TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos: Julkisoikeus

Suomen perustuslaki ja Lissabonin sopimus

- Tulisiko Suomen perustuslakia muuttaa?

Pro Gradu-tutkielma
Kevät 2010
Mika Mäenpää

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

MÄENPÄÄ MIKA: Suomen perustuslaki ja Lissabonin sopimus – Tulisiko Suomen perustuslakia muuttaa?

Pro Gradu –tutkielma, 78 sivua.

Helmikuu 2010

Euroopan unionia uudistuva Lissabonin sopimus tuli kansainvälisesti voimaan 1.12.2009. Tämän Pro Gradu – tutkielman aiheena on pohtia, mistä unionin uudistamisprosessissa on kyse ja miten tähän prosessiin tulisi suhtautua Suomen perustuslain näkökulmasta tarkasteltuna. Suomen eduskunta saattoi Lissabonin sopimuksen voimaan niin sanottua supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä käyttäen, joten voimaansaattamislain voidaan katsoa olevan luonteeltaan poikkeuslaki. Perustuslain esitöistä voidaan kuitenkin erottaa neljä erilaista toimintamallia kansainvälisiä velvoitteita voimaan saatettaessa. Tässä tutkielmassa lainsäätäjän kantaa arvioidaan kaikkia neljää toimintamallia punnitsemalla oikeuskirjallisuutta hyväksi käyttäen. Tutkimus kuuluu valtiosääntöoikeuden alaan.

Tutkimusmetodini ovat oikeusdogmaattinen eli lainopillinen ja oikeuspoliittinen. Lainopillista tutkimusmetodia käytän etenkin tutkielman alkupuolella ja oikeuspoliittinen tutkimusmetodi on puolestaan keskeisessä asemassa tutkielman viimeisessä luvussa. Tärkeimmät lähteet tutkimuksessa ovat Suomen perustuslaki ja siihen liittyvä lainvalmisteluaineisto sekä itse Lissabonin sopimus. Lisäksi lukuisiin oikeuskirjallisuusteoksiin on viitattua tässä tutkielmassa.

Keskeiseksi tutkimustulokseksi todettiin, ettei eduskunnan perustuslakivaliokunnan Lissabonin sopimuksesta antama lausunto täyttänyt Suomen perustuslaista johdettuja rajatun poikkeuksen vaatimusta ja aukkoteoriaa. Jopa perustuslakivaliokunta myönsi sopimuksesta antamassaan lausunnossa, että perustuslain tekstin muuttamiseen saattaisi olla tarvetta. Toisin sanoen työssä esitetään, että Lissabonin sopimus olisi tullut saattaa voimaan Suomessa perustuslain tekstiä muuttamalla. (3. porras). Aihe on varsin uusi, joten jatkotutkimusta tarvitaan oletettavasti paljon.

Lähteet……I
Lyhenteet……II

1.Johdanto
1.1 Tutkimusaiheen esittely ... 1
1.2 Tutkimustehtävä ... 4
1.3 Tutkimusmetodi, teoreettinen lähestymistapa ja lähdeaineisto ... 6

2. **Suomen perustuslain keskeiset perusperiaatteet tutkimuksen näkökulmasta** ... 8
2.1 Valtion suvereenisuus ... 9
2.1.1 Kansainvälisyysperiaate ... 10
2.2 Kansansuvereenisuus ja edustuksellinen demokratia ... 11
2.3 Valtiovallan kolmijako-oppi ja eduskunnan ensisijaisuus ... 13
2.3.1 Parlamentarismi ... 15
2.4 Tuomioistuinten riippumattomuus ... 15
2.5 Oikeusvaltioperiaate ... 16
2.5.1 Konstitutionalismi ... 18

3. **Suomen jäsenyys ETA:ssa ja EU:ssa** ... 19
3.1 ETA-jäsenyys ... 19
3.2 EU-jäsenyys ... 21
3.3 Amsterdamin sopimus ... 24
3.4 Nizzan sopimus ... 25

4. EU:n perussopimusten uudistamisprosessi ... 28
4.1 Perustuslaillisesta sopimuksesta Lissabonin sopimukseen ... 28
4.2 EU:sta oikeushenkilö ... 31
4.3 EU:n oikeusjärjestys sopimusuudistuksen jälkeen ... 33
4.3.1 Autonomisuus ja ensisijaisuus ... 34
4.3.2 Vanhat säädösnimekkeet säilyvät ... 36
4.3.3 Toissijaisuus- ja lojaliteettiperiaate ... 37
4.4 Ehdotetut muutokset EU:n päätöksentekojärjestelmään ... 39
4.4.1 Komissio ... 39
4.4.2 Neuvosto ... 42
4.4.3 Euroopan parlamentti ... 44
4.4.4 Eurooppa-neuvosto ... 46
4.4.5 EU-tuomioistuin ... 48
4.5 Perusoikeuskirjasta oikeudellisesti sitova ... 50
4.6 Demokratian, avoimuuden ja hyvän hallinnon edistäminen ... 51

5. Lissabonin sopimuksen voimaansaattamisproblematiikkaa Suomen osalta ... 54
5.1 Lainsäädännön alaan kuuluminen ... 55
5.2 Neljä perustuslainmukaista toimintamallia uudistussopimusta voimaan saatettaessa ... 56
5.2.1 Normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä toteutettavat siirrot ... 57
5.2.2 Supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä toteutettavat siirrot ... 60
5.2.3 Perustuslain tekstin muuttaminen ... 65
5.2.4 Kielto vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita ... 67

6. Johtopäätökset ... 70

I Lähteet

Oikeuskirjallisuus

Antola, Esko: Suunnaton EU? Turku 2004.

Hiden, Mikael ja Saraviita, Ilkka: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Helsinki 1994.

Husa, Jaakko ja *Pohjolainen, Teuvo*: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Helsinki 2008.

Inha, Jyri: Haminasta Maastrichtiin—Modernin suomalaisen valtiosääntöhistorian pääpiirteet. Helsinki 2005.

Joutsamo, Kari, Aalto, Pekka, Kaila, Heidi ja Maunu, Antti: Eurooppaoikeus. Helsinki 2000.

Jyränki, Antero: Euroopan unionin jäsenyys ja poikkeukset Suomen perustuslaista. – Oikeuslehti 1:2008. Julkaisijat Oikeuspoliittinen yhdistys Demla Ry sekä Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen yhdistys.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Helsinki 2003.

Jääskinen, Niilo, Paasivirta, Esa ja *Sevon, Leif*: Euroopan talousalue, Suomi ja oikeudelliset kysymykset. Helsinki 1994.

Kaila, Heidi ja *Kosonen, Eikka*: Suomi ja Amsterdamin sopimusneuvottelut. – Teoksessa **Marginaalista ytimeen** Suomi Euroopan unionissa 1989—2003. Toim. *Stubb, Alexander*. Jyväskylä 2006.

Maduro, Poiares Miguel: Europe and the constitution: what if this is as good as it gets? – Teoksessa **European Constitutionalism Beyond the State.** Toim. *J.H.H. Weiler* and *Marlene Wind*. Cambridge University Press 2003.

Meres-Wuori, Ora: Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä. Helsinki 1998.

Myllymäki, Arvo ja Kalliokoski, Päivi: Valtio, Kunta ja Euroopan unioni. Vammala 2006.

Nieminen, Liisa: Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistyvä Eurooppa. Helsinki 2004.

Ojanen, Tuomas: Suomen valtiosäännön perusteita. Helsinki 2001.

Raunio, Tapio ja *Tiilikainen, Teija*: Finland in the European Union. London: Cass 2003.

Raunio, Tapio ja *Wiberg, Matti* (toim.): EU ja Suomi: Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan. Helsinki 2000.

Salminen, Janne: >> Euroopan unioni>> Suomen perustuslaissa. – Lakimies-lehti 2:2009. Julkaisija suomalainen lakimiesyhdistys.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Helsinki 2000.

Stubb, Alexander ja *Kemppinen, Reijo*: Nizza- oppitunti hallitusten välisistä neuvotteluista. – Teoksessa **Marginaalista ytimeen** Suomi Euroopan unionissa 1989—2003. Toim. *Stubb, Alexander*. Jyväskylä 2006.

Tiilikainen, Teija, *Helander, Petri ja Heliskoski, Joni:* Euroopan perustuslaki. Helsinki 2005.

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki 2000.

Lainsäädäntö ja valtiosopimukset

Euroopan yhteisön perustamissopimus.

Sopimus Euroopan unionista.

Ehdotus sopimukseksi Euroopan unionista ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta+pöytäkirjat CIG 1/1/07 ja CIG 2/1/07 (Lissabonin sopimus).

Suomen perustuslaki 731/1998.

Lainvalmisteluaineisto

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi 1/1998, valtiopäiväasiakirjat.

Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta 23/2008, valtiopäiväasiakirjat.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 15/1992 valtiopäiväasiakirjat.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 14/1994, valtiopäiväasiakirjat.

Perustuslakivaliokunnan lausunto12/1997, valtiopäiväasiakirjat.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 10/1998, valtiopäiväasiakirjat.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 17/2000, valtiopäiväasiakirjat.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 39/2000, valtiopäiväasiakirjat.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 6/2001, valtiopäiväasiakirjat.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 7/2003, valtiopäiväasiakirjat.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 8/2008, valtiopäiväasiakirjat.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 13/2008, valtiopäiväasiakirjat.

Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998, valtiopäiväasiakirjat.

Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 6/1998, valtiopäiväasiakirjat.

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 16/1992, valtiopäiväasiakirjat.

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 9/1994, valtiopäiväasiakirjat.

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 6/2008, valtiopäiväasiakirjat.

Asiantuntijalausunnot eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Ojanen, Tuomas Ojanen 28.9.2006.

Tuori, Kaarlo 15.9.2006.

Viljanen Veli-Pekka 22.9.2006.

Virallinen verkkomateriaali

Eurooppatiedotus. WWW-sivu http://www.eurooppa-tiedotus.fi/Public/default.aspx?contentid=92968&nodeid=37780&contentlan=1&culture=fi-FI. 3.8.2009.

Eurooppatiedotus 4.10.2009. WWW-sivu http://www.eurooppatiedotus.fi/Public/default.aspx?contentid=97339&nodeid=37760&culture=fi-FI. 5.10.2009.

Pääministerin ilmoitus eduskunnalle hallitustenvälisen konferenssin tuloksista 23.10.2007. WWW-sivu http://www.valtioneuvosto.fi/toiminta/selonteot/selonteot/fi.jsp?oid=208311. 27.4.2009.

Valtioneuvosto. WWW-sivu http://www.valtioneuvosto.fi/eu/perussopimusten-uudistaminen/fi.jsp. 24.4.2009.

Valtioneuvoston EU-sihteeristö 2007. WWW-sivu http://216.239.59.104/search?q=cache:xwHueixWl7IJ:www.valtioneuvosto.fi/eu/perussopimusten-uudistaminen/pdf/hvk-2007/tietoa.pdf+EU:n+uudistus+sopimus&hl=fi&ct=clnk&cd=2&gl=fi. 18.6.2009.

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 25.11.2005. WWW-sivu http://www.hallitus.fi/tiedostot/julkinen/vn/selonteot-mietinnot/Valtioneuvoston_selonteko_Euroopan_unionin_perustuslakisopimuksesta/142700.pdf. 24.4.2009.

Valtioneuvoston tiedote 19.10.2007. WWW-sivu
http://www.vn.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=208111. 27.4.2009.

Valtioneuvoston tiedote 11.9.2008. WWW-sivu
http://www.vn.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=238115. 24.4.2009.

II Lyhenteet

EFTA	Euroopan vapaakauppaliitto
EMU	Euroopan unionin talous- ja rahaliitto
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
EU-tuomioistuin	Euroopan unionin tuomioistuin
EY-tuomioistuin	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
EY	Euroopan yhteisö
HE	Hallituksen esitys
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
UaVL	Ulkoasiainvaliokunnan lausunto
UaVM	Ulkoasiainvaliokunnan mietintö

1. Johdanto

1.1 Tutkimusaiheen esittely

Euroopan unionin uudistamisprosessi etenee vihdoinkin. Irlanti järjesti järjestyksessään toisen valtion sisäisen kansanäänestyksen Lissabonin sopimuksesta 2.10.2009. Sopimuksen hyväksymisen puolesta äänesti 67,1 prosenttia äänestäneistä ja vastaan äänesti puolestaan 32,9 prosenttia äänestäneistä. Nyt kaikki unionin jäsenmaat ovat hyväksyneet Lissabonin sopimuksen kansallisten perustuslakiensa mukaisesti ja sopimus tuli voimaan kansainvälisesti 1.12.2009.[1]

Unionin jäsenmaat allekirjoittivat Lissabonin sopimuksen Lissabonissa jo 13. joulukuuta 2007. Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantulemista, se tuli kuitenkin hyväksyä jokaisessa EU:n jäsenvaltiossa kunkin maan kansallisen perustuslain mukaisesti. Kesäkuussa 2008 järjestetyssä maan sisäisessä kansanäänestyksessä irlantilaiset kuitenkin hylkäsivät sopimuksen. Muun muassa Suomen eduskunta ehti ratifioida eli hyväksyä sopimuksen kesäkuussa 2008. Lokakuussa 2008 Eurooppa-neuvosto kuuli Irlannin pääministerin analyysin kielteiseen tulokseen päättyneestä ensimmäisestä kansanäänestyksestä ja joulukuussa 2008 päästiin sopuun yhteisestä etenemistavasta.[2]

Lissabonin sopimus ei ole myöskään ainoa vastarintaa kokenut sopimusehdotus käynnissä olevassa EU:n perussopimusten uudistamisprosessissa. Kesäkuussa 2004 EU:n jäsenmaat hyväksyivät yksimielisesti EU:n perustuslaillisen sopimuksen, joka pohjautui Eurooppa-valmistelukunnan eli konventin pitkään valmistelemaan ehdotukseen Euroopan unionin perustuslailliseksi sopimukseksi. Myös perustuslaillinen sopimuksen voimaantulon edellytyksenä olisi ollut sopimuksen ratifioiminen jokaisessa EU:n jäsenvaltiossa. Ranskalaiset ja hollantilaiset kuitenkin hylkäsivät sopimuksen maiden sisäisissä kansanäänestyksissä touko-kesäkuun vaihteessa 2005. Tästä alkoi niin sanottu pohdintatauko, joka kesti aina Lissabonin sopimuksen hyväksymiseen asti.[3] Kielteisistä kansanäänestysten

[1] Eurooppatiedotus 4.10.2009. WWW-sivu 5.10.2009.
[2] Ibid.
[3] Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 25.11.2005 s. 4. WWW-sivu 24.4.2009.

tuloksista huolimatta Suomen eduskunta ratifioi myös perustuslaillisen sopimuksen 11.9.2008[4].

Lissabonin sopimuksen keskeiset muutokset nykyhetkeen verrattuna ovat seuraavanlaiset: Lissabonin sopimuksen tarkoituksena on ennen kaikkea yksinkertaistaa ja selkeyttää EU:n toimintaa. EU:sta tehtäisiin näin ollen yksi ja yhtenäinen oikeushenkilö.[5] EU:n rakenneuudistus tapahtuisi purkamalla aiemmin käytössä ollut niin sanottu pilarimalli. Pilarimallissa EU:n toimivaltaan kuuluvat politiikan lohkot on jaettu kolmen eri pilarin alle. Ensimmäisen pilarin alle kuuluvat Euroopan yhteisö (EY) täydennettynä talous- ja rahaliitolla (EMU). Toinen pilari koostuu puolestaan yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, ja kolmannen pilarin alaan katsotaan kuuluvan yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa.[6] Ennen käynnissä olevaa sopimusuudistusta ainoastaan Euroopan yhteisön (ensimmäinen pilari) on katsottua omaavan oikeushenkilöyden. EU:n oikeushenkilöys tekisi mahdolliseksi myös Suomen pitkäaikaisen tavoitteen koko EU:n liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen.[7]

Myös EU:n toimielinten toimintaa on tarkoitus muuttaa sopimusuudistuksella[8]. Vuoden 2014 jälkeen ministerineuvoston päätöksenteossa on suunniteltu siirryttävän määräenemmistöpäätöksentekoon myös oikeus- ja sisäasioissa. Määräenemmistön saavuttamiseen vaaditaan tällöin 55 prosenttia jäsenvaltioista ja 65 prosenttia EU:n väestöstä.[9] Eurooppa-neuvostosta eli jäsenmaiden hallitusten päämiesten neuvottelukokouksesta tehtäisiin puolestaan virallinen toimielin, jota johtaisi kahdeksi ja puoleksi vuodeksi kerrallaan valittava presidentti[10]. Sen sijaan komission kokoonpanon supistamisesta jouduttiin luopumaan Irlannin kanssa käytyjen neuvotteluiden seurauksena.

Lissabonin sopimuksen mukaan Euroopan parlamentin valtaa lainsäätämisessä tulee kasvattaa. Tämä tapahtuisi tekemällä yhteispäätösmenettelystä tavanomainen lainsäätämisjärjestys. Yhteispäätösmenettelyssä parlamentti ja ministerineuvosto ovat tasavertaisia lainsäätäjiä. Tämän lisäksi unionin demokraattisuutta pyritään lisäämään tekemällä muun muassa kansalaisaloite mahdolliseksi. Kansalaisaloitteen tekemiseen

[4] Valtioneuvoston tiedote 11.9.2008. WWW-sivu 24.4.2009.
[5] Pääministerin ilmoitus eduskunnalle 23.10.2007 s. 1. WWW-sivu 24.4.2009.
[6] Myllymäki ja Kalliokoski 2006, s. 53.
[7] Pääministerin ilmoitus eduskunnalle 23.10.2007 s. 2. WWW-sivu 24.4.2009.
[8] Ks. tarvittaessa unionin toimielimistä esim. Jyränki 2000, s. 79—80.
[9] Pääministerin ilmoitus eduskunnalle 23.10.2007 s. 2. WWW-sivu 24.4.2009.
[10] Ibid.

vaadittaisiin miljoonan eri maita edustavan EU-kansalaisen[11] allekirjoitus.[12] Kansalaisten oikeuksien kannalta ehkä merkittävin uudistus olisi kuitenkin EU:n perusoikeuskirjan muuttuminen oikeudellisesti sitovaksi. EU:n perusoikeuskirjassa on määritelty unionin kansalaisten perusoikeudet. Myös kansalaisten kannalta tärkeän subsidiariteettiperiaatteen (toissijaisuusperiaate) olemassa oloa korostetaan sopimusuudistuksessa.[13]

Kun luovutetaan Suomen valtiolle kuuluvia suvereenioikeuksia kansainväliselle toimijalle kuten EU:lle, katsotaan olevan yhteensä neljä erilaista perustuslaista johdettua toimintamallia velvoitteeseen sitoutumiseksi. Ensimmäisessä toimintamallissa katsotaan Suomen suvereenioikeuksien rajoittamisen olevan niin vähäistä, että voidaan käyttää tavallista lainsäätämisjärjestystä. Toisessa toimintamallissa eduskunnan tulee hyväksyä kansainvälinen sopimus kahdella kolmasosalla annetuista äänistä kertaalleen lepäämään jättämättä. Lepäämään jättäminen merkitsisi sopimuksen uudelleen käsittelyä vasta seuraavalla vaalikaudella. Tätä toimintamallia kutsutaan supistetuksi perustuslainsäätämisjärjestykseksi.[14]

Kolmannessa mallissa suvereenioikeuksien siirto tapahtuu puolestaan perustuslain tekstiä muuttamalla. Tällöin tulkitaan poikkeuksen Suomen perustuslakiin olevan niin suuri, että supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä ei voida enää käyttää. Neljännessä mallissa poikkeuksen perustuslakiin tulkitaan olevan niin merkittävä, että se vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaiset perusteet. Tätä perustuslain 94.3§:n rajoitusta voidaan tulkita jopa niin, että valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita vaarantavaa sopimusta ei voida hyväksyä Suomen toimesta laisinkaan.[15]

Voimassa olevan oikeuden kantaa ei kuitenkaan saada selville vain perustuslain sanamuotoja tulkitsemalla. Suuri merkitys tulkintakannanoton muodostumiseen on nimittäin yleensä myös oikeuden alan yleisillä opeilla. Muun muassa Tuori määrittelee yleiset opit osaksi suodatinta, jonka kautta lainsäädännön tarjoama aines muunnetaan oikeudellisessa tulkinnassa sovellettavaksi oikeudeksi[16]. Valtiosääntöoikeuden yleisiin oppeihin katsotaan kuuluvan esimerkiksi valtiosäännön perusperiaatteiden.

---

[11] Ks. tarvittaessa tarkemmin esim. Nieminen 2004, s. 215.
[12] Valtioneuvoston tiedote 19.10.2007. WWW-sivu 24.4.2009.
[13] Pääministerin ilmoitus eduskunnalle 23.10.2007 s. 2—4. WWW-sivu 28.4.2009.
[14] Ks. Esim. Jyränki 2000, s. 170—171 ja 213—218.
[15] Ibid.
[16] Tuori 2000, s. 191.

Valtiosäännön perusperiaatteet voidaan määritellä esimerkiksi valtiosäännön perusratkaisuiksi[17], jollainen on esimerkiksi valtiovallan kolmijako-oppi. Perusperiaatteiden sisältö ei yleensä pysy samana pitkällä aikavälillä. Muun muassa tämän työn kannalta merkittävä valtion suvereenisuus-periaate on kokenut melkoisen muutoksen viime vuosikymmenten aikana. Viime aikoina suvereenisuuden käsitettä on nimittäin alettu tarkastelemaan myös kansainvälisen ja Eurooppa-oikeuden näkökulmasta perinteisen valtiosääntöoikeudellisen näkökulman lisäksi.[18]

1.2 Tutkimustehtävä

EU:n uudistusprosessi muuttaa kiistatta unionin rakennetta ainakin pilarijaon poistumisen osalta. Myös unionin toimielinten toimivallan muutokset vaikuttavat EU:n ja sen jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon. Toisaalta varsinaisia isoja sisällöllisiä ja välittömiä muutoksia toimivallanjakoon ei ole tarkoitus tehdä[19]. Tutkimustehtäväni on pohtia, mistä EU:n meneillään olevassa uudistamisprosessissa on kyse ja miten sopimusuudistukseen tulisi suhtautua Suomen perustuslain näkökulmasta tarkasteltuna. Tutkimuksen tavoitteeseen pääsemiseksi lienee tarpeellista asettaa osakysymyksiä, jotka auttavat hahmottamaan tutkimustehtävää.

Ensinnä tutustun EU-jäsenyyden kannalta merkittävien Suomen perustuslain perusperiaatteiden sisältöön. Perustuslain keskeisiä perusperiaatteita ovat muun muassa valtion suvereenisuus, kansainvälisyysperiaate, kansansuvereenisuus ja edustuksellisen demokratia, parlamentarismi, oikeusvaltioperiaate ja valtiovallan kolmijako-oppi ja eduskunnan ensisijaisuus[20]. Tutustumalla vain perustuslain tekstiin perustuslain perusperiaatteita huomioon ottamatta ei ole nimittäin mahdollista käydä pohtimaan EU:n sopimusuudistuksen voimaansaattamisproblematiikkaa Suomen osalta. Perustuslain perusperiaatteet tulevat siis olemaan keskeisessä osassa tämän tutkimuksen myöhemmissä luvuissa. Toisaalta olen tässä luvussa myös kiinnostunut kyseisten periaatteiden yhteydestä perustuslain myöhempiin säännöksiin.

[17] Ks. Esim. Jyränki 2000, s. 52.
[18] Nieminen 2004, s. 164.
[19] Pääministerin ilmoitus eduskunnalle 23.10.2007 s.1. WWW-sivu 3.11.2008.
[20] Ks. Esim. Jyränki 2000, s. 54—69.

Toiseksi pyrin selvittämään, miten nykytilanteeseen ollaan tultu tutustumalla Suomen läntiseen integraatiohistoriaan 1.1.1994 toteutuneesta Euroopan talousalueen (ETA) jäsenyydestä alkaen. Merkittävin tapahtuma tässä historiallisessa katsannossa oli Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi vuoden 1995 alusta lähtien. Tämän lisäksi unionin perustamissopimuksia on muutettu kahdesti Suomen jäsenyyden aikana vuonna 1997 solmitulla Amsterdamin sopimuksella ja 2001 solmitulla Nizzan sopimuksella[21]. Erityisesti olen tässä yhteydessä kiinnostunut lainsäätäjän ja suomalaisten valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden näkemyksistä ja niiden muuttumisesta koskien Euroopan integraation syvenemistä.

Kolmanneksi pohdin, millainen on luonteeltaan unionin tällä hetkellä käynnissä oleva uudistusprosessi. Mihin sopimusuudistuksella pyritään ja mikä on sen keskeinen sisältö? Onko perustuslaillisen sopimuksen ja Lissabonin sopimuksen välillä havaittavissa muodollisia tai sisällöllisiä eroja? Millaiseksi voidaan luonnehtia unionin muodostamaa oikeusjärjestystä sopimusuudistuksen jälkeen? Tässä yhteydessä olen myös kiinnostunut uudistusprosessin vaikutuksista Suomen perustuslain perusperiaatteisiin. Minkä seikkojen sopimusuudistuksessa voidaan tulkita heikentävän tai vahvistavan Suomen perustuslain perusperiaatteita? Suomalaiset pitävät unionia edelleen etäisenä ja ”kasvottomana” vallankäyttäjänä. Vahvistaisiko Lissabonin sopimuksen voimaantulo esimerkiksi kansansuvereenisuusperiaatteen toteutumista? Voisiko muun muassa EU-parlamentin vallan lisääminen tai kansalaisaloitteen käyttöönotto lähentää EU:ta ja sen kansalaisia?

Neljänneksi hahmottelen sopimusuudistuksen voimaansaattamisproblematiikkaa Suomen osalta. Kuinka paljon EU:n sopimusuudistus rajoittaa lisää Suomen suvereenioikeuksia? Korvaako yhdessä muiden EU-maiden kanssa tapahtuva yhteistyö suvereenioikeuksien luovuttamisen pois kansalliselta tasolta? Mika olisi oikea toimintamalli sopimusuudistuksen voimaansaattamisessa? Millaisia toimintamalleja on käytössä muissa jäsenvaltioissa? Voidaanko sopimusuudistuksen kansallisessa voimaansaattamisessa Suomessa käyttää edelleen supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä vai tulisiko itse perustuslain tekstiä muuttaa? Tällöin keskeiseen asemaan tarkastelussa nousee muun muassa perustuslain 73.1 §:ssä esitetty vaatimus rajatusta poikkeuksesta supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä

[21] Ks. Esim. Stubb (toim.) 2006, s. 104—119 ja 200.

käytettäessä. Lopuksi tarkastellaan vielä perustuslain 94.3 §:ssä ilmaistua kieltoa, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.

1.3 Tutkimusmetodi, teoreettinen lähestymistapa ja lähdeaineisto

Tutkimusmetodini ovat oikeusdogmaattinen eli lainopillinen sekä oikeuspoliittinen. Esimerkiksi Tuori toteaa lainopin tehtäväksi osoitetun oikeusnormien tulkinnan ja systematisoinnin. Tulkintalainopin välittömänä kohteena on Tuorin mukaan oikeuden pintataso.[22] Muun muassa Husa ja Pohjalainen määrittävät puolestaan oikeuspoliittisen tutkimusmetodin seuraavasti: Oikeuspolitiikka liittyy läheisesti yhteiskunnalliseen tavoitteenasetteluun, joka puolestaan perustuu pääasiassa lainsäädännön avulla tapahtuvaan vaikuttamiseen.[23]

Oikeusalajaottelussa tutkimukseni kuuluu julkisoikeuteen ja julkisoikeuden sisäisessä jaottelussa valtiosääntöoikeuden alaan. Esimerkiksi Jyränki toteaa valtiosääntöoikeuden olevan dogmaattisen oikeustieteen valtiosääntönormiston ympärille rakennettu systemaattinen kokonaisuus. Se on yksi niistä oikeusaloista, jotka muodostavat oikeusjärjestelmän.[24] Muun muassa perustuslain perusperiaatteiden ja perustuslain tulkitseminen muutoinkin kuuluvat kansallisen valtiosääntöoikeuden alaan. Lisäksi tutkimuksessa on käytetty materiaalia myös lähinnä Eurooppa-oikeuden alalta. Muun muassa uudistussopimus on EU:n tasolta lähtöisin olevaa oikeutta.

Tosin tässä yhteydessä voidaan kysyä, kuinka suuressa määrin Suomen kansallinen valtiosääntöoikeus ja Eurooppa-oikeus ovat itsenäisiä oikeuden aloja. Tässäkin työssä lähteenä käyttämäni Niemisen kirjan[25] otsikko kuvaa mielestäni nykytilaa hyvin: Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistyvä Eurooppa. Ja tulevaisuudessa molemminpuolinen vuorovaikutus Eurooppa-oikeuden ja kansallisen valtiosääntöoikeuden välillä lienee edelleen kasvamaan päin.

---

[22] Tuori 2000, s. 303.
[23] Husa ja Pohjolainen 2008, s. 38.
[24] Jyränki, 2003, s. 7.
[25] Nieminen, 2004.

Pyrin käyttämään tässä tutkimuksessa mahdollisimman monipuolisesti saatavilla olevaa lähdeaineistoa. Lissabonin sopimus (ja jossain määrin myös perustuslaillinen sopimus) on keskeinen lähde tutkimuksessani. Lisäksi Suomen perustuslaki esitöineen on tärkein tutkimuksessa käytetty kansallinen normisto. Muun muassa Husa toteaa perustuslain yhä julistavan sellaisia yhteiskunnallisia perusarvoarvoja, joiden pohjalle yhteiskunnan toiminta perustuu. Toiseksi perustuslaki on perusnormisto, joka määrittää vallankäytön ja vallanjaon perusteet Suomessa.[26] Perustuslain esitöistä keskeisimpään asemaan nousevat eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan mietinnöt ja lausunnot sekä hallituksen tekemät esitykset.

Koska EU:n sopimusuudistus on tapahtunut hiljattain, on oikeuskirjallisuutta aiheesta ehditty kirjoittamaan vasta vähänlaisesti. Näin ollen virallinen verkkomateriaali on apuna tulkittaessa rakenteellisesti hyvin vaikeaselkoista Lissabonin sopimusta. Virallisella verkkomateriaalilla tarkoitan muun muassa seuraavia internet-sivuja: Valtioneuvosto, eduskunta ja Eurooppatiedotus. Edellä sanotusta huolimatta oikeuskirjallisuudella voidaan katsoa olevan keskeinen rooli tämän työn jokaisessa luvussa. Kansallisia tuomioistuinratkaisuja ei sen sijaan valtiosääntöoikeuden alasta ole olemassa, sillä Suomen järjestelmässä perustuslakia tulkitsee pääosin ennakollisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta.

[26] Husa ja Pohjolainen 2008, s. 59.

2. Suomen perustuslain keskeiset perusperiaatteet tutkimuksen näkökulmasta

Suomen perustuslaki (731/1999) tuli voimaan maaliskuun ensimmäisenä päivänä vuonna 2000. Tämä yhtenäinen perustuslaki korvasi neljä aiemmin voimassa ollutta perustuslakia, jotka olivat Suomen hallitusmuoto, valtiopäiväjärjestys, laki valtakunnanoikeudesta ja niin sanottu ministerivastuulaki (131 §). Perustuslaista annetussa hallituksen esityksessä todettiin, että esityksen tavoitteena oli Suomen perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen aina perusteista lähtien[27]. Heti perustuslain ensimmäisessä luvussa onkin määritelty perustuslain perusperiaatteet, joita ovat muun muassa Suomen suvereniteetti sekä osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön, kansansuvereenisuus sekä edustuksellinen demokratia, oikeusvaltio, valtiovallan kolmijako-oppi ja tuomioistuinten riippumattomuus. Esimerkiksi Jyränki korostaa perustuslain ensimmäisen luvun perusperiaatteiden olevan erittäin tärkeitä etenkin perustuslain läpinäkyvyyden ja informatiivisuuden takia[28].

Juuri perustuslain 1. luvun informatiivisuuden näkökulmasta tarkasteltuna on mielenkiintoista havaita, että perustuslain lähes kaikkiin perusperiaatteisiin syvästi vaikuttava EU-jäsenyys mainitaan ensimmäisen kerran vasta kansainvälisiä suhteita koskevassa 8. luvussa 1. luvun sijaan. Muun muassa perustuslakivaliokunta perustelee tätä ratkaisua sillä, että Suomessa on käytössä monista muista Euroopan maista poiketen poikkeuslakijärjestelmä. Lisäksi valiokunta toteaa, ettei EU-jäsenyyden mainitseminen perustuslain 1.luvussa toisi perustuslakiin mitään uutta normisisältöä.[29] Tätä kantaa voitaneen perustellusti myös kyseenalaistaa[30]. Toisaalta kyseen voidaan katsoa olevan juuri perustuslain informatiivisuudesta. Ylimpien valtioelinten toimivallan rajoitusten laajuuden selvittämiseksi lukijan tulisi perehtyä laajalti EU-jäsenyyttä edeltäneiden lainsäädäntömuutosten valmisteluasiakirjoihin, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön sekä mahdollisesti myös aiheeseen liittyvään oikeuskirjallisuuteen[31].

[27] HE 1/1998 vp, s.1.
[28] Jyränki 2000, s. 52.
[29] PeVM 10/1998 vp, s. 6.
[30] Ks. alaluku 5.2.3
[31] Saraviita 2000, s. 61.

2.1 Valtion suvereenisuus

Suomen perustuslain 1.1 §:ssä todetaan: ”Suomi on täysivaltainen tasavalta.” Valtion täysivaltaisuus käy ilmi myöhemmistä esimerkiksi perustuslain lainsäädäntö-, budjetti- ja lainkäyttövaltaa koskevista tarkemmista säännöksistä. Suvereenisuuden kannalta voidaan pitää erittäin merkittävinä myös perustuslain säännöksiä, joiden nojalla täysivaltaisuutta voidaan rajoittaa. Näitä säännöksiä käsittelen kattavasti luvussa 5.

Perustuslain säätämisperusteluissa lainsäätäjä viittaa myös oppeihin sisäisestä ja ulkoisesta suvereenisuudesta, mutta sen tarkemmin täysivaltaisuuden käsitettä ei lainvalmisteluaineistossa pohdita[32]. Näin ollen tässä työssä käydään pohtimaan suvereenisuutta oikeuskirjallisuutta hyväksi käyttäen. Valtion suvereenisuus voidaan jakaa perinteisesti sisäiseen ja ulkoiseen suvereenisuuteen. Sisäisen suvereniteetin katsotaan tarkoittavan valtion alueherruutta tietyllä rajatulla alueella. Perinteisen suvereenisuuskäsityksen mukaan mikään muu valtio tai kansainvälinen järjestö ei voi käyttää pakkovaltaa suvereenin valtion alueella.[33] Valtiot turvaavat yleensä alueherruuttaan valvomalla maa-alueensa koskemattomuutta maalta, mereltä ja ilmasta. Kyky säätää kaikkien valtion viranomaisten ja orgaanien toimivallasta eli perustuslainsäätämisvalta voidaan tulkita olevan sisäisen suvereenisuuden ydinaluetta[34].

Perinteisen suvereenisuuskäsitteen mukaan ulkoisella suvereniteetilla sen sijaan tarkoitetaan, että valtio omaa täyden kansainvälisoikeudellisen toimivallan. Valtiolla katsotaan olevan tasa-arvoinen asema suhteessa toisiin valtoihin: ”Se on oikeutettu arvonantoon, määrämuotoiseen kohteluun ja sen symbolit ovat loukkaamattomia.” Valtiosuvereniteetin näkökulmasta tarkasteltuna valtio saa itse vapaasti päättää suhteistaan muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin sekä vapaasti valita sitoutuuko kansainvälisiin velvoitteisiin vai ei. Valtion oikeutta itsenäiseen lainkäyttöön on pidetty myös loukkaamattomana. Näin ollen muiden valtioiden tuomioistuimet eivät voisi kyseenalaistaa toisen valtion viranomaisten toimien

[32] HE 1/1998, s. 71.
[33] Saraviita 2000, s. 57.
[34] Jyränki 2000, s. 54—55.

laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Perinteisen suvereenisuuskäsitteen mukaan valtiolla ei ole myöskään velvollisuutta alistua oikeudenkäyntiin toisen valtion tuomioistuimessa.[35]

1600-luvun puolivälissä solmitusta Westfalenin rauhasta lähtien kansainvälinen järjestys on rakentunut suvereenien kansallisvaltioiden varaan. Todellisuudessa valtion täysivaltaisuuden käsite on suhteellistunut merkittävästi viimeisen 50-vuoden aikana. Esimerkiksi kansainvälisen oikeuden normien katsotaan rajoittavan valtioiden suvereenisuutta monin tavoin. Nykyään suvereenisuudella ei voida määritellä mitään pysyvää ennalta määrättyä sisältöä, vaan suvereenisuuden käsite näyttää vaihtelevan tosiasiallisten tilanteiden mukaan.[36]

2.1.1 Kansainvälisyysperiaate

Monilla tavoin suhteellistunutta suvereenisuuden käsitettä ilmaisee Suomen perustuslain 1.3 §:n ilmaisema kansainvälisyysperiaate. Perustuslain 1.3 §:ssä säädetään: ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.” Perustuslain säätämisperustelujen mukaan nykypäivän täysivaltaisuutta tulkittaessa tulee ottaa huomioon Suomen jäsenyydet monissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa. Perustuslakiuudistuksessa sanouduttiinkin irti tulkinnasta, jonka mukaan jäsenyys kansainvälisessä järjestössä katsottaisiin aina valtion suvereenisuuden rajoitukseksi.[37]

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan omaksuman tulkintakäytännön mukaan suvereenisuuden rajoittamisen tulisi olla periaatteelliselta tai käytännölliseltä merkitykseltään erittäin huomattavaa ja ylittää tavanomaisen kansainvälisen yhteistyön vaatimukset, jotta se voisi joutua ristiriitaan perustuslain kanssa. Toisaalta suvereenisuuden loukkaukseksi katsotaan herkästi sellainen kansainvälinen velvoite, joka antaa kansainväliselle toimijalle tai toiselle valtiolle oikeuden käyttää julkista valtaa Suomen alueella.[38] Erityisesti alueen käsite näyttää saaneen keskeisen merkityksen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä. Esimerkiksi pieni rauhanturvajoukko on katsottu voitavan alistaa ilman valtiosuvereenisuuden

[35] Saraviita 2000, s. 57.
[36] Nieminen 2004 s. 156.
[37] Ks. Esim. HE 1/1998 vp, s. 73.
[38] PeVL 39/2000 vp, s. 2.

loukkausta ulkomaisen johdon alaisuuteen, vaikka tämä rikkookin hieman tasavallan presidentin ylipäällikkövaltaa[39]. Myöskään Suomen lipun alla purjehtivan kalastusaluksen tarkastaminen kansainvälisten tarkastajien toimesta ei ole katsottu olevan, kunhan tämä ei tapahdu Suomen aluevesillä, valtion täysivaltaisuuden loukkaamista[40].

2.2 Kansansuvereenisuus ja edustuksellinen demokratia

Perustuslain 2 §:ssä säädetään: ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.” Näistä kahdesta momentista voidaan johtaa perustuslain perusperiaatteet kansansuvereenisuudesta ja edustuksellisesta demokratiasta. Kansansuvereenisuutta ja edustuksellista demokratiaa tarkastellaan useimmiten joko kansansuvereenisuuden tai liberalistisen individualismin näkökulmasta[41]. On perusteltua tulkita perustuslain 2.1 §:n viittaavan lähinnä ensimmäiseen näkökulmaa, kun taas perustuslain 2.2 § näyttäisi edustuvan lähinnä jälkimmäistä näkökulmaa.

Kansansuvereenisuuden näkökulmasta tarkasteltuna kansa toimii yhtenä yhtenäisenä subjektina. Demokratia voidaan tällöin tulkita kansan itsehallinnoksi ja hallinto on kansan itselleen valitsema. Hallinto siis edustaa kansaa, eikä sen yläpuolelle voi asettaa muita hallitsijoita. Päätöksentekoprosessin tehtävänä on tuoda esille ja tiivistää kansan tahto mahdollisimman hyvin.[42]

Perustuslain 2.1 §:n vaatimusta kansansuvereenisuudesta toteuttavat käytännössä etenkin perustuslain pykälät vaalioikeudesta (14 §) ja vaalikelpoisuudesta (27 §) sekä vaalien toimittamisesta (25 §). Perustuslain 14.1 § antaa vaalioikeuden valtiollisissa vaaleissa jokaiselle 18—vuotta täyttäneelle Suomen kansalaiselle. Momentissa siis määritetään, ketkä kuuluvat suvereenisuuttaan käyttävään kansaan. Perustuslain 27.1 §:ssä annetaan puolestaan vaalikelpoisuus jokaiselle äänioikeutetulle pois lukien vajaavaltaiset äänioikeutetut.

[39] PeVL 17/2000 vp, s. 2—3.
[40] PeVL 6/2001 vp, s. 3—4.
[41] Jyränki 2003, s. 108.
[42] Ibid.

Jotta kansansuvereenisuus voisi toteutua vaalien välityksellä, lienee tarpeellista korostaa myös niin sanottujen kommunikaatioperusoikeuksien toteutumista. Tällaisia perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia ovat sananvapaus ja julkisuus (12 §) sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (13 §). Perustuslain 12.1 § pykälässä taataan jokaiselle sananvapaus, johon kuuluu jokaisen oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa muun muassa mielipiteitä kenenkään ennakolta estämättä. 12.2 §:n niin sanottu julkisuusperiaatteen voidaan tulkita tukevan kansansuvereenisuutta ja edustuksellista demokratiaa hieman toisesta näkökulmasta määräämällä viranomaisen hallussa olevat asiakirjat julkisiksi ellei salaamiseen ole välttämättömiksi katsottujen syiden perusteella tarvetta. Julkisuusperiaatteen tavoitteena on tehdä viranomaistoiminnasta mahdollisimman avointa ja ”läpinäkyvää”.[43]

Niin kuin edellä on käynyt ilmi, perustuslaissa turvataan varsin monipuolisesti edustuksellisen demokratian toteutumista kansansuvereenisuuden näkökulmasta. Sen sijaan liberalistisen individualismin (yksilön) näkökulmasta tarkasteltuna lainsäätäjän toimintaa ei voida pitää yhtä aktiivisena. Voidaankin kysyä, miten perustuslaissa on huomioitu 2.2 §:n vaatimus siitä, että yksilölle tulee antaa mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan sekä elinympäristönsä kehittämiseen muulla tavoin kuin vaalijärjestelmän kautta. Esimerkiksi Saraviita pitää perustuslain 2.2 §: tekstiä julistuksenomaisena ja toteaa, että normatiivista sisältöä kyseiselle perustuslain momentille on hieman vaikeaa löytää[44]. Tähän kantaan lienee helppo yhtyä. Tosin joitakin 2.2 §:ää konkretisoivia pykäliä voidaan havaita perustuslain myöhemmissä luvuissa.

Perustuslain 2.2 §:n vaatimusta näyttäisi täsmentävän perustuslain 53 §:ssä annettu mahdollisuus järjestää lailla neuvoa-antava kansanäänestys. Tätä mahdollisuutta lainsäätäjä on kuitenkin käyttänyt valtiollisella tasolla vain kahdesti Suomen itsenäisyyden aikana. Lisäksi perustuslain 14.2 §:ssä annetaan jokaiselle vakinaisesti maassa asuvalle täysi-ikäiselle henkilölle oikeus äänestää kunnallisessa kansanäänestyksessä. Nämä kaksi kansanäänestystä koskevaa perustuslain kohtaa eivät kuitenkaan näyttäisi omaavan juurikaan normatiivista sisältöä, vaan kansanäänestyksistä on ollut tapana säätää tapauskohtaisesti tavallisella lailla.[45]

[43] Ks. esim. Jyränki 2000, s. 304—306.
[44] Saraviita 2000, s. 72.
[45] Ibid. s. 151—152.

Kansanäänestyksiä käsittelevien pykälien lisäksi perustuslain esitöistä voidaan havaita myös perustuslainsäätäjän antama toimeksianto kehittää lailla erilaisia kansalaisten osallistumisjärjestelmiä muun muassa kansalaisaloitejärjestelmää[46]. Tämä lähinnä perustuslain 14.3 §:ää ja 20.2 §:ää konkretisoiva toimeksianto ei ole kuitenkaan ainakaan toistaiseksi johtanut konkreettisiin lainsäädäntöhankkeisiin.

2.3 Valtiovallan kolmijako-oppi ja eduskunnan ensisijaisuus

Valtiovallan kolmijako-oppi käy ilmi perustuslain 3 §:stä. 3 §:ssä säädetään: ”Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.” Perustuslain 3 §:n ilmaisemalla perusperiaatteella ei ole kuitenkaan ollut merkittävää tosiasiallista vaikutusta ylimpien valtioelinten päätösvaltasuhteisiin toistaiseksi, vaan toimivallanjako näyttää konkretisoitutuvan vasta perustuslain myöhemmissä luvuissa. Toisaalta tarkemman säännöksen puuttuessa tai sen ollessa tulkinnanvarainen, voitaneen perustuslain 3 §:ää kuitenkin käyttää tulkintaperusteena toimivaltaristiriitoja ratkaistaessa.[47]

Vuoden 2000 perustuslain voimaan tultua eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä on kiistaton. Tämä käy ilmi muun muassa siitä, että eduskunta mainitaan ensimmäisen kerran jo perustuslain 2 §:ssä, kun muut toimielimet mainitaan ensimmäisen kerran juuri valtiovallan kolmijako-oppia ilmentävässä 3 §:ssä. 2 §:n säätämisperustelujen todetaan seuraavasti: ”Kun eduskunnan tehtäväksi asetetaan valtiovallan haltijana olevan kansan edustaminen, ei eduskunnan rinnalla voi olla muita, sen kanssa kilpailevia valtioelimiä[48].” Eduskunnan ensisijaisuuden voidaan katsoa käyvän ilmi ennen kaikkea siitä, että sillä on viime kädessä niin sanottu kompetenssi-kompetenssi eli valta päättää perustuslainsäätämisjärjestystä käyttäen kaikkien valtioelinten toimivallasta myös omastaan[49].

[46] HE 1/1998 vp, s. 62.
[47] Saraviita 2000, s. 75.
[48] HE 1/1998 vp, s. 73.
[49] Jyränki 2003, s. 145.

Lainsäädäntövallan käyttäminen määritellään perustuslain 3.1 §:ssä yksinomaan eduskunnan oikeudeksi. Näin onkin laita, jos tarkastellaan 72 §:n ja 73 §:n mukaisia lainsäätämisprosessin loppuvaiheita. Näissä pykälissä määritellään lakiehdotuksen käsittelyjärjestys eduskunnassa sekä tavallisen lain että perustuslain osalta Tosiasiassa tasavallan presidentti ja valtioneuvosto osallistuvat monin eri tavoin lainsäädäntömenettelyn eri vaiheisiin. Esimerkiksi tasavallan presidentin lykkäävän veto-oikeuden muuttuminen vain oikeudeksi palauttaa laki eduskunnan käsiteltäväksi voidaan kuitenkin tulkita olevan eduskunnan asemaa vahvistava seikka.[50] Toisaalta lähes koko lainsäädännöllinen aloitevalta on käytännössä valtioneuvoston hallussa[51]. Lainsäädäntövallan erillisyys toimeenpanovallasta voidaan katsoa ilmentyvän lähinnä siten, että perustuslaki edellyttää tietyistä asioista säädettävän eduskunnan hyväksymällä lailla pelkän hallintopäätöksen sijaan[52].

Myös budjettivalta annetaan perustuslain 3.1 §:llä eduskunnan valtaoikeuksien piiriin. Hyvin keskeinen eduskunnan budjettivaltaa käytännössä turvaava säännös näyttäisi olevan perustuslain 81 §, jossa säädetään valtion verojen ja maksujen keräämisestä. Toinen keskeinen budjettivaltaan liittyvä säännös on niin sanottuja budjettilakeja koskeva perustuslain 83.2 §. Näillä budjettilaeilla katsotaan olevan keskeinen merkitys tasapainotettaessa valtion tuloja ja menoja vuositasolla.[53] Lisäksi itse budjettivallan ja budjetin laatimistehtävän eduskunnalle antava perustuslain 83.1 § konkretisoi ja tarkentaa perustuslain 3.1 §:ää.

Perustuslain 3.2 §:n mukaan hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto ja jälkimmäisen jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Yleisemmin voidaan puhua toimeenpanovallasta, joksi lasketaan kaikki se, jota ei voida pitää lainsäädäntö- tai tuomiovaltana[54]. Periaate eduskunnan ensisijaisuudesta saattaa pehmentää ainakin hieman tätä suhteellisen jyrkkää erottelua, mutta laajamittaisesta hallintotehtävien siirrosta eduskunnalle ei voida kuitenkaan puhua[55].

[50] HE 1/1998 vp, s. 75.
[51] Saraviita 2000, s. 76.
[52] Ojanen 2001, s. 32.
[53] Myllymäki ja Kalliokoski 2006, s. 32.
[54] Ojanen 2001, s. 32—33.
[55] Jyränki 2003, s. 151.

2.3.1 Parlamentarismi

Vallanjako näkökulman lisäksi perustuslain 3.2 § ilmaisee Suomen valtiojärjestyksen merkittäviin perusperiaatteisiin kuuluvan parlamentarismin periaatteen[56]. Esimerkiksi Jyränki toteaa, että parlamentarismin tulisi vaikuttaa ainakin neljässä eri tapauksessa koskien lähinnä valtioneuvoston toimintaa. Ensinnä parlamentarismin periaatteen tulee vaikuttaa valtioneuvoston muodostamiseen, päätöksentekoon ja toimessa pysymiseen.[57] Valtioneuvoston muodostamiseen kiinteästi liittyviksi säännöksiksi voidaan katsoa perustuslain 61 § itse muodostamisprosessista, 62 § hallitusohjelman tiedoksiannosta eduskunnalle, 67 § valtioneuvoston päätöksenteosta sekä 65 § valtioneuvoston tai ministerin erosta. Perustuslain esitöissä korostetaan parlamentaarisen luottamuksen tärkeyttä jo valtioneuvoston muodostamismenettelyssä[58].

2.4 Tuomioistuinten riippumattomuus

Perustuslain 3.3 §:ssä pyritään erottaman tuomioistuimet muusta hallinnosta varsin selkeästi valtiovallan kolmijako-opin mukaisesti. Momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Käytännössä perustuslain 103 §:n voidaan katsoa antavan hyvän pohjan tuomioistuinten riippumattomuudelle yksittäisen viranhaltijan näkökulmasta. 103.1 §:n mukaan tuomaria ei voi nimittäin erottaa virastaan ilman tuomioistuimen päätöstä, eikä häntä voi ilman omaa suostumustaan siirtää toiseen virkaan paitsi koko organisaatiota uudelleen järjestettäessä.

Tuomioistuinten rakenteellisesta riippumattomuudesta ei sen sijaan ole säännöstä itse perustuslain tekstissä. Lainvalmisteluaineistossa kuitenkin todetaan, että tuomioistuinten tulisi olla riippumattomia myös ylempien tuomioistuinten vaikutusvallasta. Näin ollen ylempien tuomioistuinten antamilla ennakkopäätöksillä tulee olla ainoastaan oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaava vaikutus. Tuomioistuinten tulisi olla muutoinkin mahdollisimman

[56] HE 1/1998 vp, s. 76.
[57] Jyränki 2003, s. 155.
[58] Ibid.

riippumattomia muun muassa lainsäätäjästä, hallitusvallan käyttäjästä ja esimerkiksi yksittäisen oikeusriidan osapuolista.[59] Tuomioistuinten riippumattomuuden lisäksi perustuslain 9. luvussa säädetään tuomioistuinorganisaatiosta (98 §), ylimpien tuomioistuinten tehtävistä (99 §), ylimpien tuomioistuinten kokoonpanosta (100 §) ja valtakunnanoikeudesta (101 §).

Valtiovallan kolmijako-opin ja tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta lienee tarpeellista tarkastella vielä perustuslain 106 §:ää. 106 §:ssä lukee: ”Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisesti ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.” Säännöksen ulkoasusta huolimatta lainvalmisteluaineistossa käy ilmi, ettei kyseisen säännöksen tarkoituksena ole antaa tuomioistuimelle valtuutta todeta lakeja perustuslain vastaisiksi[60]. Jos näin olisi, tuomioistuimilla saattaisi olla ainakin periaatteellisella tasolla mahdollisuus viedä tulkintakannanotoillaan lainsäädäntöä ”tiettyyn suuntaan” ja toimia ainakin jossain määrin lainsäätäjän asemassa.

Perustuslain 106 §:n tarkoituksena ei voida myöskään tulkita olevan lakien ennakollisen perustuslainmukaisuuden valvonnan heikentäminen. Tätä valvontaa suorittaa Suomessa edelleen eduskunnan perustuslakivaliokunta[61]. Tästä huolimatta tuomioistuimet haluttiin tuoda vuoden 2000 perustuslailla mukaan suomalaiseen valvontaprosessiin Eurooppalaista käytäntöä mukaillen etenkin perus- ja ihmisoikeuksien korostuneen aseman seurauksena.[62]

2.5 Oikeusvaltioperiaate

Perustuslain 2.3 §:n mukaan ”julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia.” Nämä kaksi lausetta ilmaisevat kaksi keskeistä näkökulmaa oikeusvaltioperiaatteesta. Ensimmäisessä lauseessa lailla tarkoitetaan eduskunnan säätämää lakia ja toisen lause viitannee oikeusjärjestykseen yleensä.[63] Oikeusvaltioperiaatetta näyttäisi konkretisoivan ainakin perustuslain 21 §, 80.1 § ja koko 11. luku, jossa säädetään hallinnon järjestämisestä Suomessa. Oikeusvaltioperiaatteen voidaan

[59] HE 1/1998 vp, s. 76.
[60] PeVM 10/1998 vp, s. 30.
[61] Ibid. s. 31.
[62] HE 1/1998 vp, s. 162—163.
[63] Jyränki 2000, s. 67.

perustellusti tulkita liittyvän kiinteästi myös perusoikeuksiin, sillä perusoikeuksilla voi olla merkitystä vain yhteiskunnassa, jossa julkisen vallankäytön ja julkisen toiminnan muutoinkin tulee perustua lakiin[64].

Perustuslain 21 §:ssä todetaan: ” Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.” Yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta päätöksestä tulee siis voida valittaa kertaalleen tuomioistuimeen/ylempään tuomioistuimeen.

Tämä oikeus ei kuitenkaan ulotu kaikkiin viranomaisen tekemiin päätöksiin. Jos päätös on viranomaisen vapaasti harkittavissa, muutoksenhakuoikeutta ei tarvitse kuitenkaan olla.[65] Perustuslain 21 §:n kanssa läheisessä yhteydessä näyttäisi olevan myös 80.1 §, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä aina lailla. Lainvalmisteluaineistossa kuitenkin todetaan, että asetuksenantaja voi antaa tarkempia säännöksiä liittyen yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tämän oikeuden tulee kuitenkin aina perustua lakiin ja tarkempi sääntely voi koskea vain vähäisiä yksityiskohtia.[66]

Organisatorisessa mielessä koko perustuslain 11.luku ja erityisesti 119.2 §:n teksti voidaan liittää oikeusvaltioperiaatteeseen. Perustuslain 119.2 §:n mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden toimialaan kuuluu julkisen vallankäyttämistä. Tässä valtionhallintoa organisoivissa momentissa ilmaisulla ”laki” viitataan nimenomaan eduskunnan säätämään lakiin, ei oikeusjärjestykseen yleensä[67]. Tähän lakivaatimukseen liittyy myös kiinteästi 124 §:ssä, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiskoneiston hoidettavaksi.

[64] Ojanen 2001, s. 32.
[65] Ks. esim. PeVL 12/1997 vp, s. 2.
[66] HE 1/1998 vp, s. 131.
[67] Ibid. s. 174.

2.5.1 Konstitutionalismi

Konstitutionalismilla eli perustuslaillisuudella nähdään useita yhtymäkohtia oikeusvaltioperiaatteen kanssa. Ensinnä konstitutionalismi voidaan yhdistää käsitykseen poliittisen vallan alkuperästä. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna perustuslaki voidaan nähdä poliittista valtaa luovana eli konstituoivana normistona. Perustuslaki on normihierarkian huippu ja sillä on oma vaikeutettu muuntamismenettelynsä. Vain oikeusvaltiossa toteutuva perustuslaillisuus voidaan katsoa oikeutetuksi.[68]

Toiseksi perustuslaillisuuden katsotaan liittyvän tapaan, jolla poliittista valtaa käytetään. Tällöin perustuslaki nähdään suvereeneilta yksilöiltä peräisin olevan vallan säätelijänä ja pidäkkeenä[69]. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna perustuslaillisuus voidaan liittää kiinteästi perustuslain 2.3 §:n ilmaisemaan oikeusvaltioperiaatteeseen. Yksilön oikeuksia voidaan siis rajoittaa vain lailla, jonka oikeutus taas palautuu perustuslakiin.

Myöhemmin perustuslaillisuuteen on kytketty myös muita aateperintöjä, joita on alettu pitää ajan myötä itse perustuslaillisuuden olennaisina elementteinä. Tällaisia elementteinä pidetään nykyään muun muassa poliittisen vallankäytön demokraattisuutta ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista. Näin ollen konstitutionalismiin liitetään entistä vahvemmin esimerkiksi vaatimuksia poliittisen vastuunalaisuuden ja hallinnon avoimuuden toteutumisesta. Tässä yhteydessä tulee kuitenkin muistaa, että perustuslaillisuuden ja demokratian katsotaan olevan lähtökohdiltaan kaksi erillistä aateperintöä, joiden välillä voidaan tulkita olevan myös tiettyä ristiriitaa. Konstitutionalismin korostaa nimittäin useimmiten vallankäytön pidäkkeitä, kun demokratiaperiaatteen lähtökohtana voidaan tulkita olevan kansanvallan rajattomuus.[70]

[68] Tiilikainen, Helander ja Heliskoski 2005, s. 6—7.
[69] Ibid. s. 7.
[70] Ibid. s. 7.

3. Suomen jäsenyys ETA:ssa ja EU:ssa

Oikean perspektiivin saamiseksi tutkittavana olevaan aiheeseen on tarpeellista tutustua hieman Suomen läntiseen integraatiohistoriaan. Tämän lisäksi olen kiinnostunut tässä yhteydessä myös siitä, mitä Euroopan integraatio on merkinnyt Suomen perustuslakien ja myöhemmin perustuslain kannalta. Suomen ETA- ja EU-jäsenyyden ohella käsittelen tässä luvussa myös Suomen unionijäsenyyden aikana tapahtuneita EU:n perussopimusten muuttamisprosesseja ennen nykyistä perussopimusten uudistushanketta.

3.1 ETA-jäsenyys

Ensimmäiset valtiosääntöoikeuden kannalta merkittävät integraatioaskeleet otettiin viimeistään Suomen liittyessä Euroopan talousalueen jäseneksi 1.1.1994. ETA-järjestö perustettiin Euroopan yhteisöjen ja Euroopan vapaakauppaliiton solmimalla sopimuksella, jonka päätarkoituksena oli turvata tavaroiden, palveluiden, pääoman ja henkilöiden vapaa liikkuminen EFTA- ja EY-maiden välillä. Lisäksi ETA-sopimukseen sisältyi kilpailua koskevia määräyksiä ja sitoumuksia yhteistyöstä muun muassa tutkimuksen, sosiaalipolitiikan ja ympäristöpolitiikan aloilla.[71]

ETA-sopimuksella katsottiin olevan sekä välitöntä että välillistä vaikutusta Suomen valtiosääntöön. Välittömänä vaikutuksena pidettiin ETA-sopimuksen ristiriitaa silloisen hallitusmuodon 1 ja 2 §:n kanssa. Nämä pykälät koskivat Suomen täysivaltaisuutta ja eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä. Tämän ristiriitaisuuden nähtiin johtuvan muun muassa ETA:n ja EFTA:n toimielinten ylikansallisesta toimivallasta sekä ETA-sääntöjen etusijasta Suomen oikeuteen nähden.[72]

Ylikansallinen toimivalta ilmeni esimerkiksi ETA:n kilpailuviranomaisten oikeutena käyttää välitöntä hallintovaltaa Suomen alueella määräämällä yrityksille sakkoja/uhkasakkoja ETA:n kilpailusääntöjen rikkomisesta. Toisaalta ETA-sopimuksen pöytäkirjan 35 vaatimus ETA-sääntöjen etusijasta katsottiin rikkovan silloisen hallitusmuodon 2 §:n ohella myös 98.2 §:n

[71] Jääskinen, Paasivirta ja Sevon 1994, s. 39.
[72] Ibid.

muotoilua suomalaisten tuomioistuinten asemasta. Tuomioistuimilla tai hallintoviranomaisilla ei katsottu tuolloin olevan oikeutta tulkita eduskuntalakien suhdetta perustuslakeihin.[73]

Edellä mainittujen ristiriitojen johdosta lainsäätäjä tulkitsi, että niin sanottu ETA-sopimuksen voimaansaattamislaki tuli tietyiltä osin käsitellä silloisen valtiopäiväjärjestyksen 69.1 §:n määräämällä tavalla[74]. Tämän momentin mukaan ETA-sopimus voitiin saattaa voimaan niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Tämä tarkoitti sitä, että lakiehdotus voitiin hyväksyä suoraan 2/3 enemmistöllä annetuista äänistä ilman ehdotuksen lepäämään jättämistä tai kiireelliseksi julistamista. Supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädetyn poikkeuslain käyttö poisti näin ollen ristiriidan ETA-jäsenyyden ja Suomen hallitusmuodon välillä.[75]

Tämä ei kuitenkaan riittänyt, vaan lainsäätäjän tuli tässä yhteydessä pohtia myös ETA-sopimuksen välillistä vaikutusta Suomen valtiosääntöön. Suomen neljän alkuperäisen perustuslain säätämisen aikaan ei nimittäin tunnettu ylikansallisia valtaoikeuksia omaavia kansainvälisiä järjestöjä. Näin ollen sen aikainen perustuslainsäätäjä ei ollut voinut varautua siihen, että Suomen ylimmät valtioelimet joutuisivat luovuttamaan osan suvereeneista valtaoikeuksistaan ylikansallisen toimijan hyväksi.[76]

Tämän ongelma ratkaisemiseksi perustuslainsäätäjä muutti silloisen hallitusmuodon 33 a §:ää sekä silloisen valtiopäiväjärjestyksen 4 a lukua. Hallitusmuodon muuttamisella haluttiin osittain parlamentarisoida siihen asti täysin presidenttikeskeinen ulkopolitiikan johtaminen. Toisaalta valtiopäiväjärjestyksen muutoksella pyrittiin turvaamaan eduskunnan mahdollisuus lainsäädäntövallan käyttöön myös ylikansallisessa päätöksentekoprosessissa. Kyse oli muun muassa siitä, että Suomen edustajien toiminnalle ylikansallisessa toimielimessä haluttiin luoda parlamentaarinen vastuukate.[77] Käytännössä uudistus toteutettiin tekemällä eduskunnan suuresta valiokunnasta toimielin, joka antoi epävirallisia, mutta poliittisesti velvoittavia kannanottoja eduskunnan puolesta valmisteilla olleista ETA-säädöksistä[78].

[73] Jääskinen ym. 1994, s. 150—151.
[74] Ks. esim. PeVL 15/1992 ja UaVM 16/1992 vp.
[75] Jääskinen ym. 1994, s. 149.
[76] Hiden ja Saraviita 1994, s. 234.
[77] Inha 2005, s. 140—141.
[78] Hiden ja Saraviita 1994, s. 238.

3.2 EU-jäsenyys

Seuraava askel Suomen läntisessä integraatiohistoriassa oli Euroopan unionin jäsenyyden hakeminen maaliskuussa 1992. Jäsenyysneuvottelut aloitettiin noin vuoden kuluttua jäsenyyden hakemisesta maaliskuussa 1993 ja saatiin päätökseen vuoden kuluessa tästä.[79] Suomesta tuli Euroopan unionin täysjäsen vuoden 1995 alusta lähtien. Maastrichtin sopimuksella luotu kolmen pilarin unioni jakoi EY:n perinteisen toimialan ja kaksi uutta toimialaa omiksi pilareikseen. Ylikansallista päätösvaltaa unioni on käyttänyt kuitenkin lähinnä vain ensimmäisen pilarin toimialalla.

Ensimmäisen pilarin alaan kuuluvat muun muassa EY:n sisämarkkinat, maatalouspolitiikka ja yhteinen kauppapolitiikka[80]. Lisäksi Maastrichtin sopimuksella perustettiin ensimmäisen pilarin yhteyteen erityinen talous- ja rahaliitto yhteisen talous- ja rahapolitiikan harjoittamiseksi[81]. Toinen pilari sisältää määräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Kolmas pilari puolestaan kattaa määräykset poliisiyhteistyöstä ja oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa.[82]

EU-jäsenyys vaikutti erittäin kattavasti moniin silloisten perustuslakien säännöksistä. Lainsäädäntövallan luovuttaminen EU:lle merkitsi, että muun muassa kauppa- ja kilpailupolitiikasta, maatalous- ja kauppapolitiikasta sekä liikennepolitiikasta säätäminen siirtyi Suomen valtioelinten ulkopuolelle. Käytännössä eduskunta ja tasavallan presidentti ovat velvollisia antamaan tiettyjä päämääriä toteuttavia säännöksiä ja toisaalta pidättäytymään tietynkaltaisten säädösten antamisesta.[83]

Unionin jäsenyys merkitsi myös sopimuksentekovallan osittaista luovuttamista EU:n toimielimille. EY:n sopimuksentekovaltaan kuuluvia sopimuksia ei saateta voimaan kansallisesti. Toisaalta komission oikeus tehdä muutoksia EY-sopimuksiin katsottiin poikkeavan siitä, mitä Suomessa pidettiin hallitusmuodon 33 §:n tulkintana suomalaisten

[79] Raunio ja Tiilikainen 2003, s. 25.
[80] Euroopan yhteisön perustamissopimus, kolmas osa, osastot II, III, V ja VII.
[81] Ibid. osasto VI.
[82] Sopimus Euroopan unionista, osastot V ja VI.
[83] Meres-Wuori 1998, s. 276.

viranomaisten kyseessä ollen. Kansallista budjettivaltaa rikkoo puolestaan EY:n oikeus kerätä esimerkiksi tulli ja tuontimaksuja kansallisten viranomaisten sijaan.[84]

Suomalaisten tuomioistuinten tuomiovaltaa unioniin liittyminen rajoitti siten, että kansallisilla tuomioistuimilla nähtiin olevan velvollisuus pyytää EY-tuomioistuimen ennakkolausuntoa silloisen hallitusmuodon 2.4 §:n vastaisesti. Kyseinen pykälä koski Suomen kansallisten tuomioistuinten riippumattomuutta. Toisaalta EY-tuomioistuimen antamien ennakkolausuntojen tulkittiin rikkovan myös hallitusmuodon 53 ja 56 §:n säännöksiä korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden asemasta. EU:n oikeusperiaatteiden ja käytäntöjen katsottiin myös poikkeavan Suomen hallitusmuodosta ja valtiopäiväjärjestyksestä. EY-oikeuden suorasta vaikutuksesta johtuen EY:n sekundaarioikeutta ei katsottu voitavan hyväksyä ja saattaa voimaan kansallisesti hallitusmuodon 33 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n nojalla.[85]

Vielä ennen EU-jäsenyyttä käydyssä laajassa asiantuntijakeskustelussa katsottiin EU-jäsenyyden aiheuttavan niin syvällisiä ja pysyviä muutoksia Suomen valtiosääntöön, ettei supistetun perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämistä unioniin liittymiseksi voitu enää pitää asianmukaisena toimintatapana. Sen sijaan esitettiin, että EU-jäsenyydestä aiheutuvat muutokset hallitusmuotoon ja valtiopäiväjärjestykseen tulisi saattaa voimaan tavanomaisessa perustuslainsäätämisjärjestyksessä eli silloisen valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesti.[86] Tästä huolimatta eduskunta hyväksyi marraskuussa 1994 supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä sekä EU-liittymissopimuksen solmimisen että blankettimuotoisen voimaansaattamislain äänin 152—45. Juuri tätä ennen lokakuussa 1994 järjestetyssä neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä äänestäjien niukka enemmistö kannatti jäsenyyttä.[87]

Voimaansaattamislakia koskevassa lausunnossaan eduskunnan perustuslakivaliokunta perusteli supistetun peruslainsäätämisjärjestyksen käyttämistä muun muassa sillä, ettei silloisen hallitusmuodon mikään säännös menettäisi täysin ja lopullisesti merkitystään EU-jäsenyyden takia. Toinen keskeinen peruste kyseisen käsittelyjärjestyksen käytölle oli se, että

[84] Meres-Wuori 1998, s. 276.
[85] Ibid.

[86] Hiden ja Saraviita 1994, s. 236.
[87] Jyränki 2000, s. 78.

valiokunnan mukaan sen aikaisen hallitusmuoto ei rajannut poikkeuslain käyttöä vain vähäisiin tai muodollisiin poikkeuksiin. Valiokunta totesi erikseen jäävän selvitettäväksi, oliko Suomen EU-jäsenyys tarpeen huomioida perustuslain tasolla, vaikkei tähän ollut oikeudellista välttämättömyyttä.[88]

Erittäin mielenkiintoisena voidaan pitää myös valiokunnan tulkintaa liittyen järjestettyyn kansanäänestykseen. Valiokunta katsoi, että perustuslaeista voitiin poiketa ”helpommin”, koska äänestäneiden enemmistön tuki oli olemassa.[89] Esimerkiksi eduskunnan ulkoasiainvaliokunta yhtyi perustuslakivaliokunnan näkemykseen supistetun perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämisestä. Valiokunta näki EU-jäsenyyden Suomen suvereenisuuden näkökulmasta myös positiivisena asiana ETA-jäsenyyteen verrattuna. Valiokunnan mukaan täysjäsenyys unionissa antoi Suomelle mahdollisuuden olla mukana kaikessa yhteistoiminnassa Euroopan ja tätä kautta myös Suomen hyväksi.[90]

Lainsäätäjän kantaa myös kritisoitiin tuon ajan oikeuskirjallisuudessa. Esimerkiksi Jyränki totesi, että on erotettava tietyt perustuslakien perusratkaisut muusta perustuslain tasolla säädellystä aineksesta. Jyränkin mukaan perustuslakien vaikeutettu säätämis- ja muuttamisjärjestys on tarkoitettu ennen kaikkea perustuslain tiettyjen perusratkaisujen suojaksi. Tällaisia perusratkaisuja Jyränki totesi olevan muun muassa suvereenisuuden, demokratian, edustusperiaatteen ja oikeusvaltion. Jyränkin katsoi, että näitä perustuslakien perusratkaisuja ei voitu muuttaa yhtä helposti kuin perustuslakien muita säännöksiä. Koska EU-jäsenyyteen liittyi Suomen suvereenisuuden voimakas rajoittaminen, sopimus olisi tullut saattaa voimaan valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesti 69 §:n sijaan.[91]

Muun muassa Saraviita näki mahdollisesti perustelluksi välittömän oikeusvaikutuksen ja etusijaperiaatteen kirjaamisen silloiseen hallitusmuodon tekstiin EU-jäsenyyden ohella. Saraviita tulkitsi kummankin näistä periaatteista poikkeavan olennaisesti unionin jäsenyyttä edeltäneen ajan valtiosääntöoikeuden perusratkaisuista. Vaikka silloisen hallitusmuodon 33 § ja valtiopäiväjärjestyksen 69 § sallivat monismin, unionijäsenyys merkitsi kuitenkin niin merkittävää siirtymää tähän suuntaan, että se oli syytä ottaa huomioon perustuslain tekstissä.[92]

[88] PeVL 14/1994 vp, s. 6.
[89] Ibid.
[90] UaVM 9/1994 vp, s.11.
[91] Meres-Wuori 1998, s. 278—279.
[92] Ibid. s. 281.

3.3 Amsterdamin sopimus

Suomen EU-jäsenyyden aikana unionin perustamissopimuksia on muutettu kahdesti ennen nyt vireillä olevaa uudistussopimusprosessia. Ensimmäinen näistä sopimuksista oli Amsterdamissa 2.10.1997 solmittu sopimus. Neuvottelut Amsterdamin sopimuksen solmimiseksi aloitettiin jo Kreikan puheenjohtajuuskaudella keväällä 1994 ja neuvotteluprosessi jatkui aina kesäkuuhun 1997 saakka.[93] Amsterdamin sopimuksella pyrittiin muun muassa lähentämään unionia ja sen kansalaisia, tehostamaan lähinnä ministerineuvoston toimintaa ja parantamaan unionin kansalaisten perusoikeuksia[94].

Ensimmäiseen tavoitteeseen pyrittiin määräämällä entistä selkeämmin muun muassa työllisyydestä, sosiaalipolitiikasta, ympäristönsuojelusta, kansanterveydestä, kuluttajansuojasta ja toiminnan avoimuudesta[95]. Toisen päämäärään toteutumista tavoiteltiin esimerkiksi lisäämällä neuvoston määräenemmistöpäätösten alaa ja yksinkertaistamalla yhteispäätösmenettelyä[96]. Kolmanteen tavoitteeseen pyrittiin puolestaan järjestelyllä, joka mahdollisti äärimmäisessä tapauksessa jopa jäsenmaan jäsenoikeuksien pidättämisen määräajaksi perusoikeusrikkomuksen takia[97].

Eduskunta hyväksyi myös Amsterdamin sopimuksen supistetussa peruslainsäätämisjärjestyksessä kesäkuussa 1998 äänin 110—4 ja sopimus tuli voimaan 1.5.1999[98]. Voimaansaattamislakia käsittelevässä lausunnossaan eduskunnan perustuslakivaliokunta ei pitänyt Amsterdamin sopimusta kovin merkittävänä kehitysvaiheena Euroopan integraatiossa. Valiokunta kuitenkin tulkitsi, että Amsterdamin sopimus merkitsi joidenkin EU-liittymissopimuksen yhteydessä tehtyjen perustuslakipoikkeusten alan laajenemista unioniin liityttäessä syntyneen ”kokonaisjärjestelyn” pysyessä samana. Näin ollen valiokunta esitti lakiehdotuksen hyväksymistä supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä käyttäen.[99] Valiokunta tuli ilmeisesti tähän tulokseen niin

[93] Kaila ja Kosonen 2006, s. 104—119.
[94] Ibid. s. 104—119.
[95] Ibid. s. 121.
[96] Ibid s. 122.
[97] Ibid. s. 120—121.
[98] Ibid. s. 125.
[99] PeVL 10/1998 s. 3.

sanotun aukkoteorian takia. Aukkoteorian keskeisenä ajatuksena on, ettei tavallisella lailla voida laajentaa poikkeuslain käyttämisen alaa[100].

Esimerkiksi Jyränki on arvostellut lainsäätäjän toimintaa Amsterdamin sopimusta voimaan saatettaessa. Hänen mukaansa Amsterdamin sopimuksen voimaan saattamisessa oli kyse paljon suuremmasta asiasta kuin poikkeuksen ”vähäisestä laajentamisesta”. Jyränki tulkitsee, että Amsterdamin sopimusta koskenut perustuslakivaliokunnan lausunto käytti sanaa ”kokonaisjärjestely” eri merkityksessä kuin aiemmin.[101]

Jyränki tarkentaa, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoituksenmukaisesti analyysiä välttävällä yleistyksellä laajennettiin EU-liittymissopimuksen liittyneen voimaansaattamislain perustuslakeihin tekemää aukkoa ja samalla kavennettiin merkittävästi silloisen hallitusmuodon 1 §:n suvereniteettiperiaatteen toteutumisalaa. Jyränki tulkitsee, että aukkoteoriaan aikanaan sisältynyt sana ”kokonaisjärjestely”, jonka sisältöön lisämuutoksia verrataan, liukui edellä mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoittamaan Maastrichtin sopimuksen tuottamaa unionin ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa. Jyrängin näkemyksen mukaan lausunnossa olisi tullut ottaa huomioon jäsenvaltioiden tosiasiallisesti heikentyneet vaikutusmahdollisuudet unionin ministerineuvostossa.[102]

3.4 Nizzan sopimus

Pian Amsterdamin sopimuksen solmimisen jälkeen aloitettiin jo uusi neuvotteluprosessi, jonka päätarkoituksena oli valmistaa unioni välttämättömänä pidettyyn itälaajentumiseen. Neuvotteluprosessin tuloksena syntyi helmikuussa 2001 solmittu Nizzan sopimus.[103] Nizzan sopimus tuli voimaan helmikuun alusta 2003 ja eduskunta hyväksyi kyseistä sopimusta koskevan voimaansaattamislain äänten enemmistöllä[104]. Itälaajentumisen jälkeinen päätöksentekokyky pyrittiin takaamaan sopimalla muun muassa neuvoston määräenemmistöpäätöksien lisäämisestä, komission jäsenmäärän supistamisesta ja joustavuudesta tietyissä määritellyissä tilanteissa[105].

[100] Ks. esim. Jyränki 2000, s. 214.
[101] Jyränki 2008, s. 115.
[102] Ibid.
[103] Stubb ja Kemppinen 2006, s. 200.
[104] Antola 2004, s. 25.
[105] Stubb ja Kemppainen 2006, s. 200.

Nizzan sopimuksen seurauksena 35 uudessa neuvoston käsittelemässä asiassa päätettiin siirtyä määräenemmistöpäätöksenteon piirin. Tämän seurauksena noin 90 prosenttia kaikista neuvoston käsittelemistä asioista kuuluu määräenemmistöllä tehtyjen päätösten alaan.[106] Nizzan sopimuksessa sovittiin myös komission jäsenmäärän alennuksesta asteittain jäsenmaiden määrää pienemmäksi. Joustavuuden lisäämisellä sopimuksessa viitattiin esimerkiksi siihen, että osalla jäsenmaista annettiin sopimuksella mahdollisuus edetä integraatiossa halutessaan toisia maita nopeammin.[107]

Nizzan sopimuksen voimaansaattamisprosessi oli hyvin mielenkiintoinen Suomen kannalta ainakin siinä mielessä, että Nizzan sopimus oli ensimmäinen EU:n perussopimusten muutos Suomen uuden perutuslain (731/1999) voimaantulon jälkeen. Uuden perustuslain 1.3 §:n ilmaisema kansainvälisyysperiaate nousikin keskeiseen asemaan perustuslakivaliokunnan antamassa lausunnossa Nizzan sopimuksen voimaansaattamislaista.

Perustuslakivaliokunta nimittäin lausui perustuslain 1.3 §:n mahdollistavan tulkinnan, ettei jäsenyys kansainvälisessä järjestössä aina merkitse valtion suvereenisuuden rajoitusta. Perustuslain 1.3 §:ssä nimittäin säädetään, että valtiosuvereenisuudesta huolimatta "Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi". Tässä yhteydessä valiokunta myös muistutti, että unionin jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenmaiden kanssa.[108]

Toisaalta perustuslakivaliokunta totesi poikkeuslain alan vähäisen laajennuksen olevan uuden perustuslainmukaista, jos poikkeuslain kohteena oleva kokonaisjärjestely pysyy samana. Unionin tehtäväkentän vähäinen, esimerkiksi tarkistusluonteinen kehittäminen unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta saattoi olla valiokunnan mielestä tapauksesta riippuen sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kanssa. Lisäksi valiokunta totesi unionin sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävän kehittämisen instituutioiden tasolla olevan yleensä merkityksetöntä täysivaltaisuuden näkökulmasta.[109]

---

[106] Stubb ja Kemppainen 2006, s. 200.
[107] Ibid. s. 210.
[108] PeVL 38/2001 vp s. 5.
[109] Ibid.

Valiokunta ilmeisesti siis tulkitsi Nizzan sopimusta siten, että esimerkiksi neuvoston määräenemmistöpäätösten alaa voidaan kasvattaa, koska Suomi oli sitoutunut määräenemmistöpäätösten käyttöön jo unioniin liittyessään. Muun muassa näitä perusteita käyttäen perustuslakivaliokunta esitti voimaansaattamislain säätämistä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Monien asiantuntijoiden mielestä järjestely muutti tosiasiassa suurien ja pienien jäsenmaiden voimasuhteita. Esimerkiksi Antola katsoi, että neuvoston äänestysmenettely siirtyi suosimaan suuria jäsenvaltioita. Hänen tulkintansa mukaan Nizzan sopimuksen jälkeen Saksan ja kahden muun suuren jäsenvaltion mukanaolo tulisi ”pisimmilleen vietynä” olemaan määräenemmistöpäätöksen syntymisen edellytys.[110]

[110] Antola 2004, s. 30.

4. EU:n perussopimusten uudistamisprosessi

4.1 Perustuslaillisesta sopimuksesta Lissabonin sopimukseen

Ajatus Euroopan perustuslaista nousi esiin Nizzan sopimusta neuvoteltaessa vuonna 2000. Toisaalta perustuslain juuret olivat lähitulevaisuudessa häämöttäneessä unionin mittavassa laajentumisessa ja toisaalta voitiin tulkita olevan kyse EU:n rakenteiden laajamittaisemmasta uudistamisesta, jotka olivat odottaneet toteutumistaan jopa vuosikymmeniä. Unionin uudistamisprosessin tarkoitukseksi katsottiin ennen kaikkea olevan poliittisten valmiuksien luonti aiempaa kokonaisvaltaisemman muutoksen läpiviemiseksi unionijärjestelmässä suhteellisen nopeassa tahdissa.[111]

Uudistusprosessi alkoi poliittisella keskustelulla, jonka Saksan silloinen ulkoministeri Joschka Fischer avasi keväällä vuonna 2000. Tähän keskusteluun osallistuivat lähes kaikki unionin vanhojen ja uusien jäsenmaiden pääministerit ja muut poliittiset johtohahmot. Näkemysten voitiin katsoa menevän yksityiskohtien tasolla ristiin, mutta silti keskustelun tuloksena syntyi jonkinlainen yhteisymmärrys EU:n keskeisistä muutostarpeista. Uudistusprosessin lopulliset mittasuhteet paljastuivat kuitenkin vasta, kun Eurooppa neuvosto päätti vuoden 2001 lopussa perustaa erittäin laajapohjaisen valmistelukunnan eli konventin unionin uudistamiseksi. Tässä vaiheessa erityisesti unionin suurilla jäsenmailla oli vahva intressi vahvistaa asemiaan unionin järjestelmässä ennen kuin pienten ja keskisuurten maiden ryhmä vahvistuisi laajentumisen seurauksena.[112]

Konventin työ käynnistyi vuoden 2002 alussa. Konventin puheenjohtajisto koostui hallitusten, kansallisten parlamenttien, Euroopan parlamentin ja komission edustajista. Konventin puheenjohtajana toimi Ranskan entinen presidentti Valery Giscard d'Estaing. Konventtimuotoisella työskentelyllä pyrittiin välttämään hallitustenvälisten konferensseihin usein yhdistettyä suljettua ja epädemokraattista luonnetta. Konventti teki kesällä 2003

[111] Tiilikainen ym. 2005, s. 10.
[112] Ibid. s. 10—11.

jäsenmaiden hallituksille esityksen unionin nykyisten perussopimusten korvaamisesta yhdellä ja yhtenäisellä sopimuksella Euroopan perustuslaista.[113]

Saman vuoden lokakuussa käynnistettiin unionisopimuksen 48 artiklan mukainen HVK, joka otti konventin esityksen lähtökohdakseen EU:n uudistamiseksi. Etenkin ministerineuvoston päätöksentekomuotoja koskevat osat perustuslaissa aiheuttivat kuitenkin pitkäaikaista kiistaa jäsenmaiden välillä ja HVK pitkittyi. Lopulta kesäkuussa 2004 Eurooppa-neuvosto pääsi sopuun Euroopan perustuslaillisesta sopimuksesta ja sopimus allekirjoitettiin Roomassa lokakuussa 2004.[114]

Arviot perustuslaillisen sopimuksen valmisteluprosessista olivat varsin ristiriitaisia. Jotkut näkivät perustuslakiprosessin kiistattomana ansiona sen, että konventin asettamisella saatiin kansalaisyhteiskunta mukaan keskusteluun unionin uudistamisesta. Toisaalta jotkut katsoivat, ettei konventti täyttänyt sille asetettuja avoimuuden ja demokraattisuuden vaatimuksia. Myöskään konventin muodostamisprosessia ei nähty kovin demokraattisena. Konventin jäseniä ja puheenjohtajistoa ei nimittäin valittu demokraattiseksi katsotulla tavalla.[115]

Perustuslaillinen sopimus ei tullut kuitenkaan koskaan voimaan kansallisten ratifiointiongelmien takia. Ranskalaiset ja hollantilaiset hylkäsivät perustuslaillisen sopimuksen kyseisissä maissa järjestetyissä kansallisissa kansanäänestyksissä. Tätä vastoinkäymistä seurasi Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 2005 tekemä päätös niin sanotusta tuumaustauosta unionin uudistamisprosessissa. Noin vuoden pohtimisen jälkeen Eurooppa-neuvosto antoi puheenjohtajavaltiolle tehtäväksi laatia laajan raportin jäsenvaltioiden kuulemisten perusteella alkuvuodesta 2007. Raportin pohjalta käytiin hallitusten välinen konferenssi heinäkuussa 2007, jossa neuvoteltiin tulevan Lissabonin sopimuksen yksityiskohdista Eurooppa-neuvoston raportin pohjalta. Lopullinen sopu Lissabonin sopimuksen sisällöstä syntyi lokakuussa 2007.[116]

Myös Lissabonin sopimuksen voimaansaattamisprosessi on kohdannut vaikeuksia. Irlantilaiset hylkäsivät sopimuksen 12.6.2008 järjestetyssä kansallisessa kansanäänestyksessä. Lokakuussa 2008 Eurooppa-neuvosto kuitenkin kuuli Irlannin pääministerin analyysin

[113] Tiilikainen ym. 2005, s. 10.
[114] Ibid. s. 11—12.
[115] Ibid. s. 12—13.
[116] Valtioneuvoston EU-sihteeristö 2007. WWW-sivu 18.6.2009.

kielteiseen tulokseen päättyneestä kansanäänestyksestä ja joulukuussa 2008 päästiin sopuun yhteisestä etenemistavasta. Irlanti järjesti järjestyksessään toisen valtion sisäisen kansanäänestyksen EU:n Lissabonin sopimuksesta 2.10.2009. Sopimuksen hyväksymisen puolesta äänesti 67,1 prosenttia äänestäneistä ja vastaan äänesti puolestaan 32,9 prosenttia äänestäneistä. Nyt kaikki unionin jäsenmaat ovat hyväksyneet Lissabonin sopimuksen kansallisten perustuslakiensa mukaisesti ja sopimus tuli kansainvälisesti voimaan 1.12.2009.[117]

Tässä yhteydessä on mielenkiintoista pohtia, löytyykö Lissabonin sopimuksen ja perustuslaillisen sopimuksen luonteesta, rakenteesta tai sisällöstä merkittäviä eroja. Onko Lissabonin sopimus perustuslaki unionille vain ”uusissa vaatteissa”? Merkittävin ero perustuslaillisen sopimuksen ja Lissabonin sopimuksen välillä näyttäisi olevan se, että unionin sopimusrakenteen yksinkertaistamisesta jouduttiin luopumaan lähes täysin. Lissabonin sopimus on rakennettu aiempien EU:n perustamissopimusten pohjalle tekemällä vain lisäyksiä vanhoihin artikloihin. Lisäksi Lissabonin sopimuksesta puuttuvat esimerkiksi perustuslailliseen sopimukseen sisältyneet unionin muodolliset tunnukset kuten hymni ja lippu. Myös nykyiset säädösnimekkeet päätettiin säilyttää ja sopimuksen nimestä poistettiin perustuslakiin viittaava sana.[118]

Näiden kahden sopimuksen luonnetta voimme käydä pohtimaan esimerkiksi konstitutionalismista aiemmin tässä työssä esitettyjen näkemysten pohjalta. Ensinnä konstitutionalismilla voidaan tulkita olevan yhteyden käsitykseen poliittisen vallan alkuperästä. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna ei voida havaita suurta eroa Lissabonin sopimuksen ja perustuslaillisen sopimuksen luonteissa. Molemmat sopimukset perustavat poliittisen vallan alkuperän muun maussa Euroopan yhteiseen kulttuuriin, uskontoon ja arvoihin[119]. Lisäksi sopimuksissa mainitaan aiemmat perustamissopimukset legitimaation lähteenä[120].

Toiseksi konstitutionalismia voidaan tarkastella näkökulmasta, joka näkee perustuslaillisuuden ennen kaikkea yksilöiltä peräisin olevan vallan säätelijänä ja pidäkkeenä. Sekä Lissabonin sopimukseen että perustuslailliseen sopimukseen on liitetty kansalaisten

[117] Eurooppatiedotus 4.10.2009. WWW-sivu 5.10.2009.
[118] Pääministerin ilmoitus eduskunnalle 23.10.2007 s. 1. WWW-sivu 18.6.2009.
[119] Lissabonin sopimus, Johdanto-osa 1.artikla a. kohta, s.3 ja perustuslaillinen sopimus, I-osa 2.artikla, s. 1.
[120] Ks. esim. Lissabonin sopimus, Yleiset määräykset 1. artikla b. kohta, s. 3.

perusoikeuskirja oikeudellisesti sitovana. Tämän voidaan olettaa antavan EU-kansalaisille vahvan perusoikeussuojan kansallisten perusoikeuksien lisäksi. Toisaalta molemmissa sopimuksissa tehty sitoumus koko unionin liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen voidaan perustellusti tulkita vahvistavan yksilöiden oikeuksia suhteessa vallankäyttäjiin ihmisoikeuksien näkökulmasta.[121]

Myöhemmin perustuslaillisuuteen on liitetty myös vallankäytön demokraattisuutta ja hyvää hallintotapaa korostavia aateperintöjä. Tälläkään saralla vertailun kohteena ei voitane tulkita eroavan merkittävässä määrin toisistaan. Molemmissa sopimuksissa pyritään korostamaan muun muassa EU-kansalaisen oikeussuojaa EU-toimijoita vastaan ja pyritään parantamaan Euroopan parlamentin asemaa unionin vallankäyttöjärjestelmässä.[122]

4.2 EU:sta oikeushenkilö

Lissabonin sopimuksen 1b artiklassa annetaan oikeushenkilöys koko Euroopan unionille pelkän Euroopan yhteisön sijaan[123]. Vaikkei artikla viittaakaan unionin asemaan missään tietyssä oikeusjärjestyksessä, voidaan sen tarkoituksena tulkita olevan nimenomaisesti tehdä unionista kansainvälisen oikeuden subjekti. Tällöin unionilla voisi olla virallisesti oikeuksia ja velvollisuuksia kansainvälisen oikeuden mukaan. Nykyisten perustamissopimusten mukaan oikeushenkilöys on ainoastaan EY:llä, kun taas unionin oikeushenkilöyden on puolestaan katsottu perustuvan lähinnä käytännön tosiasialliseen kehitykseen ja erityisesti unionin nimissä solmittuihin kansainvälisiin sopimuksiin. Unionin oikeushenkilöydellä voidaan nähdä tiettyä poliittis-symbolista vaikutusta. Toisaalta yksi yhtenäinen oikeushenkilöys parantanee EU:n mahdollisuutta ulkoiseen toimintaan sen takia, että kahden toimijan sijasta oikeudellisia toimijoita olisi vain yksi.[124]

Yhtä yhtenäistä oikeushenkilöyttä edistäisi myös unionin nykyisen niin sanotun pilarijaon purkamista. Pilarijaon purkaminen ei voida katsoa perustuvan vain Lissabonin sopimuksen

[121] Ks. tarkemmin alaluku 4.5
[122] Ks. tarkemmin alaluku 4.6
[123] Uudistussopimus, Yleiset määräykset 1. artikla b. kohta, s. 3.
[124] Tiilikainen ym. 2005, s. 178—179.

rakenteeseen, vaan purkaminen voidaan havaita myös muista seikoista.[125] Ensinnä Lissabonin sopimuksessa asetetaan tietyt yhteiset periaatteet ja tavoitteet kaikelle unionin ulkoiselle toiminnalle. Tällaisia periaatteita ovat muun muassa demokratia, oikeusvaltio sekä ihmis- ja perusoikeuksien yleismaailmallisuus. Lisäksi artiklassa todetaan, että unioni tavoittelee yhteistyötä kaikkien niiden kansainvälisten toimijoiden kanssa, jotka noudattavat edellä mainittuja periaatteita.[126]

Toiseksi eräät unionin toimielinjärjestelmää koskevat Lissabonin sopimuksen kohdat näyttävät ilmentävän unionin pilarijaon purkamista[127]. Toisaalta Eurooppa-neuvostolle annetaan oikeus määritellä unionin kehittämiseksi yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet kaikilla EU-oikeuden aloilla. Ja toisaalta niin sanottu EU:n ulkoministeri toimisi samaan aikaan sekä unionin neuvostossa että komissiossa.[128] Kuvatunlaisella kaksoisroolilla voidaan tulkita tavoiteltavan suurempaa johdonmukaisuutta kaikessa unionin ulkoisessa toiminnassa.

Unionin oikeushenkilöydestä huolimatta Lissabonin sopimus ei tuo isoja sisällöllisiä muutoksia toimivallanjakoon EU:n ja sen jäsenvaltioiden välillä[129]. Sopimuksessa unionin ja jäsenvaltioiden toimivalta jaetaan edelleen kolmeen pääluokkaan. Luokkia ovat unionin yksinomainen toimivalta, unionin ja jäsenvaltioiden jaettu toimivalta sekä unionin toimivalta toteuttaa täydentämis-, yhteensovittamis- ja tukitoimia. Unionin ja jäsenvaltioiden toimivalta on myös jaoteltu uudistussopimuksella tarkemmin kuin aiemmin.[130]

Tästä huolimatta toimivallan täysin tarkka rajaaminen lienee käytännössä mahdotonta. Toisaalta ongelmaa saattaa syventää Lissabonin sopimuksessakin säilytetty artikla, jossa unioni valtuutetaan käyttämään toimivaltaansa sisäisen toimintansa turvaamiseksi[131]. Tämä niin sanottu joustolauseke voisi antaa periaatteessa esimerkiksi EU-tuomioistuimelle oikeuden tuoda yksinomaisen ja jaetun toimivallan alaan kuulumattomia asioita unionissa päätettäväksi EU:n sisäisen toiminnan turvaamiseksi.

---

[125] Tiilikainen ym. 2005, s. 180.
[126] Lissabonin sopimus, Yleiset määräykset unionin ulkoisesta toiminnasta 10 artikla 1. kohta, s. 18.
[127] Tiilikainen ym. 2005, s. 181—182.
[128] Lissabonin sopimus, Toimielimet 9b. artikla 1. kohta, s. 11 ja Toimielimet 9e. artikla kohdat 1—4, s. 16.
[129] Pääministerin ilmoitus eduskunnalle 23.10.2007, s. 2. WWW-sivu 21.6.2009.
[130] Lissabonin sopimus, Toimivallan luokat ja alat 2—6 artiklat, s. 45—48.
[131] Lissabonin sopimus, Toimivallan luokat ja alat 3. artikla 2. kohta, s. 46.

Voidaan pohtia, muuttaisivatko edellä mainitut uudistukset voimaan tullessaan unionin luonnetta enemmän liittovaltion suuntaan kuin nykyään. Ja kaventaako sopimusuudistus merkittävässä määrin lisää Suomen perustuslain 1.1 §:ssä ilmaistua valtion suvereenisuuden periaatetta? Esimerkiksi Tiilikainen ym. ohittavat kysymyksen toteamalla, ettei oikeushenkilöys käsitteen avulla voida tehdä päätelmiä tietyn toimijan luonteesta tai oikeudellisesta asemasta. Oikeushenkilöys käsitettä tulisi sen sijaan käyttää yksinomaan kuvaamaan yleisellä tasolla sitä seikkaa, että tietyllä toimijalla voi olla oikeuksia ja velvollisuuksia oikeusjärjestyksen muiden normien perusteella.[132] Seuraavassa tarkastellaan kysymystä unionin oikeusjärjestyksen näkökulmasta.

4.3 EU:n oikeusjärjestys sopimusuudistuksen jälkeen

Sopimusuudistuksen jälkeen unionin oikeusjärjestyksen muodostavat Lissabonin sopimus ja siihen liittyvät pöytäkirjat mukaan lukien, sopimuksen nojalla unionin toimielinten antamat säädökset eli niin sanottu sekundaarioikeus sekä EU:n toimielinten tekemät ulkosopimukset. Lisäksi EU-oikeuteen voidaan laajassa mielessä tulkita kuuluvan unionin yleiset oikeusperiaatteet, EU-tuomioistuimen ennakkopäätökset ja unionin toimielinten tekemät ei-sitovat niin sanotut soft law-päätökset.[133]

EY-oikeuden keskeisenä ominaispiirteenä on totuttu pitämään sen ylikansallisuutta. Tällaisen sui generis -tyyppinen oikeusjärjestys näyttäisi eroavan sekä kansainvälisestä oikeudesta että kansallisista oikeusjärjestyksistä. Yhteisöoikeuden erityispiirteet ovat pitkälti syntyneet ja muovautuneet EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön seurauksena. Erityispiirteiden voidaan katsoa syntyneen lähinnä EY-oikeuden yhtenäisyyden ja tehokkuuden takaamiseksi. Keskeisimpinä yhteisön oikeuden perusperiaatteina on pidetty muun muassa EY-oikeuden autonomisuutta, EY-oikeuden ensisijaisuutta kansallisiin oikeuksiin nähden, välitöntä sovellettavuutta ja välitöntä oikeusvaikutusta. Myös lojaliteetti- ja toissijaisuusperiaatteita voidaan pitää keskeisinä oikeusperiaatteina unionin ja sen jäsenvaltioiden suhdetta pohdittaessa.[134]

---

[132] Tiilikainen ym. 2005, s. 179.
[133] Joutsamo ym. 2000, s. 55—103.
[134] Tiilikainen ym. 2005, s. 121.

4.3.1 Autonomisuus ja ensisijaisuus

Yhteisön oikeuden autonomisuusperiaatteen keskeisenä sisältönä voidaan pitää sitä, että EY-oikeus on oma erillinen oikeusjärjestyksensä, jonka yhtenäisyyden ja tehokkuuden takaajana toimii yhteisöjen tuomioistuin. EY-tuomioistuin on jo pitkään tulkinnut EY-oikeuden muodostavan oman autonomisen oikeusjärjestyksensä. Tuomioistuin on myös korostanut tulkintaansa, jonka mukaan EY-oikeuden perusta olisi irtaantunut jäsenvaltioiden valtiosääntöisestä perustasta.[135]

Toisaalta Lissabonin sopimuksen ei voida tulkita vahvistavan tai kieltävän autonomisuusperiaatteen olemassa—oloa. Lisäksi voidaan todeta, että sopimusuudistuksen jälkeenkin jäsenmaat säilyttäisivät oikeutensa päättää viime kädessä uudistamissopimukseen tehtävistä muutoksista[136]. Tämän seikan voidaan katsoa vahvistavan Suomen perustuslain 1.1 §:n esittämää valtion täysivaltaisuuden periaatetta.

Autonomisuusperiaatteeseen näyttäisi liittyvän kiinteästi toinen EY-oikeuden keskeinen periaate, ensisijaisuusperiaate. EY-oikeuden ensisijaisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että ristiriitatilanteissa yhteisön oikeudelle tulee antaa etusija kansalliseen normistoon nähden. Tällaisia tilanteita voidaan havaita lähinnä silloin, kun jäsenvaltioiden tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset tekevät päätöksiä asioissa, joihin liittyy sekä EY-oikeuden että kansallisten normistojen tulkintaa.[137]

Tulkintakäytännössään EY-tuomioistuin on katsonut, että ensisijaisuus koskee kaikkea yhteisön oikeutta. Tuomioistuin on ollut tulkintakäytännössään muutenkin hyvin ehdoton. Esimerkiksi kansallisten perusoikeuksien väitetty loukkaus ei tuomioistuimen mukaan voi heikentää ensisijaisuusperiaatteen soveltamista. Kansalliset tuomioistuimet ovat pääosin hyväksyneet opin EY-oikeuden ensisijaisuudesta. Toisaalta ensisijaisuusperiaatteen ehdottomuus varsinkin suhteessa kansallisiin perusoikeuksiin on myös kyseenalaistettu.[138]

---

[135] Tiilikainen ym. 2005, s. 122.
[136] Lissabonin sopimus, Loppumääräykset 33. artikla, s. 35—36.
[137] Joutsamo 2000, s. 26.
[138] Tiilikainen ym. 2005, s. 123.

Ehkä juuri näiden ristiriitaisuuksien takia ensisijaisuusperiaatteen olemassaoloa ei mainita ainakaan suoraan Lissabonin sopimuksessa.

Esimerkiksi Maduro toteaa, että on havaittavissa selvä ristiriita EU:n oikeusjärjestyksen ja kansallisten oikeusjärjestysten välillä. Euroopan liittovaltioistumiseen myönteisesti suhtautuvat tahot ovat sitä mieltä, että unionin oma oikeusjärjestys perustuu ja saa oikeutuksensa Euroopan ihmisiltä (kansoilta), esimerkiksi Suomen perustuslain 2.1 §:n ilmaiseman kansansuvereenisuusperiaatteen mukaisesti.[139]

Toisaalta euro-skeptikot katsovat, ettei ole olemassa mitään poliittista yhteisöä (eurooppalaista kansaa), jonka tahtoon autonominen oikeusjärjestys voisi perustua. Syntyneessä ristiriitatilanteessa sekä EU:n primäärioikeus että kansalliset perustuslait perustuvat logiikkaan, joka näkee ”oman” oikeusjärjestyksen ylemmän asteisena toiseen oikeusjärjestykseen nähden. Ei siis voida tulkita olevan sopimusta niin sanotusta kompetenssi-kompetenssista EU-oikeuden ja kansallisten oikeusjärjestysten välillä.[140]

Ratkaisua syntyneeseen ristiriitaan on pohtinut esimerkiksi MacCormick kehittelemällä mallia useista samaan aikaan voimassa olevista oikeusjärjestyksistä. Esimerkiksi EU:n oikeusjärjestys ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestykset saattavat MacCormickin mukaan antaa eri vastauksen samaan oikeusongelmaan. MacCormickin mallin mukainen lopputulos riippuu siitä, minkä oikeusjärjestyksen näkökulmasta ongelmaa kulloinkin tarkastellaan.[141]

Mallia voidaan perustellusti arvostella kysymällä, kuka päättää siitä, kuka saisi tässä mallissa ratkaista yksittäisen oikeustapauksen. Muun muassa Maduro kysyy, tulisiko tällöin ratkaisu tehdä esimerkiksi kansainvälisen oikeuden mukaan kansainvälisessä tuomioistuimessa vai pitäisikö EU:n ja sen jäsenvaltioiden perustaa yhdessä uusi perustuslakituomioistuin ristiriitojen ratkaisemiseksi[142]. Oikeutettuna voitaneen pitää vain mallia, jossa edellä mainittuun kysymykseen on tyydyttävästi vastattu.

[139] Maduro 2003, s. 77.
[140] Ibid.
[141] Nieminen 2004, s. 159.
[142] Maduro 2003, s. 97.

4.3.2 Vanhat säädösnimekkeet säilyvät

Lissabonin sopimus ei toisi muutosta EU:n säädösjärjestelmään[143]. Asetus olisi edelleen se säädös, johon voidaan yhdistää välittömän sovellettavuuden periaate. Asetuksen välittömällä sovellettavuudella tarkoitetaan seuraavaa: EU-oikeus ei edellytä asetuksen muuntamista kansalliseksi oikeudeksi, jotta sillä voisi olla oikeusvaikutuksia kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Lähtökohtana on perinteisesti ollut se, että huomattava osa EY-oikeudesta on ollut juuri välittömästi sovellettavaa oikeutta.[144]

Asetusten voidaan siis katsoa olevan osa Suomen oikeusjärjestystä ilman eduskunnan säätämää kansallista lakia[145]. Tämän voidaan puolestaan tulkita olevan vastoin alaluvussa 2. käsiteltyä Suomen perustuslain 119.2 §:ää, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti. Tästä huolimatta julkista valtaa käyttävän viranomaisen toimivalta voidaan joillakin aloilla tulkita perustuvan EU-asetukseen, eikä eduskunnan säätämään lakiin. Myöskään eduskunnan säätämää kansallista, niin sanottua blankettilakia perustuen asetukseen ei pidetä mahdollisena kyseisessä tilanteessa, sillä asetukseen ei saa kohdistaa valtionsisäisiä voimaansaattamistoimia[146]. Kun otetaan huomioon unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien oikeuden alojen laajuus etenkin sopimusuudistuksen jälkeen, ongelmaa ei voitane pitää vähäisenä.

EU:n säädösjärjestelmän toiseen säädöstyyppiin direktiiviin ei näyttäisi liittyvän tietyin edellytyksin 119.2 §:ään liittyvää ongelmallisuutta. Direktiivin antaminen säilyttää nimittäin ainakin muodollisen lainsäädäntövallan käytön kansallisten elinten toimivallassa, vaikka direktiivin voidaan tulkita pitkälti sitovan kansallisen lainsäätäjän harkintavaltaa. Direktiivejä täytäntöön pantaessa unionin ja sen jäsenvaltioiden oikeusjärjestykset ikään kuin koskettavat toisiaan.[147]

Toisaalta myös direktiivien voidaan katsoa omaavan välitöntä oikeusvaikutusta (asetusten ohella). EU-oikeuden välittömällä oikeusvaikutuksella tarkoitetaan sitä, että EU-oikeudella saattaa olla oikeusvaikutuksia lainsoveltamistoimintaan valtion sisäisessä

[143] Pääministerin ilmoitus eduskunnalle 23.10.2007 s. 1. WWW-sivu 29.6.2009.
[144] Joutsamo ym. 2000, s. 25.
[145] Ibid.
[146] Jyränki 2003, s. 356.
[147] Ibid. s. 357.

oikeusjärjestelmässä.[148] Näin ollen myös direktiivien välittömien oikeusvaikutusten ainakin tietyissä tapauksissa voidaan katsoa rikkovan perustuslain 119.2 §:n vaatimusta.

4.3.3 Toissijaisuus- ja lojaliteettiperiaate

Toisin kuin monet muut EU-oikeuden keskeiset perusperiaatteet sekä toissijaisuusperiaate että lojaliteettiperiaate on kirjattu näkyviin itse Lissabonin sopimuksen tekstiin. Toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaatteen mukaan unioni toimii jaetun toimivallan aloilla vain silloin, kun valtion keskushallinnon, aluehallinnon tai paikallishallinnon tasoilla ei voida saavuttaa riittävällä tavalla suunnitellun toiminnan tavoitteita. Tällainen tilanne voidaan katsoa olevan käsillä, jos suunnitellun toiminnan laajuus tai vaikutukset edellyttävät unionin tasolla toimimista.[149] Tähän saakka toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnan on ilmeisesti tulkittu jääneen hieman vaillinaiseksi, sillä Lissabonin sopimuksessa pyritään luomaan aivan uusi valvontajärjestelmä periaatteen toteutumiseksi.

Kansallisten parlamenttien valvontavalta toissijaisuusperiaatteeseen toteutumiseksi kasvaisi sopimusuudistuksen myötä. Lissabonin sopimukseen liitetyssä pöytäkirjassa nimittäin todetaan, että kansallisten parlamenttien vastustaessa komission tekemää säädösehdotusta yksinkertaisella äänten enemmistöllä tulee komission tarkastella ehdotustaan uudelleen. Mikäli komissio pitää ehdotuksensa samansisältöisenä myös palautuksen jälkeen, 55 prosenttia jäsenmaista tai Euroopan parlamentin yksinkertainen enemmistö voivat halutessaan lopettaa ehdotuksen käsittelyn kokonaisuudessaan.[150]

Suomen näkökulmasta tarkasteltuna kyseinen uudistus toisi tuskin kovin suurta muutosta EU-asioiden käsittelyyn eduskunnassa. Suomen perustuslain 96 ja 97 §:llä on pyritty jo vuoden 2000 kokonaisuudistuksesta lähtien turvaamaan eduskunnan vaikutusmahdollisuudet EU-asioiden kansallisessa valmistelussa. Periaatteessa sopimusuudistuksen voidaan katsoa lyhentävän tiedonkulkuketjua, sillä nyt eduskunta saisi suoran mahdollisuuden valvoa EU-säädösten valmistelua. Valvontavallan käyttö ei olisi enää muodollisesti kytketty vain valtioneuvoston perustuslain 96 ja 97 §:ien nojalla antamiin tietoihin. Uutta näyttäisi

[148] Joutsamo ym. 2000, s. 25—26.
[149] Lissabonin sopimus, Yleiset määräykset 5. artikla 3. kohta, s. 6.
[150] Lissabonin sopimus pöytäkirja N:o 2, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta, s. 7—10.

kuitenkin olevan se, että kansallisille parlamenteille annettaisiin myös jälkikäteinen mahdollisuus valvoa toissijaisuusperiaatteen toteutumista.

Jäsenvaltioiden parlamenteille annettaisiin nimittäin myös mahdollisuus nostaa kanne unionin tuomioistuimessa jo säädetyn EU-säädöksen pätevyydestä, jos kyseisen säädöksen tulkittaisiin olevan vastoin toissijaisuusperiaatetta[151]. Kaiken kaikkiaan kansallisten parlamenttien lienee melko mahdotonta valvoa yksittäisten EU-säädösehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta, koska säädöshankkeiden erittäin suuresta määrästä. Sen sijaan yleisemmällä tasolla mahdollisuudet valvontavallan käyttöön saattavat olla paremmat. Tätä kehityskulkua voisi tukea ainakin komission velvollisuus antaa kansallisille parlamenteille vuosittainen selvitys toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta EU-oikeudessa[152]. Esimerkiksi Suomen eduskunnan valvontavallan lisääntyminen voidaan tulkita edistävän jossain määrin perustuslain 2 §:n ilmaisemaa kansansuvereenisuusperiaatetta.

Lojaliteettiperiaatteella eli vilpittömän mielen periaatteella tarkoitetaan puolestaan sitä, että jäsenvaltioilla katsotaan olevan velvollisuus edistää perustamissopimusten ja muiden EU-säädösten mukaisten velvoitteiden täyttymistä tosiaan avustaen ja kunnioittaen[153]. Lojaliteettiperiaatteen soveltamisessa voidaan nähdä olevan kaksi positiivista ja yksi negatiivinen velvoite. Ensinnä jäsenvaltioilla on positiivinen velvollisuus täyttää kaikki perustamissopimuksista ja niiden nojalla annetuista normeista koituvat velvoitteet.[154]

Toiseksi jäsenvaltiolla katsotaan olevan positiivinen velvollisuus myötävaikuttaa unionin tavoitteiden toteutumiseksi. Kolmanneksi jäsenmailla tulkitaan olevan negatiivinen velvoite pidättäytyä toimenpiteistä, jotka saattaisivat vaarantaa perustamissopimusten tavoitteiden toteutumisen.[155] Lojaliteettiperiaatteen noudattamisen voidaan katsoa rajoittavan jonkin verran muun muassa Suomen perustuslain 1.1 §:n esittämää valtion täysivaltaisuusperiaatetta. Toisaalta tässä yhteydessä tulee muistaa, että monilla politiikan aloilla unionin ja Suomen edut saattavat olla yhtenevät.

[151] Lissabonin sopimus pöytäkirja N:o 2, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta, s. 10.
[152] Ibid. 9. artikla, s. 10.

[153] Lissabonin sopimus, Yleiset määräykset 4. artikla 3. kohta, s. 5.
[154] Joutsamo ym. 2000 s. 33.
[155] Ibid.

Lojaliteettiperiaatteen valvonnan järjestämisen voidaan kuitenkin jostain syystä katsoa jäävän hieman vaillinaiseksi sopimusuudistuksessa esimerkiksi toissijaisuusperiaatteeseen verrattuna. EU-tuomioistuin ja komissio tulevat luultavasti hoitamaan lojaliteettiperiaatteen jälkikäteistä ja oikeudellista valvontaa[156]. Lissabonin sopimuksella ei kuitenkaan osoiteta periaatteen poliittista valvontaa minkään toimielimen tehtäväksi. Ongelma saattaisi konkretisoitua esimerkiksi yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueella, johon EU-tuomioistuimen vallan ei katsota ulottuvan laisinkaan.

4.4 Ehdotetut muutokset EU:n päätöksentekojärjestelmään

4.4.1 Komissio

Lissabonin sopimuksen mukaan komission tehtävänä on ajaa yleistä etua ja tehdä tätä varten tarvittavat aloitteet. Toisaalta komission tulee valvoa EU-oikeuden soveltamista yhdessä unionin tuomioistuimen kanssa. Lisäksi komission toimivaltaan katsotaan kuuluvan EU:n talousarvion toteuttaminen ja erilaisten ohjelmien hallinnoiminen. Komission tehtäväksi on annettu myös unionin ulkoinen edustaminen lukuun ottamatta yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tai muita erityistapauksia.[157]

Komission kokoonpanoa on pyritty jo pitkään kaventamaan unionin toiminnan tehostamiseksi. Lissabonin sopimuksen mallissa komission jäsenmäärää oli alun perin rajoitettu vuodesta 2014 lähtien siten, että kullakin viisivuotisella toimikaudella komissaarien lukumäärä olisi ollut kaksi kolmasosaa jäsenvaltioiden määrästä[158]. Tästä tavoitteesta jouduttiin kuitenkin luopumaan Irlannin kielteisen kansanäänestystuloksen seurauksena. Jatkossakin kaikilla EU-mailla voidaan siis olettaa olevan ”oma” komission jäsen.[159]

Lisäksi komission kokoonpanosta puhuttaessa tulee huomata, että toinen Lissabonin sopimuksella perustettavista EU-viroista, niin sanottu EU:n ulkoministerin virka, on tarkoitus sijoittaa komissioon (ulkoministeri toimii myös neuvostossa). Ulkoministerin tehtäväksi on

[156] Lissabonin sopimus, Tuomioistuin 212) s. 120.
[157] Lissabonin sopimus, Toimielimet 9d. artikla 1. kohta, s. 14.
[158] Ibid. 5. kohta, s.14.
[159] Valtioneuvosto. WWW-sivu 1.7.2009.

määritetty unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtaminen ja EU:n edustaminen ulospäin.[160] Tulevan ulkoministerin vaikutusvallan voidaan olettaa riippuvan paljolti hänen henkilökohtaisista ominaisuuksistaan ja yhteistyöverkostoistaan. Vasta käytännön kokemukset osoittanevat, kuinka merkittävä vallankäyttäjä ulkoministeristä tulee unionin päätöksentekojärjestelmässä.

Komission riippumattomuus on perinteisesti merkinnyt sekä riippumattomuutta jäsenvaltioista että myös puoluepoliittista riippumattomuutta. Pyrkimys unionin tason demokratian kehittämiseksi näyttää kuitenkin asettaneen paineita komission poliittisen vastuunalaisuuden kehittämiseksi.[161] Lissabonin sopimuksessa kytketään komission poliittinen vastuunalaisuus komission puheenjohtajan valitsemiseen, sillä sopimuksen mukaan komission puheenjohtajan tulee olla Euroopan parlamentin hyväksymä[162]. Yksittäiset komissaarit eivät siis näytä tarvitsevan Euroopan parlamentin hyväksyntää virkoihinsa pääsemiseksi.

Toisaalta voidaan todeta, että Euroopan parlamentilla on oikeus myös erottaa koko komissio kesken toimikauden, mutta yksittäisen komissaarin erottamiseen ei sen sijaan katsota olevan mahdollisuutta[163]. Edellä mainituista uudistuksista huolimatta Euroopan parlamentin valvontavalta komissioon nähden on tulkittu teknis-hallinnolliseksi aidon poliittisen valvonnan sijaan. Lisäksi koko komissiolle annettavan epäluottamuslauseen muodon on katsottu heikentävän yksittäisen komissaarin poliittisen vastuunalaisuuden toteutumista.[164] Nykyisen järjestelyn voidaan siis katsoa heikentävän esimerkiksi Suomen perustuslain 3.2 §:n ilmaisemaa parlamentarismin periaatetta.

Komission uudistussopimuksen mukainen nimittämisprosessi ja poliittinen valvonta on nähty eräänlaisena välitilana riippumattomuuden ja puoluepolitisoitumisen välillä[165]. Tästä huolimatta voidaan nykyistä järjestelmää silti perustellusti arvostella esimerkiksi Suomen perustuslain 2.1 §:n eli kansansuvereenisuusperiaatteen ja edustuksellisen demokratian näkökulmasta. Nykyisessä tilanteessa Suomen EU-komissaarin voidaan tulkita saavan oikeutuksen toimia komission jäsenenä Suomen valtioneuvoston välityksellä, sillä

[160] Lissabonin sopimus, Toimielimet 9e. artikla kohdat 1—2, s. 16.
[161] Tiilikainen ym. 2005, s. 95.
[162] Lissabonin sopimus, Toimielimet 9d. artikla 7. kohta, s. 15.
[163] Ibid. 8. kohta, s. 15.
[164] Tiilikainen ym. 2005, s. 96.
[165] Ibid. s. 95.

valtioneuvosto esittää häntä virkaan. Valtioneuvoston toiminnan katsotaan puolestaan vaativan eduskunnan luottamuksen nauttimista, kun taas eduskunta saa oikeutuksen toimintaansa Suomen suvereenilta kansalta edustuksellisen demokratian periaatteen mukaisesti.

Legitimaatioketjun voimassaolo voidaan siis havaita, mutta ketjun ”pituus” vaikuttaa melko pitkältä kansansuvereenisuuden ja edustuksellisen demokratian näkökulmasta. Toisin sanoen ”välimatka” EU-komissaarin nimityksen ja kansan välillä näyttää jäävän varsin pitkäksi. Tässä yhteydessä tulee kuitenkin huomioida edellä mainittu Lissabonin sopimuksen mukainen kansallisten parlamenttien oikeus valvoa toissijaisuusperiaatteen toteutumista unionissa. Tämän valvontaoikeuden voidaan olettaa tosin ilmeisen vähän edistävän kansansuvereenisuusperiaatteen ja edustuksellisen demokratian toteutumista unionissa.

Myös komission työtä ja yksinomaista aloitevaltaa voidaan kritisoida muun muassa Suomen perustuslain 2.2 §:n näkökulmasta. Tämän momentin on katsottu edustavan yksilökeskeistä demokratiakäsitystä. Yksittäisen kansalaisen tai järjestön lienee olevan huomattavasti helpompaa pyrkiä vaikuttamaan esimerkiksi Suomen eduskuntaan, sen kansanedustajiin ja valtioneuvostoon, kun taas EU:n komissioon vaikuttamiseksi voidaan olettaa tarvittavan varsin suuria resursseja[166].

Lissabonin sopimuksella tosin pyritään luomaan unionin laajuinen kansalaisaloitejärjestelmä juuri komission toimintaan vaikuttamiseksi, mutta käytännössä voidaan olettaa vaadittavan melko suuria resursseja kansalaisaloitteeseen vaadittavan nimimäärän keräämiseksi[167]. Toisaalta myös niin sanotun eurooppalaisen julkisen tilan puute, jossa kaikilla eurooppalaisilla olisi yhtäläinen mahdollisuus seurata muun muassa joukkoviestintää koko unionin alueella, voidaan nähdä esteenä aidon kansalaisdemokratian toteutumiselle EU:ssa. Sen sijaan poliittinen organisoituminen unionissa vain yhden tai kahden käyttökielen varaan voitaisiin taas nähdä ainoastaan eliitin demokratiana.[168]

[166] Ks. esim. Raunio ja Wiberg 2000, s. 6.
[167] Ks. alaluku 4.6
[168] Jyränki 2003, s. 203.

4.4.2 Neuvosto

EU:n ministerineuvosto on Euroopan parlamentin ohella toinen unionin varsinainen päätöksentekoelin. Neuvoston kokoonpano muodostuu jäsenvaltioiden ministeritason edustajista kulloinkin käsiteltävän politiikan alan mukaan. Neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöperiaatteen mukaisesti, ellei unionin perustamissopimuksissa toisin määrätä. Lissabonin sopimuksen mallin mukainen määräenemmistö katsotaan saavutetun, kun päätöstä on kannattanut 55 prosenttia jäsenvaltioista ja 65 prosenttia unionin väestöstä.[169]

Lisäksi määrävähemmistön syntymiseen vaaditaan vähintään neljä neuvoston jäsentä. Muutoin tulkitaan syntyneen määräenemmistö.[170] Tämän mallin mukaisessa päätöksenteossa Suomen suhteellisen painoarvon on tulkittu pysyvän ennallaan[171]. Toisaalta tämä väite näyttäisi koskevan vain Suomen painoarvoa yksittäisen päätöksenteon yhteydessä. Pilarijaon purkaminen nimittäin tarkoittaa lähes kaikkien unionin oikeus- ja sisäasioiden tuomista määräenemmistöpäätösten piiriin[172].

Eduskunnan perustuslakivaliokunta otti muun muassa vuonna 2003 mielenkiintoisella tavalla kantaa juuri määräenemmistöpäätöksiin unionin ministerineuvostossa. Valiokunnan mukaan määräenemmistöpäätösten lisääntyminen neuvoston päätöksenteossa ei voida katsoa muuttavan jäsenvaltioiden ja unionin välistä toimivallanjakoa, vaan unionin sisäistä päätöksentekomenettelyä kokonaisjärjestelyn pysyessä samana. Tämän johdosta valiokunta ei nähnyt ongelmaa neuvoston määräenemmistöpäätösten ja perustuslain 1.1 §:ssä vaaditun valtiosuvereenisuuden välillä.[173]

Kriittisessä tarkastelussa voidaan kuitenkin havaita, että perustuslakivaliokunta näyttää viittaavan sanalla kokonaisjärjestely unionin perustamissopimuksen eli Maastrichtin sopimuksen aikaiseen kokonaisjärjestelyyn Suomen ja EU:n välillä, vaikka oikeustilan eli arviointipohjan voidaan tulkita merkittävästi muuttuneen esimerkiksi Suomen uuden perustuslain voimaantultua vuonna 2000. Voidaan siis tulkita, että perustuslakivaliokunta

[169] Uudistussopimus, Toimielimet 9c. artikla kohdat 1—4, s. 12—13.
[170] Ibid.
[170] Ks. esim. Pääministerin ilmoitus eduskunnalle 23.10.2007, s. 2. WWW-sivu 3.7.2009.

[172] Ks. esim. Tiilikainen ym. 2005, s. 105.
[173] PeVL 7/ 2003 vp, s. 8.

laajentaa aikanaan unioniin liityttäessä silloisiin perustuslakeihin tehtyä oikeusaukkoa[174] ottamatta huomioon oikeustilan muuttumista sekä Suomessa että unionissa. Tämän seurauksena näyttää jääneen huomiotta jäsenvaltioiden tosiasiallinen vaikutusmahdollisuuksien kaventuminen unionin ministerineuvostossa määräenemmistöpäätösten lisääntymisen seurauksena.[175]

Ensimmäinen ministerineuvoston päätehtävä on toimia lainsäätäjänä yhdessä Euroopan parlamentin kanssa[176]. Lissabonin sopimus kasvattaa parlamentin valtaa lainsäätäjänä tekemällä siitä yhdenvertaisen toimijan ministerineuvoston kanssa[177]. Silti ministerineuvoston asemaa lainsäätäjänä voitaneen edelleen luonnehtia vahvaksi. Kuten aiemmin komission myös ministerineuvoston lainsäätäjänä työskentelyn legitimaatio voidaan asettaa kyseenalaiseksi esimerkiksi Suomen perustuslain 2.1 §:n eli kansansuvereenisuusperiaatteen näkökulmasta. Tosin ministerineuvoston kyseessä ollen legitimaatioketju ei näytä olevan aivan yhtä ”pitkä” kuin komission tapauksessa.

Toisaalta perustuslain 96 §:n voidaan tulkita antavan ainakin jossain määrin legitimaatiota Suomen edustajan toiminnalle unionin neuvostossa perustuslain 2.1 §:n näkökulmasta. Perustuslain 96 §:n mukaan Suomen valtioneuvoston jäsenellä katsotaan olevan ainakin poliittinen velvollisuus noudattaa eduskunnan valiokunnan kantaa EU:n ministerineuvoston lainsäätämistyössä[178]. Perustuslain 96 §:n mukaista järjestelyä ja kansansuvereenisuusperiaatteen mahdollisimman mittavaa toteutumista ministerineuvoston lainsäädäntötyössä saattaisi myös vahvistaa neuvoston istuntojen muuttuminen avoimiksi.

Istuntojen avoimuuden voidaan tulkita edistävän kansansuvereenisuusperiaatteeseen kiinteässä yhteydessä olevaa perustuslain 12.2 §:n esittämän julkisuusperiaatteen toteutumista. Lissabonin sopimus määrittää avoimiksi neuvoston istunnot, joissa asioita käsitellään lainsäätämisjärjestyksessä.[179] Näin ollen esimerkiksi unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevät istunnot jäisivät kuitenkin edelleen suljetuiksi istunnoiksi.

[174] Ks. tarkemmin alaluku 5.2.2
[175] Jyränki 2008, s. 115.
[176] Lissabonin sopimus, Toimielimet 9c. artikla 1. kohta, s. 12.
[177] Pääministerin ilmoitus eduskunnalle 23.10.2007, s. 2. WWW-sivu 4.7.2009.
[178] Jyränki 2000, s. 231.
[179] Lissabonin sopimus, Toimielimet 9c. artikla 8. kohta, s. 13.

Toiseksi ministerineuvoston päätehtäväksi määritetään budjettivallan käyttäminen yhdessä Euroopan parlamentin kanssa[180]. Neuvoston Ecofin-kokoonpanolla nähdään olevan keskeinen asema unionin talous- ja rahaliittoon kuuluvien jäsenmaiden finanssipolitiikan koordinaatiossa ja budjettikurin valvonnassa[181]. Ministerineuvoston budjettivallan käytön voidaan tulkita rajoittavan välillisesti Suomen perustuslain 3.1 §:llä eduskunnan tehtäväksi annettua kansallista budjettivallan käyttöä. Lissabonin sopimuksen mukaan ministerineuvostolla on nimittäin oikeus valvoa jäsenvaltioiden talouspolitiikan kurinalaisuutta budjettikurin sekä vakaus- ja kasvusopimuksen nojalla[182].

Kyseisten säädösten tulkitaan asettavan rajoja kansalliselle talousarviomenettelylle, sillä julkisille menoille on asetettu unionin toimesta katto. Toisaalta esimerkiksi Suomen eduskunnalle jää silti oikeus päättää talousarvion sisäisestä resurssienjaosta, vaikka budjettikuri velvoittaakin eduskuntaa itse talousarvion laatimisessa ja siitä päätettäessä. Tästä huolimatta suhteellista finanssisuvereniteettia ei voida nähdä pelkästään rajoittavana tekijänä, vaan sen katsotaan tuoneen muun muassa Suomen talouteen suurta vakautta.[183]

Kahden päätehtävän lisäksi neuvostolla katsotaan olevan kolmas tehtäväkenttä unionin politiikkojen määrittelemisessä ja yhteensovittamisessa. Tämä rooli näyttää korostuvan etenkin ulko- turvallisuus- ja puolustuspolitiikan aloilla, joissa päätöksenteko on muuta kuin lainsäätämistoimintaa. Vastaava rooli neuvostolla vaikuttaa olevan myös erityisesti talouspolitiikan alueella. Näiden tehtävien ohella neuvostolla on monissa tapauksissa unionin poliittisiin toimielimiin liittyvää nimitysvaltaa.[184]

4.4.3 Euroopan parlamentti

Euroopan parlamentti toimii yhdessä ministerineuvoston kanssa lainsäätäjänä ja budjettivallan käyttäjänä unionissa. Parlamentti koostuu EU:n kansalaisten edustajista, ja sen maksimipaikkamääräksi on sovittu 750 paikkaa. Paikat jaetaan jäsenmaiden väkilukujen

[180] Lissabonin sopimus, Toimielimet 9c. artikla 1. kohta, s.12.
[181] Myllymäki ja Kalliokoski 2006, s.70.
[182] Lissabonin sopimus, Liiallista alijäämää koskeva menettely 104. artikla kohdat a—g, s. 77.
[183] Myllymäki ja Kalliokoski 2006, s. 74—75.
[184] Tiilikainen ym. 2005, s. 107.

perusteella siten, että yksittäisen jäsenvaltion paikkamäärä on enemmillään 96 paikkaa ja vähimmillään kuusi paikkaa.[185]

Suomen paikkamääräksi on sovittu 13 paikkaa vuoden 2009 vaaleista lähtien. Suomen paikkamäärän perusteella saama painoarvo pysyy siis jatkossakin vähäisenä. Toisaalta Suomen painoarvoa parlamentissa ei liene mielekästä mitata ainoastaan paikkamäärän perusteella. Painoarvoa voidaan mitata osittain muun muassa suomalaisten edustajien saamilla keskeisillä valiokuntapaikoilla ja asemalla monikansallisissa puolueryhmissä pelkän paikkamäärän sijaan[186].

Lissabonin sopimuksessa todetaan, että Euroopan parlamentin jäsenet valitaan yleisillä, välittömillä, vapailla ja salaisilla vaaleilla[187]. Tämän voidaan katsoa edistävän muun muassa Suomen perustuslain 2.1 §:ssä esitettyjä kansansuvereenisuuden ja edustuksellisen demokratian periaatteita. Legitimaatioketjun parlamentin ja äänioikeutettujen välillä voidaan nähdä jäävän mahdollisimman lyhyeksi suorien ja vapaiden vaalien ansiosta. Sen sijaan esimerkiksi Suomen perustuslain 3.2 §:ssä ilmaistun parlamentarismin periaatteen voidaan perustellusti tulkita toteutuvan vajavaisesti EU:ssa päätöksiä tehtäessä. Klassisen parlamentarismin mallin mukaan EU-parlamentti voidaan nähdä instituutioksi, joka luo jonkinlaisen vastavoiman EU:n ”hallitukselle” eli komissiolle. Tämä mallin voidaan ehkä tulkita kuvaavan parhaiten EU-parlamentin nykyistä ”alkeismuotoa”, jossa ainoastaan komission puheenjohtajan tulee nauttia parlamentin luottamusta.[188]

Parlamentarismin toisessa vaiheessa edellytettäisiin EU:n tasoisen puoluejärjestelmän syntymistä. Tällöin Euroopan parlamentin vaalien voittajat muodostaisivat komission ja pyrkisivät toimeenpanemaan hallitusohjelmaansa parlamentin tuella. Lisäksi komissiossa paikan saaneet puolueet osoittaisivat luottamusta komissiolle ja oppositiossa olevat puolueet pyrkisivät puolestaan hankaloittamaan komission toimintaa. Tässä yhteydessä tulee kuitenkin muistaa, että EU:ssa on edelleen kyse jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä ja näin ollen parlamentarismi ei lähtökohtaisesti sovellu EU:n järjestelmään.[189] Toisaalta tulee ottaa

[185] Lissabonin sopimus, Toimielimet 9a. artikla kohdat 1-2, s. 11.
[186] Ks. esim. Tiilikainen ym. 2005, s. 99—100.
[187] Lissabonin sopimus, Toimielimet 9a. artikla 3. kohta, s. 11.
[188] Nieminen 2004, s. 210.
[189] Ibid. s. 210—211.

huomioon, että ajan kuluessa myös kansallisvaltioon liitetty parlamentarismin käsite voi kokea muutoksia uudenlaisen kansainvälisen yhteistyön seurauksena.

Lissabonin sopimus tekee parlamentista yhdenvertaisen lainsäätäjän yhdessä neuvoston kanssa. Myös parlamentin asema unionin talousarviomenettelyssä vahvistuisi merkittävästi ja lisäksi parlamentin toimivalta EU:ta sitovien kansainvälisten sopimusten hyväksymisessä laajenisi sopimusuudistuksen myötä.[190] EU-parlamentin toimivaltuuksien voidaan siis nähdä rajoittavan aiemmin kansallisille parlamenteille kuulunutta lainsäädäntö-, budjetti- ja ulkoasiainvaltaa. Tätä rajoitusta näyttäisi tosin kompensoivan merkittävästi se seikka, että toisin kuin esimerkiksi ministerineuvoston kyseessä ollen, EU-parlamentaarikot ovat valittu tehtäväänsä kansansuvereenisuuden ja edustuksellisen demokratian periaatteiden mukaisesti.

4.4.4 Eurooppa-neuvosto

Unionin toiminnan suurista linjoista päättävästä Eurooppa-neuvostosta tehdään EU:n virallinen toimielin. Lisäksi sopimusuudistuksen myötä tämä EU-päämiesten neuvottelukokous saa pysyvän puheenjohtajan, niin sanotun EU-presidentin, joka valitaan tehtäväänsä kahdeksi ja puoleksi vuodeksi kerrallaan.[191] Pysyvän presidentin vaikutusvaltaa Eurooppa-neuvoston päätöksenteossa lienee vaikeaa arvioida ennen käytännön kokemusten saamista kyseisestä järjestelystä. Esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunta ei arvioinut vuonna 2003 Eurooppa-neuvoston pysyvän presidentin merkitystä kovin suureksi[192].

Muun muassa eduskunnan perustuslakivaliokunta tulkitsee, että Eurooppa-neuvoston toiminnan virallistaminen on omiaan korostamaan pääministerin asemaa Suomen EU-politiikan johdossa[193]. Tällä kannalla valiokunta ilmeisesti haluaa edistää perustuslain 2.1 §:n kansansuvereenisuuden ja edustuksellisen demokratian sekä 3.2 §:ssä ilmaistun parlamentarismin periaatteen toteutumista mahdollisimman laajasti Eurooppa-neuvoston toiminnassa.

---

[190] UaVM 6/2008 vp, s. 7—8.
[191] Lissabonin sopimus, Toimielimet 9b. artikla kohdat kohdat 1,2 ja 5, s. 11—12.
[192] PeVL 7/2003 vp, s. 8.
[193] PeVL 13/2008 vp, s. 11.

Pääministerin katsotaan nimittäin olevan se valtiollinen toimija, jolla on perustuslain 96 ja 97 §:ien mukainen velvollisuus tuoda Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät asiat eduskunnan kansalliseen valmisteluun ja antaa eduskunnalle tietoa Eurooppa-neuvostossa tehdyistä päätöksistä myös jälkikäteen. Näillä velvollisuuksilla voidaan olettaa pyrittävän saamaan pääministerin toiminnalle Eurooppa-neuvostossa mahdollisimman suuri parlamentaarinen vastuukate.

Toisaalta perustuslakivaliokunta korostaa myös pääministerin ja valtioneuvoston yhteistoimintaa tasavallan presidentin kanssa muun muassa Eurooppa-neuvoston toiminnassa. Tätä tulkintaa valiokunta perustelee Suomen ulkopolitiikan yhtenäisyyteen ja johdonmukaisuuteen turvaamisella. Sopivaksi yhteistyömuodoksi valiokunta katsoo edelleen esimerkiksi tasavallan presidentin sekä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan tapaamiset.[194] Itse asiassa tasavallan presidentin aseman korostaminen Eurooppa-neuvoston toiminnassa voidaan perustellusti nähdä jopa perustuslain 2.1 §:n periaatetta edistävänä, sillä tasavallan presidenttihän on suoralla kansanvaalilla valittu poliittinen toimija toisin kuin esimerkiksi pääministeri.

Lissabonin sopimuksessa Eurooppa-neuvoston tehtäväksi määritellään tarvittavien virikkeiden ja yleisten poliittisten suuntaviivojen antaminen unionin toiminnan kehittämiseksi. Eurooppa-neuvostolla ei ole kuitenkaan oikeutta toimia lainsäätäjänä.[195] Käytännössä Eurooppa-neuvoston merkitys on katsottu suureksi unionin perustamissopimuksia tarkastettaessa, yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikan harjoittamisessa sekä talous- ja rahaliiton luomisessa[196]. Etenkin unionin monivuotisten rahoituskehysten luominen voidaan tulkita Eurooppa-neuvoston merkittäväksi talouspoliittisen vallankäytöksi. Esimerkiksi Eurooppa-neuvoston Berliinin huippukokouksessa vuonna 1999 sopimat unionin rahoituskehykset vuosille 2000—2006 voidaan katsoa koko unionin talouden ja itälaajentumisen selkärangaksi.[197]

Eurooppa-neuvoston toiminnan voidaan siis tulkita rajoittavan monilla eri tavoin muun muassa kansallista budjettivallan ja ulkopoliittisen vallankäyttöä. Toisaalta Eurooppa-neuvosto tekee päätöksensä yhteisymmärryksessä, ellei unionin perustamissopimuksissa

[194] PeVL 13/2008 vp, s. 11.
[195] Lissabonin sopimus, Toimielimet 9b. artikla 1.kohta, s. 11.
[196] Myllymäki ja Kalliokoski 2006, s. 65.
[197] Ibid.

toisin määrätä[198]. Tämän ei voitane katsoa rajoittavan samalla tavoin esimerkiksi Suomen perustuslain ilmaisemaa valtiosuvereenisuuden periaatetta kuin muun muassa ministerineuvoston toiminnan, vaan Eurooppa-neuvoston toiminta voidaan nähdä ”perinteisempänä” kansainvälisen yhteistyön muotona.

4.4.5 EU-tuomioistuin

Euroopan unionin tuomioistuimen päätehtäväksi katsotaan valvoa, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia. Unionin tuomioistuimessa on yksi tuomari jäsenmaata kohden ja tuomareita avustavia julkisasiamiehiä. Tuomarit ja julkisasiamiehet valitaan tehtäviinsä jäsenvaltioiden hallitusten yhteisellä sopimuksella kuuden vuoden toimikaudeksi.[199] Tuomareihin ja julkisasiamiehiin kohdistetaan tiettyjä riippumattomuuteen ja pätevyyteen yhdistettyjä vaatimuksia. Näiden vaatimusten toteutumisen arvioimiseksi perustetaan komitea, joka antaa lausuntonsa ehdolla olevista henkilöistä jäsenmaiden hallituksille.[200]

EU-tuomioistuimen käsittelee sekä suoria kanteita että antaa ennakkoratkaisuja unionin oikeuden tulkinnasta ja EU:n toimielinten antamien säädösten pätevyydestä[201]. Esimerkiksi EU:n jäsenvaltioita vastaan nostettuihin kanteisiin EU-tuomioistuimella katsotaan olevan oikeus antaa lopullinen sisältöratkaisu. Muihin kuin niin sanottuihin täyden toimivallan asioihin yhteisöjen tuomioistuimella on oikeus antaa vain sitovia ennakkoratkaisuja oikeuskysymyksistä.[202] Tästä huolimatta EU-tuomioistuimelta pyydettyjen ennakkoratkaisujen määrä on selvässä kasvussa, ja EU:n primäärioikeuden mukaan ylimmillä kansallisilla tuomioistuimilla on jopa velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua epäselvissä EU-oikeuden tulkintatilanteissa[203].

EU-tuomioistuimen oikeus antaa lopullinen sisältöratkaisu esimerkiksi jäsenvaltiota vastaan nostetun kanteen johdosta voidaan tulkita rikkovan suoraan muun muassa Suomen

[198] Lissabonin sopimus, Toimielimet 9b. artikla 4. kohta, s. 12.
[199] Lissabonin sopimus, Toimielimet 9f. artikla kohdat 1—2, s. 16—17.
[200] Tiilikainen ym. 2005, s. 107.
[201] Lissabonin sopimus, Toimielimet 9f. artikla 3. kohta, s. 17.
[202] Joutsamo ym. 2000, s. 233.
[203] Ibid. s. 271 ja 274.

perustuslain 3.3 §:ää. Tässä pykälässä kaikki Suomen valtion alueella käytettävä tuomiovalta on uskottu Suomen valtionsisäisille riippumattomille tuomioistuimille. Kansallisen tuomiovallan rikkominen voidaan nähdä tapahtuvan kuitenkin myös välillisesti EU-oikeuden tulkinnasta annettujen ennakkoratkaisujen muodossa. Ennakkoratkaisu nimittäin sitoo sen pyytänyttä kansallista tuomioistuinta oikeussääntöjen tulkinnassa, mutta ei muussa harkinnassa[204]. Se kuinka suuren painoarvon EU-tuomioistuimen antama ennakkoratkaisu saa yksittäisen oikeustapauksen käsittelyssä kansallisessa tuomioistuimessa voidaan olettaa olevan varsin tapauskohtaista.

Tuomiovaltaan keskittyvän näkökulman lisäksi EU-tuomioistuimen toimintaa voidaan tarkastella myös esimerkiksi Suomen perustuslain 3 §:ssä säädetyn valtiovallan kolmijako-opin näkökulmasta. ”Puhtaan” valtiovallan kolmijako-opin mukaan tuomioistuimet eivät saa osallistua millään tavoin lainsäädäntövallan käyttämiseen, niin kuin aiemmin on todettu. Tästä huolimatta EU-tuomioistuimen on katsottu ottaneen ajoittain jopa lainsäätäjän roolin yhteiskunnan kehityksen edistäjänä. Näin kävi esimerkiksi 1970-luvulla, kun Euroopan integraatio ei edennyt poliittisella tasolla. Tuolloin silloisen EY-tuomioistuimen nähtiin ajoittavan tulkitsevan oikeussäännöksiä jopa säännösten sanamuotojen vastaisesti.[205]

EU-tuomioistuimen toimivaltuuksien pohtiminen voidaan nähdä ajankohtaiseksi myös siinä mielessä, että Lissabonin sopimus lisää tuomioistuimen valtaa merkittävästi. Unionin pilarijaon purkaminen toisi oikeus- ja sisäasiat tuomioistuimen toimivallan piiriin. Näin ollen ainoastaan EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvat määräykset jäisivät ainoana asiakokonaisuutena EU-tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle.

Toisaalta EU-tuomioistuimen aseman voidaan katsoa muuttuneen myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen kasvaneen merkityksen ja Euroopan integraation tiivistyminen seurauksena. EU-tuomioistuinta on siis alettu pitää myös kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksia valvovana elimenä.[206] Tätä kehitystä tullee edelleen vahvistamaan Lissabonin sopimuksessa vahvistettu unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen[207]. Ehkä juuri tästä näkökulmasta tarkasteltuna yhteisöjen tuomioistuimen vallan kasvu ainakin

[204] Jyränki 2003, s. 165.
[205] Nieminen 2004, s. 196—200.
[206] Ibid. s. 197.
[207] Ks. esim. Pääministerin ilmoitus eduskunnalle 23.10.2007, s. 2. WWW-sivu 4.7.2009.

tiettyyn pisteeseen asti voidaan nähdä oikeutettuna, vaikka tämä vallankasvu rikkoisi hieman esimerkiksi Suomen perustuslain 3 §:n ilmaisemaa vallan kolmijako-oppia.

4.5 Perusoikeuskirjasta oikeudellisesti sitova

Lissabonin sopimuksen myötä unionin perusoikeuskirja tulisi oikeudellisesti sitovaksi. Perusoikeuskirjan mukaan velvoitettuja tahoja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi unionissa ovat sekä unionin toimielimet että jäsenvaltiot. Sopimusuudistuksessa toteutuu myös Suomen pitkäaikainen tavoite, kun EU liittyisi yhtenä ja yhtenäisenä oikeushenkilönä Euroopan ihmisoikeussopimukseen.[208]

Perusoikeuskirjassa on yhteensä 50 aineellisia oikeuksia koskevaa artiklaa. Perusoikeuskirja sisältää perinteiseen ihmisarvon kunnioittamiseen liittyviä oikeuksia, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. Perinteisempien oikeuksien ohella perusoikeuskirjaan sisältyy myös niin sanottuja uuden sukupolven oikeuksia. Tällaisiksi oikeuksiksi voidaan nähdä esimerkiksi ympäristönsuojeluun ja hyvän hallinnon toteutumiseen liittyvät oikeudet.[209]

Unionin perusoikeuskirjan mukaisten perusoikeuksien subjekteiksi katsotaan EU-kansalaiset. Unionin kansalaisuuden ei katsota olevan luonteeltaan itsenäistä, vaan se on sidottu EU:n jäsenvaltion kansalaisuuteen. Kansalaisuuden määritelmä voidaan tulkita tietyllä lailla poissulkevaksi, sillä EU-kansalainen ei voi olla olematta samalla unionin jäsenmaan kansalainen. Toisaalta EU-kansalaisuudesta ei ole mahdollista luopua muuten, kun luopumalla samalla myös unionin jäsenvaltion kansalaisuudesta. Kyseessä voidaan siis katsoa olevan tietynlainen kaksoiskansalaisuus, koska jäsenvaltion ja siten myös unionin kansalaisuus määritellään kunkin jäsenvaltion kansallisen oikeuden mukaisesti.[210]

Esimerkiksi Suomen perustuslain 2.luvussa on määritelty Suomen kansalaisille kuuluvat perusoikeudet. Näin ollen tässä yhteydessä voidaan nähdä aiheelliseksi pohtia kansallisen perustuslain suomien perusoikeuksien ja EU:n perusoikeuskirjan mukaisten perusoikeuksien

[208] Lissabonin sopimus, Yleiset määräykset 6.artikla kohdat 1—2 s. 6—7.
[209] Tiilikainen ym. 2005, s. 67.
[210] Ibid. s. 60.

suhdetta. Unionin kansalaisuuden voidaan tulkita täydentävän, mutta ei korvaavan jäsenmaan kansalaisuutta. Näitä kansalaisuuksia ei haluta katsoa kilpaileviksi, vaan rinnakkaisiksi ja toisiaan täydentäviksi. Tällä tavoin pyritään luomaan EU:sta alue, jossa kansalaiset voivat toteuttaa itseään eri rooleissa kulloisenkin tilanteen mukaan esimerkiksi EU-kansalaisena tai vaikkapa suomalaisena.[211]

Toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien korostuneen aseman tähden mahdollisimman kattava ja monitasoinen valvontajärjestelmä voidaan perustellusti nähdä suotavana. Lisäksi Suomen näkökulmasta tarkasteltuna voidaan todeta, että sisällölliset erot unionin perusoikeuskirjan ja Suomen perustuslain perusoikeuksien välillä jäänevät pieniksi. Suomessa vuonna 1995 tehdyn perusoikeusuudistuksen yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi on nimittäin katsottu Suomen kansallisen oikeuden muokkaamisen muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaiseksi[212].

Perus- ja ihmisoikeuksien korostuneesta asemasta huolimatta unionin perusoikeuskirjaa kohtaan esitetty myös kritiikkiä. Jotkut tahot ovat esittäneet huolensa siitä, että perusoikeuskirjan liittäminen osaksi EU:n perustamissopimuksia voisi johtaa unionin toimivallan hallitsemattomaan laajenemiseen.[213] Tällä viitataan ilmeisesti siihen, että esimerkiksi EU-tuomioistuin voisi lähteä edistämään poliittista integraatiota perusoikeuskirjaa hyväksikäyttäen. Toisaalta voidaan todeta, että näin tehdessään unionin tuomioistuin joutuisi toimimaan jopa vastoin Lissabonin sopimuksen sanamuotoa. Lissabonin sopimuksen mukaan perusoikeuskirjan määräykset eivät saa millään tavoin laajentaa perustamissopimuksissa määriteltyä unionin toimivaltaa[214]. Myös muun muassa toissijaisuusperiaatteen korostuminen sopimuksessa voidaan katsoa olevan esteenä edellä kuvatulle kehityksen kululle.

4.6 Demokratian, avoimuuden ja hyvän hallinnon edistäminen

EU:n päätöksentekojärjestelmää on jo pitkään kritisoitu siitä, että se ei ole siinä määrin demokraattinen järjestelmä kuin unionin jäsenmaiden poliittiset järjestelmät. Ongelmana on

[211] Tiilikainen ym. 2005, s. 61.
[212] Ks. esim. Saraviita 2000, s. 100.
[213] Tiilikainen ym. 2005, s. 71.
[214] Lissabonin sopimus, Yleiset määräykset 6.artikla 1.kohta, s. 6.

pidetty erityisesti EU-parlamentin vähäisiä valtaoikeuksia ja kansallisten parlamenttien heikohkoja mahdollisuuksia vaikuttaa ministerineuvoston työskentelyyn. EU:n päätöksentekojärjestelmän legitiimiyden onkin pitkään tulkittu perustuvan lähinnä hyviin tuloksiin päätöksenteon epädemokraattisuudesta huolimatta. Unionin toimivallan lisääntyessä ja sen vaikutusten laajetessa ei pelkästään tuloksiin perustuvaa legitimiteettiä voida nähdä asianmukaisena. Unionin kansalaiset kokevat EU:n kaukaiseksi ja sen päätöksenteon byrokraattiseksi. Tämä on johtanut yhä voimistuviin vaatimuksiin demokratiavajeen korjaamiseksi.[215]

Edustuksellisen demokratian ohella unionin piirissä on alettu korostamaan yhä enemmän osallistuvan demokratian merkitystä EU:n demokraattiselle legitimiteetille[216]. Edustuksellisen demokratian toteutumista unionissa tarkasteltiin jo aiemmin tässä työssä, joten tässä alaluvussa keskitytään lähinnä Euroopan tason osallistuvan demokratian pohtimiseen. Avoimuuden ja hyvän hallinnon takaamiseksi Lissabonin sopimuksella tavoitellaan mahdollisimman vapaata tiedonkulkua unionin toimielinten ja kansalaisten välillä asianmukaisia kanavia käyttäen. Asianmukaisina kanavina mainitaan etujärjestöt ja kansalaisyhteiskunta. Erityisesti komission roolia pidetään tärkeänä unionin avoimuutta ja hyvää hallintoa kehitettäessä.[217]

Edellä kuvaillun kehityksen toteutuminen voitaisiin nähdä positiivisena esimerkiksi Suomen perustuslain 12.2 §:n ilmaiseman julkisuusperiaatteen näkökulmasta. Julkisuusperiaatteen mukaan kaikkien viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen tulisi olla julkisia, ellei niiden salaamiseen ole välttämättömien syiden tähden tarvetta, niin kuin aiemmin on todettu. Lisäksi avoimuuden ja hyvän hallinnon toteutuminen on pyritty turvaamaan viime kädessä EU-tuomioistuimen ja Euroopan oikeusasiamiehen avulla. Näiden kahden tahon tehtävänä on ottaa vastaan kansalaisten kanteluja, jotka koskevat unionin toimielinten toiminnassa havaittuja epäkohtia.[218] Järjestely voidaan perustellusti tulkita täydentävän muun muassa Suomen perustuslain 21 §:n vaatimusta oikeudenmukaisesti, puolueettomasta ja kohtuullisessa ajassa toteutuvasta hallinnosta.

[215] Tiilikainen ym. 2005, s. 78.
[216] Ibid. s.80.
[217] Lissabonin sopimus, Demokratian periaatteet 8b.artikla kohdat 1—3, s. 9.
[218] Tiilikainen ym. 2005, s. 87.

Ainakin periaatteellisella tasolla kansalaisaloitteen voidaan katsoa olevan merkittävin Lissabonin sopimuksella luotu osallistuvan demokratian vaikuttamiskanava. Kansalaisaloitteen tekemiseen tarvitaan vähintään miljoonan eri jäsenvaltioita edustavan kansalaisen allekirjoitus. Vaaditun allekirjoitusmäärän täyttyessä komissiolla tulkitaan olevan velvollisuus toimivaltansa rajoissa tehdä asianmukainen ehdotus lainsäätämisprosessin käynnistämiseksi.[219] Käytännössä vaatimus miljoonan EU-kansalaisen allekirjoituksen keräämisestä lienee mahdollista vain suurille toimijoille, kuten monikansallisille kansalaisjärjestöille. Ehkäpä luotettavan tietoverkkoon perustettavan aloitejärjestelmän luominen voisi mahdollistaa kansalaisaloitteen tekemisen myös pienemmän toimijan toimesta.

Lissabonin sopimuksessa ehdotetut toimet osallistuvan demokratian lisäämiseksi unionissa eivät vaikuta olevan erityisen merkittäviä. Kyse on lähinnä jatkumosta EU:n demokratiakehityksessä. Demokraattisesta unionista voidaan kuitenkaan tuskin puhua ennen kuin unioniin muodostuisi aito ”eurooppalainen julkinen tila”, jossa voidaan harjoittaa rajat ylittävää kansalaistoimintaa kuten tämän päivän kansallisvaltioissa.[220]

Käytännössä esteenä kuvatunlaisen ”julkisen tilan” muodostumiselle voidaan pitää muun muassa tosiasiallista ”kielimuuria” Euroopan kansojen välillä. Unionissa on tällä hetkellä 23 virallista kieltä[221]. Tämän seurauksena aitoa kansalaiskeskustelua ei ole helppo käydä. Toisaalta perustuslaillisen sopimuksen yhteydessä käytetty konventtimenettely antoi toivoa unionin avoimuuden kehityksessä. Konventissa syntyi ainakin jossain määrin koko unionin laajuista keskustelua esimerkiksi EU:n arvoista ja tavoitteista.[222]

[219] Lissabonin sopimus, Demokratian periaatteet 8b.artikla 4.kohta, s. 9.
[220] Tiilikainen ym. 2005, s. 87—88.

[221] Eurooppatiedostus, WWW-sivu 3.8.2009.
[222] Tiilikainen ym. 2005, s. 88.

5. Unionin uudistussopimuksen voimaansaattamisproblematiikkaa Suomen osalta

Valtionsisäisen ja kansainvälisen oikeuden katsotaan eroavan toisistaan lähinnä syntytapansa osalta. Valtionsisäinen oikeus syntyy valtion sisällä valtion toimielinten toimesta. Kansainvälinen oikeus syntyy puolestaan pääosin kansainvälisten oikeussubjektien, kuten valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen toimesta. Valtion kansainväliset velvoitteet ovat lähinnä sopimusperäisiä, mutta osittain lisäksi valtion yksipuoliseen tahdonilmaisuun tai kansainväliseen tavanomaisoikeuteen pohjautuvia. Kansainvälisenä oikeusjärjestyksenä pidetään tällaisten velvoitteiden muodostamaa kokonaisuutta.[223]

Kansainvälinen oikeus ja jäsenvaltioissa voimassa oleva oikeus tulkitaan yleensä itsenäisiksi ja erillisiksi oikeusjärjestyksiksi. Periaatteessa kansainvälinen oikeus jättää valtion päätettäväksi, miten velvoitteisiin kansallisesti sitoudutaan. Vierailla valtioilla ja kansainvälisillä järjestöillä ei kuitenkaan nähdä olevan velvollisuutta tuntea yksittäisen valtion sisäisiä toimivaltasuhteita ja päätöksentekomenettelyjä. On mahdollista, että valtio voi tulla sidotuksi silloinkin, kun kansallisia toimivaltasääntöjä ei ole kunnioitettu.[224]

Valtioilla katsotaan olevan kaksi erilaista mahdollista lähestymistapaa koskien kansainvälisiä velvoitteita. Monismilla tarkoitetaan sitä, että valtion sitouduttua pätevästi tiettyyn velvoitteeseen, velvoitteen nähdään olevan sellaisenaan osa valtion sisäistä oikeusjärjestystä. Tällöin erillisiä valtion sisäisiä voimaansaattamistoimia ei tarvita. Dualismi sen sijaan merkitsee sitä, että kansainvälinen oikeusjärjestys ja valtion sisäinen oikeusjärjestys pidetään erillään. Dualistisessa mallissa kansainvälinen velvoite saatetaan voimaan erillisellä lainsäädäntötoimenpiteellä siten, että viranomaiset saavat asianmukaisen normiperusteen toiminnalleen. Suomessa tämä tapahtuu joko eduskunnan säätämällä lailla tai tasavallan presidentin antamalla asetuksella.[225]

Ennen EU-jäsenyyttä Suomen valtiosääntö toteutti jyrkkää dualistista lähestymistapaa. Unionin jäsenyyden seurauksena Suomen oikeusjärjestykseen tulkitaan kuitenkin tulleen vahva monistinen juonne. Merkittävä osa EU:n toimesta vahvistetuista ja päätetyistä oikeussäännöistä tulevat voimaan sellaisenaan ilman kansallisia

[223] Jyränki 2003, s. 325.
[224] Saraviita 2000, s. 438.
[225] Ibid. s. 438—439.

voimaansaattamistoimenpiteitä.[226] Monistinen juonne on tähän mennessä koskenut kuitenkin vain unionin niin sanottua sekundaarinormistoa. EU:n perustamissopimusten muuttamisen nähdään sen sijaan edelleen vaativan kaikkien jäsenvaltioiden hyväksynnän kansallisissa prosesseissa. Tämä vaatimus vahvistetaan myös uudistussopimuksessa[227].

5.1 Lainsäädännön alaan kuuluminen

Suomen perustuslain 94.1§:n mukaan eduskunta hyväksyy kansainväliset velvoitteet, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan luokiteltavia määräyksiä tai ovat muulla tavalla merkityksellisiä ja vaativat sen takia ylimmän valtioelimen hyväksynnän. Perustuslain esitöistä voidaan havaita, että kansainvälisen velvoitteen tulkitaan kuuluvan lainsäädännön alaan neljässä eri tapauksessa[228]. Näin ollen yhden tai useamman tapauskriteerin täyttyessä eduskunnalla voidaan perustellusti tulkita olevan perustuslain mukaan velvollisuus ottaa käsittelyyn kyseinen kansainvälinen velvoite.

Ensinnä kansainvälisen velvoitteen nähdään kuuluvan lainsäädännön alaan, jos kansainvälisen velvoitteen määräyksestä on perustuslain mukaan säädettävä lailla. Toiseksi velvoitteen katsotaan kuuluvan lainsäädännön alaan, jos kyseessä on oikeudellisen sääntelyn kannalta uusi elämän alue, josta yleisen käsityksen mukaan tulee säätää lailla. Kolmannessa tapauksessa sen sijaan eduskunnan tulisi toimia, jos eduskunnan hyväksymää kansainvälistä velvoitetta ja tai sen valvontajärjestelmää nähdään uudella sopimuksella olennaisesti muutetun. Neljännessä tapauksessa perusteeksi tulkitaan se, jos kansainvälinen velvoitteen katsotaan poikkeavan vähintään eduskuntalain tasoisesta suomalaisesta säädöksestä.[229]

Lissabonin sopimuksen kuulumista lainsäädännön alaan voidaan pitää varsin ristiriidattomana. Sopimus sisältää kattavasti määräyksiä EU:n tehtävistä ja toimivallasta, kuten myös päätöksentekojärjestelmästä sekä yksilön oikeusaseman perusteista. Tällaista valtiosäännön kannalta merkittävää ainesta sisältävän sopimuksen nähdään kiistatta vaativan eduskunnan hyväksynnän ”merkitykseltään huomattava” -kriteerin perusteella.[230]

---

[226] Saraviita 2000, s. 438.
[227] Lissabonin sopimus, loppumääräykset 33. artikla 4. kohta, s. 36.
[228] HE 1/1998 vp, s. 148.
[229] Ibid.
[230] PeVL 13/2008 vp, s. 3.

Lisäksi Lissabonin sopimuksen katsotaan sisältävän paljon eduskunnan lainsäädäntövallan piirin kuuluvia määräyksiä. Esimerkiksi unionin perusoikeuskirjan määräysten voidaan todeta kuuluvan lainsäädännön alaan jo sillä perusteella, että Suomen perustuslain mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää eduskuntalailla.[231] Eduskunnan hyväksyntä Sopimukselle nähdään tarpeelliseksi senkin takia, että sopimus sitoo kansallista budjettivaltaa[232]. Tässä yhteydessä on hyvä muistaa, että myös pääosan uudistussopimuksen pöytäkirjoista tulkitaan sisältävän lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä[233].

5.2 Neljä perustuslainmukaista toimintamallia uudistussopimusta voimaan saatettaessa

Oman erityisen ryhmänsä lainsäädännön alaan kuuluvien velvoitteiden joukossa näyttävät muodostavan niin sanottuihin valtion suvereniteettioikeuksiin vaikuttavat velvoitteet. Suomen perustuslaissa ei ole yleistä toimivaltasäännöstä tällaisten oikeuksien luovuttamiseksi toiselle valtiolle tai ylikansalliselle toimijalle. Tästä voidaan tulkita seuraavan, että lähtökohtana kyseiseen ryhmään kuuluvien velvoitteiden arvioimiselle voidaan pitää toisaalta perustuslain 8. luvun säännöksiä ja toisaalta perustuslain 1.luvussa määriteltyjä perustuslain perusperiaatteita.[234]

Suomen vuoden 2000 perustuslaista ja sen esitöistä voidaan hahmottaa neljä eri ”porrasta” koskien suvereenioikeuksien luovuttamista kansainvälistä velvoitetta valtionsisäisesti voimaan saatettaessa. Ensimmäisen portaan muodostavat enemmistöllä eli tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä suoritettavat siirrot. Toisen portaan velvoitteiden katsotaan sen sijaan vaativan supistetun perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämistä. Kolmannen portaan muodostavat puolestaan perustuslain tekstin muuttamisen varassa tapahtuvat siirrot. Neljäntenä ja viimeisenä portaana voidaan pitää perustuslain 94.3§:n vaatimusta, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.[235] Tätä neliportainen asteikko voidaan nähdä hyvänä pohjana käydessämme pohtimaan Lissabonin sopimuksen voimaan saattamista Suomessa.

---

[231] HE 23/2008 vp, s. 326.
[232] PeVL 13/2008 vp, s. 3.
[233] HE 23/2008 vp, s. 326.
[234] Jyränki 2000, s. 215.
[235] Ibid, s. 216.

5.2.1 Normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä toteutettavat siirrot

Suomen perustuslain 94.2 §:n mukaan kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotuksen katsotaan kuitenkin koskevan perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, velvoite tulee hyväksyä päätöksellä, jota on tukenut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että perustuslain 95.2 §:ssä säädetään erikseen jo hyväksytyn kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta. Pykälän mukaan kansainvälistä velvoitetta koskeva hallituksen esitys tulee käsitellä pääsäännön mukaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä lukuun ottamatta esityksiä, jotka koskevat perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista. Jälkimmäisessä tilanteessa hallituksen esitys tulee perustuslain mukaan käsitellä vaikeutetussa lainsäätämisjärjestyksessä. Kansainväliseen velvoitteeseen eduskunnan toimesta sitouduttaessa voidaan siis havaita kaksi erillistä ja toisistaan ainakin periaatteellisella tasolla itsenäistä vaihetta: kansainvälisen velvoitteen hyväksyminen ja sen voimaan saattaminen kansallisesti.

Lissabonin sopimuksen voimaansaattamista normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä pohdittaessa perustuslain 1 §:n voidaan tulkita saavan keskeisen aseman edellä mainitun perustuslain 95.2 §:n ohella. Eduskunnan perustuslakivaliokunta toteaa uudistussopimuksesta antamassaan lausunnossa, että perustuslain 1.1 §:n suvereenisuusperiaatetta tulkittaessa tulee ottaa huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä etenkin EU:ssa. Valiokunnan mukaan tästä näkökulmasta tarkasteltuna jäsenyyttä kansainvälisessä järjestössä ei voida aina pitää valtiosuvereenisuutta rikkovana elementtinä. Toisaalta valiokunta näkee valtiosuvereniteetin kannalta positiivisena asiana sen, että unionin jäsenenä Suomi pääsee käyttämään osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden jäsenmaiden kanssa Eurooppalaisen yhteistyön hyväksi.[236]

Perustuslain 1.1 §:n täysivaltaisuussäännöstä tulkittaessa tulee huomioida myös perustuslain 1.3 §:n kansainvälisyysperiaatteen merkitys tulkintatilanteissa, kuten aiemmin tässä työssä on todettu. Perustuslakivaliokunnan mukaan sellaiset vain vähän valtion täysivaltaisuutta

[236] PeVL 13/2008 vp, s. 4—5.

rajoittavat kansainväliset sopimukset, joita voidaan pitää tavanomaisina nykyisessä kansainvälisessä yhteistyössä, eivät ole sellaisenaan ristiriidassa perustuslain suvereniteettiperiaatteen kanssa.[237]

Unionin osalta valiokunta puolestaan toteaa, että EU:n tehtävien vähäinen ikään kuin tarkastusluonteinen kehittäminen jo olemassa olevan toimivallan pohjalta voidaan katsoa olevan sopusoinnussa perustuslain suvereniteettiperiaatteen kanssa. Toisaalta EU:n sisäisen toiminnan vähäinen kehittäminen institutionaalisella tasolla voidaan myös nähdä merkityksettömäksi valtion täysivaltaisuuden näkökulmasta.[238]

Perustuslakivaliokunnan antamien esimerkkien avulla voimme käydä pohtimaan Lissabonin sopimuksen voimaansaattamislain sopivuutta aiemmin mainitun neljäportaisen asteikon ensimmäiselle portaalle. Muun muassa unionin perusoikeuskirjan liittämistä osaksi Lissabonin sopimusta perustuslakivaliokunta ei pidä ongelmallisena valtion täysivaltaisuuden näkökulmasta tarkasteltuna[239]. Mahdollisimman kattavaa ja monitasoista ihmis- ja perusoikeuksien valvontajärjestelmään voidaan pitää tärkeänä näiden oikeuksien korostuneen aseman takia, kuten tässäkin työssä on aiemmin todettu. Lisäksi voidaan todeta, että Suomessa vuonna 1995 toteutettu perusoikeusuudistus lähensi olennaisesti kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja Suomen valtiosäännön suomia perusoikeuksia.

Tämän seikan takia ristiriitaa EU:n perusoikeuskirjan ja Suomen perustuslain perusoikeuksien välillä ei voitane pitää todennäköisenä. Toisaalta perustuslakivaliokunta nostaa esiin myös perustuslain 1.3 §:n tekstin, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistoimintaan ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Tämän nimenomaisen maininnan katsotaan merkitsevän sitä, että sopimusuudistuksen perusoikeusulottuvuus ei estä uudistussopimuksen voimaan saattamista tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.[240]

Sen sijaan EU:n niin sanotun pilarimallin poistumista Lissabonin sopimuksen myötä perustuslakivaliokunta ei pidä ongelmattomana valtion täysivaltaisuusperiaatteen näkökulmasta tarkasteltuna[241]. Kuten aiemmin on todettu, pilarijaon purkaminen ei käy ilmi

[237] PeVL 13/2008 vp, s. 5.
[238] Ibid.
[239] Ibid. s. 6.
[240] Ibid.
[241] Ibid.

vain sopimuksen rakenteesta, vaan se käy ilmi myös Lissabonin sopimuksen sisällöllisistä uudistuksista. Näin ollen perustuslakivaliokunta pitää muun muassa unionin etusijaperiaatteen soveltamisalan laajentamista koko EU:n toimintaan siinä määrin tärkeänä, että valtion suvereniteetin näkökulmasta tarkasteltuna uudistussopimus tuli valiokunnan mielestä saattaa voimaan vaikeutettua käsittelyjärjestystä noudattaen[242].

Valiokunnan kantaan on helppo yhtyä. Pilarijaon purkamista ei voida nähdä ainoastaan unionin toimivaltuuksien tarkastusluontoisena kehittämisenä, sillä purkamisen voidaan tulkita laajentavan usean EU:n toimielimen toimivaltaa merkittävästi. Useisiin unionin toimielimiin samanaikaisesti kohdistuvaa toimivallan laajentamista ei voida myöskään nähdä vain EU:ta institutionaalisella tasolla tapahtuvaksi kehittämiseksi.

Kolmantena esimerkkinä voidaan käyttää unionin tuomioistuimen asemaa sopimusuudistuksen jälkeen. Pilarijaon poistamisesta voidaan katsoa seuraavan EU-tuomioistuimen toimivallan laajeneminen poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa. Tuomioistuimen toimivaltaan ei kuulu kuitenkaan tässä yhteydessä oikeutta tutkia jäsenmaiden poliisiviranomaisten toimien pätevyyttä tai oikeasuhtaisuutta.[243] EU-tuomioistuin on myös vuosikymmenien saatossa osallistunut lainsäädäntövallan käyttämiseen unionin kehittämiseksi, kuten aiemmin on todettu.

Perustuslakivaliokunnan mukaan tuomioistuimen lainsäädäntövallan käytön voidaan tulkita tekevän merkittävän poikkeuksen Suomen perustuslain suvereniteettiperiaatteesta. Toisaalta perustuslakivaliokunta pitää juuri yhteistyötä poliisi- ja rikosoikeuden aloilla valtion täysivaltaisuuden kannalta hyvin merkittävinä oikeudenaloina.[244] Tällä valiokunta varmaankin viittaa siihen seikkaan, että fyysisen vallankäytön monopolia valtion alueella pidetään usein koko valtion olemassa olon lähtökohtana. Edellä mainituin perustein valiokunta esitti, että uudistussopimus tuli muun muassa EU-tuomioistuinta koskevan sopimusmääräyksen takia voimaan saattaa vaikeutetussa menettelyssä[245].

[242] PeVL 13/2008 vp, s. 6.
[243] Ibid s. 7.
[244] Ibid.
[245] Ibid.

5.2.2 Supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä toteutettavat siirrot

Suomen perustuslain 95.2§:ssä lukee, että jos kansainvälinen velvoitteen katsotaan koskevan perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista tulee eduskunnan hyväksyä se kahdella kolmasosalla annetuista äänistä. Tätä supistetuksi perustuslainsäätämisjärjestykseksi kutsuttua menettelyä voidaan käyttää vain kansainvälisiä velvoitteita voimaan saatettaessa. Kyseisellä menettelyllä säädetyt lait eivät vaadi ”lepäämään” jättämistä ja uutta käsittelyä seuraavalla vaalikaudella tavanomaisen perustuslainsäätämisjärjestyksestä poiketen.[246]

Näin ollen supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä käyttäen säädetyt lait ovat aina luonteeltaan poikkeuslakeja. Ennen kuin voimme käydä pohtimaan Lissabonin sopimuksen voimaan saattamista supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä käyttäen voidaan pitää perusteltuna tutustumista sekä perustuslain 73.1 §:ään vaatimukseen ”rajatusta poikkeuksesta” että poikkeuslain käyttöön liittyvään niin sanottuun aukkoteoriaan.

Perustuslain 73.1 § näyttää kuitenkin asettavan poikkeuslakien käytölle varsin tiukat rajat. Perustuslain esitöiden mukaan 73.1 §:n termillä ”rajattu poikkeus” viitataan ensi sijassa poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen. Poikkeuslain tulee olla selkeästi rajattu suhteessa koko perustuslakiin. Rajatun poikkeuksen suuruutta suhteessa perustuslakiin ei kuitenkaan tule arvioida lakiehdotuksen perustuslaista poikkeavien säännösten lukumäärän perusteella. Toisaalta lainvalmistelu aineistossa todetaan myös, että rajatun poikkeuksella ei voida puuttua missään oloissa perustuslain perusratkaisuihin perusoikeusjärjestelmään kokonaisuutena tai eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Tällä pyritään siihen, että poikkeuslain käyttämisen mahdollisuuteen suhtauduttaisiin pidättyvästi ja tämän lisäksi perustuslaista tehtävien poikkeusten ala tulisi pyrkiä pitämään mahdollisimman kapeana.[247]

Lainvalmisteluaineistossa korostetaan myös sitä, että ristiriita lakiehdotuksen ja perustuslain välillä tulisi poistaa aina ensisijaisesti lakiehdotusta muuttamalla. Jos tämä ei ole mahdollista, pitäisi poikkeus pyrkiä kirjoittamaan mahdollisimman tarkkarajaiseksi ja vähäiseksi. Tässä yhteydessä tulisi myös pohtia, onko poikkeuksen voimassa oloa mahdollista säätää määräajaksi. Lopuksi perustuslain esitöissä vielä painotetaan, että 73.1 §:n vaatimusta rajatusta

[246] HE 1/1998 vp, s. 151.
[247] HE 1/1998 vp, s. 125.

poikkeuksesta sovelletaan myös lakiehdotuksiin, jotka käsitellään perustuslain 95.2 §:n mukaisesti supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä.[248]

Perustuslain 73.1 §:ssä esitettyyn rajatun poikkeuksen vaatimukseen voidaan katsoa olevan läheisessä yhteydessä niin sanotun aukkoteorian, joka on kehittynyt perustuslakivaliokunnan käytännön ja oikeuskirjallisuudessa kehitetyn doktriinin seurauksena. Aukkoteorian mukaan poikkeuslakia voidaan muuttaa normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä, ellei samalla laajenneta alun perin perustuslakiin tehtyä ”aukkoa”. Toisaalta aukkoa hyväksi käyttäen ei voida myöskään tehdä toisenlaista muutosta perustuslakiin kuin alun perin on tehty. Lisäksi voidaan todeta, että kokonaisuuden kannalta epäolennaiset muutokset tai lisäykset poikkeuslakiin on mahdollista tehdä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Tällöin perustuslaki poikkeuksena säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta tai asiallista merkitystä ei voida kuitenkaan muuttaa toisenlaiseksi kuin alun perin.[249]

Eduskunnan perustuslakivaliokunta saattoi Lissabonin sopimuksen voimaan juuri supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä käyttäen, kuten aiemmin tässä työssä on todettu. Tästä huolimatta voimme käydä pohtimaan oikeuskirjallisuutta hyväksi käyttäen, kuinka hyvin Lissabonin sopimuksen voimaansaattamislain voidaan katsoa vastaavan perustuslain 73.1 §:n ja niin sanotun aukkoteorian vaatimuksiin. Lissabonin sopimusta arvioidessaan perustuslakivaliokunnalla voidaan todeta olleen kaksi vaihtoehtoa perustuslain 73.1 §:n vaatimukseen liittyen. Valiokunnan tuli pohtia, koskiko rajatun poikkeuksen vaatimus koko uudistussopimusta vai vain siihen tehtyjä ”uusia” lisäyksiä verrattuna aiempiin perustamissopimuksiin.[250]

Perustuslakivaliokunnan voidaan katsoa valinneen varsin selkeällä tavalla jälkimmäisen vaihtoehdon. Valiokunnan mukaan uudistussopimusta voimaan saatettaessa tuli ottaa huomioon, että Suomi oli jo vuoden 2000 perustuslain säätämisen aikaan EU:n jäsen. Näin ollen uudistussopimuksen ei tulkittu luovan kokonaan uutta kokonaisjärjestelyä Suomen unionijäsenyyden näkökulmasta tarkasteltuna. Tämän johdosta valiokunta totesi, että perustuslain 73.1 §:ssä esitetyn rajatun poikkeuksen vaatimuksen kannalta olivat

[248] HE 1/1998 vp, s. 125.
[249] Jyränki 2008, s. 114.
[250] Ibid. s. 122.

merkityksellisiä vain sen hetkisestä oikeustilaa muuttaneet poikkeukset.[251] Ilmeisesti suurin osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista oli samoilla linjoilla. Esimerkiksi Tuori ja Viljanen katsoivat aikanaan perustuslaillisesta sopimuksesta antamassaan asiantuntijalausunnoissaan, että sopimuksen tarkastelun lähtökohdaksi tuli ottaa Suomen EU-jäsenyys[252].

Tässä yhteydessä tulee kuitenkin kysyä, mitä tekemistä Suomen unionijäsenyydellä on edes perustuslain 73.1 §:n rajatun poikkeuksen vaatimuksen kanssa. Päättelikö perustuslakivaliokunta perustuslain 73.1 §:n tulleen voimaan vuonna 2000 sillä varauksella, ettei kyseisen pykälän rajoitus koske laisinkaan silloin voimassa olleita unionin perustamissopimuksia. On totta, ettei uudistussopimuksen voida katsoa luoneen täysin uutta kokonaisjärjestelyä Suomen ja unionin välillä. Toisaalta kyseistä tulkintaan ei voida pitää kovin tärkeänä tässä yhteydessä. Valiokunta nimittäin vaikenee täysin symmetrian eli arviointipohjan muuttumisesta vuoden 2000 jälkeen.[253]

Valiokunnan kantaa voidaan perustellusti arvostella. EU-jäsenyyden nostaminen Suomen perustuslain superperiaatteeksi ei voida tulkita saavan mitään tukea Suomen valtiosääntöoikeudesta[254]. Miten koko Suomen perustuslaki voisi perustua periaatteeseen, jota ei edes mainita perustuslain perusperiaatteita käsittelevässä 1.luvussa? Sen sijaan unionijäsenyyden mainitsemisen perustuslain 1 §:n perusteluissa voidaan katsoa koskevan ainoastaan suvereniteettiperiaatteen tulkintaa, eikä tätä mainintaa voida käyttää muissa asiayhteyksissä[255]. Edellä kuvaillun kaltaisen tulkinnan ei voida todeta saavan tukea myöskään vuoden 2000 perustuslakia koskevasta lainvalmisteluaineistosta. Esimerkiksi perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että perustuslain 73.1 §:ssä esitettyä rajatun poikkeuksen vaatimusta tulee soveltaa myös lakiehdotuksiin, jotka käsitellään perustuslain 95.2 §:ssä säädetyssä supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä[256].

[251] PeVL 13/2008 vp, s. 9.
[252] Tuori 15.9.2006 ja Viljanen, Veli-Pekka 22.9.2006, s.78.
[253] Jyränki 2008, s. 9.
[254] Ibid.
[255] Jyränki 2008, s. 124.
[256] HE 1/1998 vp, s. 125.

Aukkoteoriaan liittyvän symmetriavaatimuksen seurauksena valiokunnan olisi pitänyt verrata koko uudistussopimusta vuonna 2000 voimaantulleeseen Suomen perustuslakiin, koska alkuperäisen poikkeuslain säätämisen aikaan (Suomen liittyessä unioniin) olivat vielä voimassa neljä vanhaa perustuslain tasoista säädöstä. Valiokunnan linjausta voidaan pitää outona myös siitä syystä, että vastaavankaltaisten poikkeuslakien kyseessä ollen valiokunnan voidaan nähdä noudattaneen aukkoteoriaan liittyvää symmetriavaatimusta[257].

Asiantuntijoista Ojanen totesi perustuslaillisesta sopimuksesta antamassaan lausunnossa, etteivät täysivaltaisuusongelmat olleet enää kaikilta osin oleellisia 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain näkökulmasta tarkasteltuna. Hänen mukaansa perustuslaillinen sopimus voimaan saattamalla ei tehtäisi enää yhtä suurta ”aukkoa” perustuslakiin kuin aikanaan hallitusmuotoon tehtiin.[258] Ojasen mukaan uuden perustuslain voimaantulo siis vähensi merkittävästi unionijäsenyyden tuomien poikkeusten laajuutta. Ojanen siis näyttää ottavan ”oikealla” tavalla huomioon arviointi pohjan muuttumisen sopimusta arvioidessaan. Ojanen viittaa tässä yhteydessä perustuslakiuudistuksen tulkintaan, jonka mukaan jäsenyys kansainvälisessä järjestössä ei ole aina valtion täysivaltaisuutta rajoittava järjestely. Rajatun poikkeuksen vaatimuksesta Ojanen kuitenkin tässä kohdin vaikenee.

Mitä perustuslakivaliokunta sitten lausui niistä tapauksista, joiden se katsoi olevan ”uusia poikkeuksia” perustuslaista. Tuliko näihin poikkeuksiin soveltaa perustuslain 73.1 §:n vaatimusta ja aukkoteoriaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan unionin pilarijaon purkamisesta seuraavat toimivallan muutokset voidaan nähdä jossain määrin väljinä. Tästä huolimatta valiokunta totesi kyseessä olevan kuitenkin jo vakiintuneista yhteistyön muodoista unionissa, eikä uusista sääntelyä vailla olevista politiikan lohkoista.[259]

Edellä mainitun ohella valiokunta vielä lisää, ettei valtiosopimuksilta tai muilta kansainvälisiltä velvoitteilta voida kaikissa tapauksissa edellyttää samankaltaista tarkkuutta ja täsmällisyyttä kuin kansalliselta lailta. Kaiken kaikkiaan valiokunta näki perusteltuna tulkita, etteivät uudistussopimuksen määräykset muuta olennaisesti Suomen EU-jäsenyyttä

[257] Ks. esim. PeVL 8/2008 vp, s.5.
[258] Ojanen 28.9.2006, s. 5.
[259] PeVL 13/2008 vp, s. 9.

tarkoittavaa kokonaisjärjestelyä, eivätkä näin ollen muodostu ongelmallisiksi perustuslain 73.1 §:n näkökulmasta tarkasteltuna.[260]

Kriittisesti tarkastellen perustuslakivaliokunnan lausunnon voidaan tulkita vievän lähes täysin pohjan vaatimukselta, jonka mukaan myös ulkoperäisen poikkeuslain tulisi olla selkeästi rajattu suhteessa perustuslain muodostamaan kokonaisuuteen. Koska Euroopan integraatiota viedään eteenpäin ”askel” kerrallaan, väite rajatun poikkeuksen alan ylittymisestä tuskin koskaan ajankohtaistuu.[261] EU-jäsenyyden voidaan tulkita vaikuttaneen esimerkiksi Suomen perustuslain perusperiaatteisiin hyvin monipuolisesti ja kattavasti. Jos perustuslakivaliokunta keskittyy kunkin unionin sopimusuudistuksen yhteydessä vain sopimuksen ”uusiin” määräyksiin, niin voidaan kysyä, miten tällaista toimintatapaa noudattaen voidaan ylipäänsä arvioida rajatun poikkeuksen suhdetta perustuslain muodostamaan kokonaisuuteen.

Muun muassa myös Ojanen on todennut perustuslaillisesta sopimuksesta antamassaan lausunnossa, ettei hän näe välitöntä tarvetta muuttaa Suomen perustuslakia. Silti hänkin näkee aiheelliseksi pohtia ainakin Suomessa käytössä olevaa poikkeuslaki-instituutiota sekä toimivallan siirtoa kansainväliselle toimijalle ja erityisesti EU:lle koskevan perustuslain pykälän säätämistä. Ojanen ei näe Suomen perustuslakia kummajaisena Euroopassa, mutta katsoo Suomen perustuslain eroavan muiden EU-maiden perustuslaeista juuri poikkeuslaki-instituution osalta.[262]

Lopuksi voidaan vielä todeta myös perustuslakivaliokunnan ottaneen huomioon ainakin jossain määrin edellä esitetyt ongelmat, joiden voidaan katsoa liittyvän unionin perussopimusten toistuvaan voimaan saattamiseen supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä käyttäen. Lissabonin sopimuksesta antamansa lausunnon lopussa valiokunta nimittäin totesi, että EU-perustamissopimusten muutoksiin liittyvät poikkeukset Suomen perustuslaista voidaan tulkita varsin laajoiksi. Tämän johdosta valiokunta näki aiheelliseksi pohtia muun muassa, tulisiko Suomen perustuslakiin sisällyttää erityinen valtuutussäännös toimivallan siirtämiseksi unionille.[263]

[260] PeVL 13/2008 vp, s. 9.
[261] Jyränki 2008, s. 125.
[262] Ojanen 28.9.2006, s. 12.
[263] PeVL 13/2008 vp, s. 10.

5.2.3 Perustuslain tekstin muuttaminen

Perustuslakivaliokunnan perustelut supistetun perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämisestä Lissabonin sopimusta voimaan saatettaessa voidaan siis katsoa jossain määrin puutteellisiksi. Näin ollen voidaan perustellusti kysyä, millä muulla tavoin Lissabonin sopimus olisi voitu saattaa voimaan Suomessa. Perustuslain esitöistä käy ilmi, että supistettua perustuslainsäätämistä on käytetty ainoastaan kansainvälisiä velvoitteita poikkeuslaeilla voimaan saatettaessa. Kyseisellä menettelyllä ei voida puuttua kuitenkaan perustuslain sanamuotoihin.[264]

Jos poikkeuslakia ei katsota voitavan käyttää, niin tällöin kansainvälinen velvoite tulee saattaa voimaan itse perustuslain tekstiä muuttamalla perustuslain 73.1§:n mukaisesti. 73.1 §:ssä todetaan perustuslain tekstin muuttamiseen vaadittavan ensi vaiheessa eduskunnan yksinkertaisen enemmistön. Yksinkertaisella enemmistöllä hyväksytty lakiehdotus tulee kuitenkin jättää lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin asti. ”Uusilla” valtiopäivillä lakiehdotuksen tulee hyväksyä uudelleen asiasisällöltään muuttumattomana vähintään kahdella kolmas osalla annetuista äänistä.

EU:n sopimusuudistuksen kaltaisen kansainvälisen velvoitteen kyseessä ollen Suomen perustuslakiin olisi voitu esimerkiksi lisätä säännös kansallisen toimivallan siirtämisestä unionille. Jos säännöksessä olisi ollut viittaus yksilöityihin perustamissopimuksiin, niin tämän voitaisiin katsoa kattavan koko EU:n oikeusjärjestelmän sekundaarinormisto mukaan lukien.[265] Tämä tarkoittaisi siis käytännössä niin sanotun blankettilain säätämistä, sillä unionille tehtävien toimivaltuuksien siirron laajuutta lienee mahdotonta kuivailla tarkasti säädösten valtavan määrän vuoksi itse perustuslaissa tai sen esitöissä. Toimivallan siirtoa koskevien määräysten voidaan siis tulkita jäävän aina melko epätarkoiksi ja tulkinnanvaraisiksi.

Suomeen soveltuvaa järjestelmää pohdittaessa voidaan suorittaa hieman oikeusvertailua näkökulman laajentamiseksi. Muiden EU:n jäsenmaiden kansalliset perustuslait näyttävät suhtautuvan unionin jäsenyyteen hyvin vaihtelevasti. Vaikka itse perustuslain teksti ei jäsenyyttä osoittaisikaan, niin silti monissa perustuslaeissa viitataan yleisellä tasolla

[264] HE 1/1998 vp, s. 151.
[265] Jyränki 2008, s. 125—126.

kansainvälisen yhteistyön tärkeyteen. Toisaalta hyvin tarkkoja ja yksityiskohtaisia säännöksiä liittyen EU-jäsenyyteen saattaa olla sijoitettuna perustuslain eri osiin. Tyypillisesti nämä säännökset koskevat EU-päätöksenteon organisointia ja valtion edustamista unionin toimielimissä.[266]

Monissa uusien jäsenvaltioiden perustuslaeissa, samoin kuin Irlannin, Saksan ja Ranskan perustuslaeissa on seikkaperäiset säännökset kansallisen toimivallan siirtämisestä EU:lle. Tulee kuitenkin huomata, ettei näiden säännösten olemassaoloa voida välttämättä nähdä merkkinä kyseisen maan integraatiosuuntautuneisuudesta. Näillä säännöksillä voi nimittäin myös olla ”defensiivinen ulottuvuus”, joka voi palvella esimerkiksi kansallisen identiteetin suojelua tai pyrkiä ”sitomaan” EU-oikeutta.[267]

Muun muassa Saksan ja Ranskan perustuslaeissa on laajat ehtoja asettavat säännökset liittyen Euroopan integraatioon. Tässä mielessä myös Suomen perustuslaissa voidaan katsoa olevan samankaltainen ehto (94.3 §), vaikkei kyseisessä pykälässä EU-jäsenyyttä mainitakaan. Läheskään kaikkien EU-maiden perustuslaeissa ei siis vielä ole nimenomaisia mainintoja unionin jäsenyyteen liittyen, mutta jäsenyyden esiintuominen näyttäisi kuitenkin lisääntyvän aiempaan verrattuna.[268]

Suomessa supistetun perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämistä perustuslain 73.1 §:n mukaisen tekstin muuttamisen sijaan perustellaan yleensä kansainväliseen yhteistyöhön liittyvillä erityispiirteillä. Tällä voidaan katsoa tarkoitettavan sitä, ettei kansainvälisen velvoitteen voimaantuloajankohta ole useimmiten yksittäisen sopimusosapuolen vapaasti valittavissa, eikä voimaansaattamislain käsittelyä voida näin ollen aina rytmittää yhteen eduskuntavaalien kanssa. Rytmittämiseen voidaan kuitenkin vaikuttaa perustuslain 73.2 §:ssä esitetyllä menettelyllä.[269]

Perustuslain 73.2 §:ssä säädetään perustuslain säätämisjärjestyksestä seuraavasti: ” Ehdotus voidaan kuitenkin julistaa kiireelliseksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä. Ehdotusta ei jätetä tällöin lepäämään, ja sen voidaan hyväksyä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.” Mahdollisuus julistaa

[266] Salminen 2009, s. 259.
[267] Ibid. s. 259—262.
[268] Ibid.
[269] Ks. esim. UaVL 6/1998 vp, s. 67.

lakiehdotus kiireelliseksi voidaan perustellusti tulkita vievän pohjaa edellisessä kappaleessa esitetyltä kritiikiltä perustuslain tekstin muuttamista vastaan. Lisäksi unioni jäsenyyden vaikutus esimerkiksi Suomen perustuslain kansansuvereenisuusperiaatteeseen ja edustuksellisen demokratian periaatteeseen voidaan tulkita olevan niin syvää, että mahdollisimman laajan kannatuksen hankkiminen unionin perustamissopimusten muuttamiseksi voidaan nähdä varsin suotavana.

Toisaalta voidaan katsoa olevan kyse perustuslain avoimuudesta ja ”läpinäkyvyydestä”. Muun muassa Nieminen toteaa, että kirjaamalla Suomen EU-jäsenyys perustuslain tekstiin saataisiin huomattavasti täydellisempi kuva poliittisen vallankäytön muodoista Suomessa. Lisäksi unionijäsenyyden kirjaaminen perustuslakiin ilmaisisi paremmin uudessa perustuslaissa omaksuttua modernimpaa suvereenisuuskäsitettä ja muiden maiden edustajien olisi helpompaa saada selkoa Suomen valtiosääntöjärjestelmästä.[270] Nykyistä perustuslain 1.luvun tekstiä lukiessa asiaan perehtymätön henkilö saattaa saada täysin väärän kuvan poliittisen vallan käyttäjistä Suomessa.

Tässä yhteydessä tulee kuitenkin muistaa, että Suomen unionijäsenyys mainitaan sentään perustuslain 8.luvussa. Perustuslain 93.2 §:ssä annetaan valtioneuvoston tehtäväksi EU:ssa tehtävien päätösten kansallinen valmistelu ja niihin liittyvistä toimenpisteistä päättäminen. 96 §:ssä sen sijaan säädetään, että eduskunnan tulee käsitellä sellaiset säädökset, sopimukset ja muut toimet, joista päätetään unionissa ja jotka muutoin kuuluisivat perustuslain mukaan Suomen eduskunnan toimivaltaan. 97 §:ssä annetaan puolestaan pääministerille ja valtioneuvostolle velvollisuus antaa eduskunnalle tietoja eduskunnan pyynnöstä ja myös oma—aloitteisestikin. Edellä mainittujen säännösten voidaan kuitenkin katsoa koskevan ainoastaan EU-päätöksenteon organisointi ja Suomen edustamista unionin toimielimissä. Voidaan siis perustellusti väittää, etteivät perustuslain 8.luvun säännökset anna riittävää kokonaiskuvaa Suomen EU-jäsenyydestä.

5.2.4 Kielto vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita

Perustuslain 94.3 §:ssä lukee lyhyesti ja ytimekkäästi: ”Kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.” Lainvalmisteluaineiston mukaan säännös

[270] Nieminen 2004, s. 599.

velvoittaa kaikkia Suomen sopimuksentekovaltaa käyttäviä viranomaisia ja rajoittaa myös viime kädessä Suomen ylimmän valtioelimen eduskunnan toimivaltaa hyväksyä 94.3 §:n vastaisia kansainvälisiä velvoitteita[271]. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan 94.3 §:llä saattaa olla merkitystä perustuslain 1.3 §:n ilmaiseman kansainvälisyysperiaatteen ohella arvioitaessa yksittäistä kansainvälistä velvoitetta kansanvaltaan pohjautuvan päätöksenteon näkökulmasta[272]. Säännöksellä ”kielletystä” kansainvälisestä velvoitteesta saattaa olla myös liittymäkohtia vahvaan liittovaltiomaiseen kehitykseen perustussopimuksia muutettaessa[273].

Käytännössä säännöksen merkityksen katsotaan jäävän tulevan kehityksen varaan. 94.3 §:n säännöksen tulkitaan olevan ehdoton. Sanamuotoa tarkastelemalla voidaan havaita, että rajoitus saattaa koskea jo sopimuksen allekirjoittamista Suomen puolesta. Jos tällaista sopimusta ei voida allekirjoittaa, sen hyväksymiseksi annettua hallituksen esitystä ei voida myöskään antaa eduskunnan käsiteltäväksi. Tästä puolestaan seuraisi, ettei velvoitetta voitaisi voimaan saattaa edes poikkeuslakia käyttämällä. Säännöksen nähdäänkin tuoneen Suomen perustuslakiin ehdottaman kiellon saattaa voimaan kansainvälisiä velvoitteita, joiden katsotaan rajoittavan kansanvaltaan perustuvan päätöksenteon perusteita.[274]

Lissabonin sopimuksen ei voitane katsoa olevan ristiriidassa perustuslain 94.3 §:n periaatteen kanssa, sillä uudistussopimuksen tekstissä vahvistetaan, että kyseinen sopimus tulee hyväksyä kussakin jäsenvaltiossa kansallisen valtiosäännön edellyttämällä tavalla. Näin ollen päätösvallan tulkitaan jäävän viime kädessä edelleen unionin jäsenmaille. Tätä elementtiä näyttäisi korostavan myös Lissabonin sopimuksen määräys, jonka mukaan jäsenmaalla katsotaan olevan oikeus erota unionista[275].

Toisaalta eroamisoikeutta unionista ei voitane loputtomiin nähdä riittävänä takeena perustuslain 94.3 §:n vaatimuksen toteutumiselle integraation syventyessä. Millaisessa tilanteessa perustuslain 94.3 §:n esittämää kieltoa voitaisiin katsoa rikotun? Esimerkiksi eduskunta pysynee varmasti Suomen korkeimpana valtioelimenä myös uudistussopimuksen ratifioimisen jälkeen, mutta integraation edetessä tilanne voi tulevaisuudessa muuttua.

[271] UaVL 6/1998 vp, s. 66.
[272] PeVM 10/1998 vp, s. 28.
[273] Saraviita 2000, s. 475.
[274] Ibid.
[275] Ks. alaluku 4.3.1

Voitaisiinko eduskuntaa pitää enää korkeimpana valtioelimenä Suomessa, jos esimerkiksi yli 50 prosenttia Suomen lainsäädännöstä olisi peräisin EU:sta?

6. Johtopäätökset

Tutkielman alussa tutustuttiin Suomen perustuslain perusperiaatteiden sisältöön ja pohdittiin niiden yhteyttä perustuslain myöhempiin säännöksiin. Perustuslain 1.1 §:n katsottiin ilmentävän Suomen valtion suvereenisuutta eli täysivaltaisuutta. Toisaalta todettiin, että Suomen tosiasiallisesta suvereenisuudesta saadaan paras kuva tutustumalla täysivaltaisuutta rajoittaviin perustuslain 8. luvun säännöksiin ja niihin liittyvään lainvalmisteluaineistoon. Perustuslain 1.3 §:n ilmaiseman kansainvälisyysperiaatteen tulkittiin puolestaan suhteellistavan ehdottaman suvereenisuuden käsitettä monin tavoin. Toisaalta suvereenisuuden loukkauksen ”rajan” katsottiin olevan matalammalla, jos on kyse julkisen vallankäytöstä Suomen alueella.

Perustuslain 2 §:n nähtiin ilmentävän kansansuvereenisuusperiaatetta. Perustuslain myöhempien säännösten katsottiin turvaavan kattavasti kansansuvereenisuuden toteutumista. Tosin yksilökeskeisemmästä näkökulmasta tarkasteltuna kansansuvereenisuuden toteutumisen todettiin olevan hieman vajavaista. Niin sanottujen kommunikaatioperusoikeuksien tulkittiin olevan tärkeitä kansansuvereenisuuden toteutumiseksi.

Perustuslain 3 §:n esittämällä valtiovallan kolmijako-opilla ja eduskunnan ensisijaisuusperiaatteella ei tulkittu olevan merkittävää tosiasiallista vaikutusta ylimpien valtioelinten toimintaan, vaan toimivallanjaon nähtiin konkretisoituvan vasta perustuslain myöhemmissä luvuissa. Tästä huolimatta eduskunnan ensisijaisuuden tulkittiin olevan kiistaton esimerkiksi lainsäädäntöprosessissa ja budjettimenettelyssä. Lisäksi todettiin, että parlamentarismin periaatteen tulisi vaikuttaa laajalti valtioneuvoston nimittämiseen ja toimintaan.

Perustuslain 3.3 §:n todettiin korostavan tuomioistuinten riippumattomuusperiaatetta. Pykälään liittyvän lainvalmisteluaineiston mukaan tuomioistuinten tulisi olla mahdollisimman riippumattomia kaikista ulkoisista vaikuttimista. Perustuslain myöhempien säännösten katsottiin tukevan lähtökohtaisesti tätä tavoitetta melko hyvin. Tuomioistuinten riippumattomuuteen läheisessä yhteydessä olevan oikeusvaltioperiaatteen nähtiin ilmenevän kahdella eri tavalla. Toisaalta julkisen vallankäytön tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin ja toisaalta kaiken julkisen toiminnan tulee perustua lailliseen oikeusjärjestykseen.

Lopuksi vielä tarkasteltiin perustuslaillisuus- eli konstitutionalismiperiaatetta erilaisista näkökulmista. Ensinnä konstitutionalismin katsottiin liittyvän käsitykseen poliittisen vallan alkuperästä. Toiseksi perustuslaillisuus nähtiin vallankäytön pidäkkeeksi ja säätelijäksi. Myöhemmin perustuslaillisuuteen on yhdistetty myös uudempia aateperintöjä, kuten hallinnon avoimuus.

Kolmannessa luvussa tarkasteltiin Suomen läntistä integraatiohistoriaa alkaen 1.1.1994 toteutuneesta ETA-jäsenyydestä aina Nizzan sopimuksen voimaantuloon saakka. Tässä luvussa oltiin erityisesti kiinnostuneita lainsäätäjän ja suomalaisten valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden näkemyksistä ja niiden muuttumisesta koskien Euroopan integraation syvenemistä. Lainsäätäjä tulkitsi ETA-jäsenyyden olevan ristiriidassa silloisen sekä hallitusmuodon 1 §:n että 2 §:n kanssa. Nämä pykälät koskivat valtion täysivaltaisuutta ja eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä. Tämän katsottiin johtuvan muun muassa siitä, että ETA:n viranomaiset omasivat ylikansallista toimivaltaa jäsenvaltioiden alueella ja myös ETA-säännöt nähtiin ensisijaisiksi Suomen oikeuteen nähden.

Lainsäätäjä ratkaisi syntyneen ristiriidan voimaan saattamalla ETA-sopimuksen silloisen valtiopäiväjärjestyksen 69. 1 §:n määräämällä tavalla eli niin sanottua supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä käyttäen. Toisaalta lainsäätäjän tuli ottaa huomioon myös ETA-jäsenyyden välillinen vaikutus Suomen valtiosääntöön. Tämän takia lainsäätäjä muutti silloisen hallitusmuodon 33 a §:ää sekä silloisen valtiopäiväjärjestyksen 4 a lukua. Näillä muutoksilla pyrittiin turvaamaan eduskunnan asema ylikansallisessa päätöksenteossa.

1.1.1995 toteutuneen Suomen EU-jäsenyyden todettiin rajoittavan huomattavasti laajemmin Suomen suvereenisuutta kuin ETA-jäsenyyden. Tämän velvoitteen seurauksena Suomi joutui luovuttamaan merkittävissä määrin esimerkiksi lainsäädäntö-, sopimuksenteko- ja tuomiovaltaa ylikansallisten toimijoiden hyväksi. Ennen unionijäsenyyden toteutumista valtiosääntöoikeuden asiantuntijat olivat varsin yksimielisiä siitä, ettei supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä voitaisi enää käyttää EU-sopimusta voimaan saatettaessa. Tästä huolimatta lainsäätäjä saattoi sopimuksen voimaan juuri supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä käyttäen.

Tätä tulkintaa lainsäätäjä perusteli muun muassa sillä, että liittymissopimuksen seurauksena mikään sen aikaisen hallitusmuodon säännös ei menettäisi täysin merkitystään. Toisaalta tulkittiin, ettei hallitusmuoto rajannut poikkeuslainkäyttöä vain vähäisten poikkeuksien tekemiseen. Tuon ajan oikeuskirjallisuudessa edellä mainittua kantaa myös kritisoitiin. Esimerkiksi Jyrängin totesi sopimuksen voimaansaattamisesta, ettei perustuslain tietyistä perusratkaisuista eli perusperiaatteista tulisi voida poiketa yhtä helposti kuin perustuslain muista osista. Jyrängin mielestä sopimus olisi tullut saattaa voimaan perustuslain tekstiä muuttamalla valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesti. Myös muun muassa Saraviita näki perustuslain tekstin muuttamisen aiheelliseksi.

Suomen EU-jäsenyyden jälkeen unionin perustamissopimuksia muutettiin seuraavan kerran 2.10.1997 solmitulla Amsterdamin sopimuksella. Lainsäätäjä saattoi myös Amsterdamin sopimuksen voimaan supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä käyttäen. Esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunta tulkitsi, että Amsterdamin sopimus merkitsi joidenkin EU-liittymissopimuksen yhteydessä tehtyjen perustuslakipoikkeusten alan laajenemista (määräenemmistöpäätösten lisääntyminen ministerineuvoston toiminnassa) unioniin liityttäessä syntyneen ”kokonaisjärjestelyn” pysyessä samana. Muun muassa Jyränki on arvostellut kyseistä menettelyä siitä, että sanaa ”kokonaisjärjestely” ei käytetty enää samassa merkityksessä kuin aiemmin ja näin ollen jätettiin huomiotta jäsenmaiden tosiasiassa heikentyneet vaikutusmahdollisuudet ministerineuvoston työssä.

Ennen nykyistä unionin perustamissopimusten uudistamisprosessia näitä sopimuksia muutettiin vielä helmikuussa 2001 solmitulla Nizzan sopimuksella. Nizzan sopimuksella pyrittiin turvaamaan unionin toimintakyky muun muassa neuvoston määräenemmistöpäätösten alaa kasvattamalla. Suomen vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain 1.3 §:n ilmaisema kansainvälisyysperiaate nousi keskeiseen asemaan Suomen eduskunnan arvioidessa Nizzan sopimuksen tuottamaa kansainvälistä velvoitetta. Esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunta nimittäin lausui perustuslain 1.3 §:n mahdollistavan tulkinnan, jonka mukaan jäsenyys kansainvälisessä järjestössä ei aina merkitse valtion suvereenisuuden rajoitusta.

Toisaalta perustuslakivaliokunta totesi, että unionin tehtäväkentän vähäinen, esimerkiksi tarkistusluonteinen kehittäminen unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta saattoi olla tapauksesta riippuen sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kanssa. Lisäksi

valiokunta totesi unionin sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävän kehittämisen instituutioiden tasolla olevan yleensä merkityksetöntä täysivaltaisuuden näkökulmasta. Muun muassa edellä mainituin perustein lainsäätäjä saattoi Nizzan sopimuksen voimaan kansallisesti tavallista lainsäätämisjärjestystä käyttäen. Monien asiantuntijoiden mielestä järjestely muutti tosiasiassa suurien ja pienien jäsenmaiden voimasuhteita. Esimerkiksi Antola on katsonut, että neuvoston äänestysmenettely siirtyi suosimaan suuria jäsenvaltioita Nizzan sopimuksen seurauksena.

Neljännessä luvussa tarkasteltiin, mikä on EU:n käynnissä olevan perussopimusten uudistamisprosessin keskeinen sisältö ja toisaalta tarkoituksena oli myös arvioida tämän prosessin vaikutusta Suomen perustuslain perusperiaatteisiin. Kysymyksiä tarkasteltiin aluksi EU:n luonteen ja unionista lähtöisin olevan oikeusjärjestyksen näkökulmista. EU:n luonteen määrittely nähtiin varsin vaikeaksi tehtäväksi, joten asiaa alettiin tutkimaan unionin muodostaman oikeusjärjestyksen näkökulmasta päätyen unionin toimielinjärjestelmään ja hallintoon.

EU-oikeutta pidetään autonomisena ja ensisijaisena oikeusjärjestyksenä kansallisiin oikeusjärjestyksiin nähden. Toisaalta esimerkiksi Suomen perustuslaki näyttää perustuvan logiikkaan, jonka mukaan kansallinen oikeusjärjestys on ylemmän asteinen EU:sta lähtöisin olevaan oikeusjärjestykseen nähden. Ennen kuin syntyneeseen ristiriitaan on löydetty tyydyttävä ratkaisu EU-oikeuden autonomisuuden ja ensisijaisuuden voidaan katsoa rikkovan muun muassa Suomen perustuslain 1.1 §:n ilmaisemaa valtion suvereenisuusperiaatetta. Tämän hetkistä unionin oikeusjärjestystä ei pystytä nimittäin perustelemaan riittävästi Suomen perustuslain 2 §:n esittämän kansansuvereenisuusperiaatteen tai konstitutionalismin näkökulmasta tarkasteltuna unioniin liitetyn demokratiavajeen takia.

Asetukset ja direktiivit pysyvät EU:n oikeusjärjestyksen keskeisinä säädöstyyppeinä myös sopimusuudistuksen jälkeen. Asetuksiin liitetyn välittömän sovellettavuuden periaatteen voidaan tulkita rikkovan Suomen perustuslain 2.3 §:n ilmaisemaa oikeusvaltioperiaatetta. Oikeusvaltioperiaatteeseen liittyy nimittäin vaatimus siitä, että julkisen vallan käytön tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Direktiivit eivät vaikuta 2.3 §:n näkökulmasta aivan yhtä ongelmallisilta, sillä muodollinen lainsäädäntövalta jää tällöin eduskunnalle.

Unionin uudistussopimukseen kirjatun toissijaisuusperiaatteen voidaan katsoa edistävän esimerkiksi Suomen perustuslain 1.1 §:n täysivaltaisuusvaatimuksen toteutumista. Kansallisille parlamenteille annettu oikeus valvoa toissijaisuusperiaatteen toteutumista saattaa myös edistää hieman kansansuvereenisuusperiaatteen toteutumista jäsenvaltioissa. Toisaalta Lissabonin sopimukseen kirjatun lojaliteettiperiaatteen voidaan sen sijaan todeta hieman heikentävän muun muassa Suomen perustuslain 1.1 §:än periaatetta. Tässä yhteydessä tulee kuitenkin muistaa, että Suomen ja unionin edut saattavat usein olla myös yhtenevät.

Toimielinjärjestelmää koskevassa osassa todettiin aluksi, että komission asema ja kokoonpano pysynee ennallaan sopimusuudistuksen jälkeenkin. Toisaalta komission poliittista vastuunalaisuutta ei voida pitää kovin suurena perustuslain 3.2 §:n esittämän parlamentarismin periaatteen näkökulmasta tarkasteltuna. Toisaalta todettiin, että niin sanottu legitimaatioketju Suomen komissaarin ja suvereenin kansan välillä jää varsin ”pitkäksi” perustuslain 2.1 § huomioon ottaen.

Ministerineuvostossa tehtävien määräenemmistöpäätösten määrä kasvaa merkittävästi sopimusuudistuksen seurauksena, sillä lähes kaikki oikeus- ja sisäasiat tuotaisiin määräenemmistöpäätösten piirin. Esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, ettei määräenemmistöpäätösten alan kasvattaminen merkitse lisärajoitusta perustuslain 1.1 §:n periaatteen toteutumiselle. Tätä kantaa voidaan kuitenkin perustellusti arvostella perustuslain 73.1 §:n ja niin sanotun aukkoteorian näkökulmasta tarkasteltuna, kuten jäljempänä on tehty. Ministerineuvoston budjettivallan ja talouspoliittisen valvontavallan käytön voidaan katsoa rajoittavan lähinnä välillisesti eduskunnalle perustuslain 3.1 §:llä annettua budjettivaltaa.

Euroopan parlamentin vallankasvu unionin lainsäätämismenettelyssä ja budjettimenettelyssä voidaan nähdä positiivisena asiana perustuslain 2.1 §:n esittämän kansansuvereenisuusperiaatteen näkökulmasta tarkasteltuna. Sopimusuudistuksessa virallisen aseman saava Eurooppa-neuvosto tekee puolestaan päätöksensä edelleen lähes aina yhteisymmärryksessä, eikä tällainen menettely vaikuta kovin ongelmalliselta esimerkiksi perustuslain 1.1 §:n vaatimus huomioon ottaen. Suoralla kansanvaalilla valitun tasavallan presidentin osallistuminen Eurooppa-neuvoston kokouksiin voidaan tulkita jopa kansansuvereenisuutta edistäväksi järjestelyksi.

Myös EY-tuomioistuimen valta kasvaa sopimusuudistuksen ja pilarijaon purkamisen seurauksena. EY-tuomioistuimen antamien lopullisten sisältöratkaisujen voidaan katsoa rikkovan Suomen perustuslain 3.3 §:n vaatimusta kansallisen tuomiovallan kaiken kattavuudesta. Myös EY-tuomioistuimen ajoittainen lainsäädäntövallan käyttäminen voidaan nähdä olevan vastoin Suomen perustuslain 3 §:n ilmaisemaa valtiovallan kolmijako-oppia. Toisaalta EY-tuomioistuimen vähäinen lainsäädäntövallan käyttäminen voidaan ehkä katsoa oikeutetuksi perus- ja ihmisoikeuksien kasvaneen merkityksen takia.

EU:n perusoikeuskirjan voidaan olettaa jopa vahvistavan Suomen perustuslaissa määritettyjen kansallisten perusoikeuksien toteutumista. Perus- ja ihmisoikeuksien mahdollisimman kattava ja monitasoinen valvontajärjestelmä voidaan nähdä perusteltuna esimerkiksi Suomen perustuslain 2.2 §:n ilmaiseman yksilökeskeisemmän demokratiakäsityksen näkökulmasta tarkasteltuna. Sopimusuudistuksessa pyritään myös vahvistamaan unionin avoimuutta, demokraattisuutta ja hyvää hallintoa. Avoin ja mahdollisimman vapaa tiedonkulku unionin ja kansalaisten välillä voidaan olettaa vahvistavan muun muassa Suomen perustuslain 12.2 §:n esittämää niin sanottua julkisuusperiaatetta, jonka voidaan puolestaan katsoa liittyvän kiinteästi kansansuvereenisuusperiaatteeseen.

Myös EU-tuomioistuimen ja Euroopan oikeusasiamiehen toiminnan voidaan tulkita jossain määrin edistävän oikeusvaltioperiaatteen toteutumista unionissa. Uudistuksista huolimatta unionin kehitystä avoimemmaksi ja demokraattisemmaksi ei voida pitää erityisen nopeana. Esimerkiksi EU:ssa käytössä olevat 23 erilaista virallista kieltä osoittavat, että ”Eurooppalaisen julkisen tilan” muodostumista voidaan pitää erittäin haastavana tehtävänä. Kansalaisaloitteen käyttöönotto unionin alueella voi antaa ainakin suurille kansalaisjärjestöille mahdollisuuden tehdä aloitteita unionin kehittämiseksi.

Yhteenvetona neljännestä luvusta voidaan todeta sopimusuudistuksen jälkeisen EU-järjestelmän vaikuttavan laajasti ja monilla eri tavoin tutkimuksen kohteena olleisiin Suomen perustuslain perusperiaatteisiin. EU-jäsenyys näyttääkin nousevan Suomen perustuslain eräänlaiseksi ”superperiaatteeksi”, jonka kautta kaikkia muita perustuslain perusperiaatteita tarkastellaan. Tässä yhteydessä tulee kuitenkin muistaa, että Suomen EU-jäsenyyden johdosta tehdyt kansalliset toimintatapamuutokset korvaavat osittain menetettyjä valtaoikeuksia.

Viidennessä luvussa pohdittiin Lissabonin sopimuksen voimaansaattamisproblematiikkaa Suomen osalta. Apuna käytettiin neljäportaista mallia, jonka pohjalta arvioitiin uudistussopimuksen voimaansaattamista Suomessa. Aluksi kuitenkin todettiin, että Suomen perustuslain 94.1 §:n mukaan eduskunnan tulee hyväksyä kansainvälinen velvoite, joka kuuluu lainsäädännön alaan tai on muuten merkitykseltään huomattava.

Lissabonin sopimuksen katsottiin täyttävän molemmat edellä mainituista ehdoista. Eduskunnan hyväksyntä nähtiin siis välttämättömänä. Sopimuksen tulkittiin sisältävän muun muassa kattavasti määräyksiä unionin tehtävistä ja toimivallasta ja sekä EU:n päätöksentekojärjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista.

Oman erityisen ryhmänsä lainsäädännön alaan kuuluvien velvoitteiden joukossa nähtiin muodostavan niin sanotut valtion suvereniteettioikeuksiin vaikuttavat velvoitteet. Suomen perustuslaissa ei ole yleistä toimivaltasäännöstä tällaisten oikeuksien luovuttamiseksi toiselle valtiolle tai ylikansalliselle toimijalle. Tästä voidaan tulkita seuraavan, että lähtökohtana kyseiseen ryhmään kuuluvien velvoitteiden arvioimiselle voidaan pitää toisaalta perustuslain 8. luvun säännöksiä ja toisaalta perustuslain 1.luvussa määriteltyjä perustuslain perusperiaatteita.

Lissabonin sopimuksen voimaansaattamista normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä pohdittaessa perustuslain 1 §:n ilmaisemat suvereenisuus- ja kansainvälisyysperiaatteet nousivat keskeiseen asemaan arvioinnissa perustuslain 95.2 §:n ohella. Pohdintaa suoritettiin perustuslakivaliokunnan antamien esimerkkien avulla. Muun muassa unionin pilarijaon purkamista ei voitu nähdä vain EU:n toimivaltuuksien tarkastusluontoisena muuttamisena perustuslain 1.3 §:n mukaisesti. Toisaalta unionin useisiin toimielimiin samanaikaisesti tapahtuvaa toimivallan laajentamista ei voitu nähdä vain unionin institutionaalisella tasolla tapahtuvaksi kehittämiseksi. Uudistussopimuksen sopimattomuutta neljäportaisen asteikon ensimmäiselle portaalle voidaan pitää kiistattomana.

Toisella portaalla tarkasteltu supistetun perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttö vaatii eduskunnassa kahden kolmasosan hyväksynnän, mutta sitä ei tarvinnut jättää lepäämään yli vaalien. Tätä perustuslain 95.2 §:n mukaista menettelyä katsottiin kuitenkin voitavan käyttää vain kansainvälisiä velvoitteita voimaan saatettaessa. 95.2 §:n menettelyyn nähtiin keskeisesti liittyvän ”rajatun poikkeuksen” vaatimuksen ja aukkoteorian. Rajatun poikkeuksen tulkittiin

vaativan selkeää rajausta suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Toisaalta ei katsottu voitavan puuttua tiettyihin valtiosäännön perusperiaatteisiin, kuten eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Aukkoteorian katsottiin puolestaan vaativan, ettei perustuslakiin tehtyä aukkoa voida laajentaa ”suuremmaksi” kuin aukko aluksi oli normaalia lainsäätämisjärjestystä käyttäen.

Lissabonin sopimuksesta antamassaan lausunnossa eduskunnan perustuslakivaliokunta esitti uudistussopimukseen liittyvän voimaansaattamislain hyväksymistä supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä käyttäen. Tätä kantaa katsottiin voitavan kuitenkin perustellusti arvostella oikeuskirjallisuuden avulla. Tässä työssä esitettiin nimittäin, että uudistussopimusta olisi tullut verrata vuoden 2000 perustuslakiin. Tällöin olisi saavutettu aukkoteorian vaatima symmetria. Perustuslakivaliokunnan ei voida katsoa noudattaneen tätä symmetrian vaatimusta vertaamalla ainoastaan Lissabonin sopimuksen ”uusia” määräyksiä vuoden 2000 perustuslakiin.

Toisaalta voidaan kysyä, mitä tekemistä Suomen EU-jäsenyydellä on perustuslain 73.1§:n rajatun poikkeuksen vaatimuksen kanssa. Päättelikö perustuslakivaliokunta pykälän 73.1 tulleen voimaan vuonna 2000 vain sillä varauksella, ettei kyseisen pykälän rajoitus koske laisinkaan tällöin voimassa olleita unionin perustamissopimuksia. Tällöin unionin jäsenyys nostettaisiin eräänlaiseksi superperiaatteeksi, mikä ei saa kuitenkaan tukea Suomen muusta valtiosääntöoikeudesta. Tästä huolimatta suurin osa valiokunnan asiantuntijoista otti ilmeisesti 73.1 §:n tulkinnan lähtökohdaksi EU-jäsenyyden. Asiantuntijoista Esimerkiksi Ojanen on verrannut ”oikealla” tavalla Lissabonin sopimusta vuoden 2000 perustuslakiin.

”Uusien poikkeuksien” ja etenkin pilarijaon purkamisesta seuraavat muutokset perustuslakivaliokunta näki jossain määrin väljinä. Toisaalta valiokunta lausui, ettei kansainvälisiltä velvoitteilta voida aina vaatia samanlaista tarkkuutta ja täsmällisyyttä kuin kansallisilta laeilta. Tätä kantaa voidaan perustellusti arvostella, sillä kyseisen toimintatavan toteutuessa rajatun poikkeuksen ja aukkoteorian osoittamat rajat eivät välttämättä koskaan tule vastaan.

Jopa perustuslakivaliokunta näyttää ottaneen huomioon edellä esitetyt ongelmat unionin perustamissopimusten jatkuvaan voimaansaattamiseen supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä käyttäen. Valiokunta nimittäin pohti myös vaihtoehtoa, jossa

Suomen perustuslakiin sisällytettäisiin erityinen valtuutussäännös toimivallan siirtämisestä EU:lle.

Seuraavaksi arvioitiin mahdollisuutta saattaa Lissabonin sopimus voimaan perustuslain tekstiä muuttamalla perustuslain 73.1 §:n mukaisesti. Suomeen sopivaa järjestelmää arvioitaessa suoritettiin hieman oikeusvertailua näkökulman laajentamiseksi. Todettiin, että esimerkiksi Irlannin, Saksan ja Ranskan perustuslaeissa on varsin tarkat säännökset kansallisen toimivallan siirtämisestä unionille. Toimivaltuuksien siirron laajuutta on nimittäin lähes mahdotonta kuvailla tarkasti perustuslaissa tai sen esitöissä.

Näin ollen päädyttiin ehdottamaan niin sanotun blankettilain säätämistä. Tässä laissa olisi viittaus yksilöityihin perustamissopimuksiin siten, että säännöksen voitaisiin tulkita kattavan myös unionin sekundaarinormiston. Yleensä perustuslain tekstin muuttamista on vastustettu kansainväliseen yhteistyöhön liittyvillä erityispiirteillä, koska kansainvälisen sopimuksen voimaantuloajankohta ei ole useimmiten yhden sopimusosapuolen valittavissa. Tällöin ei myöskään oteta huomioon, että ehdotus voidaan julistaa kiireelliseksi eduskunnassa päätöksellä, jota on kannattanut vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä perustuslain 73.2 §:n mukaisesti. Toisaalta katsottiin olevan kyse perustuslain avoimuudesta ja lisäksi unionijäsenyyden kirjaaminen perustuslakiin saattaisi ilmaista paremmin perustuslaissa omaksuttua modernimpaa suvereenisuuskäsitettä.

Lopuksi tarkasteltiin perustuslain 94.3 §:n kieltoa, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Todettiin, ettei Lissabonin sopimuksen voitu katsoa olevan ristiriidassa perustuslain 94.3 §:n periaatteen kanssa, sillä sopimus tuli hyväksyä kansallisesti jokaisessa jäsenvaltiossa. Lisäksi sopimuksessa on määräys, jonka mukaan jäsenvaltiolla on oikeus erota EU:sta. Toisaalta eroamisoikeutta unionista ei voida nähdä riittävänä takeena perustuslain 94.3 §:n vaatimuksen toteutumiselle integraation syventyessä. Integraation edetessä perustuslain 94.3 §:n kielto tulee vastaan ennemmin tai myöhemmin.