

Valtiosäännön transformaatio ja integraationormi

Lakimies
6/2015
s. 898–904

1. Eurooppalaistuminen ja valtiosääntömuutos

Suomesta tuli Euroopan unionin jäsen kaksikymmentä vuotta sitten. Jäsenyydestä on yhdessä Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen kanssa muodostunut yksi keskeisimmistä, ellei peräti keskeisin, suomalaisen valtiosääntö-oikeudellisen muutoksen aiheista. Niihin liittyvä dynamiikka ei ole vaikuttanut vain perustuslain muuttamishankkeisiin ja muovannut joitakin yksittäisiä, pistemäisiä tulkintoja. Se on koskettanut myös keskeisiä suomalaisen valtiosäännön ja konstitutionalismin rakennuspuita.

Osa niistä muutoksista, jotka ovat suoraa seurausta oikeusjärjestyksen avautumisesta, on Suomessa tuottanut ensimmäiset ilmentymänsä myös perustuslain tekstin tasolle. Nyt se on kypsynyt avoimesti ilmentämään sitoutumista eurooppalaiseen integraatioon. Tätä perustuslain tekstin tasolla tapahtunutta muutosta on edeltänyt tulkintakäytännöissä tapahtunut muutos. Tulkintakäytäntöjen tasolla muutos on alkanut vaikuttaa jo huomattavasti aikaisemmin. Perustuslain tekstin ja käytännön tasolta nämä muutokset yhdessä muiden valtiosääntöjärjestyksen perusteissa tapahtuneiden muutosten kanssa vaikuttavat edelleen. Ne voivat tiivistyessään edelleen muuntaa valtiosääntöistä käytäntöä ja doktriinia sen taustalla. Ja yhtä lailla toisaalta perustuslain tekstinkin tasolla nyt ilmenevät muutokset tuskin olisivat olleet mahdollisia, elleivät ne samalla konkretisoisi käytännöissä jo tapahtuneita valtiosääntökulttuurisia muutoksia.

Näin havaitaan, että Suomessa – kuten muuallakin – interaktiosta supranationaalisen systeemin kanssa johtuu sekä formaalisti kanavoituvia, eksplisiittisiä muutoksia että informaaleja, implisiittisiä transformaatioita.

Keskeinen avain kehitykseen, valtiosäännön avautumiseen, on ollut valtion täysivaltaisuutta koskevien tulkintojen ja käsitysten muuttuminen. Ensi vaiheessa se näkyi ennen kaikkea täysivaltaisuusdoktriinin ja perustuslakivaliokunnan täysivaltaisuutta koskevan käytännön muutoksena. Keskeisin peruste muutokselle johtui juuri unionijäsenyydestä. Toki myös muulla kansainvälisen kanssakäymisen tiivistymisellä oli kehityksessä osuutensa. Yhdessä nämä taval-

* Janne Salminen, OTT, VT, yliopistonlehtori, Turun yliopisto. *Lectio praecursoria* Turun yliopistossa 15.5.2015 pidetyssä väitöstilaisuudessa, jossa kirjoittaja puolusti väitöskirjaansa Yhä läheisempään liittoon. Tutkielmia valtiosäännön integraationormin sisällöstä ja vaikutuksista. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. Turku 2015.

laan pakottivat perinteisen täysivaltaisuusdoktriinin ja käytännön uudelleen hahmottamiseen.

Muutos ei kuitenkaan ole jäänyt koskemaan vain valtiosääntöistä täysivaltaisuuskäsitystä. Sen uudelleen muotoilu on toki keskeinen avain muutoksiin. Vähitellen unionijäsenyys on tullut vaikuttamaan koko perustuslain tulkintaan. Muutokset ulottuvat selvästi oikeuden pintaa syvemmälle. Oikeutetusti voidaan sanoa, että muutos on monella tavalla koskenut suomalaista valtiosääntöoikeudellista identiteettiä ja kulttuuria. Nyt se myös avaa mahdollisuudet pohtia, missä määrin sitoutumisesta eurooppalaiseen integraatioon on jo itsessään tullut tai missä määrin se on ainakin muodostumassa osaksi suomalaista valtiosääntöidentiteettiä.

Myös Suomessa näkyy tässä suhteessa se useissa jäsenvaltioissa tapahtunut kehitys ja huomattava transformaatio, joka eurooppalaiseen integraation sitoutumisella on niin valtiosääntöisten instituutioiden tasolla, oikeudellisissa käsitteissä kuin metodeissa ja argumentaatiossa. Jäsenyyden kestäessä ja ainakin osittain sen vaikutuksesta meillä käsitys lainsäätäjän vallasta, poikkeuslaki-instituutiosta, tuomioistuinten asemasta ja perusoikeuksien roolista on muuttunut. Myös poliittisten valtioelinten keskinäinen suhde on muuttunut. Nämä muutokset liittyvät myös muutoksiin käsityksessämme, joka koskee valtiosäännön merkitystä valtiojärjestyksen perustana. Samassa kehityksessä oikeusjärjestykseen on istutettu uusi avoimuus kansainväliselle yhteistyölle ja Euroopan unionille. Tämä uudenlainen avoimuus on myös tärkeä osa nykyistä integraationormia, joka niin ikään on muuttunut, muutettu ja muuntunut transformaat-ion myötä.

2. Unionijäsenyys tulee perustuslakiin

Vaikka suomalainen valtiosääntöoikeudellinen tilanne on monella tavalla hyvin samankaltainen muiden vastaavassa asemassa unionijäsenvaltioina olevien valtioiden kanssa, siihen liittyy myös omat erityispiirteensä. Tähän erityisyyteen kuuluvat merkittävä oikeuskulttuurinen murros ja vakaissa oloissa toteutettu laajamittainen perustuslakiuudistus. Itse asiassa ajallinen jakso jäsenyyden alusta, vuoden 1995 perusoikeusuudistuksesta ja muiden samanaikaisten mitavien uudistushankkeiden valmistelusta aina uuden perustuslain tarkistuksiin saakka vuonna 2012 sisältää ainekset sellaiseen muutostilaan, jota voisi luonnehtia myös konstitutionaaliseksi momentiksi. Kiinnitettäessä huomio yksinomaan eksplisiittisiin perustuslakimuutoksiin ja niiden valmisteluun, huomataan, että tähän konstitutionaalisen momentin alkuun osuu ensinnäkin suomalaisen valtiosäännön ja nykyisen valtiosääntökäsityksen kannalta keskei-

nen, sisällöllinen perusoikeusuudistus. Samaan prosessiin voidaan lukea myös kymmenen vuotta sen jälkeen toteutettu uuden perustuslain tarkistaminen, jonka tuottamat muutokset tulivat voimaan 2012. Viimeisin tarkistus lukeutuu kiinteästi yhteen ja samaan kokonaisuuteen: uudistus ikään kuin korjasi ja täydellisti sen eurooppalaistumiseen liittyvän kehityksen, joka oli aloitettu jo kokonaisuudistuksessa ja jota myöhempi soveltamiskäytäntö tuki. Samalla on huomattava, että kysymys on varsin tuoreesta kehityksestä.

Viimeisimmässä tarkistuksessa kysymys oli yhtäältä puuttumisesta niihin vajavaisuuksiin tai pikemminkin uuden perustuslain noudattamisen ongelma-kohtiin, joita soveltamiskäytäntö oli tuonut esiin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisessä suhteessa juuri unioniasioihin liittyen. Ne näyttivät vaativan selkiytyäkseen vielä perustuslainsäätäjän selvemmän puuttumisen. Toisaalta kysymys oli erinäisten Euroopan unionin jäsenyyteen liittyvien ja myös materiaalistien tarkastelujen kannalta keskeisten seikkojen loppuunviemisestä. Tältä osin viittaaan ennen kaikkea Euroopan unionin jäsenyyden ja sen erilulluvuuksien selvempään näkyväksi tekemiseen itse perustuslaissa sekä erityisesti toimivallan siirtoa koskevan sääntelyn uudistamiseen. Niiden osalta uudistuksessa otettiin haltuun kokonaisuudistuksen jälkeen tapahtunut soveltamiskäytännön merkittävä kehitys. Niin ikään tarkistukset pyrkivät ottamaan haltuun Suomen valtiosääntöisessä ympäristössä Euroopan unionin konstitutionaalisen normiston tasolla tapahtuneen kehityksen ja myös replikoimaan sen kanssa. Vielä kokonaisuudistuksen aikaan kotimainen valtiosääntöinen ympäristö ei ollut valmis tällaisiin sääntelyihin. Lisäksi odotusaika johti siihen, että samalla myös unionin konstitutionaalinen normisto oli ennättänyt kehittyä merkittävästi.

Kokonaisuudistuksen ja sitä seuranneen tarkistuksen jälkeen sekä niitä toteuttaneiden soveltamisratkaisujen johdosta aikaisempi sisäänpäin kääntynyt valtiosääntö on omaksunut kansainväliseen yhteistyöhön ja Euroopan unioniin perusteiltaan uudistuneen näkemyksen. Nykyinen näkemys poikkeaa olennaisesti aikaisemmasta perustuslain ilmentämästä pidätyväisestä ja varovaisesta kuvasta, jota on voitu luonnehtia peräti minimalistiseksi. Nyt valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluva sääntely heijastelee selvää suuntautumista kansainväliseen yhteistyöhön ja sitoutumista – kommittoitumista – Euroopan unionin jäsenyyteen. Keskeisenä osana tätä muutosta näyttäytyy myös se, että toimivallan siirtoa koskeva sääntely on uudistunut siten, että toimivallan siirto on perustuslain tuntema konstitutionaaliseen järjestykseen kuuluva menettely. Yhtä lailla muutosta ilmentää tarkistetussa perustuslaissa kansalaisten rooli Euroopan unionin kansalaisina sikäli, että heillä on äänioikeus Euroopan parlamentin vaaleissa paitsi unionin perussopimusten, myös Suomen perustuslain mukaan. Kaikki ovat lisäksi selviä osoituksia sitoutumisesta valtiosääntöiseen liittoon Euroopan unionin kanssa.

Tilanne unionijäsenyyden alussa oli toisenlainen. Vuonna 1994 solmittu ja ratifioitu sopimus, joka koskee Suomen liittymistä Euroopan unioniin, saatet-

tiin suomalaisessa dualistisessa asetelmassa voimaan poikkeuslain muodossa säädetyllä lailla Suomen liittymisestä Euroopan unioniin. Liittymissopimuksen ja sen tarkoittamien perussopimusten lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset tulivat siis niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä osaksi Suomen oikeusjärjestystä. Perusasetelmassaan Suomen sitoutumista Euroopan unionissa tapahtuvaan poliittiseen, oikeudelliseen ja taloudelliseen valtioiden ja kansalaisten liittoon tarkasteltiin siis poikkeuksena Suomen perustuslaista ja näin ollen sen kanssa ristiriitaisena järjestelynä. Tämä poikkeuslakiin perustuminen on pitkään myös määrittänyt Euroopan unionia koskevia kansallisia tarkasteluja niin perustuslakivaliokunnan käytännössä kuin valtiosääntödoktriinissakin. Nytemmin unionijäsenyyden kotimainen valtiosääntöinen perusta on tältä osin muuttunut, kun Suomesta on perustuslain viimeisen tarkistuksen myötä tullut Euroopan unionin jäsen myös oman kansallisen perustuslakinsa eksplisiittisen säännöksen mukaan. Perustuslain tarkoittama jäsenyys ei ole perustuslain kanssa ristiriidassa. Tämä muutos yhdessä tulkintakäytännön merkittävän kehityksen kanssa on mahdollistanut jäsenyyden valtiosääntöisen perustan huomattavan vahvistumisen. Lisäksi toimivallan siirtoa koskevan sääntelyn omaksuminen on poistanut toimivallan siirtoihin liittyvän poikkeuslakiluonteen.

3. Kansallinen, eurooppalainen

Nykyisessä valtiosääntöliittoasetelmassa kansallista valtiosääntöä koskevia tarkasteluja ei voi usein tai tyypillisesti rajoittaa vain kansallisiksi. Yhtä lailla olennainen osa Suomen valtiosäännön muutosta on toisaalta ollut se kehitys, joka on tapahtunut Euroopan unionin konstitutionaalisen aineksen tasolla. On huomattava, että myös Euroopan unionin konstitutionaalisessa hahmottamisessa on tähänastisen jäsenyyden keston aikana tapahtunut merkittävää muutosta. Lisäksi leimallista lähes koko Suomen tähänastiselle jäsenyysajalle on ollut, että Euroopan unionissa on ollut vireillä jokin myös perussopimusten muutokseen tähtäävä prosessi. Kuitenkaan edes näiden muutosten huomioiminen ei ole riittävää unionin konstitutionaalisen kehityksen ymmärtämiseksi: niiden lisäksi unioni oli juuri ennen Suomen liittymistä kokenut yhden suurimmista muutoksistaan Maastrichtissa tehdyn, Euroopan unionia koskevan sopimuksen seurauksena voimaansaatettujen muutosten myötä. Tähän seikkaan viitattiin jo silloin, kun Suomessa selviteltiin Euroopan unioniin liittymistä. Perustuslakivaliokunta nimittäin toi vahvasti esiin arvioitaessa valtiosääntöoikeudellisesti liittymisvaiheen kaavailuja sen unionissa tapahtuneen kehityksen, jonka vuoksi Suomen osalta kysymykseen tulisi liittyminen unioniin, joka olisi ”yhteisöra-

kenteena” aikaisemmista yhteisöistä selvästi poikkeava ja aikaisempaan nähden uusi ja siten vielä koettelematon järjestely.

Suomalaisessa asetelmassa tämä yleisempi ja Suomen jäsenyysaikaan osunut kehitys ja unionin konstitutionaalinen kehittäminen on tarjonnut eduskunnalle ja sen perustuslakivaliokunnalle mahdollisuuden vaikuttaa unionin ja sen oikeuden kehitykseen ja hioa yhteen suomalaista valtiosääntöoikeudellista ainesta ja unionin konstitutionaalista normistoa. Unionin kehitys Suomen jäsenyyden kestäessä on merkinnyt sitä, että jo varsin tuoreessa jäsenyyden vaiheessa kansalliset institutionaaliset toimijat ovat voineet ottaa yhä uudelleen kantaa unionin uudelleenmuotoamiseen ja perussopimusten kehittämiseen. Lisäksi, koska Suomessa institutionaaliset puitteet ovat sikäli erilaiset kuin muutamissa muissa jäsenvaltioissa, joissa valtiosäännön ”vartijana” toimii sitä varten organisoitu valtiosääntötuomioistuin, eduskunnalle on osana kansallisen parlamentin eurooppalaisia tehtäviä tullut mahdollisuus varsinkin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella vaikuttaa unionilaajuiseen konstitutionalisoitumiskehitykseen perustuslaki huomioon ottaen.

Huomattava on myös, että Maastrichtissa tehdyn Euroopan unionia koskevan sopimuksen jälkeiselle valtiosääntöoikeudelliselle keskustelulle on ollut tyypillistä kansallisten valtiosääntöjen uudelleenasemoituminen suhteessa Euroopan unionin konstitutionaaliseen kehitykseen ja konstitutionaalisen pluralismin ja monitasoisen konstitutionalismin esiinmarssi yhtenä keskeisimpänä yrityksenä jäsentää uudelleen unionioikeuden ja kansallisten valtiosääntöjen välistä suhdetta. Sen keskeisenä sysäyksenä olivat eri jäsenvaltioissa nimenomaan Maastrichtin sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä elinvoimaisena ja uusia perspektiivejä avanneena uudelleen aktualisoitunut keskustelu jäsenvaltion valtiosäännön ja unionin konstituution välisestä suhteesta, jota vielä unionin oma perustuslakihanke vauhditti. Keskustelun pontimena olivat etenkin eräiden valtiosääntötuomioistuinten ratkaisut, erityisesti Saksan valtiosääntötuomioistuimen niin sanottu Maastricht-päätös ja sitä seuranneet oikeustieteelliset puheenvuorot. Suomalaisen jäsenyyden alkaminen osuu, kuten perustuslakivaliokuntakin on todennut, ”uuteen unioniin liittymiseen” eli aikaan, jossa sekä valtiosääntöinen käytäntö että doktriini alkavat painottaa eri valtiosääntöisten ainesten keskinäistä limittymistä ja interaktiota.

Niinpä suomalainen eurooppalaistumista koskeva transformaatiokertomus voidaan hahmottaa viimeaikaisen monitasoista konstitutionalismia ja valtiosääntöliittoa koskevan keskustelun valossa. Sama koskee myös kotimaisen integraationormin toimintaa valtiosääntöä avaavana mekanismina.

4. Integraationormi?

Mitä integraationormilla sitten tarkoitetaan? Tutkimuksessani integraationormilla tarkoitetaan niitä menettelyllisiä ja sisällöllisiä aineksia ja elementtejä, jotka määrittävät ja pohjustavat valtiosääntöjen avautumista toisilleen. Integraationormin tehtävänä on mahdollistaa oikeusjärjestyksen avautuminen. Normin positiivisoikeudellisia kiinnekohtia ovat muun muassa perustuslain 1.3 § sekä perustuslain 94 ja 95 §:n kokonaisuus.

Oma tarkasteluni integraationormista rajoittuu unionin ja kansallisen konstituution suhteeseen. Linkitys unionin konstitutionaalisen järjestyksen ja kansallisen valtiosäännön välillä syntyy integraationormien välityksellä. Suomalaisen valtiosäännön transformaatiokertomus osoittaa, kuinka ennen unioniin sitoutumista ja integraation kestäessä Suomen valtiosäännön integraationormin sisältö on muuttunut. Sekä menettelyllisessä sisällössä että aineellisissa edellytyksissä on tapahtunut muutosta. Muutos tarjoaa keskeisesti keinoja unionijäsenyyden konstitutionalisoinnille myös kansallisella tasolla samoin kuin integraation valtiosääntöisten seurausten hallinnalle.

Nykyisellään valtiosäännön integraationormi edellyttää yhtäältä valtiosäännöltä tiettyä avautumista unioni-integraatiolle ja laajemminkin kansainvälisille järjestelyille. Ja vaikka valtiosääntö antaa eduskunnan enemmistölle laajat mahdollisuudet päättää esimerkiksi toimivallan siirroista, integraationormi myös toisaalta asettaa avautumiselle tiettyjä edellytyksiä. Aineellisten edellytysten osalta integraationormissa on myös menettelyllinen puolensa. Tältä osin tässä on tuotava esiin erityisesti se, että menettelyllisesti kotimainen integraationormi painottaa laajemminkin eduskunnan asemaa.

5. Valtiosäännön vahvistuminen vai rapautuminen

Monissa maissa muutos, jossa unionijäsenyys ja integraationormistojen johdosta tapahtunut avautuminen sekä nimenomaan se, että perustuslain sisältö ei enää määrity yksinomaan kansallisista lähteistä käsin, on merkinnyt huomattavaa kriisiä valtiosääntötoimijoille niin valtiosääntötuomioistuimissa kuin myös valtiosääntötutkimuksen puolella. Suomessa tällaista kipuilua ei juuri ole ollut havaittavissa. Euroopan unionin jäsenyys ei ole vaikuttanut ongelmalliselta esimerkiksi perustuslakivaliokunnan käytännössä tai valtiosääntötutkimuksessa. Kun vielä perustuslain tekstikin on uudistunut, pinnalla ei näy isoja säröjä eikä hankaluuksia orientoitua ”jälkikansallisiin konstellaatioihin”.

Merkittävältä osin perusasenteeltaan rakentavaa suhtautumista selittää se, että Euroopan unionin oikeus on tosiasiassa tuottanut kotimaiseen asetelmaan valtiosääntöoikeudellista argumenttia vahvistavan elementin ja unionin konstitutionaalisen aineksen kehittäminen poliittisessa prosessissa on sopinut suomalaisen ajatteluun. Unionin oikeuden vaikutukset kansalliseen valtiosääntöön ovat pikemminkin edesauttaneet valtiosääntöä vahvistavia pyrkimyksiä ja olleet kansallisten pyrkimysten kanssa samansuuntaisia. Lisäksi unionin oma konstitutionalisoitumiskehitys on voinut tukea – eikä heikentää – tämän myönteisen perusasenteen kehittymistä. Esimerkiksi viimeisimmät perustuslain tarkistukset olivat osittain mahdollisia senkin vuoksi, että Euroopan unionin oma konstitutionaalinen normisto on kehittynyt korkeatasoiseksi. Kun Euroopan unionin oma konstitutionaalinen normisto on kehittyntä ja sisällöllisesti pitkälti kansallisen kanssa yhtenevää, unionijäsenyyden selkeämpi ja painokkaampi esiintuominen osana kansallisia valtiosääntöoikeudellisia perusratkaisuja on ollut ylipäätään mahdollista.

Samaan hengenvetoon on suomalaisen valtiosäännön kannalta todettava, että esimerkiksi kotimaisen perustuslain tekstin aikaisempi pidättyväinen unionia koskeva ote ei ole jäsenyyden aikana ollut esteenä unioni-integraation muodossa toteutuvalle eurooppalaistumiselle ja valtiosäännön avautumiselle. Vuoden 2000 perustuslaki on oikeastaan toiminut Euroopan unionin jäsenyyden oloissa verraten hyvin. Aikaisemmasta Eurooppa-vajeestaan huolimatta se osoittautui heti ja selvästi unionin jäsenenä olevan Suomen perustuslaiksi, mikä on tietysti ollut jo säätämisvaiheessa selvää ja tulee esiin esimerkiksi perustuslain esitöistä. Nyt unionijäsenyys on yksi keskeinen tulkinnallinen lähtökohta lukuisille perustuslain säännöksille, ja myös valtiosäännön kokonaisuus heijastelee jäsenyyttä. Viimeisimmät muutokset täydellistävät tämän kehityksen ja tekevät unionijäsenyydestä selvästi perustuslain tunteman ja näkyvän konstitutionaalisen järjestelyn.