

OIKEUSTIEDE

JURISPRUDENTIA

LIII

2020

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

Toimitusneuvosto

Pasi Pölönen, puheenjohtaja
Katja Lindroos
Taina Pihlajarinne
Elina Pirjatanniemi

Toimittaja

Janne Kaisto

Kustannustoimittaja

Raisa Uljas

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

© kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys 2020

ISSN-L 03558215

ISSN 0355-8215

ISBN 978-951-855-384-0

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2020

Anu Mutanen – Janne Salminen

SUOMALAISEN VALTIOSÄÄNNÖN
EUROOPPALAISTUMINEN
– TARKASTELUSSA VALTION
TÄYSIVALTAISUUS,
INTEGRAATIONORMISTO
JA VALTIOSÄÄNTÖINEN
IDENTITEETTI



Sisällys

1	JOHDANTO	107
1.1	Tutkimuskohde, lähestymistapa ja rajaukset.....	107
1.2	Suhde aiempaan tutkimukseen ja artikkelin argumentaatorakenne	112
1.3	Yleislinjat ja peruslähtökohdat asettautumisesta eurooppalaiseen monitasoiseen valtiosääntöiseen järjestelmään	117
2	SUOMALAISEN SUVEREENISUUSSÄÄNTELYN, -TULKINNAN JA -DISKURSSIN VALTIOSÄÄNTÖINEN MUUTOS EU-KONTEKSTISSA	120
2.1	Valtion suvereenisuuden käsitteen pluralismi ja paradoksaalisuus EU:ssa	120
2.2	Suvereenisuussääntely ja -tulkinta hallitusmuodon aikakaudella...	124
2.3	Täysivaltaisuus Suomen perustuslaissa.....	131
2.3.1	Suvereenisuusklausuuli uudessa perustuslaissa	131
2.3.2	Kansainvälisyysperiaate	132
2.3.3	Kielto vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita	136
2.3.4	EU-jäsenyysklausuuli.....	138
2.3.5	Toimivallansiirtosäännökset	141
2.4	Täysivaltaisuustulkinnan uusi vaihe?.....	143
2.5	Eurooppalaistuva valtion täysivaltaisuus	155
3	KOTIMAISEN VALTIOSÄÄNNÖN INTEGRAATIONORMISTO	158
3.1	Avautumiskehitys	158
3.2	Kansainväliseen yhteistyöhön sopeutettu suvereenisuuskäsitys integraationormin perustana.....	160
3.3	Kotimaisen integraationormin menettelyllinen puoli.....	164
3.4	Kotimaiseen integraationormiin sisältyviä aineellisia edellytyksiä	168
3.4.1	Yleistä integraationormin aineellisista edellytyksistä	168

3.4.2 EU-perussopimusten muutokset ja perustuslain 94.3 § ...	170
3.4.3 Integraationormin aineelliset edellytykset ja sekundäärioikeuden implementointi	170
4 SUOMALAISEN VALTIOSÄÄNTÖIDENTITEETIN MERKITYS JA MUUTOS	174
4.1 Suomalainen valtiosääntöidentiteetti?.....	174
4.2 Eurooppalaistumisen merkitys suomalaisen valtiosääntöidentiteetin kannalta.....	177
5 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	181
LÄHTEET.....	184
OIKEUSTAPAUKSET.....	199
ABSTRACT	200

Suomalaisen valtiosäännön eurooppalaistuminen – tarkastelussa valtion täysivaltaisuus, integraationormisto ja valtiosääntöinen identiteetti

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuskohde, lähestymistapa ja rajaukset

Suomi juhli 25-vuotista jäsenyyttään Euroopan unionissa (EU) 1.1.2020. EU-jäsenyyden aikana suomalainen valtiosääntöoikeus on kokenut merkittäviä muutoksia, joita voidaan luonnehtia *valtiosääntömme eurooppalaistumiseksi ja kansainvälistymiseksi*. Kansallisen muutoksen keskeinen avain on ollut valtiosääntöoikeudellisen täysivaltaisuuskäsityksen uudelleentarkastelu ja muuttuminen.¹

Valtiosääntö on muuttunut vastaavalla tavalla useimmissa Euroopan unioniin kuuluvissa valtioissa. Itse asiassa useat tutkimukset valtiosäännön muutoksesta tunnistavat keskeiseksi muutostekijäksi juuri liittymisen toiseen valtiosääntöiseen eli konstitutionaaliseen, tässä tapauksessa ylikansalliseen järjestykseen. EU on tyypillinen esimerkki tällaisesta konstitutionaalisesta järjestyksestä, joka vaikuttaa jäsentensä valtiosääntöön. Liittymisellä unioniin ja jäsenyyden kautta toteutuvalla yhteydellä toiseen konstitutionaaliseen järjestykseen on väistämättä vaikutuksia esimerkiksi valtion täysivaltaisuuteen, käsitykseen oikeudellisesti relevanteista lähteistä ja lähteiden suhteeseen sekä esimerkiksi valtioelinten välisiin suhteisiin ja tuomioistuinten asemaan.²

Suomessa EU-jäsenyyden aikana koko jäsenyyden valtiosääntöoikeudellinen perusta on muuttunut. Unionijäsenyyttä koskevien alkuperäisten

¹ Ks. kansainvälisessä katsannossa vastaavaa kehitystä Carrozza 2007. Ks. lisäksi Walker 2003b.

² Ks. esim. Fusaro – Oliver 2011, s. 409. Ks. lisäksi Peters 2001, s. 210–213.

ratkaisujen kansallisesta omintakeisuudesta johtuu aivan erityinen muutos: kun aikaisemmin EU-jäsenyys oli perustuslain ulkopuolinen, perustuslainsamme näkymätön ja perustuslaista tehtyine poikkeuksineen perustuslain vastainen järjestely, jäsenyys näyttäytyy muutoksen jälkeen perustuslain sisäisenä ja perustuslain avoimesti esiintuomana järjestelyinä, joka erilaisine toimivallan siirtoa koskevine sääntelyineen on myös perustuslain mukainen. Voimme suorastaan keskustella siitä, onko jäsenyys unionissa perustuslakimme edellyttämää, kun perustuslain 1.3 §:ssa säädetään, että Suomi on Euroopan unionin jäsen.

Tässä artikkelissa tarkastellaan eurooppalaistumisen aiheuttamaa valtiosääntöistä muutosta erityisesti kolmessa suhteessa:

1. valtion täysivaltaisuuden eli suvereenisuuden sääntely ja tulkinnat sekä suvereenisuusdiskurssi,
2. integraationormit ja
3. valtiosääntöidentiteetti.

Tutkittavana on siten etenkin unionijäsenyyden tarkoittaman eurooppalaistumisen merkitys täysivaltaisuuden kansallisen sääntelyn ja suvereenisuusdiskurssin, tai oikeastaan -diskurssien, kannalta. Tältä pohjalta artikkelissa hahmotellaan erityisesti kotimaisen valtiosäännön integraationormiston (myös ”integraationormi” ja ”integraationormit” asiayhteyden mukaan) sisältöä ja kiinnitetään huomiota myös eurooppalaistumisesta johtuneeseen kotimaisen valtiosääntöidentiteetin (myös ”valtiosääntöinen identiteetti”) muutokseen. Samalla analysoidaan sitä, onko integraationormiston ilmentämien muutosten johdosta tietty eurooppalaistuminen ja eurooppalaiseen integraatioon sitoutuminen muodostunut osaksi kansallista valtiosääntöidentiteettiämme. Kuten jo tästä voi havaita, tutkimuksemme liittyy paljon erityistä ja osin monimerkityksistäkin käsitteistöä, kuten ”suvereenisuus”, ”integraationormi”, ”valtiosääntöidentiteetti”, ”valtiosäännön eurooppalaistuminen” ja ”konstitutionaalinen pluralismi”. Avaamme tällaisten käsitteiden sisältöä, merkitystä ja keskinäissuhteita tarkemmin kussakin käsittelyluvussa.

Tarkastelemme eurooppalaistumista kotimaisen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta. Kantavana teemana on nimenomaan *kansallisen valtiosäännön* muutos ja ennen kaikkea muutoksen seurauksena tapahtunut *valtiosäännön avautuminen*. Tutkimus on kohdennettu unioni-integraatioon ja sen vaikutuksiin kansalliseen tasoon. Artikkelin kysymyksiä olisi mahdollista tarkastella myös päinvastaisesta näkökulmasta, ottamalla näkökul-

maksi esimerkiksi täysivaltaisuuskysymysten tarkastelun unionin oikeuden kannalta. Olemme kuitenkin rajanneet tämän tarkastelukulman pois aihepiirin ja näkökulmien laajuuden vuoksi. Haluamme kansallisen oikeuden näkökulmaan keskittyvällä analyysillä osallistua siihen keskusteluun, jota viime aikoina on alettu käydä eurooppalaisen konstitutionalismin ja enenevässä määrin myös ylipäänsä EU-oikeudellisen tutkimuksen piirissä: Esille on nostettu tarve tuoda kansallisia ja vertailevia valtiosääntöisiä näkökulmia mukaan EU-tasoiseen tarkasteluun.³ Lisäksi on nähty tarpeelliseksi tutkia unionia perinteiselle *EU-lähtöisyydelle vaihtoehtoisista näkökulmista*.⁴ Vaikka artikkelin näkökulma on jäsenvaltion, Suomen valtiosäännön tarkastelussa, tästä ei tule tehdä johtopäätöstä, jonka mukaan integraationormistoa tai identiteetikysymyksiä ei voisi tunnistaa myös EU:n tasolla, vaan päinvastoin. Tarkoituksenamme on luoda tässä artikkelissa perustavanlaatuinen pohja myös sellaisille jatkotarkasteluille, joissa kansallinen valtiosääntöinen tarkastelu saatetaan yhteen EU-oikeuslähtöisen näkökulman kanssa. Niinpä pidämmekin tarpeellisina jatkotutkimuksen aiheina esimerkiksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, SEU 5(3) artiklan⁵ mukaisen subsidiariteettiperiaatteen tulkinnan tarkastelua EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa ja SEU 4(2) artiklan⁶ tarkoittaman kansallisen valtiosääntöidentiteetin sisällön analyysia sekä näiden aihepiirien kytkemistä tässä artikkelissa tutkittuun kansallisen valtiosäännön näkökulmaan.

³ Albi 2015a; Albi 2015b; Albi – Bardutzky 2019b, s. 3–4, 27–31; Bobek 2014; Kjaer 2015.

⁴ Manners –Whitman 2016. Ks. Bieling – Lerch 2012; Krisch 2010, s. 20–21; Saurugger 2013. Ks. aiemmin Shaw 1996.

⁵ EUVL C 202, 7.6.2016, s. 13–46. SEU 5(3) artiklan mukaan ”[t]oissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Unionin toimet soveltavat toissijaisuusperiaatetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti. Kansalliset parlamentit valvovat toissijaisuusperiaatteen noudattamista mainitussa pöytäkirjassa määrätyn menettelyn mukaisesti”.

⁶ SEU 4(2) artiklan mukaan ”[u]nioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Se kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla”.

Kansallislähtöinen tarkastelutapa ei sulje pois sitä, että kirjoitus on samalla puheenvuoro monitasoista konstitutionalismia koskevassa keskustelussa. Vaikka EU:n perustuslaillinen ulottuvuus, jota voimme nimittää myös *unionikonstituutioksi* (kielellisine variaatioineen, kuten ”EU:n konstituutio”⁷), ja jäsenvaltion valtiosääntö poikkeavat toisistaan, ne muodostavat yhdessä eurooppalaisen valtiosääntöisen eli konstitutionaalisen kokonaisuuden. Tässä kokonaisuudessa unionin konstitutionaalisenkin aineksen voi katsoa muodostavan osan jäsenvaltion valtiosäännöstä ja jäsenvaltion valtiosäännön puolestaan osan unionikonstituutiosta. Näin muodostuvaa kokonaisuutta voidaan kuvata *valtiosääntöisen pluralismin* tai vaikkapa *monitasoisen konstitutionalismien* käsittein.⁸ Konstitutionaalisten ainesten väliset yhteydet syntyvät niihin sisältyvien integraationormien välityksellä. Molemmissa osissa, niin unionikonstituutiosta kuin jäsenvaltioidenkin valtiosäännöissä, on integraationormistoon kuuluvia sisältöjä.⁹ Sekä unionin konstituutio että jäsenvaltioiden valtiosäännöt ovat molemmat omista lähtökohdistaan käsin perinteisesti korostaneet oikeusjärjestyksen autonomisuutta, mikä itessään on yksi keskeisimpiä EU:n mittakaavassa toteutuvan valtiosääntöoikeudellisen pluralismin syitä. Tästä huolimatta nähdäksemme EU:n ja sen jäsenvaltioiden kesken valtiosääntöjen tasolla toteutuvassa liittorakenteessa autonomisuus on suhteellista.¹⁰

Artikkelin tavoitteena on paitsi käsitellä mainittuja valtiosääntöoikeudellisia muutossuhteita yksittäisinä kysymyksinä myös hahmottaa suverenisuuden, integraationormiston ja valtiosääntöidentiteetin välisiä yhteyksiä. Nämä yhteydet ovat kiinteitä: integraationormit ovat osin päällekkäisiä valtion täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa, ja yhdessä integraationormisto ja suverenisuussäännöstö, -tulkinta ja -diskurssit muokkaavat osaltaan valtiosääntöidentiteettiä. Samalla on kyse valtiosääntöisen pluralismin rakentamisesta.

Artikkelissa tutkitaan yhtäältä suverenisuuden valtiosääntöistä muutosta ja kotimaisen integraationormin sisältöä sekä toisaalta valtiosääntöidentiteetin muotoutumista. Näin ollen tutkimuksessa liikutaan oikeuden eri tasoilla tavalla, joka on merkityksellinen johtopäätösten tekemisen kannalta. Esimerkiksi suverenisuussääntelyn ja osin myös muun integraationormiston muutoksen säännöslähtöiset tarkastelut ovat sijoitettavissa oikeuden

⁷ Ks. esim. Contiades – Tassopoulos 2013, s. 217; Tuori 2010, s. 3.

⁸ Ks. esim. Barber 2006; Maduro 2003; Pernice 2002; Walker 2002; Zumbansen 2012. Ks. valtiosääntöisen pluralismin käsitteistöstä ja merkityssisällöistä Mutanen 2015, s. 91–99; Salminen 2015, s. 18–25.

⁹ Wendel 2011.

¹⁰ Ks. esim. Micklitz – de Witte 2012.

pintatasolle. Pelkän säännöstason tarkastelun pohjalta ei ole kuitenkaan tehtävissä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä oikeuden syvätasolle ulottuvista valtiosääntöisistä muutoselementeistä. Kokonaiskuvan muodostamiseksi analyysiin onkin tämän vuoksi otettu mukaan tulkinnan, diskurssin ja oikeuskulttuurin muutokseen liittyvät kysymykset valtiosääntöemme eurooppalaistumisen eri osatekijöistä. Esimerkiksi valtiosääntöidentiteetin tarkastelu on ennen muuta oikeuskulttuurin tasolle kuuluva asiakokonaisuus. Artikkelissa tuodaan esille muun ohella se, että Suomessa täysivaltaisuuden ja integraationormiston säädöstasoinen muutos on ollut tiiviissä yhteydessä usein jo ennalta tapahtuneisiin valtiosääntöisen tulkinnan muutoksiin. Katsomme, että vain yhdistämällä tällä tavoin eritasoisia valtiosääntöoikeudellisia elementtejä voimme saada näkyviin tarkastelemamme valtiosääntöisen muutoksen ydinsisältöä, suuntaa ja taustasyitä.

Metodisesti artikkeli on pitkälti valtiosääntöistä oikeustilaa ja sen kehitystä systematisoivaa käytännöllistä ja teoreettista lainoppia. Muutos pyritään myös käsitteellistämään. Osin kysymys on siitakin, missä määrin omaksuttua valtiolähtöistä konstitutionalismiin käsitteistöä olisi kehitettävä edelleen siten, että se aikaisempaa paremmin tavoittaisi muutoksen, ja myös sopisi suomalaiseen viiteyhteyteensä. Tältä osin olemme omaksuneet linjan, jossa termille annettava sisältö on muotoa tärkeämpi: näin ollen voimme puhua esimerkiksi ylikansallisenkin konstitutionalismiin tasolla ”valtiosäännöstä” huolimatta viimeksi mainitun termin ilmeisestä valtiosidonnaisuudesta – mutta vain sikäli kuin käsitteelle annetaan kansallislähtöisyyden ylittävä merkityssisältö.¹¹

Lisäksi suomalaisen valtiosääntöoikeuden tarkastelu kontekstualisoidaan vertailevilla näkökohdilla muiden EU-jäsenmaiden valtiosääntöihin. Artikkelissa hyödynnetään väitöskirjoissamme tekemääme oikeusvertailevaa tutkimusta ja muuta vertailevaa havainnointia ilman, että artikkelin kontribuutio olisi itsenäisen oikeusvertailun tuottamisessa. Perustuslakien ja muun valtiosääntöoikeudellisen pysyvyyden vuoksi olemme voineet nojata tässä tekstissä jo aiemmin laajemmissa tutkimuksissamme oikeusvertailun avulla tekemiimme havaintoihin. Vertailevalla otteella saatua tietoa hyödynnetään pääasiassa täysivaltaisuuden tarkastelussa jäljempänä mainituin metodisin tarkennuksin.¹² Muilta osin, esimerkiksi integraationormiston käsittelyssä, kyse on ennemminkin muista EU-jäsenvaltioista

¹¹ Kansainvälisessä kirjallisuudessa on puhuttu tällaisen käsitteellistämisen ongelmista muun muassa ilmauksella ”problem of translation”. Ks. esim. Weiler 1999, s. 264. Lisäksi konstitutionalismiin käsitteellistä valtiosidonnaisuutta on kuvattu muun muassa käsitteellä ”invisible touch of stateness”. Shaw – Wiener 2000, s. 65.

¹² Ks. oikeusvertailun metodiikasta Husa 2010; Husa 2013.

tehdystä yksittäisistä havainnoista, joilla pyritään tekemään avauksia kotimaisen valtiosääntökentän ulkopuolelle sitä samalla kontekstualisoiden. EU:n tapaisessa rakenteessa valtiosääntöjen liittynyt toisiinsa ovat hyvin läheiset ja yhteydet yllättävänkin kiinteät. Unionissa jäsenvaltiot ovat tekemisissä samantapaisen valtiosääntöisen problematiikan kanssa, mutta toki esimerkiksi kansallisista, historiallisista syistä erilaisessa asetelmassa. Kotimaisen valtiosääntöoikeudellisen asetelman arviointiin vaikuttavat merkittävästi yhtäältä EU-oikeuden konstitutionaalinen valtiosääntökehitys ja toisaalta toisten jäsenvaltioiden valtiosääntökehitys suhteessa unionin konstitutionaaliseen kehitykseen ja suhteessa toisiinsa.

1.2 Suhde aiempaan tutkimukseen ja artikkelin argumentaatorakenne

Artikkeli on läheisessä yhteydessä väitöskirjoihimme (*Mutanen, Anu: Towards a Pluralistic Constitutional Understanding of State Sovereignty in the European Union? – The Concept, Regulation and Constitutional Practice of Sovereignty in Finland and Certain Other EU Member States, 2015; Salminen, Janne: Yhä läheisempään liittoon? Tutkielmia valtiosäännön integraationormin sisällöstä ja vaikutuksista, 2015*). Etenkin artikkelimme luvut 3 ja 4 sisältävät mainitussa Janne Salmisen väitöskirjassa aikaisemmin jo julkaistuja sisältöjä, ja tältä osin esitys vastaa osin suoraan jo aikaisemmin julkaistua (s. 144–182),¹³ ja sitä edeltävä luku Anu Mutasen mainitussa tutkimuksessa julkaistua sisältöä, toki suomenkielisenä tässä yhteydessä. Artikkelin yhtenä tarkoituksena on saattaa näissä kahdessa samaan aikaan ilmestyneissä väitöskirjoissa integraationormista ja valtion täysivaltaisuudesta saadut tutkimustulokset ja metodiikka yhteen ja tuoda tutkimukset aikakauskirjajulkaisumuodossa ja siten myös olennaisesti lyhyempinä lähestyttäväksi.¹⁴ Hyödynnämme esimerkiksi Mutasen väitöskirjassa tehtyä laajaa EU-jäsenvaltioiden välistä oikeusvertailevaa ainesta ja siinä

¹³ Tarkoituksena ei ole miltään osin julkaista aikaisempia tutkimustuloksia näennäisesti uusina. Mainituissa kohdin kirjoitukseen sisältyy osin myös aikaisemmasta tekstistä muuttamattomia osuuksia.

¹⁴ Artikkeli on kirjoitettu Suomen Akatemian rahoittaman Perustuslakikäsitys muutoksesa. Valtiosäännön muutos Suomessa 1990–2020 (Constitutionalism Reconfigured – Constitutional Change in Finland, CORE, 1.9.2016–31.8.2020, johtajana professori Veli-Pekka Viljanen) -tutkimusprojektin puitteissa. Kirjoittajat vastaavat tekstistä yhdessä.

oikeusvertailusta tehtyjä metodisia linjauksia¹⁵ asettamalla ne yhteen Salminen analysoiman integraationormin kehityksen kanssa.¹⁶

Väitöskirjoissamme käsitellyjä asiakokonaisuuksia on päivitetty tässä artikkelissa väitöskirjojen julkaisun jälkeen tapahtunutta kehitystä heijastellen. Väitöskirjojemme tematiikka on alati ajankohtainen, ja mielestämme on tarpeellista saattaa valtiosäännön eurooppalaistumisen eri ulottuvuuksien perustavanlaatuisen käsittely laajemman yleisön tietoisuuteen ja keskusteluun. Monet artikkelissa esille nousevat valtiosäännön eurooppalaistumisen seikat ovat sellaisia, joista on jo muissa jäsenvaltioissa paljon keskusteltu, mutta nähdäksemme Suomessa tällaiselle pohdinnalle ja esimerkiksi käsitteistön ja muutostendenssien havainnoinnin asettamiselle kotimaiseen viitekehikseemme on vielä paljon sijaa.

Väitöskirjoissamme ja tässä artikkelissa tehty analyysi toimii myös perustana EU:n puitteissa tapahtuneen viimeaikaisen kehityksen arvioinnissa. Esimerkiksi maahanmuutto-ongelmien ja talouskriisin sekä viimeisimpänä COVID-19-pandemian aiheuttamaa talouden taantumaa torjumaan laaditun elvytyspaketin käsittelyn valtiosääntö-EU-oikeudelliset kytkökset heijastelevat käsityksemme mukaan yhtäältä pitkän linjan kehityskulkuja integraationormiston muotoutumisessa ja EU:n vaikutuksissa jäsenvaltioidensa suvereenisuuteen ja toisaalta tuovat uusiakin piirteitä valtiosääntöoikeudelliseen tulkintaan. Näin ollen artikkeli muodostaa perustaa valtiosäännön jatkuvan eurooppalaistumisen viimeaikaisten kehityskulkujen tarkemmalle analyysille myös tämän tutkimuksen ulkopuolella.

Aiemmin kotimaisen valtiosääntöoikeuden piirissä on julkaistu myös muutamia muita käsittelemäämme tematiikkaan liittyviä tutkimuksia. Näistä lähimmin omaan tutkimukseemme kytkeytyvät *Mikko Puumalaisen* väitöskirja EU:n etusijaperiaatteesta Suomen valtiosäännössä (2018) ja *Niilo Jääskisen* väitöskirja Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia (2008) sekä *Liisa Niemisen* teos Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistytvä Eurooppa (2004). Puumalainen keskittyy väitöskirjassaan kansallisen valtiosäännön ja EU-oikeuden välisen suhteen yhteen keskeiseen osatekijään. Puumalaisen havainnot EU:n ja Suomen välisen perustuslaillisen dialogin puutteista sopivat yhteen tähän tutkimukseen valitun kansallisen ja vuorovaikutuksellisuutta painottavan näkökulman kanssa. Jääskisen väitöskirjaan nähden olemme voineet puolestaan heijastella ajatuksiamme muun ohella EU:n perustuslaillistumisprosessista ja EU-oikeuden omaksumisesta Suomessa. Lisäksi lähtökohtanamme on

¹⁵ Ks. Mutanen 2015, erityisesti s. 17–21, 123–271.

¹⁶ Ks. Salminen 2015, erityisesti s. 1–33, 65–185.

se eurooppalainen valtiosääntöoikeus, jollaista myös Nieminen kirjassaan hahmottelee. Niemisen kirjan ilmestymisen aikaan oli vielä ajankohtainen EU:n perustuslakikeskustelu, Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen tultua hyväksytyksi kesäkuussa 2004 hallitustenvälisessä konferenssissa.

Myös useat *Tuomas Ojasen* julkaisut sijoittuvat artikkelimme alaan. Yksi alan perustavanlaatuisista tutkimuksista on Ojasen artikkeli *Suomi on täysivaltainen tasavalta* – täysivaltaisuusarvioinnin lähtökohtia ja perusteita uuden perustuslain aikana (Oikeustiede–Jurisprudentia XXXVII:2004).¹⁷ Lisäksi esimerkiksi *Veli-Pekka Viljanen* on tarkastellut eurooppalaistumisen vaikutuksia etenkin kotimaisten valtioelinten keskinäissuhteisiin.¹⁸ Olemme väitöskirjoissamme ja tässä artikkelissa voineet perustaa monia kotimaisen valtiosäännön eurooppalaistumisen lähtökohtia mainittuihin tutkimuksiin niitä samalla myös päivittäen ja tarkastelukulmaa laajentaen. Paikoin olemme lisäksi päätyneet muiden kirjoittajien tekemiä havaintoja täydentäviin näkökohtiin muun ohella siitä, onko perustuslain tasolla tapahtunut reaktiivista sopeutumista¹⁹ vai myös perustuslain proaktiivista eurooppalaistumista.

Mainittuihin tutkimuksiin nähden on ajan kulumisen vuoksi luonnollisesti tapahtunut paljon sellaista kehitystä, joka tässä artikkelissa on voitu ottaa huomioon. Ylipäänsä tämä artikkeli poikkeaa edellä mainituista tutkimuksista myös siinä, että tarkastelu tehdään olennaisessa määrin *yleisten oppien* ja *valtiosääntökulttuurisenkin* kehittelyn tasolla. Tarkoituksena on tavoittaa tällä tavoin analysoitavaksi sellaisia isoja valtiosääntöisen muutoksen linjoja, jotka pistemäisemmässä tutkimuksessa voivat muutoin jäädä havaitsematta.

Aiempaan tutkimukseen nähden artikkelimme tarjoaa keskusteluun uusia argumentteja ja näkökulmia. Artikkelissa on kyse pitkän linjan valtiosääntöisen eurooppalaistumisen laajojen oikeudellisten ulottuvuuksien ja niiden keskinäissuhteiden havainnoinnista ja analysoinnista sekä tapahtuneen muutoksen käsitteellistämisestä ja kontekstualisoinnista kotimaiseen valtiosääntökulttuuriimme. Tämän myös narratiiviseksi ja diskursiiviseksi luonnehdittavan lähestymistapansa vuoksi tutkimuksemme tuottaa useita *valtiosääntöoikeudellisia metatason argumentteja*. Yksi keskeisimmistä väitteistämme on, että valtion suverenisuuteen ja integraationormiin kytkeytyvät tulkinnat ovat muotoutuneet hyvin pitkien kehityslinjojen seurauksena. Kyse on ollut dynamiikasta, jossa kansallinen valtiosääntö hei-

¹⁷ Ks. myös esim. Ojanen 2003; Ojanen 2004a; Ojanen 2006; Ojanen 2007a; Ojanen 2007b; Ojanen 2009a; Ojanen 2009b; Ojanen 2014.

¹⁸ Viljanen 2003.

¹⁹ Ojanen 2014, s. 940.

jastelee unionitasoista kehitystä, ja enenevässä määrin myös siitä, että EU-oikeuteen integroituu jäsenvaltiolähtöisiä ja vuorovaikutuksellisia elementtejä. Käsitteellistämme tämän valtiosäännön muutoksen *narratiiviksi valtiosäännön eurooppalaistumisesta*. Se kattaa Suomessa koko EU-jäsenyyden ajan, jonka osana myös valtiosäännön integraationormi ja täysivaltaisuustulkinta on muuttunut ja ilmeisesti muuttuu edelleen.

Todennamme artikkelissamme toisaalta myös sen, että valtiosääntöisiä muutoksia on osin tapahtunut verraten nopeassakin tahdissa etenkin monitasoiseen konstitutionalismiin sitoutumiseen nähden. Valtiosääntöisten muutosten tahti ei näin ollen ole mitenkään yksiselitteinen tai vakio. Väitämme, että *kotimaisella integraationormistolla on niin staattisia kuin dynaamisiakin piirteitä*. Merkittävää on lisäksi se, että dynaamiseksi luonnehdittavalla kotimaisella integraationormilla on rajoja paitsi menettelylliseltä myös aineelliselta kannalta. Se siis mahdollistaa valtiosääntöisen avautumisen ja eurooppalaistumisen mutta myös asettaa sille edellytyksiä ja rajojakin. Käytännössä integraationormi on saanut meillä muodon, joka mahdollistaa laajan ja syvälleikäyväen integraation EU:ssa.

Lisäksi merkillepantavaa on, että jo pitkään vakiintuneet kansalliset suvereenisuustulkinnat ovat saaneet uusia piirteitä etenkin unionin finanssi-kriisin ja viimeisimpänä EU:n elvytyspaketin käsittelyn yhteydessä. Argumenttimme on, että unionin finanssikriisin, ja myös COVID-19-tilanteeseen liittyvän akuutin kriisin, aiheuttamien talousongelmien hallinta EU-tasoisin välinein on tuonut mukanaan eräänlaisen *suvereenisuusargumentaation osittaisen paluun*. Yhtäältä kyse on ollut suvereenisuuden noususta uudelleen EU-instrumenttien valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin osaksi ja toisaalta myös etenkin budjettisuvereenisuuteen liittyvien tulkintalinjojen kehittämisestä. Havainnoimamme valtiosääntöiset pitkän linjan kehityskulut antavat tässäkin kohtaa kuitenkin aiheen varovaisuuteen tulkinnoissa: korostamme, että on syytä jäädä vielä seuraamaan, onko esimerkiksi uusissa budjettisuvereenisuuden tulkinnoissa kyse vain yksittäistapauksellisista ratkaisuista, joilla vielä haetaan laajempia tulkintalinjoja, vai jo laajemmasta valtiosääntöisestä muutoksesta. Tuoreempaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä koskevat havainnot ovat kuitenkin erikoisia, sillä perustuslakivaliokunta toimii oikeustilassa, joka perustuslain tasolla on sanomallamme tavalla avoin laajalle ja syvälle integraatiolle EU:ssa. Samalla voi tietysti todeta, että valtiosäännössämme on voitu havaita jossain määrin yllättävääkin ja aiempaa *proaktiivisempaa perustuslain tulkintaa valtiosäännön eurooppalaistumisen tarkastelussa*.

Pitkän linjan valtiosääntöistä eurooppalaistumista argumentoimme lisäksi valtiosääntöisiä osatekijöitä ja kehityskulkuja kokoavan suomalaisen

valtiosääntöidentiteetin muovautumisen analyysillä. Väitämme, että valtiosääntökulttuurisella tasolla Suomessa on jo pitkään oltu valmiina eurooppalaisuuteen avautumiselle. Valtiosääntöidentiteetin keskeistekijät ovat muuttuneet merkittävästi, osin eurooppalaistumisen vuoksi. Eurooppalaistumisen voi näin ollen sanoa muovanneen valtiosääntöidentiteettiämme, mutta selvää ei vielä nähdäksemme ole se, missä määrin eurooppalaisista elementeistä ja avautumisesta integraatiolle on tullut myös osa kotimaista valtiosääntöidentiteettiä. Tältäkin osin kehityslinjat eivät ole yksioikoisia: Yhtenä osoituksena tästä tarkastelemme sitä, kuinka eduskunnan perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa käytännössä valtiosääntöidentiteetti on noussut yhdeksi unionioikeuden kansallisen implementoinnin rajaksi. Argumentoimme artikkelissamme, että kansallinen valtiosääntöidentiteetti näyttää ottaneen osaltaan niitä piirteitä, joita aiemmin kytkeytyi valtion täysivaltaisuuden kotimaiseen ymmärrykseen.

Tarkastelemme mainittuja argumentteja lähemmin lähtien seuraavassa ensin liikkeelle suomalaisen valtiosäännön eurooppalaistumiskehityksestä ja unionin monitasoisesta valtiosääntöisestä asetelmasta. Luvun 1 loppuosan tarkoituksena on taustoittaa kotimaisen valtiosäännön eurooppalaistumiskehityksen pitkää linjaa valtiosäännön yksittäiselementtien analyysiä varten. Lisäksi tarkoituksena on jatkaa alustavaa selontekoa suvereenisuuden, integraationormin ja valtiosääntöidentiteetin välisestä suhteesta sekä valtiosääntöisen pluralismin merkityksestä.

Luvussa 2 puolestaan siirrytään artikkelin ensimmäiseen varsinaiseen tutkimusasetelmaan, jossa tarkastellaan unionin oikeuden vaikutusta täysivaltaisuussäätelyyn, -tulkintaan ja -diskurssiin. Kotimaisesta valtiosäännöstämme käydään läpi perustuslain sääntelyä valtion suvereenisuudesta sekä niitä tulkintoja, joita näistä säännöksistä on annettu EU:n perussopimustason velvoitteiden kansallisen hyväksymis- ja voimaansaattamismenetelyn yhteydessä. Lisäksi esille nostetaan valtion täysivaltaisuutta koskevien käsitysten, suvereenisuusdiskurssin, unioniliitännäiset muutokset. Artikkelissa yksilöidään tältä osin *eurooppalaistuvaksi valtion täysivaltaisuudeksi* nimetty jatkumo, joka toimii perustana valtiosäännön integraationormiston tutkimiselle luvussa 3. Integraationormiston staattisuutta ja dynaamisuutta analysoidaan sekä menettelyllisestä että aineellisesta näkökulmasta.

Tämän jälkeen luvussa 4 käsitellään suomalaisen valtiosääntöidentiteetin merkitystä ja muutosta eurooppalaistumisen viitekehityksessä. Esille nostetaan valtiosääntökulttuuriamme pitkään määrittäneitä seikkoja ja niiden eurooppalaistumiseen viittaavia piirteitä. Valtiosäännön syväkenteita tarkastelemalla voidaan havaita niitä kytköksiä, joita täysivaltaisuuskäsitysten, eurooppalaistumisen, monitasoisen konstitutionalismin ja valtio-

sääntöidentiteetin välille on muodostunut. Idea valtiosääntöidentiteetistä kokoaa monessa mielessä valtion suvereenisuudesta ja integraationormista tekemämme havainnot, ja näistä havainnoista keskeisimmät on myös koottu artikkelin johtopäätöslukuun 5.

1.3 Yleislinjat ja peruslähtökohdat asettautumisesta eurooppalaiseen monitasoiseen valtiosääntöiseen järjestelmään

EU-jäsenyyteen – ja myös Euroopan neuvoston alaisiin järjestelyihin kytkeytyviin ja niiden yhteisvaikutukseen – liittyviä muutoksia kuvataan ja arvioidaan usein *oikeusjärjestyksen eurooppalaistumiseksi* käsitteellistetyin ilmiön alla.²⁰ Myös tässä tutkimuksessa muutokset, jotka tuottavat valtiosäännön muutoksen osaksi unionikokonaisuutta, ovat luonnehdittavissa eurooppalaistumiseksi. Tässä kirjoituksessa *eurooppalaistumisesta* puhutaan ennen kaikkea unionin ja unionijäsenvaltioiden oikeudellisena integraationa.²¹ *Valtiosäännön eurooppalaistumisena* voidaan tarkastella niitä vaikutuksia ja kehityskulkuja, jotka kytkeytyvät etenkin EU:n perussopimusten ja niiden muutosten käsittelyyn ja aiheuttamiin muutoksiin jäsenvaltioiden valtiosääntöoikeudessa. Tässä artikkelissa tarkastelu keskittyy primaarioikeuden kansallisiin vaikutuksiin, mutta valtiosääntöeurooppalaistuu toki myös muun kuin primaarioikeuden vaikutuksen vuoksi.²²

Suomessa säädettiin supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä paitsi liittymistä koskevan sopimuksen (L 1540/1994, SopS 103/1994)²³ hyväksymisestä myös sitä seuranneesta laista Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (L 505/1999, SopS 55/1999).²⁴ Tällä tavalla vaikeutetun säätämisyjärjestyksen käyttämisen keskeisin aihe oli se, että liittymissopimuksen määräykset rajoittivat Suomen täysivaltaisuutta.

²⁰ Esimerkiksi Niilo Jääskinen esittää *eurooppalaistumisen oikeusjärjestyksen avautumisena*, joka ilmenee esimerkiksi lainsäätäjakeskeisen oikeusjärjestyksen, dualistisen idyllin murtumana. Toisena esimerkkinä hän esittää kansainvälistymisperiaatteen omaksumisen ja aukkoteariaan pitäytymisen. Ks. Jääskinen 2008, s. 56–56, ks. eurooppalaistumisesta, s. 35–38.

²¹ Ks. esim. Legrand 2002, s. 226–227; Nieminen 2004, s. 445–448.

²² Suomessa *valtiosäännön avautumisesta eurooppalaistumisena* ovat puhuneet mm. Juha Lavapuro ja Tuuli Heinonen. Ks. Lavapuro – Heinonen 2012, s. 17. Satu Paasilehto on liittänyt eurooppalaistumisen ennen kaikkea poliittiseen prosessiin. Ks. Paasilehto 2002, s. 161–165.

²³ Ks. HE 135/1994 vp; PeVL 14/1994 vp.

²⁴ Ks. HE 245/1997 vp; PeVL 10/1998 vp.

Liittymissopimuksella ja edelleen myös Amsterdamin sopimuksella unionin toimielimille siirrettiin julkista valtaa niin lainsäädäntö-, toimeenpano- kuin tuomiovallan alalla. Tällaisen siirron katsottiin rajoittavan vastaavasti Suomen valtioiden toimivaltaa. Toisaalta, kuten käytännöstä ilmenee, toimivallan siirto myös tuotti suomalaisille valtioiden sellaista unionioikeuteen perustuvaa toimivaltaa, joka vastaavasti ulottui aikaisemman suomalaisen oikeudenkäyttöpiiriin ulkopuolelle.²⁵

Myöhemmin Nizzan sopimuksen (L 1/2002, SopS 19/2003)²⁶ hyväksymisen ei katsottu merkitsevän liittymissopimuksella ja Amsterdamin sopimuksella tehtyjen perustuslakipoikkeusten laajentamista. Sen määräysten ei katsottu olevan ristiriidassa uuden perustuslain kanssa. Sen sijaan jälleen Lissabonin sopimuksen (L 599/2008, SopS 67/2009)²⁷ – samoin kuin Euroopan perustuslakisopimuksen (L 1149/2006)²⁸ – eräiden määräysten puolestaan katsottiin olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Näiden tulkintojen perusteluissa ja taustalla olevassa sääntelyssä on kuitenkin tapahtunut huomattavaa kehitystä, joka on perustavanlaatuisesti asemoinut uudelleen Suomen unionijäsenyyden perustan.

Eurooppalaistumiselle varsin tyypilliseen tapaan kotimaisiin perustuslakeihin tehtiin myös Suomessa jo ennen EU-jäsenyyttä tarkistuksia, jotka pyrkivät ottamaan huomioon jäsenyyden olosuhteet. Ensimmäiset muutokset eivät kuitenkaan kohdistuneet unionijäsenyyden perustaan, vaan koskivat jäsenyyden vaikutusten osittaista toiminnallista organisointia ja olivat siinä toimeenpanovalta- ja lainsäätäjakeskeisiä. Kotimaisen valtiosäännön integraationormin muodostumisessa perustuslain kokonaisuudistuksella, joka johti 1.3.2000 uuden perustuslain (Suomen perustuslaki, 731/1999) voimaan tulemiseen, ja sen jälkeen kehittyneellä käytännöllä on huomattava merkitys. Merkitystä on tietysti myös sillä, että perustuslain kokonaisuudistuksen aikaan Suomi jo oli EU:n jäsen. Se merkitsee sitä, että perustuslakia kokonaisuutena tulkittaessa pitää ottaa huomioon se, että se on EU-jäsenvaltion perustuslaki.

Kokonaisuudistuksen yhteydessä valtiojärjestyksen perusteita koskevassa perustuslain luvussa avattiin valtiosääntöä kansainvälisyydelle ja sen osana erityisesti EU-jäsenyydelle. Valtiosääntöisessä käytännössä jo tehdyt muutokset tulivat käyttöön ja hyödynnettiin. Käytännön muokkaantuminen perustuslain kokonaisuudistuksessa tarkoitetulla tavalla viitoitti ja myös avasi tietä uusille tarkistuksille. Periaatteellisesti merkittävimmät

²⁵ Ks. tämän käytännön analyysia esim. Salminen 2004, s. 1318–1339.

²⁶ Ks. HE 93/2001 vp; PeVL 38/2001 vp.

²⁷ Ks. HE 23/2008 vp; PeVL 13/2008 vp.

²⁸ Ks. HE 67/2006 vp; PeVL 36/2006 vp.

tarkistukset perustuslain tekstiin tehtiin vasta kokonaisuudistuksen jälkeisessä ensimmäisessä merkittävässä perustuslain muuttamisessa vuonna 2012 (L 1112/2011). Nämä muutokset ilmentävät erityisen havainnollisesti valtiosäännön avautumista. Yhdessä niin sanotulla kansainvälisyysperiaatteella muokatun täysivaltaisuusnäkökulman muutoksen kanssa ne muodostavat osan kotimaisen valtiosäännön integraationormistosta. Lisäksi osassa tarkistuksia avautuminen juuri monitasoiselle valtiosääntöiselle järjestykselle tulee havainnollisesti esiin.

Tällainen avautuminen pluralistiselle konstitutionalismille ja ajatus ylikansallisesta konstituutiosta on haaste perinteiselle valtiosääntöiselle jäsenystavalle. *Valtiosäännöissä* on säännelty valtiolliseen valtaan liittyvistä periaatteista, toimintatavoista ja toimivallasta. Kansalliset valtiosäännöt on ymmärretty perinteisesti ylimmiksi instrumenteiksi vallankäytön sääntelyssä kansallisvaltioissa. Kansallisissa valtiosääntödoktriineissa valtiosääntö on sidottu nimenomaan valtioon. Toisaalta valtiosäännöt ja konstitutionismi on nähty suvereenien valtioiden ja kansainvälisen yhteisön välisen rajan ilmaisuna. Valtiosäännöt luovat siten osaltaan jakoa valtion sisäisiin ja valtion ulkoisiin asioihin. Joka tapauksessa kansallisvaltiot, suvereenisuus ja valtiosäännöt ovat läheisessä yhteydessä toisiinsa. Tämä on perinteisesti näkynyt muun muassa siinä, että näille käsitteille annetut määrittelyt ovat olleet toisistaan riippuvaisia.²⁹ Jäsenyys EU:ssa haastaa perustavanlaatuisella tavalla tällaisen asennoitumisen.

EU:n valtiosääntöinen kehitys on nostanut esille kysymyksen siitä, miten kansallisessa valtiosääntöoikeudessa ja -doktriinissa kyetään hyväksymään kahden valtiosääntöisen tason (kansallisen ja EU-tason) olemassaolo.³⁰ Se, mitä ennen pidettiin pelkästään kansallisen valtiosäännön alaisena toimivaltana, on nyt lisääntyvässä määrin siirtynyt kansainvälisessä yhteistyössä käytettäväksi ja päätettäväksi. Aiemmin tarkkana pidetty ero sisäisiin ja ulkoisiin asioihin on siten monella tavalla murentunut.³¹ Tämä on

²⁹ Mutanen 2009, s. 398–399. On kuitenkin havaittavissa eri näkemyksiä esimerkiksi siitä, olivatko valtiot olemassa ennen suvereenisuutta. Esimerkiksi *Georg Sørensen* on katsonut, että valtio edelsi suvereenisuutta. Ks. Sørensen 1999, s. 168–182. Vrt. Werner – de Wilde 2001. Ks. oikeuden, valtion, valtiosäännön ja suvereenisuuden välisestä suhteesta Eriksson 1993; Teubner 2004; Tuori 2007, s. 280–281.

³⁰ Albi 2007. Joissakin yhteyksissä on myös väitetty, että eräät merkittävät ihmisoikeuksia ja ympäristönsuojelua koskevat kansainväliset yleissopimukset muodostavat kolmannen valtiosääntöisen tason. Esimerkiksi *Rainer Arnold* on esittänyt, että Euroopasta voidaan yksilöidä kolme valtiosääntöistä tasoa: kansalliset valtiosäännöt, Euroopan yhteisöjen ja unionin oikeuden perussäännöt ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus. Arnold 2007. *Jochen Frowein* on määritellyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen *osittaiseksi valtiosääntöksi* (*Teilverfassung, partial constitution*). Frowein 1988.

³¹ Sand 2007, s. 296–297.

johtanut sellaisten konstitutionalismin teorioiden kehittymiseen, joissa väitetään, että valtiosääntö voi olla olemassa myös ei-valtiollisessa kontekstissa.³² Esimerkiksi *Joseph Weiler* on kritisoinut sitä, että valtio olisi ainoa poliittis-valtiosääntöinen taso.³³ *Ingolf Pernice* on käyttänyt tässä yhteydessä *monitasoisen konstitutionalismin* käsitettä ja hahmotellut *valtiosääntöliittoaajatusta*, jonka mukaan monitasoisen liiton muodostavat nimenomaan valtiosäännöt ja unionikonstituutio keskenään.³⁴ *Neil Walker* on puolestaan käyttänyt *konstitutionaalisen pluralismin*³⁵ ja *Jacques Ziller* *yhteen kietoutuneen konstitutionalismin (intertwined constitutionalism)* käsitettä.³⁶ Kaikki nämä käsitteet ovat kuvauksia valtiosääntöisen sääntelyn tarpeesta muillakin kuin vain valtion tasolla, mikä ei suinkaan tarkoita samaa asiaa kuin valtion tai sen suvereenisuuden kuolema.³⁷

Yhtenä merkinä kansallisen valtiosäännön eurooppalaistumisesta on se, että Suomen perustuslaki sisällyttää nykyään valtiojärjestyksemme perusratkaisuihin samaan aikaan sekä valtion täysivaltaisuuden että EU-jäsenyyden. Seuraavassa luvussa tarkastellaan sitä, miten tällaiseen oikeustilaan on tultu ja mitä valtiosääntöoikeudellisia taustasyitä tähän merkittävään kehitykseen liittyy.

2 SUOMALAISEN SUVEREENISUUSSÄÄNTELYN, -TULKINNAN JA -DISKURSSIN VALTIOSÄÄNTÖINEN MUUTOS EU-KONTEKSTISSA

2.1 Valtion suvereenisuuden käsitteen pluralismi ja paradoksaalisuus EU:ssa

Valtion täysivaltaisuus eli *suvereenisuus* tai *suvereniteetti* on etenkin perinteisesti ollut yksi valtiosääntöoikeuden keskeisimpiä käsitteitä.³⁸ Yleisen määritelmän tasolla suvereenisuus voidaan jakaa *sisäiseen suvereenisuuteen*, jonka ytimeksi on hahmotettavissa valtion ylin päätöksentekovoima

³² Albi 2007, s. 2; Sand 2007, s. 289–290. Ks. Weiler – Wind 2003.

³³ Weiler 1999, s. 342.

³⁴ Pernice 1999.

³⁵ Walker 2002.

³⁶ Ziller 2007, s. 293–294.

³⁷ Mutanen 2009, s. 399–400. Teorioista on voitu käyttää myös *post-kansallisen* tai *post-valtiollisen (post-national, postetatist)* konstitutionalismin nimityksiä, vaikka ei ole haluttu viitata valtion kuolemaan. Ks. Nieminen 2004; Sassen 2006, s. 264 ja 267.

³⁸ Ks. esim. Jellinek 1905, s. 381–420; Suksi 2002, s. 5; Sørensen 1999. Ks. valtion suvereenisuudesta kansainvälisen oikeuden näkökulmasta esim. Koskenniemi 2005.

valtion alueella, ja *ulkoiseen suvereenisuuteen*, jota luonnehtii etenkin yksinomainen oikeus päättää suhteista toisiin valtioihin ja muihin kansainvälisen oikeuden subjekteihin.³⁹ Kun valtio tämän sisäisen ja ulkoisen suvereeniteettinsa puitteissa osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön ja sitoutuu esimerkiksi kansainvälisiin sopimuksiin, se voi samalla tulla rajoittaneeksi tätä suvereenisuuttaan. Mainitusta ilmiöstä on puhuttu *suvereenisuusparadoksina*.⁴⁰

Valtion suvereenisuuden paradoksaalisuus on korostunut Euroopan integraation ja erityisesti EU:n vuoksi. Ensinnäkin valtion täytyy tietysti olla täysivaltainen liittyäkseen unioniin. Samalla unionijäsenyys on aiheuttanut hyvin perustavanlaatuisia muutoksia jäsenvaltioiden suvereenisuudessa ja tosiasiallisessa vallassa. Tiivistäen voidaan todeta, että EU-jäsenyys merkitsee usealla tavalla valtion sisäisen suvereenisuuden rajoittamista lainsäädäntö-, hallitus- ja tuomiovallan aloilla. Esimerkiksi EU-tuomioistuimen autonominen tulkintatapa on nähty ongelmallisena jäsenvaltioiden suvereenisuuden kannalta.⁴¹ Ulkoisen suvereenisuuden rajoituksia aiheuttavat puolestaan muun muassa sitovat ulkopoliittikkaan ja kansainväliseen velvoittautumiseen liittyvät ratkaisut Eurooppa-neuvostossa ja ministerineuvostossa. Sitoutumalla unionin liittymissopimuksiin sekä perussopimuksiin ja niiden muutoksiin jäsenvaltiot hyväksyvät hyvin laajoja ja kauaskantoisia ylikansallisia⁴² vaikutuksia suvereeniteettiinsä.⁴³ Yhtenä viimeisimmistä muutossuuntauksista voidaan mainita oikeusvaltioperiaatteeseen liittynyt keskustelu toimenpiteineen: unionin puitteissa on kehitelty välineitä oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen varmistamiseksi jäsenvaltioissa ja kansallisella tasolla keskusteluun on puolestaan noussut tarve suojata perustuslakien ydin-sääntelyä niin sanotuilla *ikuisuuslausekkeilla* (*eternity clauses*).⁴⁴

EU:n suvereenisuusvaikutukset eivät ole olleet yksiselitteisiä tai yksipuolisia: Kansalliset tuomioistuimet ja poliittiset päätöksentekojenimet ovat johtaneet täysivaltaisuudesta myös erilaisia rajoituksia EU-oikeuden valtiosisäisille vaikutuksille. Esimerkiksi monet jäsenvaltiot ovat asetta-

³⁹ Ks. esim. Camilleri – Falk 1992, s. 36; Krasner 1999, s. 220; Salminen 2015, s. 205–206. *Jens Bartelson* on todennut, että suvereenisuuden käsite pakenee määrittelyä ja että sen osalta on mielekästä puhua vain kehityskuluista. Bartelson 1995.

⁴⁰ Ks. Mutanen 2009, s. 394; Zaum 2007. Ks. suvereenisuuden käsitteen yksityiskohtaista erittelyä Mutanen 2015, s. 24–52.

⁴¹ Ks. esim. Maduro 2002; Micklitz – de Witte 2012. Ks. esim. C-236/09, Test-Achats [2011] ECR I-773; C-399/11, Melloni [2013] ECR I-0000.

⁴² *Ylikansallisuus* viittaa kansainväliseen yhteistyöhön, joka ei ole tulosta kansallisten hallitusten toiminnasta. Weiler 1999, s. 277.

⁴³ Ks. esim. Albi 2015a; Albi 2015b; de Witte 2009, s. 26–31; Mutanen 2015, s. 53–90.

⁴⁴ Halmai 2019; Menéndez 2013, s. 522–533; Ojanen 2019, s. 397–400; Roznai 2017.

neet valtiosääntöisiä rajoja tai vaatimuksia EU:n eurokriisitoimenpiteille suvereniteettinsa perusteella. Vastaavanlaista jäsenvaltiolähtöistä EU-toimien vastustusta on nähty muun ohella maahanmuuttokriisin yhteydessä.⁴⁵

Täysivaltaisuutta koskevien säännösten ohella kansallisten perustuslakien niin sanotut *integraatioesteesäännökset* (*integration barriers*) voidaan nähdä jäsenvaltioiden täysivaltaisuutta korostavina tekijöinä.⁴⁶ Janne Salminen on käyttänyt *vastavuoroisen valtiosääntöisen vakauttamisen* käsitettä viitattaessaan kansallisten perustuslakien säännöksiin, joilla asetetaan EU:lle, jäsenyydelle siinä ja jäsenyyden käytölle edellytyksiä.⁴⁷ Tällaisen vastavuoroisuuden toiseksi puoleksi voidaan hahmottaa esimerkiksi EU-oikeuden subsidiariteettiperiaate ja suhteellisuusperiaate.⁴⁸ Kansallisen suverenisuuden näkökulmasta voidaan väittää myös, että EU-oikeuden etusijaperiaate⁴⁹ perustuu jäsenvaltioiden tahdolle. Samalla on kuitenkin syytä huomata EU-lähtöisen ja kansallisen näkökulman erot täysivaltaisuusvaikutusten kannalta: EU-oikeudessa esimerkiksi subsidiariteettiperiaatteen laajuus on sidottu muun muassa siihen, millainen toimivalta unionilla kyseissä asiassa on. Esimerkiksi täysharmonisoinnissa ei lähtökohtaisesti jätetä juurikaan kansallista liikkumavaraa.

Kaikkiaan EU:n voi sanoa muodostaneen yhtäältä yhden vaikeimmista ongelmista valtiollisen suverenisuuden kestävyydelle ja toisaalta ilmentävän muutoksia tai kehitystarpeita suverenisuusajattelussa. Valtion täysivaltaisuuden käsite ei vaikuta soveltuvan unionikontekstiin samaan tapaan kuin perinteiseen kansallisvaltioajatteluun.⁵⁰ EU:n vuoksi onkin jouduttu arvioimaan, missä määrin täysivaltaisuusajattelua voidaan enää pitää mielekkäänä tapana hahmottaa jäsenvaltioita osana unionia ja mikä on kaikkien unionin vaikutus täysivaltaisuuskäsityksiin.⁵¹

Valtion täysivaltaisuuden käsitteen käyttökelpoisuutta EU-kontekstissa on relevanteilla tieteenaloilla tarkasteltu hyvin moninaisin lopputulemin. Suverenisuuden käsitystapoja unionikontekstissa on mahdollista tarkastella eri tavoin, ja voidaankin puhua *suverenisuuskäsitteiden pluralismista*.

⁴⁵ Ks. esim. Joerges – Glinski 2014; Menéndez 2013; Sánchez 2018.

⁴⁶ Mutanen 2015, s. 88 ja 142–143.

⁴⁷ Salminen 2009, s. 261.

⁴⁸ Ks. esim. Grabenwarter 2006, s. 143–144; Hoffmann 2009, s. 47, 50–51; Weatherill 2009, s. 22.

⁴⁹ Ks. yksityiskohtainen analyysi EU:n etusijaperiaatteesta Suomen valtiosäännön näkökulmasta Puumalainen 2018.

⁵⁰ Ks. esim. Goldmann 2001, s. 87; Lanza 2010; MacCormick 1999; Mancini 1998. Ks. EU:n aiheuttamasta valtion suverenisuuden vähenemisestä ja lisääntymisestä Dobner – Loughlin 2010; Peters 2006, s. 580.

⁵¹ Ks. esim. Mutanen 2009, s. 397; Mutanen 2015, s. 119–122; Salminen 2004; Salminen 2015, s. 206–212.

Valtiollisen vallan muutokset EU-kontekstissa ovat tuottaneet suvereenisuuskäsitteisiin huomattavan määrän erilaisia käsityksiä. Käsitteet, jotka pitävät edelleen kiinni perinteisestä *absoluuttisen suvereenisuuden* näkemyksestä, ovat olleet harvinaisia kuvauksia jäsenvaltioista unionissa.⁵² EU on pikemminkin vauhdittanut muutosta suvereniteettikäsitteissä. Unionin aikaansaamat ymmärrystavat ovat vaihdelleet *suvereniteetin kuoleman (death of sovereignty)*⁵³ vaatimuksista *suhteellisen suvereenisuuden (shared sovereignty, pooled sovereignty)*⁵⁴ ja eri tavoin rajoitetun tai *relatiivisen suvereenisuuden (relative sovereignty)*⁵⁵ muotoihin. Erityisinä suvereenisuuden käsitteellistyksinä unionikontekstissa voidaan mainita ajatukset *liittovaltiollisesta suvereenisuudesta (federal sovereignty)*⁵⁶, *fuusioituneesta suvereenisuudesta*⁵⁷, *myöhäissuvereenisuudesta (late sovereignty)* tai *eräänlaisesta täysivaltaisuuden ulkopuolelle menosta (beyond sovereignty)*.⁵⁸ Eräissä yhteyksissä kansallisen suvereenisuuden on tulkittu jopa laajenevan ja täysivaltaisuuden merkityksen lisääntyvän, kun jäsenvaltiot ovat päässeet mukaan uusille vallanaloille unionin puitteissa.⁵⁹

Tässä artikkelissa nojataan ajatukseen siitä, että suvereniteetti valtiosääntöisenä käsitteenä ei ole menettänyt merkitystään – sen sisältö on vain määriteltävä uudelleen.⁶⁰ Uusimpiin uudelleenkäsitteellistykseen ja määritelmiin kuuluu *Anu Mutasen* muotoilema *pluralistisen suvereenisuuden (pluralistic sovereignty)* käsite, jolla pyritään hahmottelemaan vuorovaikutuksellista EU:n ja sen jäsenvaltioiden välistä suhdetta.⁶¹ Samoin voidaan mainita

⁵² Kuitenkin eräissä jäsenvaltioissa, kuten Virossa, on ollut havaittavissa perinteisen suvereenisuuskäsitteiden vahvaa asemaa. Tällaiseen suvereenisuuskäsitteeseen on viitattu *retrospektiivisenä suvereenisuutena (retrospective sovereignty)*. Albi 2003, s. 401–402.

⁵³ Mutanen 2009, s. 394–395, 397. Ks. esim. MacCormick 1999. Valtion suvereenisuuden kuolemaa on ennustettu 1800-luvun puolivälistä alkaen valtioiden välisen vuorovaikutuksen jatkuvan lisääntymisen perusteella. Werner – de Wilde 2001, s. 285. Tällaisessa ajatusmallissa on viitattu myös esimerkiksi *suvereenisuuden lakkauttamistarpeeseen (abolishing sovereignty)* tai sen ”aseistariisuntaan” (*disarmament of sovereignty*). Jakab 2006, s. 381–382, 394.

⁵⁴ Albi 2002, s. 45. Ks. Mutanen 2009, s. 397–398.

⁵⁵ Ks. Mutanen 2009, s. 396. Relatiivisen suvereenisuuskäsitteeseen voidaan katsoa nousseen esiin jo 1600-luvulla kansainvälisen yhteistyön alkuvaiheissa. Ks. Krasner 1999, s. 20–25.

⁵⁶ Kruma 2009, s. 145; Schütze 2009.

⁵⁷ Salminen 2015, s. 207–210. Ks. Peters 2001, s. 144.

⁵⁸ MacCormick 1999, s. 126; Walker 2003a; Weiler 1999, s. 93, 271–285.

⁵⁹ Mutanen 2009, s. 414–415. Ks. esim. Walker 2003a.

⁶⁰ Walker 2003a. Ks. Albi 2002, s. 46; von Bogdandy 2003, s. 4.

⁶¹ Mutanen 2015, s. 117–122, 390–393. Kansainvälisten suhteiden teoriassa on samassa tarkoituksessa viitattu *vuorovaikutteiseen suvereenisuuteen (interdependence sovereignty)*. Sen mukaisesti ylikansallisen vuorovaikutuksen lisääntyessä voivat vastaavasti kasvaa myös mahdollisuudet kontrolloida tällaista vuorovaikutusta. Krasner 1999, s. 12–14 ja 24.

viimeaikainen keskustelu mahdollisesta siirtymästä *eurooppalaiseen suvereenisuuteen* (*European sovereignty*).⁶² Käsitusten kirjo on kaikkiaan valtava, eikä unionin tai jäsenvaltioiden tai niitä koskevan tieteellisen diskurssin piirissä ole yksimielisyyttä siitä, mikä käsitystapa kuvaisi parhaiten valtion täysivaltaisuutta EU:ssa.⁶³ Tämän artikkelin tarkoituksena on lopulta tyytyä havaitsemaan unionissa vallitsevien suvereenisuuskäsitysten ja -vaikutusten moninaisuus sekä asettaa tämä pluralismi lähtökohdaksi valtion täysivaltaisuuden valtiosääntöiselle tarkastelulle EU-kontekstissa.

Suomessa täysivaltaisuuden käsitystavat ovat olleet pääosiltaan linjassa eurooppalaisen suvereenisuuskäsitteen kanssa. Yhtenä huomionarvoisena erona on kuitenkin se, että suomalaisessa tiedeyhteisössä jo 1800-luvun lopulla, eli vertailevassa asetelmassa varhain, alkoi kehittyä käsitys suhteellisesta tai kansainvälispainotteisesta suvereenisuudesta.⁶⁴ Suomalaisessa tutkimuksessa on painotettu ennemminkin rajoitetun suvereniteetin käsitteeseen.⁶⁵ Poikkeamana tähän ovat olleet muutamat viittaukset suvereenisuuden käyttöön viittaaviin ajatuksiin⁶⁶ ja pluralistiseen suvereenisuuteen.⁶⁷ Yleisesti ottaen keskustelu EU-jäsenyyden kansallisista vaikutuksista on meillä pääosin kytkeytynyt institutionaalisiin kysymyksiin ja valanjakoon. Monissa muissa jäsenvaltioissa, erityisesti Saksassa, tällaisen akateemisen keskustelun painopisteenä on ollut perusoikeuksien ja demokratian suojaamistarve.⁶⁸

2.2 Suvereenisuussäätely ja -tulkinta hallitusmuodon aikakaudella

Edellä kuvattu EU:n mukanaan tuoma valtiosääntöoikeudellinen muutos on heijastunut myös valtion täysivaltaisuutta koskeviin kansallisten perustuslakien säännöksiin ja niiden tulkintoihin. Tässä artikkelissa tarkastellaan erityisesti suomalaista *suvereenisuussäätelyä*. Suvereenisuussäate-

⁶² European Sovereignty 2018. Ks. Albi – Bardutzky 2019b, s. 22 ja 24. Ks. suvereenisuuden perinteisten ymmärrystapojen yhdistämisestä valtiovallan nykytilaan Leijssenaar – Walker 2019.

⁶³ Ks. kootusti eri lähestymistavoista suvereenisuuteen EU:ssa Albi 2002, s. 45–46; Mutanen 2009, s. 396–398; Mutanen 2015, s. 102–122; Salminen 2015, s. 207–212. Ks. suvereenisuuteen kytkeytyvästä hajanaisuudesta Kalmo – Skinner 2010.

⁶⁴ Ks. Mutanen 2015, s. 283–287.

⁶⁵ Ks. esim. Jyränki 1996, s. 52. Ks. suomalaisen suvereenisuuskäsitteen kokonaiskuvasta Mutanen 2015, s. 367–372.

⁶⁶ Ks. Ojanen 2004b; Salminen 2004.

⁶⁷ Ks. Mutanen 2015.

⁶⁸ Ks. *ibid.*, s. 315–316 ja 367–372.

lyksi voidaan kutsua sellaista valtiollisen vallan perustuslain tasoista sääntelyä, jonka keskiössä ovat erityisesti seuraavat seikat:

1. Suvereenisuuden termi: Mitä termiä käytetään valtiollisen toimivallan kuvaamiseen? Mainitaanko suvereenisuutta vai käytetäänkö jotakin muuta ilmaisua?
2. Suvereenisuuden kvalifointi: Liitetäänkö suvereenisuussääntelyyn sitä relativioivia tai sen ehdottomuutta korostavia säännöksiä tai ilmaisuja?
3. Suvereenisuussäännösten asema: Missä yhteydessä säännökset esitetään? Miten niitä voidaan muuttaa ja miten niistä voidaan poiketa?
4. Toimivallan siirto: Onko perustuslaissa säädetty valtion toimivallan luovutuksesta? Onko toimivallansiirtosäännös yleinen vai jollakin tavoin kvalifioitu? Onko toimivallan luovutusta rajoitettu? Mainitaanko kansainvälisiä järjestöjä, EU:ia tai muita ylikansallisia toimielimiä nimeltä?
5. Perustuslain luonne ja funktiot: Onko perustuslaki suoraan sovellettavissa oleva oikeudellinen säädös vai luonteeltaan ennemminkin julistuksenomainen ja historiallinen asiakirja?
6. Monismi vai dualismi: Vaatiiko kansainvälisen veloitteen valtiosisäinen sitovuus erillisiä valtiosisäisiä voimaansaattamistoimia?⁶⁹

Samaan tapaan kuin ei ole olemassa yhtenäistä eurooppalaista valtiollista suvereenisuuskäsitystä myöskään mitään valtion suvereenisuuden sääntelyn tai suvereenisuustulkinnan eurooppalaista tyypimallia ei ole olemassa.⁷⁰ Suurin osa EU-jäsenvaltioiden perustuslaeista on kuitenkin luokiteltavissa niin sanotuiksi *ei-suvereenisiksi* (*non-souverainist*) *perustuslaeiksi* erotuksena *suvereenisista* (*souverainist, sovereignty-protectionist*) *perustuslaeista*.⁷¹ Erityisesti tämä johtuu perustuslakeihin sisältyvistä toimivallansiirtosäännöksistä. Tästä huolimatta jäsenvaltioiden perustuslaeista on monia valtion täysivaltaisuutta korostaviakin piirteitä. Tällaisia ovat ehdot-

⁶⁹ Mutanen 2009, s. 400–401; Mutanen 2015, s. 128–129. Suvereenisuussäännöksiin voidaan katsoa kuuluvaksi myös suvereenisuutta valtiossa koskeva sääntely kuten säännökset vallanjaosta. Nämä on kuitenkin rajattu tarkastelun ulkopuolelle.

⁷⁰ Mutanen 2015, erityisesti s. 151, 382–385 ja 387. Ks. Feldman 2006, s. 148; Kruma 2009, s. 160–161.

⁷¹ Albi 2003; Mutanen 2009, s. 409; Mutanen 2015, s. 151.

tomaan suvereenisuuteen viittaava terminologia, suvereenisuussäännösten sijoittaminen osaksi valtion keskeisimpiä periaatteita ja toimivallan siirron sääntelyn yleisluonteisuus.⁷² EU-jäsenvaltioiden perustuslakien suverenistisiä piirteitä voidaan selittää osaltaan sillä, että useimmat niistä kirjoitettiin alun perin aikana, jolloin kansallinen valta ja valtiosisäiset ongelmanratkaisumallit olivat keskiössä.⁷³ Ylipäätään tietysti perustuslaista säätäminen on suvereenisuuden osoitus. Mielenkiintoista on se, että täysivaltaisuutta koskevia säännöksiä ei ole kuitenkaan välttämättä muutettu, vaikka on astuttu yhä enenevässä määrin kansallisen toimintapiirin ulkopuolelle. Toisaalta valtion suvereenisuutta koskevat säännökset ovat tyypillisesti lyhyitä ja muotoilultaan yleisiä blankosäännöksiä, joille on tulkintakäytännössä saatettu antaa hyvinkin joustava ja suhteellinen merkitys.⁷⁴

Suomella oli aiemmin EU-jäsenmaista yksi suvereenisuutta eniten painottavista perustuslaeista. Keskeinen perustuslakiemme valtion suvereenisuutta suojelevista piirteistä on ollut täsmällisen, nimenomaisen ja ehdottoman suvereenisuusterminologian käyttäminen suvereniteetiklausuulin ja kansan suvereniteettia koskevan säännöksen muodossa.⁷⁵ Tällainen sisältyi jo Suomen Hallitusmuodon (HM, 94/1919) 1.1 §:iin, jonka mukaan ”Suomi on täysivaltainen tasavalta”. Tämä aiemman perustuslakimme suvereenisuusklausuuli muodosti pitkään kansainvälisten veloitteiden perustuslainmukaisuuden tulkinnan ja ylipäänsä suvereenisuuden sääntelyn yksinomaisen keskipisteen Suomessa. Suvereenisuussäännöksen tulkinta oli hyvin jäykkää ja muodollista: erityisesti kaikki julkisen vallan käyttöä koskevat kansainväliset veloitteet katsottiin HM 1.1 §:n vastaisiksi, ja niiden voimaansaattaminen vaati *poikkeuslain* säätämistä eduskunnassa kahden kolmasosan määränemmistöllä eli niin sanotun *supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen* käyttämistä valtiopäiväjärjestyksen (VJ, 7/1928) 69.1 §:n mukaisesti. Suvereenisuuslausekkeen oheen perustuslaki-

⁷² Selkeä enemmistö näiden maiden perustuslaeista sisältää suvereniteetilausekkeitä tai muita erityisiä suvereniteettia koskevia säännöksiä. Mutanen 2015, s. 374–376. Esimerkiksi Viron perustuslaissa on suvereniteetiklausuuli, jossa täysivaltaisuuden ohella tuodaan esille itsenäisyys ja kansan suvereenisuus. *Itsenäisyys* on luokiteltavissa myös suvereenisuuden yhdeksi osatekijäksi. Perustuslakiteksteissä itsenäisyyden käsitteellä on viitattu ennen kaikkea ulkoiseen suvereenisuuteen ja itsenäiseen valtiollisuuteen kansainvälisessä yhteisössä. Mutanen 2009, s. 416. *Anneli Albi* on todennut, että kun Itä-Euroopan perustuslaeissa käytetään sekä suvereenisuuden että itsenäisyyden käsitettä, suvereenisuus viittaa tällöin sisäiseen suvereenisuuteen ja valtion kompetenssi-kompetenssiin. Albi 2002, s. 402–407.

⁷³ Sand 2007, s. 298.

⁷⁴ Albi 2002, s. 42; Mutanen 2009, s. 409–412, 415 ja 417; Mutanen 2015, s. 151–153. Ks. Ojanen 2004b; Salminen 2004.

⁷⁵ Mutanen 2015, s. 374–376.

valiokunnan tulkintakäytännössä nostettiin ajoittain HM 2.1 §, jonka mukaan ”[v]altiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta”. Tämän kansansuvereenisuussäännöksen merkitys jäi kuitenkin epäselväksi.⁷⁶

Hallitusmuodon aikakausi eteni varsin pitkälle ennen kuin suvereenisuustulkinnat alkoivat muuttua. Muutoksen taustalla oli ensivaiheessa Suomen sitoutuminen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin 1970-luvun lopulla (SopS 6/1976 ja 8/1976)⁷⁷ ja sittemmin Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990, 63/1999) hyväksyminen ja voimaansaattaminen vuonna 1990. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ei katsottu olevan ristiriidassa HM 1 §:n kanssa. Sopimuksen voimaansaattamisessa oli kuitenkin käytettävä vaikeutettua säätämisyjärjestystä, koska sopimusmääräysten katsottiin merkitsevän poikkeamaa HM 2 §:stä.⁷⁸ Ihmisoikeussopimukseen sitoutumisesta on katsottu alkaneen Suomen kansainvälistyminen, ja tämä kehitys toimi myös merkittävänä pontimina vuonna 1995 toteutetulle perusoikeusuudistukselle. Seurauksena oli myös kansainvälisten sopimusten perustuslainmukaisuusargumentoinnin monipuolistuminen 1990-luvun lopulta lähtien. HM 1 §:n ohella tulkintakäytännössä viitattiin erityisesti valtioelinten toimivaltaa koskeneeseen HM 2 §:ään. Merkitystä alettiin antaa valtion täysivaltaisuuden ohella muun muassa sille, miten arvioitavana oleva kansainvälinen velvoite vaikutti suomalaisten valtioelinten väliin suhteisiin. Lisäksi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä ylipäänsä keskeisen aseman alkoivat saada perus- ja ihmisoikeudet.⁷⁹

Perusoikeusuudistuksen valmistelun kanssa samaan aikaan Suomi kävi neuvotteluja EU-jäsenyydestä. Suomi oli liittynyt Euroopan talousalueen (ETA) jäseneksi vuonna 1994.⁸⁰ ETA-jäsenyyttä varten ylimpien valtioelinten toimivaltasääntelyä hallitusmuodossa ja valtiopäiväjärjestyksessä muutettiin.⁸¹ Tämä perustuslakisääntely muodosti sittemmin pohjan myös Suomen kansalliselle EU-päätöksentekojärjestelmälle. EU-liittymissopimuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että pe-

⁷⁶ Mutanen 2015, s. 281–282 ja 328–333. Ks. Hermanson – Kaira 1965, s. 10–11; Jyränki 1999; Ojanen 2007a, s. 216–217; Ojanen 2007b, s. 150–151.

⁷⁷ Ks. KHO 1988 A 48, jossa todettiin ensimmäisen kerran, että YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus oli suoraan sovellettavaa oikeutta Suomessa. Ks. lisäksi PeVL 12/1982 vp, jonka mukaan kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen määräyksestä ei voida poiketa edes perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

⁷⁸ Mutanen 2015, s. 333. Ks. PeVL 2/1990 vp.

⁷⁹ Mutanen 2015, s. 333–334 ja 362; Ojanen 2004b, s. 432; Ojanen 2007b, s. 149–150. Ks. esim. PeVL 28/1997 vp; PeVL 11/2000 vp.

⁸⁰ Ks. HE 317/1992 vp.

⁸¹ Ks. analyysi ETA-sopimuksen perustuslainmukaisuusarvioinnista täysivaltaisuuden näkökulmasta Mutanen 2015, s. 337–338.

rustuslain muuttaminen olisi tässä yhteydessä tarpeen vain, jos jotkin perustuslainsäännöksistä menettäisivät unionijäsenyyden vuoksi sisältönsä muutoin kuin tilapäisesti. Valiokunnan mielestä tilanne ei kuitenkaan ollut tällainen.⁸² Tämän seurauksena hallitusmuotoon ja valtiopäiväjärjestykseen tehtiin EU-jäsenyyttä varten vain pieniä muokkauksia.

Tätä Suomessa EU-jäseneksi liittymisen yhteydessä omaksuttua unionin kansallista sääntelyä voidaan luonnehtia minimalistiseksi: Perustuslaeissa ei ollut esimerkiksi unionijäsenyyden suoraan ilmaisevaa EU-klausuulia. Hallitusmuodossa EU-kysymykset keskittyivät ennen kaikkea 33 a §:ään, jonka mukaisesti unioniasioiden kansallinen valmistelu kuului valtioneuvostolle. Valtiopäiväjärjestyksessä EU-asioita koski 4 a luku, jossa tuli esille muun muassa suuren valiokunnan rooli niin sanottuna EU-valiokuntana. Kaikkiaan säännösten EU-jäsenyys ei merkinnyt muutoksia niihin perustuslain säännöksiin, jotka koskevat suoranaisesti suvereenisuutta.⁸³

Perustuslakiemme EU-minimalismi johtui pääasiassa EU-kansanäänestyksessä ilmenneestä kansan kahtiajaosta jäsenyyskysymyksessä ja eräistä muista poliittisluonteisista seikoista. Oikeudellisesti keskeinen syy oli se, että jäsenyys legitimoitiin poikkeuslailla (1540/1994), jonka pääasiallisena sisältönä oli vain todeta, että liittymissopimuksen (SopS 103/1994) ja EU:n perussopimusten ”määräykset ovat, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin siitä on sovittu” (1 §).⁸⁴

Liittymissopimuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa esille nostetut EU-jäsenyyden ongelmakohdat vastasivat muissa jäsenmaissa niiden liittymisen yhteydessä esitettyjä valtiosääntöisiä arvioita. Arviot olivat samansuuntaisia liittymisajankohtien eroavuudesta riippumatta.⁸⁵ Suomen liittymisratkaisu ei ollut poikkeuksellinen myöskään siinä, että vastaavanlainen perustuslain minimaalisen muuttamisen linja omaksuttiin myös monissa muissa jäsenvaltioissa EU-jäseneksi liittymisen yhteydessä. Koko integraatiokehityksen ajan yleisiä ja yhteisiä huolenaiheita jäsenvaltioissa ovat olleet kansallisen lainsäädäntövallan rajoitukset, EY/EU-tuomioistuimen toimivalta ja EY/EU-oikeuden etusijaperiaate.⁸⁶

⁸² PeVL 14/1994 vp.

⁸³ Mutanen 2015, s. 294–296.

⁸⁴ *Ibid.*, s. 296, 339–342; Nieminen 2004, s. 339–340; Salminen 2009, s. 262–263; Suksi 1999, s. 543.

⁸⁵ HE 135/1994 vp; PeVL 14/1994 vp.

⁸⁶ Mutanen 2015, s. 173–271, 375. Ks. kuitenkin eroavaisuuksista etusijaperiaatteen näkökulmasta Puumalainen 2018.

Unionijäsenyyden aikaansaama valtiosääntöoikeudellinen muutos näkyi Suomessa säännöstasoa enemmän HM 1.1 §:n tulkinnan muutoksena. Suomen EU-jäsenyys muodosti selkeän muutoskohdan suvereenisuustulkinnassa, kun jäsenyyden alkaessa tämä tulkinta muuttui merkittävästi perustuslakivaliokunnan käytännössä. EU-liittymissopimukseen sekä perussopimukseen ja niiden muutoksiin liittyneiden kansallisten hyväksymis- ja voimaansaattamisprosessien analysoinnista piirtyy kuva valtion täysivaltaisuuden valtiosääntöisen sääntelyn ja tulkinnan kehityksestä EU-kontekstissa. EU-liittäneiden asioiden ja ylipäänsä kansainvälisten velvoitteiden käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnan käytännössä on muodostunut vakiintunut suvereenisuussääntelyn tulkintalinja.⁸⁷

Liittymissopimuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa hallitusmuodon suvereenisuusklausuulilla oli edelleen keskeinen rooli, mutta se sai uudentyyppisen aseman valtiosääntöisessä argumentaatiossa. Suvereenisuusklausuulin merkitys alkoi suhteellistua ja joustavoitua liittymissopimuksen valtiosääntöisessä arvioinnissa siten, että suvereenisuuden käyttöön ja kansainvälisen yhteistyön myönteisiin näkökohtiin liittyvä argumentointi nousi merkittävään asemaan. EU:iin liittymisen yhteydessä siirryttiin perustuslain suvereenisuusklausuulin formalistisesta tulkinnasta joustavan tulkinnan suuntaan. Tulkinnassa alettiin korostaa ja helpottaa Suomen EU-toimintaa ja muuta kansainvälistä yhteistyötä. Tällainen argumentointityyli vakiintui osaksi suomalaista suvereenisuusarviointia EU-velvoitteiden hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa. Tämä muutos edelsi perustuslain tekstimuutoksia.⁸⁸

Suomessa EU-liittymissopimuksen yhteydessä muotoutunut uusi joustavuutta tarjoava tulkintalinja näkyi esimerkiksi siinä, että Amsterdamin sopimuksen (SopS 55/1999) vuonna 1999 mukanaan tuomien EU:n päätöksentekomenettelyn muutosten ei katsottu muuttavan toimivallan jakoa unionin ja jäsenvaltioiden välillä.⁸⁹ Amsterdamin sopimuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa korostuivat uudet poikkeukset perustuslakiin suhteessa EU:n merkitsemään kokonaisjärjestelyyn. Tästä perustuslakivaliokunnan omaksumasta tulkintalinjasta on käytetty nimitystä *Amsterdam-tulkinta*. Suomalaisessa oikeustieteessä on todettu, että Amsterdamin sopimuksen yhteydessä poikkeuslakien muuttamista koskevaa doktriinia käytettiin ilman riittävää valtiosääntöoikeudellista analyysia. Samalla

⁸⁷ Mutanen 2015, s. 362–363; Ojanen 2007a, s. 216; Salminen 2004, s. 1338. Ks. Jyränki 1996, s. 9.

⁸⁸ Mutanen 2015, s. 342–346, 376 ja 378–379. Ks. Ojanen 2007a; Salminen 2015, s. 213–214.

⁸⁹ HE 245/1997 vp; PeVL 10/1998 vp.

hallitusmuodon 1 §:n mukaisen valtion täysivaltaisuuden soveltamisalaa kavennettiin merkittävästi EU-kysymyksissä.⁹⁰ Tämä tulkintalinja vahvistettiin myös myöhemmin Nizzan sopimuksen valtionsisäisen hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä.⁹¹

Tällaisesta tulkintalinjasta tuli osa suvereniteettiin liittyvää EU:n muutosopimusten perustuslainmukaisuuden arviointia Suomessa.⁹² Suvereenisuuden tulkintaan vaikutti voimakkaasti se, oliko arvioitavana oleva kansainvälinen velvoite kytköksissä unioniin vai ei. Perustuslainmukaisuuden arvioinnissa annettiin painoarvoa EU:n erityislaatuisuudelle ja näin ollen unioniasioissa täysivaltaisuustulkinta alkoi muodostua erityisen joustavaksi.⁹³

Hallitusmuodon voimassaolon viimeisinä vuosina omaksutun suomalaisen tulkintalinjan EU-perussopimusten ja perustuslainmukaisen täysivaltaisuuden välisestä suhteesta voi arvioida olleen jossain määrin eräistä muista jäsenvaltioista poikkeava. Suomessa suvereenisuuden käyttöön viittaava argumentaatio sai keskeisemmän aseman liittymissopimuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa kuin esimerkiksi Ruotsissa, Tanskassa ja Virossa. Suomessa vastapainon mainitseminen EU-jäsenyyden kielteisille puolille vakiintui osaksi EU-velvoitteiden hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa omaksuttua valtiosääntöistä argumentaatiota. Suomalainen integraatiomyönteiseksi luonnehdittava tulkintalinja vastasi etenkin useissa Suomea vanhemmissa EU-jäsenvaltioissa vuonna 1993 voimaan tulleeseen Maastrichtin sopimukseen saakka vallinnutta tulkintatapaa. Siinä korostettiin – ainakin varovaisesti – unionijäsenyyden vuoksi lisääntyvän vaikutusvallan ja suvereenisuuden yhteisen käytön ajatuksia. Näissä maissa tässä tulkintalinjassa alettiin kuitenkin siirtyä integraatiokriittisempään suuntaan EY:n muututtua EU:ksi. Erityisesti Saksan perustuslakituomioistuin on tuonut esille toimivallan siirtämisen rajoja, ja sen EU-kriittisillä havainnoilla on ollut vaikutusta myös muissa jäsenvaltioissa.⁹⁴

⁹⁰ Jyräki 2008, s. 115, 120. Ks. Amsterdam-tulkinnasta Mutanen 2015, s. 346–348; Nieminen 2004, s. 358; Salminen 2004, s. 1328–1329.

⁹¹ PeVL 38/2001 vp.

⁹² Mutanen 2015, s. 376–377.

⁹³ *Ibid.*, s. 362–363; Ojanen 2004b, s. 406–407, 415; Ojanen 2007a, s. 218, 224.

⁹⁴ Mutanen 2015, s. 376–381. Ks. de Witte 1998, s. 282; Salminen 2004, s. 1327–1328. Ks. Maastricht (Brunner), BVerfGE 89, 155 (1993); Lissabon, BVerfGE 123, 267 (2009).

2.3 Täysivaltaisuus Suomen perustuslaissa

2.3.1 *Suvereenisuusklausuuli uudessa perustuslaissa*

Hallitusmuodon tapaan myös 1.3.2000 voimaan tulleen Suomen perustuslain (PL, 731/1999) ensimmäisenä säännöksenä oli suvereenisuusklausuuli. PL 1.1 §:n mukaan ”Suomi on täysivaltainen tasavalta”. Tämä täysivaltaisuussäännös säilyi muotoilultaan ennallaan, mutta sen säännösympäristö muuttui perustuslakiuudistuksessa hieman. Hallitusmuodon 1.1 §:n loppuosaa vastaava säännös (969/1995) siirrettiin uuden perustuslain 1.2 §:iin (”Suomen valtiosääntö on vahvistettu tässä perustuslaissa. Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.”). Suvereenisuusklausuuli säilyi osana valtiojärjestyksen perusteita koskevaa perustuslain aloitettavaa lukua. Suomalaisessa valtiosääntöoikeustieteessä tämän sijainnin on katsottu merkitsevän, että täysivaltaisuussäännös on eräänlainen kattosäännös kaikille kansallisille oikeusnormeille ja ilmaus kaikista yleisistä valtiosääntöperiaatteistamme. Suvereenisuuslausekkeen on nähty muodostavan kontekstin esimerkiksi perusoikeussäännöksille ja niiden tulkinnalle.⁹⁵ Säännöksellä on samalla edelleenkin itsenäistä merkitystä kansainvälisten velvoitteiden kansallisessa hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa.⁹⁶ Hallitusmuodon tapaan myöskään vuoden 2000 perustuslaista ei kuitenkaan ollut mahdollista suoraan päätellä, että valtion täysivaltaisuuden arviointiin vaikuttaisi se, oliko asialla liityntä EU:iin vai ei.

Perustuslain esitöissä käydään PL 1.1 §:n osalta läpi valtion täysivaltaisuuden jakautuminen sisäiseen ja ulkoiseen suvereenisuuteen. Tämän lisäksi perustelutekstissä selostetaan melko laajasti suvereenisuuden tulkintalinjaa. Hallituksen esityksen mukaan valtion täysivaltaisuus ei voi olla nykyään rajoittamaton, vaan kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet asettavat merkittäviä rajoituksia Suomen toimintavapaudelle eri aloilla. Myös Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä on hallituksen esityksen mukaan otettava huomioon täysivaltaisuussäännöstä tulkittaessa. Kansainvälistymiskehityksen valossa ei pidetä perusteltuna sitä, että jäsenyys kansainvälisissä järjestöissä merkitsisi aina valtion täysivaltaisuuden rajoitusta, vaikkakin tällainen tulkinta olisikin puhtaana muodolliselta kannalta mahdollinen. Lisäksi esityksessä todetaan, että valtion tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin riippuvat olennaisesti osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. Esille

⁹⁵ Ojanen – Scheinin 2011, s. 217. Ks. Jyränki 2003, s. 34; Karapuu 2011, s. 69.

⁹⁶ Mutanen 2015, s. 300.

nostetaan myös se, että täysivaltaisuussäännöstä on tarkasteltava Suomen kansainvälisten veloitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon EU-jäsenyytemme. Lisäksi esitöissä käydään läpi keskeisiä esimerkkejä täysivaltaisuussäännöksen tulkinnasta, erityisesti EU-liittymissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen perustuslainmukaisuusarvioinnin keskeisanti.⁹⁷

Perustuslakiuudistuksen lähtökohtana oli näin ollen se, ettei valtion täysivaltaisuutta koskevaan sääntelyyn kohdistunut yleisiä muutostarpeita. Kuitenkin uudistuksen eräät muut tavoitteet, kuten tarve ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän ja kansainvälisten veloitteiden hyväksymisen ja voimaansaattamisen sääntelyn muutoksiin, koskivat myös täysivaltaisuuskysymyksiä.⁹⁸

Esitöiden valossa PL 1.1 §:iin voidaan katsoa kirjatun Suomen aiemmat kansainväliset sitoumukset ja niiden kehittyminen perustuslakia säädetäessä vallinneeseen tilaan. Näin ollen esimerkiksi EU-veloitteiden perustuslainmukaisuuden lähtökohdaksi muodostui valtion täysivaltaisuusarvioinnin näkökulmasta se, että Suomi on jo EU:n jäsenvaltio.⁹⁹

2.3.2 Kansainvälisyysperiaate

Vaikka perustuslain suvereenisuuslauseke ei itsessään muuttunut, täysivaltaisuussäännöksen tulkinnan muuttuminen jo hallitusmuodon voimassaolon loppuvaiheilla kuitenkin kirjattiin uuteen perustuslakiin muulla tavoin. Säädösvalmistelussa oli esillä useita eri vaihtoehtoja tämän toteuttamiseen, muun muassa toimivallansiirtosäännöksen ja EU-klausuulin sisällyttäminen perustuslakiin.¹⁰⁰ Lopullisessa tekstissä EU-jäsenyysäännös ja toimivallansiirtosäännös kuitenkin ikään kuin hajautettiin perustuslain useisiin säännöksiin ja asiaa selvennettiin perustuslain perusteluteksteissä.¹⁰¹

Merkittävä muutos suvereenisuussääntelyssä oli kuitenkin se, että suvereenisuuslauseke siirrettiin oheen, PL 1.3 §:iin, otettiin kirjaus niin sanotusta *kansainvälisyysperiaatteesta*.¹⁰² Tämän uuden säännöksen mukaan ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaa-

⁹⁷ HE 1/1998 vp, s. 71–72. Ks. Mutanen 2015, s. 299–302; Salminen 2015, s. 215–217.

⁹⁸ Ks. HE 1/1998 vp, s. 27–28 ja 45–51; PeVM 10/1998 vp, s. 28.

⁹⁹ Salminen 2015, s. 217. Ks. Saraviita 2000, s. 62.

¹⁰⁰ KM 1997:13, s. 47; OM 8/1995, s. 52. Ks. Jyränki 2008, s. 116–118; Mutanen 2015, s. 310–315.

¹⁰¹ HE 1/1998 vp, s. 146; PeVM 10/1998 vp, s. 6, 23.

¹⁰² Ks. Viljanen 2003, s. 1171. Ks. myös Ojanen 2004b, s. 401; Nieminen 2004, s. 154–155; Salminen 2004, s. 1329.

miseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi”. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että PL 1.3 § ilmaisee Suomen valtion myönteisen suhtautumisen kansainväliseen yhteistoimintaan. Suomen jäsenyyssuhteissa kansainvälisissä järjestöissä ja osallistuminen muuhun kansainväliseen yhteistyöhön katsottiin niin tärkeäksi valtiosääntöönkin vaikuttavaksi seikaksi, että pidettiin asianmukaisena ottaa siitä erillinen säännös valtiojärjestyksen perusteita koskevaan lukuun.¹⁰³ Tarkemmin Suomen kansainvälisiä suhteita koskevasta päätöksenteosta ja eduskunnan osallistumisesta säädetään perustuslain 8 luvussa.

Suomen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön kiinnitetään PL 1.3 §:ssa rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamisen sekä yhteiskunnan kehittämisen perusteisiin. Esitöiden mukaan kyse on väljästi muotoilluista tarkoituksista, joita ei ole tarkoitettu tulkittavaksi sillä tavoin tyhjentäviksi, että ne muodostaisivat ehdottoman rajan sille, minkälaiseen kansainväliseen yhteistoimintaan Suomi voi osallistua. Säännöstä onkin tulkittava yhteydessä valtiosäännön kokonaisuuteen. Esitöissä todetaan erikseen, että viittaus yhteiskunnan kehittämiseen on tarkoitettu kattamaan kansainvälisen yhteistoiminnan moninaiset kansalliset päämäärät. Suomen kansainvälisen yhteistyön tavoitteisiin voidaan hallituksen esityksen mukaan lukea esimerkiksi kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltion periaatteiden lujittaminen.¹⁰⁴

PL 1.3 §:n ilmaisemalla kansainvälisyysperiaatteella tarkoitettiin olevan myös tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa. Perustuslain esitöiden mukaan on perusteltua lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen, eivät olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa.¹⁰⁵

Perustuslain esitöissä todetaan näin ollen nimenomaisesti, että kansainvälisyysperiaatteen tarkoituksena oli tarjota uusi ulottuvuus valtion täysivaltaisuutta koskevan PL 1.1 §:n tulkintaan. Avoimuutta kansainväliselle yhteistyölle ei tällä uudistuksella kuitenkaan viety äärimmilleen. Kansainvälisyysperiaatteen kautta Suomen EU-jäsenyys tuotiin perustuslakiin, mutta tämä tehtiin epäsuorasti. Viittaus EU:iin PL 1.1 §:n perusteluissa ja kansainvälisyysperiaate PL 1.3 §:ssa ikään kuin yhdessä korvasivat EU-

¹⁰³ HE 1/1998 vp, s. 73.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*

klausuulin ja toimivallansiirtosäännöksen.¹⁰⁶ Etenkin kansainvälisen vertailun perusteella suomalaisessa valtiosääntöoikeustieteessä tähän ratkaisuun suhtauduttiin paikoin kriittissävytteisesti.¹⁰⁷ Suvereenisuuslausuuli ja kansainvälisyysperiaate asetettiin vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa muodostamaan yhdessä perustuslakimme täysivaltaisuussääntelyn ytimen.¹⁰⁸ Tämä on nähty merkinä suomalaisen valtiosäännön aiempaa vahvemmassa eurooppalaisesta ja kansainvälisestä suuntautumisesta, mikä on puolestaan katsottu yhdeksi merkittävimmistä uuden perustuslain mukanaan tuomista uudistuksista.¹⁰⁹ Samalla perustuslakimme suverenistinen traditio alkoi enenevässä määrin murentua – tämä tapahtui moniin muihin EU-jäsenvaltioihin verrattuna verrattain myöhään.¹¹⁰

Kansainvälisyysperiaate vakiinnutti nopeasti asemansa suvereenisuus-säännöksen rinnalla kansainvälisten velvoitteiden valtiosääntöisessä arvioinnissa. PL 1.3 § antoi uutta liikkumavaraa suvereniteettilausekkeen vaikutukselle kansainvälisten velvoitteiden kansalliseen hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyyn. Tämä siirtyminen aiempaan valtiosääntöiseen oikeustilaan verrattuna eurooppalaisempaa ja kansainvälisempää suuntausta kohti näkyi esimerkiksi Nizzan sopimuksen kansallisessa käsittelyssä (SopS 19/2003). Nizzan sopimus oli EU-perussopimuksista ensimmäinen, jonka perustuslainmukaisuutta arvioitiin Suomessa uuden perustuslain aikakaudella. Kansainvälisyysperiaatteeseen ja EU:n erityisasemaan vedoten sopimuksen ei katsottu olevan ristiriidassa PL 1.1 §:n kanssa, ja se voitiin saattaa voimaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.¹¹¹

Perustuslakivaliokunta katsoi, että Nizzan sopimusta oli arvioitava ensi sijassa uuden perustuslain säännösten ja vasta toissijaisesti liittymissopimuksen ja Amsterdamin sopimusten voimaansaattamista koskevien poikkeuslakien valossa. Valiokunta ei arvioinut EU-perussopimusten muodostamaa kokonaisuutta vaan ainoastaan niitä muutoksia, joita Nizzan sopimus aiempiin perussopimuksiin merkitsi.¹¹²

Perustuslakivaliokunnan käytännössä aiempaa sopimusta mukauttavat tai täydentävät järjestelyt itse sopimukseen perustuvan elimen toimesta olivat muodostaneet oman ryhmän suvereenisuusarvioinnissa.¹¹³ Tältä pohjalta Nizzan sopimuksen arvioinnin lähtökohtana oli ensinnäkin se, että

¹⁰⁶ Mutanen 2015, s. 302–304.

¹⁰⁷ Ks. Ojanen 2007a, s. 206, av. 8.

¹⁰⁸ Salminen 2004, s. 1318 ja 1330; Salminen 2015, s. 216.

¹⁰⁹ Ojanen 2007a, s. 209.

¹¹⁰ Mutanen 2015, s. 375–376.

¹¹¹ PeVL 38/2001 vp.

¹¹² PeVL 38/2001 vp, s. 5.

¹¹³ Ks. esim. PeVL 28/1997 vp.

sopimukseen perustuvalla toimielimellä voidaan antaa toimivaltaa mukauttaa sopimusta mutta ei muuttaa sitä. Toiseksi tällaiset sallitut mukautukset eivät saa vaikuttaa sopimuksen luonteeseen ja koskea seikkoja, joista päättäminen perustuslain mukaan edellyttää eduskunnan myötävaikutusta.¹¹⁴ Sopimusmukautusten tai -täydennysten täysivaltaisuusarvioinnissa on otettu huomioon se, onko kyse EY- vai EU-asiasta. Perustuslakivaliokunta on tulkinnut perustuslain kannalta ongelmattomaksi pidemmälle meneviä rajoituksia EY-kytkentäisissä asioissa kuin EU-kysymyksissä, vaikkakaan perustuslain tekstissä ei tehdä tällaista erottelua. Lisäksi perustuslainmukaisen täysivaltaisuuden kannalta ongelmattomaan suuntaan on viitannut sopimuksen mukauttamistoimivallan täsmällinen ja yksityiskohdainen määrittely sekä sitominen yksimielisyysvaatimukseen samoin kuin määräenemmistöllä mukautettavien sopimusmääräysten teknisluonteisuus. *Nizzan kriteeristö* merkitsi kaikkiaan sitä, että EU-perussopimusten perustuslainmukaisuuden arvioinnissa eroteltiin kolme tilannetta etenemällä järjestyksessä täysivaltaisuuden näkökulmasta ongelmallisesta ongelmattomampaan suuntaan: 1. uusien toimivaltuuksien perustaminen EU:lle, 2. EU:n toimialan vähäinen mukauttaminen unionilla jo olevien toimivaltuuksien perusteella ja muuttamatta unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa sekä 3. EU:n toiminnan tavanomainen kehittäminen institutionaalisella tasolla.¹¹⁵

Näin ollen Nizzan sopimuksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta selvensi Suomen perustuslain aikakaudella noudatettavaa täysivaltaisuuden arviointikriteeristöä, ja tähän perustui sittemmin myös Euroopan perustuslakisopimuksen ja Lissabonin sopimuksen arviointi.¹¹⁶ Tilanne oli pitkälti vastaavanlainen muissakin jäsenvaltioissa: Vaikka Nizzan sopimusta pidettiin yleisesti ongelmattomana kansallisten perustuslakien näkökulmasta, sen ratifiointiprosessi johti kuitenkin tärkeisiin suvereniteettiin liittyvän tulkinnan selvennyksiin myös muualla, esimerkiksi Tanskassa, Ruotsissa ja Virossa. Saksassa ja Ruotsissa perustuslakisopimuksen ratifiointi edellytti tai johti perustuslain muutoksiin, ja Virossa sen johdosta tehtiin muita lainsäädännöllisiä muutoksia. Suomessa Lissabonin sopimus oli puolestaan osaltaan vuonna 2012 voimaan tulleen perustuslain

¹¹⁴ Mutanen 2015, s. 348–349; Ojanen 2004b, s. 417–418; Salminen 2004, s. 1332–1334.

¹¹⁵ PeVL 38/2001 vp. Ks. Mutanen 2015, s. 349–351; Ojanen 2004a, s. 538–540; Ojanen 2004b, s. 408–411, 414–415 ja 417–418; Salminen 2004, s. 1331–1335; Suksi 2002, s. 6–7.

¹¹⁶ Ks. PeVL 36/2006 vp. Ks. myös esim. PeVL 31/2001 vp; PeVL 61/2002 vp; PeVL 7/2003 vp; PeVL 11/2003 vp; PeVL 21/2003 vp; PeVL 6/2004 vp; PeVL 9/2006 vp. Ks. täysivaltaisuusarvioinnin kriteeristöä Suomen perustuslain aikana Ojanen 2004b, s. 415–416. Ks. myös Salminen 2004, s. 1333 ja 1338.

muutoksen taustalla. Saksassa ja Virossa tehdyt muutokset koskivat toissijaisuusperiaatteen uutta valvontajärjestelmää, toisin kuin Suomessa.¹¹⁷

2.3.3 Kielto vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita

Kansainvälisyysperiaatteen lisäksi Suomen perustuslakiin otettiin toinenkin täysivaltaisuuteen ja kansainvälistymiseen kytkeytyvä uusi säännös. Tämän PL 94.3 §:n mukaan ”[k]ansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.” Säännös syntyi uuden perustuslain valmistelussa seurauksena toimivallansiirtosäännöksiä koskeneista luonnoksista, joita ei kuitenkaan lopulta otettu osaksi perustuslakia. Lisäksi valmisteluprosessissa säännöksen muotoilua muutettiin siten, että siihen alun perin suunniteltu maininta perusoikeuksista jäi voimaan tulleen perustuslain ulkopuolelle.¹¹⁸

PL 94.3 §:n säännöskohtaiset perustelut ovat niukat. Perusteluissa todetaan, että kyse on kansainvälisen velvoitteen aineellisia rajoituksia koskevasta säännöksestä, joka velvoittaa kaikkia kansainvälisessä yhteistyössä Suomea edustavia viranomaisia. Säännöksen todetaan viime kädessä rajoittavan myös eduskunnan valtaa hyväksyä demokraattiselle yhteiskunnalle ominaisen valtiosäännön perusteita vaarantavia velvoitteita. Lisäksi esille tuodaan, että PL 94.3 §:ssa täsmennetään 1.3 §:ssa omaksuttua lähökohtaa, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.¹¹⁹

Perustuslain aiemmassa valmisteluvaiheessa oli tuotu esille, että valtiosäännön kansanvaltaisten perusteiden vaarantamiskieltoa koskevan säännöksen tarkoituksena oli estää sellaisten kansainvälisten sopimusten hyväksyminen, jotka vaarantaisivat esimerkiksi eduskunnan aseman ylämpänä valtioelimenä.¹²⁰ Vuonna 2012 voimaan tulleen perustuslain tarkistuksen valmistelun yhteydessä puolestaan todettiin, että PL 94.3 §:ssa rajoitetaan eduskunnan toimivaltaa kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisessä. Lisäksi tuotiin esille, että tästä rajoituksesta ei ole mahdollista poiketa edes supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.¹²¹

¹¹⁷ Mutanen 2015, s. 210–216, 363 ja 376–377. Ks. Salminen 2004, s. 1337. Ks. kansallisen valtiosäännön merkityksestä Lissabonin sopimuksen aikakaudella Albi 2015a, s. 156; Albi – Bardutzky 2019a; Dobner – Loughlin 2010.

¹¹⁸ Salminen 2009, s. 261.

¹¹⁹ HE 1/1998 vp, s. 150.

¹²⁰ OM 2002:7, s. 55–56. Ks. HE 1/1998 vp, s. 73, 150.

¹²¹ HE 60/2010 vp, s. 21, 44.

PL 94.3 § muodosti uuden lisän suvereenisuusklauzuulin tulkintaympäristöön. PL 1.3 §:ssa ilmaistut kansainvälisen yhteistyön tavoitteet eivät muodosta ehdotonta rajaa sille, millaisessa kansainvälisessä vuorovaikutuksessa Suomi voi olla.¹²² Sen sijaan PL 94.3 §:ssa on kyse kansainvälisten velvoitteiden hyväksymiseen liittyvästä rajoitteesta. Perustuslain 1.3 §:ia koskevassa perustelukohdassa tuodaan nimenomaisesti esille, että PL 94.3 §:sta johtuu rajoituksia kansainväliselle yhteistoiminnalle.¹²³ Säännöksen voi nähdä suojelevan perustuslakia kahdella tasolla: Ensinnäkin tietynlaisten kansainvälisten sopimusten hyväksyminen on kokonaan kiellettyä. Toiseksi perustuslain säännökset valtion täysivaltaisuudesta on otettava huomioon kansainvälisistä sopimuksista neuvoteltaessa, jotta voidaan estää täysivaltaisuuden kannalta merkittävien rajoitusten hyväksyminen.¹²⁴

PL 94.3 §:ssa ei nimenomaisesti viitata EU:iin, ja siihen on perustuslakivaliokunnan käytännössä vain vähäisiä viittauksia.¹²⁵ Tämän seurauksena säännöksen soveltuminen EU-kysymyksiin on jossakin määrin avointa, eikä valtiosääntöjärjestelmässämme voida sanoa ylipäänsä olevan selkeästi ilmaistuja perustuslaista johtuvia rajoituksia Euroopan yhdentymiselle. Valtiosäännön kansanvaltaisten perusteiden vaarantamisen kieltävää perustuslain säännöstä voidaan kuitenkin pitää myös Euroopan integraatiota rajoittavana säännöksenä.¹²⁶ Oikeustieteessä säännöksen on yleensä katsottu asettavan demokratian tietynlaiseksi rajaksi myös EU-oikeuden omaksumiselle.¹²⁷ Säännöksessä ei kuitenkaan ole otettu kantaa siihen, missä puitteissa kansanvaltaisuuden tulee toteutua. Näin ollen se voidaan toteuttaa esimerkiksi unionin institutionaalisessa viitekehyksessä PL 94.3 §:n mukaisesti. Lisäksi sen, että PL 94.3 §:n merkitys tuodaan esille 1.3 §:n perustelutekstissä, on todettu nostavan täysivaltaisuuden unionioikeuden omaksumisen rajaksi.¹²⁸ Perustuslakiin sisällytetty yleinen kieltö vaarantaa kansainvälisillä velvoitteilla valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita voidaan nähdä suverenistisen perustuslain piirteeksi.¹²⁹ Toisaalta säännöksen on nähty ilmentävän myös kansallisten ja EU:n valtiosääntötasojen välistä vuorovaikutusta.¹³⁰

¹²² OM 2002:7, s. 55–56. Ks. Ojanen 2007a, s. 207.

¹²³ HE 1/1998 vp, s. 73.

¹²⁴ Saraviita 1998, s. 1118–1119; Saraviita 2000, s. 60.

¹²⁵ Ks. PeVL 36/2006 vp; PeVL 13/2008 vp.

¹²⁶ Mutanen 2015, s. 306–307.

¹²⁷ Ks. Salminen 2004, s. 1331; Ojanen 2004a, s. 531–564.

¹²⁸ Salminen 2015, s. 217. Ks. de Witte 1998, s. 287–301.

¹²⁹ Mutanen 2015, s. 375–376.

¹³⁰ Salminen 2009, s. 261.

PL 94.3 §:ia voidaan pitää lievänä tai avoimena ja epämääräisenä versiona eräiden muiden EU-jäsenmaiden integraatiota rajoittaviin säännöksiin (*integration barriers*) tai muihin perustuslain suojasäännöksiin (*eternity clauses*) nähden.¹³¹ Tällaisia ovat esimerkiksi Saksan perustuslain 23(1) artikla ja Ruotsin hallitusmuodon 10 luvun 6 §. PL 94.3 § luo kuitenkin mahdollisuuden sille, että Suomi etenee lähemmäs Saksassa ja Ruotsissa omaksuttua järjestelmää, jossa integraation rajapiste on asetettu perusoikeuksien ja demokratian turvaamisen vähintäänkin kansallisen järjestelmän tasoisiin.¹³² Perustuslakivaliokunnan tulevan käytännön varaan jää, millaisen merkityksen valtiosäännön kansanvaltaisten perusteiden vaaran-
tamiskielto mahdollisesti saa EU-velvoitteiden kansallisessa hyväksymis-
menettelyssä Suomessa.

2.3.4 EU-jäsenyysklausuuli

EU-jäsenyyden mainitsemisesta ja unioniin liittyvän sääntelyn laajuudesta perustuslaissa on keskusteltu Suomen valtiosääntöoikeudessa unionijäsenyyttä edeltäneestä ajasta lähtien. Valtioneuvoston selonteosta EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi erikseen selvitettäväksi jäävän sen, olisiko Suomen EY-jäsenyys asianmukaista ottaa huomioon perustuslain tasolla, vaikka tämä ei olisikaan oikeudellisesti välttämätöntä.¹³³ EU-liittymissopimuksen hyväksymisen yhteydessä valiokunta arvioi, että valtiosääntöpoliittiseksi luonnehdittu perustuslain täydellisyysperiaate puoltaa EU-jäsenyyden vaikutusten näkymistä myös hallitusmuodon tekstissä. Valiokunta kuitenkin totesi lisäksi, että asia on syytä ottaa selvitettäväksi vasta jäsenyyden aikana, jotta kysymystä voidaan arvioida perusteellisesti ja tasapuolisesti.¹³⁴

Tämän jälkeen kysymys EU:n näkyvyydestä perustuslain tekstitasolla nousi uudelleen esille vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen valmistelun yhteydessä. Peruskysymyksenä oli tällöin se, mainittaisiinko unionijäsenyys ja sen merkitsemä toimivallan siirto perustuslaissa vai jatketaanko edelleenkin poikkeuslaki-instituution käyttöä.¹³⁵

Perustuslakivaliokunta totesi perustuslain säätämisen yhteydessä, että toimivallan siirtämistä koskeva perustuslakisääntely ei ole Suomessa eurooppalaisen yhdentymisen yhteydessä samalla tavoin välttämätöntä kuin

¹³¹ Mutanen 2015, s. 375–376.

¹³² *Ibid.*, s. 306–307 ja 375–376.

¹³³ PeVL 5/1992 vp, s. 8.

¹³⁴ PeVL 14/1994 vp, s. 6. Ks. PeVM 10/1994 vp.

¹³⁵ Ks. KM 1997:13, s. 47; OM 8/1995, s. 52.

muissa jäsenvaltioissa valtiosääntöömme sisältyvän poikkeuslakimahdollisuuden takia. Suomen EU-jäsenyyden yleisluonteinen mainitseminen lähinnä perustuslain 1 luvussa ei valiokunnan käsityksen mukaan sisältäisi yksiselitteisen selvää uutta normisisältöä sen lisäksi, mitä jäsenyyden huomioon ottamisella 8 luvussa saavutetaan. Lisäksi valiokunta nosti esille, että jäsenyyden mainitseminen valtiojärjestyksen perusteiden yhteydessä saattaisi vaikuttaa tulkintakäsityksiin perustuslain suhtautumisesta esimerkiksi edelleen syventyvään integraatioon. Unionijäsenyyden tosiasiallisten vaikutusten huomioon ottaminen olisi valiokunnan mielestä vaatinut jäsenyyden mainitsemista useissa perustuslain säännöksissä, esimerkiksi lainsäädäntöä ja lainkäyttöä koskevissa luvuissa ja Suomen Pankkia koskevan sääntelyn yhteydessä. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt tällaista sääntelyä tarkoituksenmukaisena kansallisessa perustuslaissa. Valiokunta yhtyi siten hallituksen esityksen käsitykseen siitä, että jäsenyyden välillinen ilmeneminen perustuslain 8 luvun säännöksissä oli riittävää.¹³⁶

Näin ollen lopputulemana oli tuolloin se, että unionijäsenyyden ja sen merkityksen mainitseminen PL 1.1 §:n perusteluissa ja 1.3 §:n mukainen kansainvälisyysperiaate perusteluineen korvasivat EU-jäsenyydlausekkeen ja toimivallansiirtosääntelyn perustuslaissa. Nämä säännökset siten ikään kuin hajautettiin perustuslain eri säännöksiin ja perusteluteksteihin.¹³⁷

Suomen perustuslaissa oli alun perin vain muutama nimenomainen viittaus EU:iin. Kaikkiaan tällaisia mainintoja oli viidessä säännöksessä (PL 28.1, 50.3, 93.2, 96 ja 97 §). Näistä suvereenisuussääntelyn kannalta keskeisimmät unioniin liittyvät viittaukset sisältyivät kansainvälisiä suhteita koskevaan perustuslain 8 lukuun. EU-jäsenyys tuli näkyvästi esille eritoten eduskunnan asemaa unioniasiodien kansallisessa valmistelussa koskevassa sääntelyssä. Säännösten taustalla olivat alun perin jo ETA-jäsenyyttä varten laaditut ja sittemmin EU:iin liittymistä varten muokatut säännökset, jotka siirrettiin sellaisinaan uuteen perustuslakiin.¹³⁸ Perustuslaissa ei ollut EU-jäsenyykslausuulin ja toimivallansiirtosäännösten lisäksi myöskään sääntelyä esimerkiksi unionioikeuden ja kansallisen oikeuden välisestä suhteesta.¹³⁹ Toisaalta EU ja eurooppalaistuminen yleensäkin saattoivat olla monien uudessa perustuslaissa omaksuttujen ratkaisujen taustalla, vaikkakaan tämä ei ole ollut luettavissa suorina EU-mainintoina.¹⁴⁰

¹³⁶ PeVM 10/1998 vp, s. 6.

¹³⁷ Jyräki 2008, s. 116–118; Mutanen 2015, s. 310–311; Nieminen 2004, s. 360–364.

¹³⁸ Mutanen 2015, s. 311–312.

¹³⁹ Jyräki 1999, s. 71–72; Mutanen 2015, s. 312–313; Ojanen 2007a, s. 206.

¹⁴⁰ Ks. Jääskinen 2001; Viljanen 2003.

EU-jäsenyyden näkyvyys perustuslaissa nousi uudelleen esille EU:n perustuslakisopimuksen ja Lissabonin sopimuksen (SopS 67/2009) kansallisen käsittelyn yhteydessä. Näiden sopimusten perustuslainmukaisuudesta antamissaan lausunnoissa perustuslakivaliokunta toi esille tarpeen arvioida uudelleen, pitäisikö perustuslaissa olla maininta Suomen EU-jäsenyydestä ja säännös toimivallan siirrosta unionille.¹⁴¹

Kysymys unionijäsenyyden minimalistisesta perustuslain tasoisesta sääntelystä nousikin esille vuonna 2008 alulle pannussa Suomen perustuslain kymmenvuotistarkastuksessa. Tämä prosessi johti siihen, että 1.3.2012 perustuslakiin tuli voimaan lukuisia muutoksia (1112/2011), joista useat kohdistuivat EU:n entistä läpinäkyvämpään kansalliseen sääntelyyn ja vaikuttivat merkittävästi suomalaisen suvereenisuussääntelyn kokonaisuuteen.¹⁴² Näiden muutosten joukkoon kuuluu EU-klausuulin sisällyttäminen perustuslakiin: PL 1.3 §:n loppuun lisättiin maininta, jonka mukaan ”Suomi on Euroopan unionin jäsen”.

Perustuslain muutosta koskeneessa hallituksen esityksessä todetaan, että EU-jäsenyydellämme on keskeisempi merkitys perustuslain sääntelyn ja tulkinnan sekä koko oikeusjärjestyksen kannalta kuin jäsenyyden nimenomaisesti mainitsevat perustuslain säännökset osoittavat. Samasta syystä sitä ei voitu myöskään rinnastaa Suomen muihin kansainvälisiin sitoumuksiin. EU-jäsenyyden merkityksen ja täydellisyysperiaatteen kannalta pidettiin perusteltuna, että jäsenyys kävisi perustuslaista ilmi aiempaa selkeämmin. Kokonaisuutena arvioiden unionijäsenyydessä todettiin olevan kyse sellaisesta valtiollisesta perusratkaisusta, jonka tuli ilmetä valtiojärjestyksen perusteita koskevasta perustuslain 1 luvusta. Jäsenyyden mainitsemista perustuslaissa puolsi myös se, että perustuslain tulkinnassa Suomen jäsenyys EU:ssa oli muodostunut jo vakiintuneeksi lähtökohdaksi, samoin kuin se, että voimassa oli useita unionijäsenyydestä aiheutuvia poikkeuksia perustuslakiin. Näin ollen EU-jäsenyyden mainitsevan yleisen säännöksen katsottiin merkitsevän vallitsevan tilanteen kirjaamista perustuslakiin. Esille nostettiin myös se, että EU:n perustuslaillisuus oli vahvistunut Suomen jäsenyyden aikana. Toisaalta hallituksen esityksessä todettiin, että jäsenyyden mainitseminen perustuslaissa kaikissa niissä kohdissa, joihin unionijäsenyydellä on tosiasiallisia vaikutuksia, ei kuitenkaan ollut tarkoituksenmukaista. Lisäksi erikseen viitattiin siihen, että jäsenyyusklausuulista riippumatta unionista irtaantumisen seuraisi muutostarpeita useisiin perustuslain säännöksiin.¹⁴³

¹⁴¹ PeVL 36/2006 vp, s. 14–15; PeVL 13/2008 vp, s. 10.

¹⁴² Ks. OM 2008:8; OM 9/2010.

¹⁴³ HE 60/2010 vp, s. 20–21, 27 ja 34–35.

EU-jäsenyyssäännöstä koskevien perustuslain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan jäsenyyden yleisluonteinen mainitseminen perustuslaissa tuo esiin sen erityisen merkityksen, joka jäsenyydellä on Suomelle tiiviytensä ja laaja-alaisuutensa vuoksi. Lisäksi perusteluissa mainitaan, että kansainvälisyysperiaatteen osoittamat päämäärät kansainväliseen yhteistyöhön osallistumiselle kohdistuvat myös Suomen toimintaan EU:n jäsenenä. Säännöksellä todettiin olevan kiinteä yhteys myös kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä, irtisanomista ja voimaansaattamista koskeviin perustuslain 94 ja 95 §:ään sekä niihin sisällytettyihin toimivallansiirtosäännöksiin.¹⁴⁴

Perustuslakivaliokunta piti EU-jäsenyyttä koskevaa yleistä säännöstä perusteltuna etenkin valtiosääntöisen perustuslain täydellisyysperiaatteen kannalta. Valiokunta totesi säännöksen olevan luonteeltaan lähinnä toteava, ei oikeustilaa muuttava. Muutoinkin valiokunta tyytyi lähinnä toistamaan hallituksen esityksessä esitetyt säännösperustelut.¹⁴⁵

Vaikka EU-jäsenyykslausuulin ei voi katsoa merkinneen suoranaista oikeustilan muutosta, on sillä kuitenkin nähtävissä merkitystä PL 1.1 ja 1.3 §:n vakiintuneen tulkinnan vahvistamisessa. Säännös ilmentää osaltaan sitä, että täysivaltaisuussäännöstä on tulkittava yhdessä kansainvälisyysperiaatteen ja EU-klausuulin kanssa. Jäsenyykslausukkeen voi katsoa tuoneen uusiakin valtiosääntöisiä ulottuvuuksia siinä, että näin valtiovallan käyttöä sidotaan perustuslaissa aiempaa tiiviimmin unionijäsenyyteen.¹⁴⁶

2.3.5 Toimivallansiirtosäännökset

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä ei pidetty välttämättömänä, että perustuslaissa olisi nimenomaisia säännöksiä toimivallan siirtämisestä kansainvälisille toimielimille tai järjestöille tai sääntelyä toimivallan siirtämisestä nimenomaisesti EU:lle. Tämän ratkaisun taustasyynä mainittiin valtiosääntöön sisältyvä poikkeuslakimahdollisuus.¹⁴⁷ EU:n perustuslakisopimuksen ja Lissabonin sopimuksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta piti aiheellisena harkita, olisiko perustuslakiin tarpeen sisällyttää erityinen valtuussäännös toimivallan siirrosta EU:lle.¹⁴⁸

Vuonna 2012 voimaan tulleessa perustuslain muutoksessa perustuslakiin otettiin toimivallansiirtosäännökset PL 94.2 ja 95.2 §:iin. Kansain-

¹⁴⁴ HE 60/2010 vp, s. 34–35.

¹⁴⁵ PeVM 9/2010 vp, s. 8.

¹⁴⁶ Ks. Salminen 2015, s. 131–136.

¹⁴⁷ PeVM 10/1998 vp, s. 6.

¹⁴⁸ PeVL 36/2006 vp, s. 14–15; PeVL 13/2008 vp, s. 10.

välisen velvoitteiden hyväksymistä koskevaan 94 §:ään sisältyvän toimivallansiirtosäännöksen mukaan ”[k]ansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa EU:lle, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä”. Vastaavasti kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista koskevaan PL 95 §:ään sisältyvä toimivallansiirtosäännös kuuluu seuraavasti: ”Lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa EU:lle, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.”

Näihin uusiin perustuslainsäännöksiin sisältyy sekä yleinen toimivallan siirron sääntely että nimenomaan EU:ia koskevan toimivallan siirron sääntely. Perustuslain tarkistuksen esitöissä tuodaan esille, että EU mainitaan toimivallansiirtosäännöksissä erikseen kansainvälisen järjestön ja kansainvälisen toimielimen rinnalla keskeisen merkityksensä ja tähänastisten täysivaltaisuuden kannalta merkittävien voimaasaattamislakien vuoksi.¹⁴⁹

Perustuslain muutosta koskevan hallituksen esityksen mukaan uusi toimivallansiirtosääntely selkeytti tilannetta ja helpotti kansainväliseen yhteistyöhön osallistumista. Tämä uusi sääntely merkitsi sitä, ettei toimivallan siirto vaadi enää poikkeuslain käyttöä. Määräenemmistövaatimus säilyi kuitenkin ennallaan. Tavallisella äänten enemmistöllä voidaan päättää muuta kuin merkittävää toimivallan siirtoa koskevien kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Perustuslakiin kirjattiin siten perustuslain 1 §:n tarkoittaman täysivaltaisuuden rajoitusten vakiintunut tulkintakäytäntö, jossa erotetaan toisistaan täysivaltaisuuden kannalta merkittävä ja muu toimivallan siirto. Muutoksena vakiintuneeseen tulkintalinjaan oli kuitenkin esitöiden mukaan se, että myös eduskunnan toimivaltaa, kuten lainsäädäntövaltaa, koskevissa siirroissa tulee jatkossa noudattaa tätä erottelua.¹⁵⁰

¹⁴⁹ HE 60/2010 vp, s. 46.

¹⁵⁰ *Ibid.*, s. 22, 27–28 ja 44–45. Ks. PeVM 9/2010 vp, s. 8 ja 13. Ks. myös PeVL 19/2010 vp, s. 5.

PL 94.2 ja 95.2 §:n toimivallansiirtosäännöksissä mitään toimivallan alaa, yksittäistä elämänaluetta tai politiikan osaa ei ole suljettu mahdollisen toimivallansiirron ulkopuolelle. Toimivallansiirtosäätely yhdistää yhtäältä PL 1 §:n täysivaltaisuussäännökseen ja toisaalta PL 3 §:n vallanjakoon liittyvät elementit toisiinsa. Siirrettävä toimivalta voi yhtä hyvin olla eduskunnan, hallituksen kuin tuomioistuintenkin toimivaltaa.¹⁵¹

Hallituksen esityksen mukaan toimivallan siirron merkittävyyttä täysivaltaisuuden kannalta tulee arvioida vakiintuneen tulkintakäytännön mukaisesti. Näin ollen huomiota on kiinnitettävä toimivallan siirron asialliseen rajattuisuuteen ja soveltamisalaan sekä esimerkiksi sopimusmääräysten luonteeseen, tarkoitukseen ja aineelliseen merkitykseen yleisemminkin. Tulkinnan lähtökohtana säilyi edelleen se, että kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa valtioiden kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähän vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan merkittäviä PL 1.1 §:n kannalta. Myös toimivallan siirron suhteella Suomen aikaisempiin kansainvälisiin velvoitteisiin ja jäsenyyksiin on merkitystä samoin kuin velvoitteen liittynällä perustuslain kokonaisuuteen ja erityisesti PL 1.3 §:n säännökseen kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen tarkoituksena. Erityistä merkitystä arvioinnissa on Suomen EU-jäsenyydellä.¹⁵²

Hallituksen esityksessä annetaan myös esimerkkejä uuden toimivallansiirtosäätelyn mukaisesta tulkintalinjasta. Kansainvälinen velvoite koski Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa esimerkiksi, jos kyse olisi liittymisestä EU:n kaltaiseen, tiiviydeltään, laajuudeltaan ja syvyydeltään siihen rinnastettavaan kansainväliseen järjestöön ja velvoitteeseen samalla liittyisi toimivallan siirtoa perustuslaissa säädetyillä aloilla. Sen sijaan uudenkaan toimivallan siirto järjestölle, jonka jäsenenä Suomi jo on, ei välttämättä merkitsisi täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa. Huomiota on kiinnitettävä erityisesti siihen, miten uuden toimivaltuuden siirto vaikuttaa järjestelyyn kokonaisuutena samoin kuin esimerkiksi siihen, miten uuden toimivallan siirto kytkeytyy aikaisemmin siirrettyyn toimivaltaan. Toimivallan siirtoa ei olisi arvioitava täysivaltaisuuden kannalta merkittäväksi esimerkiksi silloin, kun sillä ei muutettaisi jo olemassa olevan kokonaisjärjestelyn luonnetta.¹⁵³

Perustuslakivaliokunnan mukaan toimivallansiirtosäätelyä voidaan pitää nykyisen täysivaltaisuuden rajoitusten tulkintakäytännön kirjaavana selkeytyksenä siltä osin kuin kysymys on eron tekemisestä täysivaltai-

¹⁵¹ Salminen 2015, s. 127–128.

¹⁵² HE 60/2010 vp, s. 45–46.

¹⁵³ *Ibid.*, s. 46.

suuden kannalta merkittävän ja muun toimivallan siirron välillä. Toisaalta tämä muutos on valiokunnan mielestä myös periaatteellisesti merkittävä, koska toimivallan siirrot tulevat näin selkeämmin osaksi kotimaista perustuslaillista järjestelmää. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan sääntely vastaa varsin hyvin tapahtunutta eurooppalaistumista ja kansainvälistymistä sekä tarvetta ottaa tämä kehitys huomioon valtiosääntöjärjestelmässämme.¹⁵⁴

Toimivallansiirtosäännösten säätäminen poisti tarpeen käyttää poikkeuslaki-instituutiota suvereenisuuden kannalta merkittävien EU- ja muiden kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisessa. EU-velvoitteiden hyväksymisen ja voimaansaattamisen ei voida kuitenkaan sanoa tulleen tämän vuoksi varsinaisesti aiempaa helpommaksi, sillä päätösten edellyttämä kahden kolmasosan määränemmistövaatimus säilyi ennallaan. Tältäkin kannalta on kuitenkin huomattava ero merkittävän ja muun toimivallan siirron kannalta. Merkittävän toimivallan siirron kynnys on asetettu korkealle. Selvää on, että perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä kehittynyt poikkeuslakidoktriini (niin sanottu aukkoteoriat ja rajatun poikkeuksen oppi) ei kuitenkaan ole enää osa täysivaltaisuutta rajoittavien toimivallan siirtojen valtiosääntöistä arviointia. Tämän doktriinin puitteissa kansainvälisten velvoitteiden perustuslainmukaisuuden valvontaan liittyvä valtiosääntökäytäntö oli keskittynyt uusien perustuslakipoikkeamien säätämismahdollisuuden ja alan tarkasteluun. Nykyään ainoa raja täysivaltaisuuden kannalta merkittäville toimivallan siirroille näyttäisi tulevan PL 94.3 §:n kiellosta vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.¹⁵⁵

2.4 Täysivaltaisuustulkinnan uusi vaihe?

Lissabonin sopimuksella vakiinnutetun EU:n perussopimuskehikon tai ainakin sen muutostiheyden laantumisen jälkeen EU-kytkentäinen valtion täysivaltaisuus on kehittynyt pitkälti unionin finanssikriisiin liittyvien vakausvälineiden kansallisen käsittelyn yhteydessä. Tämän vuoksi seuraavassa otetaan erillistarkasteluun viime vuosien EU:n finanssivakausjärjestelmiin¹⁵⁶ kytkeytyneet kansalliset perustuslainmukaisuusarviointi sekä aivan viimeisimpänä unionin niin sanotun elvytyspaketin yhteydessä annetut valtiosääntöiset arviot. Finanssivakausjärjestelmien kehittämisellä ja tuo-

¹⁵⁴ PeVM 9/2010 vp, s. 8.

¹⁵⁵ Mutanen 2015, s. 319–321.

¹⁵⁶ Ks. tiivistetty katsaus Euroopan velkakriisin vaiheista ja siihen liittyvästä vakausjärjestelmien kehittämisestä Raitio 2012. Ks. laajemmin Tuori – Tuori 2014.

reen elvytyspaketin käsittelyssä on tiettyjä keskinäisiä liittymäkohtia, vaikka niissä on kysymys hyvin erityyppisistä asioista. Valtiosääntöoikeudellisesti on syytä huomata, että vakausvälineitä luotiin pääosin kansainvälisin sopimusjärjestelyin EU-yhteydessä, mutta ajankohtainen elvytyspaketti puolestaan on tarkoitus luoda EU:n sekundäärioikeuden perusteella. Tällä on valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ratkaiseva merkitys.

Lissabonin sopimuksen aikakauden ensimmäinen EU-perussopimusmuutos on ollut Eurooppa-neuvoston päätös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklan tarkistamisesta. Kyse oli perussopimuksen muuttamisesta siten, että euroalueen jäsenvaltiot voivat perustaa erityisen taloudellisen vakausmekanismin, jos se on välttämätöntä euroalueen vakauden turvaamiseksi. Kyse oli oikeusperustan luomisesta vakausmekanismille. Eurooppa-neuvosto hyväksyi päätöksen perussopimuksen muuttamisesta yksinkertaistetussa menettelyssä maaliskuussa 2011.¹⁵⁷

Tästä perussopimusmuutoksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi, että kyse oli Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklaa oikeudellisesti selventävästä muutoksesta. Valiokunta ei katsonut muutoksen lisäävän unionin toimivaltaa. Valiokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan siitä, että sopimusmuutos on PL 94.1 §:ssa tarkoitettulla tavalla merkitykseltään huomattava. Perusteluna tälle oli se, että kyseessä olevaa unionin taloudelliseen toimintaan keskeisesti vaikuttavaa ratkaisua voidaan pitää tärkeänä kokonaisuutta tarkastellen ja etenkin sen soveltamisala huomioon ottaen. Toisaalta valiokunta huomautti, että jokainen unionin toimielinjärjestelmän kehittämistä koskeva muutos ei välttämättä ole merkittävä, vaikka sen taustalla oleva sopimus sellainen olisikin. Valiokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että käsiteltävänä olleella muutoksella ei vielä perustettu minkäänlaista uutta talousjärjestelyä. Nizan kriteereihin viitaten perustuslakivaliokunta piti selvänä, että esityksessä tarkoitettu päätös ei koskettanut perustuslakia sen 94.2 §:ssa tarkoitettulla tavalla.¹⁵⁸ Näin ollen tämä perussopimusmuutosta koskenut Eurooppa-neuvoston päätös hyväksyttiin eduskunnassa äänten enemmistöllä.

Mainittua perussopimusmuutosta oli edeltänyt eurooppalaisen finanssivakausjärjestelmän luomisen useat vaiheet. Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV) perustettiin vuonna 2010 viemättä asiaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.¹⁵⁹ ERVV-puitesopimus (SopS 81/2010) saatettiin voimaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (669/2010). Sen sijaan vuoden 2011 syksyllä perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi saatettiin ERVV-

¹⁵⁷ HE 12/2011 vp.

¹⁵⁸ PeVL 6/2011 vp, s. 2. Ks. PeVL 49/2010 vp.

¹⁵⁹ HE 95/2010 vp; VaVM 30/2010 vp.

puitesopimuksen muuttamista koskeva sopimus (SopS 99/2011). Muutoksella korotettiin ERVV:n varainhankinnalle annettavien takausten kokonaismäärää ja puitesopimukseen lisättiin uusia tukivälineitä. Suomen osuutta ERVV:n takauksista nostettiin hallituksen esityksen mukaan noin 7,9 miljardista eurosta 13,97 miljardiin euroon.¹⁶⁰

Perustuslakivaliokunta arvioi valtion taloudellisen vastuun euromääräistä kasvamista valtiosäännön kannalta. Valiokunta piti kyseistä määrää siinänsä merkittävänä. Valiokunnan mukaan taloudellisen vastuun vaikutusta käsittelyjärjestykseen oli kuitenkin arvioitava paitsi absoluuttisen eurosumman kannalta myös suhteessa siihen, miten todennäköinen riski on. Valiokunta ei pitänyt tällaisten riskien toteutumista niin todennäköisenä, että se vaarantaisi Suomen mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä perustuslain mukaan on.¹⁶¹ Argumentaatio oli uutta suomalaisella tasolla, ja se on jäänyt elämään muihin yhteyksiin.

Perustuslakivaliokunta piti sopimuksesta antamassaan lausunnossa lisäksi merkille pantavana sitä, että päätöksenteon jakautumista yhtäältä yksimielisyyttä edellyttäviin päätöksiin ja toisaalta määräenemmistöllä tehtäviin päätöksiin kuvattiin epämääräisesti. Valiokunnan mukaan tämä puute vaikeutti sopimuksen sisällön arviointia mainituilta osin. Perustuslakivaliokunta arvioi, että sen aiemmassa kannanotossaan esille nostamat päätösmekanismien aiheuttamat täysivaltaisuuskysymykset oli otettu asianmukaisesti huomioon.¹⁶² Valiokunta katsoi, että määräenemmistöpäätökset koskivat lähinnä sopimuksen käytännön täytäntöönpanon yksityiskohtia. Tämän vuoksi se ei pitänyt asiaa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Näin ollen sopimuksen ei katsottu kuuluvan PL 94.2 §:n alaan.¹⁶³ ERVV-puitesopimuksen muutos voitiin näin ollen hyväksyä äänen enemmistöllä (1059/2011).

Vähän ennen ERVV-puitesopimuksen muutoksen kansallista käsittelyä oli alkanut myös Euroopan vakausmekanismin (EVM) valmistelu. ERVV oli eräänlainen väliaikaisratkaisu. Luonnos Euroopan vakausmekanismin perustamista koskevaksi valtiosopimukseksi tuotiin eduskunnan käsiteltäväksi valtioneuvoston kirjelmällä vuoden 2011 kevään lopussa. EVM-sopimusluonnosta arvioidessaan perustuslakivaliokunta toi esille, että Suomea koskeva EVM-pääoman maksuvelvoite liittyy välittömästi eduskunnalle PL 3.1 §:n ja 7 luvun perusteella kuuluvaan budjettivaltaan. Takuupääomavelvoitteen täyttämisen valiokunta katsoi puolestaan edellyttävän

¹⁶⁰ HE 31/2011 vp.

¹⁶¹ PeVL 5/2011 vp, s. 4. Ks. PeVL 14/2011 vp.

¹⁶² Ks. PeVP 11/2011 vp.

¹⁶³ PeVL 5/2011 vp, s. 3. Ks. PeVL 3/2012 vp, s. 2; PeVP 18/2012 vp.

eduskunnan suostumusta PL 82.2 §:n nojalla. Sopimusluonnos perustui EVM:n hallintoneuvoston yksimieliseen päätöksentekoon EVM:n keskeisten päätösten osalta. Perustuslakivaliokunta yhtyi tuolloin valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan EVM:n päätökset laina-avun myöntämisestä ja ehdoista sekä EVM:n lainakapasiteetista ja tukimuodoista on tehtävä yksimielisesti. Valiokunta katsoi, että sopimusluonnos ei näyttänyt sisältävän määräyksiä, jotka olisivat koskeneet perustuslakia sen 94.2 §:n tarkoittamalla tavalla.¹⁶⁴ Tämän jälkeen perustuslakivaliokunta totesi kannanotossaan luonnoksesta ERVV-puitesopimuksen muuttamisesta¹⁶⁵ ja luonnoksesta EVM-sopimuksen muuttamisesta¹⁶⁶, että perustuslain 1 §:n Suomen täysivaltaisuutta ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistumista koskevat säännökset osaltaan puoltavat sitä, että ERVV:n hallitus tekee päätökset yksimielisesti.¹⁶⁷

Vuoden 2011 loppupuolella perustuslakivaliokunta sai käsittelyynsä luonnoksen Euroopan vakausmekanismia koskevan sopimuksen muuttamisesta.¹⁶⁸ Sopimusluonnoksen perusteella Suomen rahoitusvastuu olisi saattanut vastoin Suomen omaa kantaa kasvaa hallintoneuvoston määräänemmistö päätöksellä, poikkeuksellisesti jopa siitä enimmäismäärästä, mitä se eduskunnan hyväksyttävän sopimuksen ja sen liitteiden nojalla olisi. Perustuslakivaliokunnan käsityksenä oli, että määräänemmistö päätöksenteko vaikuttaa kansalliseen suvereniteettiin ja eduskunnan budjettivaltaan siinä määrin, että kaavailussa muodossa sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen kosketti perustuslain 94.2 ja 95.2 §:ia.¹⁶⁹

Vuoden 2012 alussa perustuslakivaliokunta arvioi jälleen uutta luonnosta EVM-sopimuksen muuttamisesta.¹⁷⁰ Sopimusluonnoksessa oli tarkistettu EVM:n hallintoneuvoston päätöksentekomenettelyä niin sanotun hätätilamenettelyn osalta. Hätätilamenettelyssä käytettävä määräänemmistö päätöksenteko rajattiin rahoitustuen myöntämisestä koskeviin päätöksiin. Lisäksi varoja ehdotettiin siirrettäväksi erilliseen hätätilarahastoon. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintoneuvoston määräänemmistö päätöksenteossa hätätilamenettelyssä on kyse poikkeuksellisesta päätöksentekomenettelystä, jonka edellytykset oli määritelty sopimuksessa varsin täsmällisesti. Valiokunta totesi, että sopimuksen uusi muotoilu poisti yksiselitteisesti

¹⁶⁴ PeVL 1/2011 vp, s. 2–3. Ks. PeVP 11/2011 vp.

¹⁶⁵ U 26/2011 vp.

¹⁶⁶ U 27/2011 vp.

¹⁶⁷ PeVP 11/2011 vp.

¹⁶⁸ U 27/2011 vp.

¹⁶⁹ PeVL 22/2011 vp, s. 2. Vrt. PeVL 5/2011 vp, s. 3; PeVL 1/2011 vp, s. 4–5.

¹⁷⁰ U 27/2011 vp.

mahdollisuuden korottaa jäsenvaltion rahoitusvastuuta määräenemmistö-päätöksellä. Lisäksi se katsoi, että hätätilamenettelystä aiheutuvia riskejä vastaan suojautuminen erillisellä hätätilarahastolla rajasi edelleen osaltaan Suomen vastuita sellaisessa tilanteessa, että Suomi olisi äänestänyt rahoitusapua vastaan. Perustuslakivaliokunta toi esille, että vakausmekanismin toiminnassa voi olla kyse poikkeuksellisen merkittävistä rahoitusvastuista, ja tämän vuoksi myös hätätilarahastoa koskevalla sääntelyllä oli merkitystä eduskunnan budjettivallan turvaamisessa. Valiokunta katsoi, ettei sopimusluonnos enää ollut päätöksentekomenettelyä koskevilta osin ongelmallinen Suomen täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan kannalta.¹⁷¹

Mainittujen vaiheiden jälkeen Euroopan vakausmekanismin (EVM) perustamisesta tehty sopimus (SopS 75/2012) arvioitiin lopulta vuonna 2012 muuttuneiden perustuslain säännösten valossa. Perustuslakivaliokunta kävi lausunnossaan lyhyesti läpi perustuslakiin kirjatun tulkintakäytännön PL 1 §:n tarkoittamasta täysivaltaisuudesta. Tähän viitaten valiokunta toteasi, ettei sopimusmääräyksissä ole kysymys Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä sopimuksen muuttamista koskevasta toimivallan siirrostä EVM:n hallintoneuvostolle. Hallituksen esityksessä taloudellisista vastuista ja riskeistä esitetyn kokonaisarvion perusteella valiokunta katsoi, ettei EVM-sopimuksesta johtuva eduskunnan budjettivallan rajoitus ole niin merkittävä, että se johtaisi vaatimukseen vaikeutetun säätämisyjärjestyksen käytöstä. Valiokunnan mukaan eduskunnan finanssivallan rajoitusta arvioitaessa on otettava huomioon Suomen vastuita lisäävän päätöksenteon yksimielisyysvaatimus EVM:n hallintoneuvostossa ja eduskunnan vaikutusmahdollisuudet Suomen kannanmuodostuksessa. Valiokunta toi lisäksi esille, että saadun selvityksen perusteella taloudelliset vastuut eivät nykytilanteessa vaaranna valtion mahdollisuuksia vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksistaan. Perustuslakivaliokunta päätyi siihen, että EVM-sopimuksen määräykset eivät koske perustuslakia tai Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle PL 94.2 tai 95.2 §:ssa tarkoitettulla tavalla.¹⁷² Näin ollen sopimuksen hyväksymisestä voitiin päättää äänten enemmistöllä ja ehdotus sopimuksen voimaansaattamislainsiksi voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (402/2012).

Myös sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta (SopS 24/2013) arvioitiin muuttuneen perustuslain säännösten mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämän

¹⁷¹ PeVL 25/2011 vp, s. 2–3.

¹⁷² PeVL 13/2012 vp, s. 3–5.

talousunionin vahvistamisesta annetun sopimuksen määräykset julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamisesta rajoittavat PL 3.1 §:n ja 7 luvun säännösten mukaan eduskunnalle kuuluvaa budjettivaltaa kieltämällä eduskuntaa hyväksymästä budjetteja, jotka heikentävät sopimuksen vastaisesti Suomen julkisen talouden rahoitusasemaa. Valiokunta toi esille, että jotkin sopimuksen määräykset menevät osin pidemmälle kuin Suomea sitova vakaus- ja kasvusopimus. Valiokunta piti budjettivallan rajoitusta sinänsä merkittävänä. Ottaen kuitenkin huomioon unionin perussopimuksissa määritellyt velvoitteet ja vakaus- ja kasvusopimuksen asettamat rajoitukset perustuslakivaliokunta tulkitsi, ettei uusi sopimusmääräys aiheuta valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkittäviä lisärajoituksia eduskunnan budjettivaltaan.¹⁷³

Sopimukseen talousunionin vahvistamisesta sisältyy myös määräys, jonka mukaan sopimusvaltioiden tulee säätää julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamisesta kansallisessa lainsäädännössä sitovilla ja luonteeltaan pysyvillä, mieluiten perustuslain tasoisilla säännöksillä. Vaihtoehtoisesti sopimusvaltio voi taata muulla tavoin, että niitä noudatetaan täysimääräisesti ja että niissä pitäydytään täysin kansallisten talousarviomenettelyiden kaikissa vaiheissa. Lisäksi kansallisella tasolla oli otettava käyttöön korjausmekanismi, joka käynnistyy automaattisesti, jos havaitaan merkittäviä poikkeamia keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen johtavasta sopeuttamisurasta. Sopimuksen mukaan mekanismin tulee kuitenkin kunnioittaa täysin kansallisten parlamenttien valtaoikeuksia. Sopimusluonnosta käsitellessään perustuslakivaliokunta oli todennut, että se, että tavallisen lain sääntelytaso näyttäisi sopimuksen mukaan riittävän ja ettei korjausmekanismi saa rajoittaa eduskunnan toimivaltaa, rajaa sopimuksen ongelmallisuutta perustuslain kannalta.¹⁷⁴ Viitaten tähän aiempaan lausuntoonsa perustuslakivaliokunta totesi lopullista sopimusta arvioidessaan, että mainittu korjausmekanismi on liitännäinen suhteessa sopimuksen keskipitkän aikavälin velvoitteisiin, eikä sillä ole sellaisenaan valtiosääntöoikeudellista merkitystä.¹⁷⁵

Lisäksi sopimuksessa talousunionin vahvistamisesta annettiin EU-tuomioistuimelle toimivalta tutkia, onko julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamista koskevat sopimusmääräykset saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Perustuslakivaliokunta toi esille, että sopimus laajensi tuomioistuimen toimivaltaa, joka perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen ja käsiteltävänä olleeseen sopi-

¹⁷³ PeVL 37/2012 vp, s. 3.

¹⁷⁴ PeVL 24/2011 vp, s. 3.

¹⁷⁵ PeVL 37/2012 vp, s. 3.

mukseen. Valiokunnan mielestä kyse oli rajatun sopimusvelvoitteen täytäntöönpanon valvonnasta ja vain suppeasta toimivallan laajentamisesta talouspolitiikan alalla. Valiokunta ei siten pitänyt tuomioistuimen toimivallan laajentamista sillä tavoin merkittävänä, että sopimus olisi tämän vuoksi hyväksyttävä vaikeutetussa järjestyksessä.¹⁷⁶

Kaikkiaan perustuslakivaliokunta katsoi, että talousunionin vahvistamisesta tehdyn sopimuksen määräykset eivät koske perustuslakia tai Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle PL 94.2 §:ssa tarkoitettulla tavalla.¹⁷⁷ Näin ollen sopimus voitiin hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä ja saattaa voimaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (869/2012).

Yhtenä viimeisimmistä vaiheista unionin talouden vakaus- ja varautumisvälineiden kehittämisessä on ollut EVM:n yhteyteen perustettava yhteinen varautumisjärjestely sekä sen vuoden 2018 loppupuolella päätetty aikaistetusti käyttöönotto. Samassa yhteydessä pyrittiin pääsemään yhteisymmärrykseen rajatuista muutoksista vakaumaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehtyyn valtiosopimukseen. Kysymykset kytkeytyvät EU:n pankkiunionin loppuunsaattamiseen kriisinratkaisuvälineiden osalta. EU:ssa on laadittu kriisinratkaisurahaston rahoittamisesta valtiosopimus, koska jäsenvaltiot olivat erimielisiä siitä, onko rahoittamiselle olemassa asianmukainen unionioikeudellinen oikeusperusta.¹⁷⁸ Kyseisessä valtiosopimuksessa määrätään pankeilta kerättävien vakaumaksujen siirrosta yhteisen kriisinratkaisurahaston eri rahasto-osuuksiin ja rahasto-osuuksien vaiheittaisesta yhdistämisestä. Eduskunta antoi suostumuksen valtiosopimuksen hyväksymiselle ja siihen liittyneen julistuksen antamiseen, ja niistä päätettiin äänten enemmistöllä. Voimaansaattamislaki käsiteltiin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (1196/2014).

Mainitun kriisinratkaisurahaston rahoittamisesta annetun valtiosopimuksen mahdolliset muutokset edellyttävät jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Valtioneuvosto saattoi kyseessä olevan valtiosopimuksen muuttamista koskevan neuvottelutilanteen eduskunnan käsiteltäväksi selvityksenä valtioneuvoston kirjelmällä¹⁷⁹. Vuoden 2019 loppupuolella tästä kirjelmästä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta toi esille, että neuvottelujen kohteena olevassa sopimuksessa on kysymys kiinteästi Euroopan unio-

¹⁷⁶ PeVL 37/2012 vp, s. 3.

¹⁷⁷ *Ibid.*, s. 5.

¹⁷⁸ Ks. HE 175/2014 vp; PeVL 28/2013 vp; PeVL 35/2014 vp.

¹⁷⁹ E 45/2019 vp.

nin toimintaan liittyvän sopimuksen kansallisesta käsittelystä ja valmistelusta. Se viittasi kantaansa, jonka mukaan perustuslain 93.2 § kattaa myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomat mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat.¹⁸⁰ Tällaisia asioita ovat sopimukset tai päätökset, jotka on tehty unionin tehtävien hoitamista varten tai unioniin liittyvän syyn vuoksi. Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti katsonut, että kyseinen valtiosopimus liittyy sisällöllisesti kiinteästi kriisinratkaisumekanismia koskevaan asetukseen ja pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviin sekä EU:n toimielimiin. Sopimuksen katsottiin rinnastuvan selkeästi sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin.¹⁸¹ Näin ollen tuli soveltaa perustuslain 96 ja 97 §:ää valtioneuvoston ja eduskunnan välisessä suhteessa, minkä lisäksi sopimuksen hyväksyminen ja voimaansattaminen on käsiteltävä perustuslain 94 ja 95 §:n puitteissa.¹⁸²

Perustuslakivaliokunnan mukaan kirjelmä ei antanut vielä asianmukaisista pohjaa perustuslainmukaisuuden tarkastelulle. Asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana oli valiokunnan mukaan se, että Suomi on perustuslain 1.3 §:ssa sitoutunut sekä Euroopan unionin että siihen kuuluvan eurooppalaisen talous- ja rahaliiton kehittämiseen, pankkiunioni mukaan lukien.¹⁸³ Valiokunta viittasi aiempaan toteamukseensa siitä, että perustuslain 1 §:n Suomen täysivaltaisuuteen ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistumiseen liittyvistä säännöksistä voidaan tehdä päätelmiä perustuslain kannalta suotavasta päätöksentekotavasta talous- ja rahaliiton toiminnassa.¹⁸⁴ Perustuslakivaliokunta oli aikaisemmin katsonut, että arvioitavan sopimuksen määräykset eivät koske perustuslakia sen 94.2 ja 95.2 §:ssa tarkoitettulla tavalla. Sopimuksen katsottiin sisältävän lainsäädännön alaan ja eduskunnan budjettivaltaan vaikuttavia määräyksiä.¹⁸⁵

Perustuslakivaliokunta on useassa lausunnossaan todennut, että Suomen taloudellisia vastuita on tarkasteltava kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi.¹⁸⁶ Valiokunta on korostanut tarvetta suojella eduskunnan budjettivaltaa ja Suomen budjettisuvereniteettia mahdollisimman tehokkaasti.¹⁸⁷ Eduskunnan budjetti- ja finanssivallan turvaamisen kannalta on valiokunnan näkemyksen mukaan olennaista, että yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa toteutuu kattava ja

¹⁸⁰ Ks. esim. PeVM 10/1998 vp; PeVL 49/2001 vp; PeVL 56/2006 vp.

¹⁸¹ Ks. PeVL 1/2014 vp.

¹⁸² PeVL 14/2019 vp, s. 3–4.

¹⁸³ Ks. PeVL 55/2017 vp.

¹⁸⁴ Ks. PeVL 22/2011 vp; PeVL 55/2017 vp.

¹⁸⁵ PeVL 14/2019 vp, s. 4. Ks. PeVL 35/2014 vp.

¹⁸⁶ Ks. PeVL 25/2011 vp; PeVL 3/2012 vp; PeVL 55/2017 vp; PeVL 10/2019 vp, s. 4.

¹⁸⁷ Ks. PeVL 5/2011 vp; PeVL 28/2013 vp, s. 4; PeVL 55/2017 vp; PeVL 10/2019 vp.

täysimääräinen sijoittajavastuu, mikä minimoi tarpeen kriisinratkaisurahaston varojen käyttöön ja mahdolliseen julkiseen rahoitukseen.¹⁸⁸ Arvioi-
dessaan EVM:ia ja sen tukivälineitä valiokunta on pitänyt tärkeänä Suo-
men vastuiden kokonaismäärää, niiden toteutumisen todennäköisyyttä,
eduskunnan osallistumista päätöksentekoon ja vaikutuksia valtion mahdol-
lisuuksiin vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksistaan.¹⁸⁹ Vakaus-
järjestelyjen osalta keskeisiksi ja huomionarvoisella tavalla torjutuiksi
nousivat nimenomaan sellaiset vaikutukset, joissa valtion vastuut olisivat
voineet nousta lähes hallitsemattomasti ja ilman, että jäsenvaltio itse omil-
la päätöksillään tai unionissa olisi voinut vaikuttaa niiden aktualisoitumi-
seen.

Perustuslakivaliokunnan mukaan kriisinratkaisurahaston rahoittamisesta
annetun valtiosopimuksen muutosten valtiosääntöoikeudellisen arvioin-
nissa on keskeistä se, millaisia vaikutuksia siirtymäkauden järjestelyillä on
Suomen taloudellisten vastuiden kasvamisen näkökulmasta. Valiokunta ei
ole pitänyt sopimukseen sisältyvää siirtymäkautta valtiosääntöoikeudelli-
sesti merkityksellisenä. Lisäksi se on suhtautunut kriittisesti siirtymäkau-
della tapahtuvaan pakolliseen lainanottoon.¹⁹⁰ Perustuslakivaliokunta toisti
arviossaan aiemman kantansa siitä, että Suomen budjettisuvereniteettia
tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti ja huolehtia siitä, että monimut-
kaisilta vaikuttavien järjestelyjen erityispiirteiden vuoksi Suomen vastuut
eivät kasva. Valiokunnan mielestä yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetulle
käyttönotolle ja valtiosopimuksen muuttamiselle ei näytä olevan
erityistä Suomen täysivaltaisuuteen ja eduskunnan budjettivaltaan liittyvää
perustuslaillista estettä. Perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön
mukaisista käsittelyn lähtökohdista keskeiseksi nousee myös mahdollisim-
man kattavan ja ensisijaisen sijoittajavastuun toteutuminen samoin kuin se,
että pankit vähentävät ja yhdenmukaistavat riskitasojaan yhteisen pank-
kiunionin edellyttämälle tasolle.¹⁹¹

Perustuslakivaliokunta otti kantaa samaan asiaan vielä valtioneuvoston
jatkokirjelmän ja U-kirjelmän pohjalta, joissa sopimuksen muutosehdo-
tuksia tarkasteltiin myös perustuslain kannalta.¹⁹² Se toisti aiemman kan-
tansa käsittelyjärjestyksestä ja asian merkityksestä eduskunnan budjetti-

¹⁸⁸ Ks. PeVL 28/2013 vp, s. 4–5; PeVL 1/2014 vp, s. 3.

¹⁸⁹ PeVL 14/2019 vp, s. 4–5. Ks. PeVL 5/2011 vp, s. 4; PeVL 3/2013 vp; PeVL 55/2017
vp; PeVP 52/2014 vp.

¹⁹⁰ Ks. PeVL 1/2014 vp.

¹⁹¹ PeVL 14/2019 vp, s. 5–6.

¹⁹² EJ 2/2020 vp; U 15/2020 vp.

vallan kannalta.¹⁹³ Viimeisimmässä lausunnossaan perustuslakivaliokunta kiinnitti lisäksi huomiota Euroopan vakausmekanismin käyttöön. Euroryhmässä ja Eurooppa-neuvostossa tehtiin vuoden 2020 huhtikuussa päätös, jonka mukaan EVM:n 410 miljardin euron kapasiteetista on käytettävissä yli puolet *Pandemic Crisis Support* (PCS) -välineen kautta. Rahoitusta voidaan käyttää COVID-19-pandemiasta aiheutuviin terveydenhuollon, hoidon ja ennaltaehkäisemisen kustannuksiin.¹⁹⁴ Tältä osin on myös sovittu, ettei sovelleta EVM-sopimuksen mukaista yleistä talouspoliittista ehdollisuutta sopimuksen aikaisemman tulkinnan ja sitä koskevan oikeuskäytännön mukaisesti. Talouspoliittisen ehdollisuuden perusteena on ollut pyrkimys varmistaa velan takaisinmaksu. Nyt riski siihen, ettei näin tapahdu, on käytännössä noussut. Näin ollen myös riski siihen, että Suomen tulee maksaa lisää EVM-pääomaa, on kasvanut. Perustuslakivaliokunta toteasi, että tällä on vaikutusta sen aikaisempiin kannanottoihin, joissa valiokunta on korostanut, etteivät EVM-sopimuksen muutokset saa lisätä Suomen rahoitusvastuuta EVM-sopimuksen enimmäismääristä.¹⁹⁵

Viimeksi perustuslakivaliokunta on käsitellyt EU:n elpymisrahastoon kytkettyjä U-kirjelmää heinäkuussa 2020.¹⁹⁶ Perustuslakivaliokunta toisti tässä yhteydessä kaiken lausunnossaan PeVL 16/2020 vp esittämänsä. Lisäksi se toteasi, että neuvoston oikeuspalvelun lausunto vähentää alustavan arvion mukaan jonkin verran niitä huolia, joita valiokunta aiemmin esitti komission alkuperäisten ehdotusten yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa. Perustuslakivaliokunta kiinnitti erityisesti huomiota tarpeeseen pyrkiä rajoittamaan unionin lainanottoa avustusmuotoisiin tukiin ja siihen liittyvää jäsenvaltion suoraa tai epäsuoraa vastuuta sekä pyrkiä turvaamaan jäsenvaltion kokonaisvastuun hallittavuus ja budjettisuvereniteetti. Valtiosäännön kannalta on valiokunnan näkemyksen mukaan olennaista rajata valtion vastuuta unionin lainanotosta ja tarkentaa jäsenvaltion toissijaisen ja väistyvän vastuun luonnetta ja jakoperustetta säädösperusteisesti ja tarkkarajaisesti. Lopullinen valtiosääntöoikeudellinen arvio elvytyspaketista voidaan kuitenkin antaa vasta neuvotteluprosessin edetessä.¹⁹⁷

Tarkastelumme kannalta edellä läpikäyty vuoden 2012 perustuslakimuutosten alainen käytäntö antaa viitteitä täysivaltaisuustulkinnan uudesta vaiheesta. Perustuslain tarkistuksen voidaan katsoa muodostavan uuden aikakauden suomalaisessa täysivaltaisuuden tulkintakäytännössä. Muutoksen

¹⁹³ PeVL 5/2020 vp; PeVL 19/2020 vp.

¹⁹⁴ E 26/2020 vp.

¹⁹⁵ PeVL 19/2020 vp. Ks. PeVL 1/2019 vp; PeVP 27/2020 vp; PeVP 34/2020 vp.

¹⁹⁶ U 27/2020 vp; U 29/2020 vp; U 30/2020 vp; UJ 22/2020 vp.

¹⁹⁷ PeVP 51/2020 vp.

jälkeen EU- ja muiden kansainvälisten velvoitteiden perustuslainmukaisuusarviointi ei enää keskity poikkeuslaki-instituutioon.¹⁹⁸ Muutos on näkynyt myös siinä, että viimeaikainen EU-velvoitteiden perustuslainmukaisuusarviointi ei ole pitänyt sisällään laajamittaista täysivaltaisuusanalyysia. Sopimusmääräysten ei ole katsottu olevan ristiriidassa perustuslain kanssa eikä muodostaneen Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa. Tulkintakäytännössä ei ole enää yleensä viitattu PL 1.3 §:iin. Lisäksi huomionarvoista on se, että EVM:n ja muiden vakausjärjestelmien perustuslainmukaisuuden arviointi olisi tarjonnut mahdollisuuden PL 94.3 §:n merkityssisällön täsmentämiseen. Erityisesti kysymykset kansallisen parlamentin budjettisuveerenisuuden merkityksestä ja yksimielisen päätöksenteon tärkeydestä EVM:ssa olisi voitu yhdistää valtiosääntömme kansanvaltaisiin perusteisiin, mutta perustuslakivaliokunnan lausunnoissa näin ei tehty. Samalla on huomattava, että lähempään tarkasteluun olisi voitu ottaa myös järjestelyjen unionitasoiset takeet ja se, että yksimielisyysvaatimukset eivät ole olleet kotimaisen täysivaltaisuustarkastelun keskeisenä elementtinä jäsenyysaikana.

ERVV- ja EVM-sopimusten sekä talousunionin vahvistamista koskevan sopimuksen perustuslainmukaisuuden tarkastelussa on ollut erikoista se, että niiden vaikutuksia finanssivallan kokonaisuuteen on tarkasteltu toimivallan siirron rinnalla, ei sen osana.¹⁹⁹ Lisäksi merkillepantavaa on, että tässä uudemmassa, EU-liitännäisessä perustuslainmukaisuusarvioinnissa on linjauksia, joissa korostetaan eduskunnan budjettivaltaa ja suorastaan tarvetta suojata sitä mahdollisimman tehokkaasti. Kysymys budjettivallasta, etenkin kansallisen parlamentin *budjettisuveerenisuudesta*, on luettavissa valtion suvereniteetin ydinelementteihin. Viime vuosien tulkintakäytännön perusteella on näin ollen ajateltavissa, että budjettivalta muodostaa erityisen ryhmän perustuslakikykentäisten suverenisuuskysymysten osana. Ilmiöstä voidaan puhua myös *EU:n finanssikriisin ratkaisumekanismiin liittyvänä suverenisuusargumentaation osittaisena paluuna*. Perustuslaista tai sen valmisteluaineistosta ei kuitenkaan saa varsinaisesti tukea budjettivallan tällaiselle esiinmarssille. Tämä kehitys on merkinnyt poikkeamaa muutoin vakiintuneisiin suverenisuustulkintoihin nähden, ja onkin syytä jäädä vielä seuraamaan, onko näissä tulkinnoissa kyse vain yksittäistapauksellisista ratkaisuista vai laajemmasta valtiosääntöisestä muutoksesta.

¹⁹⁸ Mutanen 2015, s. 366–367.

¹⁹⁹ Ks. Leino-Sandberg – Salminen 2013, s. 408.

2.5 Eurooppalaistuva valtion täysivaltaisuus

Valtion täysivaltaisuuden EU-liittännäinen valtiosääntöinen sääntely, tulkinta ja diskurssi ovat kaikkiaan muuttuneet merkittävästi. Suvereenisuuteen liittyvän sääntelyn ja tulkinnan sekä täysivaltaisuuskäsitysten välille hahmottuu niiden yhteistarkastelussa moninainen vaikutusten ja yhteyksien verkko, jota analysoimalla voidaan havaita suvereenisuuteen kytkeytyvän valtiosääntöisen kehityksen keskeisiä taustasyitä.

Etenkin vuonna 2012 toteutettujen perustuslain muutosten seurauksena Suomen perustuslaissa on tällä hetkellä EU-jäsenvaltioiden välisessä vertailussa kattava säännöstö EU:sta, toimivallan siirrosta ja yleisestä kansainvälisestä yhteistyöstä. Suomi erottuu nykyään muista jäsenvaltioista ennennäkemättömällä sääntelytavalla, jossa perustuslain aloittava pykälä sisältää sekä suvereenisuussäännöksen että EU-klausulin. Kyse oli sääntelyn avoimuuden lisäämisestä: perustuslaki heijastaa nyt aiempaa paremmin keskeisiä valtiojärjestykseen vaikuttavia EU:n keskeisiä valtajärjestelyjä.²⁰⁰

Valtion suvereenisuuteen liittyvän valtiosääntöisen muutoksen suurena linjana on Suomessa ollut kaikkiaan siirtyminen suverenistisesta ei-suverenistiseen perustuslakiin. Tämä voidaan ilmaista myös niin, että on siirrytty valtion suvereenisuutta suojelevasta perustuslaista eurooppalaistumiselle ja kansainvälistymiselle avoimen perustuslakisääntelyn suuntaan.²⁰¹ Merkille pantavaa on, että suomalaisen suvereenisuussääntelyn ja koko perustuslain tekstitason merkittävä avautuminen EU:lle tapahtui 17 vuotta Suomen EU-liittymisen jälkeen. Samanlainen hidas reaktiivisuus unionijäsenyyteen ja kansallisen sääntelyn läpinäkymättömyyteen unioniasioissa on kuitenkin tuttua myös muista jäsenvaltioista.²⁰²

²⁰⁰ Mutanen 2015, s. 375–376.

²⁰¹ *Ibid.*, s. 374–379. Ks. Nieminen 2004; Ojanen 2007b, s. 145–178.

²⁰² Edelleenkin 11 jäsenvaltion perustuslaissa ei ole suoraa viittausta EU:iin (Alankomaiden, Belgian, Espanjan, Kyproksen, Liettuan, Luxemburgin, Puolan, Slovenian, Tanskan, Tšekin ja Viron perustuslait). Näistä kuitenkin Kreikan, Kyproksen, Viron, Puolan, Belgian, Tšekin ja Slovenian perustuslakeja on muutettu EU-jäsenyyden vuoksi. Tanskassa EY-jäsenyys ja sen jälkeiset EU-perussopimusten muutokset eivät ole johtaneet perustuslain muutoksiin. Virossa EU:iin liittyminen toteutettiin hyvin samaan tapaan kuin Suomessa: jäsenyys legitimoitiin erillisellä lailla eikä perustuslain tekstiä muutettu. Jopa Saksassa EY-jäsenyys katettiin alun yleisellä toimivallansiirtosäännöksellä, ja laajan kansallisen EU-sääntelyn tielle edettiin vasta Maastrichtin sopimuksen johdosta 1990-luvun alkupuolella. Ruotsi puolestaan sisällytti vasta vuonna 2011 perustuslakiinsa säännöksen, joka kattaa paitsi EU-jäsenyyden myös Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston jäsenyyden. Ks. Mutanen 2015, s. 129–151, 173–180, 182–184, 195–205, 216–225, 257–258 ja 377.

Suomen täysivaltaisuutta koskevan perustuslakisääntelyn merkittävä muutos oli seurausta muutaman vuosikymmenen ajan tapahtuneista valtiosääntöisistä mukautuksista, joita tehtiin perustuslain tulkintakäytännössä. Valtiosääntöisen tulkinnan tasolla tapahtuneet siirtymät ovatkin keskeinen osa suomalaisen valtiosääntöisen suvereenisuusajattelun muutosta. Perustuslainmukaisen valtion täysivaltaisuuden tulkinnan kehityksestä erottuu meillä kaikkiaan neljä vaihetta seuraavasti:

1. hallitusmuodon aikakausi EU:iin liittymiseen saakka
2. EU-jäsenyyden aikakausi Suomen perustuslain voimaantuloon asti
3. Suomen perustuslain aikakausi perustuslain tarkistamiseen saakka
4. vuonna 2012 voimaan tulleiden perustuslainmuutosten jälkeinen aika.²⁰³

Perustuslain tekstimuutokset ovat seuranneet valtion suvereeniteetin perustuslaillisen sääntelyn tulkinnan jo aiempaa muutosta ja ovat ikään kuin kodifioineet sen. Näin ollen sekä perustuslakiuudistus vuonna 2000 että perustuslain tarkistus vuonna 2012 merkitsivät valtion täysivaltaisuuden kannalta ennemminkin jo vallinneen tulkintakäytännön kirjaamista perustuslain tekstitasolle kuin uusien oikeusvaikutusten aikaansaamista.

Perustuslain sääntelyn muutos on kuitenkin myös osaltaan heijastunut täysivaltaisuustulkinnassa. Etenkin PL 1.3 §:n ilmaisemalla kansainvälisyysperiaatteella tarkoitettiin olevan tulkintaa relativoivaa merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa. Myös toimivallansiirtosäännösten ottaminen osaksi perustuslakia merkitsivät oikeustilan muutosta, kun poikkeuslaki-instituutio ei ole enää merkityksellinen perustuslainmukaista täysivaltaisuutta rajoittavien EU- ja muiden kansainvälisten velvoitteiden valtiosääntöisessä arvioinnissa.

Lisäksi sekä suvereenisuussääntelyn että -tulkinnan muutokset ovat kytkeytyneet etenkin perussopimuksilla tehtyyn EU:n kehittämiseen. Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen taustalla näkyi tarve ottaa perustuslaissa huomioon siihen asti unionissa tapahtunut kehitys. Vuoden 2012 perustuslain tarkistamisen keskeisenä taustatekijänä olivat puolestaan Lissabonin sopimuksen mukanaan tuomat muutokset. Suomalainen valtiosääntö eurooppalaistui ja kansainvälistyi toki jo ennen EU-jäsenyyttä, mutta tuota aikaa voidaan kuvaila ennemminkin eräänlaisena valtiosääntömme eu-

²⁰³ Mutanen 2015, s. 362.

rooppalaistumisen ensivaiheena²⁰⁴ tai valmistautumisena unionin ja jäsenvaltion täysivaltaisuuden yhteensovittamiseen kuin merkittävänä täysivaltaisuustulkinnan murroksena.

EU-jäsenvaltioiden välisestä vertailusta voidaan havaita, että suvereenisuusklausuulin merkityksen vähäneminen yksinomaista EU- ja muiden kansainvälisten velvoitteiden perustuslainmukaisuuden arviointiperustana ei ole vain suomalainen ilmiö, vaan kyse on laajemmasta eurooppalaisesta suuntauksesta. Kuitenkaan mistään yhtenäiseurooppalaisesta suvereenisuustulkinnasta ei voida puhua.²⁰⁵

Etenkin sopeutuminen unionin moniin ylikansallisiin piirteisiin on merkinnyt paitsi suvereenisuuskäytännön myös -diskurssin erkaantumista täysivaltaisuuden näkemisestä ehdottomana valtiollisena ominaisuutena ja kansainvälisen yhteistyön rajoittajana. EU-kontekstissa valtioiden täysivaltaisuus on alettu nähdä enenevässä määrin jaetun suvereenisuuden ja valtiollisen suvereenisuuden käytön näkökulmista. Suvereenisuuteen liittyvät tulkinnat ja käsitykset muutoksineen eivät ole kuitenkaan olleet yksiselitteisiä tai yksisuuntaisia, vaan niissä näkyy pluralismia ja tapauskohtaisuuttakin. Tätä osoittaa niin EU-kytkentäisten suvereenisuuskäsitysten valtava kirjo kuin esimerkiksi EU:n finanssikriisin ja ylipäänsä taloudellisten ongelmien ratkaisumekanismiin liittynyt suvereenisuusargumentaation osittainen paluu.

Tulkintakäytännössä muotoutuvaksi jää se, mikä on perustuslakimme uuden toimivallansiirtosääntelyn suhde aikaisempiin poikkeuslakipohjaisiin toimivallan siirtoihin. Käytännössä täsmentyy myös se, miten sopimusvelvoitteita arvioidaan suhteessa valtion täysivaltaisuuteen ja toimivallan siirtoihin. Tulkintakäytännön varaan jää sekin, mikä lopulta on täysivaltaisuuden kannalta merkittävänä ja muun toimivallan siirron sisältö.²⁰⁶ Esimerkiksi Euroopan vakausmekanismia koskevaan sopimukseen ei katsottu liittyvän Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa.²⁰⁷

Kaiken kaikkiaan voidaan havaita, että suomalaisen valtiosääntöisen suvereenisuussääntelyn ja -tulkinnan muutos sekä EU:n kehitys ovat olleet

²⁰⁴ Suomen oikeusjärjestelmän eurooppalaistumisen ensimmäisen aallon on katsottu alkaneen viimeistään vuonna 1981 presidentti Kekkonen väistyttyä tehtävästään. Ks. Jääskinen 2001, s. 603–604.

²⁰⁵ Mutanen 2015, s. 379. Ks. Ojanen 2004b, s. 400–401; Ojanen 2007a, s. 255. Ks. yleisesti eurooppalaistumisen ja kansainvälistymisen vaikutuksesta perustuslakiin ja sen tulkintaan Ojanen 2014, s. 944–945.

²⁰⁶ Salminen 2015, s. 129–131.

²⁰⁷ Ks. PeVL 1/2011 vp; PeVL 5/2011 vp; PeVL 22/2011 vp; PeVL 13/2012 vp; PeVL 37/2012 vp. Ks. Leino – Salminen 2013; Leino-Sandberg – Salminen 2013, s. 405–408.

vuorovetoisessa suhteessa. EU:n ja valtion täysivaltaisuuden yhteensovittaminen on lisäksi muuttanut täysivaltaisuutta koskevia käsityksiä. Tätä kansallisen suvereenisuussäätelyn, -tulkinnan ja -diskurssin ja eurooppalaistumisen välistä valtiosääntöistä moniulotteista vuorovaikutusta voidaan kuvata *eurooppalaistuvaksi valtion täysivaltaisuudeksi*. Kyse on valtiosääntöisestä prosessista, joka edellyttää jatkossakin valtion täysivaltaisuuteen liittyvien perustuslain säännösten ja tulkinnan samoin kuin käsitystenkin uudelleenarviointia EU:n kehityksen ja muun eurooppalaistumisen valossa.

3 KOTIMAISEN VALTIOSÄÄNNÖN INTEGRAATIONORMISTO

3.1 Avautumiskehitys

Kotimaisen valtiosäännön muuttunut täysivaltaisuuskäsitys ilmentää *avoimen valtiollisuuden ajatusta*. Avoimuudesta kansainvälisyydelle on tullut valtion neljäs tunnusmerkki valtiovallan, ihmisyhteisön ja alueen vaatimusten rinnalle.²⁰⁸ Koska EU-jäsenyys on valtiosääntöoikeudellisesti laajakantoinen ja merkittävä ratkaisu, on ymmärrettävää, että tavalla tai toisella unionijäsenvaltioiden valtiosäännöt heijastelevat samantapaista avointa valtiollisuutta.²⁰⁹ Vaikka unionijäsenyyden valtiosääntöoikeudellinen merkitys on monin tavoin kiistanalainen jäsenvaltioissa, laaja yksimielisyys on siitä, että jäsenyys vaikuttaa valtiosääntöön.

Eri jäsenvaltioiden valtiosäännöt ottavat huomioon unionijäsenyyden eri tavoin. Osa jäsenvaltioista on sisällyttänyt perustuslakeihinsa erityisiä *Eurooppa-sääntelyjä*, joita kirjallisuudessa kutsutaan usein myös *integraatio-säännöksiksi*.²¹⁰ Saksankielisessä kirjallisuudessa on käytetty termiä *Integrationsnorm* jo pitkään. Toisaalta nimenomaan tässä artikkelissa käytetystä vuorovaikutteisesta näkökulmasta on puhuttu englanninkielisessä kirjallisuudessa esimerkiksi termillä *bridging mechanisms*.²¹¹

Suurimmalla osalla perustajajäsenvaltioista oli toisen maailmansodan jälkeisen valtiosääntökehityksen johdosta kansainvälisyydelle avoin perustuslaki. Perustuslait myös mahdollistivat toimivallan siirrot kansainvälisil-

²⁰⁸ Hobe 1997.

²⁰⁹ Tämän tuo hyvin esiin vertailevassa katsauksessaan Huber 2007, s. 403–458. Ks. valtiosääntöjen avautumisesta Salminen 2015, s. 14–18.

²¹⁰ Ks. esim. Arnold 2005, s. 23.

²¹¹ Weatherill 1995, luvut 4 ja 5. Ks. Walker 2020, s. 32.

le järjestöille. Erityisesti saksalaisessa kirjallisuudessa korostetaan, että kirjaukset periaatteista, jotka perustavat kansallisen perustuslain ja unionikonstituution kehittämiseksi vuorovaikutteisen suhteen, ovat erilaisia menettelyjä koskevia perustuslakisääntelyjä keskeisempiä. Ne tavallaan luovat linkin unionijäsenvaltion perustuslaista unionin oikeuden suuntaan. Samaan aikaan unionin oikeus ja jäsenvaltioiden perustuslait ovat unionioikeuden suunnalta linkittyneitä toisiinsa primaarisen unionioikeuden perusteella. Linkityksellä on seurauksensa myös kansallisen perustuslainsäätäjän kannalta.²¹²

Kotimaisen valtiosääntöisen täysivaltaisuuskäsityksen muutoksen tarkastelu osoittaa, kuinka perustavanlaatuisesti valtion suvereenisuuden hahmottaminen on muuttunut Suomessa. Muutos on tapahtunut vaiheittain. Muutos on myös tuottanut valtiosääntöön *integraationormiston*. Tähän kuuluu paitsi nimenomaisen Eurooppa-sääntelyn omaksuminen perustuslakiin myös laajemmin sellaisen valtiosääntöisen kokonaisuuden kehittyminen, joka avaa valtiosääntöä EU:n puitteissa tapahtuvalle integraatiolle. Kysymys on *itse asiassa normikokonaisuudesta, jonka puitteissa integraatio tapahtuu*. Kyse ei ole vain siitä, kuinka se tapahtuu menettelyllisesti, vaan myös esimerkiksi siitä, millaisia aineellisia edellytyksiä sille on. Suomalaisessa valtiosääntöisessä järjestelmässä EU-jäsenyys on merkinnyt myös integraation mahdollistavan normiston muutosta. Keskeistä muutoksen käsittämiseksi on havaita, kuinka alun perin perustuslakien ulkopuolelle poikkeuslaki-instituution käytön kautta rajattu jäsenyys unionissa on tullut perustuslain sisälle ja näkyväksi valtiosääntöoikeudelliseksi järjestyksi tavalla, joka sitoo Suomen jäsenyyttä Euroopan unioniin.²¹³

Suomessa on jäsenyyden alusta asti ollut valtioneuvoston ja tasavallan presidentin keskinäistä toimivallan jakoa EU-asioissa määrittävät perustuslailliset sääntelyt ja eduskunnan osallistumisoikeuden takaavat säännökset perustuslain 93, 96 ja 97 §:ssä. Niiden ohelle aineellisesti tärkeäksi unionijäsenyyteen vaikuttavaksi sääntelyksi nousi perustuslainsäädännön kokonaisuudistuksessa kansainvälisyysperiaate perustuslain 1.3 §:iin. Kuten edellä havaittiin, sille kehittyi EU-jäsenyyden yhteyteen tulkittuna erityinen sisältö, joka on korostanut asemaa unionin jäsenvaltiona valtiosääntötulkintoja muovattaessa. Vähitellen omaksuttiin tulkinta, jonka myötä unionijäsenyyden katsotaan vaikuttavan koko perustuslain tulkintaan.

²¹² Ks. esim. Grabenwarter 2006, s. 143–144.

²¹³ Ks. myös Jyränki – Husa 2012, s. 301, jotka puhuvat toimivaltasiirtojen irrottamisesta poikkeuslaki-instituutiosta ja siihen ”turvautumisen ehdoista” yhtenä Suomen valtiosääntöaineellisoikeudellisen eurooppalaistumisen ilmentäjänä.

Jäsenyys vaikutti ensin siis täysivaltaisuuden tulkintaan, mutta myöhemmin vastaava lähtökohta laajeni koskemaan koko perustuslakia.

Vuoden 2012 muutokset normalisoivat unionijäsenyyden valtiosääntöoikeudellisen perustan. Keskeisintä oli, että perustuslaki täydentyi säännöksillä toimivallan siirrosta. Lisäksi kansainvälisyysperiaatteen sisältävään PL 1.3 §:iin tuli unionijäsenyyden mainitseva säännös. Näiden säännösten ohella periaatteellisesti tärkeä, unionijäsenyyden monitasoisuutta ilmaiseva säännös on perustuslain 14 §:ään kirjattu perusoikeussäännös Euroopan parlamentin vaaleihin osallistumisesta. Osana jäsenyyden normalisointia on ymmärrettävissä myös PL 66 §:n tarkistus pääministerin asemasta. Säännös tekee näkyväksi sen, että pääministeri johtaa Suomen Eurooppa-politiikkaa.

Kiinnitettäessä huomiota nimenomaisiin perustuslain muutostilanteisiin tiivistävä tarkastelu korostaa perustuslainsäätäjän roolia integraationormiston kehittämisessä. Suomessa miltei kaikkia nyt tarkastelussa olevia perustuslain muutoksia ovat edeltäneet perustuslakivaliokunnan esittämät tulkintojen tarkistukset. Valiokunnan tulkintakannanotot ovat merkittävästi muovanneet integraationormistoa ja edistäneet perustuslain tarkistamista.²¹⁴

3.2 Kansainväliseen yhteistyöhön sopeutettu suvereenisuuskäsitys integraationormin perustana

Vuoden 2000 perustuslailla korvattiin aikaisempi muodolliseksi ja tulkinnaltaan tiukaksi muodostunut perustuslaillinen täysivaltaisuuskäsitys. Aiheen muutokselle oli antanut eurooppalaiseen integraatioon sitoutuminen ja kansainvälistymiskehitys. Jälkikäteen arvioituna pohjavireenä on ollut kotimaisen sääntelyn ja tulkinnan kuljettaminen kohti modernimpaa eurooppalaista ajattelua. Tarkoituksena on ollut suunnata täysivaltaisuusdoktriini sisällöltään ja puitteiltaan aikaisempaa kansainvälisemmäksi.

Perustuslain tekstin tasolla tämä tulee ilmi kokonaisuudistuksen jälkeisessä kansainvälisyysperiaatteen muotoilussa perustuslain 1.3 §:ssa. Vaikka tämän uudistuksen yhteydessä ei vielä sisällytetty perustuslakiin nimenomaisia viittauksia EU-jäsenyyteen, perusta sille luotiin jo tässä yhteydessä. Käytännössä unionijäsenyys ja siihen liittyvät velvoitteet saivat vähitellen muusta kansainvälisestä yhteistyöstä erillisen arvioinnin ja unionijäsenyydelle muodostui oma erityisasemansa kansainvälisten velvoitteiden

²¹⁴ Ks. Salminen 2015, s. 35.

joukossa. EU:n sisällyttäminen perustuslakiin, sen 1.3 §:iin eli täysivaltaisuussääntelyn osaksi, oli mahdollista kymmenen vuotta myöhemässä uudistuksessa. Keskeistä on, että tämä kokonaisuus kuuluu myös valtiojärjestyksen perusteita koskevaan sääntelyyn ja vaikuttaa näin koko perustuslain tulkintaan.

Täysivaltaisuuskäsityksen muokkaus siihen suuntaan, että kansainväliseen integraatioon osallistumista hahmotetaan täysivaltaisuuden käyttönä eikä sen rajoituksena, on ollut merkittävä siirtymä.²¹⁵ Unionijäsenyyteen kuuluu toimivallan siirtoa unionille ja sen toimielinten käytettäväksi. Toimivaltaa on siirretty niin lainsäädäntö-, toimeenpano- kuin tuomiovallan alalla. Tämän vuoksi keskeistä unionijäsenyyden tyypittelylle perustuslakivaliokunnan käytännössä on alkuvaiheessa täysivaltaisuuskäsityksen perusteiltaan muuttava kuvaus siitä, kuinka EU:n ”jäsenenä Suomi käyttäisi osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi”.²¹⁶ Tällä luonnehdinnalla on useita eurooppalaisia kiinnekohtia. Samantapaista luonnehdintaa monet jäsenvaltiot – ja itse asiassa myös yhteisön tuomioistuin – olivat käyttäneet Euroopan yhteisöjen kuvailussa ennen Maastrichtissa solmittua sopimusta Euroopan unionista. Sen ydin on suvereenisuuskäsityksen sopeuttamisessa kansainvälisen yhteistyön hyväksi. Ajatuksena on toimivaltuuksien käytön siirto yhteisön puitteissa tapahtuvaksi, mikä kytketään käsitykseen yhteisön erityislaatuisuudesta suhteiden organisointitapana.²¹⁷

Toisaalta Suomessa poikkeuslakia tarvittiin, koska jäsenyys rajoitti täysivaltaisuutta ja sitä myöten niin lainsäädäntö-, toimeenpano- kuin tuomiovallankin käyttöä. Poikkeuslain käyttö korosti perusteluissa esitetystä jäsennostavasta huolimatta avautumisen esittämistä rajoituksena. Tämä on varsin tyypillistä unionijäsenvaltioille: Vertailevassa katsannossa tapaa lähestyä integraatiolle avautumista unionisitoumuksesta aiheutuvien rajoitusten kautta voidaan pitää tyypillisenä. Valtiosääntöoikeudellisesti se on tavanomainen varhaisen vaiheen ratkaisuille ja tavoille jäsentää avautumista.²¹⁸ Suomessa se ei kuitenkaan ole käytännössä johtanut pyrkimykseen lähestyä asetelmaa painottamalla mahdollisuuksia turvata tai suojata jäsenvaltion täysivaltaisuutta integraatiolta, kun valtio on avautunut integraatiolle.²¹⁹ Tämä liittyy osin jäsennostavan negatiivis-rajoittavaan lähtö-

²¹⁵ Salminen 2015, s. 144.

²¹⁶ PeVL 14/1994 vp.

²¹⁷ Ks. esim. de Witte 1998. Vrt. de Búrca 2003, s. 456–457.

²¹⁸ Wendel 2011, s. 161–163. Ks. Unkarin osalta varsinkin Sonnevend 2007, s. 388–389.

²¹⁹ Vrt. keskustelun erityisesti varhaisemmasta ranskalaisesta jäsennostavasta esim. Flauss 2001, s. 46–48.

kohtaan siitä, kuinka unionijäsenyydelle avautuminen lähtökohtaisesti rajoittaisi täysivaltaisuutta ja kaventaisi jäsenvaltion valtioelinten, lainsäätäjän, hallitusvallan ja tuomiovallan toimintamahdollisuuksia.²²⁰

Aikaisemmalla, keskeisesti poikkeuslain hyödyntämiseen perustuneella integraationormilla voi nähdä olevan staattisia ja dynaamisia piirteitä. Staattisuutta syntyy siitä, että suomalainen integraationormi on kytkeytynyt poikkeuslain perustuslakiin tekemän poikkeuksen laajuuteen. Kysymys ei ole kuitenkaan ollut siinä mielessä yksittäisvaltuutuksesta kuin jäykimmillään sellaisessa valtiosääntöisessä järjestelmässä, jossa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytään jokainen perussopimusmuutos erikseen ja kiinnitetään se perustuslain tekstiin. Tästä huolimatta Suomesakin taustalla on ollut samanlaista ajattelua. Tämä on näkynyt jatkuvana palaamisena alkuperäisen perustuslakipoikkeuksen rajoihin. Integraationormi on näin ollen myös meillä ollut lähellä ajatusta kulloinkin käsillä olevasta yksittäisvaltuutuksesta. Dynaaminen elementti on syntynyt osaltaan siitä, että perustuslain muuttaminen ei ole muodostunut Suomessa integraatioon osallistumisen muodolliseksi edellytykseksi.²²¹

Toisaalta juuri poikkeuslain käyttäminen on kytkenyt integraationormimme myös muita dynaamisia piirteitä. Poikkeuslaki-instituutioon kuuluvaan aukkoteoriaan sisältyy joustoelementti. Poikkeuslakeihin aukkoteorian kautta kuulunut rajallinen dynaaminen ulottuvuus on täydentynyt nimenomaan unioniyhteyteen tulkintakäytännössä kehittyneiden näkökohtien kautta. Esimerkkinä voidaan viitata tulkintakannanottoihin siitä, kuinka on ollut mahdollista kehittää EU:n sisäistä päätöksentekomenettelyä ja tarkistusluonteisesti kehittää unionin tehtäväkenttää turvautumatta supistettuun perustuslainsäätämisyjärjestykseen. Poikkeuslain käyttö on osoittautunut dynaamiseksi myös siinä mielessä, että integraatiovaltuutus ei ole ollut etukäteen rajattu. Se on siis ollut avoin integraatiolle periaatteessa millä tahansa toimivallan alueella ja ylipäänsä elämänalueella. Dynaamisuus ei hävinnyt sen jälkeen, kun perustuslain kokonaisuudistuksessa Suomen kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen tarkoituksena kytkettiin laajoihin puitteisiin, kuten ”yhteiskunnan kehittämiseksi”. Mainitun säännöksen, PL 1.3 §:n, sisältämät rajat on asetettu laveiksi eikä integraatio sääntelyn dynaamisuus rajoitu kyseeseen tulevan toimivallan tai toimivallan siirtoa koskevien elämänalueiden osalta.²²²

Perustuslakimme viimeisin integraatiotarkistus merkitsi integraationormiston huomattavaa muutosta. Nykyisin perustuslaissa on kysymys toimi-

²²⁰ Salminen 2015, s. 145–146.

²²¹ *Ibid.*, s. 146.

²²² *Ibid.*

vallan siirron ajatukselle rakentuvasta dynaamisesta integraationormista. Se ei enää perustu toimivallan rajoittamistradition varaan. Toimivallan siirtoa koskeva ajattelu on toimivallan rajoitusta merkitsevän painotuksen tavoin eurooppalaisessa viitekehyksessä peräisin jo integraation alkuajoilta.²²³ Tämän lähtökohdan mukaan valtio voi lailla siirtää itselleen kuuluvaa toimivaltaa ylikansalliselle taholle. Toimivallan rajoitusta koskeva näkemys on lähestymistavaltaan negatiivinen, kun toimivallan siirto on lähestymistapana positiivis-perustava ja merkitsee sitä, että ylikansallisella tasolla on käytännössä siirrettyä, annettua toimivaltaa.²²⁴

Toimivallan siirto -ajattelu ei pelkisty koskemaan vain ylikansalliselle tasolle siirrettyä toimivaltaa, vaan kyse on myös ylikansalliselle tasolle luotavasta toimivallasta. Tämä on toinen puoli integraation sääntelymallissa. Toimivallan siirto pitää käsittää myös siltä kannalta, kuinka sääntely avaa kotimaisen oikeusjärjestyksen ylikansalliselle oikeudelle ja hylkää valtion yksinomaisen, toiset poissulkevan ylivallan omalla alueellaan ja mahdollistaa ylikansallisten vaikutusten ulottumisen tälle alueelleen.²²⁵

Suomen perustuslain 94.2 ja 95.2 §:n ilmaisema integraationormi on luonteeltaan dynaaminen. Sen voi tulkita olevan sitä kahdessa merkityksessä. Mainituissa säännöksissä mitään toimivaltaa ei luetella erikseen. Mitään toimivaltaa ei myöskään suljeta pois. Myöskään minkään elämänalueen sääntelyä tai erityistä politiikkalohkoa ei suljeta säännöksen ulkopuolelle. Tällainen sääntely tarkoittaa yleisesti toimivallan siirtoa. Normisto merkitsee käsittelyjärjestykseen vaikuttavaa eroa merkittävän toimivallan ja muun toimivallan välillä. Lähtökohtaisesti se ei myöskään kytke integraatiolle avautumiseen perustuslain muuttamisvaatimusta.²²⁶ Merkittäviä toimivallan siirtoja voidaan tehdä. Tämä edellyttää sitä, että siirtoa puoltaa riittävä enemmistö.

Suomalainen integraationormi asettaa EU:n ja integraation siinä erityisasemaan. Se tapahtuu niin perustuslain tekstissä kuin soveltamiskäytännössä. Tämä integraationormistomme tyyppipiirre näyttäytyy perustuslain kokonaisuudistuksen jälkeisestä perustuslakivaliokunnan käytännöstä lähtien erityisenä tulkintalinjana. Tulkinnassa annetaan unionille ja siihen liittyville asioille erityiskohtelua. Leimallista on jako unioni- ja unionikykentäisiin asioihin ja kansainvälisiin asioihin. Sopimusvelvoitteiden tarkastelussa ryhdyttiin kiinnittämään aikaisempaa enemmän huomiota sopimuksen aineelliseen sisältöön. Esimerkiksi täysivaltaisuustarkastelussa

²²³ Ks. Wendel 2011, s. 164–166.

²²⁴ Salminen 2015, s. 146–147.

²²⁵ *Ibid.*, s. 147.

²²⁶ *Ibid.*

asiat jakautuivat yhtäältä unioni- tai unionikytkentäisiin asioihin ja toisaalta kansainvälisiin asioihin. Unioniasioissa voitiin mennä esimerkiksi täysivaltaisuuden puuttumisessa pidemmälle ilman, että olisi oltu tekemisissä käsittelyjärjestykseen vaikuttavan seikan kanssa. Soveltamiskäytännöstä oli samoin havaittavissa vahvoja kannanottoja sen puolesta, että perustuslakia on tulkittava siitä lähtökohdasta käsin, että ”Suomi on Euroopan unionin jäsen”. Tämä integraationormiin selvästi kuuluva tulkintalinja on nyttemmin vahvistunut. Nykyisin suuntautuminen EU-jäsenyyteen näkyy valtiojärjestyksen perusteita koskevassa perustuslain luvussa ja nimenomaisesti myös toimivallansiirtosäännöksissä. Näin perustuslaista saa suoraan tukea erottelulle yhtäältä unioni- ja unionikytkentäisiin asioihin ja toisaalta muihin asioihin.²²⁷

3.3 Kotimaisen integraationormin menettelyllinen puoli

Kotimaisen valtiosäännön integraationormi antaa lainsäätäjälle väljän liikumatilan EU:n perusteita koskevan sääntelyn kehittämisessä. Vain täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirto yksinomaan edellyttää määräenemmistöpäätöksentekoa. Määräenemmistö taas on sama kuin sovellettaessa supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä.²²⁸ Päätöksentekomenettelyjen keskinäistä eroavuutta ei olekaan syytä ylikorostaa. Näin on etenkin, kun otetaan huomioon tapahtunut tulkintakäytännön muutos.²²⁹

Perustuslain säännökset ja esityöt mahdollistavat tulkinnan, jonka mukaan unioniyhteyksissä ei useinkaan olla tekemisissä merkittäväksi luonnehdittavan toimivallan siirron kanssa. Eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan käsissä puolestaan on se, mitä pidetään merkittävänä tässä suhteessa. Näin ollen suomalaisen integraationormin menettelylliseen puoleen kuuluu eduskunnan keskeinen asema. Se ilmenee, kun perussopimusten muutosta hyväksytään ja saatetaan voimaan, ja silloin, kun toimitaan voimassa olevien perussopimusten puitteissa.²³⁰ EU-oikeuden muutos ja kehittymisen tarkastelu on siis valtiosääntöiseltä kannalta eduskunnan käsis-

²²⁷ Salminen 2015, s. 147–148.

²²⁸ Integraationormimme menettelyllisessä taustassa on yksi neuvoa-antava kansanäänestys, EU-jäseneksi liittymisestä. Kansanäänestys ei ollut kuitenkaan meillä jäsenyyden valtiosääntöoikeudellinen edellytys, eikä se nykyiselläänkään kuulu toimivallan siirtojen menettelyllisiin vaatimuksiin.

²²⁹ Salminen 2015, s. 148.

²³⁰ Myös tasavallan presidentillä on perustuslain 77 §:n mukaan oma roolinsa ja tietty toimintatila silloin, kun asiaan liittyy lailla vahvistettavaa sisältöä. Tämäkin sääntely korostaa kuitenkin viime kädessä eduskunnan roolia.

sä. Näin on siitä riippumatta, että valtioneuvosto vastaa PL 93.2 §:n nojalla unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Toisaalta nimenomaan myös valtioneuvoston asema tässä suhteessa takaa eduskunnalle vaikuttavan roolin. Eduskunnan keskeinen asema unionia perussopimusten puitteissa kehitettäessä ilmenee osaltaan perustuslain 96 ja 97 §:n säännöksistä. Myös kansainvälisten sopimusten hyväksymis- ja voimaansaattamissääntelyn kokonaisuus korostaa eduskunnan roolia. Tämä koskee myös unionin perustaa muuttavien perussopimusten kansallista käsittelyä. Eduskunnan toimivalta rajoittaa keskeisesti PL 93.1 §:n tarkoittamaa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltaa.²³¹

Perustuslain kokonaisuudistuksessa 94 ja 95 §:n sääntelyllä oli tarkoitus tarkistaa ”kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä, irtisanomista ja voimaansaattamista koskeva perustuslaintasoinen sääntely sekä vahvistaa eduskunnan asemaa velvoitteisiin sitoutumista ja voimaansaattamista koskevassa päätöksenteossa”.²³² Hallituksen esitys sisälsi tältä osin sekä aikaisempaa pysyttävää sääntelyä että sääntelyä, jolla siis pyrittiin edelleen vahvistamaan eduskunnan osallisuutta kansainvälisistä sopimuksista päättämiseen. Eduskunnan oli edelleenkin hyväksyttävä velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan asemaa pyrittiin vahvistamaan uudella säännöksellä, jonka mukaan eduskunnan hyväksymistä edellyttävät myös muutoin merkitykseltään huomattavat kansainväliset velvoitteet.²³³ Hallituksen esityksessä mainittiin EU-liittymissopimuksen kansallinen käsittely myös budjettivaltaan ulottuvien vaikutustensa vuoksi.²³⁴ Perustuslain tarkistuksen yhteydessä tätä nimenomaista sääntelyä ei muutettu.²³⁵

Eduskunnan hyväksymistoimivalta kattaa nykytulkinnan mukaan kaikki materiaaliselta sisällöltään lain alaan kuuluvat kansainvälisen veloitteen määräykset.²³⁶ Kansainvälisen veloitteen määräys kuuluu näiden perusteiden mukaan lainsäädännön alaan siitä riippumatta, onko määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa lailla annetun säännöksen kanssa. Koska lainsäädännön ala on perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut laajaksi, huomattava osa kansainvälisistä sopimuksista edellyttää jo yksinomaan

²³¹ Salminen 2015, s. 149–150.

²³² HE 1/1998 vp, s. 50.

²³³ *Ibid.*, s. 51.

²³⁴ *Ibid.*, s. 149.

²³⁵ Salminen 2015, s. 150.

²³⁶ Ks. erityisesti PeVL 11/2000 vp; PeVL 12/2000 vp.

sen perusteella eduskunnan suostumusta. Monet kansainväliset sopimukset, mukaan lukien EU-perussopimusten muutokset, edellyttävät lisäksi tyyppillisesti eduskunnan suostumusta useasta syystä.²³⁷

EU:n perussopimusten muutokset ovat tyyppiesimerkkejä tällaisista sopimuksista. Niihin on lisäksi sovellettu eduskunnan suostumuksen tarpeellisuuden varmistavaa kriteeriä ”merkitykseltään huomattavan” sopimuksen tuomisesta eduskunnan hyväksyttäväksi. On kehittynyt näkemys siitä, että ”merkitykseltään huomattava” yhdistyy kategoriana valtiosääntöisesti keskeisen sopimuksen käsittelyyn. Tätä kriteeriä on sovellettu, kun valtiosopimus on sisältänyt laajasti valtiosäännön kannalta keskeistä ainesta.²³⁸ Sille on annettu perustuslain 94.1 §:n muiden perusteiden rinnalla sisältö, jolla korostetaan sopimuksen valtiosääntöistä merkitystä. EU:n laajentumisen tosin katsottiin olevan valtiosääntöön erikseen viittaamatta ”periaatteellisesti, taloudellisesti ja poliittisesti hyvin olennainen seikka niin unionille kuin myös Suomelle sen jäsenvaltiona”, minkä vuoksi viitattiin myös merkitykseltään huomattava -kriteeriin.²³⁹ Siten kysymys ei ollut varsinaisesti siitä, että sopimus olisi ollut konstitutionaalisesti merkittävä.

Valtiosopimuksen huomattava merkitys yksinomaisena kriteerinä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudelle on noussut esiin EU-perussopimusmuutoksen yhteydessä.²⁴⁰ Kriteerin soveltaminen varmisti tällöin sen, että velvoite tuli eduskunnan hyväksyttäväksi. Kysymys oli Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklan lisäyksestä, joka tehtiin yksinkertaistetussa menettelyssä, koska sen ei katsottu muuttavan unionin toimivaltaa. Perussopimusmuutoksen sisältö oli toteava ja sellaisena oikeustilaa vain selkiennyttävä. Se ei muuttanut unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmää tai unionin ja jäsenvaltioiden keskinäistä toimivallanjakoa. Kuitenkin unionin ja myös yksittäisen jäsenvaltion kannalta voitiin pitää periaatteellisesti olennaisena myös jäsenvaltioiden vakauserämechanismin perustamismahdollisuuden toteavaa yhteisymmärrystä perussopimukseen kirjattuna.²⁴¹

Luonnollisesti perussopimusmuutosten käsitteleminen PL 94 §:n mukaan arvioidaan kussakin tapauksessa erikseen. Perussopimusmuutoksen ei kaikissa tilanteissa välttämättä ja automaattisesti ole merkitykseltään

²³⁷ Salminen 2015, s. 150–151. Huomaa kuitenkin sopimuksetekovallan delegoitiin liittyen PeVL 14/2014 vp ja budjettivaltaan liittyen PeVL 29/2012 vp.

²³⁸ Ks. PeVL 36/2006 vp; PeVL 13/2008 vp. Ks. myös PeVL 38/2001 vp; PeVL 9/2006 vp. Tästä hieman poiketen kuitenkin PeVL 11/2003 vp, samoin PeVL 45/2000 vp. Selvimmin ajatus näkyy PeVL 45/2000 vp.

²³⁹ Salminen 2015, s. 151–152.

²⁴⁰ PeVL 6/2011 vp.

²⁴¹ Salminen 2015, s. 152.

huomattava perustuslain 94 §:n mielessä muiden kriteerien jäädessä täytty-mättä. Perussopimusmuutos voidaan valtiosäännön rajoissa hyväksyä myös eduskunnan suostumusta edellyttämättä.²⁴² Näin ollen ei ole poissul-jettua, että eteen joskus tulisi sellainen unioniperussopimusmuutos, joka ei edellyttäisi eduskunnan suostumusta. Käytännön perusteella merkityksel-tään huomattava -perusteen ainoaksi merkitykseksi ei jää vain jonkin sopi-muksen sisältämien määräysten keskeisyyden painottaminen valtiosään-nön kokonaisuuden kannalta. Tämän perusteen kautta voidaan turvata eduskunnan asema kansainvälisiin velvoitteisiin sitouduttaessa muissakin tapauksissa. Tämä myös kuului kokonaisuudistuksella tavoiteltuihin pää-määriin. Kynnys eduskunnan osallistumiselle on perusteltua pitää alhaise-na, jos asia koskee perussopimusten muutosta: merkitykseltään huomatta-va -kriteerin soveltaminen joka tapauksessa avaa mahdollisuuden eduskun-nan hyväksymisen hankkimiseen periaatteellisesti tärkeitä asioita käsitel-täessä.²⁴³

Eduskunnalla ja sen perustuslakivaliokunnalla on keskeinen rooli myös silloin, kun EU:ia kehitetään nykyisten perussopimusten puitteissa tai niiden yhteydessä suoraan PL 96 ja 97 §:n nojalla. Näiden tahojen osallistu-minen esimerkiksi talous- ja rahaliiton perussopimuspuitteiseen kehittämi-seen ja sen yhteydessä tapahtuneisiin muutoksiin toimii yhtenä osoitukse-na sääntelyn eduskunnalle avaamista osallistumismahdollisuuksista.²⁴⁴

Myös toinen seikka vahvistaa edelleen eduskunnan osallistumis- ja tie-donsaantioikeuksia. Tämä liittyy siihen, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Sen johdosta myös Eurooppa-neuvostossa esitettä-vien Suomen kantojen valmistelussa valtioneuvoston ja eduskunnan tulee toimia yhteistyössä. Tämä turvaa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet. Jos Eurooppa-neuvostossa päätetään asiasta, joka muutoin kuuluisi eduskun-nan toimivaltaan, PL 96 §:ssä edellytetään eduskunnan osallistamista sii-hen. Eurooppa-neuvostossa käsiteltäviin asioihin sovelletaan PL 97 §:n säännöksiä eduskunnan oikeudesta saada tietoa valtioneuvostolta. Perus-tuslakivaliokunta on katsonut, että säännökset koskevat ”myös niitä val-tuuslausekkeiden nojalla tehtäviä päätöksiä, jotka Lissabonin sopimuksen mukaan tulevat myöhemmässä vaiheessa eduskunnan hyväksyttäväksi”.²⁴⁵

²⁴² PeVL 6/2011 vp.

²⁴³ Salminen 2015, s. 153. Vrt. HE 175/2014 vp ja siitä annettu PeVL 35/2014 vp, jonka mukaan suostumusta tarvittiin, koska sopimus koski budjettivaltaa ja siinä oli lainsäädän-nön alaan kuuluvia määräyksiä.

²⁴⁴ Leino – Salminen 2013, s. 451–479; Salminen 2015, s. 154.

²⁴⁵ PeVL 2/2010 vp.

Tämä linja vahvistui, kun pääministerin asemasta Eurooppa-politiikan johdossa säädettiin perustuslain 66 §:ssä aikaisempaa yksiselitteisemmin.²⁴⁶

Suomessa unionilainsäädännön implementoinnissa noudatetaan samaa menettelyä ja samoja kriteerejä kuin yleensä lainsäädännöstä päätettäessä. Perustuslaki ei esimerkiksi erottele implementointisääntelyä muusta sääntelystä. Tällä on merkitystä eduskunnan aseman kannalta ja integraationormin menettelyllisen puolen osana. Esimerkiksi säädettävän lainsäädännön perustuslainmukaisuuden arvioinnissa unioniperustaista implementoivaa sääntelyä tarkastellaan perustuslakivaliokunnassa samalla tavalla kuin muutakin lainsäädäntöä. Lisäksi jo unionissa säädösehdotusta valmisteltaessa – sikäli kuin säädösehdotuksella on valtiosääntöinen ulottuvuus – myös perustuslakivaliokunta voi jo tuossa yhteydessä esittää kannanottoja säädösehdotuksen valtiosääntönäkökohdista ja mahdollisuudesta implementoida se unionisäädökseen perustuvana lakina kansallisen perustuslain puitteissa.²⁴⁷ Itse asiassa perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti katsonut, että Lissabonin sopimuksen myötä tapahtunut kehitys ei muuta ”perustuslakivaliokunnan roolia perus- ja ihmisoikeuksien tulkintaa ja valvontaa harjoittavana toimielimenä kansallisessa lainsäädäntömenettelyssä tai unionin asioiden kansallisessa ennakkokäsittelyssä”. Kehitys ei myöskään ole vaikuttanut siihen, että se edelleen tarkastelee myös implementointilainsäädäntöä perus- ja ihmisoikeussäännösten kannalta”.²⁴⁸

3.4 Kotimaiseen integraationormiin sisältyviä aineellisia edellytyksiä

3.4.1 Yleistä integraationormin aineellisista edellytyksistä

Menettelyllisen puolen ohella integraationormiin kuuluvat toimivallan siirron aineelliset edellytykset. Ne ovat tyypillisesti syntyneet unionijäsenvaltioissa käytännön kautta.

Myöhemmin muutamien jäsenvaltioiden perustuslakeihin on sisällytetty säännöksiä toimivallan siirron aineellisista edellytyksistä. Tällaiset säänte-lyt liittyvät useimmiten perusoikeuksien suojaan ja valtiosäännön kansanvaltaisiin perusteisiin. Tarkoituksena on niistä käsin asettaa rajoituksia toimivallan siirrolle. Niillä voidaan lisäksi nimenomaisesti pyrkiä perustuslaillisen, ehkä myös kansallisen valtiosääntöistä identiteettiä suojaavan

²⁴⁶ Salminen 2015, s. 154.

²⁴⁷ *Ibid.*, s. 154–155.

²⁴⁸ PeVL 13/2008 vp ja aikaisemmin PeVL 7/2003 vp; PeVL 36/2006 vp.

turvalausekkeen muotoiluun ja unioni-integraation rajojen määrittelyyn. Aineellisia edellytyksiä voi siten pitää ilmauksena defensiivisestä asenteesta. Samalla ne sisältävät kansallisiin perustuslakeihin kirjattuja raameja ja EU:n konstituution kehittämiseksi ja tavallaan edellytyksiä sille, miten integraation ylipäätään halutaan kehittyvän. Aineellisista edellytyksistä säätäminen perustuslaissa liittyy osittain toimivallan siirrosta päättämiseen määräenemmistövaatimuksiin sidottuna. Merkittävässä osassa niitä jäsenvaltioita, joissa on säännökset määräenemmistöpäätöksenteosta unionille siirrettävää toimivaltaa koskien, on lisäksi säännöksiä toimivallan siirron aineellisista edellytyksistä.²⁴⁹

Kotimaisessa integraationormissa on rajoja paitsi menettelylliseltä myös aineelliselta kannalta. Se siis mahdollistaa avautumisen, mutta myös asettaa sille aineellisia edellytyksiä ja rajoja. Tämä on eurooppalaisessa kontekstissa tavallista niissä tapauksissa, joissa integraationormi on vastaavalla tavalla dynaaminen. Edellytyksiä ja rajojakin asettava integraationormi liittyy näin ollen myös konstituution vallankäyttöä rajoittavaan tehtävään.²⁵⁰

Suomessa alkuperäisen poikkeuslakiin perustuvan unioni-integraation osalta on ollut erityistä, että se ei ole sisältänyt tällaista ulottuvuutta. Poikkeuslain olemukseen on kuulunut se, että valtiosopimus sisältää poikkeuksen perustuslaista, mutta perustuslaki ei ole esteenä, kunhan noudatetaan tiettyä menettelyä.

Tästä lähtökohdasta etäännyttiin perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Siinä myös kansainvälisen velvoitteen voimaansaattavalta poikkeukselta ryhdyttiin edellyttämään rajattuisuutta. PL 73.1 §:ssa on tästä nimenomainen säännös. Kyse on ennen muuta poikkeuslain asiallisesta rajattuisuudesta suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Lisäksi kyse on myös sisällön yhdenmukaisuudesta perustuslain keskeisten ratkaisujen kanssa. Jälkimmäisen vaatimuksen kanssa kiinteässä yhteydessä on perustuslain 94.3 §:n vaatimus. Sen mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Perustuslain tarkistamisessa vuonna 2012 toimivallan siirron poikkeuslakiperustaisuus korvattiin toimivallansiirtosääntelyllä. Samalla toimivallan siirtojen osalta poistui myös perustuslain 73.1 §:n vaatimus poikkeuksen rajattuisuudesta. Jäljelle jäi perustuslain 94.3 §:n vaatimus.²⁵¹

Integraationormin asettamat aineelliset edellytykset tai rajat liittyvät laajemmassa eurooppalaisessa kontekstissaan usein perussopimusmuutos-

²⁴⁹ Ks. Salminen 2015, s. 155–164.

²⁵⁰ *Ibid.*, s. 155.

²⁵¹ *Ibid.*, s. 155–156.

ten kansalliseen voimaansaattamiseen ja toimintaan nykyisten perussopimusten puitteissa. Suomessa erityisesti PL 94.3 §:n vaatimus kuuluu uusien kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisen aineellisiin edellytyksiin, mutta muutoin perustuslaista, tulkintakäytännöstä tai doktriinistakaan ei ole juurikaan saatavissa lisäsisältöjä integraationormiston aineellisille edellytyksille.²⁵²

3.4.2 EU-perussopimusten muutokset ja perustuslain 94.3 §

Perustuslain 94.3 § kytkeytyy läheisesti PL 1.3 §:ssa mainittuihin kansainvälisen yhteistyön tarkoitukseen. Säännös on olennainen määrittäessä Suomen valtiosääntöisen integraationormin asettamia mahdollisia rajoja tai edellytyksiä integraatiolle ja siihen osallistumiselle. Perustuslain säännöskokonaisuuden ja esitöiden valossa voidaan todeta, että PL 94.3 §:lla on välitön yhteys myös EU-jäsenyyteen.²⁵³ Perustuslain 94.3 § kytkeytyy myös toimivallan siirtoa koskevan sääntelyn määräenemmistövaatimukseen: merkittävältäkään toimivallan siirrosta ei ole tarpeen edellyttää suurempaa määräenemmistöä, koska perustuslaki sisältää vaatimuksen siitä, että toimivallan siirrolla ja avautumisella ei loukata valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.²⁵⁴

Perustuslain 94.3 §:iin on tulkintakäytännössä viitattu EU:n yhteydessä ja nimenomaan Euroopan perustuslakisopimusta käsiteltäessä.²⁵⁵ Lissabonin sopimuksen johdosta annettu perustuslakivaliokunnan lausunto viittaa vain yleisesti perustuslakisopimuksesta annettuun lausuntoon.²⁵⁶ Kanta on kuitenkin selvä, kun lausunnossa nimenomaisesti todetaan, ”ettei Suomen jäsenyys perustuslakisopimuksen tarkoittamassa Euroopan unionissa vaaranna valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita”. Perustuslakivaliokunta on myös tältä osin noudattanut käytäntöään unionijäsenyyden erityismerkityksestä PL 1.3 §:n viitekehyksessä. Lisäksi arvioitavana olleesta unionin perustuslakisopimuksesta nostettiin esiin määräykset, jotka koskevat unionin kansanvaltaisia perusteita. Niihin kuuluvat muun muassa määräykset demokraattisesta yhdenvertaisuudesta, edustuksellisesta demokratiasta ja myös osallistuvasta demokratiasta. Lisäksi valiokunta mainitsi erikseen

²⁵² Salminen 2015, s. 156.

²⁵³ Ks. HE 1/1998 vp, s. 150. Ks. myös Nieminen 2004, s. 384–385 ja siinä mainitut lähteet.

²⁵⁴ Salminen 2015, s. 157. Ks. HE 60/2010 vp, s. 46, jossa ei tosin mainita määräenemmistöä tältä osin, vaan muistutetaan, että PL 94.3 §:n vaatimus koskee myös toimivallan siirtoa.

²⁵⁵ PeVL 36/2006 vp.

²⁵⁶ PeVL 13/2008 vp.

määräyksen avoimuudesta unionissa ja kiinnitti huomiota myös siihen, että perustuslakisopimuksella kehitetään unionin perusoikeusulottuvuutta. Tämän arvioitiin vahvistavan unionin kansanvaltaisia perusteita.²⁵⁷

EU:lla on integraationormin aineellisten edellytysten osalta erityisasema. Tämä erityisasema on perustuslain tarkistuksen perusteella vahvistunut, sillä perustuslain 1.3 § ilmentää aikaisempaa paremmin EU-jäsenyyden erityisyyttä, koska jäsenyys on nimenomaisesti mainittu. Perustuslakivaliokunta ei myöskään aseta vastakkain unionin valtiosääntöoikeudellisten piirteiden kehitystä kotimaisen valtiosäännön kanssa.²⁵⁸ Euroopan unionia ei nähdä kansanvallan tai valtiosäännön keskeisten elementtien uhkana. Päinvastoin unionin konstituutiosta osoitetaan määräyksiä, jotka ilmentävät unionin yhdessä jäsenvaltioiden kanssa omaavan demokraattisen perusrakenteen, johon myös perusoikeudet kuuluvat. Vaikuttaakin siltä, että kotimaisesta valtiosäännöstä ei johtuisi esteitä unionin demokraattisten rakenteiden kehittämiseksi edelleen.²⁵⁹

Kaiken kaikkiaan integraationormi on käytännössä myös aineellisten edellytysten osalta saanut muodon, joka mahdollistaa laajan ja syvällekkäyväen integraation kehittymisen EU:ssa, kunhan nimenomaan huolehditaan unionin demokraattisten rakenteiden ja sisältöjen vahvistamisesta. Suomalainen valtiosääntö ei näytä tähänastisen soveltamiskäytännön perusteella asettavan esteitä tällaiselle kehitykselle.²⁶⁰

3.4.3 Integraationormin aineelliset edellytykset ja sekundäärioikeuden implementointi

Lähtökohtana on luonnollisesti, että EU:n sekundäärioikeudella on osana suomalaista oikeusjärjestystä asema, joka sille määräytyy unionioikeuden perusteella mukaan lukien näitä vaikutustapoja koskeva EU-tuomioistuinten ratkaisukäytäntö. Perustuslakivaliokunta on ollut pidättyväinen ottamaan kantaa unionioikeudellisen sekundäärinormiston tai sitä implementoivan lainsäädännön ja perustuslain väliseen suhteeseen tai arvioimaan

²⁵⁷ PeVL 36/2006 vp. Ks. Salminen 2015, s. 157–158.

²⁵⁸ Vrt. esim. Reestman 2009, s. 374–390.

²⁵⁹ Salminen 2015, s. 158–159. Ks. erityisesti Nieminen 2004, s. 386–387. Ks. myös Jyränki 2000, s. 217–218. *Antero Jyränki* ja *Jaakko Husa* esittävät vaihtoehtoisena tulkintana sille, että kyseisen vaatimuksen voi kiertää perustuslakia muuttamalla, näkemyksen siitä, että kysymyksessä on perustuslain muuttamaton ydinsisältö. Jyränki – Husa 2012, s. 301. Ks. myös Salminen 2010a; Salminen 2010b. Vrt. esim. Schönberger 2009, s. 535–558.

²⁶⁰ Salminen 2015, s. 159.

käsiteltävänä olevien unionisäädösehdotusten oikeusperustoja ja niiden riittävyttä.²⁶¹

Suomessa ei implementointilainsäädännön yhteydessä ole syntynyt varsinaisia sellaisia tilanteita, joissa unionin toimivallan nojalla annettu säädös olisi tuottanut esimerkiksi perusoikeuksien kannalta ylitsepääsemättömiä ja avoimia ristiriitatilanteita.²⁶² Kansallisen perusoikeusjärjestelmän on kuitenkin mahdollista joutua ristiriitaan unionin oikeudesta johtuvien vaatimusten kanssa. Perusoikeusuudistukseen liittyi tällainen ajatus, mikä näyttäytyi muun muassa haluna suojata oman perusoikeudellisen sääntelyn ulottuvuutta ja tiettyjä sisältöjä. Tarkoituksena oli ikään kuin varustaa kansallinen perusoikeusjärjestelmä tietyin osin kuin itsepuolustusasemaan unionioikeuden tuottamia mahdollisia heikennyksiä vastaan.²⁶³

Vaikka perustuslakivaliokunnan soveltamiskäytäntö ei ole tuottanut lausumia, joissa esitettäisiin unioni-integraation selkeitä rajoja, valiokunta on nimenomaisesti lausunut, että implementoitaessa unionisääntelyä ei voida heikentää kansallisen perusoikeussuojan tasoa. Se on esimerkiksi todennut, että EU:n perusoikeuksien sitovuus saa ulottua jäsenvaltioihin vain niille kuuluvissa EU-oikeuden toimeenpanotehtävissä ”eikä saa tällöinkään heikentää kansallisen perusoikeussuojan tasoa”.²⁶⁴ Kotimainen käytäntö siis sisältää kannanottoja, joissa esitetään vaatimuksia suhteessa EU-taustaiseen lainsäädäntöön tai sen implementointisääntelyyn.²⁶⁵

Perustuslakivaliokunnan näissä lausunnoissa yksi erityinen ryhmä muodostuu kannanotoista, joissa on kysymys perus- ja ihmisoikeuksien vaikutuksista suhteessa unionisäädösten kansallisiin toimeenpanomenetelmiin.²⁶⁶ Toisen ryhmän muodostavat kannanotot, joissa ohjataan hallituksen lainvalmistelutyötä ottamaan huomioon esimerkiksi näissä yhteyksissä lainsäädännön selkeyden ja ymmärrettävyyden ja perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuusvaatimuksia.²⁶⁷ Lisäksi esiintyy

²⁶¹ Salminen 2015, s. 159–160. Perustuslakivaliokunta on ollut enenevässä määrin pidättyvä linjassaan suhteessa arviointeihin, jotka koskevat EU:lle siirretyn toimivallan käyttöä ennen kaikkea siltä kannalta, missä määrin se riittää kaavailtujen säädösten hyväksymiseen unionikompetenssin puitteissa. Ks. esim. PeVL 49/2010 vp; PeVL 28/2013 vp.

²⁶² Tässä yhteydessä tarkastellaan yksinomaan tilanteita, jotka syntyvät perustuslakivaliokunnan työssä. Tuomioistuimissa aktualisoituvat tilanteet ovat tämän tarkastelun ulkopuolella.

²⁶³ Salminen 2015, s. 160.

²⁶⁴ PeVL 25/2001 vp. Ks. Ojanen 2004a, s. 544; Ojanen 2007a, s. 211–212.

²⁶⁵ Salminen 2015, s. 160. Ks. Ojanen 2009b. Ks. tuomioistuinten osalta aikaisemmin Ojanen 2003, s. 1150. Ks. myös Heinonen 2012, s. 201–239.

²⁶⁶ Ks. esim. PeVL 50/2006 vp.

²⁶⁷ Ks. esim. PeVL 47/2006 vp. Ks. myös PeVL 48/2002 vp; PeVL 18/2003 vp; PeVL 25/2005 vp.

kannanottoja, joissa ohjataan lainsoveltajia – tuomioistuimia ja viranomaisia – yksittäistapauksellisissa tulkintatilanteissa omaksumaan tietyn sisältöinen, kansallisen perusoikeussuojajärjestelmän kanssa sopusoinnussa oleva tulkinta implementoivasta säädöksestä.²⁶⁸ Oman kokonaisuutensa muodostavat myös ne lausunnot, joissa valiokunta on katsonut, että nimenomaan kotimainen perusoikeussuojataso ja perusoikeuksien edistäminen edellyttävät luopumista unionisäädöksen täysimääräisestä toimeenpanosta.²⁶⁹ Tällöin siis perustuslakivaliokunta katsoo, että implementoitavaan unionisäännökseen tai sitä implementoivaan kansalliseen säännökseen liittyy perusoikeusongelma, joka edellyttää toisenlaista lähestymistapaa, jotta kotimaisen perusoikeusjärjestelmän vaatimukset täytyisivät. Implementoitaessa unioniperäistä lainsäädäntöä kansallisesti etsitään selvästi sellaista tulkintaa implementoitavasta säädöksestä, että voidaan täyttää kotimaisen perustuslain vaatimukset perusoikeussuojasta. Siihen voi kuulua luonnollisesti myös direktiivin jättämän liikkumavaran hyödyntämistä.²⁷⁰ Tämä on keskeisin keino väistää vaikeat yhteensovittamisongelmat. Samalla se myös siirtää ongelmaa ja siitä käytävää keskustelua konkreettisiin soveltamistilanteisiin.²⁷¹

Lisäksi perustuslakivaliokunta suorittaa arviointeja paitsi kansallisten perusoikeussäännösten myös EU:n perusoikeuskirjan määräysten ja EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa.²⁷² Näin myös unionituomioistuimen tulkinnat ovat osa kotimaisen lainsäädännön arviointikehystä. Vaikka perustuslakivaliokunta on tuonut esiin tehtävänsä arvioida perus- ja ihmisoikeussäännösten kannalta myös unionioikeuden kansalliseen täytäntöönpanoon tähtääviä lakiehdotuksia, mihin on liittynyt vaatimus siitä, että kansallista perusoikeussuojan tasoa ei tässä yhteydessä heikennetä, valiokunnan toimintaa näyttäisi ohjaavan pyrkimys täyttää unionioikeuden vaatimukset täytäntöönpanossa.²⁷³

Perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa käytännössä implementoinnin yhdeksi rajaksi on noussut myös kansallinen valtiosääntöidentiteetti. Osin siihen viitaten näet rajattiin pois tietosuoja-asetuksen kansallisen toimeenpanon yhteydessä valvonnan ulottuminen ylimpiin laillisuusvalvojiin.²⁷⁴

²⁶⁸ Ks. esim. PeVL 18/2003 vp; PeVL 56/2006 vp.

²⁶⁹ Ks. esim. PeVL 48/2002 vp; PeVL 18/2003 vp; PeVL 9/2004. Ks. lisäksi Ojanen 2006, s. 89–100; Ojanen 2007a, s. 213–214; Ojanen 2009a.

²⁷⁰ Ks. esim. PeVL 35/2014 vp.

²⁷¹ Salminen 2015, s. 161–162. Ks. PeVL 3/2008 vp; PeVL 18/2014 vp.

²⁷² PeVL 18/2014 vp.

²⁷³ Salminen 2015, s. 162–163. Ks. PeVL 51/2014 vp. Ks. aikaisemmin esim. PeVL 40/2010 vp.

²⁷⁴ PeVL 14/2018 vp.

4 SUOMALAISEN VALTIOSÄÄNTÖIDENTITEETIN MERKITYS JA MUUTOS

4.1 Suomalainen valtiosääntöidentiteetti?

Ei ole sattumaa, että nyt myös perustuslakivaliokunta viittaa valtiosääntöidentiteettiin yhtenä mahdollisena valtiosääntöoikeudellisena rajana unionin sekundärioikeuden täytäntöönpanolle. Suomen ulkopuolella valtiosääntöidentiteetti on pitkään ollut valtiosääntöoikeudellisessa, eurooppalaisessa keskustelussa esillä juuri Euroopan unionin ja EU-jäsenyyden vuoksi. *Valtiosääntöidentiteetin (constitutional identity)* määrittelyn ei voi sanoa olevan tutkimuksessa mitenkään vakiintunutta, vaan päinvastoin ei ole olemassa yksimielisyyttä sen sisällöstä. Usein sillä viitataan sellaisiin perustavanlaatuisiin valtiosääntöisiin ominaispiirteisiin, jotka esimerkiksi voisivat määrittää integraation rajoja.²⁷⁵ Erilaisissa valtiosääntöidentiteettiä koskevissa tarkasteluissa käydään läpi perustuslakien ominaispiirteitä ja sääntelyä, perustuslain ja valtiosääntökulttuurin välistä suhdetta tai vaikkapa valtiosäännön ja kansallisen identiteetin välistä suhdetta. Esimerkiksi *Timea Drinóczin* mukaan kyse on perustuslain tai *valtiosäännön identiteetistä (identity of a constitution)*. Tällainen identiteetti on löydettävissä perustuslain säännöksistä muutoksineen sekä valtiosääntötulkinnasta ja -oikeustieteestä. Kyse on muun ohella siitä, että kansa ja valtio voivat erottautua muista tiettyjen arvojen ja periaatteiden konstitutionalisaation ja valtiosääntöisen muutoksen välityksin.²⁷⁶

Kotimainen valtiosääntöoikeudellinen tutkimus on käsitellyt valtiosääntöidentiteettiä lähinnä joko *valtiosääntöideologian* tai *valtiosääntökulttuurin* käsitteiden kautta.²⁷⁷ Siinä taas on korostettu pitkää linjaa valtiosäännön muutoksissa.²⁷⁸ Myös käytännössä perustuslain tarkistukset on tyypillisesti perusteltu jatkumojen eikä tavoiteltujen katkosten avulla.²⁷⁹ Tämä koskee myös EU-jäsenyyttä ja sen valtiosääntöön merkitseviä muutok-

²⁷⁵ Ks. keskustelusta tarkemmin Salminen 2014, s. 41–65 ja 58–61; Salminen 2015, s. 165–185.

²⁷⁶ Drinóczy 2020, s. 121–122, 127 ja 129. Drinóczy on kaikkiaan koonnut yhteen olennaisimmat valtiosääntöidentiteettiä koskevat tulkinnat ja doktriinin paitsi EU-tasolla myös kansallisen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta ja vertaillen eräiden jäsenvaltioiden osalta.

²⁷⁷ Ks. Tuori 2014. Ks. lisäksi erityisesti Jyränki 1989, jonka voi katsoa jäljittävän myös kotimaista valtiosääntöidentiteettiä ja sen historiallisia esikuvia länsimaista. Ks. myös esim. Husa 2011, s. 215, 232–233, 235–239.

²⁷⁸ Tuori 2002, s. 67–70.

²⁷⁹ Ks. esim. HE 1/1998 vp, s. 30–31.

sia.²⁸⁰ Perustuslakien uudistamisessakin on painotettu uudistavien liikkeiden merkitystä osana laajempaa kehityskaarta.²⁸¹

Valtiosääntöidentiteetillä on esitetty olevan myös perustuslakivaliokunnan käytännöstä esiin nouseva käyttöala.²⁸² Lisäksi voidaan kysyä, missä määrin kotimainen valtiosääntöidentiteetti mahdollisesti on muuttunut ja ehkä myös sisällyttänyt eurooppalaistumisen itseensä. Edellä kuvaamamme ylikansallisen ja kansallisen interaktion voidaan katsoa tuottaneen myös muutosta, joka koskee suomalaista valtiosääntöoikeudellista identiteettiä ja kulttuuria. Suomessa muutokset valtiosääntöidentiteettiin ovat olleet syvällisiä. Ne eivät kuitenkaan toistaiseksi ole tuottaneet ankaraa rajankäyntiä muodostumassa olevan eurooppalaisen, unionitasoisen konstitutioidentiteetin ja suomalaisen valtiosääntöidentiteetin välillä, vastakainasettelusta puhumattakaan.²⁸³

Kuten olemme edellä selvittäneet, EU-jäsenyys on vaikuttanut oikeuden pintatasolla sääntelyyn ja käytäntöihin. Lisäksi sen vaikutukset ovat heijastuneet myös perustuslain tulkintaan.²⁸⁴ Perustuslain tulkinta on ollut aktiivisemmin eurooppalaistumiselle avaamista mahdollistava kuin perustuslainsäätäjän toiminta. *Tuomas Ojanen* on katsonut, että poliittisista syistä näissä muutoksissa perustuslaki on reaktiivisesti sopeutunut sen sijaan, että se olisi proaktiivisesti tuottanut eurooppalaistumista.²⁸⁵ Painotamme puolestamme, että perustuslainsäätäjä on pääosin tarjonnut tulkintaan uusia elementtejä niin, että tulkinta on voinut olla proaktiivisempaakin ilman, että se kuitenkaan on etäännyntynyt perustuslaista tai sen esitöistä.²⁸⁶

Millaisten piirteiden sitten on katsottu kuuluvan suomalaiseen valtiosääntöön ja valtiosääntöoikeuteen niin, että niiden voisi katsoa kuuluvan valtiosääntöidentiteettiin tai olevan ilmauksia siitä? Tutkimus on korostanut, että suomalaisen valtiosäännön historiallinen tausta merkitsi pitkään sitoutumista sanamuodon mukaiseen tulkintaan ja lainsäädännön esitöihin lainsäädännön tulkinnassa. Jo ajalta ennen itsenäistymistä periytyy valtiosääntöoikeudellisesti keskeisesti vaikuttanut ja valtiosääntöidentiteettiinkin ilmeisesti kuuluva muodollinen, sääntöfokusoitunut legalistinen ote,

²⁸⁰ Ks. enemmän argumentaatiotavasta Lämsineva 2002, s. 111; Salminen 2010b, s. 103.

²⁸¹ Salminen 2015, s. 168–170. Ks. esim. Suksi 2011, s. 96. Ks. myös Salminen 2010b, s. 161; Viljanen 2009, s. 57–59.

²⁸² Ks. erityisesti Salminen 2014, s. 58–61.

²⁸³ Salminen 2015, s. 165–166.

²⁸⁴ Salminen 2015, s. 166–167. Ks. esim. Ojanen 2004a. Siltä osin kuin kotimaisittain esimerkiksi sosiaalisten perusoikeuksien suojatasoon on puututtu, unionijäsenyys sinänsä ei näyttäisi olleen kehityksessä keskeinen syy.

²⁸⁵ Ojanen 2014, s. 940.

²⁸⁶ Myös Salminen 2015, s. 167.

joka kiinnittää tulkinnat vahvasti paitsi perustuslain myös muiden lakien sanamuotoihin.²⁸⁷ Samaa historiallista juurta ja luonteeltaan niin ikään muodollis-positivistiseen otteeseen viittaava on myös toinen kotimaista valtiosääntöä pitkään identifioinut seikka, nimittäin poikkeuslaki-instituutio ja sen käyttö perustuslain sisällöllisten vaatimusten ja jäykkyyden kiertämiseen.²⁸⁸ Poikkeuslakien avulla omaksuttiin lainsäädäntöä, joka oli sisällöltään ristiriidassa perustuslain kanssa ilman, että perustuslain tekstiä kuitenkaan muutettiin. Edellytyksenä oli tällaisen lainsäädännön omaksuminen perustuslain muuttamisen järjestyksessä. Vaikka poikkeuslait omaksuttiin perustuslain säätämisen järjestyksessä ja laajan enemmistön turvin, niillä oli kuitenkin eduskuntalainen asema. Näin ollen ne voitiin kumota ja myös muuttaa äänten enemmistöllä.²⁸⁹

Poikkeuslaki-instituution ohella suomalainen valtiosääntökulttuuri on painottanut ylipäätään eduskunnan asemaa lainsäädäntövallan käyttäjänä ja tavallista parlamenttilainsäädäntöä kansan tahdon ylimpänä ilmaisuna. Tämä kolmas valtiosääntöidentiteettiä leimannut piirre on korostanut eduskunnan asemaa yksityisten oikeuksien sisällön määrittelijänä. Materiaalisten oikeuksien valtiosääntöinen merkitys yksityiselle ei niinkään ole ollut keskiössä, ja samalla tuomioistuinten rooli on pitkään ollut varsin marginaalinen. Tämä on ollut osin mahdollista, koska lainsäädännön perustuslainmukaisuuden ennakkokontrolli on ollut keskeisessä asemassa. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on ollut varmistaa lainsäädännön perustuslainmukaisuus. Tätä asemaa vahvasti pitkään voimassa ollut perustuslaillinen kielto tuomioistuinten oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa tutkia sovellettavan lain perustuslainmukaisuutta.²⁹⁰

Neljänneksi on huomattava, että vielä 1990-luvulle tultaessa suomalaisia valtiojärjestelmää luonnehdittiin presidentilliseksi demokratiaksi. Presidentti oli varustettu huomattavilla valtaoikeuksilla. Ne olivat parlamentaarista päätöksenteosta etäällä ja sen edellyttämästä parlamentaarista vastuunalaisuudesta erotettuja.²⁹¹

Näiden neljän toisiinsa liittyvän piirteen, 1) legalistinen ote ja suoranaisen lakipositivistinen suhtautuminen lainsäädännön tulkintaan, 2) poikkeuslaki-instituutio, 3) heikko konstitutionalismi ja 4) presidentin merkittävä rooli

²⁸⁷ Ks. varsinkin Ojanen 2013, s. s. 94–95. Ks. myös Tuori 2002, s. 68.

²⁸⁸ Ojanen 2013, s. 94–95.

²⁸⁹ Salminen 2015, s. 170–171. Ks. lähemmin keskustelua formalismin ja pragmatismien välisestä tasapainottelusta Lavapuro 2010, s. 248, ja sen historiallisesta taustasta Jyränki 1989, s. 492–500; Suksi 2011, s. 101–106.

²⁹⁰ Salminen 2015, s. 170. Ks. esim. Ojanen 2007b, s. 172–173.

²⁹¹ Salminen 2015, s. 170. Ks. Jyränki 2007.

valtioelinten joukossa, voidaan todennäköisesti sanoa olevan keskeisiä osia aikaisemmassa valtiosääntökulttuurissamme ja siten osa suomalaista valtiosääntöidentiteettiä. Niiden lisäksi juuri valtiosäännön eurooppalaistumista koskevaan teemaan liittyen on nostettava esiin myös se, että suomalainen oikeuselämä ja poliittinen kulttuuri korostivat jo varhain eurooppalaisia juuriaan ja yhteyksiä läntiseen maailmaan. Monissa tutkimuksissa on korostettu sitä, kuinka suomalainen oikeuselämä on vapaasti omaksunut elementtejä eurooppalaiselta oikeusalueelta.²⁹²

4.2 Eurooppalaistumisen merkitys suomalaisen valtiosääntöidentiteetin kannalta

Kaikki mainitut suomalaista valtiosääntökulttuuria määrittäneet seikat ovat 1990-luvulta lähtien muuttuneet vähittäin ja sisällöllisesti merkittävästi. Muutos heijastuu myös mahdolliseen käsityksemme valtiosääntöidentiteetistä. Muutos liittyy oikeusjärjestyksen kansainvälistymiseen ja eurooppalaistumiseen ja niiden vaikutuksiin. Eritasoisten vaikutteiden yhteen kietoutuminen on tavanomaista oikeusjärjestysten sitoutuessa yhä tiiviimmin ylikansallisen kanssa.²⁹³

Suomessa on 1980-luvun loppupuolelta lukien vähitellen siirrytty niin sanottuun *oikeusperustaiseen konstitutionalismiin*.²⁹⁴ Tätä kehitystä on edistänyt Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja Euroopan unioniin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja muiden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden aikaansaamaan muutokseen kuuluu vuonna 1995 voimaan tullut hallitusmuodon perusoikeusluvun kokonaisuudistus.²⁹⁵ Kun yhtäältä kansainväliset ihmisoikeussopimukset siis muodostivat keskeisimmän inspiraation lähteen tälle perusoikeusuudistukselle, suomalaisen perustuslain tasolle kyseiset oikeudet sisällytettiin toisaalta oman tyyppisenä ja itsenäisesti. Samalla pyrittiin luomaan suomalaisille tuomioistuimille ja viranomaisille aikaisempaa vahvempi mahdollisuus tulkita ja soveltaa perus- ja ihmisoikeuksia.²⁹⁶

²⁹² Salminen 2015, s. 171–172. Erityisesti *Pia Letto-Vanamo* tuo tutkimuksissaan esiin, kuinka suomalainen oikeuskulttuuri on pyrkinyt esittämään itsensä osana eurooppalaista oikeudellista narratiivia. Ks. esim. Letto-Vanamo 2012, s. 85–95. Ks. myös Suksi 2014, s. 66–91.

²⁹³ Salminen 2015, s. 172. Täysin omassa luokassaan olevan tarkastelun tässä teemassa tarjoaa Jackson 2010, s. 86–102. Ks. lisäksi Suomen osalta esim. Lavapuro 2010, s. 22.

²⁹⁴ Lavapuro – Ojanen – Scheinin 2011.

²⁹⁵ Ks. Viljanen 1996, s. 792–806.

²⁹⁶ Salminen 2015, s. 172–173. Näin lähtökohtia ja kehityskulkua rationalisoi mm. Länsi-

Perustuslain kokonaisuudistuksessa vuonna 2000 aikaisempi perusoikeus- uudistus sisällytettiin muutoin uudistettuun perustuslakiin. Silloin vielä ajateltiin, että EU-jäsenyys voisi heikentää suomalaista perusoikeussuojan tasoa. Tämän vuoksi EU-jäsenyyteen valmistautuminen ja varovainen ennakkoasenne johtivat erityisratkaisuihin. Muutamat uudistetut perusoikeus- säännökset muotoiltiin jo alun perin eräänlaisiksi puolustautumisiksi suhteessa jäsenyydestä mahdollisesti seuraaville perusoikeusongelmille. Sääntelyt, jotka tältä kannalta saivat erityishuomion, ovat suomalaisittain sinänsä tärkeitä miellettyjä ja sellaisia, joiden osalta EU:n nähtiin nimenomaan olevan eräänlaisena uhkana. Erityistä huomiota kiinnitettiin esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuuteen, asiakirja- ja tallennejulkisuuteen yhtenä demokratian toimintaedellytyksistä ja sen kannalta turvattavina seikkoina. Myös oikeuden sosiaaliturvaan muotoilussa voidaan nähdä defensiivisiä sääntelypiirteitä.²⁹⁷

Muutos perusoikeuksien asemassa ei koske vain perustuslain tekstiä, vaan sitä on tukenut käänne myös oikeustieteessä.²⁹⁸ Muutos on vaikuttanut koko suomalaisen konstitutionalisiin perustaan, valtiosääntöiseen ajatteluun ja oikeuskulttuuriin.²⁹⁹ Samalla on muuttunut perinteinen käsitys parlamenttilainsäätäjän ylemmänasteisuudesta ja enemmistödemokratias- ta. Oikeusperustaiseen konstitutionalismiin siirtyminen on vaikuttanut myös tuomioistuinten asemaan yhteiskunnassa. Tuomioistuinten asema on vahvistunut, kun muodollisesta ja sääntökeskeisestä perustelutavasta on siirrytty periaatepohjaiseen ratkaisujen perustelutapaan.³⁰⁰

Uudistusten yhteydessä myös perustuslainmukaisuuden kontrollijärjestelmä on muuttunut. Suorastaan valtiosäännön eurooppalaistumisen ja länsimaistumisen ilmentymänä on esitetty nimenomaan se, että tuomioistui- mille tuli perustuslain 106 §:n mukaisesti mahdollisuus syrjäyttää lain säännös sen kanssa ristiriidassa olevan perustuslain säännöksen tieltä.³⁰¹ Näin tuettiin sitä lähtökohtaa, että perusoikeudet ja muutkin perustuslain säännökset ovat tuomioistuinten toiminnassa sovellettavaa oikeutta. Sa- malla avattiin tie perustuslakivaliokunnan aseman vähittäiselle muutok- selle.³⁰²

neva 2002, s. 53–54, ks. tavoitteista s. 56–64, ja myös sivuvaikutuksista s. 73–88.

²⁹⁷ Salminen 2015, s. 173. Erityisesti *Tuomas Ojanen* on useissa tutkimuksissaan tuonut tämän esiin – samalla huomauttaen, kuinka aiheettomiksi nämä huolet ovat pääosin osoit- tautuneet. Ks. esim. Ojanen 2004a, s. 544; Ojanen 2013, s. 100.

²⁹⁸ Ks. Ojanen 2013, s. 106–107; Ojanen 2014.

²⁹⁹ Ks. erityisesti *Pekka Lämsinevan* tutkimuksia, esim. jo Lämsineva 1998.

³⁰⁰ Salminen 2015, s. 173–174; Tuori 2003, s. 915.

³⁰¹ Ks. Jääskinen 2001, s. 618. Ks. myös Viljanen 2003, s. 1180–1182.

³⁰² Salminen 2015, s. 174. Ks. tiiviisti Lavapuro – Ojanen – Scheinin 2011. *Juha Lavapuro*

Myös poikkeuslaki-instituutio on muuttunut. 1990-luvun alusta lähtien poikkeuslakien merkitys on vähitellen vähentynyt. Kehitystä on tukenut se, että kansainvälistymis- ja eurooppalaistumiskehitys ovat siirtäneet painopisteen vähitellen perusoikeuksien aineelliseen suojaamiseen. Lisäksi perusoikeusuudistus käänsi doktriinin siihen suuntaan, että poikkeuslakia pitäisi käyttää hyvin rajoitetusti. Samassa yhteydessä korostettiin, että poikkeuslait olisivat ylipäänsä käytettävissä vain saatettaessa kansallisesti voimaan sellaisia kansainvälisiä sopimuksia, joiden katsotaan olevan perustuslain kanssa ristiriidassa. Samanaikaisesti poikkeuslakien käyttöä tuli rajoittaa ja välttää kotimaisen lainsäädännön yhteydessä. Käytäntöön ja doktriiniin omaksuttiin poikkeuslakien välttämisen periaate.³⁰³ Perustuslakiuudistuksen yhteydessä perustuslakiin sisällytettiin vielä kaksi rajoitetta poikkeuslakien käytölle: poikkeuksen perustuslaista tulee olla rajoitettu ja kansainvälinen sopimus ei voi vaarantaa perustuslain kansanvaltaisia perusteita.³⁰⁴ Lisäksi nyttemmin toimivallan siirtoa koskeva sääntely kaivaa supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöalaa.

Myös vallanjakoa poliittisten valtioelinten kesken on uudistettu. Tämä ilmenee erityisesti tasavallan presidentin aseman heikkenemisenä ja eduskunnan aseman vahvistamisena suhteessa hallitusvaltaan. Tämä kehitys alkoi jo ennen EU-jäsenyyttä, ja jäsenyyden aikana muutos on ollut samansuuntaista. Jäsenyys lisäsi painetta tarkastella vallanjakoa eduskunnan, hallituksen ja presidentin kesken.³⁰⁵ Valtiosääntöinen kehitys oli jo aikaisemmin mennyt vahvistuvan parlamentarismien suuntaan. Tämä kehitys jatkui ja vahvistui edelleen unionijäsenyyden oloissa ja muutti käsitystä siitä, mikä tasavallan presidentin toimivalta on kansainvälisissä suhteissa.³⁰⁶

Näin ollen keskeiset suomalaista valtiosääntöidentiteettiä aiemmin luonnehtineet piirteet (1–4) ovat muuttuneet lyhyessä ajassa. Tämä muutos johtuu monessa suhteessa valtiosäännön eurooppalaistumisesta ja avautumisesta integraatiolle. Vähintään siis voidaan todeta prosessin muovanneen valtiosääntöidentiteettiä. Kysymyksenalaista vielä on, missä määrin eurooppalaisista elementeistä ja avautumisesta integraatiolle on myös tullut osa kotimaista valtiosääntöidentiteettiä: siitäkin on joitakin viitteitä. Keskeisesti ne näkyvät täysivaltaisuuskäsityksen perustavanlaatuisessa muutoksessa. Unionijäsenyyden alussa suomalaiset perustuslait olivat

ron tutkimuksessa on pohjimmiltaan kysymys juuri tästä. Ks. Lavapuro 2010. Ks. lisäksi Tuori 2007, s. 249–275. Ks. myös Jääskinen 2001, s. 618; Nieminen 2004, s. 402–407.

³⁰³ Viljanen 1999.

³⁰⁴ Salminen 2015, s. 174.

³⁰⁵ Ks. erityisesti Viljanen 2003. Ks. myös Jyränki 2007.

³⁰⁶ Salminen 2015, s. 174–175.

kotimaisesti suuntautuneita, ja ne katsoivat siis ikään kuin sisäänpäin.³⁰⁷ Perustuslainsäätäjät oli EU-jäsenyyden alussa omaksunut hyvin pidättyväisen, miltei minimalistisen suhtautumisen suhteessa unionijäsenyyteen ja sen vaikutustapojen ilmentämiseen itse perustuslain tekstitasolla.³⁰⁸ Jäsenyyden alkuaikana toteutetussa perustuslain kokonaisuudistuksessa ei vielä sisällytetty perustuslakiin eurooppalaisittain tavanomaisia sääntelyjä siitä, kuinka valtiollista toimivaltaa siirretään kansainvälisille järjestöille tai EU:lle erityisesti. Tällainen sääntely ei meillä ollut oikeudellisesti välttämätöntä.³⁰⁹

Liittyttäessä Euroopan unioniin jäsenyys­sopimuksen katsottiin olevan monin osin ristiriidassa perustuslakien kanssa. Sopimus saatettiin voimaan poikkeuslailla supistetussa perustuslainsäätäm­isjärjestyksessä. Tämä eurooppalaisittain poikkeuksellinen menettely asetti perustuslain kanssa ristiriitaisena pidetyn jäsenyyden perustuslain ulkopuolelle.³¹⁰

Tähän perustaan on tehty radikaaleja muutoksia. Nyt perustuslaki ilmaisee avoimesti valtiosääntöisen suuntautumisen unioniin. Se nostaa unionijäsenyyden esiin verrattuna kaikkiin muihin mahdollisiin ylikansallisiin tai kansainvälisiin sitoumuksiin ja velvoitteisiin. Lisäksi se sisältää erityisen säännöksen toimivallan siirrosta unionille perustuslain tuntemassa menettelyssä.³¹¹ Tästä seuraa, että samalla on siirtynyt historiaan se, että toimivallan siirto unionille olisi käsiteltävä poikkeuslakina ja asetettava tällä tavalla perustuslain ulkopuolelle erityisessä menettelyssä.³¹² Toisin sanoen poikkeuslakien merkitys siltä osin kuin on kysymys kansainvälisten sopimusten käsittelystä on kaventunut entisestään, koska toimivallan siirto sinänsä ei merkitse perustetta supistetun perustuslainsäätäm­isjärjestyksen käyttöön ylipäätään. Lisäksi siinä on säädetty omasta erityisestä menettelystä niitä kansainvälisiä sopimuksia varten, jotka sisältävät merkittävää toimivallan siirtoa. Yksinomaan merkittävä toimivallan siirto edellyttää määränemistöpäätöksentekoa. On kuitenkin huomattava, että merkittävyyttä tulee tulkita ottaen huomioon perustuslain 1.3 §:n säännös siitä, että Suomi on Euroopan unionin jäsen.³¹³

Perustuslakiin ja valtiokäytäntöön on nopeassa tahdissa omaksuttu meitä monitasoiseen konstitutionaaliseen asetelmaan sitovia elementtejä.³¹⁴

³⁰⁷ Ojanen 2007b.

³⁰⁸ Ojanen 2004a; Ojanen 2004b. Ks. myös Husa 2011, s. 36–37; Viljanen 2003.

³⁰⁹ Salminen 2010a; Salminen 2015, s. 176–177.

³¹⁰ Salminen 2015, s. 177.

³¹¹ HE 60/2010 vp, s. 46.

³¹² Salminen 2009. Ks. myös varhemmin Nieminen 2004, s. 361–368.

³¹³ Salminen 2015, s. 180–181.

³¹⁴ Esim. Pernice 1999.

Esimerkiksi säännös Suomen unionijäsenyydestä suorastaan tuo esiin tällaista asennetta. Selvimmin monitasoisesta valtiosääntöisestä asetelmasta yksityisten kannalta viestii säännös kansalaisten oikeuksista Euroopan parlamentin vaaleissa. Säännös voidaan nähdä jatkumoksi sille, että jo aikaisemmin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä oli todettu erityisen modernisti, että EU on paitsi jäsenvaltioiden myös kansalaisten yhteisö. Säännös ilmentää myös sitä, kuinka valtiosäännössä nähdään kansalaisten jakavan monitasoisessa asetelmassa useita eri identiteettejä. Kansalaisten aseman korostaminen on keskeistä myös valtiosääntöisessä sitoutumisessa eurooppalaiseen integraatioon.³¹⁵

Havainnoimamme valtiosääntöiset muutostekijät eivät muodosta yhtenäistä, samaan suuntaan etenevää kehityslinjaa. Perustuslain tekstin tasolla perustuslain tarkistamisen yhteydessä voimaansaattetut muutokset olivat viimeistään yhdessä perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön kanssa selvästi avanneet valtiosäännön syvälle ja laaja-alaiselle unioni-integraatiolle. Tähän nähden on erikoislaatuista se, että nimenomaan perustuslain tarkistamisen jälkeiseen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön on edellä esittelemällämme tavalla alkanut myös kehittyä sisältöjä, joissa asetetaan paikoin tiukkoja edellytyksiä ja rajoitteita perustuslain mukaiselle Euroopan unionin jäsenyydelle.

5 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Kaikkiaan edellä tässä artikkelissa tehty tarkastelu osoittaa, että eurooppalaistuminen on muovannut merkittäväällä tavalla yhtä lailla valtion täysivaltaisuutta valtiosääntöisenä kysymyksenä kuin perustuslaista ja sen tulkinnasta luettavissa olevaa integraationormistoa. Lisäksi yhteisvaikutuksensa kansallinen ja EU-tason konstitutionalismi ovat vaikuttaneet suomalaisen valtiosääntöidentiteetin sisältöön. Kysymyksenalaista on, missä määrin valtiosääntöinen sitoutuminen eurooppalaiseen integraatioon on samalla muodostunut osaksi suomalaista, kansallista valtiosääntöidentiteettiä.

Artikkelin pohjalta voidaan havainnoida, että suomalainen valtiosääntö on avautunut eurooppalaistumiselle ja sen osana täysivaltaisuuden voi sanoa eurooppalaistuneen. Tähän täysivaltaisuuden muutokseen on osaltaan vaikuttanut ja liittynyt puolestaan perustuslakimme integraationormiston kehitys. Valtion täysivaltaisuus, integraationormisto ja kysymys valtio-

³¹⁵ Salminen 2015, s. 182.

sääntöidentiteetistä ovat siten moninaisessa vuorovaikutuksessa, joka paitsi muuttaa näitä elementtejä yksittäisinä valtiosääntöisinä kysymyksinä myös mukauttaa niitä toinen toisiinsa. Tällä kehityksellä on puolestaan heijastumansa koko perustuslailliseen järjestelmäämme.

Sopeutuminen Euroopan unionin ylikansallisiin piirteisiin on merkinnyt paitsi suvereenisuuskäytännön myös -diskurssin etääntymistä täysivaltaisuuden näkemisestä ehdottomana ominaisuutena ja kansainvälisen yhteistyön rajoittajana. Sitoutumisen ylikansalliseen järjestelyyn on katsottu merkitsevän täysivaltaisuuden käyttöä. Täysivaltaisuus on alettu nähdä jaetun suvereenisuuden ja valtiollisen suvereenisuuden käytön näkökulmista. Suvereenisuuteen liittyvät tulkinnat ja käsitykset muutoksineen eivät ole kuitenkaan olleet vain yhdensuuntaisia. Myös niissä näkyy pluralismia ja tapauskohtaisuutta. Lisäksi on esimerkiksi EU:n finanssikriisin ratkaisumekanismeihin liittyneen suvereenisuusargumentaation paluun johdosta aivan liian aikaista myöskään julistaa täysivaltaisuusajattelun kuolemista. Muuttunut se kiistatta on.

Tässä artikkelissa havaittu valtiosäännön muutos ja sen perusteella esitetty *narratiivi valtiosäännön eurooppalaistumisesta* kattaa Suomessa koko jäsenyyden tähänastisen ajan: se sisältää merkittävän valtiosääntöoikeuden muutoksen, jonka osana myös valtiosäännön integraationormi on muuttunut. Esiin on syytä nostaa erityisesti perustuslain vuoden 2012 tarkistuksessa tehdyt ratkaisut, jotka ovat artikkelimme kannalta näkyvin vaihe kotimaisen valtiosäännön muutoksessa. Nämä ratkaisut linkittävät erityisellä tavalla unionin konstitutionaalisen tason ja Suomen valtiosäännön yhteen. Ratkaisuihin kuuluvat 1) Suomen unionijäsenyyden sisällyttäminen osaksi valtiojärjestyksen perustaa, 2) nimenomainen perustuslakiin ja osaksi perusoikeussääntelyä sijoitettu säännös kansalaisten äänioikeudesta Euroopan parlamentin vaaleissa ja 3) perusteiltaan uudistettu sääntelykokonaisuus Euroopan unionille siirrettävästä toimivallasta kansainvälisiä suhteita koskevassa luvussa. Kaikki näistä ilmentävät valtiosäännön avautumista koskevassa narratiivissa kypsymistä siihen, että kaksi toisiinsa läheisessä yhteydessä olevaa konstitutionaalista ainesta linkitetään aikaisempaa tiiviimmin yhteen. Nyt valtiosääntö osoittaa sitoutumista eurooppalaiselle integraatiolle.

Kotimaisen valtiosäännön muutos on tärkeällä tavalla normalisoinut valtiosäännön unionisuhteen. Kuten tässä artikkelissa on osoitettu, järjestelystä, joka ensin vaikutti perustuslaista tehtävien poikkeuksien vuoksi aineelliselta kannalta perustuslain vastaiselta, perustuslain ulkopuoliselta ja valtiosääntöoikeudellisesta merkityksestään huolimatta perustuslaissa miltei näkymättömältä, tulee valtiosäännön muutoksen johdosta perustuslain mu-

kainen, perustuslain sisäinen ja perustuslaista näkyvästi esiin tuleva. Valtiojärjestyksen perusteisiin sisällytetylle kirjaukselle Suomesta EU:n jäsenenä voidaan antaa myös se tulkinta, että järjestely on tällaisenaan myös perustuslain edellyttämä.

Suomalaista, kansallista valtiosääntöidentiteettiä koskeva tarkastelu puolestaan osoittaa, kuinka sitoutuminen eurooppalaiseen integraatioon on muovannut keskeisiä suomalaiselle valtiosäännölle leimaa-antaneita piirteitä. Ne kaikki ovat muuttuneet. Samalla valtiosääntö on sisäistänyt unionijäsenyyden: muutokset perustuslain tekstin tasolla konkretisoivat ja samalla sisällyttävät oikeuskulttuurin tasolle eurooppalaiseen integraatioon sitoutumista. Muutokset eivät olisi olleet mahdollisia, jos valtiosääntökulttuuri ja poliittinen kulttuuri sen rinnalla eivät olisi kypsyneet unionijäsenyyteen. Tulkintakäytännöissä oli jo ennen perustuslain tarkistamista omaksuttu eurooppaoikeusmyönteiset valtiosääntöiset linjaukset. Nyt on keskeistä seurata ja huolehtia siitä, että nämä perustuslainsäätäjän linjaukset kantavat myös perustuslain tarkistamisen jälkeiseen soveltamiskäytäntöön.

Artikkelissa läpikäydyn konstitutionaalisen kokonaisuuden yhtenä osana on myös se, että kysymys valtiosääntöidentiteetistä näyttää ottaneen osaltaan niitä piirteitä, joita aiemmin kytkeytyi valtion täysivaltaisuuden kansalliseen ymmärrykseen. Tätä kautta kansallisella näkökulmalla on heijastumansa myös unionin tasolla, mikä on nähtävä yhdeksi pluralistisen konstitutionalismien ilmenemismuodoksi. Koska mainittu kaikkien valtiotäysvaltaisuuden eurooppalaistuminen on jatkuva prosessi, tutkimuksessakin on edelleen seurattava, miten ja minkälaisin seurauksin suverenisuuden, integraation ja valtiosääntöidentiteetin yhteen kietoutuminen etenee.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Albi, Anneli, Estonia's Constitution and the EU: How and to What Extent to Amend It?. *Juridica International, Law Review of Tartu University VII/2002*, s. 39–48. http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2002_1_39.pdf. Haettu 3.2.2020.
- Albi, Anneli, Postmodern versus Retrospective Sovereignty: Two Different Discourses in the EU and the Candidate Countries, s. 401–421 teoksessa Neil Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*. Hart Publishing 2003.
- Albi, Anneli, Introduction: The European Constitution and National Constitutions in the Context of 'Post-national Constitutionalism', s. 1–14 teoksessa Anneli Albi – Jacques Ziller (eds.), *The European Constitution and National Constitutions: Ratification and Beyond*. European Monographs 54. Kluwer Law International 2007.
- Albi, Anneli, Erosion of Constitutional Rights in EU law: A Call for 'Substantive Co-operative Constitutionalism'. *Vienna Journal of International Constitutional Law* 9(2) 2015, s. 151–185. (2015a)
- Albi, Anneli, Erosion of Constitutional Rights in EU Law: A Call for 'Substantive Co-operative Constitutionalism'. Part 2. *Vienna Journal of International Constitutional Law* 9(3) 2015, s. 291–343. (2015b)
- Albi, Anneli – Bardutzky, Samo (eds.), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*. National Reports. Springer Open 2019. (2019a)
- Albi, Anneli – Bardutzky, Samo, Revisiting the Role and Future of National Constitutions in European and Global Governance: Introduction to the Research Project, s. 3–37 teoksessa Anneli Albi, Anneli – Samo Bardutzky (eds.), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*. National Reports. Springer Open 2019. (2019b)
- Arnold, Rainer, The European Constitution and the Transformation of National Constitutional Law, s. 21–32 teoksessa Ingolf Pernice – Jiri Zemánek (eds.), *A Constitution for Europe: The IGC, the Ratification Process and Beyond*. Nomos 2005.
- Arnold, Rainer, Germany and the EU Constitutional Treaty, s. 57–65 teoksessa Anneli Albi – Jacques Ziller (eds.), *The European Constitutional and National Constitutions: Ratification and Beyond*. Kluwer Law International 2007.
- Barber, Nicholas W., Legal Pluralism and the European Union. *European Law Journal* 12(3), 2006, s. 306–329.
- Bartelson, Jens, *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge Studies in International Relations. Cambridge University Press 1995.
- Bieling, Hans-Jürgen – Lerch, Marika (eds.), *Theorien der europäischen Integration*. Springer 2012.
- Bobek, Michal, Landtová, Holubec, and the Problem of an Uncooperative Court: Implications for the Preliminary Rulings Procedure. *European Constitutional Law Review* 10, 2014, s. 54–89.

- Camilleri, Joseph A. – Falk, Jim, *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*. Edwar Elgar Publishing Limited 1992.
- Carrozza, Paolo, *Constitutionalism's Post-Modern Opening*, s. 169–187 teoksessa Martin Loughlin – Neil Walker (eds.), *The Paradox of Constitutionalism, Constituent Power and Constitutional Form*. Oxford University Press 2007.
- Contiades, Xenophon – Tassopoulos, Ioannis, *The Impact of the Financial Crises on the Greek Constitution*, s. 195–218 teoksessa Xenophon Contiades (ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*. Surrey 2013.
- de Búrca, Gráinne, *Sovereignty and the Supremacy Doctrine of the European Court of Justice*, s. 449–460 teoksessa Neil Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*. Hart Publishing 2003.
- de Witte, Bruno, *Sovereignty and European Integration: the Weight of Legal tradition*, s. 277–304 teoksessa Anne-Marie Slaughter – Alec Stone Sweet – Joseph H. H. Weiler (eds.), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*. Hart Publishing 1998.
- de Witte, Bruno, *The Lisbon Treaty and National Constitutions. More or Less Europeanisation?*, s. 25–48 teoksessa Carlos Closa (ed.), *The Lisbon Treaty and National Constitutions. Europeanisation and Democratic Implications*. ARENA Report No 3/09. RECON Report No 9. 2009. http://www.academia.edu/1459071/The_Lisbon_Treaty_and_National_Constitutions_Europeanisation_and_Democratic_Implications. Haettu 1.2.2020.
- Dobner, Petra – Loughlin, Martin (eds.), *The Twilight of Constitutionalism*. Oxford University Press 2010.
- Drinóczi, Tímea, *Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach*. *German Law Journal* 21, 2020, s. 105–130.
- Eriksson, Lars D., *The Disintegration of the Nation-State*. *Rechtstheorie* 15, 1993, s. 239–249.
- European Sovereignty. Editorial. *European Constitutional Law Review* 14(1) 2018, s. 1–6.
- Feldman, David, *Modalities of Internationalisation in Constitutional Law*. *European Review of Public Law* 18(1) 2006, s. 131–160.
- Flauss, Jean-Francois, *Rapport francais*, s. 25–108 teoksessa Jürgen Schwarze (ed.), *The Birth of a European Constitutional Order. The Interaction of National and European Constitutional Law*. Nomos 2001.
- Frowein, Jochen, *Die Herausbildung europäischer Verfassungsprinzipien*, s. 149–158 teoksessa A. Kaufmann et al. (eds.), *Rechtsstaat und Menschenwürde*. Frankfurt a.M. 1988.
- Fusaro, Carlo – Oliver, Dawn, *Towards a Theory of Constitutional Change*, s. 405–433 teoksessa Dawn Oliver – Carlo Fusaro (eds.), *How Constitutions Change: A Comparative Study*. Hart Publishing 2011.
- Goldmann, Kjell, *Transforming the European Nation-State: Dynamics of Internationalization*. Sage politics texts. SAGE Publications Ltd. 2001.
- Grabenwarter, Christoph, *National Constitutional Law Relating to the European Union*, s. 95–144 teoksessa Armin von Bogdandy – Jürgen Bast (eds.), *Principles of European Constitutional Law*. Hart Publishing 2006.
- Halmi, Gábor, *Transitional Constitutional Unamendability?*. *European Journal of Law Reform* 2019, s. 259–277.

- Heinonen, Tuuli, Konstitutionaalinen konflikti Suomessa, s. 201–239 teoksessa Tuuli Heinonen – Juha Lavapuro (toim.), Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2012.
- Hermanson, Robert – Kaira, Kaarlo, Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 54. Neljäs, uudistettu painos. Werner Söderström Osakeyhtiö 1965.
- Hobe, Stephan, Statehood at the End of the 20th Century – The Model of the "Open State": A German Perspective. *Austrian Journal of International and European Law* 2(2) 1997, s. 127–154.
- Hofmann, Herwig CH, Which Limits? Control of Powers in an Integrated Legal System, s. 45–62 teoksessa Catherine Barnard – Okeoghene Odudu (eds.), *Outer Limits of European Union Law*. Hart Publishing 2009.
- Huber, Peter M., Offene Staatlichkeit: Vergleich, s. 403–458 teoksessa Armin von Bogdandy, – Pedro Cruz Villalón – Peter M. Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*. Band II Offene Staatlichkeit. C. F. Müller 2007.
- Husa, Jaakko, Valkoista yksisarvista pyydystämässä vai mörköä paossa – ”oikeaa oikeusvertailua”? *Lakimies* 5/2010, s. 700–718.
- Husa, Jaakko, *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*. Hart Publishing 2011.
- Husa, Jaakko, *Oikeusvertailu*. Lakimiesliiton Kustannus 2013.
- Jackson, Vicki C., *Constitutional Engagement in a Transnational Era*. Oxford University Press 2010.
- Jakab, András, Neutralizing the Sovereignty Question – Compromise Strategies in Constitutional Argumentations about the Concept of Sovereignty for the European Integration. *European Constitutional Law Review* 2(3) 2006, s. 375–397.
- Jellinek, Georg, *Allgemeine Staatslehre*. Zweite, durchgesehene und vermehrte Auflage. Verlag von O. Häring 1905. <https://archive.org/details/allgemeinestaat00jellgoog>. Haettu 1.2.2020.
- Joerges, Christian – Glinski, Carola (eds.), *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance. Authoritarian Managerialism versus Democratic Governance*. Hart Publishing 2014.
- Jyränki, Antero, *Lakien laki. Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan*. Lakimiesliiton Kustannus 1989.
- Jyränki, Antero, *Euroopan unioni ja Suomen valtiosääntö*. Oikeustiede–Jurisprudentia XXIX:1996, s. 6–83.
- Jyränki, Antero, *Transferring Powers of a Nation-State to International Organizations*, s. 61–85 teoksessa Antero Jyränki (ed.), *National Constitutions in the Era of Integration*. Kluwer Law International 1999.
- Jyränki, Antero, *Uusi perustuslakimme*. Iura Nova 2000.
- Jyränki, Antero, *Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä*. Kolmas, uudistettu laitos. Talentum 2003.
- Jyränki, Antero, *Presidential Elements in Government: Finland: Foreign Affairs as the Last Stronghold of the Presidency*. *European Constitutional Law Review* 2007, s. 285–306.

- Jyränki, Antero, Euroopan unionin jäsenyys ja poikkeukset Suomen perustuslaista. *Oikeus* 1:2008, s. 112–126.
- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko, Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton Kustannus 2012.
- Jääskinen, Niilo, Kolme aaltoa – miten Suomen oikeusjärjestys eurooppalaistui?. *Defensor Legis* N:o 4/2001, s. 603–619.
- Jääskinen, Niilo, Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Helsinki 2008.
- Kalmo, Hent – Skinner, Quentin (eds.), *Sovereignty in Fragments*. Cambridge University Press 2010.
- Karapuu, Heikki, Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, s. 63–87 teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.), *Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Toinen, uudistettu painos*. WSOYpro 2011.
- Kjaer, Anne-Liese, Theoretical Aspects of Translation in the EU: The Paradoxical Relationship between Language, Translation and the Autonomy of EU Law, s. 91–108 teoksessa Susan Sarcevic (ed.), *Language and Culture in EU Law*. Surrey 2015.
- Koskenniemi, Martti, *From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument*. Reissue with a new Epilogue. Cambridge University Press 2005.
- Krasner, Stephen D., *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton University Press 1999.
- Krisch, Nico., *Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law*. Oxford University Press 2010.
- Kruma, Kristine, Constitutional Courts in the Europeanisation of National Constitutions, s. 143–166 teoksessa Carlos Closa (ed.), *The Lisbon Treaty and National Constitutions. Europeanisation and Democratic Implications*. ARENA Report No 3/09. RECON Report No 9. 2009. http://www.academia.edu/1459071/The_Lisbon_Treaty_and_National_Constitutions_Europeanisation_and_Democratic_Implications. Haettu 3.2.2020.
- Lanza, Elisabetta, Core of State Sovereignty and Boundaries of European Union's Identity in the Lisbon-Urteil. *German Law Journal* 11(4) 2010, s. 399–418.
- Lavapuro, Juha, Uusi perustuslakikontrolli. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 2010.
- Lavapuro, Juha – Heinonen, Tuuli, Suomen oikeuden eurooppalaistuminen ja valtiosääntöistyminen 1990–2012, s. 7–28 teoksessa Tuuli Heinonen – Juha Lavapuro (toim.), *Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen*. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 2012.
- Lavapuro, Juha – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin, Rights-based constitutionalism in Finland and the development of pluralist constitutional review. *International Journal of Constitutional Law* 2011, s. 505–531.
- Legrand, Pierre, Public Law, Europeanisation and Convergence, s. 225–256 teoksessa Paul Beaumont et al. (eds.), *Convergence and Divergence in European Public Law*. Hart Publishing 2002.
- Leijssenaar, Bas – Walker, Neil (eds.), *Sovereignty in Action*. Cambridge University Press 2019.
- Leino, Päivi – Salminen, Janne, The Euro Crisis and Its Constitutional Consequences for Finland: Is There Room for National Politics in EU Decision Making?. *European Constitutional Law Review* 9(3) 2013, s. 451–479.

- Leino-Sandberg, Päivi – Salminen, Janne, Eurokriisin demokratiaulottuvuuksia. *Lakimies* 3/2013, s. 390–413.
- Letto-Vanamo, Pia, *Finnish Law in European Perspective*, s. 85–95 teoksessa Kimmo Nuotio et al. (eds.), *Introduction to Finnish Law and Legal Culture*. University of Helsinki 2012.
- Länsineva, Pekka, *Perusoikeudet – Nyt*, s. 103–119 teoksessa Pekka Länsineva – Veli-Pekka Viljanen (toim.), *Perusoikeuspuheenvuoroja*. Turun yliopisto 1998.
- Länsineva, Pekka, *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2002.
- MacCormick, Neil, *Questioning Sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth*. Oxford University Press 1999.
- Maduro, Miguel Poiares, *We, the Court. The European Court of Justice and the European Economic Constitution. A critical reading of Article 30 of the EC Treaty*. Hart Publishing 2002.
- Maduro, Miguel Poiares, *Contrapunctual Law: Europe’s Constitutional Pluralism in Action*, s. 501–537 teoksessa Neil Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*. Oxford 2003.
- Mancini, Federico, *Europe: the Case for Statehood*. *European Law Journal* 4(1) 1998, s. 29–42.
- Manners, Ian – Whitman, Richard, *Another Theory is Possible: Dissident Voices in Theorising Europe*. *Journal of Common Market Studies* 2016, s. 3–18.
- Menéndez, Agustín José, *The Existential Crisis of the European Union*. *German Law Journal* 14(5) 2013, s. 53–526.
- Micklitz, Hans-Wolfgang – de Witte, Bruno (eds.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*. Intersentia 2012.
- Mutanen, Anu, *Valtion suvereenisuus valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä ja diskurssina Euroopan unionin kontekstissa*. *Lakimies* 3/2009, s. 394–417.
- Mutanen, Anu, *Towards a Pluralistic Constitutional Understanding of State Sovereignty in the European Union? – The Concept, Regulation and Constitutional Practice of Sovereignty in Finland and Certain Other EU Member States*. Helsinki 2015.
- Nieminen, Liisa, *Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistyvä Eurooppa*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 259. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004.
- Ojanen, Tuomas, *Euroopan unioni ja kotimainen perusoikeusjärjestelmä*. *Lakimies* 7–8/2003, s. 1149–1168.
- Ojanen, Tuomas, *The Impact of EU Membership on Finnish Constitutional Law*. *European Public Law* 10(3) 2004, s. 531–564. (2004a)
- Ojanen, Tuomas, ”Suomi on täysivaltainen tasavalta” – täysivaltaisuusarvioinnin lähtökoh-
tia ja perusteita uuden perustuslain aikana. *Oikeustiede–Jurisprudentia XXXVII:2004*, s. 385–432. (2004b)
- Ojanen, Tuomas, *The European Arrest Warrant in Finland. Taking Fundamental and Human Rights Seriously*, s. 89–100 teoksessa Elspeth Guild (ed.), *Constitutional challenges to the European Arrest Warrant*. Wolf Legal Publishers 2006.
- Ojanen, Tuomas, *EU Law and the Response of the Constitutional Law Committee of the Finnish Parliament*, s. 203–226 teoksessa Peter Wahlgren (ed.), *Constitutional Law*.

- Constitutions. *Scandinavian Studies in Law*. Volume 52. The Stockholm University Law Faculty 2007. (2007a)
- Ojanen, Tuomas, The Europeanization of Finnish Law, s. 145–178 teoksessa Paul Luif (Hg), Österreich, Schweden, Finnland. Zehn Jahre Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Böhlau Verlag 2007. (2007b)
- Ojanen, Tuomas, The European Arrest Warrant in the Midnight Sun: The Implementation and Application of the EAW in Finland. Still not Resolved?, s. 143–156 teoksessa Elspeth Guild –Luisa Marin (eds.), Constitutional Issues of the European Arrest Warrant. Wolf Legal Publishers 2009. (2009a)
- Ojanen, Tuomas, Perus- ja ihmisoikeudet EU-säädösten toimeenpanolakien säätämisessä, s. 129–174 teoksessa Heikki Kanninen et al. (toim.), Puhuri käy: muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Heikki Karapuu 30.12.1944–15.6.2006. Edita Publishing 2009. (2009b)
- Ojanen, Tuomas, Constitutional amendment in Finland, s. 93–113 teoksessa Xenophon Contiades (ed.), Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA. Routledge 2013.
- Ojanen, Tuomas, Valtiosääntöoikeuden kansainvälistymisen kohteena ja välittäjänä. *Lakimies* 7–8/2014, s. 937–952.
- Ojanen, Tuomas, Constitutional Unamendability in the Nordic Countries. *European Journal of Law Reform* 2019(3), s. 385–402.
- Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin, Suomen valtiosäännön peruseriaatteet, s. 217–226 teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.), Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Toinen, uudistettu painos. WSOYpro 2011.
- Paasilehto, Satu, *Constellations. A New Approach to Legal Culture and European Integration of Private Law*. Helsinki 2002.
- Pernice, Ingolf, Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited. *Common Market Law Review* 36, 1999, s. 703–750.
- Pernice, Ingolf, Multilevel Constitutionalism in the European Union. *European Law Review* 27(5) 2002, s. 511–529.
- Peters, Anne, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*. Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel 137. Duncker & Humblot 2001.
- Peters, Anne, Compensatory Constitutionalism. *Leiden Journal of International Law* 19(3) 2006, s. 579–610.
- Puumalainen, Mikko, EU:n etusijaperiaatteesta Suomen valtiosäännössä. *Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja* 340. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 2018.
- Raitio, Juha, Ajankohtaiskatsaus Euroopan velkakriisistä: ERVV, EVM, Kasvu- ja vakaussopimus sekä Sopimus talousunionin vahvistamisesta. *Defensor Legis* N:o 2/2012, s. 254–260.
- Reestman, Jan-Herman, The Franco-German Constitutional Divide: Reflections on National and Constitutional Identity. *European Constitutional Law Review* 5(3) 2009, s. 374–390.
- Roznai, Yaniv, *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers*. Oxford University Press 2017.

- Salminen, Janne, Täysivaltaisuuden rajoituksesta täysivaltaisuuden käyttöön – Havainnot ja valtiosääntöisen täysivaltaisuuskäsityksen muutoksesta. *Lakimies* 7–8/2004, s. 1318–1339.
- Salminen, Janne, ”Euroopan unioni” Suomen perustuslaissa. *Lakimies* 2/2009, s. 254–269.
- Salminen, Janne, Manifestations of the European Union Membership in the Constitution of Finland in the European Context. *Europarättslig tidskrift* 2010, s. 509–527. (2010a)
- Salminen Janne, Revideringen av grundlagen – beredningen av nödvändiga ändringar i Finlands grundlag. *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2010, s. 161–177. (2010b)
- Salminen, Janne, Den konstitutionella identiteten, förändringen och Finland. *Retfaerd* 2014, s. 41–65.
- Salminen, Janne, Yhä läheisempään liittoon? Tutkielmia valtiosäännön integraationormin sisällöstä ja vaikutuksista. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. *Julkisoikeuden sarja A* 39. Turun yliopisto 2015.
- Sánchez, Sara Iglesias, Purely Internal Situations and the Limits of EU Law: A Consolidated Case Law or a Notion to be Abandoned? *European Constitutional Law Review* 14(1) 2018, s. 7–36.
- Sand, Inger-Johanne, From National Sovereignty to International and Global Cooperation: The Changing context and Challenges of Constitutional Law in a Global Society, s. 273–298 teoksessa Peter Wahlgren (ed.), *Constitutional Law. Constitutions. Scandinavian Studies in Law. Volume 52*. Stockholm Institute for Scandinavian Law 2007.
- Saraviita, Ilkka, Poikkeuslakijärjestelmä uudessa Suomen Hallitusmuodossa. *Lakimies* 6-7/1998, s. 1111–1122.
- Saraviita, Ilkka, Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton Kustannus 2000.
- Sassen, Saskia, *Territory, Authority, Rights*. Princeton University Press 2006.
- Saurugger, Sabine, *Theoretical Approaches to European Integration*. Palgrave Macmillan 2013.
- Schütze, Robert, *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law*. Oxford University Press 2009.
- Schönberger, Christoph, Die Europäische Union zwischen ”Demokratiedefizit” und Bundesstaatsverbot. Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. *Staat* 2009, s. 535–558.
- Shaw, Jo, European Union Legal Studies in Crisis? *Oxford Journal of Legal Studies*, 16, 1996, s. 231–253.
- Shaw, Jo – Wiener, Antje, The Paradox of ”European Polity”, s. 64–88 teoksessa Maria Green Cowles – Michael Smith (eds.), *State of the European Union 5: Risks, Reform, Resistance and Revival*. Oxford University Press 2000.
- Sonnevend, Pál, Ungarn, s. 379–402 teoksessa Armin von Bogdandy – Pedro Cruz Villalón – Peter M. Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum, Band II Offene Staatlichkeit*. C. F. Müller 2007.
- Suksi, Markku, The Advisory Referendum in Finland. *European Public Law* 5(4) 1999, s. 535–556.
- Suksi, Markku, Finlands statsrätt. En sammanställning av material och tolkningar i anslutning till Finlands grundlag. Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi 2002.

- Suksi, Markku, Finland, s. 87–114 teoksessa Dawn Oliver – Carlo Fusaro (eds.), *How Constitutions Change: A Comparative Study*. Hart Publishing 2011.
- Suksi, Markku, *Markers of Nordic Constitutional Identity*. Retfaerd 2014, s. 66–91.
- Sørensen, Georg, *Sovereignty: Change and Continuity in a Fundamental Institution*, s. 168–182 teoksessa Robert Jackson (ed.), *Sovereignty at the Millennium*. Blackwell 1999.
- Teubner, Gunther, *Societal Constitutionalism: Alternatives to State-Centred Constitutional Theory?*, s. 3–28 teoksessa Joerges Cristian et al. (eds.), *Constitutionalism and Transnational Governance*. Oxford 2004.
- Tuori, Kaarlo, Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. WSOY Lakitieto 2002.
- Tuori, Kaarlo, Tuomarivaltio – uhka vai myytti? *Lakimies* 6/2003, s. 915–943.
- Tuori, Kaarlo, Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro 2007.
- Tuori, Kaarlo, *The Many Constitutions of Europe*, s. 3–30 teoksessa Kaarlo Tuori – Suvu Sankari (eds.), *The Many Constitutions of Europe*. Edinburg/Glasgow Law and Society Series. Ashgate Publishing Limited 2010.
- Tuori, Kaarlo, *Introduction to the Theme: Constitutional Identity*. Retfaerd 2014, s. 3–9.
- Tuori, Kaarlo – Tuori, Klaus, *The Eurozone Crisis – A Constitutional Analysis*. Cambridge Studies in European Law and Policy. Cambridge University Press 2014.
- Viljanen, Veli-Pekka, *Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset*. *Lakimies* 1996, s. 788–815.
- Viljanen, Veli-Pekka, *Poikkeuslakien välttämisen periaate*. *Lakimies* 1999, s. 961–972.
- Viljanen, Veli-Pekka, *Eurooppalaistuminen valtioiden välisissä suhteissa*. *Lakimies* 7–8/2003, s. 1169–1183.
- Viljanen, Veli-Pekka, *Perustuslain muuttamisesta ja muuttamatta jättämisestä*, s. 57–88 teoksessa Heikki Kanninen et al. (toim.), *Puhuri käy: muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme*. Heikki Karapuu 30.12.1944–15.6.2006. Edita Publishing 2009.
- von Bogdandy, Armin, *The preamble*, s. 3–10 teoksessa Bruno de Witte (ed.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty of Europe*. European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies and Academy of European Law 2003. <http://www.iue.it/RSCAS/e-texts/200304-10RefConsTreaty.pdf>. Haettu 2.2.2020.
- Walker, Neil, *The Idea of Constitutional Pluralism*. *Modern Law Review* 65(3) 2002, s. 317–359.
- Walker, Neil, *Late Sovereignty in the European Union*, s. 3–32 teoksessa Neil Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*. Hart Publishing 2003. (2003a)
- Walker, Neil (ed.), *Sovereignty in Transition*. Hart Publishing 2003. (2003b)
- Walker, Neil, *The Diverse Object of Public Law: Taking Theory to the Next Level*, s. 19–44 teoksessa Elizabeth Fisher – Jeff King – Alison Young (eds.), *The Foundations and Future of Public Law: Essays in Honour of Paul Craig*. Oxford University Press 2020.
- Weatherill, Stephen, *Law and Integration in the European Union*. Oxford University Press 1995.
- Weatherill, Stephen, *Competence and Legitimacy*, s. 17–34 teoksessa Catherine Barnard – Okeoghene Odudu (eds.), *Outer Limits of European Union Law*. Hart Publishing 2009.

- Weiler, J. H. H., *The Constitution of Europe. "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration*. Cambridge University Press 1999.
- Weiler, J. H. H. – Wind, Marlene (eds.), *European Constitutionalism Beyond the State*. Cambridge University Press 2003.
- Wendel, Mattias, *Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht: Verfassungsrechtliche Integrationsnormen auf Staats- und Unionsebene im Vergleich*. Mohr Siebeck 2011.
- Werner, Wouter G. – de Wilde, Jaap, *The Endurance of Sovereignty*. *European Journal of International Relations* 7(3) 2001, s. 283–313.
- Zaum, Dominik, *The Sovereignty Paradox. The Norms and Politics of International State-building*. Oxford University Press 2007.
- Ziller, Jacques, *Conclusions*, s. 287–295 teoksessa Albi Anelli – Ziller Jacques (eds.), *The European Constitutional and National Constitutions: Ratification and Beyond*. Kluwer Law International 2007.
- Zumbansen, Peer, *Comparative, global and transnational constitutionalism: The emergence of a transnational legal-pluralist order*. *Global Constitutionalism* 1(1) 2012, s. 16–52.

Virallislähteet

Hallituksen esitykset

- HE 317/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen johdosta tehtävistä muutoksista Suomen valtiosääntöön.
- HE 135/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 245/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 93/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Nizzan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 67/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 23/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 60/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.
- HE 95/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Belgian, Saksan, Irlannin, Ranskan, Italian, Kyproksen, Luxemburgin, Maltan, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin, Slovenian,

- Slovakian, Suomen, Kreikan ja Euroopan rahoitusvakausvälineen välisen ERVV-puitesopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä.
- HE 12/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklan muutoksen hyväksymisestä.
- HE 31/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Belgian, Saksan, Viron, Irlannin, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Italian, Kyproksen, Luxemburgin, Maltaan, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin, Slovenian, Slovakian, Suomen ja Euroopan rahoitusvakausvälineen välisen ERVV-puitesopimuksen muuttamista koskevan sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä ja laiksi Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtioneuvostokausista annetun lain 2 §:n muuttamisesta.
- HE 175/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä vakaussuorakausien siirrotta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Komiteamietinnöt ja työryhmämietinnöt

- KM 1997:13. Perustuslaki 2000.
- OM 8/1995. Perustuslaki 2000: yhtenäisen perustuslain tarve ja keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat.
- OM 2002:7. Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö.
- OM 2008:8. Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio.
- OM 9/2010. Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö.

Valtioneuvoston kirjelmät ja jatkokirjelmät

- U 26/2011 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle luonnoksesta Euroopan rahoitusvakausvälinettä koskevan puitesopimuksen muuttamisesta (Euroopan rahoitusvakausväline).
- U 27/2011 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle luonnoksesta Euroopan vakaussmekanismia (EVM) koskevan sopimuksen muuttamisesta (Euroopan vakaussmekanismi).
- U 15/2020 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönotosta ja muutoksista valtiosopimukseen vakaussmaksujen siirrotta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä (vakaussmaksuja koskevan sopimuksen muuttaminen).
- U 27/2020 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan unionin elpymisvälineen perustaminen).
- U 29/2020 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi COM(2020) 409 final teknisen tuen välineen perustamisesta (teknisen tuen väline).

- U 30/2020 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi COM(2020) 408 final elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta (elpymis- ja palautumistukiväline).
- UJ 22/2020 vp. Valtioneuvoston jatkokirjelmä eduskunnalle asiassa U 45/2018 vp.

Valtioneuvoston selvitykset ja jatkokirjeet

- E 45/2019 vp. Valtioneuvoston selvitys: Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutokset valtiosopimukseen vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä.
- E 26/2020 vp. Valtioneuvoston selvitys: Euroopan unionin ja euroalueen vakaudenhallinnan turvaamiseksi ehdotetut rahoitusjärjestelyt koronavuoksi.
- EJ 2/2020 vp. E-jatkokirje. Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutokset valtiosopimukseen vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä.

Valiokunnan lausunnot

- PeVL 12/1982 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 2/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- PeVL 5/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta n:o 2/1991 vp: EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle.
- PeVL 14/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- PeVL 28/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvän pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi tullilain 26 §:n muuttamisesta.
- PeVL 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- PeVL 11/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Euroopan unionin ydinaseettomien jäsenvaltioiden, Euroopan atomienergiayhteisön ja Kansainvälisen atomienergiajärjestön välisen ydinaseiden leviämisen estämistä koskevan sopimuksen III artiklan 1 ja 4 kohdan täytäntöönpanosta tehtyyn sopimukseen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi ydinenergialain muuttamisesta.
- PeVL 12/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi merilain 9 luvun muuttamisesta sekä merioikeudellisia vaateita koskevan vastuun rajoittamisesta tehdyn vuoden 1976 yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn vuoden 1996 pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.

- PeVL 45/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön hyväksymisestä sekä laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain muuttamisesta.
- PeVL 25/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selvityksestä Euroopan unionin tulevaisuudesta.
- PeVL 31/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen kumppanuussopimuksen sekä Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden tämän sopimuksen johdosta tekemän sisäisen rahoitussopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi kumppanuussopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- PeVL 38/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Nizzan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- PeVL 48/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä terrorismia koskeviksi rikoslain ja pakkokeinolain säännöksiksi.
- PeVL 49/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Euroopan unionin turvallisuusalan tutkimuslaitokselle ja satelliittikeskukselle sekä niiden elimille ja niiden henkilöstölle myönnettävistä erioikeuksista ja vapauksista tehdyn neuvostossa kokoontuneiden Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöksen hyväksymisestä sekä laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja näiden virastojen oikeustoimikelpoisuudesta.
- PeVL 61/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta.
- PeVL 7/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin.
- PeVL 11/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Tsekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja näiden valtioiden kanssa tehtyjen Eurooppa-sopimusten voimaansaattamislakien kumoamisesta.
- PeVL 18/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 21/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen ja sen oikaisupöytäkirjan hyväksymisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 6/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön 10.2 artiklan muuttamisesta annetun valtion- ja hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvan neuvoston päätöksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä.
- PeVL 9/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

- PeVL 25/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi tilatuki-järjestelmän täytäntöönpanosta.
- PeVL 9/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta.
- PeVL 36/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- PeVL 47/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Maaseutuvi-raston toimivaltuuksia koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 50/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi vasta-vuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta taloudellisiin seuraamuksiin teh-dyn puitepäättöksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten kansallisesta täytän-töönpanosta ja puitepäättöksen soveltamisesta sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.
- PeVL 56/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laitto-man muuttoliikkeen torjumiseksi tehdyn sopimuksen (Prümin sopimus) hyväksymises-tä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä eräksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 3/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamisesta.
- PeVL 13/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttami-sesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- PeVL 2/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selvityksestä valtio-neuvoston kannanotoista Lissabonin sopimuksen aiheuttamista Eurooppa-neuvostoa koskevista muutoksista.
- PeVL 19/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä teollismallien kansainvälistä rekisteröintiä koskevaan Haagin sopimukseen liittyvän Geneven asiakir-jan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan-saattamisesta sekä laiksi mallioikeuslain muuttamisesta.
- PeVL 40/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kilpailulaiksi.
- PeVL 49/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä Euroopan komission lainsäädäntöehdotuksista Euroopan unionin ja euroalueen talouspolitiikan koordinaation tehostamiseksi ja valtioneuvoston selvityksestä talouspolitiikan koordi-naation tehostamisen mahdollisesti edellyttämistä perussopimusmuutoksista.
- PeVL 1/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä luonnok-sesta Euroopan vakausmekanismin perustamista koskevaksi valtiosopimukseksi (Eu-roopan vakausmekanismi).
- PeVL 5/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle Belgian, Saksan, Viron, Irlannin, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Italian, Kyproksen, Luxemburgin, Maltaan, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin, Slovenian, Slovakian, Suo-men ja Euroopan rahoitusvakausvälineen välisen ERVV-puitesopimuksen muuttamista

- koskevan sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä ja laiksi Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtioneuvostokausista annetun lain 2 §:n muuttamisesta.
- PeVL 6/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklan muutoksen hyväksymisestä.
- PeVL 14/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto ministeriön selvityksestä Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettujen valtioneuvostokausien muuttamisesta sekä Suomen vastuiden määrätymisperusteista.
- PeVL 22/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä luonnoksesta Euroopan vakausmekanismia (EVM) koskevan sopimuksen muuttamisesta (Euroopan vakausmekanismi).
- PeVL 24/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selvityksestä sopimuksesta talousunionin vahvistamisesta.
- PeVL 25/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä luonnoksesta Euroopan vakausmekanismia (EVM) koskevan sopimuksen muuttamisesta (Euroopan vakausmekanismi).
- PeVL 29/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä.
- PeVL 3/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtioneuvostokausista annetun lain 2 §:n muuttamisesta.
- PeVL 13/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle Euroopan vakausmekanismiin (EVM) perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- PeVL 37/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.
- PeVL 3/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selvityksestä Pankkien suora pääomittaminen Euroopan vakausmekanismiin (EVM) kautta.
- PeVL 28/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (asetus yhteisestä kriisintarkkailumekanismista).
- PeVL 1/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (asetus yhteisestä kriisintarkkailumekanismista).
- PeVL 14/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle vaarallisten aineiden kuljetuksista suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä Venäjän kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- PeVL 18/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle tietoyhteiskuntakaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta.

- PeVL 35/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä vakaussuorakusten siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- PeVL 51/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta sekä elintarvikelain 3 ja 5 §:n muuttamisesta.
- PeVL 55/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selvityksestä: EMU:n kehittäminen.
- PeVL 14/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.
- PeVL 1/2019 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selvityksestä: EMU:n kehittäminen.
- PeVL 10/2019 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta.
- PeVL 14/2019 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selvityksestä: Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutokset valtiosopimukseen vakaussuorakusten siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä.
- PeVL 5/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selvityksestä: Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutokset valtiosopimukseen vakaussuorakusten siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä.
- PeVL 19/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönotosta ja muutoksista valtiosopimukseen vakaussuorakusten siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä (vakaussuorakusta koskevan sopimuksen muuttaminen).

Valiokunnan mietinnöt

- PeVM 10/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista.
- PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- PeVM 9/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta ja lakialoitteesta laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.
- VaVM 30/2010 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Belgian, Saksan, Irlannin, Ranskan, Italian, Kyproksen, Luxemburgin, Maltaan, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin, Slovenian, Slovakian, Suomen, Kreikan ja Euroopan rahoitusvakausvälineen välisen ERVV-puitesopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä.

Valiokunnan pöytäkirjat

PeVP 11/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan pöytäkirja 31.8.2011.
PeVP 18/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan pöytäkirja 29.3.2012.
PeVP 52/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan pöytäkirja 28.5.2014.
PeVP 27/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan pöytäkirja 6.4.2020.
PeVP 34/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan pöytäkirja 8.5.2020.
PeVP 51/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan pöytäkirja 14.7.2020.

OIKEUSTAPAUKSET

KHO 1988 A 48.
Lissabon, BVerfGE 123, 267 (2009).
Maastricht (Brunner), BVerfGE 89, 155 (1993).
C-236/09, Test-Achats [2011] ECR I-773.
C-399/11, Melloni [2013] ECR I-0000.

ABSTRACT

The article examines the change in the Finnish constitution caused by the process of Europeanisation, that is, European integration and especially the development of the European Union. This transformation is studied, in particular, from the perspective of state sovereignty, integration norms and constitutional identity as well as the interaction between these issues. The study contextualizes, to a necessary extent, the Finnish constitutional system with comparative aspects of other EU Member States' constitutional frameworks.

The study shows that the constitutional regulation and interpretation of sovereignty and the constitutional discourse concerning it have undergone significant changes due to Europeanisation. A major feature of this development has been the transition from a sovereignty-protectionist constitution towards a European-natured and internationalist-oriented, open constitution. Europeanisation has been particularly visible after the revision of the Constitution of Finland in 2012. The Constitution now contains a comprehensive set of provisions on the EU, delegation of powers and international cooperation.

The amendments of the Finnish sovereignty regulation have signified a sort of constitutional codification of the already established interpretation at the textual level of the Constitution, rather than creating new legal effects. Changes in this constitutional regulation and interpretation have been linked, in particular, to the development of the EU with its Treaties. The shift of interpretation has been about diminishing the importance and the formalistic interpretation of the sovereignty in assessing the constitutionality of EU Treaties and other international obligations. The practice under the 2012 constitutional amendment provides further evidence of the relativisation of the Finnish interpretation of sovereignty. The constitutional review in question no longer focuses on exceptive acts and has not included a comprehensive analysis of state sovereignty.

In the EU context, state sovereignty is increasingly perceived in terms of shared sovereignty and exercise of sovereignty. However, the interpretations and conceptions of sovereignty, with their changes, have not been unambiguous or unidirectional, but show pluralism and even case-specificity. This is evidenced both by the enormous range of EU-linked sovereignty conceptions and, for example, by the partial return of sovereignty arguments in connection to the national constitutional processing of the EU's financial crisis resolution mechanisms. The Finnish constitutional transformation in regard to the regulation and interpretation of sovereignty and the

development of the EU have been mutually driven. Moreover, the reconciliation of the EU and state sovereignty has led to changes in perceptions of sovereignty. This ongoing constitutional interdimensional interplay is described in the article as Europeanisation of state sovereignty.

During Finland's EU membership, the integration norm of the Constitution has undergone a major change as well. Various procedural elements of the integration norm highlight the role of the Parliament – and its parliamentary majority – when dealing with integration both within the framework of the current European Union Treaties and in accepting and bringing into force potential Treaty amendments. As for the material elements or the conditions set by the constitutional integration norm, there seems to be a rather large room for manoeuvre. The current Constitution is rather open towards the EU and its development. However, the changes in the constitutional culture had already occurred prior to the formal amendments.

Nevertheless, the constitutional basis of EU membership has changed: While the Finnish EU membership was previously internally based on the exceptive enactment, which placed it outside the Constitution as being in conflict with it, the membership now rests on the constitutional provision stating that Finland indeed is an EU Member State. Furthermore, additional transfer of powers can be based on a provision concerning such delegation. The process is now recognised by the Constitution, and the use of an exceptive enactment is excluded. Neither the Constitution nor the constitutional practice include any statement about state powers, which could not be transferred. The ultimate conditions of such transfer lay in the Section according to which an international obligation shall not endanger the democratic foundations of the constitution. However, according to the Finnish practice, such democratic foundations can be secured also by developing the constitutional order of the Union.

Also, at the level of constitutional culture or constitutional identity, the EU membership has resulted in several changes. Europeanisation has affected several key features of the Finnish constitutional identity. However, it remains open, whether the commitment towards European integration has become part of the Finnish constitutional identity.

In all, Europeanisation, state sovereignty, integration norms and constitutional identity are in a multifaceted and continuing interaction, which results in dynamic national and EU-level constitutional change in the spirit of pluralistic constitutionalism.