassa. Kyseessä on markkinakurin sijaan rahapoliittisesti tuotettu talouskuri, jossa EKP:llä on entistä enemmän mahdollisuuksia arvioida euromaiden finanssipolitiikan ”terveyttä” ja rankaista sen ”sairaudesta”.

Vaikka EKP kykeni kriisien keskellä tekemään suuria muutoksia rahapolitiikkaansa, rahapolitiikan todellisuudesta vieraantuneen laillisuusarvion vuoksi velkakirjaostojen rahapoliittisia motiiveja ei ole tarvinnut kommunikoida avoimesti, eivätkä kriisitoimien laajemmat taloudelliset ja poliittiset seuraukset ole edelleenkään täysin selkeitä. EUT:n valitsema oikeudellinen strategia ordoliberalismin teeskentelystä on omiaan vähentämään EKP:n rahapolitiikan legitimitettä, joka on aiemmin perustunut tarkasti määritellyn oikeudelliseen mandaattiin. Lisäksi EUT:n oikeuskäytäntöön sisältyy ristiriitaisuuksia ja avoimia kysymyksiä, jotka voivat heikentää EKP:n toimintakykyä ja kriisitoimien uskottavuutta tulevaisuudessa.

Onkin helppoa yhtyä SPT:n esittämiin kritiikkeihin: velkakirjaostot politisoivat keskuspankia ja luovat paineen syventää integraatiota kohti fiskaaliunionia niin sanotusti takaoven kautta eli ilman poliittista hyväksyntää. Poliittisen päätöksentekojärjestelmän toimimattomuuden seurauksena EKP joutuu ottamaan suuremman roolin euroalueen vakaudesta samalla kun EUT joutuu ottamaan suuremman vastuun EKP:n toimintakyvystä rahaliiton alkuperäisten periaatteiden vastaisesti. Teknokratisoituminen voi taata kriisien ylittämisen ilman poliittista vastuuta tai rahaliiton valuvikojen korjaamista, mutta nykyisen monikriisin ja polarisaation oloissa pysyvä hätätilahallinto voi johtaa myös väärin ongelmien ratkomisen ja viivyttelyn seurauksena peruuttamattomiin politiikkavirheisiin. Historiallisten polkuriippuvaisuuksien vuoksi EKP on euroalueen ketterimpiä toimijoita, mutta rahapolitiikan paradigman muutos on edelleen kesken, epäselkeä ja hauras.

Abstract in English

ORDOLIBERALISM OVER ORDOLIBERRALISM – THE DISCONNECTION OF THE ASSESSMENT OF THE LEGALITY OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK’S CRISIS MEASURES FROM THE REALITY OF MONETARY POLICY

The article examines the legal dispute over the European Central Bank's government bond purchase programs from the perspective of different monetary policy ideals. While government bond purchases ended the Euro crisis, German central bankers feared that the ECB was abandoning the Bundesbank's ordoliberal tradition and Germany's Federal Constitutional Court suspected the ECB overstepping its mandate. The European Court of Justice's (ECJ) landmark Gauweiler and Weiss rulings were contradictory. While the ECJ allowed the ECB to depart from the ordoliberal tradition, the legal reasoning in the preliminary rulings was based on the continuity of the very same tradition. The historical lesson from these judgments and the ECB's bond programs is that the continuity of monetary policy paradigms cannot be guaranteed by strict constitutional rules. Conversely, the legal extension of the ECB's mandate contains a number of contradictions and open legal questions that may constitute a political constraint on future ECB bond purchases. Hence, the ECB's technocratic paradigm shift through legal interpretation remains politically weak.

Keywords: ordoliberalism, European Central Bank, financial markets, monetary policy, Germany's Federal Constitutional Court

Lähteet

- Ban, Cornel, *The Economic and Monetary Union: How Did the Euro Area Get a Lender of Last Resort?* Teoksessa Ramona Coman – Amandine Crespy – Vivien A. Schmidt (toim.) *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*. Cambridge University Press 2020.
- Barbier de la Serra, Eric – Sibony, Anne-Lise, *Expert Evidence Before the EC Courts*. *Common Market Law Review* 45(4)/2008, s. 941–985.
- Bastasin, Carlo, *Saving Europe: Anatomy of a Dream*. Brookings Institution Press 2015.
- Bateman, Will – van ‘t Klooster, Jens, *The dysfunctional taboo: monetary financing at the Bank of England, the Federal Reserve, and the European Central Bank*. *Review of International Policy Economy* 31(2)/2024.
- Beukers, Thomas – Fromage, Diane – Monti, Giorgio (toim.) *The New European Central Bank: Taking Stock and Looking Ahead*. Oxford University Press 2022.
- Borger, Vestert, *The Transformation of the ECB in Sovereign Bond Markets*. Teoksessa Thomas Beukers – Diane Fromage – Giorgio Monti (toim.), *The New European Central Bank: Taking Stock and Looking Ahead*. Oxford University Press 2022.
- Borio, Claudio – Disyatat, Piti, *Unconventional Monetary Policies: An Appraisal*, *The Manchester School* 78(1)/2010, s. 53–89.
- Bowman, Andrew – Erturk, Ismail – Froud, Julie – Johal, Sukhdev – Leaver, Adam – Moran, Michael – Williams, Karel, *Central Bank-Led Capitalism?* *Seattle University Law Review* 36/2013, s. 455–487.
- Brunnermeier, Marcus – James, Harold – Landau, Jean Pierre, *The Euro and The Battle of Ideas*. Princeton University Press 2016.
- Buiter, Willem, *Central Banks as Fiscal Players. The Drivers of Fiscal and Monetary Policy Space*, luku 6. *Why the Eurosystem Isn't a Proper Central Bank – and How to Make It One*. Cambridge University Press 2021.
- Buiter, Willem – Rahbari, Ebrahim, *The ECB as Lender of Last Resort for Sovereigns in the Euro Area*. CEPR Discussion Papers 8974, 2012.
- Davies, Gareth, *The European Union Legislature as an Agent of the European Court of Justice*. *Journal of Common Market Studies* 54(4)/2016, s. 846–861.
- De Grauwe, Paul, *The European Central Bank as Lender of Last Resort in the Government Bond Markets*. *CESifo Economic Studies* 59(3)/2013, s. 520–535.

- Dyson, Kenneth – Featherstone, Kevin, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford University Press 1999.
- Fabo, Brian – Jancokova, Martina – Kempf, Elisabeth – Pastor, Lubos, *Fifty shades of QE: Conflicts of interest in economic research*, NBER Working Paper No. 27849, 2021.
- Fullweber, Joscha, *Zentralbankkapitalismus Transformationen des globalen Finanzsystems in Krisenzeiten*. Suhrkamp 2021.
- Gabor, Daniela, *Revolution without revolutionaries: interrogating the return of monetary financing*. SocArXiv Transformative Responses to the crisis 2021.
- Gern, Klaus-Jürgen – Sonnenberg, Nils – Stolzenburg, Ulrich, “Whatever it takes”: the ECB remains busy with crisis management, luvut 3.3. Fiscal deficits vs. asset purchases: fading monetary support ja 3.5 Shifting holding structure of public debt. *Monetary Dialogue Papers*, European Parliament, June 2022: europarl.europa.eu/cmsdata/249535/Kiel_DEF.pdf.
- Héritier, Adrienne, *Covert Integration in the European Union*. Teoksessa Jeremy Richardson – Sonia Mazey (toim.) *European Union. Power and policy-making*, 4. painos. Routledge 2015.
- Hinarejos, Alicia, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*. Oxford University Press 2015.
- Issing, Otmar, *The Birth of Euro*. Cambridge University Press 2008.
- Leino-Sandberg, Päivi, *Public access to ECB documents: are accountability, independence and effectiveness an impossible trinity?* ECB Legal Conference 2019: Building bridges: central bank law in an interconnected world.
- Leino-Sandberg, Päivi, *The Commission Legal Service*. Teoksessa Päivi Leino-Sandberg (toim.) *The Politics of Legal Expertise in EU Policy-Making*. Cambridge University Press 2021.
- Mabbett, Deborah – Schelke, Waltraud, *Independent or lonely? Central banking in crisis*. *Review of International Political Economy* 26(3)/2019, s. 436–460.
- McNamara, Kathleen, *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*. Cornell University Press 1998.
- Mody, Ashoka, *EuroTragedy. A Drama in Nine Acts*, luku *ECB Scrambles to Stop the Trauma, Merkel helps: July-September 2012*, Oxford University Press 2018.
- Niinistö, Sauli – Åkerholm, Johnny, *Yhteinen raha: eurooppalaisen yhteistyön alku- vai päätepiste?* Teoksessa Alexander Stubb (toim.) *Marginaalista ytimeen: Suomi Euroopan unionissa 1989-2003*. Tammi 2006, s. 219.
- Princen, Sebastiaan – Van Esch, Femke, *Paradigm Formation and Paradigm Change in the EU’s Stability and Growth Pact*. *European Political Science Review*, 8(3)/2016, s. 355–75.
- Quaglia, Lucia – Verdun, Amy, *Explaining the response of the ECB to the COVID-19 related economic crisis: inter-crisis and intra-crisis learning*. *Journal of European Public Policy* 30(4)/2023, s. 635-654.
- Ronkainen, Antti, *Litigating Monetary Policy: The Limits are Ours*. Teoksessa Christina Eckes – Päivi Leino-Sandberg – Anna W. Ghavanini (toim.) *The Dynamics of Powers in the European Union*. Hart Publishing 2024.
- Schmidt, Vivien A., *Reinterpreting the rules ‘by stealth’ in times of crisis: a discursive institutionalist analysis of the European Central Bank and the European Commission*. *West European Politics* 39(5)/2016.
- Scicluna, Nicole – Auer, Stefan, *From the Rule of Law to the Rule of Rules: Technocracy and the Crisis of EU Governance*. *West European Politics* 42(7)/2019, s. 1420–1442.
- Sinn, Hans-Werner, *The Euro Trap: On Bursting Bubbles, Budgets, and Beliefs*. Oxford University Press 2017.
- Timberlake, Richard H., *Constitutional Money: A Review of the Supreme Court’s Monetary Decisions*. CUP 2013.
- Van Der Sluis, Marijn, *The Role of Constitutional Law for the ECB: Past, Present, and Future*. Teoksessa Thomas Beukers – Diane Fromage – Giorgio Monti (toim.), *The New European Central Bank: Taking Stock and Looking Ahead*. Oxford University Press 2022.
- van ‘t Klooster, Jens, *Technocratic Keynesianism: a paradigm shift without legislative change*. *New Political Economy* 27(5)/2022, s. 771-787.

Sidosryhmien osallistuminen lainvalmisteluun: onko ryhmällä väliä?¹

Anssi Keinänen – Elina Lindström – Urho Lintinen –
Petri Uusikylä – Niko Vartiainen²

Tiivistelmä – Tässä artikkelissa analysoidaan ja vertaillaan eri sidosryhmien näkemyksiä ja kokemuksia lainvalmisteluprosessiin osallistumisesta. Tutkimuksessa vastataan kysymykseen, miten sidosryhmät kokevat osallistamisen, kuten yhdenvertaisuuden, sidosryhmien näkemysten huomioimisen ja monipuolisten kuulemismenetelmien käytön, toteutuvan lainvalmisteluprosessissa ja onko sidosryhmien kokemusten välillä eroja. Tutkimus osoittaa, että vastaajien mukaan lainvalmisteluprosessissa onnistutaan kaikkein parhaiten keskeisten sidosryhmien tunnistamisessa ja avointen kuulemiskierrosten järjestämisessä. Heikoin lainvalmistelussa onnistutaan vastaajien mukaan sidosryhmien näkemysten huomioimisessa sekä niin sanottujen hiljaisten toimijoiden osallistamisessa. Verrattaessa eri vastaajaryhmien vastauksia voidaan havaita, että kaikkein positiivisimmin osallistamiseen suhtautuvat tutkimuslaitokset sekä valtion ja kuntien edustajat. Yritykset sen sijaan suhtautuvat kriittisimmin. Yleisesti ottaen kuulemismenetelmät koettiin varsin yksipuolisiksi ja liian myöhäisessä vaiheessa toteutettaviksi. Jatkossa olisi toivottavaa, että osallisuus- ja vuorovaikutusmahdollisuuksia olisi jo lainvalmistelun alkuvaiheessa, jolloin mahdollisuus lainvalmistelun tietoperustan vahvistamiselle on kaikista suurin.

Asiasanat: lainvalmistelu, osallistaminen, kuuleminen, sidosryhmät



1. Johdanto

Sidosryhmien osallistamista lainvalmisteluun ei aina ole arvostettu, mutta nykypäivänä sitä pidetään tärkeänä osana lainsäädäntöprosessia. Vaikka jo 1960-luvulta lähtien kansainväliseen keskusteluun on noussut sidosryhmien osallistaminen ja erilaiset osallistamismuodot ja ilmiöstä on käytetty myös osallistava käänne -nimitystä (participatory turn), Suomessa sidosryhmien merkitys lainvalmistelussa huomioitiin lainvalmistelun kehittämishankkeissa vasta 1990-luvulla. 2000-luvulla erilaisten paremman sääntelyn ohjelmien myötä sidosryhmien rooli lainvalmistelussa on alkanut tosiasiallisesti korostumaan.³

Sidosryhmät pitävät keskeisimpänä vaikuttamisen muotona vaikuttamista suoraan lainvalmisteluun ja päätöksentekoon virallisten lausuntojen antamisella.⁴ Osallistamisella on monta tarkoitusta lainvalmistelussa. Osallistamisen avulla sidosryhmät saavat tietoa tulevasta lainsäädännöstä ja pääsevät vaikuttamaan tulevaan lainsäädäntöön, mikä parhaimmillaan lisää sääntelyn laatua, hyväksyttävyyttä ja lainvalmistelun läpinäkyvyyttä.⁵

1 Tutkimus on osa strategisen tutkimusneuvoston rahoittamia hankkeita ”Mutkikkaiden oikeusjärjestelmien resilienssi kestävyysmurroksessa” (RELIEF, 358392) sekä ”Demokraattisten innovaatioiden implementointi” (STRONG, 365620).

2 Tekijät kiittävät molempia arvioitsijoita hyvistä kommentteista, jotka huomioimalla tutkimus kehittyi paremmaksi.

3 Bherer et al. 2016 ja Pakarinen 2011. On kuitenkin huomattava, että sidosryhmä – etenkin työmarkkina- ja maatalousjärjestöjä – otettiin usein mukaan komitealaitoksen lainvalmistelutyöhön. Kansalaisjärjestöjen rooli jäi komitealaitoksen lainvalmistelussa vähäiseksi. Komitealaitoksen merkitys lainvalmistelussa hiipui 1990-luvulla. Ks. lisää komitealaitoksesta ja komiteoiden lainvalmistelusta Tuori 1983; Rainio-Niemi 2010; Blom 2018.

4 Vesa – Kantola 2016.

5 Paremman sääntelyn kriteereissä korostuu sääntelyn lopputuloksen lisäksi myös valmisteluprosessi (ks. esim. Baldwin ym. 2012).

Perinteisesti osallistumisen ja kuulemisen yhteydessä puhutaan sidosryhmistä yleiskäsitteellä. Aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa ei ole juurikaan tarkasteltu sidosryhmien välisiä eroja osallistumisessa. Sidosryhmät eivät kuitenkaan muodosta monoliittista kokonaisuutta, vaan käsite sisältää hyvin laajan ja monimuotoisen joukon, jossa jokaisella sidosryhmällä on myös vahvoja erillisintressejä säädösvalmistelun suhteen. Joukkoon mahtuu julkisorganisaatioita, kansalaisjärjestöjä, yrityksiä sekä yksittäisiä kansalaisia. Tosiasiassa osallistumista tulisi tarkastella pluralistisena prosessina, jossa erilaisilla sidosryhmillä, lain vaikutusten kohderyhmillä, yrityksillä ja kansalaisjärjestöillä on varsin erilaisia tarpeita, odotuksia ja motiiveja osallistua lainvalmisteluprosessiin. Myös kyseisten tahojen tyytyväisyyttä on peilattava näitä osallistumisen odotuksia ja motiiveja vasten. On myös huomattava, että yksittäistä toimijaa, kuten yksittäistä kansalaista tai yritystä, voi lainvalmisteluprosessissa edustaa etujärjestö. Näiden niin sanottujen välittäjäorganisaatioiden rooli yhtäältä valmisteluun vaikuttajana ja toisaalta omien edustamiensa toimijoiden informointi lainvalmisteluprosessissa on jäänyt vähäiselle tarkastelulle.⁶

Tässä artikkelissa analysoidaan ja vertaillaan eri sidosryhmien näkemyksiä ja kokemuksia osallistamisesta lainvalmisteluprosessissa. Tutkimuksessa vastataan kahteen kysymykseen, (1) *miten sidosryhmät kokevat osallistamisen, kuten yhdenvertaisuuden, sidosryhmien näkemysten huomioimisen ja monipuolisten kuulemismenetelmien käytön, toteutuvan lainvalmisteluprosessissa; ja (2) onko sidosryhmien kokemusten välillä eroja?*

Sidosryhmien roolista lainvalmisteluun voidaan käyttää eri termejä: osallistaminen, osallistuminen, kuuleminen, konsultaatio tai lausuntokierros. Tässä tutkimuksessa käytetään termiä sidosryhmien *osallistaminen* kuvaamaan lainvalmistelijoiden aktiivisia toimenpiteitä sidosryhmien hyödyntämiseen lainvalmistelussa. *Osallistumisella* vastaavasti viitataan sidosryhmien kokemuksiin lainvalmisteluprosessissa mukana olemisesta ja vaikuttamismahdollisuuksista sekä yleisesti sidosryhmien rooliin lainvalmisteluprosessissa. Perinteisin tapa osallistaa sidosryhmiä lainvalmisteluun on järjestää lausuntokierros lainvalmisteluprosessin loppuvaiheessa, jolloin sidosryhmät voivat esittää omia näkemyksiään hallituksen esityksen luonnoksesta. Lausuntokierroksilla sidosryhmät jäävät pääasiassa passiivisen tiedontuottajan rooliin.⁷ Sidosryhmät kertovat omia näkemyksiään, joita säädösehdotuksen viimeistelyvaiheessa huomioidaan, ja huomioiminen pyritään kuvaamaan lopullisessa hallituksen esityksessä. Sidosryhmiä voidaan osallistaa lainvalmisteluun myös aktiivisemmin esimerkiksi työryhmissä ja komiteoissa, erilaisten työpajojen avulla tai hyödyntämällä epävirallisia osallistamisen tapoja, kuten puhelin- ja sähköpostikeskusteluita.⁸

Tutkimuksessa hyödynnetään lainvalmistelun laatuindikaattoria kehittävän hankkeen sidosryhmille suunnattua kyselyä analysoimalla vastauksia sekä kvantitatiivisesti että kvalitatiivisesti.⁹ Hankkeessa toteutettuun lainvalmistelun laatua koskevaan kyselyyn vastasi yli 600 sidosryhmien edustajaa. Sidosryhmien välisten erojen tilastollisen analyysin kannalta vastaajien määrä

6 Ks. välittäjäorganisaatioista Abbott ym. 2017. Lainsäädäntötutkimuksessa esimerkiksi Pakarinen 2011 on tutkinut sidosryhmiä vaikutusta lainvalmisteluun, mutta sidosryhmien roolia tiedonvälittäjänä lainsäädäntöprosessista ja sen lopputuloksesta edustamilleen jäsenilleen ei ole juurikaan tutkittu.

7 Ks. lisää Keinänen – Paasonen 2015.

8 Esimerkiksi lausunnoissa paremman sääntelyn toimintaohjelmasta ay-järjestöt huomauttavat, että ohjelmassa ei tuoda esille palkansaajajärjestöjen vahvaa roolia erityisesti työoikeuden ja palkkaperusteiden sosiaaliturvan osalta näiden osa-alueiden lainvalmistelussa (Oikeusministeriö 2007, s. 17).

9 Uusikylä ym. 2023.

on riittävän suuri koskien valtion virastoja, kuntia, tutkimuslaitoksia, kolmatta sektoria sekä yrityksiä. Tutkimuksessa tarkastellaan näiden ryhmien välisiä eroja osallistamisen kokemuksista.

Tutkimus etenee seuraavasti: Luvussa 2 käydään läpi, mitä erilaisia tarkoituksia sidosryhmi- en osallistamisella on lainvalmistelussa. Lisäksi luvussa tarkastellaan hyviä osallistamisen peri- aatteita sekä osallistamisen käytännön toteutumista Suomessa. Kolmannessa luvussa esitel- lään tarkemmin tutkimusaineisto ja sen muodostaminen. Lisäksi luvussa kuvataan tutkimus- aineiston analysointimenetelmiä. Neljännessä luvussa analysoidaan empiirisesti, miten sidos- ryhmät kokevat osallistumisen toteutuvan heidän kohdallaan. Viidennessä luvussa tehdään tutkimuksen johtopäätökset sekä pohditaan keinoja sidosryhmien osallistamisen parantami- seksi.

2. Osallistumisen tarkoituksesta lainvalmistelussa

Lainvalmistelussa sidosryhmien osallistumisella on useita eri tarkoituksia. Ensinnäkin si- dosryhmien osallistuminen on perustuslaillinen oikeus. Kansanvaltaisuuteen kuuluu, että yksilöllä on oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (PL 2.2 §). Lisäksi perusoikeuksiin kuuluu, että ihmisiä on kohdeltava yhdenvertaisesti (PL 6 §), mikä korostaa sidosryhmien yhdenvertaisen osallistamisen tärkeyttä. Perusoikeuksien toteu- tumisen turvaaminen on julkisen vallan tehtävä (PL 22 §). Oikeuskansleri on katsonut, että hallituksen esitysluonnoksesta tulisi pyytää kirjallisia lausuntoja silloinkin, kun keskeisiä sidos- ryhmiä on jo kuultu valmistelun aikana. Lausuntopyyntö ja esitysluonnoksen julkaiseminen toteuttavat viranomaisen tiedonantovelvollisuutta valmisteltavasta lainsäädännöstä (julkisuus- laki 19 §). Julkaiseminen toteuttaa myös perustuslain 12 §:ssä säädetyn sananvapauden ja sii- hen sisältyvän oikeuden saada tietoa sekä julkisuusperiaatteen toteutumista.¹⁰

Osallistumisen avulla sidosryhmät pääsevät kommentoimaan säädösehdotusta ja siten saavat tietoa tulevasta lainsäädäntömuutoksesta. Kun hallituksen esitys on hyväksytty edus- kunnassa, sidosryhmät voivat arvioida osallistumisensa vaikutusta lopulliseen säädösehdo- tukseen.¹¹

Sidosryhmien osallistumisen avulla voidaan parantaa sääntelyn hyväksyttävyyttä. Prosessua- alisen oikeudenmukaisuuden tunne kasvaa, mikäli sidosryhmät kokevat päässeensä vaikutta- maan säädösehdotuksen valmisteluun aidosti.¹² Vaikuttamisen tunteen synnyttämiseen ei useinkaan riitä pelkästään sidosryhmien informoiminen säädösehdotuksesta ja sääntelyn muutoksista, vaan tunteen syntymiseen tarvitaan vuorovaikutteellista suhdetta sidosryhmien ja lainvalmistelijoiden välillä.¹³

Jos hallituksen esityksessä tuodaan esille, miten lausunnonantajien antama palaute on huo- mioitu säädösehdotuksissa ja perustellaan, miksi palautetta ei ole huomioitu, sidosryhmien kokema vuorovaikutteellisuus voi lisääntyä verrattuna tilanteeseen, jossa lausuntopalautteen vaikutuksia ei tuoda ilmi.¹⁴ *Keinänen ja Kemiläinen* (2016) havaitsivat, että hallituksen esityksissä

¹⁰ OKV/2232/10/2022. 11.10.2022.

¹¹ Uhlman – Konrath 2017.

¹² Tyler 2003 ja Larouche 2009.

¹³ Uhlmann – Konrath 2017.

¹⁴ Ks. Tyler 2003 prosessuaalisesta oikeudenmukaisuudesta.

tuodaan usein esille lausunnonantajien kannanottoja yksityiskohtaisella tasolla. Vastaavasti se, miten kannanottoihin on reagoitu, vaihtelee selvästi ministeriöittäin. Yksi keino ohittaa sidosryhmien kriittiset kannanotot on jättää ne kokonaan raportoimatta hallituksen esityksessä.¹⁵

Sidosryhmien osallistumisen vaikutusten kuvaaminen avoimesti esimerkiksi hallituksen esityksissä voi lisätä sidosryhmien niin lainvalmisteluprosessia kuin sääntelyn lopputulosta kohtaan kokemaa hyväksyttävyyttä. Legitimiteetin paraneminen on yhteydessä valmiuteen noudattaa sääntelyn ehtoja ja siten sääntelyn vaikutukset vahvistuvat ja myös osaltaan sääntelystä aiheutuneet kustannukset vähenevät.¹⁶

Sidosryhmien osallistuminen tuottaa tietoa päätöksentekijöille ehdotuksen poliittisesta toteutettavuudesta. Sen vuoksi, mikäli sidosryhmien antama palaute säädösehdotuksesta on kriittistä, hallituksen kannattaa arvioida uudelleen esityksen lähettämistä eduskuntaan tai ainakin muokata esitystä olennaisesti. Esimerkiksi rahankeräyslain kokonaisuudistus kariutui sidosryhmien ristiriitojen vuoksi vuonna 2014. Kokonaisuudistushanke käynnistettiin uudelleen syksyllä 2016 ja siihen osallistettiin sidosryhmiä työpajojen ja verkkokuulemisten avulla. Eri sidosryhmien ja ministeriön yhteistyönä saatiinkin valmisteltua ehdotus, joka oli yleisesti hyväksytty.¹⁷

Sidosryhmien osallistumisen avulla voidaan myös vahvistaa demokratian toteutumista.¹⁸ Osallistuminen vahvistaa sidosryhmien mahdollisuutta vaikuttaa päätöksentekoon ja vahvistaa näin kansanvaltaisuuden toteutumista. Osallistamisen avulla myös heikommät toimijat ja ryhmät pystyvät osallistumaan lainsäädäntöprosessiin vahvojen toimijoiden lisäksi. Parhaimmillaan tämä vähentää heikompien toimijoiden syrjäytymistä ja marginalisoitumista.¹⁹ Useissa tutkimuksissa on kuitenkin havaittu, että lainvalmistelussa sidosryhmien osallistumisessa painottuvat elinkeinoelämää edustavat toimijat. Suomessa myös muiden viranomaisten rooli lainvalmistelussa on vahva.²⁰ Sidosryhmien osallistaminen säädösehdotuksesta käytävään keskusteluun on kuitenkin yksi deliberatiivisen demokratian toteuttamisen tavoista. Deliberatiivisessa demokratiassa korostetaan julkista keskustelua keskeisenä osana hyvää lainvalmistelua.²¹ Esimerkiksi oikeuskansleri on arvioinut koronavirusepidemian hoitoa koskevan päätöksenteon avoimuutta. Arvioinnissa korostuvat edellä mainitut osallistamista koskevat näkökulmat. Oikeuskanslerin mukaan

”Päätösten tietopohjan avoimuuden kautta päätöksenteosta tulee läpinäkyvä ja päätöksentekoa sekä sen perusteita on mahdollista arvioida myös ulkoapäin. Avoimuus ja julkinen keskustelu vahvistavat lisäksi tiedon objektiivisuutta ja monipuolisuutta, joilla on merkitystä päätöksenteon hyväksyttävyydelle. Hyväksyttävyyden tärkeys korostuu silloin, kun julkisen vallan toimin puututaan perus- ja ihmisoikeuksiin.”²²

15 Näin havaittiin Keinänen ja Paasosen (2015) tutkimuksessa.

16 Keinänen 2013 sekä Määttä – Tala 2015.

17 Ks. lisää Demirbas ym. 2022.

18 Karpen 2008.

19 OECD 2022.

20 Ks. esim. Pakarinen 2011, Lundberg 2013, Hanegraaff – Berkhout 2019, Beyers – Arras 2020 ja Keinänen – Pälvimäki 2022.

21 Larouche 2009.

22 OKV/461/70/2020. 21.12.2021.

Yksi keskeinen osa sidosryhmien osallistumisesta on sidosryhmien rooli tiedontuottamisessa ja vaikutusarviointien tukemisessa. Lainvalmistelussa kohdataan monenlaisia tiedontarpeita ja sidosryhmiltä saatava tieto on yksi osa tätä kokonaisuutta. Sidosryhmien osallistuminen auttaa hankkimaan tietoa esimerkiksi sääntelyä vaativasta yhteiskunnallisesta ongelmasta, sääntöehdotuksen ja muiden toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista, sääntelyn täytäntöönpanoon liittyvistä asioista sekä ylipäänsä sääntelyn toimivuudesta²³. Esimerkiksi sääntelystä sidosryhmille aiheutuvien hyötyjen ja kustannusten arvioiminen voi olla vaikeaa ilman sidosryhmien osallistamista tiedon tuottamiseen. Sidosryhmien osallistumisen myötä voikin nousta esille tutkimus- tai kokemustietoa, jota ei lainvalmistelussa olisi muutoin osattu ottaa huomioon²⁴.

On huomattava, että sidosryhmien osallistumisen avulla voidaan hankkia tietoa myös sääntöehdotuksen lakiteknisistä ominaisuuksista ja parantaa siten lainsäädännön laatua. Tätä asiaa korostetaan harvoin, kun puhutaan sidosryhmien osallistamisen hyödyistä.²⁵ Esimerkiksi ministeriön oman hallinnonalan viranomaisten näkemykset sääntöehdotuksista voivat auttaa selvittämään pykäläehdotuksia. Myös sääntelyn kohdetahot voivat tuoda esille pykäläehdotuksia, joiden tulkinnasta voi syntyä epävarmuutta.

Arvioitaessa osallistamisen onnistuneisuutta lainvalmistelussa, tutkimuskirjallisuudessa on noussut esille muutamia keskeisiä teemoja. Ensinnäkin tutkimuksissa on tarkasteltu, mitkä sidosryhmät pääsevät osallistumaan lainvalmisteluun ja miten varmistetaan erilaisten vähemmistöryhmien kuuleminen lainvalmistelun aikana. Toiseksi tutkimuksissa on tarkasteltu lainvalmisteluprosessin toteuttamista. Missä vaiheessa ja minkälaisilla menetelmillä sidosryhmiä kuullaan, on usein arvioinnin kohteena. Kolmanneksi tutkimuksissa on tarkasteltu osallistumisen vaikuttavuutta ja avoimuutta.²⁶

3. Tutkimusaineisto ja -menetelmät

Tutkimusaineisto perustuu vuosina 2021–2023 toteutetun hankkeen aikana kehitettyyn lainvalmistelun laatuindikaattorijärjestelmään ja tämän pohjalta pilotoituun barometriin sidosryhmien näkemyksistä lainvalmisteluprosessin toimivuudesta ja laadusta.²⁷ Hankkeessa lainvalmistelun laatuindikaattorijärjestelmää kehitettiin tutkijoiden toimesta tutkimuskirjallisuuden ja lainvalmisteluohjeiden hyödyntämisen ohella iteratiivisesti eri ministeriöiden lainvalmistelijoiden koostuvan hankeohjausryhmän kanssa, joka esimerkiksi osallistui indikaattoreiden muotoilemiseen työpajoissa ja barometriversioiden testaamiseen. Sidosryhmäbarometrin tuloksia ei ole aikaisemmin analysoitu ja raportoitu sidosryhmittäin.

Alkuperäinen sidosryhmäbarometri muodostuu 44 väittämästä sekä vastaajien taustoja kartoittavista kysymyksistä ja avoimista kommentointimahdollisuuksista. Tähän tutkimuk-

23 Naundorf – Radaelli 2017, s. 202–203.

24 Jukka ym. 2023, s. 5. On kuitenkin syytä ottaa huomioon, että sidosryhmien näkemyksissä saattavat painottua edunvalvonnalliset kysymykset, mikä voi aiheuttaa ristiriidan yhteiskunnan kokonaisuutta lisäävien tavoitteiden kanssa. Ks. esim. Tala 2005, s. 106; Vartiainen 2021, s. 42.

25 Ullmann – Konrath 2017.

26 Ks. esim. kotimaisesta tutkimuksesta Pakarinen 2011; Rantala 2011; Keinänen – Paasonen 2015; Keinänen – Kemiläinen 2016; Uusikylä ym. 2023 ja Vesa – Kantola 2016.

27 Uusikylä ym. 2023.

seen on valittu sidosryhmäbarometrista analysoitavaksi sellaiset väittämät, jotka koskevat sidosryhmien osallistamista (yhteensä 10 väittämää). Lisäksi tutkimuksessa on analysoitu osallistamiseen liittyvät avoimet kommentit.

Barometrin indikaattorikysymysten vastausasteikkona on hyödynnetty Likert-asteikkoa, jossa vastaajat ilmaisevat suhtautumistaan esitettyyn väittämään viisiportaisella asteikolla (1 = täysin eri mieltä, ... ,5 = täysin samaa mieltä). Tässä tutkimuksessa osallistamiseen liittyvien väittämien tulokset esitetään keskiarvoina sidosryhmittäin ja sidosryhmien välisiä eroja testataan tilastollisesti. Keskiarvoihin ja tilastollisiin testauksiin huomioidaan ainoastaan ne vastaukset, joissa vastaaja on esittänyt mielipiteensä. Toisin sanoen ”En osaa sanoa” -vastaukset on jätetty keskiarvojen laskemisen ja testausten ulkopuolelle.

Barometriksely toteutettiin syyskuussa 2022. Kyselyyn vastaajat tunnistettiin Lausuntopalvelun kautta saatavilla olevista sidosryhmätiedoista (www.lausuntopalvelu.fi). Sidosryhmäbarometrin vastaajalista koostettiin yli 150 lausuntoa keränneistä lainsäädäntöhankkeista. Lisäksi sidosryhmiä tunnistettiin vähemmän kuin 150 sidosryhmävastausta keränneiden hankkeiden lausunnoista sellaisten ministeriöiden kohdalla, joissa lainsäädäntötyötä tehdään muita ministeriöitä vähemmän (esim. ulko- ja puolustusministeriö). Sidosryhmien tunnistamisen jälkeen seuraavassa vaiheessa sidosryhmistä poistettiin päällekkäisyydet ja yksityishenkilöt, koska tällä tavoin voitiin parantaa mahdollisuuksia saada vastaajiksi sellaisia tahoja, joilla on laajempaa kokemusta ja näkemystä lainvalmisteluhankkeista. Sidosryhmät kontaktoitiin sähköpostilla. Sähköpostiviestissä oli linkki sähköiseen kyselyyn. Tarkkaa tietoa sidosryhmäbarometrin kohderyhmän koosta ei ole saatavilla, koska osa vastaajista toivoi, että he voisivat välittää kyselylinkkiä eteenpäin oman sidosryhmänsä parissa. Barometriin vastasi määräaikaan mennessä yhteensä 610 vastaajaa.

Tässä tutkimuksessa vertaillaan viiden sidosryhmän näkemyksiä. Näissä sidosryhmissä vastausten määrä on riittävän suuri tilastollista analyysia varten. Tutkimukseen valitut sidosryhmät ja niiden vastaajamäärät ovat seuraavat: valtion virasto (N=83), kunnallishallinto (N=108), tutkimuslaitokset (N=34), kolmas sektori (N=272) ja yritykset (N=43). Erityisesti kolmannen sektorin kohdalla on huomioitava, että 272 vastaajaa sisältää varsin heterogeenisen joukon toimijoita. Kolmannen sektorin vastaajat koostuvat elinkeinoelämän ja ammattiyhdistysten edustajista sekä sosiaali-, terveys-, opetus- ja sivistysalojen toimijoista. Lisäksi vastaajien joukossa on viestintää, kulttuuria ja liikuntaa edustavia tahoja sekä kehitysyhteistyöhön, ihmisoikeuksiin ja tasa-arvoon keskittyneitä toimijoita. Kyselyyn vastasi myös muun muassa lasten ja perheiden asioihin sekä vapaa-aikaan, harrastetoimintaan ja uskontoon liittyviä yhdistyksiä ja säätiöitä.

Tutkimuksessa ei hyödynnetä vastauksia eduskunnasta (N=5), aluehallinnosta (N=26) ja yksityishenkilöiltä (N=11) vähäisestä vastausten määrästä johtuen. Analyysin ulkopuolelle on jätetty lisäksi vastaajat, jotka ovat ilmoittaneet edustamukseen sidosryhmäksi ”Muu” (N=40). Tämän ryhmän vastausten vertailemista ei ole nähty mielekkäänä suhteessa selkeästi tiettyyn kategoriaan luokiteltaviin sidosryhmiin.

Tutkimuksessa analysoidaan kyselyssä esitettyjä hyvään lainvalmisteluprosessiin kohdistuvia väittämiä sidosryhmien osallistamisesta ja osallistamisen huomioimisesta lainvalmistelussa sekä määrällisen että laadullisen tutkimuksen menetelmillä. Väittämät on muodostettu tut-

kimuskirjallisuuden, lainvalmisteluohjeiden ja hankkeen ohjausryhmän kanssa käytyjen keskusteluiden perusteella.²⁸ Tarkasteltavat teemat voidaan jakaa kolmeen osaan: sidosryhmien tunnistaminen; lainvalmisteluprosessin toteutus ja osallistamisen vaikuttavuus (ks. taulukko 1). Sidosryhmien tunnistamista koskevissa väittämässä tarkastellaan keskeisten sidosryhmien tunnistamista ja osallistamista sekä niin sanottujen hiljaisten toimijoiden huomioimista lainsäädäntöhankkeissa.²⁹ Lainvalmisteluprosessin toteutusta koskevissa väittämässä arvioidaan osallistamisen oikea-aikaisuutta ja avoimuutta sekä kuulemismenetelmien monipuolisuutta. Osallistamisen vaikuttavuutta arvioidaan kuulemisen yhdenvertaisuutta ja huomioimista koskevilla väittämällä.

Taulukko 1. Sidosryhmien osallistamista koskevat väittämät.

Teema	Väittäjä
Sidosryhmien tunnistaminen	Lainsäädäntöhankkeissa tunnistetaan keskeisimmät sidosryhmät. Lainsäädäntöhankkeisiin osallistetaan keskeisimpien sidosryhmien edustajat. Lainsäädäntöhankkeissa huomioidaan riittävän hyvin hankkeiden kannalta relevantit ns. hiljaisten sidosryhmien edustajat (esim. vähemmistöryhmät, joilla ei ole omaa edustusta järjestökentällä).
Lainvalmisteluprosessin toteutus	Lainsäädäntöhankkeissa sidosryhmien kuuleminen/osallistaminen järjestetään oikea-aikaisesti. Lainsäädäntöhankkeista on julkisesti saatavilla riittävästi informaatiota. Lainsäädäntöhankkeista järjestetään avoimet kuulemiskierrokset. Lainsäädäntöhankkeiden kuulemisissa sovelletaan monipuolisia kuulemismenetelmiä.
Osallistamisen vaikuttavuus	Lainsäädäntöhankkeissa sidosryhmiä kuullaan yhdenvertaisesti. Hallituksen esityksissä ja/tai lausuntoyhteenvedoissa tuodaan esille avoimesti eri sidosryhmien esittämät näkemykset. Sidosryhmien kuulemisissa ja lausunnoissa esittämät näkemykset huomioidaan hyvin.

Tutkimuksen tarkoituksena on paitsi analysoida, kuinka sidosryhmät ovat kokeneet osallistamisen lainvalmisteluprosessissa, myös tarkastella mahdollisia eroja eri sidosryhmien välillä. Sidosryhmien välisiä eroja tulkittaessa on syytä huomioida, että kyselyn väittämät on esitetty yleisellä tasolla. Esimerkiksi väittäjä ”Lainsäädäntöhankkeissa sidosryhmiä kuullaan yhdenvertaisesti” on nuotoiltu siten, että siinä ei kysytä suoraan, kuullaanko *juuri* vastaajan edustama sidosryhmä yhdenvertaisesti muihin sidosryhmiin nähden. Näin ollen esimerkiksi yri-

²⁸ Ks. artikkelin 2. luku sekä hankkeen raportti (Uusikylä ym. 2023).

²⁹ On otettava huomioon, että termi ”hiljaiset sidosryhmät” ei lähtökohtaisesti ole täysin yksiselitteinen. Toisin sanoen, kyselyyn vastaavat voivat ymmärtää termin eri tavoin. Tästä johtuen termiä tarkennettiin kyselyssä taulukon 1 mukaisesti kertomalla vastaajille, että hiljaisten sidosryhmien edustajilla tarkoitetaan esim. vähemmistöryhmiä, joilla ei ole omaa edustusta järjestökentällä. Kyselyssä käytetty määritelmä eroaa hieman esim. hiljaisten toimijoiden tutkimiseen keskittyvän SILE-hankkeen määritelmästä. SILE-hankkeen verkkosivujen mukaan hiljaiset toimijat on määritelty hankkeessa seuraavasti: ”Hiljaisilla toimijoilla tarkoitamme kaikkia, jotka ovat syrjässä itseään koskevien lakien valmistelusta. Suurin osa meistä kaikista on hiljaisia, koska harva osallistuu kuulemistilaisuuksiin tai kirjoittaa lausuntoja lakiluonnoksiin. Kiinnostuksemme kohdistuu kuitenkin etenkin heihin, joiden elämään vaikutetaan laeilla erityisen voimallisesti tai joiden asema nostattaa herkästi ristiriitaisia jännitteitä. Yleensä muut puhuvat heistä tai heidän puolestaan.” (SILE, Ketkä ovat hiljaisia toimijoita? (3.1.2025). Saatavilla: <https://www.hiljaisetoimijat.fi/>)

tysten vastauksia tulkitaan siten, että vastaukset kuvaavat yritysten näkemyksiä sidosryhmien kuulemisesta siitä näkökulmasta, mikä nimenomaan tämän sektorin toimijoille on osallistamisesta muodostunut. Sinänsä vastaajan omakohtainen kokemus lainvalmisteluprosessista vaikuttanee siihen, miten hän arvioi yleisesti osallistamisen toteutumista.

Kysymyskohtaisia eroja eri sidosryhmäkategorioiden välillä on tarkasteltu keskiarvojen avulla. Lisäksi ryhmien välisiä eroja on analysoitu tilastollisilla hypoteesintestausmenetelmillä. Testaus perustuu järjestysasteikollisille muuttujille sopivaan Wilcoxonin järjestyssummatestiin (Wilcoxon rank sum test)³⁰. Likertin asteikollisten muuttujien järjestysasteikollisesta ominaisuudesta johtuen hypoteesin testaus ei siis perustu keskiarvotesteihin, vaikka tuloksia keskiarvojen avulla havainnollistetaan. Ryhmien välisistä eroista onkin muodostettu kokonaiskäsitelys niin keskiarvojen kuin epäparametristen hypoteesintestausmenetelmien perusteella. Hypoteesintestausmenetelmien tarkoituksena on antaa lisäselvyyttä ryhmien välisten erojen tulkintaan. Mikäli erojen todetaan olevan *tilastollisesti merkitseviä*, kertoo tulos ryhmien välisistä todellisista eroista pelkkää ”silmämääräistä” tarkastelua vakuuttavammin. Mikäli erot eivät ole tilastollisesti merkitseviä, kertoo tulos siitä, että ryhmien välisistä eroista ei aineiston perusteella ole näyttöä.³¹

Tutkimuksen laadullisessa osassa pureudutaan määrällistä analyysiä syvemmin siihen, millaisia kokemuksia osallistamisesta ja osallistumisesta sidosryhmien edustajat tuovat esille. Laadullisessa analyysissä aineistona ovat sidosryhmäbarometrin avovastauksentään annetut kirjalliset, vapaamuotoiset avovastaukset.

Tutkimuksen laadullisen analyysin toteuttamista voidaan luonnehtia laadulliseksi sisällönanalyysiksi.³² Aineiston sisällöstä tehtyjä havaintoja on teemoiteltu sillä perusteella, ovatko vastaajat kommentoineet *sidosryhmien tunnistamista, lainvalmisteluprosessin toteutusta* vai *osallistamisen vaikuttavuutta*. Konkreettisesti tutkimuksen laadullinen osuus on toteutettu siten, että avovastaukset on ensin jaoteltu sidosryhmittäin. Tarkasteltavaksi valittujen sidosryhmien edustajat ovat antaneet yhteensä 149 avovastausta, joista 23 on tullut valtion virastoilta, 18 kunnilta ja kunnallishallinnolta, 8 tutkimuslaitoksilta, 89 kolmannen sektorin organisaatiolta ja 11 yrityksiltä. Tämän jälkeen on analysoitu sidosryhmäkohtaisesti, mihin teemaan avovastauksissa otetaan kantaa ja millä tavoin kommentoitaviin teemoihin suhtaudutaan. Lopuksi on vertailtu eri sidosryhmien antamia vastauksia ja suhtautumista eri teemoihin siitä näkökulmasta, löytyykö avovastauksista selityksiä tutkimuksen määrällisen osuuden tuloksille. Vaikka ote on laadullinen, esitetään analyysiosuudessa havainnollisuuden vuoksi myös määrällisiä tietoja siitä, missä määrin eri sidosryhmät ovat kommentoineet eri teemoja.

Sidosryhmien edustajat eivät ole kommentoineet jokaista väittämää erikseen eikä avovastauksissa ole yleensä eksplisiittisesti yksilöity, mihin väittämään vastaukset liittyvät. Sen sijaan avo-

30 Ks. Wilcoxonin järjestyssummatestistä esim. Berenson ym. (2012, s. 494–498).

31 Tilastollinen merkitsevyys jaetaan usein yhden, viiden ja kymmenen prosentin merkitsevyytasoihin. Mitä pienemmällä tasolla tulokset ovat merkitseviä, sitä vahvempaa tilastollinen näyttö ryhmien välisistä eroista on. Joskus tutkimuksissa on valittu tulosten raportoinnissa linja, jossa ainoastaan vähintään viiden prosentin merkitsevyytasolla olevat tulokset katsotaan tilastollisesti merkitseviksi. Tässä tutkimuksessa on lisäinformaation vuoksi raportoitu myös kymmenen prosentin merkitsevyytasolla olevia ryhmien välisiä eroja. Lukijan on syytä ottaa huomioon, että näissäkin tapauksissa tilastollinen näyttö ryhmien välisistä eroista on melko vahvaa, mutta ei niin selkeää kuin viiden ja erityisesti yhden prosentin merkitsevyytasolla olevien erojen kohdalla.

32 Laadullisesta sisällönanalyysistä ks. esim. Tuomi – Sarajärvi 2018, luku 4 Laadullisen aineiston analyysi: sisällönanalyysi.

vastauskenttään on kirjoitettu vapaamuotoisia kommentteja eri kysymyksiin liittyen. Vastaajat ovat voineet ottaa kantaa yhteen tai useampaan teemaan, mutta toisaalta kaikki eivät ole kommentoineet jokaista kyselyn osa-aluetta. Analyysissä onkin jouduttu tulkitsemaan, milloin vastaajat ovat ottaneet kantaa mihinkin teemaan. Suurelta osin tulkinnallisilta ongelmilta on välttytty siitä syystä, että teemat ja niiden alakysymykset eroavat toisistaan selvästi sen suhteen, mihin lainvalmisteluprosessin vaiheeseen ne liittyvät. Toisinaan kuitenkin tulkinnanvaraisuutta havaintojen luokittelussa on ollut enemmän, mitä havainnollistaa erään valtion virasto - vastaajaryhmäläisen vastaus:

”Sidosryhmiä kyllä kuullaan varsin laajasti, mikä on hienoa. Usein kuitenkin kuuleminen on aika kaavamaisista, joko ainoastaan lausuntokierros tai sen lisäksi kuulemistilaisuus. Tämä estää sellaisten tahojen äänen kuulemisen, jotka eivät ole tottuneet hallinnollisiin menettelyihin.”

Kyseisessä vastauksessa kuulemisen kaavamaisuuteen liittyvä kommentti on ollut helppo luokitella lainvalmisteluprosessi-teeman alle, sillä kyseisessä teemassa kysyttiin nimenomaisesti erilaisten kuulemismenetelmien hyödyntämisestä. Sen sijaan sidosryhmien laajaan kuulemiseen liittyvä kehu ja toisaalta kritiikki siitä, että hallinnollisiin menettelyihin tottumattomien ääni jää kuulumattomiin voisivat liittyä useampaan eri teemaan. Sidosryhmien laaja kuuleminen voisi viitata joko kuultavien joukon valikoitumiseen (sidosryhmien tunnistaminen -teema) tai tosiasialliseen kuulluksi tulemiseen (osallistamisen vaikuttavuus -teema). Hallinnollisiin menettelyihin tottumattomien äänen kuulumatta jääminen voisi puolestaan olla sidosryhmien tunnistamisvaiheen tai lainvalmistelun prosessivaiheen ongelma, mikäli ajatellaan, että tällaisen joukon olemassaolo pitäisi lainvalmistelussa tunnistaa ja tarjota tälle joukolle erilaisia kuulluksi tulemisen tapoja. Toisaalta kyse voisi olla myös osallistamisen vaikuttavuudesta, jos ajatellaan, että hallinnollisiin menettelyihin tottumattomien joukko osallistuu lainvalmisteluprosesseihin, mutta heidän äänensä jää kuulumattomiin, koska jotkut toiset hallitsevat tällaisten menettelytapojen kautta vaikuttamisen paremmin. Yksittäisissä tulkinnanvaraisissa tapauksissa vastauksia onkin voitu käsitellä useamman eri teeman yhteydessä.

4. Sidosryhmien kokemukset osallistumisen toteutumisesta

4.1. Kuulemisen ja osallistumisen toteutumisen arviointi sidosryhmittäin

Tarkasteltaessa sidosryhmien näkemyksiä kokonaisuutena (ks. kuvio 1), havaitaan, että parhaiten sidosryhmät kokevat lainvalmisteluprosessissa toteutuvan keskeisten sidosryhmien tunnistamisen (ka. 3,5) ja avointen kuulemiskierrosten järjestämisen (ka. 3,4). Heikoiten sidosryhmät kokevat lainvalmisteluprosessissa onnistuttavan sidosryhmien näkemysten huomioimisessa (ka. 2,3) sekä niin sanottujen hiljaisten toimijoiden huomioimisessa (ka. 2,4). Sidosryhmien kokemusten mukaan siis keskeiset sidosryhmät tunnistetaan kohtuullisen hyvin, kun taas länsäädäntöhankkeiden kannalta relevanttien, mutta hiljaisten sidosryhmien (esim.

vähemmistöryhmät, joilla ei ole omaa edustusta järjestökentällä) huomioiminen toteutuu heikommin. Huomionarvoista on myös se, että keskeistenkin sidosryhmien kohdalla tunnistamisen nähtiin toteutuvan hieman paremmin varsinaiseen osallistamiseen verrattuna (ka. 3,1). Sidosryhmien näkemysten huomioimista koskevan väittämän alhainen keskiarvo antaakin viitteitä siitä, että sidosryhmät kokevat yleisellä tasolla osallistamisen vaikuttamismahdollisuudet heikoiksi. Samoin väittämät yhdenvertaisesta kuulemisesta (ka. 2,6) ja sidosryhmien osallistamisen oikea-aikaisuudesta (ka. 2,7) saivat heikon arvosanan. Minkään väittämän kohdalla vastausten keskiarvo ei ole lähellä neljää. Kysely toteutettiin vuonna 2022 ensimmäistä kertaa ja siten ei ole olemassa vastaavaa tietoa sidosryhmien aikaisemmista kokemuksista. Tuloksia ei kuitenkaan voida pitää hyvinä suhteessa kuulemisen ja osallistamisen tavoitteisiin.



Kuvio 1. Sidosryhmien näkemykset barometrin kuulemiseen ja osallistumiseen liittyviin kysymyksiin (N=610).

Eri sidosryhmien välillä löytyy siinä mielessä yhtäläisyyksiä, että tietyn ryhmän alhainen keskiarvo tietyn väittämän kohdalla ennakoivat useimmiten myös muiden ryhmien alhaista keskiarvoa kyseisen väittämän osalta. Sidosryhmien välillä löytyy kuitenkin eroja sen suhteen, kuinka positiivista tai negatiivista suhtautuminen eri väittämiin on. Erot voidaan havaita tarkastelemalla sidosryhmien keskiarvojen vaihteluväliä väittämakohtaisesti. Kaikista suurimmat erot sidosryhmien välillä ovat suhtautumisessa keskeisten sidosryhmien osallistamiseen, jossa ero suurimman (tutkimuslaitokset) ja pienimmän (yritykset) keskiarvon välillä on 1,2. Näin ollen tutkimuslaitoksilla on ollut selkeästi positiivisempi näkemys keskeisten sidosryhmien osallistamisesta yrityksiin verrattuna. Pienimmillään keskiarvojen vaihteluväli sidosryhmien välillä on 0,5. Sidosryhmien näkemykset ovat lähimpänä toisiaan kuulemisen yhdenvertaisuutta sekä hiljaisia sidosryhmiä ja sidosryhmien kuulemisissa ja lausunnoissa esittämien näkemysten huomioimista koskevien väittämien osalta.

Taulukossa 2 on kuvattu yksityiskohtaisemmin vastaajaryhmien väliset mielipide-erot kaikkien väittämien osalta. Kun kaikkia väittämiä tarkastellaan kokonaisuutena (kaikkien väittämien keskiarvojen keskiarvo), havaitaan tutkimuslaitoksia edustaneiden vastaajien arvioineen osallistumisen toteutumisen kaikista positiivisimmin. Tutkimuslaitosten osalta väittämien keskiarvojen keskiarvo on 3,2. Valtion virastoja edustaneiden vastaajien arvio on lähes samansuuruinen keskiarvojen keskiarvon ollessa 3,1. Kunnallishallintoa edustavien vastaajien osallistumisväittämien keskiarvojen keskiarvo on melko lähellä edellisiä sidosryhmiä: 3,0. Yritysten edustajien vastausten keskiarvojen keskiarvo on 2,5, eli yritykset suhtautuvat sidosryhmien osallistamiseen kaikkein kriittisimmin. Kolmatta sektoria edustaneiden vastaajien vastausten keskiarvojen keskiarvo on hieman suurempi 2,8.

Taulukko 2. Sidosryhmien näkemykset kuulemiseen ja osallistumiseen liittyvissä väittämässä.

Osallisuutta koskeva väite	Valtion virastot	Kunnallishallinto	Tutkimuslaitos	Kolmas sektori	Yritys
Lainsäädäntöhankkeissa tunnustetaan keskeisimmät sidosryhmät	3,8	3,6	3,8	3,3	2,7
Lainsäädäntöhankkeisiin osallistetaan keskeisimpien sidosryhmien edustajat	3,5	3,1	3,6	3,0	2,4
Lainsäädäntöhankkeissa huomioidaan riittävän hyvin hankkeiden kannalta relevantit ns. hiljaisten sidosryhmien edustajat	2,5	2,6	2,7	2,4	2,2
Lainsäädäntöhankkeissa sidosryhmien kuuleminen / osallistaminen järjestetään oikea-aikaisesti	2,9	2,6	3,3	2,6	2,6
Lainsäädäntöhankkeista on julkisesti saatavilla riittävästi informaatiota	3,4	3,3	3,5	3,0	2,9
Lainsäädäntöhankkeista järjestetään avoimet kuulemiskierrokset	3,6	3,4	3,5	3,3	3,0
Lainsäädäntöhankkeiden kuulemisissa sovelletaan monipuolisia kuulemismenetelmiä	2,9	3,0	3,2	2,7	2,4
Lainsäädäntöhankkeista sidosryhmiä kuullaan yhdenvertaisesti	2,9	2,9	2,9	2,5	2,4
Hallituksen esityksissä ja/ tai lausuntoyhteenvedoissa tuodaan esille avoimesti eri sidosryhmien esittämät näkemykset	3,2	3,1	2,8	2,9	2,6
Sidosryhmien kuulemisissa ja lausunnoissa esittämät näkemykset huomioidaan hyvin	2,5	2,3	2,3	2,3	2,0
Sidosryhmien vastausten keskiarvojen keskiarvo	3,1	3,0	3,2	2,8	2,5
Sidosryhmien vastausten määrä	83	108	34	272	43

Myös väittämäkohtainen tarkastelu paljastaa yritysten kaikkein kriittisimmän suhtautumisen osallistamista koskeviin kysymyksiin. Yritys-kategorian keskiarvo on jokaisen kymmenen kysymyksen kohdalla kaikkein alhaisin ja ero muihin vastaajaryhmiin usein tilastollisesti merkitsevä³³. Suurin näkemusero yritysten ja muiden sidosryhmien välillä kohdistuu keskeisimpien sidosryhmien tunnistamiseen ja osallistamiseen lainsäädäntöhankkeissa. Tulos on mielenkiintoinen osallistamisen näkökulmasta: yksittäiset yritykset kokevat osallistamisen onnistuvan kaikista heikoimmin, vaikka *Vesan* ja *Kantolan* (2016) havaintojen mukaan järjestötasolla elinkeinoelämän järjestöt ovat tyytyväisimpiä järjestötoimijoita lainvalmisteluprosessissa. Toisaalta yksittäisillä suuryrityksillä voi olla paljon vaikutusvaltaa sääntelyyn.³⁴ Yhtenä selityksenä havainnoille voi olla, että kyselyyn vastanneet yritykset ovat melko pieniä toimijoita.

Toiseksi kriittisin suhtautuminen on kolmannen sektorin toimijoilla. Kolmannen sektorin osalta keskiarvo on toiseksi alhaisin kaikissa väittämässä lukuun ottamatta väittämää sidosryhmien näkemysten esiintuomisesta hallituksen esityksessä. Erot muihin ryhmiin verrattuna ovat enimmäkseen tilastollisesti merkitseviä vähintään kymmenen prosentin tasolla ja hyvin usein viiden tai yhden prosentin tasolla. Näin ollen yleisesti ottaen kolmannen sektorin toimijoiden

33 On huomattavaa, että tilastollinen hypoteesintestaus perustuu keskiarvoestien sijaan epäparametrisiin testeihin (ks. luku 3). Wilcoxonin järjestyssummatteistien tulokset vastaajaryhmien välisistä eroista on esitetty tarkemmin liitteessä 1.

34 Ks. esim. Blom 2018.

voidaan katsoa suhtautuneen osallistamiseen kriittisemmin valtion, kuntien ja tutkimuslaitosten edustajiin nähden, mutta kokemusten olleen positiivisempia yrityksiin verrattuna.

Myönteisin arvio osallistamisen toteutumiseen on tutkimuslaitoksilla. Kymmenestä väitelmästä seitsemässä tutkimuslaitosten vastausten keskiarvo on kaikkein korkein. Täytyy kuitenkin ottaa huomioon, että erot valtion virastoihin ja kuntiin eivät ole kovin suuria. Erot ovat tilastollisesti merkitseviä valtioon nähden ainoastaan kahden kysymyksen (osallistamisen oikea-aikaisuus; sidosryhmien näkemysten avoin esittäminen) kohdalla ja niissäkin ainoastaan kymmenen prosentin tasolla. Vähintään viiden prosentin merkitsevyystasolla katsottuna tutkimuslaitosten näkemykset eroavat kuntien näkemyksistä keskeisimpien sidosryhmien osallistamista sekä osallistamisen oikea-aikaisuutta käsitelleiden kysymysten osalta. Sen sijaan erot kolmannen sektorin toimijoihin ja yrityksiin ovat tilastollisesti varsin selkeät muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Voidaan siis todeta, että tutkimuslaitosten kokemukset osallistamisesta ovat selkeästi kolmatta sektoria ja yrityksiä myönteisemmät. Sama johtopäätös pätee myös kuntiin ja valtion virastoihin. Keskenään kuntien ja valtion virastojen vastaajat ovat vastauksissaan hyvin samankaltaisia. Tältäkin osin ainoat tilastollisesti merkitsevät erot ovat havaittavissa keskeisten sidosryhmien osallistamista ja osallistamisen oikea-aikaisuutta koskevissa väittämissä. Näissä kysymyksissä valtion virastojen näkemykset ovat jonkin verran kuntien vastaajia myönteisempiä ja ovat tilastollisesti merkitseviä viiden prosentin tasolla.

4.2. Sidosryhmien näkemykset osallistamisesta avovastausten valossa

Sidosryhmien avovastausten sisällölliset erot eivät ole suuria eri vastaajaryhmien välillä, ja eri vastaajaryhmät tuovat esiin monia samankaltaisia näkemyksiä. Huomionarvoista kuitenkin on, että lähes kaikissa avovastauksissa näkökulma kommentoitaviin asioihin on kriittinen, mikä sinänsä ei ole yllättävää: avovastauskenttään on todennäköisesti haluttu kirjata jotakin erityisesti silloin, kun vastaaja on kohdannut epäkohtia, jotka hän on halunnut tuoda tietoisuuteen. Tämä voi osaltaan selittää, miksi avovastauksissa erot eri sidosryhmien välillä ovat pieniä.

Eri teemoista kaikkein eniten kriittisiä kommentteja on kirvoittanut osallistamisen vaikuttavuus -teema, johon keskeisesti liittyvä väittämä ”Sidosryhmien kuulemisissa ja lausunnoissa esittämät näkemykset huomioidaan hyvin” on myös määrällisen analyysin perusteella arvioitu kaikkein heikoimmin arvosanoin. Toiseksi eniten on kommentoitu lainvalmisteluprosessin toteutus -teemaa ja vähiten sidosryhmien tunnistaminen -teemaa. Sidosryhmät näyttävätkin kokevan tutkimuksessa tarkastelluista teemoista ongelmallisimmaksi nimenomaan sen, missä määrin osallistumisella voidaan vaikuttaa lainvalmisteluprosessin lopputulokseen. Sidosryhmien kommenttien jakautumista eri teemoihin havainnollistetaan taulukossa 3.

Sidosryhmien tunnistaminen -teemassa yhteistä kaikille vastaajaryhmille on se, että sidosryhmien tunnistamisessa ja osallistamisessa nähdään olevan suurta vaihtelua esimerkiksi ministeriöittäin, hankkeittain ja sidosryhmittäin. Lisäksi eri vastaajaryhmät mainitsevat haasteeksi hyljättyjen sidosryhmien tunnistamisen ja huomioimisen. Lähes kaikissa vastaajaryhmissä kuitenkin tuodaan esille myös näkökulmia, joiden mukaan osallistaminen olisi toisinaan myös liian

Taulukko 3. Sidosryhmien esittämien kommenttien määrät teemoittain jaoteltuna, kpl.

Sidosryhmät	Sidosryhmien tunnistaminen	Lainvalmistelu-prosessin toteutus	Osallistamisen vaikuttavuus
Valtion virastot	8	11	17
Kunnallishallinto	2	13	8
Tutkimuslaitos	1	6	4
Kolmas sektori	41	31	59
Yritys	5	4	7
Yhteensä	57	68	95

laajaa ja myös epärelevantteihin tahoihin kohdistuvaa. Vastauksissa sidosryhmien tunnistamisen haasteeksi nouseekin sen arvioiminen, mitkä sidosryhmät ovat kunkin hankkeen kannalta *keskeisiä* osallistettavia. Keskeisten osallistettavien tunnistamisen voidaan nähdä liittyvän sääntelyn legitimitteettiä vahvistavaan osallistamisen funktioon (ks. luku 2): oikein tunnistetun, sääntelyn kannalta relevantin joukon kanssa voi olla mahdollista päästä sellaiseen vuorovaikutukseen, jossa kokemus kuulluksi tulemisesta paranee. Avovastauksissa esiin nouseva kritiikki vahvistaakin ajatusta siitä, että mahdollisimman laajan joukon osallistaminen sinänsä ei ole itseisarvoista, jollei osallistujille pystytä tarjoamaan kokemusta kuulluksi tulemisesta.

On tärkeää, että relevanteilla sidosryhmillä on mahdollisuus osallistua lainvalmisteluprosessiin, olipa kyse sitten kaikille avoimesta osallistamisesta tai vastaavasti kohdennetulle ryhmälle tarkoitettua osallistamisesta. Osallistumisen edellytyksenä on esimerkiksi tietoisuus järjestettävästä lausuntokierroksesta, mutta myös osallistumisen mahdolliset kustannukset. Sen vuoksi lainvalmistelussa tulisi varmistaa lausuntokierrosten julkisuus ja mahdollisuus antaa lausunto sähköisesti. Hyvänä käytännön tapana voidaan pitää ministeriöiden toimintaa, jossa he lähettävät lausuntopyynnön keskeisille sidosryhmille (targeted consultation), mutta muillakin toimijoilla on mahdollisuus antaa lausunto julkisesti nähtävillä olevan lausuntopyynnön perusteella (open consultation) esimerkiksi Lausuntopalvelussa (lausuntopalvelu.fi).

Pelkästään osallistujamäärän kasvattaminen ei johda parempaan tietopohjaan ja lainvalmisteluun. Osallistujamäärän kasvattaminen voi johtaa yksittäistapauksessa ja yleisestikin lainsäädännön hyväksyttävyyden vähenemiseen, mikäli osallistujien näkemyksiä ei huomioida. Kuulemisessa olisikin tärkeää kuvata avoimesti lainsäädännön ja yhteiskunnan nykytilan ongelmat ja poliittinen liikkumatila ratkaisukeinoja mietittäessä.³⁵ Kuulemisessa tulisi myös paremmin pyrkiä varmistamaan, että kuultavat ottavat kantaa keskeisiin kysymyksiin esimerkiksi apukysy-

35 Rangone 2020.

mysten avulla. Näin saatava palaute on lainvalmistelijan kannalta hyödyllisempää ja toisaalta annetulla palautteella on parempi mahdollisuus vaikuttaa lopputulokseen. Näyttää kuitenkin siltä, että osallistamisen kehittämisessä on keskitytty epämääräiseen ”kuullaan paremmin”- ja ”kuullaan enemmän sidosryhmiä” -lähestymistapaan kuin, että lainvalmistelija osaisi kysyä oikeita kysymyksiä, jotta saisi hyödyllistä tietoa säädösehdotuksen kehittämiseksi.³⁶

Vaikka sidosryhmät tuovat vastauksissaan esiin samoja asioita, eroja eri vastaajaryhmien välillä on lähestymiskulmassa. Valtion ja kuntien edustajat tuovat vastauksissaan esiin oman organisaationsa näkökulman lisäksi myös laajempaa yhteiskunnallista perspektiiviä. Tätä havainnollistaa se, että useammassa vastauksessa tuodaan esiin äänekkäiden etujärjestöjen etulyöntiasema hiljaisiin toimijoihin ja organisoitumattomiin massoihin nähden. Niin ikään kunnallishallinnon edustajien molemmissa sidosryhmien tunnistamista koskevassa avovastauksessa harmitellaan eri sidosryhmien tai eri vähemmistöjen erilaista asemaa. Sen sijaan erityisesti kolmannen sektorin toimijat ovat käsitelleet sidosryhmien tunnistamista tyyppillisesti jonkin tietyn (vähemmistö)ryhmän näkökulmasta, mikä onkin odotuksenmukaista tämän vastaajaryhmän edunvalvonnallisen luonteen vuoksi.

Kolmannen sektorin toimijat näkevät ongelmat sidosryhmien tunnistamisessa ja osallistamisessa toisinaan osaamispuutteina, toisinaan taas aika- ja resurssikysymyksinä. Joissakin vastauksissa keskeisten sidosryhmien ulkopuolelle jättäminen nähdään myös tarkoitushakuisena toimintana: ”Joissakin tapauksissa kaikkia keskeisiä sidosryhmiä ei kuitenkaan tunnisteta tai haluta ottaa mukaan” ja ”[k]uultavaksi kerätään epärelevantteja tahoja, jotka tukevat ideologiaa”. Yhtä suoraa kokemusta tarkoitushakuisesta ulkopuolelle jättämisestä ei ole nähtävissä muiden vastaajaryhmien vastauksissa. On mahdollista, että esimerkiksi poliittinen tahtotila vaikuttaa siihen, millaisia tahoja pyritään osallistamaan aktiivisimmin.³⁷ Poliittisten reunaehtojen määriteltessä tiukasti lainvalmistelun lopputuloksen saatetaan kuultaviksi valikoida korostuneessa määrin sellaisia tahoja, joiden näkemysten tiedetään tukevan ennalta valittua lopputulosta. Tämä voi selittää erityisesti kolmannen sektorin toimijoiden kokemuksia, sillä järjestökentällä on monenlaisia toimijoita, jotka ajavat vastakkaisiakin intressejä (esim. työnantaja-järjestöt ja ammattiliitot). Toisaalta vaikka eri intressejä edustavia ryhmiä tällaisessa tilanteessa otettaisiinkin valmisteluun mukaan näennäisen yhdenvertaisesti, kokemusta osallisuudesta voi rapauttaa se, jos lopputuloksessa kuitenkin painottuvat tietynlaiset näkemykset.

Vain yksi tutkimuslaitoksen edustaja oli avovastauksessa kommentoinut sidosryhmien tunnistamista, mistä syystä avovastausten perusteella ei ole mahdollista tehdä yleistettäviä johtopäätöksiä tutkimuslaitosten näkemyksistä sidosryhmien tunnistamiseen. Kyseisen vastauksen mukaan yliopistoilta ei aina pyydetä lausuntoa, vaikka esitettävä lainsäädäntö vaikuttaisi esimerkiksi tutkimuksen tekemisen edellytyksiin. Toisaalta vastauksessa tuodaan esille, että yliopistoille tulee myös paljon – vastaajan sanoja mukaillen – ”lausuntospämmiä” sellaisista asioista, jotka eivät ole yliopistojen kannalta relevantteja. Koska kuitenkin vain yksi tutkimuslaitoksen edustaja oli kommentoinut sidosryhmien tunnistamista, voi olla, etteivät tutkimuslaitokset omasta näkökulmastaan koe sidosryhmien tunnistamista sellaiseksi erityisen

36 Mousmouti 2019, s. 117.

37 Esim. Dahlbergin (2021) tutkimuksessa nostetaan esille, että valiokunnissa kuultavien valinta voi olla myös tarkoitushakuisista.

ongelmalliseksi asiaksi, jota olisi tarpeen avovastauksissa korostaa. Tämä on linjassa sen tutkimuksen määrällisessä osuudessa tehdyn havainnon kanssa, että tutkimuslaitosten edustajat olivat suhtautuneet keskeisten sidosryhmien tunnistamista koskevaan väittämään yhdessä valtion virastojen kanssa kaikkein positiivisimmin (ks. taulukko 2).

Tutkimuslaitosten verrattain positiivinen suhtautuminen on yllättävää, sillä tutkijoiden osuus lainvalmistelun työryhmissä on laskenut reilusti 2000-luvulla eikä Suomessa ole tapahtunut muissa Pohjoismaissa havaittua ”tieteellistymiskehitystä”. Tutkijoiden roolin vähentyminen lainvalmistelun työryhmissä Suomessa on mielenkiintoinen, kun sitä vertaa saman aikaiseen pyrkimykseen vahvistaa tietoon perustuvaa päätöksentekoa paremman sääntelyn tavoitteen mukaisesti. Sidosryhmien osallistamisen laajentamista on usein perusteltu tietoon perustuvan päätöksenteon vahvistamisella. Tämä on osin vähentänyt tieteellisesti tuotetun tiedon hyödyntämistä päätöksenteossa. Toisin sanoen osallistamisen kautta saatava tieto on osin korvannut eikä täydentänyt tieteellisin menetelmien avulla tuotettua tietoa.³⁸ Tutkimuslaitosten myönteistä suhtautumista tällaisessa tilanteessa saattaa osaltaan selittää se, että tutkimuslaitokset kokevat roolinsa enemmän tiedon tuottajina silloin, kun tietoa kaivataan – ne eivät siis välttämättä tavoittele vaikuttajan roolia. Toisaalta voi olla, että tutkimuslaitokset saavat tosiasiallisestikin verrattain paljon lausuntopyyntöjä, mitä edellä mainitun vastaajan käyttämä ”lausuntospämmi”-sanavalinta korostaa.

Erot vastausten tyyliässä tukevat määrällisen analyysin tuloksia siitä, että julkishallinnon toimijat ja tutkimuslaitokset kokevat tulleen osallistetuksi säädöshankkeissa paremmin kuin muut sidosryhmät. Tämä on linjassa myös sen kanssa, miten *Keinänen ja Pälvimäki* (2022) ovat aiemmin havainneet julkisen hallinnon toimijoiden olevan muita sidosryhmiä useammin mukana valmistelutyöryhmissä tai muuten eri tahojen yhteistyönä toteutetuissa lainvalmisteluhankkeissa.³⁹ Julkishallinnon edustajilla ei ehkä olekaan ollut yhtä usein oman organisaationsa sivuuttamiseen liittyviä kokemuksia kuin muilla sidosryhmillä, jolloin vastauksissa korostuvat muita ryhmiä enemmän muidenkin kuin oman organisaation osallisuuteen liittyvät haasteet. Toisaalta myös eräissä valtion virasto -vastaajaryhmän vastauksissa tuodaan esiin, että puutteita voi olla myös eri valtion virastojen toimialojen tunnistamisessa ja että toisinaan ministeriöt toimivat ”sisäänpäin lämpiävästi” vain oman hallinnonalansa toimijoiden kanssa, vaikka hankkeet koskisivat myös muita toimijoita.⁴⁰

Vaikka yritys-vastaajaryhmässä ollaan määrällisen analyysin perusteella eri sidosryhmistä kaikkein kriittisimpiä sidosryhmien tunnistamista koskevia (ja muitakin) väittämiä kohtaan, ei laadullisen aineiston perusteella ole mahdollista löytää syytä yrityksiä edustavien tahojen muita kriittisemmälle suhtautumiselle sidosryhmien tunnistamisen osalta. Niissä viidessä avovastauksessa, joissa yritys-ryhmän vastaajat ottavat kantaa sidosryhmien tunnistamiseen, kritisoidaan sidosryhmien hyödyntämisen vaihtelevaa tasoa, hiljaisten sidosryhmien hyödyntämisen heikkoutta, aina samoihin lainvalmistelijoille tuttuihin sidosryhmiin tukeutumista sekä sitä, ettei sidosryhmien tunnistamiseen ole olemassa systemaattista järjestelmää. Kaikki edellä mai-

38 Bunea – Chrisp 2023.

39 Keinänen – Pälvimäki 2022, s. 17.

40 Ks. lainvalmistelun siloutumisesta Keinänen – Pajujoja 2022.

nitut yritys-sidosryhmäläisten kritisoimat näkökulmat ovat tunnistettavissa myös julkista hallintoa ja kolmatta sektoria edustavien vastaajien kommentteista.

Kiinnostavaa on, että yritykset ovat arvioineet esimerkiksi hiljaisten toimijoiden tilannetta varsin kriittisesti, vaikka yritysten edustajat eivät itse tyypillisesti lukeudukaan hiljaisiin toimijoihin kyselyssä esitetystä merkityksessä. Syntyikin vaikutelma, että myös yritys-ryhmäläiset ovat pyrkineet arvioimaan aihetta yleisellä tasolla eivätkä pelkästään oman viiteryhmänsä näkökulmasta. Yritys-ryhmäläisten muita negatiivisemmat omakohtaiset kokemukset kuitenkin ovat saattaneet vaikuttaa myös niihin arvioihin, joita on esitetty muiden toimijoiden osallistumismahdollisuuksista.

Lainvalmisteluprosessin toteutus -teemaan liittyen toistuvana kritiikkinä kaikkien vastaajaryhmien vastauksissa on, että osallistamista pitäisi tapahtua aiemmassa vaiheessa lainvalmisteluprosessia ja myös lainvalmistelun eri vaiheissa, jotta sidosryhmien näkökulmat tulisivat paremmin huomioiduiksi.⁴¹ Kritiikkinä tuodaan esiin, että pääasiallinen osallistamisen keino on kirjallisen lausunnon pyytäminen lainsäädäntöhankkeen loppuvaiheessa, jolloin on mahdollista ottaa huomioon vain vähäisiä muutosehdotuksia, jos niitäkään. Sekä eräät julkishallinnon edustajat että useat kolmannen sektorin toimijat korostavat myös sitä, miten yksipuoliset ja kaavamaiset kuulemismenetelmät voivat vaikuttaa esimerkiksi sellaisten tahojen osallistumismahdollisuuksiin, jotka eivät ole tottuneet hallinnollisiin menettelyihin.

Kolmannen sektorin toimijat korostavat useissa vastauksissa myös, miten ”tosiasiallisesti yhdenvertainen eri ryhmien kuuleminen tarvitsisi kohdennettuja kuulemistoimenpiteitä ja aktiivisempaa osallistamista”. Vastauksissa ehdotetaan, että osallistamisessa tulisi huolehtia muun muassa tiedonvälityksen ja materiaalien saavutettavuudesta, monikanavaisuudesta sekä läsnäolotilaisuuksien esteettömyydestä. Lisäksi vastauksissa nostetaan esiin erilaisia osallistamisen tapoja (työpajoja, työryhmiä, asiantuntijapaneeleita, kohdennettuja kuulemistoimenpiteitä), joita lainvalmistelussa toivottaisiin hyödynnettävän enemmän.

Sekä kuntaa ja kunnallishallintoa että kolmatta sektoria edustavien toimijoiden vastauksissa keskeisenä ja usein toistuvana kritiikkinä tuodaan esiin lyhyet ja usein lomakausiin sijoittuvat lausunnonantajat, jolloin annettavien lausuntojen sisällöstä keskusteleminen ja organisaatiossa yhteisesti päättäminen vaarantuvat. Eräs kunnallishallintoa edustava vastaaja muotoilee ajatuksensa näin: ”Lainsäädäntöhankkeiden lausuntoaikataulut eivät ole hyvän hallintotavan mukaisia. Lausuntoaikataulut ajoitetaan usein loma-aikaan siten, että lausunnon vieminen kunnan tai maakunnan päättäviin elimiin on pääsääntöisesti mahdotonta.”⁴²

Yritys-vastaajaryhmää lukuun ottamatta kaikissa sidosryhmissä tuodaan esiin Lausuntopalvelu-sivuston positiivinen vaikutus säädösvalmistelun avoimuuteen, informaation välitykseen ja osallistumismahdollisuuksiin. Lausuntopalvelun haasteina pidetään näissäkin vastauksissa kuitenkin monesti sitä, että tietoa täytyy osata itse etsiä mahdollisesti suurestakin tietomäärästä. Eräiden vastaajien mukaan lausuntokysymykset saattavat olla myös niin rajoittavia, että aito kuuleminen vaarantuu muodollisesta osallistumismahdollisuudesta huolimatta.

41 Samanlaisia havaintoja on mm. Pakarisen (2011) tutkimuksessa.

42 Keinänen ja Vartiainen (2023, s. 41–42) tutkimuksessa havaittiin, että lausuntokierroksia aloitetaan useimmiten kesäkuussa.

Lausuntokysymysten rajoittavuus voi johtua lainvalmistelun reunaehdoista ja olla myös perusteltua: on järkevää kysyä sidosryhmiltä sellaisista seikoista, joihin on tosiasiallisesti mahdollista vaikuttaa ja joista lainvalmistelussa oikeasti kaivataan tietoa.⁴³ Yhtäältä rajatuilla kysymyksillä voidaan viestiä sidosryhmille, millaisissa raameissa säädösehdotukseen vaikuttaminen on mahdollista. Keskittymällä vastaamaan lainvalmistelun kannalta relevantteihin kysymyksiin on myös todennäköisempää, että sidosryhmän näkemykset tavalla tai toisella huomioidaan, mikä lisää kuulluksi tulemisen kokemusta. Toisaalta aidon kuulluksi tulemisen näkökulmasta on ongelmallista, jos sidosryhmät eivät pääse lainkaan tuomaan esiin merkitykselliseksi kokemiaan asioita lausuntokysymysten ulkopuolelta. Tällöin säädösehdotukseen voi jäädä kohtia, joiden soveltaminen käytännössä osoittautuu vaikeaksi. Olisikin tärkeää, että sidosryhmillä olisi ennakkoon tietoa lainvalmistelun liikkumavarasta, mutta toisaalta myös mahdollisuus tuoda esille sellaisiakin asioita, joita säädösvalmistelussa tai poliittisella kentällä ei välttämättä ole osattu tai haluttu ottaa huomioon. Tieto lainvalmistelun liikkumavaran ulkopuolelle jäävistä mahdollisista ongelmakohtista voi kuitenkin auttaa esimerkiksi lainsäädännön toimeenpanon suunnittelussa.

Sidosryhmien kokemusta osallistamisesta voisi parantaa se, että heillä olisi ymmärrys osallistamisen roolista lainvalmistelussa. Sidosryhmien näkemys ei ole ”gallup” kaikkien kansalaisten näkemyksistä, koska sidosryhmät osallistuvat prosessiin vaihtelevasti. Lisäksi sidosryhmien näkemykset eivät edusta välttämättä asiantuntijatietoa. Toisaalta sidosryhmillä, kuten täytäntöönpanoviranomaisella tai muilta ministeriöillä ja asiantuntijoilla, kuten tiedeyhteisön edustajilla, voi olla paljonkin asiantuntijatietoa lainvalmistelun tueksi.⁴⁴

Muista vastaajaryhmistä poiketen yritys-vastaajaryhmässä edes verkkopohjaista tiedottamista ei nähdä onnistuneena, vaan avovastauksissa kritisoidaan, että lainsäädäntöhankkeista ei aina löydy ajantasaista tietoa. Kuulemisprosessi nähdään yritysten vastauksissa ongelmalliseksi myös siitä syystä, että siinä korostuvat niiden tahojen näkemykset, joilta lausunnot erikseen pyydetään; muilta toimijoilta, joihin esitettävä sääntely vaikuttaa, voi kuuleminen helposti mennä ohi. Onkin mahdollista, että yksittäisiä yrityksiä ei aktiivisesti kutsuta ja osallisteta lainvalmisteluprosesseihin samassa määrin kuin muita sidosryhmäedustajia (esim. kansalaisjärjestöt), mikä osaltaan saattaa selittää yritysten muita sidosryhmiä kriittisempiä arvosanoja kaikilla tämän tutkimuksen määrällisen analyysin osa-alueilla.

Toisaalta voi olla, että yritys-sidosryhmäläisten kaikkein kriittisimmälle suhtautumiselle voidaan etsiä syytä jostakin muualtakin kuin suoranaisesti muista sidosryhmistä eroavista kokemuksista osallisuudesta lainvalmisteluprosesseihin. Julkishallinnon edustajat ovat usein sääntelyä toimeenpanevassa roolissa, tutkimuslaitokset monesti tiedon tuottajina ja kolmannen sektorin organisaatiot ajamassa tietyn laajemman ryhmän asiaa. Onkin mahdollista, että lainsäädäntömuutokset vaikuttavat tässä tutkimuksessa tarkastelluista sidosryhmistä kaikkein suorimmin nimenomaan yritys-sidosryhmäläisiin ainakin sellaisissa lainsäädäntöhankkeissa, joissa yritysten voidaan katsoa olevan keskeisiä sidosryhmiä. Tämä voi olla omiaan vaikuttamaan siihen, että yritysten edustajat suhtautuvat lainvalmisteluun kaikkein kriittisimmin.

43 Mousmouti 2019, Rangone 2020.

44 Uhlmann – Konrath 2017.

Osallistamisen vaikuttavuus -teemaan liittyvissä avovastauksissa korostuu näkemys, jonka mukaan lausuntokierrosten vaikutus on hyvin vähäinen tai olematon. Vaikuttavuusteemassa eri sidosryhmien vastausten välillä ei ole merkittäviä sisällöllisiä eroja, vaan kaikissa vastaajaryhmissä nostetaan esille samanlaista kritiikkiä. *Pakarisen* (2011) tutkimuksen perusteella sidosryhmät pitävät tehokkaampana lainsäädännön lopputulokseen vaikuttamisen kannalta lausuntokierroksia aikaisempia lainvalmistelun vaiheita.⁴⁵ Osalle sidosryhmistä lausuntokierros on vaikuttamisen osalta jäävuorenhuippu: näkyvä, mutta pieni osa vaikuttamisen kokonaisuutta.⁴⁶

Sidosryhmien kuuleminen riittävän aikaisessa vaiheessa olisikin tärkeää, jotta sidosryhmien näkemyksiä voidaan tosiasiallisesti huomioida. Kotimaisessa kuulemisoppaassa korostetaan, että sidosryhmiä ja kansalaisia tulisi kuulla valmisteluvaiheissa, joissa voidaan tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavaan asiaan.⁴⁷ Tosiasiallisesti nykyistä suomalaista mallia lainvalmistelun loppuvaiheessa järjestettävästä lausuntokierroksesta on kritisoitu juuri liian myöhäisestä ajankohdasta.⁴⁸ Sidosryhmien kuulemista tulisikin johtaa strategisemmin, jolloin voitaisiin paremmin tunnistaa, mitä tietoa tarvitaan missäkin lainvalmistelun vaiheessa ja millä keinoin tieto olisi saatavissa.⁴⁹

Sidosryhmillä tulisi olla myös riittävästi aikaa kuulemiseen osallistumiselle. Kuulemisohjeissa ohjeistetaan, että kirjallisten lausuntojen antamiseen tulisi varata aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lomakauden aikaan sijoittuville lausunnoille tulisi varata myös enemmän aikaa. Lausuntoaikojen kestot ovat lyhentyneet viime vuosina ollen keskimäärin 30 päivää vuonna 2022, mikä on selvästi alle kuuden viikon (42 päivää) tavoiteajan.⁵⁰ Näyttääkin vahvasti siltä, että kuuden viikon vähimmäisajasta on tullut tosiasiallisesti enimmäisaika lausunnoille.

Useissa avovastauksissa keskeisenä ongelmana sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksien kannalta nähdään juuri kiireinen aikataulu. Erään valtion virastoa edustavan vastaajan sanoin: ”Aikataulupaineesta johtuen hanke voidaan käytännössä viedä läpi valmistellulla tavalla tai keskeyttää lausuntopalautteen johdosta. Merkittäviä muutoksia esitykseen ei lausuntopalautteen perusteella olla valmiita tekemään.” Aikataulupaineesta johtuvien haasteiden lisäksi useissa eri vastaajaryhmien vastauksissa tuodaan esiin, että tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet ovat kapeammat myös poliittisesti arvolatautuneissa hankkeissa. Muutamat sekä julkishallintoa että kolmatta sektoria edustavat vastaajat kokevat lisäksi, että tietyillä sidosryhmillä tai lobbareilla on suurempi vaikutusvalta ministeriöiden toimintaan, eikä kaikilla sidosryhmillä siksi ole mahdollisuutta vaikuttaa lopputulokseen.

Kaikissa vastaajaryhmissä nousee esille, että hallituksen esityksissä ei aina huomioida valitusta linjasta poikkeavia näkemyksiä, jolloin epäselväksi jää, onko osallistumisella ollut minäkäänlaista vaikutusta lainvalmistelun aikaisiin pohdintoihin.⁵¹ On mahdollista, että osallistamisen avulla pyritään legitimoimaan valittu sääntelyratkaisu ilman osallistamisen tosiasiallista

45 Pakarinen 2011, s. 38–39.

46 Joosen 2020.

47 Oikeusministeriö 2016.

48 OECD 2010 ja Pakarinen 2011.

49 Mousmouti 2019, s. 116–118; Rangone 2020, s. 142.

50 Keinänen – Vartiainen 2023.

51 Vastaavanlainen havainto palautteen kirjaamisesta hallituksen esitykseen tehtiin Keinänen ja Paasosen (2015) tutkimuksessa.

vaikutusmahdollisuutta. Sidosryhmien kokemus lausuntojen kautta tapahtuvan osallistumisen vaikuttamattomuudesta lainvalmisteluun on osittain ristiriidassa lainvalmistelijoiden näkemyksen kanssa.⁵² *Vesa ja Kantola* (2016) ovat havainneet, että lainvalmistelijoista valtaosa (89 %) pitää säädösesitysluonnosta koskevia lausuntopyyntöjä melko tai hyvin hyödyllisinä. *Vesan ja Kantolan* tutkimuksesta kuitenkin käy ilmi, että lainvalmistelijoiden näkökulmasta lausuntopyyntöjen tarkoituksena voi sidosryhmien näkemysten keräämisen ohella olla myös sen varmistaminen, ovatko sidosryhmät ymmärtäneet asian samalla tavalla.⁵³ Lainvalmistelijoille osallistamisen hyötynä saattaakin tiedon hankinnan ohella olla myös se, että sääntelyn kohdetoille saadaan jo ennakkoon viestittyä tulevasta sääntelystä. Sidosryhmille osallistaminen puolestaan näyttäytyy hyödyllisenä kyselyvastausten perusteella lähinnä silloin, kun säädösehdotusta päädytään muuttamaan sidosryhmän toiveiden mukaisesti. Toisaalta *Breyers ja Arras* (2021) tuovat esille, että osallistaminen itsessään lisää sidosryhmien luottamusta ja legitimitettä prosessia kohtaan, vaikka he eivät olisikaan pystyneet vaikuttamaan lopputulemaan.

Tilanteessa, jossa lähtökohtanakin on jo lähes lukkoon lyödyn sääntelyn testaaminen, sidosryhmille ei välttämättä synny tunnetta siitä, että heidän esittämällään lausuntopalautteella olisi vaikutusta. Keskeistä olisikin avata sidosryhmille, millainen on lainvalmistelun liikkumataila kussakin tapauksessa ja millä tavalla lausuntopalaute on vaikuttanut lainvalmisteluun, muutoin osallistumisen tavoitteet avoimuudesta ja luottamuksesta voivat kääntyä itseään vastaan.⁵⁴ Eräs kolmannen sektorin toimija kiteyttää asian näin: ”Oleellista olisi, että sidosryhmäkuulemisten anti puretaan, eli kerrotaan miksi jotain näkemystä ei voida toteuttaa. Jos tämä vaihe jää tekemättä, tulee kuulemisesta väistämättä tunne näennäiskuulemisesta. Palauteanalyysi on tärkeä vaihe aitoa kuulemistä.”

Käiken kaikkiaan on tärkeää, että sidosryhmät saavat palautteen siitä, miten heidän näkemyksensä on huomioitu lainsäädäntöprosessissa, ja perustelut sille, miksi näkemyksiä ei ole voitu huomioida. Kotimaisessa kuulemisohjeistuksessa tunnistetaan hyvin palautteen merkitys kuultavina olleille sidosryhmille. Hyvä ja avoin palaute kannustaa osallistumaan lainsäädäntöprosessiin myöhemminkin, mutta vastaavasti kokemus turhasta osallistumisesta voi heikentää halukkuutta osallistua lainsäädäntöhankkeisiin tulevaisuudessa.⁵⁵ Erityisesti lainvalmistelussa on tärkeää, että hallituksen esitykseen kirjataan sidosryhmien keskeinen palaute ja perustelut sille, miten palaute on vaikuttanut säädösehdotukseen tai miksi se ei ole vaikuttanut. Myös kaikkien sidosryhmien palautteen julkaiseminen lisää prosessin avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Esimerkiksi Lausuntopalvelussa annetut sidosryhmien kannanotot ovat kaikkien avoimesti saatavilla.

52 Vrt. lainvalmistelijoiden ja sidosryhmien näkemyksistä hankkeen *Vesan ja Kantolan* (2016) raportin kuvioita 17, 18 ja 32.

53 *Vesa – Kantola* 2016, s. 35.

54 Ks. *Rangone* (2020) samasta näkemyksestä.

55 *Rangone* 2020.

56 Näin esimerkiksi asunto-osakeyhtiölain valmistelu oikeusministeriössä (ks. *Jauhainen* 2023).

5. Johtopäätökset

Lainvalmisteluohjeissa ja lainvalmistelun kehittämishankkeissa on viime vuosien aikana korostettu vahvasti kuulemisen ja osallisuuden merkitystä lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa. Parhaissa tapauksissa vuorovaikutusta ja osallistumista on kyetty harjoittamaan jo lainvalmistelun varhaisessa, niin sanotussa esivalmisteluvaiheessa.⁵⁶ Tässä artikkelissa on analysoitu sidosryhmien näkemyksiä ja kokemuksia lainvalmisteluprosessiin liittyvistä osallistamis- ja osallistumiskäytännöistä ja arvioitu, onko sidosryhmien kokemuksissa eroja. Johtopäätöksiä tehtäessä on huomattava, että sidosryhmien subjektiiviset kokemukset osallistumisesta voivat poiketa siitä, miten eri sidosryhmät otetaan tosiasiallisesti huomioon lainvalmistelussa. Sidosryhmien oma subjektiivinen kokemus on kuitenkin tärkeää tuntee, kun arvioidaan muun muassa lainvalmisteluprosessiin kohdistuvaa sidosryhmien luottamusta ja sääntelyn hyväksymisen halukkuutta.

Tutkimuksessa on havaittu, että julkisen sektorin toimijat (valtio ja kunta) sekä tutkimuslaitosten vastaajat suhtautuivat osallistamiseen myönteisemmin muihin toimijoihin verrattuna (kolmas sektori, yritykset). Nykyinen sidosryhmien osallistaminen painottuu pitkälti tiedon tuottamiseen lainvalmistelijalle, mikä näkyy viranomaisten ja tutkimuslaitoksen vahvana asemana. Tietoisuuden lisäämisen, sidosryhmien vaikuttamisen ja sääntelyn hyväksyttävyyden parantamisen, saati kansanvaltaisuuden toteutumisen tavoitteet ovat jääneet pienempään rooliin lainvalmistelussa.

Tutkimuksen otsikossa kysytään, onko ryhmällä väliä. Tämän tutkimuksen ja aikaisempien tutkimusten perusteella voidaan sanoa, että sidosryhmällä on väliä. Sidosryhmien mahdollisuuden osallistua vaikuttavat monet tekijät. Sidosryhmällä on erilaiset resurssit saada tietoa tulevista lakihankkeista sekä kyvystä tuottaa tietoa ja kannanottoja säädösvalmistelun eri vaiheissa. Esimerkiksi neuvottelukuntien jäsenyydet ja henkilökohtaiset suhteet ministeriöiden lainvalmistelijoihin koetaan tärkeiksi keinoiksi saada tietoa tulevista lainsäädäntöhankkeista.⁵⁷ Ministeriöiden käytännöt lausuntopyyntöjen lähettämisessä voivat myös suosia aikaisemmissa lainvalmisteluhankkeissa toimineita isoja merkittäviä sidosryhmiä (ns. sisäpiiriläisiä).⁵⁸ Sidosryhmällä on erilaiset mahdollisuudet esimerkiksi resurssien suhteen päästä vaikuttamaan lainvalmisteluun aikaisemmassa vaiheessa, kuten työryhmäosallistumisen kautta.⁵⁹ Lisäksi sidosryhmiä saatetaan tarkoituksellisesti jättää osallistamatta (eriävät mielipiteet) tai sidosryhmiä ei tunnisteta säädöshankkeen kannalta relevanteiksi toimijoiksi.

Sidosryhmällä on myös erilaiset tavoitteet osallistumiselle, mikä voi vaikuttaa osallistumisen kokemukseen. Tutkimuslaitosten näkökulmasta keskeistä lienee tuottaa tietoa säädösehdotuksesta eikä välttämättä pyrkiä vaikuttamaan suoraan lopulliseen säädösehdotukseen. Vastaavasti viranomainen voi painottaa muita sidosryhmiä enemmän arvioinnissaan sääntelyn täytäntöönpanoa ja valvontaa. Etujärjestöt joutuvat tasapainoilemaan kannanotoissaan sen suhteen, kuinka heterogeenista joukkoa he edustavat. Vastaavasti yksittäiset yritykset ja kansa-

57 Pakarinen 2011, s. 28–29.

58 Ks. Lundberg (2013) ruotsalaisesta havainnosta.

59 Keinänen – Pälvimäki 2022.

laiset painottavat arvioinnissaan eniten sääntelyn lopputulosta omalla kohdallaan suhteessa muihin toimijoihin. Tulevaisuudessa olisi tärkeää tutkia sidosryhmien tavoitteita osallistumiselle tarkemmin esimerkiksi sidosryhmille tehtävien haastatteluiden avulla.

Yksittäiset yritykset kokevat osallistumisen toteutuvan lainvalmisteluprosessissa kaikista heikoiten. Tämä herättää kysymyksen, riittääkö lainvalmistelussa nykyinen pääasiassa välittäjäorganisaatioiden kautta tapahtuva osallistaminen tuottamaan tavoitteet, joita osallistamiselle asetetaan vai pitäisikö sidosryhmien osallistamisessa huomioida enemmän yksilötasoinen osallistaminen. Yritysvastaajien kriittinen suhtautuminen osallistumiseen suhteessa elinkeinoelämän järjestöjen tyytyväisyyteen antaa viitteitä siitä, että pelkkä välittäjäorganisaation kautta tapahtuva osallistuminen ei ole riittävää. Tutkimusaineiston perusteella olisi myöhemmin mahdollista analysoida yritysten ja elinkeinoelämää edustavien järjestöjen näkemyksiä osallistumisesta. Eroavatko yksittäisen yrityksen kokemukset välittäjäorganisaatioiden näkemyksistä? Tutkimuksessa kolmannen sektorin toimijat muodostavat hyvin heterogeenisen joukon. Myöhemmin olisi mahdollista selvittää erilaisten järjestöjen kokemuksia lainvalmisteluprosessiin osallistumisesta. Eroavatko ammattiyhdistysjärjestöjen näkemykset työnantajajärjestöjen näkemyksistä? Miten kulttuurialan tai esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan toimijat kokevat osallisuuden toteutuvan lainvalmisteluprosessissa?

Myöskään kaikilla niin sanotuilla hiljaisilla toimijoilla ei ole välttämättä omaa sidosryhmää heidän näkemyksiään esille tuomaan. Tulevaisuudessa tulisikin arvioida yksittäisten toimijoiden (kansalaiset ja yritykset) toiveita ja kokemuksia lainvalmisteluprosessiin osallistamisesta ottaen samalla huomioon lainvalmistelun reunaehdot (aikataulu- ja resurssipaine sekä poliittinen liikkumatila) sekä osallistamisen hyödyt.

Abstract in English

STAKEHOLDERS PARTICIPATION IN THE LEGISLATIVE PROCESS

This article examines the perspectives and encounters of various stakeholders regarding their participation in the legislative process. The study explores how stakeholders perceive participation, including equality, consideration of stakeholder opinions, and the use of diverse consultation techniques, in the law drafting process, and whether there are differences in stakeholders' experiences. The research shows that, according to the respondents, the law drafting process is most successful in identifying key stakeholders and organizing open consultation processes. According to the respondents, the law drafting is the least successful in considering the views of stakeholders and in the participation of the so-called silent actors. When comparing the answers of different groups of respondents, it can be observed that research institutes and the representatives of municipal administration and state agencies have the most positive attitude towards participation. Companies, on the other hand, are the most critical. In general, the consultation methods were felt to be quite one-sided and to be implemented at too late a stage. In the future, it would be desirable to have opportunities for participation and interaction already in the early stages of law drafting process, when the opportunity for strengthening the information base for law preparation is the most propitious.

Keywords: Law-drafting, participation, consultation, stakeholders

Liite 1

Liitteessä 1 on esitetty Wilcoxonin järjestyssummatestien tulokset vastaajaryhmien välisistä eroista väittämäkohtaisesti.

- Ei tilastollista merkitsevyyttä.
- * Tilastollisesti merkitsevä 10 prosentin tasolla.
- ** Tilastollisesti merkitsevä 5 prosentin tasolla.
- *** Tilastollisesti merkitsevä 1 prosentin tasolla.

Lainsäädäntöhankkeissa tunnistetaan keskeisimmät sidosryhmät.

	Valtion virastot	Kunnallishallinto	Tutkimuslaitos	Kolmas sektori	Yritys
Valtion virastot		-	-	***	***
Kunnallishallinto			-	-	***
Tutkimuslaitos				**	***
Kolmas sektori					***
Yritys					

Lainsäädäntöhankkeisiin osallistetaan keskeisimpien sidosryhmien edustajat.

	Valtion virastot	Kunnallishallinto	Tutkimuslaitos	Kolmas sektori	Yritys
Valtion virastot		**	-	***	***
Kunnallishallinto			**	-	***
Tutkimuslaitos				***	***
Kolmas sektori					***
Yritys					

Lainsäädäntöhankkeissa huomioidaan riittävän hyvin hankkeiden kannalta relevantit ns. hiltajaisen sidosryhmien edustajat (esim. vähemmistöryhmät, joilla ei ole omaa edustusta järjestökentällä).

	Valtion virastot	Kunnallishallinto	Tutkimuslaitos	Kolmas sektori	Yritys
Valtion virastot		-	-	-	-
Kunnallishallinto			-	**	*
Tutkimuslaitos				*	**
Kolmas sektori					-
Yritys					

Lainsäädäntöhankkeissa sidosryhmien kuuleminen/osallistaminen järjestetään oikea-aikaisesti.

	Valtion virastot	Kunnallishallinto	Tutkimuslaitos	Kolmas sektori	Yritys
Valtion virastot		**	*	**	-
Kunnallishallinto			***	-	-
Tutkimuslaitos				***	**
Kolmas sektori					-
Yritys					

Lainsäädäntöhankkeista on julkisesti saatavilla riittävästi informaatiota.

	Valtion virastot	Kunnallishallinto	Tutkimuslaitos	Kolmas sektori	Yritys
Valtion virastot		-	-	**	*
Kunnallishallinto			-	*	-
Tutkimuslaitos				**	**
Kolmas sektori					-
Yritys					

Lainsäädäntöhankkeissa sidosryhmiä kuullaan yhdenvertaisesti.

	Valtion virastot	Kunnallishallinto	Tutkimuslaitos	Kolmas sektori	Yritys
Valtion virastot		-	-	***	**
Kunnallishallinto			-	***	**
Tutkimuslaitos				**	*
Kolmas sektori					-
Yritys					

Lainsäädäntöhankkeista järjestetään avoimet kuulemiskierrokset.

	Valtion virastot	Kunnallishallinto	Tutkimuslaitos	Kolmas sektori	Yritys
Valtion virastot		-	-	**	**
Kunnallishallinto			-	-	*
Tutkimuslaitos				-	-
Kolmas sektori					-
Yritys					

Lainsäädäntöhankkeiden kuulemisissa sovelletaan monipuolisia kuulemismenetelmiä.

	Valtion virastot	Kunnallishallinto	Tutkimuslaitos	Kolmas sektori	Yritys
Valtion virastot		-	-	-	**
Kunnallishallinto			-	**	***
Tutkimuslaitos				**	***
Kolmas sektori					*
Yritys					

Hallituksen esityksissä ja/tai lausuntoyhteenvedoissa tuodaan esille avoimesti eri sidosryhmien esittämät näkemykset.

	Valtion virastot	Kunnallishallinto	Tutkimuslaitos	Kolmas sektori	Yritys
Valtion virastot		-	*	*	**
Kunnallishallinto			*	*	**
Tutkimuslaitos				-	-
Kolmas sektori					-
Yritys					

Sidosryhmien kuulemisissa ja lausunnoissa esittämät näkemykset huomioidaan hyvin.

	Valtion virastot	Kunnallishallinto	Tutkimuslaitos	Kolmas sektori	Yritys
Valtion virastot		-	-	**	***
Kunnallishallinto			-	-	**
Tutkimuslaitos				-	**
Kolmas sektori					**
Yritys					

Lähteet

- Abbott, K. – Levi-Faur, D. – Snidal, D. (2017) Theorizing Regulatory Intermediaries: the RIT model. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 60, s. 14–35.
- Baldwin, R. – Cave, M. – Lodge, M. (2012) *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*; 2nd edition. Oxford University Press.
- Bherer, L. – Dufour, P. – Montambeault, F. (2016) The participatory democracy turn: an introduction. *Journal of Civil Society*, Vol. 12, s. 225-230.
- Berenson, M. L. – Levine, D. M. – Krehbiel, T. C. (2012) *Basic Business Statistics. Concepts and Applications*. Twelfth Edition. Prentice Hall.
- Beyers, J. – Arras, S. (2020) Who feeds information to regulators? Stakeholder diversity in European Union regulatory agency consultations. *Journal of Public Policy*, Vol. 40, s. 573–598.
- Beyers, J. – Arras, S. (2021) Stakeholder consultations and the legitimacy of regulatory decision-making: A survey experiment in Belgium. *Regulation – Governance*, Vol. 15, s. 877–893.
- Blom, A. (2018) Taloudelliset eturyhmät politiikan sisäpiirissä. Tutkimus liike-elämän poliittisesta vaikuttamisesta kolmikantaisessa Suomessa 1968–2011. Turun yliopiston julkaisuja, Sarja C, osa 454.
- Bunea, A. – Chrisp, J. (2023) Reconciling participatory and evidence-based policymaking in the EU Better Regulation Policy: mission (im)possible?. *Journal of European Integration*, Vol. 45, s. 729–750.
- Dahlberg, M. (2021) Perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvosten rooli perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä – valiokunnan työrukkanen vai merkittävä vallankäyttäjä? *Lakimies*, Vol. 119, s. 745–784.
- Demirbas, S. – Lahdenperä, S. – Peltonen, L. – Saarikoski, H. – Jauhiainen, J. – Heiskanen, H. – Vaara, E. – Airaksinen, J. (2022) Enemmän irti kuulemisprosessista: kohti yhteistoiminnallisia menettelyjä lainvalmistelussa. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:1.
- Hanegraaff, M. – Berkhout, J. (2019) More business as usual? Explaining business bias across issues and institutions in European Union. *Journal of European Public Policy*, Vol. 26, s. 843–862.
- Holli, A. M. – Turkka, S. (2021) Tieteen muuttuva rooli korporatistisessa neuvonannossa. Pitkittäisanalyysi tutkijoiden asemasta ministeriöiden valmistelutyöryhmissä 1980–2018. *Politiikka*, Vol. 63, s. 54–81.
- Jauhiainen, J. (2023) Keskustelevalta kuulemisesta laatua lakeihin. Opas avoimeen, osallistavaan ja keskustelevaan lainsäädäntöprosessiin. Sitran selvityksiä 230.
- Jukka, L. – Keinänen, A. – Keskinen, L.-M. – Vartiainen, N. (2023) Korona haastoi tietoperustaisen lainvalmistelun, mutta kuinka paljon? *Edilex* 2023/23.
- Karpen, U. (2008) *Improving Democratic Development by Better Regulation*. Stefanou, C. – Xanthaki, H. (toim.) *Drafting Legislation: a modern approach*. ProQuest Ebook Central.
- Keinänen, A. (2013) Miksi ja miten sääntelyn noudattamista tulisi arvioida säädösvalmistelussa? *Oikeus* 6/2013, s. 1099–1117.
- Keinänen, A. – Kemiläinen, M. (2016) Lausunnoista saadun palautteen kirjaaminen lainvalmistelussa: toteutuuko lainvalmistelun avoimuus? *Edilex* 2016/29.

- Keinänen, A. – Paasonen, J. (2015) Kuullaanko kuultavaa? Empiirinen analyysi lausuntojen vaikutuksesta hallituksen esitykseen laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista. Edilex 2015/20.
- Keinänen, A. – Pajuoja, J. (2022) Miten tehdään hyvä laki? Tietosanoma.
- Keinänen, A. – Pälvimäki, L. (2022) Näkykö säädösehdotuksen yhteiskunnallinen merkittävyys sen valmistelutavassa? Edilex 2022/47.
- Keinänen, A. – Vartiainen, N. (2023) Miten lakien laatimista tulisi johtaa? Sitran selvityksiä 233.
- Larouche, P. (2009) Ex Ante Evaluation of Legislation Torn among its Rationales. Verschuuren, J. (toim.) *The Impact of Legislation*. Brill. ProQuest Book.
- Lundberg, E. (2013) Does the Government Selection Process Promote or Hinder Pluralism? Exploring the Characteristics of Voluntary Organisations invited to Public Consultations. *Journal of Civil Society*, Vol. 9, s. 58–77.
- Mousmouti, M. (2019) *Designing Effective Legislation*. Edward Elgar Publishing.
- Määttä, K. – Tala, J. (2015) Mitä sääntely maksaa – sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua. Edilex.
- Naundorf, S. – Radaelli, C. (2017) Regulatory Evaluation Ex Ante and Ex Post: Best Practice, Guidance and Methods. Teoksessa Karpen, U. – Xanthagi, H. (toim.) *Legislation in Europe. A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*. Hart Publishing.
- OECD (2010) *Better Regulation in Europe: Finland 2010*. OECD.
- OECD (2022) *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
- Oikeusministeriö (2007) Paremmat sääntelyn toimintaohjelma: Lausuntotiivistelmä. Lausuntoja ja selvityksiä 2007:7. Helsinki.
- Oikeusministeriö (2016) Säädösvalmistelun kuulemisopas. Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa. <http://kuulemisopas.finlex.fi/>
- OKV/461/70/2020. 21.12.2021.
- OKV/2232/10/2022. 11.10.2022.
- Pakarinen, A. (2011) Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmistelun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253.
- Rainio-Niemi, J. (2010) State Committees in Finland in Historical Comparative Perspective. Teoksessa Alapuro, R. – Stenius, H. (toim.) *Nordic Associations in a European Perspective*, s. 241–268. *European Civil Society*; Vol. 8. Nomos.
- Rangone, N. (2020) Effective Consultation as a Tool for Trust. Teoksessa De Benedetto, M. – Lupo, N. – Rangone, N. (toim.) *The crisis of confidence in legislation*. Nomos-Hart.
- Rantala, K. (2011) Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255. Helsinki.
- Tala, J. (2005) *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Edita Publishing Oy.
- Tuomi, J. – Sarajärvi, A. (2018) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Uudistettu laitos. Tammi.
- Tuori, K. (1983) Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta: Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa I. Teoreettinen ja historiallinen tausta. *Suomalainen lakimiesyhdistys* 1983.
- Tyler, T. R. (2003) Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. *Crime and Justice*, Vol. 30, s. 283–257.
- Uhlmann, F. – Konrath, C. (2017) Participation. Teoksessa Karpen, U. – Xanthagi, H. (toim.) *Legislation in Europe: A comprehensive guide to scholars and practitioners*. Oxford: Hart Publishing, 2017, s. 73–96.
- Uusikylä, P. – Keinänen, A. – Vartiainen, N. – Ervasti, K. – Salminen, V. – Kettinen, J. – Lintinen, U. – Köppä, L. – Lindström, E. (2023) Kohti laadukasta lainvalmistelua. Lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:13.
- Vartiainen, N. (2021) Suurempi kunta on elinvoimaisempi kunta? Lainsäädännön jälkikäteinen vaikutusarviointi päätöksenteon tukena. *Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies*, No. 254.
- Vesa, J. – Kantola, A. (2016) Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016.

Hiilen hinnoittelu rajalla: EU:n päästökaupasta hiilirajamekanismiin

Niko Pankka

1. Johdanto

Euroopan unioni oli maailman kolmanneksi suurin kasvihuonekaasupäästöjen tuottaja vuonna 2021¹. EU on asettanut kunnianhimoisen tavoitteen vähentää päästöjä 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä ja saavuttaa nettonollapäästöt vuoteen 2050 mennessä².

Vuonna 2005 käyttöön otettu EU:n päästökauppajärjestelmä (*Emissions Trading System, ETS*) on yksi keinoista, jolla EU pyrkii kohti hiilineutraaliutta. Järjestelmän kohteena on erityisesti teollisuus. Päästökauppaa tukemaan rakennetun hiilirajamekanismin (*Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM*³) avulla tietyille EU:n ulkopuolelta tuleville tuotteille asetetaan samantasoinen maksu, joka kohdistuu EU:ssa valmistettuihin vastaaviin tuotteisiin EU:n päästökaupan vuoksi. Hiilirajamekanismi otetaan käyttöön kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa 1.10.2023-31.12.2025 hiilirajamekanismin piiriin kuuluvien tuontituotteiden maahantuojilla on velvollisuus raportoida tiedot tuotteen päästötasosta suorien ja epäsuorien päästöjen osalta. Toisessa vaihees-

sa vuodesta 2026 alkaen hiilirajamekanismin mukaisten maksujen kerääminen käynnistyy. EU:n päästökaupan tai hiilirajamekanismin tuotot eivät ole korvamerkittyjä, vaan ne ovat osa EU:n yleistä budjettia.

Tässä katsauksessa tarkastellaan ensin EU:n päästökaupan ja hiilirajamekanismin taustaa ja tavoitteita. Tämän jälkeen syvennytään hiilirajamekanismin suunnittelun sääntelyllisiin ja käytännön kysymyksiin. Katsauksessa käydään läpi EU:n päästökaupan ja hiilirajamekanismin vaikutuksia eri alueiden talouteen, hyvinvointiin ja päästöihin. Lisäksi katsauksessa käsitellään hiilirajamekanismin vaikutuksia erityisesti kehittyviin maihin.

2. Euroopan unionin päästökauppa ja hiilirajamekanismi

Vuonna 2005 EU otti käyttöön päästökaupan⁴, jonka tavoitteena oli vastata Kioton pöytäkirjan päästövähennystavoitteisiin⁵. Nykyisellään päästökaupan piirissä on laajasti energiantuotanto- ja teollisuuslaitoksia⁶. Näiden toimijoiden on hankittava lupa jokaista tuot-

1 Euroopan parlamentti: Ilmastonmuutos Euroopassa: tilastoja ja tietoa. Viitattu 26.9.2024.

2 EU:n 55-valmiuspaketin (*Fit for 55*) tarkoitus on varmistaa, että EU:n politiikka on neuvoston ja Euroopan parlamentin sopimien ilmastotavoitteiden mukaista. Tarkemmin ks. Eurooppa-neuvosto: 55-valmiuspaketti. Viitattu 26.9.2024.

3 Hiilirajamekanismista on käytetty julkisessa keskustelussa myös termejä hiilitulli tai hiilivero. Näistä termeistä on luovuttu, koska kyseessä ei ole tullitai vero, vaan maksullinen CBAM-todistus.

4 Päästökauppa ei ollut uusi idea, vaan ajatus perustui jo Kioton pöytäkirjassa visioituun markkinapohjaiseen mekanismiin. Ks. Ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirja 13/2005, 2 artikla.

5 Kioton pöytäkirja hyväksyttiin 1997. Sopimuksen ratifioineet maat sitoutuivat vähentämään vuosien 2008–2012 päästönsä alle ennalta määrätyn prosenttiosuuden verrattuna vuoden 1990 päästöihin. Tarkemmin ks. Kioton pöytäkirja 13/2005.

6 Päästökaupan piirissä on yli 10 000 energiantuotanto- ja teollisuuslaitosta.

tamaan hiilidioksiditonnia⁷ kohden. Päästöoikeudet ostetaan huutokaupasta, jossa hinta määräytyy kysynnän ja tarjonnan mukaisesti. Osa luvista myönnetään ilmaiseksi⁸.

Päästökaupan ensimmäistä vaihetta 2005–2007 voidaan kutsua pilotiksi. Alkuvaiheessa päästökauppa koski ainoastaan energiantuottajia ja energiantensivistä teollisuutta. Lähes kaikki päästöoikeudet jaettiin yrityksille ilmaiseksi. Sanktiomaksu sääntelyn laiminlyönnistä oli 40 euroa per hiilidioksiditonni. Ensimmäisen vaiheen ansioksi voidaan laskea, että hiilelle asetettiin hinta, päästöoikeuksille luotiin vapaakauppa ja rakennettiin infrastruktuuri, joka seurasi, raportoi ja varmensi yritysten päästöt. Ensimmäisen vaiheen tavoitteet ovat olleet enemmänkin abstrakteja ja järjestelmätasoisia, esimerkiksi ajatus siitä, että hiilellä ylipäättään on jonkinlainen hinta. Tämä kuvastaa sitä, kuinka suurista muutoksista aiempaan ilmastopolitiikan sääntelyyn verrattuna oli kysymys.⁹ Koska ensimmäisen vaiheen aikana luotettavaa päästödataa ei ollut saatavilla, päästöoikeuksien katot asetettiin arvioimalla. Tämän seurauksena päästöoikeuksien tarjonta oli huomattavasti laajempaa kuin kysyntä ja vuonna 2007 päästöoikeuksien hinta tippui nolnaan¹⁰.

Päästökaupan toisessa vaiheessa 2008–2012 päästöjen enimmäismäärä tippui, kolme uutta valtiota liittyi päästökauppaan (Islanti, Liechtenstein ja Norja) ja typpioksiduulipäästöt liitettiin mukaan järjestelmään. Päästöoikeuksien ilmaisjakelun määrä pieneni ja sanktiomaksuja korotettiin 100 euroon per hiilidioksi-

tonni. Päästökaupan kolmannessa vaiheessa 2013–2020 päästökauppajärjestelmää muutettiin merkittävästi verrattuna aiempiin vaiheisiin. Kansallisten päästökattojen sijaan luotiin EU-tasoinen yhteinen päästökatto ja päästöoikeuksien huutokaupasta tehtiin pääasiallinen metodi päästöoikeuksien jakamiseksi ilmaisjakelun sijaan. Ilmaisjakelun säännöt harmonisoitiin ja entistä useampia sektoreita sekä päästöjä tuotiin järjestelmän piiriin.¹¹

Päästökaupan neljännen vaiheen 2021–2030 tarkoituksena on vähentää päästöoikeuksien määrää entistä nopeammin¹². Ilmaiset päästöoikeudet loppuisivat kokonaan vuonna 2030. Neljäs vaihe sisältää päästökaupan laajentamisen kaupallisessa käytössä oleviin rakennuksiin ja tieliikenteeseen vuodesta 2027 alkaen. Tieliikenteen ja rakentamisen päästökauppa tulee olemaan (aluksi) erillinen alkuperäisestä päästökaupasta. Yksityishenkilöiden liikenne ja asuminen on tarkoitus liittää järjestelmään vuodesta 2029 alkaen, mutta tähän vaaditaan komissiolta uusi esitys. Vuosittaista päästöoikeuksien määrää vähennetään vuoteen 2030 asti siten, että EU saavuttaisi 62 prosentin päästövähennyksen vuoteen 2030 mennessä.¹³ Nykyisellään päästökauppa kattaa noin 40 prosenttia koko EU:n kasvihuonekaasupäästöistä ja Suomessa hieman alle puolet päästöistä¹⁴.

EU:n päästökaupassa on kuitenkin puutteita, joten päästökauppa täydentäville järjestelmille on ollut tarve¹⁵. Selkein näistä puutteista on hiilivuodon riski, millä viitataan siihen, että yhtiöt siirtävät toimintaansa maihin, joissa hiilen hinnoittelu on matalampaa tai

7 Päästökaupassa yksi päästöoikeus tarkoittaa yhtä hiilidioksiditonnia.

8 Päästöoikeuksia jaetaan maksutta tietyille päästökaupan piirissä oleville toimialoille hiilivuodon riskin torjumiseksi.

9 Euroopan komissio: Development of EU ETS (2005-2020). Viitattu 26.9.2024.

10 EU:n päästöoikeuksien hinnan kehitystä voi tarkastella esim. Trading Economics: EU Carbon Permits. Viitattu 26.9.2024. Korkeimmillaan hinta on ollut yli 100 euroa per hiilidioksiditonni.

11 Euroopan komissio: Development of EU ETS (2005–2020). Viitattu 26.9.2024.

12 Ibid.

13 Ibid.

14 Työ- ja elinkeinoministeriö: Päästökauppa. Viitattu 26.9.2024.

15 Hiilidioksidipäästöjen vähentämisestä on käyty akateemista keskustelua pitkään, varhaisemmasta tutkimuksesta ks. esim. Robert W. Hahn – Gordon L. Hester, Marketable Permits: Lessons for Theory and Practice. *Ecology Law Quarterly* 16(2) 1989, s. 361–406.

olematonta. Päästökauppa kattaa ainoastaan energiatuotannon ja teollisuuden sektoreita, mutta ei kolmansissa maissa tapahtuvaa tuotantoa. Kolmas näkökulma on kilpailukyky. Koska tuontituotteet eivät ole päästökaupan piirissä ja täten niihin ei kohdistu päästökaupan kustannusta, EU:ssa tuotetut vastaavat tuotteet ovat suhteellisesti huonommassa asemassa kuin kolmansissa maissa tuotetut tuotteet. Päästökaupan päästöoikeuksien määrän vähentyessä hiilen hinta on noussut ja kolmansissa maissa tuotettujen tuotteiden suhteellisen kilpailukykyetu on kasvanut.¹⁶

3. Hiilirajamekanismin suunnittelusta

Hiilirajamekanismin avulla tietyille EU:n ulkopuolisten alueiden tuontituotteille asetetaan samantasoinen kuin EU:ssa valmistettuihin vastaaviin tuotteisiin EU:n päästökaupasta kohdistuu. Mekanismi koskee rautaa, terästä, alumiinia, sementtiä, lannoitteita, kemikaaleja ja sähköä¹⁷. Maahantuojan on raportoitava CBAM-tavaroiden päästöistä komissiolle neljännesvuosittain. Raportissa on annettava tiedot tuontitavaran määrästä, tavaran suorista ja epäsuorista päästöistä, mahdollisesta alku-perämaassa maksetusta hiilen hinnasta ja siitä saaduista kompensatioista.

Euroopan parlamentti on edellyttänyt¹⁸, että hiilirajamekanismi muun muassa edistää ilmastotavoitteita ja vihreän kehityksen tavoitteita eikä olisi ristiriidassa kansainvälisen kaupan sääntelyn kanssa. Hiilirajamekanismi altis-

taa tuontituotteet päästökaupan kaltaiselle mekanismille, jossa hiilen hinta heijastelee päästökaupan päästöoikeuksien hinnoittelua. Vastaavasti kuin kansallisilta tuottajilta vaaditaan päästöoikeuksien hankintaa, tuojilta vaaditaan maksullinen CBAM-todistus, joka kertoo tuontituotteiden tuotannon päästöistä. CBAM-todistusten on tarkoitus korvata päästöoikeuksien ilmaisjakelu. CBAM-todistuksen hinta vahvistetaan viikoittain edellisen viikon päästökaupan huutokauppahintojen keskiarvon perusteella.¹⁹

Viennin näkökulmasta hiilirajamekanismi ”vapauttaa” vientituotteet hiilen hinnoittelusta, joka niihin teoriassa tulisi kohdistaa. Tämä perustuu siihen, että symmetrisessä hiilen hinnoittelun järjestelmässä vienti- ja tuontituotteisiin kohdistuisi sama kustannus samoilla perusteilla. Järjestelmä on kuitenkin tosiasiasa symmetrinen, kun otetaan huomioon sekä EU:n päästökaupan kustannus vientituotteille että hiilirajamekanismin kustannus tuontituotteille.²⁰

Hiilirajamekanismissa ei ole alueellisia rajoituksia, mutta mekanismin piiriin kuuluvat tuotekategoriat on tarkasti määritelty. Hiilirajamekanismissa tulee määritellä tuotekohtaiset päästöt, johon hiilen hinta eli CBAM-todistuksen hinta perustuu. Päästöt voi ajatella laajasti tai kapeasti. Laajasti määriteltynä kasvihuonekaasupäästöissä on kysymys tuotteen koko elinkaaresta, jota termi hiilijalanjälki kuvastaa. Tällöin päästöihin lasketaan myös esimerkiksi materiaalien kaivannaistoimintaan, kuljetukseen, tuotteen käyttöön ja hävitykseen liittyvät pääs-

16 Astrid Kander – Magnus Jiborn – Daniel D. Moran – Thomas O. Wiedmann, National greenhouse-gas accounting for effective climate policy on international trade. *Nature Climate Change* 5(5) 2015, s. 431–435; Karl W. Steininger – Christian Lininger – Lukas H. Meyer – Pablo Muñoz – Thomas Schinko, Multiple carbon accounting to support just and effective climate policies. *Nature Climate Change* 6(1) 2016, s. 35–41.

17 Tietyillä rajauksilla näiden tavararyhmien sisällä. Rajaukset perustuvat CN-nimikkeistöön (*Combined Nomenclature*). Tarkempi listaus ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/956, liite I.

18 Tarkemmin hiilirajamekanismin tavoitteista ks. esim. Euroopan parlamentin päätöslauselma (2020/2043(INI)).

19 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus hiilirajamekanismin perustamisesta COM(2021) 564 final, kohta 3.

20 Alice Pirlot, Carbon Border Adjustment Measures: A Straightforward Multi-Purpose Climate Change Instrument?. *Journal of Environmental Law* 34(1) 2022, s. 25–52.

töt. Tällaisen laajemman ajattelun tavoitteena on laskea tuotteen ”oikeat” päästöt. Kapea määrittely tarkoittaa, että tuotekohtaiset päästöt on määritelty tuotantolaitoksittain.²¹

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa²² on määritelty tuotesidonnaisten päästöjen laskentamenetelmät, jotka on jaettu kahteen kategoriaan: yksinkertaisiin tavaroihin ja monimutkaisiin tavaroihin. Yksinkertaisissa tavaroissa²³ päästöjen laskenta perustuu itse tuotantoprosessin päästöihin (esimerkiksi polttoaineen käyttö) ja tuotantoprosessissa käytetyn sähkön päästöihin. Monimutkaisissa tavaroissa²⁴ edellä kuvattujen päästöjen lisäksi päästöihin lasketaan tuotteen valmistuksessa käytettyihin materiaaleihin sitoutuneet päästöt. Teoriassa liian työläs päästöjen laskentatapa voi johtaa resurssien siirtelyyn (*resource shuffling*), jossa viejät siirtävät vähemmän hiili-intensiivistä tuotantoa EU:n sisälle, mutta tuotannon kokonaispäästöt maailmanlaajuisesti ovat edelleen korkealla tasolla²⁵.

4. Hiilirajamekanismin käyttöönoton haasteista

Viranomaisen on tärkeää pystyä arvioimaan CBAM-todistukset ja niiden sisältö. Prosessiin haasteena on määrittää ja varmentaa tuotekohtaiset päästöt²⁶. Käytännössä tämä vaatii, että CBAM-todistuksessa on kaikki tarvittava in-

formaatio ja viranomaisen pystyy varmistamaan informaation todenmukaisuuden. Vaikkakin tuotantolaitoksella voi olla tarkkaan tiedossa kyseisen tuotantolaitoksen päästöt, sillä ei välttämättä ole pääsyä koko tuotantoketjun päästötietoihin, jotka kuuluvat hiilirajamekanismin soveltamisalaan. Vastuutoimijan (ilmoittajan) haasteena on määrittää tuotetason päästöt tilanteessa, jossa laitos tuottaa useampaa kuin yhtä tuotetta. Sääntely edellyttää raportointia ilmoittajalta lopullisten tuotteiden päästöistä ja käytettyjen raaka-ainesten päästöosuuksista. Hiilirajamekanismin raportointivelvollisuudet ovat monimutkaisempia²⁷ kuin EU:n päästökaupan vastaavat.²⁸

CBAM-todistuksen tulee läpinäkyvästi esittää tuontituotteiden tuotesidonnaisten päästöjen laskentatapa. Toimivaltaisen kansallisen viranomaisen haasteena on määrittää yhteys tuontituotteen, tuotantolaitoksen ja tuotantoprosessin päästöjen välille. Muussa tapauksessa ilmoittaja voisi raportoinnissaan todeta, että tosiasiaa kolmesta eri tuotantolaitoksesta tulleet tuotteet on valmistettu samassa tuotantolaitoksessa, jonka päästöt per tuoteyksikkö ovat pienimmät. Yksi mahdollinen tapa estää tällaiset väärinkäytökset on vertailla tuotantolaitoksen maksimituotantokapasiteettia ja ilmoitettujen tuontituotteiden määrää.²⁹

Hiilirajamekanismi asettaa ilmoittajille haasteen, sillä päästöjen lähteet sijaitsevat EU:n

21 Commission Staff Working Document Impact Assessment Report Accompanying the document Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism SWD/2021/643 final, kohta 5.2.1.10 & Ramboll – DIW – Umweltbundesamt – FAU Erlangen-Nuremberg – Ecologic Institute, Study on the possibility to set up a carbon border adjustment mechanism on selected sectors TAXUD/2020/AO-14, kohta 5.2.3.

22 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/956, liite IV.

23 Sellaisessa tuotantoprosessissa tuotetut tavarat, jossa tarvitaan yksinomaan tuotesidonnaisia päästöjä aiheuttamattomia tuotantopanoksia (prekursoreita) ja polttoaineita.

24 Muut tavarat kuin yksinkertaiset tavarat.

25 Commission Staff Working Document SWD/2021/643 final, kohta 5.2.1.10.

26 Englanniksi termi on ”*embedded emissions*”. Vaikka sääntelyn suomenkielisessä versiossa käytetään termiä ”*tuotekohtaiset päästöt*”, termi ”*sitoutuneet päästöt*” voisi olla kuvaavampi. Tässä katsauksessa käytetään kuitenkin virallisen käännöksen mukaista termistöä.

27 Hiilirajamekanismi vaatii tuotekohtaisten päästöjen laskentaa, kun taas päästökaupan raportoinnissa riittää laitokohtaisten päästöjen raportointi.

28 Chris Kardish – Theresa Wildgrube, Carbon Border Adjustment Mechanism Administrative structure and implementation challenges. German Environment Agency Climate Change 21/2022, s. 24–25.

29 Ibid.

ulkopuolella, mutta varsinaisesta raportoinnista vastaava toimija on maahantuojia eikä päästöt tuottava laitos. Haasteita aiheuttavat muun muassa päästöjen seuranta ja raportointi, päästöjen todentaminen kolmansissa maissa ja se, kuinka kolmansissa maissa päästöjä todentavat toimijat akkreditoidaan. Päästöt lasketaan laitoskohtaisesti ja päästöjä seurataan kansallisesti³⁰. Yhtenäistä seurantajärjestelmää ei tällä hetkellä ole suunnitteilla, joten kolmansien maiden päästöjen varmentamiseen ja seurantaan ei välttämättä ole riittävää sääntelyllistä pohjaa.³¹

Sääntelyn täytäntöönpanoa vaikeuttaa myös se, että päästöjen lähteen (esimerkiksi laitos kolmansessa valtiossa) ja valvojan viranomaisen välillä ei ole suoraa yhteyttä. Maahantuojan mahdollisuudet toimittaa valvojan viranomaisen tarvitsemia tietoja ovat rajalliset. Vastaavasti kolmansissa maissa olevat toimijat ja laitokset ovat EU:n toimivallan ulkopuolella, mikä vaikeuttaa potentiaalisten sanktioiden tai muiden juridisten seuraamusten toimeenpanemista. Raportoinnin epätarkkuuksien tai virheiden sattua hallinnollinen taakka kaatuu EU:n sisällä toimiville ilmoittajille. Ilmoittajat tukeutuvat kolmansissa maissa oleviin päästötietojen todentajiin, jotka taas joutuvat luottamaan päästöjen tuottajiin. Ilmoittajille pääkannustin oikeanlaisen CBAM-raportoinnin varmistamiseksi on riski siitä, että lupa toimittaa hiilirajamekanismin soveltamisalan alaisia tuotteita perutaan. Kuitenkin kolmansien valtioiden toimijoiden kannustimet raportoida päästöt oikein ovat vähemmän selkeät.³² Päästöselvitysten akkreditoitujen todentajien joukko³³ on rajallinen, mutta kolmansissa

maissa olevia laitoksia, joiden päästöt on todennettava, on satoja.

EU:n hiilirajamekanismi on käyttöönottonsa puolesta hajautettu järjestelmä. Kansallisille viranomaisille on delegoitu vastuuta päästöjen valvonnassa ja todentamisessa. Pitkällä tähtäimellä on tavoiteltavaa, että järjestelmää harmonisoidaan sen tehokkuuden parantamiseksi. Harmonisaation puute voi johtaa lukuisiin käytännön ongelmiin. Kolmansessa valtiossa sijaitseva laitos voi toimittaa tuotteita useille todentajille eri jäsenvaltioissa, jolloin jäsenvaltioiden on keskenään koordinoitava toimintaansa varmistuakseen siitä, että kyseisen laitoksen tuotekohtaiset päästöt ovat samat koko EU:n tasolla. Harmonisointi estää myös *forum shopping* -tilanteita, joissa ilmoittajat ”valitsevat” tulliviranomaisen sen mukaan, kellä hiilirajamekanismissääntelyn valvontakäytäntö on kevyin. *Forum shopping* -ilmiö voi kuitenkin jäädä rajalliseksi, koska ilmoittajan on rekisteröidyttävä viranomaisella siinä valtiossa, jossa yhtiön kotipaikka sijaitsee. Ilmoittajat voivat kuitenkin perustaa tytäryhtiön jäsenvaltioon, jossa CBAM-valvonta on kevyempää.³⁴

5. Päästökaupan vaikutukset taloustieteen näkökulmasta

Hiilirajamekanismi antaa ulkoisen signaalin alueen tai valtion ilmastopolitiikasta³⁵. Niille alueille, joiden viennistä merkittävä osa suuntautuu EU:iin, mekanismi aiheuttaa taloudellisia kustannuksia. Näissä valtioissa vienti pienenee. Jos alueet eivät kehitä toimintaansa ympäristöystävällisemmäksi tai kompensoi kasvaneita kustannuksia yrityksille, mekanis-

30 Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2022/388.

31 Kardish – Wildgrube 2022, s. 25–26.

32 Ibid.

33 Akkreditoitu todentaja tarkastaa CBAM-ilmoituksen tiedot.

34 Kardish – Wildgrube 2022, s. 27–28.

35 Johanna Lehne – Oliver Sartor, Navigating the politics of border carbon adjustments. 2020, s. 2.

min taloudellinen vaikutus on suuri³⁶. Hiilirajamekanismin voidaan katsoa siirtävän kehittyneiden maiden ilmastopolitiikan taloudellisten kustannusten painopistettä kehittyville maille³⁷. Monet EU:n kauppakumppanit, erityisesti kehittyvissä maissa, ovatkin ilmaisseet huolensa mekanismin vaikutuksesta alueensa vientiin ja kilpailukykyyn.

Vanhemmissa taloustieteellisissä tutkimuksissa kunnianhimoisella ilmastopolitiikalla ei ole havaittu olevan suuria haitallisia vaikutuksia kilpailukykyyn³⁸. Uudemmat tutkimustulokset ovat tukeneet tätä, vaikka tutkimuksissa on havaittu hiilivuodon riskiä erityisesti energiaintensiivisillä teollisuudenaloilla ja tilanteissa, joissa yrityksen kasvaneita kustannuksia ei ole ollut mahdollista siirtää eteenpäin asiakkaille³⁹.

Päästökauppa on järjestelmä, joka on rakennettu markkinahintaisille (päästö) oikeuksille. Vuonna 2014 havaittiin, että EU:n suurimmissa talouksissa (Ranska ja Saksa) EU-päästökaupan aiheuttama päästöjen vähentyminen on perustunut erityisesti teollisuuden parantuneeseen energiatehokkuuteen⁴⁰. Vuonna 2018 to-

teutetussa tutkimuksessa⁴¹, jossa vertailtiin EU:n päästökauppaa vastaaviin päästökauppa-mekanismeihin muilla alueilla, havaittiin päästökaupan piirissä olevien päästöjen vähentymistä.

Vuodesta 2005 vuoteen 2012 unionin päästökaupan piirissä olevat päästöt ovat vähentyneet noin kymmenen prosenttia. Suurin osa tästä päästöjä vähentävästä vaikutuksesta on päästökaupan toisen vaiheen ansiota.⁴² Nämä tulokset on vahvistettu myös muissa tutkimuksissa⁴³, vaikkakin vuonna 2013 toteutetussa tutkimuksessa⁴⁴ päästöjen vähentymistä ei suoraan katsottu nimenomaan päästökaupan ansioksi. On myös kritisoitu, että monet tutkimuksista ovat keskittyneet korrelaatioon kausaliiteetin sijasta⁴⁵, vaikka samanaikaisesti tuloksia päästökaupan päästöjä vähentävästä vaikutuksesta on pidetty uskottavina. Taloustieteellinen tutkimus tukee ajatusta siitä, että tulevaisuuden uhka (hiilen) hintojen noususta kannustaa yrityksiä vähentämään päästöjään, vaikka hiilen markkinahinnat olisivat tällä hetkellä matalat⁴⁶.

Tiukemman ilmastopolitiikan on pelätty aiheuttavan yritysten siirtymistä unionin ulko-

36 Penny Mealy – Alexander Teytelboym, *Economic complexity and the green economy*. *Research Policy* 51(8) 2022. & Nadia Ameli – Olivier Dessens – Matthew Winning – Jennifer Cronin – Hugues Chenet – Paul Drummond – Alvaro Calzadilla – Gabriel Anandarajah – Michael Grubb, *Higher cost of finance exacerbates a climate investment trap in developing economies*. *Nature Communications* 12(1) 2021, s. 1-12.

37 Christoph Böhringer – Jared C. Carbone – Thomas F. Rutherford, *Embodied carbon tariffs*. *The Scandinavian Journal of Economics* 120(1) 2018, s. 183–210.

38 Adam B. Jaffe – Steven R. Peterson – Paul R. Portney – Robert N. Stavins, *Environmental Regulation and the Competitiveness of U.S. Manufacturing: What Does the Evidence Tell Us?*. *Journal of Economic Literature* 33(1) 1995, s. 132–163.

39 Antoine Dechezleprêtre – Misato Sato, *The Impacts of Environmental Regulations on Competitiveness*. *Review of Environmental Economics and Policy* 11(2) 2017, s. 183–206.

40 Ulrich J. Wagner – Mirabelle Muûls – Ralf Martin – Jonathan Colmer, *The causal effects of the European Union Emissions Trading Scheme: evidence from French manufacturing plants*. In *Fifth World Congress of Environmental and Resources Economists*. Fifth World Congress of Environmental and Resources Economists 2014.

41 Erik Haites, *Carbon taxes and greenhouse gas emissions trading systems: what have we learned?*. *Climate Policy* 18(8) 2018, s. 955–966.

42 Antoine Dechezleprêtre – Daniel Nachtigall – Frank Venmans, *The joint impact of the European Union emissions trading system on carbon emissions and economic performance*. OECD Economics Department Working Papers No. 1515 2018.

43 Ks. esim. Denny A. Ellerman – Claudio Marcantonini – Aleksandar Zaklan, *The European Union Emissions Trading System: Ten Years and Counting*. *Review of Environmental Economics and Policy* 10(1) 2016, s. 87–107.

44 Olivier Glogaen – Emille Alberola, *Assessing the factors behind CO2 emissions changes over the phases 1 and 2 of the EU ETS: an econometric analysis*. CDC Climat Reseach Working Paper No. 2013-15 2013.

45 Ralf Martin – Mirabelle Muûls – Ulrich J. Wagner, *The Impact of the European Union Emissions Trading Scheme on Regulated Firms: What Is the Evidence after Ten Years?*. *Review of Environmental Economics and Policy* 10(1) 2016, s. 129–148.

46 Patrick Bayer – Michaël Aklın, *The European Union Emissions Trading System reduced CO2 emissions despite low prices*. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 117(16) 2020.

puolelle. Viimeaikaisissa tutkimuksissa⁴⁷ on osoitettu, että EU-päästökaupan negatiiviset vaikutukset EU:n kilpailukykyyn ovat olleet vähäisiä. Hiilivuodon riski ei ole realisoitunut etukäteen pelätyllä tavalla. Myös tuoreemmissa tutkimuksissa⁴⁸ päästökaupan vaikutusten kilpailukykyyn ja hiilivuotoon on todettu olleen rajallisia.

Päästöoikeuksien alkuvaiheen ilmaisjakelun on havaittu olleen liiallista ja johtaneen resursien tehostamiseen jakaantumiseen⁴⁹. Päästökaupalla ei ole havaittu merkittäviä negatiivisia vaikutuksia yritystason taloudellisiin tunnuslukuihin⁵⁰. Näihin tuloksiin on voinut vaikuttaa se, että päästöoikeuksien ilmaisjakelun määrä oli korkealla tasolla erityisesti päästökaupan ensimmäisessä kahdessa vaiheessa.

Ulkomaisessa omistuksessa oleville yrityksille tuotannon menetykset ovat suuria ainoastaan silloin, kun päästöoikeuksien hinta on korkealla. Ulkomaisessa omistuksessa olevien yritysten tuotanto reagoi herkemmin päästöintensiteetin kasvuun. Tämä tarkoittaa, että päästöoikeuksien hinnan kasvu näkyy sekä säännellyillä että sääntelemättömillä aloilla toimivilla ulkomaisessa omistuksessa olevilla yrityksillä voimakkaammin tuotannon vähentymisenä kuin kotimaisessa omistuksessa olevilla yrityksillä. Vaikutus voi selittyä sillä, että ulkomaisessa omistuksessa olevilla yrityksillä on paremmat mahdollisuudet uudelleenorganisoi-

da toimintaansa EU:n ulkopuolelle tilanteessa, jossa unionin ilmastopolitiikan sääntely aiheuttaa tuotannon menetyksiä.⁵¹ Vaikka ilmastopolitiikka sääntelyllisessä mielessä kohdeltisi tasapuolisesti kaikkia yrityksiä, vaikutukset ovat erilaisia riippuen yrityksen käytettävissä olevan pääoman määrästä.

6. Hiilirajamekanismin vaikutukset taloustieteen näkökulmasta

Hiilirajamekanismin kaltaisia instrumentteja on maailmanlaajuisesti käytössä vähemmän kuin päästökauppaan vertautuvia järjestelmiä. Tämän vuoksi hiilirajamekanismin liittyvää akateemista tutkimusta on vähän verrattuna päästökauppaan. Varhaisemmat tutkimukset⁵² ovat keskittyneet erilaisiin verotoimenpiteisiin rajalla eli tuontitulleihin, joiden tavoitteena on vähentää päästöjä ulkomailla. Hiilirajamekanismia on pidetty parhaana vaihtoehtona globaalin kustannustehokkuuden näkökulmasta verrattaessa eri hiilivuodon torjumiin tähtäviä toimenpiteitä⁵³. On arvioitu, että hiilirajamekanismi vähentää hiilivuotoa kahdeksalla prosentilla verrattuna tilanteeseen, jossa käytössä olisi vain EU-päästökauppa⁵⁴.

Globaalisti kaikista saastuttavimmat toiminnot sijaitsevat ja tuotteet tuotetaan EU:n ulkopuolella. EU:n osuus globaaleista päästöistä on päälle seitsemän prosenttia, kun Yh-

47 Nicolas Koch – Houdou Basse Mama, European climate policy and industrial relocation: Evidence from German multinational firms. 2016. & Antoine Dechezleprêtre – Caterina Gennaioli – Ralf Martin – Mirabelle Muûls – Thomas Stoerk, Searching for Carbon Leaks in Multinational Companies. Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper No. 187 2019.

48 Stefano F. Verde, The Impact of the EU Emissions Trading System on Competitiveness and Carbon Leakage: The Econometric Evidence. *Journal of Economic Surveys* 34(2) 2020, s. 320–343.

49 Ralf Martin – Mirabelle Muûls – Laure B. de Preux – Ulrich J. Wagner, Industry Compensation under Relocation Risk: A Firm-Level Analysis of the EU Emissions Trading Scheme. *American Economic Review* 104(8) 2014.

50 Giovanni Marin – Marianna Marino – Claudia Pellegrin, The Impact of the European Emission Trading Scheme on Multiple Measures of Economic Performance. *Environmental Resource Economics* 71 2018, s. 551–582.

51 Justus Böning – Virginia Di Nino – Till Folger, Benefits and costs of the ETS in the EU, a lesson learned for the CBAM design. ECB Working Paper Series No 2764 1/2023, s. 37–38.

52 Henrik Horn – Petros C. Mavroidis, To B (TA) or not to B (TA)? On the legality and desirability of border tax adjustments from a trade perspective. *The World Economy*, 34(11) 2011, s. 1911–1937.

53 Ks. esim. Carolyn Fischer – Alan K. Fox, Comparing policies to combat emissions leakage: Border carbon adjustments versus rebates. *Journal of Environmental Economics and Management* 64(2) 2012, s. 199–216.

54 Frédéric Branger – Philippe Quirion, Would border carbon adjustments prevent carbon leakage and heavy industry competitiveness losses? Insights from a meta-analysis of recent economic studies. *Ecological Economics* 99 2014, s. 29–39.

dysvaltojen ja Kiinan osuus on yhteensä yli 40 prosenttia⁵⁵. EU:n ulkopuoliset markkinat voivat tuottaa hiili-intensiiviset tuotteensa valtioissa, joissa hiilin hinnoittelu on alhaista sen sijaan, että ne panostaisivat EU-sääntelyn kanssa yhteensopivaan hiilimarkkinaa tai matalapäästöiseen teknologiaan.⁵⁶ Tämän vuoksi hiilirajamekanismi on mahdollisimman laaja ilman erityisiä toimiala- tai tuoterajauksia.

EU:n bruttokansantuotteen (BKT) alentuminen pienentyy hiilirajamekanismin myötä, mikä käytännössä tarkoittaa, että mekanismi heikentää BKT:n kasvua muilla alueilla. Useimmilla alueilla, myös EU:ssa, hiilirajamekanismi kasvattaa tutkimusten mukaan kotitalouksien hyvinvointia. Vaikka hiilirajamekanismin katsotaan parantavan EU:n kilpailukykyä, kilpailukyky heikkenee muun muassa Yhdysvalloissa, Kiinassa ja Aasiassa. Tutkimuksissa on havaittu, että hiilirajamekanismi pienentää marginaalisia päästövähennyskustannuksia tietyillä alueilla, mutta tämä on samalla tarkoittanut taloudellisten tappioiden lisääntymistä. Yhdysvalloissa ja Japanissa kunnianhimoisempien ilmastotavoitteiden implementointi taas aiheuttaisi suurempia taloudellisia ja hyvinvointitappioita verrattuna tilanteeseen, jossa valtiot ottaisivat passiivisesti vastaan EU:n hiilirajamekanismin vaikutukset muuttamalla nykyistä ilmastopolitiikan linjaansa. Tämä saattaa rajoittaa hiilirajamekanismin signaalivaikutusta.⁵⁷

EU ja Sveitsi ovat linkittäneet hiilimarkkinansa, mikä käytännössä tarkoittaa, että alueet tunnistavat toistensa päästöoikeudet. Vastavasti EU:n hiilimarkkinat olisi mahdollista lin-

kittää myös muihin alueisiin. Niiden alueiden, joihin EU:n hiilirajamekanismi vaikuttaa eniten, kannattaisi systemaattisesti pyrkiä vähentämään päästöjään. Tämä pienentäisi EU:n hiilirajamekanismin aiheuttamia negatiivisia taloudellisia vaikutuksia. Muiden alueiden tulisi panostaa hiilidioksidipäästöjen seurantaan ja laskentaan. Hiili-intensiivisillä sektoreilla taas tutkimus- ja kehitysinvestointien lisääminen sekä vähäpäästöisen teknologian kehityksen tukeminen ovat tärkeitä askeleita. Vastavasti EU:n tulisi keskittää politiikkatoimet, kuten veromuutokset, sektoreille, joissa päästöt ovat suurempia.⁵⁸

7. Hiilirajamekanismin vaikutukset kehittyviin maihin

Euroopan parlamentti on painottanut, että vähiten kehittyneet maat ja pienet kehittyvät saarivaltiot tulisi ottaa huomioon hiilirajamekanismin käyttöönotossa. Kehittyvien maiden osuus Euroopan unioniin tuotavista energiaintensiivisistä tuotteista on suhteellisen pieni⁶⁰. Kokonaisuudessaan hiilirajamekanismi kattaa vain rajatun määrän EU:n tuonnista. Hiilirajamekanismin piirissä olevien tuotteiden arvo oli 53 miljardia euroa vuonna 2019, mikä on noin kolme prosenttia kaikesta tuonnista. Vaikka kehittyvien maiden osuus EU-tuonnista on pieni, hiilirajamekanismi voi vaikuttaa negatiivisesti nimenomaan köyhimpiin valtioihin ja tätä kautta vähentää mahdollisuuksia vientivetoiseen ilmasto- ja kehityspolitiikkaan.⁶¹

55 Euroopan parlamentti: Ilmastonmuutos Euroopassa: tilastoja ja tietoa. Viitattu 26.9.2024.

56 Böning et al. 2023, s. 37–38.

57 Kun Zhang – Yun-Fei Yao – Xiang-Yan Qian – Yu-Fei Zhang – Qiao-Mei Liang – Yi-Ming Wei, Could the EU carbon border adjustment mechanism promote climate mitigation? An economy-wide analysis. *Advances in Climate Change Research* 15(3) 2024, s. 568–570.

58 Zhang et al. 2024, s. 568–570.

59 Euroopan parlamentin päätöslauselma (2020/2043(INI)).

60 Vähiten kehittyvien maiden osuus kaikesta EU:iin suuntautuvasta tuonnista on vain noin kaksi prosenttia. Euroopan komissio: Generalised Scheme of Preferences. Viitattu 26.9.2024.

Jos EU haluaisi huomioida kunnianhimoisemman ilmastopolitiikan (hiilen hinnoittelun) vaikutukset kehittyviin maihin, hiilirajamekanismia ei sovellettaisi yhtä laajasti kaikkiin alueisiin. Hiilirajamekanismissa alueellisia rajoituksia ei kuitenkaan ole. Jos tuontituotteet ovat jo maksaneet ”hiilen hinnan” alkuperämaassa, tämä pienentää CBAM-todistuksen hintaa. Malli on kuitenkin altis väärinkäytöksille. Kolmansilla mailla voi olla intressi siirtää tuotantoon paperilla (CBAM-raportoinnissa) maihin, joista toimitettuna tuontituotteisiin kohdistuvan hiilirajamekanismin kustannus olisi pienempi. EU:n tulee arvioida kolmansien maiden hiilen hinnoittelun mallien laatua suhteessa unionin vastaaviin eli sitä, mitkä instrumentit ovat verrannollisia EU:n hiilirajamekanismiin. Jos alue on linkitetty EU:n hiilimarkkinaan, kuten Sveitsi on tehnyt, ratkaisu on yksinkertainen, sillä tällöin hiilirajamekanismi ei sovellu.⁶²

Vaikka hiilirajamekanismin on katsottu vähentävän hiilivuotoa noin kolmanneksella vuoteen 2040 mennessä⁶³, tämä johtaa kehittyvissä maissa hyvinvointitappioihin. Vaikutuksia on mahdollista minimoida eri toimenpiteillä. Tällaiset toimenpiteet voivat koostua esimerkiksi erilaisista tulonsiirroista joko konttäsummana, investointeina tai tukina puhtaan energiatuotannon edistämiseen. Raha näihin tulonsiirtoihin olisi mahdollista korvamerkitä hiilirajamekanismin tuotoista.⁶⁴

Taloudellisten tukitoimenpiteiden lisäksi on mahdollista luoda hiilirajamekanismisääntelyyn poikkeuksia, kuten jättää tietyt alueet, sektorit tai tuotteet mekanismin ulkopuolel-

le. Vähiten kehittyvien maiden jättäminen mekanismin ulkopuolelle lisäisi näiden maiden taloudellista hyvinvointia, mutta aiheuttaisi EU:lle suuremmat ympäristötappiot verrattuna edellä kuvattuihin taloudellisiin tukitoimenpiteisiin. Taloudelliset tukitoimenpiteet lisäävät kehittyvien maiden hyvinvointia, mutta vaikutukset hiilivuotoon vaihtelevat riippuen valitusta toimenpiteestä.⁶⁵

Hiilirajamekanismin tuottojen jakaminen pääomasijoituksina voi lisätä vähiten kehittyvien maiden hiilidioksidipäästöjä verrattuna skenaarioon, jossa kyseisiä sijoituksia ei tehtäisi. Tämä perustuu siihen, että sijoitukset saattavat edistää talouskasvua tavalla, joka eivät välttämättä edistä vihreää siirtymää. Pääomatukien jakaminen energiaintensiivisille aloille parantaa vähiten kehittyvien maiden kilpailukykyä, mikä johtaa suurempaan tuotannon siirtymään kolmansille alueille ja täten suurempaan hiilivuodon riskiin. Jos taas hiilirajamekanismin tuottoja kohdennetaan puhtaan energian tai energiatehokkuuden kehittämiseen, tämä pienentää hiilivuotoa ja kustantaisi EU:lle saman verran kuin pääomasijoitukset tai -tuet. Tutkimusten mukaan keskittyminen kotitalouksien energiatehokkuutta lisääviin toimenpiteisiin lisäisi merkittävästi kehittyvien maiden hyvinvointia ja hiilivuodon riski olisi samalla tasolla kuin panostamalla uusiutuvan energian käyttöön.⁶⁶ Elinkustannusten kasvun loiventamisen vähiten kehittyvissä maissa ei tulisi tapahtua merkittävien ilmastovaikutusten, kuten hiilivuodon, kustannuksella, koska tämä olisi vastoin hiilirajamekanismin ydinperiaatteita.

61 Sigit Perdana – Marc Vielle, Making the EU Carbon Border Adjustment Mechanism acceptable and climate friendly for least developed countries. *Energy Policy* 170 2022, s. 2.

62 Pirlot 2022, s. 41.

63 Hiilivuoto vähenisi 17 prosentista 12,6 prosenttiin vuoteen 2040 mennessä.

64 Perdana – Vielle 2022, s. 8.

65 Ibid.

66 Ibid, s. 8-9.

Kehittyvien maiden tukemiseksi käytännöllisin ratkaisu EU:lle olisi hyödyntää olemassa olevia ilmastorahoituksen kanavia. Jotta kehittyvien maiden velkataakka ei kasvaisi hallitsemattomasti, ilmastorahoituksen voisi kanavoida esimerkiksi julkisen kehitysyhteistyön (*Official Development Assistance, ODA*) kautta. Yksi potentiaalinen mekanismi on Euroopan vihreän kehityksen ohjelma (*Euroopan Green Deal, EGD*). Parlamentti on myös itse todennut, että hiilirajamekanismin tuottojen tulee tukea kyseisen ohjelman tavoitteita.⁶⁷ Tällä hetkellä kehitysohjelmat rajoittuvat pitkälti keskituloisiin valtioihin pienituloisten valtioiden sijaan. Esimerkiksi kehittyville maille suunnattujen ilmastorahastojen kokoluokka on pysynyt suhteellisen vakaana ja lisäksi niiden alueellinen jakautuminen on ollut epätasapainossa. Hiilirajamekanismin tulojen ohjaaminen vihreän kehityksen ohjelman kautta voisi olla järkevää ja tämän myötä EU:n strategiset tavoitteet energiasäilytyksessä olisivat paremmin linjassa unionin ilmastopolitiikan kanssa.⁶⁸

Euroopan unionin luoma hiilimarkkina (päästökauppa ja hiilirajamekanismi) voi toimia esimerkkinä muille alueille siitä, miten hiilen hinnoittelun järjestelmä on sääntelyllisessä mielessä rakennettu. EU:n hiilimarkkinan keskeisiä elementtejä ovat erityisesti päästöoikeuksien vähentäminen sekä huutokauppa- ja hinnoittelumekanismit. Vaikka eri alueiden hiilimarkkinoiden yhdistäminen ei ole liene realistista lyhyellä tähtämellä, kyseessä on tärkeä pitkän tähtäimen tavoite. Yhdistäminen on mahdollista, kuten Sveitsin ja EU:n esimerkki osoittaa. Hiilimarkkinoiden yhdistäminen voi tapahtua asteittain esimerkiksi hivut-

tamalla eri alueiden hiilen hintaa kohti toisiaan. Vastaavasti alueiden tulee rakentaa päästöjen valvonta-, todentamis- ja laskentajärjestelmiä sekä organisaatioita, jotka voisivat tulevaisuudessa olla yhteisiä.⁶⁹ Kolmansien alueiden omat hiilimarkkinat pienentäisivät potentiaalisia sanktiomaksuja EU:ssa, koska tällöin päästöjen laskenta niiden lähteellä on tarkempaa. Hiilen hinnoittelun kehittäminen pienentää myös hiilirajamekanismin kustannusvaikutuksia johtuen EU-mekanismiin sisällyetystä alenuksista. Valtioiden välinen vuoropuhelu auttaa estämään kauppatoimenpiteitä, kuten tulleja, jotka voivat syntyä vastareaktion hiilirajamekanismille.⁷⁰

8. Johtopäätökset

Euroopan unionin päästökauppa otettiin käyttöön vuonna 2005 tavoitteenaan vähentää unionin päästöjä. Päästökauppaa täydentämään rakennettu hiilirajamekanismi otettiin käyttöön vuonna 2023. Ilmastopoliittisten tavoitteiden lisäksi hiilirajamekanismin tavoitteena on parantaa EU:n kilpailukykyä. Merkittävimmät haasteet hiilirajamekanismin käyttöönotossa linkittyvät päästöjen raportointiin, laskentaan ja todentamiseen. Kansallisilla valvontaviranomaisilla on hiilirajamekanismin seurannassa ja valvonnassa suuri rooli.

Päästökaupalla ei tutkitusti ole ollut merkittäviä negatiivisia taloudellisia vaikutuksia Euroopan unioniin. Esitetyt huolet hiilivuodosta eivät ole toteutuneet. Päästökauppa on onnistunut vähentämään unionin päästöjä. Myös hiilirajamekanismi todennäköisesti vähentää EU:n päästöjä, mutta vaikutuksen suu-

⁶⁷ Perdana – Vielle 2022, s. 9.

⁶⁸ Ibid, s. 9.

⁶⁹ Haoqing Meng, Challenges and Controversies to the European CBAM from a Legal Perspective. *Advances in Economics Management and Political Sciences* 81(1) 2024, s. 201-206.

⁷⁰ Ibid.

ruus jää nähtäväksi. Hiilirajamekanismin vaikutukset ovat merkittävät kehittyvissä maissa, joilla ei ole taloudellisia mahdollisuuksia reagoida mekanismin luomaan hintasignaaliin. Huomio koskee erityisesti haavoittuvimmissa asemassa olevia vähiten kehittyneitä maita sekä pieniä saarivaltioita. Näin ollen EU:lla voi olla tarve tukea vähiten kehittyviä maita vihreässä siirtymässä ja ilmastonmuutokseen sopeutumisessa. Tällaiset tukitoimenpiteet voivat olla tärkeitä hiilirajamekanismin poliittiselle hyväksyttävyydelle kansainvälisellä tasolla. Alueellisten, sektorikohtaisten tai tuoteperusteisten rajausten lisääminen kuitenkin monimutkaistasi järjestelmää ja voisi asettaa mekanismin vastakkain kansainvälisen kaupan sääntöjen kanssa.

Tämä katsaus elää teoreettisessa todellisuudessa, joka ei huomioi politiikan realiteetteja. Talous- ja oikeustieteen näkökulmasta on selvää, että globaalit yhtenäiset käytännöt ilmastopolitiikassa johtaisivat parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. Yhteinen sääntely vähentää riskiä sääntelyn päällekkäisyydestä tai tulkintaristiriidoista ja pienentää eri alueiden taloudellisia tai hyvinvointitappioita. Muiden alueiden käyttäytymisvaikutuksia on hankala ennakoita. Suurin osa maailman valtioista tunnistaa ilmasto- ja ympäristöpoliittisten toimien tärkeyden, vaikka heidän käytännön politiikkansa ei aina heijasta näitä tavoitteita. Avoimeksi jää, näkevätkö muut alueet hiilirajamekanismin kauppasodan julistuksena vai jalona yrityksenä edistää kansainvälistä ja yhtenäistä ilmastopolitiikkaa.

Mittaamisen tilastollinen laatu oikeudellisessa sääntelyssä

Juha Alho¹

1. Johdanto

*Niin visaisesta puusta, josta ihminen on tehty, ei timpurikaan mitään täysin suoraa saa.*²

Suomessa on yleisesti hyväksytty ajatus siitä, että valtionhallinnon tulee perustaa päätöksensä tietoon (*evidence-based decision-making*). Esimerkiksi hallintolaissa (434/2003) todetaan, että säädösten perusteissa “on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun”. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessa tarkennetaan pääasiallisiksi vaikutuslajeiksi taloudelliset vaikutukset, ympäristövaikutukset sekä muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset.³

Ympäristötietoisuuden kasvun myötä 1960-luvulla havaittiin tarpeelliseksi ennakoida rakennushankkeiden odotettavissa olevia, eli *ex ante* -haittavaikutuksia. Tietävästi ensimmäinen konkreettinen esimerkki oli vuonna 1970 voimaan tullut USA:n National Environmental Policy Act. Vaikutusarviointi (*impact assessment*) osoittautui hyödylliseksi yhteiskunnallisen päätöksenteon työkaluksi, joka levisi

nopeasti maailmanlaajuiseen käyttöön.⁴ Suomessa ympäristövaikutusten arviointi perustuu lakiin 252/2017. Nykyinen Suomen ja OECD:n lainvalmisteluun liittyvä vaikutusarviointi on osa tätä kehitystä.⁵

Tämän katsauksen motivaationa on se, että säädöksiä laadittaessa, ja myöhemmin niitä sovellettaessa, käytettävissä oleva tieto voi olla huonosti tarpeeseen soveltuvaa ja tilastollisessa mielessä epävarmaa. Osaan oikeudellisesta sääntelystä liittyy tilastollisia tarkasteluita, joissa oikeudellinen tarkkuus joutuu ristiriitaan käytettävissä olevan tiedon laadun kanssa alun Kant-sitaatin ilmaisemalla tavalla.⁶

Luvussa 2 luodaan esityksen taustaksi mittauksen laatua koskeva tarkastelukehikko. Mittaamisen laadun ongelmia esitellään sitten luvussa 3 konkreettisten esimerkkien valossa. Esimerkit kumpuavat omasta kokemuksestani ja niihin kaikkiin voidaan nähdäkseni törmätä vaikutusarvioinnissa. Tarkastelukehikon ja esimerkkien taustalla on tilastollinen päätösteoria, josta on laaja tutkimuskirjallisuus.⁷ Kyseessä on *preskriptiivinen* teoria, joka siis kertoo, miten päätöksiä tulisi tehdä, kun teorian matemaattiset edellytykset täyttyvät.

1 Kirjoittaja kiittää hyödyllisistä kommentista ja keskusteluista seuraavia: Elja Arjas, Kalle Määttä, Tarmo Valkonen, Reijo Vanne, Seija Vanne, Ronald Wiman. Kirjoittaja haluaa kiittää myös lehden toimituskuntaa avusta kirjoituksen muotoilussa. Kirjoitus on osa Strategisen tutkimuksen neuvoston LIFECON-projektia, päätös 345218. Mielenpisteistä vastaa kirjoittaja.

2 Immanuel Kant. Vapaasti suomennettu alkuperäisestä tekstistä: ”... aus so krummem Holze, als woraus der Mensch gemacht ist, kann nichts ganz Gerades gezimmert werden”; Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht, 1784.

3 Valtioneuvosto 2022, s. 13.

4 Mm. International Association for Impact Assessment perustettiin v. 1984. Se julkaisee sarjaa Impact Assessment and Project Appraisal.

5 OECD 2020, Valtioneuvosto 2022.

6 Tämä on eri asia kuin se, miten tarkkuus ilmaistaan lakiteksteissä, ks. Tuominen 2024.

7 Savage 1954 ja Keeney – Raiffa – Meyer 1993 ovat klassisia esityksiä.

2. Tilastollisen käsitteellistämisen ja mittaamisen yleiset ongelmat ja kuva yhteis-kunnan muutoksesta

2.1. Tiedon relevanssi

Kokeellisesta tutkimuksesta saatujen mittareiden tarkkuutta ja laatua kuvataan usein termeillä *reliabiliteetti* (englannissa myös *precision*) ja *validiteetti*.⁸ Ensinnä mainittu viittaa toistotarkkuuteen, toisin sanoen siihen hajontaan, joka mittauksista toistettaessa syntyy. Arkipäiväisenä esimerkkinä tästä on verenpainemittauksen toisto tarkemman arvion saamiseksi. Jälkimmäinen viittaa mittauksen mahdolliseen harhaan, siis siihen, että toistojen jälkeenkään tulos ei osu kohdalleen. Esimerkiksi huonosti kalibroitu verenpainemittari voi näyttää systemaattisesti liian vähän tai liian paljon. Nämä aspektit puhuttavat toisinaan kansalaisia. Ovathan esimerkiksi liikennevalvonnan nopeuskameroiden ja alkometriin luotettavuudet kiinnostavia yksilön kannalta.

Vaikutusarvioinnin näkökulmasta haastavampi on ero niin sanottujen nominaalimääritelmien ja reaaliarvojen välillä. *Nominaalimääritelmä* voi koskea mitä tahansa ilmiöjoukkoa, ja rajata siitä valitun säännön mukaan osajoukon, jota määriteltävä termi vastaa. *Reaaliarvojen määrittely* tapauksessa on olemassa jokin yhteinen käsitys siitä mitä käsite tarkoittaa, mutta tätä on vaikeaa sanoa ilmaista täsmällisesti, yhteisesti hyväksyttävällä tavalla. Kun näin on, niin yhteiskuntatutkimuksessa puhutaan käsitteen *operationaalistuksesta* eli siitä, että tutkija joutuu valitsemaan jonkin nominaalimää-

ritelmään perustuvan mittarin empiirisen tiedon keruuta varten.

Vaikutusarvioinnissa on tavallista, että käytettävissä olevat tiedot ovat peräisin hallinnollisista rekistereistä. Tietoja on aikanaan alettu kerätä määrätarkoituksia varten, eikä ole itseltään selvää, vastaavatko ne kriteereitä, joita oikeudellisessa sääntelyssä tavoitellaan. Tällöin puhutaan *proxy*-muuttujan⁹ käytöstä: käytössä olevan muuttujan toivotaan käyttäytyvän samaan tapaan kuin varsinaisen kiinnostuksen kohteena oleva muuttuja. Kun käsitteiden operationaalistuksessa on mahdollisen harhan ja satunnaisvirheen ohella *proxy*-muuttujien käytöstä aiheutuvia ongelmia, voidaan sanoa, että käsillä olevien mittareiden *relevanssi* on puutteellinen.

2.2. Satunnaistekijät

Lukumäärätietojen laatuun liittyy reliabiliteettia muistuttava mutta hienovaraisempi epävarmuuden lähde. Kun esimerkiksi eläkevakuutusyhtiö joutuu arvioimaan maksuun tulevien eläkkeiden määrää, tuleva kuolevuus joudutaan arvioimaan. Jälkikäteen (*ex post*) kuolleiden määrä on tunnettu, mutta etukäteen (*ex ante*) sen satunnaiseen vaihteluun on varauduttava.¹⁰ Tämä ilmiö on merkityksellinen pienissä populaatioissa. Tilastotieteessä puhutaankin joskus *pienien lukujen laista*.¹¹

2.3. Ennusteaspekti

Jatketaan eläkevakuutus-esimerkkiä. Yhtiö joutuu ennakoimaan myös esimerkiksi työtömyyden vaikutusta tulevaan maksuvirtaan ja

8 Ks. luku 10 teoksessa Kleinbaum et al. 1982.

9 Ks. esim. Keeney et al. 1993, luku 2.5.1.

10 Esimerkiksi Beard et al. 1977 käsittelee aihetta yleisessä tapauksessa.

11 Tuloksen esitti puolalainen matemaatikko Bortkiewicz (1868–1931).

maksettavien eläkkeiden määrään. Nämä ovat etukäteen tarkasteltaessa, eli *ex ante* epävarmoja.¹²

Kun säädöspohjaisessa sääntelyssä (*statutory law*) pyritään ennakoimaan mahdollisten riitatilanteiden syntyä, johtopäätöksiin vaikuttaa se, miten ajatellaan yhteisön tulevaisuudessa kehittyvän, ja miten silloin ilmenevät tapaukset ratkaistaisiin. Ennakkotapauksiin nojaavassa oikeusajattelussa (*case law*) pyritään ratkaisemaan riidat edeltävien hyväksytyjen periaatteiden mukaisesti. Tällöin päätöksenteko ikään kuin lykätään myöhemmäksi. Tilastotieteellisen teorian näkökulmasta kumpaankin sääntelyperinteeseen liittyy siis merkittävä *ennuste-komponentti*, johon empiirisen tiedon laatuongelmat keskeisesti liittyvät. Kirjoituksen alun Kant-sitaatti liittyy myös tähän: ei ole realistista odottaa, että osaisimme ennakoida yhteiskunnallisia ilmiöitä ilman *ennustevirheitä*.

2.4. Yhteiskunnan rakenteen muutos

Oikeudelliseen sääntelyyn liittyy myös se, että yhteiskunta on vähitellen muuttumassa tavalla, jota ei ilman erillisiä taustalaskelmia ole helppo havaita. Tällöin kyse on sen tarkastelukehikon määrittelystä, jota vaikutusarvioinnissa tulisi käyttää.

Väestöä voidaan pitää varantona (*stock*), jonka kokoa muutosvirrat (*flow*) muuttavat. Vaikka itse varanto muuttuu suhteellisen hitaasti sukupolvesta seuraavaan, muutosvirrat voivat muuttua nopeasti. Vuosina 2000–2023 kokonaishedelmällisyys laski luvusta 1,73 lasta naista kohti 1,26 lapseen. Elinajanodote (molemmat sukupuolet yhdessä) kasvoi 77,7 vuodesta 81,6 vuoteen. Netto-maahanmuutto kasvoi luvusta 2 600 lukuun 58 000. Elinaja-

nodotteen kasvu oli odotusten mukainen. Muuttoliikkeen suuri nousu ylitti selvästi odotukset. Syynä oli keskeisesti Ukrainan sota ja maahanmuutto Itä-Aasiasta. Syntyvyyden romahdus oli yllätys, jota kukaan ei ennakoanut.¹³

Muutosvirtojen suuret muutokset tulevat merkittävästi muuttamaan sekä väestövarannon kokoa, ikärakennetta että etnistä rakennetta.

2.5. Äärettömän riskin mahdollisuus

Oikeudellisessa sääntelyssä voidaan joutua ottamaan kantaa perustavaa laatua oleviin kysymyksiin, joihin ei ole olemassa väestön yleisesti hyväksymää kantaa, esimerkkinä elinvuoden hinta.

Terveystieteiden ammattilaiset ovat aina ymmärtäneet, että kun resurssit ovat rajalliset, tarjottavaa hoitoa joudutaan priorisoimaan. Lainsäädäntö ei kuitenkaan selkeästi määritä, miten priorisointi tulisi tehdä. Usein viitataan perustuslain (731/1999) 19 §:ään: ”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.” Riippuen siitä, mitä ”riittäväällä” tarkoitetaan, tämä näyttäisi mahdollistavan senkin kannan, että palveluja on tarjottava ilman ylärajaa, ts. palvelutarpeesta aiheutuva kustannusriski saisi olla ääretön. Tämä tekisi järkevän päätöksenteon mahdottomaksi tilastollisen päätösteorian kannalta.¹⁴

2.6. Positiivisen tiedon ongelmia päätöksenteossa

Nyt käsiteltävässä kontekstissa voidaan puhua *positiivisen tiedon ongelmasta*, kun eri pää-

¹² Ks. myös Culhane et al. 1987.

¹³ Ks. esim. Alho 2024.

¹⁴ Ks. esim. Arrow 1971, s. 62-65. Mahdottomuustuloksen todistuksen perusajatus on sama kuin nk. Pietarin paradoksissa, jonka esitti D. Bernoulli jo v. 1738.

töskriteerejä koskevien tietojen laadut poikkeavat merkittävästi. Sellaista kriteeriä, josta on saatavissa luotettavia tietoja, saatetaan painottaa muita enemmän pelkästään laadukkaan tiedon saatavuuden takia, vaikka sen relevanssi olisi kyseenalainen.¹⁵ Positiivisen tiedon ongelma voi koskea jokaista edellä käsiteltyä viittä tilannetta.

3. Käytettävissä oleva tieto vs. tarvittava tieto esimerkkien valossa

3.1. Ilmiön reaalisen määrittelyn vaikeus

Väestötiedot. Suomen väestötietojärjestelmä on kansainvälisesti vertaillen huippuluokkaa. Alkuaan kirkonkirjoihin perustuva rekisteröinti yhtenäistettiin Ruotsin vallan aikana valtakunnalliseksi järjestelmäksi, joka toimii nykyisin tietokantana. Järjestelmän kattavuus perustuu 2000-luvulla keskeisesti siihen, että Suomessa on vaikea tulla pitempään toimeen ilman henkilötunnusta, jonka saa, kun on maassa vakinainen asuinpaikka.¹⁶

Järjestelmän heikko kohta on maastamuutto. Rekisteriviranomaisten yhteistoiminnan kautta Pohjoismaihin kohdistunut muutto on voitu hoitaa. 2000-luvulla maahanmuutto muista lähtömaista on kuitenkin merkittävästi kasvanut. Kun esimerkiksi kahtena viime vuotena ukrainalaisten muutto Suomeen on räjähdysmäisesti kasvanut, paluumuutto seuraavaksi perässä, mutta on vaikea ennakoita, kuinka suuri osaa haluaa palata, kun Ukrainan olo-

suhteet parantuvat. Onkin odotettavissa, että maastamuutosta on syntymässä Suomessakin laatuongelma, jolle ei ole Schengen-järjestelmän oloissa tunnettua ratkaisua.¹⁷

Vaikeammin hahmotettava piirre väestötietojärjestelmässämme piilee siinä, että se koskee vakinaisesti maassa asuvaa (*de jure*) väestöä riippumatta siitä, ovatko he kullakin hetkellä paikalla vai eivät. Maassamme ei ole systemaattista tiedonkeruuta koskien maassa todellisuudessa olevaa (*de facto*) väestöä. Voidaan tulkita niinkin, että käytössä on samanaikaisesti kaksi erilaista nominaalimääritelmää, eikä aina ole selvää kumpi vastaa paremmin sitä, mitä *Suomen asukkaalla* tarkoitetaan.

Niinpä esimerkiksi Helsingin kulttuurilaitosten kävijämäärien tai vaikkapa liikenneonnettomuuksien suhteuttaminen Helsingissä vakinaisesti asuvan väestön määrään ei aina ole perusteltua, koska kulttuurilaitoksissa käy ja onnettomuuksiin joutuu koko joukko muitakin kuin helsinkiläisiä. Kumpaankin ilmiökenttään liittyy kuitenkin esimerkiksi budjetointiin liittyvää päätöksentekoa, jossa on huolehdittava tasapuolisuudesta ja kaupungin tai valtion varojen tehokkaasta käytöstä.¹⁸

*Työttömyys.*¹⁹ Väestötietoihin liittyvän operationaalistusongelman kanssa analoginen pulma liittyy työttömyystilastoihin. Tilastokeskuksen työvoimatutkimus on todennäköisyysotantaan perustuva luotaus, jossa työttömäksi lasketaan henkilö, joka on tutkimusviikolla työtä vailla mutta etsii aktiivisesti työtä.

Vuotuisissa tulonjakotilastoissa työttömäksi lasketaan henkilö, joka on ollut vuoden aikana 6 kk työttömänä. Tieto saadaan niin

15 Esimerkiksi kansanterveystieteen alueella tämä voi ilmetä silloin, kun lääkehoidon vaikutuksista on helpompi saada tietoja kuin käyttäytymisen muutokseen tähtäävien interventioiden vaikutuksista.

16 EU:ssa on voimassa myös ns. tilapäisen suojelun menettely, jossa ukrainalaisille sotaa paenneille voidaan myöntää rajattuja yhteiskunnan palveluksia, vaikka he eivät ole EU-maiden kansalaisia.

17 Vrt. Alho – Spencer 2005, s. 13.

18 Suositusten mökkikuntien terveyspalveluiden mitoitus on toinen relevantti esimerkki.

19 Tämän luvun käsitteet löytyvät Tilastokeskuksen StatFin-tilastotietokannan laatuselosteista.

ikään otostutkimuksella ja se tarkistetaan käytettävissä olevista rekistereistä.

Työ- ja elinkeinoministeriön työnhakijarekisteriin henkilö joutuu puolestaan työvoimatoimistossa asioidessaan. Tämän perusteella työssäkäyntitilastoissa työttömäksi lasketaan 16–64-vuotias henkilö, joka on ollut vuoden viimeisenä arkipäivänä työtön.

Lukujen kertymismekanismit ja niiden keäämisperusteet ovat erilaisia. Työvoimatutkimuksen luvut ovat EU:n puitteissa vertailukelpoisia, mutta kahdella muulla samanlaista vastaavuutta ei ole. Tästä ei suoraan seuraa, että ensin mainitut olisivat kaikkiin sääntelytarkoituksiin parhaita. Nämä kolme nominaalimääritelmiin perustuvaa lukua kuvaavat työttömyyttä eri tavoin, ja on todennäköisesti tarkoituksia, joihin käytettynä mikään niistä ei vastaa sitä, mitä reaaliääritelmä työttömästä eli henkilöstä, joka haluaisi työtä, muttei sitä saa, merkitsisi.

3.2. Pienten populaatioiden satunnaisuus

Terveydenhuollon käyttömenot. Kuntien valtionosuusjärjestelmää uudistettiin radikaalilla tavalla 1990-luvun alussa (ks. laki 733/1992). Aiemmin valtio päätti keskitetysti eri käyttötarkoituksiin kohdentuvan avun määrän. Tämä johti epätarkoituksenmukaisiin hankintoihin ja muuhun kulutukseen kalenterivuoden lopulla. Haluttiin antaa kuntien itse päättää miten rahansa käyttävät.

Terveydenhuollon käyttömenot päätettiin jakaa kunnille paitsi väkiluvun, myös niiden sairastavuuden suhteen. Sairastavuuden indeksiksi valittiin ikävakioitu kuolevuussuhde.²⁰

Tämän mittarin arvo saadaan laskemalla ensinkunnan odotettujen kuolemantapausten lukumäärä kussakin ikäryhmässä, jos kunnassa vallitsisi valtakunnallinen ikäryhmittäinen kuolevuus. Kunnassa havaittu kuolleiden lukumäärä jaetaan sitten odotetulla määrällä. Näiden suhteella (”SMR”) kerrottiin iän ja sukupuolen perusteella määritellyt keskimääräiset käyttömenot.

Tästä syntyi ongelmia. Ensinnäkin, vaikka kuolevuus on tunnustettu sairastavuuden mittari, esimerkiksi sairauden vallitsevuus (*prevalence*) saattaa olla tärkeämpi, jos se kuvastaa paremmin sairaudesta aiheutuvia hoitokustannuksia.²¹ Uusien kuolemantapausten lukumäärä oli kuitenkin tarkasti tiedossa. Tämä on esimerkki positiivisen tiedon ongelmasta. Tietoja siitä, miten paljon erilaisia sairauksia esiintyy kunnittain eri ikäryhmissä oli 1990-luvun oloissa vielä vaikea saada.

Toinen, vähemmän ilmeinen ongelma syntyi siitä, että ikävakioitu kuolevuussuhde on kuolemiin liittyvän satunnaisuuden takia *epästabili mittari*. Kun maassamme kuolee noin yksi prosentti väestöstä vuosittain ja tuohon aikaan kuntien keskikoko oli vain noin 5 000, vuotuinen kuolleiden lukumäärä oli monessa kunnassa 50:n luokkaa. Satunnainen hajonta tämän luvun ympärillä on suurin pürtein +/- 7 kuolemantapausta ns. Poisson-mallin nojalla.²² Vaikka tietoja kerättiin viiden vuoden jaksoista, satunnaisvaihtelu aiheutti suurta vaihtelua monien kuntien valtionosuuksiin ja mittarin käytöstä myöhemmin luovuttiin.²³

Korkeakoulujen rahoitus. Korkeakoulujen maksuttomuudella on Suomessa vankka kannatus. Vielä 1980-luvulla rahoitus tapahtui valtion toimesta inkrementalistisesti. Vanhem-

²⁰ Ks. esim. Alho – Haimi 1992.

²¹ Ks. esim. Hakama et al. 1975.

²² Alho – Haimi 1992.

²³ Nykyisin vastaavaan tarkoitukseen käytetään kansallista terveysindeksiä, joka koostuu sairastavuusindeksistä ja työkyvyttömyysindeksistä. Ensinnä mainittu perustuu kymmenen sairausryhmän vallitsevuuteen tai ilmaantuvuuteen, jälkimmäinen tietoihin

mat lukijat saattavat muistaa, että Akavan kalerterissa oli tuohon aikaan luettelo kaikista korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten viroista palkkaluokkineen. Uusia virkoja myönnettiin vuosittaisessa neuvotteluprosessissa laitosten anomusten perusteella.

Järjestelmää pidettiin kankeana. Korkeakoulut haluttiin panna kilpailemaan rahoituksesta. Tämä edellytti inkrementalistisesta budjetoinnista luopumista. 1990-luvun puolivälissä siirryttiin ns. nollabudjetointiin, jossa kunkin tilikauden budjetti määräytyi tuloksiin perustuvan rahoituskaavan avulla.²⁴

On yleisesti hyväksytty, että korkeakoulujen tehtävänä on huolehtia tieteellisestä tutkimuksesta, siihen perustuvasta koulutuksesta sekä niihin liittyvistä julkisista palveluista (*public service*). Budjetoinnin kannalta oli ongelmallista, että tutkimusta ja julkista palvelua on vaikea mitata. Helpointa oli perustaa rahoitus perus- ja tohtorintutkimusten lukumääriin.²⁵ Näistä oli helppo saada täsmällisiä lukuja. Positiivisen tiedon ongelma näkyy selvästi tehdyissä ratkaisuissa.

Vähemmän ilmeinen piirre liittyi tutkimusten lukumäärän *ex ante*- ja *ex post*-arvoihin. Maamme korkeakoulut ovat enimmäkseen pieniä ja vuosittaisten tutkimusten määrät vaihtelevat satunnaisella tavalla. Niinpä todellisten lukumäärien sijaan budjetoinnin perustaksi otettiin proxy *tutkimustavoitteet*.

Tämä muutti järjestelmän luonnetta ratkaisulla tavalla. Korkeakoulut ryhtyivät kilpai-

lemaan tutkimusten lukumäärän ohella tutkimusten hinnoilla. Vastuu opiskelijoiden valmistumisesta siirtyi uudella tavalla opiskelijoilta korkeakoulujen opettajille.²⁶ Tällä ei ollut mitään tekemistä alkuperäisten tavoitteiden kanssa. Sinänsä hyödylliseltä tuntuva budjettiuidistus on muuttanut korkeakoulujen sisäistä toimintakulttuuria tavalla, joka ei ollut keskustelun kohteena, kun uudistus lanseerattiin.²⁷

2000-luvulle tultaessa järjestelmä on monin tavoin edelleen muuttunut. Esimerkkinä tästä on se, että kun tieteellisen tutkimuksen merkitystä rahoituksessa on haluttu korostaa, seurauksena on ollut julkaisujen luokittelu ns. julkaisufoorumien puitteissa ja tähän perustuva hinnoittelu korkeakoulujen budjetointia varten. Positiivista kehityksessä on se, että julkaisujen laadukkuuteen kiinnitetään nyt uudella tavalla huomiota.²⁸

3.3. Regressioon perustuvien työllisyysvaikutusarvioiden epävarmuus

Maassamme on yleisesti hyväksytty, että henkilön joutuminen työttömäksi johtuu usein suhdanteista, tuotannon rakennemuutoksista ym. tekijöistä, joihin hän ei voi suoraan vaikuttaa. Työttömyysriski on luonteeltaan sosiaalinen ja sitä vastaan halutaan vakuuttautua. Tätä kirjoitettaessa kesällä 2024 on tuoreessa muistissa eduskunnassa käyty kiistely työttömyyskorvausten alentamisesta. Hallitusoh-

työkyvyttömyyteen, sairauspäivärahoihin ja kuntoutukseen. Laskennassa kiinnitetään esimerkiksi tavalla huomiota mittarin tilastolliseen laatuun. Ks. THL 2024, laatuseloste.

24 Alho 1996.

25 Korkeakoulujen sisällä ongelmaksi tunnistiin heti eri tutkimusten tuottamisen erilaiset hinnat, mutta tästä johtuvat sisäisen rahanjaon ongelmat ratkaistiin inkrementalistisesti.

26 Opiskelijasta oli jo aiemmin haluttu tehdä "asiakas", ja koulutusseteleitä kaavailtiin yhdeksi rahoituskanavaksi. Tavoite toteutui toisin keinoin.

27 Sosiologiassa (esim. Merton 1967) on tapana erottaa hankkeen ilmausutuu tarkoitus (*function*) sen mahdollisista piilovaikutuksista (*latent function*) sekä häiritsevävaikutuksista (*dysfunction*). Näkökulmasta riippuen tässä on siis kyse jommastakummasta viime- mainitusta.

28 Ehkä dysfunktiona voi pitää sitä, että ns. monografia-väitöskirjoja on alettu karttaa sellaisissakin aihepiireissä, joissa tutkimusongelmia ei voi luontevasti pilkkoa erikseen julkaistaviin osiin.

jelmassa on otettu tavoitteeksi työllisten määrän kasvattaminen ja työllisyysasteen korottaminen. Etuuksia on pidetty liian kalliina maan taloudelliseen kantokykyyn suhteutettuina ja yksilöä passivoivina. Ajatellaan, että matalampi etutaso kannustaisi työttömäksi jäänyttä hakemaan nopeammin uutta työtä. Uuden työpaikan myötä etuuskien kuluttajasta tulisi nettomaksaja.

Tällaisten reformien kausaalivaikutuksia on rajoitetuissa puiteissa yritetty kokeellisesti selvittää.²⁹ Asiasta olemassa oleva informaatio tulee kuitenkin pääosin observationaalisista tutkimusasetelmista,³⁰ joissa sekoittavien tekijöiden ja kausaalivaikutusta modifioivien tekijöiden vaikutusta on pyritty arvioimaan regressioanalyysin keinoin. Yksilöaineistoissa selitettävänä muuttujana regressioissa voi olla työttömyyden kesto tai todennäköisyys työllistyä seurantajakson aikana. Ryhmätason aineistoissa voidaan selittää työllisten osuutta osapopulaatioissa, joilla on erilaiset työttömyysetuudet.

Suomessa VATT:in tehtävänä on tuottaa ”virkavastuulla” näitä asioita koskevia vaikutusarvioita.³¹ Vaikka kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta on runsaasti, pääpaino on Suomessa koskevilla regressiotuloksilla, sillä maiden institutionaalisista eroista johtuen tutkimustilanteiden vertailtavuuteen liittyy ongelmia.

Muodollisesti VATT:in arvioita voi pitää vaikutusarvioina. Niiden laadukkuudessa ei ole moitteen sijaa. Niissä ilmenee kuitenkin var-

sin puhdaspiirteinen ennusteongelma: miten työllisyys kehittyy, jos esitettyihin reformeihin ryhdytään? Laskelmien ennusteluonnetta pyritään ”häiventämään” puhumalla *laskennallisista* vaikutuksista. Tuloksia kuitenkin käytetään julkisessa keskustelussa ennusteina ja niiden luotettavuutta voitaisiin kuvata aikasarjaekonometrian keinoin. Tämä olisi tarpeen kun yhtäältä tiedetään, että keskeisten kansantalouden tunnuslukujen vuosimuutosten ennustevirheet ovat enemmänkin prosenttien kuin prosentin kymmenysten suuruusluokkaa³² ja toisaalta silloinkin, kun tarkastellaan jo toteutunutta kehitystä, havaittujen vaikutusten suuruusarviot voivat olla perin epävarmoja.³³ Kun regressiotuloksia käytetään *ex ante* -arvioiden tekoon, voisi odottaa, että tavanomaisten tunnuslukujen (selitysasheet, keskivirheet, P-arvot)³⁴ ohella esitettäisiin tulevaan kehitykseen liittyviä tunnuslukuja, jotta käytettävissä olevien tulosten ennustearvoa voitaisiin arvioida.

Julkisuudessa regressioiden laadun tarkastelu on kieltämättä vaikeaa, sillä kiistojen osapuolilla ei useinkaan ole yhteistä intressiä asiassa. Tieteellisissä julkaisusarjoissa ongelmaa pyritään pienentämään käyttämällä monikerroksista arviointia, jossa perusarvion tekevät specialistireferetit toisistaan riippumatta anonyymisti, apueditori harkitsee arviointien keskinäisen painokkuuden tutkimusalueen näkökulmasta ja editori tekee kokonaisarviointin alan yleisestä näkökulmasta.

²⁹ Ks. esim. Hämäläinen et al. 2020.

³⁰ Termillä viitataan ennalta suunniteltuun systemaattiseen tiedonkeruuseen, joka ei kuitenkaan tule koeeasetelmasta, jossa sekoittavat tekijät voitaisiin kontrolloida.

³¹ Ks. esim. <https://vatt.fi/sosiaaliturva-ja-tyollisyys>.

³² Ks. esim. Vartiä 1994.

³³ Kun esimerkiksi ns. perustulokokeilun regressiotulokset on esitelty loppuraportissa keskivirheineen ja P-arvoineen, luvun 9 päätelmiin jää silti merkittävää epävarmuutta, vaikka kyseessä on *ex post* -analyysi, eikä tässä luvussa puheena oleva *ex ante* -vaikutusarvio. Ks. Hämäläinen et al. 2020.

³⁴ Näiden lisäksi laadukkaissa julkaisusarjoissa edellytetään esim. poikkeavien havaintojen, jäännöstermien ja vaikuttavien havaintojen graafista ja numeerista tarkastelua, ks. esim. Weisberg – Cook 1999. Mittausvirheet ovat taloudellisissa konteksteissa tavallisia, ks. esim. Morgenstern 1963; niiden vaikutusten yksityiskohtainen erittely löytyy esim. artikkelista Fuller 1987 ja monografiasta Kleinbaum et al. 1982, luku 12.4.

Kansainvälisistä asiantuntijoista koostuvia asiantuntijapaneeleita on käytetty Suomessa esimerkiksi eläkejärjestelmämme riittävyyden ja kestävyuden arviointiin. Tämän toimintamuodon edelleen kehittämisellä näyttäisi olevan tilausta.

3.4. Vanhenevan väestön ennakkoinnin ongelmat

Lakisääteiset julkiset menot vähenevässä väestössä. Suomen väestön määrä on kasvanut lähes yhtäjaksoisesti 1700-luvulta alkaen. Taloudelliset ja sosiaaliset instituutiomme ovat muotoutuneet kasvavan väestön oloissa. Viimeisen vuosikymmenen kuluessa syntyvyys on kuitenkin romahtanut ennennäkemättömän alhaiselle tasolle. Uusiutumistason alapuolella olemme olleet jo puoli vuosisataa, mutta suotuisa ikärakenne ja maahanmuutto ovat pitäneet kasvua yllä.³⁵ Nyt väestörakenteemme tulee selvästi vanhenemaan: mitä matalampi syntyvyys, sitä vanhempi ikärakenne.

Yhteiskuntamme perustuu olennaisella tavalla sukupolvien solidaarisuuteen. Vanhemmat kouluttavat ja huolehtivat muutenkin lapsista. Työelämässä ollaan rinnakkain, mutta sitten vanhemmista tulee eläkeläisiä, joista huolehtiminen on heidän lastensa käsissä.

Sukupolvitilinpito on kirjanpito menetelmä, jolla kohorttien yhteiseen kassaan maksamien maksujen ja niiden sieltä saamien etuuskien nettomäärää voi haarukoida.³⁶ Eläkejärjestelmän osalta näin on tehty, mutta olennaista olisi ottaa koko elinkaari tarkastelun kohteeksi.

Koska muuttoliikkeellä on keskeinen rooli väestörakenteen muutosvauhdissa, olisi tärkeää ulottaa sukupolvitilinpito myös maahan-

muuttajiin. Aikuiset maahanmuuttajat ovat saamamme lahja lähettäjämaalta siinä mielessä, että heidät on lähettäjämaa kouluttanut käyttöömmee. Vallitsevassa keskustelussa, jossa poliittisen kentän laidasta laitaan korostetaan työperäisen maahanmuuton tärkeyttä, tämä aspekti unohtuu.

On luultavaa, että väestörakenteen vanhetessa yhteiskunnan etuussäännöt tulevat joutumaan vaikeasti ennakoitavien muutospainojen alle. Tämä voi koskea eläkkeiden kertymissääntöjä tai esimerkiksi perustuslain säädöksiä, jotka koskevat omaisuuden suojaa, sivistyksellisiä oikeuksia tai oikeuksia omaan kieleen, työhön ja sosiaaliturvaan. Nämä lupaukset on tehty suotuisan väestörakenteen tuottamassa myötätuulessa.

Oikeusperiaatteiden ristiriitaisuudesta vanhenevassa väestössä. On hieman yllättävää, että emme ole Suomessa täysin vapaita vastaamaan maamme vanhenevan ikärakenteen ongelmiin. Tästä on esimerkkinä Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio asiassa *Test-Achats* (tuomio 1.3.2011, *Test-Achats yms., C-236/09, EU:C:2011:100*), joka koski tasa-arvodirektiivin 2004/113/EY tulkintaa. Tuomiolla kiellettiin käyttämästä sukupuolta annuiteettien hinnoittelussa. Yleisesti hyväksytty periaate sukupuolten tasa-arvoisesta kohtelusta, joka on päätöksen perustana, johtaa tässä tapauksessa siihen, että annuiteetti on pakko hinnoitella naisten kuolevuuden mukaan. Jos hinnoittelu perustuisi esimerkiksi sukupuolten ikäryhmittäisten kuolevuuksien keskiarvoihin, vakuutusyhtiölle syntyisi riski siitä, että kaikki vakuutuksenottajat olisivat naisia, jotka tunnetusti elävät pitempään kuin miehet.³⁷

35 Tätä kehitystä taustoitetaan kirjoituksessa Alho 2022.

36 Ks. esim. Vanne 1998. Laskelmiin liittyy epävarmuustekijöitä esimerkiksi sen vuoksi, että eriaikaisten rahavirtojen arvostus suhteessa toisiinsa on vaikeaa.

37 Ongelma uhkaa yleistyä sitä mukaa, kun yksilötason terveyseroja koskeva tieto nopeasti kasvaa.

Nähdään, että vapaaehtoinen varautuminen vanhuusiän kuluihin vaikeutuu erityisesti keskiluokkaisille miehille, joille riskin jakaminen muiden samassa asemassa olevien kanssa vaikeutuu. Rikkailla näitä huolia ei ole, koska heillä on muita keinoja varautua pitkäikäisyyttä varten. Tuomioistuimen päätös ei tätä ristiriitaa naisten ja miesten kohtelussa ota huomioon.

3.5. Kuolemanvaaraan liittyvät mittaamisen ongelmat

Koronan vallitsevuus. Vaikka laatu mediassa uusien pandemioiden tuloa oli jo kauan pidetty varmana, koronan tulo Suomeen keväällä 2020 oli yllätys, ja siihen jouduttiin reagoimaan improvisoiden. Asiaan liittyviä tiedon laadun ongelmia voi helpoimmin haarukoida tarkastelemalla mallia, jossa suljettuun populaatioon tulee tartunnan saanut henkilö. Jos hänellä on kontakteja (perheenjäsenet, työtoverit jne.), niin kontaktien fyysinen luonne, useus ja kesto määrittävät todennäköisyyden, jolla hän ehtii välittää tartunnan edelleen ennen kuin tartuttavuus häipyi. Väestötasolla epidemian nopeus riippuu sen populaation koosta, joka kykenee tartuttamaan, ja niiden määrästä, jotka eivät toistaiseksi ole saaneet tartuntaa.³⁸

Jotta tätä mallia voisi soveltaa käytännössä, täytyisi osata arvioida kontaktien intensiivisyyttä (ns. ”R0”) ja pystyä seuraamaan tartuntojen vallitsevuutta. Kummastakaan ei Suomessa ollut suoria tietoja.³⁹

Epidemian alussa pelättiin erityisesti epidemian aiheuttavan kuolemia. Ylimääräisiä kuolemantapauksia ei ennen vuotta 2022 kuitenkaan juuri ilmennyt.⁴⁰ Riskiarvioissa siirryttiin

korostamaan teho-osastopaikkojen riittävyttä ja muita rekistereistä löytyviä haittamittareita. Näillä on tietysti ollut hallinnon näkökulmasta merkitystä, mutta ne kuvasivat epidemiaa vain epäsuoralla tavalla.

Kontaktien intensiivisyyttä koskevien tietojen puuttuessa Suomen hallitus totesi 16.3.2020, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, maan olevan poikkeusoloissa. Asetuksella otettiin käyttöön valmiuslaki (1552/2011), minkä eduskunta hyväksyi. Lain antamin valtuuksin liikkuminen Uudenmaan rajojen poikki kiellettiin.

Tartunnan saaneiden määrästä tehtiin tietävästi eri oletuksilla koelaskelmia, joihin liitettiin arviota mahdollisesti aiheutuvista kuolemantapauksista. Muun muassa näiden laskelmien perusteella kunnallisvaalien ajankohtaa siirrettiin (laki 256/2021).

Epidemian kestäessä julkisuudessa käytiin runsaasti keskustelua erilaisten maskien käytön hyödyllisyydestä sekä esimerkiksi pikatestien käytön mielekkyydestä. Arkielämän tilanteita koskevaa tutkimustietoa oli vain vähän ja huomio kiinnitettiin esimerkiksi siihen, missä määrin erilaiset kirurgiset maskit estävät virusten kulkeutumista leikkaussalioloissa. Näin epidemian tekniset, lääketieteelliset piirteet korostuivat päätöksenteossa. Vähemmälle huomiolle jäivät koululaisten oppiminen, nuorten mielenterveysongelmat, ravintoloiden kannattavuus, kulttuurilaitosten kiinnilojen vaikutus taiteilijoiden uranäkymiin jne. Näiden sosiaalisten vaikutusten suuruus on vasta hitaasti paljastumassa.⁴¹ Selvästikin positiivisen tiedon harhalla oli osuutensa rajoituspäätöksiin.

38 Tämän ns. SIR-mallin esittivät jo Kermack – McKendric 1927. Suuri joukko yleistyksiä on käytössä.

39 Tarkkaavainen lukija huomaa, että tarvittavien väestöarvioiden pohjaksi tarvittaisiin de facto -väestön koko, jota meillä ei tarkkaan ottaen ole.

40 Elinajanodotteet (miehet ja naiset yhdessä) olivat vuosina 2018-2023 81,61, 81,87, 81,82, 81,81, 81,20 ja 81,57. Vuoden 2019 luku oli kaikkien aikojen korkein. Vasta vuoden 2022 matala luku johtui selkeästi koronakuolemista.

41 Toki kaikki käyttöön otetut rajoitukset eivät olleet haitallisia. Esimerkiksi etätöyön käytänteiden leviäminen näyttää lisänneen hyvinvointia.

Elinvuoden hinta. Hengen riisto on vakavin rikos, jonka henkilö voi suorittaa, ja se on ankarasti sanktioitu. Näin on ainakin yksittäistapauksissa, joissa voidaan osoittaa tekijä ja uhri. Näkökulma muuttuu, kun yksittäistä uhria ei voida määritellä, joskus ei yksittäistä tekijääkään. Näin voi käydä, jos esimerkiksi ilmansaasteet aiheuttavat terveysongelmia, joiden takia elinvuodet yhteisössä vähenevät.

Kyse ei tällöin ole yksittäisestä hengen menetyksestä, vaan yhteisötason menetyksestä. Jos asiaan halutaan puuttua, käytettävää mittaria ei voi rakentaa yrittämällä määrittää erikseen kunkin menehtyneen kohdalla kuolinsyy, sen takia että yksilöiden kohdalla muita mahdollisesti asiaan vaikuttavia asioita on tyypillisesti runsaasti. Sen sijaan on arvioitava, onko yhteisötasolla tapahtunut elinvuosien menetyksiä.

Oikeusjärjestelmät eroavat toisistaan siinä, miten edellä kuvattu dilemma ratkaistaan. Anglosaksisessa *case law*-traditiossa ajatellaan, pinnalta katsoen, että kysymys täytyisi voida palauttaa yksityistapauksiin. Mutta jos siinä onnistutaan, rangaistukset voivat olla tähtitieteellisen suuria.⁴² Tosiasiallisesti hurjat rangaistukset toimivat siis myös pelotteena, kun ne toimivat ennakkotapauksina ja sitä kautta ylläpitävät yhteisön turvaa. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa rangaistuksien ylärajaa rajoitetaan ennakkosäädöksin monin tavoin, mutta rangaistuskyynnys on matalampi, kun säädetyt ehdot täyttyvät.⁴³

Kun julkisuudessa useat ottivat tarpeellisten vastatoimien laatuun kantaa em. yksilön näkökulmasta (”jokainen koronakuolema on liikaa”), niin eettisessä mielessä kannanotto oli looginen. Yhteisön näkökulmasta tilanne on perin toisennäköinen. Kuten tilastollinen pää-

tösteoria sanoo, pitää kysyä, paljonko toimenpiteet maksavat ja mitä seurauksia mistäkin toimenpiteestä voidaan odottaa.

Virallisia arvioita koronan takia kulutetuista varoista ei tätä kirjoitettaessa ole olemassa, ei liioin koronan takia menetetyistä elinvuosista. Tällaisten arvioiden tekoon liittyy aina oletuksia, tässä tapauksessa tärkein huomioon otettava seikka iän ja sukupuolen ohella on *komorbiditeetti*, ts. muiden kuolemanvaaraa lisäävien sairauksien olemassaolo. Kuitenkin Suomessa tällaisista lisätiedoista on kansainvälisessä vertailussa kenties parhaat mahdolliset rekisteritiedot (esim. hoitoilmoitusrekisteri HILMO). Lisäksi meillä on käytettävissä tarkkoja tietoja epidemian kulusta ja uhreista Ruotsista, jonka monet kulttuuriset piirteet muistuttavat meikäläisiä, mutta rajoituspäätökset olivat erilaisia.

Sen haarukoimiseksi, kuinka monta henkilövuotta ilman valtiiovallan toimenpiteitä olisi koronan takia menetetty, joudutaan turvautumaan yleisesti sovellettuihin regressiotekniikoihin, joita esimerkiksi VATI käyttää työllisyysreformien vaikutuksia arvioidessaan (ks. luku 3.3).

Nyt kun pandemian katsotaan muuntu- neen kausi-influenssan tapaiseksi vuosittaiseksi ilmiöksi, jota pyritään hallitsemaan vuosittaisilla rokotuksilla ja suojautumissuosituksilla, voidaan arvioida pandemian aikaisten interventioiden tehokkuutta. Vertailukohtina voivat toimia esimerkiksi tielikenteessä, työterveydessä, tai ravintosuosituksilla saadut tulokset koskien säästettyjä elinvuosia. On olemassa runsas kansainvälinen tutkimuskirjallisuus⁴⁴, johon näin saatavia tuloksia voidaan verrata.

42 Ks. esim. Charatan 2001.

43 Esim. työturvallisuuslain (738/2002) on määrätty laaja kirjo velvollisuuksia sekä työnantajalle että työntekijälle. Työturvallisuusrikkomuksesta tuomitaan pääsääntöisesti sakko ja työturvallisuusrikoksesta sakko tai enintään vuosi vankeutta.

44 Ks. esim. kirjan Friedman 2020 kirjallisuusviitteitä.

4. Pohdintaa

Kenties kauaskantoisimmat edellä käsitellyistä ongelmista liittyvät lukuun 3.4. Näyttää siltä, että muutumme vanhaksi ja väheneväksi mutta myös vilkkaan muuttoliikkeen muovamaksi yhteiskunnaksi. Lainsäädäntöömme on kirjattu lukuisia, sinänsä kannatettavia periaatteita ja oikeuksia, jotka voivat joutua tässä prosessissa koetukselle sen takia, että ikärakenteeltaan vanhan yhteiskunnan kantokyky ei kenties riitä niiden ylläpitoon.⁴⁵

Tilasto- ja taloustieteissä on muutaman viime vuosikymmenen kuluessa syntynyt paljon kiinnostusta oikeudellisiin ongelmiin.⁴⁶ Näiden alojen näkökulmasta kvantitatiivinen vaikutusarviointi on luonteva lähestymistapa yhteiskunnallisiin ongelmiin, vaikkei puhdaspuureista päätösteoriaa useinkaan voida käytännössä viedä sisään sääntelyprosessiin.⁴⁷

Lähteet

Alho, J. M., Stokastiset tutkintomarkkinat, s. 147-159 Teoksessa Ahponen P. (1996) Yhteisellä asialla – monella äänellä, s. 147-159. Yhteiskuntapolitiikan tutkimuksia n:o 4. Joensuun yliopiston yhteiskuntapolitiikan ja filosofian laitos 1996.

Alho, J., Syntyvyys on hankala mallinnettava. Suomen tilastoseuran vuosikirja 2019-2022, s. 8-24. Suomen Tilastoseura 2022.

Alho, J., Pohdintaa Suomen väestöennusteen oletuksista poikkeusvuonna 2024. ETLA muistio 142, 2024.

Alho, J. – Haimi, O., Kuolevuuden käyttö terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuuden määrittämisessä. Sosiaalilääketieteellinen Aikakauslehti 1992:29:244-250.

Alho, J. M. – Spencer, B. D., Statistical Demography and Forecasting. Springer 2005.

Arrow, K. J., Essays in the Theory of Risk-Bearing. Markham 1971.

Beard, R. E. – Pentikäinen, T. – Pesonen, E., Risk Theory, Second Edition. The Stochastic Basis of Insurance. Chapman Hall 1977.

45 Aivan hiljattain vastaava lakisäateisten oikeuksien rajoituksen tarve on noussut esiin ranskalaisessa kirjallisuudessa mutta pönätimenä ilmastonmuutos, ks. Vanuxem 2024.

46 Tämä näkyy esimerkiksi monografioissa Gastwirth 1988, DeGroot – Fienberg – Kadane 1994, Cooter – Ulen 2012 ja Määttä 2016.

47 Vrt. Lonkila 2021, Hämäläinen 2024 ja Vartiainen – Keinänen 2024.

Charatan, F., Tobacco industry to pay damages to smoker and insurance firm. BMJ 322: 1445, 2001.

Cooter, R. – Ulen, T. S., Law & Economics, 6th ed. Addison-Wesley 2012.

Culhane, P. J. – Friesema, H. P. – Beecher, J. A., Social Impact Assessment and Monitoring: A Cross-Disciplinary Guide to the Literature. Routledge 1985.

DeGroot, M. H. – Fienberg, S. E. – Kadane, J. B. (toim.), Statistics and the Law. Wiley 1994.

Fuller, W. A., Measurement Error Models. Wiley 1987.

Friedman, H. S., Ultimate Price. University of California Press 2020.

Gastwirth, J. L., Statistical Reasoning in Public Policy and Law: Statistical Concepts and Issues of Fairness. Academic Press 1988.

Hakama, M. – Hakulinen, T. – Teppo, L. – Saxen, E., Incidence, mortality and prevalence as indicators of the cancer problem. Cancer, 36: 2227-2231, 1975.

Hämäläinen, H., Hyvä lainvalmistelu on oikeudellinen velvollisuus. SILE politiikkaosuus lainvalmistelun-puitteet.pdf (30.8.2024).

Hämäläinen, K. – Kanninen, O. – Simanainen, M. – Verho, J., Perustulokokeilun arvioinnin loppuraportti: Rekisterianalyysi työmarkkinavaikutuksista. VATI muistiot 59, 2020. <https://um.fi/URN:ISBN:978-952-274-259-9>.

Keeney, R. L. – Raiffa, H. – Meyer, R. F., Decisions with multiple objectives: Preferences and value tradeoffs. Cambridge University Press 1993.

Kermack, W. O. – McKendrick, A. G., Contribution to the Mathematical Theory of Epidemics. Proceedings of the Royal Society of London. Series A, Containing Papers of a Mathematical and Physical Character, 115 (772): 700–721, 1927.

Kleinbaum, D. G. – Kupper, L. L. – Morgenstern, H., Epidemiologic Research. Principles and Quantitative Research. Van Nostrand 1982.

Lonkila, K., Tutkijayhteistyöllä vahvempaa tietopohjaa valmisteluun – valmistelijan opas vaikuttavaan tutkijayhteistyöhön. Ympäristöministeriön julkaisu ja 2021:28.

Merton, R. K., On theoretical sociology. Free Press 1967.

Morgenstern, O., On the Accuracy of Economic Observations, 2nd ed. Princeton University Press 1963.

Määttä, K., Oikeustaloustieteen perusteet. 2. painos. Edita 2016.

- OECD, Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment 2020. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-assessment_7a9638cb-en.
- Savage, L. J., *The Foundations of Statistics*. Dover 1954, 1972 2. painos.
- THL, Kansallinen terveysindeksi 2020-2022. Tilastoraportti 23/2024. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2024051430269>.
- Tuominen, R., Viranomaismääräysten sääntelytarkkuus ja tyhjän delegoinnin ongelma. *Oikeus* 4/2023, s. 236-256.
- Valtioneuvosto, Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisu 2022:66.
- Vanne, R., Julkinen talous ja sukupolvet – Suomen sukupolvi-tilinpito. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018042619107>, 1998.
- Vanuxem, S., Le droit de l'environnement peut limiter le droit de propriété. *Le Nouvel Obs*, 22.8.2024.
- Vartia, P., Talouden ennustamisen vaikeus. Sarja B100. ETLA, Helsinki 1994.
- Vartiainen, N. – Keinänen, A. Lainvalmistelun yleiset periaatteet nojautuvat monilta osin taloustieteelliseen ajatteluun ja siksi myös taloustieteilijöitä tarvitaan lainvalmistelussa. *Kansantaloustieteellinen aikakauskirja* 120, 3/2024, s. 258-272.
- Weisberg, S. – Cook, R. D., *Applied Linear Regression Including Computing and Graphics*. Wiley 1999.

Verohallinnon tarkoituksenmukaisuusharkinta verojen keräämisessä

Kalle Isotalo

1. Johdanto

Vero-oikeus nähdään usein lakisidonnaisuutta korostavana oikeudenalana, jossa viranomaisen toimeenpanee aineellista lainsäädäntöä sidottuna harkintana.¹ Todellisuudessa Verohallinnolla on paljon yleisluonteisiin säännöksiin perustuvaa harkintavaltaa.² Tämän katsauksen tarkoituksena on nostaa keskusteluun Verohallinnon harkintavallan käyttöön liittyviä kysymyksiä.

Verolakien toimeenpano on useiden kautuvien ja osin yleisluonteisten oikeuslähteiden yhtäkaista soveltamista. Siksi oikeusjärjestelmän rakenteen ymmärtäminen, tulkinta ja hallinta vaatii säännösten yhteensovittavaa tulkintaa. Eri aikoina, eri tavoittein ja erilaisella tarkkuudella säädettyjen säännösten oikeuslähteineistot ovat monimuotoisia.³

Yhdenkin tarkoituksenmukaisuusharkintaa sisältävän säännöksen kautta koko ratkaisutilanteesta tulee osittain tarkoituksenmukaisuusharkintaratkaisuja tehdään usein Verohallinnossa yleisluonteisesti, ja päätökset koskevat laajoja tapausjoukkoja. Tällöin ei tiedetä, keihin verovelvollisiin ratkaisut käytännössä kohdistuvat eikä kenelläkään ole muutoksenhakuoikeutta.⁴

Avoimet aineelliset verosäännökset mahdollistavat usein erilaisia tulkintoja. Tällöin punninnassa voidaan huomioida reaalisia argumentteja. Joskus aineellisen säännöksen tulkinnassa tavoitellaan tietynlaisia suotavaksi koettuja vaikutuksia. Jos vaikutusten syntyminen riippuu Verohallinnon tarkoituksenmukaisuusharkintaratkaisusta, valinnat niiden tekemisestä ovat tärkeitä.

Olen työskennellyt pitkään Verohallinnossa. Katsauksessa käsiteltyjen ongelmatilanteiden taustalla ovat omat kokemukseni tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Konkreettisiin ratkaisutilanteisiin viittaamista rajoittaa salassapitovelvollisuus. Toisaalta kaikista ratkaisukeskusteluista ei edes jää dokumentaatiota. Silti tarkoituksenmukaisuusharkintaan vaikuttavat näkökohdat tulisi huomioida arvioitaessa verotusta oikeudellisesti, poliittisesti ja taloudellisesti, tai vaadittaessa muutoksia verolainsäädäntöön. Esittämäni huomiot tarjoavat mahdollisuuksia oikeuspoliittiseen tai -sosioogiseen tutkimukseen, jota vähemmän jäävi tutkija voisi tehdä.

Verolainsäädännössä määritellään jokin vero-objekti eli veron laskennan perusteena oleva määrä (esim. tulot ja niistä tehtävät vähennykset), jota verotetaan jollakin verokannalla (esim. tietty prosentti) tai jollakin (esim.

1 HE 1/1998, 81 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

2 Esim. perustuslain (1999/731) 2, 6 ja 81 §, Verohallinnosta annetun lain (2010/503) 2 § ja hallintolain (2003/434) 6 §. Yleisluonteisten säännösten kysymyksistä yleisemmin Isotalo – Linnakangas 2023, kohta 15.2.

3 Isotalo 2019, erityisesti kohdat 1.3, 2.1, 2.8, 5.6 ja 6.

4 Isotalo – Linnakangas 2023, kohta 15.6.

progressiivisella) veroasteikolla.⁵ Vero-objektien saaminen laskentaan perustuu lähtökohdaisesti verovelvollisten velvollisuuteen tunnistaa nämä tapahtumat ja ilmoittaa ne Verohallinnolle.

Verotusmenettelystä annetussa laissa (VML, 1995/1558) määritetään säännökset erillisellä päätöksellä maksuunpantaviin veroihin (esim. tulovero, kiinteistövero ja perintö- ja lahjaverot), ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetussa laissa (OVML, 2016/768) määritetään säännökset verovelvollisten ilman viranomaispäätöksiä tilittämiin veroihin (esim. arvonlisävero, varainsiirtovero ja monet valmisteverot).⁶ Laeissa pyritään mahdollisimman samanlaisiin ratkaisuihin sillä osin kuin maksuunpantavien ja oma-aloitteisten verojen luonne ei muuta vaadi.

Käsittelen katsauksessa kahta kummastakin laista asiallisesti samanlaisena löytyvää säännöstä.⁷ Käsiteltävissä säännöksissä annetaan Verohallinnolle tarkoituksenmukaisuusharkintavaltaa veroasioiden tutkimiseen ja ratkaisemiseen.⁸

VML 26 §:n 6 momentissa (OVML 9 § 1 momentti) säädetään: *Verotusta toimittaessaan veroviranomaisen on tutkittava saamansa tiedot ja selvitykset tavalla, joka asian laatu, laajuus, verovelvollisten yhdenmukainen kohtelu ja verovalvonnan tarpeet huomioon ottaen on perusteltua.*⁹

Veroviranomainen siis harkitsee, miltä osin verotuksen perusteeksi ilmoitettujen tietojen oikeellisuutta selvitetään.¹⁰ Kaikkea ei tosin tutkittu aikaisemman voimakkaammin tutki-

miseen velvoittaneenkaan säännöksen voimassaoloaikana.¹¹

VML 26 a § (OVML 9 § 2 momentti): *Jos päätös vaikuttaa merkittävästi Verohallinnossa samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, asiat valmistellaan ja ratkaistaan yhdessä, jos se asioiden lukumäärä, töiden järjestelyt ja verotuksen valmistuminen huomioon ottaen on mahdollista, eikä yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä.*

Säännös tuotiin VML:iin säädettäessä hallintolakia, jonka 25 §:ssä on ehdottomampi yhdessäkäsitteilyvaatimus kuin verotuksen erityislaissa. Verotuksessakin toisiinsa liittyvät asiat pitää lähtökohdaisesti valmistella ja ratkaista yhdessä.¹²

2. Verovelvollisen ilmoitukset ja niiden tutkiminen

Oikein täytetyt veroilmoitukset eivät vaadi valvontaa tai yhtäaikaista käsittelyä, vain tietojen teknistä siirtoa laskentajärjestelmiin. VML 26 ja 26 a §:ien säännösten tarve perustuu ilmoitusten mahdollisiin virheisiin.¹³ Olivatpa mahdolliset virheet yksiselitteisiä tai tulkinnallisia ja liittyivätpä ne näyttöasioihin tai laintulkintaan, taustalla on jokin ilmoitustieto.

Näyttökysymyksissä harkitaan jotakin verotukseen vaikuttavaa asiaa (esim. omaisuuserän arvoa) selvitettyjen tietojen pohjalta. Näyttökysymyksen arviointi vaatii kuitenkin asian tutkimista ylipäänsä. Jos vaikkapa esineen arvoksi ilmoitetaan miljoona euroa, olennainen kysymys on, tutkitaanko arvon oikeellisuutta

5 Isotalo 2022, erityisesti kohta 3 ja Aarnio 1978, s. 108–111.

6 Kaikissa veromuodoissa ei sovelleta koko menettelylakeja, vaan viittaussäännöksiä kautta osia niistä.

7 Luettavuussyistä kirjoituksessa viitataan osin vain VML:n säännökseen.

8 Hallinnollisesta harkintavallasta ks. esim. Kulla 2010, kohta 3.

9 Säännöstä on luonnehdittu myös hipaisuperiaatteeksi, ks. Linnakangas 2017, s. 529–530.

10 Tutkimisen kohdentamisesta myös Räbinä 2022, kohdat 3.8 ja 6.2. Tavallaan lainmukainen verotus on yhteiskunnallinen tavoite, sen toteutumatta jääminen on riski ja VML 26 § on säännös, joka velvoittaa tietynlaiseen harkintaan tämän riskin hallinnassa. Riskien ja oikeudellisen sääntelyn suhteesta Seppänen 2024, kohta 2.

11 HE 91/2005, s. 12–13.

12 HE 117/2003, s. 17 ja 20 ja Räbinä 2022, kohta 3.8.4.

13 Esitetyt veroilmoituksen täydentämättä/korjaamatta jättäminen rinnastuu puutteellisen ilmoituksen antamiseen, VML 7.4 §.

ennen sen siirtämistä verolaskentaan. Sama koskee erilaisia laintulkintaan liittyviä punnittoja, sillä niidenkin tekeminen vaatii asiaan perehtymistä.

Hallintotuomioistuimet arvioivat yksittäisten viranomaispäätösten lainmukaisuutta vaatimusten pohjalta. Tulkinnanvaraisen asian päätyminen tuomioistuimen ratkaistavaksi edellyttää sitä, että Verohallinnossa joku tunnistaa ja ratkaisee asian. Verovelvollinen ei lähtökohtaisesti hae muutosta hänen ilmoituksensa mukaisiin verotusratkaisuihin. Veronsaajien oikeudenvallontayksikkö (VOVA) voi hakea muutosta verovelvolliselle edulliseen ratkaisuun. VOVA:n henkilöstö on paljon muuta Verohallintoa pienempi. Se ei käytännössä voi tutkia sellaisia ilmoitettuja verotustietoja, joita Verohallintokaan ei tutki.¹⁴

3. Hallinnollinen harkintavalta ja sen väärinkäyttö verotuksessa

Harkintavallan ylikäytössä tehdään toimia, joihin ei ole oikeutta. Alikäytössä taas jätetään tekemättä toimet, joihin olisi säännöksen nojalla oikeus. Harkintavaltaa ei myöskään saa käyttää epäasiallisilla perusteilla tai motiiveilla. Jonkin toimen tekemättä jättämisestä muodostuvaa harkintavallan väärinkäyttöä koskeva oikeuskäytäntö on vähäistä verotuksessa ja muutoinkin. Harkintavaltaa voidaan periaatteessa käyttää väärin verovalvonnan kohdentamisratkaisussa ja myös käsiteltäessä toisiinsa liittyvät asiat erikseen.¹⁵

Verovelvollisille valvontatoimet näkyvät, kun häneen otetaan yhteyttä. Verovelvollinen saattaa haluta ilmoituksen oikeellisuuden tutkimista lähinnä myöhempien oikaisuusprosessien poissulkemiseksi. Siihen verovelvollisella kuitenkin ei ole oikeutta, vaan tutkinnan kohteet valitsee Verohallinto.¹⁶ Jos ilmoitusten oikeellisuutta ei milloinkaan mitenkään tutkita, verovelvollinen yleensä on tyytyväinen.

Verovelvolliseen kohdistetun valvontatoimen ratkaisemiseen ei vaikuta, miksi juuri kyseinen verovelvollinen on valikoitunut tutkittavaksi tai keitä muita on tutkittu ja miten. Edes nimenomaisesti tutkittujen asioiden kohdalla muiden verovelvollisten asioiden ratkaisuilla ei ole merkitystä, ellei katsota muodostuneen laajaa ja yhtenäisesti sovellettua verotuskäytäntöä (esim. KHO 2021:18). Merkitystä ei ole sillä, onko jotakuta toista tutkittu vastaavasta asiasta vai ei.

Verovalvonnan kohdistamisvalinnat ja myös niiden perusteet ovat salassa pidettäviä tietoja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki, 1999/621) 24 §:n mukaisesti.¹⁷ Verovalvonnan uskottavuus on erittäin tärkeä julkinen etu, joka rajoittaa myös asianosaisten tiedonsaantioikeutta (julkisuuslain 11 §). Koska veroilmoitukset kuuluu täyttää oikein, kukaan ei oikeutetusti tarvitse tietoja valvonnan kohdistamisesta. Verovelvollinen joutuukin verovalvonnan kohdistamisessa luottamaan Verohallinnon toiminnan eettisyyteen sekä valtiovarainministeriön (VM), eduskunnan oikeusasiamiehen ja vastaavien kontrolliin.

14 Päätöksessä KHO 2024:94 vähemmistöön jäänyt oikeusneuvos Nuotio olisi hallinnon oikeusperiaatteisiin, automaattista päätöksentekoa koskevan lainsäädännön valmisteluaineistoon, apulaisoikeusasiamiehen päätöksin ja Verohallinnon toimintaa koskeviin asiakirjoihin vedoten jättänyt huolimattomuudesta johtuneen ilmoitusvirheen vuoksi veronkorotuksen kokonaan määräämättä. Enemmistö määräsi veronkorotuksen alennettuna soveltamatta nimenomaisesti hallinnon oikeusperiaatteita. Nuotion äänestyslausunnon reittiä KHO voisi päästä lausumaan hallinnon oikeusperiaatteiden oikeasta tulkinnasta verotuksessa.

15 Ks. esim. Mäenpää 2023, luvun III kohta 8.4.6.

16 Räbinä 2022, kohta 7.3.2 ja Verohallinto: Verotuksen muuttaminen viranomaisaloitteisesti. VH/6746/00.01.00/2023, kohta 4.3.

17 Valvontasalaisuudesta Mäenpää 2020, luvun V kohta 5.4.

rovelvolliset eivät myöskään aina osaa käyttää oikeuksiaan (esim. tehdä oikaisuvaatimuksia).

4. Valvonnan kohdistaminen verovajeen hallinnan kannalta

Yksittäisten verovelvollisten osuudet verokertymästä ovat pieniä. Mahdollinen ilmoitusvirhekin usein koskee vain pientä osaa jonkun verovelvollisen jostakin veroilmoituksesta. Veronsaajalle riittää, että tarpeeksi suuri osajoukko verovelvollisista ilmoittaa riittävän oikein; yksittäisen verovelvollisen tapauksilla harvoin on merkitystä. Siksi verovalvonnan tarve kumpuaa ennen muuta kahdesta seikasta:

- 1) Millainen syy-yhteys verovalvonnan määrällä ja laadulla on ilmoitusvelvollisuuksien täyttämiseen?
- 2) Onko lainmukaisten verojen yhdenmukaisella keräämisellä kaikilta jokin julkisten menojen rahoittamistarpeesta erillinen itseisarvo?

Verovajeella tarkoitetaan eroa lainmukaisten verojen ja kerättyjen verojen välillä. Verovajeen hallitseminen on keskeinen Verohallinnon tulostavoite.²³ Verovaje minimoidaan keräämällä annetuilla toimeenpanoresursseilla laissa säädettyistä veroista mahdollisimman suuri osuus. Verovajeen kannalta on yhdentekevää, kenen veroja jää keräämättä tai kuinka suuren osan keräämättä jäävä vero jonkun verovelvollisen veroista muodostaa.

Jos Verohallinto tuhannen euron hintaisella valvonnalla kerää viideltä verovelvolliselta kultakin 2 000 euroa puuttuvia veroja, verovaje pienentyy 10 000 euroa. Toisessa veroasiasa tuhannen euron hintaisella valvontatoimella voidaan joltakin yksittäiseltä verovelvolliselta saada kerättyä 8 000 euroa. Verovaje minimoidaan valitsemalla ensimmäinen vaihtoehto.

Verovajeen pienentymiseen ei suoraan vaikuta puuttuvan veron osuus verovelvollisen kokonaisveroista. Verovajeen kannalta ensimmäinen vaihtoehto on edullisempi kuin toinen, vaikka nuo viisi verovelvollista olisivat ilmoittaneet 100 000 euron verot ja lisäys nostaisi heidän veronsa 102 000 euroon (ja lisäys olisi 2 %) ja jälkimmäisessä vaihtoehdossa yksittäinen verovelvollinen ei olisi ilmoittanut mitään ja ilman valvontatoimea hän jäisi kokonaan verottamatta. Verolain vaikeasisältöisyys tai tulkinallisuus, sen enempiä kuin ilmoituspuutteen syykään (esim. tietämättömyys vai tahallisuus) ei suoraan vaikuta valvontatoimen verovajevaihtokutukseen.

Mekanismi voidaan skaalata isompiin summiin ja asiakasjoukkoihin, joissa miljoonan euron verovalvontatoimella uskotaan saatavan joko 8 tai 10 miljoonaa euroa verottajan kädenjälkeä tai joissa puhutaan valvontatoimen kohdentamisesta vaihtoehtoisesti 1 000:een tai 5 000:een verovelvolliseen.

Valvonnan allokoiminen vaatii oletuksia valvontatoimien hinnasta ja tuloksista. Jos veroilmoituksen oikeellisuuden valvontatoimissa pitää virkatoimena perehtyä asiakirjoihin, päätellä niistä asioita ja kirjoittaa päätelmistä selvityspyyntöjä ja päätöksiä, tarvitaan paljon kallista henkilötyötä. Valvontatoimesta Verohallinnolle aiheutuvat kustannukset voivat olla merkittäviä suhteessa verointressiin tai voivat jopa ylittää sen. Muutoksenhakuprosesseissa kustannukset kasvavat moninkertaisiksi. Valvontatoimista kertyvät suorat tulot harvoin oikeuttavat näitä kustannuksia tai edes kattavat niitä.

Valvontatoimen kulut eivät muutu, jos verovaje ei pienenekään toivotusti. Jos esimerkiksi tuomioistuimien poistaa verotarkastuksen maksuunpanot, niihin kuluneilla resursseilla ei

23 Esim. Valtiovarainministeriön ja Verohallinnon välinen tulossopimus vuosille 2024–2027, s. 5.

saavuteta lisäverotuloja. Joskus valvontatoimen vaikutus on paljon oletettua suurempi. Tutkimisen alkaessa on vaikea arvioida asian työläyttä ja resurssitarvetta. Valvontapanostuksen tuottoon ja hintaan siis liittyy epävarmuutta.

Empiirinen kokemus helpottaa kustannus-hyöty-analyysyjä. Joistakin valvontatoimista on vuosien kokemus, joitakin valvontatoimia voidaan testata pieneen tapausmäärään ennen skaalaamista. Myös asian luonne vaikuttaa epävarmuuksiin pienentävästi tai kasvattavasti. Jossakin asiassa on olemassa yksiselitteisen oikea vastaus, toisessa taas on kyse erilaisten seikkojen oikeudellisesta punninnasta. Yksiselitteisen ratkaisun asioissa on helpompaa arvioida valvontatoimen verovaikutus, ja niissä myös ratkaisut kestävät muutoksenhaussa varmemmin kuin punnintatilanteissa.

Moniin valvontatoimiin voidaan käyttää tietokoneiden laskentatehoa. Sivullisilmoittajille asetetuilla ilmoitusvelvoitteilla tai joidenkin muiden tietolähteiden (esim. toisten viranomaisten rekistereiden) avulla taas voidaan joistakin asioista poistaa virheilmoitusten mahdollisuus.

Automaattisen päätöksenteon sääntely estää nykyisin tekoälyn käytön ratkaisuharkinnassa (hallintolain 53 e §). Tekoälyä ja automaatiota saa siis käyttää ainoastaan 1) tutkittavien asioiden tunnistamiseen (ns. valikointi), 2) ratkaisemisessa merkityksellisen tiedon etsimiseen ja 3) täysin yksiselitteisten asioiden ratkaisemiseen vahvistettujen käsittelysääntöjen mukaan.²⁴ Automaattisen päätöksenteon

käyttöalasta keskusteltaessa on tärkeää ymmärtää, että ihmisen tekemä päätös ei automaattisesti ole vaihtoehto tekoälyn käytölle verotuksessa. Jos puuttuminen vaatii asian valikoinnin jälkeen ihmisen nimenomaisia ja kustannuksia aiheuttavia toimia (joihin ei ole resurssseja), jätetään valvontatoimi tekemättä ja verotetaan ilmoituksen mukaan. Silloin ei käytetä sen paremmin ihmistyötä kuin tekoälyäkään. Ainakaan aineellisen sääntelyn luomisessa ja resurssseja koskevissa päätöksissä ei saisi kuvitella automaattista päätöksentekoa erilliseksi asiaksi.²⁵

Oikeintoimimiseen pyrkivät verovelvolliset eivät ilmoita yksiselitteisesti väärää tietoa mutta voivat tulkita ilmoitettavia asioita itselleen ”edullisiksi” tai luulla niiden olevan sellaisia. Siksi verovelvollisten käsitys aineellisen verolainsäädännön sisällöstä on tärkeä. Oikean tiedon lisääminen voi ennalta ehkäistä ilmoituspuutteita ja jälkikäteisvalvonnan tarvetta. Ennakollisen ohjauksenkin kustannus-hyöty-suhde on epävarma.

Veroilmoitusten laiminlyönnistä sanktioidaan sekä hallinnollisin keinoin että rikosoikeuden keinoin. Jos verovelvollinen ei pelkää kiinnijäämistä tai sen seuraamuksia, hän voi ilmoittaa virheellistä tietoa. Käyttäytymisvaikutukseen vaikuttaa ratkaisevasti ilmoitusta antavan verovelvollisen oletus valvontatoimista ja niiden seuraamuksista. Jos verovelvolliset yli- tai aliarvioivat valvonnan, he toimivat eri tavalla kuin tietäessään valvonnan todellisen tilan.²⁶ Tämän mekanismin suuruus ja yksityiskohtat ovat epävarmoja.²⁷

24 Merisalo 2023. Nykyisin ei kannata kehittää tekoälyn kykyä tehdä vaikeampia tulkintaratkaisuja. Jos soveltamisratkaisuja saisi tehdä laajemmin automaatiassa, niihin investoimalla voitaisiin tulevaisuudessa valvoa ilmoitusten oikeellisuutta kustannustehokkaasti laajemmin ja laajemmissa kohderyhmissä; ihmisharkintaan asia voisi siirtyä muutoksenhakuvaiheessa. Muutosverotusprosessien suurten kustannusten vuoksi Verohallinto tuskin tekisi automaatiassa päätöksiä, joista seuraisi paljon muutoksenhakuja.

25 Verovalvonnan kohdentamisen tarkoituksenmukaisuusharkinta on hyvä esimerkki digitalisaation hyvälle hallinnolle luomista haasteista, joista esim. Koivisto – Koulu 2022, erityisesti kohdat 2.1 ja 4–5.

26 Kohdevalinnan merkitystä korostaa se, jos verotarkastukset pidempiaikaisestikin vaikuttavat verojen suorittamiseen. Nivala 2021, s. 28–31 ja Nivala 2022.

27 Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) käsityksistä uskottavan verovalvonnan merkityksestä sekä valvontaan liittyvästä tulosohjauksesta yleisesti ja sen toteutumisen analysoinnista oma-aloitteisessa verotuksessa VTV 2023, kohta 3.

Kokonaisuutena verovajeen hallintaan vaikuttaa intressiepätasapaino. Yksittäiselle verovelvolliselle hänen asiansa on tärkeä. Veronsaajalle tärkeää on kokonaisjärjestelmän toimivuus – eivät yksittäistapaukset.

5. Verovalvonnan kohdentaminen muista kuin verovajeen hallintasyistä

VML 26 §:stä (varsinkin hallinnon oikeusperiaatteisiin yhdistettynä) voidaan päätellä joitakin (verovajeen minimoinnin ohella) toimintaa ohjaavia periaatteita ja toimintamalleja. Keskeisimpänä vaatimus asiallisista ja objektiivisista valvontakohdennuksista, joiden määrittelyn vaikeus kuitenkin vaihtelee.

Jos esimerkiksi tutkitaan tiettyä rajattua asiaa (esim. asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysvaatimuksia), tutkittavaksi valittavat henkilöt tai mahdolliset puuttumiskynnykset eivät saa olla mielivaltaisia. Tarvitaan objektiiviset kriteerit tutkittavaksi valikoitavista, joista pitää samalla tarkkuudella tutkia joko kaikki tai satunnaisesti valittu osajoukko.

Tasapuolisuuskysymys on vaikeampi punnittaessa vaihtoehtoisia tutkittavia asioita ja niiden (esim. numeraalisia) valvontakriteereitä. Säännöksistä on vaikeaa johtaa selviä oikeudellisia rajoja valvontakohteiden valinnalle ja priorisoinnille: miten tulisi esimerkiksi allokoida rajallisia resursseja matkakulujen, alustatolouden vuokratulojen, ulkomaisen vakuutuskuoren tai siirtohinnoittelun valvontaan? Muuttamalla valikointikriteereitä ja pienentämällä valvontatarkkuutta voidaan myös esimerkiksi valvoa matkakuluja jonkin verran mutta siirtää osa resursseista johonkin muuhun kohteeseen.

Tasapuolinen verovalvonta vaikuttaa ennen muuta verovelvollisten keskinäiseen suhteeseen ja kilpailuasetelmiin. Jos yksi henkilö maksaa samoista tuloista ja samasta omaisuudesta isommat verot kuin toinen, jälkimmäiselle jää enemmän varoja omiin tarpeisiinsa. Samoin on lainmukaiset verot maksavan yrityksen vaikea kilpailla sellaisen yrityksen kanssa, joka ei vastaavia veroja maksa. Jotkin toimet edistävät sekä verovelvollisten tasapuolisuutta että verovajeen pitkän aikavälin hallintaa.²⁸

Tiettyjä valvontatoimia (esim. pakotevalvonta, jotkin työelämän kysymykset) tehdään yhteistyössä toisten viranomaisten kanssa. Valvontatoimen tuloksista taas seuraa veroprosesseja hallintotuomioistuimiin ja myös tehtäviä muihin viranomaisiin, esimerkiksi ulosottoon ja poliisiin. Verohallinnon valvontaharkinta vaikuttaa näihin muihin toimijoihin – muun muassa ratkaistavien asioiden laadussa ja määrässä. Jos esimerkiksi veroilmoituksista ei poiketa ja verorikoksia selvitetä, myös poliisin ja ulosoton sekä tuomioistuinten työmäärä pienenee.

6. Valvontailuusio ja pelotevaikutus

Jos veroilmoitusten oikeellisuus riippuu verovelvollisen valvontaa koskevista oletuksista, niihin vaikuttaminen on tärkeää: jos kansalaiset kuvittelevat valvonnan tarkemmaksi kuin se on, veroilmoitusten oikeellisuus kasvaa ilman valvontatoimien kustannuksia.

Kansalaisilla on valvonnasta jokin (yksilöittäin vaihteleva) mielikuva. Joidenkin oletukset ovat virheellisiä, mutta esimerkiksi Verohallinnon palveluksesta verokonsultiksi siirtyneellä henkilöllä tai verovelvollista verotarkastuksis-

²⁸ Hyvässä verojärjestelmässä tavoitellaan muun ohessa hallinnollista tehokkuutta, oikeudenmukaisuutta ja epäasiallisen veronkorjauksen ehkäisyä. Määttä 2007, kohdat 4.4 ja 4.6–7. Tavoitteet voivat olla keskenään jännitteisiä.

sa avustaneella henkilöllä tiedot valvontakohdennuksista ovat paljon tarkempia.

Missä määrin ja millaisin keinoin viranomainen sitten saa edistää valvontailluusiota? Edistäminen voi tapahtua esimerkiksi median kautta ja ilmoitusrakenteissa. Väärän ilmoittamisen kynnyks voi nousta esimerkiksi, jos ilmoitusrakenteissa korostetaan, että ”olet ilmoittamassa näin ja siis vakuutat asian olevan totta tietoisena siitä, että väärästä tiedosta seuraa ikävyyksiä”. Vaikutus ei välttämättä korreloi kyseisen asian todellisen valvontamäärän kanssa. On vaikea määrittää yksiselitteisiä rajoja tai edes ohjaavia periaatteita sen suhteen, paljonko valvontailluusiota saa edistää.

Verojärjestelmän uskottavuutta voidaan edistää pelotevaikutuksella tekemällä joistakin varoittavia esimerkkejä. Julkisissa rikosoikeudenkäynneissä yksittäisen henkilön veroasiat siirtyvät julkiseen keskusteluun ja myös joukotiedotusvälineisiin. Vääristä veroilmoituksista seuraavilla ankarilla rikosseuraamuksilla, vahingonkorvauksilla, korko- ja veronkorotus-seuraamuksilla sekä liiketoimintakielloilla joidenkin verovelvollisten talous voi kärsiä pitkäänkin.

Ensisijaisesti epäsuotavaa käytöstä tulisi vähentää muilla keinoilla kuin häpeä- tai muilla ankarilla rangaistuksilla.²⁹ Humaanimpaa on esimerkiksi puuttua virheisiin niiden ollessa pieniä ja pyrkiä rakenteellisiin toimiin (esim. sivullistietovirroin) estämään virheilmoittaminen.

7. Verohallinnon päätöksentekoon vaikuttavat rakenteet

Keskeiset VML 26 ja 26 a §:n soveltamisratkaisut tehdään luotaessa organisaatioita,

prosesseja ja ohjausmalleja sekä käytännön valvontatyötä tekevien virkailijoiden työmenetelyohjeita. Tämä työ voi onnistua paremmin tai huonommin.

Verohallinnon matriisiorganisaatioissa läpileikkaavia prosesseja johdetaan monien tahojen yhteistyössä. Erilaisia tehtäviä hoitavia yksiköjä on kymmenkunta. Esimerkiksi veroriskien hallinta ja valvontakohdistukset ovat asiakkuusyksikön tehtäviä, käytännön valvontatoimien tekeminen ja lain tulkinta verotusyksikön tehtäviä ja tietokonejärjestelmien kehittäminen ja ylläpito tuotehallintayksikön tehtäviä. Yksiköissä on osarakenteita tietynlaisia asioita varten – esimerkiksi tietyn veron (vaikkapa arvonnlisäveron tai varainsiirtoveron) tai asian (esim. asiakastietojen hallinnan, siis rekisteritietojen) hoitamiseen. Isot asiaryhmät, kuten henkilöasiakkaiden tuloverotus, jakautuvat edelleen pienempiin osa-alueisiin. Osaorganisaatioissa on vastuuhenkilöitä omine tavoitteineen.³⁰

Voimakkaalla erikoistumisella tiettyihin tehtäviin voidaan tehostaa tietynlaisten perustapausten hoitamista. Voimakkaasti erikoistuneita ihmisiä ei kuitenkaan voida siirtää toisenlaisiin tehtäviin ilman uudelleenkoulutusta. Rajautunut osaaminen ei välttämättä anna VML 26 a §:ssä tarkoitettujen asioiden tunnistamisen edellyttämää kokonaiskäsitystä. Jos erikoistuminen on voimakasta koko organisaatioissa, kapea-alaisuushaasteita voi muodostua myös organisaation ohjaavissa ja johtavissa rooleissa.

Verovalvonnan tasapuolinen kohdistaminen hankaloituu, jos valvontakohteita valitaan tietämättä muiden prosessien vastaavia ratkaisuja. Jos prosessiohjaus yhdistyy organisaatio-rakenteen huipulla, ei tuolla ratkaisutasolla voida käsitellä yksittäisten valvontaratkaisuiden

²⁹ Hyttinen – Tolvanen – Tapani 2019, s. 39–47.

³⁰ Verohallinnon työjärjestys. VH/954/00.02.02.01/2024. VTV pitää Verohallinnon organisaatio- ja toimintamallia haastavana. VTV 2023, kohta 3.7.

perusteita ja keskinäistä johdonmukaisuutta. Erikoistuneessa organisaatiossa VML 26 a §:ssä tarkoitettujen kokonaisratkaisuiden tekeminen on haastavaa.

Käytännössä valvontatyötä ohjataan kertomalla työmenettelyohjeissa, mihin asioihin puututaan sekä miten ja millä edellytyksillä niihin puututaan. Siten verovelvollisten tasa-puolinen valvonta ja asiakokonaisuuden ratkaiseminen kerralla ja johdonmukaisesti edellyttää tavoitteita tukevia työmenettelyohjeita. Joissakin asioissa työmenettelyohjeet muistuttavat sääntöjä, toisissa enemmänkin harkintaohjeita. Yksittäisen virkailijan tulkintamahdollisuus siis vaihtelee. Verovalvonnan kohdentamisratkaisujen salassapidon vuoksi nämä valinnat ovat pitkälti julkisen keskustelun ulkopuolella.³¹

Miten virkailija erilaisissa tilanteissa toimii oikein? Ja toisaalta, miten hänen vääriin toimimistaan kontrolloidaan? Jos yksittäinen verovalvontatyötä tekevä virkailija tulkitsee VML 26 ja 26 a §:n säännöksiä vastoin työmenettelyohjetta, hän toimii vastoin virkatehtävien hoitamisesta saamia ohjeita ja määräyksiä. Jos työmenettelyohjeistus esimerkiksi ohjaa olemaan puuttumatta virheelliseen tai epäilyttävään tai selvästi virheelliseen asiaan veroilmoituksessa, mahdollisen kritiikin tulisi kohdistua työmenettelyohjeen laatijoihin.

Suhteessa verovelvolliseen virkailijan täytyy oikeuttaa toimensa avoimilla oikeuslähteillä. Näin on erityisesti verovelvollisten ennakkolissessa neuvonnassa – valvonnan tekemättä jättämiseen verovelvollinen ei yleensä kaipaa perusteita.

Virkailijan kannalta tärkeä on hänen oma palkkansa, joka osittain perustuu henkilökoh-
taiseen tehtävistä suoriutumiseen.³² Numeraalisia suureita (esim. käsiteltyjä tapausmääriä tai

euromääräisen ilmoituspoikkeaman suuruutta) voidaan yksiselitteisesti mitata. Tulkinnanvaraisten ja vaikeiden asioiden tutkimisen ja yhteisvaikutusten sekä niiden tulevien vaikutusten tunnistamisen hyötyjen mittaaminen ja niihin kannustaminen on vaikeampaa.

Työparimenettelyllä (esim. niin, että yksi henkilö valmistelee ja toinen varmistaa) voidaan vähentää huolimattomuudesta ja puutteellisesta osaamisesta johtuvia vääriä ratkaisuja sekä edistää johdonmukaisia ratkaisukäytänteitä. Toisaalta kahden ihmisen perehtyessä asiaan samalla virkailijaresurssilla voidaan tutkia vähemmän asioita kuin yhden ihmisen ratkaistessa asiat.

Verotustyössä tarvitaan vaikeisiin tilanteisiin mahdollisuutta kysyä neuvoa asian paremmin tuntevalta taholta (tukikanavaa), joissa niissäkin erikoistuminen on otettava huomioon. Sama oikeustoimi voi esimerkiksi VML 26 a §:n kannalta sisältää tuloverotuksen, lahjaverotuksen ja varainsiirtoverotuksen ongelmia, jolloin olennaista on eri tukikanavien koordinointi. Myös aineellinen laintulkinta ja menettelyohjaus voidaan eriyttää: yhdet päättävät ja ohjaavat, tutkitaanko ja nimenomaisesti ratkaistaanko jotakin (esim. punnitaan jonkun oikeutta johonkin vähennykseen), ja toiset auttavat tekemään sen nimenomaisen ratkaisun – toki yhteistyötä tulisi tehdä. Molemmissa rooleissa on keskeistä, mikä tieto riittää päätöksentekoon.

Käytännössä Verohallinnon virkailijat (ja heitä neuvovat) tekevät paljon ratkaisuja, joissa jonkin asian ”annetaan mennä” tai ”rajataan tutkimista”. Verohallinnon päätöksiä muutetaan tuomioistuimissa asioista, jotka on kattavasti selvitetty ja sen jälkeen aineellista lainsäädäntöä tulkiten ratkaistu. Oletettavasti ”ei puututa/tutkita”-päätöksistäkin osa on

³¹ Ohjeita on joskus vuodettu mediallyle, ks. Linnakangas 2017.

³² Valtion työmarkkinalaitos 1996, kohta 4.

vääriä tai kritiikille alttiita. Jälkikäteen voidaan tehdä laatukontrollia tulevan toiminnan (esim. koulutuksen) kehittämiseksi. Siinä kontrollissa havaitut virheet eivät kuitenkaan yleensä uudelleenharkintakiellon vuoksi muuta jo tehtyjä päätöksiä.

Kokonaisuutena Verohallinnon organisaatoriset (esim. matriisi- ja hierarkia) rakenteet tosiasiallisesti vaikuttavat merkittävästi verojen keräämistä koskevaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan.³³ Koska hallinnollinen vallankäyttö yhä laajemmin tapahtuu ennakkolisessa suunnittelussa, alustoilla ja verkostoissa, myös vallankäytön oikeasuhtaisuuden varmistamisessa nämä rakenteet ovat keskeisiä.³⁴ Veroilmoitusten tutkimislaajuutta koskevat valinnat tehdään pelkästään virkamiehistä muodostuvassa tulkintayhteisössä, salassapidettävin perustein.³⁵

8. Lainvalmistelu ja tulohjaus

Valtiovarainministeriö jakaantuu useisiin eri asioista vastaaviin osastoihin, jotka edelleen jakaantuvat yksiköihin.³⁶ Verolainsäädäntöä valmistelee vero-osasto. Verotuksen makrotaloudellisissa vaikutuksissa keskeinen on kansantalousosasto. Budjettiosasto valmistelee valtion talousarviota ja siten vaikuttaa Verohallinnonkin määrärahoihin. Valtionhallinnon kehittämisosasto ohjaa julkishallinnon kehittämistä. Julkis-ict-osastolla puolestaan on keskeinen rooli tietokonejärjestelmien kehittämisessä.

Kaikkien osastojen ja niiden yksiköiden tekemät ratkaisut ja valmistelemat säännökset

muodostavat kehyksen Verohallinnon tarkoituksenmukaisuusharkinnalle. Ministeriön virkamiesten taas pitää seurata poliittisten päätäjien ajoittain epäjohdonmukaista ohjausta.

Verotuksen tarkoituksenmukaisuusharkintaan vaikuttaa kolme limittävää asiakokonaisuutta:

Ensinnäkin *aineellisessa verolainsäädännössä* määritellään, millaisia veroja kenenkin pitäisi maksaa. Toisekseen *menettelysääntely* asettaa viranomaiselle säännöt pyrkimyksille näiden verojen keräämiseen. Kolmanneksi *tulosohjauksessa* sopimuksiin perustuvalla ohjauksella haetaan tasapainoa viranomaisen annettujen voimavarojen ja tulosodotusten välille sekä kehitetään palvelujen laatua ja kustannustehokkuutta.

Lainvalmistelun tietoperusteisuudesta on keskusteltu viime aikoina yleisesti ja myös verotuksessa.³⁷ Lakia muutettaessa pitäisi kuvata sääntelymuutoksen tavoitteet ja vaikutukset.³⁸ Sääntelyn tavoitteiden toteutumisen ja vaikutusten riippuvuus tarkoituksenmukaisuusharkinnasta pitäisi huomioida lainvalmistelussakin.

Aineellisen verolainsäädännön lainvalmisteluaineistoissa harvoin käsitellään tutkimatta jääviä ilmoitusvirheitä tai VML 26 a §:ssä tarkoitettua yhdessä ratkaisemisen onnistumista. Informatiivisuus parantuisi, jos hallinnollisten vaikutusten arvioissa eroteltaisiin pakolliset ja harkinnanvaraiset toimet. Pakollisia toimia olisivat esimerkiksi lomake- ja tietojärjestelmämuutokset, joilla oikea ilmoittaminen ja lainmukainen verolaskenta teoriassa on mahdollista. Harkinnanvaraisina puolestaan arvioitai-

³³ Rakenteiden kehityksestä Linnakangas – Isotalo 2024, kohta 18.1.

³⁴ Pöysti 2018, kohdat 7–8.

³⁵ Laintulkinnan valtarakenteisiin liittyvistä kysymyksistä on muiden kuin Verohallinnon osalta keskusteltu viime aikoina kriittisesti. Raitasuo 2022, erityisesti kohdat 5.4–5.6.

³⁶ Valtiovarainministeriön asetus valtiovarainministeriön työjärjestyksestä (359/2023).

³⁷ Esim. Lindgren 2024.

³⁸ Hämäläinen – Salminen 2024, s. 203 ja 207–208.

siin esimerkiksi verovelvollisia helpottavat palvelut ja ilmoitusten oikeellisuuden valvonta.

Verotusmenettelyuudistukset koskevat usein laajoja asiakokonaisuuksia.³⁹ Tällöin menettelysäännösten valmisteluaineistosta ei aina käytännössä selviä, miten menettelysäännökset yhdistyvät elävän elämän yksittäistapauksiin ja eri veromuotojen säännöksiin kirjavissa olosuhteissa. Siksi menettelysäännösten valmisteluaineistotkaan harvoin antavat tarkkoja tarkoituksenmukaisuusharkintaa ohjaavia sääntöjä ja periaatteita tai kokonaiskuvaa sääntelyn vaikutuksista.

Tulosohjauksessa määritetään sekä resurssitasoa että resurssien kohdentamista. Yhteen laskettuna asioita ei voida tehdä enempää kuin kokonaisresurssit sallivat. Harkinnanvaraisia asioita voidaan aina jättää tekemättä. Toiminnan kokonaisjärkevyyden kannalta tärkeitä ovat saavutetut tulokset. Aito tehokkuuden kasvu edellyttää joko vähäisemmällä resursseilla yhtä oikeamääräisesti ja yhtä oikeudenmukaisesti kerättyjä veroja kuin aikaisemminkin tai samoilla resursseilla aikaisempaa paremmin kerättyjä veroja.

Verovalvonnan ja ennakkollisen ohjauksen tärkein vaikkakin vaikeasti mitattava päämäärä on välillisesti tukea veroilmoitusten antamista oikein. Sen päämäärän saavuttaminen tuottaa hyötyjä pitkällä aikavälillä, ja epäonnistumisten seuraukset ovat pitkäaikaisia. Myös esimerkiksi tietokonejärjestelmien, ohjeiden ja ilmoitusalojen kehittäminen saattaa merkittävästi parantaa verotuksen oikeamääräisyyttä – silloin kansalaiset esimerkiksi ymmärtävät paremmin, mitä ja miksi heidän pitäisi ilmoittaa, tai jostakin muodostettava tietovirtarakenne mahdollistaa aikaisempaa tehokkaamman

kontrollin. Investoinneille ominaisesti kustannukset syntyvät heti ja hyödyt myöhemmin.

Verohallintoon kohdistuu säästötarpeita. Määrärahamuutoksiin ei sisälly samanlaisia julkisia vaikutusarviovelvollisuuksia ja lausunto-kieltoja kuin lainsäädäntömuutoksiin. Jos päätetään asettaa tietty euromääräinen säästö-tavoite, päätöksestä ei ilmene sen vaikutus tulosohjaukseen, vaikka tietysti tämänkin täytyy muuttua.

Säästöpäätökset täytyy kohdentaa (eri verovelvollisryhmien) verovalvonnan vähentämiseen, asiakaspalvelun huonontamiseen ja toiminnan kehittämisinvestoinneista pidättäytymiseen. Valintoja voidaan ohjata poliittisesti tai jättää päätökset Verohallinnolle. Toki toimintaa aina pitäisi kehittää viisaammaksi, mutta tätä on vaikeaa aikaansaada nopeasti poliittisella päätöksellä.

Tekemättä jätetystä verovalvonnasta kohteet eivät valita – tyytymättömiä ovat korkeintaan kilpailevat yritykset. Pitkä jonotus puhelinsarjoissa ja muissa palvelukanavissa sekä oikaisuvaatimusten ja hakemusten pitkät käsittelyajat luovat tyytymättömyyttä.⁴⁰ Ennakolliset kannanotot verovelvollisten suunnitelmien oikeustoimien veroseuraamuksista ovat heille tärkeitä, mutta eivät ole välttämätön osa toimeenpanoa. Ennakkoratkaisumenettelyn kustannuksia ei ole täysimääräisesti vyörytetty hakijoille. Niukemmista määrärahoista tällainen subventoiminen on vaikeampaa. Ennakolliset keskustelut, joissa tietyt yrityksiäryhmät voivat keskustella veroasioistaan etukäteen, ovat nykyisin maksuttomia, vaikka niihin käytetään paljon resursseja.⁴¹

Säästöt voitaisiin kytkä lainsäädäntömuutoksiin ja investointeihin, joilla tehtäviä vähen-

39 Esim. HE 29/2016, 97/2017 ja 224/2022.

40 Verohallinnon tiedotteessa 3.9.2024 kerrotaan yhteistoimintaneuvottelujen aloittamisesta, joiden syyksi osin kerrotaan asiakaspalvelutavoitteiden uudelleenmitoituksesta johtuva tehtävien vähentyminen.

41 Pohdintaa ennakkollisten keskustelujen suhteesta ennakkoratkaisuihin: Isotalo – Linnakangas 2023, kohta 15.12.3.

netään tai helpotetaan. Aineellisessa lainsäädännössä säästötavoitteen osaksi voitaisiin antaa vero-osastolle toimeksianto muuttaa tai poistaa joitakin työtä aiheuttavia säännöksiä. Voidaan esimerkiksi poistaa kokonaisarviointia vaativia säännöksiä, nostaa omavastuurajoja (esim. tulonhankkimiskuluihin) ja yksinkertaistaa jotakin Verohallinnolle työlästä tai kansalaisneuvontaa synnyttävää kokonaisuutta (esim. työhön liittyviä matkustamisen verokysymyksiä tai yhtenäistä arvonlisäverokantoja). Voitaisiin myös pidättäytyä kustannuksia lisäävistä lainsäädäntömuutoksista. Menettelysääntelyn muutoksilla voidaan luoda sivullisilmoittajatielovirtoja ja poistaa velvollisuuksia toimia tietyllä tavalla (esim. lähettää paperikirjeitä). Jos määräraikaisilla resursseilla mahdollistetaan investointeja joinakin vuosina, näistä investoinneista voidaan odottaa myöhempinä vuosina tehokkuushyötyjä.

Kokonaisuutena aineellinen ja menettelylinen verolainsäädäntö sekä tulosohjaus ovat jatkuvassa vuorovaikutussuhteessa. Siksi luotettavissa arvioissa ja viisaissa päätöksissä ne kaikki huomioidaan. Nykyistä laajemmat ja avoimemmat perustelut aineellisen lainsäädännön, menettelysäännösten, määrärahojen ja tulosohjauksen koordinaatiosta selkeyttäisivät sitä, mikä on poliittista päätöksentekoa ja mikä virkamiestyötä.

9. Kokoavia huomioita

Talouspoliittisessa tai vero-oikeudellisessa keskustelussa verotuksen oikeudenmukaisuudesta, säännösten tulkinnasta ja muutostarpeista pitäisi ottaa huomioon toimeenpanoon liittyvä tarkoituksenmukaisuusharkinta. Vaihtoehtojen arvioinnissa tulisi aina pohtia, kuin-

ka realistisena jonkin sääntelyn oikeudenmukaista ja tehokasta toimeenpanoa pidetään ja miksi, ja voitaisiinko toimeenpanon onnistumiseen vaikuttaa joillakin toimilla. Jos poliittiset päättäjät ja valtiovarainministeriö selvittäisivät avoimemmin ratkaisujensa yhteisvaikutusten koordinoitua, tietoperusteinen yhteiskunnallinen keskustelu helpottuisi.

Keskeistä on myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa antavien säännösten tulkinta Verohallinnossa ja tulkinnan kontrollointi. Kyse on tärkeästä mutta tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle jäävästä päätöksenteosta. Valtiovarainministeriö on tyytyväinen Verohallinnon nykyiseen toimintaan,⁴² mutta tämän näkemyksen oikeellisuutta ulkopuolisen on vaikeaa arvioida.

Lähteet

Aarnio, Aulis, Mitä lainoppi on? Tammi 1978.

Hallituksen esitys eduskunnalle automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi. HE 224/2022.

Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden verotusmenettelyyn liittyvien säännösten muuttamisesta. HE 91/2005.

Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolain edellyttämiksi muutoksiksi verolainsäädäntöön. HE 117/2003.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi verotusmenettelystä annetun lain ja ennakkoperintälain 27 §:n muuttamisesta. HE 53/1998.

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. HE 1/1998.

Hallituksen esitys eduskunnalle veronkannon, verotuksen toimittamisen ja eräiden seuraamusmaksujen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. HE 97/2017.

Hallituksen esitys eduskunnalle verotusmenettelyn ja veronkannon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. HE 29/2016.

Hyttinen, Tatu – Tolvanen, Matti – Tapani, Jussi, Rikosoikeuden yleinen osa. Alma Talent 2019.

Hämäläinen, Hanna – Salminen, Janne, Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet Lakimies 2/2024.

42 VM:n yleisarvio Verohallinnon tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta vuonna 2023 on erinomainen. Valtiovarainministeriön kannanotto vuoden 2023 tilinpäätöksestä. VN/2581/2024. Toisaalta ylimmät lainvalvojat ovat antaneet Verohallinnon käsittelyajoista samana vuotena kriittisiä ratkaisuja. OKV/1717/10/2023 ja EOAK/1480/2024.

- Isotalo, Kalle, Lakimatematiikka ja hyvä hallinto verotuksessa. Edilex 46/2022.
- Isotalo, Kalle, Varainverotus – ristivaikutukset ja niiden hallinta. Lapin yliopisto 2019.
- Isotalo, Kalle – Linnakangas, Esko, Verotuet, verosanktiot ja eriarvo tulo- ja varainverotuksessa. Helsingin yliopisto, Helda 2023.
- Koivisto, Ida – Koulu, Riikka, Miten hyvä hallinto digitalisoidaan? Haaste oikeustieteelliselle tutkimukselle. Lakimies 6/2020.
- Kulla, Heikki, Sääntelytarkkuus julkisoikeudessa, erityisesti hallinto-oikeudessa. Sääntelytarkkuuden ongelmia, toim. Jyrki Tala. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. 251/2010.
- Lindgren, Juha, Huojennetun yritysvarallisuuden jatkoluovutus – TVL 47 §:n muutos ja sen vaikutukset. Verotus 3/2024.
- Linnakangas, Esko, Puuttumattomuusperiaate sukulaisineen verotuksessa ja tietovuoto, Verotus 5/2017.
- Linnakangas, Esko – Isotalo, Kalle, Sota- ja kriisiverokirja – sotien ja muiden poikkeusolojen vaikutukset verotukseen. Helsingin yliopisto, Helda 2024.
- Merisalo, Matti, Automaattisesta päätöksenteosta, Verotus 3/2023.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus, Alma Talent 2023.
- Mäenpää, Olli, Julkisuusperiaate. Alma Talent 2020.
- Määttä, Kalle, Veropolitiikka: Teoria ja käytäntö. Edita 2007.
- Nivala, Annukka, Essays on Firm Responses to Tax Policy. Turun yliopiston julkaisusarja Annales Universitatis Turkuensis 79/2021.
- Nivala, Annukka, Kun verotarkastus iskee. Talous ja yhteiskunta 1/2022.
- Pöysti, Tuomas, Kohti digitaalisen ajan hallinto-oikeutta. Lakimies 7–8/2018.
- Raitasuo, Santtu, Oikeustiedettä vai asianajoa? Kriittisiä näkökulmia vero-oikeuden tutkimukseen. Helsingin yliopisto 2022.
- Räbinä, Timo, Verotusmenettely ja muutoksenhaku. Alma Talent 2022.
- Räbinä, Timo – Rautajuuri, Jukka, Verotuksen muuttaminen ja muutoksenhaku verotukseen – uusi sääntely vuodesta 2017 alkaen, osa I. Verotus 1/2017.
- Seppänen, Jaakko, Riskin käsitteen ja oikeudellisen sääntelyn suhde oikeusteoreettisena kysymyksenä. Edilex 3/2024.
- Valtion työmarkkinalaitos, Kannustavaan palkkaukseen. Edita 1996.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto, Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyt. 1/2023.

Ohjeita kirjoittajille

1. LEHDEN OSASTOT

Artikkeliosastossa julkaistaan tieteellisiä tutkimusartikkeleita, jotka on arvioitu anonymisissä vertaisarviointimenettelyssä. Päätoimittajat valitsevat vertaisarvioijat.

Katsauksina julkaistaan kirjoituksia ja esitteilyjä, joissa viritetään tuoreita näkökulmia, kysymyksiä ja ideoita. Palstalla julkaistaan myös laajahkoja keskusteleuvia kirjallisuusseiteitä.

Keskustelna-palstalla julkaistaan kritiikkejä, kommentteja, polemiikkeja, vastineita, avauksia ja muita palstalle sopivia kirjoituksia

Kirjallisuutta-palstalla julkaistaan lyhyehköjä esitteleviä kirja-arvioita. Laajemmat kirjallisuusseit sijoitetaan katsausosastoon.

Oikeudellinen elämä -palstalle otetaan vastaan tuoreita ja nasevia otoksia ajan ilmiöistä.

Päätoimittajat päättävät kaikkien tekstien julkaisemisesta.

2. KIRJOITUSOHJEET

Pituus ja tehostuskeinot

Tekstien enimmäispituudet ovat: artikkelit 6500 sanaa; katsaukset 4500 sanaa; kirjallisuusseit 3000 sanaa; keskustelupuheenvuorot 2000 sanaa; kirja-arvostelut 1500 sanaa. Rajat voidaan ylittää erityisin perustein päätoimittajien päätöksellä. Kirjoituksen alaviitteet, lähdeluettelot, taulukot ja mahdollisten kaavioiden kuvailutekstit lasketaan mukaan kirjoituksen enimmäissanamäärään. Siten esimerkiksi artik-

kelin enimmäissanamäärä alaviitteineen ja lähdeluetteloineen on 6500 sanaa.

Tehokeinona käytetään kursivointia. Lihavointia ja alleviivausta voi käyttää kursivoinnin ohella tehokeinona taulukoissa, kuvioissa ja kaavioissa, jos niiden luettavuus edellyttää tätä. Lihavointia ja alleviivausta ei käytetä koskaan leipätekstissä tai alaviitteissä.

Otsikointi

Kirjoitukset on otsikoitava napakasti. Kirjoituksissa käytetään koko kirjoituksen otsikon lisäksi korkeintaan kahta otsikkotasoa. Artikkeliosastolla julkaistavissa teksteissä muut otsikot kuin kirjoituksen pääotsikko numeroidaan.

Lähdeviitteet

Oikeus-lehdessä noudatetaan suomalaisten oikeustieteellisten julkaisujen yhteistä vuonna 2017 laadittua viittausohjetta ”Viittaaminen kotimaisissa oikeustieteellisissä julkaisuissa”, joka on julkaistu lehden kotisivuilla.

Artikkeliosastossa julkaistavissa kirjoituksissa lähdeviitteet voivat olla joko tekstin sisällä tai alaviitteenä. Muissa osastoissa lähdeviitteet ovat aina alaviitteenä.

Artikkeleissa tekstin loppuun sijoitetaan lähdeluettelo ja lähdeviitteet alaviitteisiin merkittäessä käytetään lyhyttä alaviitettä. Katsauksissa ja muissa lyhyemmissä kirjoituksissa ei käytetä erillistä lähdeluetteloa, vaan lähdeviite merkitään pitkässä eli tiedot yksilöivässä muodossa alaviitteessä.

Pitkässä muodossa viite kirjoitetaan seuraavasti: Anne Alvesalo – Kaijus Ervasti, Oikeus yhteiskunnassa. Näkökulmia oikeussosiologiaan. Edita 2006, s. 13. Lyhyessä muodossa sama viite kirjoitetaan Alvesalo – Ervasti 2006, s. 13.

Teos, johon viitataan, kirjataan kirjoituksen lopussa olevaan lähdeluetteloon periaatteessa samalla tavalla kuin viite merkitään pitkässä muodossa, mutta aakkostetussa luettelossa kirjoittajan sukunimi mainitaan aina ensin. Saman kirjoittajan teokset järjestetään julkaisu-vuoden mukaan. Edellä mainittu viite merkitään lähdeluetteloon silloin seuraavasti: Alvesalo, Anne – Ervasti, Kaijus, Oikeus yhteiskunnassa. Näkökulmia oikeussosiologiaan. Edita 2006.

Henkilön nimiä ei kursivoida alaviitteissä, tekstin sisällä olevassa lähdeviittauksessa eikä lähdeluettelossa. Varsinaisessa tekstissä henkilön nimi kursivoidaan sen esiintyessä ensimmäisen kerran. Teosten nimiä ei kursivoida koskaan.

Tiivistelmät ja asiasanat

Artikkeleista laaditaan sekä suomen- (100–150 sanaa) että englanninkielinen (50–100 sanaa) abstrakti. Lisäksi toimitetaan viisi (5) asiasanaa molemmilla kielillä. Tiivistelmät ja asiasanat pyydetään lähettämään toimitukselle jo alkuperäisen artikkelikäsitkirjoituksen yhteydessä.

Toimitustapa

Kirjoitukset toimitetaan journal.fi-alustan kautta: <https://oikeus.journal.fi>.

Artikkeliosastolle tarkoitetut kirjoitukset on toimitettava vertaisarviointia varten anonyymisuiluina siten, että kirjoittajaa ei voi tunnistaa tekstistä. Tiedot tutkimusta varten saadusta rahoituksesta tai esimerkiksi kiitokset lisätään

artikkeleihin vasta julkaisupäätöksen jälkeisessä viimeistelyssä.

Kirjoittajatiedot

Kirjoittajaa pyydetään ilmoittamaan lehdes- sä julkaistavina kirjoittajatietoina akateeminen oppiarvonsa, virkansa tai toimensa ja sitä vastaavan organisaation nimi sekä sähköposti- osoitteensa. Esimerkiksi näin: Matti Meikäläinen, OTT, vero-oikeuden professori, Turun yliopisto, matmei@utu.fi.

Sähköinen julkaisu

Antaessaan kirjoituksensa julkaistavaksi Oikeus-lehteen kirjoittaja suostuu ilman eri ilmoitusta siihen, että hänen kirjoituksensa voidaan julkaista sekä Journal.fi-palvelussa (oikeus.journal.fi) että Edilex-lakitietopalvelussa (www.edilex.fi).

3. VERTAISARVIOINTI- MENETTELY

Oikeus-lehti on tieteellinen julkaisu, joka sijoittuu julkaisufoorumien tieteellisten julkaisujen luokittelussa tasolle 2. Vuonna 2001 käytöön otettu artikkelien vertaisarviointimenet- tely on olennainen osa lehden tieteellisen laadun varmistamista. Vertaisarviointimenettelyn tarkoitus on taata puolueettomasti julkaistavaksi tarjottujen artikkelikäsitkirjoitusten tieteellinen laatu. Samalla menettely tarjoaa palautetta kirjoittajille ja auttaa heitä kehittämään teksti- ään. Menettelyssä noudatetaan seuraavia menettelytapoja ja -periaatteita.

Kattavuus

Kaikki lehdessä artikkeleina julkaistavaksi tarkoitetut käsitkirjoitukset lähetetään ennen

julkaisupäätöstä kahdelle ulkopuoliselle vertaisarvioijalle. Artikkeliosastolla ei julkaista kirjoituksia, joita ei ole vertaisarvioitu.

Päätöksenteko artikkelikäsitteilykirjoituksen lähettämisestä vertaisarviointimenettelyyn

Lehden päätoimittajat päättävät käsikirjoituksen lähettämisestä vertaisarviointiin, jos he katsovat sen soveltuvan Oikeus-lehdessä julkaistavaksi ja jos käsikirjoitus vaikuttaa olevan tieteelliseltä tasoltaan sellainen, että se voisi tulla artikkelina julkaistuksi.

Vertaisarvioijien valinta

Päätoimittajat valitsevat vertaisarvioijat. Valinnat tehdään arvioitavaa kirjoitusta koskevan tieteellisen asiantuntemuksen perusteella. Arvioijien tulee olla vähintään tohtorin tutkinnon suorittaneita. Poikkeuksellisesti toisena arvioijana voidaan kuitenkin käyttää myös muun kuin tohtorin tutkinnon suorittanutta henkilöä.

Nimettömyys

Vertaisarvioinnissa noudatetaan niin sanottua kaksoissokkojärjestelmää. Ulkopuolinen vertaisarvioija ei saa tietää artikkelikäsitteilykirjoituksen kirjoittajaa eikä kirjoittaja saa tietää arvioijan henkilöllisyyttä. Lehden päätoimittajat muokkaavat tarvittaessa arviointimenettelyyn lähetettävät kirjoitukset niin, että kirjoittajien anonymiteetti ei vaarannu. Vertaisarvioijien esteettömyys pyritään varmistamaan etukäteen, ja heitä pyydetään ilmoittamaan mahdollisista esteellisyyksistä.

Vertaisarviointilausuntojen sisältö

Ulkopuolinen arvioija antaa arvioimansa artikkelikäsitteilykirjoituksen julkaisukelpoisuudesta lausunnon. Lausunnossaan arvioija voi 1) suositella artikkelin julkaisemista sellaisenaan, 2) suositella sen julkaisemista pienin korjauksin, jotka täsmennetään arvion liitteenä, 3) edellyttää käsikirjoituksen perusteellista uudelleenmuokkausta, jotta se voitaisiin julkaista, tai 4) todeta, ettei käsikirjoitus kelpaa tai sovellu Oikeus-lehden artikkeliosastolla julkaistavaksi. Julkaistavuutta koskevan lausuman ohella arvioijia pyydetään jättämään kirjoittajalle myös yksityiskohtaisempia huomautuksia ja kommentteja.

Arviointilausuntojen vaikutukset

Lehden päätoimittajat päättävät artikkelin julkaisemisesta saatuaan molemmat vertaisarviointilausunnot. Jos lausunnoissa on edellytetty täsmällisiä muutoksia, kirjoittajan tulee uutta käsikirjoitusta toimittaessaan osoittaa tehneensä kyseiset korjaukset, tai, mikäli hän ei pidä niitä perusteltuina, perustelut tälle. Jos lausuntojen perusteella on ilmeistä, että käsikirjoitus voidaan julkaista artikkelina vain perusteellisen uudelleenmuokkauksen jälkeen tai ettei arvioitu artikkeli sovellu julkaistavaksi, korjattu artikkelikäsitteilykirjoitus voidaan julkaista vain uuden vertaisarviointimenettelyn jälkeen. Päätoimittajat voivat päättää kolmannen arviointilausunnon hankkimisesta erityisesti tilanteessa, jossa käsikirjoituksen julkaistavuudesta saadut lausunnot ovat hyvin erisuuntaisia. Lopullisen päätöksen artikkelin julkaisukelpoisuudesta tekevät päätoimittajat.

OIKEUS-LEHDEN AINEISTOPÄIVÄT

1/2025: täynnä

2/2025: 30.4.2025 (artikkelit), 31.5.2025 (muut tekstit)

OIKEUS

PÄÄTOIMITTAJAT: Jenna Päläs ja Tomi Tuominen. Tämän teemanumeron vierailevana päätoimittajana on toiminut lisäksi Aura Kostiainen.

TOIMITUSSIHTEERI: Pasi Mustonen.

TOIMITUSKUNTA: Johannes Heikkonen, Tarja Koskela, Aura Kostiainen, Pasi Mustonen, Matti Muukkonen, Riku Neuvonen, Nea Lepinkäinen, Jenna Päläs, Tomi Tuominen.

TOIMITUSNEUVOSTO: Pia Eskelinen (Demla), Timo Harrikari (OYY), Heini Kainulainen (Demla), Toomas Kotkas (OYY), Maija Helminen (OYY), Tapio Määttä (Demla), Pauli Rautiainen (Demla).

Toimituksen postiosoite: OIKEUS-lehti, Lintulahdenkatu 10, 00500 Helsinki.

Toimituskunnan jäsenten yhteystiedot: *Johannes Heikkonen*, joheik@utu.fi, *Tarja Koskela*, tarja.s.koskela@uef.fi (kirja-arviot), *Aura Kostiainen*, aura.kostiainen@helsinki.fi, *Pasi Mustonen*, oikeus@demla.fi (toimitussihteeri), *Matti Muukkonen*, matti.muukkonen@uef.fi, *Riku Neuvonen*, riku.neuvonen@helsinki.fi, *Nea Lepinkäinen*, nea.lepinkainen@oyy-ry.fi, *Jenna Päläs*, jenna.palas@uef.fi, *Tomi Tuominen*, tomi.tuominen@ulapland.fi.

TILAUKSET JA OSOITTEENMUUTOKSET: *Ilari Mäkilä* (Demla), Lintulahdenkatu 10, 00500 Helsinki, sihteeri@demla.fi. Vuositilaus 50 e, (opisk. 25 e). Oikeus-lehden voi tilata myös OYY:n kautta liittymällä OYY:n jäseneksi: *Nora Fabritius*, Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen yhdistys ry, c/o Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, PL 16, 00014 Helsingin yliopisto, jäsenasiat@oyy-ry.fi. Vuositilaus 42 e, työttömät ja päätoimiset opiskelijat 27 e.

ILMOITUKSET: koko sivu 340 e, ½ sivu 200 e.

JULKAISIJAT: Oikeuspoliittinen yhdistys – Rättspolitiska föreningen Demla ry, puheenjohtaja *Sonja Vilenius*, puheenjohtaja@demla.fi, sihteeri *Ilari Mäkilä*, sihteeri@demla.fi, Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen yhdistys ry (OYY), puheenjohtaja *Markus Himanen*, puheenjohtaja@oyy-ry.fi, sihteeri *Laura Sarasoja*, sihteeri@oyy-ry.fi.

TAITTO: *Pekka Sirkkiä*, puh. 041 519 6402, pekka.o.sirkkia@gmail.com.

LEHDEN KOTISIVU: www.demla.fi/oikeus

LEHDEN SÄHKÖINEN JULKAISU: Edilex-lakitietopalvelu, www.edilex.fi

AVOIN JULKAISU: Tieteellisten seurain valtuuskunnan avustusehtojen mukaisesti artikkeleiden käsikirjoitusten (ns. final draft -versio) rinnakkaistallentaminen yliopistokirjastojen tietokantoihin on mahdollista 12 kuukauden viiveellä lehden julkaisupäivämäärästä Edilex-palvelussa lukien. Rinnakkaistallentamisessa käytetään CC BY-ND-NC -lisenssiä, ellei artikkelin kirjoittaja muuta vaadi.

ISSN: 0356-4037

Numeron kirjoittajia

- Juha Alho*, Ph.D., emeritusprofessori, Helsingin yliopisto, juha.alho@helsinki.fi
- Antti Belinskij*, OTT, ympäristöoikeuden professori (Itä-Suomen yliopisto),
tutkimusprofessori (Suomen ympäristökeskus Syke), antti.belinskij@syke.fi
- Eveliina Ignatius*, OTM, väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto,
eveliina.ignatius@helsinki.fi
- Kalle Isotalo*, OTT, johtava veroasiantuntija, Verohallinto, isotalokalle@gmail.com
- Jussi Jaakkola*, OTT, tutkijatohtori, Turun ihmistieteiden tutkijakollegium (TIAS),
oikeustieteellinen tiedekunta, Turun yliopisto, jojaak@utu.fi
- Anssi Keinänen*, KTT, HTT, lainsäädäntötutkimuksen professori, Itä-Suomen
yliopisto, anssi.keinanen@uef.fi
- Aura Kostiainen*, OTT, VTM, oikeustieteen yliopisto-opettaja, Turun yliopisto,
aura.kostiainen@utu.fi
- Marita Laukkanen*, PhD, tutkimusprofessori (Valtion taloudellinen tutkimus-
keskus), taloustieteen työelämäprofessori (Tampereen yliopisto),
marita.laukkanen@vatt.fi
- Paula Leskinen*, OTM, tutkija, Suomen ympäristökeskus Syke,
paula.leskinen@syke.fi
- Elina Lindström*, OTM, väitöskirjatutkija, Itä-Suomen yliopisto,
elina.lindstrom@uef.fi
- Urho Lintinen*, YTM, arviointiasiantuntija, Frisky & Anjoy Oy,
urho.lintinen@frisky.fi
- Sanna Mustasaari*, OTT, dosentti, apulaisprofessori, oikeustieteiden laitos, Itä-
Suomen yliopisto, sanna.mustasaari@uef.fi
- Niko Pankka*, KTM, OTM, väitöskirjatutkija, yhteiskunta vaikuttamisen päällikkö,
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, niko.pankka@gmail.com
- Outi Penttilä*, OTT, erikoistutkija, Suomen ympäristökeskus Syke,
outi.penttila@syke.fi
- Jenna Päläs*, OTT, yliopistonlehtori, oikeustieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto,
jenna.palas@uef.fi
- Susanna Rahkonen*, OTL, VT, väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto,
susanna.rahkonen@helsinki.fi
- Antti Ronkainen*, YTM, väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto,
antti.ronkainen@helsinki.fi
- Walter Roslin*, OTM, väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto,
waltter.roslin@helsinki.fi
- Ukri Soirila*, OTT, apulaisprofessori, Helsingin yliopisto, ukri.soirila@helsinki.fi
- Tomi Tuominen*, OTT, dosentti, yliopistonlehtori, oikeustieteiden tiedekunta, Lapin
yliopisto, tomi.tuominen@ulapland.fi
- Petri Uusikylä*, VTT, tutkimusjohtaja, Vaasan yliopisto, petri.uusikyla@uwasa.fi

Niko Vartiainen, FT, lainsäädäntötutkimuksen yliopistonlehtori, Itä-Suomen yliopisto, niko.vartiainen@uef.fi

Marjo Ylhäinen, OTT, apulaisprofessori, oikeustieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto, marjo.ylhainen@uef.fi

Matti Ylönen, VTT, akatemiautkija, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto, matti.vyloinen@helsinki.fi