

KANSAINVÄLISET SOPIMUKSET VALTIOSÄÄNNÖN KEHITTÄMISESSÄ

Ilkka Saraviita

ABSTRACT

International Conventions as a Part of Constitutional Reform

Finland has become party to many international organizations. Its member-obligations affect constitutional principles. Membership in the United Nations, for instance, has an effect on the Finnish constitution in regards to state sovereignty. Finland's membership in the International Monetary Fund affects the constitutional principles concerning the financial and monetary powers of the parliament and cabinet. — Of special interest is the treaty between Finland and the Soviet Union concerning friendship, co-operation and mutual assistance. This treaty in fact greatly increases the powers of the President as the leader of Finnish foreign policy. On the other hand, the powers of the President and the cabinet have diminished the powers of parliament in the field of foreign policy while the constitution has remained unchanged. — The best known amendment to the Finnish constitution is that which concerns human rights. The list of human rights in the old Finnish constitution is rather short and inadequate. The treaties on human rights, made within the United Nations, complete the constitution.

Tuntuu jossain määrin oudolta ajatella, että kansainvälisoikeudellisilla sopimuksilla tai muilla järjestelyillä olisi merkitystä valtiosäännön kehittämisessä. Kansainvälinen oikeus ja valtion sisäinen oikeus ovat meikäläisen ajattelutavan mukaan toisistaan erillisiä järjestelmiä. Lisäksi on vierasta ajatella, että valtiosääntöoikeudellisesti merkittävistä instituutioista tehtäisiin valtioiden välisiä sopimuksia. Yleisesti ottaen näyttääkin siltä, että nykyaikana ei hevin ole ajateltavissa Suomea koskevia sopimusjärjestelyjä, jotka vaikuttaisivat valtiosääntömme perusrakenteisiin.

Kun katselemme maailmaa ympärillämme, havaitsemme kuitenkin, että sopimusjärjestelyillä voidaan aikaansaada merkittäviä muutoksia siinä valtiolista päätöksentekoa koskevassa järjestelmässä, joka on vakiinnutettu valtiosäännössä. Ehkä merkittävien järjestelyjen ovat ylivaltiolliset l. supranationaaliset järjestelmät, jotka rajoittavat jäsenvaltioidensa valtiosäännöissä asetettujen valtioelinten toimivaltaa. Tunnetuin esimerkeistä on EEC. Jäsenyys talousyhteisössä rajoittaa lainsäätäjän, tuomioistuinten ja toimeenpanovallan käyttäjien valtaoikeuksia monella tapaa. En kuitenkaan puutu tässä syvemmillä EEC:n organisaatioon: otan sen esiin vain esimerkkinä kansainvälisestä sopimusjär-

jestelystä, joka todella syvältä vaikuttaa jäsenvaltion valtiosääntöön, ensisijassa itsenäistä päätäntävaltaa kaventavalla ja suvereniteettia heikentävällä tavalla. Kuten tunnettua, EEC:n perustavoitteena on saavuttaa jonkinasteinen liittovaltorakenne, jolloin Rooman sopimusjärjestelmä osittain korvaisi jäsenvaltioiden valtiosäännöt.

Toinen esimerkki varsin syvälle käyvästä valtiosäännössä säädetyn päätäntävaltasuhdejärjestelmän muutoksesta sopimusjärjestelyin ovat sotilasliittoutumat. Näille järjestelmille on tyypillistä, että jäsenyys rajoittaa valtioiden ulkopoliittista ja puolustuspoliittista päätäntävällän käytön itsenäisyyttä. Vastapalvelukseksi jäsenet voivat tuntea sotilaallisen turvallisuutensa vahvistuvan kollektiivisen puolustusmekanismin ollessa velvoittavana voimassa. Joka tapauksessa jäsenyys sotilasliittoutumassa, joka sisältää automaattisesti käyttönotettavan puolustusvelvoitteen mekanismin, rajoittaa valtionpäämiehen, hallituksen ja jossain määrin myös parlamentin valtuuksia päättää itsenäisesti ulkopoliitiikan perimmäisistä ratkaisuisista.

Suomi ei ole jäsenenä sotilasliitossa, eikä siten välittömästi sovellettavaksi tulevan puolustusvelvoitteen sitoma, joskin YYA-sopimuksella on tiettyjä yhteyksiä turvallisuuspoliittisiin päätäntävaltasuhteisiin presidentin ja eduskunnan välillä. Mainitsin EEC-järjestelmän ja kollektiiviset puolustusjärjestelmät esimerkkeinä kaikkein pisimmälle viedyistä kansainvälisoikeudellisista järjestelyistä, joilla on välitön vaikutus kunkin osallismaan valtiosäännössä vahvistettuun päätäntävaltasuhdejärjestelmään.

Puhtaasti valtiosääntötekniilliseltä kannalta vaikuttaa siltä, että puolueettomuuspolitiikka näyttää kaikkein parhaiten säilyttävän ylimpien valtioelinten valtasuhteet suvereniteetin kannalta klassisen valtiovallan kolmijakoajattelun puitteissa. Puolueettomuuspolitiikka ja puolueettoman valtion oikeudellisesti järjestetty status (kuten Itävallan ja Sveitsin tapauksessa) estää päätäntävällän liukumisen valtiosäännön tasolta ja siinä määritellyiltä valtioelimiltä ylemmäs, kansainvälisen oikeuden tasoon. On kuitenkin huomattava, että tähän päätelmään tullaan jota kuinkin puhtaasti muodollisin perusteluin. Kansainvälisen politiikan tosiasialliset sidonnaisuudet muuttavat näkökulmaa olennaisesti.

* * *

Suomi ei ole irrallaan kansainvälisen tason merkittävääkin päätäntävaltaa käyttävistä järjestelmistä. Päin vastoin. Suomi on varsin aktiivisesti osallistunut järjestäytyneeseen valtioiden väliseen yhteistoimintaan pelkäämättä, että järjestöjäsenyydet olennaisesti vaikuttaisivat Hallitusmuodossa säädettyjen valtionelinten toimivaltasuhteisiin. Tärkein valtiosäännön kannalta merkittävistä sopimusjärjestelyistä on YK:n peruskirja.

Yllättävää kyllä, YK:n peruskirja hyväksyttiin vain ainoan käsittelyn asiana eduskunnassa, siitäkkin huolimatta, että jäsenyys vaikuttaa monin tavoin tasavallan presidentille uskottuun ulkopoliittisen päätäntävällän käyttöön ja ulkoiseen suvereniteettiin.

YK:n peruskirja rajoittaa monin tavoin sitä maksimaalista ulkopoliittista toimintavapautta, joka on luettavissa pelkistä HM:n säännöksistä. Nämä rajoitukset olivat lisäksi täysin tuntemattomia ja mahdottomia ennakoida Hallitusmuodon säätäjille. Tällaisia muutoksia ja ulkopoliittisen toimivallan rajoituksia on useita. Esimerkkeinä voidaan mainita kansainvälisen tuomioistuimen jäsenyys ja sen toimivallan tunnustaminen. Toisena esimerkkinä voidaan mainita YK:n peruskirjan edellyttämä pidättyminen väkivallan käytöstä. Tämä sitoumus voitiin voimaansaattaa asetuksella vaikka Hallitusmuodossa juhlavasti, joskin tietysti anakronistisesti lausutaan, että sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella. Kaikkein pisimmälle menevät HM 2 §:n lainsäädäntövallan ja HM 33 §:n ulkopoliittikan johtamisvallan rajoitukset puolestaan sisältyvät velvoitteisiin noudattaa turvallisuusneuvoston päätöksiä maailmanrauhan ollessa uhattuna. Puhumattakaan siitä, että valtio sitoutui paperille jääneeseen YK:n sotilaspoliittiseen järjestelmään.

Jäsenyys YK:ssa on tässä esimerkkinä siitä, kuinka perin joustavasti kansainvälisoikeudellisen tason merkittävätkin järjestelyt on voitu valtion sisäisesti toteuttaa, silloin kun näitä velvoittautumisia kohtaan ei ole tunnettu minikäänlaisia epäluuloja. Kuten muistetaan, Suomi joutui odotelemaan monta pitkää vuotta pääsyä Yhdistyneisiin kansakuntiin. Jäsenyys koettiin, ja aiheellisesti, siinä määrin tarkoituksenmukaiseksi ja legitimiiksi ratkaisuksi, ettei valtiosääntöoikeudellisten seikkojen annettu lainkaan vaikuttaa päätöksentekoprosessiin. Valtiosääntö mukautui jäsenvelvoitteisiin täysin joustavasti. Vertailun vuoksi todettakoon, että EEC-ratkaisu, joka oli melko laajojen kansalaispiirien näkökulmasta monessa suhteessa arveluttava järjestely, aiheutti huomattavasti enemmän valtiosääntöoikeudellisia ongelmia kuin mukautuminen YK-järjestelmään.

Jäsenyys eräissä muissa kansainvälisissä järjestelmissä on niinkään tuonut lisää siihen päätäntävaltasuhteiden järjestelmään, joka on Hallitusmuodossa säädetty. Paradoksaalista kyllä, Hallitusmuodon kirjoittajat eivät voineet kuvitellakaan valtion osallistumista niin monimuotoiseen vuorovaikutusjärjestelmään kansainvälisissä järjestöissä, joka sittemmin on toteutettu ja lisäksi pääosin ilman valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Suomi on lukuisissa kansainvälisissä järjestelyissä ja myös eräissä muissa sopimusjärjestelyissä alentanut Hallitusmuodon 1 ja 2 §:ssä asetettua ja alkuaan varsin korkeaksi tarkoitettua suvereniteettikynnystä. Vain poikkeustapauksissa tämä on johtanut supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämiseen (VJ 69,1 §). Yleensä jäsenyyssratkaisu on voimaansaatu tavallisin blankettilaein tai peräti asetuksin — huolimatta siitä, että jäsenyys on voinut rajoittaa ulkopoliittista operaatiovapautta tai sitonut kansallisten lainsäädäntöelinten toimivaltuuksia kuten jäsenyys kansainvälisessä työjärjestössä tai niissä järjestöissä jotka soveltavat ns. opting-out lauseketta. Ilmeisesti kaikissa tapauksissa jäsenyyden legitimitetti on aiheuttanut sen, ettei valtiosääntöoikeudellisia epäilyjä ole haluttu nostaa näkyville pelossa, että ne vaarantaisivat järjestöjäsenyyden.

Erityisen huomattava Hallitusmuodossa säädetyn järjestelmän täydennys sisältyy YYA-sopimukseen. Sopimus mielestäni vahvistaa olennaisesti tasavallan presidentin valta-asemaa suhteessa eduskuntaan ja hallitukseen mm. siksi, että sopimus sisältää ulkopoliittisesti merkittäviä neuvotteluklausuuleja kriisitilanteen varalta. Samalla sopimuksella on rauhan aikaa koskevien kehitys- ja yhteistyöklausuulien muodossa merkittävä symbolinen tasavallan presidentin asemaa vahvistava merkityksensä. Sopimus vielä sellaisenaankin vahvistaa presidentin asemaa, koska se implisiittisesti sisältää sen, että tasavallan presidentti on ensisijassa vastuussa sopimuksen velvoitteiden noudattamisesta ja toimii ulkopoliittisen linjan takaajana. Tämä sama sääntö voidaan tietysti johtaa suoraan HM 33 §:n sanamuodostakin. Ottaen huomioon sen, ettei ulkopoliitiikan johtovalta sotiin saakka ollut yhtä merkittävä valtaoikeus kuin mitä se nykyisellään on, katsoisin silti, että samaan tapaan kuin talvi- ja jatkosota korostivat presidentin ulkopoliittista johtajuutta, YYA-sopimus on tämän saman linjan rauhanaikainen jatke. Siten se korostaa presidentin asemaa ulkopoliitiikan johtajana ohi ja yli sen, mitä voidaan pitää ainakin HM 33 §:n minimisisältönä.

Otan vielä yhden esimerkin siitä, kuinka kansainvälisoikeudelliset järjestelyt muuntavat Hallitusmuotoa siitä, miksi laki aikanaan valtasuhteet asetti; nimittäin Pohjoismaiden neuvoston ja Pohjoismaiden ministerineuvoston. Hallitusmuodon alkuperäismuodon mukaan eduskunta oli varsin syrjässä kaikesta ulkopoliittisesta päätöksenteosta ja toiminnasta. Pohjoismaiden neuvosto luo Hallitusmuotoa täydentävän parlamentaarisen valtioyhteisön, jossa nimenomaan kansanedustajat eri pohjoismaista keskustelevat yhteispohjoismaisista kysymyksistä ja luovat kansainvälisiä suoria yhteyksiä samaan tapaan kuin mm. YK-delegaatit. Pohjoismaiden neuvosto on parlamenttien ulkopoliitiikan väline tavalla, jota Hallitusmuotoa säädettäessä ei tarkoitettu. Vaikka Pohjoismaiden neuvoston perustamissopimusta ei saatettukaan voimaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, se on silti merkittävä eduskunnan ulkopoliittisen toimivallan laajentuma.

Vastaavasti Ministerineuvosto on pohjoismaiden hallitusten merkittävä ulkopoliittinen yhteiselin. Tälläkään elimellä ei ole kovin näkyviä kirjattuja toimivaltuuksia. Silti se on varsin merkittävä käytännön ulkopoliitiikan neuvottelu- ja suunnitteluelin, ei vähiten siksi, että siellä usein suunnitellaan pohjoismaiden yhteisiä esiintymisiä, politiikkaa, toimenpiteitä ja puheenvuoroja muissa kansainvälisissä järjestöissä. Pohjoismaisen ministerineuvoston välityksellä on jopa luotu merkittäviä yhteispohjoismaisia neuvotteludelegaatioita, milloin minkin pohjoismaan edustajan johdossa, muissa kansainvälisissä järjestöissä ja konferensseissa. Ministerineuvosto on siis hallituksen ulkopoliittista toimikelpoisuutta kansainvälistävä toimielin, sekin tavalla, jota Hallitusmuodossa ei säännellä.

* * *

Yhteenvedon omaisesti totean, että hämmästyttävän moni kansainvälinen sopimus tai muu vastaava järjestely on vaikuttanut valtioelinten toimivalta-

suhteisiin tavalla, jota ei ole säännelty Hallitusmuodossa ja tavalla jota Hallitusmuodon säätäjät eivät ole voineet tarkoittaa, koska valtioiden välinen yhteistyö pääsi täyteen kehitysvauhtiin vasta Hallitusmuodon kirjoittamisen jälkeen, Kansainliiton perustamisen yhteydessä. Kehitys on ollut vähittäistä ja vaivihkaista, eikä uusia järjestelyjä ole toteutettu perustuslakimuutosta merkitseville kansainvälisille sopimuksille varatussa erityiskäsittelyjärjestyksessä VJ 69,1 §:ssä. Tärkein poikkeus tästä säännöstä lienee Väli- rauhasopimus. Tuo sopimus, kuten tunnettua, toteutti kaikkein syvimmälle käyneen muutoksen Suomen valtiosäännössä: se hän alisti Suomen valtioelimet ylikansallisen valvontaorganisaation, Liittoutuneiden valvontakomission tarkkailuun ja varsin pitkälle menevään määräysvaltaan, lopullisen rauhasopimuksen voimaantuloon saakka.

* * *

Olen edellä luetellut joukon kansainvälisiä järjestelyjä, joilla on ollut välillinen tai välitön vaikutus Suomen perustuslaissa säädettyihin päätäntä- ja toimivaltasuhteisiin. Arvelen kuitenkin, että tämän seminaarin järjestäjät, jotka minulle tämän aiheen ovat antaneet, eivät lainkaan ole tarkoittaneet näitä seikkoja, joten käyn varsinaiseen asiaan. Arvelen näet, että otsikolla on tarkoitettu kaikkein konkreettisinta kansainvälisten velvoitteiden valtiosääntöä muovaavaa aluetta, nimittäin ihmisoikeusjärjestelyjen valtiosääntöä muovaavaa aluetta, ihmisoikeusjärjestelyjen suhdetta HM II luvun perusoikeusluetteloon.

Historiallisesti katsoen ihmisoikeudet ja kansalaisten perusoikeudet ovat samaa juurta. Valtiosääntöjen perusoikeusluetteloiden pääasiallinen merkitys tälle vuosisadalle tultaessa oli siinä, että ne enemmän tai vähemmän tehokkaasti pakottivat valtion ylläpitämään perustuslain luettelemat kansalaisoikeudet. Perusoikeudet olivat tiukasti kunkin valtion sisäinen asia. Kansainliiton perustamisesta lähtien perusoikeudet alkoivat saada vähitellen myös kansainvälisoikeudellisia takuujärjestelmiä. Kansalaisliitto otti erityiseen huomaansa kansalliset vähemmistöt, joihin kansalliset enemmistöt kohdistivat sortotoimenpiteitä. Pyrittiin laatimaan Kansainliiton johdolla ja liiton takuun sopimusjärjestelyjä, jotka takasivat vähemmistöryhmittymille suojaa ja antoivat sortouhan alaisina oleville vähemmistöille reaktiomuotoja Kansainliiton ko-
neistossa.

Vanhastaan tehokkain sanktio ihmisoikeusloukkauksille oli — kuten nykyäänkin — kansainvälinen julkisuus ja paheksunta. Myös Suomi joutui osallistumaan tähän järjestelmään, koska hintana sille, että Ahvenanmaa luettiin Suomen suvereniteetin piiriin kuuluvaksi oli se, että alueen väestö otettiin kansainliiton suojajärjestelmään.

Todella tehokkaana ihmisoikeuksien kansainvälinen suojaaminen aloitettiin kuitenkin vasta YK:n puitteissa. Kansainliiton suojajärjestelmä oli romahtanut. Osin Hitlerin Saksan ja Mussolinin Italian räikeiden ihmisoikeusrikkomusten seurauksena YK otti ihmisoikeuksien kansainvälisoikeudellisen suojaamisen yhdeksi päätehtäväkseen. Oli opittu, etteivät kansallisvaltiot läheskään aina halua tai pysty takaamaan perusoikeuksia kansalaisilleen. Tarvittiin jonkin-

asteista kansainvälistä valvontamekanismia niiden tilanteiden varalta, jolloin kansalliset järjestelmät epäonnistuvat.

Kuten tunnettua, lähtökohtana oli Ihmisoikeuksien julistus, suositusluontoinen perusoikeusluettelo, joka esimerkinomaisesti julistaa siihenastisen perusoikeusajattelun tulokset ja tärkeimmiksi katsotut perusoikeudet. Suomen perusoikeusjärjestelmälle Ihmisoikeusjulistuksella ei tullut olemaan sanottavaa merkitystä. Sensijaan se on toiminut mallina varsin usean uuden valtiosäännön laatijalle. Jos tällä hetkellä tutkii perusoikeuskehitystä Suomessa, lienee todettava, ettei Ihmisoikeusjulistus enää sellaisenaan kelpaa malliksi. Aika on ainakin jossain määrin ajanut ihmisoikeusjulistuksenkin ohitse.

Sittemmin Yhdistyneet Kansakunnat on kehittänyt hyvin monivivahteisen ihmisoikeusmekanismin, jolla on ollut ja yhä on runsaasti vaikutuksia Suomen valtiosääntöön ja perusoikeusjärjestelmään. Yksi vanhimmista menetelmistä ovat olleet sitovuutta vailla olevat julistukset Ihmisoikeusjulistuksen tapaan, mutta nyt joltakin spesifiseltä ihmis- l. kansalaisoikeuden alueelta. Samaan aikaan näiden julistusten kanssa kehittyvät laajat erityisalojen yleissopimukset, kuten rotusyrjinnän kieltävä yleissopimus, joukkotuhonnan kieltävä yleissopimus jne. Suomen valtio on varsin aktiivisesti ratifioinut näitä sopimuksia ja verraten huolellisesti tarvittaessa myös muuntanut sisäistä lainsäädäntöään näiden sopimusten edellyttämällä tavalla. Valtiosääntömuutoksia nämä sopimukset eivät kuitenkaan ole aiheuttaneet. Syyt tähän ovat monenkirjavat. Ensinnäkin näyttää siltä, että suomalaiset lainvalmistelijat eivät hevin suostu siihen, että valtiosääntöä täydennetään jonkin kansainvälisen sopimuksen edellyttämällä tavalla. Paljon kernaammin muutetaan sisäistä lainsäädäntöä tavalisen lain tasossa. Tunnetaan ikään kuin ennakkoluuloa täydentää kansallista ja perinteisesti arvostettua Hallitusmuotoa kansainvälisistä velvoitteista seuraavilla perusoikeussäännöksillä. Ikään kuin tällainen täydentäminen jotenkin alentaisi Hallitusmuodon arvoa. Ehkä on myös ajateltu niin, että kun kansainvälinen sopimus on irtisanottavissa ja kansainvälisen velvoitteen ollessa vailla ehdotonta pysyvyyttä, tuon velvoitteen implementoinnissa perustuslain korotettu muodollinen lainvoima tekee valtiosäännön tarkistukset epärationalisiksi ja kahlitsevat perustuslain johonkin tarpeettomaksi käyvään. Toisaalta kun tarkastelee kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia erityisaloilta, tulee ajatelleeksi, että nuo sopimukset sisältävät niin pysyviä ja muuttumattomia perusoikeusarvoja, että niiden sisällyttäminen suoraan valtiosääntöön sopimuksen irtisanomismahdollisuudesta huolimatta olisi vain hyväksi Hallitusmuodolle.

Toinen seikka, minkä vuoksi YK:n ihmisoikeussopimukset erityisaloilta — en vielä käsittele kahta pääsopimusta vaan erityissopimuksia

— eivät ole johtaneet valtiosääntömuutoksiin eivätkä läheskään aina edes muutoksiin tavallisten lakien tasolla, on se, että Hallitusmuoto on perusoikeuskysymyksissä varsin harvasanainen.

Hallitusmuodon II luvussa on lueteltu vain kaikkein perustavinta laatua olevat, kaikkein vanhimmat, ns. klassiset perusoikeudet. Nekin on säädetty

hyvin karkeasti, harvasanaisesti ja suurpiirteisesti. Ihmisoikeussopimukset puolestaan keskittyvät hyvin eriytyneisiin tilanteisiin ja olosuhteisiin, joita ei yleensä tuon sopimuksen käsitteistöllä Hallitusmuodossa mainitakaan. Voidaan kylläkin todeta tietty yhteys ihmisoikeussopimuksen ja Hallitusmuodon välillä. Niinpä rotusyrjintää ei Suomen perustuslaissa kielletä. Rotusyrjintäkonvention implementoimiseksi ei tarvita tarkennuksia Hallitusmuotoon. Konventio tosin konkretisoi Hallitusmuodon yhdenvertaisuussäännöstä HM 5 §:ssä. Silti nämä erityisalojen sopimukset ovat käsitteistöltään niin paljon Hallitusmuotoa ajasta edellä, etteivät lainvalmistelijat ole tahtoneet tai voineet täydentää Hallitusmuotoa. Tämä ei kylläkään ole harvinaista. Yleensä muuallakaan ei konventioita implementoida eli toteuteta lainsäädännössä perustuslakimuutoksia. Vasta kun valtio säätää kokonaan uuden valtiosäännön, erikoissopimusten artikkelit voivat muuttua perustuslakipykäliksi. On odotettavissa, sikäli kun Suomessa yleensä perusoikeuksien kokonaisuudistukseen ryhdytään, että näiden erikoissopimusten käsitteistöä sisällytetään uuden HM II luvun pykäliin.

Toistaiseksi ei siis perustuslakimuutoksia ole suoritettu. Lisäksi vaikuttaa siltä, ettei näitä ihmisoikeuksien erityissopimuksia ole otettu täydellä vakaavuudella aina huomioon myöskään tavallisten lakien tasossa, joskin poikkeuksia on, mm. juuri rotusyrjintäkonvention osalta.

Yhteenvetona erityisalojen ihmisoikeuskonventioista, jotka on hyväksytty YK:n johdolla, on todettava, että ne eivät ole sanottavasti vaikuttaneet Suomen valtiosääntöön sanan muodollisessa merkityksessä. Perustuslakimuutoksia ei ole suoritettu. Toisaalta huomiota kiinnittää se, että perustuslakivaliokunta kuitenkin on useammassa viimeaikaisessa lausunnossaan ottanut kansainväliset ihmisoikeussuojakonventiot huomioon osana valiokunnan perustuslakiaargumentaatiota. Vaikka perustuslakivaliokunta onkin tulkinnut tiettyä lausuntopyynnön aiheuttanutta Suomen perustuslain säännöstä, on tulkinnassa huomioitu Suomen sitova kansainvälisoikeudellinen velvoite. Valtion sisäisen perustuslain tulkinnassa on pyritty ratkaisuun, joka on sopusoinnussa Suomea kansainvälisoikeudellisesti sitovan velvoitteen kanssa. Tämä sinänsä uusi ja arvostusta ansaitseva kehityslinja perustuslakivaliokunnan argumentoinnissa ja päätöksenteossa ei kuitenkaan voi korvata sitä, että mahdollisen Hallitusmuodon kokonaisuudistuksen yhteydessä ihmisoikeussopimusten säännöksiä suoraan muunnetaan valtion sisäiseksi perustuslain taseiseksi oikeusnormistiksi.

* * *

Ehkä huomattavin ja tehokkain kansainvälisoikeudellinen ihmisoikeusvelvoite sisältyy Suomen rauhansopimukseen. Tämän yleisesti tunnettu säännös on voimaansaattettu ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, joten se on suoraan voimassaolevaa oikeutta ja tuomioistuinten ja viranomaisten sovellettavissa. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että tähän säännökseen, joka ulottaa ihmisoikeussuojan yli HM II luvussa suojan alaisuuteen asetetun ryhmän: Suomen kansalaiset, kaikkiin Suomen alueherruuden piirissä oleviin ihmisiin

suhtaudutaan viranomaisten ja tuomioistuinten piirissä jotenkin väheksyen tai vieroksuvasti. Sitä ei koeta läheskään yhtä legitimiiksi perusoikeussäännökseksi kuin Hallitusmuodon II luvun säännökset, joihin viitataan tavan takaa ja hyvin arvostavasti. Syynä tähän saattaa olla se, että Suomen rauhansopimuksella eli Pariisin rauhansopimuksella on jossain määrin synkkä kaiku: tuo sopimushan saneltiin Suomelle eikä Suomen neuvotteluvaltuuskunnalla ollut neuvotteluteitse mahdollisuutta muuttaa koko sopimuksessa juuri mitään, vaikka neuvotteluvaltuuskunta oli varautunut hyvinkin yksityiskohtaisiin neuvotteluihin ja muutosesityksiin. Lisäksi Pariisin rauhansopimuksen ratifiointimenettely oli nöyryyttävä. Ehkä on niin, että vaikka Pariisin rauhansopimuksen ihmisoikeussäännökset muodollis-juridisesti ovat Hallitusmuodon perusoikeussäännösten veroisia, niiden merkitys näistä ja muistakin historiallispsykologisista seikoista johtuen on painettu minimitasolle. Säännöksillä ei näytä olleen myöskään liittoutuneiden valtioiden näkökulmasta merkitystä, koska Suomea ei tiettävästi ole diplomaattisesti huomauteltu Pariisin rauhansopimuksen perusoikeussäännösten rikkomuksista. Taaskin muodollisjuridisesti on todettava, että Pariisin rauhansopimus sisältää erittäin tarkan sanktio- ja sovittelumekanismin siltä varalta, että joku ratifioijavaltioista katsoisi Suomen rikkovan rauhansopimuksen ihmisoikeussäännöksiä.

* * *

Merkittävimpiä perusoikeuksien ja kansainvälisoikeudellisten ihmisoikeuksien kytkentöjä Suomen osalta ovat toisaalta YK-jäsenyys ja sen mukanaan tuomat perus- tai ihmisoikeussuojajärjestelmän lisätakeet suoraan peruskirjan nojalla, sekä Suomen ratifioimat II ihmisoikeussopimusta.

Ensimmäinen sana YK:n jäsenyyden merkitsemästä ihmisoikeussuojan lisästä. YK:n jäsenenä Suomi on velvollinen ylläpitämään tietyn perusoikeuksien minimitason. Mikä se taso tarkkaan ottaen on, sitä on mahdotonta sanoa. Ja kun ottaa huomioon, että ihmisoikeuksia loukataan säälimättömästi joka puolella maailmaa kymmenissä valtioissa jotka kaikki ovat YK:n jäsenvaltioita, ilman että maailmanjärjestö juuri reagoi, lienee todettava, ettei tämä jäsenyydestä suoraan seuraava ihmisoikeuksien suojan minimitaso ole mitenkään kovin korkea. Lisäksi tuon järjestelmän päävalvoja, Ihmisoikeuskomissio, on osoittautunut varsin tehottomaksi. Lisäksi se on pitkälle politisoitunut. Esimerkit ovat makaabereja: Idi Aminin hallinnon kaudella hänen emissaarinsa istui yhtenä ihmisoikeuskomission jäsenenä maailmanyhteisön jäsenvaltioiden ihmisoikeuksien suojaamista valvomassa.

Jossain määrin tehokkaampaa ja uskottavampaa ihmisoikeuksien suojaaminen on YK:n ehkä tärkeimpien ihmisoikeuskonventioiden, kansalais- ja poliittisia oikeuksia sekä taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia koskevien kahden yleissopimuksen puitteissa. Näistä konventioista etenkin edellinen, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus sisältää varsin yksityiskohtaisia perusoikeussäännöksiä, joiden valvomiseksi on perustettu itsenäinen valvon-

taorganisaatio. Viimeksi mainitun yleissopimuksen perusoikeusartiklojen täsmällisyyttä tai ainakin yksityiskohtaisuutta osoitti se, että Suomen valtio joutui esittämään huomattavan pitkän varaumalistan sopimuksen suhteen.

YK:n ihmisoikeussopimusten voimaantulon aikaan vallitsi melkoista optimismia myös Suomessa sikäli, että säännösten vaikutuksen arveltiin muodostuvan huomattavaksi perusoikeuksien takuujärjestelmäksi. Sopimuksen oikeusturvakoneistoa ryhdyttiinkin soveltamaan ja pari päätöstä ihmisoikeuskomitea on Suomesta tehdyn huomautuksen pohjalta jo tehnytkin.

Jossain määrin voimaantulon jälkeinen kehitys on antanut aihetta skeptisyyteen. Näyttää siltä, että länsi-Euroopan valtioiden oma ihmisoikeusjärjestelmä Euroopan neuvoston puitteissa on näiden valtioiden osalta syrjäyttämässä YK:n konventiot lähinnä ehkä siksi että Euroopan ihmisoikeuskonventio on täsmällisempi ja sen sanktiomekanismi YK:n järjestelmää huomattavasti tehokkaampi. Lisäksi Euroopan neuvoston jäsenmaat muodostavat huomattavasti homogeenisemmän valtioryhmittymän kuin YK:n jäsenvaltiot.

YK:n ihmisoikeusjärjestelmä ei ole läheskään globaali. Tämän ymmärtää kun ottaa huomioon, että ihmisoikeusajattelu ei ole kovinkaan kehittynyttä laajoissa osissa maapallon valtioita. Koko ihmisoikeus- tai perusoikeusajattelu lienee verraten vierasta monille oikeusjärjestelmille, esim. islamilaiselle oikeuskulttuurille ja Aasian ja Afrikan oikeusjärjestelmille. Tästä puolestaan seuraa, että YK:n järjestelmä voi jäädä suhteellisen suppeaksi, mikä taas johtaa helposti kohtuuttomuuteen: kun vain vähäinen osa valtioista on järjestelmän piirissä ja jotakin valtiota muistutetaan perusoikeusrikkomuksesta, syntyy helposti se vaikutelma että ihmisoikeusolot huomautuksen kohteena olevassa valtiossa ovat poikkeuksellisen kehnot. Tosiasia lienee kuitenkin päinvastainen: YK:n ihmisoikeusjärjestelmään on uskaltanut liittyä valtaosaltaan vain niitä valtioita joiden ihmisoikeusolot ovat esimerkillisessä kunnossa — etenkin järjestelmän sanktioituun osaan, joka merkitsee alistumista ihmisoikeuskomitean kansalaisaloitteiseen tutkimintavaltaan.

YK:n järjestelmä ei siis nykyhetkellä ole kaikissa suhteissa tyydyttävä Suomen perusoikeusjärjestelmän täydentäjä. Omat perusoikeutemme ovat siltäkin valtaosaltaan täsmällisemmin määriteltyjä kuin kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen artiklat, jotka jouduttiin poliittisista syistä ja kompromissien seurauksena kirjoittamaan monin paikoin varsin moniselitteiseksi ja tulkinnanvaraisiksi.

Toinen huomio kiinnittyy siihen, että ihmisoikeussuojajärjestelmä kansalais- ja poliittisia oikeuksia sääntelevän konvention kohdalla on sikäli kansainvälis-poliittisesti ja diplomatian näkökannalta hankala, että se edellyttää valvontamekanismia ja Suomeen ystävällisessä suhteessa olevaan valtioon kohdistettua huomautusta, jotta valvontamekanismi toimisi Suomen aktiivisin toimenpitein. Siinä missä joku kansalaisjärjestö voi hyvinkin herkästi tehdä omaa tai vierasta valtiota vastaan kohdistuvan huomautuksen, Suomen diplomaattiedustajat ja viranomaiset ovat varsin pidättyväisiä ihmisoikeuksien valvontamekanismien käyttämisessä.

Ihmisoikeuskonventioita ei ole perustuslakimuutoksin saatettu valtion sisäisesti sovellettaviksi — ei edes supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, vaikka säännökset faktisesti täydentävät perusoikeusluetteloa HM II §:ssä. Tässäkin ilmeisesti on vaikuttanut tietty ennakkoluulo kansainvälisiä sopimuksia kohtaan. Vaikka sopimukset tähtäävät juuri perustuslakien perusoikeussuojasäännösten tehon vahvistamiseen ja kansainväliseen ihmisoikeussuojaluvontaan, perustuslakiin ei ole otettu säännöksiä sopimuksista. Ihmisoikeussuojajärjestelmää HM II luvussa on tyydytty täydentämään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä voimaansaatetulla lailla. Tätä järjestelyä ei voi pitää joka suhteessa normiloogisesti moitteettomana, joskin se kylläkin soveltuu Suomessa käyttöön otettuun dualistiseen ajattelutapaan: Ihmisoikeussopimuksissa ei katsottu olevan mitään perustuslain vastaista, joten supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä ei pidetty välttämättömänä.

Ilmeisesti ihmisoikeussopimukset tulevat perustuslain tasoisen implementointi- tai voimaansaattamisharkinnan kohteiksi vasta siinä vaiheessa, jolloin Hallitusmuodon perusoikeussäännöstä ryhdytään uudistamaan. Luulisi, että tällaisen kokonaisuudistuksen yhteydessä ihmisoikeuskonventioista otetaan ydinkohdat perustuslakiin. On kylläkin huomattava, että ihmisoikeussopimukset on kirjoitettu kovin laveaan, monisanaiseen ja kieleltään ylivuolaaseen asuun. Suomalaiseen perusoikeusperinteeseen ei hevin sovi se, että perusoikeusluettelo yht'äkkiä venyisi kymmenien sivun mittaiseksi. Ilmeisestikin mahdollisessa ihmisoikeussopimusten implementoinnissa joudutaan suorittamaan valikointia ja kirjoittamaan perustuslakitasoon vain sopimusten ydinkohdat.

Keskustelupuheenvuorot

Toivo Sainio

Hallitusmuodon toisen luvun perusoikeudet ovat sellaisia, että ne voidaan toteuttaa oikeusteitse joko tuomioistuin- tai hallintomenettelyllä. Näissä ihmisoikeussopimuksissa on monia sellaisia perusoikeuksia, jotka ovat hyvin hämäriä ja rajoiltaan epämääräisiä. Kuitenkin sopimuksissa vaaditaan, että jokaisen sopimusvaltion tulee huolehtia siitä, että nämä perusoikeudet saadaan oikeudellisesti toteutetuiksi. Jos ajatellaan karrikoiduna esimerkkinä, että meille otettaisiin perusoikeus: jokaisella on oikeus perustaa perhe. Johtuisiko tästä, että henkilö jolla on huono menestys »avioliittomarkkinoilla» voisi kääntyä viranomaisen puoleen ja pyytää apua? Tämä osoittaa niitä ongelmia, joita seuraa, kun näitä ihmisoikeuksia otetaan perusoikeusluetteloon.

Antero Jyränki

Minusta tässä Ilkka Saraviidan alustuksessa oli aivan erinomaisia ideoita esimerkiksi kansainvälisten sopimusten suorasta ja välillisestä, oikeudellisesta

ja tosiasiallisesta vaikutuksesta Suomen valtiosäntöön. Puuttuisin tässä kuitenkin erääseen erityiskysymykseen, nimittäin hallitusmuodon perusoikeussäännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten väliseen suhteeseen. Saraviita mainitsi alustuksessaan, että perustuslakivaliokunta on useassa viimeaikaisessa lausunnossaan ottanut huomioon kansainväliset ihmisoikeussopimukset osana valiokunnan perustuslakiargumentaatiota. Kuva ei ehkä ole niin myönteinen kuin Saraviita esittää. Palautan mieleen lasten päivähoitolakia koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon, jossa kyllä otettiin etäisyyttä siitä ajatuksesta, että kansainvälisistä sopimuksista voitaisiin löytää argumentteja perusoikeussäännösten tulkintaan.

Sitten vähän myöhemmin alustaja viittasi siihen, että Pariisin rauhansopimuksen ihmisoikeussäännökset muodollis-juridisesti olisivat hallitusmuodon perusoikeussäännösten veroisia. Tarkoittaako tämä nyt todella sitä, että Pariisin rauhansopimuksen eräiden säännösten valtiosisäinen normihierarkkinen status on sama kuin perustuslain status. Minusta näin ei ole laita, mutta kuulisin mielelläni tästä vielä alustajankin käsityksen.

Ilkka Saraviita

Kirjoittaessani, että Pariisin rauhansopimuksen ihmisoikeusmääräykset ovat perustuslainsäännösten veroisia, viittasin siihen, että ne on saatettu voimaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tällöin voidaan sanoa että niitä voidaan soveltaa jopa hallitusmuodon pykälien vastaisesti, jos ne olisivat ristiriidassa hallitusmuodon kanssa, koska ne on saatettu voimaan hallitusmuodon jälkeen supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Antero Jyränki

Näinhän asia on, ja siinä me olemme varmaan yhtä mieltä, että ne ikään kuin murtavat hallitusmuodon perusoikeusrakennelmaa. Mutta toisinpäin, jos tulisi jokin tilanne, jossa tavallista lakia verrattaisiin Pariisin rauhansopimuksen määräyksiin, luulisin, ettei voitaisi sanoa, että niillä on perustuslain voima, koska ne eivät itse julista itseään perustuslaiksi. Tämä oli vain tekninen täsmennys.

Pekka Nurmi

Millainen on kansainvälisten sopimusten — ajattelen nimenomaan YK:n kahta ihmisoikeussopimusta — tulkinnallinen sisältöarvo meidän lainsäädäntömme kannalta? Ihmisoikeussopimuksista lienee kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus sitovamman tyyppinen. Onko sitä kuitenkin meillä valtiosisäisesti voimaansaatettaessa tulkittu liian sitovana ja kovin kirjaimen tarkasti, koska siihen on jouduttu tekemään useita varauksia. Nämä voivat asettaa Suomen kiusalliseen asemaan verrattuna sellaisiin maihin, jotka ovat tulkinneet näitä sopimuksia suurpiirteisemmin eivätkä ole katsoneet tarvitsevansa varauksia. Kuinka yleensäkin olisi Suomen lainsäädännön kannalta tulkittava kansainvälisten sopimusten tekstiä?

Ilkka Saraviita

Tämä on hyvin laaja kysymys. Professori Jyränki on perustuslakivaliokunnassa korostanut sitä, että kansainväliset sopimukset — siinä tosin oli erityis-

sopimuksesta kyse — pitäisi ottaa tulkintaa ohjaaviksi. Siis ne täydentäisivät Suomen valtiosäntöä — myös perustuslakivaliokunnan tulkinnoissa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin ollut tähän ajatukseen nähden hyvin varovainen. Kansainväliset sopimukset ovat tietysti *lex posterior* -periaatteen mukaisesti voimassa olevaa oikeutta.

Mitä sitten tulee Suomen varovaisuuteen näitä sopimuksia hyväksyttäessä, sanoisin vain mielipiteenäni, että Suomi oli ylilegalistinen näitä varauksia kirjoitettaessa.

Lars D. Eriksson

Suomen suhtautumisessa näihin ihmisoikeussopimuksiin näkyy merkillistä kaksijakoisuutta. Katselin muutama viikko sitten Suomen hallituksen YK:n ihmisoikeuskomissiolle antamaa raporttia Suomen suhtautumisesta näihin sopimuksiin, erityisesti kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen. Suomen hallitus on kaksi kertaa ilmaissut ihmisoikeuskomissiolle käsityksensä siitä, miten sopimuksia Suomessa tulkitaan. Tällöin on sanottu, että kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus sitoo eduskuntaa, viranomaisia ja tuomioistuimia ja täydentää kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia sekä toimii eräänlaisena tulkintaohjeena omia perusoikeussäännöksiämme tulkittaessa. Kun sitten otetaan esimerkiksi perustuslakivaliokunnan päivähoitolaista antama mietintö, niin siinä katsotaan päinvastoin, etteivät sopimukset ole väline, joka täydentäisi hallitusmuodon perusoikeussäännöksiä. Tämä on merkillinen tilanne: kansainvälisellä forumilla Suomen hallitus ilmoittaa, että sopimukset sitovat meitä, mutta maan sisäisiä asioita ratkaistessaan eduskunnan perustuslakivaliokunta toteaa puolestaan, että näin ei suinkaan ole asianlaita. Voi olla, että kyseessä on täydellinen informaatiokatkos. Mutta tilanne on merkillinen, ja voi vain toivoa, että perustuslakivaliokunta vähitellen korjaa kantaansa.

Saraviidan esitys, joka liittyi niihin kansainvälisiin sopimuksiin, joilla ei ole kytkentää ihmisoikeuksiin, oli kiintoisa. Omassa alustuksessaani päädyin siihen, että perustuslaki Suomessa toimii kansallisen suvereniteetin keskeisenä symbolina. Tässä mielessä olen katsonut, että Suomen valtiosäntö on verrattavissa Yhdysvaltain valtiosäntöön, jossa symbolisoidaan keskeisellä tavalla amerikkalaisten kansallista identiteettiä. Eräänä syynä siihen, että Suomen hallitusmuotoa ei ole juurikaan muutettu, saattaa olla se, että se on niin läheisesti sidoksissa Suomen itsenäisyyteen, omaan kansalliseen suvereniteettiimme. Nyt Saraviidan esityksen pohjalta taas näyttäisi, ettei näin kaikilta osin viime kädessä olisikaan ja että Suomen valtiosäntö todellisuudessa olisi varsin joustava — ainakin kun kyseessä ovat tietyt talouspoliittiset ja yhteiskuntapoliittiset kysymykset, joiden osalta on kysymys kansallisen suvereniteetin tosiasiallisesta rajoittamisesta. Olisi mielenkiintoista kuulla asiasta lisäkehittelyjä ja käsityksiä siitä, mikä on yleensä mahdollistanut tällaisen kehityksen.

Ilkka Saraviita

Näyttää siltä, että Suomen kansantalous tahdotaan integroida mahdollisimman tiiviisti läntiseen talouskehitykseen, eikä perustuslaista ja sen suvereniteettisäännöksistä ole haluttu tehdä estettä tälle kehitykselle. EEC-vapaa-kauppasopimuksen yhteydessä todella pelättiin, että perustuslaki voisi muodostua esteeksi tuon vapaakauppasopimuksen tekemiselle, varsinkin, kun tuona

aikana oli varsin voimakasta kansalaisliikehdintää vapaakauppasopimusta vastaan ja kansalaiskeskustelussa viitattiin näihin taloudellisen suvereniteetin aspekteihin. Perustuslaista ei ole haluttu kuitenkaan tehdä tällaista suvereniteetin kautta integraatiota haittaavaa tekijää.

Pirkko Turpeinen

Kiinnitän huomiota siihen, että juuri taloudellisten seikkojen avulla voidaan perustuslain konservatiivista sävyä voimistaa tarvitsematta muuttaa perustuslain tekstiä konservatiivisemmaksi. Taloudelliset sitoumuksethan ovat vallankäytössä paljon kovempaa ydintä kuin poliittinen vallankäyttö.

Tatu Vanhanen

Professori Saraviidan alustus oli varsin mielenkiintoinen. Se johtaa huomion siihen, ettei Suomi todellakaan ole erillinen saareke maailmassa, vaan muu maailma vaikuttaa meidän oloihimme, myös siihen tapaan, millä me hallitsemme itseämme. Erityisen korostuneesti tuli alustuksessa esille se, että YYA-sopimus on vahvistanut presidentin valta-asemaa. Olen samaa mieltä. Tietysti yleensäkin se seikka, että presidentti on ulkopoliittikan johtaja, ylläpitää presidentin vahvaa asemaa. Jos tulevaisuudessa kansainvälinen integraatio edelleen etenee, myös kansainvälisten sopimusten vaikutukset tulevat entistä suuremmiksi. Tästähän on esimerkkinä EEC, joka omiin jäseniinsä nähden soveltaa vielä vahvempia vaatimuksia kuin sellaisiin maihin, jotka ovat vain tehneet vapaakauppasopimuksen EEC:n kanssa. Minun spekulaationi tulevaisuuteen nähden on se, että kun kansainvälinen integraatio etenee, niin silloin kansallinen suvereenisuus samalla rajoittuu. Se on nähdäkseni tietyllä tavalla väistämätön kehityspiirre, ei sinänsä hyvä eikä paha. Se kuuluu vain maailman muuttuneeseen luonteeseen.