

OIKEUSTIEDE

JURISPRUDENTIA

LIII

2020

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

Toimitusneuvosto

Pasi Pölönen, puheenjohtaja

Katja Lindroos

Taina Pihlajarinne

Elina Pirjatanniemi

Toimittaja

Janne Kaisto

Kustannustoimittaja

Raisa Uljas

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

© kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys 2020

ISSN-L 03558215

ISSN 0355-8215

ISBN 978-951-855-384-0

ISBN 978-951-855719-0 (verkkokirja)

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2020

Sisällys

<i>Ilkka Harju</i>	Sijoitusrahaston oikeudellinen muoto. Oikeushenkilöopillinen vertailu.....	5
<i>Anu Mutanen – Janne Salminen</i>	Suomalaisen valtiosäännön eurooppa- laistuminen – tarkastelussa valtion täysi- valtaisuus, integraationormisto ja valtiosääntöinen identiteetti	103
<i>Jyri Paasonen</i>	Kyselytutkimus vartioimisliiketoiminnan ja vartijan toimivaltuuksien sääntelystä	202
Kirjoittajat	251

Ilkka Harju

**SIJOITUSRAHASTON
OIKEUDELLINEN MUOTO
– OIKEUSHENKILÖOPILLINEN
VERTAILU**

Sisällys

1	JOHDANTO, RAJAUKSET JA LÄHTÖKOHDAT	9
1.1	Johdanto	9
1.2	Rajaukset.....	15
1.3	Lähtökohdat.....	17
2	SIJOITUSRAHASTON KESKEISET OMINAISUUDET ELI TUNNUSMERKIT.....	20
3	SIJOITUSRAHASTON VERTAILUA ERÄISIIN LAILLA SÄÄNTELEMÄTTÖMIIN OIKEUDELLISIIN RAKENTEISIIN	23
3.1	Yhdistysten rahastot.....	25
3.2	Eroja ja yhtäläisyyksiä – yhdistyksen rahasto verrattuna sijoitusrahastoon.....	26
3.3	Epäitsenäiset säätiöt ja muut määrätarkoituserahastot.....	28
3.4	Eroja ja yhtäläisyyksiä – epäitsenäinen säätiö verrattuna sijoitusrahastoon.....	32
3.5	Vanha talletussuojarahasto ja sijoittajien korvauserahasto	34
3.6	Eroja ja yhtäläisyyksiä – vanha talletussuojarahasto ja sijoittajien korvauserahasto verrattuna sijoitusrahastoon	36
4	SIJOITUSRAHASTON VERTAILUA ERÄISIIN LAILLA SÄÄNNELTYIHIN OIKEUDELLISIIN RAKENTEISIIN	39
4.1	Yhteisomistussuhde ja avoin yhtiö.....	39
4.2	Eroja ja yhtäläisyyksiä – yhteisomistussuhde ja avoin yhtiö verrattuna sijoitusrahastoon	41
4.3	Kuolinpesä.....	41
4.4	Eroja ja yhtäläisyyksiä – kuolinpesä verrattuna sijoitusrahastoon.....	53
5	ERÄITÄ ERITYISKYSYMYKSIÄ JA NIIDEN SUHDE SIJOITUSRAHASTOON	56
5.1	Lainhuuto	56
5.2	Tyypipakko.....	57
5.3	Oikeuskelpoisuus	65

5.4 Oikeushenkilöllisyys.....	68
5.5 Arviointia	70
6 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA DE LEGE FERENDA	76
6.1 Johtopäätöksiä.....	76
6.2 De lege ferenda	78
LÄHTEET.....	88
LYHENTEET.....	98
ABSTRACT.....	101

Sijoitusrahaston oikeudellinen muoto – Oikeushenkilöopillinen vertailu

1 JOHDANTO, RAJAUKSET JA LÄHTÖKOHDAT

1.1 Johdanto

Tässä artikkelissa tarkastellaan sijoitusrahaston ja erikoissijoitusrahaston oikeudellista muotoa ja luonnetta sekä verrataan sitä oikeushenkilöopillisesta näkökulmasta eräisiin muihin oikeudellisiin rakenteisiin.¹ Vertailun kohteena ovat lailla säännellyistä rakenteista avoin yhtiö, konkurssipesä, kuolinpesä ja yhteisomistussuhde sekä lailla sääntelemättömistä rakenteista epäitsenäiset säätiöt, eräät muut määrätarkoituserärahastot, sijoittajien korvauserärahasto ja yhdistysten rahastot sekä vanha talletussuojarahasto, joka hallinnollisesti nykyisin toimii rahoitusalan etujärjestön Finanssiala ry:n yhteydessä.² Vertailun ulkopuolelle on rajattu sijoitusrahastojen kanssa kilpailevat PRIIP-tuotteet,³ sijoitussidonnaiset vakuutukset ja strukturoidut tuotteet, koska ne ovat sijoitustuotteita eivätkä oikeudellisia rakenteita. Laajimmin käsitellään epäitsenäistä säätiötä ja kuolinpesää, joilla on eniten vertailun kannalta kiinnostavia teoreettisia oikeushenkilöopillisia erillisvarallisuusoppiin liittyviä yhtymäkohtia sijoitusrahastoon ja joista myös on runsaasti oikeuskirjallisuutta. Lisäksi arvioidaan eräitä tärkeitä erityiskysymyksiä, kuten erikoissijoitusrahaston oikeutta saada omistamaansa kiinteistöön lainhuuto, sijoitusrahaston oikeuskelpoisuutta ja sen mahdollista oikeushenkilöllisyyttä sekä sijoitusrahastoon liittyvää tyyppipakkoa. Vaihtoehtorahastoista, jotka ovat yhteissijoittamisen muita oikeudellisia

¹ Jollei toisin mainita, erikoissijoitusrahastoa koskee se, mitä sanotaan sijoitusrahastosta.

² Vuoden 2015 alusta talletussuojasta on vastannut valtiovarainministeriön hallinnonalalle perustettu Rahoitusvakuusvirasto, jonka yhteyteen sijoitettu uusi talletussuojarahasto on luonteeltaan valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto.

³ Turtiainen 2018, s. 22–23 ja 128–131.

rakenteita kuin sijoitusrahastoja, käsitellään artikkelissa vain erikoissijoitusrahastoja, jotka eroavat sijoitusrahastosta sijoituspolitiikaltaan mutta eivät oikeudelliselta muodoltaan.⁴ Vaihtoehtorahastot sijoittavat tyypillisesti muihinkin sijoituskohteisiin kuin rahoitusvälineisiin, kuten kiinteistöihin ja kiinteistöarvopapereihin, kuten asunto-osakkeisiin.

Vertailun tarkoituksena on analysoida, onko muista yhteissijoittamisen oikeudellisista rakenteista johdettavissa analogioita⁵ sijoitusrahaston oikeudellista muotoa koskevaan kysymyksenasetteluun. Tavoitteena ei kuitenkaan ole sellaisenaan rinnastaa muita oikeudellisia rakenteita sijoitusrahastoon, vaan verrata niiden ja sijoitusrahaston ominaisuuksia ja tällä tavoin etsiä yhtymäkohtia ja erilaisuuksia. Vertailun avulla pyritään näin kirkastamaan sitä, mitkä ovat sijoitusrahaston keskeisimmät oikeudelliset ominaispiirteet, toisin sanoen mikä on sijoitusrahaston oikeudellinen luonne ja olemus.

Aihe on merkityksellinen ja ajankohtainen useasta syystä. Yhtäältä sijoitusrahastolakia (SRL, 213/2019) on aktiivisesti uudistettu lähes 30 vuoden ajan, viimeksi aivan äskettäin. Tämä kehitys on alkanut vuonna 1993 annetusta valtioneuvoston tiedonannosta,⁶ jossa sijoitusrahastojen toimintaedellytysten kehittäminen nähtiin yhdeksi keinoksi lisätä rahoitusjärjestelmän monipuolisuutta ja vähentää sen pankkikeskeisyyttä. Tuolloin sijoitusrahastojen koko markkina-arvo Suomessa oli vain noin yksi prosentti pankkitalletusten yhteismäärästä,⁷ kun se nykyisin on pankkitalletusten yhteismäärää peräti noin 40 miljardia euroa suurempi. Sama rahoitusmarkkinapoliittinen kehittämistavoite toistettiin vuonna 1996 annetussa valtioneuvoston tiedonannossa.⁸ Suomen sijoitusrahastomarkkinan volyyymi onkin kehittynyt huomattavasti, lähes 2000-kertaista 400 miljoonasta markasta 125 miljardiin euroon vuoden 1991 lopusta vuoden 2019 loppuun.⁹

⁴ Vaihtoehtorahastoista yleisemmin Kari 2014, s. 60–84; Hidén – Ruotsalainen 2014, s. 367–391; ja Hidén 2010, s. 431–442.

⁵ Analogioista Kaisto 2002, s. 188–189: ”Käsitteiden syvällisestä hallitsemisesta on monissa tapauksissa suurta apua silloin, kun tarkasteltavana on analogioiden (tai vastakohtaispäätelmien) tekeminen lainsäädännöstä.”

⁶ Suomen pankkituki. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle pankkituesta (2.12.1993).

⁷ Suomen pankkituki, s. 43.

⁸ Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle suunnitelmasta rahoitusjärjestelmän tervehdyttämiseksi, tervehdyttämiseen käytettävistä keinoista ja julkisen tuen palauttamisesta valtiolle (14.5.1996), s. 10. Lisäksi Valtiovarainministeriön tausta-aineisto Valtioneuvoston tiedonantoon eduskunnalle suunnitelmasta rahoitusjärjestelmän tervehdyttämiseksi, tervehdyttämiseen käytettävistä keinoista ja julkisen tuen palauttamisesta valtiolle, s. 77–82.

⁹ Rahastoraportti 12/2019, 10.1.2020.

Kehitys myötäilee kansainvälistä trendiä, jossa rahastomuotoinen sijoittaminen on kasvanut voimakkaasti jo vuosien ajan.¹⁰

Koska suurimmat rahastoyhtiöt kuuluvat pankkien konserneihin, rahoitusjärjestelmän pankkikeskeisyys ei kuitenkaan ole vähentynyt. Pankkien vahva asema arvopaperimarkkinoilla on perinteisesti perustunut jakeluverkostoon eikä tämä asema ole heikentynyt, vaikka rahoitusmarkkinoiden palveluntarjonta on siirtynyt suurelta osin verkkoympäristöön. Kiistatonta toisaalta on, että pankkitalletusten suhteellinen osuus kotitalouksien sijoitusvarallisuudesta on selvästi pienentynyt, kun sijoitustuotteiden markkinat ovat monipuolistuneet. Tässä muutoksessa ja etenkin pankkitalletuskeskeisyyden vähentämisessä sijoitusrahastomarkkinan voimakkaalla kasvulla on ollut keskeinen rooli. Rahoitusmarkkinoiden monipuolistumisessa on siten edistytty ja kehitys jatkuu edelleen, kun kuluvan vuoden alusta Suomessa otettiin uutena sijoitustuotteena käyttöön osakesäästötili, joka on uusi sijoitusrahaston kanssa kilpaileva sijoitustuote.¹¹ Rahoitusmarkkinoiden vakauden näkökulmasta on toisaalta todennäköistä, että mahdollisessa likvideettikriisissä pankit hallitsevan markkina-asemansa johdosta turvaisivat pelkästään imagosyistä omistamiensa rahastoyhtiöiden ja siten välillisesti myös sijoitusrahastomarkkinan toiminnan. Rahastomarkkinan koon ja volyymin kasvu on globaali ilmiö. Lisäksi keskuspankit ovat pyrkineet turvaamaan rahamarkkinarahastojen ja joukkovelkakirjarahastojen vakaan toiminnan. Kansainvälinen näkökulma on Pohjoismaita lukuun ottamatta kuitenkin rajattu artikkelin ulkopuolelle ja tarkastelu rajautuu Suomen oikeuteen.

Suomen sijoitusrahastomarkkinan menestystä selittävänä keskeisenä tekijänä on usein nähty kasvuosuuksien ja kasvurahastojen vapauttaminen poikkeuslupamenettelystä sekä niihin liittyvä verotuksen lykkääntymisetu,¹² joka vuoden 2020 alusta tuli eri sijoitusmuotojen verokohtelua uudistettaessa laajemminkin sijoittamisen verokohtelun perustaksi. Lisäksi sijoitusrahaston oikeudellisesta muodosta on paljon verotuskäytäntöä. Näistä syistä artikkelissa sivutaan eräiltä osin myös sijoitusrahaston verotusta, vaikka artikkeli on pääasialliselta sisällöltään siviilioikeudellinen. Toisena syynä sijoitusrahastomarkkinan kasvuun on pidetty SRL:n aktiivista uudistamis-

¹⁰ ”Lainsäädännön merkitys on mielestäni enemmän se, että saadaan sääntely kehittymään niin, ettei siitä tule turhia rajoitteita.” Haastattelutieto: Heikki Rautalin 11.4.2020.

¹¹ Harju 2019, s. 359–370 ja 475–486.

¹² Alun perin kasvuosuuksia voitiin hyväksyä sijoitusrahastoon vain valtiovarainministeriön luvalla, mutta vuodesta 1996 lähtien asiasta on ollut mahdollista määrätä sijoitusrahaston säännöissä. HE 59/1996 vp, s. 23, 26 ja 40. Lainmuutos perustui silloisen valtiovarainministerin Iiro Viinasen tämän kirjoittajalle suullisesti antamaan määräykseen.

ta ja ajan tasalla pitämistä kansallisten, yhtäältä viranomaisaloitteisten ja toisaalta sijoitusrahastotoimialan esittämien muutostarpeiden ja toiveiden pohjalta samanaikaisesti, kun EU-sääntelyn muutoksia on pantu täytäntöön.¹³ Alkuperäinen SRL (ASRL, 480/1987) on kahdesti kirjoitettu lakiteknisesti uudelleen (VSRL, 48/1999 ja SRL), ja sääntelyyn on myös tehty eräitä aineellisoikeudellisia uudistuksia. Kolmanneksi pankkien asenne sijoitusrahastoja kohtaan on muuttunut myönteisemmäksi, ja kiinnostusta on lisännyt se, että varainhoidon tarjoaminen sijoituspalveluna on osoittautunut kannattavaksi liiketoiminnaksi.¹⁴

Artikkelin lainopillinen kysymyksenasettelu on relevantti, koska sijoitusrahaston oikeudellista muotoa ei ole säännelty sen paremmin EU-tasoisesti kuin Suomen oikeudessa. Tämä on aiheuttanut jonkin verran keskustelua kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa muun muassa siitä, voiko erikoissijoitusrahasto saada lainhuudon kiinteistöön. Kysymys on relevantti etenkin metsärahastoille. Metsärahastot, joiden metsänomistus on arviolta 400 000 hehtaaria, ovat joko kommandiittiyhtiöitä tai erikoissijoitusrahastoja, ja melko uusia toimijoita Suomen metsätalmarkkinoilla. Se, että erikoissijoitusrahaston perustaminen metsärahastoksi sallittiin, liittyy tavoitteisiin kehittää sijoitustoiminnan sääntelyä, edistää kiinteistöjen arvopaperistamista, hidastaa metsänomistuksen pirstaloitumista ja vahvistaa tehokasta metsätaloutta (HE 102/2006 vp). Metsänomistuksen perinteinen ongelma on ollut puunhankintaa haittaava yksityisen omistuksen pirstaloituminen, minkä vuoksi metsärahastojen toimintaa ei voida pitää metsäpoliittisena ongelmana. Puunhankinnan aktivointi on metsäteollisuuden, vieraan, työllisyyden ja talouskasvun edun mukaista. Metsään sijoittavat erikoissijoitusrahastot ovat osoittautuneet suosituiksi, ja suurin niistä omistaa yli 100 000 hehtaaria metsää. Metsärahaston sijoitustoiminnan neljä vaihetta ovat tyypillisesti metsätilojen hankinta, arvonmääritys, metsänhoito ja hakkuut.

Lisäksi oikeushenkilöopilliset valinnat voivat poiketa suuresti maasta toiseen. Artikkelissa osoitetaan pohjoismaisen vertailun avulla, miten nämä erot ovat toteutuneet Pohjoismaissa. Valinnoilla on merkitystä muun muassa osuudenomistajien ja rahastoyhtiön välisen vallankäytön jakautumisen ja kansallisen maksukyvyttömyysoikeuden soveltamisen kannalta.

¹³ Lisäksi toteutettiin EFTA:n valvontaviranomaisen analyysin ja valtiovarainministeriössä laaditun kansainvälisen vertailun (Luxemburg, Ruotsi, Iso-Britannia, Ranska) perusteella muita muutoksia. Peltonen: Eurooppalaisen sijoitusrahastolainsäädännön vertailua. 1995. Harju – Syyrilä 2001, s. 6–7.

¹⁴ ASRL:n valmisteluvaiheista Harju – Syyrilä 2001, s. 1–7, ja sitä edeltävistä vaiheista 1960-luvulla Lassila 1993, s. 61–62.

Lisäksi markkinaosapuolet ovat arvioineet, että osakeyhtiötä muistuttava sijoitusyhtiö olisi yhteissijoittamisen eurooppalaisista oikeudellisista rakenteista niin paljon tunnetumpi kuin sijoitusrahasto, ettei rahasto-osuuk-
sien tarjoaminen ulkomainen ole vailla ongelmia.¹⁵ Sijoitusrahaston epäselvän oikeudellisen luonteen aiheuttamia ongelmia vähentää kuitenkin se, että SRL tarjoaa osuudenomistajille laajasti ja yksityiskohtaisesti sijoittajansuojaa. Toisaalta, jos sijoitusrahaston oikeushenkilöpillinen luonne olisi selvempi, SRL:n sääntelyä voisi mahdollisesti keventää nykyisestä. Markkinaosapuolet ovat havainneet, että eräissä erityisviranomaisissa sijoitusrahaston oikeudellisen muodon epäselvyys on aiheuttanut viivästystä virantoimituksessa.¹⁶ Toisaalta osakeyhtiön sääntelyn selkeys ja tunnettuus on ollut syynä siihen, että rahastoyhtiön on edellytetty olevan osakeyhtiö.¹⁷

Artikkelin pääasiallisena lähestymistapana on kuitenkin edellä mainittu sijoitusrahaston ja erikoissijoitusrahaston oikeushenkilöpillinen vertailu eräisiin muihin oikeudellisiin rakenteisiin – etenkin niihin, joihin sisältyy erillisvarallisuusopin mukaisia piirteitä. Analyysin tuloksena on havainto, että Suomen oikeudessa oikeushenkilöpilliset kysymykset jäävät paitsi sijoitusrahastossa myös usein muulloinkin ratkaisematta lain tasolla. Tämä on mahdollistanut merkittävän debatin kuolinpesän oikeudellisesta muodosta (jaksot 4.3–4.4) ja keskustelun sijoitusrahaston oikeudellisesta muodosta (jakso 5.2). Havainto on merkityksellinen ainakin vero-oikeuden kannalta, sillä Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on luonut oikeuskäytäntöä sijoitusrahaston rinnastettavuudesta muihin oikeudellisiin rakenteisiin, erityisesti vaihtuvapääomaisiin sijoitusyhtiöihin ja trustimuotoisiin rahastoihin. Tämä kehitys on myös lainsäädännön rakenteen kannalta huomionarvoista, sillä verolainsäädännössä on oikeudenalarajat ylittäen tukeuduttu sijoitusrahaston siviilioikeudelliseen käsitteeseen eikä sen vuoksi ole määritelty sijoitusrahastoa uudelleen. Oikeushenkilöpillinen aukko laissa (*lacunae*) voikin johtaa siihen, että joustava siviilioikeudellinen käsite muuttuu vaikeasti ennalta arvattavaksi ja fiskaalisesta näkökulmasta merkittäväksi verotusta koskevaksi oikeuskäytännöksi, kuten sijoitusrahaston osalta vaikuttaa tapahtuneen. Johtopäätöksenä kysytäänkin, tulisiko sijoitusrahasto määrittellä verolainsäädännössä erikseen nykyisin voimassa olevan tuloverolain (TVL, 1535/1992) 20 a §:n lakitekni-
sen asemesta. Markkinakehitys saattaa antaa aihetta myös muihin rahoitusmarkkinasääntelystä poikkeaviin määritelmiin, kuten ammattimaisen sijoittajan erilliseen määrittelyyn verolainsäädännössä.

¹⁵ Haastattelutieto: Heikki Rautalin 11.4.2020.

¹⁶ Haastattelutieto: Heikki Rautalin 11.4.2020.

¹⁷ SOU 1969:16, s. 92–93.

Sijoitusrahasto on ollut akateemisena tutkimuskohteena kahdessa kotimaisessa lainopillisessa väitöskirjassa: Matti Turtiaisen siviilioikeudellisessa tutkimuksessa¹⁸ ja Tomi Viitalan oikeusvertailevassa vero-oikeudellisessa tutkimuksessa.¹⁹ Lisäksi Olli Norros on julkaissut laajan monografian Vahingonkorvaus arvopaperimarkkinoilla (2009), jossa käsitellään paljon sijoitusrahastoja, Ilkka Harjun ja Jarkko Syyrilän kommentaariteoksen Sijoitusrahastolainsäädäntö (2001) sekä Norroksen²⁰ ja Syyrilän²¹ sijoitusrahastoja koskevia artikkeleita. Kari Hoppu on kuvannut sijoitusrahastomarkkinaa yleisluontoisesti tutkimuksissaan.²² Oikeuskirjallisuus muissa Pohjoismaissa on vähäistä,²³ lukuun ottamatta Dan Hanqvistin laajaa kommentaariteosta vaihtoehtorahastojen sääntelystä Ruotsissa²⁴ ja hänen artikkeleitaan indeksirahastoista, ELTIF-pitkäaikaisrahastoista,²⁵ rahastojen sulautumisesta sekä ilmoitus- ja rekisteröitymisvelvollisuudesta.²⁶ Norjassa puolestaan Arthur J. Brudvik on kommentoinut sikäläisen sijoitusrahastolain²⁷ ja Filip Truyen²⁸ on julkaissut yhteissijoittamisen oikeudellisia rakenteita vertailevan laajan artikkelin. Tanskan oikeuskirjallisuudessa sikäläisiä sijoitusyhdistyksiä käsitellään Hopun monografioiden tavoin osana arvopaperimarkkinoiden muuta sääntelyä koskevia teoksia.²⁹ Pääasiallinen tulkintalähde sijoitusrahastoja koskevassa kotimaisessa lainvalmistelussa onkin ollut alkuperäisen UCITS-direktiivin³⁰ tasokas kommentaari, joka Euroopan komission julkaisemana analyysina yksittäisestä EU-säädöksestä on jokseenkin ainutlaatuinen.³¹ Alkuperäinen UCITS-direktiivi oli merkittävä, koska se oli ensimmäinen EU-säädös, joka mahdollisti rahoitusmarkkinoilla toimivan palveluntarjoajan saaman toimiluvan vastavuoroi-

¹⁸ Turtiainen 2004.

¹⁹ Viitala 2004.

²⁰ Norros 2009a, s. 491–513.

²¹ Syyrilä 2002, s. 259–270.

²² Hoppu 2004, s. 56–60; Hoppu 2009, s. 82–85.

²³ Eklund – Stattin 2012, s. 148.

²⁴ Hanqvist 2016.

²⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/760 eurooppalaisista pitkäaikais-sijoitusrahastoista.

²⁶ Esim. Hanqvist 2008a; Hanqvist 2008b; Hanqvist 2012.

²⁷ Norsk Lovkommentar 2005, s. 1538–1539.

²⁸ Truyen 2006, s. 268–340.

²⁹ Esim. Schaumburg-Müller – Werlauff 2019.

³⁰ Neuvoston direktiivi 85/611/ETY arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä (yhteissijoitusyritykset) koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta.

³¹ Vandamme: *Towards a European market for the undertakings for collective investment in transferable securities. Commentary on the provisions of Council Directive 85/611/EEC of 20 December 1985.*

sen tunnustamisen toisessa jäsenvaltiossa. ”*Directive was the first in the financial services field to introduce the principle of mutual recognition, thus predating the use of this principle in 2BCD.*³² – After its adoption, the principle of mutual recognition became established as the means by which the Commission achieved most of its single-market objectives by the end of 1992.”³³ Kansainvälistä tarkastelua ei ole artikkelissa ulotettu Euroopan ulkopuolelle eikä esimerkiksi IOSCON tuottamaa aineistoa ole käytetty. Myöskään OECD:n ja Euroopan Neuvoston vuonna 1972 hyväksymiä standardisääntöjä ei ole tarkasteltu, koska ne ovat lähinnä historiallisia kuriositeetteja.³⁴

1.2 Rajaukset

Sijoitusrahastoja koskeva kotimainen oikeuskäytäntö painottuu verotukseen. Verotuskäytäntöä sivutaan artikkelissa kuitenkin vain silloin, kun sen on katsottu olevan merkityksellistä sijoitusrahaston keskeisten oikeushenkilöpillisten ominaisuuksien kannalta. Verotuskäytäntöä Keskusverolautakunnasta (KVL),³⁵ Helsingin hallinto-oikeudesta (HHaO),³⁶ korkeimmas-ta hallinto-oikeudesta (KHO)³⁷ ja EUT:sta³⁸ on huomattavasti enemmän kuin yksityisoikeudellista oikeuskäytäntöä sijoitusrahastoista, eikä esimerkiksi korkein oikeus (KKO) ole antanut ainuttakaan sijoitusrahastoa koskevaa oikeustapautta. Verotuskäytännössä ratkaisut koskevat pääosin kysy-

³² Toinen neuvoston direktiivi 89/646/ETY luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta ja direktiivin 77/780/ETY muuttamisesta.

³³ Scott-Quinn 1994, s. 148. Vastaavasti Vandamme, s. VII–IX.

³⁴ HE 238/1986 vp, s. 3.

³⁵ Esim. KVL 1999/72; KVL 1998/102; KVL 61/2002 (Saksa); KVL 1/2006 (Saksa), KVL 2/2006; KVL 65/2008; KVL 2009/72 (Alankomaat); KVL 2010/33 (Luxemburg); KVL 21/2011 (Norja); KVL 2/2012; KVL 8/2013 (Luxemburg); KVL 14/2013; KVL 15/2013 (Malta); KVL 54/2014; KVL 2/2015; KVL 13/2015; KVL 17/2016 (Saksa); KVL 44/2016 (USA); KVL 53/2017; KVL 57/2017; KVL 58/2017 (Luxemburg); KVL 60/2017 (Belgia).

³⁶ Esim. HHaO 15.10.2013 ja 7.10.2015.

³⁷ Esim. KHO 14.6.1999 T 1600; KHO 10.5.2000 taltio 862; KHO 2004:111 (Luxemburg); KHO 2004:116 (Luxemburg); KHO 2007:42 (Aberdeen); KHO 27.4.2009 taltio 1010; KHO 12.3.2010 taltio 470 (Luxemburg); KHO 2010:15 (Aberdeen); KHO 2014:138; KHO 13.1.2017 taltio 61; KHO 2015:9 (Yhdysvallat); KHO 2015:T 61 (Yhdysvallat); KHO 2.3.2016 (HHaO 15.10.2013 13/1447/4, Saksa); KHO 19.12.2016 taltio 5433; KHO 2019:80 (Luxemburg).

³⁸ Esim. C-303/07 Aberdeen Property Fininvest Alpha. Sijoitusrahastojen sääntelyn kehitystä ja oikeuskäytäntöä on kuvattu Eri sijoitusmuotojen verokohtelu -työryhmän raportissa. Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2018, s. 68–113.

mystä siitä, millaiset ulkomaiset yhteissijoittamisen oikeudelliset rakenteet ovat tai eivät ole olleet rinnastettavissa suomalaiseseen sijoitusrahastoon.³⁹ Tällöin näitä oikeudellisia rakenteita on arvioitu Suomen tekemien verosopimusten sovellettavuuden ja lähdeverotuksen näkökulmasta sopimusperusteisissa, yhtiömuotoisissa ja trustimuotoisissa rakenteissa sekä tulon luonteen ja rahasto-osuuksien ja alarahasto-osuuksien vaihdon näkökulmasta suomalaisen osuudenomistajan verotuksessa. Muun muassa luxemburgilaisia, norjalaisia, ruotsalaisia, tanskalaisia ja yhdysvaltalaisia yhteissijoittamisen oikeudellisia rakenteita on verotuskäytännössä rinnastettu suomalaiseseen sijoitusrahastoon.⁴⁰ Kiinnostavaa etenkin verotuksen näkökulmasta onkin, että vaikka alkuperäinen UCITS-direktiivi oli ensimmäinen EU-säädös, jolla sallittiin rahoitusmarkkinoilla toimivan palveluntarjoajan saaman toimiluvan vastavuoroisen tunnustaminen toisessa jäsenvaltiossa, sijoitusrahaston sopimusoikeudellinen sääntely jätettiin kokonaan kansallisen harkinnan varaan.⁴¹ Nyttemmin kotimainen viranomaisnäkemys on tiukentunut, sillä Verohallinto on TVL 20 a §:ää koskevassa ohjeessaan ottanut kannan, ettei trustimuotoista rahastoa voida pitää pääsääntöisesti sopimusperusteisena, ellei järjestely selkeästi ole sopimusperusteinen.⁴² Trustissa omistusoikeus jaetaan tavalla, joka on vieras mannermaislille oikeusjärjestelmille.

Kotimainen fiskaalinen näkökulma on oikeuskirjallisuudessa painottunut yhteissijoittamisen ulkomaisten oikeudellisten rakenteiden lähdeverotukseen, josta ainakin Einari Karhu, Tomi Viitala ja Kristiina Äimä ovat julkaisseet artikkeleita.⁴³ Useita jäljempänä jaksossa 2 lueteltuja sijoitusrahaston tunnusmerkkejä onkin arvioitu verotuskäytännössä. Verotuskäytäntö on paljolti ohjannut tulkintaa siitä, millaisena oikeudellisena rakenteena sijoitusrahastoa pidetään. Asetelma on erikoinen, koska sijoitusrahaston vero-oikeudellinen sääntely oli pitkään erittäin suppeaa. Tämä on lisännyt oikeuskäytännön sekä erityisesti EUT:n tuomioiden ja muiden eurooppalaisten oikeuslähteiden merkitystä sijoitusrahastojen verosääntelyssä. Koska verosääntelyä on vuoden 2020 alusta lähtien merkittävästi täsmennetty, aikaisemman verotuskäytännön merkitys on vähentynyt eikä sen analysoimista ole tässä yhteydessä pidetty tarpeellisena.⁴⁴ Rahoitus- ja vakuutus-

³⁹ Saarinen – Pankakoski 2019.

⁴⁰ Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2018, s. 96.

⁴¹ Vandamme, s. 2. Yleisemmin Korkea-aho 2009, s. 229–249.

⁴² Sijoitusrahastojen verotuksesta ja TVL 20 a §:n sääntely. Diaarinumero VH/3930/00.01.00/2019. Voimassa 1.1.2020 alkaen toistaiseksi.

⁴³ Karhu 2012, s. 403–413; Karhu 2015, s. 487–495; Viitala 2006, s. 406–416; Äimä 2012, s. 528–543.

⁴⁴ Järvinen 2019, s. 172–182.

neuvonnan yhteydessä toimivan Sijoituslautakunnan (entisen Arvopaperilautakunnan) ratkaisukäytäntö ei puolestaan liity sijoitusrahaston oikeushenkilöpillisiin ominaisuuksiin, joten sitäkään ei käsitellä.

1.3 Lähtökohdat

Artikkeli liittyy sarjaan kirjoituksia, joissa arvioidaan Ruotsin siviilioikeuden käsitteistön vaikutusta Suomen arvopaperimarkkinalainsäädäntöön.⁴⁵ Kirjoittaja on vuosina 1992–2018 osallistunut sijoitusrahastojen kansallista yksityisoikeudellista sääntelyä valmistelleisiin kahteen valtiovarainministeriön työryhmään⁴⁶ jäsenenä ja toiminut sitä ennen valtioneuvostossa esittelijänä kahdessa ASRL:n muuttamista koskeneessa, virkamiestyönä valmistellussa lakiesityksessä (HE 309/1992 vp ja HE 59/1996 vp). Kirjoittaja on lisäksi vastannut kiinteistörahastolain (KRL, 1173/1997) ja sen muutosten (HE 102/2006 vp ja HE 175/2008 vp) sekä vaihtoehtorahastojen hoitajia koskevan lain (AIFML, 162/2014) valmistelusta (HE 94/2103 vp) ja johtanut Suomen ensimmäisellä EU-puheenjohtajuuskaudella vuoden 1999 jälkipuoliskolla EU:n neuvoston työryhmää UCITS-direktiivin uudistamiseksi (UCITS III).⁴⁷ Lisäksi kirjoittaja on neuvotellut Suomen puolesta muun muassa useita vaihtoehtorahastoihin liittyviä EU-säädöksiä.⁴⁸ Koska kirjoittaja ei kuitenkaan ole vuoden 2017 jälkeen osallistunut rahoitusmarkkinoiden sääntelyn valmisteluun, artikkelia ei ole laadittu lainvalmistelun valtaposition näkökulmasta eikä vaaraa kirjoittajan integriteetin särkyemisestä siten ole.

Artikkelin kantava teema, sijoitusrahaston oikeudellisen muodon sopimusoikeudellinen sääntely, on jätetty UCITS-direktiivissä kansallisen har-

⁴⁵ Harju 2016b, s. 60–115; Harju 2019, s. 359–370 ja 475–486.

⁴⁶ Työryhmät valmistelivat HE:n 113/2011 vp (UCITS IV -direktiivi, puheenjohtajana Irmeli Vuori) ja HE:n 243/2018 vp (SRL:n kokonaisuudistus, puheenjohtajana Paula Kirppu).

⁴⁷ UCITS III tarkoittaa kahta direktiiviä, joilla vuonna 2001 muutettiin alkuperäistä UCITS-direktiiviä.

⁴⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/9/EY sijoittajien korvausjärjestelmistä (korvausrahastodirektiivi); Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/61/EU vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajista ja direktiivin 2003/41/EY ja 2009/65/EY sekä asetuksen (EY) N:o 1060/2009 ja (EU) N:o 1095/2010 muuttamisesta (AIFM-direktiivi); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 345/2013 eurooppalaisista riskipääomarahastoista (EuVECA) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 346/2013 eurooppalaisista yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen erikoistuneista rahastoista (EuSEF); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/1131 rahamarkkinarahastoista (MMFR-asetus) sekä EuVECA:n ja EuSEF:n muutosasetukset.

kinnan varaan ja yksityiskohtainen EU-sääntely on jäänyt puuttumaan.⁴⁹ Artikkelin teoreettisena lähtökohta on klassisen oikeushenkilöopin⁵⁰ ohella sitä täydentävä, uudemmassa oikeuskirjallisuudessa esitetty jaottelu aktiiviseen ja passiiviseen oikeuskelpoisuuteen. Jaottelu täydentää klassisen oikeushenkilöopin jaottelua oikeushenkilöihin ja luonnollisiin henkilöihin, joita perinteisesti pidetään oikeussubjekteina.⁵¹ Artikkelin tarkoituksena ei ole kuitenkaan väittää, että oikeuskelpoisuutta koskeva hienojakoisempi jaottelu olisi syrjäyttänyt klassisen oikeushenkilöopin. Toisaalta, koska sijoitusrahasto ei ole oikeushenkilö, uudempi jaottelu auttaa jäsentämään ja systematisoimaan sijoitusrahaston oikeushenkilöopillista asemaa. Hienojakoisempaan jaotteluun tukeutumalla artikkelin johtopäätöksenä esitetään, että sijoitusrahasto on passiivisesti oikeuskelpoinen. Sen sijaan sijoitusrahasto ei ole aktiivisesti oikeuskelpoinen, oikeustoimikelpoinen eikä oikeushenkilö.⁵²

Oikeushenkilö on klassisen määritelmän mukaan ”luonnollisten henkilöiden muodostama yhteenliittymä (*korporaatio*)” eli suomeksi yhteisö.⁵³ Määritelmä on kapea, sillä myös oikeushenkilöt voivat yhdessä muodostaa toisen oikeushenkilön. Sijoitusrahastoa hallinnoivan rahastoyhtiön ja sijoitusrahaston välinen suhde on oikeushenkilöopillisesti klassinen: ”Samoin kuin luonnollisella saattaa siis juridisellakin henkilöllä olla omaisuutta ja velkoja. Nämä eivät kuulu niille henkilöille, jotka perustavat oikeushenkilön – – eivätkä liioin niille, jotka hoitavat sen asioita.”⁵⁴ Oikeushenkilöopilliseen näkökulmaan liittyvä vertailu muihin oikeudellisiin rakenteisiin tuottaa esiin hyötyjä, jotka paljastavat sijoitusrahastoja koskevan sääntelyn puutteita ja epäjohtomukaisuuksia. Tarkastelussa omaksuttu näkökulma muistuttaa lähestymistavaltaan yhtiökaarta,⁵⁵ jossa kulloinkin voimassa

⁴⁹ Vandamme 1988, s. 2.

⁵⁰ Kivimäki – Ylöstalo 1973, s. 163–206.

⁵¹ Jaottelu oikeuskelpoisuuteen ja oikeustoimikelpoisuuteen ei ole siviilioikeudessa uusi. Esim. alaikäinen lapsi voi olla oikeuskelpoinen mutta ei oikeustoimikelpoinen. Uutta on jaottelu aktiiviseen ja passiiviseen oikeuskelpoisuuteen.

⁵² Teoreettisina perusteluina sijoitusrahaston oikeuskelpoisuudelle tukeudutaan nimenomaisten lainsäädännösten, kuten SRL 9 luvun 1 §:n ohella Kurki 2018, s. 469–492. Jaottelusta tarkemmin Kurki 2018, s. 489. Sen sijaan Kurjen muita tutkimuksia, jotka koskevat erityisesti eläinten oikeusasemaa, ei ole käytetty inspiraation lähteenä eivätkä niissä esitetyt näkemykset liity tämän artikkelin teemaan.

⁵³ Kivimäki – Ylöstalo 1973, s. 163.

⁵⁴ *Ibid.*, s. 164.

⁵⁵ Lausunto lakiehdotuksesta yhdistyslain ja yritys- ja yhteisötietolain 14 §:n muuttamisesta 10.12.2015, s. 2, jossa suhtaudutaan kriittisesti yhdistyslain ja osakeyhtiölain lähentämiseen: ”Tämän kehityksen päässä voi olla tilanne, jossa mikä tahansa liiketoiminta sallitaan avoimesti yhdistyksille niin, että ne voivat olla liiketoimintayksiköitä.” Lausunto HE:stä 33/2016 vp on annettu lakivaliokunnalle ja on saatavilla <https://www.eduskunta.fi>. Samansuuntaisesti Halila 2013, s. 600–603.

olevaa osakeyhtiölainsäädäntöä on soveltuvin osin pidetty mallina myös muita yritysmuotoja koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä. Lainopilliselle tutkimukselle ominaisella tavalla artikkelin tarkoitus on tuottaa uutta tietoa oikeudesta tavalla, joka hyödyttää sekä lainvalmistelua että tutkimusyhteisöä. Tämän vuoksi artikkelin lopuksi esitetään lainvalmisteluun konkreettisia suosituksia *de lege ferenda*. Oikeusvertailu antaa mahdollisuuksia ulkomaisen oikeuden omaksumiselle eli reseptiolle, mutta se edellyttää käsitteiden ja niiden välisten suhteiden analyysia. Urpo Kangas mainitsee lainsäädännön pohjoismaisen harmonisoinnin perustuneen neljään seikkaan: poliittinen maantiede, kieli, uskonto ja ideologia.⁵⁶ Arvioon on helppo yhtyä, joskin historian voinee lisätä viidenneksi näkökohdaksi.

Artikkeli on lainopillinen ja edustaa oikeustieteelle tyyppillistä mutta muille tieteille epätyypillistä ”kaksoiskansalaisuutta”. Kaarlo Tuorin ajatukset ”oikeustieteen kaksoiskansalaisuudesta” avaavat Thomas Wilhelmssonin mukaan yhden näkökulman erilaisiin tulkintoihin oikeustieteen roolista. Kaksoiskansalaisuudella Tuori tarkoittaa sitä, ”että oikeustiede on samanaikaisesti, paitsi tieteellinen, myös oikeudellinen käytäntö, joka osallistuu oikeusjärjestyksen, oman tutkimuskohteensa, uusintamiseen ja muokkaamiseen”.⁵⁷ Juuri kaksoiskansalaisuus mahdollistaa Wilhelmssonin mukaan sen, että paradigmojen kirjo oikeustieteessä on niin laaja. Eräissä paradigmoissa painotetaan tieteellisten käytäntöjen merkitystä, toisissa taas oikeustieteen normatiivista roolia oikeusjärjestyksen ylläpitäjänä ja muokkajana. Molemmilla lohkoilla saatetaan lisäksi tulkita vaihtelevasti tieteen ja oikeuden asettamia vaatimuksia oikeustieteen toiminnalle.⁵⁸ Oikeuden kerrostuneisuus eli oikeudellinen sedimentaatio on puolestaan Tuorin ilmaisu oikeuden syvärakenteen, oikeuskulttuurin ja oikeudellisten käytäntöjen, kuten lainsäätämisen, lainkäytön ja oikeustieteen suurelle merkitykselle.⁵⁹ Artikkelissa nostetaan esille kolme esimerkkiä pintatasolla toteutetuista lainmuutoksista, joissa syvemmällä oikeusjärjestelmässä olevaan siviili-oikeudelliseen rakenteeseen ei ole puututtu tai ehkä tunnistettukaan.⁶⁰

⁵⁶ Kangas 2017, s. 12–15.

⁵⁷ Tuori 2000, s. 304; Tuori 2003, s. 22–25.

⁵⁸ Wilhelmsson 2004, s. 226.

⁵⁹ Tuori 2007, s. 71. Aarnio katsoo Tuorin sivuuttavan ”erotasomalleista” käydyin argumentaatioteoreettisen ja muun kansainvälisen keskustelun. ”Totaalista vaikenemista minun on ollut vaikea ymmärtää, mutta kenties sille on olemassa minulle hämäräksi jääneitä ’kansallisia syitä’. ’Eritasomallien’ varsinaisina pioneeritöinä voitaneen yhä edelleen pitää mm. *Francois Genyn* ja *Benjamin Gardozon* teorioita, vaikka ne suomalaisessa keskustelussa onkin ohitettu.” Aarnio 2002, s. 518.

⁶⁰ Esimerkit koskevat rahankeräyksen, yhteisösuhteiden ja rahamarkkinarahastojen sääntelyä.

Samansuuntaisesti sijoitusrahaston oikeudellinen muoto on EU-sääntelyssä jätetty kansallisen lainsäätäjän harkintaan. Aarnio onkin osuvasti hämmästelty, kuinka EU-sääntelyn tulvasta ja lainsäädännön homogenisoitumisesta huolimatta ”kuva alkaa – paradoksaalista kyllä – pirstoutua”.⁶¹ Sijoitusrahaston oikeushenkilöopillista luonnetta koskeva pohjoismainen vertailu osoittaa tästä esimerkin.

Artikkelissa on pyritty tiivistämään keskeiset havainnot ja johtopäätökset luettelomaisesti. Tämä esitystekniikka on valittu yhtäältä siksi, että artikkeli on pitkä ja sen aihe on raskas. Luetteloinnin arvioidaan antavan tekstille ilmavuutta ja mahdollistavan silmäilyn niille lukijoille, joille yleispiirteinen perehtyminen aiheeseen riittää. Toisaalta artikkelin teoreettinen tukeutuminen Osvi Lahtisen (1912–1967) tunnusnimi-teoriaan puoltaa sijoitusrahaston tunnusmerkkien kattavaa esittelyä.

2 SIOJITUSRAHASTON KESKEISET OMINAISUUDET ELI TUNNUSMERKIT

Sijoitusrahasto on määritelty seuraavasti: ”Sijoitusrahastolla tarkoitetaan varojen kokonaisuutta, joka koostuu pääasiallisesti arvopapereista, ja jonka omistavat siihen varojaan sijoittaneet henkilöt, yhteisöt ja säätiöt. Sijoitusrahastotoiminta on määritelmän mukaisesti rajoittamattomalta sijoittajien joukolta kerättyjen varojen yhteistä sijoittamista. Sijoitusrahastossa on pääsäännön mukaan oltava vähintään 50 rahasto-osuudenomistajaa ja sen vähimmäisvarallisuus on 10 miljoonaa markkaa.”⁶² Siteerattu perusteluteksti sisältää osan sijoitusrahastotoiminnan määritelmästä (SRL 1 luvun 2 §:n 1 kohta), minkä ohella SRL 1 luvun 2.1 §:n 2 kohdassa on suppeampi määritelmä sijoitusrahastosta.

Tässä jaksossa tarkastellaan luettelomaisesti ja asianomaisin lakiviitauksin sijoitusrahaston keskeisiä ominaisuuksia, joita on tunnistettu kaikkiaan 20. Luettelolla sijoitusrahaston keskeisistä ominaisuuksista on artikkelissa kuitenkin vain jäsentävä ja kuvaileva merkitys eikä yksittäisiä tunnusmerkkejä ole siksi enemmälti analysoitu. Näitä ominaisuuksia, joista jokainen voisi olla oman artikkelinsa tai tutkielmansa aihe, ovat sijoitusrahaston

⁶¹ Aarnio 2002, s. 520.

⁶² HE 202/1998 vp, s. 10. Vähimmäispääomavaatimus on nykyisin kaksi miljoonaa euroa ja osuudenomistajien vähimmäislukumäärä 30 (SRL 8 luvun 8.1 §).

- (i) luonne ja olemus rahastoyhtiön hallinnoimana varallisuusmassana, jonka osuudenomistajat omistavat (SRL 1 luvun 2.1 §:n 1 kohta ja 9 luvun 1.1 §),
- (ii) tyyppipakko (SRL 8 luvun 1.1 §),
- (iii) sijoitusrajoitukset (SRL 8 luvun 9.2 § ja 13 luvun 9 §), sijoittamisen määritelmät ja vaatimukset (SRL 13 luku),⁶³
- (iv) rajoitettu luotonotto (SRL 13 luvun 20 §),⁶⁴
- (v) luonne eräänlaisena yhteisomistussuhteena ja yhteissijoittamisena (SRL 9 luvun 1.1 §),⁶⁵
- (vi) osuudenomistajien vähimmäislukumäärä (SRL 8 luvun 8.1 §),
- (vii) varojen hankkiminen tarjoamalla yleisölle rahasto-osuuksia (*open to the public*, SRL 1 luvun 2 §:n 1 kohta),
- (viii) osittain lievennetty sopimuspakko velvollisuudesta sallia osuuk-sien merkintä (SRL 10 luvun 1 §) ja velvollisuus lunastaa osuuksia (*open-ended*, SRL 10 luvun 5–8 §),
- (ix) varojen sijoittaminen rahoitusvälineisiin (SRL 1 luvun 2.1 §:n 1 kohta ja 13 luvun 2.1 §),
- (x) varojen erillään pito (SRL 9 luvun 1.2 §) ja antaminen säilytysyhteisön säilytettäväksi (SRL 20 ja 21 luku),⁶⁶
- (xi) varojen arvonlaskenta (SRL 10 luvun 4 §) ja säilytysyhteisön kir-janpitovelvollisuus (SRL 21 luvun 8.2 §),⁶⁷

⁶³ Ero esim. säätiön sijoitustoiminnan sääntelyyn on merkittävä. Toisaalta sijoitusrahaston sijoitusrajoitukset ovat verrattavissa erälle oikeushenkilöille (kalastuskunta, tiekunta, uskonnollinen yhdyskunta) asetettuihin sijoitusrajoituksiin. Kivimäki – Ylöstalo 1973, s. 180.

⁶⁴ Rahastoyhtiötä voidaan pitää sijoitusrahaston lakisääteisesti asetettuna asiamiehenä. HE 202/1998 vp, s. 47.

⁶⁵ ”Sijoitusrahaston varat kuuluvat rahasto-osuudenomistajille.” (SRL 9 luvun 1.1 §.)

⁶⁶ ”Rahastoyhtiön on pidettävä sijoitusrahaston varat erillään rahastoyhtiön omaisuudesta antamalla ne säilytysyhteisön säilytettäväksi.” (SRL 9 luvun 1.2 §.)

⁶⁷ Norros 2009a sekä Hoppu 2004, joissa selostetaan Arvopaperilautakunnan (nykyisen Sijoituslautakunnan) ratkaisukäytäntöä. Vrt. myös Norros 2009b, s. 372–376.

- (xii) varojen jakautuminen kasvu- ja tuotto-osuuksiin (SRL 1 luvun 2.1 §:n 13 kohta ja 10 luvun 3.2 §),⁶⁸
- (xiii) osuuksien oikeudellinen luonne arvopapereina (arvopaperimarkkinalain, AML, 746/2012) 2 luvun 1 §:n 4 kohta ja SRL 10 luvun 1 §),⁶⁹
- (xiv) osuuksien nimellisarvottomuus, yhtäläisyys ja äänettömien osuuksien kielto (SRL 9 luvun 3.4 §),
- (xv) alarahastojen perustamisen mahdollisuus (SRL 10 luvun 3.1 § ja AIFML 16 a luvun 1.6 §) ja mahdollisuus jakaa rahasto-osuudet murto-osiin (SRL 10 luvun 2.2 §),
- (xvi) osuudenomistajien etu ja toisaalta rooli eräänlaisina äänettöminä yhtiömiehinä (SRL 9 luvun 2 ja 3 §) sekä sängen suojattomina piensijoittajina (SRL 26 luvun 9 §),⁷⁰
- (xvii) säännöt (SRL 8 luvun 2 §), jotka siviilioikeudellisesti muodostavat sijoitusrahaston ja ovat eräänlainen osittain tahdonvaltainen vakiosopimus,⁷¹
- (xviii) velvollisuus sääntöjen ja niiden muutosten vahvistamiseen valvontaviranomaisessa Finanssivalvonnassa (SRL 8 luvun 1–6 §),⁷²
- (xix) valvontaviranomaisen Finanssivalvonnan laajat, SRL:ssa hajallaan olevat määräyksenanto- ja muut toimivaltuudet (kanne, koollekutsuminen) sekä

⁶⁸ Osuuslajeissa voi puolestaan olla periaatteessa rajaton määrä osuussarjoja, joilla voidaan tarvittaessa esim. mahdollistaa tietyn sijoittajaryhmän erityiskohtelu alhaisemmillä palkkioilla (SRL 10 luvun 3.4 §).

⁶⁹ Rahasto-osuuksia on pidetty yksinkertaisina arvopapereina. Hoppu 2009, s. 179.

⁷⁰ Sijoitusrahastossa osuudenomistajien vaikutusmahdollisuudet ovat käytännössä melko olemattomat. Paras oikeussuojakeino on *exit*-mahdollisuus eli osuuksien lunastamisvaatimuksen esittäminen. Tämä on keskeinen ero verrattuna yhteissijoittamisen yhtiömuotoisiin oikeudellisiin rakenteisiin, joissa sijoittajilla on vaikutusvaltaa teoriassa enemmän, vaikka sitä ei useinkaan käytetä.

⁷¹ Vakioehtoja eli yleisiä sopimusehtoja käytetään sopimusmenettelyn rationalisoimiseksi. Wilhelmsson 2008, s. 6.

⁷² Sääntöjen vahvistaminen suojaa heikompa osapuolta, mikä ei välttämättä ole ristiriidassa vahvemman osapuolen etujen kanssa. Kirjoittaessaan rahoitusmarkkinoiden lainsäädännön vakioehtoja koskevasta viranomaisvalvonnasta Wilhelmsson olisi voinut mainita myös SRL:n sääntövahvistuksen, Wilhelmsson 2008, s. 198–199.

(xx) yhdenkertainen verotus, jota on vuoden 2020 alusta (528/2019) lähtien täsmennetty (uusi TVL 20 a §).

Jakson otsikon tunnusmerkit-käsitettä käytetään siinä Lahtisen tunnetuksi tekemässä merkityksessä tunnusnimestä (*Kennzeichnung, deskription*), jonka perusteella artikkelin laajimmassa alajaksossa 4.3 sijoitusrahastoa verrataan kuolinpesään. Henkilöyhtiöitä ja yleisemminkin oikeushenkilöitä on analysoitu tunnusmerkkien avulla, tosin viittaamatta Lahtiseen.⁷³

Lisäksi on tunnistettu eräitä sijoitusrahastolle tyypillisiä muita piirteitä ja liittämisominaisuuksia:

- (i) mahdollisuus sulautua ja jakautua sekä luovuttaa sijoitusrahaston hallinto,
- (ii) salkunhoidon ulkoistaminen usein ulkopuolisille omaisuudenhoitoa tarjoaville sijoituspalveluyrityksille,⁷⁴
- (iii) markkinoinnin totuudellisuusvaatimus⁷⁵ ja
- (iv) tiedonantovelvollisuus.

3 SJOITUSRAHASTON VERTAILUA ERÄISIIN LAILLA SÄÄNTELEMÄTTÖMIIN OIKEUDELLISIIN RAKENTEISIIN

Tässä jaksossa, joka on jaksojen 4 ja 5 ohella artikkelin laajimpia, vertailaan sijoitusrahaston oikeudellista muotoa eräisiin sitä muistuttaviin lailla sääntelemättömiin oikeudellisiin rakenteisiin. Vertailun näkökulma on oikeushenkilöpillinen ja sen kohteena ovat yhdistysten rahastot ja epäitsenäiset säätiöt, mukaan lukien Helsingin yliopiston lahjoitusrahastot, vanha talletussuojarahasto ja sijoittajien korvausrahasto. Tämän jälkeen jaksossa 4 arvioidaan avointa yhtiötä, konkurssipesää, vaihtoehtorahastoista erikoissijoitusrahastoa, yhteisomistussuhdetta sekä kaikkein laajimmin

⁷³ Henkilöyhtiöistä Wilhelmsson – Jääskinen 2001, s. 39; Airaksinen 2014, s. 121–125; ja oikeushenkilöistä yleisesti Frände *et al.* 2017, s. 412.

⁷⁴ Yksilöllinen omaisuudenhoito on sijoituspalvelua ja erotettava yhteissijoittamisesta, Hoppu 2009, s. 252–255.

⁷⁵ AML 1 luvun 3 § ja Hoppu 2004, s. 19.

kuolinpesää.⁷⁶ Jaksossa 5 arvioidaan eräitä keskeisiä erityiskysymyksiä, kuten lainhuutoa, tyypipakkoa, oikeuskelpoisuutta ja mahdollisuutta sijoitusrahaston ja erikoissijoitusrahaston sääntelyyn oikeushenkilönä.

Vertailulla ei sellaisenaan pyritä ottamaan kantaa vertailun kohteena olevien muiden oikeudellisten rakenteiden oikeushenkilöopilliseen asemaan, kuten keskustelun kohteena olleeseen kuolinpesän oikeudelliseen luonteeseen oikeushenkilönä. Vertailua puoltaa sekin, että eräitä rakenteita on sijoitusrahaston tavoin pidetty erillisvarallisuutena (epäitsenäinen säätiö, konkurssipesä ja kuolinpesä). Toisaalta jaottelu passiiviseen ja aktiiviseen oikeuskelpoisuuteen saattaa auttaa jäsentämään myös konkurssipesän ja kuolinpesän oikeudellista luonnetta uudella tavalla. Koska konkurssipesä ja kuolinpesä ovat prosessuaalisesti asianosaiskelpoisia, niitä voitaisiin uudessa hienojakoisemmassa jaotellussa pitää aktiivisesti oikeuskelpoisina. Tämä lähestymistapa saattaisi loiventaa oikeushenkilöopillisen keskustelun tähänastista vastakkainasettelua ja mahdollisesti jopa poistaa tarpeen keskustella siitä, ovatko konkurssipesä ja kuolinpesä oikeushenkilöitä. Tämä jaottelu olisi myös käytännön sovellutus Lahtisen tunnusnimi-teoriasta.

Tarkastelun metodi jaksoissa 3, 4 ja 5 on osin oikeushistoriallinen, osin dogmaattinen, osin oikeusvertaileva mutta myös kontekstuaalinen (law in context). Kysymyksenasettelu on oikeushenkilöopillinen eikä liity esimerkiksi perinteiseen esineoikeudelliseen oikeusasematutkimukseen. Näkökulma on siten samantapainen kuin Tuulikki Mikkolan tarkastelussa trustin vastineista.⁷⁷ Vertailulla on Mikkolan esittämällä tavalla sekä teoreettista että käytännöllistä ("pragmaattista") merkitystä.⁷⁸ Toisin kuin Mikkolan tarkastelussa, sijoitusrahaston oikeudellisen muodon tarkastelu liittyy kuitenkin vain osaksi oikeusvertailuun. Eniten huomiota kiinnitetään kuolinpesään, jonka oikeudellisesta luonteesta on keskusteltu vilkkaasti Ruotsissa ja Suomessa. Samaten on vuosikymmenten ajan keskusteltu kuolinpesän oikeudesta saada omistamaansa kiinteistöön lainhuuto. Tämän vuoksi on tarpeellista arvioida tuon keskustelun merkitystä sijoitusrahaston kannalta. Koska artikkeli on siviilioikeudellinen, ratkaisevaa merkitystä ei ole annettu sille, onko vertailun kohteena oleva oikeudellinen rakenne rahoitusmarkkinoita koskevan sääntelyn kohteena. Jos tällaista merkitystä olisi annettu, vertailu olisi ollut rajoitettava vanhaan talletussuojarahastoon, sijoittajien korvausrahastoon ja vaihtoehtorahastoista erikoissijoitusrahastoon.

⁷⁶ Tässä artikkelissa jakamattomasta kuolinpesästä käytetään lyhyempää ilmaisua kuolinpesä.

⁷⁷ Mikkola 2003, s. 145–180.

⁷⁸ *Ibid.*, s. 182.

3.1 Yhdistysten rahastot

Yhdistysten rahastoilla tarkoitetaan kahta erilaista ilmentymää eli aatteellisten yhdistysten omia rahastoja ja epäitsenäisiä säätiöitä. Keskeisimpiä lähteitä tältä osin ovat Heikki Halilan monet kirjoitukset. Vanhempaan oikeuskirjallisuuteen viitataan säästeliäämmin etenkin, jos se on ajalta ennen ASRL:n säätämistä vuonna 1987.

Aatteellisen yhdistyksen rahasto voi Halilan jaottelussa olla joko (i) sen itsensä perustama, jolloin se kuuluu yhdistyksen omaan varallisuushiiriin,⁷⁹ tai (ii) epäitsenäinen säätiö, jossa jokin taho on luovuttanut toiselle omaisuutta käytettäväksi määräämäänsä tarkoitukseen ja hoidettavaksi erillään saajan muista varoista.⁸⁰ Kuten jäljempänä ilmenee, yhdistyksen omalla rahastolla on vähemmän yhtymäkohtia sijoitusrahaston keskeisimpiin ominaisuuksiin kuin epäitsenäisellä säätiöllä. Epäitsenäinen eli fidusiaarinen säätiö ei edellytä oman organisaation luomista säätiövarallisuuden hoitoa varten. Klassisessa oppikirjassa T. M. Kivimäki ja Matti Ylöstalo mainitsevat esimerkkejä fidusiaarista: testamentin toimeenpanija ja säveltäjien edunvalvoja Teosto, joka tosin nykyisin on rekisteröity aatteellinen yhdistys.⁸¹ Sen sijaan esimerkiksi komissionsaaja ei ole fidusiaari.⁸² Mikkola pelkistää trusteen ja fidusiaarin eron siten, että trustee omistaa toiselle siirretyn omaisuuden mutta fidusiaari ei välttämättä omista.⁸³ Antti Suviranta (1923–2008) puolestaan katsoo, että ”[f]idusiaarisessa oikeustoimessa on kaksi puolta, luovutus ja siihen liittyvä velvoitus”.⁸⁴

Yhdistysten rahastojen vertailu sijoitusrahastoon on perusteltua ainakin neljästä syystä.

⁷⁹ Esim. Säveltäjien Tekijänoikeustoimisto Teosto ry. on perustanut rahaston, jonka varoista se jakaa mm. apurahoja. Haastattelutieto: Katri Sipilä 8.1.2020.

⁸⁰ Halila 2015, s. 8. Vrt. Toiviainen 2006, s. 9–10.

⁸¹ Kivimäki – Ylöstalo 1973, s. 205 ja 256. Teoksessa ei käsitellä yhdistysten rahastoja. Teoston asema ei enää ole fidusiaarinen, sillä laki tekijänoikeuden yhteishallinnoinnista (1494/2016) on tuonut Teoston ja muut tekijänoikeusjärjestöt spesifin sääntelyn piiriin, jossa nimenomaan Kivimäen pohtima tekijänoikeusjärjestön ja siihen kuuluvien oikeudenhaltijoiden välinen suhde on tarkoin säännelty erityisesti lain 5 §:ssä oikeudenhaltijan vastuun antamisesta. Haastattelutieto: Martti Kivistö 31.1.2020.

⁸² Kivimäki 1938, s. 368.

⁸³ Mikkola 2006, s. 6 av. 9. Toisin 50 vuotta aikaisemmin Suviranta, joka toteaa asiasta vallinneen pitkään erimielisyyttä (Suviranta 1956, s. 12 av. 12). Lisäksi Suviranta selostaa ruotsalaista keskustelua epäitsenäisestä säätiöstä (Karlgrén, Hessler) ja katsoo, s. 10–11, ettei se Suomen näkökulmasta ole relevanttia, koska vanhassa säätiölaissa oli nimenomainen säännös asiasta. Suvirannan mukaan Helsingin yliopiston lahjoitus- ja stipendirahastot ovat epäitsenäisiä säätiöitä: ”Ne ovatkin tavallisin kirjallisuudessa käytetty esimerkki fidusiaarisista säätiöistä” (Suviranta 1956, s. 12).

⁸⁴ Suviranta 1956, s. 14.

- (i) Yhdistyksen rahasto on hyvin samantapainen hoitajastaan erillinen varallisuusmassa kuin sijoitusrahasto ja se on toisinaan viranomaistoiminnassa sekoitettu erikoissijoitusrahastoon.⁸⁵
- (ii) SRL:ssa on säädetty tietyissä tilanteissa järjestettävästä osuudenomistajien kokouksesta, johon tulevat sovellettaviksi menettelyä yhdistyksen kokouksessa koskevat yhdistyslain (YhdL, 503/1989) säännökset, jollei sijoitusrahaston säännöistä tai SRL:sta muuta johdu (SRL 9 luvun 3.1 §).
- (iii) Vertailussa nousee esille kiinnostavia oikeushenkilöopillisia kysymyksiä.
- (iv) Vaihtoehtorahastojen hoitajana voi AIFML 2 luvun 2.1 §:n mukaan toimia vain oikeushenkilö, ”jonka säännöllistä liiketoimintaa on vaihtoehtorahastojen hoitaminen”.⁸⁶ Oikeushenkilöitä ovat säännöksen perustelujen mukaan sellaiset yhteisöt tai omaisuusmassat, joille voi kuulua oikeuksia tai velvollisuuksia. Vain osakeyhtiö voi saada vaihtoehtorahastojen hoitajan toimiluvan, mutta rekisteröitymisvelvollinen vaihtoehtorahastojen hoitaja voi olla muukin oikeushenkilö, jopa yhdistys.⁸⁷ Vaikka perusteluissa mainitaan myös omaisuusmassa, sijoitusrahasto ei voi toimia vaihtoehtorahastojen hoitajana, koska se ei ole lainkohdassa edellytetty oikeushenkilö. Kyseinen perustelumaininta jääkin hieman epäselväksi.

3.2 Eroja ja yhtäläisyyksiä – yhdistyksen rahasto verrattuna sijoitusrahastoon

- (i) Yhdistyksen oma rahasto ei ole oikeussubjekti.⁸⁸ Sen sijaan sijoitusrahastolla voi olla oikeuksia ja velvollisuuksia, vaikkei sijoitusrahasto ole oikeushenkilö (SRL 9 luvun 1.4 §). Puuttuvasta oikeushenkilöllisyydestä huolimatta sijoitusrahasto on passiivisesti oikeuskelpoinen, koska sijoitusrahastolle voidaan kirjata oikeuk-

⁸⁵ Haastattelutieto: Heikki Rautalin 11.4.2020. Esimerkkeinä on mainittu ulosottoviranomaiset, joiden toimintaa Valtakunnanvoudinviraston kanssa käyty keskustelu sittemmin joudutti.

⁸⁶ HE 94/2013 vp, s. 114.

⁸⁷ *Ibid.* Sen sijaan yhdistys ei voi toimia rahastoyhtiönä, koska rahastoyhtiön on oltava yhtiömuotoinen.

⁸⁸ Halila 2015, s. 10. Halila on myös verrannut säätiöitä ja yhdistyksiä toisiinsa, Halila 1998, s. 30–37.

sia ja velvollisuuksia.⁸⁹ Sen sijaan sijoitusrahasto ei SRL 9 luvun 1.4 §:n perusteella ole aktiivisesti oikeuskelpoinen eikä oikeustoi-
miskelpoinen eikä sillä ole itsenäistä kykyä määrätä oikeuksista tai
velvollisuuksista, kuten olla kantajana tai vastaajana tuomioistui-
messa. Sijoitusrahastolla ei siis ole prosessuaalista asianosaiskel-
poisuutta, vaan rahastoyhtiö toimii sen puolesta ja lukuun.⁹⁰ Muu-
alla kuin Suomessa myös suomalaisen sijoitusrahaston asianosais-
kelpoisuus on kuitenkin eräissä tapauksissa tunnustettu, jolloin
rajoitteeksi käytännössä on muodostunut riski vastapuolen oikeu-
denkäyntikuluista.⁹¹

- (ii) Toisin kuin eräissä tapauksissa on Halilan mukaan ajateltu, yhdis-
tyksen omassa rahastossa ei voi olla jäseniä.⁹² Sen sijaan sijoitus-
rahaston keskeinen ominaisuus on, että sijoitusrahaston varat kuu-
luvat sen osuudenomistajille (SRL 1 luvun 2.1 §:n 14 kohta ja
SRL 9 luvun 1.1 §).
- (iii) Yhdistyksen omat rahastot voivat olla erityyppisiä, kun tyyppi-
pakkoa ei ole.⁹³ Sen sijaan sijoitusrahastoa koskee tyyppipakko,
vaikka sijoitusrahaston määritelmä on sangen väljä (SRL 1 luvun
2.1 §:n 2 kohta). Sijoitusrahastoja ei voi perustaa muutoin kuin
SRL 1 luvun 2.1 §:n 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla eikä Suomes-
sa voi lainkaan perustaa suomalaisena yhteissijoitusyrityksenä
UCITS-direktiivissä sallittuja vaihtuvapääomaista sijoitusyhtiötä
(tyyppillisesti Luxemburgin SICAV, Société d'Investissement À
Capital Variable)⁹⁴ tai Englannin oikeuden mukaista trustia (autho-
rized unit trust).⁹⁵
- (iv) Yhdistyksen omat rahastot kuuluvat yhdistyksen ulosmittauskel-
poiseen varallisuuteen ja vararikkotilanteessa yhdistyksen kon-
kurssipesään.⁹⁶ Sijoitusrahaston varoja ei sen sijaan voi ulosmitata

⁸⁹ HE 102/2006 vp, s. 15.

⁹⁰ Markkinakäytännössä on ilmennyt ongelmia etenkin kiinteistöihin sijoittavien erikoissi-
joitusrahastojen yrittäessä periä maksamattomia vuokria. Haastattelutieto: Heikki Rautalin
11.4.2020.

⁹¹ Haastattelutieto: Heikki Rautalin 11.4.2020.

⁹² Halila 2015, s. 10.

⁹³ *Ibid.*, s. 17. Juhani Wirilander 1980, s. 5–47, jonka mukaan tyyppipakkoperiaatetta on
tulkittu eri aikoina eri tavoin. Esineoikeuden alalta Wirilander on tunnistanut neljä eri lähes-
tymistapaa, s. 32–33, joista mikään ei varsinaisesti sovellu sijoitusrahastoon.

⁹⁴ Iso-Britanniassa OEIC, open-ended investment companies, Saksassa Investmentaktien-
gesellschaft mit veränderlichem capital.

⁹⁵ Pawley – Winstone – Bentley 1993, s. 106: ”Unit trusts are run by two separate compa-
nies, a trustee company, and a management company.”

⁹⁶ Halila 2015, s. 17.

rahastoyhtiön velasta (SRL 9 luvun 1.2 §)⁹⁷ eikä sijoitusrahasto voi mennä konkurssiin (välillisesti SRL 9 luvun 1.2 §:n ulosmittauskielto).

- (v) Yhdistyksen oman rahaston sisäisellä hallinnolla, kuten hoitokunnalla tai salkunhoitajalla, ei ole oikeutta purkaa rahastoa.⁹⁸ Sijoitusrahaston lakkauttamisen edellytyksistä on puolestaan säädetty erikseen (SRL 19 luvun 5 §).⁹⁹
- (vi) Aatteellisen yhdistyksen luonteeseen on katsottu kuuluvan, ettei yhdistys voi jakaa jäsenilleen voittoa, osinkoa tai ylijäämää.¹⁰⁰ Sijoitusrahastomarkkinan pääomista valtaosa eli 92 % on kasvurahastoja.¹⁰¹ Toisaalta useat rahastoyhtiöt tarjoavat kasvuosuuden lisäksi tuotto-osuuden (kasvuosuus on yleensä A-osuussarja ja tuotto-osuus puolestaan B- tai T-osuussarja). Lukumääräisesti kasvu-osuussarjoja on noin 60 %.¹⁰² Tuotonjakopakko on säädetty vain eräille erikoissijoitusrahastoille, kuten kiinteistösijoitusrahastolle ja nyttemmin myös sitä vastaavalle ulkomaiselle sopimusperusteiselle erikoissijoitusrahastolle ja erikoissijoitusrahastolle, jolla on vähemmän kuin 30 osuudenomistajaa, ja erikoissijoitusrahastolle, jota ei voida pitää avoimena (AIFML 16 a luvun 5 § sekä TVL 20 a.3 § ja 20 a.4 §). Uusi TVL 20 a § merkitsi rahastosääntelyn ja verosääntelyn yhteyden katkaisemista.

Johtopäätös sanotusta on, ettei yhdistyksen omilla rahastoilla varsinaisesti ole sijoitusrahaston kaltaisia ominaisuuksia eikä sijoitusrahastoa sen vuoksi voida rinnastaa yhdistyksen rahastoon.

3.3 Epäitsenäiset säätiöt ja muut määrätarkoituserahastot¹⁰³

Rekisteröityjen itsenäisten säätiöiden lisäksi on olemassa epäitsenäisiä säätiöitä ja muita määrätarkoituserahastoja, joihin ei sovelleta säätiölakia (487/2015). Epäitsenäisestä säätiöstä käytetään kirjanpidossa ja tilin-

⁹⁷ ”Sijoitusrahaston varoja ei saa ulosmitata rahastoyhtiön velasta.” (SRL 9 luvun 1.2 §.)

⁹⁸ Halila 2015, s. 18.

⁹⁹ Oikeuskäytännöstä Norros 2009b, s. 413–414.

¹⁰⁰ Halila 2015, s. 20; Halila – Tarasti 2017, s. 74; sekä laintasoisesti YhdL 2.1 §.

¹⁰¹ Haastattelutieto: Antti Alakiuttu. 21.1.2020. Suomen Pankin sijoitusrahastotietokannasta laskettu kasvuosuuksien osuus sijoitusrahastojen rahasto-osuusvelasta.

¹⁰² Haastattelutieto: Oula Löppönen. 20.1.2020.

¹⁰³ HE 166/2014 vp, s. 8–9.

päätöksessä myös ilmausta ”omakatteinen rahasto” ja muusta määrätarkoitusrahosta ilmausta ”muu sidottu rahasto” (kirjanpitolautakunnan, KILA, lausunto 1334/1995). Lisäksi on olemassa vapaita rahastoja, joita sidotun rahaston tavoin hoidetaan yhdessä vastaanottajan omaisuuden kanssa riippuen siitä, onko omaisuuden käytöstä annettu lahjoitusmääräyksiä.

Määrätarkoitusrahosta on yksityisoikeudellisessa lainsäädännössä nimenomaisesti säännelty vain, jos tällainen rahasto perustuu testamentin tarkoitelmääräykseen ja on kysymys tällaisen määräyksen täytäntöönpanosta (perintökaari, PK, 40/1965), tai jos on kysymys määrättyyn tarkoitukseen saatujen varojen ja niiden tuoton käsittelystä kirjanpitovelvollisen kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä (kirjanpitoasetus, KPA, 1339/1997). Oikeuskirjallisuuden ja KILAn lausuntojen mukaan epäitsenäisestä säätiöstä on kysymys silloin, kun joku luovuttaa omaisuutta toiselle ihmiselle tai oikeushenkilölle (i) käytettäväksi määrättyyn tarkoitukseen ja (ii) hoidettavaksi erillään saajan muista varoista. Muusta sidotusta rahastosta on kysymys silloin, kun varojen käyttötarkoitus on tavalla tai toisella rajattu ja rajaus perustuu ulkopuolisen toimijan tahdonilmaisuun, lahjoitukseen tai testamenttiin eikä tällaisia varoja tarvitse hoitaa erillään saajan muista varoista. Kun varat vastaanottava taho ottaa lahjan tai testamentin vastaan, se sitoutuu samalla noudattamaan lahjoittajan tai testamentin jättäjän asettamia ehtoja. Lisäksi PK:ssa ja KPA:ssa on erityissäännöksiä määrätarkoitusrahosta.¹⁰⁴

Epäitsenäinen säätiö ja muu määrätarkoitusrahosta ei ole oikeushenkilö, vaan sen varoja hoitaa niiden saaja omissa nimissään. Vastuu tällaisen rahaston veloista ei rajoitu määrättyyn tarkoitukseen luovutettuihin varoihin, vaan varojen saaja vastaa niistä koko omaisuudellaan. Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on suhtauduttu ainakin joissakin tapauksissa myönteisesti siihen, että epäitsenäisen säätiön varoja ei voisi ulosmitata varojen saajan veloista. On tulkittu – tosin ei kuitenkaan täysin riidattomasti –, että varojen erillään pitämistä koskevan vaatimuksen vuoksi epäitsenäisen säätiön varat olisivat suojassa varojen saajan sellaisilta velkojilta, joiden saaminen ei ole syntynyt tällaisten varojen hoidossa. Lisäksi on katsottu, että jos esimerkiksi erillään pidettävän stipendirahaston varoja käytetään rahastoa hallinnoivan saajatahon omiin tarkoituksiin, varojen saaja tai tämän edustaja syyllistyy rangaitavaan tekoon. Nämä kannanotot eivät koske sellaisten muiden määrätarkoitusrahostojen omaisuutta, josta ulkopuolinen omaisuuden luovuttaja ei ole edellyttänyt, että omaisuus pidetään erillään saajan muusta omaisuudesta. Epäitsenäinen säätiö ei edellytä oman organisaation luomista säätiövarallisuuden hoitoa varten. Säätiölain yleisperustelujen mukaan yleisistä oikeus-

¹⁰⁴ HE 166/2014 vp, s. 8–9.

periaatteista seuraa, että epäitsenäiset säätiöt ja muut määrätarkoitusrahasot eivät voi saada nimiinsä oikeuksia ja tehdä sitoumuksia eivätkä kantaa ja vastata.¹⁰⁵ Rahaston varojen vastaanottaja määrää saadusta omaisuudesta ja käyttää sitä koskevaa puhevaltaa omissa nimissään ja vastaa epäitsenäisen säätiön ja rahaston puolesta tehdystä toimesta aiheutuneesta velasta tai muusta veloitteesta kuin omasta velastaan.

Määrätarkoitusrahasot soveltuvat sillä mahdollisesti olevat säännöt ja muut sen perustamista koskevat määräykset, yleiset jäämistö- ja sopimus-oikeudelliset oikeusperiaatteet ja muu epäitsenäisen säätiön ja rahaston varoja ja niillä harjoitettua toimintaa koskeva lainsäädäntö. Esimerkiksi epäitsenäisen säätiön kirjanpitoon, tilinpäätökseen, toimintakertomukseen ja tilintarkastukseen sovelletaneen lähtökohtaisesti säätiön varat vastaanottaneeseen sovellettavia säännöksiä. Toisaalta epäitsenäisestä säätiöstä on voitu laatia tietyin ehdoin erillinen tilinpäätösinformaatio, jos se on ollut tarpeen oikean ja riittävän kuvan antamiseksi epäitsenäisen säätiön varat vastaanottaneen kirjanpitovelvollisen toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta (kirjanpitolain (KPL, 1336/1997) 3 luvun 2 §).

KPA:n mukaan aatteellisen yhteisön ja säätiön on ilmoitettava taseessa erikseen sellaiset varat tai sellainen pääoma, joiden käyttöä on rajoitettu erityismääräyksin (sidottu rahasto, KPA 1 luvun 6.4 §). Taseessa omana ryhmänään on ilmoitettava erillään hoidettavat varat (KPA 1 luvun 6.5 §). KILAn mukaan 1 luvun 6.5 § soveltuu omakatteisiin rahastoihin ja 1 luvun 6.4 § kaikkiin sidottuihin rahastoihin (KILA 188/2012).

Oikeuskirjallisuudessa on säätiölain yleisperustelujen mukaan erilaisia kantoja säätiölain soveltamisesta epäitsenäisiin säätiöihin ja rahastoihin. Määrätarkoitusrahasotaa koskevista säännöistä, muista määräyksistä ja yleisistä oikeusperiaatteista voi säätiölain yleisperustelujen mukaan seurata, että rahastoon sovelletaan käytännössä sellaisia sitä hallinnoivaa tahoa, kuten rekisteröityä säätiötä koskevia säännöksiä ja määräyksiä, joista rahaston säännöissä voitaisiin tehokkaasti määrätä.¹⁰⁶ Määrätarkoitusrahasoton hallinto voidaan järjestää säätiölain säännöksistä riippumatta. Säätiölain säännösten rajoittamatta on määrätarkoitusrahasoton perustajan asiana vapaasti ratkaista, laaditaanko rahastolle säännöt, samoin kuin se, mistä asioista säännöissä määrätään. Käytännössä rahaston hallinto on yleensä järjestetty siten, että rahaston sääntöjen, testamentin tai muiden määräysten perusteella rahastolla on oma hallintoelin, joka päättää rahaston asiois-

¹⁰⁵ HE 166/2014 vp, s. 8, perusteluissa esitetty väite siitä, ettei epäitsenäinen säätiö voi saada nimiinsä oikeuksia, on virheellinen, kuten jäljempänä selostettava Helsingin yliopiston lahjoitusrahastojen saama kuulutuslainhuuto osoittaa.

¹⁰⁶ *Ibid.*, s. 9.

ta tai tekee ehdotuksia rahaston varat omistavalle taholle. Toinen vaihtoehto on, että rahastolla ei ole omaa hallintoelintä, jolloin rahaston varat omistava taho päättää itsenäisesti rahaston asioista. Tällaisen rahaston hallinto voidaan järjestää myös siten, että rahaston sääntöihin, testamenttiin tai muuhun määräykseen perustuva toimielin vain valvoo tai seuraa rahaston varainhoitoa ja varojen käyttöä ja rahaston varojen saaja päättää täysin itsenäisesti varojen hoidosta ja käyttämisestä.

Käytännössä epäitsenäisiä säätiöitä ja rahastoja hallinnoivat muun muassa rekisteröidyt säätiöt ja yhdistykset, yhtiöt, rahoituslaitokset, yliopistot ja oppilaitokset, kunnat, seurakunnat ja muut julkisoikeudelliset yhteisöt.

Epäitsenäisiä säätiöitä (omakatteinen rahasto) ja muita määrätarkoituserahastoja (muu sidottu rahasto) on monilla muillakin tahoilla kuin rekisteröidyillä säätiöillä. On arvioitu, että osa määrätarkoituserahastoista on hyvin vanhoja ja niiden säännöt voivat poiketa olennaisesti säätiölain periaatteista ja yksityiskohtaisista säännöksistä.¹⁰⁷

Uutta säätiölakia valmisteltaessa määrätarkoituserahastojen sääntelytarvetta arvioitiin muun muassa siltä kannalta, tarvitaanko (i) pakottavia säännöksiä rahaston varojen erillisyydestä suhteessa varojen saajan muihin varoihin, (ii) tahdonvaltaisia olettamasäännöksiä rahaston varojen sijoittamisesta ja käyttämisestä sekä rahaston edustamisen ja rahastosta vastuussa olevien määrittämiseksi sekä (iii) rahaston sääntöjen muuttamista ja rahaston sulauttamista (yhdistämistä) koskevia säännöksiä. Tahdonvaltaisen sääntelyn näkökulmasta esillä oli malli, jossa määrätarkoituserahastoon olisi sovellettu rekisteröityä säätiötä koskevia säätiölain säännöksiä ja sääntöjen määräyksiä siltä osin kuin määrätarkoituserahaston säännöissä ei toisin määrätä.¹⁰⁸

Tahdonvaltaisen sääntelyn tarvetta arvioitaessa pidettiin tarpeellisena ottaa huomioon, että määrätarkoituserahaston perustaja on nimenomaisesti halunnut jättää rahaston säätiölain soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi arvioitiin, että käytännössä erilaisten määrätarkoituserahastojen varojen erillisuus suhteessa tällaisen ulkopuolisen lahjoituksen saajan muihin varoihin on selvitettävä tapauskohtaisesti. Rekisteröityjen säätiöiden omistamien määrätarkoituserahastojen sääntelyä ei päädytty ehdottamaan senkään vuoksi, ettei käytettävissä ollut riittäviä tietoja tällaisten rahastojen sääntöjä ja muita tarkoitamääräyksiä koskevasta käytännöstä.¹⁰⁹

Kivimäen (1886–1968) alkuperäisen, sodasta palaaville ylioppilaille vuonna 1944 laatiman ”lainopin pikaoppikirjan” mukaan epäitsenäisiin

¹⁰⁷ HE 166/2014 vp, s. 41.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

säätiöihin on sovellettava säätiölain periaatteita.¹¹⁰ Epäitsenäisiä säätiöitä on aikaisemmin ollut huomattavasti enemmän kuin itsenäisiä säätiöitä,¹¹¹ mutta nyttemmin asiasta ei ole varmaa tietoa.¹¹² Eron näiden kahden säätiötyypin välillä on katsottu tiivistyvän säädeomaisuuden omistusoikeuteen.¹¹³ Koska uusi säätiölaki on erittäin laaja ja yksityiskohtainen, ero näiden kahden oikeudellisen rakenteen välillä on kasvanut huomattavasti. Tämän vuoksi Kivimäen kantaa on yhä vaikeampi nykyisin puolustaa.

Sijoitusrahastoon verrattuna useita suuria asiakokonaisuuksia yhdistyksen rahastosta ja epäitsenäisestä säätiöstä on lailla sääntelemättä, kuten säilytysyhteisö (SRL 20 ja 21 luku), rahaston säännöt (SRL 8 luvun 2 §), arvonnäätitys (SRL 10 luvun 4 §), sijoitustoiminta (SRL 13 luku), sulautuminen (SRL 16 luku), lakkauttaminen (SRL 19 luku) jne.

Lausunnonantajien enemmistön mukaan säätiölain kokonaisuudistuksessa olisi tullut kiinnittää paremmin huomiota jatkuvarahoitteisten säätiöiden ominaispiirteisiin ja selvittää kysymys epäitsenäisten säätiöiden lainsäädännöllisestä asemasta.¹¹⁴ Näin ei kuitenkaan tehty.

3.4 Eroja ja yhtäläisyyksiä – epäitsenäinen säätiö verrattuna sijoitusrahastoon

- (i) Sijoitusrahastoa muistuttavia oikeudellisia rakenteita koskevassa vertailussa on syytä asettaa kysymys, onko sijoitusrahasto epäitsenäinen säätiö. Monet näkökohdat saattaisivat puoltaa tätä päätelmää.

¹¹⁰ Kivimäki 1944, s. 41. Sen sijaan HE 166/2014 vp, s. 9, mukaan ”[o]ikeuskirjallisuudessa on erilaisia kantoja säätiölain soveltamisesta epäitsenäisiin säätiöihin ja rahastoihin”.

¹¹¹ Aro 1971, s. 3.

¹¹² HE 166/2014 vp, s. 14: ”Tällaisten rahastojen lukumäärästä, tarkoituksista, toimintamuodoista, rahastojen säännöistä ja vastaavista määräyksistä, hallinnosta, varoista ja niiden käytöstä ei ole tilastotietoja. On kuitenkin arvioitu, että tällaisten säätiöiden ja rahastojen lukumäärä ja niissä olevien varojen yhteismäärä on huomattavan suuri ja niiden tarkoitukset ja toiminta voivat olla joko hyvin samanlaista kuin rekisteröidyssä säätiössä (esimerkiksi rekisteröidyn säätiön tai yhdistyksen hallinnassa oleva rahasto) tai hyvinkin erilaista kuin perinteisessä rekisteröidyssä säätiössä (esimerkiksi valtion tai kunnan viraston tai laitoksen taikka seurakunnan hallinnassa oleva rahastot ja osa yhdistysten hallinnassa olevista rahastoista).”

¹¹³ Aro 1971, s. 47–53, joka katsoo jo Ilmari Tawaststjernan (1879–1932) ottaneen tämän kannan.

¹¹⁴ HE 166/2014 vp, s. 58.

- (ii) Epäitsenäinen säätiö voi olla minkä tahansa oikeussubjektin hallinnoima.¹¹⁵ Sen sijaan sijoitusrahastoa voi tyyppipakon johdosta hallinnoida vain toimiluvanvarainen osakeyhtiömuotoinen rahastoyhtiö (SRL 1 luvun 2.1 §:n 6 kohta ja SRL 2 luku), jonka toimilupaan liittyy lisäksi runsaasti erilaisia vaatimuksia (SRL 2–6 luku).
- (iii) Epäitsenäisen säätiön varallisuus ei kuulu yhdistyksen ulosmittauskelpoisein varoihin (kuten SRL 9 luvun 1.2 §) eikä konkurssipesään (välillisesti SRL 9 luvun 1.2 §),¹¹⁶ toisin sanoen tilanne muistuttaa sijoitusrahastoa, jonka varat eivät kuulu rahastoyhtiölle tai säilytysyhteisölle.
- (iv) Näin ollen epäitsenäisen säätiön varainhoidon tulisi olla sellaista, että epäitsenäiseen säätiöön kuuluvat varat ovat erillään yhdistyksen omaisuudesta (kuten SRL 9 luvun 1.2 §).¹¹⁷ Tämä vaatimus vastaa sijoitusrahaston ja rahastoyhtiön välistä suhdetta, jossa osuudenomistajat ovat tavallaan rinnastettavissa kommandiittiyhtiön äänettämiin yhtiömiehiin ja rahastoyhtiö vastaavasti kommandiittiyhtiön vastuunalaiseen yhtiömieheen, vaikka osuudenomistajat eivät erikoissijoitusrahastoja lukuun ottamatta annakaan sijoitussitoumuksia, joita pääomasijoittajat tyyppillisesti antavat kommandiittiyhtiössä.
- (v) Erona sen sijaan on, että epäitsenäisissä säätiöissä sopimusvapaus ja tahdonvaltaisuus on laintasaisen sääntelyn puuttuessa erittäin laajaa. Sulautuminen voi tulla kysymykseen epäitsenäisissä säätiöissä useammin kuin rekisteröidyissä säätiöissä kahdestakin syystä: (a) se on menettelyltään paljon yksinkertaisempaa, kun viranomaisen myötävaikutusta ei vaadita ja (b) on tavallista, että epäitsenäinen säätiö voidaan yhdistää toiseen saman tahon (kuten aatteellisen yhdistyksen) hallinnoimaan rahastoon.¹¹⁸ Sulautuminen sijoitusrahastojen kesken on myös mahdollista (SRL 16 luku), mutta se edellyttää Finanssivalvonnan myöntämää lupaa (SRL 16 luvun 2.1 §).
- (vi) Säätiölain 6 luvun 2.4 §:ssa on sallittu säätiön perustajalle oikeus määrätä siitä, että säätiön tarkoitusta voidaan muuttaa säännöissä täysin vapaasti. Kun sopimusvapaus on ollut epäitsenäisissä

¹¹⁵ Halila 2015, s. 9.

¹¹⁶ *Ibid.*, s. 28.

¹¹⁷ *Ibid.*, s. 28.

¹¹⁸ *Ibid.*, s. 37.

säätiöissä laajempi kuin rekisteröidyissä säätiöissä, säätiölain 6 luvun 2.4 §:n mukainen järjestely voidaan toteuttaa myös epäitsenäisissä säätiöissä.¹¹⁹ Sijoitusrahaston sääntöjen muuttaminen sen sijaan edellyttää Finanssivalvonnan vahvistusta (SRL 8 luvun 5.1 §).¹²⁰ Sijoitusrahaston sääntöjen muuttaminen ei ole myöskään sisällöllisesti tahdonvaltaista vaan sidoksissa SRL:n keskeisiin määritelmiin sijoitusrahastosta ja sijoitusrahastotoiminnasta (SRL 1 luvun 2.1 §:n 1 ja 2 kohta).

- (vii) Tiedot epäitsenäisistä säätiöistä ovat olemattomat verrattuna sijoitusrahastoihin, joita koskevia tilastotietoja julkaisevat sekä Suomen Pankki että Sijoitustutkimus Oy.¹²¹ Tällä tiedon puutteella myös oikeuspoliittisesti perusteltiin epäitsenäisten säätiöiden jättämistä sääntelemättä: ”Rekisteröityjen säätiöidenkin omistamien määrätarkoituserahastojen sääntelyä ei ehdoteta senkään vuoksi, että käytettävissä ei ole ollut riittäviä tietoja tällaisia rahastojen sääntöjä ja muita tarkoitemääräyksiä koskevasta käytännöstä.”¹²² Argumentti on etenkin rahoitusmarkkinoiden sääntelyn näkökulmasta paradoksaalinen, kun tuntemattomien oikeudellisten ilmiöiden selvittämiseksi tarpeellista analyysia ei myöskään aloitettu.

Johtopäätös sanotusta on, että vaikka epäitsenäisellä säätiöllä on eräitä samanlaisia ominaisuuksia (kohdat iii ja iv) kuin sijoitusrahastolla, ne eivät ole rinnastettavissa toisiinsa.

3.5 Vanha talletussuojarahasto ja sijoittajien korvausrahasto

Yhdistyksen rahastosta ja epäitsenäisestä säätiöstä ei ole voimassa lainsäädäntöä. Kaupallisia yhteisöjä koskevassa lainsäädännössä on määritelty erilaisia rahastoja, samoin KPL:ssa,¹²³ mutta yhdistyksiä ja säätiöitä koskevassa lainsäädännössä sen sijaan ei ole.¹²⁴ Kaupallisista yhteisöistä tarkastellaan tässä yhteydessä rahoitusmarkkinalainsäädäntöön liittyvinä esimerkkeinä vanhaa talletussuojarahastoa ja sijoittajien korvausrahastoa, joista on olemassa lainsäädäntöä mutta ei lain esitöiden lisäksi juuri lain-

¹¹⁹ Halila 2015, s. 37–38.

¹²⁰ Norros 2009b, s. 418–419.

¹²¹ HE 166/2014 vp, s. 41. Sijoitusrahastoja koskevista tilastoista tarkemmin jäljempänä jaksossa 5.5.

¹²² HE 166/2014 vp, s. 41.

¹²³ Mähönen 2001, s. 61–71.

¹²⁴ Halila 2015, s. 10.

kaan oikeuskirjallisuutta.¹²⁵ Toisaalta mainittujen epäitsenäisten säätiöiden laintasoisessa sääntelyssä ei niiden siviilioikeudellista ulottuvuutta ole käsitelty lainkaan. Euroopan komission vuonna 2005 julkaisemassa vertailussa korvausrahastodirektiivistä¹²⁶ ei käsitellä korvausrahaston oikeudellista muotoa eikä direktiivissäkään säädetä siitä. Vanhaa talletussuojarahastoa koskeva kansainvälinen vertailu puolestaan osoittaa, että rahastojen oikeudelliset muodot vaihtelevat jäsenvaltioissa suuresti. Rahastot voivat olla yhtiöitä, muita yksityisoikeudellisia yhteisöjä tai julkisoikeudellisia rakenteita.¹²⁷ Toisaalta sijoittajien korvausrahastoa koskee ainakin välillisesti Suomessa tyypipakko, koska se on lainsäädännön perusteluissa määritelty epäitsenäiseksi säätiöksi ja koska korvausrahastoja on olemassa vain yksi. Lain esitöissä ei kuitenkaan varsinaisesti kerrota, mitä sijoittajien korvausrahaston oikeudellinen muoto epäitsenäisenä säätiönä tarkoittaa.¹²⁸

Lisäksi eräistä muistakin epäitsenäistä säätiötä muistuttavista oikeudellisista rakenteista on voimassa erityislainsäädäntöä,¹²⁹ sillä esimerkiksi rahankeräyksen – tai vanhemmassa kielenkäytössä keräysomaisuuden (Sammelvermögen)¹³⁰ – on katsottu rinnastuvan epäitsenäiseen säätiöön.¹³¹ Rahankeräystä säännellään rahankeräyslailla (VRKL, 255/2006, joka on kumottu 1.3.2020 voimaan tulleella RKL:lla, 863/2019) ja rahankeräys ilman lupaa on säädetty rangaistavaksi.¹³² Rahankeräysrikoksesta on myös

¹²⁵ Kuvaus vanhasta talletussuojarahastosta ja sen historiasta Heikkilä 2017, s. 488–497.

¹²⁶ Evaluation of the Investment Compensation Scheme Directive. Executive Report and Recommendations. 1.2.2005.

¹²⁷ HE 175/2014 vp, s. 26–27; HE 56/1998 vp, s. 21–28.

¹²⁸ ”Korvausrahasto perustettaisiin epäitsenäisenä säätiönä” (HE 56/1998 vp, s. 38). Samoin on todettu talletuspankkien vakuusrahastoista: ”Talletussuojarahasto olisi vakuusrahastojen tavoin hallintomalliltaan epäitsenäinen säätiö” (HE 223/1997 vp, s. 31). ”Talletussuojarahaston oikeushenkilöllisyyttä ja oikeudellista luonnetta ei laissa ole selvästi määritelty” (HE 175/2014 vp, s. 56 ja vastaavasti 195). Sijoittajien korvausrahastosta säädetään nykyisin sijoituspalvelulain (Sipal, 747/2012) 11 luvussa ja talletussuojarahastosta rahoitusvakausviranomaisesta annetun lain (1195/2014) 3, 5 ja 6 luvussa. Vuoden 1969 pankkilainsäädännön perusteluissa todetaan, että ”vakuusrahastoa koskevia määräyksiä on tarkasteltava yhtenä kokonaisuutena” (HE 53/1969 vp, s. 2) sekä korostetaan vapaaehtoisuutta (s. 2), pakollisuutta liikepankeilla (s. 32) mutta ei toisaalta edes mainita epäitsenäistä säätiötä (s. 31–33).

¹²⁹ Halila 2015, s. 8, 11 ja 26. Tarkemmasta ryhmittelystä Vierros – Pöyhönen – Kallio 2010, s. 71–92.

¹³⁰ Kivimäki 1944, s. 41.

¹³¹ Kivimäki – Ylöstalo 1973, s. 206.

¹³² Rikoslain (RL, 39/1889) 17 luvun 16 c § ja 17 luvun 16 d § sekä RKL 36.1 §.

joitakin KKO:n sangen tuoreita ennakkoratkaisuja.¹³³ RKL:n esitöissä ei kuitenkaan mainita toiminnan luonteesta epäitsenäisenä säätönä.¹³⁴

Sijoittajien korvausrahastoa koskeva sääntely on kiinnostavasti tullut esille joukkorahoituslain (734/2016) yhteydessä, kun eduskunta on kiinnittänyt huomiota sijoittajien korvausrahastoa koskevan vanhentuneen lainsäädännön asettamiin alalle tulon esteisiin ja 21.6.2016 hyväksynyt lausuman, jonka mukaan ”eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy välittömästi vaadittavien lainsäädännön muutosten valmisteluun, jotta sijoittajien korvausrahastoa koskeva sääntely vastaisi muuttuneen toimintaympäristön tarpeita sijoittajien suojan turvaavalla tavalla huomioiden erityisesti palvelun tarjoajan oikeudellinen rakenne, toiminnan laatu, laajuus ja riskit”. Tietävästi mihinkään toimiin lausuman toteuttamiseksi ei ole valtioneuvostossa toistaiseksi kuitenkaan ryhdytty, vaikka eduskunnan talousvaliokunta on jo kahdesti kiirehtinyt asiaa.¹³⁵

3.6 Eroja ja yhtäläisyyksiä – vanha talletussuojarahasto ja sijoittajien korvausrahasto verrattuna sijoitusrahastoon

Vanhan talletussuojarahaston oikeudellisen muodon sääntelyn tarvetta pohditaan laajasti lain esitöissä vuonna 1997. Samassa yhteydessä on sitouduttu antamaan esitys rahastojen oikeudellisesta muodosta. Tällaista esitystä ei kuitenkaan ole toistaiseksi annettu eduskunnalle, vaikka annetusta lupauksesta on kulunut jo yli 20 vuotta. Hanketta valmistellut työryhmä toimi kuuden vuoden ajan vuosina 1998–2004, ilmeisesti kuitenkin tuloksetta, mikä osoittanee epäitsenäistä säätöä koskevan lainsäädännön sääntelyn haastavuuden.¹³⁶

Vanhan talletussuojarahaston perustaminen oli osa 1990-luvun alun pankkikriisin jälkitoimista ja merkitsi siirtymistä uuteen talletussuojajärjestelmään. Kaikkien pankkien oli liityttävä yhteiseen talletussuojarahastoon silloisten erillisten pankkityyppikohtaisten vakuusrahastojen sijasta. Toisaalta talletussuojarahaston hallinnon järjestämistapaa ei muutettu, vaan valtuuskunnan, valtuuskunnan valitseman hallituksen ja hallinnosta

¹³³ KKO 2014:72; KKO 2014:73. Tuomiot liittyivät Wincapita-nimellä toimineeseen pyramidihuijaukseen.

¹³⁴ HE 102/2005 vp; HE 214/2018 vp. Tämä on yksi kolmesta esimerkistä pintatasolla toteutetusta lainmuutoksesta, jossa syvemmällä oikeusjärjestelmässä olevaan siviilioikeudelliseen rakenteeseen ei puututtu tai sitä ei ehkä tunnistettukaan.

¹³⁵ TaVM 22/2017 vp – HE 151/2017 vp, s. 5; TaVM 32/2018 vp – HE 277/2018 vp, s. 4.

¹³⁶ <https://vm.fi>. 20.1.2020.

vastaavien henkilöiden tarkemmista tehtävistä ja niiden jakautumisesta valtuuskunnan ja hallituksen kesken annettiin tarkempia määräyksiä rahaston säännöissä. Talletussuojarahasto oli vakuusrahastojen tavoin hallintomalliltaan epäitsenäinen säätiö.

Asetelma on ollut kiinnostava. Koska talletussuojajärjestelmän tehtävä on ylläpitää pankkijärjestelmän vakautta ja julkista luotettavuutta, talletussuojarahaston hallintoa koskevan sääntelyn merkitys korostuu. Rahaston kartuttamisesta vastaavien jäsenpankkien väliset intressiristiriidat olivat todennäköisiä ja vaikeasti selvitettäviä, kun kaikki pankit kuuluivat samaan rahastoon. Jo tuolloin arvioitiin, että talletussuojarahaston ja muiden vastaavien rahastojen uskottavuutta voitaisiin parantaa määrittelemällä selkeämmin rahaston oikeudellinen muoto ja jäsenpankkien vastuusuhteet.

Koska talletussuoja perustui olennaisesti rahastointiin, rahastosta tuli Suomen oloissa merkittävä sijoittaja. Tämänkin vuoksi on ollut tarpeen kiinnittää huomiota rahaston hallituksen ja toimivan johdon itsenäisyyteen, toiminnan avoimuuteen, tilintarkastukseen ja rahaston valtuuskunnan päätöksentekoon. Rahaston organisointimallin kehittämisen katsottiin palvelevan tehokkaammin rahaston sijoitustoiminnan lisäksi talletussuojan ja tallettajien etua. Toisaalta katsottiin, että yhtiölainsäädäntö ei sellaisenaan soveltuisi talletussuojarahaston, vakuusrahastojen tai muiden niihin verrattavissa olevien rahastojen hallintomalliksi, minkä vuoksi hallitus sitoutui ”lähiaikoina antamaan esityksen rahastojen oikeudellisesta muodosta”.¹³⁷ Tällaista esitystä ei sellaisenaan milloinkaan annettu, mutta talletussuojajärjestelmän rakennetta muutettiin 17 vuotta myöhemmin. Talletussuojarahastoja on nykyisin kaksi, joista uusi talletussuojarahasto on Rahoitusvakuusviraston alaisuudessa oleva valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto.¹³⁸ Talletussuojarahastojen yhteenlasketut varat ovat noin 1,2 miljardia euroa.¹³⁹

Samansuuntaista pohdintaa esitettiin lain esitöissä 1990-luvun lopulla myös sijoittajien korvausrahastosta, jonka hallinto järjestettiin pääosin samalla tavalla kuin talletussuoja- ja vakuusrahastoilla. Tehtävien jakautumisesta määrättiin rahaston säännöissä ja intressiristiriitojen vuoksi rahaston hallinnon kehittämisen ja jäsenyritysten vastuusuhteiden selkeyden merkitystä korostettiin samansuuntaisesti kuin talletussuojarahaston esi-

¹³⁷ HE 223/1997 vp, s. 31.

¹³⁸ ”Nykyisen talletussuojarahaston oikeudellista asemaa koskevat epäselvyydet poistuvat ratkaisun myötä, kun talletussuojarahasto olisi osa valtion virastoa. – Talletussuojarahaston oikeudellisesta asemasta ja oikeushenkilöllisyydestä on siten säädetty nykyisin osin puutteellisesti” (HE 175/2014 vp, s. 195).

¹³⁹ Veli-Matti Mattila: ”EU:n yhteistä talletussuojaa ei pidä kiirehtiä” (Kauppalehti 19.12.2019, s. 17).

töissä. Kun talletussuojarahasto vahvisti pankkijärjestelmän vakautta ja julkista luotettavuutta, korvausrahasto ylläpiti sijoittajien luottamusta arvopaperimarkkinoihin. ”Tällaisessa sääntelyssä tulisi kiinnittää huomiota erityisesti rahaston hallituksen ja toimivan johdon itsenäisyyteen, toiminnan avoimuuteen, tilintarkastukseen ja rahaston valtuuskunnan päätöksentekoon.” Vastaavasti kuin talletussuojarahastossa, minkään arvioiduista yhteisölainsäädäntöön sisältyvistä sääntelyistä ei sellaisenaan katsottu soveltuvan hyvin korvausrahaston hallintomalliksi. Lisäksi viitattiin hallituksen sitoutuneen ”antamaan lähiaikoina esityksen rahastojen oikeudellisesta muodosta. Valtiovarainministeriössä valmisteilla olevan esityksen on tarkoitus koskea sellaista hallintomallia, joka soveltuisi talletussuojarahaston ja pankkien vakuusrahastojen hallinnoinnin lisäksi esitettävään korvausrahastoon.”¹⁴⁰ Koska uusi talletussuojarahasto Rahoitusvakuusrahaston alaisuudessa ei sisällä sijoittajien korvausrahastoa, hallituksen sitoumus rahaston oikeudellisen muodon selkeyttämisestä ei ole toteutunut.

Sijoittajien korvausrahasto lienee nykyisin tehtäviltään merkittävin rahoitusmarkkinoilla toimivista epäitsenäisistä säätiöistä, jota voitaisiin pitää Halilan kuvaamalla tavalla yhdistyksen rahastona. Voi kuitenkin olla, että jonkin muun epäitsenäisen säätiön varat ovat suuremmat kuin sijoittajien korvausrahastolla. On myös kysyttävä, aiheuttaako sijoittajien korvausrahaston puutteellinen sääntely arvopaperimarkkinoilla ennen pitkää vakausriskin ja olisiko myös sen rinnalle – uuden talletussuojarahaston perustamista vastaavasti – syytä perustaa valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, mikä olisi linjassa yksityisoikeuden julkisoikeudellistumista koskevan kehityksen ja uuden talletussuojarahaston oikeudellisen aseman muuttumisen kanssa.

Säästöpankkien vakuusrahastosta säädettiin lailla jo vuonna 1924. Sen sijaan vuonna 1929 perustettu osuuskassojen vakuusrahasto ja vuonna 1966 perustettu liikepankkien vakuusrahasto perustuivat vapaaehtoisuuteen.¹⁴¹ Pakollisiksi vakuusrahastot tulivat vasta vuonna 1970. ”Vuoden 1969 pankkilainsäädännössä talletuspankkien pakollisia vakuusrahastoja koskevat määräykset sisällytettiin kuhunkin pankkilakiin. – Pankkien vakuusrahastoilla on lakisäateisenä ja pakollisena instituutiona vahva julkisoikeudellinen luonne.”¹⁴² Vuonna 1989 talletuspankkeja koskevaan lain-

¹⁴⁰ HE 56/1998 vp, s. 43–44.

¹⁴¹ Erma 1970, s. 377–378 alaviitteineen. Vrt. Kalima 1980, s. 180–181.

¹⁴² Erma – Koski 1985, s. 431, jonka mukaan: ”Pankkien vakuusrahasto on lain pakotaviin säännöksiin perustuva, jäsentensä omistama keskinäinen yhteisö”. Vakuusrahaston kuuluminen pankkien omistukseen vahvistettiin mm. liikepankkilain (540/1969) 48.1 §:ssa. Samoin Erma 1970, s. 380. Tarkemmin ei kuitenkaan ilmene, mitä keskinäisellä yhteisöllä

säädäntöön ”ehdotetut muutokset eivät käytännössä aiheuttaisi suuria muutoksia rahastojen toimintaan”.¹⁴³ Sama koski vuonna 1992 ehdotettuja muutoksia: ”Talletuspankkien vakuusrahastosuojasta säänneltäisiin edelleen voimassa olevan lain tapaan.”¹⁴⁴ ”Vakuusrahaston juridisesta muodosta ei ole muita säännöksiä kuin mitä [luottolaitostoiminnasta annetun, lisäys IH] lain 6 luvussa säädetään. Pankit eivät suoraan omista rahastoa.”¹⁴⁵

4 SJOITUSRAHASTON VERTAILUA ERÄISIIN LAILLA SÄÄNNELTYIHIN OIKEUDELLISIIN RAKENTEISIIN

4.1 Yhteisomistussuhde ja avoin yhtiö

Laki eräistä yhteisomistussuhteista (YhtOmL, 180/1958) koskee määräosaista eli jaollista yhteisomistusta.¹⁴⁶ YhtOmL ei sovellu jakamattomaan yhteisomistukseen.¹⁴⁷ Jakamaton (jaoton) yhteisomistus voi olla olemassa vain lakisääteisesti.¹⁴⁸ Sijoitusrahastossa on määräosainen yhteisomistus, joten nimenomainen poikkeus siitä, ettei YhtOmL koske sijoitusrahastoa, on ollut tarpeen säätää. Toisin kuin Ruotsissa, Suomessa soveltamisalаражаus lakisääteiseen yhteisomistukseen ei kuitenkaan ole SRL:ssa, vaan säännöksen lainpaikka on YhtOmL 1.3 §:ssa: ”Koska sijoitusrahastoa koskevat omat erityissäännökset ja sen oikeussuojajärjestelmä on aivan erilainen kuin yhteisomistussuhteissa yleensä, ehdotetaan, että sijoitusrahastoihin ei sovellettaisi lakia eräistä yhteisomistussuhteista.”¹⁴⁹ Vastaavasti voitaisiin harkita, tulisiko YhtOmL:iin lisätä Ruotsin lain kaltainen nimenomainen soveltamisalаражаus suhteessa erikoissijoitusrahastoon.¹⁵⁰ Tällainen raja us on tullut ajankohtaiseksi, kun erikoissijoitusrahastojen sääntely on 1.3.2019 voimaan tulleella SRL:lla siirretty lakiteknisesti AIFML:iin. Tässä yhteydessä YhtOmL:iin ei kuitenkaan lisätty mainintaa erikois-

tarkoitetaan. Lisäksi Erma – Koski 1985, s. 431: ”Vakuusrahastoa voidaan luonnehtia myös erillisvarallisuudeksi”. Samoin Erma 1970, s. 380. Edelleen Erma – Koski 1985, s. 431: ”Pankit omistavat vakuusrahaston, joskin tämän omistusoikeuden merkitys on käytännössä varsin rajoitettu”.

¹⁴³ HE 242/1989 vp, s. 21.

¹⁴⁴ HE 295/1992 vp, s. 16.

¹⁴⁵ HE 44/1995 vp, s. 4.

¹⁴⁶ Mikkola 2017, s. 1.

¹⁴⁷ *Ibid.*, s. 3.

¹⁴⁸ *Ibid.*, s. 3 ja 85.

¹⁴⁹ HE 238/1986 vp, s. 23. Ruotsissa säännös on LIF (*Lagen (2004:46) om investeringsfonder*) 4 luvun 1.4 §:ssa.

¹⁵⁰ LIF 4 luvun 1.4 §.

sijoitusrahastosta, toisin kuin esimerkiksi TVL 3 §:n 4 kohtaan. Puuttuva viittaus YhtOmL:iin on RKL:n ohella toinen esimerkki pintatasolla toteutetusta lainmuutoksesta, jossa syvemmällä oikeusjärjestelmässä olevaan siviilioikeudelliseen rakenteeseen ei ole puututtu tai sitä ei ole ehkä tunnistettukaan.

Lisäksi tarkastelun kohteeksi on otettu avoin yhtiö, sillä Ruotsissa on katsottu, että sijoitusrahasto voi olla myös yhteisö (*association*), jolloin olisi kysymys hiljaisista yhtiöistä (*tysta bolag*).¹⁵¹ Avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä annetun lain (AKYL, 389/1988) uudistaminen kesti Suomessa pitkään, sillä asiaa valmistelleen komitean ehdotus hylättiin 1960-luvulla. ”Komitean ehdotus, joka useassa kohdin poikkesi aiemmin voimassa olleista periaatteista, kohtasi niin voimakasta vastustusta, ettei valmistelua katsottu aiheelliseksi jatkaa esityksen pohjalta.”¹⁵²

Janne Kaisto ja Tapani Lohi rinnastavat kuolinpesän avoimeen yhtiöön ja kuolinpesän osakkaat avoimen yhtiön yhtiömiehiin.¹⁵³ Yhteisomistuksen kannalta näin epäilemättä onkin, sillä jakamaton yhteisomistus tunnetaan kuolinpesän lisäksi avoimessa yhtiössä.¹⁵⁴ Toisaalta rinnastus ilmeisesti edellyttäisi kuolinpesän pitämistä oikeushenkilönä, mistä ei vallitse kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa yksimielisyyttä. Tähän keskusteluun liittyy myös mielipiteitä jakava kysymys siitä, katsotaanko kuolinpesän syntyvän itsestään vai onko se perustettava.

Tätä vanhempaa keskustelua on käyty 1930-luvulta alkaen yli 20 vuoden ajan A. R. Heikosen (1892–1961) ja Y. J. Hakulisen (1902–1974) kesken ”siviilioikeudellisten debattiemme klassikoihin luettavassa taistossa”,¹⁵⁵ jossa oli ”kysymys siitä, oliko kysymys nk. jaottomasta yhteisomistuksesta

¹⁵¹ Eklund – Stattin 2012, s. 151.

¹⁵² Wilhelmsson – Jääskinen 2001, s. 16. Suomen Asianajajaliiton kriittisestä lausunnosta Ylöstalo DL 1962, s. 297–317.

¹⁵³ Kaisto – Lohi 2013, s. 361.

¹⁵⁴ Mikkola 2017, s. 86; sekä Kaisto – Tepora 2012, s. 273 av. 448 ja siinä mainitut lähteet.

¹⁵⁵ Helin 1999, s. 142 ja 155. Helin tarkoittanee Hakulisen kirja-arvosteluja Heikosen teoksista Perinnönyhteydestä Suomen oikeudessa silmällä pitäen erityisesti perillisten omistus-oikeussuhteita II (1937) ja Avoin yhtiö Suomen oikeuden mukaan (1948a), joista käytiin värikästä keskustelua: Hakulinen 1938, s. 269–276; Heikonen 1938, s. 454–490; Heikonen 1939a, s. 54–75; Heikonen 1939b, s. 153–176; sekä vuosikymmentä myöhemmin Hakulinen 1948, s. 213–226; Heikonen 1948b, s. 295–308; Heikonen 1948c, s. 346–352. Vaikka Hakulisen arvostelemat Heikosen kaksi monografiaa eivät ole kestäneet aikaa ja vaikka Heikosta on pidetty teorianvastaisena (Aarnio 1967, s. 123 av. 122), Heikosen kritiikki Hakulisen Suomen oloissa poikkeuksellisia näkemyksiä kohtaan oli korkeatasoista ja asian-tuntevaa. Lisäksi se osoitti siviilirohkeutta ottaen huomioon Heikosen yhteiskunnallinen asema ”yliopiston apulaisena”, kun Hakulinen oli samaan aikaan oikeusneuvos, ja kun juuri kukaan muu ei asettunut Hakulista vastaan. Heikosta kohtaan osoitetusta arvostuksesta kertoo hänen valintansa Turun yliopiston kansleriksi vuonna 1961.

pesään, vaiko murto-osaisesta omistusosuudesta kuhunkin pesän esineeseen”. Kysymyksenasettelun voidaan katsoa kuvastavan myös eroa SRL:n ja YhtOmL:n välillä.

4.2 Eroja ja yhtäläisyyksiä – yhteisomistussuhde ja avoin yhtiö verrattuna sijoitusrahastoon

- (i) Aivan kuten kuolinpesää on pidetty sen osakkaiden erityistä yhteisomistussuhdetta kuvaavana nimikkeenä, myös sijoitusrahastoa voidaan pitää erityisenä yhteisomistussuhteena, vaikka YhtOmL ei siihen sovellukaan.
- (ii) Toisaalta yhteisomistus avoimessa yhtiössä on jakamatonta kuten kuolinpesässä, kun puolestaan sijoitusrahaston yhteisomistus on määrärajaista, minkä vuoksi soveltamisalarajaus YhtOmL:ssa on ollut tarpeen säätää.
- (iii) Sijoitusrahasto ja yhteisomistussuhde eivät kumpikaan ole oikeushenkilöitä.
- (iv) Avoin yhtiö muistuttaa luonteeltaan sijoitusrahastoa mutta syntyy rekisteröitymisellä eikä senkään vuoksi ole verrattavissa sijoitusrahastoon.

4.3 Kuolinpesä

Sijoitusrahaston oikeudellista muotoa tarkasteltaessa vertailu kuolinpesään on erityisen kiinnostava, sillä Ruotsissa kuolinpesää on pidetty oikeushenkilönä 1930-luvulta lähtien, jolloin pesänselvitystä ja perinnönjakoa koskeva laki säädettiin (1933).¹⁵⁶ Vuonna 1910 ensimmäisen kerran ilmestyneen siviilioikeuden klassikko-oppikirjan 24. painoksen mukaan kuolinpesän oikeushenkilöllisyydelle ratkaisevaa on varojen erillään pito-

¹⁵⁶ *Lagen den 9 juni 1933 (nr 314) om boutredning och arvskifte*. Ärvdabalken (1958:637) kumosi sittemmin kyseisen lain. Heikonen 1948a torjuu konkurssipesän ja kuolinpesän oikeushenkilöllisyyden, s. 80–82, eli samassa yhteydessä, jossa hän pohtii laajasti avoimen yhtiön oikeushenkilöllisyyttä (s. 72–108). Pohdinnalla on ”enää oppihistoriallista mielenkiintoa”, Wilhelmsson – Jääskinen 2001, s. 50. Toisaalta Heikosen aatehistoriallinen merkitys Hakulisen saksalaismielisen lähestymistavan vastustajana on syytä nostaa esiin.

velvollisuus: ”Dödsboet är en juridisk person, vilket innebär att tillgångar är rättsligt skilda från delägarnas tillgångar.”¹⁵⁷

On huomionarvoista, että velvollisuus varojen erillään pitämiseen on myös yksi sijoitusrahaston keskeisistä ominaisuuksista. Lisäksi sijoitusrahaston oikeudellinen muoto perustuu ruotsalaiseen esikuvaan. ASRL perustui pääosin Ruotsin vuoden 1974 osakerahastolakiin ja lait olivat paljolti saman sisältöisiä.¹⁵⁸

Sijoitusrahaston oikeudellinen vertailu kuolinpesään edellyttää perehtymistä keskusteluun siitä, onko kuolinpesä oikeushenkilö vai ei. On myös selvitettävä sitä, voidaanko kuolinpesästä esitettyjä oikeushenkilöopillisia argumentteja analogisesti soveltaa sijoitusrahastoon. Kuolinpesään liittyvästä kotimaisesta oikeushenkilöopillisesta kirjallisuudesta keskeisiä ovat Lahtisen ohella Aulis Aarnion kirjoitukset. Lahtisen kirjoitusten pohjalta on mahdollista arvioida sitä, soveltuuko hänen teoreettinen väittämänsä kuolinpesän tunnusnimestä (*Kennzeichnung, deskription*) analogisesti myös sijoitusrahastoon. Tällöin on tarpeen analysoida sijoitusrahaston keskeisiä ominaisuuksia. Lahtisen tunnusnimi-teorian mukaan kuolinpesä on vain esitystekninen ilmaisu, joka voidaan palauttaa sen osakkaisiin. Symboli ja sisältö on erotettava toisistaan.¹⁵⁹ Tällöin siis kuolinpesän oikeudellinen asema on johdettavissa jäsenistään. Kuten todettu, Ruotsissa kuolinpesän oikeushenkilöllisyydelle ratkaisevana on pidetty (pelkästään) velvollisuutta varojen erillään pitämiseen.¹⁶⁰

Lahtisen väitöskirjansa (1951) jälkeen julkaisemat muutamat kirjoitukset herättivät aikanaan voimakkaita vastareaktioita.¹⁶¹ Hänen oikeushenkilöä, avointa yhtiötä ja kuolinpesää koskevat artikkelinsa norjalaisessa TfR:ssä sekä DL:ssä ja LM:ssä saivat osakseen vastineita sekä vuonna 1949, 1952 että 1955 samoin kuin hänen kirja-arvostelunsa osituksesta DL:ssä vuonna 1952. Esimerkiksi Heikosen kritiikki oli paikoitellen suorastaan ivallista.¹⁶² Heikonen kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että

¹⁵⁷ Malmströms Civilrätt, s. 406. Vastaavasti Brattström – Singer, s. 147; sekä Walin – Lind, s. 25 ja s. 39.

¹⁵⁸ LIF on Ruotsissa jo kolmas sijoitusrahastolaki, kuten Suomessakin. Aikaisemmat olivat *Lagen (1990:1114) om värdepappersfonder* ja *Aktiefondslagen (1974:931)*. Toisin kuin Suomessa, lain nimi on muuttunut aina kun uusi laki on säädetty ja edellinen laki kumottu.

¹⁵⁹ Kaisto 2005, s. 59. Kaiston tutkimusta on arvioitu laajasti, etenkin Oikeus ja kritiikki 2.

¹⁶⁰ Malmströms Civilrätt, s. 406.

¹⁶¹ Sen sijaan Lahtisen väitöskirjasta vastaväittäjä Aatos Alasen (1894–1974) yleisarvio oli sangen myönteinen: ”se on osoitus perusteellisesta ja terävästä tutkijamentaliteetista”. Alanen 1952, s. 62.

¹⁶² Heikonen 1953, s. 165–166. Heikonen ampuu tässä ohi, koska hänen päävastustajansa on ollut Hakulinen. Olisi ollut taktisesti helppoa ymmärtää, jos Heikonen olisi liittoutunut Lahtisen kanssa Hakulista vastaan.

Poul Meyer (1916–1990) katsoi ”oikeushenkilöiden probleemaa käsittelevien teoreettisten tutkimusten laajuuden olevan kääntäen verrannollinen tämän käsitteen merkitykseen lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä”.¹⁶³ Kriitikki muistuttaa paljolti Simo Zittingin (1915–2012) väitöskirjan edellisenä vuonna saamaa kriittistä palautetta.¹⁶⁴ Sen sijaan Åke Malmström (1905–1985) vaikuttaa asettuneen Lahtista tukevalle kannalle. Malmström toteaa kirja-arvostelussaan Oscar Alfred Borumin (1894–1983) perintöoikeudellisesta teoksesta, että Tanskassa kuolinpesän ymmärtäminen oikeushenkilöksi oli Borumin mukaan lähinnä makuasia eikä sellaisesta ollut merkkejä tanskalaisessa teoriassa saati käytännössä. Sen sijaan Ruotsissa oli Malmströmin mukaan käytännöllisesti katsoen ollut kysymys muodollisesta yksinkertaistamisesta (*formell förenkling*).¹⁶⁵ On kiinnostavaa, että Hakulinen mainitsee juuri Malmströmin suurimpana kriitikkona sille lain esitöissä esitetyle ajatukselle, että kuolinpesä olisi oikeushenkilö.¹⁶⁶ Hakulinen pitää Malmströmin kritiikkiä älykkäänä, koska ”hän on asettuvinaan uuden, korkeasti teoreettisen käsitystavan kannalle ja käyttää sen vuoksi perinteisestä käsitystavasta nimitystä ’kansanomainen’ (*folklig*). Tekijä on siten taitavasti viitannut siihen ylimielisyyteen, mitä uuden doktriinin esittäjä kenties saattaa tuntea havaitessaan, ettei sen salaisuuksien perille voida päästä kansanmiehen ajatuskyvyn avulla”.¹⁶⁷ Vaikuttaa kuitenkin siltä, että Hakulinen on ymmärtänyt Malmströmin position täysin väärin.

Malmströmin klassikko-oppikirjassa esitetty näkemys on ilmeisesti hyvin lähellä Kaiston ja Lohen jäljempänä selostettavaa käsitystä siitä, että kuolinpesän oikeushenkilöllisyys on tarkoituksenmukaisuuskysymys. Tarkoituksenmukaisuus-argumentti vaikuttaa liittyvän kysymykseen siitä, mitä hyötyä oikeushenkilöllisyydestä olisi sijoitusrahastolle. Tätä kysymystä on tarpeen tarkastella jäljempänä jaksossa 5.1 erityisesti siltä kannalta, onko erikoissijoitusrahastolla oikeus saada omistamaansa kiinteistöön lainhuuto.

Vaikka Lahtisen oikeushenkilöopilliset kirjoitukset kuohuttivat 1950-luvulla, jälkikäteisarvioissa on kuitenkin katsottu, että Lahtinen ”kirjoitti muutamia vieläkin oikeusajattelun kannalta avainasemassa olevia artikkeleita mm. avoimen yhtiön ja kuolinpesän rakenteesta”.¹⁶⁸ Lisäksi on

¹⁶³ Heikonen 1953, s. 166 ja 170; sekä Meyer 1949, s. 335.

¹⁶⁴ Hannikainen 1951, s. 795–813.

¹⁶⁵ Malmström 1951, s. 294–295. Vastaavasti Ebelingin lausunto 1955, s. 8–9.

¹⁶⁶ Hakulinen 1955, s. 360.

¹⁶⁷ Hakulinen 1955, s. 360.

¹⁶⁸ Aarnio – Tolonen 1998, s. 173.

katsottu, että Lahtisen ”suppeahkoilla jäämistöoikeudellisilla artikkeleilla – – on ollut merkitystä oikeudenalan kehityksen kannalta”.¹⁶⁹ Aarnio puolestaan pitää Lahtisen kuolinpesä-artikkelia vuodelta 1955 jopa keskeisenä oman ajattelunsa innoittajana: ”itselleni merkittävää, etten sanoisi ratkaisevan tärkeää”.¹⁷⁰ Lisäksi Aarnio kertoo saaneensa 1960-luvun lopulla Lahtisen ajattelusta ”ratkaisevat virikkeet” käsitykselleen oikeudellisten instituutioiden olemassaolosta.¹⁷¹ Lahtisen kuolinpesäkonstruktio on ”analyytistä ajattelua parhaimmillaan”.¹⁷² Heikki Jokela (1917–2001) puolestaan toteaa muistokirjoituksessaan, että Lahtisen tieteellisen ohjelman ”keskeisenä vaatimuksena on pidättäytyminen oikeustieteen nimissä lausumasta mitään sellaista, jota ei voida empiirisesti todentaa”.¹⁷³

Lahtinen esitti merkittävää kritiikkiä myöhemminkin, sillä hänen mukaansa ”Ruotsin lainsäädännössä on 1930-luvulta alkaen kuolinpesää pidetty eräänlaisena oikeushenkilönä. Valmisteltaessa vuoden 1933 lakia pesänselvityksestä ja perinnönjaosta kuolinpesän oikeudellinen luonne oli erityisen pohdinnan kohteena ja kannanotto tapahtui seikkaperäisten perustelujen nojalla. Lvk 2/1935:ssa omaksuttiin meillä perusteluitta sama kanta. Eikä myöhemmissäkään ehdotuksissa ole asiallisesti perustellen suoritettu kannanottoa kuolinpesän oikeudellisesta luonteesta.”¹⁷⁴ Kiinnostavaa onkin, miten suppeat perustelut PK:n säätämislle aikanaan esitettiin.¹⁷⁵

Aarnion mukaan Lahtisen kuolinpesä-artikkeli ”voidaan nähdä merkittävänä ontologisena kannanottona”,¹⁷⁶ joka ylittää kahtiajaon ”kuolinpesä on oikeushenkilö – kuolinpesä ei ole oikeushenkilö”.¹⁷⁷ Kysymys siitä, voidaanko kuolinpesää pitää itsenäisenä oikeushenkilönä, on siksi Lahtisen osoittamalla tavalla väärin asetettu.¹⁷⁸ Aarnio pitää Lahtisen jaottelua tunnusnimen (kuolinpesä) palauttamisesta henkilönimiin (kuolinpesän osakkaat) toisaalta vain hyvänä arkisena työkaluna, jolla on voitu ohittaa tarpeettomat käsittehdinnat ja ”mennä suoraan asiaan”.¹⁷⁹ Kannanotto

¹⁶⁹ Lohi 1998, s. 309.

¹⁷⁰ Aarnio 2002b, s. 1135.

¹⁷¹ Aarnio 2006, s. 52.

¹⁷² Aarnio 2002a, s. 523.

¹⁷³ Jokela 1967, s. 881.

¹⁷⁴ Lahtinen 1965, s. 754–785, erit. s. 763.

¹⁷⁵ HE:n 6/1964 vp perustelut ovat jopa lyhyemmät (4 sivua) kuin esitystä käsitellyt PerVM 1/1964 vp.

¹⁷⁶ Aarnio 2002b, s. 1135–1136. Vastaavasti Aarnio 2014, s. 147.

¹⁷⁷ Aarnio 2002b, s. 1138 ja 1141.

¹⁷⁸ Aarnio 2006, s. 242–243.

¹⁷⁹ Aarnio 2002b, s. 1137. ”Se on hyvä arkinen työkalu. Mutta vain sitä.” Vrt. Aarnio 2002b, s. 1141.

vaikuttaa ensi silmäyksellä oudon vähättelevältä. Aarnio tarkoittanee kuitenkin sitä, että toisin kuin esimerkiksi yhteiskuntafilosofia, Lahtisen metodi voidaan operationalisoida ja käyttää siten lainopin työvälineenä. Aarnion mukaan ”filosofisesti kysymys oli ontologisesta nominalismista”¹⁸⁰ ja ”ettei Hakuliselle auennut alkuunkaan erottelu tunnusnimi/henkilönimi”, vaan hän ”palautti kysymyksen perinteiseen joko/tai-muotoon: kuolinpesä on / kuolinpesä ei ole oikeushenkilö”. Samaa voidaan Aarnion mukaan sanoa Meyerin arvostelusta.¹⁸¹ Aarnion mukaan hänen oma kiinnostuksensa ”Lahtisen ajatteluun selittyy uskoakseni viime kädessä sen ainutkertaisuudella suomalaisessa oikeusajattelussa”.¹⁸²

Aarnion mukaan Lahtisen kuolinpesä-konstruktioille oli käyttöä muun muassa lainhuutoja myönnettäessä ja lainhuuto voitiin myöntää myös kuolinpesälle.¹⁸³ Aarnio analysoi väitöskirjassaan (1967) Lahtisen saamaa kritiikkiä ja katsoo kohteliain sanakääntein Heikosen ja Hakulisen kirjoitusten olevan esimerkkejä väärinkäsityksistä.¹⁸⁴ Lahtisen tunnusnimi-teoriaa kritisoivan Hakulisen näkemys tulee kenties parhaiten julkisesti esille ruotsalaista lainopillista keskustelua selostavassa ja voimakkaasti kotimaiseen oikeuskäytäntöön tukeutuvassa kirjoituksessa, jossa Hakulinen katsoo, ettei lain esitöiden ajatusta kuolinpesästä oikeushenkilönä ole hyväksytty edes Ruotsin oikeuskäytännössä.¹⁸⁵ Vastaavasti Lohi katsoi väitöskirjassaan (1998), että Aarnion väitöskirjassa esitetyn argumentaation perusteella perinnön siirtymisen ajankohtaa koskevat kysymyksenasettelut voidaan sivuuttaa tarpeettomina ja kategorisuudessaan harhaanjohtavina. Sama koskee kysymyksiä siitä, onko kuolinpesä oikeushenkilö tai millaista

¹⁸⁰ Aarnio 2014, s. 149.

¹⁸¹ Aarnio 2002b, s. 1138.

¹⁸² Aarnio 2014, s. 42–43.

¹⁸³ Aarnio 2002b, s. 1141 ja 1142.

¹⁸⁴ ”Lopputulosten jyrkkä vastakkaisuus näyttää suurelta osin juontavan juurensa nimenomaan lähtökohtaisesta probleeminasettelusta: onko kuolinpesä oikeushenkilö? En kuitenkaan ole voinut täysin vakuuttua siitä, että ongelma juuri tässä muodossa esitettyinä on onnistunut.” Aarnio 1967, s. 125 sekä erityisesti 123 av. 122 ja 123. Samansuuntaista kritiikkiä Aarnio 1968, s. 351 av. 20, jolloin hän myös katsoo Heikosen kommenttien Lahtisen teoriasta perustuvan väärinkäsitykseen (”*i grund missuppfattat*”). Sen sijaan oman erimielisyytensä Klamin kanssa Aarnio toteaa perustuvan erilaisiin näkemyksiin kielianalyttisestä tutkimuksesta (”*språkanalytiska*” *forskningen*), Aarnio 1969, s. 243. Näkemysten erot ja väärinkäsitykset voitaneen selittää myös Tuorin kaksoiskansalaisuus-teesillä ja siihen liittyen erilaisilla paradigmoilla. Lisäksi Aarnio mainitsee Paavo Kastarin (1907–1991) otaneen Lahtisen teorian kaltaisen kannan, jonka mukaan oikeushenkilö on vain apuväline, jolla yksinkertaistetaan oikeussuhteita, Aarnio 1968, s. 351 av. 21 ja 357 av. 27. Aarnio on sittemmin väitöskirjastaan todennut, että sen ”alaviitteet voi lukea miltei itsenäisenä teoksena”. Aarnio 2002a, s. 527.

¹⁸⁵ Hakulinen 1955, s. 359–362.

kuolinpesän osakkaiden yhteisömistus on luonteeltaan.¹⁸⁶ Kaarle Makkonen (1923–2000) puolestaan katsoi, että Aarnio kiinnitti huomiota lauseyhteyksiin, kun Lahtinen keskittyi yksittäisiin sanoihin: ”Tältä pohjalta eli soveltamalla lingvististä kielenanalyysia Aarnio ikäänkuin siirsi oikeushenkilöprobleeman konstruktiiviselta tasolta kysymykseksi oikeudellisesta *argumentaatiosta*.”¹⁸⁷

Makkosen ohella myös Markku Helin on vertaillut Lahtisen ja Aarnion näkemyksiä. Helinin mukaan ”Lahtinenhan oli looginen empiristi ja nominalisti. Yleiskäsitteitä, kuten kuolinpesä, ei ollut hänen ontologiassaan olemassa. Sen vuoksi tutkimuksen keskeinen tehtävä oli redusointi.”¹⁸⁸ Helin katsoo, että oikeushenkilö oli Lahtisen mukaan palautettava joukoksi fyysisiä henkilöitä,¹⁸⁹ jolloin kuolinpesä oli vain nimi tai symboli tietyille henkilöjoukolle, kun taas Aarnion mukaan kuolinpesä on vain kuvaus määrättyille henkilöjoukolle.¹⁹⁰ Makkosen mukaan ”[o]ikeushenkilöprobleeman selvittelyä oli Lahtisen mielestä sumentanut ontologinen ajattelu sekä se, ettei symbolia ja sisältöä oltu pidetty erillään. Lahtinen jakoi oikeushenkilön kahteen osaan, itse organisaatioon ja sen symboliin (nimeen). Oleellista oli se, että viime kädessä on kysymys elävien ihmisten toiminnasta.”¹⁹¹ Makkonen siteeraa (mainitsematta lähdeosa) määritelmää oikeushenkilöstä¹⁹² ja katsoo, että ”[m]ääritelmässä kuvastuu selvästi ontologinen olemusajattelu, oikeushenkilö luonnehditaan yli-individuaaliseksi oikeusolennoiksi”.¹⁹³ Hannu Tapani Klamin (1945–2002) Aarnio-kritiikistään¹⁹⁴ Ahti Saarenpää puolestaan toteaa, ettei Klami ollut ”oivaltanut sitä loogista tasoa, jolla kirjoittaja liikkuu”.¹⁹⁵

¹⁸⁶ Lohi 1998, s. 309. Myöhemmissä julkaisuissaan Lohi on kuitenkin päätenyt toiselle kannalle ja pitää nykyisin kuolinpesää oikeushenkilönä, kuten jäljempänä selostetaan.

¹⁸⁷ Makkonen 1998, s. 75.

¹⁸⁸ Helin 1999, s. 155.

¹⁸⁹ Markkinakäytännössä on ilmennyt tapaus, jossa suomalaisen rahastoyhtiön ulkomailla käymässä oikeudenkäynnissä oikeus pohti rahastolle maksettavan korvauksen perusteista sitä, voidaanko korvaus maksaa, kun rahastossa ovat osuudenomistajina osittain eri henkilöt kuin vaatimuksen kohteena olevan tapahtuman sattuessa. Oikeus lähti siitä, että 50 % samoja omistajia voisi olla rajana. Haastattelutieto: Heikki Rautalin 11.4.2020.

¹⁹⁰ Helin 1999, s. 155–156. Vrt. Kolehmainen 2006, s. 232. Lahtinen käyttää tunnusnimestä ruotsinkielistä ilmaisua ’*deskription*’, joka myös tarkoittaa kuvausta.

¹⁹¹ Makkonen 1998, s. 74. Ero on merkittävä sijoitusrahastoon ja erikoissijoitusrahastoon verrattuna, koska niissä voi olla osuudenomistajina myös muita kuin luonnollisia henkilöitä, kuten oikeushenkilöitä ja kuolinpesiä.

¹⁹² Makkosen siteeraama teksti on sama kuin lainopin pikaoppikirjassa Kivimäki 1944, s. 22–23.

¹⁹³ Makkonen 1998, s. 72–75.

¹⁹⁴ Klami 1969, s. 219–227.

¹⁹⁵ Saarenpää 1977, s. 288.

Lohi on nyttemmin asettanut Aarnion position kysymyksenalaiseksi ja puoltaa näkemystä kuolinpesästä oikeussubjektina.¹⁹⁶ Lohi katsoo, että Lahtisen nominalistinen ajattelutapa korostaa esitysteknistä merkitystä, jossa kuolinpesän sisältö kaventuu termiksi. Helin näyttää antaneen tähän kritiikkiin ratkaisevan sysäyksen toimiessaan Lohen vastaväittäjänä.¹⁹⁷ Lohi viittaa myös yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (57/1993) ja velan vanhentumisesta annetun lain (728/1993) muuttamisesta annettuun lakiesitykseen, jossa todetaan KRL:n¹⁹⁸ jäljempänä selostettavaa muutosehdotusta vastaavasti: ”Myös kuolinpesä on niin sanotusti oikeuskelpoinen, eli sillä voi olla sekä varoja että velkoja.”¹⁹⁹ Aarnio ja Kangas sen sijaan ovat jatkaneet oman positionsa puolustamista sangen voimakain sanakääntein:²⁰⁰ ”Saksalaisesta pandektioikeudesta vaikutteita saaneet tutkijat katsoivat kuolinpesän itsenäiseksi oikeussubjektiksi, jolle voitiin myöntää lainhuuto ja joka saattoi saada oikeuksia ja velvollisuuksia nimiinsä.”²⁰¹ Viittaus saksalaiseen pandektioikeuteen liittyyneekä pesänselvitystä ja perinnönjakoa koskeneen Ruotsin lain valmisteluun että kotimaiseen lainopilliseen keskusteluun.²⁰² Aarnio ja Kangas kritisoivat Lohen ja myös Antti Kolehmaisena näkemyksiä.²⁰³ Kangas on yhtynyt Aarnion positioon heidän teoksessaan, jonka päivittämisestä hän on vastannut vuodesta 1999.²⁰⁴ Sen sijaan Kangas ei muissa teoksissaan, jotka hän on viime vuosina julkaissut yksin, tuo esille kysymystä kuolinpesästä oikeushenkilönä.²⁰⁵ Perhevarallisuus-oikeus-teoksessa oleva maininta rajoittuu viittaukseen kuolinpesän ja sen osakkaan verotusta koskevaan TVL 17 §:ään ja toteamukseen kuolinpesästä erillisenä verovelvollisena. ”Kuolinpesä ei ole

¹⁹⁶ Lohi 2011, s. 44–46. Asiayhteydestä ei ilmene, käyttääkö Lohi oikeussubjektin käsitettä oikeushenkilön synonyymina.

¹⁹⁷ Helin 1999, s. 154–156.

¹⁹⁸ KRL on ollut yritys soveltaa Suomeen yhdysvaltalaisista REIT-rakennetta (*Real Estate Investment Trust*). Lain soveltaminen on jäänyt harvinaiseksi pääosin Euroopan komission valtiontukeen liittyvän päätöksen ankarien ehtojen vuoksi (N 131/2009). Useissa jäsenvaltioissa on säädetty REIT-rakenteesta mutta ei esim. Ruotsissa, Hanqvist 2016, s. 138.

¹⁹⁹ HE 178/2007 vp, s. 18.

²⁰⁰ Aarnio – Kangas 2016, s. 376–379.

²⁰¹ *Ibid.*, s. 376.

²⁰² Haastattelutieto: Urpo Kangas 27.2.2020.

²⁰³ Aarnio – Kangas 2016, s. 376–378.

²⁰⁴ *Ibid.*, s. 376–379. Teoksen eri painosten esipuheiden mukaan Kangas on vastannut käsikirjoituksen laatimisesta teoksen 4. painoksesta lähtien (1999). Aarnio ei myöskään enää ole toisena kirjoittajana teoksen Kangas Perhevarallisuus-oikeus 3. painoksessa.

²⁰⁵ Kangas 2012; Kangas 2013; Kangas 2017; ja Kangas 2018.

erillinen oikeushenkilö, vaikka sitä tuloverotuksessa erillisenä verovelvollisena verotetaan (TVL 17 §).²⁰⁶

Lohi oli siis alun perin samalla kannalla kuin Aarnio,²⁰⁷ mutta on sittemmin vähitellen muuttanut kantaansa: ”Aivan kiistatonta tämä on silloin, kun *pesänselvittäjä* tekee oikeustoimia kuolinpesän puolesta: sidotuksi tulee nimenomaan kuolinpesä – ei pesänselvittäjä itse eivätkä kuolinpesän osakkaat.”²⁰⁸ Lohen jäsentely kuolinpesäkeskeiseen ja osakaskeskeiseen lähestymistapaan hahmottaa oikeuskirjallisuudessa esitettyjä näkemyseroja ytimekkäästi. Osakaskeskeisessä näkemyksessä kuolinpesä nähdään vain sen osakkaiden erityistä yhteisomistussuhdetta kuvaavana nimikkeenä, kun taas kuolinpesäkeskeinen näkemys myötäilee Ruotsin lakia ja pitää kuolinpesää oikeushenkilönä. Jäsentely kuitenkin sai vastaväittäjä Helinin epäilemään, onko kuolinpesäkeskeisestä lähestymistavasta kuitenkaan saanud irti sillä tavoin kuin Lohi esitti. Kun Lohi kritisoi kuolinpesäkeskeistä ajattelua, Helin ei pitänyt kritiikkiä uskottavana:²⁰⁹ ”[O]li ilmeisesti Hakulisen vaikutuksesta yritetty poistaa pesän oikeushenkilöyteen viittavia sanontoja, joita viljeltiin vuoden 1935 ehdotuksessa. On kuitenkin ongelmallista, miten tähän viestiin on suhtauduttava, kun lopulta kuitenkin päädyttiin Ruotsin lain kääntämiseen.”²¹⁰ Helin argumentoi useilla lainkohdilla (PK 18 luvun 2 §, 19 luvun 13 §, 20 luvun 2 § ja 21 luvun 15 §), joista viimeksi mainittu on kumottu vuonna 2004.²¹¹ Helinin arvion uskottavuutta lisää sekin, että Hakulinen on ollut Helinin sanoin ”siviilioikeudellisen tutkimuksen monitaituri, jonka suuri oppineisuus salli vaivattoman liikkumisen koko siviilioikeuden kentällä”.²¹² Tästä yksi esimerkki on Hakulisen kolmoisrooli osamaksukaupan sääntelyssä lainvalmistelijana, kommentaariteoksen laatijana ja tuomarina.²¹³ Samantapainen vaikuttaa olleen Hakulisen rooli PK:n valmistelussa.

Samansuuntaisesti kuin Helin on kirjoittanut Kolehmainen, joka myös vetoaa PK 18 luvun 2 §:n sanamuotoon.²¹⁴ Pian väitöstilaisuutensa jälkeen Lohi laati Helinin pitkäaikaisen työnantajan oikeusministeriön toimeksi-

²⁰⁶ Kangas 2018, s. 370.

²⁰⁷ Lohi 1998, s. 221–222.

²⁰⁸ Lohi – Välimäki 1999, s. 187. Kolehmainen, s. 231 av. 201, puolestaan pitää Lohen kantaa kuitenkin varovaisena.

²⁰⁹ Helin 1999, s. 150–151 ja 154–155.

²¹⁰ *Ibid.*, s. 155.

²¹¹ *Ibid.*, s. 156.

²¹² *Ibid.*, s. 142.

²¹³ Hakulinen – Raninen 1968.

²¹⁴ Kolehmainen 2006, s. 232. Lohi 2011, s. 45, pitää ”ruotsalaistyypisesti” kuolinpesää itsenäisenä oikeussubjektina.

annosta arviomuiston ”Velkavastuun säännösten uudistaminen”. Muistio johti PK 21 luvun uudistamiseen viisi vuotta myöhemmin.²¹⁵ Ilmeisesti Helin ei kritiikistään huolimatta lakannut luottamasta Lohen asiantunte-
mukseen. Harvoin lienee oikeustieteellinen väitöskirja näin suoraan ja nopeasti vaikuttanut lainsäädännön muuttumiseen. Esimerkiksi Zittingin uraa uurtavana pidetyn väitöskirjan oikeusasema-analyysin hyväksyminen KKO:ssa kesti Aarnion mukaan peräti 15 vuotta²¹⁶ ja tapahtui vihdoin Zittingin kriittisen vastaväittäjän Antti Hannikaisen (1910–1976) ollessa KKO:n presidenttinä (1964–1975).

Ruotsissa kuolinpesää on pidetty oikeushenkilönä 1930-luvulta lähtien, kun pesänselvitystä ja perinnönjakoa koskeva laki säädettiin vuonna 1933. Lohi katsoo, että ”Sama käsitys on voittanut hiljalleen alaa myös Suomessa, vaikkakaan mistään vallitsevan kannan muutoksesta ei meillä voida (vielä) puhua”.²¹⁷ Vallitsevaa kantaa edustavat Aarnio ja Kangas ovat nimittäin keskeisessä oppikirjassaan täysin päinvastaisella kannalla ja pitävät kuolinpesää osakaskeskeisen näkemyksensä mukaisesti vain sen osakkaiden erityistä yhteisomistussuhdetta kuvaavana nimikkeenä.²¹⁸ Lohi on jatkanut vallitsevan kannan kritisointia, sillä hän katsoo yhdessä Kaiston kanssa,²¹⁹ että kuolinpesän katsominen oikeushenkilöksi on tarkoituksenmukaisuuskysymys.²²⁰ Keskeinen perustelu tälle kannalle ilmeisesti on, että kuolinpesä on erillisvarallisuus.²²¹ Erillisvarallisuusoppi näyttäisi pe-
riytyvän käsiteläinopin ajoilta (Hakulinen ja Heikonen).²²² On kiinnostava sattuma, että käsiteläinoppia kritisoinut analyyttinen oikeustiede päättyy kuitenkin samaan johtopäätökseen, sillä Aarnio ja Kangas näyttävät yhtyvän Hakulisen näkemykseen kutakuinkin samoin argumentein eli siksi, että asiasta ei ole nimenomaisesti säädetty. Toisaalta erillisvarallisuus ei merkitse sitä, että epäitsenäinen säätiö ja sijoitusrahasto olisivat oikeushenkilöitä, joten erillisvarallisuus-argumentti ei vaikuta kantavan kovin pitkälle oikeushenkilöpilliselta kannalta ainakaan sijoitusrahaston osalta – siitä huolimatta, että myös sijoitusrahastoa voidaan pitää erillisvarallisuutena. Lisäksi, vaikka kuolinpesää pidetään Ruotsissa oikeushenkilönä, sijoitusrahastoa ei pidetä. Erillisvarallisuusopin soveltaminen ei siten Ruotsissakaan ole johdonmukaista.

²¹⁵ HE 14/2004 vp, s. 19.

²¹⁶ Aarnio 2014, s. 36–37.

²¹⁷ Lohi 2011, s. 44.

²¹⁸ *Ibid.*, s. 45; ja Kaisto – Lohi 2013, s. 22.

²¹⁹ Vaikka kysymyksessä on yhteisteos, tekstissä s. 360 käytetään minä-muotoa.

²²⁰ Kaisto – Lohi 2013, s. 22–23.

²²¹ *Ibid.*, s. 363. Samoin Kaisto 2001, s. 129.

²²² Analyyttisen oikeustieteen harjoittamasta kritiikistä Tuori 2002, s. 1295–1320.

Osakas- ja kuolinpesäkeskeisyyttä koskevan keskustelun osapuolten näkemysten jakautumista on tarkemmin ryhmitelty Kolehmainen, jonka jaottelu perustuu Lohen jäsentelyyn. Tämän jaottelun valossa kuluneen neljännesvuosisadan aikana esitetyt kannanotot jakautuvat sangen tasaisesti.²²³ Osakaskeskeinen näkökulma vaikuttaa kotimaisessa lainopillisessa keskustelussa käytännössä henkilöityvän Aarnioon ja Kankaaseen. Lohi on täydentänyt jaottelua ja lisännyt osakaskeskeisen näkökulman edustajiin Saarenpään ja kuolinpesäkeskeisen näkökulman edustajiin Kaiston.²²⁴ Nytemmin myös Jarno Tepora voi olla syytä lisätä kuolinpesäkeskeisen näkökulman edustajiin.²²⁵ Kehitys kohti kuolinpesäkeskeistä näkökulmaa näyttää saaneen alkunsa siitä muun muassa oikeusteoreettista perehtymättömyyttä koskeneesta kritiikistä, jota vastaväittäjä Helin esitti Lohen väitöskirjasta. Lohen tarkistettua Helinin esittämän kritiikin jälkeen kantaansa hän on saanut tuekseen Kaiston ja Kolehmaisien sekä Kaisto edelleen Teporan, joskin Kaiston ja Teporan oppikirjassa on esitetty lähinnä objektiivinen toteamus siitä, että oikeuskirjallisuudessa on esiintynyt kahdensuuntaisia kannanottoja. Lähestymistapa on siten samantapainen kuin tässä artikkelissa. Klassisen oikeushenkilöopin oikeuskirjallisuudessa on myös maininta, jossa ”puolletaan” kuolinpesän oikeushenkilöllisyyttä.²²⁶

Asetelma on kiinnostavalla tavalla erikoislaatuinen neljästä eri syystä.

- (i) Vaikka Ruotsissa kuolinpesä on oikeushenkilö mutta ei Suomessa, silti PK 18 luvun 2 §:n sanamuoto ja sisältö vastaavat Ruotsin lakia. Koska Ruotsin laki käytännössä suomennettiin eikä PK:n säätämistä koskenut hallituksen esitys juuri sisältänyt perusteluja, Helin ylistää Ruotsin lain korkeatasoisia perusteluja ja katsoo, että niillä on ”erityinen merkitys”.²²⁷ Asetelma rinnastuukin kiinnostavasti keskusteluun Ruotsin vanhan komissiolain periaatteiden soveltuvuudesta Suomessa, jossa on asetettu perinteinen näkemys kyseenalaiseksi siksi, että Ruotsissa on 2009 säädetty uusi, osit-

²²³ Kolehmainen 2006, s. 231 av. 201. Osakaskeskeistä näkökulmaa puoltavat Heikonen, Hakulinen, Lahtinen, Aarnio, Kangas ja Saarenpää. Kolehmainen ei mainitse Kaistoa, vaikka tämä on ottanut kuolinpesäkeskeisen näkökulman jo 2004. Kuolinpesäkeskeistä näkökulmaa puoltavat Helin, Lohi ja Kolehmainen. Kun Kaisto ja myös – joskin varauksin – Tepora otetaan huomioon, aktiiviset tutkijat jakautuvat 5–3 kuolinpesäkeskeisen näkökulman edustajien hyväksi.

²²⁴ Kaisto – Lohi 2013, s. 360; Saarenpää 2013, s. 42; Kaisto 2004, s. 106; Kaisto 2001, s. 129–130.

²²⁵ Kaisto – Tepora 2012, s. 273–274.

²²⁶ Kivimäki – Ylöstalo 1973, s. 171 av. 3. Samoin Ebelingin lausunto 1955, s. 5–9.

²²⁷ Helin 1999, s. 150 ja 154. Koska PK 18 luku on kopioitu Ruotsista eikä HE 6/1964 vp juuri sisältänyt perusteluja, on johdonmukaista, että Ruotsin lain esitöille on annettava suurta merkitystä.

tain pakottavaa sääntelyä sisältävä komissiolaki.²²⁸ Suhtautumista Ruotsin siviilioikeuteen on pidettävä ilmeisen hajanaisena, jos yhtä säädöstä (komissiolaki) voitaisiin periaatteineen soveltaa Suomessa, jossa vastaavaa lakia ei ole, kun toisen säädöksen (perintökaari) perusteluja ei sovellettaisi, vaikka Suomen laki on siitä kopioitu eikä perusteluja Ruotsin laista poikkeamiselle ole esitetty. Ruotsin lain periaatteiden erilaista soveltamista komissiokauppaa ja kuolinpesää koskevassa keskustelussa voitaneen pitää Makkosen mainitsemien lainsäätäjien oikullisuuden kaltaisena ilmiönä oikeuskirjallisuudessa. Toisaalta PK:n esityöt (HE 6/1964 vp) voitaneen nähdä yhteispohjoismaiseen yksityisoikeudelliseen lainsäädäntöön kannustaneen Helsingin vuoden 1962 sopimuksen mukaisena toimenpiteenä.²²⁹

- (ii) Kangas on todennut pohjoismaisen perhe- ja perintöoikeuden harmonisoituneen vapaaehtoisesti.²³⁰ Helinin kanta Ruotsin lain ”kääntäminen, suomentaminen ja kloonaaminen” liittyy myös vapaaehtoiseen pohjoismaiseen harmonisointiin.²³¹ Samaa voitaneen sanoa kuolinpesän osakkaiden henkilökohtaisesta velkavastuusta luopumisesta, joka Ruotsissa toteutettiin yli 20 vuotta aikaisemmin kuin Suomessa, jo vuonna 1981.²³²
- (iii) Kangas mainitsee lainsäädännön pohjoismaisen harmonisoinnin perustuneen neljään seikkaan: poliittinen maantiede, kieli, uskonto ja ideologia.²³³ Arvioon on helppo yhtyä, joskin historian voinee lisätä viidenneksi näkökohdaksi. Voidaan arvioida, että PK 18 luvun 2 §:n tulkintaerot suomalaisen ja ruotsalaisen lainopillisen kirjallisuuden välillä ovat luonteeltaan ideologisia ja saattavat alun perin perustua siihen Helinin arvioon, että Hakulinen on ilmeisesti pyrkinyt poistamaan lainvalmisteluaineistosta kaikki viittaukset kuolinpesään oikeushenkilönä.²³⁴ Hakulisen oikeushenkilöpilliset näkemykset heijastuvat kenties parhaiten Heikosen kanssa käydyssä kahdessa debatissa, jotka molemmat saivat alkunsa Hakuli-

²²⁸ Harju 2016b, s. 60–115.

²²⁹ Helsingin sopimuksesta Wilhelmsson 2005 s. 118: ”*Vad föreskriver då Helsingforsfördraget – som fortsättningsvis är en del av vår gällande rätt – om lagstiftningsamarbetet? För privaträttens del ställs ambitionsnivån högt. I fördragets art. 4 uttalar man lakoniskt: ’De fördragslutande parterna skola fortsätta lagsamarbetet i syfte att uppnå största möjliga överensstämmelse på privaträttens område.’*”

²³⁰ Kangas 2017, s. 12.

²³¹ Helin 1999, s. 150–151 ja 155, joissa käytetään kyseisiä ilmaisuja.

²³² HE 14/2004 vp, s. 9.

²³³ Kangas 2017, s. 12–15 sekä 40–41.

²³⁴ Helin 1999, s. 155.

sen kirja-arvosteluista. Vastaavaa taistelua kuin PK:sta ja avoimesta yhtiöstä Hakulinen kävi pohjoismaista suuntausta vastaan velkakirjalakia (VKL, 622/1947) valmisteltaessa.²³⁵

- (iv) Tuoreet lakimuutokset kuolinpesän osakkaiden henkilökohtaista velkavastuuta koskevassa PK 21 luvussa viittaavat kuolinpesäkeskeiseen näkemykseen.²³⁶ PK 21 luku on kirjoitettu lähes kokonaan uudelleen, mutta lain esitöissä ei kuitenkaan oteta suoraan kantaa siihen, onko kuolinpesä oikeushenkilö. Tässä lainvalmistelijat, joihin Helin keskeisesti on oikeusministeriössä kuulunut, näyttävät noudattaneen Hakulisen ohjetta siitä, että ”lainsäätäjän kannanotot eivät ratkaise oikeustieteellisiä kysymyksiä, vaan tutkija voi opillisen sivistyksensä perusteella panna lainsäätäjän paikalleen ja todeta, että laki on väärin säädetty”.²³⁷ Perusteluja koskevan hiljaisuuden voi myös tulkita itsekriittisen ja oppineen lainvalmistelijan rehelliseksi suhtautumiseksi tutkimukseen, kunnioitukseksi Hakulista kohtaan ja haluttomuudeksi haastaa Aarniota ja Kangasta lainopillisen tutkimuksen ulkopuolisessa debatissa, koska se voitaisiin ymmärtää lainvalmistelijan anonyymiksi vallankäytöksi lakiesityksen suojissa. Nähdäkseni Helin osoittaa tässä korkeatasoista integriteettiä, kun hän ei osallistu lainvalmistelijan valtapositiosta käsin lainopilliseen debattiin. Päinvastaista toimintatapaa edusti Hakulinen, joka käytti valtapositiota omien pyrkimystensä edistämiseen.²³⁸ Hakulisen toimintatapa käytännössä syvensi jakolinjoja, mihin lainopillisessa kirjallisuudessa viitataan korrektisti ja vähäeleisesti ilmaisulla ”toisin Hakulinen”.²³⁹
- (v) Suomalaisen ja ruotsalaisen jäämistöoikeudellisen doktriinin eroksi on myös katsottu, että suomalaisen käsityksen mukaan omistajanvaihdos perittävän kuoleman johdosta tapahtuu vaiheittain pesänselvitys- ja perinnönjakoprosessissa, kun ruotsalaiset puolestaan ajattelevat omistusoikeuden siirtyvän ”nykäyksittäin” perittävältä kuolinpesälle ja sitten vasta sieltä perillisille.²⁴⁰

²³⁵ KKO:n lausunto valtioneuvostolle ehdotuksesta velkakirjalainsäädäntöä koskevaksi lainsäädännöksi 8.3.1939.

²³⁶ Kolehmainen, s. 233–234.

²³⁷ Helin 1999, s. 155.

²³⁸ Ebelingin lausunto 1955, s. 4–5.

²³⁹ Esim. kuittauksen taannehtivasta vaikutuksesta Halila – Ylöstalo 1971, s. 56 av. 2.

²⁴⁰ Haastattelutieto: Urpo Kangas 27.2.2020.

4.4 Eroja ja yhtäläisyyksiä – kuolinpesä verrattuna sijoitusrahastoon

Aarnion ja Kankaan argumentti, jonka mukaan oikeushenkilön ja kuolinpesän ero on se, että oikeushenkilö pitää perustaa,²⁴¹ ei yhdeksästä syystä sovi sijoitusrahastoon, vaikka sijoitusrahasto ei ole oikeushenkilö.

- (i) Sijoitusrahasto pitää aina erikseen perustaa ja se tapahtuu SRL 8 luvun 1.1 §:n mukaan rahastoyhtiön hallituksen päätöksellä.²⁴²
- (ii) Lahtisen tunnusnimi-teoria kuolinpesästä ei vaivattomasti sovellu sijoitusrahastoon senkään vuoksi, että sijoitusrahastossa on paljon enemmän osuudenomistajia kuin kuolinpesässä on osakkaita. Yksi syy tähän ovat SRL 11 luvun säännökset rahasto-osuuden hoitajan hallinnoimista rahasto-osuuksista eli hallintarekisteristä, jotka mahdollistavat anonyymien omistuksen sijoitusrahastossa. Ulkomainen omistusosuus suomalaisissa sijoitusrahastoissa on lähes 22 %.²⁴³
- (iii) Lisäksi Lahtisen tunnusnimi-teoria kuolinpesän osakkaiden palauttamisesta luonnollisiin henkilöihin ei toimi sijoitusrahastossa, jossa välttämättä kaikki sijoittajat eivät – toisin kuin kuolinpesän osakkaat – ole tunnistettavissa olevia luonnollisia henkilöitä. Sijoitusrahastossa ja erikoissijoitusrahastossa voi olla osuudenomistajina myös muita kuin luonnollisia henkilöitä, kuten oikeushenkilöitä ja kuolinpesiä. Muiden kuin kotitalouksien (rahastosijoittajat, joilla on Y-tunnus) omistusosuus suomalaisissa sijoitusrahastoissa on yli 57 %, kun kotitalouksien (rahastosijoittajat, joilla on henkilötunnus) omistusosuus on hieman yli 20 %.²⁴⁴
- (iv) Lainhuutoa erikoissijoitusrahaston omistamaan kiinteistöön hakee rahastoyhtiö, kun kuolinpesässä hakijoina ovat osakkaat. Aarnion ja Kankaan mukaan tämä ”on viime kädessä vain kirjaamistekninen kysymys”, minkä vuoksi he käsittelevät asiaa käytännöllisenä kysymyksenä: ”Jos osakkaita on esimerkiksi kymmeniä, kirjaus

²⁴¹ Aarnio – Kangas 2016, s. 378–379; Lohi 2011, s. 45.

²⁴² Harju – Syyrilä 2001, s. 179.

²⁴³ Haastattelutieto: Oula Löppönen. 20.1.2020. Omistajaluokitusten datan kattavuus ei ole täydellinen, sillä kaikki rahastoyhtiöt eivät pysty toimittamaan omistajaluokiteltua dataa. Kattavuus on 87 % sijoitusrahastomarkkinan kokonaispääomasta. Toisaalta useat ulkomaiset institutionaaliset sijoittajat ilmoittautuvat osuusrekisteriin omalla nimellään.

²⁴⁴ Haastattelutieto: Oula Löppönen. 20.1.2020. Y-tunnus on korvannut LY-tunnuksen, HE 188/2000 vp, s. 12–13.

on käytännöllistä tehdä pesälle, koska ’lopulliset’ subjektit voidaan aina lainhuudatusasiakirjojen avulla jäljittää.”²⁴⁵ Anonyymin omistuksen mahdollisuuden vuoksi Lahtisen tunnusnimi-teoria ei kuitenkaan sovellu erikoissijoitusrahastoon. Myös erikoissijoitusrahaston oikeudesta saada omistamaansa kiinteistöön lainhuuto on käyty keskustelua, kuten jäljempänä ilmenee. Sen paremmin erikoissijoitusrahaston kuin Helsingin yliopiston lahjoitusrahastojenkaan (toisin sanoen epäitsenäisten säätiöiden) oikeudesta saada omistamaansa kiinteistöön lainhuuto ei ole nimenomaisesti lailla säädetty. Sen sijaan kuolinpesän osakkaiden oikeudesta kirjaamistekniseen selvennyslainhuutoon on säädetty uuden maakaaren (MK, 540/1995) 11 luvun 6.1 §:ssa. Lainkohdan mukaan kuolinpesän osakkaat saavat yhteisesti hakea lainhuudon pesään kuuluvaan kiinteistöön. Oikeus ei siis koske kuolinpesää itseään.

- (v) Aarnio ja Kangas jatkavat, että ”lainhuudon hakeminen kuolinpesän nimiin on *yhteishallintotoimi*, joka edellyttää kaikkien osakkaiden myötävaikutusta”.²⁴⁶ Tämä väite ei kuitenkaan toimi sijoitusrahastossa, koska osuudenomistajien suostumusta ei tarvita. Kuolinpesä eroaa sijoitusrahastosta myös siinä, että osakkaat pääsäännön mukaan yhteisesti hallitsevat pesän omaisuutta, edustavat kuolinpesää kolmatta henkilöä vastaan sekä kantavat ja vastaavat pesää koskevissa asioissa (PK 18 luvun 2.1 §). Lisäksi rahastosuudenomistajalla on oikeus poistua rahastosta lähinnä myymälä osuutensa.
- (vi) Kuolinpesän osakkaalla on oikeus ajaa kannetta pesän hyväksi (PK 18 luvun 2.2 §). Aarnio ja Kangas katsovat puolestaan, että kuolinpesän osakkaat ovat oikeustoimen osapuolia eikä kuolinpesä.²⁴⁷ Tällaisia oikeustoimikelpoisuutta edellyttäviä oikeuksia ei ole sijoitusrahastolla eikä sen osuudenomistajilla. Sen sijaan on nimenomaisesti säädetty, että oikeustoimen osapuoli on sijoitusrahasto eivätkä sen osuudenomistajat (SRL 9 luvun 1.4 §). Sijoitusrahaston passiivisesta oikeuskelpoisuudesta on siten säädetty lain-tasoisesti ainakin implisiittisesti. Säännöksen sanamuoto saattaisi jopa mahdollistaa tulkinnan, että sijoitusrahasto on oikeustoimikelpoinen, vaikka rahastoyhtiö edustaakin sijoitusrahastoa oikeustoimessa. Lainkohdan esityöt eivät kuitenkaan viittaa tällaiseen tulkintamahdollisuuteen.

²⁴⁵ Aarnio – Kangas 2016, s. 377.

²⁴⁶ *Ibid.*, s. 1530; Jokela – Kartio – Ojanen 2010, s. 270.

²⁴⁷ Kaisto – Lohi 2013, s. 360.

- (vii) Kuolinpesä voidaan asettaa konkurssiin toisin kuin sijoitusrahasto.²⁴⁸
- (viii) Kuolinpesälle voidaan määrätä uhkasakko, mutta sijoitusrahastolle ei voida määrätä uhkasakkoa.²⁴⁹
- (ix) Kuolinpesä voi olla avoimen yhtiön yhtiömies²⁵⁰ mutta sijoitusrahasto ei voi olla, koska yhtiöosuus ei ole tavalliselle sijoitusrahastolle sallittu sijoituskohde muutoin kuin SRL 13 luvun 4 §:ssä säädetyin rajoituksin. Lisäksi yhtiöosuuksiin sijoittaminen on sallittu erikoissijoitusrahastolle, mikä toteutuu kommandiittiyhtiöön sijoittavassa syöttörahastossa (*feeder fund*).

Näistä syistä Lahtisen tunnusnimi-teoria ei vaikuta soveltuvan sijoitusrahastoon. Toisaalta, koska sijoitusrahaston ja kuolinpesän sääntely on lähentynyt, on kysyttävä, mitkä ovat sääntelyn yhtäläisyydet. Yhtäläisyyttä sijoitusrahastoon on ainakin siinä, että kuolinpesän osakkaita ei voida asettaa vastuuseen kuolinpesän veloista.²⁵¹ Lisäksi pesänselvittäjän suhdetta kuolinpesään voidaan paljolti verrata rahastoyhtiön suhteeseen osuudenomistajiin, sillä molemmilla on lakiin perustuva itsenäinen toimivalta. Yhtäläisyytenä voidaan myös mainita, että rahasto-osuuden voi kuitenkin luovuttaa yhtiä lailla kuin kuolinpesän perintöosuuden (pesäosuuden) voi siirtää toiselle.²⁵²

Vertailu sijoitusrahaston ja kuolinpesän välillä osoittaa yhdistäväksi tekijäksi myös sen, että kummankin oikeudellisesta muodosta ja mahdollisesta oikeushenkilöllisyydestä on käyty Pohjoismaissa melko vilkasta keskustelua. Ratkaisut eri Pohjoismaissa ovat kuitenkin erilaisia, sillä sijoitusyhdistys ja sijoitusrahasto ovat oikeushenkilöitä Tanskassa ja Norjassa mutta ei Ruotsissa eikä Suomessa. Tanskan ”järjestelmä poikkeaa huomattavasti Ruotsin ja Norjan laeista”.²⁵³ Tanskassa oikeushenkilöllisyys seuraa yhteissijoittamisen yhdistysmuotoisuudesta ja Norjassa siitä, että sijoitusrahasto on määritelty itsenäiseksi varallisuusmassaksi (*selvstendig formuesmasse*).²⁵⁴ Tästä huolimatta norjalaisen sijoitusrahaston on verotuksessa katsottu rinnastuvan suomalaiseen sijoitusrahastoon.²⁵⁵ Vastaavasti kuolinpesä on oikeushenkilö Ruotsissa mutta ei Tanskassa eikä Suomessa.

²⁴⁸ Konkurssilain (120/2004) 1 luvun 3.1 § ja HE 14/2004 vp, s. 6–7.

²⁴⁹ Uhkasakko voitiin kohdistaa kuolinpesään (KHO 1995 A7) ja SRL 27 luvun 8 §.

²⁵⁰ Airaksinen, s. 122; KKO 1998:5.

²⁵¹ HE 14/2004 vp, s. 15–16.

²⁵² Aarnio – Kangas 2016, s. 379.

²⁵³ HE 238/1986 vp, s. 5.

²⁵⁴ Brudvik 2005, s. 1539 kohta 6; Truyen 2006, s. 294–296.

²⁵⁵ KVL 21/2011 ja Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2018, s. 243–244 ja s. 257. Pe-

5 ERÄITÄ ERITYISKYSYMYKSIÄ JA NIIDEN SUHDE SIOITUSRAHASTOON

Tässä jaksossa tarkastellaan eräitä erityiskysymyksiä ja niiden suhdetta sijoitusrahastoon (lainhuuto, tyyppipakko, oikeuskelpoisuus ja oikeushenkilöllisyys) sekä arvioidaan sijoitusrahastoa ja erikoissijoitusrahastoa koskevan sääntelyn muutostarpeita *de lege ferenda*.

5.1 Lainhuuto

Seuraavassa käsitellään laajemmin kysymystä erikoissijoitusrahaston oikeudesta lainhuutoon ja pohditaan sitä, missä määrin kysymys liittyy vuosikymmenten ajan Suomessa käytyyn keskusteluun kuolinpesän oikeudellisesta luonteesta ja kuolinpesän oikeudesta saada omistamaansa kiinteistöön lainhuuto. On sinänsä ilmeistä, ettei tavallinen sijoitusrahasto voi saada lainhuutoa kiinteistöön, koska kiinteistö ei kuulu tavalliselle sijoitusrahastolle sallittuihin sijoituskohteisiin. Tavallisen sijoitusrahaston varoja voidaan sijoittaa vain arvopapereihin ja muihin rahoitusvälineisiin. Sen sijaan erikoissijoitusrahasto voi omistaa kiinteistön. Esimerkiksi metsärahastot ovat osoittautuneet suosituiksi. Erikoissijoitusrahastolle myönnettävän lainhuudon nykyistä taloudellista merkitystä kuvastaa se, että kiinteistöihin sijoittavien 19 erikoissijoitusrahaston kiinteistösijoitukset ovat 8 miljardia euroa eli noin 10 % Suomen kiinteistömarkkinasta.²⁵⁶

Halila ottaa esimerkiksi lainhuudon saaneesta epäitsenäisestä säätiöstä Helsingin yliopiston lahjoitusrahastot. Helsingin yliopistolla on ollut vanhastaan lahjoitusvaroja, joita tulee käyttää määrätarkoitukseensa ja jotka on pidettävä erillään yliopiston muusta varallisuudesta.²⁵⁷ Yliopisto on voinut siirtää omia varojaan lahjoitusrahastoihinsa ja niiden nimissä on omaisuutta, mutta kaupparekisteri ei ole Halilan mukaan pitänyt rahastoja oikeussubjekteina. Tämän vuoksi lahjoitusrahastojen nimiin ei ole voitu perustaa yhtiöitä, mutta niiden nimiin on kuitenkin saatu kesäkuussa 2007 omistusoikeutta osoittava kuulutuslainhuuto Helsingin yliopiston monumentaaliseen päärakennuskiinteistöön.²⁵⁸ Halila pitää tapausta erikoise-

rintöoikeudessa on samanlainen jakolinja, joka erottaa Pohjoismaat itäskandinaaviseen ja länsiskandinaaviseen ryhmään. Kangas 2017, s. 40–41.

²⁵⁶ Kiinteistöihin sijoittavat erikoissijoitusrahastot. Kiinteistötalouden Instituutti KTI 27.10.2020.

²⁵⁷ Halila 2010, s. 12.

²⁵⁸ *Ibid.*, s. 14.

na.²⁵⁹ Päärakennuksen omistusoikeus perustuu keisari-suuriruhtinas Aleksanteri I:n lahjoitukseen. Helsingin yliopiston oikeudellinen asema on julkisyhteisönä kauan poikennut muista yliopistoista ja yliopiston lahjoitusrahastojen saama kuulutuslainhuuto on tätä osoittava kuriositeetti. Kun muut yliopistot ovat olleet valtion tilivirastoja, Helsingin yliopistolla on ollut 1700-luvulla alkaneisiin privilegioihin perustuva oma talous.²⁶⁰ Erikoissijoitusrahaston näkökulmasta Helsingin yliopiston lahjoitusrahastojen saama kuulutuslainhuuto on kiinnostava, koska kummankaan oikeudesta lainhuutoon ei ole nimenomaisesti lailla säädetty toisin kuin kuolinpesän (tai sen osakkaiden, osakas- tai kuolinpesäkeskeisestä jäsenystavasta riippuen) oikeudesta kirjaamistekniseen selvennyslainhuutoon, josta on säädetty MK 11 luvun 6.1 §:ssa.

5.2 Tyypipakko

Koska Suomessa ”ei sovelleta puhdaslinjaisesti tyypipakkoperiaatetta”, Halilan mukaan Suomessa voi olla organisaatioita tai varallisuusmuodostelmia, joiden asemaa ei voi luokitella kaavamaisesti sen mukaan, onko kysymys oikeussubjektista vai ei. Oikeudellisten velvoitteiden tyypipakko eli *numerus clausus* -periaate periytyy roomalaisesta oikeudesta.²⁶¹ Sen lisäksi, että Suomen oikeudessa ei yleisellä tasolla sovelleta tyypipakkoperiaatetta, siviili- tai esineoikeutta ei ole esimerkiksi Ranskan tai Saksan tapaan myöskään kodifioitu. Lainsäätäjä ei ole muutenkaan pyrkinyt sivullisia sitovien oikeuksien tyhjentävään sääntelyyn. Tyypipakkoperiaatetta sovelletaan Suomessa vain rajoitetussa merkityksessä. Kiinteistökirjaamisessa sovelletaan kirjaamisoikeudellista tyypipakkoperiaatetta, jonka mukaan lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin merkittävät oikeudet eli kirjaamiskelpoiset oikeudet on tyhjentävästi lueteltu MK 14 luvussa. Tyypipakkoperiaatetta sovelletaan myös kiinteistörekisteriin merkittäviin rasitteisiin, toisin sanoen rasitteina rekisteröitävät oikeudet on lueteltu tyhjentävästi laissa. Suomessa kysymys tyypipakosta on siten ollut enemmän esillä varallisuus oikeuden kuin muun siviilioikeuden tutkimuksessa. Varallisuus-

²⁵⁹ Halila 2015, s. 45.

²⁶⁰ Halila 2008, s. 648, jonka mukaan lainhuudon myöntämistä edelsi kova kädenvääntö monine oikeudellisine selvityksineen siitä, kuuluuko kiinteistö Helsingin yliopistolle ja sen rahatalouteen vai valtiolle eli sitä edustavalle Senaatti-kiinteistölle. Kysymys oli Halilan mukaan jopa niinkin juhlavasta asiasta kuin siitä, kumpi oli ensiksi olemassa, keisari-suuriruhtinaan lahjoitus Helsingin yliopistolle vai Suomen valtio.

²⁶¹ Pekkanen 1966, s. 132–135 ja 156; Muukkonen 1956, s. 601–612.

oikeudessa kysymys ei kuitenkaan ole vain teoreettinen, vaan sillä on myös tärkeitä käytännön soveltamistilanteita. Tyypipakkoa esiintyy myös julkis-oikeudellisessa lainsäädännössä. Valtiolle voidaan suorittaa perustuslain (731/1999) 81 §:n perusteella vain veroja ja maksuja, jolloin siis sovelletaan tyypipakkoperiaatetta.²⁶² Tyypipakkoa koskevan vaatimuksen on siten katsottu voivan esiintyä useilla eri oikeudenalioilla.

UCITS-direktiivissä²⁶³ on voimassa tyypipakko, sillä UCITS-direktiivissä sallitaan kolme erilaista yhteissijoittamisen oikeudellista rakennetta. ”Sijoitusrahastot ovat Suomessa ’common funds’ tai ’mutual funds’ -tyyppisiä rahastoja, jotka eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, vaan joita rahastoyhtiöt hallinnoivat ja jotka osuudenomistajat omistavat yhteisesti. Vaikka Suomessa ei ole säännelty ’unit trust’ eikä ’investment company with variable capital’ -tyyppisiä yhteissijoitusyrityksiä, joihin UCITS-direktiiviä sovelletaan, UCITS-direktiivistä ei johdu tarvetta laajentaa sijoitusrahastolain soveltamisalaa koskemaan tällaisia yrityksiä. Silti mainitun tyyppisten ulkomaisten yhteissijoitusyritysten oikeus markkinoida osuuksiaan Suomessa ehdotetaan sallittavaksi. Tällainen oikeus on ETA-valtiosta olevalla yhteissijoitusyrityksellä kotivaltiossaan saamansa toimiluvan perusteella siitä riippumatta, mikä sen yhteisömuoto kotivaltiossaan on.”²⁶⁴ Ruotsin oikeuskirjallisuudessa sijoitusrahaston on katsottu paljolti muistuttavan oikeushenkilöä.²⁶⁵ UCITS-direktiivissä säädetty tyypipakko rajoittaa jäsenvaltion oikeutta säätää yhteissijoittamisen oikeudellisista rakenteista enintään kolmeen vaihtoehtoon ja pakottaa säätämään vähintään yhdestä yhteissijoittamisen oikeudellisesta rakenteesta. Toisin kuin SRL, UCITS-direktiivissä ei edellytetä rahastoyhtiön olevan osakeyhtiö, vaan muukin yhtiö voisi toimia rahastoyhtiönä (2 artiklan 1 b kohta). Toisaalta muille oikeushenkilöille kuin osakeyhtiöille ei välttämättä olisi käytännössä Suomessa markkinakysyntää rahastoyhtiöinä, sillä esimerkiksi kommandiittiyhtiön yhtiöosuksilta edellytettäisiin suurempaa likviditeettiä kuin pääomasijoittamista harjoittavissa kommandiittiyhtiöissä on käytäntönä nykyisin. Lisäksi erikoissijoitusrahaston osuudenomistajien vähimmäislukumäärä 30 saattaa asettaa haasteita kommandiittiyhtiön käyttämiselle, koska niissä on yleensä vähemmän yhtiömiehiä. AIFM-direktiivissä ei sen sijaan

²⁶² Tuori 2004, s. 467–470.

²⁶³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/65/EY siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä (yhteissijoitusyritykset) koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta (UCITS IV -direktiivi).

²⁶⁴ HE 309/1992 vp, s. 7.

²⁶⁵ Rodhe 1985, s. 215 av. 52: ”En aktiefond är – – inte juridisk person, men den står den juridiska personen mycket nära.”

säädettä vaihtoehtorahastojen hoitajan oikeudellisesta muodosta (AIFML 2 luvun 2 §) eikä tyyppipakosta. Myöskään vaihtoehtorahaston oikeudellisella muodolla ei ole AIFM-direktiivin soveltamisalan kannalta merkitystä, sillä vaihtoehtorahasto voi olla yhteisö tai muuta yhteistä sijoittamista (AIFML 2 luvun 1 §).

SRL:ssa on voimassa eurooppalaisittain poikkeuksellisen ahdas tyyppipakko, kun UCITS-direktiivin mahdollistamista kolmesta yhteissijoittamisen oikeudellisesta rakenteesta vain yksi on sallittu. Suomessa ei voi perustaa vaihtuvapääomaista sijoitusyhtiötä tai trustia yhteissijoitusyhtiönä.²⁶⁶ Mikkolan mukaan ”on kuitenkin selvää, että roomalaiseoikeudellinen reseptio olisi todennäköisesti estänyt trustin kehittymisen”.²⁶⁷ Toisaalta Mikkolan mukaan trusti ”ei ole tuntematon mannermaisessa oikeudessakaan”.²⁶⁸ Kari Joutsamo (1946–2001) puolestaan on katsonut, ettei Suomen eikä minkään muunkaan Manner-Euroopan maan oikeusjärjestys tunne todellista *trusti*-käsitettä.²⁶⁹ Trusti on kolmen osapuolen välinen järjestely (*settlor, trustee, beneficiary*).²⁷⁰ Mikkola on vastannut Halilan toiveisiin oikeusvertailusta säätiöoikeuden tutkimuskysymyksenä.²⁷¹ Mikkola kuitenkin muistuttaa oikeusvertailun haasteista toteamalla, että Englannin oikeuden mukaisen *trusti*-rakenteen ominaispiirteet poikkeavat muissa *common law* -oikeusjärjestelmissä kehittyneistä vastaavista oikeudellisista rakenteista.²⁷² Kivimäki ja Ylöstalo puolestaan rinnastavat trustin luottamuksenvaraiseen oikeustoimeen (*Treuhand*)²⁷³ tai lyhyemmin luottamus-*oikeustoimeen (Treuhandsgeschäfte)*.²⁷⁴ Trusti ei ole oikeushenkilö.²⁷⁵

UCITS-direktiivissä ei toisaalta rajata jäsenvaltion salliman sopimusvapauden laajuutta eikä kansallista sääntelymallia siitä, miten sijoitusrahaston sopimus-*oikeudellinen rakenne tulisi ratkaista*. Kuten todettu, tämä vapaus koskee myös jäsenvaltion ratkaisua säätää tai olla säätämättä sijoitta-

²⁶⁶ Yhdeksää jäsenvaltiota sekä Norjaa ja Yhdysvaltoja koskeneessa kansainvälisessä vertailussa ilmeni, että vaihtuvapääomainen sijoitusyhtiö on mahdollinen kahdeksassa silloisessa jäsenvaltiossa (Tanska, Iso-Britannia, Irlanti, Saksa, Ranska, Luxemburg, Espanja ja Italia sekä Yhdysvallat). Vain Ruotsissa ja Norjassa tilanne oli sama kuin Suomessa. Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2018, s. 240–250. Ainakaan Ruotsissa asiaa koskevaa verosääntelyä ei ole valmisteltu. Haastattelutieto: Erik Sjöstedt 29.1.2020.

²⁶⁷ Mikkola 2014, s. 215.

²⁶⁸ Mikkola 2009, s. 243.

²⁶⁹ Joutsamo 1988, s. 29.

²⁷⁰ *Ibid.*, s. 30.

²⁷¹ Halila 1998, s. 21–23.

²⁷² Mikkola 2009, s. 243.

²⁷³ Kivimäki – Ylöstalo 1973, s. 255.

²⁷⁴ Kivimäki 1938, s. 361.

²⁷⁵ Halila 1998, s. 23.

ijen korvausrahadon oikeudellisesta muodosta. SRL:n malli on kopioitu Ruotsista, johon se tuotiin saksankielisestä Keski-Euroopasta.²⁷⁶ Ensimmäinen mannereurooppalainen sijoitusrahasto, siis oikeammin trusti-rakenteen muunnelma, perustettiin Sveitsissä vuonna 1930.²⁷⁷ Ruotsin lain esitöissä (*Aktiefondsutredningen*) selostetaan Itävallan ja Saksan sijoitusrahastolaeissa valittua erillisvarallisuudella (*Sondervermögen, fristående förmögenhetsmassa*) turvattua yhteissomistussuhdetta (*Miteigentumslösung*), joskin Saksassa oli mahdollista valita myös luottamusrakenne (*Treuhändlung*).²⁷⁸ Erillisvarallisuussuhde, joka trusti-rakenteesta seuraa sellaisenaan, on ollut turvattava erityissäännöksiin, jotka koskevat panttaus-, luovutus-, lainaus-, kuittaus- ja ulosmittauskieltoa, ulkopuolisuutta rahastoyhtiön sitoumuksista ja vastuista sekä erillisyyttä rahastoyhtiön konkurssipesästä.²⁷⁹ Erillisvarallisuus on myös yksi peruste verrata sijoitusrahastoa konkurssipesään ja kuolinpesään.

SRL:n lakitekniestä uudelleenkirjoittamista valmistellut työryhmä ei kuitenkaan edes yrittänyt luopua eurooppalaisittain poikkeuksellisen ahtaasta tyyppipakkosäätelystä, vaan siirsi kysymyksen vaihtuvapääomaisesta sijoitusyhtiöstä myöhempään valmisteluun, jota ei toistaiseksi ole tiettävästi aloitettu. Ratkaisu oli outo ottaen huomioon, että SRL:n pääosin lakitekniiseksi jääneen kokonaisuudistuksen taustalla ollut arviomuistio (2.11.2016) paljolti nojautui ehdotukseen sijoitusyhtiörakenteen käyttöönnotosta Suomessa ja suunnitelma sai kannatusta lausuntopalautteessa.²⁸⁰ Ilmeisesti ratkaisu johtui siitä, ettei SRL:n uudistamishanke sisältänyt verotukseen liittyvää säätelyä, minkä vuoksi vaihtuvapääomaista sijoitusyhtiötä koskevat suunnitelmat eivät olleet käytännössä toimivia. Ilman verokysymysten ja sijoittajan aseman ratkaisemista SICAV-mallin hyöty on ilmeisen vähäinen, aivan kuten aikanaan KRL:n valmistelussa. Myöskään ruotsalaiset sijoitusyhtiöt eivät ole vaihtuvapääomaisia eivätkä kuulu UCITS-direktiivin soveltamisalaan.²⁸¹ SRL:n siviilioikeudelliset perusratkaisut ovatkin säilyneet täysin ennallaan siitä huolimatta, että säädös on kahdesti kirjoitettu lakiteknisesti uudelleen. Luopumista arviomuistion tavoitteista voitaneen pitää myös polkuriippuvuuden (*path dependence*) osoituksena.

²⁷⁶ Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2018, s. 17.

²⁷⁷ Kremer – Lebbe 2014, s. 5.

²⁷⁸ SOU 1969:16, s. 44.

²⁷⁹ *Ibid.*, s. 107–110.

²⁸⁰ Lausuntopalaute arviomuistiosta sijoitusrahastolain uudistamisesta, s. 7. Valtiovarainministeriö. Rahoitusmarkkinaosasto 19.1.2017.

²⁸¹ Klahr – Haag 1996, s. 108.

Toisaalta rekisteröimättömilläkin yhdistyksillä voi Halilan mukaan olla käytössään omaisuutta, jota voidaan luonnehtia tarkoituserillisuudeksi. Tämä koskee nimenomaisesti Helsingin yliopiston lahjoitusrahastoja.²⁸² On syytä kysyä, koskeeko tämä luokittelemattomuus myös esimerkiksi sijoitusrahastoa ja kuolinpesää, joiden kummankin on katsottu olevan passiivisesti oikeuskelpoisia ja voivan saada oikeuksia ja velvollisuuksia (varoja ja velkoja), vaikka ne eivät (ainakaan kiistattomasti) ole oikeushenkilöitä.²⁸³ Keskustelua on käyty myös konkurssipesän luonteesta oikeushenkilönä, jolloin on muun muassa arvioitu konkurssipesää ”erillisenä varallisuuspiirinä, omaisuusmassana, jonka puolesta ja lukuun pesän toimitsijat toimivat.”²⁸⁴ Heikosen mukaan ”vaikka oikeuskäsitys Ruotsissa on kaikessa olennaisessa yleensä samaa kuin meillä, ruotsalaisessa lainopillisessa kirjallisuudessa pidetään esimerkiksi konkurssipesää samoin kuin kuolinpesää yleisesti oikeushenkilönä”.²⁸⁵ Konkurssipesää ja kuolinpesää on nimetty asianosaiskelpoisiksi subjekteiksi: ”[N]e eivät täytä kaikkia oikeushenkilön tunnusmerkkejä, mutta muodostavat kuitenkin sellaisen itsenäisen henkilö- ja varallisuuspiirin, että niitä saatetaan prosessissa käsitellä itsenäisinä asianosaisina.”²⁸⁶ Lisäksi on katsottu, että ”[a]sianosaiskelpoisia ovat myös eräät sellaiset juridis-tekniset subjektit, joita ei pidetä (ainakaan yksimielisesti) juridisinä henkilöinä; keskeisiä esimerkkejä ovat *jakamaton kuolinpesä* ja *konkurssipesä*”.²⁸⁷ Kuolinpesän kaltainen jakamaton yhteisö on vallitseva myös avoimessa yhtiössä, joka on oikeushenkilö ja voi siten toimia esimerkiksi rekisteröitynä vaihtoehtorahastojen hoitajana. Käytännössä tätä ei kuitenkaan esiinny, vaan vaihtoehtorahastojen hoitajat ovat nykyisin kaikki osakeyhtiöitä. Heikonen viittaa mielipiteiden historialliseen jakautumiseen siitä, onko avointa yhtiötä pidettävä oikeushenkilönä: ”On tavallaan luonnollista, että Ruotsin oikeustieteessä avointa yhtiötä yleensä pidetään oikeushenkilönä.”²⁸⁸ Tilanne on sama Suomessa.

Sakari Wuolijoki on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei edes se, että sijoitusrahasto ei ole oikeushenkilö, ole täysin yksiselitteistä.²⁸⁹ Wuolijoki

²⁸² Halila 2010, s. 14–15.

²⁸³ HE 102/2006 vp, s. 15, ja HE 178/2007 vp, s. 18.

²⁸⁴ Halila 1963, s. 102. Kuvaus sopii erinomaisesti myös sijoitusrahastoon, vaikka se on kirjoitettu noin 25 vuotta ennen ASRL:n voimaantuloa.

²⁸⁵ Heikonen 1953, s. 163–164 alaviitteineen.

²⁸⁶ Frände *et al.* 2017, s. 412.

²⁸⁷ Havansi 2007, s. 66. Vastaavasti Tuula Linna: ”Konkurssipesä on erityislaatuinen oikeudellinen konstruktio, jolla on monia oikeushenkilöille kuuluvia ominaisuuksia, kuten kelpoisuus kantaa ja vastata tuomioistuimessa, tehdä oikeustoimia sekä tulla asetetuksi konkurssiin.” Tieteen termipankki. <https://tieteentermipankki.fi> 11.3.2020.

²⁸⁸ Heikonen 1953, s. 164.

²⁸⁹ Wuolijoki 2007, s. 408. Vrt. Norros 2009a, s. 492.

ottaa esille KRL:n muutosehdotukseen liittyvän yleisperustelumaininnan, jossa todetaan, että rahastoyhtiön oikeus edustaa sijoitusrahastoa ”ei poista sijoitusrahaston oikeuskelpoisuutta”.²⁹⁰ Wuolijoen mukaan perustelulausumaa ”voidaan pitää ongelmallisena, koska tavallisesti katsotaan, että oikeuskelpoisia ovat vain oikeushenkilöt ja luonnolliset henkilöt”. Norros näyttää yhtyvän Wuolijoen näkemykseen ja vaikuttaa Wuolijoen tavoin rinnastavan oikeuskelpoisuuden ja oikeushenkilöllisyyden toisiinsa.²⁹¹ Wuolijoki tukeutuu jaottelussaan K. A. Telarantaan (1915–2002),²⁹² minkä lisäksi käsitys vastanee klassista oikeushenkilöoppia.²⁹³

Wuolijoen kommentoima yleisperustelumaininta kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

”Sijoitusrahastolain 25 §:n perusteella sijoitusrahasto on oikeuskelpoinen subjekti, jonka varat kuuluvat yhteisesti rahasto-osuudenomistajille eli rahastolle.²⁹⁴ Sijoitusrahaston varat on erotettava niitä hallinnoivan rahastoyhtiön varoista eikä sijoitusrahaston varoja voi ulosmitata rahastoyhtiön velasta. Sopimukset ja muut oikeustoimet on tehtävä sijoitusrahaston nimissä, vaikka rahastoyhtiö tarjous- tai tarjouspyyntövaiheessa voikin esiintyä omissa nimissään. Sijoitusrahastoa koskevissa oikeustoimissa on mainittava, minkä rahaston puolesta rahastoyhtiö toimii. Se, että rahastoyhtiö edustaa sijoitusrahastoa suoraan lain nojalla, ei poista sijoitusrahaston oikeuskelpoisuutta. *Sijoitusrahaston oikeuskelpoisuus tarkoittaa, että sijoitusrahastolle voidaan kirjata oikeuksia ja velvollisuuksia.* Sijoitusrahaston oikeuskelpoisuudella on merkitystä muun muassa sikäli, miten kiinteistörahastolle kuuluvat arvopaperit ja kiinteistöt rekisteröidään arvo-osuusjärjestelmään ja lainhuutorekisteriin. Sijoitusrahaston edustamista koskevalla sääntelyllä on merkitystä vain sikäli, kuka voi tehdä sijoitusrahaston puolesta sitä velvoittavia toimia. Tämän vuoksi sijoitusrahasto voidaan merkitä kiinteistön omistajaksi esimerkiksi lainhuutorekisteriin ja rahastoyhtiö voidaan tarvittaessa merkitä muistutustietoihin rahaston lakisääteiseksi edustajaksi. Vaikka sijoitusrahastolla ei ole yritys- ja yhteisötunnusta, (Y-tunnus), se ei estä lainhuutorekisterimerkintää, koska rekisteriä koskevien säännösten mukaan rekisteriin voidaan merkitä myös sellaisia subjekteja, joilla ei ole Y-tunnusta tai vastaavaa muuta tunnusta. Lainhuutorekisterissä on sellaisia oikeudenhaltijoita, joilla ei ole mitään yksilöintitunnusta eikä

²⁹⁰ HE 102/2006 vp, s. 15.

²⁹¹ Norros 2009b, s. 326.

²⁹² Telaranta 1990, s. 200–201.

²⁹³ Kivimäki – Ylöstalo 1973, s. 163–166.

²⁹⁴ Selostus VSRL 25 §:stä on sikäli virheellinen, ettei pykälässä mainita rahastoa vaan vain rahasto-osuudenomistajat. Maanmittauslaitos 9.6.2014, s. 1–2.

edes arvo-osuusjärjestelmän X-tunnusta vastaavaa järjestelmän generoimaa tunnusta.”²⁹⁵

Sijoitusrahaston varat kuuluvat rahasto-osuudenomistajille, toisin sanoen sijoitusrahasto on osuudenomistajiensa yhteisesti omistama varallisuusmassa (SRL 9 luvun 1.1 §). Rahastoyhtiöllä on oikeus edustaa osuudenomistajia ja toimia heidän puolestaan. Sijoitusrahastoa ja alarahastoa koskevissa oikeustoimissa on mainittava, minkä sijoitusrahaston tai alarahaston puolesta rahastoyhtiö toimii. Koska rahastoyhtiö ei omista hallinnoimansa sijoitusrahaston varoja, on selvää, että sijoitusrahaston nimiin voidaan kirjata oikeuksia (SRL 9 luvun 1.1 ja 1.4 §). Sama koskee sijoitusrahaston nimiin kirjattavia velvollisuuksia, sillä sijoitusrahasto voi ottaa velkaa ja olla osapuolena esimerkiksi lainaus- ja takaisinostosopimuksissa (SRL 13 luvun 18 §). Sijoitusrahaston passiivisesta oikeuskelpoisuudesta on säädetty laintasoisesti (SRL 9 luvun 1.4 §) ainakin implisiittisesti. Toisaalta erikoissijoitusrahastojen sijoittaminen kiinteistöihin on tuonut esiin tarvetta aktiiviselle oikeuskelpoisuudelle, kun on ollut aihetta esimerkiksi periä vuokrasaatavia.²⁹⁶ Ruotsin laissa aktiivisen oikeuskelpoisuuden puuttuminen ilmaistaan kuitenkin Suomen oikeutta kielteisemmässä muodossa, millä korostetaan sijoitusrahaston organisaation puuttumista: ”*En värdepappersfond kan inte förvärva rättigheter eller ta på sig skyldigheter.*”²⁹⁷

Lainkohtien kirjoitusasun erilaisuus herättää kysymyksen sen syistä ja siitä, onko erilaisuudella sellainen merkitys, että Ruotsin lain esitöihin on syytä ottaa etäisyyttä. Voitaneen ainakin arvioida, että SRL 9 luvun 1.1 § ja 9 luvun 1.4 § vaikuttavat olevan keskenään ristiriidassa, sillä 1 momentin valossa sijoitusrahasto ei vaikuta olevan edes oikeussubjekti, koska varat kuuluvat osuudenomistajille. Toisaalta 4 momenttia voi lukea niin, että rahastoyhtiö toimii sijoitusrahaston lakimääräisenä (legaalisenä) edustajana. Vastaavasti sijoitusrahastotoiminnan määritelmä SRL 1 luvun 2.1 §:n 1 kohdassa (”varojen hankkimista yleisöltä yhteistä sijoittamista varten”)

²⁹⁵ HE 102/2006 vp, s. 14–15. Kursivointi tässä. Väite siitä, ettei sijoitusrahastolla ole Y-tunnusta, on virheellinen, sillä sijoitusrahastoille on myönnetty Y-tunnuksia yli kymmenen vuoden ajan. Yritys- ja yhteisötietojärjestelmää (YTJ) ylläpitävät Patentti- ja rekisterihallitus ja Verohallinto. YTJ:n jaottelun mukaan sijoitusrahaston luokittelu on ”Muut oikeushenkilöt”. Y-tunnus annetaan yritys- ja yhteisötietolain (YTJ-laki, 244/2001) 3 §:n perusteella järjestelmään rekisteröitäville yksiköille. Osa rekisteriin merkittävistä yksiköistä ei ole oikeushenkilöitä. Yksiköiden luokittelu on Verohallinnon vastuulla. Luokkaan ”Muut oikeushenkilöt” ilmeisesti merkitään Verohallinnon tarpeita varten luodut yksiköt, joille ei ole muuta luontevaa paikkaa.

²⁹⁶ Haastattelutieto: Heikki Rautalin 11.4.2020.

²⁹⁷ LIF 4 luvun 1.1 §.

viittaa myös siihen, että sijoitusrahaston varat hankitaan osuudenomistajien yhteiseen lukuun eikä sijoitusrahaston nimiin. Sijoitusrahaston määritelmä SRL 1 luvun 2.1 §:n 2 kohdassa viittaa samaan suuntaan (”sijoitusrahastotoiminnassa hankittuja sekä Suomessa vahvistettujen sääntöjen ja 13 luvun mukaan sijoitettuja varoja”).

Voi tuntua riittämättömältä, että sijoitusrahaston oikeudelliseen luonteeseen perehtymiseksi on tunnettava lain esityöt, koska asia ei yksiselitteisesti selviä lain tasolta. Lisäksi Ruotsin lain sanamuodosta poikkeamista voi pitää tahattomana lakiteknisenä muutoksena, joka kuitenkin on luonut laintasoista epämääräisyyttä sijoitusrahaston oikeudellisesta luonteesta. Selkeämpää kenties olisi, jos sijoitusrahaston määritelmää SRL 1 luvun 2.1 §:n 2 kohdassa täydennettäisiin esimerkiksi lisäämällä seuraavassa kursivoidut sanat: ”sijoitusrahastotoiminnassa *sijoitusrahaston nimiin ja osuudenomistajien yhteiseen lukuun* hankittuja sekä Suomessa vahvistettujen sääntöjen ja 13 luvun mukaan sijoitettuja varoja sekä niistä *sijoitusrahastolle* johtuvia velvoitteita – –.”

Wuolijoen havainto liittyy toisaalta epäsuorasti vuosikymmenten ajan käytyyn keskusteluun siitä, onko kuolinpesä oikeushenkilö ja voidaanko kuolinpesälle myöntää lainhuuto omistamaansa kiinteistöön.²⁹⁸ Kysymys kuolinpesän oikeudesta lainhuutoon on nyttemmin ratkaistu kirjaamisteknistä selvennyslainhuutoa koskevassa MK 11 luvun 6.1 §:ssa, jonka perusteluissa ei kuitenkaan jostakin syystä mainita kuolinpesän oikeudellisesta luonteesta vuosikymmeniä jatkunutta keskustelua.²⁹⁹ Vastaavaa keskustelua ei sen sijaan ennen tätä artikkelia ole käyty sijoitusrahastosta, Wuolijokea ja Norrosta lukuun ottamatta.³⁰⁰ SRL:iin ja AIFML:iin tehtyjen rakenteellisten muutosten johdosta on kuitenkin syytä tarkastella sitä, tulisiko AIFML:iin lisätä MK 11 luvun 6.1 §:n kaltainen nimenomainen säännös mahdollisuudesta kirjata selvennyslainhuuto erikoissijoitusrahaston (eikä sen rahasto-osuudenomistajien) nimiin. Vaihtoehtoisesti voi olla aihetta tarkastella sitä, tulisiko erikoissijoitusrahasto säätää oikeushenkilöksi. Ensimmäinen vaihtoehto (selvennyslainhuuto) vastaisi kuolinpesän osalta

²⁹⁸ Keskustelusta historiallisesti kokoavasti Roos 1976, s. 440–455.

²⁹⁹ HE 120/1994 vp, s. 83.

³⁰⁰ ”Tuo HE 102/2006:een otettu ”kirjausohje” on luonnosteltu OM:ssä ja VM:ssä viety oikeastaan sellaisenaan lainvalmistelutekstiin. Kirjausohje ei ole tullut lainvalmisteluaineistoon mitenkään puolivahingossa (kuten arvelin), vaan ihan tarkoituksella. Asiassa ei ole niinkään ajateltu rahaston oikeushenkilöllisyyttä tai -henkilöttömyyttä, vaan teksti on ymmärtääkseni syntynyt käytännön tarpeesta: oikeita alati vaihtuvia yhteisomistajia on mahdoton kirjoittaa oikeuden haltijoiksi ja rahastoyhtiö on väärä taho. Tarkoituksena on kaikesti ollut saada rahastoissa olevat varat näkyvimmiiksi ja erotetuksi rahastoyhtiöiden omaisuudesta.” Maanmittauslaitos 9.6.2014, s. 2.

lainsäädännössä tehtyä ratkaisua (MK 11 luvun 6.1 §) ja olisi lakiteknisesti ja etenkin periaatteellisesti helpompi sekä siten epäilemättä myös nopeampi toteuttaa.

5.3 Oikeuskelpoisuus

Lain esitöiden valossa vaikuttaa sinänsä selvältä, ettei sijoitusrahasto ole oikeushenkilö eikä se voi myöskään toimia itsenäisesti, vaan rahastoyhtiö toimii sen puolesta. Tämä on nimenomaisesti todettu jo ASRL:n yleisperusteluissa³⁰¹ eikä sääntelyn sisältö tältä osin vaikuta muuttuneen, vaikka lainkohdan sanamuoto onkin muuttunut, kuten jäljempänä ilmenee. Lisäksi ASRL 21 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin seuraavaa: ”Lainkohdasta käy ilmi pääperiaate, ettei sijoitusrahasto ole oikeushenkilö ja ettei se voi toimia itsenäisesti. Sijoitusrahastoon kuuluva omaisuus on pidettävä erillään rahastoyhtiön omaisuudesta. Sijoitusrahastoon kuuluvaa omaisuutta ei myöskään saa ulosmitata rahastoyhtiön velasta lukuun ottamatta sellaista velkaa, joka on otettu sijoitusrahastotoimintaa varten pankkitarkastusviraston luvalla. Rahasto-osuuden omistajat eivät myöskään ole henkilökohtaisessa vastuussa rahastoa koskevista muista velvoitteista. Sama koskee nykyisin kuolinpesän osakkaita. Nämä säännökset ovat nimenomaan rahasto-osuuden omistajien aseman turvaamiseksi ja ne on otettu lakiehdotukseen asian selventämiseksi. Rahasto-osuuden omistajan henkilökohtaisesta velasta voidaan ulosmitata hänen osuutensa rahastossa, mutta ei rahastoon kuuluvia osakkeita tai muita arvopapereita.”³⁰² Vertailua sijoitusrahaston ja kuolinpesän välillä puoltaa näin ollen osaltaan sekin, että ASRL:n perusteluissa rahasto-osuudenomistajat ja kuolinpesän osakkaat on jo rinnastettu toisiinsa.³⁰³

Halila toteaa oikeushenkilöitä koskevasta Kivimäen ja Ylöstalon jaksosta,³⁰⁴ että ”[m]yöhemmissä yleisesityksissä ei ole yhtä seikkaperäistä analyysia tästä aiheesta”.³⁰⁵ Oikeushenkilöllisyydestä erillinen kysymys on se, onko sijoitusrahasto passiivisesti oikeuskelpoinen, toisin sanoen voiko se saada nimiinsä oikeuksia ja velvollisuuksia. Oikeussubjekti ja oikeushenkilö voidaan myös erottaa toisistaan.³⁰⁶ Oikeussubjekti voi ”olla oikeuksien

³⁰¹ HE 238/1986 vp, s. 6 ja 21; Harju – Syyrilä 2001, s. 15; Turtiainen 2004, s. 172.

³⁰² HE 238/1986 vp, s. 14.

³⁰³ Vastaavasti Kolehmainen 2006, s. 233–234.

³⁰⁴ Kivimäki – Ylöstalo 1973, s. 163–206.

³⁰⁵ Halila 1998, s. 18 av. 2.

³⁰⁶ Kurki 2018, s. 489.

ja velvollisuuksien haltija, esimerkiksi omistaa hyödykkeitä, olla velkaa tai tulla tuomituksi korvausvelvolliseksi aiheuttamastaan vahingosta”.³⁰⁷ Halilan mukaan Suomessa on totuttu siihen, ettei oikeuskelpoisuutta vaille oleva taho voi saada oikeuksia. Kysymyksessä on yksi siviilioikeuden kulmakivistä.³⁰⁸ Tämä on nimenomaisesti todettu esimerkiksi rekisteröimättömistä yhdistyksistä YhdL 58.1 §:ssa: ”Yhdistys, jota ei ole merkitty rekisteriin, ei voi saada nimiinsä oikeuksia tai tehdä sitoumuksia eikä kantaa tai vastata”. Samanlaista mainintaa ei kuitenkaan ole SRL:ssa, mikä on sijoitusrahaston oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien SRL:n säännösten (etenkin SRL 9 luvun 1.4 §) ohella mahdollistanut sellaiset tuomioistuini- ja viranomaistulkinnat, joissa erikoissijoitusrahastoille (vastaavasti kuin epäitsenäiselle säätiölle) on myönnetty lainhuuto omistamaansa kiinteistöön. Tuomioistuini- ja viranomaistulkintoista voidaan puhua monikossa, koska Helsingin yliopiston lahjoitusrahastojen Helsingin käräjäoikeudelta saaman kuulutuslainhuudon³⁰⁹ lisäksi useat erikoissijoitusrahastot ovat saaneet omistamaansa kiinteistöön Maanmittauslaitokselta lainhuudon.³¹⁰ Ongelmallista voi myös olla heikko tiedonkulku tuomioistuimen ja kirjaamisviranomaisen välillä, sillä kysyttäessä Helsingin käräjäoikeuden myöntämästä kuulutuslainhuudosta Maanmittauslaitoksesta, siellä ei tiedetty asiasta. On mahdollista, että heikko tiedonkulku joissakin tilanteissa voi johtaa epäyhtenäiseen oikeudenhoitoon.³¹¹

Samansuuntaisia joskaan ei yhtä ehdottomia säännöksiä kuin YhdL 58.1 § ovat MK 2 luvun 4.1 § ja osakeyhtiölain (OYL, 624/2006) 2 luvun 11 §, joissa kummassakin säädetään rekisteröimättömän osakeyhtiön tekemän oikeustoimen oikeusvaikutuksista ja toisen sopimusosapuolen niihin liittyvistä oikeuksista, mutta ei YhdL 58.1 §:n tavoin kuitenkaan estetä rekisteröimättömän osakeyhtiötä tekemästä oikeustoimia.³¹² Mainittuja säännöksiä voitaneen pitää Lahtisen tunnusmerkki-teorian mukaisina. Vastavasti AKYL:iin vuonna 2015 lisätyissä 1 luvun 3 a ja 3 b §:ssä (1444/2015)

³⁰⁷ Toiviainen 2006, s. 6.

³⁰⁸ Halila 2015, s. 45.

³⁰⁹ Kuulutuslainhuuto antaa mahdollisuuden lainhuudon saamiselle tilanteissa, joissa asianmukaisia saantokirjoja ei ole näytettävissä.

³¹⁰ Maanmittauslaitoksen julkaisematon muistio 9.6.2014: Sijoitusrahasto lainhuudon tai käyttöoikeuden haltijana. Haastattelutieto: Susanna Kuparinen 17.1.2020: ”Lainhuutoja on myönnetty erikoissijoitusrahastoille lukuisia. Varmasti kymmeniä, todennäköisesti yli sata ja ehkä enemmänkin. Tarkemman lukumäärän tietäminen edellyttäisi rekisterin tutkimista ajan kanssa.”

³¹¹ Markkinakäytännössä on ilmennyt ongelmia etenkin ulosotossa ja KEMERA-tuen hakemisessa metsäkiinteistöihin sijoittaville erikoissijoitusrahastoille. Haastattelutieto: Heikki Rautalin 11.4.2020.

³¹² Nuolimaa laajasti, samoin vanhemmasta kirjallisuudesta Kauppi (1892–1961).

säädetään avoimen yhtiön ja kommandiittiyhtiön toiminnasta ennen rekisteröitymistä. Avoin yhtiö ja kommandiittiyhtiö syntyvät rekisteröitymis-hetkellä, kun ne aikaisemmin syntyivät yhtiösopimuksen tullessa voimaan.³¹³ Avoimesta yhtiöstä on aikaisemman lain perusteella todettu, että sen ”oikeussubjektiviteetti ilmenee asianosaiskelpoisuutena”.³¹⁴ Säätiöt ovat puolestaan vanhastaan tulleet oikeuskelpoisiksi ja oikeustoimikelpoisiksi rekisteröitymisellä.³¹⁵ Nyttemmin säätiölakiin on lisätty säännökset oikeustoimista rekisteröimättömän säätiön kanssa, mitä on perusteltu pyrkimyksellä ”uudempaa yksityisiä yhteisöjä koskevaa sääntelyä vastaavasti” ottaa kantaa oikeusvaikutuksiin rekisteröimättömän säätiön kanssa tehdyistä oikeustoimista.³¹⁶ Kuten todettu, SRL:sta puuttuu YhdL 58.1 §:n kaltainen säännös. ASRL 21 §:ssä vielä säädettiin – jota perusteltiin pääosin yleisperusteluissa – siitä, että ”[s]ijoitusrahasto ei voi hankkia oikeuksia eikä tehdä sitoumuksia eikä myöskään hakea, kantaa tai vastata tuomioistuimissa tai muiden viranomaisten luona.” Nyttemmin tämä virke on poistettu SRL:sta ja ASRL 21 § on korvattu ensin VSRL 25 §:llä ja nyttemmin SRL 9 luvun 1 §:llä, joskin hieman erisisältöisenä ja laajennettuna. AKYL 1 luvun 3 §:ssä on täsmälleen päinvastainen säännös avoimen yhtiön ja kommandiittiyhtiön oikeuksista. SRL ei siten näytä seuranneen yhteisöoikeudellisen lainsäädännön uusinta kehitystä. Valmistavista toimita olisi aiheellista selvyyden vuoksi ottaa SRL:iin ja AIFML:iin nimenomainen säännös OYL 2 luvun 11 §:n tapaan.

VSRL 25 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan

”[e]hdotetun 1 momentin loppuosa vastaa nykyisen 21 §:n 3 momenttia. Momentin alkuosassa todetaan, että rahasto-osuudenomistajat omistavat sijoitusrahaston varat. Pykälän 2 momentti vastaa aineellisesti nykyisen 21 §:n 2 momenttia. Kaikki säilytysyhteisöt eivät voi ottaa vastaan talletuksia. Tällaisessa tapauksessa säilytisyhteisö voi ja sen tuleekin käyttää tehtäviensä suorittamisessa apusäilyttäjän palveluja. *Pykälän 3 momenttiin ehdotettu säännös vastaa aineellisesti nykyistä 12 §:ä ja 21 §:n 1 momenttia* ja siinä säädetään rahastoyhtiön ja sijoitusrahaston rahasto-osuudenomistajien välisestä suhteesta, jossa rahastoyhtiö toimii rahasto-osuudenomistajien puolesta hoitaessaan sitä varallisuutta, joka kuuluu rahasto-osuudenomistajille sijoitusrahaston varoina. *Voi-*

³¹³ Wilhelmsson – Jääskinen 2001, s. 53.

³¹⁴ *Ibid.*, s. 52.

³¹⁵ HE 166/2014 vp, s. 98.

³¹⁶ *Ibid.*, s. 99.

massa olevaa sanamuotoa ehdotetaan yksinkertaistettavaksi. Sen sijaan, että säännöksessä nykyisin viitataan rahastoyhtiön toimimiseen rahasto-osuudenomistajien puolesta, ehdotuksessa viitataan sijoitusrahastoon, joka määritelmän mukaan koostuu rahasto-osuudenomistajista.³¹⁷ Edustamisella tarkoitetaan perinteisesti sitä, että rahastoyhtiö käyttää sijoitusrahaston varoihin kuuluvia oikeuksia ja vastaa niihin kuuluvista velvoitteista. Siten sillä on sekä oikeus että velvollisuus kantaa ja vastaa tuomioistuimessa tai muiden viranomaisten luona. Rahastoyhtiön on kuitenkin aina ilmoitettava, minkä sijoitusrahaston puolesta se toimii.”³¹⁸

Nykyisin sijoitusrahaston määritelmä SRL 1 luvun 2.1 §:ssa ei kuitenkaan enää sisällä mainintaa rahasto-osuudenomistajista.

Vuoden 1998 muutosta perusteltiin siis säännöksen sanamuodon yksinkertaistamisella. Ruotsissa vastaava säännös on edelleen saman sisältöinen kuin ASRL 21 §:ssä, joten sijoitusrahaston kieltä toimia suhteessa viranomaisiin on Ruotsissa edelleen nimenomaisesti voimassa.³¹⁹ On ilmeistä, että SRL:ssa ei ole haluttu tehdä sisällöllistä muutosta, vaan tarkoitus on ollut vain yksinkertaistaa säännöksen sanamuotoa. Toisaalta muutos on merkinnyt, että sääntelyn aineellinen sisältö ei ole ainakaan selkeytynyt. Yhtä vähän kuin sijoitusrahastojen luokittelu YTJ:ssä ryhmään ”Muut oikeushenkilöt” luo sijoitusrahastolle oikeushenkilöllisyyttä, on myös selvää, että poistamalla sijoitusrahaston oikeustoimikelpoisuutta rajoittava virke SRL:sta ei luoda sijoitusrahastolle oikeustoimikelpoisuutta. Luokittelu on tietävästi ollut tarpeen arvonalisäverovelvollisuuden osoittamiseksi ja tietoteknisistä syistä.

5.4 Oikeushenkilöllisyys

On lisäksi kiinnostavaa selvittää mahdollisuutta sijoitusrahaston tai erikoissijoitusrahaston sääntelyyn oikeushenkilönä. Näkökulma on siviilioikeudellisen, erityisesti oikeushenkilöopillisen tarkastelun ohella osaksi oikeusvertaileva, sillä Tanskassa sijoitusyhdistykset ja Norjassa sijoitusrahastot ovat oikeushenkilöitä. Jäsenvaltioissa on verraten harvinaista, että sijoitusrahasto on oikeushenkilö.³²⁰ Vain Tanskassa sijoitusyhdistykset ovat

³¹⁷ Perusteluissa rahasto ja sen osuudenomistajat samastetaan, mitä voitaneen pitää oikeushenkilöopillisena virheenä.

³¹⁸ HE 202/1998 vp, s. 47. Kursivoinnit tässä.

³¹⁹ LIF 4:1.1.

³²⁰ Kremer – Lebbe 2014, s. 626.

itsenäisesti hoidettuja yhdistyksiä (*selvadministrerende foreninger*), joiden rahasto-osuudet ovat yleensä arvopaperipörssissä kaupankäynnin kohteena.³²¹ Sijoitusrahasto voidaan yhdistyksenä organisoida yhdeksi tai useammaksi osastoksi (*afdeling*) ja osasto edelleen eri osuussarjoiksi (*andelsklasser*). Malli muistuttaa Luxemburgissa käytettyä sisäisesti hoidettua SICAV-rakennetta, joka sateenvarjorahastona (*umbrella fund*) hallinnoi alarahastoja (*sub-funds*). Tämä on ollut tilanne Tanskassa vuoden 1983 alussa voimaan tulleesta ensimmäisestä yhteissijoittamista koskeneesta laista lähtien. Tanskan nykyinen sijoitusyhdistyslaki on vuodelta 2015. Pääasiallinen syy yhdistysmuodon valintaan on ollut osuudenomistajien riittävän vaikutusmahdollisuuden varmistaminen yhdistyksen kokouksessa. Tämä tavoite liittyy osakeyhtiön osakkeenomistajien oikeuksiin yhtiökokouksessa (*shareholder democracy*).³²² Koska yhdistys poikkeaa rakenteellisesti suomalaisesta sijoitusrahastosta, Tanskan sijoitusyhdistyssääntelyn mallista ei ole saatavissa juuri apua analyysiin. Tanskassa on mahdollistettu myös vaihtuvapääomainen sijoitusyhtiö (*SIKAV*) ja ruotsalaistyyppinen sijoitusrahasto (*vaerdipapirfond*), mutta ne eivät ole kovin yleisiä eikä SIKAV-rakennetta ole tuettu verosääntelyllä.

Norjassa oikeushenkilöllisyys seuraa siitä, että sijoitusrahasto on määriteltä itsenäiseksi varallisuusmassaksi (*selvstendig formuesmasse*). Vaikka sijoitusrahasto myös Ruotsissa ja Suomessa on rahastoyhtiön hallinnoima varallisuusmassa, siitä ei seuraa oikeushenkilöllisyyttä. Norjan malli sijoitusrahaston oikeushenkilöllisyydestä on eurooppalaisittain harvinainen. Hieman epäselvää on, miksi tällaiseen ratkaisuun on päädytty, sillä asiaa ei varsinaisesti ole perusteltu lain esitöissä, lukuun ottamatta osuudenomistajakokouksen merkitystä.³²³

On huomionarvoista, ettei Suomessa osuudenomistajien vaikutusmahdollisuuksille ole annettu erityisen suurta painoarvoa. Suomessa osuudenomistajakokouksen merkitystä on SRL:ssa vähennetty, joten kehitys on tosiasiallisesti edennyt päinvastaiseen suuntaan kuin Tanskassa ja Norjassa. SRL:n uudistamista koskeneessa lausuntopalautteessa oli myös kritiikkiä niistä syistä, joilla säännöllisen osuudenomistajakokouksen poistamista perusteltiin. Uuden SRL:n voidaan siten arvioida osaltaan jopa heikentäneen sijoittajansuojaa. Ruotsissa osuudenomistajakokousta koskeva sääntely on kumottu kokonaan 1990-luvulla. Jos osuudenomistajakokouksen katsotaan lisäävän sijoittajansuojaa, Pohjoismaat ovat aikaisempaa sel-

³²¹ Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2018, s. 244.

³²² Birkmose – Kruhl 2020, s. 9216.

³²³ Truyen 2006, s. 295, joka lisäksi s. 294 korostaa osuudenomistajakokouksen merkitystä ("*andelseiermotet er det naermeste man kommer et selvstendig selskapsorgan*").

vemmin sijoittajansuojan näkökulmasta jakautuneet itäskandinaaviseen ja länsiskandinaaviseen ryhmään. Osuudenomistajien vaikutusmahdollisuuksien poistaminen olisi luontevaa korvata tehostetulla valvonnalla, missä ei kuitenkaan ole onnistuttu esimerkiksi Iso-Britanniassa.³²⁴

Toisaalta on kiinnostavaa, ettei Ruotsin lain uusinta kehitystä ole seurattu eikä reagoitu komission viimeaikaisiin ponnisteluihin kestävän rahoituksen edistämiseksi. Ruotsissa on äskettäin toteutettu tämänkaltaisen sijoitusrahastosääntelyn laajahko uudistus (*hållbarhet*).³²⁵ Ottaen huomioon, että kestävän rahoituksen edistäminen oli Suomen 2019 EU-puheenjohtajuuskauden keskeisiä prioriteetteja, rahastoyhtiön ja vaihtoehtorahastojen hoitajan lakisääteisten velvollisuuksien arviointi ja mahdollinen täsmentäminen yhteiskuntavastuuseen liittyvillä näkökohdilla vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta toimenpiteeltä, tarvittaessa perinteiseen tapaan Ruotsin sääntelyä seuraten.

5.5 Arviointia

Wuolijoen kommenttia sijoitusrahaston oikeuskelpoisuuden puuttumisesta voidaan pitää melko konservatiivisena, minkä vuoksi sitä on syytä arvioida yksityiskohtaisesti.

- (i) Yhteisö voi olla oikeuskelpoinen mutta ei oikeustoimikelpoinen, jolloin sillä voi olla oikeuksia ja velvollisuuksia mutta ei kuitenkaan itsenäistä kykyä määrätä oikeuksista eikä velvollisuuksista, eikä siten esimerkiksi prosessuaalista asianosaiskelpoisuutta olla kantajana tai vastaajana tuomioistuimessa.³²⁶ Käsityksen oikeuskelpoisuudesta voidaan katsoa nykyisin eriytyneen siten, ettei jokaista passiivisesti oikeuskelpoiseksi katsottavaa oikeudellista rakennetta voida pitää oikeustoimikelpoisena eikä oikeushenkilönä.³²⁷ Oikeuskelpoisuus ja oikeussubjekti sen sijaan ovat synonyymeja.

³²⁴ Haastattelutieto: Heikki Rautalin 11.4.2020.

³²⁵ SOU 2016:45. Uudistus ei johtanut kokonaan uuden lain säätämiseen vaan osittaisuudistukseen: Regeringens proposition 2017/18:5.

³²⁶ Villa – Ossa 2017, s. 21.

³²⁷ Sijoitusrahasto ja nyttemmin myös erikoissijoitusrahasto ovat TVL 3 §:n 4 kohdan mukaan yhteisöjä. Myös säätiö ja taloudellinen yhdistys ovat TVL 3 §:n 4 kohdan mukaan yhteisöjä. Aikaisemmin Helsingin Pörssi, joka 1990-luvulla muuttui ensin osuuskunnaksi ja sitten osakeyhtiöksi, oli oikeudelliselta luonteeltaan ”eräänlainen taloudellinen yhdistys”. Oppihistoriallisesti kiintoisasti Kivimäki – Ylöstalo, s. 173. Pörssin muuttuminen oikeushenkilöksi mahdollisti sen myymisen ulkomaiseen omistukseen vuonna 2003. Yhteisöoikeudessa lailla sääntelemättömien taloudellisten yhdistysten oikeuskelpoisuus on esimerkki

- (ii) Oikeustoimikelpoisuus on aktiivista mutta oikeuskelpoisuus passiivista. Oikeushenkilö on oikeuskelpoinen ja oikeustoimikelpoinen. Oikeushenkilö on siis enemmän kuin oikeussubjekti. Uudemmassa oikeuskirjallisuudessa onkin esitetty tällainen klassista oikeushenkilöoppia hienojakoisempi jaottelu, jossa aktiivinen ja passiivinen oikeuskelpoisuus on erotettu oikeustoimikelpoisuudesta. Jaottelua voitaneen soveltaa oikeushenkilöä muistuttaviin oikeudellisiin rakenteisiin, kuten sijoitusrahastoon.³²⁸ Oikeustoimikelpoisuus ”viittaa kelpoisuuteen hallinnoida omaa (varallisuus)oikeudellista asemaa oikeustoimin”.³²⁹ Tällaista asemaa sijoitusrahastolla ei ole. Oikeustoimikelpoisuuden synonyymina on käytetty oikeudellista toimintakykyä³³⁰ tai nimitystä aktiivinen oikeuskelpoisuus. Koska sijoitusrahaston nimiin voidaan SRL 9 luvun 1 §:n nojalla kirjata oikeuksia ja velvollisuuksia, sijoitusrahastolla on passiivinen oikeuskelpoisuus ainakin implisiittisesti.³³¹
- (iii) Edellä siteeratun KRL:n muutoksen esitöissä käsitellyn sijoitusrahaston oikeuskelpoisuuden lisäksi saman sisältöistä argumentointia on kutakuinkin samoihin aikoihin esitetty kuolinpesän oikeuskelpoisuudesta PK 21 luvun muuttamista koskevissa esitöissä: ”Myös kuolinpesä on niin sanotusti oikeuskelpoinen, eli sillä voi olla sekä varoja että velkoja.”³³²
- (iv) Aatteelliset yhdistykset ja säätiöt voidaan Halilan mukaan jakaa oikeuskelpoiisiin (rekisteröityihin) ja oikeuskelvottomiin (rekisteröimättömiin).³³³ Rekisteröitymistä on pidetty edellytyksenä sille, että yksityisoikeudellinen yhteisö saavuttaa oikeuskelpoisuuden. Toisaalta myöskään Kivimäki ja Ylöstalo eivät pidä rekisteröitymisperiaatetta yksinomaisena.³³⁴ Rekisterimerkinnän oikeutta luovasta eli konstitutiivisesta vaikutuksesta on aikaisemmin käytetty nimitystä tietynasteinen suljetun piirin järjestelmä (*numerus clausus* -periaate).³³⁵ Aikaisemmin esimerkiksi AKYL:ssa an-

tilanteesta, jossa oikeuskelpoisuus ei perustu tietynasteisesta suljetun piirin järjestelmästä huolimatta lainsäädäntöön. Kivimäki – Ylöstalo, s. 165–166. Tämä tarjoaa vertailukohtaan Helsingin yliopistojen lahjoitusrahastojen oikeudellisen luonteen arviointiin.

³²⁸ Kurki 2018, s. 489.

³²⁹ *Ibid.*, s. 471.

³³⁰ Kivimäki – Ylöstalo 1973, s. 164.

³³¹ Kurki 2018, s. 472 ja 489.

³³² HE 178/2007 vp, s. 18.

³³³ Halila 2015, s. 9. Laajemmin rekisteröimättömistä yhdistyksistä Halila – Tarasti 2017, s. 734–738.

³³⁴ Kivimäki – Ylöstalo 1973, s. 165.

³³⁵ *Ibid.*, s. 165.

nettiin rekisteröitymiselle vain julkistava eli deklaratiivinen vaikutus.³³⁶ Nytemmin avoin yhtiö ja kommandiittiyhtiö syntyvät rekisteröitymisellä eli rekisterimerkinnällä on konstitutiivinen vaikutus (AKYL 1 luvun 2 §). Muutosta perusteltiin sillä, että sääntely vastaa muita yhteisömuotoja, erityisesti osakeyhtiötä ja osuuskuntaa koskevaa sääntelyä.³³⁷ Ongelmia katsottiin liittyvän toisaalta myös yhtiön syntymiseen, osapuolten välisen suhteen sisältöön ja velkavastuun sisältöön.³³⁸ Henkilöyhtiöiden oikeustoimikelpoisuudesta on myös nimenomaisesti säädetty, toisin sanoen avoin yhtiö ja kommandiittiyhtiö voivat hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä olla asianosaisena tuomioistuimessa ja muun viranomaisen luona (AKYL 1 luvun 3 §). Samantapainen säännös on säätiölain 2 luvun 12.1 §, joka vastaa vanhan säätiölain (109/1930) säännöstä, sillä säätiöt tulivat vanhastaan oikeuskelpoisiksi ja oikeustoimikelpoisiksi rekisteröitymisellä. Ruotsissa sen sijaan on erillinen laki rahoitusmarkkinoilla toimivien markkinaosapuolten ilmoitus- ja rekisteröitymisvelvollisuudesta.³³⁹ Tarvetta säätää tällainen markkinaosapuolten velvollisuudet kokoava laki ei Suomessa tietävästi ole arvioitu, joskin lakia Finanssivalvonnasta (878/2008) voisi sääntelyn rakenteelliseksi selkeyttämiseksi olla luontevaa kehittää tuohon suuntaan.

- (v) Oikeuskelpoisia (rekisteröidyt) ja oikeuskelvottomia (rekisteröimättömät) yhdistyksiä ja säätiöitä koskevan jaottelun soveltaminen sijoitusrahastoihin ei kuitenkaan olisi mielekäästä, sillä Suomessa ei enää ole rekisteröityjä sijoitusrahastoja, vaikka rahastoyhtiö onkin toimilupavelvollinen. Sijoitusrahastojen rekisteröitymisvaatimuksesta luovuttiin jo ASRL:n muutoksessa UCITS-direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä vuoden 1994 alussa. Nykyisin sijoitusrahastot merkitään julkisesti saatavilla olevaan Finanssivalvonnan valvottavaluetteloon, minkä perusteella Finanssivalvonta antaa hakemuksesta todistuksen sijoitusrahaston ja erikoissijoitusrahaston olemassaolosta.³⁴⁰ Vuoden 1994 alussa kumotussa ASRL 20 §:ssä vielä edellytettiin, että valvontavi-

³³⁶ Wilhelmsson – Jääskinen 2001, s. 53–54. Kivimäki – Ylöstalo 1973, s. 177, jossa käytetään nimitystä ”todentava”.

³³⁷ HE 17/2015 vp, s. 14.

³³⁸ Villa – Ossa 2017, s. 19.

³³⁹ Hanqvist 2008a, s. 274, jonka mukaan ”i lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet (”AnmL”) finns regler om att en rad finansiella aktiviteter skall anmälas till Finansinspektionen”.

³⁴⁰ Finanssivalvonnan toimenpidemaksut 1.9.2018, s. 8. https://prod.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toiminnan-rahoitus/maksut/toimenpidehinnasto_01_09_2018_tuotekoodit.pdf 13.10.2020.

ranomainen pitää sijoitusrahastoista julkista rekisteriä. Kumoa-
mista perusteltiin seuraavasti: ”Rekisteriin merkityt tiedot käyvät
ilmi rahastoyhtiön julkistamasta rahastoesitteestä ja sen liitteenä
olevista sijoitusrahaston säännöistä.”³⁴¹ Tästä huolimatta esimer-
kiksi Suomen Pankki käyttää neljännesvuosittain julkaisemissaan
tilastoissa edelleen ilmaisua ”Suomeen rekisteröidyt sijoitusrahas-
tot”. Suomen Pankin tilastojen lisäksi Suomen Sijoitustutkimus
Oy julkaisee Rahastoraportissaan kuukausittain kaikkien suoma-
laisten sijoitusrahastojen tiedot. Vaihtoehtorahastoista sen sijaan
pidetään Finanssivalvonnassa julkista rekisteriä (AIFML 5 luvun
2 §), jolla on konstitutiivinen vaikutus.³⁴² Erikoissijoitusrahasto
siis syntyy eri tavalla kuin sijoitusrahasto, joten sääntely ei ole
erityisen johdonmukaista. Jos seurattaisiin yksityisoikeudellisia
yhteisöjä koskevaa viimeaikaista sääntelyä, rekisteröitymiselle
annettavaa oikeutta luovaa merkitystä voitaisiin harkita toteutetta-
vaksi myös SRL:ssa. Tähän liittyy kuitenkin eräitä ongelmia muun
muassa puuttuvasta koherenssista, kuten jäljempänä jakson 6.2
kohdassa (ix) ilmenee.

- (vi) Kuten edellä siteerattu KRL:n muutosta koskeva yleisperustelu-
lausuma osoittaa, sijoitusrahaston passiivista oikeuskelpoisuutta
koskeva näkemys voidaan johtaa SRL 9 luvun 1 §:stä. Vaikka si-
joitusrahasto ei ole oikeushenkilö, sillä voi olla oikeuksia ja vel-
vollisuuksia, joten se on passiivisesti oikeuskelpoinen. Koska ra-
hastoyhtiön on aina ilmoitettava, minkä sijoitusrahaston puolesta
se toimii, esimerkiksi erikoissijoitusrahaston lainhuutoa kiinteis-
töön tai sijoitusrahaston omistamia rahoitusvälineitä ei voida mer-
kitä rahastoyhtiön nimiin.
- (vii) Sijoitusrahastojen omistamat pörssiyhtiöiden osakkeet kirjataan
arvo-osuusjärjestelmässä ylläpidettäviin pörssiyhtiöiden osakas-
luetteloihin, joihin ei kuitenkaan merkitä sitä SRL:sta johtuvaa
seikkaa, että sijoitusrahaston varat kuuluvat osuudenomistajille
(SRL 9 luvun 1.1 §). Tyypillinen muotoilu kirjauksessa on esimer-
kiksi ”Rahastoyhtiö X Oy, Sijoitusrahasto Y:n puolesta”.
- (viii) Ruotsin lain perusteluissa mainitaan, että säännöillä on siviilioi-
keudellinen merkitys yhteisomistuksen sääntelyssä: ”*Det gemen-
samma ägandet kan civilrättsligt sägas regleras av fond-
bestämmelser*”.³⁴³ Tilanne voidaan katsota samanlaiseksi Suomessa,

³⁴¹ HE 309/1992 vp, s. 18–19.

³⁴² HE 94/2013 vp, s. 124.

³⁴³ Reg. prop. 2002/03:150, s. 307. Samanasaisesti Ståhl – Lombach 2019, s. 1997 kohta 129.

sillä sääntöjä koskevat SRL:n säännökset ovat hyvin yksityiskoh-
taiset (SRL 8 luvun 2 § ja 3 §).

- (ix) Sijoitusrahasto kävisi Kivimäen ja Ylöstalon jäsentelyssä oikeus-
henkilöstä sikäli, että sillä on erillisvarallisuutensa, jota ”pysyväi-
nen toimielin hoitaa”.³⁴⁴ Vaikka rahastoyhtiötä kenties voitaisiin-
kin pitää tällaisena pysyväisenä toimielimenä, lain esityöt eivät tue
tällaista tulkintamahdollisuutta. Jaksossa 6.2 (kohdassa xiii) ehdo-
tetaankin sääntelyn selventämistä sen huolehtimiseksi, että rahas-
toyhtiön ja sijoitusrahaston varat pidetään tarkkarajaisesti erillään
toisistaan. Lisäksi säilytysyhteisöllä on velvollisuus eräissä tilan-
teissa ottaa rahastoyhtiön tehtävät itselleen (SRL 19 luvun 4 §).
- (x) Sijoitusrahaston passiivista oikeuskelpoisuutta vahvistaa myös se,
että nyttemmin on säädetty rahastoyhtiön oikeudesta perustaa si-
joitusrahastolle alarahastoja (SRL 10 luvun 3.1 §).³⁴⁵ Myös alara-
hastot ovat passiivisesti oikeuskelpoisia, sillä ”mitä tässä laissa
säädetään sijoitusrahastosta, sovelletaan vastaavasti alarahastoon”
(SRL 1 luvun 6 §).
- (xi) Suomessa kuolinpesällä tai sen osakkaalla ei pääsääntöisesti ole
velvollisuutta hakea lainhuutoa omistamaansa kiinteistöön.³⁴⁶ Toi-
sin on Ruotsissa, jossa asiasta on vanhastaan oikeuskäytäntöä.³⁴⁷
- (xii) Joitakin vuosia sitten hyväksytyn MMFR-asetuksen mukaan raha-
markkinarahaston toimilupa voidaan myöntää myös yhteissijoi-
tusyritykselle tai vaihtoehtorahastolle (MMFR-asetuksen 6 ja
7 artikla). Vaihtoehtorahasto on Suomessa yleensä joko komman-
diitti-yhtiö tai erikoissijoitusrahasto, joista erikoissijoitusrahasto ei
ole oikeushenkilö. Rahamarkkinarahaston toimilupaa ei siis vält-
tämättä ole myönnettävä rahastoyhtiölle eikä vaihtoehtorahastojen
hoitajalle, kuten SRL:ssa ja AIFML:ssa nykyisin säädetään. Tästä
eurooppaoikeudellisesti suoraan velvoittavasta normista seuraa,
että rahamarkkinarahaston on oltava vähintään passiivisesti oi-
keuskelpoinen. Voidaan ajatella, että kysymys on Makkosen tar-

³⁴⁴ Kivimäki – Ylöstalo 1973, s. 167.

³⁴⁵ Sijoitusrahastolainsäädännön kokonaisuudistus -työryhmämuistio. Valtiovarainminis-
terin julkaisu 5/2018.

³⁴⁶ Jokela – Kartio – Ojanen 2010, s. 436; Niemi 2012, s. 190.

³⁴⁷ SvJT 1940, s. 54 (lainhuutovelvollisuus), ja NJA 1954, s. 445 (oikeudellinen luonne).
Tapauksista Walin – Lind 2017, s. 40. Vuoden 1940 hovioikeusratkaisussa katsottiin, että
kuolinpesän muiden osakkaiden osuudet hankkinut osakas oli velvollinen hakemaan lain-
huudon kiinteistölle, vaikka kuolinpesälle oli aiemmin myönnetty lainhuuto.

koittamasta lainsäätäjän oikullisuudesta eli huolimattomuuden aiheuttamasta EU-sääntelyn epäjohtonmukaisuudesta. Ratkaisu on erikoinen ottaen huomioon, että jäsenvaltioissa on harvinaista, että sijoitusrahasto on oikeushenkilö.³⁴⁸ Tietävästi Finanssivalvonta ei ole joutunut käsittelemään hakemusta, jossa rahamarkkinarahaston toimilupaa olisi haettu muulle kuin oikeushenkilölle. Toisaalta on arvioitu, että MMFR-asetus on suunnattu suurten kansainvälisten markkinaosapuolten sääntelyyn, jonka noudattamiskustannukset eivät Suomessa luo edellytyksiä kannattavalle liiketoiminnalle,³⁴⁹ minkä vuoksi rahamarkkinarahastoja muutettiin Suomessa lyhyen koron rahastoiksi.

Neuvoteltaessa ehdotusta MMFR-asetukseksi mainittu oikeushenkilöpillinen ja osittain oikeusteoreettinen kysymys ei tietävästi noussut lainkaan esille, eikä aihetta käsitellä myöskään kansalliseen täytäntöönpanoon johdaneessa HE:ssä 243/2018 vp, vaikka kysymys on osittaisesta ristiriidasta UCITS- ja AIFM -direktiivien kanssa, jotka edellyttävät toimiluvan myöntämistä sijoitusrahastoa hallinnoivalle rahastoyhtiölle tai vaihtoehtorahastoa hoitavalle vaihtoehtorahastojen hoitajalle. Itse asiassa oikeushenkilöoppia ja ristiriitaa UCITS- ja AIFM -direktiivien kanssa ei käsitellä lainkaan SRL:n pääosin lakitekniiseksi jääneessä ja oikeuden pintatasolla liikkuvassa kokonaisuudistuksessa, vaan ASRL:n alkuperäinen siviilioikeudellinen sääntely otetaan annettuna. Tämä on RKL:n ja YhtOmL:n ohella kolmas esimerkki pintatasolla toteutetusta lainmuutoksesta, jossa syvemmällä oikeusjärjestelmässä olevaan siviilioikeudelliseen rakenteeseen ei ole puututtu tai ehkä tunnistettukaan.

Tämä vaikeneminen on sikäli outoa, että alarahastojen perustamisen salliminen sijoitusrahastoille olisi puoltanut esitöissä keskustelua esimerkiksi siitä, ettei alarahastossa voi olla sijoitusrahastosta poikkeava oikeudellinen rakenne. Sijoitusrahaston alarahastoksi ei siten voida perustaa esimerkiksi ulkomaista SICAV-rakennetta, mikä vaatimus voidaan johtaa SRL 1 luvun 6 §:stä, jonka mukaan ”mitä tässä laissa säädetään sijoitusrahastosta, sovelletaan vastaavasti alarahastoon”, sekä SRL 1 luvun 2 §:n 3 kohdasta, jonka mukaan alarahastolla tarkoitetaan ”sijoitusrahaston osaa, jonka sijoitustoiminta voi poiketa saman sijoitusrahaston muiden alarahastojen sijoitustoiminnasta sijoitusrahaston säännöissä tarkemmin kuvatulla tavalla”. Koska muista mahdollisuuksista poiketa alarahastossa siitä, mitä

³⁴⁸ Yhdeksää jäsenvaltiota sekä Norjaa ja Yhdysvaltoja koskeneessa kansainvälisessä vertailussa ilmeni, että sijoitusyhdistys ja sijoitusrahasto ovat oikeushenkilöitä vain Tanskassa ja Norjassa. Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2018, s. 240–250.

³⁴⁹ Haastattelutieto: Heikki Rautalin 11.4.2020.

sijoitusrahastoon sovelletaan, ei ole säädetty, alarahastolta on vastakohtaispäätelmänä katsottava edellytettävän sijoitusrahaston kaltaista oikeudellista rakennetta. Tätä keskustelua on käyty paljon sijoitusrahaston verotusta koskevassa oikeuskäytännössä ja käydään sanotusta huolimatta epäilemättä jatkossakin, vaikka mainituista lainkohdista on verraten selvästi johdettavissa se edellytys, että alarahaston on oltava oikeudelliselta muodoltaan sijoitusrahaston kaltainen.³⁵⁰ Vielä selvempää tämä kuitenkin olisi, jos asiasta olisi nimenomaisesti säädetty eikä olisi tarvetta tehdä päätelmiä. Mainittua vaikenemista voidaan pitää myös esimerkkinä Makkosen tarkoittamasta lainsäätäjän oikullisuudesta.

6 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA DE LEGE FERENDA

6.1 Johtopäätöksiä

Artikkelin perusteella esitetään kymmenen johtopäätöstä.

- (i) Artikkelin keskeinen johtopäätös on, että sijoitusrahasto on passiivisesti oikeuskelpoinen, vaikka se ei ole prosessuaalisesti asianosaiskelpoinen, oikeustoimikelpoinen eikä myöskään oikeushenkilö. Sijoitusrahaston passiivinen oikeuskelpoisuus tarkoittaa, että se on oikeussubjekti, joka voi saada oikeuksia ja tulla velvoitetuksi. Johtopäätös poikkeaa perinteisestä näkemyksestä, jonka mukaan oikeussubjekteja ovat luonnolliset henkilöt (ihmiset) ja oikeushenkilöt, joita ovat erilaiset yritykset, yhteisöt ja julkisoikeudelliset tahot. Johtopäätös sijoitusrahaston passiivisesta oikeuskelpoisuudesta perustuu paitsi analyysiin SRL:sta myös uudemmassa oikeuskirjallisuudessa esitettyyn, klassista oikeushenkilöoppia hienojakoisempaan jaotteluun, jossa passiivinen ja aktiivinen oikeuskelpoisuus on erotettu toisistaan.
- (ii) Sijoitusrahastoa muistuttavia oikeudellisia rakenteita koskevan vertailun johtopäätöksenä esitetään, ettei sijoitusrahastolla eikä erikoissijoitusrahastolla ole lainkaan yhdistyksen omien rahastojen kaltaisia ominaisuuksia.
- (iii) Vaikka epäitsenäisellä säätiöllä on eräitä samanlaisia ominaisuuksia kuin sijoitusrahastolla, sijoitusrahastoa ei kuitenkaan voida pitää epäitsenäisenä säätiönä.

³⁵⁰ Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2018, s. 68–113.

- (iv) Sijoitusrahaston ominaisuudet muistuttavat epäitsenäisinä säätiöinä pidettyjä vanhaa talletussuojarahastoa ja sijoittajien korvausrahastoa, joista on nimenomaisesti todettu kyseisissä lain esitöissä, että ne ovat epäitsenäisiä säätiöitä. Tästä huolimatta kyseisten rahastojen laintasoinen sääntely on melko yksityiskohtaista. Vanhan talletussuojarahaston lisäksi on perustettu valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto Rahoitusvakuusviraston alaisuuteen. Tässä yhteydessä vuonna 2014 lain esitöissä tuotiin esiin, että vanhan talletussuojarahaston oikeudellisesta asemasta ja oikeushenkilöllisyydestä oli säädetty osin puutteellisesti, minkä voi ymmärtää epäitsenäisen säätiön jokseenkin olemattoman laintasoisen sääntelyn kritiikiksi.³⁵¹ Lupaus sijoittajien korvausrahaston oikeudellisen muodon selkeyttämisestä on edelleen täyttämättä.
- (v) Vertailu sijoitusrahaston ja kuolinpesän välillä osoittaa puolestaan niiden samankaltaisuutta yhdistäväksi tekijäksi kummankin oikeudellisesta muodosta ja mahdollisesta oikeushenkilöllisyydestä Pohjoismaissa käydyin melko vilkkaan keskustelun. Ratkaisut eri Pohjoismaissa ovat kuitenkin erilaisia, sillä sijoitusrahasto on oikeushenkilö Tanskassa (sijoitusyhdistys) ja Norjassa mutta ei Ruotsissa eikä Suomessa. Vastaavasti kuolinpesä on oikeushenkilö Ruotsissa mutta ei Tanskassa eikä Suomessa.
- (vi) Erityistä huomiota artikkelissa on kiinnitetty Lahtisen tunnusnimi-teoriaan, joka tarkastelun perusteella ei kuitenkaan sovellu sijoitusrahastoon, koska sijoitusrahaston osuudenomistajat eivät kaikki – toisin kuin kuolinpesän osakkaat – välttämättä ole tunnistettavissa olevia luonnollisia henkilöitä eivätkä siten ”tiettyjen kriteerien avulla palautettavissa henkilönimiksi”.³⁵²
- (vii) Vaikka sijoitusrahasto on eräänlainen yhteisomistussuhde, nimenomaisen soveltamisalarajauksen vuoksi YhtOmL ei sovellu sijoitusrahastoon. Lisäksi avoin yhtiö muistuttaa luonteeltaan sijoitusrahastoa, mutta koska se syntyy rekisteröitymisellä (AKYL 1 luvun 2 §), se ei ole verrattavissa sijoitusrahastoon. Toiseksi yhteisomistus avoimessa yhtiössä on jakamatonta kuten kuolinpesässä, kun sijoitusrahaston yhteisomistus on puolestaan määräosaista, minkä vuoksi soveltamisalarajaus YhtOmL 1.3 §:ssa on ollut tarpeen säätää.

³⁵¹ HE 175/2014 vp, s. 195.

³⁵² Aarnio 1967, s. 122.

- (viii) Oikeushenkilöopillisessa tarkastelussa on havaittu Pohjoismaiden välillä myös sijoittajien asemaan liittyviä eroja. Tanskassa yhteissijoittamisen rakenteet ovat pääosin yhdistyksiä ja Norjassa sijoitusrahaston oikeushenkilöllisyyttä on katsottu voitavan perustella osuudenomistajakokouksella, jonka merkitystä SRL:ssa on nyttemmin vähennetty. SRL on tältä osin lähentynyt Ruotsin lakiin, mutta tässä yhteydessä pohjoismainen yhdenmukaisuus ei ole ainakaan vahvistunut, pikemminkin pirstoutunut.
- (ix) Artikkelissa argumentoidaan uudemmassa oikeuskirjallisuudessa esitetyn jaottelun pohjalta, jossa passiivinen ja aktiivinen oikeuskelpoisuus on erotettu toisistaan. Tämän perusteella katsotaan, että on esimerkiksi ollut asianmukaista, että oikeushenkilöllisyyttä vailla olevat Helsingin yliopiston lahjoitusrahastot epäitsenäisenä säätiönä ja useat passiivisesti oikeuskelpoiset erikoissijoitusrahastot ovat saaneet lainhuudon omistamiinsa kiinteistöihin. Vaikka sijoitusrahastot eivät ole oikeushenkilöitä, ne ovat passiivisesti oikeuskelpoisia ja niille voidaan merkitä oikeuksia ja velvollisuuksia, kuten erikoissijoitusrahastoille omistusoikeus kiinteistöön. Lainhuudon myöntäminen erikoissijoitusrahastolle on nykyisin Maanmittauslaitoksen vakiintunutta käytäntöä.
- (x) Eurooppalaisessa vertailussa SRL:ssa on voimassa poikkeuksellisen ahdas tyyppipakko, kun ainoa sallittu yhteissijoittamisen oikeudellinen rakenne on sijoitusrahasto, vaikka UCITS-direktiivi sallii kaksi muutakin rakennetta. Erityisesti vaihtuvapääomainen sijoitusyhtiö on, harvaa poikkeusta lukuun ottamatta, sallittu yhteissijoittamisen oikeudellinen rakenne lähes kaikissa jäsenvaltioissa, Pohjoismaista kuitenkin vain Tanskassa.³⁵³

6.2 De lege ferenda

Artikkelin lopuksi on koottu sijoitusrahastosääntelyn kehittämiseen liittyviä näkökohtia erityisesti lainsäädännön koherenssin ja sisäisen johdonmukaisuuden vahvistamiseksi. Ehdotuksia on yllättävän monta ottaen huomioon, että SRL:n kokonaisuudistus toteutettiin vastikään. On ilmeistä, että kokonaisuudistus on mahtipontisena terminä kärsinyt inflaation eikä heijasta sellaista strategista tavoitteenasettelua, joka oli ominaista valtioneuvoston tiedonannoille vuosina 1993 ja 1996 ja joiden mukaiset lainuu-

³⁵³ Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2018, s. 240–250.

distukset johtivat sijoitusrahastomarkkinan valtavaan kasvuun. Lainsäädännön jäsentelyn ja rakenteen kehittäminen toteutui myös vain osittain, etenkin jos vertailukohteeksi otetaan arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistus, jossa lainsäädännön rakennetta merkittävästi muutettiin säätämällä kaksi uutta erillislakia ja korvaamalla kolme muuta lakia ajantasaisilla uusilla laeilla.³⁵⁴ SRL:n kokonaisuudistusta on jopa luonnehdittu sävähdyttävästi ”keisarin uusiksi vaatteiksi” ja valiteltu sitä, ettei uudistuksessa käsitelty sijoitusrahastojen kanssa kilpailevia tuotteita. Vaihtuvapääomaisen sijoitusyhtiön lisäksi on mainittu muitakin yhtiömuotoisia sijoitusmuotoja, joita SRL ei koske, kuten sijoittaminen osuuskuntarakenteen tai lunastusehtoisten osakkeiden kautta ilman esitteelaatimisvelvoitetta.³⁵⁵

- (i) Olisi tarpeen harkita, tulisiko YhtOmL:iin lisätä jo ASRL:ssa säädetty ja Ruotsin lain kaltainen nimenomainen soveltamisalarajaus suhteessa erikoissijoitusrahastoon. Rajaus on tullut ajankohtaiseksi, kun erikoissijoitusrahaston sääntely on siirretty SRL:sta lakiteknisesti AIFML:iin, missä yhteydessä YhtOmL 1.3 §:iin ei kuitenkaan lisätty mainintaa erikoissijoitusrahastosta. Vastaava muutos tehtiin kuitenkin yhteisöjä koskevan TVL 3 §:n 4 kohtaan, jonka luetteloon lisättiin maininta erikoissijoitusrahastosta. YhtOmL:n jättäminen muuttamatta on – sen ohella, että RKL:n esitöissä ei mainita rahankeräyksen luonteesta epäitsenäisenä sääntönä – yksi kolmesta esimerkistä pintatasolla toteutetusta lainmuutoksesta, jonka yhteydessä syvemmällä oikeusjärjestelmässä olevaan siviilioikeudelliseen rakenteeseen ei puututtu tai ehkä tunnistettukaan.
- (ii) Olisi syytä – SRL:n ja AIFML:n välillä tehtyjen rakenteellisten muutosten johdosta – tarkastella sitä, tulisiko AIFML:iin lisätä kuolinpesää koskevan MK 11 luvun 6.1 §:n kaltainen nimenomainen säännös siitä, että kirjaamistekninen selvennyslainhuuto voidaan kirjata erikoissijoitusrahaston eikä vain sen rahasto-osuudenomistajien nimiin. Lisäys perustuisi erillisvarallisuusoppiin ja myötäilisi Maanmittauslaitoksen vakiintunutta käytäntöä lainhuudon myöntämisestä erikoissijoitusrahaston omistamaan kiinteistöön.
- (iii) Sijoitusrahaston epäselvän oikeudellisen luonteen aiheuttamia ongelmia vähentää kuitenkin se, että SRL tarjoaa osuudenomistajille

³⁵⁴ HE 32/2012 vp.

³⁵⁵ <https://home.kpmg/fi/fi/home/Pinnalla/2019/03/uusi-sijoitusrahastolaki-ja-keisarinuudet-vaatteet.html>.

laajasti ja yksityiskohtaisesti sijoittajansuojaa. Jos sijoitusrahaston oikeushenkilöopillinen luonne olisi selvempi, SRL:n sääntelyä voisi ehkä olla mahdollista keventää. Markkinaosapuolet ovat havainneet, että eräissä erityisviranomaisissa sijoitusrahaston oikeudellisen muodon epäselvyys on aiheuttanut viivästystä virantoimituksessa.³⁵⁶ Toisaalta osakeyhtiön sääntelyn selkeys ja tunnettuus on ollut syynä siihen, että rahastoyhtiön on edellytetty olevan osakeyhtiö.³⁵⁷

- (iv) Sen sijaan artikkelin analyysi ei varsinaisesti puolla sitä, että sijoitusrahasto ja erikoissijoitusrahasto luonnehdittaisiin oikeushenkilöiksi. Vaikka sijoitusrahasto ja erikoissijoitusrahasto ovat TVL 3 §:n 4 kohdan mukaan yhteisöjä, ne eivät ole yhteisöjä yksityisoikeudellisesti. Esillä olleet oikeushenkilöllisyyttä puoltavat näkökohdat liittyvät lähinnä kiinteistösiioittamiseen, mihin liittyen analyysia passiivisesta oikeuskelpoisuudesta täydentävä säännös erikoissijoitusrahaston oikeudesta selvennyslainhuutoon vaikuttaisi toistaiseksi riittävältä toimenpiteeltä.³⁵⁸ Sijoitusrahaston avoimen luonteen on arvioitu eniten vaikeuttavan sitoutumista pitkäaikaisiin hankkeisiin, mikä edellyttää likviditeetin varaamista sekä uusiin sijoituksiin että lunastusvaatimusten toteuttamiseen. Suljetussa rahastossa (kuten kommandiittiyhtiössä) nämä ongelmat eivät ole yhtä suuria.³⁵⁹
- (v) Toisaalta MMFR-asetuksen mukaan rahamarkkinarahaston toimilupa voidaan myöntää myös yhteissijoitusyritykselle tai vaihtoehtorahastolle. Tämä voi aiheuttaa tarvetta arvioida uudelleen SRL:n ja AIFML:n nykyistä sääntelyä rahastoyhtiölle ja vaihtoehtorahastojen hoitajalle myönnettävästä toimiluvasta. Kysymys on osittaisesta ristiriidasta UCITS- ja AIFM -direktiivien kanssa, jotka edellyttävät toimiluvan myöntämistä sijoitusrahastoa hallinnoivalle rahastoyhtiölle ja vaihtoehtorahastoa hoitavalle vaihtoehtorahas-

³⁵⁶ Haastattelutieto: Heikki Rautalin 11.4.2020.

³⁵⁷ SOU 1969:16, s. 92–93.

³⁵⁸ Suomen Asianajajaliitto on lausunnossaan SRL:n lakiteknisestä uudistamisesta 7.5.2018 esittänyt, että ”[t]yöryhmä ei muistiossaan käsittele kysymystä siitä, voisiko ja tulisiko sijoitusrahastolain mukaisilla sijoitusrahastoilla olla oikeushenkilöllisyys. Sijoitusrahastojen toiminta on viime vuosien aikana laajentunut perinteisestä arvopaperisijoittamisesta erityisesti kiinteistösiioittamiseen. Se, ettei sijoitusrahastolla voi olla oikeushenkilöllisyyttä, saattaa joissakin tilanteissa aiheuttaa ongelmia, kuten käytettäessä vierasta pääomaa tai rahaston sitoutuessa pitkäaikaisiin hankkeisiin. Näissä tilanteissa sijoitusrahastojen asema ja toiminta voisi olla paremmin järjestettävissä, jos sijoitusrahastolla voisi olla oikeushenkilöllisyys.” Saatavilla: <https://lausuntopalvelu.fi>.

³⁵⁹ Haastattelutieto: Heikki Rautalin 11.4.2020.

tojen hoitajalle, joten ongelma tulisi ensisijaisesti ratkaista EU-tasoisesti.

- (vi) Ei ole myöskään selvää, mitä etua oikeushenkilöllisyydestä olisi. Olennaisemmalta vaikuttaisi torjua epäitsenäisissä säätiöissä ilmenneiden ongelmien kaltaiset riskit, kuten se, ettei sijoitusrahastoa hoitava rahastoyhtiö eräänlaisessa omistajan kaltaisessa roolissa toimisikaan lojaalisti. Tämä olisi merkityksellistä ottaen huomioon sijoitusrahastomarkkinan voimakas kasvu ja komission viimeaikaiset ponnistelut kestävän rahoituksen edistämiseksi. Ruotsissa on äskettäin toteutettu tämänkaltaisen sijoitusrahastosääntelyn laajahko uudistus (*hållbarhet*). Ottaen huomioon, että kestävän rahoituksen edistäminen oli Suomen vuoden 2019 EUpuheenjohtajuuskauden keskeisiä prioriteetteja, rahastoyhtiön ja vaihtoehtorahastojen hoitajan lakisääteisten velvollisuuksien mahdollinen täsmentäminen yhteiskuntavastuuseen liittyvillä näkökohdilla vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta toimenpiteeltä, perinteiseen tapaan Ruotsin sääntelyä seuraten.
- (vii) Ongelmaksi voi muodostua, ettei sijoitusrahastoa ja erikoissijoitusrahastoa voida asettaa konkurssiin, jolloin velkojilla ei ole konkurssimenettelyn tarjoamaa suojaa eikä myöskään OYL:n mukaista velkojainsuojaa. Velanottoa erityisesti harjoittavissa, kiinteistöihin ja kiinteistöarvopapereihin varojaan sijoittavissa erikoissijoitusrahastoissa osittaista suojaa antaa KRL 16.1 §:n pääsääntö 50 %:n vivutusrajoituksesta (*loan-to-value*),³⁶⁰ jota AIFML 16 a luvun 6.4 §:n mukaan sovelletaan pääasiallisesti kiinteistöihin ja kiinteistöarvopapereihin varojaan sijoittavaan erikoissijoitusrahastoon.³⁶¹ Käytännössä rahastoyhtiöt ja vaihtoehtorahastojen hoitajat voivat välttää ongelman sulauttamalla rahastoja toisiinsa.

³⁶⁰ Korkeahkosta vivutusmahdollisuudesta huolimatta toistaiseksi ei ole havaintoja erikoissijoitusrahastojen aiheuttamasta vakausriskistä rahoitusmarkkinoille. Tämä voi johtua siitä, että ne sijoittavat tyypillisesti kiinteistöarvopapereihin, kuten asunto-osakkeisiin. Tilanne voi muuttua toiseksi, jos asuntojen hintakehitys etenkin pääkaupunkiseudulla lähtisi lasku-uralle.

³⁶¹ Oletetaan esim., että erikoissijoitusrahaston lukuun halutaan laskea liikkeeseen joukkolaina. AML 2 luvun 3 §:n mukaan liikkeeseenlaskijalla tarkoitetaan suomalaista ja ulkomaista yhteisöä, joka on laskenut liikkeeseen arvopaperin. Perustelut eivät paljon anna joota asiaan (HE 32/2012 vp, s. 103). Yhteisön on oltava oikeushenkilö. Koska sijoitusrahasto ei ole oikeushenkilö, se ei voi laskea muita arvopapereita kuin rahasto-osuuksia (SRL 10 luvun 1 §). Siten esim. joukkolainan liikkeeseenlaskussa rahastoyhtiön olisi oltava liikkeeseenlaskija ja toimittava erikoissijoitusrahaston nimissä. SRL 9 luvun 1.4 §:n mukaan ”[s]ijoitusrahastoa ja alarahastoa koskevissa oikeustoimissa on mainittava, minkä sijoitusrahaston tai alarahaston puolesta rahastoyhtiö toimii.”

Tällöin saattaa kuitenkin syntyä epätietoisuutta siitä, toteutuuko osuudenomistajien yhdenvertainen kohtelu. Asetelma muistuttaa useissa pörssiyhtiöissä toteutettua osakelajien yhdistämistä, joissa äänivallan heikentymistä ei aina ole kompensoitu ja silloinkin, kun preemioita on maksettu, ne ovat markkinakäytännössä vaihdelleet suuresti. Lisäksi erikoissijoitusrahastojen sulautumisessa myös omistusoikeus kiinteistöön saattaa siirtyä. Näistä syistä sijoitusrahastojen sulautumista koskevan sääntelyn tarkentaminen ja kehittämissäntöjen arviointi vaikuttaisi perustellulta, joskin on varottava liiallista yksityiskohtaisuutta, jottei ajauduta ristiriitaan jatkuvasti detaljoituvan EU-sääntelyn kanssa.

- (viii) Kuten todettu, sijoitusrahasto perustetaan rahastoyhtiön hallituksen päätöksellä (SRL 8 luvun 1.1 §). Toisaalta sijoitusrahastoa voidaan markkinoida vasta sen jälkeen, kun sen säännöt on vahvistettu Finanssivalvonnassa (SRL 8 luvun 7.1 §).³⁶² SRL:ssa ei ole säännöksiä sijoitusrahaston lukuun tehdyistä valmistavista toimituksista, minkä voitaneen katsoa merkitsevän sitä, ettei SRL ole seurannut ”uudempaa yksityisiä yhteisöjä koskevaa sääntelyä”.³⁶³ Lienee kuitenkin selvää, että valmistavat toimet kuuluvat rahastoyhtiön tehtäviin ja toimivaltaan, koska sijoitusrahasto perustetaan rahastoyhtiön hallituksen päätöksellä. Valmistavista toimituksista saattaisi tästä huolimatta olla aiheellista selvyyden vuoksi ottaa SRL:iin ja AIFML:iin nimenomainen säännös OYL 2 luvun 11 §:n tapaan.
- (ix) Sijoitusrahaston sääntöjen vahvistamisella Finanssivalvonnassa ei ole oikeutta luovaa eli konstitutiivista merkitystä eikä erikoissijoitusrahastojen sääntöjä sitä paitsi enää edes vahvisteta Finanssivalvonnassa (AIFML 16 a luvun 3.1 §). Myös sijoitusrahastoja koskevasta rekisteristä on luovuttu, mutta vaihtoehtorahastot rekisteröidään. Sääntely ei siten ole erityisen johdonmukaista. Jos seurattaisiin uudempaa yksityisoikeudellisia yhteisöjä koskevaa sääntelyä (OYL, YhdL, AKYL, säätöilaki, osuuskuntalaki (421/2013)), rekisteröitymisvelvollisuus tulisi palauttaa ja antaa rekisteröitymiselle konstitutiivinen vaikutus eikä vain deklaratiivista vaikutusta.

³⁶² Sääntöjen viranomaisvahvistusta ei ole milloinkaan tarkasteltu sananvapauden näkökulmasta toisin kuin esim. tarjousesitteen hyväksyttävyyttä valvontaviranomaisessa (PeVL 1/1993 vp – HE 318/1992 vp). Esitettä ei saa julkistaa ennen kuin Finanssivalvonta on hyväksynyt sen. Esitteen julkaisemista koskeva sääntely on kumottu AML:sta, koska siitä säädetään suoraan velvoittavassa esiteasetuksessa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/1129 arvopapereiden yleisölle tarjoamisen tai kaupankäynnin kohteeksi säännellyllä markkinalla ottamisen yhteydessä julkaistavasta esitteestä ja direktiivin 2003/71/EY kumoamisesta).

³⁶³ Vrt. HE 166/2014 vp, s. 99.

Vaihtoehtoisesti voitaisiin säätää, että sijoitusrahasto syntyy sääntöjen vahvistamisella. Tämä ei kuitenkaan johtaisi johdonmukaiseen lopputulokseen, ellei velvollisuutta erikoissijoitusrahastojen sääntöjen vahvistamiseen Finanssivalvonnassa palautettaisi AIFML:iin. Tämäkään ratkaisu ei tarjoaisi johdonmukaista lopputulosta, sillä muiden vaihtoehtorahastojen (kuten kommandiittiyhtiöiden) sääntöjä ei vahvisteta Finanssivalvonnassa eikä niillä ole edes velvollisuutta laatia sääntöjä, vaan pelkästään yhtiösopimus. Koherentti sääntely näyttää vaikealta saavuttaa. Riittävänä voitaneen siten pitää, että vaihtoehtorahastojen rekisterimerkinnällä oleva konstitutiivinen vaikutus (AIFML 5 luvun 2 §) on ulotettu koskemaan myös erikoissijoitusrahastoja, jolloin niiden perustamishetkenä pidettäisiin rekisterimerkintää Finanssivalvonnassa. Rekisterimerkinnän jälkeen erikoissijoitusrahaston markkinointi voisi alkaa.

- (x) VSRL 25 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”[p]ykälän 3 momenttiin ehdotettu säännös vastaa aineellisesti nykyistä 12 §:ä ja 21 §:n 1 momenttia ja siinä säädetään rahastoyhtiön ja sijoitusrahaston rahasto-osuudenomistajien välisestä suhteesta, jossa rahastoyhtiö toimii rahasto-osuudenomistajien puolesta hoitaessaan sitä varallisuutta, joka kuuluu rahasto-osuudenomistajille sijoitusrahaston varoina. *Voimassa olevaa sanamuotoa ehdotetaan yksinkertaistettavaksi.* Sen sijaan, että säännöksessä nykyisin viitataan rahastoyhtiön toimimiseen rahasto-osuudenomistajien puolesta, ehdotuksessa viitataan sijoitusrahastoon, joka määritelmän mukaan koostuu rahasto-osuudenomistajista.”³⁶⁴ Toisin kuin VSRL:n perusteluissa todetaan, nykyisin sijoitusrahaston määritelmä SRL 1 luvun 2.1 §:ssa ei kuitenkaan enää sisällä mainintaa rahasto-osuudenomistajista. Koska kyseinen säännös ei sisälly AIFML 16 a luvun 1 §:ssä mainittuihin SRL:n säännöksiin, vaikuttaa siltä, että AIFML:sta puuttuu erikoissijoitusrahaston määritelmä. Käytännössä VSRL 3 a §:ssä ollut sekava viittaussäännös onkin lakiteknisesti siirtynyt jokseenkin muuttamattomana AIFML 16 a luvun 1 §:ksi ilman, että sääntely olisi asiallisesti lainkaan selkeytynyt. Tältä osin arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistuksen kaltaiset sääntelyn rakenteellisen selkeyttämisen tavoitteet eivät ole toteutuneet.
- (xi) VSRL 25 §:n vuoden 1998 muutosta perusteltiin siis säännöksen sanamuodon yksinkertaistamisella. Ruotsissa vastaava säännös on

³⁶⁴ HE 202/1998 vp, s. 47. Kursivoinnit tässä.

edelleen saman sisältöinen kuin ASRL 21 §:ssä, joten sijoitusrahaston kielto toimia suhteessa viranomaisiin on Ruotsissa edelleen nimenomaisesti voimassa.³⁶⁵ Voidaankin kysyä, onko SRL:ssa tapahtunut myös sisällöllinen muutos, vaikka tarkoitus on ollut vain yksinkertaistaa säännöksen sanamuotoa ja säilyttää sääntelyn aineellinen sisältö ennallaan. Voitaneen kuitenkin pitää selvänä, että poistamalla sijoitusrahaston oikeustoimikelpoisuutta rajoittava virke SRL:sta ei kuitenkaan luoda sijoitusrahastolle oikeustoimikelpoisuutta. Poistetun virkkeen palauttaminen SRL:iin ja lisääminen myös AIFML:iin epäilemättä selkeyttäisi oikeustilaa.

- (xii) Samantapainen esimerkki lainvalmistelun jäämisestä keskeneräiseksi on vanhentuneen käsitteen käyttäminen. Arvo-osuusrekisterinpitäjä mainitaan SRL 12 luvun 1.2–4 §:ssa peräti viisi kertaa. Parempi olisi ollut puhua arvopaperikeskuksesta eikä arvo-osuusrekisterinpitäjistä, koska edellinen on korvannut jälkimmäisen. Perustelut eivät anna johtoa asiaan.³⁶⁶ Päinvastoin, vaikutelmaksi syntyy, että VSRL 58 § on sellaisenaan lakiteknisesti kopioitu SRL 12.1 §:iin ja säännökseen on vain lisätty maininta alarahastosta.
- (xiii) Sijoitusrahaston oikeudellista luonnetta ilmeisesti selkeyttäisi, jos sijoitusrahaston määritelmää SRL 1 luvun 2.1 §:n 2 kohdassa täydennettäisiin lisäämällä kursivoidut sanat: ” – – sijoitusrahastotoiminnassa *sijoitusrahaston nimiin ja osuudenomistajien yhteiseen lukuun* hankittuja sekä Suomessa vahvistettujen sääntöjen ja 13 luvun mukaan sijoitettuja varoja sekä niistä *sijoitusrahastolle* johtuvia velvoitteita – –.” Sama erillisvarallisuusoppiin perustuva täsmennys olisi aiheellista tehdä myös erikoissijoitusrahaston sääntelyyn AIFML 16 a luvun 1 §:ssä ja lisätä siitä nyt puuttuva erikoissijoitusrahaston määritelmä.
- (xiv) On myös kysyttävä, aiheuttaako sijoittajien korvausrahaston puutteellinen siviilioikeudellinen sääntely arvopaperimarkkinoilla vakausriskin ja olisiko – uuden talletussuojarahaston perustamista vastaavasti – korvausrahaston rinnalle syytä perustaa valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto ja sijoittaa se Rahoitusvakuusviraston alaisuuteen. Tämä muutos turvaisi sijoittajien korvausrahastoa koskevien tavoitteiden mukaisesti luottamusta arvopaperimarkkinoihin ja olisi linjassa yksityisoikeuden julkisoikeudellistumista koskevan kehityksen ja uuden talletussuojarahaston oikeu-

³⁶⁵ LIF 4:1.1.

³⁶⁶ HE 243/2018 vp, s. 97.

- dellisen aseman muuttumisen kanssa. Samalla lunastettaisiin hallituksen sitoumus sijoittajien korvausrahaston oikeudellisen muodon selkeyttämisestä.³⁶⁷
- (xv) Erityisen ongelmallisena on pidetty SipaL 11 luvun 4 §:n kansallisesti asetettua ja korvausrahastodirektiiviin perustumatonta edellytystä siitä, että korvausrahastosuojan piiriin kuuluvien asiakkaiden määrä on otettava huomioon kannatusmaksua määrättäessä.³⁶⁸ Vaatimus syrjii muun muassa pieniä rahamääriä käsitteleviä joukkorahoituksen välittäjiä. Korvausrahastodirektiivin 2 artiklan 4 kohdan mukaan korvausperuste on sijoittajalle kuuluvien saatavien määrä eikä suinkaan asiakkaiden määrä. Kannatusmaksun määräytymisperusteet suosivat käytännössä suuria varallisuuseriä omaisuudenhoitopalveluna hallinnoivia sijoituspalveluyrityksiä. Määräytymisperusteita onkin pidetty tarpeellisena arvioida norminpurun ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.³⁶⁹
- (xvi) Sääntelyn epäyhtenäisyyttä osoittaa myös se, että yhtiökaaren kaltainen malli yhtenäisestä yksityisoikeudellisia yhteisöjä koskevasta sääntelystä toteutuu vain osaksi eli AIFML:ssa erikoissijoitusrahastojen ja muiden vaihtoehtorahastojen sääntelyssä, kun vaihtoehtorahastojen hoitajana voivat toimia kaikki oikeushenkilöt. Sen sijaan tyyppipakko ei toteudu, koska vaihtoehtorahaston oikeudellisella muodolla ei ole merkitystä (AIFM-direktiivin 2 artiklan 2 kohta). SRL:ssa sen sijaan yhtiökaaren kaltainen malli ei toteudu, kun rahastoyhtiönä voi toimia vain osakeyhtiö, vaikka UCITS-direktiivi antaa rahastoyhtiönä toimimisen oikeuden kaikille yhtiöille, myös kommandiittiyhtiöille (*“management company”*). Sen sijaan tyyppipakko toteutuu SRL:ssa eurooppalaisittain ankaran. Yksi mahdollisuus vähentää sääntelyn epäjohdonmukaisuutta olisi säätää vaihtuvapääomaisesta sijoitusyhtiöstä, joka UCITS-direktiivissä sallitaan yhtenä kolmesta yhteissijoittamisen oikeudellisesta rakenteesta ja joka on sangen yleinen Euroopassa ja sallittu useissa jäsenvaltioissa, harvaa poikkeusta lukuun ottamatta.³⁷⁰ Vaihtuvapääomaisuus voisi olla mahdollista osakeyhtiön lisäksi kommandiittiyhtiössä, mutta se edellyttäisi yhtiöosuuksilta suurempaa likviditeettiä kuin esimerkiksi pääomasijoittamista harjoitavissa kommandiittiyhtiöissä on käytäntönä nykyisin.

³⁶⁷ HE 56/1998 vp, s. 43–44.

³⁶⁸ *Ibid.*, s. 51–52.

³⁶⁹ Harju 2016a, s. 224.

³⁷⁰ Regeringens proposition 2017/18:5. Bättre förutsättningar för fondsparande och hållbara val, s. 100.

Lisäksi erikoissijoitusrahaston osuudenomistajien vähimmäislukumäärä 30 saattaa asettaa haasteita kommandiittiyhtiön käyttämiselle, koska niissä on yleensä vähemmän yhtiömiehiä.

- (xvii) Sääntelyrakenne on merkityksellinen ainakin vero-oikeuden näkökulmasta, sillä EUT on luonut oikeuskäytäntöä sijoitusrahaston rinnastettavuudesta muihin oikeudellisiin rakenteisiin, erityisesti vaihtuvapääomaisiin sijoitusyhtiöihin ja trustimuotoisiin rahastoihin. Tämä kehitys on myös lainsäädännön rakenteen kannalta huomionarvoista, sillä verolainsäädännössä on tukeuduttu sijoitusrahaston siviilioikeudelliseen käsitteeseen eikä sen vuoksi ole esimerkiksi määritelty sijoitusrahastoa uudelleen. Oikeushenkilöopillinen aukko laissa (*lacunae*) voikin johtaa siihen, että joustava siviilioikeudellinen käsite muuttuu ennalta vaikeasti arvattavaksi ja fiskaalisesti merkittäväksi verotusta koskeväksi oikeuskäytännöksi, kuten sijoitusrahaston osalta vaikuttaa tapahtuneen. EUT:n oikeuskäytännön nojalla näyttää siltä, että erilaisen verokohtelun arvioinnissa otetaan huomioon vain kansallisessa verosäännöstyössä säädetyt erotteluperusteet.³⁷¹ Onkin syytä kysyä, tulisiko sijoitusrahasto määritellä verolainsäädännössä erikseen nykyisin voimassa olevan säädösviittaustekniikan asemesta. Markkinakehitys saattaa antaa aiheita myös muihin rahoitusmarkkinasääntelystä poikkeaviin määritelmiin, kuten ammattimaisen sijoittajan erilliseen määrittelyyn verolainsäädännössä.
- (xviii) Sijoitusrahastoille myönnetään YTJ-lain mukaisia Y-tunnuksia. YTJ:n jaottelun mukaan sijoitusrahaston luokittelu on ”Muut oikeushenkilöt”.³⁷² Y-tunnus annetaan YTJ-lain 3 §:n perusteella järjestelmään rekisteröitäville yksiköille. Osa rekisteriin merkittävistä yksiköistä ei ole oikeushenkilöitä. Luokittelu on tietävästi ollut tarpeen arvonlisäverovelvollisuuden osoittamiseksi ja tietoteknisistä syistä. Sijoitusrahastoa ei kuitenkaan mainita YTJ-lain 3 §:ssä. Parempi ratkaisu olisi käyttää ”Muut oikeushenkilöt” -il-

³⁷¹ C-190/12 (*Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company*), tuomion kohta 61: ”Toiseksi on muistutettava, että vain pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa verolainsäädännössä säädetyt jaettujen voittojen verotusta koskevat erotteluperusteet on otettava huomioon, kun arvioidaan, ovatko tilanteet, joita kohdellaan eri tavalla, objektiivisesti arvioituina toisiinsa rinnastettavissa (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat *Santander Asset Management SGIIC ym.*, tuomion 28 kohta).” Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2018, s. 99 ja s. 254.

³⁷² Verohallinto on yksiköiden moninaisuuden vuoksi joutunut laatimaan melko kirjavan ”yritysmuotoluettelon”, jossa on mm. ”muu verotuksen yksikkö”, ”muu yhdistys”, ”muu yhtiö” ja ”muut oikeushenkilöt”. Myös sijoitusrahastoille olisi voinut muodostaa oman ”yritysmuodon” eikä sijoittaa niitä yleiseen kaatoluokkaan.

maisun asemesta YTJ-lain 3 §:n otsikon sanoja ”Muut rekisteröivät yksiköt”. Lainkohdan perustelujen mukaan ”[p]ykälän 2 momenttiin on eroteltu omaksi ryhmäkseen sellaiset verohallinnon asiakkaat, jotka eivät kuulu mihinkään 1 momentissa lueteltuun ryhmään”.³⁷³

- (xix) Ruotsissa on erillinen laki rahoitusmarkkinoilla toimivien markkinaosapuolten ilmoitus- ja rekisteröitymisvelvollisuudesta.³⁷⁴ Tarvetta säätää tällainen markkinaosapuolten velvollisuudet kokoava laki ei Suomessa tiettävästi ole arvioitu, joskin lakia Finanssivalvonnasta voisi sääntelyn rakenteelliseksi selkeyttämiseksi olla luontevaa kehittää tuohon suuntaan.

³⁷³ HE 188/2000 vp, s. 13.

³⁷⁴ Hanqvist 2008a, s. 274, jonka mukaan ”*i lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet (”AnmL”) finns regler om att en rad finansiella aktiviteter skall anmälas till Finansinspektionen.*”

LÄHTEET

Oikeuskirjallisuus

- Aarnio, Aulis, Perillisen oikeusasemasta. WSOY, Helsinki 1967.
- Aarnio, Aulis, Några tankar om oskiftat dödsbo som juridisk person. JFT 1968, s. 342–368.
- Aarnio, Aulis, Några tankar om oskiftat dödsbo som juridisk person. II. Svar till Hannu Tapani Klami. JFT 1969, s. 228–243.
- Aarnio 2002a. Aarnio, Aulis, Uusi varallisuus oikeus – vai vanha?. Lakimies 2002, s. 515–534.
- Aarnio 2002b. Aarnio, Aulis, Kun kuolinpesästä tuli tunnusnimi. Osvi Lahtinen oikeusajat-
telun uudistajana. Lakimies 2002, s. 1134–1142.
- Aarnio, Aulis, Tulkinnan taito. Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. WSOY, Helsinki 2006.
- Aarnio, Aulis, Oikeutta etsimässä. Erään matkan kuvaus. Talentum Media Oy, Helsinki 2014.
- Aarnio, Aulis – Kangas, Urpo, Suomen jäämistöoikeus I. Perintöoikeus. 6., uudistettu painos. Alma Talent, Helsinki 2016.
- Aarnio, Aulis – Tolonen, Hannu, Oikeusteoria, teoksessa Urpo Kangas (toim.), Oikeustiede Suomessa 1900–2000, s. 171 – 184. Werner Söderström Lakitieto Oy, Helsinki 1998.
- Airaksinen, Manne, Avoin yhtiö ja kommandiittiyhtiö, teoksessa Seppo Villa et al., Yritysoikeus. Oikeuden perusteokset, s. 119–187. Kolmas painos. Talentum Media Oy, Helsinki 2014.
- Alanen, Aatos, Arvostelu Osvi Lahtisen väitöskirjasta Zum Grundbau der rechtlichen Grundlagen. Lakimies 1952, s. 58–64.
- Aro, Pirkko-Liisa, Säätiön tarkoituksesta ja sen toteuttamisen takeista. WSOY, Helsinki 1971.
- Birkmose, Hanne Sønnergaard – Kruhl, Martin Christian, Lovbekendtgørelse om investeringsforeninger m.v. 2019–10–14 nr. 1046. Bind 5. Karnov Group Denmark A/S, København 2020.
- Brattström, Margaretha – Singer, Anna, Rätt arv. Fördelning av kvarlåtenskap. Andra upplagan. Iustus Förlag, Uppsala 2007.
- Brudvik, Arthur J., Lov om verdipapirfond. Norsk Lovkommentar. Gyldendal, Oslo 2005, s. 1538–1539.
- Eklund, Karin – Stattin, Daniel, Reglering av fonder – en översikt, s. 147–159 teoksessa Mattias Dahlberg (red.), De lege. Juridiska fakulteten i Uppsala. Årsbok 2012. Reglering och beskattning av investeringsfonder. Iustus Förlag, Uppsala 2012.
- Erma, Reino, Pankkilait 1969. Suomen luottolaitosjärjestelmä sekä liike-, säästö- ja osuuspankkilait selityksineen. Suomen Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 1970.
- Erma, Reino – Koski, Pauli, Pankkilait 1969–1985. Liike-, säästö- ja osuuspankkilait selityksineen. Suomen Lakimiesliiton Kustannus Oy, Helsinki 1985.
- Frände, Dan et al., Prosessioikeus. Viides, uudistettu painos. Alma Talent, Helsinki 2017.
- Hakulinen, Y. J., Kirja-arvostelu A. R. Heikosen teoksesta Perinnönyhteydestä Suomen

- oikeudessa silmällä pitäen erityisesti perillisten omistusoikeussuhteita II. Lakimies 1938, s. 269–276.
- Hakulinen, Y. J., Kirja-arvostelu A. R. Heikosen teoksesta Avoin yhtiö Suomen oikeuden mukaan. JFT 1948, s. 213–226.
- Hakulinen, Y. J., Avoimen yhtiön osuuden luovutuksesta ja ulosmittauksesta sekä oikeudellisesta luonteesta vieläkin. JFT 1948, s. 346–352.
- Hakulinen, Y. J., Kuolinpesäkö juridinen henkilö?. Lakimies 1955, s. 357–384.
- Hakulinen, Y. J., – Raninen, Huugo, Osamaksukauppa. Kirjayhtymä, Helsinki 1968.
- Halila, Heikki, Toimivaltajako yhdistyksissä. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1993.
- Halila, Heikki, Säätiöoikeuden tutkimuskysymyksiä. Lakimies 1998, s. 18–37.
- Halila, Heikki, Yliopistolakiuudistuksen varjossa. Kanava 2008, s. 647–651.
- Halila, Heikki, Säätiöyliopisto ja yliopistosäätiö. Oikeustiede–Jurisprudentia XLIII, s. 1–76. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2010.
- Halila, Heikki, Piirteitä säätiölain uudistamisesta. Defensor Legis 2013, s. 597–620.
- Halila, Heikki, Yhdistysten rahastot. Liikejuridiikka 2015, s. 8–52.
- Halila, Heikki – Tarasti, Lauri, Yhdistysoikeus. Viides, uudistettu painos. Alma Talent, Helsinki 2017.
- Halila, Jouko, Konkurssipesän ja sen toimitsijain oikeudellisesta asemasta, s. 101–110. Juhla-julkaisu Ilmari Caseliuksen ja Aarne Rekolan 70-vuotispäivänä 29.4.1963. Porvoo 1963.
- Halila, Jouko – Ylöstalo, Matti, Saamisen lakkaamisesta. Kolmas korjattu painos. Vammala 1971.
- Hanqvist, Dan, Näringsrättens splittring – exemplet med de finansiella marknaderna. Förvaltningsrättslig tidskrift 2006, s. 23–56.
- Hanqvist 2008a. Hanqvist, Dan, Anmälnings- och registreringsplikten enligt lagstiftningen för de finansiella aktörerna. Förvaltningsrättslig tidskrift 2008, s. 273–285.
- Hanqvist 2008b. Hanqvist, Dan, Kopplingen mellan indexfonderna och deras index, En tolkning av art. 22a.1 i UCITS-direktivet och 5 kap. 7 § LIF. Förvaltningsrättslig tidskrift 2008, s. 463–494.
- Hanqvist, Dan, Omstrukturering av investeringsfonder, s. 113–146 teoksessa Mattias Dahlberg (red.), De lege. Juridiska fakulteten i Uppsala. Årsbok 2012. Reglering och beskattning av investeringsfonder. Iustus Förlag. Uppsala 2012.
- Hanqvist, Dan, Lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder – En kommentar. Wolters Kluwer, Stockholm 2016.
- Hannikainen, Antti, Arvio Simo Zittingin väitöskirjasta Omistajanvaihdoksesta erityisesti lainhuudatuksen vaikutuksia silmällä pitäen. Lakimies 1951, s. 795–813.
- Harju 2016a. Harju, Ilkka, Joukkorahoituksen sääntely – norminpurku, suhteellisuusperiaate ja epävarmuustekijät, teoksessa Olli Norros – Irene Luukkonen – Erik Sirén – Ville Raulos (toim.), FINE. Vakuutus- ja rahoitusneuvonta 45 vuotta. Helsinki 2016, s. 222–251.
- Harju 2016b. Harju, Ilkka, Komissiokaupan laintasoinen siviilioikeudellinen sääntelytarve arvopaperimarkkinoilla. Liikejuridiikka 2016, s. 60–115.
- Harju, Ilkka, Osake- ja sijoitussäästötilit pohjoismaissa – eroja ja yhtäläisyyksiä. Verotus 2019, s. 359–370 ja Verotus 2019, s. 475–486.

- Harju, Ilkka – Syyrilä, Jarkko, Sijoitusrahastolainsäädäntö. WSOY Lakitieto, Helsinki 2001.
- Havansi, Erkki, Oikeudenkäynti ja pakkotäytäntöönpano. Prosessioikeuden oikeusdogmaattiset perusteet. Kolmas, uudistettu painos. Helsingin yliopisto, Helsinki 2007.
- Heikkilä, Pekka, Vakauden hallinta ja tallettajan suoja säästöpankissa. Säästöpankin yhteisömuodon, tarkoituksen ja toimintatavan vaikutukset lainsäädäntöön. Helsingin yliopisto, Helsinki 2017.
- Heikonen, A. R., Perinnön yhteydestä Suomen oikeudessa silmällä pitäen erityisesti perillisten omistusoikeussuhteita I. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1936.
- Heikonen, A. R., Perillisten yhteisomistusoikeudesta ja jäämistön osakkuudesta. Vastinetta oikeusneuvos, lakit. tri Y. J. Hakulisen teoksestani Perinnön yhteydestä Suomen oikeudessa II julkaisemaan arvosteluun. Lakimies 1938, s. 454–490.
- Heikonen 1939a. Heikonen, A. R., Perillisten yhteisomistusoikeudesta ja jäämistön osakkuudesta. Reunahuomautuksia erääseen samannimiseen kirjoitukseen. Lakimies 1939, s. 54–75.
- Heikonen 1939b. Heikonen, A. R., Perillisten yhteisomistusoikeudesta ja jäämistön osakkuudesta vieläkin. Huomautuksia oikeusneuvos, lakit. tri Y. J. Hakulisen ”reunamuistuksiin”. Lakimies 1939, s. 153–176.
- Heikonen 1948a. Heikonen, A. R., Avoin yhtiö Suomen oikeuden mukaan. WSOY, Porvoo, 1948.
- Heikonen 1948b. Heikonen, A. R., Eräitä reunahuomautuksia oikeusneuvos Y. J. Hakulisen arvosteluun teoksestani Avoin yhtiö Suomen oikeuden mukaan. JFT 1948, s. 295–308.
- Heikonen 1948c. Heikonen, A. R., Avoimen yhtiön osuuden luovutuksesta ja ulosmittauksesta sekä oikeudellisesta luonteesta vieläkin. JFT 1948, s. 346–352.
- Heikonen, A. R., Avoimen yhtiön maksettavaksi pannun veron perimisestä yhtiön osakkaalta. Defensor Legis 1953, s. 161–177.
- Helin, Markku, Virallisen vastaväittäjän lausunto teoksesta Tapani Lohi, Vastuu kuolleen henkilön velasta. Jäämistöomaisuuden arvoon rajoittuva vastuu I. Lakimies 1999, s. 142–157.
- Hidén, Paulus, Epäsuoran epälikvidin sijoitustoiminnan sääntelystä. Defensor Legis 2010, s. 431–442.
- Hidén, Paulus – Ruotsalainen, Henri, Vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain soveltamisalasta. Defensor Legis 2014, s. 367–391.
- Hoppu, Kari, Sijoitustuotteiden markkinoinnin sääntely. WSOY Lakitieto, Helsinki 2004.
- Hoppu, Kari, Omaisuudenhoitosopimuksista, s. 117–133. Juhlajulkaisu Esko Hoppu 1935–15/1–2005. Jyväskylä 2005.
- Hoppu, Kari, Sijoituspalvelusopimukset. Sanoma Pro Oy, Helsinki 2009.
- Jokela, Heikki, Osvi Lahtinen in memoriam. Lakimies 1967, s. 880–882.
- Jokela, Marjut – Kartio, Leena – Ojanen, Ilmari, Maakaari. Viides, uudistettu painos. Talentum Media Oy, Helsinki 2010.
- Joutsamo, Kari, Trust – oikeushenkilö sui generis. Juhlajulkaisu Allan Huttunen 1928–5/11–1988 (toimituskunta: Martti Kairinen, Leena Kartio, Ari Saarnilehto). Turun yliopisto, Turku 1988, s. 29–36.
- Järvinen, Tarja, Muutokset sijoitusten verosääntelyyn, sijoitusrahastot ja rahastojen rahastot. Verotus 2019, s. 172–182.

- Kaisto, Janne, Sopimusvapaus, laki ja maksusuoja. Varallisuus oikeudellinen tutkimus yksityisautonomiasta systemaattisena ja aineellisena lähtökohtana etenkin hyvässä uskossa tehdyn suorituksen velvoitteesta vapauttavaa vaikutusta silmällä pitäen. Kauppakaari, Helsinki 2001.
- Kaisto, Janne, Varallisuus oikeuden tutkimuksen suuntaviivoista, teoksessa Veli-Pekka Viljanen (toim.), Oikeudenalojen rajat ja rajallisuus, s. 188–189. Turun yliopisto, Turku 2002.
- Kaisto, Janne, Velkojasuoja välihenkilön konkurssissa. Varallisuus oikeudellinen tutkimus irtainta omaisuutta toisen haltuun uskoneen oikeusasemasta haltuunsaajan konkurssissa erityisesti myyntikomissiota ja siihen rinnastuvia järjestelyjä silmällä pitäen. Edita Publishing Oy, Helsinki 2004.
- Kaisto, Janne, Lainoppi ja oikeusteoria. Edita Publishing Oy, Helsinki 2005.
- Kaisto, Janne – Lohi Tapani, Johdatus varallisuus oikeuteen. 2., uudistettu painos. Talentum Media Oy, Helsinki 2013.
- Kaisto, Janne – Tepora, Jarno, Esineoikeus eurooppalaistuvassa Suomessa. Esineoikeuden oppikirja oikeustoimiopillisin ja prosessioikeudellisin lisäyksin. Suomen Lakimiesliiton Kustannus Oy, Helsinki 2012.
- Kalima, Kai, Pankkien valvonnasta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus pankkitarkastusorganien toimivallasta. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1980.
- Kangas, Urpo, Perhe- ja perintöoikeuden alkeet. Helsingin yliopisto, Helsinki 2012.
- Kangas, Urpo, Perhe- ja jäämistöoikeuden perusteet. Talentum, Helsinki 2013.
- Kangas, Urpo, Suomen siviilioikeuden juuret. Esimerkkinä perhe- ja perintöoikeus. Helsingin yliopisto, Helsinki 2017.
- Kangas, Urpo, Perhevarallisuus oikeus. Kolmas, uudistettu painos. Alma Talent, Helsinki 2018.
- Karhu, Einari, Ulkomaisten sijoitusrahastojen lähdeverotus Suomessa. Verotus 2012, s. 403–413.
- Karhu, Einari, Yhdysvaltaisten sijoitusrahastojen saamien osinkojen lähdeverotus ja pääomien vapaa liikkuvuus. Verotus 2015, s. 487–495.
- Kari, Markus, Rahastosääntely uudistuu, Laki vaihtoehtorahastojen hoitajista. Defensor Legis 2014, s. 60–84.
- Kauppi, Kalle, Osakeyhtiön nimessä ennen rekisteröimistä päätetyistä oikeustoimista johdettava vastuu. Kirja-oy. Tieto, Helsinki 1929.
- Kiinteistöihin sijoittavat erikoissijoitusrahastot. Kiinteistöalouden Instituutti KTI 27.10.2020.
- Kivimäki, T. M., N.s. fidusiaarisista oikeustoimista. Defensor Legis 1938, s. 361–380.
- Kivimäki, T. M., Suomen siviilioikeuden yleiset opit pääpiirteittäin. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1944.
- Kivimäki, T. M. – Ylöstalo, Matti, Suomen siviilioikeuden oppikirja. Yleinen osa. Kolmas, uudistettu painos toimittanut Matti Ylöstalo. WSOY, Helsinki 1973.
- Klahr, Håkan – Haag, Göran, Värdepappersmarknaden i EU. Andra omarbetade upplagan. Juristförlaget, Stockholm 1996.
- Klami, Hannu Tapani, Kan lagfart beviljas oskiftat dödsbo? En studie i frågeställningar. JFT 1969, s. 219–227.

- Kolehmainen, Antti, Sopimus ja kuolinpesän hallinto. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2006.
- Korkea-aho, Emilia, ”Soft law” direkttiivien kansallisessa täytäntöönpanossa, s. 229–249 teoksessa Claude Kremer – Isabelle Lebbe, *Collective Investment Schemes in Luxembourg. Law and practice. Second edition.* Oxford University Press, Oxford 2014.
- Lindfors – Emilia Korkea-aho – Santtu Turunen (toim.), *Kovia aikoja, riitoja ja maksukyvyttömyyttä. Juhlajulkaisu Risto Koulun 60 vuotta.* Helsingin yliopisto, Helsinki 2009.
- Kurki, Visa, Ei vain oikeuskelpoisuutta – oikeussubjektikäsitteemme ongelmia ja uudelleen arviointia. *Lakimies* 2018, s. 469–492.
- Lahtinen, Osvi, Till läran om juridiska personer. *TfR* 1949, s. 47–58.
- Lahtinen, Osvi, Avoimen yhtiön ja sen jäsenen välisestä suhteesta. *Defensor Legis* 1953, s. 152–161.
- Lahtinen, Osvi, Kuolinpesä-konstruktioista. *Lakimies* 1955, s. 112–122.
- Lahtinen, Osvi, Uuden perintökaaren kritiikkiä. *Lakimies* 1965, s. 754–785.
- Lassila, Jaakko, Markka ja ääni. Suomalaisen pääoman palveluksessa. Kirjayhtymä, Helsinki 1993.
- Linna, Tuula, Konkurssipesä. Tieteen termipankki. <https://tieteentermipankki.fi> 11.3.2020.
- Lohi, Tapani, Vastuu kuolleen henkilön velasta. Jäämistöomaisuuden arvoon rajoittuva vastuu I. *Lakimiesliiton kustannus Oy*, Helsinki 1998.
- Lohi, Tapani, Jäämistöoikeus, s. 307–312 teoksessa Urpo Kangas (toim.), *Oikeustiede Suomessa 1900–2000.* Werner Söderström Lakitieto Oy, Helsinki 1998.
- Lohi, Tapani, Legaatinsaajan oikeusasemasta. *Alma Talent*, Helsinki 2011.
- Lohi, Tapani – Välimäki, Pertti, Pesänselvityksen ongelmakohtia. *Kauppakaari*, Helsinki 1999.
- Makkonen, Kaarle, Luentoja yleisestä oikeustieteestä. Kolmas painos. Helsingin yliopisto, Helsinki 1998.
- Malmström, Åke, Arvostelu teoksesta O.A. Borum, *Arvefaldet. Bidrag til anden del.* København 1949. *TfR* 1951, s. 292–298.
- Malmströms Civilrätt. Reviderad av Christina Ramberg. 24 upplagan. Liber, Stockholm 2016.
- Mattila, Veli-Matti, EU:n yhteistä talletussuojaa ei pidä kiirehtiä. *Kauppalehti* 19.12.2019, s. 17.
- Meyer, Poul, Endnu mere om de såkaldte juridiske personer. *TfR* 1949, s. 335–343.
- Mikkola, Tuulikki, Trust – oikeusvertaileva tutkimus. Helsingin yliopisto, Helsinki 2003.
- Mikkola, Tuulikki, Fidusiaarivastuu. Oikeusvertaileva ja kansainvälisyksitysoikeudellinen tutkimus angloamerikkalaisesta fidusiaarioikeudesta. Lapin yliopisto, Rovaniemi 2006.
- Mikkola, Tuulikki, Kansainvälinen avioliitto- ja jäämistöoikeus. *Sanoma Pro Oy*, Helsinki 2009.
- Mikkola, Tuulikki, Trust oikeusvertailun kohteena, s. 213–222 teoksessa Mäenpää Olli (toim.), *Oikeuden historiasta tulevaisuuden Eurooppaan.* Juhlajulkaisu Pia Letto-Vanamo. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2014.
- Mikkola, Tuulikki, *Yhteisomistus. 2., uudistettu painos.* Alma Talent, Helsinki 2017.
- Muukkonen, P. J., Sopimusvapauden käsitteestä. *Lakimies* 1956, s. 601–612.

- Mähönen, Jukka, Tulo ja pääoma, kirjanpidon merkitys osakeyhtiön sääntelyssä. Oy Edita Ab, Helsinki 2001.
- Niemi, Matti Ilmari, Maakaaren järjestelmä II. Kirjaaminen ja lainhuuto. Toinen, uudistettu painos. Sanoma Pro Oy, Helsinki 2012.
- Norros 2009a. Norros, Olli, Sijoitusrahastoyhtiön vastuu arvonlaskennan virheestä, s. 491–513 teoksessa Heidi Lindfors – Emilia Korkea-aho – Santtu Turunen (toim.), Kovia aikoja, riitoja ja maksukyvyttömyyttä. Juhlajulkaisu Risto Koulu 60 vuotta. Helsingin yliopisto, Helsinki 2009.
- Norros 2009b. Norros Olli, Vahingonkorvaus arvopaperimarkkinoilla. Sanoma Pro Oy, Helsinki 2009.
- Nuolimaa, R. O., Rekisteröimättömän osakeyhtiön puolesta tehdystä kiinteistön kaupasta. Suomen Lakimiesliiton Kustannus Oy, Helsinki 1981.
- Oikeus ja kritiikki 2. Janne Kaiston Lainoppi ja oikeusteoria. Jaakko Mikkilä ja Sanna Koulu (toim.). Helsingin yliopisto, Helsinki 2010.
- Pawley, Michael – David Winstone – Patrick Bentley, UK financial institutions and markets. Palgrave, London 1993.
- Pekkanen, Raimo, Sekatyypinen työsopimus. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1966.
- Peltonen, Anu, Eurooppalaisen sijoitusrahastolainsäädännön vertailua. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1995:20. 30.6.1995.
- Rahastoraportti 12/2019, 10.1.2020. Suomen Sijoitustutkimus Oy. www.fundreport.fi 20.1.2020.
- Rodhe, Knut, Handbok i sakrätt. Norstedts Juridik AB, Stockholm 1985.
- Roos, Ole, Dödsbo – vem är det?. JFT 1976, s. 427–455.
- Saarenpää, Ahti, Johdatus Aarnion kirjoitukseen, s. 284–289 teoksessa Juha Pöyhönen (toim.), Suomalaista oikeusteoriaa. Osa I. Helsingin yliopisto, Helsinki 1977.
- Saarenpää, Ahti, Personrätt – Integritetsrätt, teoksessa Finlands civil- och handelsrätt, s. 41–128. En introduktion. Fjärde, reviderade upplagan. Redigerad av Johan Bärlund – Frey Nybergh – Katarina Petrell. Talentum Media Oy, Helsingfors 2013.
- Saarinen, Markus – Pankakoski, Katriina, Ulkomaisten sijoitusrahastojen verovapauden edellytykset – kansallisen lainsäädännön ja EU-oikeuden välinen jännite. Edilex 8.11.2019.
- Schaumburg-Müller – Werlauff, Erik, Børs- og kapitalmarkedet. 6. udgave. Jurist- og Økonomforbundet København 2019.
- Scott-Quinn, Brian, EC Securities Markets Regulation, s. 121–165 teoksessa Benn Steil (ed.) International Financial Market Regulation. Wiley, London 1994.
- Ståhl, Patrik – Lombach, Jan, Lag (2004:46) om värdepappersfonder. Karnov Group Sweden AB, Stockholm 2019.
- Suviranta, Antti, Helsingin yliopiston lahjoitusrahastoista. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1956.
- Syyrilä, Jarkko, Sijoitusrahastotoiminnan sääntelystä Suomessa ja EU:ssa tuotekehityksen näkökulmasta. Defensor Legis 2002, s. 259–270.
- Telaranta, K. A., Sopimusoikeus. Suomen Lakimiesliiton Kustannus Oy, Helsinki 1990.
- Toiviainen, Heikki, Johdatus Suomen yksityisoikeudellisia yhteisöjä ja säätiöitä koskevaan oikeuteen. Helsingin yliopisto, Helsinki 2006.

- Truyen, Filip, Kollektive investeringsformer – forholdet mellom verdipapirfond, investeringselskaper og aksjespareklubber. Tfr 2006, s. 268–340.
- Tuori, Kaarlo, Kriittinen oikeuspositivismi. Sanoma Pro Oy, Helsinki 2000.
- Tuori, Kaarlo, Käsiteläinopin itsepuolustus. Lakimies 2002, s. 1295–1320.
- Tuori, Kaarlo, Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsingin yliopisto, Helsinki 2003.
- Tuori, Kaarlo, Onko maksu maksu vai vero vai...?, s. 463–493 teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944–12/6–2004. Jyväskylä 2004.
- Tuori, Kaarlo, Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro, Helsinki 2007.
- Turtiainen, Matti, Markkinakuri, sijoittajansuoja ja sijoitusrahastot. Edita Publishing Oy, Helsinki 2004.
- Turtiainen, Matti, Sijoituspalvelut ja asiakas. Alma Talent, Helsinki 2018.
- Vandamme, Towards a European market for the undertakings for collective investment in transferable securities. Commentary on the provisions of Council Directive 85/611/EEC of 20 December 1985. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. Brussels Luxembourg, 1988.
- Vierros, Heidi – Pöyhönen, Katariina – Kallio, Mika, Yhdistykset ja säätiöt. Kirjanpidon, tilinpäätöksen ja verotuksen erityiskysymyksiä. KHT-Media 2010, Helsinki 2010.
- Viitala, Tomi, Tax treatment of investment funds and their investors within the European Union. Turku School of Economics and Business Administration, Turku 2004.
- Viitala, Tomi, Suomesta saadun kiinteistösisjoitustulon verotuksesta. Verotus 2006, s. 406–416.
- Villa, Seppo – Ossa, Jaakko, Henkilöyhtiöt ja verotus. Alma Talent, Helsinki 2017.
- Walén, Gösta – Lind, Göran, Ärvdabalken. En kommentar. Del II (18–25 kap.). Boutredning och arvskifte, försäkringar, EU:s arvförordning m.m. Sjätte upplagan. Norstedts Juridik AB, Stockholm 2017.
- Wilhelmsson, Thomas, Vakiosopimus ja kohtuuttomat sopimusehdot. Kolmas, uudistettu painos. Talentum Media Oy, Helsinki 2008.
- Wilhelmsson, Thomas, Yleiset opit ja pienet kertomukset ennakoitavuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Lakimies 2004, s. 199–227.
- Wilhelmsson, Thomas, Det bristfälliga nordiska lagstiftningssamarbetet och Helsingforsfördraget. Nordisk Ministerråd. Lagstiftningspolitik – Nordiskt Seminarium om Lagstiftningspolitik. TemaNord 2005:516. <http://norden.diva-portal.org> 19.2.2020.
- Wilhelmsson, Thomas – Jääskinen, Niilo, Avoimet yhtiöt ja kommandiittiyhtiöt. Toinen, uudistettu painos. Talentum Media Oy, Helsinki 2001.
- Wirilander, Juhani, Käyttöoikeudesta kiinteistöön silmällä pitäen lailla sääntelemättömiä käyttöoikeuksia. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1980.
- Wuolijoki, Sakari, Sijoitusrahasto-osuuden panttaus. Defensor Legis 2007, s. 406–418.
- Ylöstalo, Matti, Epäitsenäisestä säätiöstä. JFT 1955, s. 59–76.
- Ylöstalo, Matti, Avoimia ja kommandiittiyhtiöitä koskevan lain uudistaminen. Defensor Legis 1962, s. 297–317.
- Äimä, Kristiina, Ulkomaisen sijoitusrahaston oikeus hakea osingosta perityn lähdeveron palautusta ja ulkomaisen eläkerahaston lähdeverotus Suomessa. Defensor Legis 2012, s. 528–543.

Virallislähteet

Hallituksen esitykset

- Hallituksen esitys no 6 (1964 vp) perintölainsäädännön uudistamisesta (HE 6/1964 vp).
- Hallituksen esitys n:o 53 (1969 vp) liikepankkilaiksi, säästöpankkilaiksi, osuuspankkilaiksi, kiinnitysluottopankiksi, luotto-osakeyhtiölaiksi, pankkitarkastuslaiksi ja laiksi osuuskuntalain, velkakirjalain, kaupparekisteristä sekä toiminimestä ja prokurasta annetun asetuksen sekä eräitä valtion varoilla lainaustoimintaa harjoittavia rahalaitoksia koskevista poikkeussäännöksistä annetun lain muuttamisesta (HE 53/1969 vp).
- Hallituksen esitys eduskunnalle sijoitusrahastolaiksi sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 238/1986 vp).
- Hallituksen esitys eduskunnalle talletuspankkeja koskevaksi lainsäädännöksi (HE 242/1989 vp).
- Hallituksen esitys eduskunnalle luotto- ja rahoituslaitoksia ja niiden toimintaa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 295/1992 vp).
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sijoitusrahastolain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 309/1992 vp).
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arvopaperimarkkinain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi (HE 318/1992 vp).
- Hallituksen esitys eduskunnalle maakaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 120/1994 vp).
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja eräiden muiden luottolaitostoimintaan liittyvien lakien muuttamisesta (HE 44/1995 vp).
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sijoitusrahastolain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 59/1996 vp).
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 223/1997 vp).
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sijoituspalveluyrityksistä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 56/1998 vp).
- Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi sijoitusrahastolaiksi sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 202/1998 vp).
- Hallituksen esitys eduskunnalle yritys- ja yhteisötietolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 188/2000 vp).
- Hallituksen esitys eduskunnalle perintökaaren velkavastuusäynnöstön muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 14/2004 vp).
- Hallituksen esitys eduskunnalle rahankeräyslaiksi sekä laeiksi henkilö tietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain ja rikoslain muuttamisesta (HE 102/2005 vp).
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kiinteistörahastolain ja sijoitusrahastolain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 102/2006 vp).
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain ja velan vanhentumisesta annetun lain muuttamisesta (HE 178/2007 vp).
- Hallituksen esitys eduskunnalle arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi (HE

32/2012 vp).

Hallituksen esitys vaihtoehtorahastojen hoitajia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 94/2013 vp).
Hallituksen esitys eduskunnalle säätiölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 166/2014 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 175/2014 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä annetun lain muuttamisesta (HE 17/2015 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle rahankeräyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 214/2018 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle sijoitusrahastolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 243/2018 vp).

Muut kotimaiset virallislähteet

Eri sijoitusmuotojen verokohtelu -työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2018. 4.5.2018.

KKO:n lausunto valtioneuvostolle ehdotuksesta velkakirjalainsäädäntöä koskevaksi lainsäädännöksi 8.3.1939.

Lausunto lakiehdotuksesta yhdistyslain ja yritys- ja yhteisötietolain 14 §:n muuttamisesta. Lausunto HE:stä 33/2016 vp eduskunnan lakivaliokunnalle 10.12.2015. <https://www.eduskunta.fi> 18.2.2020. (Halila, Heikki – Tarasti, Lauri.)

Lausunto oikeusministeriölle perintökaaren valmistelusta 20.11.1942 (Hakulinen Promemoria).

Lausuntopalaute arviomuistiosta sijoitusrahastolain uudistamisesta. Valtiovarainministeriö. Rahoitusmarkkinaosasto 19.1.2017.

Lausunto perintökaaren valmistelusta. Korkein oikeus 17.6.1955. (Ebelingin lausunto 1955.)

Lausunto Sijoitusrahastolainsäädännön kokonaisuudistus –työryhmämuistiosta. Suomen Asianajajaliitto 9.5.2018. <https://asianajajaliitto.fi> 18.2.2020.

PerVM 1/1964 vp – HE 6/1964 vp.

PeVL 1/1993 vp – HE 318/1992 vp.

Sijoitusrahasto lainhuudon tai käyttöoikeuden haltijana. Maanmittauslaitoksen julkaisematon muistio. 9.6.2014.

Sijoitusrahastolainsäädännön kokonaisuudistus -työryhmämuistio. Valtiovarainministeriön julkaisu 5/2018. 15.3.2018.

Suomen pankkituki. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle pankkituesta. 2.12.1993.

Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle suunnitelmasta rahoitusjärjestelmän tervehdyttämiseksi, tervehdyttämiseen käytettävistä keinoista ja julkisen tuen palauttamisesta valtiolle. 14.5.1996. Oy Edita Ab, Helsinki.

Valtiovarainministeriön tausta-aineisto Valtioneuvoston tiedonantoon eduskunnalle suunnitelmasta rahoitusjärjestelmän tervehdyttämiseksi, tervehdyttämiseen käytettävistä keinoista ja julkisen tuen palauttamisesta valtiolle. 1996. Oy Edita Ab, Helsinki.

Virallislähteet – Pohjoismaat ja Euroopan unioni

Aktiefondsutredningen. Lagstiftning om Värdepappersfonder m.m. och om Stämpelskatt på värdepapper. SOU: 1969:16.

En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. SOU 2016,45. Slutbetänkande av 2014 års fondutredning.

Evaluation of the Investment Compensation Scheme Directive. Executive Report and Recommendations. 1.2.2005.

Karnov Svensk lagsamling med kommentarer. 2. 2019/20. Stockholm 2019.

Karnovs lovsamling. 5. bind 35. udgave. København 2020.

Regeringens proposition 2002/03:150. En ny lag om investeringsfonder.

Regeringens proposition 2017/18:5. Bättre förutsättningar för fondsparande och hållbara val.

Haastattelut

Ekonomisti Antti Alakiuttu, Suomen Pankki. 21.1.2020.

Emeritusprofessori Urpo Kangas, Helsingin yliopisto. 27.2.2020.

Johtaja, OTT Martti Kivistö, Säveltäjäin Tekijänoikeustoimisto Teosto r.y. 31.1.2020.

Kirjaamisiasiantuntija Susanna Kuparinen, Maanmittauslaitos. 28.8.2018 ja 17.1.2020.

Vanhempi rahoitusanalyytikko Oula Löppönen, Suomen Sijoitustutkimus Oy. 20.1.2020.

Seniorilakimies Heikki Rautalin, OP ryhmä. 11.4.2020.

Säveltäjäin Tekijänoikeustoimisto Teosto ry.:n entinen toimitusjohtaja Katri Sipilä. 8.1.2020.

Apulaisyksikönpäällikkö Erik Sjöstedt, Ruotsin valtiovarainministeriö. 29.1.2020.

LYHENTEET

AIFM-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/61/EU vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajista ja direktiivin 2003/41/EY ja 2009/65/EY sekä asetuksen (EY) N:o 1060/2009 ja (EU) N:o 1095/2010 muuttamisesta
AIFML	Laki vaihtoehtorahastojen hoitajista (162/2014)
AKYL	Laki avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä (389/1988)
AML	Arvopaperimarkkinalaki (746/2012)
ASRL	Alkuperäinen sijoitusrahastolaki (480/1987)
DL	Defensor Legis
EEC	European Economic Community
EFTA	European Free Trade Association
ELTIF	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/760 eurooppalaisista pitkäaikaissijoitusrahastoista
Esiteasetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/1129 arvopapereiden yleisölle tarjoamisen tai kaupankäynnin kohteeksi säännellyllä markkinalla ottamisen yhteydessä julkaistavasta esitteestä ja direktiivin 2003/71/EY kumoamisesta
ETY	Euroopan talousyhteisö
EU	Euroopan unioni
EuSEF	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 346/2013 eurooppalaisista yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen erikoistuneista rahastoista
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EuVECA	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 345/2013 eurooppalaisista riskipääomarahastoista
HHaO	Helsingin hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
IOSCO	International Organization of Securities Commissions
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KILA	Kirjanpitolautakunta
KKO	Korkein oikeus
Korvausrahasto-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/9/EY sijoittajien korvausjärjestelmistä
KPA	Kirjanpitoasetus (1339/1997)
KPL	Kirjanpitolaki (1336/1997)
KRL	Kiinteistörahastolaki (1173/1997)
KVL	Keskusverolautakunta
LIF	Lagen (2004:46) om investeringsfonder
LM	Lakimies
Lvk	Lainvalmistelukunta

LY-tunnus	Liike- ja yhteisötunnus
MK	Maakaari (540/1995)
MMFR-asetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/1131 rahamarkkinarahastoista
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEIC	Open-ended investment companies
OT-JP	Oikeustiede – Jurisprudentia
OTT	Oikeustieteen tohtori
OYL	Osakeyhtiölaki (624/2006)
PerVM	Perintölakivaliokunnan mietintö
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PK	Perintökaari (40/1965)
REIT	Real Estate Investment Trust
RKL	Rahankeräyslaki (863/2019)
RL	Rikoslaki (39/1889)
ry.	Rekisteröity yhdistys
SICAV	Société d'Investissement À Capital Variable
SIKAV	Et selskab med variabel kapital
SipaL	Sijoituspalvelulaki (SipaL, 747/2012)
SRL	Sijoitusrahastolaki (SRL, 213/2019)
TfR	Tidsskrift for Rettsvitenskap
TVL	Tuloverolaki (1535/1992)
UCITS-direktiivi	Neuvoston direktiivi 85/611/ETY arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä (yhteissijoitusyritykset) koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta
UCITS III	(i) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/107/EY siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä (yhteissijoitusyritykset) koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun neuvoston direktiivin 85/611/ETY muuttamisesta rahastoyhtiöiden ja yksinkertaistettujen tarjousesitteiden sääntelemiseksi sekä (ii) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/108/EY arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä (yhteissijoitusyritykset) koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun neuvoston direktiivin 85/611/ETY muuttamisesta yhteissijoitusyritysten sijoitusten osalta
UCITS IV	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/65/EY siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä (yhteissijoitusyritykset) koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta
UK	United Kingdom (Yhdistynyt kuningaskunta)
vp	valtiopäivät
VKL	Velkakirjalaki (622/1947)

VRKL	Vanha rahankeräyslaki (255/2006)
VSRL	Vanha sijoitusrahastolaki (48/1999)
YhdL	Yhdistyslaki (503/1989)
YhtOmL	Laki eräistä yhteisomistussuhteista (180/1958)
YTJ	Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä
Y-tunnus	Yritys- ja yhteisötunnus
2BCD	Toinen neuvoston direktiivi 89/646/ETY luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta ja direktiivin 77/780/ETY muuttamisesta

ABSTRACT

This article examines the legal status of investment funds, classified as legal personalities in Denmark and Norway, but not in Sweden and Finland. The legal concept of the common fund (in Swedish “*aktiefond*”, later “*värdepappersfond*”) was imported to Sweden in the 1960’s from German-speaking Europe. Originally, this legal concept, the substance of which is a modification of the British *unit trust*, was developed in Switzerland in 1930 in order to better adapt the *unit trust* to the continental legal framework. Finnish 1987 Act on Common Funds was more or less a direct copy of the Swedish 1974 “*Aktiefondslagen*”. The same legal structure prevails in the Finnish Act on Common Funds, rewritten in 1999 and again in 2019. The 1985 UCITS Directive (renewed in 2009) has no impact on the EU Member States’ civil law based legal structures of collective investment in transferable securities but leaves three different options (unit trust, common fund and investment company with a variable capital) to the discretion of EU Member States. The latter two legal forms exist in most EU Member States but not in Finland. However, it would be possible to stipulate all three different legal structures in Finnish national law, too.

The article is part of a study, where the impact of Swedish civil law concepts on the Finnish financial services regime is examined. As a theoretical framework, professor Kaarlo Tuori’s level theory is applied. This means that often massively detailed rules of EU law are considered a regulatory surface only, while fundamental legal concepts lie deeper in the legal culture and remain unchanged and intact. Accordingly, civil law concepts in various EU Member States remain to a large extent untouched despite the rather huge EU financial services regulatory development. As a general hypothesis, an assumption is put forward that slight differences in civil law concepts between Nordic countries are not fundamental and do not weaken the efficiency and integration of the Nordic financial markets.

Additionally, estates as legal entities are compared with investment funds. An estate is treated as a legal personality in Sweden, but not in Finland. However, the legal texts in Finnish 1965 Code of Inheritance and the relevant Swedish 1958 (“*Ärvdabalken*”) are identical as the Finnish law was more or less copied from Sweden. In order to find the reasoning behind the Finnish theoretical argumentation, it is paradoxically necessary to study the Swedish motivation (“*Statens offentliga utredningar*”), partly from the 1930’s. Despite the similar wording at the level of law, the doctrine with regard to legal personality is different. In Finland, the doctrine relies largely on a theory of “*Kennzeichnung*” developed by Dr. Osvi Lahtinen in the 1950’s, in which an estate is seen as a description only. During the recent

two decades several Finnish legal scholars have questioned the doctrine. It is argued that the theory is not applicable to investment funds because all unit-holders cannot be identified in a similar manner as shareholders in an estate since there is a possibility for unit-holders to beneficial ownership.

The debate with regard to the legal nature of an estate is interesting because it is of parallel nature to the observation that in Denmark and Norway investment funds are legal personalities, although different kind of legal entities. Unlike other legal entities, an estate is not created formally but evolves automatically after a person has died. However, this does not explain why investment funds are not considered legal entities in Sweden and Finland. Another interesting feature is that registration of real estate ownership in the name of an estate was debated for many decades in Finland. The issue is no longer subject to academic debate as it is now explicitly solved in Finnish 1995 Code of Real Estate. Similar, but less intensive academic discussion exists whether investment funds are entitled to registration of real estate ownership. Some scholars have taken the view that special investment funds (“non-UCITS”) should not be entitled to such registration as they are not legal personalities. However, registration of real estate ownership has been granted to some non-UCITS investing in real estate (e.g. forests). Additionally, the endowment funds of Helsinki University have also received a registration of the University main building although those funds are not legal personalities. It is also examined whether such endowment funds, a deposit guarantee scheme, an investor compensation scheme and non-independent foundations have similarities as legal structures compared to an investment fund.

The main conclusion is that an investment fund is passively capable of carrying rights and duties but not able to acquire them by itself, as it is operated by a management company. Comparison between an estate and an investment fund raises questions whether regulation concerning investment funds should be clarified. Additional conclusions relate to a number of legal details. Finally, several recommendations *de lege ferenda* are presented.

Anu Mutanen – Janne Salminen

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

Sisällys

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

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

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

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuskohde, lähestymistapa ja rajaukset

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

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

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

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

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

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

Tässä artikkelissa tarkastellaan eurooppalaistumisen aiheuttamaa valtiosääntöistä muutosta erityisesti kolmessa suhteessa:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹ Wendel 2011.

¹⁰ Ks. esim. Micklitz – de Witte 2012.

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

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

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

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

¹² Ks. oikeusvertailun metodiikasta Husa 2010; Husa 2013.

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

1.2 Suhde aiempaan tutkimukseen ja artikkelin argumentaatorakenne

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸ Viljanen 2003.

¹⁹ Ojanen 2014, s. 940.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Yleislinjat ja peruslähtökohdat asettautumisesta eurooppalaiseen monitasoiseen valtiosääntöiseen järjestelmään

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³¹ Sand 2007, s. 296–297.

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

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

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

2.1 Valtion suvereenisuuden käsitteen pluralismi ja paradoksaalisuus EU:ssa

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

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

³³ Weiler 1999, s. 342.

³⁴ Pernice 1999.

³⁵ Walker 2002.

³⁶ Ziller 2007, s. 293–294.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁶ Mutanen 2015, s. 88 ja 142–143.

⁴⁷ Salminen 2009, s. 261.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁶ Kruma 2009, s. 145; Schütze 2009.

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Suverenisuussääntely ja -tulkinta hallitusmuodon aikakaudella

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

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

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

⁶⁴ Ks. Mutanen 2015, s. 283–287.

⁶⁵ Ks. esim. Jyränki 1996, s. 52. Ks. suomalaisen suverenisuuskäsitteiden kokonaiskuvas-ta Mutanen 2015, s. 367–372.

⁶⁶ Ks. Ojanen 2004b; Salminen 2004.

⁶⁷ Ks. Mutanen 2015.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷³ Sand 2007, s. 298.

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

⁷⁵ Mutanen 2015, s. 374–376.

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

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

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

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

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

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

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

⁸⁰ Ks. HE 317/1992 vp.

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

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

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

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

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

⁸² PeVL 14/1994 vp.

⁸³ Mutanen 2015, s. 294–296.

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

⁸⁵ HE 135/1994 vp; PeVL 14/1994 vp.

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

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

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

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

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

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

⁸⁹ HE 245/1997 vp; PeVL 10/1998 vp.

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

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

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

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

⁹¹ PeVL 38/2001 vp.

⁹² Mutanen 2015, s. 376–377.

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

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

2.3 Täysivaltaisuus Suomen perustuslaissa

2.3.1 *Suvereenisuusklausuuli uudessa perustuslaissa*

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

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

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

⁹⁶ Mutanen 2015, s. 300.

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

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

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

2.3.2 *Kansainvälisyysperiaate*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰³ HE 1/1998 vp, s. 73.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*

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

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

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

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

¹⁰⁶ Mutanen 2015, s. 302–304.

¹⁰⁷ Ks. Ojanen 2007a, s. 206, av. 8.

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

¹⁰⁹ Ojanen 2007a, s. 209.

¹¹⁰ Mutanen 2015, s. 375–376.

¹¹¹ PeVL 38/2001 vp.

¹¹² PeVL 38/2001 vp, s. 5.

¹¹³ Ks. esim. PeVL 28/1997 vp.

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

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

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

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

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

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

2.3.3 Kielto vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita

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

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

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

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

¹¹⁸ Salminen 2009, s. 261.

¹¹⁹ HE 1/1998 vp, s. 150.

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

¹²¹ HE 60/2010 vp, s. 21, 44.

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

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

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

¹²³ HE 1/1998 vp, s. 73.

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

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

¹²⁶ Mutanen 2015, s. 306–307.

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

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

¹²⁹ Mutanen 2015, s. 375–376.

¹³⁰ Salminen 2009, s. 261.

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

2.3.4 EU-jäsenyyssklausuuli

EU-jäsenyyden mainitsemisesta ja unioniin liittyvän sääntelyn laajuudesta
perustuslaissa on keskusteltu Suomen valtiosääntöoikeudessa unionijäse-
nyyttä edeltäneestä ajasta lähtien. Valtioneuvoston selonteosta EY-jäsenyy-
den vaikutuksista Suomelle antamassaan lausunnossa perustuslakivalio-
kunta totesi erikseen selvitettäväksi jäävän sen, olisiko Suomen EY-jäse-
nyys asianmukaista ottaa huomioon perustuslain tasolla, vaikka tämä ei
olisikaan oikeudellisesti välttämätöntä.¹³³ EU-liittymissopimuksen hyväk-
symisen yhteydessä valiokunta arvioi, että valtiosääntöpoliittiseksi luon-
nehdittu perustuslain täydellisyysperiaate puoltaa EU-jäsenyyden vaiku-
tusten näkymistä myös hallitusmuodon tekstissä. Valiokunta kuitenkin to-
tesi lisäksi, että asia on syytä ottaa selvitettäväksi vasta jäsenyyden aikana,
jotta kysymystä voidaan arvioida perusteellisesti ja tasapuolisesti.¹³⁴

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

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

¹³¹ Mutanen 2015, s. 375–376.

¹³² *Ibid.*, s. 306–307 ja 375–376.

¹³³ PeVL 5/1992 vp, s. 8.

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

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

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

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

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

¹³⁶ PeVM 10/1998 vp, s. 6.

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

¹³⁸ Mutanen 2015, s. 311–312.

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

¹⁴⁰ Ks. Jääskinen 2001; Viljanen 2003.

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

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

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

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

¹⁴² Ks. OM 2008:8; OM 9/2010.

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

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

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

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

2.3.5 Toimivallansiirtosäännökset

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

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

¹⁴⁴ HE 60/2010 vp, s. 34–35.

¹⁴⁵ PeVM 9/2010 vp, s. 8.

¹⁴⁶ Ks. Salminen 2015, s. 131–136.

¹⁴⁷ PeVM 10/1998 vp, s. 6.

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

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

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

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

¹⁴⁹ HE 60/2010 vp, s. 46.

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

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

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

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

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

¹⁵¹ Salminen 2015, s. 127–128.

¹⁵² HE 60/2010 vp, s. 45–46.

¹⁵³ *Ibid.*, s. 46.

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

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

2.4 Täysivaltaisuustulkinnan uusi vaihe?

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

¹⁵⁴ PeVM 9/2010 vp, s. 8.

¹⁵⁵ Mutanen 2015, s. 319–321.

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

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

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

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

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

¹⁵⁷ HE 12/2011 vp.

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

¹⁵⁹ HE 95/2010 vp; VaVM 30/2010 vp.

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

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

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

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

¹⁶⁰ HE 31/2011 vp.

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

¹⁶² Ks. PeVP 11/2011 vp.

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

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

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

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

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

¹⁶⁵ U 26/2011 vp.

¹⁶⁶ U 27/2011 vp.

¹⁶⁷ PeVP 11/2011 vp.

¹⁶⁸ U 27/2011 vp.

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

¹⁷⁰ U 27/2011 vp.

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

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

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

¹⁷¹ PeVL 25/2011 vp, s. 2–3.

¹⁷² PeVL 13/2012 vp, s. 3–5.

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

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

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

¹⁷³ PeVL 37/2012 vp, s. 3.

¹⁷⁴ PeVL 24/2011 vp, s. 3.

¹⁷⁵ PeVL 37/2012 vp, s. 3.

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

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

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

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

¹⁷⁶ PeVL 37/2012 vp, s. 3.

¹⁷⁷ *Ibid.*, s. 5.

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

¹⁷⁹ E 45/2019 vp.

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

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

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

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

¹⁸¹ Ks. PeVL 1/2014 vp.

¹⁸² PeVL 14/2019 vp, s. 3–4.

¹⁸³ Ks. PeVL 55/2017 vp.

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

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

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

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

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

Perustuslakivaliokunnan mukaan kriisinratkaisurahaston rahoittamisesta annetun valtiosopimuksen muutosten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnissa on keskeistä se, millaisia vaikutuksia siirtymäkauden järjestelyillä on Suomen taloudellisten vastuiden kasvamisen näkökulmasta. Valiokunta ei ole pitänyt sopimukseen sisältyvää siirtymäkautta valtiosääntöoikeudellisesti merkityksettömänä. Lisäksi se on suhtautunut kriittisesti siirtymäkaudella tapahtuvaan pakolliseen lainanottoon.¹⁹⁰ Perustuslakivaliokunta toisti arviossaan aiemman kantansa siitä, että Suomen budjettisuvereniteettia tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti ja huolehtia siitä, että monimutkaisilta vaikuttavien järjestelyjen erityispiirteiden vuoksi Suomen vastuut eivät kasva. Valiokunnan mielestä yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettulle käyttöönotolle ja valtiosopimuksen muuttamiselle ei näytä olevan erityistä Suomen täysivaltaisuuteen ja eduskunnan budjettivaltaan liittyvää perustuslaillista estettä. Perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön mukaisista käsittelyn lähtökohdista keskeiseksi nousee myös mahdollisimman kattavan ja ensisijaisen sijoittajavastuun toteutuminen samoin kuin se, että pankit vähentävät ja yhdenmukaistavat riskitasojaan yhteisen pankkiunionin edellyttämälle tasolle.¹⁹¹

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

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

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

¹⁹⁰ Ks. PeVL 1/2014 vp.

¹⁹¹ PeVL 14/2019 vp, s. 5–6.

¹⁹² EJ 2/2020 vp; U 15/2020 vp.

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

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

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

¹⁹³ PeVL 5/2020 vp; PeVL 19/2020 vp.

¹⁹⁴ E 26/2020 vp.

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

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

¹⁹⁷ PeVP 51/2020 vp.

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

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

¹⁹⁸ Mutanen 2015, s. 366–367.

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

2.5 Eurooppalaistuva valtion täysivaltaisuus

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

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

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

²⁰⁰ Mutanen 2015, s. 375–376.

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

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

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

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

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

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

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

²⁰³ Mutanen 2015, s. 362.

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

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

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

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

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

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

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

²⁰⁶ Salminen 2015, s. 129–131.

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

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

3 KOTIMAISEN VALTIOSÄÄNNÖN INTEGRAATIONORMISTO

3.1 Avautumiskehitys

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

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

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

²⁰⁸ Hobe 1997.

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

²¹⁰ Ks. esim. Arnold 2005, s. 23.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Kansainväliseen yhteistyöhön sopeutettu suvereenisuuskäsitys integraationormin perustana

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

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

²¹⁴ Ks. Salminen 2015, s. 35.

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

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

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

²¹⁵ Salminen 2015, s. 144.

²¹⁶ PeVL 14/1994 vp.

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

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

²¹⁹ Vrt. keskusteluun erityisesti varhaisemmasta ranskalaisesta jäsenyystavasta esim. Flauss 2001, s. 46–48.

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

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

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

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

²²⁰ Salminen 2015, s. 145–146.

²²¹ *Ibid.*, s. 146.

²²² *Ibid.*

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

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

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

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

²²³ Ks. Wendel 2011, s. 164–166.

²²⁴ Salminen 2015, s. 146–147.

²²⁵ *Ibid.*, s. 147.

²²⁶ *Ibid.*

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

3.3 Kotimaisen integraationormin menettelyllinen puoli

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

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

²²⁷ Salminen 2015, s. 147–148.

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

²²⁹ Salminen 2015, s. 148.

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

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

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

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

²³¹ Salminen 2015, s. 149–150.

²³² HE 1/1998 vp, s. 50.

²³³ *Ibid.*, s. 51.

²³⁴ *Ibid.*, s. 149.

²³⁵ Salminen 2015, s. 150.

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

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

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

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

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

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

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

²³⁹ Salminen 2015, s. 151–152.

²⁴⁰ PeVL 6/2011 vp.

²⁴¹ Salminen 2015, s. 152.

huomattava perustuslain 94 §:n mielessä muiden kriteerien jäädessä täyttyvä. Perussopimusmuutos voidaan valtiosäännön rajoissa hyväksyä myös eduskunnan suostumusta edellyttämättä.²⁴² Näin ollen ei ole poissuljettua, että eteen joskus tulisi sellainen unioniperussopimusmuutos, joka ei edellyttäisi eduskunnan suostumusta. Käytännön perusteella merkitykseltään huomattava -perusteen ainoaksi merkitykseksi ei jää vain jonkin sopimuksen sisältämien määräysten keskeisyyden painottaminen valtiosäännön kokonaisuuden kannalta. Tämän perusteen kautta voidaan turvata eduskunnan asema kansainvälisiin velvoitteisiin sitouduttaessa muissakin tapauksissa. Tämä myös kuului kokonaisuudistuksella tavoiteltuihin päämääriin. Kynnys eduskunnan osallistumiselle on perusteltua pitää alhaisena, jos asia koskee perussopimusten muutosta: merkitykseltään huomattava -kriteerin soveltaminen joka tapauksessa avaa mahdollisuuden eduskunnan hyväksymisen hankkimiseen periaatteellisesti tärkeitä asioita käsitellessä.²⁴³

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

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

²⁴² PeVL 6/2011 vp.

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

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

²⁴⁵ PeVL 2/2010 vp.

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

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

3.4 Kotimaiseen integraationormiin sisältyviä aineellisia edellytyksiä

3.4.1 Yleistä integraationormin aineellisista edellytyksistä

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

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

²⁴⁶ Salminen 2015, s. 154.

²⁴⁷ *Ibid.*, s. 154–155.

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

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

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

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

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

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

²⁴⁹ Ks. Salminen 2015, s. 155–164.

²⁵⁰ *Ibid.*, s. 155.

²⁵¹ *Ibid.*, s. 155–156.

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

3.4.2 EU-perussopimusten muutokset ja perustuslain 94.3 §

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

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

²⁵² Salminen 2015, s. 156.

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

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

²⁵⁵ PeVL 36/2006 vp.

²⁵⁶ PeVL 13/2008 vp.

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

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

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

3.4.3 Integraationormin aineelliset edellytykset ja sekundäärioikeuden implementointi

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

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

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

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

²⁶⁰ Salminen 2015, s. 159.

käsiteltävänä olevien unionisäädösehdotusten oikeusperustoja ja niiden riittävyttä.²⁶¹

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

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

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

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

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

²⁶³ Salminen 2015, s. 160.

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

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

²⁶⁶ Ks. esim. PeVL 50/2006 vp.

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

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

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

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

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

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

²⁷⁰ Ks. esim. PeVL 35/2014 vp.

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

²⁷² PeVL 18/2014 vp.

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

²⁷⁴ PeVL 14/2018 vp.

4 SUOMALAISEN VALTIOSÄÄNTÖIDENTITEETIN MERKITYS JA MUUTOS

4.1 Suomalainen valtiosääntöidentiteetti?

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

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

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

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

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

²⁷⁸ Tuori 2002, s. 67–70.

²⁷⁹ Ks. esim. HE 1/1998 vp, s. 30–31.

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

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

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

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

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

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

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

²⁸³ Salminen 2015, s. 165–166.

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

²⁸⁵ Ojanen 2014, s. 940.

²⁸⁶ Myös Salminen 2015, s. 167.

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

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

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

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

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

²⁸⁸ Ojanen 2013, s. 94–95.

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

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

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

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

4.2 Eurooppalaistumisen merkitys suomalaisen valtiosääntöidentiteetin kannalta

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

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

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

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

²⁹⁴ Lavapuro – Ojanen – Scheinin 2011.

²⁹⁵ Ks. Viljanen 1996, s. 792–806.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁰³ Viljanen 1999.

³⁰⁴ Salminen 2015, s. 174.

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

³⁰⁶ Salminen 2015, s. 174–175.

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

Liityttäessä Euroopan unioniin jäsenyys sopimuksen katsottiin olevan monin osin ristiriidassa perustuslakien kanssa. Sopimus saatettiin voimaan poikkeuslailla supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tämä eurooppalaisittain poikkeuksellinen menettely asetti perustuslain kanssa ristiriitaisena pidetyn jäsenyyden perustuslain ulkopuolelle.³¹⁰

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

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

³⁰⁷ Ojanen 2007b.

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

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

³¹⁰ Salminen 2015, s. 177.

³¹¹ HE 60/2010 vp, s. 46.

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

³¹³ Salminen 2015, s. 180–181.

³¹⁴ Esim. Pernice 1999.

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

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

5 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

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

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

³¹⁵ Salminen 2015, s. 182.

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

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

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

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

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

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

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

LÄHTEET

Kirjallisuus

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Virallislähteet

Hallituksen esitykset

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

Slovakian, Suomen, Kreikan ja Euroopan rahoitusvakausvälineen välisen ERVV-puitesopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä.

HE 12/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklan muutoksen hyväksymisestä.

HE 31/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Belgian, Saksan, Viron, Irlannin, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Italian, Kyproksen, Luxemburgin, Maltaan, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin, Slovenian, Slovakian, Suomen ja Euroopan rahoitusvakausvälineen välisen ERVV-puitesopimuksen muuttamista koskevan sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä ja laiksi Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtioneuvoksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

HE 175/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisintarkistuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisintarkistusrahoitukseen ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Komiteanmietinnöt ja työryhmämietinnöt

KM 1997:13. Perustuslaki 2000.

OM 8/1995. Perustuslaki 2000: yhtenäisen perustuslain tarve ja keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat.

OM 2002:7. Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö.

OM 2008:8. Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio.

OM 9/2010. Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö.

Valtioneuvoston kirjelmät ja jatkokirjelmät

U 26/2011 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle luonnoksesta Euroopan rahoitusvakausvälinettä koskevan puitesopimuksen muuttamisesta (Euroopan rahoitusvakausväline).

U 27/2011 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle luonnoksesta Euroopan vakausmekanismia (EVM) koskevan sopimuksen muuttamisesta (Euroopan vakausmekanismi).

U 15/2020 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle yhteisen kriisintarkistusrahoituksen yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönotosta ja muutoksista valtiosopimukseen vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisintarkistusrahoitukseen ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä (vakausmaksuja koskevan sopimuksen muuttaminen).

U 27/2020 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan unionin elpymisvälineen perustaminen).

U 29/2020 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi COM(2020) 409 final teknisen tuen välineen perustamisesta (teknisen tuen väline).

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

UJ 22/2020 vp. Valtioneuvoston jatkokirjelmä eduskunnalle asiassa U 45/2018 vp.

Valtioneuvoston selvitykset ja jatkokirjeet

E 45/2019 vp. Valtioneuvoston selvitys: Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutokset valtiosopimukseen vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä.

E 26/2020 vp. Valtioneuvoston selvitys: Euroopan unionin ja euroalueen vakaudenhallinnan turvaamiseksi ehdotetut rahoitusjärjestelyt koronakriisin vuoksi.

EJ 2/2020 vp. E-jatkokirje. Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutokset valtiosopimukseen vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä.

Valiokunnan lausunnot

PeVL 12/1982 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 2/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä.

PeVL 5/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta n:o 2/1991 vp: EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle.

PeVL 14/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

PeVL 28/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvän pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi tullilain 26 §:n muuttamisesta.

PeVL 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

PeVL 11/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Euroopan unionin ydinaseettomien jäsenvaltioiden, Euroopan atomienergiayhteisön ja Kansainvälisen atomienergiajärjestön välisen ydinaseiden leviämisen estämistä koskevan sopimuksen III artiklan 1 ja 4 kohdan täytäntöönpanosta tehtyyn sopimukseen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi ydinenergilain muuttamisesta.

PeVL 12/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi merilain 9 luvun muuttamisesta sekä merioikeudellisia vaateita koskevan vastuun rajoittamisesta tehdyn vuoden 1976 yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn vuoden 1996 pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.

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

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

koskevan sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä ja laiksi Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

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

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

Valiokunnan mietinnöt

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

Valiokunnan pöytäkirjat

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

OIKEUSTAPAUKSET

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

ABSTRACT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Jyri Paasonen

**KYSELYTUTKIMUS
VARTIOIMISLIIKETOIMINNAN
JA VARTIJAN TOIMIVALTUUKSIEN
SÄÄNTELYSTÄ**

Sisällys

1	JOHDANTO	207
2	VARTIOIMISLIIKETOIMINNAN SÄÄNTELY	209
2.1	Säätelyn taustaa	209
2.2	Vartioimisliiketoiminta ja vartioimistehtävä.....	215
2.2.1	Perusvartioimistehtävä ja erityinen vartioimistehtävä.....	217
2.2.2	Tehtävät ja toimialue	220
2.3	Toimivaltuudet	221
2.3.1	Vartioimisalueelle pääsyn estäminen ja alueelta poistaminen	221
2.3.2	Kiinniotto-oikeus ja oikeus turvallisuustarkastukseen.....	224
2.3.3	Voimakeinojen käyttö.....	230
2.3.4	Voimankäyttövälineet.....	234
3	TUTKIMUSAINEISTO JA -MENETELMÄT	237
4	TUTKIMUSTULOKSET	240
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	242
	LÄHTEET.....	247
	OIKEUSTAPAUKSET.....	250
	ABSTRACT.....	250

Kyselytutkimus vartioimisliiketoiminnan ja vartijan toimivaltuuksien sääntelystä

1 JOHDANTO

Yksityinen turvallisuusala on kasvanut voimakkaasti viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana. Tällä hetkellä useissa valtioissa käydään keskustelua yksityisen turvallisuusalan roolista ja sen merkityksestä yhteiskunnallisena toimijana¹. Perinteisiä turvallisuusviranomaisten tehtäviä ulkoistetaan eri puolella maailmaa. Ulkoistaminen on herättänyt keskustelua siitä, heikkeneekö valtion suvereniteetti, kun julkisen vallan tehtäviä alkavat hoitaa entistä enemmän yksityiset toimijat. Yksityisen turvallisuusalan ja turvallisuusviranomaisten rajanveto on hämärtynyt, minkä myötä käydään keskustelua myös siitä, miten yksityinen turvallisuusala toimii ja kuinka sitä tulee valvoa. Yksityisen turvallisuusalan kasvun myötä valtiot ovat joutuneet kehittämään ja uudistamaan toimialan sääntelyä.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annettu laki (1085/2015) tuli voimaan 1.1.2017. Yksityisen turvallisuusalan osalta kyse on merkittävästä lakiuudistuksesta, jolla on ollut vaikutuksia sekä alan toimijoihin että toimeksiantajiin. Lakiuudistuksen myötä elinkeinolupa laajeni, kun järjestyksenvalvonta- ja turvasuojaustoiminta tulivat osittain elinkeinoluvan alaisuuteen, kuten vartioimisliiketoiminta on aiemmin ollut. Lakiuudistuksessa oli kahden vuoden siirtymäaika, joka umpeutui 2018 lopussa. *Tämän myötä elinkeinolupien määrä on kasvanut voimakkaasti.*²

Yksityisen turvallisuusalan oikeustieteellinen tutkimus on ollut hyvin vähäistä, mitä selittää osittain se, että useissa valtioissa toimialan erityislainsäädäntöä on säädetty vasta 2000-luvun aikana. Kerttulan väitöskirja *Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä* on ensimmäinen

¹ Yksityisen turvallisuusalan kasvuun liittyvällä keskustelulla on jo pitkä perinne. Ks. esim. Johnston 1992. Lisäksi yksityiseen turvallisuusalaan liittyvään tutkimukseen on julkaistu teemanumeroita viime vuosien aikana. Ks. esim. Paasonen – Aaltonen 2019.

² Ks. lisää lakiuudistuksesta Paasonen 2019.

laajempi kotimainen oikeustieteellinen tutkimus toimialasta.³ Keravuori-Rusanen on kirjoittanut valtiosääntöoikeudellisen väitöskirjan *Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä*. Tutkimuksessa on käsitelty myös julkisen vallan käyttöä yksityisellä turvallisuusalalla.⁴ Poliisiammattikorkeakoulun tutkimus- ja kehittämissyksikkö on puolestaan tehnyt *Yksityinen turvallisuusala turvallisuuspalveluiden tuottajana* selvitystyön yksityisen turvallisuusalan toimijoista, toimivaltuuksista ja toimintaympäristöstä lakiuudistusta varten.⁵ Hautamäki on kirjoittanut julkisoikeudellisen väitöskirjan *Yksityisen turvallisuusalan valvonta*, jossa on tarkasteltu turvallisuusalan yksityistämistä ja sen oikeudellisia rajoja sekä alan valvontajärjestelmää laaja-alaisesti.⁶

Oikeustieteessä on aiemmissakin tutkimuksissa käsitelty yksityiseen turvallisuusalaan liittyviä asioita. Esimerkkeinä voidaan mainita Majasen rikosoikeudellinen väitöskirja *Yksityishenkilön oikeudesta voimakeinojen käyttöön*⁷, Viitanen rikosoikeustieteellinen väitöskirja *Poliisin rikokset*⁸ ja Hakalehto-Wainion hallinto- ja vahingonkorvausoikeudellinen väitöskirja *Valta ja vahinko*⁹. Lisäksi Pohjolainen ja Majuri ovat tarkastelleet järjestyksenvalvojan toimivaltuuksia käsitellessään kokoontumisvapautta monografiassa *Kokoontumisvapaus*¹⁰.

Yksityiseen turvallisuusalaan liittyvän tutkimuksen vähäisyyden lisäksi voidaan todeta myös turvallisuusviranomaisia koskevan oikeustieteellisen tutkimuksen olevan vähäistä Suomessa. Esimerkiksi poliisia koskevaa tutkimusta on tehty vähän. Poliisin toimivaltuuksiin ja voimankäyttöön liittyviä väitöskirjoja on tehty muutamia, kuten Rikanderin väitöskirja *Custos publicus gladium frustra non fert: empiirinen tutkimus poliisin voimankäytöstä ja poliisin kohtaamasta väkivallasta*¹¹ ja Tereniuksen väitöskirja *Poliisin voimankäyttö: Rikosoikeudellinen tutkimus sallitun voimankäytön rajoista*¹². Kansainvälistä turvallisuusviranomaisia koskevaa tutkimusta on puolestaan tehty enemmän. Vaikka yhä useammat tutkijat ovat kiinnostuneet turvallisuusalasta, tutkimus on silti painottunut edelleen enemmän viranomaistoimintaan kuin yksityiseen turvallisuusalaan.

³ Kerttula 2010.

⁴ Keravuori-Rusanen 2008.

⁵ Sisäasiainministeriö 2009.

⁶ Hautamäki 2016.

⁷ Majanen 1979.

⁸ Viitanen 2007.

⁹ Hakalehto-Wainio 2008.

¹⁰ Pohjolainen – Majuri 2000.

¹¹ Rikander 2019.

¹² Terenius 2013.

Yksityiseen turvallisuusalaan liittyvässä kotimaisessa ja kansainvälisessä oikeustieteellisessä tutkimuksessa yhteisenä piirteenä on tutkimuksen vähäisyyden lisäksi ollut tutkimuksen yksipuolisuus. Aiemmat tutkimukset ovat rajoittuneet lainopilliseen tutkimukseen. Tutkimuksissa on korostettu empiirisen oikeustutkimuksen tarvetta, mutta empiirinen näkökulma on rajattu tutkimuksien ulkopuolelle.¹³

Yksityisen turvallisuusalan empiiristä oikeustutkimusta on kotimaassa tehnyt aiemmin vain Paasonen, jonka tutkimukset ovat painottuneet enemmänkin alan lakiuudistuksen valmisteluun¹⁴. Tämä tutkimus täydentää aiempaa kotimaista empiiristä oikeustutkimusta. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää kyselytutkimuksen avulla yksityisen turvallisuusalan toimijoiden näkemyksiä vartioimisliiketoiminnan sääntelystä, joten tutkimuskysymykset voidaan täsmentää seuraavasti:

- 1) Kuinka vartioimisliiketoiminta ja vartijan toimivaltuudet on säädelty?
- 2) Kuinka toimivana yksityisen turvallisuusalan toimijat kokevat vartioimisliiketoiminnan ja vartijan toimivaltuuksien sääntelyn?

Tutkimuksen aluksi tarkastellaan vartioimisliiketoiminnan sääntelyä ja vartijan toimivaltuuksia. Tämän jälkeen kuvataan tutkimusaineisto ja -menetelmät sekä esitetään empiirisen analyysin tulokset. Lopuksi esitetään kokoavia johtopäätöksiä.

2 VARTIOIMISLIIKETOIMINNAN SÄÄNTELY

2.1 Sääntelyn taustaa

Yksityisen turvallisuusalan sääntelyllä on pitkät perinteet Suomessa. Ensimmäiset vartioimisliikkeitä koskevat säännökset tulivat voimaan vuonna 1944, kun säädettiin vartioimisliikkeistä annettu asetus ja asetus yksityiset-sivän ammatista. Vartioimisliikkeistä säädettiin lain tasolla vuonna 1983 voimaan tulleella vartioimisliikelailalla, joka kumosi vanhan asetuksen.

Sääntelyn ensimmäinen varsinainen kokonaisuudistus toteutettiin 2000-luvun alussa. Tämän myötä vuonna 2002 tuli voimaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annettu laki, jolla kumottiin vartioimisliikelaki. Kokonaisuudistuksen tarpeesta oli toimialalla keskusteltu jo kauan, koska

¹³ Ks. esim. Joh 2004.

¹⁴ Paasonen 2014.

sääntely oli vanhentunut eikä vastannut enää yhteiskunnallista tilannetta. Lisäksi sääntelyä oli toteutettu paljon asetuksen tasoilla säädöksillä. Lakiuudistusta voidaan pitää tietynlaisena käännekohtana, jolla on ollut vaikutusta toimialan kehitykseen. Lakiuudistuksen tavoitteena on ollut parantaa turvallisuustoimenpiteiden kohteina olevien henkilöiden oikeusturvaa ja palveluita ostavien asiakkaiden kuluttajansuojaa. Lisäksi on pyritty tehostamaan toimialan ohjausta ja valvontaa perustamalla Poliisihallitukseen Turvallisuusalan valvonta, joka myöntää muun muassa vartioimisliikeluvat ja hyväksyy vastuuhenkilöt. Tavoitteena on ollut myös selkeyttää julkisen vallan ja yksityisen turvallisuusalan välistä työnjakoa sekä lisätä turvallisuusviranomaisten ja yksityisen turvallisuusalan välistä yhteistyötä perustamalla turvallisuusalan neuvottelukunta.¹⁵

Yhteiskunnan muutosten ja yksityisen turvallisuusalan kehityksen on nähty vaikuttavan merkittävästi sääntelyyn ja sen kehittämistarpeisiin.¹⁶ Yksityisen turvallisuusalan sääntelyyn on vaikuttanut toimialan erityinen luonne, jonka kontrolliin ei riitä pelkkä markkinoiden toiminta.¹⁷ Lisäksi toimialan erityissäännösten nojalla voidaan käyttää julkista valtaa. Toimivaltuuksilla voidaan rajoittaa perusoikeuksia, joten toiminnan tulee perustua lakiin. Perusoikeuksien merkitys on vahvistunut olennaisesti viime vuosina. Perusoikeuskontrolli on tiivistynyt olennaisesti myös lainsäätämistoiminnassa. Suomalainen oikeuskulttuuri onkin nopeassa tahdissa perusoikeudellistunut. Tämän seurauksena perustuslakivaliokunnalle tutkittavaksi osoitettujen lakiehdotuksien määrä on voimakkaasti kasvanut.¹⁸ Perustuslakivaliokunta onkin ottanut kantaa yksityisen turvallisuusalan säädöshankkeisiin.

Perustuslakivaliokunta katsoi antamassaan lausunnossa laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista, että vartioimisliiketoimintaa on kokonaisuutena arvioiden pidettävä perustuslaissa tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Yksityisten turvallisuuspalveluiden rooli on poliisin ja muiden viranomaisten toimintaa täydentävä, minkä myötä tehtävän tarkoituksenmukaisuusvaatimus täyttyy. Merkittävän julkisen vallan käytön osalta perustuslakivaliokunta ei pitänyt vartijoiden toimivaltuuksia ja voimankäyttöoikeuksia kokonaisuudessaan sellaisina, että niiden johdosta vartioimisliiketoiminta olisi katsottava merkittäväksi julkisen vallan käytöksi. Vartijan toimivaltuudet ovat pääosin samat kuin periaatteessa kenen tahansa yksityisen henkilön. Vartijan eräin osin laajemmat toimivaltuudet eivät kuiten-

¹⁵ Ks. HE 69/2001, s. 29–37.

¹⁶ Ks. esim Prenzler – Milroy 2012.

¹⁷ Button 2008, s. 96.

¹⁸ Länsineva 2004, s. 274.

kaan ole erityisen olennaisia vallankäyttötapoja eivätkä siten vaikuta kokonaiskuvaan. Lisäksi perustuslakivaliokunta piti selvänä, että perustuslaki estää varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen.¹⁹

Perustuslakivaliokunta totesi järjestyksenvalvoista annetun lain yhteydessä antamassaan lausunnossa, että voimakeinojen käyttöoikeuden myöntäminen muille kuin virkamiehille on ollut lähtökohtaisesti perustuslain säätämisyjärjestyksestä vaativa asia. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin mahdollisena säätää järjestyksenvalvoille kuuluvista toimivaltuuksista ja myös voimankäyttöoikeudesta tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, koska järjestyksenvalvojen toimivaltuudet liittyvät aina nimenomaiseen tilaisuuteen ja ovat siksi tapauskohtaisia sekä ajallisesti rajallisia. Perustuslakivaliokunta perusteli kantaansa sillä, että järjestyksenvalvojen tehtäväkenttä on asiallinen ja laaja-alainen ja että poliisin voimavarat eivät riitä näistä järjestyksenpitotehtävistä huolehtimiseen. Poliisin säännönmukainen läsnäolo ei tehtäväkentän luonteen vuoksi olisi aina edes luontevaa, ja järjestyksenpito on perinteisesti kuulunut järjestyksenvalvoille. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen on aihetta kiinnittää huomiota, koska sillä tavoitellaan tilaisuuksiin saapuneiden ihmisten tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamista ja suojaamista. Perustuslakivaliokunta päätyi tässä yhteydessä aiemmasta tulkintakäytännöstään eroavaan ratkaisuun.²⁰

Perustuslakivaliokunta katsoi järjestykselaista antamassaan lausunnossa, että vastuu yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta kuuluu poliisille ja muille viranomaisille, minkä vuoksi vartioimisliikkeiden palveluksessa olevien järjestyksenvalvojen rooli on vain avustava ja täydentävä tässä tehtävässä. Järjestyksenvalvojen toiminnassa järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi on perustuslain kannalta merkittävin osin kysymys tosiasiallisesta toiminnasta, joten kyse on selkeästi julkisesta hallintotehtävästä. Järjestyksenvalvojen toimivaltuuksien sääntelyn tulee olla täsmällistä ja tarkkaa, ja lisäksi tulee varmistaa asianomaisten henkilöiden sopivuus ja pätevyys. Perustuslakivaliokunta pohti lausunnossa keskeisesti sitä, onko kauppakeskuksiin, liikenneasemille ja joukkoliikenteen kulkuneuvoihin asetettavien järjestyksenvalvojen toiminnassa kyse merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä. Perustuslakivaliokunta piti kiistattomana sitä, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä on asiallisesti ottaen yleensä kysymys samaan päämäärään tähtäävästä toiminnasta kuin poliisin tehtäväksi poliisilain 1 §:ssä säädettyssä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä. Käsitetasolla voisi helposti syntyä mielikuva siitä, että

¹⁹ PeVL 28/2001 vp, s. 2–5.

²⁰ PeVL 44/1998 vp, s. 2.

tällaisen tehtävän antaminen vartioimisliikkeen palveluksessa oleville järjestyksenvalvojille merkitsee poliisitoiminnan osittaista yksityistämistä. Perustuslakivaliokunnan mielestä ratkaisevaa oli se, millaiset toimivaltuudet järjestykseläin mukaisille järjestyksenvalvojille annettaisiin. Kyseisissä järjestyksenvalvontatehtävissä vartijaa merkittävästi laajempien toimivaltuuksien antaminen järjestyksenvalvojille merkitsisi perustuslain vastaista poliisitoiminnan yksityistämistä.²¹

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan perustuslaki estää varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen. Yksityisen turvallisuusalan rooli on poliisin ja muiden viranomaisten toimintaa täydentävä. Perustuslakivaliokunta pitää yksityisen turvallisuusalan vartioimisliike- ja järjestyksenvalvontatoimintaa perustuslaissa tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Merkittävän julkisen vallan käytön osalta perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt vartijoiden toimivaltuuksia ja voimankäyttöoikeuksia kokonaisuudessaan sellaisina, että niiden johdosta vartioimisliiketoiminta olisi katsottava merkittäväksi julkisen vallan käytöksi. Järjestyksenvalvontatoiminnassa ei myöskään ole kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä, koska järjestyksenvalvojen toimivaltuudet ovat ajallisesti ja paikallisesti rajattuja. Järjestykseläin mukaisen järjestyksenvalvojan toimivaltuuksia ei ole samalla tavoin rajattu, joten toimivaltuudet eivät silloin saa merkittävästi erota yksityishenkilön valtuuksista. Muuten kyseessä on merkittävä julkisen vallan käyttö. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan turvatarkastustoiminta kuuluu kiistatta rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen piiriin.²²

Perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat olleet tulkinnanvaraisia ja ristiriidassa keskenään. Kannanotoissa keskeiseksi on noussut perustuslain 124 §. Pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Lain perusteluiden mukaan hyvään hallintoon ja yksilön oikeusturvaan liittyvien periaatteellisten syiden vuoksi on perusteltua rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Säännöksessä on haluttu korostaa sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muulle kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Julkisella

²¹ PeVL 20/2002 vp, s. 2–4.

²² PeVL 1/1994 vp, s. 3.

hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä ei sen sijaan pidetä säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Lain perusteluissa on myös korostettu julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen sekä tehtäviä hoitavien henkilöiden valvonnan merkitystä.²³

Julkisen hallintotehtävän asiallista sisältöä voidaan pitää pääsääntöisesti yhteneväisenä julkisen tehtävän kanssa. Oikeustieteessä on omaksuttu systematisoiva määritelmä, jonka mukaan julkinen tehtävä on yläkäsite, kun taas julkinen hallintotehtävä ja palvelutehtävä ovat sen alakäsitteitä. Käsitteet ovat ongelmallisia niiden tulkinnallisen avoimuuden takia. Säännösten sanamuodosta tai säännösten perusteluista ei ole aina pääteltävissä, mitä niillä tarkoitetaan. Julkinen tehtävä viittaa sellaiseen toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkiselle palvelulle luonteenomaisia piirteitä. Jos julkisen tehtävän hoitamiseen on liitetty toimivaltaa julkisen vallan käyttöön, voidaan toimintaa jo tällä perusteella pitää julkisen tehtävän hoitamisena. Lisäksi julkisen tehtävän tulee perustua jonkinlaiseen julkiseen tehtävänantoon, jonka kautta tehtävä on katsottava toiminnallisessa mielessä julkiseksi.²⁴

Myös julkisen vallan käsite on tulkinnallinen, ja sen tulkinta vaihtelee jonkin verran eri yhteyksissä. Julkisen vallan käytölle ominaista on, että se on yksipuolista määräämistä toisen oikeuspiiristä tai siihen puuttumista. Julkisen vallan käytön piiriin kuuluu niin sanottu tosiasiallinen julkisen vallan käyttö, jolla tarkoitetaan sitä, että henkilö lakiin perustuvien oikeuksien tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen.²⁵ Oikeustieteessä on käyty keskustelua julkisen vallan käytön sisällöstä ja sen sovellettavuudesta. Käsitteestä ei ole kuitenkaan olemassa selkeää yksiselitteistä tulkintaa.

Keravuori-Rusasen mukaan julkisen vallan käsitteellä voidaan tarkoittaa esimerkiksi subjektia, joka huolehtii yhteiskuntajärjestyksestä tai sen toiminnasta. Valta voi oikeustieteessä olla joko yksityisoikeudellista, jossa yksityisellä taholla on oikeus määrätä oikeuksistaan ja kelpoisuus tehdä itseään koskevia sitovia oikeustoimia, tai julkisoikeudellista, jossa julkisyhteisö voi tehdä yksipuolisesti jonkin tahon oikeudelliseen asemaan

²³ HE 1/1998 vp, s. 178–179.

²⁴ Husa – Pohjolainen 2002, s. 69–70.

²⁵ Rautio 2002, s. 1270.

vaikuttavia ratkaisuja.²⁶ Perustuslaissa on useita julkisen vallan käyttöä koskevia säännöksiä. Keravuori-Rusanen onkin todennut, että perustuslain 124 §:ää on tulkittava suhteuttamalla se muuhun perusoikeusnormistoon ja valtiosääntöoikeudellisiin periaatteisiin²⁷. Julkisen vallan käytöllä on myös tietty ydinsisältö, joka on pysyvä ja tunnettu, mutta sitä tulee kuitenkin tulkita lisäksi oikeudenala- ja tapauskohtaisesti, jotta se soveltuu eri tilanteisiin²⁸. Lavapuron mukaan perustuslain säännökset joustavatkin tiukoissa paikoissa²⁹. Tuori on korostanut, että julkisen vallan käsite ei ole selkeä, vaan sen sisältöä tulisi täsmentää ja selventää³⁰.

Perustuslakivaliokunnan yksityiseen turvallisuusalaan liittyvistä kannanotoista ei selviä, määräytyykö julkisen vallan käytön merkittävyys pelkästään toimivaltuuksien laadun perusteella vai huomioidaanko arvioinnissa myös tehtävän luonne. Esimerkiksi vuonna 2015 tuli voimaan laki turvatoimista valtioneuvostossa (987/2014), jolla selkiytettiin valtioneuvostossa, sen ministeriöissä ja oikeuskanslerinvirastossa suoritettavien turvatoimien oikeudellista perustaa. Laissa säädetään ministeriöissä turvatehtävissä työskentelevien turvatarkastajien toimivaltuuksista. Toimivaltuudet liittyvät henkilöllisyyden selvittämiseen, turvatarkastukseen, henkilöntarkastukseen, ajoneuvojen ja lähetysten tarkastamiseen, kielletyn valmisteen haltuunottoon, pääsyn estämiseen, henkilön poistamiseen ja henkilön kiinniottamiseen. Toimivaltuudet ovat voimassa ministeriöiden käytössä olevissa tiloissa ja niiden välittömässä läheisyydessä.³¹

Yksityisen turvallisuusalan sääntelyn taustalla on korostettu juuri perustuslaillisia kysymyksiä. Sääntelyn taustalla voidaan nähdä olevan myös julkiset intressit, kuten toimialan valvonta ja vastuullisuus. Lisäksi taustalla on ammatillisia vaatimuksia, kuten laadullisten minimivaatimusten asettaminen toimialalle. Lisäksi on korostettu vaatimuksia toimialan laadulle kansalaisten ja valtion näkökulmasta, joiden intresseihin liittyy yhteiskunnan turvallisuuden ylläpitäminen.³²

Yksityisen turvallisuusalan toimijoilla on poikkeuksellinen mahdollisuus rikosten tekemiseen, koska useissa työtehtävissä saadaan luottamuksellista tietoa toimeksiantajasta. Tämän takia on tarve asettaa vaatimuksia tarkemmalle lisensointiin perustavalle sääntelylle, jonka avulla voidaan

²⁶ Keravuori-Rusanen 2008, s. 100–101.

²⁷ *Ibid.*, s. 21.

²⁸ *Ibid.*, s. 116–118. Ks. esim. Tarukannel 2012.

²⁹ Ks. esim. Lavapuro 2010.

³⁰ Tuori 2003.

³¹ Ks. lisää HE 7/2013 vp.

³² Ks. Cukier – Quickley – Susla 2003.

tarkistaa henkilöiden sopivuus toimialalle. Hoogenboom korostaa yksityisen turvallisuusalan toimijoiden opportunistisen käytöksen mahdollisuutta heidän toimeksiantajaansa vastaan, kuten Ruotsissa tapahtuneet arvokuljetusryöstöt ovat osoittaneet. Hänen näkemyksensä mukaan toimialaa tulisi säädellä samojen lähtökohtien mukaan kuin turvallisuusviranomaisia, jotta toiminta tulisi mahdollisimman läpinäkyväksi ja vastuulliseksi. Nämä vaatimukset liittyvät erityisesti eettisiin ja moraalisiin kysymyksiin, joiden avulla pyritään estämään erilaisia väärinkäytöksiä.³³

Yhteenvetona voidaan todeta, että yleisimmät yksityisen turvallisuusalan sääntelyn perusteena käytetyt argumentit voidaan jakaa kolmeen eri luokkaan. Ensimmäisen luokan muodostavat argumentit, joilla halutaan estää rikollisten työskentely toimialalla. Toinen luokka korostaa toimialan erityistä luonnetta, jonka takia turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseen sekä rikostorjuntaan halutaan laatustandardit toimijoille. Kolmas luokka korostaa vastuukysymyksiä ja velvollisuuksia toimeksiantoissa ja tehtävissä, jotka muistuttavat hyvin läheisesti turvallisuusviranomaisen tehtäviä.³⁴

2.2 Vartioimisliiketoiminta ja vartioimistehtävä

Vartioimisliiketoiminnalla tarkoitetaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 2 §:n 1 kohdan mukaan ansiotarkoituksessa suoritettavaa, toimeksiantosopimukseen perustuvaa vartioimistehtävien hoitamista.

Jotta kyse on vartioimisliiketoiminnasta, 1) tehtävien on oltava sisällöltään vartioimistehtäviä, 2) tehtäviä tulee suorittaa ansiotarkoituksessa, 3) tehtävien tulee perustua toimeksiantoon, ja 4) vartioimisliiketoiminnan harjoittajalla on oltava yleinen kelpoisuus harjoittaa elinkeinoa Suomessa. Vartioimisliiketoiminnan määritelmää onkin luettava yhdessä yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 2 §:n 2 kohdassa määritellyn vartioimistehtävän kanssa, jolla tarkoitetaan omaisuuden vartioimista, henkilön koskemattomuuden suojaamista sekä vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneen rikoksen paljastamista samoin kuin näiden tehtävien valvomista. Vartioimistehtävän määritelmä sisältää vartioimisliiketoiminnan määritelmän tosiasiallista toimintaa kuvaavan osan.³⁵

³³ Hoogenboom 2010, s. 170–171.

³⁴ Ks. George – Button 2000, s. 173–176.

³⁵ Ks. lisää Paasonen – Ellonen 2018.

Lain esitöiden mukaan vartioimisliiketoiminnan määritelmää tarkastelemalla ratkaistaan lähinnä se, onko kysymys elinkeinoluvanvaraisesta liiketoiminnasta eli täytyvätkö vartioimistehtävän suorittamisen lisäksi määritelmän kaksi muuta osaa: vastikkeellisuus ja tehtävän hoitamisen perustuminen toimeksiantosopimukseen.³⁶ Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 3 §:n mukaan vartioimisliiketoimintaa saa harjoittaa elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettu luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka on saanut siihen tässä laissa tarkoitettun luvan (turvallisuusalan elinkeinolupa). Kaikkien näiden neljän vaatimuksen osan olisi täytyttävä yhtäaikaaisesti.

Vaatus ansiotarkoituksesta sulkee talkootyönä suoritettun vartioinnin vartioimisliiketoiminnan määritelmän ulkopuolelle. Arvioitaessa toiminnan perustumista ansiotarkoitukseen, ratkaisevaa on toiminnan tosiasiallinen tarkoitus. Esimerkiksi harjoitettaessa vartiointia ilmaiseksi, jotta myöhemmin saadaan aikaan vastikkeellinen toimeksiantosopimus, on toiminnassa kyse ansiotarkoituksessa tapahtuvasta ja lupaa edellyttävästä toiminnasta. Lain esitöissä käytetään talkootyöstä esimerkkinä venekerhon toimintaa. Vastikkeeksi ei esitöiden mukaan katsottaisi sitä, että venekerhon jäsen saa vastapalvelukseksi muilta kerhon jäseniltä veneensä vartiointia jonakin muuna ajankohtana kuin hän itse on ollut kerhon veneitä vartioimassa. Toisena vastaavana esimerkkinä mainitaan yrittäjien talkooreenkaan suorittama partiointi pienteollisuusalueella.³⁷ Ansiotarkoitukseen perustumisesta ei ole muodostunut oikeuskäytäntöä. Poliisi ei ole myöskään puuttunut laajempaan katupartiointityyppiseen toimintaan väittämällä sitä vartioimisliiketoiminnaksi. Vaikka kyseinen toiminta voitaisiin katsoa omaisuuden vartioimiseksi, henkilön koskemattomuuden suojaamiseksi ja rikosten sekä onnettomuuksien ennaltaehkäisemiseksi, erottaa sen vartioimisliiketoiminnasta vastikkeettomuus ja varsin todennäköisesti myös toiminnan perustumattomuus toimeksiantosopimukseen.

Vaatus toimeksiantosopimukseen perustumisesta sulkee niin sanotun omavartioinnin vartioimisliiketoiminnan määritelmän ulkopuolelle. Esimerkiksi, jos vartiointia suorittava henkilö on suoraan työ- tai muussa palvelussuhteessa vartioitavan kohteen tai alueen omistajaan tai haltijaan, ei kyse ole vartioimisliiketoiminnasta.³⁸ Omavartiointina tai talkootyönä vartiointia suorittavilla henkilöillä ei ole yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 15–16 §:ssä vartioimisliikkeen palveluksessa oleville vartioijolle säädettyjä toimivaltuuksia eikä oikeutta käyttää voimakeinoja lain

³⁶ HE 22/2014 vp, s. 25.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

17 §:ssä tarkoitetulla tavalla eikä kantaa voimankäyttövälineitä lain 18–21 §:ssä säädetyllä tavalla. Vartiointi suoritetaan niin sanotuin jokamiehen oikeuksin. Tällaisen toiminnan pitäisikin käytännössä perustua näkyvän vartioinnin mahdollistamaan ennalta estävyyteen.

Vartioimisliiketoiminnan määritelmän avulla voidaan tehdä myös jako vartioimisliiketoimintaan ja sen ohessa suoritettaviin pää- tai oheistehtäviin. Jaolla ei ole oikeudellisesti suurta merkitystä, koska jos henkilön tehtävät sisältävät vähäisenkin määrän vartioimistehtävien suorittamista, on kyseessä elinkeinoluvanvarainen vartioimisliiketoiminta. Vartioimisliikkeet ja niiden palveluksessa olevat vartijat saavat esteettä suorittaa muita laillisia työtehtäviä tai palveluita vartioimistehtävien ohessa tai päätehtävänä vartioimistehtävien ollessa muiden palveluiden oheistehtävänä. Vartioimisliiketoimintaa saavat harjoittaa vain poliisin valvomat turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijat.

2.2.1 Perusvartioimistehtävä ja erityinen vartioimistehtävä

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 2 §:n 2 kohdassa määritellyn vartioimistehtävän tehtävälajeja (omaisuuden vartiointi, henkilön koskemattomuuden suojaaminen, vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneen rikoksen paljastaminen ja näiden tehtävien valvominen) voidaan pitää perusvartioimistehtävinä. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 2 §:n 3–5 kohdassa on puolestaan määritelty niin sanotut erityiset vartioimistehtävät: myymälätarkkailu, henkivartijatehtävä ja arvokuljetustehtävä.

Perusvartioimistehtävien ja erityisten vartioimistehtävien oikeudellinen ero on siinä, että myymälätarkkailua, henkivartijatehtävää ja arvokuljetustehtävää voidaan suorittaa ilman vartijan asua ja näkyviä tunnuksia yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 22 §:n perusteella. Henkivartijatehtävissä ja arvokuljetustehtävissä voidaan lisäksi erityisten edellytysten täytyessä myös kantaa mukana ampuma-asetta yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 19 §:n perusteella. Koska jaottelu ei ole lainsäätäjän tekemä, se ei ole tarkkarajainen. Perusvartioimistehtäviin tässä esimerkkijaottelussa kuuluvissa yhteiskunnallisesti erittäin tärkeiden vartioimiskohteiden vartioimistehtävissä voidaan nimittäin kantaa mukana ampuma-asetta yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 19 §:n mukaan. Yksityisetsivätehtävissä (toimeksiantajaan kohdistuneiden rikosten paljastaminen) puolestaan voidaan käyttää muuta kuin vartijan asua ja näkyvää tunnusta yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 22 §:n perusteella.

Lain esitöissä rajanvetoa *omaisuuden vartioinnin* ja muiden palvelutehtävien, jotka eivät edellytä suorittajakseen vartijaa, tehdään muun muassa inhimillistä toimintaa koskevan käsitteen avulla. Lain esitöiden mukaan toiminta, joka ei sisällä inhimillisiä toimia vaan on luonteeltaan puhtaasti teknistä, ei pidetä vartioimistehtävän suorittamisena. Tästä esitetään esimerkkinä tilanne, jossa rikosilmoitinlaitteistosta välittyvä hälytys kiertää teknisesti yrityksen palvelimen kautta seuraavaan yritykseen, jossa hälytyksen johdosta ryhdytään inhimillisiin toimenpiteisiin. Ensin mainitun yrityksen toiminnassa ei ole kyse vartioimistehtävän suorittamisesta, jälkimmäisen sen sijaan on. Lain esitöiden mukaan palo-, LVI- tai prosessihäiriöhälytysten vastaanottaminen ja niihin reagoiminen ei ole myöskään omaisuuden vartiointia. Rikosperusteisten hälytysten vastaanottaminen ja reagointi sen sijaan on omaisuuden vartiointia. Myös sellaisten kiinteistöön tulevien hälytysten vastaanottamista ja niihin liittyviä toimia, joiden suhteen ei hälytystä vastaanotettaessa ole tietoa, onko kyse LVI- vai murtohälytyksestä, on lain esitöiden mukaan pidettävä omaisuuden vartiointina. Lain esitöiden esimerkin mukaan niin sanotuissa aulapalvelutehtävissä on kysymys vartioimistehtävästä, jos tehtävään kuuluu erityisten turvallisuustoimenpiteiden suorittamista. Esimerkiksi yrityksen aulassa vieraita vastaanottavan henkilön työtä on pidettävä vartioimistehtävänä, jos siihen kuuluu esimerkiksi kameravalvontaa.³⁹

Henkilön koskemattomuuden suojaamisessa on lain esitöiden mukaan kyse esimerkiksi henkivartijatehtävästä tai kokonaisen myymälän tai sairaalan vastaanottopoliklinikan henkilöstön koskemattomuuden suojaamisesta⁴⁰. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain säännösten näkökulmasta henkivartijatehtävän ja henkilön koskemattomuuden suojaamista koskevan tehtävän erona olisi vain henkivartijatehtäviin säädetty mahdollisuus muun kuin vartijan asun käyttämiseen (22 §:n 2 mom.) ja mahdollisuus kantaa ampuma-asetta (19 §). Toiminnallisesti kyseiset tehtävät eroavat merkittävästi toisistaan.

Vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneen rikoksen paljastamista ei pidetä lain esitöiden perusteella vartioimistehtävänä, jos kyseessä on esimerkiksi asianajo- tai muuhun vastaavaan toimintaan liittyvä rikoksen paljastaminen. Vartioimistehtävien suorittamisena ei pidetä myöskään KHT- tai HTM-tilintarkastusyhteisöjen suorittamia tilintarkastuslain (1141/2015) mukaisia erityisiä tarkastuksia tai muita erillisestä toimeksiannosta tehtäviä erikoistarkastuksia. Edellä mainituille toimintoille on

³⁹ HE 22/2014 vp, s. 25.

⁴⁰ *Ibid.*, s. 25-26.

yhteistä se, että niiden tulkitseminen vartioimistehtäviksi olisi epätarkoituksenmukaista ja se, että toiminnan harjoittajat ovat omaa toimialaansa koskevan valvonnan piirissä muiden säännösten perusteella. Rikoksen paljastamiseen liittyvä vartioimistehtävä voi käsittää esimerkiksi toimeksiantajana olevaan kauppaalikkeeseen kohdistuneen hävikin paljastamista tai toimeksiantajan omaisuuden tarkkailemista omaisuuteen kohdistuviin vahingontekoihin syyllystyneen paljastamiseksi. Jos henkilöä tarkkaillaan muussa kuin rikoksen paljastamisen tarkoituksessa, ei kyse ole lupaa edellyttävästä vartioimistehtävästä.⁴¹

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 2 §:n 3 kohdan perusteella *myymälätarkkailulla* tarkoitetaan vartioimistehtävää, jossa vartioidaan myymälässä olevaa omaisuutta. Lain esitöiden mukaan omaisuudella tarkoitetaan nimenomaisesti myymälässä myyntitarkoituksessa olevaa omaisuutta⁴². Myymälätarkkailu eroaa omaisuuden vartioimista koskevista tehtävistä (määritelty edellä perustehtäväksi) siten, että tehtävää suorittaessaan vartija saa käyttää myös muuta kuin vartijan asua. Käytännössä suurin osa myymälöiden vartioimistehtävistä suoritetaan perusvartioimistehtävän, omaisuuden vartioimisen, henkilön koskemattomuuden suojaamisen ja toimeksiantajaan kohdistuneiden rikosten paljastamisen muodossa ja vartijan asua käyttäen. Myymälätarkkailulla pyritään paljastamaan niin asiakkaiden kuin henkilökunnan rikollisuutta.

Henkivartijatehtävällä tarkoitetaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 2 §:n 4 kohdan perusteella henkilön koskemattomuuden suojaamisen käsittävää vartioimistehtävää. Toiminnallisesti henkivartijatehtävät voivat poiketa merkittävästi henkilön koskemattomuuden suojaamista koskevista tehtävistä. Henkivartijatehtävät voivat kohdistua esimerkiksi yritysjohtajiin, valtion johtoon, diplomaatteihin, kuuluisiin esiintyviin taiteilijoihin tai varakkaisiin yksityishenkilöihin. Henkivartija on voitu palkata myös, jos joku on kokenut olevansa todellisessa hengenvaarassa esimerkiksi saamansa uhkauksen perusteella, ja kokee viranomaisten järjestämät turvallisuusjärjestelyt riittämättömäksi.

Henkivartijatehtävissä suojeltavaa henkilöä turvataan kaikkialla, missä suojeleminen on tarpeen. Muun muassa sen vuoksi, että henkivartijatehtävä ei ole sidonnainen mihinkään vartioimisalueeseen, se voi erottua toiminnallisesti tarkasti suunniteltavien ja toteutettavien turvallisuusjärjestelyjensä vuoksi merkittävästi perusvartioimistehtävistä. Oikeudellisesti lain esitöissä ero henkivartijatehtävän ja henkilöiden koskemattomuuden suojelemisen

⁴¹ HE 22/2014 vp, s. 26.

⁴² *Ibid.*

välillä tehdään ainoastaan suojeltavien henkilöiden lukumäärän perusteella. Henkivartijatehtävänä suojeltavia henkilöitä voi olla yhdestä korkeintaan muutamaa nimettyyn henkilöön. Siksi esimerkiksi sairaalan henkilökunnan koskemattomuuden suojaaminen ei voi olla henkivartijatehtävä.⁴³

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 2 §:n 5 kohdan perusteella *arvokuljetustehtävällä* tarkoitetaan vartioimistehtävää, jossa vartioidaan kuljetettavana olevaa arvo-omaisuutta. Lain esitöiden perusteella arvokuljetustehtävältä vaaditaan turvallisuusjärjestelyjä. Turvallisuusjärjestelynä pidetään kuitenkin jo esimerkiksi sitä, että kuljetusta koskevaan toimeksiantosopimukseen liittyy sovittu tai olosuhteista muutoin ilmenevä palkkio kuljetuksen lisäksi myös kuljetettavana olevan omaisuuden vartioinnista. Arvokuljetustehtävänä pidetään muunkin kuin erityisen arvokkaan omaisuuden kuljettamista.⁴⁴

2.2.2 Tehtävät ja toimialue

Vartijan tehtävistä ja toimialueesta on säädetty yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 4 §:ssä, jonka mukaan vartijan tehtävänä on suorittaa vartioimistehtäviä vartioimisalueella. Erillisen omaisuuden vartiointia, henkilön koskemattomuuden suojaamista, rikoksen paljastamista koskevaa sekä vartioimisalueella suoritettavaa tehtävää tukevaa tai siihen muutoin liittyvää vartioimistehtävää vartija voi suorittaa myös muualla kuin vartioimisalueella. Lain esitöiden mukaan pykälässä määritetään vartijan tehtävät ja se, missä vartija voi vartioimistehtäviä suorittaa (vartioimisalue)⁴⁵. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 2 §:n 7 kohdan mukaan vartioimisalueella tarkoitetaan vartioimistehtäviin liittyvää, toimeksiantosopimuksessa yksilöityä kiinteistöä, rakennusta, huonetta, rakennelmaa sekä muuta yleistä tai yksityistä paikkaa ja aluetta samoin kuin sen osaa. Vartioimistehtäviä voidaankin suorittaa laajasti lähes missä vain toimeksiantajan omistamilla tai hallinnoimilla alueilla ja/tai toimeksiantajaa turvaten.

Lain 4 §:n 2 momentissa on säädetty muista kuin vartioimisalueella suoritettavista vartioimistehtävistä (abstrakti läheisyys). Lain esitöiden perusteella poikkeuksen muodostavat erillisen omaisuuden vartiointi (myös arvokuljetustehtävissä suojattava omaisuus, vaikka tehtävälajia ei ole esitöissä erikseen mainittu), henkilön koskemattomuuden suojaaminen (myös henkivartijatehtävän kohdehenkilöt) tai rikoksen paljastamiseen liittyvä

⁴³ HE 22/2014 vp, s. 26-27.

⁴⁴ *Ibid.*, s. 27.

⁴⁵ *Ibid.*, s. 32.

tehtävä (niin sanottu yksityisetsivätehtävä), joita ei voi välttämättä sitoa tietyille vartioimisalueelle. Vartija voi siten kyseisissä tehtävissä toimia vartioimistehtävissä myös muualla kuin vartioimisalueella ja tehtävä määritellään vartioimisalueen sijasta vartioimiskohteeseen kohdistuvana.⁴⁶

Lain esitöiden mukaan vartija voi lisäksi suorittaa vartioimisalueella suoritettavaa tehtävää tukevaa tai siihen muutoin liittyvää vartioimistehtävää myös muualla kuin vartioimisalueella. Esimerkiksi turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa oleva hälytyskeskuspäivystystä suorittava vartija ei välttämättä ole vartioimisalueella, mutta hän välittää esimerkiksi vartioimisalueella työskentelevälle vartijalle tiedon kohteen murtohälytyksestä. Tehtävällä on oltava laissa mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta liityntä vartioimisalueeseen. Tällainen liityntä on myös esimerkiksi etäkäyttöisellä kameravalvontana suoritettavalla tehtävällä.⁴⁷

Vaikka lainkohdassa ei asiaa ole nimenomaisesti mainittu, lienee erityisesti 2 momentissa määriteltyjen tehtävien osalta tarkoitettu, että vartijan tehtävien osalta säännös koskee myös yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 2 §:n 8 kohdassa määriteltyä vartioimiskohdetta, jolla tarkoitetaan säännöksen mukaan henkilöä, esinettä sekä muuta omaisuutta, jonka vartiointia toimeksiantosopimus koskee.

2.3 Toimivaltuudet

2.3.1 Vartioimisalueelle pääsyn estäminen ja alueelta poistaminen

Vartijan oikeudesta vartioimisalueelle pääsyn estämiseen ja alueelta poistamiseen säädetään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 15 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan vartijalla on oikeus estää henkilön pääsy vartioimisalueelle tai poistaa hänet sieltä, jos henkilön voidaan hänen lausumiensa uhkausten tai muun käyttäytymisensä perusteella todennäköisin perustein epäillä syyllistyvän vartioimisalueella olevaan omaisuuteen tai toimeksiantajan tai tämän palveluksessa olevan henkilön henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvaan rikokseen tai on ilmeistä, ettei henkilöllä toimeksiantajan asettamien ehtojen perusteella ole oikeutta oleskella vartioimisalueella.

Edellytykset vartijan oikeuden alueelle pääsyn estämiseen ja sieltä poistamiseen ovat yhteneväiset. Vartijalla on oikeus pääsyn estämiseen silloin, kun poistamisen edellytykset täyttyvät. Lain esitöissä korostetaan, että

⁴⁶ HE 22/2014 vp, s. 32.

⁴⁷ HE 42/2016 vp, s. 10. Ks. HaVM 9/2016, s. 3.

pääsyn estämisen tarkoituksena on ainoastaan varmistaa, että silloin, kun poistamisen edellytykset täyttyvät, vartija voi myös estää pääsyn vartioimisalueelle. Vartijan ei siten tarvitse odottaa, että henkilö ensin tunkeutuu vartioimisalueelle tai sen (abstraktiin) välittömään läheisyyteen ryhtyäkseen vasta sitten poistamaan henkilöä, jos on selvää, että henkilö voitaisiin poistaa alueelta. Lain esitöissä todetaan, että vartija ei kuitenkaan voi mennä vartioimisalueen ulkopuolelle estämään henkilön pääsyä. Käytännössä kuitenkin vartija voi mennä esimerkiksi kaupan ovelle ja estää henkilön pääsyn, jos edellytys täyttyy.⁴⁸ Jos vartioitavana on vartioimisalueen sijasta kohdehenkilö tai kohdehenkilöitä tai jokin esine (vartioimiskohde), tulee tehtävän luonteesta johtuen pääsy voida estää myös kohdehenkilön välittömään läheisyyteen. Esimerkiksi henkivartijatehtävässä eräs tehtävän olennainen osa on se, että vartija estää pääsyn vartioimiskohteensa läheisyyteen ja estää koskettamisen. Arvokuljetustehtävää suorittava vartija voi puolestaan kieltää henkilöä tulemasta arvokuljetusauton läheisyyteen, jos oleskelulle auton läheisyydessä ei ole mitään ymmärrettävää syytä.

Vartija voi käyttää henkilön alueelle pääsyn estämisoikeutta tai henkilön alueelta poistamisoikeutta kahdessa tilanteessa. Ensimmäisessä tilanteessa henkilön voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyvän vartioimisalueella olevaan omaisuuteen tai toimeksiantajan tai tämän palveluksessa olevan henkilön (myös muut kuin toimeksiantajan työ- tai virkasuhteessa olevat, mutta muutoin toimeksiantajan palveluksessa olevat, esimerkiksi alihankinta- tai yhteistyösuhteessa, toimeksiantajan kanssa) henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvaan rikokseen. Epäilyn tulee olla kytketty henkilön lausumiin uhkauksiin tai muuhun käyttäytymiseen vartioimisalueella.

Pääsyn estämiseen liittyy usein henkilön päihtymys. Lainkohdassa ei kuitenkaan anneta toimivaltuutta pelkästään päihtymyksen perusteella estää pääsyä tai poistaa henkilöä vartioimisalueelta, jos henkilö ei uhkaile tai käyttäydy epäilyttävästi, minkä perusteella hänen voisi epäillä syyllistyvän rikokseen. Päihtymys voidaan ottaa huomioon arvioitaessa henkilön käyttäytymistä kokonaisuutena. Toimeksiantajan näkökulmasta on korostettava, että he ostavat vartiointipalveluita, jotta heidän toimitiloissaan olisi turvallista tehdä töitä ja asioida ja jotta toiminta olisi häiriötöntä.

Pääsyn estämisen edellytysten arvioiminen on käytännössä varsin hankalaa varsinkin, jos henkilö ei käyttäydy uhkaavasti. Lain esitöissä on todettu, että henkilön muu käyttäytyminen voi liittyä esimerkiksi näkyvään varustautumiseen omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen soveltuvalla väli-

⁴⁸ HE 22/2014 vp, s. 39.

neellä. Vartija ei voi kuitenkaan velvoittaa henkilöä vartioimisalueelle pääsyn edellytyksenä alistumaan tarkastukseen sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole mukanaan mainittuja rikoksentekovälineitä.⁴⁹

Loukatun suostumukseen perustuva turvallisuustarkastus voi kuitenkin olla vartioimisalueelle saapumisen edellytyksenä. Esimerkiksi yritysten tutkimus- ja kehitysosastoille ei usein saa mennä eikä sieltä saa poistua ilman, että henkilö – työntekijä tai vieras – alistuu turvallisuustarkastukseen. Turvallisuustarkastuksesta voi kieltäytyä; silloin sisään pyrittäessä seurausena on pääsyn estyminen lain 15 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella. Tästä tilanteesta tarkemmin seuraavaksi.

Lainkohdassa säädettyssä toisessa tilanteessa vartijalla on oikeus estää henkilön pääsy vartioimisalueelle tai poistaa hänet sieltä, jos henkilö oleskelee alueella ilmeisen oikeudettomasti. Oleskelun oikeudettomuuden on oltava toimeksiantajan määrittelemää. Toimeksiantaja ei voi kuitenkaan määrittellä sellaista oleskelua oikeudettomaksi, johon hänellä ei ole puuttumisvaltaa⁵⁰. Toimeksiantaja voi esimerkiksi vartijan kohdekohtaiseen toimintaohjeeseen määrittellä, millä perusteella vartioimisalueella saa olla, kuten yrityksen asiakaspalvelutiloissa oleskelu on sallittua mutta ei tuotantotiloissa. Oleskelurajoitukset eivät voi olla rikoslain (39/1889) 11 luvun 11 §:n mukaan syrjiviä.

Vartijan oikeus henkilön pääsyn estämiseen ja henkilön alueelta poistamiseen silloin, kun toimenpide perustuu toimeksiantajan määrittelemään perusteeseen, on rajoiltaan hyvin epämääräinen. Vartijalla on lähes rajaton toimivalta estää henkilön pääsy vartioimisalueelle tai poistaa hänet sieltä. Vartijan tulee vain perustella toimenpide pykälän mukaisesti toimeksiantajan antamilla määräyksillä (asiakasvalinnasta) siten, ettei syyllisty syrjintään. Edellä mainitun vuoksi olisi vartijan oikeusturvan kannalta erityisen tärkeää, että vartioimisalueen kohdekohtaisissa toimintaohjeissa olisi otettu kantaa henkilön pääsyn estämisen ja henkilön alueelta poistamisen perusteisiin ja edellytyksiin sekä suorittamistapaan mahdollisimman yksityiskohtaisesti.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 15 §:n 2 momentin mukaan vartijalla ei ole oikeutta estää henkilön pääsyä vartioimisalueelle tai poistaa häntä sieltä, jos vartioimisaluetta on pidettävä järjestyslain (612/2003) 2 §:n 1 a alakohdassa tarkoitettuna paikkana. Kyseisiä paikkoja ovat tie, katu, jalkakäytävä, tori, puisto, uimaranta, urheilukenttä, vesialue, hautausmaa tai muu vastaava alue, joka on yleisön käytettävissä. Vartijalla

⁴⁹ HE 22/2014 vp, s. 40.

⁵⁰ *Ibid.*

on oikeus poistaa henkilö alueelta muiden poistamisedellytysten täytyessä silloin, kun edellä mainitut paikat eivät ole yleisön käytettävissä; esimerkiksi silloin, kun hautausmaalla on henkilö alueen porttien ollessa lukittuna⁵¹.

Vartijan poistamisoikeutta ei ole nykyään enää sidottu toimeksiantajan edustajan antamaan tuloksettomaan poistumiskehotukseen ja samalla on vartijalle mahdollistettu pääsyn estäminen. Vartijan poistamisoikeuden alueellista ulottuvuutta on myös rajoitettu koskemaan muuta kuin järjestyslain 2 §:n 1 a alakohdassa tarkoitettua paikkaa.

2.3.2 Kiinniotto-oikeus ja oikeus turvallisuustarkastukseen

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 16 §:ssä säädetään vartijan kiinniotto-oikeudesta ja oikeudesta turvallisuustarkastukseen. Vartijalla on vartioimistehtävää suorittaessaan oikeus ottaa kiinni verekseltä tai pakenemasta tavattu rikoksesta epäilty, jos rikoksesta saattaa seurata vankeutta tai jos rikos on lievä pahoinpitely, näpistys, lievä kavallus, lievä luvaton käyttö, lievä moottorikulkuneuvon käyttövarkaus, lievä vahingon-teko tai lievä petos. Vartija saa ottaa kiinni myös sen, joka on viranomaisen antaman etsintäkuulutuksen mukaan pidätettävä tai vangittava.

Vartijan kiinniotto-oikeus vastaa pakkokeinolain (806/2011) mukaista yleistä kiinniotto-oikeutta (pakkokeinolain 2 luvun 2 §). Kiinniottamisella tarkoitetaan henkilön lyhytaikaista vapauden riistämistä jonkin laillisen toimenpiteen suorittamista varten tilanteessa, jossa kiinniotetulle on tavalla tai toisella käynyt selväksi, että paikalta poistuminen tai vastarinta tullaan estämään. Vartijan kiinniottamisen ei tarvitse tapahtua voimakeinoja käyttämällä. Vartijalla on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 7 §:n mukaan velvollisuus ilmoittaa toimenpiteen peruste kohteena olevalle henkilölle⁵².

Vartijan kiinniotto-oikeus edellyttää, että rikoksesta epäilty on tavattu verekseltään tai pakenemasta. Verekseltään tavatulla rikoksesta epäillyllä tarkoitetaan tekijää, joka tavoitetaan tekemästä rikoksesta tai heti teon jälkeen tekopaikalta tai sen välittömästä läheisyydestä, tai tekijää, jonka keskeytymätön takaa-ajo on aloitettu. Pakenemisella tarkoitetaan sitä, kun rikoksesta epäiltyä ei ole tavattu aivan verekseltään, mutta olosuhteet osoittavat, että henkilö on tehnyt rikoksen vähän aikaisemmin. Verekseltään tavatun

⁵¹ HE 22/2014 vp, s. 41.

⁵² Korkein oikeus on poliisin voimankäyttöä koskevassa ratkaisussa (KKO 2020:13) korostanut, että voimakeinojen käytöstä on ilmoitettava kohteelle ymmärrettävällä tavalla suullisesti, jos se on tilanteessa mahdollista.

rikoksesta epäillyn päästyä pakenemaan tekopaikalta voidaan kiinniotto suorittaa, jos teosta on kulunut vain tunteja, ei vuorokausia. Verekseltään tai pakenemasta tavatusta rikoksesta epäilyllä ei saa olla henkilöerehdyksen vaaraa.⁵³

Vartija saa ottaa kiinni myös henkilön, joka on viranomaisen antaman etsintäkuulutuksen mukaan pidätettävä tai vangittava. Vartija ei ole kuitenkaan velvollinen ottamaan kiinni pidätettäväksi tai vangittavaksi määrättyjä etsintäkuulutettuja. Vartijan tulee varmistaa ennen kiinniottamista etsintäkuulutuksen olemassaolo ja se, että etsintäkuulutus koskee pidätettäväksi tai vangittavaksi määrättyä henkilöä, koska vartijalla ei ole oikeutta kaikkien etsintäkuulutettujen kiinniottoon.⁵⁴

Vartijan kiinniotto-oikeus edellyttää aina rikosta, joka on laissa rangaistavaksi määrätty teko. Rikosoikeudellisen vastuun yleisten edellytyksien mukaan rikos on määritelty tunnusmerkistön mukaisesti oikeudenvastaiseksi teoksi, joka osoittaa tekijässään syyllisyyttä. Teko on rikos vain, jos kaikki rikokselle asetettavat vaatimukset täyttyvät. Vaatimukset tunnusmerkistön mukaisuudesta ja oikeudenvastaisuudesta kuuluvat rikoksen rakenteessa objektiiviseen puoleen ja vaatimus tekijän syyllisyydestä rikoksen subjektiiviseen puoleen.⁵⁵ Vartijan kiinniotto-oikeuden edellytyksiä tarkasteltaessa rikoksen subjektiivisen puolen täyttymisen arvioiminen on käytännössä vaikeaa, koska rikoslain 3 luvun 4 §:n mukaan rangaistusvastuun edellytyksenä on, että tekijä on teon hetkellä täyttänyt 15 vuotta ja on syyntakeinen. Subjektiivisen puolen arviointi jää usein tekijän käyttäytymisestä ja toiminnasta rikosentekohetkellä tehtyjen ulkonaisten havaintojen varaan.⁵⁶

Myös rikoksen objektiivisen puolen arviointi on käytännössä haastavaa. Vartija voi käyttää kiinniotto-oikeuttaan, kun rikoksesta voi seurata vankeutta tai kyseessä on säännöksessä lueteltu rikos. Kiinniottamisen edellytyksenä on, että rikoksen tunnusmerkistö on täyttynyt kokonaisuudessaan. Yksittäisen rikoksen tunnusmerkistön täyttyminen on hyvin yksilöllistä, joten vartijan tulisi arvioida tilannetta kokonaisuutena ja ratkaista sen pohjalta, onko aihetta uskoa, että tekijä on syyllistynyt tunnusmerkistön mukaiseen tekoon.⁵⁷

Anastusrikokset ovat vartijan työn kannalta ongelmallisia arvioitavia. Henkilö syyllistyy kauppaliikkeessä näpistykseen, kun hän laittaa tuotteen

⁵³ Helminen – Fredman – Kanerva – Tolvanen – Viitanen 2014, s. 805–806.

⁵⁴ Halijoki 2004, s. 197.

⁵⁵ HE 44/2002 vp, s. 9.

⁵⁶ Majanen 1979, s. 175–176.

⁵⁷ Halijoki 2004, s. 192.

vaatteidensa sisään tai laukkuun anastustarkoituksessa, mutta käytännössä näyttöä anastustarkoituksesta saadaan kuitenkin vasta, kun henkilö ylittää kassalinjan. Vartijan on siis perusteltua ottaa henkilö kiinni vasta teon täyttymisen jälkeen, joten kauppaliikkeessä tapahtuvassa näpistyksessä vartija voi hyvin odottaa, maksaako henkilö tuotteen vai ei.⁵⁸ Ongelmia arvioinnissa aiheuttavat myös kauppaliikkeiden tuotesuojaporttien hälytykset, koska hälytyksen lisäksi vaaditaan muutakin näyttöä kiinniottamisen suorittamiseksi.⁵⁹ Vartija voi syyllistyä rikoslain 24 luvun 9 §:n mukaiseen kunnianloukkaukseen ottaessaan henkilön kiinni pelkästään tuotesuojaportin hälytyksen perusteella, jos hälytys osoittautuu virheelliseksi.

Rikosta objektiivisesti arvioitaessa ongelmana voi myös olla, että ei ole riittävää näyttöä henkilön oikeuttamisperusteesta tekoon. Vaatimus teon oikeudenvastaisuudesta ei siis välttämättä täyty. Tämä voi ilmetä epäselvän tappelutilanteen jälkeen, kun vartija ottaa henkilöt kiinni, vaikka ei ole selvyyttä siitä, kuka syyllistyi pahoinpitelyyn ja kuka toimi – jos toimi – oikeuttamisperusteen nojalla.⁶⁰

Vartijan kiinniotto-oikeuden edellytyksiä tarkasteltaessa rikoksen subjektiivisen ja objektiivisen puolen täyttymisen arvioiminen kiinniottotilanteissa on hyvin ongelmallista. Oikeuskirjallisuudessa on tarkasteltu asiaa aiemman jokamiehen (nykyisen yleisen) kiinniotto-oikeuden näkökulmasta. Lähtökohtana kiinniottamiselle on, että tekijä on syyllistynyt tunnusmerkistön mukaiseen tekoon. Oikeudenvastaisuuden ja syyllisyyden osalta kiinniottotilanteet ovat sellaisia, ettei niissä voi ryhtyä selvittämään näiden tekijöiden olemassaoloa. Kiinniotto-oikeutta voivat käyttää yksityiset henkilöt, joille kiinniottamisen edellytyksien monimutkainen punninta on lähes mahdotonta. Esitutkintaviranomainen voi ottaa kiinni rikoksesta epäillyn alle 15-vuotiaan ja samoin ymmärrystä vailla oleva henkilön, joten on luontevaa katsoa tämä mahdolliseksi yleisen kiinniotto-oikeuden nojallakin.⁶¹

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on arvioinut poliisin toimintaa alle 15-vuotiaiden henkilöiden kiinniottamisessa. Tapauksessa kaupassa toimineet vartijat olivat ottaneet 8-, 12- ja 15-vuotiaat pojat kiinni, kun he olivat lisänneet punnitsemiinsa makeispusseihin lisää makeisia. Vartijat luovuttivat kiinniotetut pojat paikalle tulleelle poliisipartiolle. Poliisilaitoksella pojat oli laitettu kiinniottotiloihin asian selvittämisen ajaksi. Apulaisoikeusasiamies katsoi ratkaisussaan, että poliisimiehillä on ollut poliisilain 10 §:n

⁵⁸ Kerttula 2010, s. 329.

⁵⁹ *Ibid.*, s. 318.

⁶⁰ Nuutila 1997, s. 297.

⁶¹ Halijoki 2004, s. 191.

perusteella oikeus selvittää poikien henkilöllisyys. Lisäksi esitutkintalain 19 §:n perusteella poikien kuuleminen on ollut sekä mahdollista että asianmukaista. Kiinniottamista poikien henkilöllisyyden selvittämiseksi apulaisoikeusasiamies piti asianmukaisena, koska poikien henkilötunnuksissa oli ilmennyt epäselvyyttä. Apulaisoikeusasiamies otti kuitenkin huomioon suhteellisuusperiaatteen lisäksi myös sen, että kyse oli ollut rikosoikeudellisesti lieväksi arvioitavasta näpistysrikoksesta. Hän piti saadun selvityksen perusteella poliisimiesten toimintaa lainmukaisena, mutta piti sen sijaan virheellisenä menettelynä laittaa pojat kiinniottotiloihin, koska mikään tapauksessa ei viittanut siihen, että pojat olisivat yrittäneet poistua paikalta.⁶²

Apulaisoikeusasiamies ei tarkastellut tapauksessa vartijoiden kiinniottamisoikeuden olemassaoloa. Kantelussa oli pyydetty tutkimaan nimenomaan poliisimiesten menettelyä, mutta apulaisoikeusasiamies olisi voinut arvioida myös vartijoiden menettelyn omasta aloitteestaan, koska se oli tullut hänen tietoonsa.⁶³ Käytännössä vartijan on lähes mahdotonta kiinniotta suorittaessaan selvittää rikoksentekijän syntyakeisuus, joten vartijalle ei voida asettaa kovin suuria vaatimuksia sen suhteen. Toisaalta lapsen ollessa 8-vuotias vartijoiden voidaan olettaa ymmärtävän, että kyse ei voi olla 15-vuotiaasta henkilöstä. Rikoksen objektiivinen puoli on huomioitava kokonaisuudessaan. Vaatimus oikeudenvastaisuudesta voi olla ongelmallinen, mutta toisaalta kiinniotto-oikeuden edellytyksenä oleva näyttökynnys on matala.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 16 §:n 2 momentin mukaan kiinniotettu on viipymättä luovutettava poliisille. Jos poliisille luovuttaminen ei kohtuullisessa ajassa ole mahdollista, vartija voi kuitenkin poliisimiehen ja kiinniotetun suostumuksella jättää kiinniotetun luovuttamatta poliisille ja vapauttaa tämän viipymättä, jos rikoksesta voi seurata vain sakkoa ja jos kiinniotetun henkilöllisyys on tunnettu tai kiinniotettu suostuu esittämään vartijalle henkilöllisyytensä selvittämiseksi tarpeelliset tiedot.

Vartijan on lähtökohtaisesti luovutettava kiinniotettu viipymättä poliisille. Vartija voi pidätellä kiinniotettua poliisin saapumiseen saakka. Kiinniotetulle voidaan tarvittaessa laittaa käsiraudat ja kuljettaa hänet säilytys-huoneeseen odottamaan poliisin tuloa, jos kiinniotetun käyttäytyminen on vaarallista.⁶⁴ Kiinniotettua ei saa kuitenkaan sulkea lukittuun tilaan yksin, koska vartijalla ei ole oikeutta säilössä pitämiseen. Käytännössä ongelmia

⁶² EOA 249/4/03.

⁶³ Kerttula 2010, s. 322.

⁶⁴ HE 69/2001 vp, s. 76.

on aiheutunut erityisesti kaupan alalla, koska useissa kauppakeskuksissa on kiinniottotilat⁶⁵. Vartijat voivat joutua odottamaan poliisipartion saapumista kiinniotetun kanssa kohtuuttoman kauan. Tämä on vartijoille päivittäinen ongelma. Halijoki onkin pitänyt kiinniotetun sulkemista lukittuun tilaan oikeutettuna, jos poliisipartion paikalle saapuminen kestää. Halijoen mukaan tuottamuksellisen vapaudenriiston tunnusmerkitö voi täytyä, mutta teko jää vähäisen haitan tapauksissa rankaisematta.⁶⁶

Kerttula puolestaan katsoo, että tahallisen vapaudenriiston tunnusmerkitö voi täytyä tilanteessa, jossa vartija sulkee kiinniotetun kiinniottotilaan tietäen, ettei hänellä ole säilöissäpito-oikeutta. Hänen mukaansa tällainen toiminta voi olla mahdollista vain tapauksessa, jossa sen katsotaan olevan puolustettavissa oleva keino rikoslain 4 luvun 4 §:n hätävarjelusäännöksessä tarkoitetun hyökkäyksen torjumiseksi. Keino voisi olla lievempi kuin vartijan voimakeinojen käyttäminen kiinniotettua kohtaan. Ongelmalliseksi keinon käyttämisen tekee kuitenkin se, että hätävarjelutoimet on välittömästi hyökkäyksen päätyttyä lopetettava. Kiinniotettu tulisi laskea pois kiinniottotilasta tai vartijan tulisi mennä kiinniottotilaan yhdessä kiinniotetun kanssa, kun hän rauhoittuu.⁶⁷

Kiinniottamiseen liittyviä käytännön ongelmia on erityisesti aiheutunut poliisin paikalle saapumisen odottelusta. Tämän takia lainkohtaan on lakiuudistuksen yhteydessä mahdollistettu tietyin edellytyksin, että vartija voi vapauttaa kiinniotetun poliisille luovuttamisen sijasta. Vartijan kannalta tämä mahdollistaa varsinaisen vartioimistehtävän jatkamisen. Tämä lyhentää myös kiinniotetun tosiasiallista vapaudenmenetystä ja näin ollen parantaa hänen oikeusturvaansa.

Ensimmäisenä edellytyksenä kiinniotetun vapauttamiselle on se, ettei kiinniotetun poliisille luovuttaminen onnistu kohtuullisessa ajassa. Kiinteitä aikarajoja ei ole, mutta käytännössä on katsottava, että yli tunnin kestävä odotus täyttää useimmiten aikaa koskevan edellytyksen. Toisena edellytyksenä kiinniotetun vapauttamiselle on kiinniotetun henkilön ja poliisin suostumus. Jotta poliisi voi ennen suostumustaan arvioida, kuinka luotettavina kiinniotetun antamia henkilötietoja voidaan pitää ja mitkä ovat vapauttamisen edellytykset, tulee vartijan välittää poliisille kiinniotetun vartijalle antamat henkilötiedot ja tiedot siitä, mihin dokumentteihin annetut henkilötiedot perustuvat.⁶⁸

⁶⁵ Ks. Paasonen 2013.

⁶⁶ Halijoki 2004, s. 189.

⁶⁷ Kerttula 2010, s. 336–337.

⁶⁸ HE 22/2014 vp, s. 41.

Kolmantena edellytyksenä kiinniotetun vapauttamiselle on se, että kiinniotetun henkilöllisyys on tunnettu tai hän suostuu esittämään vartijalle henkilöllisyytensä selvittämiseksi tarpeelliset tiedot. Ongelmallista henkilöllisyyden selvittämisessä on, ettei kenelläkään ole velvollisuutta tehdä vartijalle selkoa henkilöllisyydestään. Henkilöllisyydestodistuksen näyttäminen on aina vapaaehtoista, mutta kieltäytyminen tässä tapauksessa estää vapauttamisen.

Neljäntenä edellytyksenä kiinniotetun vapauttamiselle on se, että kiinniotettamisen perustana olevasta rikoksesta voi seurata rangaistuksena vain sakkoa. Kiinniotetun on kuitenkin vapauttamisen edellytyksenä suostuttava myös luovuttamaan mahdollisesti anastamansa omaisuus takaisin. Vartijalla on kuitenkin jo pakkokeinolaissa mainittujen edellytysten täytyessä oikeus itseapuun.⁶⁹

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 16 §:n 3 momentin mukaan vartijalla on kiinniotto-oikeutta käyttäessään oikeus tarkastaa kiinniotettu ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei kiinniotetulla ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla hän voi aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Vartijalla on oikeus ottaa pois tarkastuksessa tavatut vaaralliset esineet tai aineet. Pois otetut esineet tai aineet on luovutettava viipymättä poliisille tai, jos kiinniotettua ei luovuteta poliisille, annettava vapauttamisen yhteydessä takaisin kiinniotetulle, jollei siihen ole lain mukaan estettä.

Vartijan oikeus turvallisuustarkastukseen on sidottu kiinniotto-oikeuden käyttöön. Turvallisuustarkastuksen tarkoituksena on varmistaa, ettei kiinniotetulla ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla hän voi aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Kyseisiä esineitä ovat esimerkiksi teräaseet ja ampu-aseet sekä kyseisiä aineita esimerkiksi räjähdysaineet, palavat nesteet ja kaasut.⁷⁰

Tarkastus voi kohdistua sekä henkilöön että hänen mukanaan oleviin tavaroihin. Henkilön laukkaa ei saa tarkastaa mahdollisen anastetun omaisuuden löytämiseksi, jollei tarkastaminen perustu pakkokeinolain mukaiseen itseapuun. Sitäkin kuitenkin rajoittaa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 6 §:n mukaiset yleiset periaatteet. Esimerkiksi, jos turvallisuustarkastuksen tekeminen kiinniotetulle ei ole tarpeellista, sitä ei silloin saa tehdä. Turvallisuustarkastuksessa on pyrittävä siihen, että tarkastuksen suorittaa tarkastettavan kanssa samaa sukupuolta oleva vartija.⁷¹

⁶⁹ HE 22/2014 vp, s. 42.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

Turvallisuustarkastuksessa pois otetut esineet ja aineet on lähtökohtaisesti luovutettava poliisille silloin kun kiinniotettu henkilökin luovutetaan. Esineet ja aineet on kuitenkin aiemmin mainitun kiinniotetun vapauttamisen yhteydessä luovutettava takaisin kiinniotetulle, jos siihen ei lain mukaan ole estettä. Lain mukainen este on esimerkiksi se, että esineen hallussapito yleisellä paikalla on järjestyslaissa kielletty.⁷²

2.3.3 Voimakeinojen käyttö

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 17 §:ssä säädetään voimakeinojen käytöstä. Pykälän 1 momentin mukaan, jos henkilö koettaa vastarintaa tekemällä välttää pääsyn estämisen, poistamisen, kiinniottamisen tai turvallisuustarkastuksen suorittamisen taikka pakenee kiinniottamista, vartijalla on oikeus käyttää sellaisia henkilön pääsyn estämiseksi, poistamiseksi tai kiinniottamiseksi taikka turvallisuustarkastuksen suorittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina, kun otetaan huomioon henkilön käyttäytyminen, tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus ja muut olosuhteet.

Pykälässä on tyhjentävästi määritelty tilanteet, joissa vartijalla on oikeus käyttää voimakeinoja. Vartijan voimakeinojen käyttö edellyttää aina toimenpiteen kohteen vastarintaa. Vastarinnalla tarkoitetaan henkilön fyysistä, aktiivista tai passiivista käyttäytymistä, jolla henkilö pyrkii estämään vartijaa suorittamasta toimenpidettä.

Passiivisella vastarinnalla tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa vartija on poistamassa henkilöä ja tämä heittäytyy veltoksi. Passiivinen vastarinta ei oikeuta yhtä kovien voimakeinojen käyttöä kuin aktiivinen vastarinta. Pelkkä sanallinen hyökkäys ei ole vastarintaa mutta väkivallalla uhkaaminen sen sijaan on. Käytännössä vartija kohtaa useimmiten aktiivista vastarintaa, jolloin tilanne voi tulla arvioitavaksi myös hätävarjelusäännösten perusteella.

Vartijan kohdatessa vastarintaa jossakin muussa kuin pykälässä mainitussa tarkoituksessa vartijan oikeus voimakeinojen käyttöön ei perustu kyseenomaiseen pykälään. Vartijat joutuvat puuttumaan vartiointialueilla esimerkiksi siellä oleskelevien henkilöiden keskinäisiin tappelutilanteisiin. Tällaisessa tilanteessa vartija toimii hätävarjelusäännöksen perusteella.

Käytännön kannalta olisi tärkeää, että pystyttäisiin erottamaan hätävarjelu- ja voimankäyttötilanteet toisistaan. Rajanveto-ongelmat konkretisoidut silloin, kun sallitut rajat on ylitetty. Hyökkäyksen tai vastarinnan

⁷² HE 22/2014 vp, s. 42.

rikosoikeudellinen arviointi ei anna vastausta rajanvedolle, koska vastustamiseen sovelletaan rikoslain 17 luvun 6 §:ää järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisesta. Häätävarjelukynnykseen voivat vaikuttaa puolustautujan henkilökohtaiset ominaisuudet, koska voimankäyttökoulutettu ja itsepuolustusta osaava henkilö voi mieltää kovankin vastarinnan voimankäyttötilanteeksi.

Linjanvetona voidaan pitää, että kontrolloitua häätävarjelua ei ole, vaan tällöin kyseessä on voimankäyttö. Rajanvedossa olennaista on anteeksiantoperusteiden erilainen painotus. Voimakeinojen käytön liioittelusta rangais-
tukseen tuomitsematta jättäminen edellyttää erittäin painavia perusteita. Anteeksiantoperusteen soveltuvuutta arvioitaessa huomioidaan molempien yhteydessä tekijän koulutus ja kokemus. Häätävarjelutilanteessa voidaan sallia ankarammat voimakeinot, koska tavoiteltavat seikat ovat usein tärkeämpiä kuin voimakeinojen käyttötilanteessa. Häätävarjelu- ja voimankäyttötilanteissa sallitut keinot perustuvat tarpeellisuus- ja puolustettavuusarviointiin, joten siirryttäessä voimakeinojen käyttötilanteesta häätävarjelutilanteeseen ei käytetyissä keinoissa saa tapahtua mitään hyppäystä. Vastarinnan tai hyökkäyksen muuttuessa vakavammaksi voidaan käyttää asteittain kovenevia voimakeinoja.⁷³

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 17 §:n 2 momentissa voimakeinojen käyttö onkin sidottu rikoslain yleissäännökseen tarpeellisuus- ja puolustettavuusvaatimuksista, kun otetaan huomioon henkilön käyttäytyminen ja muut olosuhteet. Rikoslain 4 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan oikeudesta käyttää voimakeinoja virkatehtävän hoitamiseksi tai muun siihen rinnastettavan syyn vuoksi sekä oikeudesta avustaa järjestystä ylläpitämään asetettuja henkilöitä säädetään erikseen lailla. Lainkohta sisältää yleissäännöksen voimankäyttöön oikeuttavista tilanteista, joka edellyttää aina erillistä laissa säädettyä valtuutusta. Vartijan toimivaltuussäännökset on annettu virkatehtäviin rinnastettavan syyn nojalla, joten lainkohdassa määrätään millaisissa tilanteissa voimakeinoja voidaan käyttää.

Rikoslain 4 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan voimakeinoja käytettäessä saa turvautua vain sellaisiin tehtävän suorittamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin, joita on pidettävä kokonaisuutena arvioiden puolustettavina, kun otetaan huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus sekä tilanne muutenkin. Lainkohdassa on kyse sallittujen voimakeinojen rajoista. Lainkohta sisältää ehdot, joiden on oltava käsillä, jotta voimakeinojen käyttö voidaan katsoa sallituksi. Siinä ei mainita käsillä oltavista tilanteista tai tarkoituksista. Tässä suhteessa erityissäännökset ovat

⁷³ Terenius 2004, s. 212–214.

ratkaisevia. Erityissäännöksillä voidaan rajoittaa voimakeinojen käyttöoikeutta. Lainkohdassa lausutaan voimakeinojen käytön sallittavuudesta, joten kaikkiin voimakeinojen käyttöä koskeviin säännöksiin sisältyy tarpeellisuuden ja puolustettavuuden vaatimus.

Tarpeellisuusvaatimus arvioidaan aina suoritettavana olevan tehtävän kannalta erikseen. Voimakeinojen tulee olla tarpeellisia laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Tehtävän suorittamiseksi on käytettävä lievintä tarkoitukseen johtavaa keinoa. Tarpeellisuusvaatimus sisältää myös ajallisen rajauksen, joten ennakoiva voimakeinojen käyttö ja samoin kuin liian pitkään jatkuneet keinot ovat tarpeettomia. Voimakeinoja ei saa käyttää varmuuden vuoksi. Voimakeinojen käyttö on lopetettava, kun vastarinta lakkaa tai tilanne on muuten hallinnassa. Voimakeinojen käytöstä on luovuttava, kun tarvetta ei enää ole tai jos keinot eivät tuottaisi tavoiteltua tulosta.⁷⁴

Tarpeellisuusvaatimuksen lisäksi voimakeinojen käytön sallittavuudessa arvioidaan puolustettavuus, joten voimakeinojen käyttö on sidottu suhteellisuusperiaatteeseen. Voimakeinojen ankaruuden ja haittojen on oltava oikeassa ja kohtuullisessa suhteessa tavoiteltaviin päämääriin. Arvioinnissa vaikuttavia yksittäisiä kriteereitä ovat tehtävän tärkeys, tehtävän kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus ja muut tilanteeseen liittyvät kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat. Puolustettavuusarvioinnissa huomioon otettavat tarkemmat kriteerit määräytyvät tehtävän ja tilanteen erityisluonteen mukaan. Erityissäännöksissä ilmaistut kriteerit voivat mennä yleissäännöksessä esitettyjen kriteereiden ulkopuolelle, joilla voi olla yleissäännöksen kriteereitä täydentävä ja tarkentava merkitys.⁷⁵

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 17 §:n 2 momentin mukaan vastuuvapausperusteesta ja rangaistusvastuun lievennyksestä voimakeinojen käytön liioittelussa säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä. Rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentin mukaan, jos voimakeinojen käytössä on ylitetty 2 momentissa säädetyt rajat, tekijä on kuitenkin rangaistusvastuusta vapaa, jos on erittäin painavia perusteita katsoa, ettei tekijältä kohtuudella olisi voinut vaatia muunlaista suhtautumista, kun otetaan huomioon hänen asemansa ja koulutuksensa sekä tehtävän tärkeys ja tilanteen yllätyksellisyys. Lainkohdassa on kyse voimakeinojen käytön liioittelusta, jolla tarkoitetaan pääsääntöisesti tilanteita, joissa on käytetty ankarampia voimakeinoja kuin on tarpeellista tehtävän suorittamiseksi. Lainkohtaa sovelletaan kaikkiin voimakeinojen käytön liioittelun tapauk-

⁷⁴ HE 44/2002 vp, s. 129.

⁷⁵ *Ibid.*, s. 130.

siin, koska erityissäännöksissä viitataan poikkeuksetta rikoslain säännökseen.

Voimakeinoja voidaan käyttää vain laissa määrättyjen tehtävien suorittamiseksi, joten rajojen ylittämässä on harvoin kyse tehtävän toteuttamisen ajoista. Voimakeinojen käytöllä ei voida nähdä olevan mitään tekemistä itse tehtävän kanssa, jos voimakeinoja käytetään ennen tehtävän suorittamista tai sen jälkeen. Sallittujen voimakeinojen rajojen ylityttyä henkilö voi olla rangaistusvastuusta vapaa, jos säännöksen ehdot täyttyvät. Säännöksen soveltamiselle on asetettu käytännössä kuitenkin tiukat rajat, koska rangaistusvastuun vapautukseen täytyy olla erittäin painavia perusteita. Lainkohdan kriteereistä voidaan koulutuksen merkitystä korostaa, koska henkilöillä, joilla on oikeus voimakeinojen käyttöön, odotetaan myös osaa-
van käyttää niitä oikealla tavalla. Voimakeinojen liioittelu arvioidaan rikoslain lisäksi erityissäännösten nojalla silloin kun näiden antamat valtuudet ovat rikoslakia suppeammat. Tehtävän suorittaminen voi johtaa mahdolliseen hyökkäykseen, joka oikeuttaa hätävarjeluun. Voimakeinojen käyttö ja mahdollinen liioittelu arvioidaan silloin rikoslain 4 luvun 4 §:n mukaan.

Rikoslain 4 luvun 7 §:ssä säädetään rangaistusvastuun lievennyksestä. Pykälän mukaan, vaikka tekijää ei tässä luvussa säädettyjen perusteiden nojalla kokonaan vapauteta rangaistusvastuusta, olosuhteet voidaan kuitenkin ottaa huomioon rangaistusvastuuta lieventävinä siten kuin 6 luvun 8 §:n 1 momentin 4 kohdassa sekä 2 ja 4 momentissa säädetään. Pykälä sisältää viittauksen, jonka mukaan silloin kun tekijä ei kokonaan vapaudu rangaistusvastuusta, voidaan tekoon kuitenkin soveltaa rikoslain 6 luvun mukaisia rangaistuksen lieventämisperusteita tai rangaistuslajista tai -asteikosta poikkeamisen perusteita. Rangaistuksen lieventämisperusteena on rikoksen tekeminen olosuhteissa, joissa rikoslain 4 luvussa säännellyn vastuuvapausperusteen soveltaminen on lähellä. Jos vastuuvapausperusteet eivät johda tekijän vapauttamiseen kokonaan rangaistusvastuusta, niitä ei ole pakko ottaa huomioon rangaistusta lieventävinä seikkoina, vaan tekijälle voidaan tuomita täysi rangaistus eli jättää soveltamatta rangaistuksen lieventämisperusteita tai rangaistuslajista tai -asteikosta poikkeamisen perusteita.⁷⁶

Korkein oikeus on arvioinut vartijan oikeutta voimakeinojen käyttöön ja voimakeinojen käytön rajoja antamassaan ratkaisussa KKO 2007:87, jossa vartija A oli ollut vapaa-ajallaan Helsingin keskustassa, kun hänelle entuudestaan tuttu B oli pahoinpidellyt häntä nyrkillä kasvoihin lyömällä. A oli pyytänyt paikalla ollutta vartijaa soittamaan poliisille, minkä jälkeen B oli

⁷⁶ HE 44/2002 vp, s. 130–131.

lähtenyt pakoon. A oli juossut B:n perässä, tavoittanut hänet ja suihkuttanut häntä kaasusumuttimella lähietäisyydeltä kasvoihin. Korkein oikeus katsoi tilanteen kokonaisarvioinnin perusteella, että A:lla oli oikeus kiinniottamiseen, mutta A:n voimakeinona kaasusumuttimen käyttäminen ei ollut tarpeellista eikä puolustettavaa. Poliisi saapuu myös Helsingin keskustassa nopeasti paikalle, joten viranomaisapu on nopeasti saatavilla. Lisäksi vartijalla ei ole oikeutta kantaa kaasusumutinta vapaa-ajalla. Korkein oikeus totesi, että A:n vartijan koulutus, B:n kiinniottamisen tärkeyteen tai tilanteen etenemiseen nähden asiassa ei ollut perusteita katsoa, ettei A:lta voitu kohtuudella vaatia muunlaista suhtautumista. Anteeksiantoperusteen käsillä olon edellytykset eivät täytyneet. Vartija A tuomittiin pahoinpitelystä.⁷⁷

2.3.4 Voimankäyttövälineet

Voimankäyttövälineistä ja niiden kantamisesta säädetään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 18 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan vartijalle sallitut voimankäyttövälineet ovat ampuma-aselain (1/1998) 2 §:ssä tarkoitettu ampuma-ase ja mainitun lain 11 §:ssä tarkoitettu kaasusumutin, käsiraudat, enintään 70 senttimetriä pitkä patukka ja teleskooppipatukka. Sallittujen voimankäyttövälineiden luettelo on tyhjentävä eli vartija ei voi kantaa eikä käyttää muita kuin luettelossa mainittuja voimankäyttövälineitä.

Pykälän 2 momentin mukaan voimankäyttövälineitä saa kantaa ainoastaan vartija, joka on saanut voimankäyttövälineiden käyttäjäkoulutuksen. Vartija ei saa vartioimistehtävissä tarpeettomasti kantaa voimankäyttövälineitä. Väliaikainen vartija ei saa työssään kantaa voimankäyttövälineitä.

Vartijan voimankäyttövälineiden kantamisen edellytyksenä on voimankäyttövälineiden käyttäjäkoulutuksen suorittaminen, josta on annettu tarkempia määräyksiä sisäministeriön asetuksella. Voimankäyttövälineitä ei saa kantaa tarpeettomasti, koska se voi johtaa voimakeinojen väärinkäyttöriskin lisääntymiseen ja voimankäyttövälineiden joutumiseen väriin käsiin. Väliaikaisilla vartijoilla ei ole oikeutta kantaa työssään voimankäyttövälineitä. Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan, työnantajan, on tapauskohtaisesti arvioitava, edellyttääkö työ väliaikaiselta vartijalta sellaista voimankäyttövälineiden kantamista, joka estää kyseisen työn tekemisen.⁷⁸

⁷⁷ Ks. lisää Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 383–387.

⁷⁸ HE 22/2014 vp, s. 44.

Säännöksen 3 ja 4 §:n mukaan vartioimisliiketoimintaa harjoittavan turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan, jonka palveluksessa ovat vartijat kantavat vartioimistehtävissä voimankäyttövälineitä, on järjestettävä vähintään kerran vuodessa vartijoilleen voimankäyttövälineiden kertauskoulutus tai valvottava, että vartija muutoin suorittaa kyseisen kertauskoulutuksen. Voimankäyttövälineitä saa kantaa ja käyttää ainoastaan vartija, joka on suorittanut voimankäyttövälineiden kertauskoulutuksen. Kertauskoulutusta ei kuitenkaan edellytetä sinä vuonna, jolloin vartijan peruskoulutus on suoritettu.

Voimankäyttövälineitä kantavan vartijan tuleekin suorittaa vuosittain voimankäyttövälineiden kertauskoulutus. Kertauskoulutuksen voi järjestää vartioimisliiketoimintaa harjoittava turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija tai vartija voi suorittaa koulutuksen itsenäisesti, jolloin elinkeinoluvan haltijan on valvottava, että koulutus tulee varmasti suoritetuksi. Päättyessään voimankäyttövälineiden kantamisesta, vastaavan hoitajan on tarkastettava voimankäyttövälineen koulutuksen ja kertauskoulutuksen suorittaminen.⁷⁹

Säännös vastaa pääosin sisällöltään aiempaa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 29 §:n 1 ja 2 momenttia. Nykyisin väliaikaiset vartijat eivät kuitenkaan enää saa kantaa työssään voimankäyttövälineitä. Pykälän 1 momentti on puolestaan sisällöltään uusi. Siinä on säädetty vartijalle sallituista voimankäyttövälineistä.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 19 §:ssä säädetään ampuma-aseen kantamisesta. Ampuma-asetta saa kantaa vain henkivartija- tai arvokuljetustehtävissä sekä huomattavan yleisen edun kannalta merkittävän vartioimisalueen vartioinnissa, jos tehtävän suorittaminen olosuhteiden johdosta sitä välttämättä edellyttää. Ampuma-asetta saa kantaa ainoastaan vartija, joka on osoittanut vuosittain, että hänellä on riittävä ampuma-aseen käsittelytaito ja ampumistaito. Jos vartija on vartioimistehtävässä käyttänyt ampuma-asetta, turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan on viivytyksettä ilmoitettava siitä aseenkäyttöpaikan poliisilaitokselle.

Lain esitöiden mukaan ampuma-ase on tarpeellinen vain harvoissa tehtävissä. Pykälässä säädetty luettelo tehtävistä on tyhjentävä, mutta huomattavan yleisen edun kannalta merkittävän vartioimisalueen osalta avoin. Oikeus ampuma-aseen kantamiseen jää kyseisissä tehtävissä vastaavan hoitajan päätettäväksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 76 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella. Näitä tehtäviä ovat ensinnäkin henkivartija- ja arvokuljetustehtävät, joissa jo niiden luonteen vuoksi on riski hengenvaarallisen hyökkäyksen kohteeksi joutumisesta. Toiseksi ampuma-

⁷⁹ HE 22/2014 vp, s. 44.

asetta saa kantaa huomattavan yleisen edun kannalta merkittävän vartioimisalueen vartioinnissa, kuten esimerkiksi vartioimisalueilla, joilla sijaitsee ydinvoimalatoimintoja. Ampuma-aseen kantamiselle on lisäedellytyksenä se, että tehtävän suorittaminen olosuhteiden johdosta sitä välttämättä edellyttää.⁸⁰

Voimankäyttövälineiden kantamistavasta säädetään puolestaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 20 §:ssä. Vartijan on kannettava voimankäyttövälineitä asunsa alla siten, että ne eivät ole muiden havaittavissa. Jos voimankäyttövälineiden kantaminen vartijan asun alla ei ole mahdollista, niitä saadaan, ampuma-asetta lukuun ottamatta, kantaa asuun kuuluvissa suljettavissa taskuissa tai vyöhön kiinnitettävissä tai asuun kuuluvissa umpikoteloissa. Patukkaa saadaan kuitenkin kantaa siltä osin näkyvissä kuin sen kantaminen asun alla tai umpikotelossa ei sen koon vuoksi ole mahdollista. Ampuma-asetta saa kantaa muiden havaittavissa olevalla tavalla vain, jos tehtävä tai tilanteen vaarallisuus poikkeuksellisesti sitä edellyttää. Jos vartioimistehtävässä käytetään muuta kuin vartijan asua, kaikkia voimankäyttövälineitä on kannettava asun alla siten, etteivät ne ole muiden havaittavissa.

Lain esitöiden mukaan vartijan voimankäyttövälineitä tulee kantaa pääsääntöisesti vartijan asun alla turhan provosoitumisen välttämiseksi. Ampuma-asetta saa puolestaan kantaa muiden havaittavissa olevalla tavalla vain silloin, kun se voidaan perustella käsillä olevaan tehtävään tai tilanteen vaarallisuuteen liittyvillä syillä. Ampuma-aseen kantamista näkyvillä tehtävään liittyvistä syistä ei voi kuitenkaan perustella pelkästään sillä, että sen kantaminen on tehtävässä tarpeen.⁸¹

Pykälä vastaa pääosin sisällöltään aiempaa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 30 §:ää. Nykyisin voimankäyttövälineitä saa kantaa myös asuun kuuluvissa suljettavissa taskuissa tai asuun kuuluvissa umpikoteloissa vyöhön kiinnitettävien umpikoteloiden lisäksi.

Koiran mukana pitämisestä säädetään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 21 §:ssä. Jos koiran pitäminen vartioimistehtävässä on tarpeen, vartija saa pitää tehtävissä mukanaan koiraa, joka on hänen ohjauksessaan hyväksytysti suorittanut Poliisiammattikorkeakoulun asettamat vaatimukset täyttävän tottelevaisuustarkastuksen. Väliaikainen vartija ei saa pitää mukanaan koiraa.

Pykälää tarkasteltaessa on tärkeä havaita, että vartioimistehtävässä mukana pidettävällä koiralla tarkoitetaan erityistä, tehtävänsä ja voimankäyt-

⁸⁰ HE 22/2014 vp, s. 44–45.

⁸¹ *Ibid.*, s. 45.

töön koulutettua koiraa. Vartija ei voi missään tilanteessa pitää mukanaan muuta koiraa, esimerkiksi omaa lemmikkikoiraansa. Lain esitöiden mukaan vartija ei saa pitää koiraa tarpeettomasti mukanaan. Koira katsotaan voimankäyttövälineeksi vartijan työssä, jolloin siihen tulee suhtautua kuin muihinkin voimankäyttövälineisiin. Lisäedellytyksinä koiran mukana pitämiseksi on koiran suorittama tottelevaisuustarkastus vartijan ohjauksessa. Tottelevaisuustarkastuksessa arvioinnin kohteena on esimerkiksi koiran ja sen ohjaajan välinen suhde. Tottelevaisuustarkastus tulee suorittaa vähintään kahden vuoden välein.⁸²

Pykälässä on mainittu lisäedellytyksiä koiran mukana pitämiseksi. Tottelevaisuustarkastuksen lisäksi lisäedellytyksenä on koiran ikävaatimus (2–10 vuotta), joka on tarpeellinen koiran henkisiin ja fyysisiin ominaisuuksiin liittyvistä syistä. Ihmisten oikeusturvan ja asianmukaisen viranomaisvalvonnan vuoksi on tarpeen, että koira on rekisteröity ja tunnusmerkitty siten, että se on luotettavasti yksilöitävissä. Koiran on oltava myös vartijan hallinnassa. Koira ei myöskään saa olla osoittautunut ominaisuuksiltaan sopimattomaksi vartioimistehtävässä mukana pidettäväksi.⁸³

3 TUTKIMUSAINEISTO JA -MENETELMÄT

Tutkimusaineisto kerättiin kyselytutkimuksella. Tutkimuksessa käytetty kysymystyyppi oli Likert-asteikollinen kysely, jota käytetään yleisesti asenne- ja motivaatiomittareissa⁸⁴. Yleensä asteikko jakaantuu täysin eri mieltä – täysin samaa mieltä -tyyliselle vastakkainasettelulle. Tutkittavat pisteyttävät oman käsityksensä kysymyksen tai väitteen sisällöstä. Kyseinen asteikko yhdistää laadullisia ja määrällisiä elementtejä⁸⁵. Tässä tutkimuksessa Likert-asteikko vaihteli 1 (= täysin eri mieltä), 2 (= jokseenkin eri mieltä), 3 (= ei samaa eikä eri mieltä), 4 (= jokseenkin samaa mieltä) ja 5 (= täysin samaa mieltä) välillä.

Yksityisen turvallisuusalan lakiuudistukseen soveltuva valmista kyselylomaketta ei ollut, joten valmiita kysymysmuotoiluja ei pystytty suoraan hyödyntämään. Tämän johdosta tutkimuksessa käytetyt väittämäkysymykset pohjautuvat lakiuudistuksen keskeiseen sisältöön ja aiemmin tehtyihin turvallisuusalaa koskeviin kyselytutkimuksiin⁸⁶.

⁸² HE 22/2014 vp, s. 45–46.

⁸³ *Ibid.*, s. 46.

⁸⁴ Ks. Likert 1932.

⁸⁵ Ks. Metsämuuronen 2006, s. 39–40.

⁸⁶ Ks. Paasonen 2014.

Kyselytutkimuksesta tiedotettiin yksityisen turvallisuusalan toimijoille laajana sähköisenä vastauspyyntönä. Tätä vastauspyyntöä välitettiin eteenpäin alan eri organisaatioihin, oppilaitoksiin, järjestöihin ja keskustelufoorumelle. Verkkopohjaisen kyselyn vastausaika oli 1.2.–28.2.2018. Tavoitteena oli, että mahdollisimman moni alan toimija olisi saanut kyselyn vastattavakseen.

Kyselyyn vastasi yhteensä 539 henkilöä. Vastaajien keski-ikä oli 34,5 vuotta, ja noin yksi kuudesta vastaajasta oli nainen, loput miehiä. Valtaosa vastaajista oli suorittanut toisen asteen tutkinnon. Alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita vastaajia oli noin joka neljäs. Vastaajista 56 prosenttia oli suorittanut joko turvallisuusalan perustutkinnon, vartijan ammattitutkinnon tai turvallisuusvalvojan erikoisammattitutkinnon.

Vastaajilla oli keskimäärin noin 10 vuoden työkokemus turvallisuusosalta, ja 95 prosenttia heistä työskenteli kyselyn tekohetkellä alalla joko koko- tai osa-aikaisesti. Valvottavien kohteiden kirjo oli suuri: ravintoloissa työskenteli noin 19 prosenttia vastaajista, kauppakeskuksissa 30 prosenttia, ja muissa julkisissa tiloissa, kuten rautatieasemilla noin 22 prosenttia vastaajista. Yleisötapauksissa ja piirivartioiden työskenteli kummassakin noin 10 prosenttia vastaajista, ja noin seitsemän prosenttia sosiaali- ja terveysalan kohteissa. Vastaajista 43 prosenttia asui pääkaupunkiseudulla, 20 prosenttia muissa suurissa kaupungeissa, ja noin kolmannes muualla Suomessa.

Yksityisen turvallisuusalan hajanaisuus ja monipuolisuus toimialana asetti haasteita tavoittaa sähköpostiviestin avulla kohderyhmää. Tämä oli osaltaan odotettavissa aiemman vastaavan kyselytutkimuksen kokemuksen perusteella⁸⁷, koska tutkimuksessa käytettiin sähköistä verkkokyselyä ja systemaattista seuranta- tai muistutusmekanismia ei käytetty. Kyselyn vastausprosenttia tai vastaamattomuutta ei näin pystytty tutkimaan.

Verkkokyselyihin liittyvää vastauskäyttäytymistä ja -prosentteja on aiemmin tutkittu, ja kartoitettu erilaisia syitä ja seurauksia, joita vastaamatta jättäminen voi aiheuttaa⁸⁸, kuten korkeampi todennäköisyys tilastolliseen vääristymään⁸⁹. Cook, Heath ja Thompson ovat kuitenkin korostaneet, että kyselytutkimuksen otoksen edustavuus on tärkeämpi kuin vastausprosentti⁹⁰. Tilastollisen vääristymän havainnoimiseksi ja otoksen edustavuuden varmistamiseksi vastaajien taustatietoja vertailtiin saatavilla oleviin yksityisen turvallisuusalan perusjoukkoa koskeviin tietoihin⁹¹, kuten CoESS:n

⁸⁷ Paasonen 2014.

⁸⁸ Ks. esim. Couper 2000; Evans – Mathur 2005; ja Baruch – Holtom 2008.

⁸⁹ Tomaskovic-Devey – Leiter – Thompson 1994.

⁹⁰ Cook – Heath – Thompson 2000.

⁹¹ Esimerkiksi sukupuoli-, ikä- ja koulutus rakenne.

Taustatieto	Lukumäärä	Osuus vastaajista %	Taustatieto	Lukumäärä	Osuus vastaajista %
Sukupuoli			Ikä		
Mies	449	83,3	18–25 vuotta	127	23,6
Nainen	90	16,7	26–35 vuotta	184	34,1
			36–49 vuotta	143	26,5
			Yli 50 vuotta	61	11,3
			<i>Puuttuvia vastauksia</i>	24	4,5
Koulutustaso			Paikkakunta		
Peruskoulu	39	7,2	Pääkaupunkiseutu	231	42,9
Toisen asteen koulutus	373	69,2	Tampere, Turku, Oulu, Jyväskylä ja Kuopio	105	19,5
Alempi korkeakoulututkinto	105	19,5	Muu Suomi	180	33,4
Ylempi korkeakoulututkinto	22	4,1	<i>Puuttuvia vastauksia</i>	23	4,3
Tällä hetkellä turvallisuusalan työtehtävissä			Työkokemus turvallisuusalalta		
Kokoaikaisesti	384	71,2	0–3 vuotta	109	20,2
Osa-aikaisesti	128	23,7	4–6 vuotta	105	19,5
Ei	27	5,0	7–10 vuotta	114	21,2
			11–20 vuotta	133	24,7
			Yli 21 vuotta	52	9,6
			<i>Puuttuvia vastauksia</i>	26	4,8
Pääsääntöinen työtehtävä			Turvallisuusalan koulutus		
Vartija	144	26,7	Vartijan työn perusteet	359	66,6
Järjestyksenvalvoja	266	49,4	Vartijan peruskurssi	400	74,2
Turvataarkastaja	26	4,8	Järjestyksenvalvojan peruskurssi	400	74,2
Turvasuojaaja	32	5,9	Voimankäytön koulutuksia	405	75,1
Muu	71	13,2	Turvallisuusalan perustutkinto	125	23,2
			Vartijan ammattitutkinto	152	28,2
			Turvallisuusvalvojan erikoisammattitutkinto	146	27,1
			Turvallisuusalan tradenomitutkinto	30	5,6
Työkohde (voi olla useampi)					
Ravintola	101	18,7			
Kauppakeskus	159	29,5			
Julkinen tila (esim. rautatieasema)	117	21,7			
Toimistorakennus	123	22,8			
Teollisuuskohde	23	4,3			
Yleisötilaisuudet	54	10,0			
Sosiaali- ja terveysalan kohde	39	7,2			
Piiri- ja hälytysvartiointi	52	9,6			

Taulukko 1: Vastaajien taustatiedot.

raporttiin sekä toimialan markkinaraportteihin⁹². Yksityisen turvallisuusalan ongelma on, että toimialasta ei ole saatavilla tarkkoja tilastotietoja. Tehdyn vertailun perusteella voidaan aineiston katsoa olevan riittävä ja tarpeeksi heterogeeninen tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi, koska aineistossa ei ilmennyt merkittäviä rakennevinoutumia. Ainoastaan naisten lukumäärä aineistossa oli pienempi (16,7 prosenttia) kuin heidän osuutensa keskiarvon perusteella voisi olettaa olevan (Suomessa keskiarvo 25 prosenttia). Vastaajien taustatiedot on esitetty tarkemmin taulukossa 1.

Kyselyyn oli vastattu hyvin johdonmukaisesti ja huolellisesti. Tämän myötä voidaan todeta kyselyn soveltuvan tutkimuskysymyksiä analysoimiseen. Validiteettia ja reliabiliteettia voidaan siten pitää hyvinä.⁹³ Tutkimusaineisto on analysoitu siten, että ensimmäiseksi tutkimuksessa tarkastellaan väittämäkysymysten tuloksia. Väittämäkysymysten vastausjakaumat on esitetty kuviossa 1. Lisäksi tutkimuksessa vertaillaan väittämiin annettuja vastauksia toimenkuvista työntekijän ja johdon/yrityksen välillä. Vertailuun valittujen taustamuuttujien mukaisten vastausjakaumien erojen tilastollista merkitsevyyttä testattiin khi2-testillä, mutta selkeyden vuoksi erot esitetään visuaalisesti vastausten keskiarvoina kussakin ryhmässä kuviossa 2. Samassa kuviossa on esitetty myös ryhmien välisen eron tilastollinen merkitsevyys.

4 TUTKIMUSTULOKSET

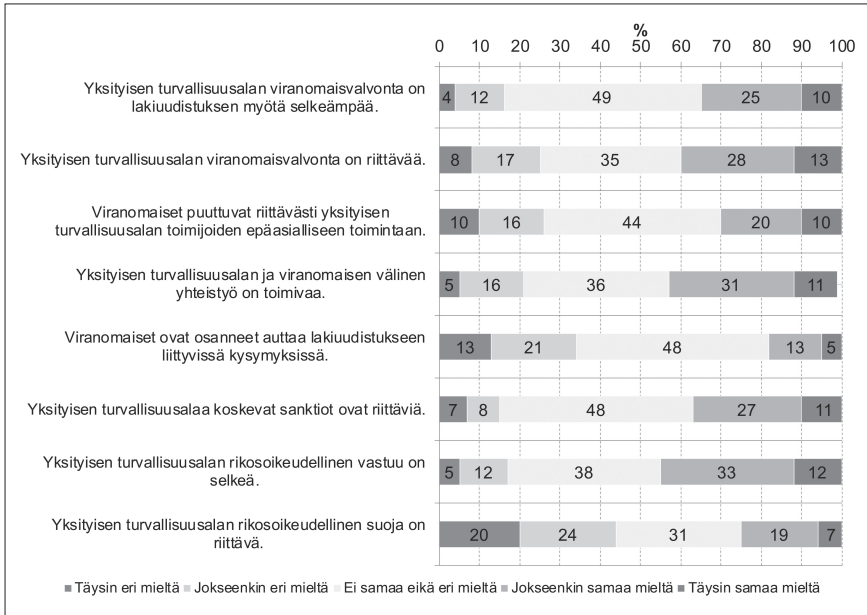
Likert-asteikollisten väittämäkysymysten jakaumat on esitetty kuviossa 1. Vastaajista noin puolet piti vartioimisliiketoimintaa koskevaa sääntelyä ja vartijan toimivaltuuksia selkeinä. Noin viidesosa vastaajista oli väittämistä eri mieltä (keskiarvo 3,4). Vartijan toimivaltuuksien toimivuus jakoi puolestaan vastaajien mielipiteet. Vastaajista 37 prosenttia oli sitä mieltä, että toimivaltuudet eivät ole toimivat, kun taas 35 prosenttia vastaajista oli toista mieltä (keskiarvo 3,0). Vartioimisliiketoimintaan liittyneiden kysymysten vastauksissa niiden vastaajien määrä, jotka eivät osanneet sanoa kantaansa väittämiin, vaihteli välillä 10-34 prosenttia.

Noin kaksi kolmasosaa vastaajista piti tarpeellisena vartijan koulutuksen uudistamista (keskiarvo 3,8) ja sitä, että vartija voi tiettyssä tilanteessa poliisimiehen ja kiinniotetun suostumuksella jättää kiinniotetun luovuttamatta poliisille sekä vapauttaa tämän viipymättä (keskiarvo 3,9).

⁹² Ks. Confederation of European Security Services 2017 ja Finnsecurity 2017.

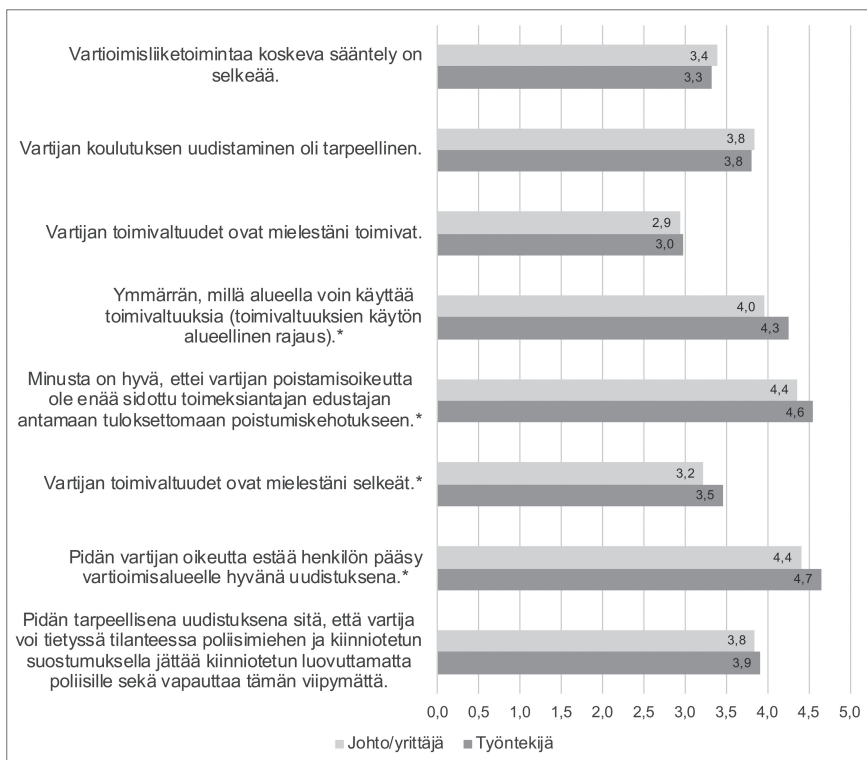
⁹³ Ks. lisää validiteetista ja reliabiliteetistä Heinonen - Keinänen - Paasonen 2013.

Vastaajat ymmärsivät millä alueella he voivat käyttää toimivaltuuksia (keskiarvo 4,2). He olivat myös tyytyväisiä, ettei vartijan poistamisoikeutta ole enää sidottu toimeksiantajan edustajan antamaan tuloksettomaan poistumiskehotukseen (keskiarvo 4,5). Lisäksi he pitivät hyvänä uudistuksena vartijan oikeutta estää henkilön pääsy vartioimisalueelle (keskiarvo 4,6).



Kuvio 1: Väittämäkysymysten vastausjakaumien prosentit (N=508-514).

Vertailtaessa vastauksia toimenkuvista työntekijän ja johdon/yrittäjän välillä niiden välinen ero oli tilastollisesti merkitsevä ($p < 0,05$) neljässä väittämässä. Vartijan toimivaltuuksia pitivät selkeimpinä työntekijät (keskiarvo 3,5), kun taas johdon/yrittäjien vastausten keskiarvo oli 3,2. Työntekijät ymmärsivät myös parhaiten toimivaltuuksien käytön alueellisen rajauksen (keskiarvo 4,3). He olivat myös johtoa/yrittäjiä tyytyväisempiä uudistuksiin, jotka koskivat sitä, ettei vartijan poistamisoikeus ole enää sidottu toimeksiantajan edustajan antamaan tuloksettomaan poistumiskehotukseen (keskiarvo 4,6) ja että vartijalla on oikeus estää henkilön pääsy vartioimisalueelle (keskiarvo 4,7). Johdon/yrittäjien vastausten keskiarvo oli molemmissa väittämässä 4,4. Muiden väittämien erot eivät olleet tilastollisesti merkitseviä työntekijän ja johdon/yrittäjän välillä. Toimenkuvien välinen keskiarvovertailu on esitetty tarkemmin kuviossa 2.



Kuvio 2: Toimenkuvien välinen keskiarvovertailu. 0 * = Ryhmien välinen ero on merkitsevä $p < 0,05$ tasolla.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää kyselytutkimuksen avulla yksityisen turvallisuusalan toimijoiden näkemyksiä vartioimisliiketoiminnasta. Kyselyyn tuli vastauksia yhteensä 539 kappaletta. Otoksen voidaan todeta antavan riittävän yleiskuvan alan toimijoiden näkemyksistä valtakunnallisesti, koska vastaajien joukko oli taustatietojen perusteella riittävän heterogeenistä ja kokenutta. Vastaajilla oli myös riittävä asiantuntemus kysymyksiin vastaamiseen. Vastaajat olivat myös vastanneet lähes kaikkiin kyselylomakkeiden kysymyksiin.

Yhteenvetona tämän tutkimuksen tuloksista voidaan nostaa kolme keskeistä näkökulmaa vartioimisliiketoiminnasta. Ensimmäiseksi vartioimisliiketoimintaa koskevaa sääntelyä pidetään melko selkeänä. Aikaisempien tutkimusten perusteella yksityistä turvallisuusalaa koskenutta lainsäädäntöä pidettiin jokseenkin epäselvänä. Erityisesti siksi, että sääntely oli hajallaan eri laeissa⁹⁴. Lakiuudistuksen pääasiallisena tavoitteena olikin yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön selkiyttäminen. Hajanaista sääntelyä kumottiin ja säännöksiä keskitettiin yhteen lakiin. Tutkimustulosten perusteella vartioimisliiketoimintaa koskevan sääntelyn selkiyttämisessä on onnistuttu melko hyvin, vaikka parannettavaa vielä onkin.

Toinen näkökulma liittyy vartijan toimivaltuuksiin. Vartijan toimivaltuuksia pidettiin melko selkeinä (selkeimmät työntekijöiden mielestä), mutta toimivaltuuksien toimivuus jakoi vastaajien mielipiteet hyvin tasaisesti. Vastaajat ymmärsivät millä alueella he voivat käyttää toimivaltuuksia. Parhaiten toimivaltuuksien käytön alueellisen rajauksen ymmärsivät työntekijät.

Vastaajat olivat myös tyytyväisiä, ettei vartijan poistamisoikeutta ole enää sidottu toimeksiantajan edustajan antamaan tuloksettomaan poistumiskehotukseen. Ennen lakiuudistusta vartija sai monissa tilanteissa poistaa henkilön vasta sitten, jos hän ei noudattanut vartioimisalueen omistajan, haltijan tai tämän edustajan antamaa poistumiskehotusta.

Lisäksi hyvänä uudistuksena pidettiin vartijan oikeutta estää henkilön pääsy vartioimisalueelle. Enemmistö vastaajista piti tarpeellisena uudistuksena sitä, että vartija voi tietyssä tilanteessa poliisimiehen ja kiinniotetun suostumuksella jättää kiinniotetun luovuttamatta poliisille sekä vapauttaa tämän viipymättä. Vartijan toimivaltuuksiin liittyneitä uudistuksia tarpeellisimpina pitivät työntekijät.

Lakiuudistuksen yhteydessä vartijan toimivaltuuksiin tehtiin useita muutoksia, jotka vastasivat hyvin pitkälle tutkimustuloksia. Aikaisempien tutkimusten perusteella entistä vartijan poistamisoikeuden sitomista toimeksiantajan edustajan antamaan tuloksettomaan poistumiskehotukseen pidettiin toimimattomana, koska käytännössä vartijat käyttivät poistamisoikeutta pääsääntöisesti itsenäisesti⁹⁵. Ennen lakiuudistusta oli myös epäkäytännöllistä se, että vartija joutui odottamaan, että henkilö tulee vartioimisalueelle ennen kuin saattoi ryhtyä poistamaan henkilöä. Oikeus pääsyn estämiseen on ollut siten kaivattu uudistus.

⁹⁴ Ks. lisää Paasonen 2014.

⁹⁵ Ks. lisää Kerttula 2010 ja Paasonen 2014.

Vartijan poistamisoikeuden alueellista ulottuvuutta on nykyään rajoitettu. Käytännössä rajoitus merkitsee sitä, että kauppakeskuksessa vartija voi poistaa henkilön yksittäisestä kaupasta, mutta ei kauppakeskuksen yleisistä tiloista. Vartijan kiinniotto-oikeuteen liittynyt uudistus on kaksijakoinen. Toisaalta se on hyvä, koska poliisin saapuminen voi kestää kohtuuttoman kauan, jolloin vartija ei pysty hoitamaan työtehtäviään. Toisaalta, kun vartija voi vapauttaa henkilön, on hyvin todennäköistä, että henkilö menee seuraavaan kauppaan näpistämiset mielessään. Vartijan toimivaltuuksien selkeys on parantunut, ja vartijan sekä järjestyksenvalvojan toimivaltuudet ovat nyt lähempänä toisiaan, mitä aiemmissa tutkimuksissa on esitetty⁹⁶.

Kolmanneksi enemmistö vastaajista piti tarpeellisena vartijan koulutuksen uudistamista. Turvallisuusalan tutkintoja on uudistettu ja päivitetty melko hitaasti verrattuna toimialan kehittymiseen. Aikaisempien tutkimusten perusteella ammatillisessa koulutuksessa korostuivat lupakoulutuksien kehittämistarpeet ja näyttötutkintojen perusteiden uudistaminen työelämälähtöisemmäksi. Koulutukseen on aiemman lakiuudistuksen yhteydessä kiinnitetty huomiota aivan liian vähän.

Yksityisen turvallisuusalan toimijoiden näkökulmasta lakiuudistus on osoittautunut onnistuneeksi. Jatkossa yksityisen turvallisuusalan sääntelyä voidaan toteuttaa hyvin monenlaisin sääntelykeinoin. Sääntelytarkkuus tulisi ylipäättään nostaa laajemmaksi tutkimuskohteeksi tehokkuuden ja eri vaihtoehtojen osalta. Esimerkiksi Euroopassa yksityisen turvallisuusalan sääntelyerot ovat suuria, koska osassa valtioista ollaan alkumetreillä toimialan sääntelyssä. Osassa valtioista toimialan sääntelyllä on puolestaan jo hyvin pitkät perinteet. Toisaalta sääntelyssä on myös paljon yhtäläisyyksiä. Matthys on tehnyt saman johtopäätöksen tutkimuksessaan, jossa hän vertaili toimialan sääntelyä Belgiassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Yhdysvalloissa oikeustaloustieteellisestä näkökulmasta. Tutkimustuloksissa yllättävää oli, että sääntelyerot eivät täysin noudattaneet jakoa common law ja civil law -oikeusjärjestelmien välillä. Matthysin mukaan Belgiassa yksityinen turvallisuusala oli ylisäänneltyä ja resurssien allokatio ei ollut tehokasta. Yhdysvaltojen sääntelyssä puolestaan nousivat esille osavaltiokohtaiset eroavaisuudet. Esimerkiksi New Yorkin osavaltiossa vaatimukset olivat melko korkeita, kuten Belgiassa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimialan sääntelyjärjestelmä sen sijaan mahdollisti paljon liikkumavaraa ja vaatimukset eivät olleet niin korkealla kuin muissa tutkimusvaltioissa.⁹⁷

⁹⁶ Ks. lisää Kerttula 2010 ja Paasonen 2014.

⁹⁷ Matthys 2010.

Yleisesti voidaankin todeta, että yksityinen turvallisuusala kukoistaa kaikkialla, riippumatta siitä, mitä sääntelyjärjestelmää käytetään. Siellä missä toimialan pääsyvaatimukset pidetään matalina, voidaan kasvun todeta olevan suurempaa. Kuitenkin kaikilla tutkimusvaltioilla oli yhtäläisyytenä tarve säännellä yksityisen turvallisuusalan lisenssijärjestelmää. Tämän voidaan todeta olevan seurausta valtioiden tarpeesta suojella kansalaisten oikeusturvaa. Yksityisen turvallisuusalan toimijat myöntyvät sääntelyyn, koska he loppujen lopuksi hyötyvät vahvasta sääntelystä: he voivat käyttää sitä markkinoiden suojelemiseen.⁹⁸

Euroopan komissio on tehnyt toimenpiteitä turvallisuusalan sisämarkkinoiden kehittämiseksi, koska eurooppalaiset yritykset ovat edelleen johtavassa asemassa maailmanlaajuisesti useimmilla turvallisuussektoreilla. Suotuisat sisämarkkinaolosuhteet ovat olennaisen tärkeitä edun säilyttämiseksi ja laajentamiseksi. Tämän takia komissio on laatinut toimintasuunnitelman innovatiivisen ja kilpailukykyisen turvallisuusalan edistämiseksi, jonka myötä voidaan vahvistaa Euroopan unionin turvallisuusalan asemaa uusilla kansainvälisillä markkinoilla. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi komissio on tukenut muun muassa turvallisuusteknologian standardien ja sertifiointimenettelyn yhdenmukaistamista sekä turvallisuus- ja puolustusalan välisten synergioiden parempaa hyödyntämistä. Lisäksi komissio on käyttänyt rahoitusjärjestelyjä unionin tutkimushankkeista saatujen tulosten testaamiseksi ja validoimiseksi.⁹⁹

Useissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä on uudistettu voimakkaasti 2000-luvulla johtuen siitä, että ala on kasvanut ja kehittynyt voimakkaasti. Samaan aikaan on ollut pyrkimyksiä yksityisen turvallisuusalan harmonisointiin, mutta sääntelyerot ovat kuitenkin suuria, joten unionin tavoitteet toimialan sääntelyn harmonisoinnista tulee olemaan erittäin hankala toteuttaa. Tämän takia eurooppalaisen standardisointijärjestön (CEN) johdolla on valmisteltu yksityisen turvallisuusalan standardisointia. Valmisteilla on ollut alan kattostandardi (EN 17483), joka on ollut tämän vuoden aikana avoimella lausuntokierroksella kaikissa EU- ja ETA-maissa. Kattostandardin päälle tulee rakentamaan alaa koskeva uusi standardisarja. Siten kattostandardi on hyvin merkittävä, sillä se tulee valmistuttuaan olemaan tyypillinen standardiperheen päästandardi. Se tulee luomaan horisontaalisen rakenteen ja kasvualustan muille spesifisimmille standardeille, jotka täydentävät standardia vertikaal-

⁹⁸ Matthys 2010.

⁹⁹ Ks. Euroopan komissio 2012.

lisesti. Päästandardi antaa siis puitteet ja periaatteet siinä missä jotakin toimialaa käsittelevä standardi antaa sille konkreettisemmän substanssin.

Tärkeää on kuitenkin huomioida, että yksityisen turvallisuusalan sääntelyssä ei ole kysymys pelkästään valinnasta erilaisten sääntelykeinojen kesken vaan laajemmasta yhteiskunnallisen toiminnan kehittämistä ja arvioinnista. Yksityisen turvallisuusalan sääntelyn keskeisimpänä ongelmana on juuri ollut kokonaisnäkemyksen puute, jolloin on vain tyydytty vastaamaan yksittäistä erityiskysymystä koskevan sääntelyn tarpeeseen huomioiden tätä kysymystä osana suurempaa kokonaisuutta¹⁰⁰. Olennaista olisi-kin tarkastella, missä määrin toimialaa voidaan säädellä systemaattisesti. Tärkeää on myös tarkastella sitä, mitkä toiminnot tulee jättää viranomaisten tehtäväksi ja mitä toimia yksityinen turvallisuusala voi jatkossa hoitaa. Tämä on ennen kaikkea perustuslaillinen kysymys. Tulevaisuudessa tulisi myös tutkia sekä vartiointipalveluiden toimeksiantajien näkemyksiä että valvontaviranomaisen näkemyksiä alan sääntelystä. Esimerkiksi valvontaviranomaisen resurssit valvoa yksityistä turvallisuusalaa eivät ole lisääntyneet siinä määrin kuin elinkeinolupien määrä on lisääntynyt, joten viranomaiset tarvitsisivat lisää resursseja valvontaan¹⁰¹.

¹⁰⁰ Kerttula 2010, s. 449.

¹⁰¹ Ks. lisää Paasonen – Ellonen 2019.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Baruch, Y. – Holtom, B.C., Survey response rate levels and trends in organizational research. *Human Relations* 61(8) 2008, s. 1139–1160.
- Button, M., *Private Policing*. Willan, Cullompton 2002.
- Button, M., *Doing Security Critical Reflections and an Agenda for Change*. Palgrave Macmillan, Basingstoke 2008.
- Cook, C. – Heath, F. – Thompson, R.L., A Meta-analysis of response rates in web- or internet-based surveys. *Educational and Psychological Measurement* (60) 2000, s. 821–836.
- Couper, M.P., Web surveys. A review of issues and approaches. *Public Opinion Quarterly* 64(4) 2000, s. 464–494.
- Cukier, W. – Quigley, T. – Susla, J., Canadian regulation of private security in an international perspective. *International Journal of the Sociology of Law* 31/2003, s. 239–265.
- de Waard, J., The Private Security Industry in International Perspective. *European Journal on Criminal Policy and Research* 7(2) 1999, s. 143–174.
- Evans, J. R. – Mathur, A., The value of online surveys, *internet Research*, Vol. 15 issue 2, 2005, s. 195–219.
- George, B. – Button, M., *Private Security*. Perpetuity Press Limited, Leicester 2000.
- Hakalehto-Wainio, S., *Valta ja vahinko. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa*. Talentum Media, Helsinki 2008.
- Haljoki, J., Kiinniotto-oikeus ja itseapu. *Defensor Legis* 2/2004, s. 183–215.
- Hautamäki, T., *Yksityisen turvallisuusalan valvonta*. Acta Wasaensia 360, Vaasa 2016.
- Heinonen, J. - Keinänen, A. - Paasonen, J., *Turvallisuustutkimuksen tekeminen*. Tietosano-ma Oy 2013.
- Helminen, K. – Fredman, M. – Kanerva, J. – Tolvanen, M. – Viitanen M., *Esitutkinta ja pakkokeinot*. Talentum Media Oy, 2014.
- Hoogenboom, B., *The Governance of Policing and Security. Ironies, Myths and Paradoxes*. Palgrave Macmillan, Basingstoke 2010.
- Husa, J. – Pohjolainen, T., *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen*. Talentum, Helsinki 2002.
- Joh, E.E., The Paradox of Private Policing. *The Journal of Criminal Law & Criminology* 95(1) 2004, s. 49–132.
- Johnston, L., *Policing Britain. Risk, Security and Governance*. Longman, Harlow 2000.
- Jones, T. – Newburn, T., How big is the private security sector? *Policing and Society* 5(3) 1995, s. 221–232.
- Jones, T. – Newburn, T., *Private security and public policing*. Clarendon Press, Oxford 1998.
- Keravuori-Rusanen, M., *Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle*. Edita, Helsinki 2008.

- Kerttula, T., Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2010.
- Lavapuro, J., Valtiosääntöinen managerialismi ja perusoikeudet. *Oikeus* 1/2010, s. 6–27.
- Likert, R., A technique for the measurement of attitudes. *Archives of Psychology*, Vol. 22, No. 140. 1932, s. 5–55.
- Lämsineva, P., Perusoikeuskeskustelun kriittiset pisteet?. *Lakimies* 2/2004, s. 274–285.
- Majanen, M., Yksityishenkilön oikeudesta voimakeinojen käyttöön: rikosoikeudellinen tutkimus. *Suomalainen Lakimiesyhdistys*, Helsinki 1979.
- Matthys, J., Private Security Companies and Private Military Companies. A Comparative and Economical Analysis. *Governance of Security Research Report Series, MAKLU*, Antwerpen 2010.
- Metsämuuronen, J., Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä: Tutkijalaitos. 3. laitos 2. uudistettu painos. *Gummeruksen kirjapaino Oy*, Jyväskylä 2006.
- Nuutila, A.-M., Rikoslain yleinen osa. Helsinki 1997.
- Paasonen, J., Sääntelyn toimivuudesta vartioimisliike-, järjestyksenvalvonta- ja turvatarkastustoiminnassa. *Edilex* 2013/3.
- Paasonen, J., Yksityisen turvallisuusalan sääntelyn toimivuus - empiirisiä oikeustutkimuksia yksityisestä turvallisuusalasta. Helsinki 2014.
- Paasonen, J., Kyselytutkimus yksityisen turvallisuusalan toimijoille alan lakiuudistuksesta. *Edilex* 2019/19. www.edilex.fi/artikkelit/19970.
- Paasonen, J. – Aaltonen, M., Violent Victimization, Fear of Crime, and Experiences of Criminal Justice Processes Among Security Personnel in Finland: Evidence From Survey Data. *Journal of Contemporary Criminal Justice* 2019, s. 161–172.
- Paasonen, J. – Ellonen, V., Yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntö käytännössä. *Tietosanoma Oy*, Helsinki 2018.
- Paasonen, J. – Ellonen, V., Kyselytutkimus yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvonnasta. *Edilex* 2019/29. www.edilex.fi/artikkelit/19956.
- Pohjolainen, T. – Majuri, T., Kokoontumisvapaus. *Kauppakaari*, Helsinki 2000.
- Prenzler, T. – Milroy, A., Recent inquiries into the private security industry in Australia: Implications for regulation. *Security Journal*, volume 25, issue 4, 2012, s. 342–355.
- Rautio, I., Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset, s. 1263–1307 teoksessa O. Heinonen – P. Koskinen – T. Lappi-Seppälä – M. Majanen – K. Nuotio – A.-M. Nuutila – I. Rautio, *Rikosoikeus*. WSOY, Juva 2002.
- Rikander, H., Custos publicus gladium frustra non fert: empiirinen tutkimus poliisin voimankäytöstä ja poliisin kohtaamasta väkivallasta. *Itä-Suomen yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta / oikeustieteiden laitos* 2019.
- Tapani, J. – Tolvanen, M. – Hyttinen, T., Rikosoikeuden yleinen osa: vastuuoppi. *Alma Talent Oy* 2019.
- Tarukannel, V., Muoto on sisältöä – mielenterveyslain tarkoittaman M I -lähetteen laatimiseen liittyvän julkisen vallan käytön tarkastelua kolmen tuomioistuinpäätöksen varassa, s. 509–525 teoksessa Helenelund, J.-E. – Luoto, I. – Mäntylä, N. – Siikavirta, K. (toim./red.), *Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Offentligt – privat; i hurudana strukturer? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi*. Vaasan yliopisto, *Acta Wasaensia* 265. Vaasa 2012.

- Terenius M., Poliisin voimankäyttö: Rikosoikeudellinen tutkimus sallitun voimankäytön rajoista. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2013.
- Tomaskovic-Devey, D. – Leiter, J. – Thompson, S., Organisational survey non-response, *Administrative Science Quarterly*, 1994, 39, s. 439–57.
- Tuori, K., Onko hallinto-oikeudella tulevaisuutta? *Oikeus* 3/2003, s. 234–249.
- Viitanen, M., Poliisin rikokset. Tutkimus suomalaisen poliisirikoksen kuvasta. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, rikos- ja prosessioikeuden laitos sekä oikeuden yleistieteiden laitos. Poliisiammattikorkeakoulu 2007.

Virallislähteet

Hallintovaliokunnan mietinnöt

HaVM 9/2016 vp, Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta.

Hallituksen esitykset

- HE 1/1998 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.
- HE 69/2001 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 44/2002 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 7/2013 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvatoimista valtioneuvostossa.
- HE 22/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 42/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot

- PeVL 1/1994 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi turvatarkastuksista lentoliikenteessä.
- PeVL 44/1998 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 28/2001 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 20/2002 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

Muut

Confederation of European Security Services, Private security services in Europe. CoESS facts & figures 2017, <http://www.coess.eu>.

Finnsecurity, Turvallisuusalan toimialaraportti, 2017, <http://www.finnsecurity.fi>.

Sisäasiainministeriö, Yksityinen turvallisuusala turvallisuuspalveluiden tuottajana. Selvitys yksityisen turvallisuusalan toimijoista, toimivaltuuksista ja toimintaympäristöstä. Poliisin ylijohdon julkaisusarja 8/2009.

OIKEUSTAPAUKSET

KKO 2007:87

KKO 2020:13

ABSTRACT

The private security sector has grown strongly during the past decades. The line between the private security sector and security authorities has been blurred, leading to a debate on how the private security sector works and how it should be monitored. With the growth of the private security sector, states have had to develop and reform the regulation of the sector.

The Act on Private Security Services (1085/2015) entered into force in 2017. With regard to the private security sector, this was a major legal reform that has had a substantial impact on the private security sector and the clients using its services.

The aim of the study was to examine the views of private security sector actors on the regulation of guarding. Based on the survey-based research results, the legal reform in 2017 was quite successful clarifying the regulation of guarding. In the future, the views of both security service providers and the supervisory authority on the regulation of the sector should also be examined.

Keywords: private security sector, regulation, survey

Kirjoittajat

Ilkka Harju

OTK, lainsäädäntöneuvos, valtiovarainministeriö

Anu Mutanen

OTT, dosentti, yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto

Jyri Paasonen

OTT, dosentti, tutkija, Vaasan yliopisto

Janne Salminen

OTT, professori, Turun yliopisto