

# OIKEUSTIEDE

## JURISPRUDENTIA

XXXVII

2004

---

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

*Toimitusneuvosto*

Pekka Vihervuori, puheenjohtaja

Antti Jokela

Matti Ilmari Niemi

Pekka Timonen

*Toimittaja*

Leena Halila

*Tilausosoite*

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300, f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2004 kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

ISSN 0355-8215

ISBN 951-855-238-X

ISBN 978-951-855-734-3 (verkkokirja)

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

**Tuomas Ojanen**

”SUOMI ON TÄYSIVALTAISEN  
TASAVALLAN” –  
TÄYSIVALTAISUUSARVIOINNIN  
LÄHTÖKOHTIA JA PERUSTEITA  
UUDEN PERUSTUSLAIN AIKANA



---

# Sisällys

1 TUTKIMUSONGELMISTA JA -NÄKÖKULMISTA .....	389
2 MITÄ ON PERINTEISESTI TARKOITETTU TÄYSIVALTAISUUDELLA? .....	392
2.1 Yleisiä huomioita .....	392
2.2 Suvereniteetin kaksi ulottuvuutta .....	394
3 TÄYSIVALTAISUUSARVIOINNIN LÄHTÖKOHTIA JA PERUSTEITA UUDEN PERUSTUSLAIN AIKANA .....	396
3.1 Mikä ei vaikuta täysivaltaisuusarvioinnissa Suomessa? .....	396
3.2 Täysivaltaisuusarvioinnin kolme peruslähtökohtaa uuden perustuslain aikana .....	398
3.2.1 Tulkinnan peruslähtökohkia I: kansainvälistyminen sekä suvereniteetin rajoituksena että sen käytön edellytyksenä .....	398
3.2.2 Tulkinnan peruslähtökohkia II: perustuslain 1 §:n 3 momentin säännös Suomen osallistumisesta kansain- väliseen yhteistyöhön (kansainvälisyysperiaate) .....	401
3.2.3 Tulkinnan peruslähtökohkia III: EU-asioiden erityisasema täysivaltaisuusarvioinnissa .....	406
3.2.4 Poikkeus perustuslakivaliokunnan käytännöstä erottaa EU-asiat kansainvälisistä velvoitteista .....	411
3.2.5 Kokoavia näkökohtia .....	414
4 TÄYSIVALTAISUUSARVIOINNIN ERITYISIÄ KYSYMYKSIÄ .....	417
4.1 Kansainvälisten sopimusten mukauttaminen tai täydentäminen sopimukseen perustuvan toimielimen päätöksellä .....	417
4.2 Täysivaltaisuusnäkökohtien suhde muihin perustuslain säännöksiin ja erityisesti perusoikeuksiin kansainvälisten velvoitteiden tai EU-asioiden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa .....	421

5 LOPPUSANAT .....	426
LÄHTEET .....	427
”FINLAND IS A SOVEREIGN REPUBLIC” – THE INTERPRETATION OF SOVEREIGNTY IN THE ERA OF THE NEW CONSTITUTION OF FINLAND.....	431

---

# ”Suomi on täysivaltainen tasavalta” – täysivaltaisuusarvioinnin lähtökohtia ja perusteita uuden perustuslain aikana

## 1 TUTKIMUSONGELMISTA JA -NÄKÖKULMISTA

Uusi 1.3.2000 voimaan tullut Suomen perustuslaki (731/1999) alkaa samalla lauseella kuin aikaisempi vuoden 1919 hallitusmuoto: ”Suomi on täysivaltainen tasavalta”.

Uuden perustuslain 1 §:n säännös täysivaltaisuudesta on kuitenkin erilaisessa säädös- ja toimintaympäristössä kuin kumotun hallitusmuodon säännös samasta asiasta. Kun yksittäisten oikeussäännösten tulkinta riippuu muusta säädöskokonaisuudesta ja tulkintatilanteesta, täysivaltaisuussäännöksen tulkinta on nopeasti kehittynyt merkittävästi toisenlaiseksi kuin hallitusmuodon voimassaolon aikana.

Yleisesti ottaen kehityssuuntauksena on ollut, että nykyään voidaan pitää ongelmattomina täysivaltaisuuden (suvereniteetin) kannalta monia sellaisia kansainvälisiä velvoitteita<sup>1</sup>, joita olisi ilmeisesti epäroimattä pidetty ristiriitaisina Suomen täysivaltaisuuden kanssa hallitusmuodon nojalla.<sup>2</sup> Havainnollisimman esimerkin tarjoavat tilanteet, joissa olennaisesti samantyyppistä kansainvälistä velvoitetta tai EU-asiaa on arvioitu eri lähtökohdista erilaisin lopputuloksien hallitusmuodon ja uuden perustuslain näkökulmasta.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Perustuslain 94 ja 95 §:ssä käytetään termiä ”kansainvälinen velvoite”. Termin perusmerkitysyhteytenä ovat kansainväliset valtiosopimukset, mutta termi tarkoittaa myös muussa kuin valtiosopimuksen muodossa olevia kansainvälisiä velvoitteita, kuten esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston jäsenvaltioita velvoittavaa päätöstä. Ks. HE 1/1998vp, s. 148/I. Ks. myös PeVM 10/1998vp (Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi), s. 27. Ks. myös esim. PeVL 18/2003vp (Hallituksen esitys laiksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi). Jatkossa kirjoitan perustuslakivaliokunnan lausunnon asiayhteyden suluissa auki, kun viittaan ensimmäisen kerran lausuntoon.

<sup>2</sup> Ks. täysivaltaisuussäännöksen tulkintakäytännöstä hallitusmuodon aikana esim. HE 1/1998vp, s. 72.

<sup>3</sup> Ks. PeVL 3/2001vp (Valtioneuvoston selvitys ehdotuksesta Schengenin yleissopimuksen rajat ylittävää tarkkailua koskevan 40 artiklan soveltamisalan laajentamiseksi) ja PeVL

Täysivaltaisuusarvioinnin ”lieventymisen” seurauksena on ollut valtiosääntökäytännön tasolla mahdollisuus käsitellä tavallisen lain säätämistä järjestyksessä supistetun perustuslain säätämistäjärjestyksen sijasta kansainvälisten velvoitteiden valtiosisäistä voimaansaattamista tarkoittavia lakiehdotuksia. Vastaavasti eduskunnan suostumus kansainvälisen velvoitteen hyväksymiselle voidaan yleensä antaa yksinkertaisella enemmistöllä.<sup>4</sup>

Tarkastelen seuraavassa täysivaltaisuussäännöksen tulkintaa uuden perustuslain voimassaolon aikana. Keskityn erityisesti niihin lähtökohtiin ja perusteisiin, jotka kulloisenkin tapauksen erityispiirteistä riippumatta määrittävät kansainvälisten velvoitteiden valtiosääntöoikeudellisesta tarkastelua täysivaltaisuuden kannalta. Havainnollistan täysivaltaisuusarvioinnin lähtökohtien ja perusteiden vaikutusta ”ekskursseilla” perustuslakivaliokunnan kannanottoihin yksittäisissä lausuntoasioissa.

Tehtävänasettelusta seuraa esimerkiksi seuraavia tutkimusongelmia: Millä perusteilla perustuslakivaliokunta voi nykyään pitää täysivaltaisuuden kannalta ongelmattomina sellaisia kansainvälisiä sopimuksia, EU-säädöksiä, tms., jotka olisi ilmeisesti tulkittu täysivaltaisuussäännöksen vastaisiksi vanhan hallitusmuodon aikana? Missä ovat uuden perustuslain mukaan rajat sille, että kansainvälisen velvoitteen voidaan tulkita vaikuttavan korkeintaan ”vähäisessä määrin” Suomen täysivaltaisuuteen? Onko täysivaltaisuusarvioinnin kannalta merkitystä asiayhteydellä, kuten esimerkiksi asian EU-kytkennällä?

Tutkimustehtävän toteuttaminen on edellyttänyt paneutumista etenkin eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntöön, josta löytyy jo runsaasti

---

44/2001 vp (Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston päätökseksi Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan 1 ja 7 kohtien muuttamisesta (Schengenin yleissopimuksen soveltamisalan laajentaminen). Vrt. PeVL 13/1998 vp (Hallituksen esitys Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimukseen tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi). – Schengenin yleissopimuksen voimaansaattamislaki käsiteltiin supistetussa perustuslainsäätämistäjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan mukaan yleissopimuksen määräykset toisen valtion viranomaisen oikeudesta tulla Suomen alueelle ja käyttää täällä viranomaisvaltuuksia poikkesivat valtion täysivaltaisuutta koskevasta hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksistä.

<sup>4</sup> Ennen uutta Suomen perustuslakia eduskunnan suostumus kansainväliseen veloitteeseen annettiin äänten enemmistöllä riippumatta siitä, oliko velvoite sopusoinnussa perustuslain kanssa vai ei. Vain valtakunnan alueen vähentämistä koskevan velvoitteen hyväksyminen vaati määräänemmistö päätöstä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentin mukaisesti.



kannanottoja täysivaltaisuussäännöksen tulkinnasta.<sup>5</sup> Täysivaltaisuusarvioinnista uuden perustuslain voimassaolon aikana on myös jo jonkin verran kirjoitettu suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa, mutta toistaiseksi kirjoittelu on jäänyt pääpiirteittäiselle tasolle.<sup>6</sup>

Täysivaltaisuus (suvereniteetti, sovereignty, Souveränität, souveraineté) on keskeinen käsite ja periaate paitsi valtiosääntöoikeudessa myös kansainvälisessä oikeudessa sekä politiikassa. Lisäksi täysivaltaisuuteen liittyvät näkökohdat ovat merkityksellisiä Euroopan unionin (EU) oikeudessa, etenkin kun ajatellaan EU:n ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa sekä EU:n oikeuden ja jäsenvaltioiden oikeuden välisen suhteen perusteita.<sup>7</sup> Esimerkiksi Ranskassa ja Saksassa tuomioistuimet ja poliittiset päätöksentekovelimet ovat johtaneet täysivaltaisuudesta erilaisia rajoituksia EU:n oikeuden etusijalle kansalliseen oikeuteen nähden ristiriitatilanteissa ja muille EU:n oikeuden valtiosisäisille vaikutuksille sekä yleisemminkin Euroopan integraatiolle.<sup>8</sup> Lisäksi nimenomaan Euroopan yhteisöjen ja nyttemmin unionin kehitys on kenties kaikkein voimakkaimmin ravistellut perinteisiä täysivaltaisuuskäsityksiä ja pakottanut jopa kysymään, missä määrin täysivaltaisuuden ympärille tavalla tai toisella kietoutuva ajattelu on enää ylipäätään mielekäs tapa hahmottaa Euroopan unionia ja jäsenvaltioiden asemaa siinä.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Olen seurannut perustuslakivaliokunnan käytäntöä kesäkuulle 2004 asti. Havaitsen oleeni monen muun asiantuntijan ohella eduskunnan perustuslakivaliokunnan kuulemana asiantuntijana monessa niistä lausuntoasioista, joita jäljempänä tarkastelen. En jatkossa enää erikseen ilmoita osallisuudestani kunkin lausunnon yhteydessä. Lausunnoissa on kysymys eduskunnan *perustuslakivaliokunnan lausunnoista*, joiden muotoutumiseen asiantuntijoiden lausunnoilla on toki saattanut olla enemmän tai vähemmän vaikutusta.

<sup>6</sup> Ks. Jyränki 2003, s. 83–99; Suksi, s. 5–15; Ojanen 2003, s. 539–541 ja Viljanen, s. 1169–1171. Täysivaltaisuutta koskevien säännösten tulkintaa uuden perustuslain aikana on myös selvitetty osana uuden perustuslain toimeenpanon seurantaa. Ks. Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö, Oikeusministeriö, Työryhmämietintö 2002:7, s. 20 ja 21. Olin yksi työryhmän kolmesta sihteeristä, ja vastasin mietinnön tekstiluonnosten kirjoittamisesta muun muassa tältä osin. Lisäksi täysivaltaisuudesta integraation näkökulmasta on kirjoitettu vanhan hallitusmuodon voimassaolon aikana. Ks. erit. Jyränki 1996, s. 20–53. Lisäksi aihepiiriä käsiteltiin esim. komiteoiden mietinnöissä. Ks. KM 1994:4. Valtiosääntökomitea 1993:n mietintö. Euroopan unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön. Ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeet ja -tavat.

<sup>7</sup> Ks. erit. de Witte, s. 277–304.

<sup>8</sup> Ks. esim. Alter, erit. s. 22, 25, 107, 146, 168–171 sekä 184 ja 205.

<sup>9</sup> Varsin edustava kuva Euroopan unionin tuottamasta täysivaltaisuuskeskustelusta avautuu yhtäältä Neil MacCormickin tuotannosta, ks. *Beyond the Sovereign State*, *Modern Law Review*, 1993, s. 1–18 ja *Questioning Sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford 1999 ja toisaalta Neil Walkerin toimittamasta kokoelmateoksesta *Sovereignty in Transition*, Oxford 2003.

Näistä syistä on tärkeää korostaa, että artikkelini näkökulma on pääosin *valtiosääntöoikeudellinen*. Kirjoitukseeni sisältyy kuitenkin hiukan kansainvälisoikeudellista ainesta, minkä lisäksi esitän eräissä asiayhteyksissä huomioita täysivaltaisuussäännöksistä ja -ajattelusta muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Suvereniteetin perusteita ja merkitystä koskevan eurooppalaisen ja kansainvälisen keskustelun valossa korostan myös sitä, että kirjoitukseni tarkoitus on ”vain” eritellä ja systematisoida perustuslain esitöiden, valtiosääntökäytännön ja oikeuskirjallisuuden pohjalta niitä näkökohtia, jotka tavalla tai toisella vaikuttavat uuden perustuslain mukaisessa täysivaltaisuusarvioinnissa. Silti toivon, että artikkeli auttaisi hahmottamaan täysivaltaisuusarvioinnin nykyistä asemaa ja merkitystä kansainvälisten velvoitteiden ja EU-asioiden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa sekä ylipäätään suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa ja että kirjoitus tähän liittyen loisi perustaa suvereniteettia koskevalle jatkokeskustelulle kotimaisessa oikeusyhteisössä.

## 2 MITÄ ON PERINTEISESTI TARKOITETTU TÄYSIVALTAISUUDELLA?

### 2.1 Yleisiä huomioita

Täysivaltaisuuden käsite kuuluu sekä kansainvälisen oikeuden että valtiosääntöoikeuden ydinkäsitteiden joukkoon, mistä syystä täysivaltaisuutta on määritelty sekä kansainvälisen oikeuden että valtiosääntöoikeuden tasolta. Tarkastelutaso on suunnannut käsitteen määrittelyä sekä vaikuttanut konkreettisiin kannanottoihin siitä, mitä suvereniteetilla on tarkoitettu ja mikä merkitys sille on annettu.<sup>10</sup>

Etenkin *kansainvälisessä oikeudessa* täysivaltaisuudesta käytyyn keskusteluun näyttää liittyvän hyvin paljon erilaisten ”koulukuntien” kiihvasta vastakkainasettelua, jossa on ”periaatteellisella” tasolla ollut kysymys oikeuden ja vallan välisestä suhteesta sekä hieman konkreettisemmalla tai käytännöllisemmällä tasolla jatkuvasta kiistelystä täysivaltaisuuden ulottuvuudesta ja rajoituksista.<sup>11</sup> Euroopan unionin kehitys on myös edellyttä-

---

<sup>10</sup> Ks. de Witte, s. 277, jossa erotetaan suvereniteetti yhtäältä oikeudellis-filosofisena (kansainvälisoikeudellisena) käsitteenä ja toisaalta positiivisen valtiosääntöoikeuden perusosana.

<sup>11</sup> Ks. suvereniteetista kansainvälisessä oikeudessa Koskenniemi, s. 192–263 ja de Witte, s. 277–281.

nyt puheenvuorojen käyttäjiä etenemään pohdinnoissa jopa siihen, missä määrin oikeudellinen ja poliittinen kehitys EU:ssa johtaa valtion täysivaltaisuuden katoamiseen – ainakin siinä merkityksessä, jossa täysivaltaisuutta on totuttu perinteisesti ajattelemaan.<sup>12</sup>

Palaan hieman myöhemmin niihin syihin, jotka ovat ravistelleet perinteisiä täysivaltaisuuskäsityksiä. Nyt tyydyn toteamaan, että ”hallitseva kanta” niin eurooppaoikeudessa kuin kansainvälisessä oikeudessa näyttäisi edelleen pitävän jollain tapaa kiinni täysivaltaisuudesta sekä antavan sille *jotain* merkitystä. Kysymys siitä, *kuinka paljon, millä edellytyksillä sekä missä käyttöyhteyksissä* suvereniteetti on merkityksellinen eurooppaoikeuden ja kansainvälisen oikeuden nykytilassa, on kuitenkin jo niin vilkkaan mielipiteiden vaihdon kohteena, että en tässä yritä antaa edes yleisluontoista katsausta keskustelusta – etenäkään, kun eurooppaoikeuden ja kansainvälisen oikeuden tasolta ei voida vastata kysymykseen siitä, miten täysivaltaisuutta pitäisi arvioida Suomen perustuslain nojalla. Tärkeintä onkin tässä yhteydessä tiedostaa täysivaltaisuuskysymyksen eurooppaoikeudellinen ja kansainvälisoikeudellinen ulottuvuus, josta täysivaltaisuus ei välttämättä näyttäydy läheskään samalla tavalla kuin Suomen valtiosääntöoikeuden tasolta.

Suomen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta täysivaltaisuus näyttääkin kansainväliseen ja eurooppaoikeuteen verrattuna erilaiselta muun muassa juuri siinä, että Suomessa ei ole erityisemmin pohdittu integraation ja kansainvälistymisen vaikutusta kotimaiseen täysivaltaisuuskäsitykseen.<sup>13</sup> Vielä vähemmän Suomessa on edetty pohdintoihin siitä, missä määrin täysivaltaisuus valtiosääntöisenä käsitteenä ja peruseriaatteena on ylipäättään edes mielekäs ja tarpeen nykyaikana. Poikkeuksena ovat olleet *Lars D. Eriksson* ja *Allan Rosas*, joiden jäljiltä on kirjoituksia, joissa on kyseenalaistettu suvereniteettiajattelu ja ehdotettu sen korvaamista jollakin nykyaikaan paremmin sopivalla ajatuskonstruktioilla.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Ks. esim. Rosas 1993, s. 169–182.

<sup>13</sup> Ks. kuitenkin Jyränki 2003, s. 96 ja 97. Ks myös Saraviita 2000, s. 60–64.

<sup>14</sup> Ks. Eriksson 1993, s. 239–249 ja Eriksson 2000, s. 408, jossa Eriksson ehdottaa suvereniteettiajattelun korvaamista autonomian ideaan perustuvalla ajatuskonstruktioilla. Ks. myös Rosas 1993, s. 181.

## 2.2 Suvereniteetin kaksi ulottuvuutta

Suomen valtiosääntöoikeudessa – kuten oikeastaan kaikkien muiden EU:n jäsenvaltioiden valtiosääntöoikeudessa<sup>15</sup> sekä perinteisesti kansainvälisessä oikeudessa<sup>16</sup> – täysivaltaisuudessa on vakiintuneesti erotettu *kaksi* ulottuvuutta, joista Suomen perustuslaki ei ole irtautunut uuden perustuslain esitöiden valossa.<sup>17</sup>

- 1) *Sisäinen suvereenisuus*. Sisäisen suvereenisuuden keskeisenä sisältönä on valtion toimivalta päättää julkisen vallan käytöstä sekä yleisestä järjestyksestä valtion alueella.<sup>18</sup> Julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten yksilön perusoikeuksiin.<sup>19</sup> Sisäiseen suvereeniteettiin kuuluu olennaisesti valta päättää siitä, kuka saa tulla maahan ja millä edellytyksillä.<sup>20</sup> Yksi monisatavuotinen keskustelu on liittynyt siihen, kenelle viime kädessä kuuluu suvereniteetti valtiossa. Esimerkiksi Englannissa on perinteisesti katsottu, että suvereniteetti kuuluu parlamentille, kun taas Manner-Euroopassa ajattelu on enemmän tai vähemmän rakentunut kansansuvereenisuuden varaan.<sup>21</sup>
- 2) *Ulkoinen suvereenisuus*. Ulkoisen suvereniteetin ydinsisältönä on valtion valta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Ulkoiseen suvereeniteettiin kuuluu siten esimerkiksi valtion vapaus päättää liittymisestään johonkin kansainväliseen järjestöön.<sup>22</sup> Kansainvälisen oikeuden näkökulmasta valtion ulkoinen suvereniteetti kuuluu yleisesti valtiolle, mistä syystä kysymys vallan jakau-

---

<sup>15</sup> Ks. de Witte, s. 278 ja 279.

<sup>16</sup> Koskenniemi, s. 206–212, erit. s. 207: ”’Sovereignty’ is usually connected with the ideas of independence (‘external sovereign’) and self-determination (‘internal sovereignty’).”

<sup>17</sup> Ks. Jyränki 2003, s. 88 ja 89 sekä Saraviita 2000, s. 57 ja 58.

<sup>18</sup> Ks. Saraviita 1973, s. 245 ja 246, alaviite 46.

<sup>19</sup> Ks. esim. perustuslain 124 §:ssä käytetyn ”merkittävän julkisen vallan käytön” määritelmän sisällöstä PeVL 20/2002vp (Hallituksen esitys laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi).

<sup>20</sup> Ks. PeVL 13/1998vp ja 23/1998vp (Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta): ”Valta päättää siitä kuka saa tulla maahan, kuuluu valtiosuvereenisuuden keskeisiin asioihin.”

<sup>21</sup> Ks. esim. de Witte, s. 278–281 ja 285.

<sup>22</sup> Tämä on myös kansainvälisessä oikeudessa perinteisesti hyväksytty lähtökohta. Kuten Pysyvä kansainvälinen tuomioistuin totesi klassisessa tapauksessa *S. S. Wimbledon* vuonna 1923: ”The Court declines to see in the conclusion of any Treaty by which a State undertakes to perform or refrain from performing a particular act an abandonment of its sovereignty. No doubt any convention creating an obligation of this kind places a restriction upon the exercise of the sovereign rights of the State, in the sense that it requires to be exercised in a certain way. But the right of entering into international engagements is an attribute of State sovereignty.” *S. S. Wimbledon* (PCIJ 1923 Series A nro 1, s. 25).

tumisesta valtioelinten kesken jää kunkin valtion ratkaistavaksi valtion-sisäisen (valtiosääntö) oikeutensa perusteella.<sup>23</sup>

Integraatio ja kansainvälistyminen ovat *rajoittaneet*<sup>24</sup> Suomen täysivaltai-suutta molemmissa edellä esitetyissä suhteissa. Yhtäältä kansainvälisistä velvoitteista on syntynyt sisäisen suvereniteetin rajoituksia. Tällöin eri-koistapauksen ovat muodostaneet rajoitukset, jotka ovat juontuneet toimi-vallan luovuttamisesta Euroopan unionille. EU:n toimielimille on annettu erilaista Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kohdistuvaa julkista valtaa lain-säädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan muodossa niin paljon, että tämä on aivan uudella tavalla rajoittanut sekä määrällisesti (kvantitatiivisesti) että laadullisesti (kvalitatiivisesti) kotimaisten valtioelinten toimivaltaa ja siten sisäistä suvereniteettiä.

Toisaalta Suomen ulkoiseen suvereniteettiin kohdistuu koko ajan yhä enemmän rajoituksia kansainvälistymisen ja integraation myötä. Erityi-  
sesti EU:n jäsenyys rajoittaa voimakkaasti Suomen toimivaltaa ja poliit-tista liikkumavaraa kansainvälisissä asioissa – ja ainakin tosiasiaa myös muun kuin tiukan EU-kytkentäisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Kuten *Teija Tiilikainen* totesi parin vuoden takaisessa selvityksessään Suo-men ulkopoliittisesta johtamisjärjestelmästä uuden perustuslain aikana: ”EU:n puitteissa kansainvälispoliittisiin kehityskulkuihin omaksutut kan-nat ja linjaukset kaventavat Suomen kansallista liikkumavaraa myös varsi-naisen EU-politiikan ulkopuolella. Tästä hyvänä viimeaikaisena esimerk-kinä on Suomen YK-politiikka, jonka on todistettu useiden erillisten pää-tösten muodossa liikkuneen viime vuosina lähemmäs muiden EU-jäsen-maiden kantoja.”<sup>25</sup>

Tosin Euroopan unionin jäsenyyden ja kansainvälistymisen täysivaltai-suutta rajoittavia vaikutuksia ei ole syytä ylikorostaa. Esimerkiksi Suo-

---

<sup>23</sup> Myös MacCormick 1999, s. 126–129 perustaa esityksensä edelleen sisäisen ja ulkoisen suvereniteetin erottelulle, joka hänen mielestään on edellytyksenä ajatukselle EU:n ja sen jäsenvaltioiden välillä jaetusta suvereniteetista.

<sup>24</sup> Tässä yhteydessä on syytä erikseen korostaa sanaa ”rajoittaneet”. On eri asia, ymmär-tääkö Suomen liittyminen Euroopan unioniin osittaisena luopumisena täysivaltaisuudes-ta vai täysivaltaisuutta ja sen käyttöä eri tavoin rajoittavana asiana. Jälkimmäinen on ylei-sin tapa hahmottaa EU:n jäsenyyden merkitystä jäsenvaltioiden täysivaltaisuuden kannal-ta. Ks. esim. de Witte, s. 282: ”The cautious approach – accommodation of the principle of sovereignty to the needs of international co-operation, but preservation of its existence – has marked the constitutional evolution of most other Member States of the European Com-munities.”

<sup>25</sup> Tiilikainen, s. 12.

men ja Neuvostoliiton välinen ystävyys-, yhteistyö- ja avunantosopimus sekä yleensä Suomen ja Neuvostoliiton välinen suhde ns. kylmän sodan aikana kavensivat aikoinaan huomattavasti Suomen ulkoista suvereniteettia.<sup>26</sup>

### 3 TÄYSIVALTAISUUSÄÄNNÖKSEN TULKINNAN LÄHTÖKOHTIA JA PERUSTEITA UUDEN PERUSTUSLAIN AIKANA

#### 3.1 Mikä ei vaikuta täysivaltaisuusarvioinnissa Suomessa?

Ennen kuin siirryn tarkastelemaan täysivaltaisuusarvioinnin lähtökohtia ja perusteita, kiinnitän lukijan huomion seikkaan, joka *ei* ole perusteena uuden perustuslain täysivaltaisuussäännösten tulkinnalle Suomessa: kuten aiemmin hallitusmuodosta, uudesta perustuslaista puuttuu säännös, joka säätäisi toimivallan siirrosta tai luovuttamisesta joko yleisesti kansainvälisille järjestöille tai erityisesti Euroopan unionille.<sup>27</sup> Säännöksen puuttumista selittää pitkälti valtiosääntöoikeutemme kenties suurin omintakeisuus kansainvälisessä vertailussa: poikkeuslaki-instituutio, joka antaa mahdollisuuden saattaa valtiosisäisesti voimaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä esimerkiksi juuri täysivaltaisuuden kanssa ristiriidassa olevia kansainvälisiä velvoitteita.<sup>28</sup> Uusi perustuslaki ei ole poistanut poikkeuslaki-instituutiota, mutta se on asettanut kaksi huomionarvoista pidäkettä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymiselle ja voimaansaattamiselle. Yhtäältä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä rajoittaa nykyään perustuslain 94 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ”ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita”. Toisaalta kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiselle saattaa joutua pidäkkeitä perustuslain 73 §:n 1 momentista, jonka mukaan perustuslakiin poikkeuslailla tehtävän poikkeuksen on oltava ”rajattu”. – Mainittujen perustuslain säännösten merkityksestä kansainvälisten velvoitteiden hy-

---

<sup>26</sup> Ks. YYA-sopimuksesta Saraviita 1989.

<sup>27</sup> Ks. säännöksen puuttumisen syistä esim. Saraviita 2000, s. 60–64.

<sup>28</sup> Ks. PeVM 10/1998vp. Ks. myös Viljanen, s. 1170. Tässä ei ole mitään syytä tarkastella itse poikkeuslaki-instituutiota, koska se ei ole kirjoitukseni ydinalue ja koska aihetta on toiseksi käsitelty enemmän kuin perusteellisesti valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa. Ks. tuoreimmista esityksistä esim. Jyränki 2003, s. 267–305.

väksymisen ja voimaansaattamisen kannalta ei ole vielä mitään valtiokäytäntöä, ja koska kansainvälisten veloitteiden hyväksymis- ja voimaansaattamisproblematiikka ei ole tämän kirjoituksen ydinalue, jätän kysymykset tulevien tutkimusten haasteeksi.<sup>29</sup>

Toimivallan siirrosta kansainvälisille elimille säätävän säännöksen puuttuminen on *se* asia, jossa Suomen perustuslaki selvästi poikkeaa muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden perustuslaeista. Ainakin muiden EU:n (”vanhojen”) jäsenvaltioiden perustuslaeista Britanniaa lukuun ottamatta tällainen säännös tavalla tai toisella muotoiltuna on löydettävissä. Sitä vastoin Suomen perustuslaki *ei* ole – toisin kuin usein luullaan – poikkeuksellinen jäsenvaltioiden perustuslakien vertailussa siltä osin kuin perustuslakiimme sisältyy vain niukasti nimenomaisia mainintoja Euroopan unionista. Sama minimalistinen sääntely Euroopan unionin suhteen leimaa monen muunkin jäsenvaltion perustuslakia. Esimerkiksi muiden jäsenvaltioiden perustuslakien säännökset toimivallan siirrosta kansainvälisille järjestöille on yleensä muotoiltu kansainvälisiä järjestöjä yleisesti koskeviksi, so. ilman, että niissä olisi nimeltä mainittu Euroopan unioni ja sen toimielimet.<sup>30</sup>

Muiden EU:n jäsenvaltioiden perustuslakien toimivallan siirto- tms. säännösten muotoiluissa on jonkin verran eroja, joissa ei ole kysymys vain ”semantiikasta” vaan joilla on merkitystä täysivaltaisuustulkintaan asianomaisissa maissa. Esimerkiksi Belgian ja Saksan perustuslaeissa puhutaan *valtaoikeuksien luovuttamisesta tai siirtämisestä*, kun taas Italian ja Ranskan perustuslaeissa vastaavat säännökset on kirjoitettu suvereniteetin *rajoittamisen* muotoon.<sup>31</sup>

Myös EY:n tuomioistuin on ollut sensitiivinen näille jäsenvaltioiden perustuslakien hienovaraisille eroille. Esimerkiksi klassisessa *Costa v. ENEL* -tapauksessa, jossa EY:n tuomioistuin muotoili ensimmäisen kerran EY:n oikeuden etusijan kansalliseen oikeuteen nähden ristiriitatilanteessa, tuomioistuin totesi seuraavasti:<sup>32</sup> ”Perustamalla rajoittamattomaksi ajaksi yhteisön, jolla on omat toimielimet, oikeushenkilöllisyys, oikeuskelpoisuus, kelpoisuus edustaa itseään kansainvälisissä yhteyksissä ja todellista toimivaltaa, joka perustuu *jäsenvaltioiden toimivallan rajoittamiseen tai siirtämiseen yhteisölle, jäsenvaltiot ovat rajoittaneet suvereenia oikeuksiaan*, tosin rajatuilla aloilla, ja luoneet säännösten, jota so-

<sup>29</sup> Ks. kuitenkin Jyränki 2003, s. 339–342.

<sup>30</sup> Ks. esim. de Witte, s. 283.

<sup>31</sup> Ks. tarkemmin de Witte, s. 284–287. Ks. myös Alter, s. 167–171, jossa tarkastellaan suvereniteetin siirtoon ja suvereniteetin rajoittamiseen liittyvää problematiikkaa Ranskan perustuslakineuvoston (*Conseil Constitutionnel*) käytännön valossa.

<sup>32</sup> C-6/64 *Costa v. ENEL* [1965] ECR 585, s. 593–594.

velletaan niiden kansalaisiin sekä jäsenvaltioihin itseensä...”<sup>33</sup> (kursivointi TO).

## 3.2 Täysivaltaisuusarvioinnin kolme peruslähtökohtaa uuden perustuslain aikana

Täysivaltaisuusarvioinnista uuden perustuslain mukaan on kehittynyt jo muutamassa vuodessa paitsi kattava ja monipuolinen myös perusteiltaan jo varsin selkeä ja vakiintunut perustuslakivaliokunnan käytäntö. Perustuslain säännösten, perustuslain esitöiden sekä perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella voidaan rakentaa seuraava esitys täysivaltaisuusarvioinnin rakenteesta ja perusteista uuden perustuslain aikana.

### 3.2.1 Tulkinnan peruslähtökohtia I: kansainvälistyminen sekä suvereniteetin rajoituksena että sen käytön edellytyksenä

Valtion täysivaltaisuus – etenkin Suomen kaltaisen ”pienen maan” – ei tietenkään koskaan ole ollut aidosti absoluuttinen. Valtion sisäistä ja ulkoista suvereniteettia ovat aina koskeneet erilaiset oikeudelliset, mutta vieläkin enemmän monet poliittiset, taloudelliset, yms. reunaehdot. Sitä paitsi esimerkiksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien näkökulmasta valtion ”absoluuttinen” täysivaltaisuus on tietenkin jo kammottavakin ajatus, koska perus- ja ihmisoikeuksien perinteisenä tarkoituksena on nimenomaan asettaa pidäkkeitä (suverenin) valtion ja sen toimielinten vallankäytölle suhteessa yksityisiin tahoihin.<sup>34</sup>

Silti lienee oikeutettua sanoa, että valtion täysivaltaisuudessa on tultu niin Suomessa kuin muuallakin aivan uuteen tilanteeseen Euroopan integraation ja nykyaikaisen kansainvälisen yhteistyön myötä parin viimeisen vuosikymmenen aikana. Integraatio ja kansainvälistyminen ovat yleisesti ottaen merkinneet kehityssuuntausta, jossa ylikansallinen tai kansainväli-

---

<sup>33</sup> *Costa v. ENEL* -tapauksessa EY:n tuomioistuin myös luonnehti jäsenvaltioiden täysivaltaisuuden rajoituksia ”pysyviksi”: ”Jäsenvaltioiden toteuttama perustamissopimuksen määräysten mukaisten oikeuksien ja velvoitteiden siirtäminen kansallisesta oikeusjärjestyksestä yhteisön oikeusjärjestykseen rajoittaa pysyvästi jäsenvaltioiden suvereenieja oikeuksia; rajoituksen vastaista myöhemmin annettua yksipuolista säädöstä, joka ei ole yhteisökäsitteen kanssa sopuoinnussa, ei voida soveltaa” [kursivointi TO]. Ks. myös tapauksessa C-26/62 *Van Gend en Loos* [1963] ECR I: ”... yhteisö muodostaa kansainvälisessä oikeudessa uuden oikeusjärjestyksen, jonka hyväksi jäsenvaltiot ovat rajoittaneet suvereenieja oikeuksiaan, vaikkakin rajatuilla aloilla.”

<sup>34</sup> Ks. sisäisen suvereniteetin rajoista esim. Jyränki 2003, s. 252–256.



nen yhteisö järjestöineen, toimielimineen ja normijärjestelmineen ovat sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti yhä voimakkaampia ja jossa kansallisvaltioiden asema ja kansallisen oikeuden merkitys ovat vastaavasti heikentyneet. Samoin erilaiset kansalaisjärjestöt sekä etenkin monikansalliset suuryritykset ovat yhä suurempia vallankäyttäjiä valtioiden ja niiden luomien kansainvälisten järjestöjen rinnalla.

Näiden kehityssuuntausten syyt ja perusteet ovat liittyneet esimerkiksi ihmisoikeuksiin ja ympäristöasioihin, joita ei tänä päivänä pidetä enää valtioiden ”yksityisasiana”. Samoin tietotekninen kehitys – informaatio-aika – sekä globaalit markkinat rajaavat aikaisempaan verrattuna aivan eri tavalla kansallista liikkumavaraa taloudellisissa ja poliittisissa kysymyksissä.<sup>35</sup> Näin on etenkin Suomen kaltaisen maan näkökulmasta, mistä syystä voidaan sanoa, että Suomen täysivaltaisuus on aivan uudella tavalla *suhteellistunut* viimeaikaisen eurooppalaisen ja yleismaailmallisen kehityksen myötä.

Äsken hahmoteltujen kehitystrendien vaikutus ei ole kuitenkaan yksioikoisesti merkinnyt vain Suomen täysivaltaisuuden rajoittumista. Myös (rajoitetun) täysivaltaisuuden aktiivisen *käytön* merkitys on korostunut aivan uudella tavalla.<sup>36</sup> Valtioiden alueellinen ja yleismaailmallinen kanssakäyminen ja yhteistyö ovat tänä päivänä aivan toista luokkaa kuin vielä muutama vuosikymmen sitten syistä, jotka liittyvät esimerkiksi ns. terrorismin ja kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen taisteluun, talouteen sekä ympäristökysymyksiin. Suomi ei ole jättäytynyt tämän alueellisen ja yleismaailmallisen kehityssuuntauksen ulkopuolelle, vaan se pyrkii varsin aktiivisesti ja johdonmukaisesti osallistumaan siihen.

Yleisesti ottaen Suomen jäsenyys erilaisissa kansainvälisissä järjestöissä ja Euroopan unionissa sekä ylipäätään osallistuminen nykyaikaiseen kansainväliseen yhteistyöhön on avannut aivan uusia näköaloja Suomelle käyttää (rajoitettua) täysivaltaisuuttaan – ja ainakin osin tavalla, joka ”kompensoi” niitä täysivaltaisuuden oikeudellisia ja tosiasiallisia rajoituksia, joita kansainvälisistä velvoitteista ja etenkin Euroopan unionista on sinänsä juontunut. Itse asiassa voidaan jopa sanoa, että suvereniteetin säilyttäminen edes jotenkin todellisena on osin juuri edellyttänyt sellaisia suvereniteetin rajoituksia, joita nykyaikaiseen kansainväliseen yhteistyöhön sekä Euroopan integraatioon osallistuminen ovat sinänsä merkinneet.

Ajatus täysivaltaisuuden suhteellistumisesta, mutta samalla siitä, että Suomen aktiivinen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön on yksi

<sup>35</sup> Ks. talouden globalisoitumisen vaikutuksesta täysivaltaisuuteen esim. Wallace.

<sup>36</sup> Ks. myös Salminen, jonka seminaaripaperissa asiaa korostetaan osuvasti jo otsikossa.

tärkeä suvereniteetin *käytön* ja oikeastaan jonkinasteisen säilyttämisen edellytys, on keskeisiä lähtökohtia uuden perustuslain mukaisessa täysivaltaisuusarvioinnissa. Ajatusmalli murtautui täysivaltaisuusarviointiin jo vanhan hallitusmuodon voimassaolon viimeisinä vuosina, joilta ajattelun perusteet pitkälti sellaisinaan siirtyivät täysivaltaisuussäännöksen tulkinnaan uuden perustuslain nojalla.

Ajattelun läpimurtona oli perustuslakivaliokunnan lausunto, joka koski hallituksen esitystä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.<sup>37</sup> Lausunnossaan valiokunta katsoi ”useiden sopimusmääräysten olevan ristiriidassa Suomen täysivaltaisuutta koskevien hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten kanssa”. Keskeisenä syynä oli se, että liittymissopimuksen määräykset oikeudellisesti katsoen rajoittivat Suomen täysivaltaisuutta. Ensinnäkin sopimusmääräyksillä annettiin EU:n toimielimille Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kohdistuvaa julkista valtaa lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan muodossa, mikä rajoitti Suomen valtiolinten vastaavaa toimivaltaa. Toiseksi sopimusmääräykset merkitsivät poikkeuksia siihen, miten silloisten perustuslakien mukaan Suomessa piti käyttää päätösvaltaa suhteessa muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin.

Vastapainoksi perustuslakivaliokunta kuitenkin korosti EU-jäsenyyden merkitystä Suomen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta seuraavasti:

”...tosiasialliselta merkitykseltään, esimerkiksi ETA-sopimukseen verrattuna, jäsenyyden vaikutuksia on juuri täysivaltaisuuden kannalta asianmukaista luonnehtia niin, että EU:n jäsenenä Suomi käyttäisi osaa suvereniteetistään yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi.”

Siteerauksen ilmentämä ajattelu jalostui nopeasti muutamassa vuodessa niin, että perustuslakiuudistusta koskevan hallituksen esityksen perusteissa voitiin jo tuoda esiin täysivaltaisuusarvioinnin yhtenä keskeisenä lähtökohtana seuraava:

”Valtion täysivaltaisuus ei nykyisen vilkkaan kansainvälisen kanssakäymisen aikana voi kuitenkaan olla rajoittamaton, vaan kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet asettavat merkittäviä rajoituksia Suomen toimintavapaudelle eri aloilla. Samoin Suomen jäsenyyden useissa kansainvälisissä järjestöissä on otettava huomioon tulkittaessa

---

<sup>37</sup> PeVL 14/1994vp.

säännöstä Suomen täysivaltaisuudesta. Vaikka jäsenyyden kansainvälisissä järjestöissä voitaisiinkin puhtaasti muodolliselta kannalta katsoa aina merkittävän valtion täysivaltaisuuden rajoitusta, ei tällainen tulkinta ole nykyisen kansainvälistymiskehityksen valossa perusteltu. Valtion tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin riippuvat olennaisesti osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön.”<sup>38</sup>

Tämäntyyppinen ajattelu ei ole kotimainen ”keksintö”. Pikemminkin tässä on yksi ilmentymä siitä parina viime vuosikymmenenä Suomessa vallalla olleesta kehityssuuntauksesta, jota *Nillo Jääskistä* seuraten voisi kutsua ”länsieurooppalaisen normaaliuden tavoitteluksi”.<sup>39</sup> EU:n ”vanhemmissa” jäsenvaltioissa on jo pitempään hahmotettu Euroopan unionin jäsenyyttä siltä pohjalta, että jäsenyys antaa valtioille mahdollisuuden käyttää suvereniteettiaan yhteisen eurooppalaisen päätöksenteon kautta, eikä vain aikaisempaan tapaan kansallisen päätöksenteko- ja toimielinjärjestelmän pohjalta.<sup>40</sup>

### 3.2.2 *Tulkinnan peruslähtökohtia II: perustuslain 1 §:n 3 momentin säännös Suomen osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön (kansainvälisyysperiaate)*

Nykyaikaisen kansainvälisen yhteistyön merkitystä Suomen valtiosäännön näkökulmasta tuo selvästi esiin uuden perustuslain 1 §:n 3 momentti, jonka mukaan ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi”. Säännös ilmaisee ns. *kansainvälisyysperiaatteen*.<sup>41</sup>

Aiempaan perustuslakiin ei sisällynyt vastaavanlaista sääntelyä, mistä syystä säännös tarjoaa aivan uuden kirjoitetun perustuslain tasoisen kiinnokohdan arvioida kansainvälisiä velvoitteita täysivaltaisuuden kannalta. Säännöksen painoarvoa lisää se, että säännös on ensimmäisessä pykälässä perustuslain ensimmäisessä luvussa, jonka otsikko on ”Valtiojärjestyksen perusteet”. Näin ollen säännöksen sijainti osoittaa, että kysymys on perus-

<sup>38</sup> HE 1/1998vp, s. 71.

<sup>39</sup> Jääskinen, s. 603.

<sup>40</sup> Ks. esim. de Witte, s. 285: ”... action by the European Community somehow appears as another mode for the Member States to assume their own sovereignty, not any longer through autonomous, but through common decision-making.”

<sup>41</sup> Ks. Jyränki 2003, s. 33 ja Viljanen, s. 1171. Ks. Suomen valtiosäännön perusperiaatteista myös Scheinin, s. 223–229. Scheininin tarkastelu on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, mutta artikkelissa valtiosäännön perusperiaatteiden merkityksestä ja tulkintavaikutuksesta esitetty soveltuu olennaisilta osin myös kansainvälisyysperiaatteeseen.

tuslain ja ylipäätään valtiosäännön ja Suomen oikeusjärjestyksen yhdestä peruseriaatteesta täysivaltaisuuden, yksilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamisen, kansanvaltaisuuden, oikeusvaltioperiaatteen ja valtiovallan kolmijaon sekä parlamentarismin ohella.

Perustuslain 1 §:n 3 momentilla on perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa.<sup>42</sup> Esitöiden mukaan on perusteltua lähteä siitä, että ”sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa”.<sup>43</sup>

Uuden perustuslain voimaantulon jälkeen kehittynyt perustuslakivaliokunnan käytäntö osoittaa, että perustuslain 1 §:n 3 momentti on nopeasti vakiinnuttanut paikkansa täysivaltaisuusarvioinnin keskeisten lähtökohtien joukossa. Valiokunta viittasi säännökseen ensimmäisen kerran vuoden 2000 valtiopäivillä lausunnossa, joka koski ydinaseiden leviämisen estämistä koskevan sopimuksen eräiden kohtien täytäntöönpanosta tehtyyn sopimukseen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymistä sekä siihen liittyviä lainsäädäntömuutoksia.<sup>44</sup> Sen jälkeen valiokunta antoi vielä vuoden 2000 valtiopäivillä kaksi lausuntoa, joissa se tukeutui perustuslain 1 §:n 3 momenttiin täysivaltaisuusarvioinnissa.<sup>45</sup>

Valiokunta saattoikin todeta jo vuoden 2001 valtiopäivien alussa antamassaan lausunnossa perustuslain 1 §:n 3 momentin merkityksestä perustuslain täysivaltaisuussäännösten tulkinnassa seuraavan:

”Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yh-

---

<sup>42</sup> HE 1/1998 vp , s. 73/II.

<sup>43</sup> HE 1/1998 vp , s. 73/II.

<sup>44</sup> PeVL 11/2000vp (Hallituksen esitys 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 ydinenergiain muuttamisesta).

<sup>45</sup> PeVL 12/2000vp (Hallituksen esitys laiksi merilain 9 luvun muuttamisesta sekä merioikeudellisia vaateita koskevan vastuun rajoittamisesta tehdyn vuoden 1976 yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn vuoden 1996 pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä). PeVL 45/2000vp (Hallituksen esitys Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön hyväksymisestä sekä laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain muuttamisesta).

teiskunnan kehittämiseksi. Perustuslakiuudistuksen esitöissä todetaan tällä säännöksellä olevan tulkinnallista merkitystä arvioitaessa, milloin kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73/II). *Perustuslakivaliokunta on perustuslain esitöiden pohjalta katsonut perustelluksi lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa yhteiskunnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisenaan ole ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa...*” (kursivointi TO)<sup>46</sup>

Sittemmin perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti viitannut perustuslain 1 §:n 3 momenttiin kaikissa niissä lausunnoissaan, joissa se on syystä tai toisesta arvioinut kansainvälistä velvoitetta tai EU-säädös- tms. ehdotusta Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Perustuslain 1 §:n 3 momentin ”soveltamisedellytyksen” – kansainvälisessä yhteistyössä on oltava kysymys rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamisesta tai yhteiskunnan kehittämisestä – on myös täyttänyt jokseenkin kaikenlainen kansainvälinen tai eurooppalainen yhteistyö. Valtiokäytännön valossa perustuslain 1 §:n 3 momentissa tarkoitettu yhteistyö ulottuu kumppanuussopimuksista<sup>47</sup> ja Kansainvälisen rikostuomioistuimen perustamisesta sekä kehitysyhteistyöstä<sup>48</sup> rikosoikeudelliseen sekä poliisi<sup>49</sup>- ja tulliasiainyhteistyöhön<sup>50</sup>. Poikkeuksena on kuitenkin ollut komission tiedonanto, johon sisältyi alustavia kaavailuja ja kehittää EU:n jäsenvaltioiden rajavalvontayhteistyötä suuntaan, jossa ulkorajojen valvonta ja rajatarkastukset siirtyisivät lopulta ylikansalliselle rajavartiolaitokselle. Perustuslakivaliokunnan mukaan ylikansallista rajavalvontaa ei voitu pitää perustuslain 1 §:n 3 momentin perusteluissa tar-

---

<sup>46</sup> PeVL 6/2001vp (Hallituksen esitys hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa koskevien 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta).

<sup>47</sup> PeVL 31/2001vp (Hallituksen esitys Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen kumppanuussopimuksen sekä Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden tämän sopimuksen johdosta tekemän sisäisen rahoitus-sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi kumppanuussopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta).

<sup>48</sup> PeVL 51/2001vp (Hallituksen esitys Latalalaisen Amerikan sijoitusyhtiön perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta).

<sup>49</sup> PeVL 3/2001vp.

<sup>50</sup> PeVL 44/2002vp (Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta yleissopimukseksi (huumausaineiden laittoman kaupan torjumisesta tullihallintojen toimesta aavalla merellä).

koitettuun tapaan ”tavanomaisena nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa” eikä myöskään vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen vaikuttavana asiana.<sup>51</sup>

Jo klassiseksi esimerkiksi perustuslain 1 §:n 3 momentin vaikutuksesta täysivaltaisuusarvioinnissa voidaan luonnehtia valiokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä, joka koski Kansainvälisen rikustuomioistuimen perussäännön hyväksymistä sekä laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain muuttamisesta.<sup>52</sup> Lausunto on samalla edustava niistä kriteereistä, jotka perustuslain 94 §:ssä asetetaan eduskunnan hyväksymisen tarpeellisuudelle, samoin kuin siitä, mitkä näkökohdat määrittävät eduskunnan hyväksymispäätöksen alaa. Erityisesti huomionarvoista on, että valiokunta sovelsi lausunnoissaan ensimmäistä kertaa perustuslain 94 §:n 1 momenttiin sisältyvää uutta kriteeriä, jonka mukaan eduskunnan kuuluu hyväksyä sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat ”muutoin merkitykseltään huomattavia”. Tämä kriteeri täyttyi, koska Kansainvälisen rikustuomioistuimen perussääntö oli valiokunnan mukaan ”tärkeydeltään niin merkittävä.”<sup>53</sup>

Lausunnonssa valiokunta arvioi Kansainvälisen rikustuomioistuimen perussääntöä Suomen täysivaltaisuutta (1 §) sekä tuomiovallan käyttämistä (3 § ja 9 luku) koskevien perustuslain säännösten valossa. Valiokunta totesi, että kansainvälisen rikustuomioistuimen toimivalta on lähikohtaisesti toissijainen kansallisiin tuomioistuimiin verrattuna. Rikustuomioistuin voi kuitenkin 17 artiklan ja 20 artiklan 3 kappaleen mukaan poikkeuksellisesti käsitellä asian tästä seikasta huolimatta, mistä syystä suomalaisen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluva asia voisi periaatteessa tulla käsiteltäväksi rikustuomioistuimessa Suomen kannan vastaisesti. Näin ollen perussääntö antoi Kansainväliselle rikustuomioistuimelle sellaista Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvaa tuomiovaltaa, joka merkitsi puutumista perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaiseen täysivaltaisuuteen.

---

<sup>51</sup> PeVL 28/2002vp (Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukaisuutta”).

<sup>52</sup> PeVL 45/2000vp.

<sup>53</sup> Myöhemmin valiokunta on katsonut kansainvälisen velvoitteen kuuluvan eduskunnan hyväksyttäviin ”merkitykseltään huomattava” -perusteen nojalla lausunnon PeVL 38/2001vp (Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Nizzan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta). Ks. myös PeVL 11/2003vp (Hallituksen esitys Tšekin, 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).

Valiokunta viittasi kuitenkin heti perään perustuslain 1 §:n 3 momenttiin, jolla se totesi olevan perustuslakiuudistuksen esitöiden pohjalta tulkinallista merkitystä arvioitaessa sitä, onko kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa vai ei. Valiokunta katsoi perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaisesti perustelluksi ”lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa yhteiskunnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisenaan ole ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa”.

Valiokunnan mielestä Kansainvälisen rikostuomioistuimen perustaminen merkitsi ”kyseisessä perustuslainkohdassa tarkoitettua kansainvälistä yhteistyötä rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi”. Valiokunta kiinnitti myös huomiota siihen, että kansallisten tuomioistuinten toimivallan syrjäytyminen rikostuomioistuimen lähtökohtaisesti toissijaisen toimivallan hyväksi perussäännön 17 artiklassa ja 20 artiklan 3 kappaleessa perustuu tilanteisiin, joissa valtio itse on olennaisesti laiminlyönyt asianomaisten henkilöiden saattamisen rikosoikeudelliseen vastuuseen. Tällöin olisi valiokunnan mukaan ”kysymys on siitä, että kansallinen oikeudenkäyttäjärjestelmä ei toimi asianmukaisesti”. Tästä taas seurasi, että ”rikostuomioistuimen toimivaltaisuuden vaikutusta täysivaltaisuuteen on pidettävä sillä tavoin vähäisenä kuin perustuslakiuudistuksen esitöissä tarkoitetaan”. Lopputuloksena oli, että kansainvälisen rikostuomioistuimen perustaminen ja määräykset sen toimivallasta eivät olleet ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa täysivaltaisuudesta.

Perustuslain 1 §:n 3 momentti on saanut merkitystä täysivaltaisuusarvioinnissa, paitsi täysivaltaisuusarvioinnin ”vakioperusteena”, myös eräänlaisena viimekätisenä, kulloisenkin tapauksen erityispiirteistä riippumattomana yleisperusteena sille, miksi jokin kansainvälinen velvoite on vaikuttanut korkeintaan ”vähäisessä määrin” Suomen täysivaltaisuuteen. Silloinkin kun kiinnekohdat valiokunnan arviolle jonkin kansainvälisen velvoitteen ristiriidattomuudesta täysivaltaisuuden kanssa on voitu paikantaa useisiin muihin näkökohtiin (esimerkiksi kansainvälisen toimielimen päätöksenteon yksimielisyys, kansainvälisen velvoitteen teknisluontoisuus tai EU:n muiden jäsenvaltioiden viranomaisten toimivaltuuksien käytön sitominen suomalaisten viranomaisten myötävaikutukseen ja Suomen oikeuteen), perustuslain 1 §:n 3 momentti on usein ollut viimeinen – eikä missään tapauksessa heikoin – lenkki valiokunnan argumentaatioketjussa.

Esimerkin perustuslain 1 §:n 3 momentin merkityksestä täysivaltaisuusarvioinnin viimekätisenä argumenttina tarjoaa perustuslakivaliokunnan lausunto Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisestä kumppanuussopimuksesta (ns. AKT-EY-kumppanuussopimus).

Lausunnossa valiokunta eritteli varsin yksityiskohtaisesti kumppanuussopimuksen eräitä määräyksiä ministerineuvoston päätösvallan käyttämisestä. Valiokunnan mukaan tällaisia määräyksiä oli valtiosääntöoikeudellisesti ”arvioitava lainsäädäntövallan siirtona, koska Euroopan yhteisön ns. ulkosopimuksella perustetun toimielimen sitovien päätösten katsotaan olevan erottamaton osa EY-oikeutta”. Valiokunta kuitenkin lisäsi aikaisempaan käytäntöönsä viitaten, että ”sitovan päätöksentekovallan osoittaminen Euroopan yhteisön ulkosopimuksella järjestetyille toimielimelle ei merkitse lainsäädäntövallan aitoa siirtämistä kansainväliselle toimielimelle, jos toimielimen päätös ei voi syntyä vastoin valtioneuvoston asianomaisen jäsenen tahtoa”. Tästä näkökulmasta valiokunta huomautti, että ”kumppanuussopimuksen mukaisessa päätöksentekojärjestelmässä valtioneuvoston jäsen voi vaikuttaa päätöksentekoon”. Lopuksi valiokunta vielä viittasi perustuslain 1 §:n 3 momentin säännökseen Suomen osallistumisesta kansainväliseen yhteistoimintaan eräänlaisena ”viimeisenä niittinä” johtopäätökselle, jonka mukaan AKT-EY-sopimuksen määräykset ministerineuvoston päätösvallan käyttämisestä olivat ongelmattomia Suomen täysivaltaisuuden kannalta: ”Tämän vuoksi, ja kun otetaan huomioon perustuslain 1 §:n 3 momentin säännös Suomen osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön, ei ministerineuvoston päätösvaltaa koskeva sopimusmääräys ole Suomen täysivaltaisuuden kannalta ongelmallinen.” (kursivointi TO)<sup>54</sup>

### *3.2.3 Tulkinnan peruslähtökohtia III: EU-asioiden erityisasema täysivaltaisuusarvioinnissa*

Perustuslain tekstistä ei ole suoraan luettavissa, että perustuslain täysivaltaisuusarviointiin vaikuttaisi se, että asialla on tavalla tai toisella kytkentä Euroopan unioniin. Perustuslaissa on ylipäättään omaksuttu minimalistinen linja Euroopan unionia koskevassa sääntelyssä.<sup>55</sup> Nimenomaisia mainintoja Euroopan unionista löytyy vain perustuslain 8 luvun säännöksistä, jotka yhtäältä säättävät valtioneuvoston ja eduskunnan toimivallasta ”Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisessa valmistelussa” (PL 93 §:n 2 momentti) ja toisaalta eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun (PL 96 §) sekä eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa (PL 97 §).

Jo nämä muutamat säännökset viestivät kuitenkin perustuslain tekstin tasolla siitä, mitä korostetaan uuden perustuslain esitöissä: Euroopan unio-

---

<sup>54</sup> PeVL 31/2001vp.

<sup>55</sup> Ks. Euroopan unionia koskevien nimenomaisten perustuslakimainintojen vähäisyyden syistä Viljanen, s. 1169 ja 1170. Ks. myös Saraviita 2000, s. 60–64.



nilla on Suomen nykyisten kansainvälisten järjestelyjen joukossa erityis- asema, jolle on annettava oikeudellista merkitystä erilaisessa valtiosään- töoikeudellisessa päätöksenteossa, täysivaltaisuusarviointi mukaan lukien. Kuten perustuslain esitöissä korostettiin: Suomen täysivaltaisuutta on tar- kasteltava ”Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ot- taen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa”. (kursivointi TO).<sup>56</sup>

Ajatus EU-kytkentäisten asioiden erityisasemasta on lyönyt itsensä läpi myös valtiosääntökäytännössä. Itse asiassa ajatuksella operoitiin EU-asioiden täysivaltaisuusarvioinnissa jo vanhan hallitusmuodon aikana, jolta se pit- kälti ”vain” siirrettiin perustuslain esitöiden antamalla nimenomaisella tuella uuden perustuslain mukaiseen täysivaltaisuusarviointiin.

EU-asioiden erityisaseman vaikutus täysivaltaisuusarvioinnissa on yleis-esti ottaen ollut siinä, että perustuslakivaliokunta on voinut asian EU-kytkennän pohjalta pitää täysivaltaisuuden kannalta ongelmattomina pit- temmälle meneviä suvereniteetin rajoituksia kuin kansainvälisten velvoit- teiden yhteydessä. Tähän mennessä edustavimpana ja merkittävimpanä EU-asioiden erityisluonteen vaikutusta havainnollistavana lausuntona voidaan pitää perustuslakivaliokunnan lausuntoa Euroopan unionin ja Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksia muuttaneesta ns. Nizzan sopimuksesta vuoden 2001 valtiopäiviltä. Siinä valiokunta tukeutui monessa ”kiperas- sä” kohdassa enemmän tai vähemmän voimakkaasti ajatukseen EU:n jäse- nyyden erityisluonteesta Suomen kansainvälisten velvoitteiden joukossa.<sup>57</sup> Lausunto on huomionarvoinen myös sen vuoksi, että valiokunta kehitti siinä kriteerejä EU:n/EY:n perustamissopimusten muutossopimusten ar- vioimiseksi täysivaltaisuuden näkökulmasta. Lisäksi lausunto tuo esiin sen, että täysivaltaisuusarviointiin on voinut vaikuttaa vielä erikseen *jaottelu EY-asioiden ja muiden EU-asioiden välillä* niin, että valiokunta on valmis hyväksymään kaikkein pisimmälle meneviä täysivaltaisuuden rajoituksia ilman ristiriitaa perustuslain kanssa EY-kytkentäisissä asioissa.

Nizzan sopimusta koskevassa lausunnossaan perustuslain täysivaltai- suussäännösten kannalta perustuslakivaliokunta painotti ”alusta alkaen”, että täysivaltaisuussäännöstä on ”tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa” (kursivointi TO). Valiokunta myös totesi perus- tuslain 1 §:n 3 momenttiin viitaten, että ”tärkeä ja jo vakiintuneena pi- dettävä kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen muoto on Suomen jäsenyys Euroopan unionissa”.

<sup>56</sup> HE 1/1998vp, s. 72/II.

<sup>57</sup> PeVL 38/2001vp.

Tämän jälkeen valiokunta eritteli EU:n tai EY:n perustamissopimusten eriasteisten muutosten merkitystä täysivaltaisuusarvioinnin kannalta tavalla, joka ansaitsee tulla siteeratuksi kokonaisuudessaan: ”Perustuslain 1 §:n täysivaltaisuus säännösten tulkitseminen perustuslakiuudistuksen perustelujen mukaisesti siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, tarkoittaa valiokunnan mielestä sen seikan huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla. Kysymys uusien toimivaltuuksien antamisesta unionin toimielimille on kuitenkin valiokunnan käsityksen mukaan asia, joka lähtökohtaisesti koskettaa perustuslain täysivaltaisuusjärjestelyjä. Unionin tehtäväkentän vähäinen, esimerkiksi tarkistusluonteinen kehittäminen unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta saattaa toisaalta tapauksesta riippuen olla sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuus sääntelyn kanssa. Unionin sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävä kehittäminen institutionaalisella tasolla puolestaan on yleensä merkityksetöntä täysivaltaisuuden kannalta.”

Näin ollen EU:n/EY:n perustamissopimusten muutoksista syntyvien täysivaltaisuuden rajoitusten valtiosääntöoikeudellinen arviointi rakentuu olennaisessa määrin sen varaan, mikä seuraavasta kolmesta tilanteesta on käsillä (seuraavassa esitettävien tilanteiden i–iii merkitys täysivaltaisuuden kannalta vähenee sitä mukaan kuin siirrytään tilanteesta i tilanteiden ii ja iii suuntaan).

- (i) Aidosti uusien toimivaltuuksien antaminen unionille;
- (ii) Unionin tehtäväkentän vähäinen tarkistaminen unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta, ts. kajoamatta jäsenvaltioiden ja unionin välisen toimivallan jaon perusteisiin.
- (iii) Unionin toiminnan tavanomaisena pidettävä kehittäminen institutionaalisella tasolla.

Nizzan sopimuksessa oli valiokunnan mukaan kysymys tilanteissa ii–iii tarkoitetuista muutosehdotuksista lopputuloksella, että Nizzan sopimus oli sopusoinnussa täysivaltaisuuden kanssa.

Perustuslakivaliokunnan käsitys EU-kytkentäisten asioiden erityis- asemasta verrattuna kansainvälisiin velvoitteisiin tulee erityisen selvästi esiin kohdasta, jossa valiokunta tarkasteli ehdotuksia perustamissopimusten mukauttamisesta tai täydentämisestä neuvoston päätöksellä perustuslain täysivaltaisuus säännösten kannalta. Koska tarkastelen jäljempänä erikseen tällaisten sopimusjärjestelmien arviointia täysivaltaisuuden kannalta, totean lausunnosta tältä osin nyt vain sen, että täysivaltaisuusarviointiin ei ”vain” vaikuta asian EU-kytkentä. Valiokunta otti lausunnossaan myös ”askeleen pidemmälle” erottelemalla vielä EU-asioissa yhtäältä EY-kytkentäiset ja toisaalta muut EU-asiat, koska valiokunnan mielestä ”*EY on jäsenvaltioiden yhteistyön kiinteyden ja laajuuden perusteella erityisasemassa nykyisten kansainvälisten järjestelyjen joukossa*”. (kursivointi TO). Tähän liittyen valiokunta on ollut valmis hyväksymään kaikkein pisimmälle meneviä täysivaltaisuuden rajoituksia EY-asioissa ilman ongelmia täysivaltaisuuden kannalta.

Pidän perusteltuna perustuslakivaliokunnan käytäntöä antaa täysivaltaisuuden tulkinnassa merkitystä sille, onko asialla EU-kytkentä. Samoin on perusteltua, että täysivaltaisuusarvioinnissa otetaan jo *a priori* huomioon se, että EU:n jäsenyys merkitsee täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla. Kysymys on siten lähinnä siitä, *kuinka pitkälle* esimerkiksi tietyn EU-säädöksen merkitsemä täysivaltaisuuden rajoitus voi ulottua ilman, että sitä pidetään ongelmallisena perustuslain täysivaltaisuussäännöksen kannalta.

Erityisaseman antamisessa EU-asioille valtiosisäisessä (valtiosääntö-oikeudellisessa) päätöksenteossa ei ole myöskään eurooppalaisessa vertailussa mitään omintakeista. Perustuslakivaliokunta on itse asiassa omaksumut vain perustelun, jolla vanhojen jäsenvaltioiden keskeiset valtiosääntötoimijat (valtiosääntötuomioistuimet tai korkeimmat oikeudet) ovat perinteisesti perustelleet ratkaisujaan, joiden nojalla EU:n oikeudelle on tunnustettu kansainväliseen oikeuteen verrattuna vahvempi valtiosisäinen asema ja sovellettavuus.<sup>58</sup> Samoin EY:n tuomioistuin on perinteisesti tukeutunut ajatukseen EY:n oikeuden erityisyydestä kansainväliseen oikeuteen verrattuna, kun se on kehitellyt esimerkiksi sellaisia EY:n oikeuden perustavan laatuksia periaatteita kuin välitön oikeusvaikutus, etusija sekä jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaate.<sup>59</sup>

EY:n tuomioistuin totesi jo ”kaikkien aikojen” klassisimmassa ratkaisussaan tapauksessa *Van Gend en Loos* vuonna 1963 seuraavan: ”Yhteisö muodostaa kansainvälisessä oikeudessa uuden oikeusjärjestyksen, jonka hyväksi jäsenvaltiot ovat rajoittaneet suvereenensa oikeuksiaan, vaikkakin rajatuilla alueilla; tämän oikeusjärjestyksen oikeussubjekteja ovat sekä jäsenvaltiot että niiden kansalaiset.”<sup>60</sup>

Vähän myöhemmin EY:n tuomioistuin muotoili saman perusajatuksen seuraavasti tapauksessa *Costa v. ENEL*, jossa EY:n tuomioistuin ensimmäistä kertaa vahvisti EY-oikeuden ehdottoman etusijan kansalliseen oikeuteen nähden ristiriitatilanteissa:

”Toisin kuin tavanomaisilla kansainvälisillä sopimuksilla, EY:n perustamissopimuksella on perustettu oma oikeusjärjestys, joka on sisällytetty perustamissopimuksen voimaantullessa jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin ja jota jäsenvaltioiden tuomioistuinten on noudatettava.

<sup>58</sup> Tämä tulee hyvin esiin esimerkiksi maakohtaisia raportteja sisältävästä teoksesta Anne-Marie Slaughter, Alec Stone Sweet ja Joseph H. H. Weiler, *The European Courts & National Courts. Doctrine and Jurisprudence*, Oxford 1998.

<sup>59</sup> Ks. näistä periaatteista Ojanen 1999, s. 219–295.

<sup>60</sup> C-26/62 *Van Gend en Loos* [1963] ECR I.

Perustamalla rajoittamattomaksi ajaksi yhteisön, jolla on omat toimielimet, oikeushenkilöllisyys, oikeuskelpoisuus, kelpoisuus edustaa itseään kansainvälisissä yhteyksissä ja todellista toimivaltaa, joka perustuu jäsenvaltioiden toimivallan rajoittamiseen tai siirtämiseen yhteisölle, jäsenvaltiot ovat rajoittaneet suvereenia oikeuksiaan, tosin rajatuilla alueilla, ja luoneet säännösten, jota sovelletaan niiden kansalaisiin sekä jäsenvaltioihin itseensä.”<sup>61</sup>

Siinä missä perustuslakivaliokunnan käytäntö antaa EU-asioille erityisasema täysivaltaisuusarvioinnissa on perusteltu, kritiikille altista on sitä vastoin se, että valiokunta eriytti vielä erikseen EY-asiat muista EU-asioissa Nizzan sopimusta koskeneessa lausunnossaan. Ensinnäkään perustuslain teksti ei anna tukea tällaiselle erottelulle. Perustuslaissa on yleisesti erottu EU-asiat kansainvälisistä asioista säätämällä erikseen esimerkiksi kotimaisista toimivaltasuhteista EU-asioissa. Perustuslakiuudistuksen esitöissä sekä perustuslakivaliokunnan muita kuin täysivaltaisuuskysymystä koskevissa lausunnoissa on myös erikseen painotettu sitä, että esimerkiksi perustuslain 93 §:n 2 momentissa tarkoitettu ”Euroopan unionissa tehtävä päätös” kattaa samalla tavalla kaikki Euroopan unionissa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät riippumatta siitä, minkä pilarin alaan ne kenties kuuluvat.<sup>62</sup>

Lisäksi ongelmalliseksi EU/EY-erottelun tekee Euroopan unionin kehitys etenkin muutaman viimeisen vuoden aikana. Yleisesti ottaen Euroopan unionin eri perusosien, ns. pilarien, väliset erot ovat viime vuosina koko ajan hälventyneet, mikä on erityisesti koskenut ns. yhteisöpilarin (I pilari) ja III-pilarin (oikeus- ja sisäasioiden yhteistyö, jossa on ollut kysymys nimenomaan rikosoikeudellisesta ja poliisiasiaihin yhteistyöstä Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta 1.5.1999 alkaen) välistä eroa.<sup>63</sup>

Joka tapauksessa Brysselissä 18. kesäkuuta 2004 hyväksytty *sopimus Euroopan perustuslaista* tulisi voimaan tullessaan viimeistäänkin merkitsemään sitä, että erottelulle EY/EU ei enää olisi mitään perusteita. Perustuslakisopimukseen sisältyy ehdotus EU:n nykyisen pilarirakenteen poistamisesta sekä oikeushenkilön aseman tunnustamisesta koko unionille (eikä

---

<sup>61</sup> Asia 6/64 Costa v. ENEL [1964] ECR 585.

<sup>62</sup> Ks. HE 1/1998vp, s. 146/I. Ks. myös esim. PeVL 49/2001vp (Hallituksen esitys Euroopan unionin turvallisuusalan tutkimuslaitokselle ja satelliittikeskukselle sekä niiden elimille ja niiden henkilöstölle myönnettävistä erioikeuksista ja vapauksista tehdyn neuvoston kokoontuneiden Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöksen hyväksymisestä sekä laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja näiden virastojen oikeustoimikelpoisuudesta).

<sup>63</sup> Ks. yleisesti esim. Craig ja de Búrca, s. 29–53.

enää nykyiseen tapaan vain EY:lle). Asiallisesti tietyillä unioniasioilla, kuten esimerkiksi unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikalla, on varmaan jatkossakin eräänlainen ”erikoisluonne”, mutta oikeudellisesti jaottelu yhteisö- ja unioniasioihin kuitenkin poistuisi perustuslain hyväksymisen ja voimaantulon myötä.

### *3.2.4 Poikkeus perustuslakivaliokunnan käytännöstä erottaa EU-asiat kansainvälisistä velvoitteista*

Perustuslakivaliokunta ei ole aivan johdonmukaisesti seurannut linjaansa eriyttää EU-säädökset kansainvälisistä velvoitteista. Perustuslakivaliokunta omaksui vuoden 2003 valtiopäivillä kannan, jonka mukaan Euroopan unionin perustamissopimuksen 34 artiklan b-kohdassa tarkoitettu puitepäätös on ”kansainvälinen velvoite, jonka täytäntöönpanemista merkitsevän lakiehdotuksen käsittelyjärjestys määräytyy perustuslain 95 §:n 2 momentin säännösten mukaisesti”.

Lausunto koski hallituksen esitystä laiksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.<sup>64</sup> Lausunnossa valiokunta ei tarkastellut lakiehdotusta täysivaltaisuuden kannalta. Silti lausunto ansaitsee tarkastelun siitä syystä, että se tuo valiokunnan muutoin johdonmukaiseen linjaan eriyttää EU-säädöset kansainvälisistä velvoitteista poikkeaman, jolla saattaa olla jatkossa vaikutusta EU-asioiden täysivaltaisuusarviointiin(kin).

Perustuslakivaliokunnan lausunto koski hallituksen esitystä laiksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksellä oli tarkoitus panna täytäntöön unionin neuvoston puitepäätös eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä. Perustuslakivaliokunta oli jo aiemmin katsonut, että puitepäätös on ristiriidassa perustuslain 9 §:n 3 momentin kanssa.<sup>65</sup> Tämän perustuslain kohdan mukaan ”Suomen kansalaista ei saa vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan”.

Siten myös puitepäätöksen valtiosisäistä toimeenpanoa tarkoittava lakiehdotuksen säännökset Suomen kansalaisen luovuttamisesta olivat ristiriidassa mainitun perustuslain kohdan kanssa, minkä lisäksi lakiehdotuksessa oli eräitä muita perustuslain vastaisia kohtia.

---

<sup>64</sup> PeVL 18/2003vp.

<sup>65</sup> PeVL 42/2001vp (Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (eurooppalainen pidätysmääräys). Ks. myös PeVL 44/2002vp.

Esiin tuli kuitenkin kysymys siitä, mikä on lakiehdotuksen käsittelyjärjestys siltä osin kuin lakiehdotuksen perustuslain kanssa ristiriitaisissa kohdissa oli kysymys neuvoston puitepäätöksen täytäntöön panemisesta: Oliko perustuslain 95 §:n 2 momentin mukainen ns. supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys käytettävissä? Vai olisiko lakiehdotukseen sovellettava perustuslain 73 §:ssä säädettyä käsittelyjärjestystä, joka on huomattavasti raskaampi kuin supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys?

Esille tulleesta käsittelyjärjestystä koskeneesta kysymyksestä ei ollut valiokunnan aikaisempaa käytäntöä. Sitä vastoin oikeuskirjallisuudessa on ainakin *Antero Jyränki* katsonut, että direktiivien tai puitepäätösten toimeenpanoa tarkoittavan lakiehdotuksen käsittelyjärjestys ei määrydy kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta säätävän perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan, koska direktiivejä tai puitepäätöksiä ei voida pitää kansainvälisinä velvoitteina perustuslain 94 §:ssä ja 95 §:ssä tarkoitetulla tavalla.<sup>66</sup> Näin ollen direktiivien valtiosisäistä toimeenpanoa merkitsevien lakiehdotusten käsittelyjärjestys olisi joko perustuslain 72 §:n mukainen tavallisen lain säätämisyjärjestys tai perustuslain 73 §:n mukainen perustuslainsäätämisyjärjestys siitä riippuen, onko lakiehdotus sopusoinnussa perustuslain kanssa vai ei.

Perustuslakivaliokunta mukaan puitepäätöksen täytäntöönpanoa tarkoittavan, perustuslain kanssa ristiriidassa olevan lakiehdotuksen käsittelyjärjestys on perustuslain 95 §:n 2 momentissa säädetty supistettu perustuslain säätämisyjärjestys. Valiokunnan argumentaatio rakentuu alusta alkaen sille lähtökohdalle, että puitepäätös on kansainvälinen velvoite, eikä valiokunta sanallakaan edes mainitse mahdollisuudesta ajatella toisin.

Valiokunta viittaa perusteluina ensinnäkin siihen, että perustuslain 95 §:ssä tarkoitetun kansainvälisen velvoitteen ei tarvitse olla valtiosopimuksen muodossa, vaan se voi myös olla kansainvälisen järjestön toimielimen tekemä päätös, kuten esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston jäsenvaltioita velvoittava päätös. Valiokunta mainitsee edelleen perusteluna sen, että perustuslakiesityksessä (HE 1/1998vp, s. 151/II) supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä pidettiin tarpeellisena ennen muuta kansainvälisiin suhteisiin liittyvien erityispiirteiden vuoksi. Valiokunta toteaa: ”Velvoitteen kansainvälisoikeudellinen voimaantuloajankohta ei esityksen mukaan aina ole velvoitteen yhden osapuolen vapaasti valittavissa eikä voimaansaattamislain käsittelyä ole kaikissa tilanteissa mahdollista rytmittää yhteen eduskuntavaalien ajankohdan kanssa. Menettelyn tulisi siten olla riittävän joustava silloinkin, kun lakiehdotus velvoitteen voimaansaattamiseksi koskee perustuslakia.”

Lopuksi valiokunta tuo kantansa perusteina esiin puitepäätöksiin liittyviä näkökohtia: ”Euroopan unionin neuvoston puitepäätös on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston 34 artiklan perusteella jäsenvaltioita velvoittava. Puitepäätökset ovat käytännössä yleistyneet valtiosopimusten kustannuksella unionin sääntelyinstrumentteina. Esimerkiksi käsillä olevan puitepäätöksen 31 artikla sisältää luettelon niistä

---

<sup>66</sup> Jyränki 2003, s. 359.

yleissopimuksista, joiden määräykset korvataan puitepäätöksen säännöksillä. Käsillä olevassa puitepäätöksessä asetetaan jäsenvaltioille määräaika veloitteen täyttämiseksi.”

Valiokunnan esittämät asiaperusteet kannalleen pitää puitepäätöstä kansainvälisenä veloitteena perustuslain 95 §:ssä tarkoitetulla tavalla eivät ole erityisen vakuuttavia. Ensinnäkin perustuslain 95 §:n 2 momentti on poikkeussäännös suhteessa perustuslain 73 §:n säännökseen normaalista perustuslainsäätämisyjärjestyksestä. Näin ollen sitä pitäisi tulkita suppeasti ja epäselvissä tilanteissa katsoa, että on käytettävä perustuslain 73 §:n mukaista säätämisyjärjestystä.

Ennen muuta valiokunnan kantaa horjuttaa kuitenkin yhtäältä valiokunnan aikaisempi johdonmukainen käytäntö antaa asian EU-kytkennälle erityisluonne valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Valiokunta on muissa yhteyksissä painottanut ajatusta, että EU-säädöksissä on kysymys aivan muusta kuin ”ulkopolitiikasta” tai ”kansainvälisistä asioista”, minkä vuoksi esimerkiksi kotimaiset toimivaltasuhteet on järjestetty EU-asioissa perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisesti toisin kuin perustuslain 93 §:n 1 momentin soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa, joissa on kysymys ”Suomen ulkopoliitikasta”.<sup>67</sup>

Toisaalta valiokunnan kanta soveltaa puitepäätöksen valtiosisäistä toimeenpanoa tarkoittavan lakiehdotuksen käsittelyyn perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaista käsittelyjärjestystä on myös pulmallinen kansainvälisten veloitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta säätävien perustuslain 94 ja 95 §:n muodostaman normikokonaisuuden valossa. Kuten säännökset selvästi osoittavat, Suomi on omaksunut dualistisen mallin kansallisen ja kansainvälisen oikeuden väliseen suhteeseen. Tästä syystä kansainvälisen veloitteen valtiosisäinen voimassaolo ja sovellettavuus edellyttävät *sekä* kansainvälisen veloitteen hyväksymistä *että* sen erillistä valtiosisäistä voimaansaattamista. Myös perustuslakivaliokunta on muissa yhteyksissä korostanut perustuslain 94 ja 95 §:n välistä soveltamisyhteyttä.<sup>68</sup> Näin ollen eduskunnan olisi pitänyt hyväksyä puitepäätös siten kuin kansainvälisten veloitteiden hyväksymisestä säädetään perustuslain 94 §:n 2 momentissa tilanteissa, joissa kansainvälinen velvoite ”koskee” perus-

---

<sup>67</sup> Ks. esim. PeVL 49/2001vp.

<sup>68</sup> Ks. PeVL 38/2001vp, jossa valiokunta korostaa, että arvio siitä, koskeeko asia perustuslakia, on hyväksymisestä päättämisen yhteydessä perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti on samanlainen kuin voimaansaattamiskysymyksen eli perustuslain 95 §:n 2 momentin osalta. Muutoin tilanne olisi valiokunnan mukaan ”perustuslakiuudistuksen tarkoituksen (HE 1/1998vp, s. 50–51) vastainen ja asiallisesti kestävä”.

tuslakia. Eduskunta ei kuitenkaan koskaan hyväksynyt eurooppalaista pidätysmääräystä koskevaa puitepäätöstä siten kuin perustuslain 94 §:n 2 momentissa edellytetään perustuslain kanssa ristiriitaisten kansainvälisten velvoitteiden osalta, vaan se vain sääti supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä lain puitepäätöksen toimeenpanemiseksi Suomessa.

Valiokunnan kantaa selittänevätkin tiukan valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien ohella ja osin kenties sijaankin poliittiset tarkoituksenmukaisuussyyt: halu varmistaa puitepäätöksen valtiosisäinen toimeenpano määräaikaan 1.1.2004 mennessä, ja tällä tavoin ylläpitää Suomen mainetta tunnollisen tinkimättömänä EU-säädösten toimeenpanijana. Valiokunnan lausunnon toivoisi jäävän anomaliaksi, joka ei yleisemmin ole oire muutoksesta valiokunnan käytäntöön eriyttää EU-asiat kansainvälisistä velvoitteista ja joka ei muutenkaan tarkoita sitä, että halu toimeenpanna EU-säädökset määräajassa erityisemmin vaikuttaisi *valtiosääntöoikeudelliseen* päätöksentekoon siitä, missä käsittelyjärjestyksessä EU-säädösten valtiosisäistä toimeenpanoa tarkoittavat lakiehdotukset pitää käsitellä.

### 3.2.5 Kokoavia näkökohtia

Perustuslain täysivaltaisuus säännösten tulkinnassa erottuu kaksi ”alalajia”: täysivaltaisuusarviointi yhtäältä EU-kytkentäisissä asioissa ja toisaalta muissa kuin EU-kytkentäisissä asioissa. Lisäksi perustuslakivaliokunta on ainakin Nizzan sopimusta koskevassa lausunnossaan eriyttänyt täysivaltaisuusarvioinnin EU-kategoriassa yhtäältä EY-asiat ja toisaalta muut EU-asiat lopputuloksella, että EY-kytkentäisissä asioissa valiokunta on ollut valmis katsomaan ongelmattomiksi jo hyvin pitkälle menneitä täysivaltaisuuden rajoituksia. Kuten edellä koetin perustella, EY-asioiden eriyttäminen muista EU-asioista on kuitenkin kritiikille altista yhtä hyvin valtiosääntöoikeudellisesta kuin EU-oikeuden näkökulmasta.

EU-kytkentäisten asioiden täysivaltaisuusarvioinnissa olennaista ei ole kuitenkaan ollut vain asian EU-kytkennän korostaminen, vaan myös täysivaltaisuuden *a priori* rajoitusten painottaminen unionin jäsenyyden myötä. Samoin EU-kytkentäisissä asioissa täysivaltaisuusarviointia on suunnannut voimakkaasti ajatus siitä, että EU-jäsenyyden sinänsä merkitsemä suvereniteetin rajoitus on samalla luonut edellytyksiä Suomelle käyttää ”osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi” ja siten osallistua ja vaikuttaa Suomea ja täällä eläviä ihmisiä koskevaan päätöksentekoon EU:ssa.

Lopuksi EU:n/EY:n perustamissopimusten muuttamista koskevien sopimusmääräysten täysivaltaisuusarviointia varten valiokunta on kehittä-



nyt ”kolmijaottelun”, jossa keskeinen merkitys täysivaltaisuusarvioinnissa annetaan sopimusmääräysten asiayhteydelle ja luonteelle: Ensinnäkin lähinnä uusien toimivaltuuksien antaminen unionin toimielimille on valiokunnan mukaan asia, joka ”lähtökohtaisesti koskettaa perustuslain täysivaltaisuusjärjestelyjä”. Unionin tehtäväkentän vähäinen, esimerkiksi tarkistusluonteinen kehittäminen unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta saattaa taas ”tapauksesta riippuen olla sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kanssa”. Unionin sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävä kehittäminen institutionaalisella tasolla puolestaan on yleensä merkityksetöntä täysivaltaisuuden kannalta.

Näiden kolmen tilanteen väliset erot eivät tietenkään ole useinkaan kovin tarkkarajaisia, vaan kysymys on enemmän aste-eroista. Lisäksi tulkinanvaraisuutta sisältyy jokaiseen yksittäiseen arviointikriteeriin, kuten esimerkiksi siihen, mitä on unionin ”tehtäväkentän vähäinen tarkistusluontoinen kehittäminen”. Tällaisiin kysymyksiin vastaaminen on mahdollista vasta konkreettisesti soveltamistilanteessa. Todellisen testin näille kriteereille tarjoaisi Euroopan perustuslakia koskevan sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen eduskunnassa. Tämän sopimuksen hyväksyminen on kuitenkin kaikkea muuta kuin varmaa, kun otetaan huomioon perustuslakisopimusta koskevan keskustelun nykytila monissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa.

Perustuslakivaliokunnan valmius katsoa jokin säädös, sopimus tms. ongelmattomaksi täysivaltaisuuden näkökulmasta ei ole rajoittunut EU-asioihin. Myös kansainvälisten velvoitteiden täysivaltaisuusarvioinnin lopputuloksena on toistaiseksi poikkeuksetta ollut, että velvoitetta ei ole pidetty ongelmallisena perustuslain täysivaltaisuussäännösten näkökulmasta. Kansainvälisten velvoitteiden täysivaltaisuusarvioinnissa on erityisen vahvasti vaikuttanut perustuslain 1 §:n 3 momenttiin kirjattu kansainvälisyysperiaate, johon valiokunta on johdonmukaisesti tukeutunut myös EU-asioissa. Nykyään perustuslain täysivaltaisuussääntely itse asiassa rakentuu perustuslain 1 §:n 1 momentista ja 3 momentista muodostuvan normikokonaisuuden varaan, eikä siis perustu vain itse täysivaltaisuussäännökseen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä täysivaltaisuusarvioinnin lopputulos ilmaistaankin yleensä siten, että tietty EU-asia tai kansainvälinen velvoite ei ole ongelmallinen ”perustuslain *täysivaltaisuussäännösten* näkökulmasta” (kursivointi TO).

Näiden ”vakioperusteiden” (EU-asioiden eriyttäminen omaksi alalajikseen täysivaltaisuusarvioinnissa; ajatus täysivaltaisuuden suhteellistumisesta, mutta myös sen käytön merkityksen korostumisesta nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistyössä; sekä perustuslain 1 §:n 3 momentin kan-

sainvälisyysperiaate) ohella täysivaltaisuusarvioinnissa ovat saaneet merkitystä myös monet muut näkökohdat, joista yleisimpiä ovat olleet valtiosääntökäytännön valossa seuraavat. (Seuraavassa esitän näkökohdat kysymysten muodossa niin, että myönteinen vastaus kysymykseen yleensä puoltaa – yhdessä muiden näkökohtien ja varsinkin edellä selostettujen ”vakioperusteiden” kanssa – täysivaltaisuusarvioinnissa sellaista lopputulosta, jonka mukaan käsillä ollut EU-asia tai kansainvälinen velvoite ei vaikuta täysivaltaisuuteen muutoin kuin korkeintaan ”vähäisessä määrin”).

- (i) Rajoittuuko vieraan valtion viranomaisten toimivaltuuksien käyttö Suomen alueen ulkopuolelle?<sup>69</sup>
- (ii) Rajoittuuko vieraan valtion viranomaisten toimivaltuuksien käyttö erityiselle toimialalle?<sup>70</sup>
- (iii) Onko vieraan valtion viranomaisten toimivaltuuksien käyttö sidottu suomalaisten viranomaisten myötävaikutukseen?
- (iv) Määräytyykö vieraan valtion viranomaisten toimivaltuuksien käyttö Suomen oikeuden mukaan?
- (v) Onko vieraan valtion viranomaisten toimivaltuuksien käyttö Suomen oikeuden mukaisten oikeusturva- ja valvontajärjestelyjen piirissä?<sup>71</sup>
- (vi) Perustuuko kansainvälisen toimielimen päätöksenteko yksimielisyyteen?<sup>72</sup>
- (vii) Jos kansainvälisen toimielimen päätöksenteko ei perustu yksimielisyyteen, ovatko määräenemmistöpäätöksenteolla muutettavissa olevat sopimusmääräykset merkitykseltään vähäisiä; so. ne koskevat teknisiä kysymyksiä, eivätkä ole siten merkittäviä esimerkiksi perusoikeussäännösten turvaamien seikkojen kannalta?<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Ks. esim. PeVL 6/2001vp ja PeVL 44/2002vp. Ks. myös PeVL 9/2003vp (Hallituksen esitys keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen ja keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen varauman peruuttamisen hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi). Tähän yleissopimukseen ei sisällynyt tällaista rajausta, vaan toisen sopimusvaltion viranomaiset olisivat saaneet vallan toimia myös Suomen alueella ja käyttää siellä oleskeleviin kohdistuvaa julkista valtaa.

<sup>70</sup> Ks. esim. PeVL 51/2001vp.

<sup>71</sup> Ks. esim. PeVL 9/2003vp.

<sup>72</sup> Ks. esim. PeVL 51/2001vp sekä PeVL 3/2001vp.

<sup>73</sup> PeVL 9/2003vp.

## 4 TÄYSIVALTAISUUSARVIOINNIN ERITYISIÄ KYSYMYKSIÄ

### 4.1 Kansainvälisten sopimusten mukauttaminen tai täydentäminen sopimukseen perustuvan toimielimen päätöksellä

Täysivaltaisuusarvioinnin ”erityistapauksia” ovat tilanteet, joissa perustuslakivaliokunta on tarkastellut täysivaltaisuuden kannalta sopimusjärjestelyjä, joiden nojalla sopimuksella perustettu kansainvälinen toimielin on saanut toimivallan mukauttaa tai täydentää sopimusta. Tällaiset sopimusjärjestelyt ovat nykyään varsin yleisiä, koska ne tarjoavat varsinaiseen sopimuksen muuttamiseen verrattuna huomattavasti kevyemmän ja nopeamman tavan tehdä sopimukseen tarvittavia tarkistuksia. Sopimusjärjestelyille on kuitenkin tyypillistä se, että toimielimen päättämien sopimusmukautusten tai täydennysten voimaantulo ei edellytä erillisiä valtiosisäisiä ratifiointi- ja voimaansaattamistoimenpiteitä sopijavaltioissa.

Tällaisten sopimusjärjestelyjen valtiosääntöoikeudellinen arviointi rakentuu ennen muuta perustuslain täysivaltaisuussääntelyn, so. perustuslain 1 §:n 1 momentin ja 1 §:n 3 momentin muodostaman normikokonaisuuden varaan. Niiden rinnalle on kuitenkin kehittynyt useita muita arviointikriteerejä valtiosääntökäytännössä. Toisin kuin on ollut joidenkin muiden täysivaltaisuuden arviointikriteerien laita, nykyään sovellettavat arviointikriteerit kehittyivät olennaisilta osiltaan jo vanhan hallitusmuodon voimassaolon viimeisinä vuosina, jolloin perustuslakivaliokunta joutui jo ottamaan kantaa kansainvälisten sopimusten muutoksiin tai täydentäisiin kansainvälisen toimielimen päätöksenteolla.<sup>74</sup> Tuolloin kehitetyt arviointikriteerit on sittemmin omaksuttu jokseenkin sellaisenaan uuden perustuslain mukaisessa täysivaltaisuusarvioinnissa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntojen valossa seuraavilla kriteereillä on *keskeisin* merkitys arvioitaessa kansainvälisten sopimusten mukauttamista tai täydentämistä sopimuksella perustetun toimielimen päätöksellä.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Ks. esim. PeVL 28/1997vp (Hallituksen esitys Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvän pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi tullilain 26 §:n muuttamisesta).

<sup>75</sup> PeVL 33/2001vp (Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston päätökseksi Europolin toimeksiannon laajentamisesta Europol-yleissopimuksen liitteessä lueteltujen törkeiden kansainvälisten rikollisuuden muotojen käsittelyyn), PeVL 38/2001vp; ja PeVL 13/2002vp (Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston säädöksen antamiseksi Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamiseksi (Europol-yleissopimus)).

- (i) Sopimukseen perustuvalla toimielimellä voidaan antaa ainoastaan toimivaltaa mukauttaa sopimusta mutta ei muuttaa sitä.
- (ii) Sallittujen mukautusten tulee olla asialliselta merkitykseltään sellaisia, että ne eivät vaikuta itse sopimuksen luonteeseen, eivätkä toisaalta koske asioita, jotka perustuslain mukaan edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta.

Lisäksi seuraavilla kriteereillä, jotka edellä jo selostetuilla tavoilla voivat yleisemminkin saada merkitystä täysivaltaisuusarvioinnissa, on ollut tapauksesta riippuen ainakin jonkinasteinen merkitys käsillä olevien sopimusjärjestelyjen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

- (iii) Onko kansainvälisen toimielimen toimivalta mukauttaa sopimusta sidottu yksimielisyysvaatimukseen?
- (iv) Onko kansainvälisen elimen toimivalta tarkasti ja yksityiskohtaisesti määriteltä (ja koskee asioita, joiden vaikutus ei ulotu sopimuksen perusluonteeseen tai -tavoitteisiin eikä kansainvälisen järjestön ja sopijavaltioiden väliseen toimivallan jakoon)?
- (v) Ovatko määränemmistöllä muutettavissa olevat sopimusmääräykset valtion täysivaltaisuuden kannalta merkitykseltään vähäisiä ja siten koskevat esimerkiksi teknisiä kysymyksiä?
- (vi) Onko asialla EU-kytkentä tai peräti EY-kytkentä?

Käytännössä edellä selostettuihin kriteereihin sisältyy tilanteesta riippuen varsin paljonkin tulkinnanvaraisuutta. Ei ole välttämättä aina kovinkaan yksiselitteinen asia esimerkiksi se, ovatko ”sallitut mukautukset” asialliselta merkitykseltään sellaisia, että ne eivät vaikuta itse sopimuksen luonteeseen. Samaa voidaan sanoa siitä, onko sopimuksella perustetulle toimielimelle kaavailtu toimivalta luonteeltaan sopimusta ”mukauttavaa” vai ”muuttavaa”. Näihin tulkinnanvaraisuuksiin ei ole kuitenkaan esitettävissä mitään yleispätevää ratkaisua, vaan kysymyksiin on mahdollista ottaa kantaa vasta kunkin asian erityispiirteiden valossa.

Varsin edustava esimerkki edellä esitetyistä kriteereistä ja niiden merkityksestä on edellä jo muilta osin selostettu 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.<sup>76</sup>

Euroopan yhteisön perustamissopimus (ja vastaavasti Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimus) sisälsivät useita artikloja, joiden nojalla neu-

---

<sup>76</sup> PeVL 38/2001vp.

vosto sai toimivallan päättää muutoksista, jotka vaikuttavat Nizzan sopimuksella muutettujen perustamissopimusten sisältöön tai niiden mukaisesti institutionaalisiin järjestelyihin. Neuvoston päättämien muutosten voimaantulo ei vaadi enää erillisiä valtiosisäisiä hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyjä jäsenvaltioissa.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti ensinnäkin huomiota siihen, minkä luontoisia asioita neuvoston toimivalta koskisi. Valiokunta totesi, että neuvosto voisi muuttaa esimerkiksi EY-tuomioistuimen organisaatiota ja asian käsittelytapaa, sekä eräiltä osin Euroopan investointipankin perussäännön erinäisiä artikloja. Valiokunta painotti, että neuvoston päätöksentekoa koski kaikissa tilanteissa yksimielisyyden vaatimus.

Seuraavaksi valiokunta muistutti tarkastelleensa aiemmin jo useita kertoja vastaavanlaisia sopimusehdotuksia täysivaltaisuuden kannalta. Valiokunnan mukaan sen aikaisemmista kannanotoista oli tehtävissä ”se yleinen päätelmä, että sopimukseen perustuvalla toimielimelle voidaan antaa toimivaltaa mukauttaa sopimusta mutta ei muuttaa sitä. Sallittujen mukautusten tulee olla asialliselta merkitykseltään sellaisia, että ne eivät vaikuta itse sopimuksen luonteeseen eivätkä toisaalta koske asioita, jotka perustuslain mukaan edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta.”

Näiden yleisten tulkintalinjausten ohella valiokunta antoi ”suurta painoa sille, että kysymys on Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksista. EY on jäsenvaltioiden yhteistyön kiinteyden ja laajuuden perusteella erityisasemassa nykyisten kansainvälisten järjestelyjen joukossa”. Lausumasta tulee siten esiin ajatus EY-asioiden erityisluonteesta EU-asioiden joukossa – näkökohta, johon tukeutumisesta täysivaltaisuusarvioinnissa olen jo edellä kritisoinut valiokuntaa. Valiokunta muistutti myös siitä, että unionissa oli jo pitkään tunnustettu tarve kehittää unionin sopimusrakennelmia ja sopimusten muutosmekanismeja. Valiokunnan mielestä neuvostolle kaavailtu muutosvalta olikin ”nykytilanteessa käyttökelpoinen keino”.

Näistä lähtökohdista valiokunta palasi uudestaan tarkastelemaan käsillä olleita sopimusjärjestelyjä. Valiokunnan mukaan perustuslain täysivaltaisuuslainsäätöjen kannalta oli ”keskeisintä, että kaikista tarkoitettuista muutoksista päätetään yksimielisesti neuvostossa”. Neuvoston päätösvalta koski myös tarkasti ja yksityiskohtaisesti määriteltyjä asioita, jotka kohdistuivat eri tavoin toimielimiin tai niiden välisiin suhteisiin, so. institutionaalisiin seikkoihin, joiden kehittämistä valiokunta on yleensäkin pitänyt vain vähäisessä määrin merkityksellisenä täysivaltaisuuden kannalta. Valiokunta korosti, että neuvoston päätöksin ei voitaisi laajentaa EY:n toimivaltaa ja että neuvoston päätösvalta ei ulottuisi EY:n perustamissopimuksen perusluonteeseen tai -tavoitteisiin.

Lopputuloksena oli, että neuvoston muuttamisvalta ei ollut valiokunnan mielestä ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuuslainsäätöjen kanssa, eikä siten vaikuttanut Nizzan sopimuksen hyväksymiseen ja voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Asian EU- tai edes EY-kytkentä ei kuitenkaan oikeuta katsoa mitä tahansa sopimuksella perustetun toimielimen sopimuksen muutosvaltaa ongelmattomaksi täysivaltaisuuden kannalta. Tämä tulee esiin perustuslakivaliokunnan lausunnosta valtioneuvoston kirjelmästä ehdotuksesta, joka koski neuvoston säädöksen antamista Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamiseksi (*Europol*-yleissopimus).<sup>77</sup> Lausunto on samalla yksi niistä hyvin harvoista uuden perustuslain voimassaolon aikana annetuista perustuslakivaliokunnan lausunnoista, joissa valiokunta on katsonut sopimusjärjestelyn ongelmalliseksi perustuslain täysivaltaisuus-säännösten kannalta.<sup>78</sup>

*Europol*-yleissopimus perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan 2 kohdan d alakohtaan. Sen mukaan neuvosto voi unionisopimuksen VI osastossa tarkoitettua yhteistyötä varten tehdä yleissopimuksia, joita se suosittaa jäsenvaltioiden hyväksyttäväksi kunkin jäsenvaltion valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti. *Europol*-yleissopimuksen muuttamismenettelystä määrätään sopimuksen 43 artiklassa, jonka 1 kohdan mukaan neuvosto antaa sopimuksen muutokset yksimielisesti ja suosittaa jäsenvaltioille muutosten hyväksymistä niiden valtiosääntöjen asettamien vaatimusten mukaisesti.

Käsillä olleessa aloitteessa ehdotettiin *Europol*-yleissopimuksen muuttamismenettelyn yksinkertaistamista siten, että muutokset olisi voitu tehdä neuvoston yksimielisellä päätöksellä ilman erillisiä valtiosääntöisiä ratifioimis- ja voimaansaattamismenettelyjä jäsenvaltioissa. Lisäksi aloitteessa ehdotettiin EY:n tuomioistuimen toimivaltaa laajennettavaksi siten, että tuomioistuimella olisi jatkossa toimivaltaa antaa ennakkoratkaisuja kansallisille tuomioistuimille neuvoston päätöksillä tehtyjen sopimusmuutosten pätevydestä ja tulkinnasta.

Perustuslakivaliokunta totesi aluksi aikaisempaan käytäntöön<sup>79</sup> viittaten, että *Europol*-yleissopimus sisälsi lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, mistä syystä sen muuttamismenettelyä koskevia muutos ehdotuksia olisi arvioitava valtion täysivaltaisuutta ja sopimuksentekovaltaa koskevien perustuslain säännösten kannalta. Valiokunta viittasi myös lausuntoonsa Nizzan sopimuksesta, jossa valiokunta oli kootusti tuonut esiin niitä näkökohtia, joiden valossa käsillä olevaa aloitetta pitäisi valtiosääntöoikeudellisesti arvioida perustuslain täysivaltaisuus-säännösten kannalta. Kun näitä lähtökohtia on jo selostettu edellä, viittaan tässä edellä Nizzan sopimuksen tarkastelun yhteydessä esittämäni.

Näistä lähtökohdista valiokunta totesi, että aloitteessa oli kysymys unionisopimuksen 34 artiklassa mainittuihin instrumentteihin kuuluvan

---

<sup>77</sup> PeVL 13/2002vp.

<sup>78</sup> Ks. myös PeVL 28/2002vp.

<sup>79</sup> PeVL 28/1997vp, PeVL 33/2001vp.

sopimuksen muuttamistoimivallan siirtämisestä Euroopan unionille. Valiokunta muistutti siitä, että se oli Nizzan sopimusta koskeneessa lausunnossaan unionin perustamissopimusten muuttamisen menettelystä antanut ”painoa sille, että unioni on jäsenvaltioiden yhteistyön kiinteyden ja laajuuden perusteella erityisasemassa nykyisten kansainvälisten järjestelyjen joukossa”.<sup>80</sup> Samoin valiokunta huomautti pitäneensä täysivaltaisuuden kannalta ”keskeisenä, että unionin neuvosto päättää sopimusmuutoksista yksimielisesti”. Lopuksi valiokunta muistutti siitä, että päätösvalvan pitäisi rajautua tarkasti ja yksityiskohtaisesti määriteltäviin institutionaalisiin kysymyksiin. Sopimuksen muuttamista tarkoittava päätösvalta ei siten saisi ulottua sopimuksen perusluonteeseen tai -tavoitteisiin, vaan sen pitäisi rajoittua ”voimassa olevan sopimuksen puitteisiin”.

Valiokunnan mielestä aloite ei täyttänyt kaikkia näitä edellytyksiä. Valiokunnan mukaan ehdotettu muuttamisen menettely koski ”koko yleissopimusta ja siten myös lainsäädännön alaan kuuluvia kaikkia sopimusmääräyksiä”. Valiokunnan mukaan ”näin avoin ja laaja kansainvälisen sopimuksen muutosvallan siirtäminen Euroopan unionille ylittää perustuslakivaliokunnan kannanotoista ilmenevät rajoitukset tällaiselle järjestelylle”. Ehdotus ei siten ollut sopusoinnussa valtion täysivaltaisuutta ja sopimuksentekovoimaa koskevien perustuslain säännösten kanssa.

#### **4.2 Täysivaltaisuusnäkökohtien suhde muihin perustuslain säännöksiin ja erityisesti perusoikeuksiin kansainvälisten velvoitteiden tai EU-asioiden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa**

Vanhan hallitusmuodon aikana täysivaltaisuusarviointi sai usein yksinomaisen tai ainakin keskeisen merkityksen kansainvälisten velvoitteiden valtiosääntöoikeudellisessä arvioinnissa – asia, joka kertonee osaltaan siitä, että täysivaltaisuusajattelu oli aikaisemmin hyvin keskeisessä asemassa yleensäkin suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa.

Kansainvälisten velvoitteiden valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin perusteet alkoivat kuitenkin vähitellen ”monipuolistua” jo vanhan hallitusmuodon voimassaolon viimeisinä vuosina.<sup>81</sup> Siten täysivaltaisuusnäkökul-

<sup>80</sup> Tältä osin valiokunta ei täsmällisesti siteerannut Nizzan sopimuksesta antamaansa lausuntoa. Siinä valiokunta oli erikseen korostanut nimenomaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja yleisemmin EY:n erityisluonnetta kansainvälisten järjestelyjen joukossa: ”Tämän yleisen tulkintalinjan pohjalta on valiokunnan mielestä tässä tapauksessa annettava suurta painoa sille, että kysymys on Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksista. EY on jäsenvaltioiden yhteistyön kiinteyden ja laajuuden perusteella erityisasemassa nykyisten kansainvälisten järjestelyjen joukossa.” PeVL 38/2001 vp.

<sup>81</sup> Ks. erit. PeVL 28/1997 vp, jossa perustuslakivaliokunta tarkasteli yleissopimusta täysivaltaisuus- ja vallanjakonäkökohtien rinnalla myös perusoikeuksien turvaamisen seikkojen valossa.

man rinnalla merkitystä alkoivat saada esimerkiksi näkökohdat siitä, miten tietty kansainvälinen velvoite vaikutti suomalaisten valtioelinten keskinäisiin valtasuhteisiin. Yleisesti ottaen kansainvälisten velvoitteiden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa näyttävät kuitenkin olleen tavalla tai toisella hallitsevassa asemassa institutionaalisiksi ja vallanjaollisiksi luonnehdittavat näkökohdat aina uuden perustuslain voimaantulon ”kynnykselle” saakka.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistus ja sen mukaan tuoma suomalaisen perus- ja ihmisoikeuskulttuurin murros on kuitenkin johtanut valta- ja instituutiokeskeisen näkökulman murtumiseen myös kansainvälisten velvoitteiden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Etenkin perustuslakivaliokunnan uuden perustuslain voimassaolon aikana syntyneen käytännön valossa on selvää, että kansainvälisten velvoitteiden ja EU-säädösten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa täysivaltaisuus- ja valtioelinten valanjakoa koskevilla näkökohdilla ei enää ole yksinomaista tai edes välttämättä hallitsevaa roolia. Niiden rinnalla ja käytännössä usein sijaankin merkitystä saavat erityisesti perusoikeus- ja ihmisoikeusnäkökohdat. Yhä useammin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lopputuloksena on, että siinä missä tietty EU-säädösehdotus tai kansainvälinen sopimus on ongelmaton täysivaltaisuuden näkökulmasta, se samalla on kuitenkin ongelmallinen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.<sup>82</sup>

Tässä suhteessa valtiosääntöinen kehityssuuntaus Suomessa näyttäisi menevän muualla Euroopassa havaittavissa olevan kehityksen ”vastavirtaan”. Muualla Euroopassa integraation perustavimpia rajoituksia näytettäisiin johdettavan nimenomaan tavalla tai toisella täysivaltaisuuteen viime kädessä ankkuroituvista perusteista. Esimerkiksi Saksassa on tehty täysin päinvastainen havainto täysivaltaisuus- ja perusoikeusnäkökohtien merkityksestä ja keskinäissuhteesta EU-asioiden arvioinnissa (Saksan) valtiosääntöoikeuden näkökulmasta.<sup>83</sup>

Perusoikeusnäkökohtien kasvanut merkitys kansainvälisten velvoitteiden ja varsinkin EU-säädösehdotusten arvioinnissa voi osaltaan kertoa ”jotain” perus- ja ihmisoikeuskulttuurin nykytilasta Suomessa. Kenties se on oire siitä, että valtiosääntömme kahden perusosan, yhtäältä perus- ja ihmisoikeuksien ja toisaalta valtioelinten toimivaltuuksista ja keskinäissuhteista sekä yleensä valtakysymyksistä säätävän normiston, keskinäissuhde hahmotetaan nykyään perusteiltaan toisin kuin vielä muutama vuosi sit-

---

<sup>82</sup> Ks. perusoikeuksien vaikutuksista EU-säädösehdotusten kansallisessa valmistelussa ja toimeenpanossa Ojanen, s. 1160–1162.

<sup>83</sup> Kokott, s. 81.



ten.<sup>84</sup> Siinä missä valta- ja valtioelinvoittoiset painotukset olivat aikaisemmin (yli)korostuneessa asemassa niin valtiosääntökäytännössä kuin -tutkimuksessakin, perus- ja ihmisoikeusasiat ovat nykyään yhä enemmän etusijalla suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa, valtiosääntökäytäntö mukaan lukien.

Perusoikeus- ja ihmisoikeusnäkökohtien kasvanut merkitys kansainvälisten velvoitteiden ja EU-asioiden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa kertoo myös siitä, että kansainvälisillä sopimuksilla ja EU-säädösehdotuksilla on yhä useammin vahvoja ja välittömiä kytkentöjä perus- ja ihmisoikeuksiin. Yksi suurimpia syitä EU-säädösehdotusten ”perusoikeuslatautuneisuuteen” on ollut EU:n III-pilarin alaisen rikosoikeudellisen ja poliisiasioden yhteistyön käynnistyminen toden teolla viimeistään Tampereen huippukokouksesta vuodesta 1999 alkaen. Lisäksi New Yorkin tapahtumat 11. päivänä syyskuuta 2001 sekä yleensäkin ns. terrorismin vastainen sekä järjestäytyneen kansainvälisen rikollisuuden vastainen taistelu ovat entisestään kiihdyttäneet perus- ja ihmisoikeusherkkää norminantoa niin EU:ssa kuin kansainvälisellä tasolla.

On kuitenkin korostettava, että yhtäältä täysivaltaisuusarviointi ja toisaalta perusoikeus- ja ihmisoikeusnäkökohdat eivät ole toisiaan poissulkevia. Ensinnäkin EU-oikeuden soveltamishistorian valossa voisi väittää, että toisinaan *prima facie* perusoikeusargumentaation muodossa oleva valtiosääntöinen tarkastelu sisältää täysivaltaisuusnäkökulman – ja *vice versa*. Esimerkiksi Saksan valtiosääntötuomioistuimen vastarinta EU-oikeuden etusijaa vastaan klassisesta *Solange I* -ratkaisusta alkaen ei välttämättä perustunut vain huoleen perusoikeuksista, vaikka valtiosääntötuomioistuimen argumentaatio etenikin pääosin perusoikeuskysymyksissä. Kun valtiosääntötuomioistuin päätti pidättää itsellään toimivallan arvioida Saksan perustuslain perusoikeussäännösten valossa EU-oikeuden pätevyyttä, se samalla tuli tehneeksi jotain sellaista, joka oli huomionarvoista Saksan täysivaltaisuuden näkökulmasta. Itse asiassa monen mielestä Saksan valtiosääntötuomioistuimen vastarinnassa ei sittenkään ollut ”viimeisellä rannalla” kysymys perusoikeuksista. Kysymys oli sitä vastoin *kompetenssikompetenssista*: ke-

<sup>84</sup> Ks. perusoikeuksien ja vallanjaon sekä myös demokratian välisestä keskustelusta Husa, s. 4–25; Lämsineva, s. 274–285 ja Tuori, s. 915–943. Perusoikeuksien ja vallanjakoa koskevien kysymysten eriyttäminen toisistaan on ollut erityisen leimallista EU-jäsenyyden valtiosääntöisiä vaikutuksia koskevassa suomalaisessa valtiosääntötutkimuksessa, jossa Euroopan unionin jäsenyyttä on näihin päiviin asti pidetty mielenkiintoisena lähinnä institutionaalisten ja vallanjakoa koskevien kysymysten näkökulmasta. Ks. esim. Jyränki 1996, s. 20–53 sekä Husa 2003. Vrt. Ojanen 2003, s. 1149–1168, jossa olen koettanut osoittaa, että EU:n jäsenyydellä ja kotimaisella perusoikeusjärjestelmällä on yhtä ja toista tekemistä toistensa kanssa.

nellä on viime kädessä toimivalta päättää EU-oikeuden pätevyydestä. Perusoikeuksiin kytketty argumentaatio tarjosi ”vain” erityisen hyväksyttävän oloisia perusteita Saksan valtiosääntötuomioistuimelle kamppailla kompetenssi-kompetenssista EY:n tuomioistuimen kanssa.<sup>85</sup>

Tärkeintä on kuitenkin huomata, että perusoikeus- ja ihmisoikeusnäkökohdat sekä vallanjaolliset ja institutionaaliset seikat voivat aidosti saada samaan aikaan merkitystä kansainvälisen velvoitteen tai EU-säädösehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

Yksi esimerkki täysivaltaisuus- ja perusoikeusnäkökohtien samanaikaisesta merkityksestä EU-säädösehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä ehdotuksesta yleissopimukseksi huumausaineiden laittoman kaupan torjumisesta tullihallintojen toimesta aavalla merellä.<sup>86</sup> Lausunto myös havainnollistaa jälleen kerran asian EU-kytkennän vaikutusta täysivaltaisuusäännösten tulkintaan.

Käsillä ollut ehdotus perustui Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan 2 kohdan d alakohtaan, joka sisältyy sopimuksen VI osastossa oleviin määräyksiin poliisiyhteistyöstä ja oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa. Sen mukaan neuvosto voi jäsenvaltion tai komission aloitteesta yksimielisesti tehdä yleissopimuksia, joiden hyväksymistä se suosittaa jäsenvaltioille kunkin jäsenvaltion valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti.

Ehdotuksen pääasiallisena tavoitteena oli tehostaa Euroopan unionin tullihallintojen yhteistyötä huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laittoman kaupan torjunnassa. Tarkoitus oli laajentaa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuuksia kohdistaa aavalla merellä valvontatoimia jäsenvaltion lipun alla purjehtivaan alukseen ilman lippuvaltion ennalta antamaa lupaa. Yleissopimus sisältää määräyksiä mm. kriminalisointivelvoitteista, edustamisoikeuden myöntämisestä, valvontatoimiin liittyvistä takuista ja tuomiovallasta luopumisesta.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että ehdotus oli merkityksellinen yksilön perusoikeuksia ja valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kannalta siltä osin kuin siihen sisältyi ehdotuksia edustamisoikeudesta. Sen perusteella jäsenvaltion tulliviranomaisen alukset ja ilma-alukset voisivat ilman ennakkolupaa kohdistaa toisen jäsenvaltion aluksiin toimia, jos on perusteltua aihetta epäillä, että on tehty jokin 3 artiklassa tarkoitettu rikos. Edustamisoikeutta käytävillä viranomaisilla olisi oikeus pysäyttää alus ja nousta siihen, kuulustella aluksella olevia henkilöitä sekä tarkastaa asiakirjoja ja alus. Jos epäilyt tulevat vahvistetuiksi, viranomaisilla on oikeus takavarikoida

---

<sup>85</sup> Ks. Saksan valtiosääntötuomioistuimen käytännöstä suhteessa EY/EU-oikeuteen Kokott, s. 77–131.

<sup>86</sup> PeVL 44/2002vp.

huumausaineet, pidättää syyllisiksi epäillyt ja ohjata alus satamaan. Valiokunta myös katsoi, että edustamisoikeuteen näytti sisältyvän valtuus voiman käyttöön.

Edustamisoikeuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa täysivaltaisuuden kannalta valiokunta viittasi ensin lähtökohtana perustuslain 1 §:n 3 momentin säännökseen Suomen osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. Tähän liittyen valiokunta muistutti siitä perustuslain esitöissä todetusta seikasta, että ”täysivaltaisuussäännöstä on tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa”. Valiokunta myös totesi jo aiemmin lähteneensä perustuslain esitöiden pohjalta käytännössään siitä, että ”sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisenaan ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa”.

Valiokunta siirtyi seuraavaksi tarkastelemaan sopimusehdotusta. Se ensinnäkin totesi, että ehdotuksessa oli kysymys nykyaikana tavanomaisena pidettävästä kansainvälisestä yhteistoiminnasta, koska huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitton kauppa on valtioiden rajat ylittävää toimintaa. Siksi sen torjumiseksi vaaditaan valtioiden kansainvälistä yhteistyötä, johon valiokunta huomautti Suomen myös jo sitoutuneen huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitonta kauppaa koskevassa YK:n yleissopimuksessa.

Sopimusehdotuksen merkitsemälle tullihallintojen yhteistyön tehostamiselle oli myös valiokunnan mielestä hyväksyttävät ja painavat perusteet, koska huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitton kauppa on uhka ihmisten terveydelle.

Lopuksi valiokunnan lausuntoon sisältyy uudelleen viittaus ehdotuksen EU-kytkentään, joka jo edellä mainittujen seikkojen oikeuttaisi johtopäätöksen, jonka mukaan ehdotettu sopimus ei olisi ongelmallinen perustuslain täysivaltaisuussäännösten näkökulmasta: ”*Kun kysymys lisäksi on Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhteistoiminnasta, jossa toimivaltuuksia voidaan käyttää vain aavalla merellä, vaikuttaa sopimusehdotus valiokunnan mielestä vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen. Sopimusehdotus ei tältä osin ole ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa valtion täysivaltaisuudesta.*” (kursivointi TO)

Heti perään valiokunta kuitenkin korosti tarvetta arvioida ehdotusta perusoikeusnäkökulmasta: ”Sopimusjärjestelyn on kuitenkin täytettävä myös muut perustuslaista, erityisesti sen perusoikeussäännöksistä johuttavat vaatimukset.” Tästä näkökulmasta valiokunta esittikin useita kriittisiä huomautuksia sopimusehdotuksesta. Niiden yksityiskohtaisempi tarkastelu ei ole kuitenkaan tarpeellista tässä, koska äskeisen ainoana tarkoituksena oli havainnollistaa täysivaltaisuus- ja perusoikeusnäkökohtien kykyä saada samanaikaisesti merkitystä jonkin kansainvälisen velvoitteen tai EU-säädös- tms. ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

## 5 LOPPUSANAT

Suomi on ollut itsenäinen vasta vajaat sata vuotta. Tätä taustaa vasten on kenties erityisen ymmärrettävää, että Suomen perustuslain aivan ensimmäinen lause on muodostunut nimenomaan täysivaltaisuussäännöksestä, että täysivaltaisuusarviointi on ollut aina näihin vuosiin saakka tiukkaa ja että täysivaltaisuusajattelulla sekä ylipäätään vallanjaollisilla ja instituutio-naalisilla näkökohdilla on ollut pitkään keskeinen sija suomalaisessa valtiösääntöoikeudellisessa ajattelussa. Nuoressa tasavallassa on varmaan ollut pakkokin kiinnittää korostettua huomiota täysivaltaisuuteen, valtioeliimiin ja muihin valta- ja valtiopainotteisiin kysymyksiin.

Suomen valtiosääntöoikeudessa on kuitenkin tultu olennaisesti uuteen tilanteeseen etenkin ihmisoikeussopimusten, perusoikeusuudistuksen, Euroopan integraation ja kansainvälistymisen myötä viimeisten parin vuosikymmenen aikana. Tähän liittyen valtiosääntöinen täysivaltaisuusajattelu on varsin perinpohjaisesti muuttunut tavalla, jota olen edellä koettanut eritellä ja systematisoida.

Yksi keskeisimmistä johtopäätöksistä kaikesta edellä esitetystä voisi olla kahtalainen: Yhtäältä täysivaltaisuusajattelulla on vielä merkitystä suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa ja täysivaltaisuusnäkökulmalla on edelleen oma paikkansa EU-asioiden ja kansainvälisten velvoitteiden valtiosääntöisessä arvioinnissa. Erityisesti sisäisestä suvereniteetista pyritään edelleen pitämään kiinni. Tämä tulee hyvin esiin niistä perustuslakivaliokunnan lausunnoista, joissa tuodaan esiin valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä ja reunaehtoja, joiden mukaan esimerkiksi toisten EU:n jäsenvaltioiden viranomaisten mahdollisuus käyttää julkista valtaa Suomessa pitää määräytyä täysivaltaisuuden näkökulmasta. Samoin esimerkiksi uuden ulkomaalaislain eduskuntakäsittelyn aikana tuli hyvin esiin, että Suomessa halutaan edelleen pitää tiukasti kiinni valtiosuvereniteettiä perinteisesti kuuluneesta vallasta päättää siitä, kuka saa tulla maahan ja millä edellytyksillä.<sup>87</sup>

Toisaalta täysivaltaisuusajattelun merkitys on kuitenkin huomattavasti vähentynyt siitä, mitä se oli vielä kymmenisen vuotta sitten, aikaisemmista ajoista puhumattakaan. Osin kysymys on yleisemmästä kehityssuuntauksesta suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa, jossa valta- ja instituutiovoittoisilla painotuksilla ei enää ole niin hallitsevaa asemaa kuin aikaisemmin. Tästä on nykyään yhtenä osoituksena juuri EU-asioiden ja kan-

---

<sup>87</sup> Ks. esim. PeVL 4/2004vp (Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä hallituksen esitys tämän esityksen täydentämisestä).

sainvälisten velvoitteiden valtiosääntöoikeudellinen arviointi, jota perus- ja ihmisoikeusnäkökulma yhä enemmän suuntaa ja määrittää. Tässä mielessä voisi kenties myös sanoa, että EU-asioiden ja kansainvälisten velvoitteiden arviointi – kuten ylipäätään suomalainen valtiosääntöoikeus – on viime vuosina kehittynyt ”ihmisläheisemmäksi ja -lähtoisemmäksi”. Valtiosääntöoikeudessa ei ole muutoinkaan enää niin leimallisesti kysymys ”valtiollisista asioista”, vaan enenevässä määrin nimenomaan ”ihmisten asioista”.

”Ei tehä tästä ny numeroo”, hämäläinen voisi kiteyttäen todeta täysivaltaisuuden asemasta ja roolista nykyaikaisessa suomalaisessa valtiosääntöajattelussa ja -käytännössä. (Tosin hämäläinen kuulemma sanoo näin, tulipa kohdalle sitten onnenpotku tai kuolema...)

## LÄHTEET

### Perustuslakivaliokunnan mietinnöt

PeVM 10/1998vp (Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi)

### Perustuslakivaliokunnan lausunnot

#### *Hallitusmuodon voimassaolon aikana*

PeVL 14/1994vp (Hallituksen esitys Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä)

PeVL 28/1997vp (Hallituksen esitys Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvän pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi tullilain 26 §:n muuttamisesta)

PeVL 13/1998vp (Hallituksen esitys Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimukseen tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi)

PeVL 23/1998vp (Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta)

#### *Suomen perustuslain (731/1999) voimassaolon aikana*

PeVL 11/2000vp (Hallituksen esitys 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 12/2000vp (Hallituksen esitys laiksi merilain 9 luvun muuttamisesta sekä merioikeudellisia vaateita koskevan vastuun rajoittamisesta tehdyn vuoden 1976 yleissopi-

- muksen muuttamisesta tehdyn vuoden 1996 pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä)
- PeVL 45/2000vp (Hallituksen esitys Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön hyväksymisestä sekä laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain muuttamisesta).
- PeVL 3/2001vp (Valtioneuvoston selvitys ehdotuksesta Schengenin yleissopimuksen rajat ylittävää tarkkailua koskevan 40 artiklan soveltamisalan laajentamiseksi)
- PeVL 6/2001vp (Hallituksen esitys hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa koskevien 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi Euroopan yhteisen yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta)
- PeVL 31/2001vp (Hallituksen esitys Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen kumppanuussopimuksen sekä Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden tämän sopimuksen johdosta tekemän sisäisen rahoitus sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi kumppanuussopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta)
- PeVL 33/2001vp (Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston päätökseksi Europolin toimeksiannon laajentamisesta Europol-yleissopimuksen liitteessä lueteltujen törkeiden kansainvälisten rikollisuuden muotojen käsittelyyn)
- PeVL 38/2001vp (Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Nizzan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta)
- PeVL 42/2001vp (Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (eurooppalainen pidätysmääräys)
- PeVL 44/2001vp (Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston päätökseksi Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan 1 ja 7 kohtien muuttamisesta (Schengenin yleissopimuksen soveltamisalan laajentaminen)
- PeVL 49/2001vp (Hallituksen esitys 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 51/2001vp (Hallituksen esitys Latinalaisen Amerikan sijoitusyhtiön perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta)
- PeVL 13/2002vp (Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston säädöksen antamiseksi Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamiseksi (Europol-yleissopimus)
- PeVL 20/2002vp (Hallituksen esitys laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi)
- PeVL 28/2002vp (Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenntettyä valvontaa”)

- PeVL 44/2002vp (Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta yleissopimukseksi (huumausainneiden laittoman kaupan torjumisesta tullihallintojen toimesta aavalla merellä)
- PeVL 9/2003vp (Hallituksen esitys keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen ja keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen varauman peruuttamisen hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi)
- PeVL 11/2003vp (Hallituksen esitys Tshekin, 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 18/2003vp (Hallituksen esitys laiksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi)
- PeVL 4/2004vp (Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä hallituksen esitys tämän esityksen täydentämisestä)

## Oikeuskirjallisuus

- Alter, Karen. J.: *Establishing the Supremacy of European Law*. Oxford 2001.
- Craig, Paul – de Burca, Grainne: *EU Law. Text, Cases & Materials*. Oxford 2003.
- Eriksson, Lars D.: The Disintegration of the Nation-State. *Rechtstheorie* 1993, s. 239–249.
- Eriksson, Lars D.: Vår nya grundlag – en grundlag för vår tid? *Oikeus* 2000, s. 407–413.
- Husa, Jaakko: Perusoikeudet ja vallanjako – suomalaisen perusoikeuskeskustelun sokea piste. *Oikeus* 2003, s. 4–25.
- Jyränki, Antero: Euroopan unioni ja Suomen valtiosääntö. *Oikeustiede – Jurisprudentia* XXIX:1996, s. 20–53.
- Jyränki, Antero: *Valta ja vapaus*. Helsinki 2003.
- Jääskinen, Niilo: Kolme aaltoa – miten Suomen oikeusjärjestys eurooppalaistui? *Defensor Legis* 2001, s. 603–619.
- Kokott, Juliane: Report on Germany. Teoksessa Anne-Marie Slaughter, Alec Stone Sweet ja Joseph H. H. Weiler, *The European Courts & National Courts. Doctrine and Jurisprudence*. Oxford 1998, s. 77–131.
- Koskenniemi, Martti: *From Apology to Utopia*. Helsinki 1989.
- Länsineva, Pekka: Perusoikeuskeskustelun kriittiset pisteet? *Lakimies* 2004, s. 274–285.
- MacCormick, Neil: Beyond the Sovereign State. *Modern Law Review* 1993, s. 1–18.
- MacCormick, Neil: *Questioning Sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth*. Oxford 1999.
- Ojanen, Tuomas: EY:n oikeuden perusvaikutustavat jäsenvaltioiden tuomioistuinten toiminnassa. *Oikeustiede – Jurisprudentia* XXXII:1999, s. 219–295.
- Ojanen, Tuomas: Euroopan unioni ja kotimainen perusoikeusjärjestelmä. *Lakimies* 2003, s. 1149–1168.
- Ojanen, Tuomas: The Impact of EU Membership on Finnish Constitutional Law. *European Public Law* 2004, s. 531–563.
- Rosas Allan: Suvereenisuuden kuolema. Teoksessa P. Länsineva ja V.-P. Viljanen (toim.): *Juhlajulkaisu Antero Jyränki 1933–9/8–1993*. Turku 1993, s. 169–182.

- Salminen, Janne: Täysivaltaisuuden rajoituksesta täysivaltaisuuden käyttöön – havainnot ja valtiosisäisen valtiosääntöisen täysivaltaisuuskäsityksen muutoksesta. Alustuspaperi valtakunnallisilla jatkokoulutuspäivillä Turussa 19.–20.9.2004.
- Saraviita, Ilkka: *Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa*. Vammala 1973.
- Saraviita, Ilkka: *YYA-sopimus*. Helsinki 1989.
- Saraviita, Ilkka: *Perustuslaki 2000*. Jyväskylä 2000.
- Scheinin, Martin: Suomen valtiosäännön peruseriaatteen (PL 1 §). Teoksessa Pekka Hallberg et al., *Perusoikeudet*, Juva 1999, s. 223–229.
- Suksi, Markku: *Finlands statsrätt*. Åbo 2002.
- Tiilikainen, Teija: Suomen ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä perustuslain mukaan. Arvio järjestelmän toimivuudesta. *Perustuslakiuudistukseen liittyviä selvityksiä. Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön liite*, Työryhmämietinto 2002:8, s. 1–14.
- Tuori, Kaarlo: Tuomarivaltio – uhka vai myytti, *Lakimies* 2003, s. 915–943.
- Viljanen, Veli-Pekka: Eurooppalaistuminen valtiolinten välisissä suhteissa, *Lakimies* 2003, s. 1169–1183.



*Tuomas Ojanen*

## ”FINLAND IS A SOVEREIGN REPUBLIC” – THE INTERPRETATION OF SOVEREIGNTY IN THE ERA OF THE NEW CONSTITUTION OF FINLAND

The new Constitution of Finland (Finnish: Suomen Perustuslaki, Act No 731 of 1999) entered into force on 1 March 2000. As with the old constitutional enactment, the very first provision of the new Constitution affirms the sovereignty of Finland as follows: “Finland is a sovereign republic” (Section 1, subsection 1 of the Constitution of Finland).

However, the examination of the practice of the Constitutional Law Committee of Parliament clearly displays that the interpretation of the sovereignty clause has undergone a significant change in the era of the new Constitution.

The new interpretation rests on two premises. The first premise is the *a priori* acknowledgement of the fact that Finland’s sovereignty is, under the present conditions, significantly qualified by the international obligations binding on Finland and, especially, by its EU membership. Indeed, the explicit intention of the constitutional reform was to replace the traditional concept of sovereignty with a much more “internationalist” construction. This new construction is founded on the new provision according to which “Finland participates in international co-operation for the protection of peace and human rights and for the development of society” (Section 1, subsection 3 of the Constitution of Finland). According to *travaux préparatoires* of the new Constitution, this provision offers a new dimension for the interpretation of sovereignty with the end result that such international obligations that are deemed to be “conventional” in modern international co-operation and that only affect sovereignty in a minor way are no longer as such at variance with the sovereignty of Finland.

The second premise affecting the construction of sovereignty is founded on the idea of the *specificity* of the European Union. In other words, the EU is envisioned as something more than an international organization yet something less than a (federal) state. In essence, the distinction between the EU and other international organizations results in a greater tolerance of limitations on sovereignty stemming from EU membership than those flowing from other international organizations or international obligations more generally. In addition, the idea is that EU membership not only places a restriction upon the exercise of the sovereign powers of Finland. It also offers the possibility for Finland to participate in and influence, in co-

operation with other Member States, the decisions of the EU that concern Finland, thereby compensating for the loss of sovereignty stemming from the transfer of powers to the EU.

However, the preparedness of the Constitutional Law Committee to regard wider limitations on sovereignty than before as compatible with the Constitution does not mean the abandonment of sovereignty altogether. Instead, the overall approach of the Committee is still to accommodate the principle of sovereignty to the special characteristics of modern international co-operation and EU membership or, perhaps more to the point, to adapt the EU and Finland's international obligations within the principle of sovereignty.

Prior to the entry into force of the new Constitution, the principle of sovereignty seemed to function as the only constitutional limit to the reception of EU measures and international obligations. Today, however, constitutional rights have increasingly come into play in domestic decision-making pertaining to EU and international affairs. As a consequence, sovereignty and constitutional rights are often taken into account simultaneously in the consideration of EU measures and international obligations by the Constitutional Law Committee.