SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 104

Ilkka Saraviita

KANSAINVÄLISEN JÄRJESTÖN PERUSSÄÄNNÖN HYVÄKSYMINEN JA VOIMAANSAATTAMINEN SUOMESSA

Tutkimus HM 33 §:n ja VJ 69 §:n soveltamisesta kansainvälisten järjestöjen perussääntöihin ja järjestöelinten päätöksiin, erityisesti silmällä pitäen jäsenvaltion täysivaltaisuuden rajoittamista ja muutoksia ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteissa.

With an English Summary

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA

A-sarja N:o 104

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 104

ILKKA SARAVIITA

KANSAINVÄLISEN JÄRJESTÖN PERUSSÄÄNNÖN HYVÄKSYMINEN JA VOIMAANSAATTAMINEN SUOMESSA

Tutkimus HM 33 §:n ja VJ 69 §:n soveltamisesta kansainvälisten järjestöjen perussääntöihin ja järjestöelinten päätöksiin, erityisesti silmällä pitäen jäsenvaltion täysivaltaisuuden rajoittamista ja muutoksia ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteissa.

Constitutional provisions in Finland regarding the approval of a charter of an international organization and its comming into effect in Finland.

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

KANSAINVÄLISEN JÄRJESTÖN PERUSSÄÄNNÖN HYVÄKSYMINEN JA VOIMAANSAATTAMINEN SUOMESSA

Tutkimus HM 33 §:n ja VJ 69 §:n soveltamisesta kansainvälisten järjestöjen perussääntöihin ja järjestöelinten päätöksiin, erityisesti silmällä pitäen jäsenvaltion täysivaltaisuuden rajoittamista ja muutoksia ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteissa

KIRJOITTANUT

ILKKA SARAVIITA

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1973, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-9068-20-1 (nid.)
ISBN 951-9068-21-X (sid.)
ISBN 978-951-855-571-4 (pdf)

Leenalle ja Kristiinalle

ALKUSANAT

Tämän tutkimuksen juuret juontuvat talveen 1967, jolloin aloin professori Erik Castrénin assistenttina ja hänen — painokkaasta — suosituksestaan opiskella kansainvälistä oikeutta sekä osallistuin hänen luennoilleen kansainvälisistä järjestöistä.

Samoihin aikoihin valmistelin toisen esimieheni, professori Paavo Kastarin johdolla väitöskirjaa, jonka aihe näytti eräissä kohdin edellyttävän varsin laajaa perehtymistä erinäisiin kansainvälisen oikeuden aloihin. Liittymäkohdat väitöskirjatyön ja kansainvälisen oikeuden välillä olivat niin vahvat, että katsoin asianmukaiseksi valmistella erillistä monografiaa valtiosopimusten tekemistä tarkoittavista kansainvälisoikeudellisista ja valtiosääntöoikeudellisista oikeussäännöistä. Tarkoituksena oli julkaista tämä tutkimus jo ennen väitöskirjan valmistumista. Ymmärtäväiset apurahojen jakajat eivät kuitenkaan arvostaneet priorointiani, joten jouduin luopumaan suunnitelmasta. Saatoin palata takaisin valtiosopimuksia koskevien oikeussääntöjen pariin vasta väitöskirjan valmistuttua ja tällöinkin rajoittumalla ensisijassa vain niihin sopimuksiin, joilla perustetaan kansainvälinen järjestö.

Tutkimuksen valmisteluvaiheissa olen maan tavan mukaan turvautunut monen ihmisen apuun ja olen kiitollisuuden velassa useille eri henkilöille. Professori Paavo Kastari on seurannut työtäni ja esittänyt arvokkaita näkökohtia etenkin dispositiokysymyksissä. Professori Antti Suviranta esitti rakentavaa ja tarpeellista kritiikkiä tutkimuksen loppuvaiheessa.

Lainsäädäntöneuvos Juhani Perttunen ja oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu ovat lukeneet käsikirjoituksen vedosvaiheessa ja esittäneet arvokkaita näkökohtia. Heidän lisäkseen minulla on ollut tilaisuus keskustella valtiosopimuksiin liittyvistä, osin teoreettisista, osin käytännön menettelyteknisistä ongelmista lainsäädäntöneuvos Heikki Immosen ja toimistopäällikkö Eero Yrjölän kanssa. Näissä keskusteluissa

on tullut esille näkökohtia, joita ei olisi ollut mahdollista tavoittaa tavanomaiseen tapaan asiakirjoihin perehtymällä. Tutkimuksen kannalta keskeisten tietojen hankintaan on olennaisesti vaikuttanut se, että olen oikeusministeriön pysyväiskonsulttina voinut osallistua kansainvälisten sopimusten voimaansaattamista varten tarvittavan lainsäädännön valmisteluun.

Assistenttini, hallintotieteiden kandidaatit Seppo Laakso ja Teuvo Pohjolainen, samoin kuin vaimoni, filosofian maisteri Leena Saraviita ovat ystävällisesti avustaneet minua oikoluvussa.

Kirjan lopussa olevan yhteenvedon on englanniksi kääntänyt Mr. Aaron Bell, jolle lausun hyvästä työstä parhaat kiitokseni.

Kiitän myös Suomalaista Lakimiesyhdistystä siitä, että teokseni on otettu yhdistyksen julkaisusarjaan.

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 1973.

Ilkka Saraviita

SISÄLLYSLUETTELO

Alkusanat
Sisällysluettelo
Lyhenteet
Kirjallisuusluettelo

Johdanto 1

1. Tutkimuksen kohde 1

2. Jäsentely 4

3. Tutkimuksessa käytetty aineisto 7

I LUKU

KANSAINVÄLISET JÄRJESTÖT 9

1. Kansainvälisten järjestöjen kehitys 9

2. Kansainvälisiin järjestöihin liittyviä käsitteitä 13

2.1. »Kansainvälinen järjestö» 13

2.1.1. Kirjallisuudessa esitettyjä määritelmiä 14

2.1.1.1. Kansainvälisen järjestön perustaminen 18

2.1.1.2. Jäsenyys kansainvälisessä järjestössä ja osallistuminen järjestön toimintaan 18

2.1.1.3. Kansainvälisen järjestön perussääntö 22

2.1.1.3.1. Perussääntöjen muuttaminen 24

2.1.1.4. Kansainvälisen järjestön itsenäinen vallankäyttö 26

2.1.2. Kansainvälisen järjestön identifiointikriteerien valinta 30

3. Kansainvälisen järjestön toimintaan liittyviä käsitteitä 34

3.1. Implisiittiset vallankäyttömuodot (implied powers) 34

3.2. Sopimuksentekovalta (treaty-making power) 36

3.2.1. Järjestöjen sopimuksentekovallan perusteet 38
3.2.2. Järjestöjen tekemien sopimusten sisällöstä 39
3.2.3. Järjestöjen normatiivinen valta 41
3.2.4. Järjestöjen johdolla tehdyt kansainväliset yleissopimukset .. 42
3.2.5. Järjestöjen sopimusten vaikutus tämän tutkimuksen käsitteistöön 43

3.3. Ylivaltiolliset järjestöt 44
3.3.1. Jäsenyys ylivaltiollisessa järjestössä 47

II LUKU

HALLITUSMUODON SÄÄNNÖKSET ULKOASIOITA KOSKEVASTA PÄÄTÖKSENTEOSTA 50

1. Suhteet kansainvälisiin järjestöihin 52

1.1. HM 33 §:n säätäminen 52
1.1.1. Perustuslakikomitea 52
1.1.2. Hallitusmuodon säätäminen 55

1.2. Yhteenveto 58

1.3. Päätöksenteko suhteista kansainvälisiin järjestöihin 62

2. HM 33 §:ssä tarkoitetut »sopimukset» 69
2.1. Eduskuntakäytäntö 73

3. Eduskunnan hyväksymistä edellyttävät kansainväliset velvoitteet 85

3.1. Lainsäädännön alaan kuuluvat kansainvälisoikeudelliset sopimukset 87
3.1.1. Normiristiriita 90

3.2. Tapaukset, jolloin kansainvälisoikeudellisesti sitovaksi tarkoitettu velvoite »muuten valtiosäännön mukaan» vaatii eduskunnan suostumusta 98

3.3. Tavallisimmat syyt kansainvälisten järjestöjen peruskirjojen eduskuntakäsittelylle 103

4. Yhteenveto 110

III LUKU

KANSAINVÄLISOIKEUDELLISTEN VELVOITTEIDEN EDUSKUNTAKÄSITTELY 116

1. Eduskuntakäytännön vakiintuminen ennen 1928 VJ:n voimaantuloa 116

1.1. Kansainvälisten järjestöjen perussäännöt 120

2. Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean ehdotus valtiosopimuksia tarkoittavan käsittelyjärjestyssäännöksen sisällyttämisestä Valtiopäiväjärjestykseen 122

3. VJ 69 §:n sisältämät käsittelyjärjestyssäännökset 126

3.1. Lainsäädännön sitominen 129

3.2. Kansainvälisen velvoitteen saattaminen eduskuntakäsittelyyn vapaaharkintaisesti 131

3.3. Eduskuntakäsittelyvelvoitteen aiheuttavien tekijöiden konkurrenssi 136

4. VJ 69 §:n soveltaminen kansainvälisiin järjestöihin 137

4.1. Kansainvälisen järjestön ja Suomen valtion väliset sopimukset 139

4.2. Kansainvälisten järjestöjen keskenään tekemät sopimukset 141

5. Järjestöjäsenyyden ja jäsenyydestä johtuvien taloudellisten velvoitteiden hyväksyminen eduskunnassa 143

5.1. Päätöksenteko peruskirjan ja järjestöjäsenyyden hyväksymisestä .. 143

5.1.1. Eduskunnan päätäntävallan laajuus hyväksyttäessä kansainvälisen järjestön perussääntö 144

5.1.1.1. Luonnehdintoja eduskunnan kansainvälisistä velvoitteista tekemien päätösten merkityksestä 144

5.1.1.2. Eduskunnan suostumuksen ulottuvuuksista 149

5.1.2. Päätöksenteko perussäännön hyväksymisestä 154

5.2. Järjestöjäsenyyttä tarkoittavan päätöksenteon ajankohta 156

5.3. Jäsenyydestä aiheutuvat taloudelliset velvoitteet 158

5.3.1. Jäsenmaksuvelvollisuus 158

5.3.2. Kansainvälisten järjestöjen perustamat erityiselimet 160

6. Kansainvälisiin järjestöihin liittyvät voimaansaattamistoimenpiteet 163

6.1. Kansainvälisten velvoitteiden transformointi 163

6.1.1. Transformaatiosäädöksen hierarkkinen taso, käsittelyjärjestys ja perustuslainmukaisuuden valvonta 165
6.1.1.1. Transformaatiosäädöksen hierarkkinen taso 165
6.1.1.2. Transformaatiosäädöksen käsittelyjärjestysvalinnan vaikutukset 168
6.1.1.3. Transformaatiosäädöksen ja perustuslain välisen suhteen valvonta 170
6.1.1.3.1. Asetuksen taso 170
6.1.1.3.2. Lakitaso 173

6.2. Kansainvälisiin velvoitteisiin liittyvät asetukset 175

6.3. Kansainvälisiin järjestöihin liittyvien velvoitteiden voimaansaattamistavat 179

6.3.1. Voimaansaattamistointen tarve 179
6.3.1.1. Kansainvälisten järjestöjen jäsenvelvoitteiden tehosteet 181
6.3.1.2. Jäsenvelvoitteiden kirjaamistavan vaikutus voimaansaattamiseen 184

6.3.2. Jäsenvelvoitteen voimaantulo ja voimaansaattamistointen ajoitus 187

6.3.3. Perussääntöjen voimaansaattamisessa käytetyt lakityypit 194

6.4. Kansainvälisten järjestöjen päätösten voimaansaattamismenettely 195

6.4.1. Normatiivisten järjestöpäätösten voimaansaattaminen lailla 196
6.4.1.1. Perussääntömuutokset ja muutokset perussääntöjen liitteisiin 196
6.4.1.2. Järjestöjen valmistelemat yleissopimukset 198
6.4.1.3. Kansainvälisten järjestöjen päättämät ohjesäännöt .. 200
6.4.1.4. Kansainvälisten järjestöjen päättämät suositukset .. 202
6.4.1.5. Järjestöjen sisäinen oikeusnormisto 204

6.4.2. Konkreettisiin toimenpiteisiin ryhtymistä edellyttävät järjestöpäätökset 204
6.4.2.1. Kansainliitto 205
6.4.2.2. Yhdistyneet Kansakunnat 207

6.5. Lainsäädännön harmonisointi 211

6.6. Järjestöjäsenyyden päättyminen 214

7. Kansainvälisen velvoitteen transformaatiota ja hyväksymistä tarkoittavan päätöksenteon arviointia 217

IV LUKU

PERUSSÄÄNTÖJEN, JÄSENVELVOITTEIDEN JA SISÄISEN LAINSÄÄDÄNNÖN VÄLISET SUHTEET 225

1. Valtion suvereniteetti ja jäsenyys kansainvälisessä järjestössä 229

1.1. Suvereniteettikäsitteestä kirjallisuudessa esitettyjä näkökohtia 229

1.2. Jäsenvelvoitteet ja suvereniteettirajoitukset 235

1.3. HM 1 §:ssä säädetty valtion täysivaltaisuus ja kansainvälisoikeudellinen suvereniteettikäsite 246

1.3.1. Kirjallisuudessa esitetyt käsitykset valtion täysivaltaisuutta rajoittavan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen transformaatiosäädöksen käsittelyjärjestyksestä 250
1.3.1.1. Kairan teoria 250
1.3.1.2. Vallanjakoperiaate 252
1.3.1.3. Sundströmin teoria HM 33 §:n ja VJ 69 §:n soveltamisesta kansainvälisten järjestöjen perussääntöihin 253

1.4. Eduskuntakäytäntö 258

1.4.1. Perustuslakivaliokunnan kannanotot 258
1.4.1.1. Muurmannin legioonalaisia koskenut sopimus 258
1.4.1.2. Aluevesien tullivalvontasopimus 260
1.4.1.3. Poroaitasopimus 263
1.4.1.4. Petshengan Nikkeliyhtymä 265
1.4.1.5. YYA-sopimus 266
1.4.1.6. EFTA-konventio ja Fineftasopimus 268
1.4.1.7. Vuoden 1962 kansainvälinen kahvisopimus 270
1.4.1.8. Patenttilaki 274

1.4.2. Muu eduskuntakäytäntö 275
1.4.2.1. Kansainliitto 275
1.4.2.2. Kansainliiton työjärjestö 279
1.4.2.3. Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskeva sopimus 282
1.4.2.4. Kellog-Briand sopimus 283
1.4.2.5. Vuosien 1940—1947 rauhansopimukset 284
1.4.2.6. Yhdistyneet Kansakunnat 287
1.4.2.7. Rajatulliyhteistyösopimukset 289
1.4.2.8. Kansainvälisen lainkäyttöelimen tuomiovallan tunnustaminen 293
1.4.2.9. Ydinaseiden ja muiden joukkotuhoaseiden merenpohjaan tai sen sisustaan asettamisen kieltävä yleissopimus 295
1.4.2.9a Sopimukset ydinenergian rauhanomaisesta käytöstä 296

1.4.3. Oikeusministeriön lausunnoissa esitetyt näkökohdat valtion täysivaltaisuuden rajoittamisesta kansainvälisillä sopimuksilla 300

1.4.4. Yhteenveto suvereniteettia rajoittavien kansainvälisten sopimusten eduskuntakäsittelystä 304

1.4.4.1. Suvereniteettia rajoittavien sopimusten käsittelyjärjestysvalintojen pääperiaatteet 304

1.4.4.2. Jäsenvelvoitteet kansainvälisessä järjestössä 311

2. Kansainvälisten järjestöjen toimintamuodot 315

2.1. Vallanjakoperiaate 317

2.2. Suomen osallistuminen kansainvälisten järjestöjen toimintaan 319

2.3. Lainsäädäntövalta 323

2.3.1. Kansainvälisten järjestöjen lainsäädännön valmisteluvalta .. 327

2.3.2. Normatiiviset suositukset 329

2.3.3. Normatiiviset järjestöpäätökset, joiden velvoittavuuden edellytyksenä on, että jäsenvaltio nimenomaisin toimenpitein sitoutuu velvoitteeseen 332

2.3.4. Unilateraalinen normatiivinen järjestöpäätös, joka tulee jäsenvaltiota velvoittavaksi, ellei valtio ilmoita varaumaa 337

2.3.5. Yhteenveto 342

2.4. Hallintovalta 343

2.4.1. Kansainvälisten järjestöjen ja hallintoviranomaisten yhteistoiminta 345

2.4.1.1. Järjestöjen ja hallintoviranomaisten väliset yhteydet 345

2.4.1.1.1. Informaatioyhteydet 347

2.4.1.1.2. Sopimusten valmistelu ja tekeminen 351

2.4.2. Kansainvälisen järjestön taholta jäsenvaltioon kohdistettu valvonta 357

2.4.2.1. Informaation kerääminen järjestölle 358

2.4.2.2. Jäsenvaltioon kohdistettavat sanktioluontoiset toimenpiteet 360

2.4.3. Valtioelinten ja viranomaisten toimivallan rajoitukset 363

2.4.3.1. Järjestön myöntämät luvat 364

2.4.3.1.1. Pariarvon muutokset 365

2.4.3.1.2. Tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen perusvelvoitteista poikkeaminen 367

2.4.3.1.3. EFTA-konvention perusvelvoitteista poikkeaminen 368

2.5. Tuomiovalta 370

2.5.1. Kansainvälisen järjestön perussääntöä koskevat tulkintaerimielisyydet 373

2.5.1.1. Kansainvälisten järjestöjen lainkäyttöelinten päätökset peruskirjan tulkinnasta 374

2.5.1.2. Järjestöjen plenaarielimet tai hallintoelimet perussäännön tulkintatehtävässä 375

2.5.1.3. Perussääntöjen voimaansaattaminen Suomessa 377

2.5.2. Kansainvälisten järjestöjen sisäinen hallinnollisen tuomiovallan käyttö 378

3. Lopputoteamuksia 379

Summary 386

LYHENTEET

ADB	=	Aasian kehityspankki
AICCF	=	Kansainvälinen rautatiekongressiyhdistys
Asiak	=	eduskunta-asiakirjat
BIRPI	=	Yhdistynyt kansainvälinen toimisto henkisen omaisuuden suojelemiseksi
BIS	=	Kansainvälinen järjestelypankki
BYIL	=	British Yearbook of International Law
CCC	=	Tulliyhteistyöneuvosto
CYIL	=	Canadian Yearbook of International Law
DAC	=	OECD:n kehitysapukomitea
DL	=	Defensor Legis aikakauslehti
ECAC	=	Euroopan siviili-ilmailukonferenssi
ECAFE	=	YK:n Aasiaa ja Kauko-Itää varten asettama taloudellinen komissio
ECE	=	YK:n Euroopan talouskomissio
ECMT	=	Euroopan kuljetusministerikonferenssi
ECOSOC	=	Yhdistyneiden kansakuntien talous- ja sosiaalineuvosto
ECSC (CECA)	=	Euroopan hiili- ja teräsyhteisö
EEC	=	Euroopan talousyhteisö
EFTA	=	Euroopan vapaakauppaliitto
EMA	=	Euroopan maksusopimus
ENEA	=	Euroopan atomienergiajärjestö
EPU	=	Euroopan maksuliitto
Euratom	=	Euroopan atomienergiayhteisö
FAO	=	Elintarvike- ja maatalousjärjestö
Finefta-sopimus	=	Sopimus jolla luodaan Suomen Tasavallan ja Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden välinen sopimussuhde (SopS 16/1961)
GATT	=	Tullitariffeja ja kauppaa koskeva yleissopimus (SopS 15/1950) sekä sopimusvaltioiden muodostama järjestö
He	=	hallituksen esitys
IAEA	=	Kansainvälinen atomienergiajärjestö
IATA	=	Kansainvälinen ilmakuljetusliitto
IBRD	=	Kansainvälinen jälleenrakennuspankki

ICAO	=	Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö
ICJ	=	Kansainvälinen tuomioistuin
ICLQ	=	The International and Comparative Law Quarterly
IDA	=	Kansainvälinen kehittämisjärjestö
IFC	=	Kansainvälinen rahoitusyhtiö
ILA	=	Kansainvälisen oikeuden yhdistys
ILC	=	Kansainvälisen oikeuden toimikunta
ILO	=	Kansainvälinen työjärjestö
IMCO	=	Hallitustenvälinen neuvoa-antava merenkulkujärjestö
IMF	=	Kansainvälinen valuuttarahasto
INTELSAT	=	Kansainvälinen tietoliikennetekokuujärjestö
IO	=	International Organisation
IOC	=	Hallitustenvälinen meritieteellinen toimikunta
ITO	=	Kansainvälisen kaupan järjestö
ITU	=	Kansainvälinen pikatiedotusliitto
JCR	=	Journal of Conflict Resolution
JFT	=	Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
KKO	=	Korkein oikeus
KOMSAT	=	Sosialististen valtioiden tietoliikennetekokuujärjestö
K.prop.	=	Ruotsin hallituksen esitys
L	=	laki
La	=	lakialoite
LM	=	Lakimies
LoR	=	Lag og Rett
NAT	=	Nordisk administrativ tidskrift
NATO	=	Pohjoisatlantin sopimusjärjestö
NEA	=	(OECD:n) Ydinenergiajärjestö
NJA	=	Nytt juridiskt arkiv
Nordek	=	Pohjoismaiden taloudellisen yhteistyön järjestö
NORDITA	=	Pohjoismainen teoreettisen atomifysiikan instituutti
NTIR	=	Nordisk Tidskrift for International Ret
OCTI	=	Kansainvälinen rautatieliikennekysymyksiä käsittelevä keskustoimisto
OECD	=	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
OEEC	=	Euroopan taloudellisen yhteistyön järjestö
OK	=	oikeuskansleri
passim	=	kirjoituksen eri kohdissa
PCIJ	=	Pysyvä kansainvälinen tuomioistuin
prvl	=	perustuslakivaliokunnan lausunto
prvm	=	perustuslakivaliokunnan mietintö
Recueil des Cours	=	Recueil des Cours de l'Académie de Droit Internationale da la Haye
RgDIP	=	Revue Générale de Droit International Publique
SAS	=	Scandinavian Airlines System
SopS	=	sopimussarja

SOU = Statens offentliga utredningar (Ruotsi)
SvJT = Svensk juristtidning
TfR = Tidsskrift for Rettsvitenskap
tyvm = Työväenasiainvaliokunnan mietintö
UNCTAD = YK:n kauppa- ja kehityskonferenssi
UNDP = YK:n kehitysohjelma
UNESCO = YK:n kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestö
UNHCR = YK:n pakolaisasiain pääkomissaarin toimisto
UNICEF = YK:n lastenrahasto
UNIDO = YK:n teollistamisjärjestö
UNIDROIT = Yksityisoikeuden yhdenmukaistamiseksi toimiva kansainvälinen instituutti
UNITAR = YK:n koulutus- ja tutkimuslaitos
UNRSID = YK:n sosiaalisen kehityksen tutkimuslaitos
UNRWA = YK:n Palestiinan pakolaisten avustus- ja työelin
UPU = Maailman postiliitto
uv = eduskunnan ulkoasiainvaliokunta
uvm = ulkoasiainvaliokunnan mietintö
WEU = Länsieuroopan unioni
WFP = Maailman elintarvikeohjelma
WHO = Maailman terveysjärjestö
WIPO = Maailman henkisen omaisuuden järjestö
VJ = vuoden 1928 valtiopäiväjärjestys
WMO = Maailman ilmatieteellinen järjestö
vp = valtiopäivät, 1970 vp = vuoden 1970 valtiopäivät, 1930 II vp = vuoden 1930 toiset valtiopäivät
VYV = Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja
YK = Yhdistyneet kansakunnat
YVK = Yhdistys- ja vakuuskirja

KIRJALLISUUSLUETTELO

Adamovich, L.: Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts. Wien 1957.

Ahava, Iivari: Valtiopäiväjärjestys ja eduskunnan työjärjestys. Porvoo 1914.

Ahluwalia, Kuljit: The Legal Status, Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations and certain other International Organizations. The Haque 1964.

Ameller, Michel: Parliaments: A Comparative Study on the Strukture and Funcktioning of Representative Institutions in Fifty-Five Countries. London 1966.

Andanæs, Johs: Statsforfatningen i Norge. Oslo 1962.

Anderson, L.: Supranational Delegation Clauses in Scandinavian Constitutions. Western Political Quarterly 1965.

Andersson, S. V.: Negotiations for the Nordic Council. NTIR 1963.

— » — The Nordic Council and the 1962 Helsinki agreement. NTIR 1964.

— » — The Nordic Council. A study of Scandinavian Regionalism. Stockholm 1967.

Andrassy, J.: La souveraineté et la SDN. Recueil des Cours 1937.

Autere, Tenho: Oikeus ilmatilan käyttöön siviili-ilmailutarkoituksessa rauhan aikana erityisesti Suomen ilmailujulkisoikeutta silmällä pitäen. Vammala 1965. (Autere)

— » — Kansainvälisen tuomioistuimen ratkaisut ja non liquet -kysymys. LM 1967.

— » — Kansainvälisten riitojen rauhanomaisesta selvittelystä. Vammala 1968. (Selvittelystä)

Bindschedler, Rudolf L.: La délimitation des compétences des Nations Unies. Recueil des Cours 1963: I.

Björksten, S. R.: Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt. Helsingfors 1929.

— » — Virallisen vastaväittäjän lausunto Kaarlo Kairan väitöskirjasta. LM 1932. (Lausunto)

— » — Kansainvälinen oikeus. Porvoo 1937.

Blix, Hans: Treaty-Making Power. Uppsala 1959. (Treaty-Making Power)

— » — Statsmyndigheternas internationella förbindelser. Stockholm 1964. (Blix)

— » — Arvostelu teoksesta Ingrid Detter: Law Making by International Organizations. SvJT 1966. (Arvostelu)

— » — Sovereignty, Aggression and Neutrality. Stockholm 1970. (Sovereignty)

— » — Contemporary Aspects of Recognition. Recueil des Cours, 1970: II. (Recognition)

von Bonsdorf, Göran: Maailmanyhteisö tutkimuksen kohteena. Helsingin yliopiston valtio-opin laitoksen tutkimuksia 10/1967. Moniste, Helsinki 1967.

von Bonsdorf, Göran: Alueellinen yhteistyö kansainvälisessä politiikassa. Helsinki 1967. (Yhteistyö)

Boulanger, Werner: Decisions and Other Measures Taken by the International Atomic Energy Agency, kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971.

Bowet, D. W.: United Nations Forces. London 1964. (UN)

— » — The Law of International Institutions. 2. ed. London 1970. (Bowet)

Boyd, James M.: United Nations Peace-Keeping Operations. New York 1969.

Brierly, J. L.: The Law of Nations. Oxford 1963.

Broches, A.: International Legal Aspects of the Operations of the World Bank. Recueil des Cours 1959: III.

Broms, Bengt: The Doctrine of Equality of States as Applied in International Organizations. Vammala 1959. (Equality)

— » — Sopimus ydinasekokeiden kieltämiseksi ilmakehässä, ulkoavaruudessa ja veden alla. LM 1964. (Ydinasekieltosopimus)

— » — Pariisin rauhansopimus sekä ystävyys- ja avunantosopimus Suomen sotilaspolitiikan perustana. Välipuhe 1966. (Pariisin rauhansopimus)

— » — Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta. Vertaileva valtiosääntöoikeudellinen tutkimus. Vammala 1967. (Broms)

— » — Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan muuttaminen. LM 1967. (Peruskirjan muuttaminen)

— » — Yhdistyneet Kansakunnat. Vammala 1968. (Yhdistyneet Kansakunnat)

— » — The definition of aggression in the United Nations. Turku 1968. (Definition)

— » — The Parliament of Finland and foreign-policy decision-making. Turku 1968 (monistettu). Turun Yliopiston kansainvälisen oikeuden ja valtiosääntöoikeuden laitoksen julkaisuja A 1. (decision-making)

Brownlie, Ian: Principles of Public International Law. Oxford 1966.

Buergenthal, Thomas: Law-Making in the International Civil Aviation Organization. Syracuse 1969.

Caha, Z.: Decisions of the Universal Postal Union, kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971.

Cahier, R.: Etude des accords de Siège conclus entre les organisations internationales et les États ou elles résedent. Milano 1959.

Castberg, Frede: Puheenvuoro pohjoismaisessa lakimieskokouksessa. Forhandlinger på det tyvende nordiske juristmøte i Oslo. Oslo 1956. (Puheenvuoro)

— » — Norges Statsforfatning. I osa. Oslo 1964. (Castberg)

Castrén, Erik: Kansainvälinen oikeusseuraanto. Vammala 1950. (Oikeusseuraanto)

— » — Keskustelua oikeudesta Porkkalan maahan. LM 1955. (Keskustelua)

— » — Aluemeren ja sen pohjan erikoisluonne. LM 1955. (Erikoisluonne)

— » — Suomen kansainvälinen oikeus. Porvoo 1959. (Castrén)

— » — Luftrummets och rymdens internationellrättsliga ställning. NTIR 1960.

— » — Arvostelu väitöskirjasta: Sainio, Toivo: Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmällä pitäen. LM 1960. (Arvostelu I)

Castrén, Erik: Arvostelu väitöskirjasta: Broms, Bengt: The doctrine of equality of states as applied in international organizations. LM 1960. (Arvostelu II)
— » — Valtiosopimusoikeutta koskeva kodifioimistoiminta. LM 1967. (Kodifioimistoiminta)
Chadwick, Alger F.: Research on Research: A Decade of Quantitative and Field Research on International Organizations. IO 1970.
Chiu, Hunghad: Succession in International Organizations. ICLQ 1965. (Succession)
— » — The Capacity of International Organizations to conclude Treaties and the Special Legal Aspects of the Treaties so concluded. The Haque 1966. (Chiu)
Codding, George Jr.: The Universal Postal Union. New York 1964.
Cox, Robert W.: Perspectives and problems, kokoomateoksessa The Politics of International Organization. Ed. by W. Cox. New York 1969.
Dahl, Robert A.: Johdatus politiikan tutkimukseen. Helsinki 1971.
Dai, Poeliu: The Headquarter Agreements between Canada and the International Civil Aviation Organization. CYIL 1964.
Dehousse, J.: La Ratification des traités. Paris 1936.
Detter, Ingrid: Law Making by International Organizations. Stockholm 1965. (Detter)
— » — Essays on the Law of Treaties. Stockholm 1967. (Essays)
Dobbert, Jean Pierre: Some Aspects of the Law and Practice of FAO, kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971.
Dhokalia, R. P.: The Codification of Public International Law. London 1970.
Doxey, Margaret: The Rhodesian Sanctions Experiment. The Yearbook of World Affairs 1971.
Economidès, Constantin P.: Le Pouvoir de Décision des Organisations Internationales Européennes. Leyden 1964.
Edvards, David V.; Friedman, Julian; Bladen, Christopher: International Political Analysis. New York 1969.
Eek, Hilding: Makten över utrikesärendena. Statsvetenskaplig Tidskrift 1954. (Makten)
— » — Folkrätten. Staternas och de mellanstatliga organisationernas rättsordning. Stockholm 1968. (Eek)
EFTA-sihteeristö: EFTA rakentaa vapaakauppa-alueen Eurooppaan. Geneve 1966.
Ekström, Tord; Myrdal, Gunnar; Pålsson, Roland: Vi och Västeuropa: Andra ronden. Stockholm 1971.
Ellilä, Tauno: Om behovet av ett nordiskt rådgivande domstolsorgan. SvJT 1959.
Erades, L.: International Law, European Communities and Municipal Law. ICLQ 1966.
Erich, Rafael: Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll enligt Finlands författningsrätt. JFT 1924. (Kompetensprövning)
— » — Suomen valtio-oikeus I—II. Helsinki 1924—1925. (I ja II)
— » — Kansainliiton oikeusjärjestys. Helsinki 1926. (Kansainliiton oikeusjärjestys)

Erich, Rafael: Lainsäädännöllinen valtuutus ja sen nojalla annetut säännökset. LM 1941. (Lainsäädännöllinen valtuutus)

— » — Eräitä havaintoja valtiosopimusten voimaantulosta ja vaikutuksista. LM 1942. (Havaintoja)

Espersen, Ole: Indgåelse og opfyldelse af traktater i Sverige. TfR 1968. (Indgåelse)

— » — Indgåelse og opfyldelse af traktater. København 1970. (Espersen)

Fahlbeck, E.: »Främmande makt», »utländsk stat» enligt grundlagarna. Statsvetenskaplig tidskrift 1943.

Falk, J.: The status of Law in International Society. New Jersey 1970.

FitzGerald, Gerald F.: The Participation of International Organizations in the Proposed International Agreement on Liability for Damage Caused by Objects Launched into Outer Space. CYIL 1965. (Damage)

— » — The International Civil Aviation Organization — A Case Study in the Implementation of Decisions of a Functional International Organization, kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions. ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971. (ICAO)

Frack, Thomas M.; Weisband, Edward: A Free Trade Association. New York 1968.

Friedmann, Wolfgang: The Changing Structure of International Law. London 1964.

von Gadolin, Axel: Finnland und die EFTA. Politische Studien 1961.

Giraud, Emile: La droit international public et la politique. Recueil des Cours 1963: III.

von Glahn, Gerhard: Law among Nations. 2 ed. London 1970.

Gold, Joseph: The law and practice of the International Monetary Fund with respect to »stand-by arrangements». ICLQ 1963.

— » — Certain Aspects of the Law and Practice of the International Monetary Fund. Kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971. (IMF)

Goodspeed, Stephen S.: The Nature and Function of International Organization. 2. ed. New York 1967.

Guggenheim, Paul: Traité de Droit international public. Tome I. Genève 1967.

Gutteridge, F.: Notes on Decisions of the World Health Organization, kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971.

Hadwen, John G.; Kaufmann, Johan: How United Nations Decisions are Made? New York 1962.

Hahn, H. J.: »Euratom»: The Conception of an International Personality. Harvard Law Review. 1957—58. (Euratom)

— » — International and Supranational Public Authorities. Law and Contemporary Problems 1961. (Authorities)

— » — Constitutional Limitations in the Law of the European Organisations. Recueil des Cours 1963: I. (Hahn)

Hakalehto, Ilkka: Vänskaps- och biståndspakten och Finlands neutralitetspolitik. Nya Argus 1968.

Hakkila, Esko: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939.

Hambro, Edward: The Theory of the Transformation of International Law into National Law in Norwegian Law. Essays in Honor of Hans Kelsen. Edited by Salo Engel & Rudolf A. Métall. Knoxville 1964.

Hansen, Peter: Hvad er vi med i. En oversigt over internationale organisationer og Danmarks placering i dem. Odense 1968.

Hartmann, Gunther: The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties, kokoomateoksessa Agreements of International Organizations, ed. by Karl Zemanek. New York 1971.

Haas, Ernst; Whiting, Allen S.: Dynamics of International Relations. New York 1956.

Henkin, Louis: How Nations Behave. Law and Foreign Policy. London 1968.

Herliz, Nils: Partiell författningsreform. SvJT 1970. (Reform)

Hermanson, Robert: Lausuntoja ja mietintöjä. Helsinki 1933.

Higgins, Rosalyn: The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations. London 1963. (Higgins)

— » — Compliance with United Nations Decisions on Peace and Human Rights Questions, kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stepten M. Schwebel. Leyden 1971. (Compliance)

Holloway, Kaye: Les Réserves dans les Traités Internationaux. Paris 1958.

— » — Modern Trends in Treaty Law. London 1967.

Holmstén, Irmeli: Kansainvälisten järjestöjen vaikutus Euroopan elvytykseen II maailmansodan päättymisestä 1950-lukuun saakka. Julkaisematon pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan kirjasto.

Holsti, K. J.: International Politics. A Framework for Analysis. New Jersey 1967.

Hoppu, Esko: Pohjoismaiden merioikeusinstituutin puitteissa tapahtuvasta yhteistyöstä. LM 1965.

Hoyt, Edwin C.: The Unanimity Rule in the Revision of Treaties. A Re-examination. The Haque 1959.

Hudson, Manley O.: International Legislation. Washington 1931.

International Law and Organization: An Introductory Reader. Ed. by Richard A. Falk and Wolfram Hanrieder. New York 1968.

International Law Commission: Law of Treaties. Draft articles adopted by the Commission. ILC report On the 18th session 1966. (UN doc. A/6309/Rev. 1.)

Jackson, John H.: World Trade and the Law of GATT. Indianapolis 1969.

Jacob, Philip E.; Atherton, Alexine L.; Wallenstein, Arthur M.: The Dynamics of International Organization. Revised edition, Illinois 1972.

Jacobson, Max: Finnland und die EFTA. Aussenpolitik 1961.

Jenks, C. Wilfred: The Legal Personality of International Organisations. BYIL 1945. (Personality)

— » — International Immunities. London 1961. (Immunities)

— » — The Proper Law of International Organisations. London 1962.

Jiménez de Aréchaga: Voting and the Handling of Disputes in the Security Council. New York 1950.

Johnson, D. H. N.: IMCO: The first four years. ICLQ 1963.

Jokela, Heikki: Kansainvälisessä lakiyhteistyössä syntyneiden säännösten (yhtenäislakien) tulkinnan ongelmia. Helsinki 1965, moniste, Helsingin yliopiston vertailevan oikeustieteen laitos. Tutkielmasarja 1.

Jones, Mervyn J.: Full Powers and Ratification. A study in the Development of Treaty-Making Procedure. Cambridge 1949.

Jyränki, Antero: Yhdysvaltain ja Suomen presidentin aseman vertailua. Politiikka 1962. (Vertailua).

— » — Monarkkinen aines Ranskan ja Suomen valtiosäännössä. LM 1967. (Monarkkinen aines)

— » — Sotavoiman ylin päällikkyys. Vammala 1967. (Jyränki)

Jägerskjöld, Stig: Folkrätt och inomstatlig rätt. Stockholm 1955.

Kaira, Kaarlo: Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan. Helsinki 1932. (Kaira)

— » — Valtiosopimuksista, niiden tekemisestä ja oikeudellisesta vaikutuksesta. Helsinki 1932. (Valtiosopimuksista)

— » — Valtiosopimusten sisällyttämisestä valtionsisäiseen oikeuteen ja eräistä erikoisista valtiosopimusten soveltamistapauksista. LM 1937. (Valtiosopimusten sisällyttäminen)

— » — Moskovan rauhansopimuksen eduskuntakäsittelyä koskevia huomioita. LM 1941. (Moskovan rauhansopimus)

Karapuu, Heikki: Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta. 14. 10. 1971 päivätty monistettu muistio valtiosääntökomitealle.

Kasme, Badr: La Capacité d l'ONU de conclure des Traités. Paris 1960.

Kass, Stephen L.: Obligatory Negotiations in International Organizations. CYIL 1965.

Kastari, Paavo: Suomen pankin erikoisasema valtiokoneistossa. Vammala 1955. (Suomen pankki)

— » — Näkökohtia eräistä ns. sidotussa maksuliikkeessä syntyviin clearingluottoihin liittyvistä oikeuskysymyksistä. LM 1959. (Luotot)

— » — Jos poikkeus perustuslaista on säädettävissä vain määräenemmistöllä, niin missä järjestyksessä tällaisen poikkeuslain edelleen muuttamisesta on säädettävä, LM 1960. (Jos poikkeus . . .)

— » — Tasavallan presidentin asemaa koskevia näkökohtia. LM 1960. (Asema)

— » — Milloin hallitusmuodon tarkoituksena on valtuuttaa ja milloin vain pidättää perusoikeuksiin liittyvästä seikasta »säädettäväksi lailla». LM 1964. (Milloin . . .)

— » — Näkökohtia ns. ylivaltiollisten orgaanien toimivaltaa koskevien valtiosopimusten voimaansaattamisesta. LM 1966. (Näkökohtia)

— »— Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet. Porvoo 1969. (Kastari)

— » — Kansalaisvapauksien perustuslainturva. Vammala 1972. (Perustuslainturva)

Kelsen, Hans: The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems. London 1951. (The Law)

— » — Puhdas oikeusoppi. Porvoo 1968. (Oikeusoppi)

Killinen, K.: Suvereenisuus. Yhteiskuntatieteiden käsikirja II. Keuruu 1964.

Kopponen, Lauri: Ydinaseiden ja muiden joukkotuhoaseiden merenpohjaan tai sen sisustaan asettamisen kieltävä sopimus. LM 1972.

Korowicz, Marek Stanislaw: Some present aspects of sovereignty in international law. Recueil des cours 1961: I. (Present aspects)

— » — Organisations Internationales et Souveraineté des États Membres. Paris 1961. (Korowics)

Korte, Kai: Det nordiska lagsamarbetet och Nordiska rådet. NAT 1966. (Lagsamarbetet)

— » — Lagförberedelsens organisation och procedur. NAT 1967.

Kristensen, Thorkil: L'Organisation de Co-opération et de Developpement économique, ses origines, ses buts, sa structure. European Yearbook 1961.

Kunz, Josef L.: The Changing Law of Nations. Ohio 1968.

Kyttä, Harras: Pohjoismaiden neuvosto lakiyhteistyön elimenä. Alaviite 1965.

Langrod, Georges: La Fonction publique Internationale. Sa genese, son essence, son evolution. Leyden 1963.

Lauterpacht, E.: The legal effect of illegal acts of international organisations. Gambridge essays in international law. London 1965. (Effects)

— » — Implementation of Decisions of International Organizations through National Courts. Kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971. (Lauterpacht)

Leppänen, Rolf Tapani: Valtioiden suvereenisuudesta oikeudellisena ja poliittisena ongelmana toisen maailmansodan jälkeen. Julkaisematon pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan kirjasto.

Lindberg, Leon N.: Decision Making and Integration in the European Community. IO 1965.

Malinin, Sergei: Yhdistyneiden Kansakuntien oikeudellisesta luonteesta. LM 1966.

Manner, E. J.: Sisämeriä, erityisesti Itämerta, koskevia kansainvälisoikeudellisia näkökohtia silmällä pitäen niiden suojaamista pilaantumista aiheuttavilta aineilta. JFT 1959.

— » — YK:n pakotepäätökset ja pakotelainsäädäntö Suomessa. Suomi YK:ssa. Toim. Keijo Korhonen. Tapiola 1967. (Pakotteet)

Manno, Catherine: Majority decisions and minority responses in the UN General Assembly. JCR 1966.

McDonald, R. S. J.: The Developing Relationship between Superior and Subordinate Political Bodies at the International Lewel. CYIL 1964.

McNair, A.: The Law of Treaties. Oxford 1961.

McRae, D. M.: Co-operation Agreements and the Law Relating to Agreements Concluded by International Organizations, kokoomateoksessa Agreements of International Organizations, ed. by Karl Zemanek. New York 1971.

von Merkaz, H.-J.: Integraatio, ylikansallisuus ja nykyajan valtio. LM 1964.

Michaels, David B.: International Privileges and Immunities. The Haque 1971.

Miele, Mario: Les Organisations Internationales et le Domaine Constitutionnel des Etats. Recueil des Cours 1970: III.

Modeen, Tore: De folkrättsliga garantierna för bevarandet av Ålandsöarnas nationella karakter. Mariehamn 1973.

Mower, Jr. Glen, A.: Observer Countries: Quasi Members of the United Nations. IO 1966.

Münch, Fritz: Internationale Organisationen mit Hoheitsrechten. Festschrift für Anton Wehberg. Frankfurt am Main 1956.

Myrdal, R.: Realities & Illusions in regard to intergovernmental organizations. London 1955.

Mäkipentti, Ilkka: Kansainvälinen lainsäädäntö atomivoimakysymyksissä. Teknillinen aikakauslehti 1967.

Nagel, Heinrich: Der Nordische Rat, seine Organen, seine Funktionen und seine juristische Natur. Jahrbuch für internationales Recht 1955.

Neuhold, Hanspeter: Organs Competent to Conclude Treaties for International Organizations, kokoomateoksessa Agreements of International Organizations, ed. by Karl Zemanek. New York 1971.

Ninčic, Djura: The problem of Sovereignty in the Charter and in the Practice of the United Nations. Hague 1970.

Nurik, Lester: Certain Aspects of the Law and Practice of the International Bank for Reconstruction and Development, kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971.

O'Connel, D. P.: International Law. London and New York 1965.

Oppenheim L.: International Law. A Treatise. 8. edition. Edited by H. Lauterpacht. London 1955.

Opsahl, Torkel: Delegasjon av Stortingets myndighet. Oslo 1965.

Organski, A. F. K.: World Politics. Second edition, New York 1968.

Osakwe, Cris: The Concept and Forms of Treaties Concluded by International Organizations, kokoomateoksessa Agreements of International Organizations, ed. by Karl Zemanek. New York 1971.

Padelford, Norman J.; Lincoln, George A.: The Dynamics of International Politics. II ed. New York 1968.

Parry, Clive: The Treaty-making Power of United Nations. BYIL 1949.

Peaslee, Amos: International Governmental Organizations. The Haque 1961. (Peaslee)

— » — Constitutions of Nations. 3. revised. ed. The Hague 1968.

Pedersen, Richard F.: National Representation in the United Nations. IO 1961.

Pescatore, Pierre: Les relations extérieures des Communautés européennes. Recueil des Cours 1961: II.

Petrén, Gustaf: Nordiska rådets verksamhet. SvJt 1953. (Rådet)

— » — Nordiska rådet. Ett egenartat folkrättssubjekt. NTIR 1959. (Folkrättssubjekt)

— » — Nordisk rättsgemenskap och nordiskt lagstiftningssamarbete. Stockholm 1964. (Lagstiftningsarbete)

— » — Nordiska rådet i praktisk verksamhet. NAT 1966. (Verksamhet)

— » — Statsrättsliga spörsmål vid Sveriges deltagande i internationella organisationer. SvJT 1962. (Petrén)

Poukka, Antti: Suomen Pankin johtokunnan asemasta valuuttakurssien määrääjänä. LM 1964.

Puhakka, Y. W.: Suomalais-Venäläisen valtioyhdistyksen viimeiset vaiheet ja purkautuminen. Sortavala 1919. (Valtioyhdistys)
— » — Ulkovaltojen kanssa tehdyt sopimukset, joissa on lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä. LM 1931. (Puhakka)
Rajakoski, Esko: Kansainväliset järjestöt. Yhteiskuntatieteiden käsikirja I. Keuruu 1963.
Rama-Montaldo, Manuel: International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations. BYIL 1970.
Rankama, Erkki: Mannermaajalustasta. Verotus 1965.
Reinikainen, Veikko: Euroopan talousyhteisön tuomioistuimen asiallisesta toimivallasta. LM 1960.
Reuter, Paul: Organisations Européennes. Paris 1965. (Organisations)
— » — Institutions Internationales. Paris 1967. (Institutiones)
— » — International Institutions. London 1958. (Reuter)
Rideau, Joel: Jurisdictions Internationales et Contrôle du respect des traités constitutifs des organisations internationales. Paris 1969.
Riepula, Esko: Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Vammala 1973.
Roschier-Holmberg, Å.: Euroopan talousyhteisöön liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. DL 1963.
Rosén, Steven: Alliance in International Politics. London 1967.
Rosenne, Shabtai: United Nations Treaty Practice. Recueil des Cours 1954: II (Treaty practice)
— » — The Law and Practice of the International Court. Leyden 1965. (ICJ)
Rosenstiel, Francis: Le Principe de »Supranationalité». Essai sur les Rapports de la politique et du droit. Paris 1962.
Ross, Alf: Statsretlige Studier. København 1959.
— » — Laerobog i folkeret. Almindelige del. 4. painos. København 1961. (Laerobog)
— » — Dansk Statsforfatningsret I. København 1966. (Forfatningsret)
Rowe, Edward T.: Changing Patterns in the Voting Succes of Member States in the United Nations General Assembly: 1945—1966. IO 1963.
Ruzié, David: Organisations Internationales et Sanctions Internationales. Paris 1970.
Saba, H.: L'activité quasilégislative des Institutions Specialisées des Nations Unies. Recueil des Cours 1964: I.
Sainio, Toivo: Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmällä pitäen. I osa. Vammala 1959. (Sainio) ja II osa Vammala 1968. (Sainio II)
— » — Ydinenergian rauhanomaisesta käytöstä kansainvälisen oikeuden kannalta. LM 1960. (Ydinenergia)
— » — »Unohdettu» radiosopimus. LM 1965. (Radiosopimus)
— » — Kansainvälisen tuomioistuimen asema riitaisuuksien selvittäjänä. LM 1966. (ICJ)
— » — Iakttagelser rörande arrendefördraget om Saima kanal. JFT 1968. (Saima kanal)

Sainio, Toivo: Lainsäädäntöaloite Suomen oikeudessa. Porvoo 1969. (Lainsäädäntöaloite)
— » — Näkökohtia valtiosopimusten voimaansaattamisesta Ahvenanmaan maakunnassa. LM 1972. (Ahvenanmaa)
Sanderson, Fred H.: The Five-Year Experience of the European Coal and Steel Community. London 1958.
Saraviita, Ilkka: Valtiosopimuksen voimaansaattamista tarkoittavan poikkeuslain käsittelystä ja muuttamisesta. LM 1969. (Muuttaminen)
— » — Lakiehdotuksen lepäämään jättäminen. Vammala 1971. (Saraviita)
— » — Lausunto valtiosääntökomitealle kansainvälisten sopimusten eduskuntakäsittelystä. Monistettu. Helsinki 1972. (Lausunto)
Schachter, Oscar: Towards a Theory of International Obligation, kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971.
Schermers, Henry: International Institutional Law. II volumes. Leyden 1972.
Schmitter, Philippe C.: Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration. IO 1969.
Schneider, J. W.: Treaty-Making Power of International Organizations. Geneve 1959.
Schwarts, Bernard: American Constitutional Law. Cambridge 1955.
Schwarzenberger, Georg: A Manual of International Law. London 1967.
Seidl-Hohenveldern, Ignaz: Transformation or Adoption of International Law into Municipal Law. ICLQ 1963. (Transformation)
— » — Das Recht der Internationalen Organisationen, einschliesslich der Supranationalen Gemeinschaften. Köln 1967. (Das Recht)
Sereni, A. P.: International Economic Institutions and the Municipal Law of States. Recueil des Cours, 1959: I.
Seyersted, Finn: International Personality of Intergovernmental Organizations. IJIL 1964. (Personality)
— » — The Legal Personality of International Organizations. NTIR 1964—1965. (Seyersted)
— » — Applicable Law in Relations Between Intergovernmental Organizations and Private Parties. Recueil des Cours 1967: III (Applicable Law)
Simmonds, R.: Legal Problems Arising from the UN Military Operations in the Congo. The Haque 1968.
Singh, N.: Termination of Membership in International Organizations. London 1958.
Sipponen, Kauko: Valtiovallan kolmijako. Politiikka 1961—1962. (Valtiovallan kolmijako)
— » — Lainsäädäntövallan delegoiminen. Helsinki 1965. (Sipponen)
Sohn, Louis, B.: Procedures Developed by International Organizations for Checking Compliance, kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971.
Stein, Eric: Application and Enforcement of International Organization Law by National Authorities and Courts, kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971.

Sundström, G. O. Z.: Nya strömningar i internationell rätt. JFT 1966. (Strömningar)
— » — Några systematiska synpunkter på förhållandet mellan internationell rätt och internationella transaktioner. JFT 1967. (Synpunkter)
— » — Integrationsrättsteori. Skiss till en integrationsrättslig metodik — och begreppslära. Festskrift till Ivar Agge. Stockholm 1970. (Teori)
— » — De offentliga internationella finansieringsbolagen. Helsingfors 1971. (Sundström)
— » — The Public International Utility Corporation. Helsinki 1971. (Utility Corporation)
— » — Public International Utility Corporations. Case studies of public international institutions in corporate form. Leyden 1972.
Suontausta, Tauno: La souveraineté des États. Helsinki 1955. (Souveraineté)
— » — Porkkalan vuokra-alueen palautus ja yksityiset omistusoikeussuhteet. LM 1955. (Porkkala)
— » — Valtion »riippumattomuudesta» ja »sisäisistä asioista». DL 1959. (Valtion riippumattomuudesta)
— » — Pohjoismaiden yhteistyösopimus. DL 1962. (Yhteistyösopimus)
— » — Atomivastuusta. LM 1973. (Atomivastuusta)
Suviranta, Antti: The rôle of the member states in the unification work of the International Labour Organisation. Helsinki 1966. (Suviranta)
— » — Miten Kansainvälinen työjärjestö vaikuttaa Suomen työoikeuteen. Sosiaalinen aikakauskirja 1969. (ILO)
Söderhjelm, J. O.: Kolme matkaa Moskovaan. Helsinki 1970.
Sørensen, Max: Den danske grundlovs regler om parlamentarisk kontrol med udenrigspolitiken. TfR 1949. (Kontrol)
— » — Puheenvuoro pohjoismaisessa lakimieskokouksessa. Forhandlinger på det tyvende Nordisk juristmøte. Oslo 1956. (Puheenvuoro)
— » — Le Conseil Nordique. RgDIP 1955. (Conseil)
— » — The Quest for Equality. International Conciliation 1956. (The Quest)
— » — Internationale Forvaltningsoverenskomster. NAT 1958. (Overenskomster)
— » — Folkeret. København 1971. (Folkeret)
Tammio, E. H. I.: Lain säätäminen itsenäisessä Suomessa. Vammala 1947.
Teir, Grels: Nordek hahmottumassa. Ulkopolitiikka 1968.
Ténékidès, Georges: Régimes internes et organisation internationale. Recueil des Cours 1963: III.
Tirkkonen, Tauno: Suomen siviiliprosessioikeus I. Porvoo 1961.
Tung, William L.: International Organization under the United Nations System. New York 1969.
Utenriksdepartementet: Inngåelse av overenskomster med fremmede Stater. Praktisk veiledning for saksbehandlere i Utenriksdepartementet, (painopaikkaa ja -vuotta ei mainita).
Wallmen, Olof: Nordiska rådet och nordiskt samarbete. Stockholm 1966.
Valticos, Nicolas: Un système de contrôle international: la mise en oeuvre des conventions internationales du travail. Recueil des Cours 1968: I.

Valticos, Nicolas: The International Labour Organization, kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971. (ILO)

Wendt, Franz: The Nordic Council and cooperation in Scandinavia. Copenhagen 1959.

Vesanen, Tauno: Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. Vammala 1965.

White, Eric Wyndham: Note on the Effectiveness of Decisions Adopted by the Contracting Parties to the General Agreement on Tariffs and Trade, kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971.

Virally, Michel: La valeur juridique des recommendations des organisations Internationales. Annuaire francais de droit international 1956.

Visscher, Charles de: Théories et Réalités en Droit International Public. Quatrième édition. Paris 1970.

Wright, Quincy: The Study of International Relations. New York 1955.

Yemin, Edward: Legislative Powers in the United Nations and Specialized Agencies. Leyden 1969.

Zacklin, Ralph: The Amendment of the Constitutive Instrument of the United Nations and the Specialized Agencies. Leyden 1968.

Zemanek, Karl: Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen. Wien 1957.

JOHDANTO

1. TUTKIMUKSEN KOHDE

Ulkopoliittinen päätäntävallan käyttö on vanhastaan määritelty ratkaisutoiminnaksi niistä operaatioista, jotka suunnataan toisiin valtioihin tai jotka suoritetaan yhteistyössä muiden valtioiden kanssa. Päätöksenteko suhteista ulkovaltoihin muodostaa ulkopolitiikan perustan.

Valtioiden välinen kanssakäyminen on saanut kuluvalla vuosisadalla jatkuvasti uusia muotoja. Alkujaan enimmältään bilateraalisten diplomaattisten yhteyksien oheen on syntynyt erilaisia multilateraalisia toimintamuotoja. Pisimmälle on valtioiden välinen monenkeskeinen yhteistoiminta edistynyt kansainvälisissä järjestöissä. Valtiot perustavat yhteistyöelimiä, jotka toimialallaan korvaavat pääosan valtioiden välittömistä yhteyksistä.

Kansainväliset järjestöt ovat ainakin ulkonaisesti jäsenvaltioista riippumattomia. Aivan viime aikoina eräät järjestöt ovat alkaneet suorittaa itsenäisiä operaatioita, joita ei voida viedä edes jäsenvaltioiden enemmistön tai dominoivassa asemassa järjestössä olevan valtion tai valtioryhmittymän ulkopolitiikan johdon nimiin.

Osallistuminen kansainvälisten järjestöjen toimintaan merkitsee usein valtiojohdon ulkopoliittisen toimintavapauden kaventumista: järjestöjen peruskirjat sisältävät tavallisesti säännöksiä, jotka estävät valtiota ryhtymästä tiettyyn toimenpiteeseen, jota valtion oman edun kannalta voitaisiin pitää tarkoituksenmukaisena. Niinpä esim. Kansainvälisen valuuttarahaston perussäännön mukaan jäsenvaltio ei saa järjestön luvatta muuttaa valuuttansa pariarvoa yli peruskirjassa säädettyjen rajojen. GATT-järjestön jäsenvaltio taas sitoutuu luopumaan käyttämästä erinäisiä kansainvälistä kaupankäyntiä rajoittavia säännöstely- ja suojelutoimenpiteitä, jotka saattaisivat olla valtion oman tuotannon tai ulkomaankaupan kehityksen kannalta tarpeellisia. Lisäksi on pantava merkille se, että

jäsenyys tietyssä järjestössä saattaa edellyttää, että valtio sitoutuu noudattamaan vastoin omia etujaan jäsenvaltioiden enemmistön hyväksymiä päätöksiä.

Järjestöt perustavat tutkimus- ja valvontaelimiä. Näiden toiminta saattaa käytännössä vaikuttaa jäsenvaltion hallituksen toimintavapauteen: vaikutusvaltaisen kansainvälisen järjestön tutkimuselimen jonkun jäsenvaltion ulkopoliittisen toiminnon tai valtion sisäisen yhteiskunnallisen epäkohdan tuomitseva päätös saattaa pakottaa valtion luopumaan kritiikin kohteeksi joutuneesta toimenpiteestä tai suorittamaan yhteiskunnallisia uudistuksia, jotta valtio voisi säilyttää ulkopoliittiset suhteensa moitteettomina.

Kaikissa edellä luetelluissa tapauksissa voidaan perustellusti puhua valtion suvereenin ulkopoliittisen operointivapauden rajoituksista.

* * *

Sitä mukaa kuin ulkopoliittisten toimenpiteiden vaikutukset alkoivat heijastua sisäpolitiikkaan ja samanaikaisesti kansanvaltaisia periaatteita soveltaen muodostettujen kansanedustuslaitosten perustamisen kanssa valtiosääntöjen kirjoittajat ovat joutuneet laatimaan säännöksiä ulkopoliittisen päätäntävallan käytön kansanvaltaisesta valvonnasta. Ikivanha, valtionpäämiehelle kuulunut oikeus sitoa valtio kansainvälisesti valtiosopimuksin on katsottu tarkoituksenmukaiseksi alistaa ainakin osittain kansanedustuslaitoksen valvontaan. Jos valtion kansainvälisoikeudelliset sitoumukset sisältävät säännöksiä niiltä yhteiskuntaelämän aloilta, joilla ratkaisuvalta kuuluu parlamentille, sitoumukset on hyväksyttävä kansanedustuslaitoksessa.

Suomen Hallitusmuotoa säädettäessä kansainvälinen velvoittautuminen oli valtioiden välistä ja sopimuksiin perustuvaa. Säätämisajan kehitysvaihe kansainvälisellä tasolla näkyy voimassaolevan Hallitusmuodon 33 §:n säännöksissä: »Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti, kuitenkin niin, että sopimukset ulkovaltojen kanssa ovat eduskunnan hyväksyttävät, mikäli ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta». Hallitusmuotoa valmisteltaessa ei voitu ottaa huomioon myöhemmin kehittynyttä uutta kansainvälisoikeudellisen velvoittautumisen muotoa: sitoumuksia, joita valtiolle seuraa jäsenyydestä kansainvälisessä järjestössä.

Samalla tavalla kuin HM 33 §:n säännökset, myös eduskunnan päätöksentekomenettelyä kansainvälisistä velvoitteista sääntelevä VJ 69 § on laadittu sanamuotonsa mukaan tarkoittamaan vain ratkaisuja valtioiden välisistä, sopimuksen muotoon kirjoitetuista velvoitteista.

* * *

Tutkimuksen otsikko »Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa» viittaa niihin kansainvälisoikeudellisiin sopimuksiin, joilla perustetaan kansainvälinen järjestö, ja joiden sisältämiä kansainvälisoikeudellisia velvoitteita Suomen valtio on sitoutunut noudattamaan joko ratifioidessaan perussäännön tai muutoin sitoutuessaan perussäännön velvoitteisiin. Perussäännön »hyväksymisellä» tarkoitetaan eduskunnan tekemää päätöstä jolla eduskunta hyväksyy jäsenyyden ja jäsenvelvoitteet.

»Voimaansaattamisella» tarkoitetaan niitä lainsäädäntötoimia jotka ovat tarpeen perussäännön valtion sisäisten vaikutusten järjestämiseksi.

Alaotsakkeessa mainitaan erikseen perussäännöt ja valtiota velvoittavat järjestöelinten päätökset. Eräissä tapauksissa sitoutuminen järjestön jäsenyyteen tuottaa suoraan perussäännön nojalla velvoitteen noudattaa järjestöelinten päätöksiä. Näin ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa ole asianlaita, joten järjestöelinten päätökset on katsottu asianmukaiseksi mainita erikseen.

Alaotsakkeen mukaisesti tämän tutkimuksen pääteemana on HM 33 §:n ja VJ 69 §:n soveltaminen järjestöjen perussääntöihin ja järjestöelinten päätöksentekoon. Pääteema jakaantuu kahteen painopistealueeseen:

a) Tarkoituksena on selvittää, kuinka HM 33 §:n ja VJ 69 §:n säännökset — jotka eivät sisällä säännöksiä kansainvälisistä järjestöistä saatikka järjestöelinten päätöksistä — on menettelyteknisesti mukautettu koskemaan kansainvälisiin järjestöihin liittyviä, valtion kansainvälisoikeudellisia velvoitteita.

Alaotsakkeen viittaus HM 33 §:ään ja VJ 69 §:ään rajaa tutkimuksen alaan korkeimpien valtioelinten (eduskunta ja tasavallan presidentti) päätöksenteon kansainvälisen järjestön jäsenvaltion velvoitteista. Painopistealueen sivuun — joskaan ei kokonaan tutkimuksen ulkopuolelle — jää hierarkkisesti alemmalla tasolla olevien orgaanien osallistuminen järjestöjä koskevaan päätöksentekoon. Alaotsakkeella on lisäksi tahdottu osoittaa, ettei tutkimuksen tarkoituksena ole selvitellä järjestöihin liittyviä kansainvälisen oikeuden säännöksiä, muuta kuin siltä osin, että

perustuslakien säännöksien soveltamista järjestövelvoitteisiin voidaan adekvaattisesti — riittävän täsmällisiä käsitteitä käyttäen — eritellä.

b) Tarkoituksena on lisäksi käsitellä HM 33 §:n ja VJ 69 §:n sisältämiä luokkakäsitteitä; erityisesti kansainvälisten järjestöjen perussääntöjen ja järjestöelinten päätösten kuulumista niiden alaan. HM 33 §:n mukaan eduskuntakäsittelyyn on toimitettava mm. kansainväliset velvoiteet, joiden säännökset

— »kuuluvat lainsäädännön alaan» tai

— »valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta.»

Kun kansainväliset järjestöt toimivat valtioiden rinnalla kansainvälisen oikeuden tasossa ja jäsenvaltiot sitovat ulkopoliittista toimintavapauttaan järjestöjen hyväksi, näyttää HM 33 §:n luokkakäsitteen »lainsäädännön ala» erittely muodostuvan keskeiseksi.

HM 1 §:n mukaan Suomen valtio on »täysivaltainen», so. suvereeni. Tutkimuksessa syvennytään selvittelemään mm. HM 1 §:n normatiivista tehoa: milloin järjestön perussäännön voidaan katsoa olevan HM 1 §:n vastainen, kuuluvan tämän johdosta HM 33 §:ssä tarkoitetulla tavalla lainsäädännön alaan ja edellyttävän transformaatiota VJ 69 §:ssä ja VJ 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä hyväksytyllä lailla.

Toinen HM 33 §:ssä säädetyn luokkakäsitteen »lainsäädännön ala» ja kansainvälisten järjestöjen perussääntöjen ja järjestöelinten päätösten vuorovaikutuksen tutkimuksen alue muodostuu järjestöjen ja niiden virkamiesten sekä Suomen valtion ylimpien valtioelinten ja viranomaisten toimivaltasuhteiden erittelystä. Mikäli järjestön toiminta on ristiriidassa ylimpien valtioelinten ja viranomaisten toimialoja sääntelevien perustuslain tai lain tasoisten kompetenssinormien kanssa, saattaa järjestön perussääntö HM 33 §:ssä edellytetyllä tavalla »kuulua lainsäädännön alaan» ja vaatia transformaatiota VJ 69 §:ssä säädetyssä järjestyksessä hyväksyttävällä lailla.

Kansainvälisten järjestöjen perussäännöt ja järjestöelinten päätökset kuuluvat eräissä tapauksissa myös toisen HM 33 §:n luokkakäsitteen (»valtiosäännön mukaan») piiriin. Näin mm. silloin, kun jäsenvelvoite sitoo eduskunnan budjettivaltaa.

2. JÄSENTELY

Tutkimus jakaantuu neljään lukuun. Ensimmäisessä luvussa käsitellään kansainvälisen järjestön tunnusmerkkejä sekä eräitä keskeisiä

järjestöjen toimintamuotoja. Tutkimuksen myöhempiä osia varten etsitään erottelukykyiset kriteerit, joiden avulla voidaan erottaa kansainväliset järjestöt muista, valtioiden rajat ylittäen »kansainvälisellä» tasolla toimivista organisaatioista. Tämä on tarpeen jo siksi, että vain osa »kansainvälisistä» orgaaneista toimii kansainvälisen oikeuden alaisina. HM 33 §:ssä tarkoitetaan vain kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät mm. yksityisluontoisten kansainvälisten järjestöjen (esim. Parlamenttien välinen liitto) ja kansainvälisten osakeyhtiöiden toiminnot.

Kansainvälisille järjestöille on kirjallisuudessa vasta viime aikoina yleisesti katsottu kuuluvan valta tehdä kansainvälisoikeudellisesti sitovia sopimuksia. I luvussa tarkastellaan yksityiskohtaisesti kansainvälisten järjestöjen sopimuksentekovaltaa (treaty-making power). Muiden operointitapojen erittely suoritetaan tutkimuksen myöhemmissä osissa.

Kansainvälisiä järjestöjä koskevassa luvussa tehdään lisäksi selkoa eräistä järjestöjen asemaa ja toimintaa kuvaavista käsitteistä (mm. ylivaltiollisuus). Luvun loppuosassa suoritetaan terminologisia täsmennyksiä, jotka ovat tutkimuksen myöhemmissä osissa tarpeen. Tarkoituksena on esittää yhtenäinen termistö niistä kansainvälisistä velvoitteista, joita ei voida pitää HM 33 §:ssä tarkoitettuina »sopimuksina ulkovaltojen kanssa», mutta jotka semanttisista epäyhtenäisyyksistä huolimatta on syytä saattaa HM 33 §:n alaisuuteen.

Toisessa luvussa tarkastellaan HM 33 §:ssä säädettyä kompetenssijakoa tasavallan presidentin ja eduskunnan välillä. Huomion kohteena ovat ensisijassa päätökset kansainvälisen järjestön jäsenyydestä, perussäännöstä ja järjestön jäsenvelvoitteista.

Kolmannessa luvussa tarkastellaan eduskunnan päätöksentekomenetelmiä kansainvälisiin järjestöihin liittyvistä velvoitteista (VJ 69 §).

Kaarlo Kaira suoritti uraa uurtavan tutkimuksen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden ja valtion sisäisen oikeuden välisistä suhteista sekä perustuslakien säännösten soveltamisesta kansainvälisiin sopimuksiin. Kairan tutkimustyön jälkeen jäivät valtiosopimusten tekemistä ja voimaansaattamista tarkoittavat säännökset vähälle huomiolle, kunnes Bengt Broms suoritti tutkimuksen eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan asemasta

ja tehtävistä sekä syventyi samassa yhteydessä ylimpien valtioelinten päätäntävaltasuhteisiin valtiosopimuksista.

Luotettavasti perusteltujen tulkinnallisten näkökohtien esittäminen HM 33 §:n ja VJ 69 §:n soveltamisesta kansainvälisten järjestöjen perussääntöihin ja järjestöelinten päätöksiin ei ole mahdollista esittämättä kokonaisselvitystä säännösten soveltamisesta kansainvälisiin velvoitteisiin yleisesti. Toisessa ja kolmannessa luvussa esitetäänkin alkujaksoissa aineistoa HM 33 §:n ja VJ 69 §:n soveltamisesta valtioiden välisiin tavanomaisiin sopimuksiin, ja vasta tämän jälkeen keskitytään kansainvälisiin järjestöihin liittyviin velvoitteisiin. Tavanomaisiin kansainvälisiin sopimuksiin liittyvää aineistoa valikoitaessa on keskitytty sellaisiin velvoitteisiin, joita ei ole valtiosääntöoikeudelliselta kannalta arvioitu Kairan ja Bromsin tutkimuksissa tai joita koskevat arviot poikkeavat kirjoittajan käsityksistä.

Tutkimuksen viimeisessä (IV) luvussa syvennytään perustuslakien ja järjestöjäsenyydestä aiheutuvien velvoitteiden harmonisointijärjestelyihin — so. lainsäädännöllisten ristiriitojen etsintään järjestövelvoitteiden ja perustuslain välillä — samoin kuin siihen, mitä lainsäädäntötoimenpiteitä katsotaan tarpeellisiksi, jotta järjestöelinten ja Suomen viranomaisten yhteistoiminta saadaan kitkattomasti järjestetyksi.

Kansainvälisten järjestöjen toimintamuotoja tarkastellaan IV luvussa kahdesta eri näkökulmasta. Aluksi valitaan viitekehykseksi kansainvälisoikeudellinen suvereniteettikäsite. Selvitetään, onko HM 1 §:ssä säädetty valtion täysivaltaisuus vaikuttanut niihin lainsäädäntötoimenpiteisiin, joilla kansainvälisten järjestöjen perussäännöt tai järjestöelinten päätökset on voimaansaatettu. Toisena neljännessä luvussa tarkastelun kohteeksi joutuvana asiakokonaisuutena on Suomen ylimpien valtioelinten ja viranomaisten sekä kansainvälisten järjestöjen välisten suhteiden synkronointi.

Tutkimuksen saattaminen yhtenäiseksi edellyttää, että eri kohdissa palataan samaan kansainvälisen järjestön toimintamuotoon. Ajateltakoon esimerkkinä kansainväliselle järjestölle kuuluvaa oikeutta hyväksyä enemmistöpäätöksellä järjestön peruskirjamuutos. Järjestöpäätöksellä hyväksytyn säännöstön saattaminen eduskuntakäsittelyyn HM 33 §:n nojalla on ongelmallista, koska säännöksessä puhutaan »sopimuksista ulkovallan kanssa». Vastaavasti järjestöpäätöksen transformointi (voimaansaattaminen, VJ 69,1 §) voi aiheuttaa erityisongelmia eduskuntakäsittelyssä. Edelleen tämä järjestön toimintamuoto saattaa aiheuttaa

kysymyksen siitä, milloin järjestön norminantovalta on ristiriidassa HM 1 §:ssä säädetyn valtion täysivaltaisuuden tai HM 2 §:n lainsäädäntövaltaa tarkoittavien säännösten kanssa. Havaitsemme, että samaa ongelmaa on käsiteltävä useassa eri relaatiossa. Tästä johtuva dispositiotekninen kysymys on ratkaistu käsittelemällä ao. ongelmaa kaikissa yhteyksissä — silläkin uhalla, että palaaminen samaan toimintamuotoon saattaa tuntua lukijasta toistolta.

3. TUTKIMUKSESSA KÄYTETTY AINEISTO

Tutkimus HM 33 §:n ja VJ 69 §:n soveltamisesta kansainvälisten järjestöjen perussääntöihin ja järjestöelinten päätöksiin edellyttää perehtymistä melko laajaan aineistoon. Perusmateriaalina ovat valtioelinten päätökset järjestöihin liittyvistä velvoitteista.

Suomalaisessa kirjallisuudessa on tutkimuksia kansainvälisistä järjestöistä. Erik Castrénin kansainvälisen oikeuden oppikirjaan sisältyy yleisesitys järjestöjen rakenteesta ja toimivaltuuksista. Bengt Broms on useassa tutkimuksessa käsitellyt kansainvälisiä järjestöjä. G. O. Z. Sundström on mm. laatinut monografian osakeyhtiömuotoisista kansainvälisistä järjestöistä. Näissä tutkimuksissa tarkastelukulma on ollut kansainvälisoikeudellinen: kirjoittajat eivät ole keskittyneet niihin järjestöjen toimintamuotoihin, jotka ovat erityisen kiintoisia jäsenvaltion valtiosäännön näkökulmasta. Tämän takia nyt käsillä olevassa tutkimuksessa on jouduttu verrattain laajasti perehtymään järjestöjä koskevaan ulkomaiseen kirjallisuuteen ja siteeraamaan myös ulkomaisia tutkijoita.

Kansainvälisoikeudellisen tutkimuksen ohessa harjoitetaan tämän esityksen kannalta relevanttia tutkimusta yhteiskuntatieteellisin menetelmin. Kansainvälisen politiikan tutkimus on laajalla rintamalla ottanut selvittelyn kohteeksi kansainväliset järjestöt. Tutkijat ovat irroittautuneet formalistisesta, järjestöjen peruskirjoissa säänneltyjen toimintamuotojen erittelystä ja keskittyneet faktuaaliseen vallankäyttöön järjestön sisällä. Tosiasiallisen vallankäytön huomiotta jättäminen ei kansainvälisten järjestöjen ja ylimpien valtioelinten sekä viranomaisten välisten toimivaltasuhteiden erittelyssä ole perusteltua. Tästä syystä tutkimusaineistona on käytetty politologistakin kirjallisuutta. Esitysteknisesti tämä näkyy mm. tietynlaisena konfrontaationa: kansainvälisoikeudelli-

sessa kirjallisuudessa esitettyjen luonnehdintojen vastapainoksi esitetään kansainvälisen politiikan tutkimustuloksia.

Tutkimuksessa käytetty valtiosääntöoikeudellinen kirjallisuus on pyritty valikoimaan keskittymällä oikeuskulttuuriamme lähellä olevia järjestelmiä kartoittaneisiin tutkimuksiin. Pääosa valtiosääntöoikeudellisista viitteistä koskee muiden pohjoismaiden valtiosääntöjä.

I LUKU

KANSAINVÄLISET JÄRJESTÖT

1. KANSAINVÄLISTEN JÄRJESTÖJEN KEHITYS

1800-luvun keskivaiheilla alkoi tuotantojärjestelmän muutosten mukana tapahtua muutoksia myös valtioiden välisessä vuorovaikutuksessa. Kansainvälisen kaupan ja valtioiden välisen yhdysliikenteen lisääntyminen samoin kuin tiedonvälityksen teknisen tason kohoaminen ovat jatkuvasti lähentäneet valtioita toisiinsa ja lisänneet keskinäistä riippuvuutta.

Valtioiden yhteisön yksityiset jäsenet eivät kahdenkeskisillä neuvotteluilla pystyneet ratkaisemaan integroituvan maailmanyhteisön uusia ongelmia. Jo 1800-luvun loppupuolella kävi ilmeiseksi, että valtioiden välittömät neuvottelumekanismit tarvitsivat täydennyksekseen organisaatioita, joissa voitaisiin ottaa käsiteltäväksi useita valtioita yhteisesti kiinnostavia ongelmia. Perustetut uudet kansainvälisen tason yhteistyöelimet lisääntyivät vähittäin, niiden toiminnot monipuolistuivat ja rakenne eriytyi niin, että vähitellen muodostui kansainvälisen oikeuden tasolla huomioon otettavaa, valtioista jossain määrin erillään olevaa itsenäistä ratkaisutoimintaa; päätöksenteko kansainvälisissä järjestöissä.[1]

Kirjallisuudessa pidetään varsinaisten kansainvälisten järjestöjen edeltäjänä tilapäisluontoisia (ad hoc) konferensseja. Valtioiden hallitusten edustajat kokoontuvat yhteen käsittelemään tiettyjä, yleensä kokouskutsussa määriteltyjä yhteisiä ongelmia. Varsin usein konferenssin tarkoituksena oli laatia laaja-alaisen kansainvälisen yleissopimuksen teksti.[2]

---

[1] Ks. esim. Jacob—Atherton—Wallenstein, s. 12, jossa selostetaan ne sosiaaliset syyt — postinvaihdon lisääntyminen ja yhdenmukaisten sääntöjen tarve valtioiden väliselle postin kuljetukselle — jotka johtivat UPU:n perustamiseen.

[2] Jacob—Atherton—Wallenstein (s. 15) tekevät selkoa syistä, joiden johdosta valtiot perustavat kansainvälisiä järjestöjä. Pääsyy kansainvälisten järjes-

Konferenssit asettivat toiminta-ajakseen alakomiteoita ja valitsivat virkailijoita tilapäistehtäviin. Konferenssin työn päätyttyä joko sopimustekstin valmistumiseen tai aloitteen raukeamiseen toiminta lakkasi.

Bowet selostaa konferenssimuotoisen yhteistyön heikkouksia.[3] Hän mainitsee, että konferenssien kokoonkutsujina toimivat valtiot tai valtionpäämiehet. Jokainen konferenssi oli kutsuttava koolle erikseen, joten kokoonkutsumiseen liittyvät diplomaattiset muodollisuudet vaikeuttivat yhteistyötä. Toisena konferensseja nykyään toimiviin järjestöihin verrattaessa ilmenevänä heikkoutena voidaan pitää konferenssityöskentelyn jäykkyyttä. Koolla olevat valtioiden edustajat tyytyivät usein esittämään informaatioarvoltaan merkityksettömiä, hallitustensa virallisia kannanmäärittelyjä. Työskentely oli muotosidonnaista, eikä konferenssien kuluessa kyetty edes asetetuissa komiteoissa harjoittamaan vapaamuotoista informaation vaihtoa.

Konferenssin koollekutsujana oli aina jokin valtio tai valtionpäämies. Konferenssiin osallistuvien valtioiden luku määräytyi melko pitkälle koollekutsujan tahdon mukaisesti. Säännöstöä automaattisesta (kokoonkutsujan tahdosta riippumattomasta) osallistumisoikeudesta konferensseihin ei ollut.

Kansainvälisten — hallitusten edustajien muodostamien — konferenssien kaudella syntyi joukko yksityisten ihmisten tai järjestöjen perustamia yhteistyöjärjestöjä, jotka toimivat kansainvälisesti; rajoittumatta jonkin yksityisen valtion oikeusjärjestyksen tai alueen piiriin. Tällaisille järjestöille oli tunnusmerkillistä, ettei niiden toiminta perustunut kansainvälisoikeudellisiin sopimuksiin, eivätkä hallitusten viralliset edustajat juuri toimineet näissä järjestöissä. Tyypillisiä 1800-luvun lopun yksityisluontoisista järjestöistä olivat Parlamenttien välinen liitto, Kan-

---

töjen perustamiselle on siinä, etteivät valtiot enää yksinään kykene käsittelemään valtioyhteisön keskeisimpiä ongelmia. Tavanomaisen traditionaalisen diplomatian työmuodot eivät ole käyttökelpoisia silloin, kun usea valtio pyrkii toteuttamaan tietyn yhteisen projektin. Kansainvälisten järjestöjen ulkopuolinen diplomatia on perusluonteeltaan edelleen bilateraalista. Jokainen valtio on informaatioyhteydessä muihin valtioihin bilateraaliselta pohjalta ja yhteydet on muovattava erikseen kuhunkin muuhun valtioon. Kuitenkin maailmanyhteisön perusongelmat ja kriisit edellyttävät multilateraalista kommunikaatiota. Traditionaalisen diplomatian käyttämä neuvottelutekniikka muodostuu tällöin hitaaksi ja raskaaksi.

[3] Bowet, s. 3 s. Castrén, s. 229 s. tekee selkoa konferenssityöskentelystä nykyaikana.

sainvälinen kauppakamari, International Law Association ja International Committee of the Red Cross. Yksityisluontoisten järjestöjen toimintaa koordinoimaan perustettiin erityinen — yksityisluontoinen — järjestö, Kansainvälisten yhdistysten liitto.

Yksityisluontoisilla järjestöillä oli valtioiden edustajien konferenseihin verrattuna etuna toiminnan pysyväisluontoisuus. Toisena myöhemmän kehityksen kannalta keskeisenä uutuutena voidaan panna merkille näiden järjestöjen perustamat vakinaiset sihteeristöt. Yksityisluontoiset kansainväliset järjestöt tarvitsivat toiminnassaan valtioiden myötävaikutusta. Useiden järjestöjen kohdalla kehitys eteni niin, että alkujaan yksityisluontoinen järjestö muovattiin kansainvälisellä sopimuksella valtioiden (hallitusten) väliseksi järjestöksi.

Reuter jakaa kansainvälisten järjestöjen kehityksen kolmeen jaksoon: 1) aikakausi vuoteen 1919 mennessä, 2) vuosien 1919—1945 välinen aika ja 3) vuoden 1945 jälkeen perustetut kansainväliset järjestöt.[4]

Vuoteen 1919 mennessä oli rakenteellinen kehitys ad hoc konferenseista pysyväisluontoisempaan toimintaan jo loppuvaiheessa. Sen sijaan jako hallitusten välisiin ja yksityisluontoisiin järjestöihin ei ollut täysin vakiintunut.

Vanhimpia valtioiden välisiä järjestöjä olivat erilaiset kansainväliset jokikomissiot. Ne hallinnoivat liikennettä joissa, jotka kulkivat usean valtion alueen läpi (ns. kansainväliset joet). Tunnetuin ja laajimmilla valtuuksilla varustettu näistä järjestöistä oli Euroopan Tonavakomissio.

Toinen järjestöjen kehityksen varhaisvaiheelle tyypillinen yhteistyömuoto olivat kansainväliset hallintoliitot (international administrative unions), komissiot ja toimistot.[5] Hallintoliitot edustavat järjestökehityksen alkuvaihetta — siirtymävaihe kansainvälisestä konferenssista oli niiden rakenteessa ja toimintatavoissa vielä selvästi havaittavissa. Hallintoliittojen organisaatio oli yksinkertainen: yleensä järjestön muodostivat jäsenvaltioiden edustajien määräaikoina kokoontuva yleiskokous ja pysyvä, toimistoksi kutsuttu sihteeristö. Sihteeristön tehtävänä oli lähinnä asiakirjojen ja muun informaation sekä erilaisten ilmoitusten kerääminen ja toimittaminen jäsenvaltioille. Liiton toimisto oli yleensä sijaintimaan hallituksen johdon ja valvonnan alainen. Hallintoliittojen

4 Ks. Reuter, s. 206 ss.

5 Ks. Reuter, s. 208 ja Bowet, s. 4 ss. Björksten, s. 260 käyttää nimitystä »hallintoliitto», samoin Castrén, s. 3.

toimivalta oli — muutamaa poikkeusta lukuunottamatta (mm. Tonava-komissio ja Sokeriunioni) — rajoitettu hyvin vähäiseksi.

Kansainvälisten järjestöjen toisen kehitysjakson (1919—1945) päätapahtumana oli Kansainliiton perustaminen. Liiton toimiala ja sen käytettävissä olevat valtaoikeudet poikkesivat tuntuvasti aikaisemmista kansainvälisistä järjestöistä. Myöskin Liiton rakenne ja toimintamuodot erosivat oleellisesti vanhemmista järjestöistä. Kansainliitolla oli hierarkkinen, pitkälle eriytynyt organisaatio.

Kansainliiton toimintamuotojen vakiintuminen johti siihen, että Liiton rinnalla esiintyneet muut kansainväliset järjestöt alkoivat ottaa käyttöön Kansainliiton toimintoja muistuttavia toimintamuotoja. Kansainliiton esimerkin mukaan muutkin järjestöt perustivat valmisteluelimiä, sihteeristöjä ja jatkuvasti koolla olevia hallintoelimiä.

Useimmat toista maailmansotaa edeltäneenä kautena perustetut kansainväliset järjestöt jatkavat toimintaansa vielä nykyään. On menetelty joko niin, että järjestö on lakkautettu ja sen tehtävät on siirretty perustetulle uudelle, samalla alalla toimivalle järjestölle tai sitten järjestö on uudistanut perussääntönsä muuttuneita oloja vastaavaksi. Lakkautettujen sijaan perustettujen järjestöjen samoin kuin peruskirjojaan uudistaneiden järjestöjenkin toimivaltuuksia on usein lisätty, järjestöjen organisaatiota eriytetty, ja järjestöt ovat saaneet käyttöönsä toista maailmansotaa edeltäneeseen aikaan verrattuna huomattavasti enemmän varoja. Järjestöjen koko on lisääntynyt samassa tahdissa kuin maailmanyhteisöön on tullut uusia itsenäisiä valtioita.

Viimeisenä selvästi erottuvana jaksona kansainvälisten järjestöjen kehityksessä voidaan pitää YK:n perustamisen jälkeistä aikaa. Vuoden 1945 jälkeiselle kehitykselle on tunnusmerkillistä kansainvälisten järjestöjen aseman vakiintuminen kansainvälisen oikeuden subjekteina — järjestöjen kansainvälinen oikeus- ja toimikelpoisuus on yleisesti tunnustettu.[6] Kun sotia edeltäneen ajan järjestöt olivat lähinnä Euroopan ja Amerikan valtioiden yhteistyöelimiä, ovat eräät nykyajan järjestöt yleismaailmallisia (YK ja useat sen erityisjärjestöt). Aasian ja Afrikan lukuisat itsenäistyneet valtiot ovat tulleet mukaan järjestöjen toimintaan. Tästä on ollut seurauksena jäsenluvun äkillinen lisäys, järjestön työ-

[6] Sosialistiset valtiot ovat olleet pidättyväisiä tunnustamaan kansainväliselle järjestölle kansainvälistä oikeustoimikelpoisuutta. Ks. Schermers, s. 482.

määrän kasvu ja järjestöjen ratkaistaviksi tulevien yhteiskunnallisten kysymysten muodostuminen erittäin hankaliksi.[7]

Järjestöjen vallankäytön ja toimintamuotojen kannalta merkittävimpänä uutuutena YK:n perustamisen jälkeisenä aikana voidaan pitää Euroopan yhteisöjä (EEC, CECA ja Euratom). Näiden järjestöjen jäsenvaltiot ovat rajoittaneet suvereniteettiaan järjestön hyväksi sikäli, että järjestöjen tietyt orgaanit voivat käyttää valtaa, joka yleensä kuuluu vain täysivaltaiselle valtiolle.[8, 9, 10]

2. KANSAINVÄLISIIN JÄRJESTÖIHIN LIITTYVIÄ KÄSITTEITÄ

2.1. »Kansainvälinen järjestö»

Klassisen dualistisen käsityksen mukaan kansainvälinen oikeus ja yksityisessä valtiossa voimassa oleva oikeus ovat erillisiä oikeusjärjestyksiä. Kansainvälisen oikeuden katsotaan sitovan vain ns. kansainvälisen oikeuden subjekteja. Oikeussubjektiuteen liittyy kansainvälistä oikeutta luova funktio. Kansainväliseksi oikeudeksi kutsuttu normijär-

---

7 Suomen osallistumisesta kansainvälisten järjestöjen toimintaan ks. s. 319 ss.

8 Ylivaltiollisista järjestöistä ks. s. 44 ss.

9 Järjestöjen aktiviteetin lisääntymistä kuvaa se, että kun sotia edeltäneenä aikana järjestöjen palveluksessa oli virkamiehiä noin 1.500, on järjestöjen pysyväisten virkamiesten määrä noussut noin 45.000:een (Schermers, s. 202).

10 Ylivaltiollinen organisoituminen ei ole levinnyt toistaiseksi Euroopan ulkopuolelle. Jacob—Atherton—Wallenstein (s. 263) esittävät syitä sille, miksei ns. ylivaltiollinen vallankäyttö ole yleistynyt. He katsovat, ettei käytännössä juuri ole esiintynyt mahdollisuuksia pakottaa valtiot luovuttamaan vitaalisen tärkeitä kansallisen päätäntävallan aloja ylivaltiollisille, valtioiden yläpuolisille lainsäädäntö- tai hallintoelimille.

Kun valtion yläpuolella olevaa vallankäyttöä ei ole voitu käytännöllisistä syistä toteuttaa, on kansainvälinen järjestö osoittautunut erityisen käyttökelpoiseksi välineeksi korvattaessa bilateraalinen diplomatia multilateraalisilla neuvotteluilla ja sovitteluilla samalla noudattaen menettelytapoja, joihin ei sisälly kansallisvaltioiden lähes traumaattisesti varomaa suvereniteetista luopumista. Kansainväliset järjestöt ovat niin ollen: »a hybrid product of the two main and opposing forces in contemporary international affairs: nationalism and interdependence.»

jestelmä muodostuu toisaalta sopimuksin säädettävästä, kirjoitetusta normistosta, toisaalta tavanomaisina voimassa olevista oikeusnormeista. Vain kansainvälisen oikeuden subjektit voivat osallistua norminmuodostukseen.

Kansainvälisen oikeuden subjekteista merkittävimpiä ovat valtiot. Viime aikoina myös kansainvälisille järjestöille on katsottu kuuluvan oikeussubjektin asema kansainvälisen oikeuden tasossa.

»Kansainvälisesti», so. yksityisen valtion rajat ylittäen toimii monia rakenteeltaan erilaisia organisaatioita. Esimerkkeinä mainittakoon monikansalliset osakeyhtiöt, kansalaisten tai kansalaisjärjestöjen liitot sekä kansainvälisten järjestöjen perustamat erikoiselimet (esim. ECE). Tämän tutkimuksen kohteeksi on valittu vain osa kansainvälisellä tasolla toimivista organisaatioista: kansainväliset (hallitusten väliset) järjestöt.

Jotta tutkimuksen kohteeksi valitut organisaatiot voitaisiin erottaa muista näennäisesti samanlaisista toimintamuodoista ja järjestelmistä on etsittävä kriteerit, joiden avulla »kansainvälinen järjestö» voidaan tunnistaa. Seuraavassa esitetään eräitä tunnettuja ja yleisesti käytettyjä määritelmiä kansainvälisestä järjestöstä.[11]

2.1.1. Kirjallisuudessa esitettyjä määritelmiä

On ymmärrettävää, että kansainvälisten järjestöjen koko ajan kehittyessä järjestöjen toimintamuotojen moneus ei ole kiteytettävissä täsmällisiin määritelmiin. Kansainvälisen järjestön asemaa ja tehtäviä ei ole toistaiseksi vakiinnutettu kansainvälisellä sopimuksella. Myöskään kansainväliset lainkäyttöelimet (mm. ICJ) eivät ole päätöksissään luonnehtineet yksityiskohdittain kansainvälistä järjestöä.[12]

---

[11] HM 33 §:ssä ja VJ 69 §:ssä säännellään ylimpien valtioelinten valtasuhteet päätöksenteossa kansainvälisoikeudellisesti valtiota sitovista velvoitteista samoin kuin ne menettelymuodot, joita tässä päätöksenteossa noudatetaan. Valtioiden ohessa yleensä vain kansainväliset järjestöt voivat velvoittautua kansainvälisoikeudellisesti. Tekstissä lueteltujen yksityisluontoisten »kansainvälisten» orgaanien tekemät sopimukset eivät kuulu HM 33 §:ssä ja VJ 69 §:ssä tarkoitettuihin »sopimuksiin». Jo tämän takia kansainvälisen järjestön erottaminen muista »kansainvälisistä» elimistä on tarpeen.

[12] On tunnettua, että kansainvälisoikeudellisessa kirjallisuudessa esiintyy kaksi perinnettä: empiirinen ja analyyttinen. Ks. esim. Reuter s. 58 s. Empiirisen tutkimussuuntauksen tunnusmerkkinä on huolellinen kansainvälisen oikeuden ilmiöiden etsintä ja analysointi, mutta tutkijat pidättyvät laajoista yleistyk-

Erittäin yleistä on korostaa, että »kansainvälisellä järjestöllä» (»intergovernmental organization») tarkoitetaan hallitusten välistä järjestöä; siis toimielintä, jossa päätäntävaltaa järjestöelimissä käyttävät järjestön jäsenvaltioiden hallitusten edustajat.[13]

---

sistä. Empiirikkoja ovat useimmat anglosaksiset kirjoittajat. Sen sijaan analyyttiselle suuntaukselle (keski- ja eteläeurooppalaiset kirjoittajat) on tyypillistä laajojen yleistysten tekeminen sekä huolellinen teorian muodostus. Tämä tutkimusotteen erilaisuus heijastuu myös kansainvälisen järjestön käsitteen määrittelyssä. Empiirikot tyytyvät suppeisiin määritelmiin ja erittelevät järjestöjen toimintoja, kun taas analyytikot syventyvät tarkkojen määritelmien laatimiseen. Näyttää siltä, että empiirikkojen esittämät määritelmät ovat pragmaattisia; ne muodostavat riittävän kehyksen järjestöjen toiminnan tutkimukselle kun taas analyytikkojen määritelmät ovat tiiviisti sidoksissa kansainvälisen oikeuden teorian muodostukseen.

Tässä tutkimuksessa ei pyritä osallistumaan kansainvälisten järjestöjen teorian muodostukseen. Tarkoituksena on esittää riittävän tarkka kehys niiden kansainvälisten järjestöjen jäsenvelvoitteiden tutkimukselle, jotka sitovat Suomen valtiota. Tämän vuoksi ei seuraavassa syvennytä määritelmien yksityiskohdissa ilmeneviin eroihin.

[13] Eek s. 117 huomauttaa, ettei »kansainvälisestä järjestöstä» ole käytettävissä yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Samoin Zemaneck, s. 16. Suppeista, järjestöjen hallitusten välisyyttä korostavista määritelmistä ks. Union of International Associations, päätös 1296 (XLIV) 25 päivältä kesäkuuta 1968: »Any international organization which is not established by inter-governmental agreement shall be considered a non-governmental organization. Non-governmental organizations also include organizations which accept members designated by governmental authorities, provided that such membership does not interfere with the free expression of views of the organization.» Ks. myös ECOSOC päätöslauselma 288 (X) 27. 2. 1950 (järjestöjen konsultatiivinen asema) sekä Yearbook of International Organizations 1966—1967, s. 11: »... identifying eligble governmental organizations therefore presents no problem. All organizations established by agreement to which three or more states are parties have been included. Following adoption of Resolution 334 (XI) of 20 july 1950 it was agreed with U. N. Secretariat in New York that bodies arising out of bilateral agreements should not be included in the Yearbook.»

Sopimusoikeutta koskevassa Wienin yleissopimuksessa (2 artiklan 1 i kohta) määritellään kansainvälinen järjestö seuraavasti: »international organization» means an intergovernmental organization.»

Zemaneck s. 17 määrittelee kansainvälisen järjestön seuraavasti: eine durch Kollektivvertrag geschaffene, autonom organisierte völkerrechtliche Verbindung von Staaten zur Verfolgung gemeinsamer Interessen der Mitgliedergemeinschaft.»

Seyersted (s. 47) esittää kansainvälisen järjestön tunnusmerkistön kuvauksen seuraavasti: »In the case of intergovernmental organizations the facts required are submitted to be: International organs (i.e. organs established by two

Käytettävissä olleista kansainvälisen järjestön tunnusmerkkien luetteloista ehkä yksityiskohtaisimman esittää *Ignaz Seidel-Hohenveldern.* Hänen mukaansa valtioiden väliset (kansainväliset) järjestöt ovat kansainvälisen oikeuden subjekteja täyttäessään seuraavat edellytykset:

1) Järjestökokonaisuuden on oltava pysyväisluontoinen,
2) Järjestö on perustettu kansainvälisoikeudellisella sopimuksella,
3) Sopimuksen osapuolina ovat valtiot tai muut kansainvälisen oikeuden subjektit,

---

or more sovereign States), which are not all subject to the authority of any one State or other organized community (but only to that of the participating States acting jointly through their representatives on such organs), which perform »sovereign» and/or international acts in their own name and which are not authorized by all their acts to assume obligations (merely) on behalf of the several participating States.»

Yhteenvedon vuoteen 1963 mennessä valmistuneissa tutkimuksissa käytetyistä kansainvälisen järjestön määritelmistä esittää ILC:n raportoija Abdullah El-Erian (ILC:n First Report on Relations between States and Intergovernmental Organizations, YK:n asiakirjat A/CN.4/161, 11 päivältä kesäkuuta 1963 s. 38 ss). ILC:n laatimassa sopimusluonnoksessa valtioiden edustustoista kansainvälisessä järjestössä (Draft Articles on the Representation of States in their Relations with International Organizations) tyydytään varsin yksinkertaiseen kansainvälisen järjestön määritelmään (1 artiklan 1 kohta): »International organization means an inter-governmental organization.» Ks. The work of the International Law Commission, Revised edition. UN. office of Public Information, New York 1972 s. 96 s.

Autere (Selvittelystä) näyttää käyttäneen jossain määrin vanhentuneita lähteitä määritellessään vuodelta 1968 olevassa tutkimuksessaan kansainvälisen järjestön (s. 88 s.). Niinpä hän katsoo, että kansainvälinen järjestö on — muiden tuntomerkkien lisäksi — luonnehdittavissa valtioiden väliseksi liitoksi. Toisaalta hän kuitenkin siteeraa ILC:n määritelmää, jonka mukaan kansainvälinen järjestö on valtioiden »yhteenliittymä». Kun käsitteellä »valtioliitto» on vanhastaan vakiintunut merkityssisältö, ei käsitettä liene syytä ulottaa koskemaan kansainvälisiä järjestöjä.

Schermers (s. 6) korostaa, että eurooppalaisessa kirjallisuudessa termi 'government' johdannaisineen tarkoittaa vain täytäntöönpanovallan käyttäjiä, joten sen ulkopuolelle jäävät lainsäädäntöelimet ja tuomioistuimet. Käsite »intergovernmental» (hallitusten välinen) on käyttökelpoinen kansainvälisten järjestöjen yhteydessä, koska kysymyksessä on kansainvälisoikeudellisesti sanktioitu hallintovallan käyttäjien yhteistyömuoto: lainsäädäntöelimet ja tuomioistuimet eivät yleensä osallistu järjestöjen toimintaan. Vain poikkeustapauksissa kansainvälisessä järjestössä pyritään pitemmälle kuin hallitusten yhteistyöhön — siis parlamenttien ja tuomioistuinten osallistumiseen järjestön toimintaan.

4) Sopijapuolet toimivat tasa-arvoisina sopijapuolina ja säilyttävät suvereniteettinsa,
5) Perustajavaltiot pyrkivät yhdessä perustamistoimella toteuttamaan kansainvälisen oikeuden salliman päämäärän, jota yksi valtioista ei voisi toteuttaa oman valtionsisäisen oikeusjärjestyksensä puitteissa,
6) Perustajavaltiot huolehtivat siitä, että perustettavalla järjestöllä on jäsenvaltioista riippumaton tahdonmuodostus,
7) Järjestöllä on ainakin yksi toimielin, joka toimii sovitun, yhteisen päämäärän saavuttamiseksi ja voi toteuttaa järjestölle määrätyn tehtävän.[14]

Seidel-Hohenveldernin esittämä tunnusmerkkiluettelo vastaa melko tarkoin muualla kirjallisuudessa kansainvälisestä järjestöstä esitettyjä luonnehdintoja. Seuraavassa verrataan hänen esittämiään kansainvälisen järjestön tunnusmerkkejä eräiden toisten kirjoittajien esittämiin näkökohtiin. Jottei kansainvälisen järjestön toimintaan liittyvään käsitteistöön olisi tarpeen useassa eri yhteydessä tätä tutkimusta enää palata, käsitellään samalla myös eräitä keskeisiä kansainvälisen järjestön perustamiseen, jäsenyyteen ja toimintaan liittyviä seikkoja.

---

[14] Ks. Seidel—Hohenveldern, s. 4: »Zwischenstaatliche Internationale Organisationen sind Völkerrechtssubjekte, wenn sie folgenden Voraussetzungen entsprechen:

1. Sie müssen ein grundsätzlich auf Dauer berechnetes Gebilde darstellen.
2. Sie müssen durch eine völkerrechtliche Willenseinigung geschaffen sein.
3. Partner dieser Willenseinigung sind Staaten bzw. Staaten und andere Völkerrechtssubjekte.
4. Die Partner stehen sich dabei auf Basis der Gleichheit gegenüber und bewahren ihre Souveränität.
5. Die Partner wollen gemeinsam ein vom Völkerrecht erlaubtes Ziel erreichen, das, wenn es ein einzelner Staat im Rahmen seines innerstaatlichen Rechtes verwirklichen wollte, nach Ansicht der beteiligten Staaten nicht dessen Fiskalbereich zuzurechnen wäre.
6. Sie ermöglichen es diesem Gebilde, einem eigenen Willen zu haben, der sich nicht notwendigerweise mit dem Willen jedes seiner Mitglieder deckt.
7. Sie statten es zu diesem Zweck mit mindestens einem Organ aus, das den auf die Erreichung des gemeinsamen Zieles gerichteten besonderen Willen dieses Gebildes zu vertreten berechtigt ist.» Vrt. saman kirjoittajan toisessa yhteydessä esittämään suppeampaan määritelmään Archiv des Völkerrechts IV 1953-4 s. 30 s.

2.1.1.1. Kansainvälisen järjestön perustaminen

Kansainvälinen järjestö perustetaan kansainvälisen oikeuden subjektien toimesta. Yleensä vain valtiot voivat perustaa kansainvälisen järjestön. Perustamistoimiin osallistuvat valtiot toimivat muodollisen kansainvälisoikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan. Valtiot esiintyvät siis tasa-arvoisina sopijapuolina ja säilyttävät järjestön perustamisen jälkeenkin suvereniteettinsa.[15]

Edellä mainitut kriteerit rajaavat kansainvälisen järjestön käsitteen ulkopuolelle huomattavan määrän valtioiden rajat ylittäen, »kansainvälisellä» tasolla toimivia organisaatioita. Kansainvälisiksi järjestöiksi ei lueta jonkin valtion alueherruuden alaisten yksityisten tai yhteisöjen perustamia järjestöjä, esim. kansainvälisiä työnantaja- tai työntekijäjärjestöjen liittoja eikä kansainväliseen ammatilliseen järjestäytymiseen kuuluvia organisaatioita.[16] Sääntö, jonka mukaan perustajavaltio säilyttää suvereniteettinsa, rajaa kansainvälisten järjestöjen ulkopuolelle liittovaltiot ja konfederaatiot samoin kuin tapauksen, jolloin usea valtio sulautuu yhtenäisvaltioksi.

Kansainvälisen järjestön jäsenyys on syytä erottaa säännöstä, jonka mukaan kansainvälisen järjestön perustajana voivat toimia vain valtiot (ja poikkeustapauksissa eräät muut kansainvälisen oikeuden subjektit, mm. muut kansainväliset järjestöt). Kansainvälisessä järjestössä voivat eräissä tapauksissa olla jäseninä suvereniteettia vailla olevat alueet.

2.1.1.2. Jäsenyys kansainvälisessä järjestössä ja osallistuminen järjestön toimintaan

Schermers luokittelee tavat, joilla valtiot, muut kansainvälisen oikeuden subjektit, yksityisluontoiset järjestöt ja yhteenliittymät sekä jonkin

---

15 Järjestöjäsenyyden aiheuttamista suvereniteettirajoituksista ks. s. 235 ss.

16 Tämä kansainvälisen järjestön (intergovernmental organisation, organisation intergouvernemental) tunnusmerkki on aivan yleisesti hyväksytty. Niinpä Reuter (s. 192) lausuu, että yleensä vain valtiot muodostavat kansainvälisiä järjestöjä. Valtioita edustavat tavallisesti hallitusten edustajat. Bastide kirjoittaa (s. 34): »l'organisation internationale implique une action concertée entre Etats souverains.» Seyersted (s. 112) korostaa, että kansainvälisen järjestön oikeushenkilöluonteen perustana on juuri se, että perustajina ovat toimineet suvereenit valtiot. Ks. myös Detter, s. 17, Zemaneck, s. 9 ss. ja Hartman, s. 136 ss.

valtion alueherruuden alaiset fyysiset tai juridiset henkilöt voivat osallistua kansainvälisen järjestön toimintaan.[17] Jäsenyyden eri muodot on tapana jakaa 1. jäsenyyteen, 2. assosioitumiseen ja 3. osittaisjäsenyyteen. Jäsenyyden lisäksi tulevat osallistumismuotoina kysymykseen konsultin tai huomioitsijan asema järjestössä.

Kansainvälisten järjestöjen kehityksen eräs merkittävimmistä piirteistä on, että valtioiden yksinoikeus olla järjestöissä edustettuna on vähitellen murtumassa.[18] Niinpä useiden järjestöjen perussäännöt tuntevat »associate membership» säännöstön, jolla turvataan erilaisten suvereniteettia vailla olevien alueellisten kokonaisuuksien järjestöedustus (mm. GATT, UPU, WMO ja ITU).[19] Omalaatuinen järjestely on omaksuttu ILO:n perussäännössä. Sen nojalla työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen edustajat voivat konferenssissa toimia jäsenvaltion hallituksen edustajien

---

17 Schermers, s. 26 ss.

18 Bowet, s. 355 ss.

19 UPU:ssa on seitsemän suvereniteettia vailla olevien alueiden ryhmää. Kaikki omaavat järjestön täysjäsenyyden (Ranskan, Alankomaiden, Espanjan, Ison-Britannian ja USA:n merentakaiset alueet ja kaksi Portugalin merentakaisten alueiden ryhmää). Samoilla alueilla on täysjäsenyys myös ITU:ssa. WMO:n peruskirjan mukaan epäitsenäinen alue voidaan hyväksyä järjestön jäseneksi, mikäli alueella on oma ilmatieteellinen järjestelmänsä. Alueet eivät — jäseninäkään — saa kuitenkaan äänestää ns. poliittisista kysymyksistä. GATT:n perussäännön mukaan (26 artiklan 5 c kohta) alueet, jotka päättävät itsenäisesti ulkomaankaupastaan, voivat olla jäseninä ja osapuolina perussopimuksessa. Välimerenalueen kasvinsuojelujärjestön (European and Mediterranean Plant Protection Organization) jäsenyys on avoinna alueille, joiden ulkosuhteet hoidetaan jonkin jäsenvaltion toimesta. Schermers (s. 30) korostaa, että täysivaltaisuutta vailla olevat alueet — valtioiden osat — eivät voi olla osapuolina järjestön perustamissopimuksessa.

Schermers kiinnittää huomiota siihen, että suvereniteettia vailla olevien valtioiden ohessa tietyt valtion keskusvirastot tai vastaavat laitokset voivat toimia jäseninä kansainvälisessä järjestössä. Niinpä hänen mukaansa Kansainvälisen järjestelypankin jäseninä eivät ole valtiot vaan valtioiden keskuspankit (s. 31).

Tarkastellessaan kansainvälisten järjestöjen toimintaa toisissa kansainvälisissä järjestöissä Schermers katsoo, ettei järjestöjä useinkaan voida pitää toistensa täysivaltaisina jäseninä. Useimmiten järjestö toimii toisen järjestön piirissä neuvoa antavassa asemassa. Hän korostaa kuitenkin, että järjestöjen toiminnan tiivistyessä saattaa homogeninen järjestö toimia käytännössä itsenäisesti toisessa järjestössä: niinpä EEC esiintyy yhtenäisenä GATT:ssa.

rinnalla. He voivat mm. äänestää toisin kuin kotivaltionsa hallituksen edustajat.[20]

Vielä voidaan mainita, että YK:n peruskirjan 71 artiklan mukaan UNESCO voi järjestää sopivaksi katsotut konsultaatiosuhteet mm. ei-valtiollisiin kansainvälisiin järjestöihin (non governmental organisations).[21]

Kansainvälisen järjestön perussäännössä säädetään tavallisesti siitä, voidaanko ja millä edellytyksillä järjestöön ottaa uusia jäseniä. Joskus järjestön jäsenyys on perussäännön mukaan avoinna kaikille valtioille. On myös tapauksia, jolloin jäseneksi voivat tulla vain tiettyyn — esim. alueellisesti määriteltyyn — ryhmään kuuluvat valtiot. Varsin usein järjestön perussäännön mukaan uuden valtion ottaminen jäseneksi edellyttää, että jäsenvaltioiden enemmistö on valmis hyväksymään uuden jäsenen. Eräissä tapauksissa vaaditaan jopa yksimielisyyttä päätökseltä, jonka nojalla järjestöön otetaan uusi jäsen.

* * *

Päätäntävaltaa järjestöelimissä käyttävät jäsenet. Osittaisjäsenet tai assosioituneet jäsenet osallistuvat ratkaisutoimintaan tavallisesti erillissopimuksissa säädetyissä rajoissa. Kansainväliset järjestöt — toisin kuin valtiot — eivät yleensä jäseninäkään käytä jäsenoikeuksia, vaan toimivat tavallisesti asiantuntijatehtävissä.

Jäsenoikeuksia ja velvollisuuksia vailla osallistuvat kansainvälisen järjestön toimintaan huomioitsijat ja konsultit. Järjestö saattaa pitää tarkoituksenmukaisena sitä, että järjestöelinten toimintaan osallistuu

---

20 Ks. Bowet, s. 216 sekä Korowicks, s. 241.

21 Ks. esim. Goodspeed s. 76, jossa tehdään selkoa UNESCO:n toimintaan osallistuvista järjestöistä sekä Schermers, s. 78 ss. Eek, s. 117 huomauttaa, että on olemassa sekamuotoisia (»blandade») kansainvälisiä järjestöjä, joissa on jäseninä sekä valtioita tai valtion viranomaisia että yksityisiä fyysisiä tai juridisia henkilöitä.

Tässä yhteydessä joudutaan syrjäyttämään kysymys siitä, mikä valtion viranomainen edustaa valtiota kansainvälisessä järjestössä. Yksityiskohtaisen selonteon Ruotsin oikeudesta esittää Hans Blix (s. 49 ss.).

Schermers (s. 28 s.) kertoo, että SNTL:n äänestysvoimakkuuden lisäämiseksi YK:n jäseniksi hyväksyttiin Valkovenäjän neuvostotasavalta ja Ukrainan neuvostotasavalta. YK:n peruskirjan mukaan järjestön jäseniksi voidaan ottaa vain (suvereeneja) valtioita, joten YK täten tunnusti näiden kansantasavaltojen aseman itsenäisinä valtioina. Intia ja Filippiinit hyväksyttiin YK:n jäseniksi jo ennen kuin ne saavuttivat itsenäisyyden.

jäsenten ohessa järjestön ulkopuolisia valtioita huomioitsijoina tai konsultin asemassa. Samalla tavoin saattaa olla tarkoituksenmukaista että yksityisluontoiset järjestöt (NGO) ja muut kansainvälistä oikeussubjektiutta vailla olevat orgaanit osallistuvat keskusteluihin ja neuvotteluihin järjestöelinten kokouksissa ja muussa toiminnassa. Jäsenoikeuksia vailla olevat konsultit ja huomioitsijat eivät osallistu päätöksentekoon.[22, 23]

---

22 Schermers, s. 33 ss.

23 Useimmat kansainväliset järjestöt ovat informaatioyhteydessä ei-jäsenvaltioihin. Tämä yhteys — konsultatiivinen status — järjestön ulkopuolisiin valtioihin, muihin kansainvälisiin järjestöihin (IGO) tai yksityisluontoisiin kansainvälisiin järjestöihin (NGO) voidaan järjestää Schermersin mukaan toimimaan kolmella tavalla: asiakirjojen vaihtona, huomioitsijain vaihtona ja molemminpuolisina konsultaatioina.

Konsultaatiosuhde on huomioitsijan asemaa aktiivisempi. Huomioitsija pitää valtionsa ajan tasalla siitä, mitä järjestössä tapahtuu, muttei osallistu keskusteluihin eikä päätöksentekoon niissä kokouksissa, joita hän seuraa (Schermers, s. 72). Sen sijaan konsultit omaavat vahvemman aseman: he toimittavat järjestölle aloitteita ja esittävät edustamassaan valtiossa tehtyjä suunnitelmia. Käytännössä konsultin ja huomioitsijan asemaa on vaikeata erottaa toisistaan. Yleensä sekä konsultteja että varsinaisia passiivisia huomioitsijoita kutsutaan »huomioitsijoiksi» (Schermers, s. 72).

Huomioitsijan asema vaihtelee järjestön koon ja toimialan mukaan. Schermers (s. 73) tekee yleistävän havainnon: mitä pienempi ja teknisluontoisempi tehtäviltään järjestö tai järjestöelin on, sitä aktiivisemmin huomioitsijat osallistuvat informaaliseen toimintaan.

Huomioitsija ei voi osallistua äänestyksiin. Tästä huolimatta huomioitsija saattaa aktiivisesti toimia äänestystilanteitten ulkopuolella. Niinpä huomioitsijat ottavat yhteyksiä jäsenvaltioiden edustajiin, voivat jopa taivutella jäsenvaltioiden edustajia omaksumaan tietyn toimintalinjan.

Huomioitsijan oikeusasema määritellään usein järjestön ja huomioitsijavaltion välisessä sopimuksessa. Läheskään aina tällaisia sopimuksia ei tehdä (Schermers, s. 73), vaan järjestö päättää ad hoc pohjalta siitä, ketä otetaan huomioitsijoiksi.

Huomioitsijaksi voidaan valtion edustaja kutsua sekä järjestön plenaarielimen (yleiskokouksen) että järjestön valmistelevien alaelinten istuntoihin. Valta kutsua huomioitsijoita ei yleensä kuulu sihteeristölle, vaan järjestön pääelimelle tai — sääntöjen niin edellyttäessä — asianomaisille hallinnollisille alaelimille.

Suomen valtio oli useita vuosia huomioitsijan asemassa mm. OECD:ssä. Vasta kun OECD:n jäsenvaltiot ja eräät järjestöelimet kehoittivat Suomea liittymään jäseneksi järjestöön, ryhdyttiin Suomen jäsenyyden järjestämistä tarkoittaviin toimiin. Tästä tapahtumasarjasta tehdään tarkoin selkoa OECD:n peruskirjan ja eräiden muiden sopimusten eduskuntakäsittelyä varten laaditun hallituksen esityksen perusteluissa (Ks. He 112/1968 vp. Asiak. III).

2.1.1.3. Kansainvälisen järjestön perussääntö

Kansainvälinen järjestö perustetaan yleensä kansainvälisoikeudellisesti sitovalla kirjallisella ja ratifioimisehdoin tehtävällä sopimuksella. Varsin tavallista on, että sopimus tulee velvoittavaksi vasta kun tietty määrä sopimuksen valmisteluun osallistuneista valtioista on ratifioinut sopimuksen.[24]

Oleellista kriteerille, jonka mukaan kansainvälisenä järjestönä pidetään sopimuksella perustettua organisaatiota on, ettei perustamissopimusta alisteta jonkin allekirjoittajavaltion sisällä voimassaolevan (kansallisen) oikeusjärjestyksen alaiseksi.

Kansainvälisen järjestön perustamista tarkoittavan sopimuksen oikeudellisen sitovuuden perustana on tavanomaisoikeudellinen normi »pacta sunt servanda».[25]

---

[24] Kansainvälisen järjestön perussääntö (peruskirja) voidaan kirjoittaa monella tavalla. Perussääntö voi olla itsenäinen ja erillinen kansainvälinen sopimus. On myös tapauksia (esim. ICAO), jolloin järjestön perussääntö sisältyy osana laajempaan yleissopimukseen. Schermers, s. 460 määrittelee kansainvälisen järjestön perussäännön (constitution) seuraavasti: »the constituent treaty or (where treaties also regulate other matters) those parts of a treaty which constitute an international organization.» Tässä tutkimuksessa käytetään nimityksiä »perussääntö/peruskirja» Schermersin suosittamalla tavalla.

[25] Tässä yhteydessä voidaan korostaa, ettei normia pacta sunt servanda voitane pitää kansainvälisen oikeuden kelseniläisittäin ilmaistuna »perusnormina». Se ei näet perusnormiksi ajateltuna kattaisi lainkaan uusia valtioita. Vastausta vaille jäisi kysymys, kuinka kansainvälisen oikeusyhteisön uudet jäsenet tulevat sidotuksi — yleensä tavanomaiseen — kansainvälisen oikeuden normistoon. Tällainen perusnormihypoteesi ei olisi käyttökelpoinen selitysperuste myöskään tavanomaisen kansainvälisen oikeuden oikeusnormiluonteelle: universaalisen tavanomaisen oikeusnormin sitovuutta ei voida perustella viittaamalla normin sopimusluontoisuuteen (»pacta»). Pacta sunt servanda -normi on positiivinen normi, eikä perusnormin kaltainen hypoteettinen normi. Ks. Kunz, s. 91.

Kelsen (Oikeusoppi, s. 338) ei näytä asettavan pacta sunt servanda -normia kansallisen oikeusjärjestyksen perusnormin tapaan kansainvälisen oikeuden perusnormiksi vaan tyytyy toteamukseen, jonka mukaan kansainvälisen oikeuden normien joukossa on »erityinen merkitys» normilla, joka puetaan muotoon »pacta sunt servanda». Vrt. kuitenkin Kastari, s. 25, jossa kirjoittaja tulevaisuutta hahmottaessaan on taipuvainen kehittämään pacta sunt servanda -normista kansainvälisen oikeuden normihierarkian huipun, perusnormin. Verdross (sitaatti Kunz, s. 91 mukaan) puolestaan ehdottaa perusnormiksi kansainväliselle oikeudelle seuraavaa: »valtioiden on toimittava sivistysvaltioiden yleisesti

Kirjallisuudessa ei aivan yleisesti pidetä järjestön tunnusmerkkinä sitä, että kansainvälinen järjestö voidaan perustaa vain kirjallisella valtiosopimuksella. Silti voidaan korostaa, että muutoin kuin valtiosopimusmenettelyä käyttäen perustetut kansainväliset järjestöt ovat harvinaisia poikkeustapauksia.[26] Tämä johtuu mm. siitä, että vain kirjallinen perustamissopimus (peruskirja) on riittävän täsmällinen ja luotettava väline säänneltäessä järjestön asema, tehtävät ja suhteet jäsenvaltioihin.[27]

---

hyväksymien periaatteiden mukaan silloin, kun käytettävissä ei ole mitään erityisnormia.»

Yhteenveto kirjallisuudessa esitetyistä käsityksistä tavanomaisen kansainvälisen oikeuden velvoittavuudesta sekä erinäisiä uusia näkökohtia sisältyy *Schachterin* tutkimukseen (s. 15 ss.).

26 Schermers, s. 7.

27 Seyersted (s. 48 ss.) syventyy yksityiskohtaisesti kysymykseen, voidaanko kansainvälisen järjestön oikeussubjektiuden edellytykseksi asettaa se, että järjestö on perustettu kansainvälisoikeudellisella sopimuksella. Hänen mielestään tämä ei ole välttämätöntä — useita järjestöjä on perustettu muiden järjestöjen päätöksillä. Seyersted ei käsittele YK:n yleiskokouksen päätöksin perustettuja elimiä. Hän esittää kansainvälisen järjestön tuntomerkiksi sen, että järjestö on »suvereeni» (so. se ei ole minkään kansainvälisen yhteisön subjektin valvonnan tai päätäntävallan alainen). Tästä määrittelytavasta seuraa, että YK:n yleiskokouksen perustamat, YK:n valvonnassa olevat erityisorgaanit (esim. UNCTAD, UNICEF, UNRR, UNIDO) eivät ole itsenäisiä kansainvälisiä järjestöjä. Vert. s. 161 s., jossa olen luokitellut ko. orgaanit kansainvälisen järjestön käsitteen ulkopuolelle mm. sillä perusteella, ettei niitä ole perustettu kansainvälisoikeudellisella sopimuksella.

Schermers korostaa, että järjestön peruskirja on usein ainoa keino, jolla kansainvälinen järjestö voidaan erottaa muista orgaaneista. Kansainvälisen oikeuden instituutiot ovat joskus niin läheisissä suhteissa toisiinsa, että on vaikeata saada selkoa, onko kyseessä yksi vaiko kaksi erillistä järjestöä. Hän esittää YK:n ja UNIDO:n välisen erikoissuhteen sekä ENEA:n esimerkkeinä organisoitumisesta, jonka itsenäisyyttä on vaikea eritellä. Kysymyksessä on instituutiomuoto, joka on itsenäisen kansainvälisen järjestön ja kansainvälisen järjestön erityistarkoitukseen perustaman elimen välimailla. UNIDO perustettiin YK:n yleiskokouksen päätöslauselmalla (2152/XXI), jossa todettiin, että UNIDO »shall function as an autonomous organization within the United Nations.» Kun UNIDO:lla ei ole omaa peruskirjaa, on Schermers valmis luokittelemaan sen itsenäistä järjestöllistä asemaa vailla olevaksi (s. 9), vaikka sillä on oma ns. operationaalinen budjettinsa, UNIDO:n jäsenyys ei osu yhteen YK:n jäsenyyden kanssa ja UNIDO:lla on päämajansa toisaalla kuin YK:lla (Wienissä). ENEA puolestaan perustettiin OEEC:n neuvoston päätöksellä. Kun OEEC muovattiin OECD:ksi, ENEA jäi toimintaan. Eräät uudet OECD:n jäsenet eivät liittyneet ENEA:aan. Schermers katsoo, että ENEA on itsenäisyyttä vailla oleva organi-

Kansainvälisten järjestöjen peruskirjat ovat kollektiivisia valtiosopimuksia, jotka yleensä neuvotellaan valmiiksi, allekirjoitetaan ja ratifioidaan tavanomaisten multilateraalisten valtiosopimusten tavoin.[28]

2.1.1.3.1. Perussääntöjen muuttaminen

Kansainvälisen järjestön perussäännössä säädetään tavallisesti niistä menettelytavoista, joita noudattaen perussääntöä voidaan muuttaa.[29]

Perussääntöä laadittaessa ei voida tarkalleen tietää, soveltuvatko säännökset niiden tehtävien toteuttamiseen, joita ajatellen järjestö perustetaan. Yhteiskunnallinen kehitys järjestöjen perustamisen jälkeen antaa usein aiheen muuttaa järjestön perussääntöä. Seuraavassa tehdään lyhyesti selkoa yleisimmin käytetyistä muutosmenetelmistä.

a) Perussääntömuutokset vaativat kaikkien jäsenvaltioiden suostumuksen.

---

saatiomuoto, OECD:n toimielin, koska sitä ei ole perustettu erillisellä valtiosopimuksella.

Esimerkkinä tavanomaisoikeudellista tietä kehittyneestä kansainvälisestä järjestöstä on Amerikan valtioiden yhteistyöjärjestö OAS, jonka toimivaltuudet säänneltiin kirjallisessa sopimuksessa vasta 1948 (ks. Eek, s. 118).

[28] Ks. Rideau, s. 31. Ranskalaisessa kirjallisuudessa käytetään kansainvälisen järjestön peruskirjan erityispiirteiden korostamiseksi nimitystä »traité constitutif». Kirjallisuudessa on huomautettu (Rideau, s. 5), että on kehittynyt »le droit constitutionnel international»: »toute communauté politique a une constitution, qui est la base de son organisation, et que cette constitution contient un ensamble des régles fondamentales qui vont déterminer les rapports entre le pouvoir et les gouvernées, il n'y a pas de raison pour ne pas reconnaitre aux chartes des organisations un caractère constitutionnel». Kun suomen kielessä ilmaisu »constitution» yleensä käännetään »valtiosäännöksi», tuottaa siteeratun näkökohdan kääntäminen suomeksi vaikeuksia.

Rideaun (s. 6 s.) tavoin voidaan korostaa, että multilateraaliset valtiosopimukset eroavat useassa kohdin kansainvälisen järjestön perussäännöistä juuri siksi, että peruskirjalla on »konstitutionaalisia » funktioita. Ks. myös Bindschedler, s. 4 ja Hartman, s. 14 ss., osasto Constitutions. Näkyvä ero sopimustyyppien välille muodostuu siitä, että peruskirjan muutosmenettely eroaa selvästi tavanomaisten multilateraalisten valtiosopimusten muuttamismenettelystä. Perussääntöjen muuttamistekniikasta ks. Detter s. 35 ss.

[29] Menettelytavat perussääntöä muutettaessa vaihtelevat tuntuvasti eri järjestöissä. Tässä osastossa tehtävä pääpiirteittäinen selonteko perussääntömuutoksista perustuu Schermersin (s. 466 ss.) esitykseen.

Jäsenvaltiot eivät järjestöä perustaessaan yleensä ole valmiita suostumaan siihen, että järjestön myöhemmissä vaiheissa jäsenvaltioiden enemmistö voisi tekemällä muutoksia perussääntöön asettaa uusia jäsenvelvoitteita kaikille jäsenvaltioille. Tällaisen mahdollisuuden varalta säädetään usein, että perussääntömuutos vaatii kaikkien jäsenvaltioiden hyväksymisen (mm. EFTA). Yksimielisyys todetaan joko siten, että perussääntöä voidaan muuttaa vain järjestöpäätöksellä, jota kaikki jäsenvaltiot ovat kannattaneet, tahi edellyttämällä, että kaikki jäsenvaltiot ratifioivat järjestössä määräenemmistöpäätöksellä hyväksytyn peruskirjamuutoksen.

b) Perussääntömuutos edellyttää, että jäsenvaltioiden määräenemmistö ratifioi perussääntömuutoksen.

Useissa järjestöissä on perussääntömuutoksia tarkoittavan päätöksenteon alalla luovuttu yksimielisyysperiaatteesta. Järjestön perussääntöä voidaan muuttaa päätöksellä, jonka hyväksyy määräenemmistö jäsenvaltioista, minkä jälkeen määräenemmistö jäsenvaltioista vielä ratifioi perussääntömuutoksen. Sen jälkeen kun riittävä määrä ratifiointeja on suoritettu, perussääntömuutos tulee voimaan kaikkia järjestön jäsenvaltioita sitovana.[30] Tämän perussäännön muuttamismenetelmän heikkoutena pidetään sitä, että valtiot saattavat pidättäytyä jäsenyydestä pelätessään, että jäsenvaltioiden enemmistö päättää vähemmistöä sitovia, uusia jäsenvelvoitteita. Ratifiointi- tai hyväksyntämenettelyn heikkoutena on lisäksi se, että perussäännön muuttaminen saattaa kestää pitkän ajan: jäsenvaltiot viivyttelevät ratifioinnissa.

---

30 Esimerkkeinä ovat mm. YK, ILO, WHO ja IAEA. Ks. myös Schermers, s. 473. Esim. IAEA:n perussäännön 18 artiklan C kohdassa säädetään: »Muutokset tulevat voimaan kaikkiin jäseniin nähden, kun i) yleiskokous on ne hyväksynyt läsnäolevien ja äänestävien jäsenten kahden kolmanneksen enemmistöllä, sen jälkeen kun se on tutkinut hallintoneuvoston jokaisen muutosehdotuksen johdosta esittämät huomautukset ii) kaksi kolmannesta jäsenistä on ne hyväksynyt valtiosääntönsä edellyttämässä järjestyksessä. Hyväksyminen tapahtuu tallettamalla hyväksymiskirja 21 artiklan C kohdassa mainitun tallettajahallituksen huostaan.» (SopS 2/58). ILO:n vuodelta 1946 olevan perussäännön 36 artiklassa (alkuperäismuoto) säädettiin: »Muutokset, jotka konferenssi kahden kolmasosan enemmistöllä läsnäolevien edustajien antamista äänistä on tähän perussääntöön hyväksynyt, tulevat voimaan sen jälkeen kuin kaksi kolmannesta järjestön jäsenvaltioista, johon määrään täytyy kuulua viisi hallintoneuvostossa edustetuista kahdeksasta jäsenvaltiosta, jotka katsotaan teollisuuden kannalta tärkeimmiksi, on ne ratifioinut tai hyväksynyt tämän perussäännön 7 artiklan 3 kohdan määräysten mukaisesti.»

c) Perussääntömuutokset järjestöelinten päätöksillä.

Eräissä järjestöissä plenaarielin (yleiskokous) voi määräenemmistöllä päättää perussäännön muuttamisesta, eikä muutoksen voimaantulo edellytä, että jäsenvaltiot jälkikäteen ratifioisivat muutoksen. Muutos tulee yleensä voimaan heti järjestöpäätöksellä.[31] Yleistä on, ettei perussääntömuutos näissä järjestöissä voi sisältää jäsenvaltioille uusia velvoitteita ilman jäsenvaltion suostumusta.

d) Jättäytyminen perussääntömuutosten vaikutusten ulkopuolelle.

Eräissä järjestöissä (mm FAO ja WMO) perussääntöä voidaan muuttaa järjestöpäätöksellä tai ratifiointi- tahi hyväksyntämenettelyä käyttäen, mutta muutettu perussääntö sitoo vain niitä jäsenvaltioita, jotka hyväksyvät perussääntömuutoksen. Muutosta vastustaneet valtiot pysyvät kyllä edelleen järjestön jäseninä, mutta niiden jäsenoikeudet ja -velvoitteet määräytyvät alkuperäisen- muuttamattoman-perussäännön mukaisesti.

2.1.1.4. Kansainvälisen järjestön itsenäinen vallankäyttö

Kirjallisuudessa korostetaan yleisesti, että kansainväliseksi järjestöksi voidaan luokitella vain sellainen toimielin, jolla on itsenäistä päätäntävaltaa. Järjestöksi ei luokitella toisten kansainvälisten järjestöjen alaisia toimielimiä eikä jonkin valtion johdon ja valvonnan alaisina olevia valtioiden yhteistyöelimiä.[32] Järjestön itsenäisen vallankäytön kriteeri

---

[31] Ks. Schermers, s. 475 ss. ja Zacklin, s. 150 ss.

[32] Ks. esim. Bindschedler, s. 312. Reuter s. 191 korostaa, että järjestön tahdonmuodostus edellyttää implisiittisesti, että järjestöllä on tietty toimiala, jolla järjestö voi päätöksiä tekemällä harjoittaa ratkaisutoimintaa. Hän kirjoittaa edelleen, että tahdonmuodostuksen korostamisella on ensisijassa juridinen merkitys. Sen sijaan kansainvälisen politiikan tutkimuksen kannalta kansainvälinen järjestö muodostaa vain uuden neuvottelujen ja diplomatian toimikentän. Vasta kun järjestöllä on poliittista valtaa, tulee järjestön tahdonmuodostus politiikan tutkimuksen kannalta kiinnostavaksi. Tämä korostuu entisestään, mikäli järjestö voi tehdä päätöksiä enemmistöllä eli siten, ettei yksityinen jäsenvaltio saata estää päätöksentekoa.

Cox s. 20 ss. tekee selkoa niistä kansainvälisen järjestön päätöksentekoon liittyvistä ongelmista, jotka ovat keskeisiä kansainvälisen politiikan tutkimukselle. Hän korostaa, ettei kansainvälistä järjestöä voida adekvaattisesti tutkia systeemiteoreettisesti keskittymällä vain järjestön panos/tuotos vuorovaikutukseen ympäristönsä kanssa: »The method of explaining the outputs of international organisations in relation to the inputs from the environment may be

edellyttää implisiittisesti, että järjestö on pysyväisluontoinen ja että sillä on oma toimielimistö (organisaatio ja virkamiehiä).[33]

Paul Reuter selostaa kansainvälisissä järjestöissä yleisimmin noudatetut organisaatioperiaatteet.[34]

Jokaisessa järjestössä on ainakin yksi orgaani, joka koostuu kaikkien jäsenvaltioiden edustajista.[35] Tämä usein yleiskokoukseksi kutsuttu ns.

---

seriously incomplete if the process of converting inputs into outputs is ignored. These decision-making processes are now among the least well studied aspects of the politics of international organisation. Here it is that institutional forms along with personal political skills, must be given their due weight. The reaction against the limitations of the juridico-institutional approach to the study of international organisations should not go so far as to put aside institutional questions altogether.»

Inis Claude (Comparative Political Analysis of International Organizations, sitaatti Cox s. 22 mukaan) kirjoittaa kansainvälisen järjestön itsenäisen päätöksenteon erottamisen tuottamista hankaluuksista: »... whether we put the stress on the one or on the other depends upon whether we view an international organisation as just the interaction of the wills of its member states, or as a personality having its own aims and policies. This is essentially a debate about the identity of international organisations: do they have an identity of their own? If so, who are they — i.e. what persons have assumed their corporate personality, who sets their purposes, expresses their views, exerts influence on their behalf?»

33 Kansainvälisen järjestön tunnusmerkeistä näyttää organisaation pysyvyyden kriteeri olevan varsin yleisesti tunnustettu niin keskieurooppalaisessa kuin anglosaksisessakin kirjallisuudessa. S. Bastide toteaa: »L'organisation internationale implique une action concertée entre Etats souverains, cette action concertée est destinée à durer...» (s. 34).

Reuter (s. 190) korostaa, että järjestön toiminnan pysyvyys on yhteydessä toiseen kansainvälisen järjestön tunnusmerkkiin — järjestöiltä edellytetään itsenäistä tahdonmuodostusta: pysyvyyttä vailla olevilla toimintamuodoilla ei ole itsenäisyyttä, ne ovat kaikissa suhteissa riippuvaisia mukana toimivien valtioiden tahdosta. *Eek*, s. 125 toteaa: »Organisationerna är »fasta» i den mening, att deras verksamhet är kontinuerligt fortlöpande och att de har ett lokalt säte för verksamheten eller flera sådana säten.»

Mm. järjestön pysyväisluontoisuuden kriteeri erottaa kansainväliset järjestöt tilapäisistä (ad hoc) konferensseista.

34 Reuter, s. 248 s.

35 Ks. Schermers, s. 11. Hän kiinnittää huomiota GATT:in kansainväliseen asemaan. Alkujaan GATT:illa ei ollut itsenäisiä toimielimiä — kysymyksessä oli vain multilateraalinen yhteistyösopimus. Kun järjestöelimiä ei ollut, ei GATT:illa senvuoksi katsottu olevan kansainvälisen järjestön asemaa. Vähitellen on järjestöelimiä perustettu, joten tätä nykyä GATT kiistatta on kansain-

plenaarielin käyttää valtaa järjestön nimissä. Yleiskokous kokoontuu yleensä määräajoin eikä ole jatkuvasti koolla. Kun plenaarielin usein on varsin suuri, on lähes kaikissa järjestöissä vielä erillinen pysyvä sihteeristö ja yleiskokousta valtuuksiltaan heikompi ja kooltaan pienempi hallinnollinen kaksoiselin, jossa myös on jäsenvaltioiden edustajia. Tämä orgaani on usein joko säännöllisesti koolla tai kokoontuu huomattavasti tiheämmin kuin yleiskokous. Kaikki yleiskokouksessa edustettuina olevat valtiot eivät ole edustettuina hallinnollisessa kaksoiselimessä, vaan yleiskokous valitsee sinne tietyn määrän jäsenvaltioiden edustajia. Hallintoelimen valtuudet ovat joko yleiskokouksen delegoimia tai ne on määritelty peruskirjassa suhteessa yleiskokouksen valtuuksiin.[36]

* * *

Osallistuminen kansainvälisen järjestön toimintaan merkitsee käytännössä sitä, että valtion on ainakin jossain määrin mukautettava ulkopolitiikkansa ja joskus sisäistä lainsäädäntöään järjestön toimintaan. Usein puhutaan jäsenvaltion suvereniteetin rajoituksista kansainvälisen järjestön hyväksi. Jäsenvaltiot pyrkivät kuitenkin huolehtimaan siitä, ettei järjestön toiminta vaaranna jäsenvaltion vitaalisen tärkeitä sisä- tai ulkopolitiikan aloja.[37]

---

välinen järjestö huolimatta siitä, että sen organisaatio ei vieläkään ole täydellinen.

[36] Schermers, s. 82 ss. tekee yksityiskohtaisesti selkoa kansainvälisissä järjestöissä noudatetuista organisaatioperiaatteista.

Esimerkkinä itsenäisesti toimivasta sihteeristöstä voidaan pitää ECE:n sihteeristöä (joskaan ECE:a ei tässä tutkimuksessa käytetyn luokituksen mukaan voida pitääkään itsenäisenä kansainvälisenä järjestönä, koska ECE on perustettu YK:n yleiskokouksen päätöslauselmalla). Jacob—Atherton—Wallenstein (s. 426) tekevät selkoa ECE:n sihteeristön itsenäisestä toiminnasta. Sihteeristö on pyrkinyt »akateemisen vapauden periaatteen hengessä» tutkimaan jäsenvaltioitten talouselämää, tekemään siitä johtopäätöksiä ja julkaisemaan tutkimustuloksensa, vaikka usein järjestön päätäntävaltaa käyttävät elimet — ao. jäsenvaltioista puhumattakaan — ovat ankarasti arvostelleet näitä toimenpiteitä. Sihteeristön on kuitenkin annettu toimia itsenäisesti, koska jäsenvaltiot ovat vähitellen vakuuttuneet sihteeristön suorittaman tutkimustyön arvosta ja siitä, että sihteeristö on pystynyt toimimaan itsenäisesti, vaikka useat jäsenvaltiot ovat painostusluontoisin toimenpitein yrittäneet käyttää sihteeristöä oman ulkopolitiikkansa välineenä.

[37] Suvereniteettiproblematiikkaan palataan useissa tämän tutkimuksen kohdissa.

Paul Reuter esittää pääperiaattet, joiden avulla jäsenvaltiot tahtovat varmistaa suvereenin toimivapautensa säilymisen järjestön perussääntöön liitetyillä säännöksillä ja perussääntöjen tulkinnalla.[38] Järjestöjen perussääntöön otetaan usein säännös siitä, että järjestöelimet eivät voi puuttua jäsenvaltion sisäisiin asioihin (la théorie du domainen réservé). Lisäksi valtiot suojaavat kansallisten parlamenttiensa, täytäntöönpanoelintensä ja tuomioistuintensa itsenäisen päätäntävallan välttämällä sitoutumista päätöksentekosääntöihin, joiden nojalla järjestöelinten ratkaisut vaikuttaisivat välittömästi jäsenvaltion sisäisesti (resistance du droit national). Käytännössä sattuu lisäksi usein, että järjestöelinten pyrkiessä määrittelemään toimivaltansa alan — joskus peruskirjojen sanamuotoa laajentavalla tulkinnalla — jäsenvaltiot kiistävät näiden tulkintojen lainmukaisuuden tai estävät niitä koskevan päätöksenteon (la contestation des compétences de l'organisation). Vielä Reuter mainitsee jäsenvaltioiden suvereenia toimintavapautta korostavana seikkana sen, että kansainvälisten järjestöjen päätösten toteuttamisen tukena oleva sanktiojärjestelmä on yleensä heikko.

* * *

Kirjallisuudessa korostetaan usein, että järjestö käyttää itsenäistä päätäntävaltaansa pyrkiessään saavuttamaan tietyn, kollektiivisesti hyväksytyn päämäärän. Järjestöllä on kansainvälisen oikeuden sallima tarkoitus. Järjestön tarkoitus säännellään yleensä peruskirjan johdannossa ja alkuartikloissa.[39]

Vaikka kirjallisuudessa ei kansainvälisen järjestön tunnusmerkiksi aivan yleisesti asetetakaan tietyn, kansainvälisen oikeuden salliman päämäärän toteuttamista, peruskirjassa ilmaistu järjestön tarkoitus on silti keskeinen tekijä arvioitaessa tietyn järjestön toimivaltaa; niiden ope-

---

38 Reuter, s. 207 ss.

39 Ks. esim. Reuter, s. 191 ss. ja Bastide, s. 34: »elle (järjestö) tend à un but d'intérêt commun».

Kansainvälisen järjestön tehtäviä ja toimintaa analysoidaan useilta eri tahoilta. Yllä tekstissä esitetty järjestön tunnusmerkki on tyypillinen kansainvälisoikeudellinen kriteeri. Kansainvälisen politiikan tutkimuksessa pyritään peruskirjassa ilmaistuja järjestön tehtäväluetteloita syvemmälle. Niinpä Cox, s. 11 kirjoittaa: »It is ... essential to go beyond the indispensable but classical analysis of the structure and functioning of international organisations so as to place them in their environment, in their relationship with the international system and with the states which are both their subjects and their masters.»

raatiomuotojen valikoimaa, joita järjestö voi käyttää. Varsinkin silloin, kun järjestön toimivaltuudet on peruskirjassa määritelty suppeasti, epätäsmällisesti tai puutteellisesti, joudutaan toimivallan laajuutta selviteltäessä turvautumaan perussäännön yleisiin luonnehdintoihin järjestön tarkoituksesta.

2.1.2. Kansainvälisen järjestön identifiointikriteerien valinta.

Tämän tutkimuksen kannalta riittävän tarkat kriteerit kansainvälisen järjestön erottamiseen muista kansainvälisellä tasolla toimivista organisaatioista voidaan tiivistää kolmeksi tuntomerkiksi: 1) kysymyksessä on kansainvälisen oikeuden subjektien (yleensä valtioiden) tavallisimmin sopimuksella kansainvälisen oikeuden tasossa toimimaan muodostama yhtymä joka 2) omaa tietyn pysyvyyden ja oman organisaation ja 3) joka ei ole minkään muun kansainvälisen oikeuden subjektin välittömän vallankäytön alaisena, vaan harjoittaa ainakin jossain määrin itsenäistä, jäsenvaltioista erotettavissa olevaa ratkaisutoimintaa.

Keskeistä tämän tutkimuksen kannalta on erottaa julkisoikeudelliset kansainväliset järjestöt yksityisluontoisista, joskin kansainvälisellä tasolla toimivista muodostelmista (mm. kansainväliset osakeyhtiöt, kulttuuri-, talous- ja ammattijärjestöt ja yksityishenkilöiden muodostamat yhteenliittymät), joiden oikeusasema määräytyy jonkin valtion kansallisen lainsäädännön mukaan.[40, 41]

---

[40] Ks. Schermers, s. 11 ss. Hän korostaa, että järjestö perustetaan toimimaan kansainvälisen oikeuden tasossa. Esimerkiksi hallitusten välisellä sopimuksella perustettu voimalaitos, jonka toimintaan liittyviä kysymyksiä arvioidaan jonkin osallistujavaltion kansallisen oikeusjärjestyksen tasossa, ei ole kansainvälinen järjestö. Hän korostaa lisäksi, että *presumptio* on, että kansainvälisellä sopimuksella perustettu yhtymä on kansainvälinen järjestö: vain silloin, kun sopimuksessa nimenomaan todetaan, että järjestöä ei tarkoiteta toimivaksi kansainvälisen oikeuden — vaan kansallisen oikeusjärjestyksen — tasossa kysymyksessä ei ole kansainvälinen järjestö. Se, että perustamistoimi suoritetaan valtiosopimuksella, viittaa yleensä siihen, että kysymyksessä on kansainvälisoikeudellinen toimielin.

Schermers käyttää kansainvälisen järjestön tunnusmerkkejä kriteerinä julkisten kansainvälisten järjestöjen ja yksityisten järjestöjen erottelemiseen seuraavasti: kaikki ne järjestöt, jotka eivät täytä julkisen (hallitusten välisen) kansainvälisen järjestön tunnusmerkkejä, ovat yksityisluontoisia kansainvälisiä järjestöjä. Yksityisluontoisuus merkitsee tällöin lähinnä sitä, että jär-

jestöjen oikeusasema määräytyy kansallisten oikeussäännösten nojalla (»private international organizations are governed by national law, while the public international organization is subject to international law», s. 11).

Schermers luokittelee edelleen kansallisen oikeusjärjestyksen tasossa toimivat yhteisöt: 1) ei-hallitusten väliset kansainväliset järjestöt (NGO, Non-Governmental Organizations) ja 2) kansainväliset yhtiöt (International Companys). NGO perustetaan tavallisesti yksityisten ihmisten tai yhdistysten toimesta. Nimitys NGO viittaa järjestön toimintaan: järjestöjen käytettävissä ei ole sellaisia toimivaltuuksia, joita on hallitusten perustamilla järjestöillä. On kuitenkin huomattava, että NGO:t saattavat toimia — esim. huomioitsijoina — hallitusten välisten järjestöjen kokouksissa tai toimielimissä. Shermers kertoo, (s. 13), että yli 2.200 yksityisluontoista kansainvälistä järjestöä on luetteloitu.

Schermers mainitsee yhtenä NGO-tyyppinä kansainväliset yhtiöt (s. 13). Yhtiöt voidaan edelleen luokitella kahteen pääluokkaan: yksityisluontoiset yhtiöt (privately established companies) ja kansainvälisoikeudellisesti perustetut yhtiöt (companies established under international law). Yksityisluontoinen yhtiö kerää pääomaa useiden eri valtioiden alueelta ja sen johtoon voi kuulua usean eri valtion kansalaisia. Yhtiöitä ei perusteta valtiosopimuksella eivätkä ne toimi kansainvälisoikeudellisten normien alaisina. Yhtiöihin liittyvistä oikeudellisista ongelmista keskeinen johtuu siitä, ettei yhtiöiden toimintaa voida arvioida minkään yksityisen jäsenvaltion sisäisen oikeusjärjestyksen normien mukaan. Yhtiöiden toiminnalle on tyypillistä lisäksi se, ettei yksikään kansallinen hallitus voi täysin tehokkaasti valvoa kansainvälisen yhtiön taloudellista vallankäyttöä.

Toisena kansainvälisten yhtiöiden tyyppinä mainittu kansainvälisoikeudellisesti perustettu yhtiö perustetaan yleensä valtiosopimuksella.

Kansainvälisoikeudellisesti perustettu yhtiö erotetaan kansainvälisestä järjestöstä (IGO) tavallisesti käyttämällä seuraavia kriteereitä (Schermers, s. 14): 1) Kansainväliset järjestöt ovat julkista valtaa käyttäviä yhteistyöelimiä (policy making bodies). Järjestössä keskustellaan niistä toimenpiteistä, joihin jäsenvaltioiden hallitukset ryhtyvät. Kansainvälisoikeudellisesti perustettu yhtiö sensijaan on operationaalinen, toimii omien päämääriensä toteuttamiseksi itsenäisesti ja omien virkailijoidensa välityksellä hallitusten osallistumatta toimintaan. 2) Kansainvälisesti perustetulla yhtiöllä on kansainvälistä järjestöä (IGO) huomattavasti itsenäisempi asema, eivätkä hallitukset yleensä voi puuttua sen päätöksentekoon. Yhtiön rahoitus ei ole riippuvainen hallitusten suorittamista maksuosuuksista. 3) Kansainvälisoikeudellisesti perustetut yhtiöt ovat kansallisen (valtion sisäisen) oikeusjärjestyksen alaisia, kun taas kansainväliset järjestöt ovat kansainvälisen oikeuden alaisia ja omaavat tietynasteisen immuniteetin kansallisen oikeusjärjestyksen piirissä toimiessaan. Tämä viimeksimainittu erotteluperuste on käytännössä kaikkein tarkin.

Sundström (Utility corporation, passim) tekee yksityiskohtaisesti selkoa useista kansainvälisistä osakeyhtiöistä. Hänen tutkimuksessaan on lisäksi runsaasti viittauksia alan kirjallisuuteen.

41 Tässä tutkimuksessa ei ole tilaisuutta syventyä Pohjoismaiden Neuvoston perustamiseen eikä järjestön erikoisluonteeseen. Tyydyn viittaamaan Anders-

Luetelluista kriteereistä ovat erityisen erottelukykyisiä edellytys, että järjestö perustetaan valtioiden toimesta kansainvälisellä sopimuksella toimimaan kansainvälisen oikeuden tasoon sekä näkökohta, jonka mukaan järjestönä voidaan pitää vain muodollisesti itsenäistä — jonkin toisen organisaation rakenteeseen kuulumatonta — muodostelmaa.

Kriteeri, jonka mukaan kansainvälisen järjestön edellytetään käyttävän itsenäisesti valtaa, on sisällöltään edellisiä epämääräisempi. Useissa tapauksissa voidaan yhteiskuntatieteellisin menetelmin osoittaa, ettei tietty järjestö käytä valtaa vastoin jäsenvaltioidensa enemmistön tahtoa. Järjestöt ovat sosiologisesta näkökulmasta tarkasteltuina yleensä jäsenvaltioiden yhteistyöelimiä. Korostus, että kansainvälinen järjestö käyttää »valtaa», on tässä tutkimuksessa otettu käyttöön, jotta voitaisiin kokonaisvaltaisesti viitata niihin operaatiomuotoihin, joita kansainvälisillä järjestöillä on. Tämän tutkimuksen kohteena on juuri perustuslakien erinäisten säännösten soveltaminen sellaisiin kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin joita muodostetaan kansainvälisen järjestön päätöksillä.[42]

* * *

Kansainvälisoikeudellisessa ja valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa Suomessa käytetään yleisesti käsitettä »kansainvälinen järjestö».

---

sonin, Nagelin, Petrénin (Rådet, Folkrätten ja Lagstiftningsarbete), Seyerstedin, Suontaustan (Yhteistyösopimus), Sørensenin (Conseil) ja Wendtin tutkimuksiin.

[42] Järjestöjen käyttämää »valtaa» luonnehditaan kansainvälisen politiikan tutkimuksessa yleensä seuraavaan tapaan (Jacob—Atherton—Wallenstein, s. 17) »The uniqueness of international organizations as political institutions is that while they are instruments of government, their essential tasks are collaborative rather than authoritative. Composed of states, they act at the behest of national governments on matters of public policy. But they have few of the powers of a national government, either to legislate or to execute binding decisions... Consultation and conference is, consequently, the dominant activity of international agencies. Depending as they do on voluntary cooperation to accomplish their ends, they must seek through continued discussion and debate the reconciliation of differing national points of view.» Näyttää siltä, että yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa ollaan taipuvaisia vähättelemään kansainvälisten järjestöjen vallankäyttöä ja korostamaan kansallisvaltion valtioelinten vallan laajuutta, kun taas kansainvälisoikeudellisessa kirjallisuudessa — jossa järjestöjen toiminta suvereenien valtioiden rinnalla jo sinällään on uutuus — käytetään usein kieltä, joka viittaa järjestöjen varsin itsenäiseen, jäsenvaltioihin päin suuntautuvaan vallankäyttöön.

Seyersted (s. 48, alaviite 112) määrittelee kansainvälisen järjestön toiminnan

Sen synonyyminä käytetään nimitystä »hallitusten välinen järjestö» tai »valtioiden välinen järjestö». William Tung painottaakin, että nimitys »kansainvälinen järjestö» on syytä korvata täsmällisemmällä ilmauksella, joka viittaa jäsenvaltioiden hallitusten eikä kansojen tai kansalaisten yhteistyöelimeen.[43]

---

itsenäisyyden turvautumalla suvereniteettikäsitteeseen. Hänen mukaansa järjestöt ovat suvereeneja, ts. ne eivät ole minkään muun kansainvälisen oikeusyhteisön subjektin toimivallan (jurisdiction) alaisia: »(järjestöt ovat) ... legally independent (i.e. not subject to the jurisdiction) of any other organized community exept the participating physical or legal persons acting jointly through the organs of the Organization, State or other organized community concerned.»

Myrdal korostaa, että tyypillinen kansainvälinen järjestö on suvereenien valtioiden hallitusten politiikan instrumentti. Järjestön perustaminen merkitsee vain sitä, että valtioiden välillä on saavutettu rajoitettu sopimus tietyn toiminta-alan multilateraalisen hoidon institutionaalisesta muodosta. Järjestö tulee tärkeäksi kansallisen politiikan toteuttamisessa niin laajalti, kuin multilateraalista yhteistyötä pidetään hallitusten taholta reaalisena ja käyttökelpoisena toimintamuotona. Jotta toiminta järjestöjen kautta olisi rationaalista, joudutaan järjestöjen peruskirjoissa sopimaan mm. menettelytapakysymysten järjestämisestä etukäteen. Kuitenkin huomattava osa järjestön toiminnasta jää tulevaisuudessa tehtävien ratkaisujen varaan. Valtiot käyttävät kansainvälisiä järjestöjä keinona mm. seuraavien ulkopoliittisten päämäärien toteuttamisessa: propagandatoiminta julkisissa kokouksissa, vaativien ja kalliiden tutkimusprojektien suorittaminen ja forum aatteiden ja informaation vaihtamiseen. Ks. myös Haas & Whiting, s. 456 s.

Kansainvälisen politiikan tutkimuksessa korostetaan, että kansainväliset järjestöt toimivat joskus suurvaltojen ulkopolitiikan legitimoimiseksi. Suurvallat pyrkivät saamaan tietylle ulkopoliittiselle operaatiolleen kansainvälisen järjestön hyväksymisen. Niinpä esim. kylmän sodan alkuvuosina Yhdysvallat pyrki legitimoimaan ulkopolitiikkansa YK:n turvallisuusneuvoston ja yleiskokouksen päätöksillä. Samoin suurvallat saattavat käyttää järjestöä keinona kääntää ns. yleinen mielipide tiettyä, jonkin toisen suurvallan ulkopoliittista toimintoa vastaan.

Näihin legitimointitoimiin kuuluu usein varsinaisten julkilausumaluonteisten tointen ohella erilaisten tutkimuskomissioiden asettaminen. Järjestö toteaa tietyn valtion toimenpiteen, esim. intervention, kansainvälisen oikeuden vastaiseksi ja asettaa tutkimuselimen. Elimen asettaminen ja toiminta ja sen mahdollisesti esittämät raportit ovat usein tutkimuksen kohteeksi joutuneen valtion kannalta kielteisiä. Ne liittyvät välittömästi järjestön käyttöön legitimointivälineenä. Kansainvälisistä järjestöistä suurvaltojen ulkopolitiikan legitimoimistehtävässä ks. Organski, s. 462 ss.

[43] Tung, s. 3. Eek, s. 116 puolestaan käyttää termiä »mellanstatlig organisation».

Kun nimitys »kansainvälinen järjestö» on suomenkielisessä kirjallisuudessa vakiintunut, ei sen käytöstä liene syytä luopua.[44]

Seuraavassa käytetään yleensä nimitystä »kansainvälinen järjestö» ja asiayhteyden sitä edellyttäessä synonyymeinä termejä »hallitusten välinen järjestö» ja »valtioiden välinen järjestö». Erityisesti silloin, kun on tarpeen tehdä ero kansainvälisen oikeuden alaisena toimivan yksikön ja jonkin valtion sisäisen lainsäädännön alaisena toimivan järjestön välillä, käytetään lisäksi lyhennyksiä IGO (= inter governmental organization = kansainvälisen oikeuden taso) ja NGO (= non governmental organization = kansallisen oikeusjärjestyksen taso). »Kansainvälisellä järjestöllä» samoin kuin »järjestöllä» tarkoitetaan seuraavassa yksinomaan hallitusten välisiä järjestöjä (IGO).

3. KANSAINVÄLISEN JÄRJESTÖN TOIMINTAAN LIITTYVIÄ KÄSITTEITÄ

3.1. Implisiittiset vallankäyttömuodot (implied powers)

Kansainvälisen järjestön vallankäytön säädännäisenä perustana on järjestön peruskirja. Peruskirjan artikloissa määritellään ne valtuudet, joita järjestö voi käyttää suhteissaan jäsenvaltioihin, muihin kansainvälisiin järjestöihin ja niihin valtioihin, jotka eivät ole järjestön jäseniä. Tämän järjestöstä ulospäin suuntautuvan vallankäytön ohessa järjestön elimillä on keskinäinen hierarkkinen järjestys, johon liittyy mahdollisuus käyttää valtaa järjestön sisällä. Tyypillisiä sisäisen vallankäytön muotoja ovat mm. päätäntävallan siirtäminen järjestöelimeltä toiselle, uusien järjestöelinten perustaminen, ylempien järjestöelinten alaisilleen antamat toimenpidekäskyt sekä järjestön virkahierarkian ylläpitämiseen liittyvä vallankäyttö (mm. ohjesääntöjen antaminen).

Käytännössä on usein jouduttu toteamaan, että perussääntö on alkuaan laadittu niin ylimalkaiseksi, ettei järjestön toiminnalle välttämättömiäkään toimintamuotoja ole kirjoitettu sopimusartikloiksi. Jotta järjestöjen toiminta ei kohtuuttomasti vaikeutuisi peruskirjojen ylimalkaisten toimivaltasäännösten takia, on kehitetty teoria peruskirjaan implisiittisesti

44 Ks. esim. Castrén, s. 230.

sisältyvistä valtuuksista (implied powers).[45] Katsotaan, että järjestöllä on käytettävissä erinäisiä toimintamuotoja ja valtuuksia, joita ei ole nimenomaisin säännöksin kirjoitettu peruskirjaan. Perusajatuksena on,

---

[45] Shermers selvittelee implied powers-säännöstön perustana olevia näkökohtia (s. 155). Lähtökohtana on aksiooma, jonka mukaan useiden vallankäyttömuotojen edellytyksenä on, että näiden säädännäisten valtuuksien lisäksi on olemassa muitakin, perussäännössä mainitsematta jääneitä valtaoikeuksia. Niinpä olisi esimerkiksi mahdotonta soveltaa järjestön käytettävissä olevaa sanktiovaltaa, ellei tunnustettaisi, että järjestöllä on valta virallisesti ja järjestöä sitovalla tavalla todeta perussääntörikkomuksen tapahtuneen. Huolimatta siitä, että järjestön perussääntö saattaa vaieta oikeudesta todeta peruskirjarikkomus, tällaisen vallan täytyy katsoa implisiittisesti kuuluvan järjestölle, mikäli järjestö peruskirjansa nimenomaisesti ilmaistujen säännösten nojalla voi käyttää sanktiovaltaa.

Oppi implisiittisistä vallankäytön muodoista liittyy läheisesti järjestön peruskirjan säännöksiin järjestön tarkoituksesta ja toimialasta. Kansainvälinen tuomioistuin vakiinnutti implied powers-opin neuvoa antavassa päätöslauselmassaan vuodelta 1949 (ICJ Reports 1949, s. 182): »Under international law, the Organization must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implication and being essential to the performance of its duties.» Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on myös useissa päätöslauselmissaan tunnustanut implied powers-opin (Schermers, s. 155).

Schermers huomauttaa, että implied powers-oppia on käytetty kansainvälisten järjestöjen ohella mm. Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden päätöksissä: liittovaltion hallituksen useiden valtaoikeuksien on katsottu olevan implisiittisesti johdettavissa USA:n valtiosäännöstä (s. 156).

Schermers esittää esimerkkejä implied powers-opin soveltamisesta YK:ssa (s. 156 s.). Niinpä YK:n yleiskokous — hyläten Puolan tekemän vastalauseen — katsoi voivansa myöntää kunnianosoituksia niille henkilöille, jotka olivat olleet taistelutehtävissä Koreassa. Puolan taholta oli korostettu, ettei peruskirjassa säädetä yleiskokoukselle tällaista valtaa eikä yleiskokous ennen ollut myöntänyt kunnianosoituksia. Schermers kertoo, että yleiskokous ilmeisesti katsoi kunnianosoituksien myöntämistä tarkoittavan vallan seuraavan implisiittisesti yleiskokouksen oikeudesta suositella sotajoukkojen lähettämistä. Toisena esimerkkinä Schermers mainitsee YK:n peruskirjan säännöksen, jonka nojalla YK:n jäsenvaltioilla, joilla on siirtomaita, on velvollisuus toimittaa säännöllisesti YK:n pääsihteerille tilasto- ja muita tietoja näistä alueista. Yleiskokous on katsonut omaavansa vallan keskustella tällä tavoin saadusta aineistosta ja tehdä suosituksia aineiston jatkokäsittelystä. Tällaista valtaa koskevia kirjoitettuja säännöksiä ei peruskirjassa ole. Schermers kertoo, että ilmeisestikin yleiskokous katsoo selostetun vallankäytön sisältyvän implisiittisesti peruskirjan säännöksiin, joiden nojalla YK:lle on toimitettava tietoja siirtomaakysymyksistä.

Erikoisesta vallankäyttömuodosta IMF:ssa ohi peruskirjan säännösten tekevät

että järjestöllä täytyy katsoa olevan kaikki sellaiset valtuudet, jotka ovat välttämättömiä peruskirjassa säänneltyjen tehtävien suorittamiseksi ja järjestön tarkoituksen toteuttamiseksi. Järjestölle implisiittisesti säädetyistä — käytännössä järjestöelinten päätöksillä todettavista — valtuuksista seuraa, ettei kansainvälisen järjestön toimivaltuuksia ja järjestön käytettävissä olevia operaatiomuotoja voida selvittää kirjoitetun perussäännön semanttisella tulkinnalla. Täsmällinen selvitys järjestön valtuuksista edellyttää järjestöelinten toiminnan tarkkailemista; tutkimusta siitä, minkälaisia toimintoja tutkimuksen kohteeksi valitun järjestön toimielimet katsovat voivansa suorittaa.

3.2. Sopimuksentekovalta (treaty-making power)

Wienin kansainvälisiä sopimuksia koskevassa yleissopimuksessa (2. art. 1 kohta) määritellään kansainvälinen sopimus (»Treaty») seuraavasti: »sopimus tarkoittaa kansainvälistä välipuhetta, joka on tehty kirjallisesti valtioiden kesken ja on kansainvälisen oikeuden alainen (governed by international law) siihen katsomatta, sisältyykö se yhteen tai kahteen taikka useampaan toisiinsa liittyvään asiakirjaan ja riippumatta käytetystä nimityksestä.»[46]

Wienin yleissopimus ei koske kansainvälisten järjestöjen keskenään tai valtioiden kanssa tekemiä sopimuksia. Konferenssi, joka hyväksyi Wienin yleissopimuksen katsoi, että järjestöjen tekemistä sopimuksista

---

selkoa Jacob—Atherton—Wallenstein (s. 413). Järjestö katsoo voivansa antaa ohjeita (advise) jäsenvaltioiden hallituksille pysyvissä maksutasevaikeuksissa. Kun järjestöllä toisaalta on oikeus myöntää lainoja tai jättää laina antamatta, järjestön antamat ohjeet muodostuvat sellaisiksi, että taloudellisissa vaikeuksissa oleva jäsenvaltio voi tuskin jättää noudattamatta niitä. Järjestö »... extends deeply into the vitals of a country's budgetary and fiscal policies, including consideration of the wisdom of its government expenditures and the adequacy of its tax structure». YK:n yleiskokouksen tehtävien ja toimivallan laajentumisesta tavanomaista tietä ks. Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 100 ss.

46 Wienin yleissopimusta ei tätä kirjoitettaessa ole julkaistu Suomessa eikä virallista käännöstä ole käytettävissäni. Yllä tekstissä esitetty suomennos on lainattu sopimuksen transformaatiota valmisteltaessa laaditusta epävirallisesta käännöksestä.

Wienin yleissopimusta ei toistaiseksi ole Suomen puolesta ratifioitu eikä saatettu voimaan. Yleissopimuksen ja Suomen sisäisen oikeuden välisestä suhteesta ks. Kansainvälisten lainsäädäntöasiain neuvottelukunnan lausunto 6. 3. 1972.

oli käytettävissä niin vähän reaalitietoa, että oli liian aikaista kodifioida niitä koskevat kansainvälisoikeudelliset normit.[47]

---

47 Kansainväliset järjestöt on jätetty Wienin valtiosopimuskonvention ulkopuolelle konvention 1 artiklassa suppeaa sanamuotoa käyttämällä. Viittauksia kansainvälisiin järjestöihin on 2, 3, 5 ja 20 artikloissa.

Wienin yleissopimuksen järjestöt sopimuksen ulkopuolelle jättävä artikla kuuluu: »The present Convention applies to treaties between States». 3 artiklassa säädetään »The fact that present Convention does not apply to international agreements concluded between states and other subjects of international law, or to international agreements not in written form, shall not affect: a) the legal force of such agreements...». Konvention 5 artiklassa säädetään kansainvälisten järjestöjen peruskirjoista: »The present Convention applies to any treaty which is the constituent instrument of an international organization and to any treaty adopted within an international organization without prejudice to any relevant rules of the organization».

Valmisteltaessa sopimuskonventiota ILC:n raportoijat laativat useita ehdotuksia konvention säännöksiksi järjestöjen sopimuksentekovallasta. Brierly: »All States and international organizations have capacity to make treaties, but the capacity of some States or organizations to enter into certain treaties may be limited. UM Doc. A/CN.4/23.14. 3. 1950, 3 artikla. Lauterpacht: »Treaties are agreements between States, including organizations of States, intended to create legal rights and obligations of the parties». UN Doc. A/CN4/63 24. 3. 1953, 1 artikla. Fitzmaurice: »The provisions of the present Code relating to the powers, faculties, rights and obligations of States relatively to treaties, are applicable, mutatis mutandis, to international organizations, and to treaties made between them, or between any of them and a State, unless the contrary is indicated or results necessarily from the text». UN Doc. A/CN.4/101 14. 3. 1956. Waldock: »Capacity in international law (hereafter referred to as international capacity) to become a party to treaties is possessed by every independent State, whether a unitary State, a federation or other form of union of States, and by other subjects of international law invested with such capacity by treaty or by international custom... International capacity to become a party to treaties is also possessed by international organizations and agencies which have a separate legal personality under international law if, and to the extent that, such treaty-making capacity is expressly created, or necessarily implied, in the instrument or instruments prescribing the constitution and functions of the organization or agency in question». UN Doc. A/CN.4/144 16. 3. 1962 (artikla 3. osat 1 ja 4). Sitaatti Hartman, s. 128 mukaan. Kun otetaan huomioon, että Wienin valtiosopimuskonventio on sopimusoikeuden kodifiointitoimi, voidaan yllä esitettyjä järjestön sopimuksentekovallan määritelmiä pitää myös kirjoittajien käsityksenä siitä, missä kehitysvaiheessa järjestöjen sopimuksentekovalta tätänykyä on.

Wienin konferenssi — jättäessään järjestöt konvention ulkopuolelle — esitti toivomuksen, että YK:n yleiskokous velvoittaisi ILC:n tutkimaan kansainvälisten järjestöjen sopimuksentekovaltaa. Hartman (s. 161) tulkitsee esitystä katso-

3.2.1. Järjestöjen sopimuksentekovallan perusteet

Kansainväliset järjestöt ovat tehneet keskenään ja valtioiden kanssa runsaasti sellaisia sopimuksia, jotka selvästikin on tarkoitettu kansainvälisoikeudellisiksi. Zemaneck mainitsee, että YK:n sopimussarjassa on julkaistu lähes 2000 sopimusta, jossa yhtenä osapuolena on ollut kansainvälinen järjestö.

Hungdah Chiu päätyy kansainvälisen käytännön erittelyn perusteella siihen, että järjestöillä on tavanomaisen kansainvälisen oikeuden nojalla valta tehdä kansainvälisoikeudellisesti sitovia sopimuksia. Hän huomauttaa, että järjestöjen sopimuksentekovalta on yleisesti tunnustettu.[48]

Useiden kansainvälisten järjestöjen perussäännöt sisältävät säännöksiä järjestölle kuuluvasta vallasta tehdä kansainvälisoikeudellisia sopimuksia.[49]

On tapauksia, jolloin järjestön peruskirjan säännökset sopimuksentekovallasta ovat puutteelliset, epäselvät tai ne puuttuvat kokonaan. Tällöinkin järjestöt tekevät perussäännössä säännellyllä toimialalla sopimuksia. Perusteeksi sopimuksentekovallalle joudutaan tässä tapauksessa yleensä ottamaan oppi peruskirjaan implisiittisesti sisältyvistä valtuuksista. Sopimuksentekovallan katsotaan joko implisiittisesti sisältyvän perussääntöön, tai järjestölle katsotaan kuuluvan sopimuksenteko-

---

malla, että se implisiittisesti sisälsi järjestöjen yleisen sopimuksentekovallan tunnustamisen. Ks. myös Neuhold, s. 196 ss., erityisesti alaviitteissä 9—11 mainittu kirjallisuus.

[48] Chiu s. 211 ja 184. Ks. myös Schermers, s. 698. Erittäin yksityiskohtaisen selonteon eri teorioista kansainvälisten järjestöjen sopimuksentekovallan perustasta esittää Hartman, s. 126.

Kysymys kansainvälisen järjestön oikeudesta tehdä kansainvälisiä sopimuksia liitetään eräissä tutkimuksissa kansainvälisen järjestön oikeushenkilöluonteeseen. Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista syventyä tähän ongelmaan, vaan tyydyn syrjäyttämään sen maininnalla. Tässä tutkimuksessa edellytetään, että kansainvälisellä järjestöllä on kansainvälinen oikeus- ja toimikelpoisuus. Ks. Seidl—Hohenveldern, s. 181 ja Seyerstedt, s. 112. Vert. Detter, s. 21, Chiu, s. 29 ja Schneider, s. 17.

[49] Yksityiskohtainen selonteko järjestöjen peruskirjojen sopimuksentekovaltaa koskevista säännöksistä sisältyy mm. Schermersin (s. 699), Schneiderin (s. 69 ss), Chiun (passim) ja McRaen (s. 7 ss) tutkimuksiin.

valtaa toimialallaan suoraan tavanomaisen kansainvälisen oikeuden nojalla.[50]

3.2.2. Järjestöjen tekemien sopimusten sisällöstä

Kansainvälisoikeudellisessa kirjallisuudessa on tapana puhua kahdesta sopimustyypistä: pelkästään konkreettista yhteistyötä varten tehtävistä (oikeustoimisista) sopimuksista sekä »oikeutta luovista» sopimuksista. Viimeksi mainitut sopimukset ovat normatiivisia; ne muodostavat kansainvälisen oikeuden kirjoitetun osan.

---

50 Schermers, s. 699 ss. kirjoittaa: »The constitutions of many international organizations expressly provide for agreements to be concluded with other international organizations or with States to cover particular subjects... Other constitutions do not contain specific provisions. In practice this seems to make little or no difference. In both cases the organizations conclude agreements in the fields attributed to them... The treaty -making capacity of an international organization does not depend exclusively on the terms of the constituent instrument of the organization but also relies on the decisions and rules of its competent organs and on the development of international institutional law. This development may be the reason why organizations which did not conclude any agreements before the Second World War and whose constitutions contain no special provision, have entered into agreements since 1945.»

Hartman (s. 143) esittää syllogistisen selityksen kansainvälisten järjestöjen sopimuksentekovallasta: 1) Kansainvälisen järjestön on suoritettava tietyt tehtävät 2) Kelpoisuus tehdä sopimuksia on välttämätön näiden tehtävien suorittamiselle 3) Tämän johdosta kansainvälisellä järjestöllä on kelpoisuus tehdä sopimuksia. Hartman (s. 143) käsittelee myös sääntöä, jonka mukaan sopimuksentekovallan voidaan katsoa sisältyvän implisiittisesti järjestön peruskirjaan.

Periaatteesta, jonka mukaan sopimuksentekovallan perusteena ovat eksplisiittisten peruskirjan säännösten ohessa peruskirjaan implisiittisesti sisältyvät valtuudet (implied powers) ks. Rosenne (Treaty Practice) s. 294 ss., Bowett, s. 303 ss. ja Seidl—Hohenveldern, s. 202 s.

Esimerkkinä kansainvälisen järjestön sopimuksentekovallan tunnustamisen käytännöllisistä vaikutuksista ja sen aiheuttamista tulkinnallisista erimielisyyksistä voidaan mainita CECA:n ja CECA:n ulkopuolisten valtioiden väliset vapaakauppasopimukset. Alkujaan oli tarkoituksena, että sopimukset tehtäisiin bilateraalisesti CECA:n ja järjestön ulkopuolisten valtioiden (mm. Suomen) kanssa. Kun sittemmin oli käynyt ilmi, että CECA:n perussopimusta ei voitu tulkita niin, että järjestöllä olisi yksin omissa nimissään valta tehdä ao. sopimukset, muutettiin sopimustekstiluonnosta siten, että allekirjoittajiksi CECA:n (järjestönä) lisäksi tulivat kaikki CECA-valtiot.

Kansainväliset järjestöt eivät toistaiseksi ole osallistuneet sopijapuolina multilateraalisiin, oikeutta luoviin (law-making) sopimuksiin.[51]

Tavallisimpia järjestöjen keskenään tekemistä kansainvälisoikeudellisista sopimuksista ovat yhteistyösopimukset (co-operation agreements). Järjestöt sopivat keskinäisistä neuvotteluista, vastavuoroisesta osallistumisesta toisen sopijajärjestön kokouksiin ja informaation tai asiakirjojen vaihdosta.[52]

Bindschedler jakaa järjestöjen tekemät sopimukset kolmeen ryhmään. 1) Sopimukset, jotka järjestö tekee asemavaltion kanssa varmistaakseen järjestön toiminnan käytännölliset edellytykset. 2) Sopimukset, joita järjestöt tekevät keskenään. Näissä sopimuksissa järjestöt sopivat mm. järjestelyistä silloin, kun kahden eri järjestön perussäännöissä ilmaistut tehtävät peittävät toisensa tai useampi järjestö toimii muutoin samalla alalla. 3) Sopimukset, joita järjestö tekee perussäännössä määritellyn tarkoituksensa toteuttamiseksi.[53]

Järjestöt tekevät usein kahdenkeskisiä sopimuksia niiden valtioiden kanssa, joiden alueella järjestöt toimivat (päämajasopimukset, Headquarter Agreements). Sopimuksissa määritellään järjestön tai joidenkin sen erityiselinten oikeudellinen asema sijaintimaan oikeusjärjestyksen suh-

---

51 Schermers, s. 702. Hän huomauttaa, että asiantila voi muuttua tulevaisuudessa. Niinpä esim. järjestöt, jotka osallistuvat sotavoiman käyttöön, saattavat tulla osapuoliksi sodankäyntiä sääntéleviin yleissopimuksiin; järjestöt, jotka omistavat radio- tai televisioasemia tai lentokoneita, saattavat tulla osapuoliksi pikatiedotus- ja lentoliikenneyleissopimuksiin ja esim. EEC saattaa tuntea kiinnostusta tulla osapuoleksi Euroopan Ihmisoikeuskonventioon. Schermers korostaa, että järjestöjen osallistuminen yleissopimuksiin saattaa kohdata poliittisia esteitä. Hän mainitsee tapauksesta, jolloin EEC esiintyi YK:n vuoden 1968 sokerikonferenssissa. EEC tahtoi osallistua sokerisopimukseen järjestökokonaisuutena. SNTL:n edustajat korostivat, että vain valtiot saattavat olla sopijapuolina sokerisopimuksessa. EEC:n osallistumista sopimukseen pidettiin kuitenkin niin tärkeänä, että EEC — eivätkä sen jäsenvaltiot — allekirjoitti sopimuksen SNTL:n alleviivatessa sopimuksen ratifioimisvaiheessa, ettei SNTL:n osallistumista sopimukseen, jonka yhtenä sopijapuolena oli EEC, voida pitää EEC:n tunnustamisena.

52 Ks. McRae, s. 4 s., esimerkkinä yllämainitusta poikkeavasta sopimustyypistä hän mainitsee IBRD:n ja IFC:n välisen luotonantosopimuksen.

Yllä tekstissä on käsitelty vain yhtä järjestöjen keskeistä sopimustyyppiä. Tarkan kuvan saamiseksi kansainvälisten järjestöjen tekemien sopimusten sisällöstä ks. Hartman, s. 154 ss.

53 Bindschedler, s. 378.

teen. Näillä sopimuksilla ei yleensä puututa ao. järjestön asemaan kansainvälisen oikeuden tasossa vaan keskeisenä on asemamaan oikeusjärjestyksen soveltaminen järjestöön, sen varallisuuteen ja toimihenkilöihin.[54]

3.2.3. Järjestöjen normatiivinen valta

Kansainvälisten järjestöjen keskenään tai valtioiden kanssa tekemät kansainvälisoikeudelliset sopimukset eivät ainakaan toistaiseksi ole sisältäneet yleisiä kansainvälisoikeudellisia oikeussääntöjä.

Järjestöjen sopimuksista erillinen, kansainvälisoikeudellinen sitoumustyyppi muodostuu erinäisten järjestöjen päättämistä ohjesäännöistä. Varsin monet järjestöt voivat järjestöpäätöksin osoittaa jäsenvaltioidensa noudatettavaksi oikeussääntöjä. Tähän järjestöjen ns. normatiiviseen valtaan palataan yksityiskohtaisesti muissa tämän tutkimuksen osissa.[55]

Sen lisäksi, että kansainvälinen järjestö voi päättää ohjesääntöjä, jotka on tarkoitettu järjestön jäsenvaltioiden noudatettavaksi, järjestöt päättävät ohjesääntöjä järjestön omasta toiminnasta ja organisaatiosta. Nämä ohjesäännöt eivät ole voimassa valtioiden välisesti vaan pelkästään järjestön sisällä.[56]

---

[54] McNair (s. 52) vertaa kansainvälisten järjestöjen ja valtioiden sopimuksentekovaltaa ja korostaa, että keskeinen ero on siinä, että valtioiden sopimuksentekovalta on yleistä, kun taas järjestöt voivat tehdä sopimuksia vain toimialallaan.

[55] Ks. s. 323 ss. Schermers s. 702 kytkee toisiinsa järjestöjen sopimuksentekovallan ja normatiivisen vallankäytön: »Whenever an organization is competent to regulate a certain field, it should also be considered competent to make agreements in that field.»

[56] Ks. Bota, s. 58 ss, Parry, s. 144 ss, Detter, s. 123, Schneider, s. 69 ss. ja Cahier, s. 217 ss.

Tässä tutkimuksessa syrjäytetään käytännöllisistä syistä mm. kysymykset kansainvälisten järjestöjen noudattamista menettelytavoista sopimuksia valmisteltaessa, kysymykset siitä, mikä järjestöelin voi tehdä järjestöä velvoittavan sopimuksen, järjestöjen tekemien sopimusten yksityiskohtaiset luokitukset sekä säännöt kansainvälisten järjestöjen tekemien sopimusten voimaantulosta, tulkinnasta, sitovan vaikutuksen laajuudesta ja sopimuksen raukeamisesta. Ks. näistä seikoista Schermers, s. 696 ss., Zemanek, passim., Schneider, s. 120 ss., sekä Chiu, passim.

3.2.4. Järjestön johdolla tehdyt kansainväliset yleissopimukset

Kansainvälisten järjestöjen tekemistä sopimuksista on erotettava kansainvälisten yleissopimusten laadintamenettely, jossa sopimusluonnos tai -teksti valmistellaan järjestöelinten toimesta (esim. YK:n yleiskokous), järjestön asiantuntijavoimia (mm. ILC ja UNCITRAL) hyväksi käyttäen tai järjestön koolle kutsumassa konferenssissa ilman, että järjestö itse tulee osapuoleksi sopimukseen.[56a] Kansainvälisen järjestön johdolla valmisteltu sopimus on tavanomainen multilateraalinen kansainvälinen sopimus allekirjoittajavaltioiden välillä. Sopimuksen kansainvälisoikeudelliseen arviointiin tekstin valmistelu kansainvälisen järjestön johdolla tai valvonnassa ei aiheuta erityispiirteitä.[57]

Korostettakoon, että erinäisille järjestöille kuuluva oikeus kutsua koolle valtioiden edustajien konferenssi päättämään yleissopimuksesta on varsin huomattava kansainväliselle järjestölle kuuluva vallankäytön muoto.[58]

[56a] ILC:n tehtävistä ja toiminnasta ks. Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 95 ss.

[57] Esimerkkinä kansainvälisen järjestön osallistumisesta uuden kansainvälisen järjestön perustamiseen voidaan mainita IAEA:n perussäännön laadinta. YK:n IX yleiskokouksessa v. 1954 hyväksyttiin päätöslauselma kansainvälisen atomienergiajärjestön perustamisesta. Asetettiin työryhmä, jonka muodostivat Australian, Belgian, Etelä-Afrikan, Ison-Britannian, Kanadan, Portugalin, Ranskan ja Yhdysvaltojen edustajat. Työryhmä laati ehdotuksen perussäännöksi. Ehdotus lähetettiin YK:n jäsenvaltioille ja YK:n erityisjärjestöille lausunnon antamista varten. Vuonna 1955 YK:n yleiskokous päätti, että perussääntöehdotusta on muutettava tehtyjen huomautusten johdosta, ja mainittuun työryhmään päätettiin ottaa lisäjäseniksi Brasilia, Intia, SNTL ja Tsekkoslovakia. Tämän jälkeen pidettiin valtioiden ad hoc konferenssi, johon osallistui 81 YK:n jäsenvaltiota. Konferenssi laati perustettavaa järjestöä varten perussäännön, jonka heti ratifioimisvaraumin allekirjoitti 72 konferenssissa edustettuna ollutta valtiota. YK ei ole osapuolena perustamissopimuksessa. Ks He 82/1957 vp Asiak I suostumuksen antamisesta Suomen liittymiseen Kansainväliseen atomienergiajärjestöön.

Yksityiskohtaisen selvityksen YK:n yleiskokouksen hyväksymistä sopimuksista esittää Broms (Yhdistyneet Kansakunnat, s. 91 ss.)

[58] Ks. Bowet, s. 308: »... treaty-making power implies participation in the treaty a s a p a r t y; as such it should be sharply distinguished from the function of a quasi-legislative character possessed by many organisations by which the organisation becomes the sponsor or the deliberative or negotiating forum of a treaty between States.» Bowet korostaa, että eron tekeminen sopimuksentekovallan ja tämän quasi-legislatiivisen funktion välillä ei ole aina helppoa.

3.2.5. Järjestöjen sopimusten vaikutus tämän tutkimuksen käsitteistöön

Suomenkielisissä tutkimuksissa ja virallisasiakirjoissa käytetään toistuvasti ilmauksia »valtiosopimus» ja »kansainvälinen sopimus». Termi »valtiosopimus» näyttää implisiittisesti edellyttävän, että sopimuksen osapuolina on pelkästään valtioita. Käsitettä ei siten luontevasti voida käyttää puhuttaessa kansainvälisten järjestöjen keskenään tai valtioiden kanssa tekemistä sopimuksista.

Tämän vuoksi käytetään seuraavassa ilmausta »kansainvälinen sopimus» johdannaisineen tarkoittamassa 1) valtioiden välisiä sopimuksia (joista myös käytetään nimitystä »valtiosopimukset») 2) bi- tai multilateraalisia sopimuksia, joissa valtion/valtioiden ohessa sopijapuolena on yksi tai useampi kansainvälinen järjestö (IGO) sekä 3) kansainvälisten järjestöjen keskenään tekemiä sopimuksia. Asiayhteydestä ilmenee, ketkä kulloinkin ovat olleet sopimuksessa osapuolina.

»Kansainvälisellä sopimuksella» tarkoitetaan vain sellaisia oikeustoimia, joita on arvosteltava kansainvälisen oikeuden normien mukaisesti (esim. englanniksi mm. treaty, convention ja agreement). Käsitteen ulkopuolelle jäävät mm. ne sopimukset, joiden oikeusvaikutukset määräytyvät jonkin valtion sisäisen oikeuden normien mukaan — esim. kansainvälisen järjestön tekemä sopimus järjestön henkilökunnan muonituksesta, järjestön toimitalon rakentamisesta tai korjaamisesta jne (esim. englanniksi contract). Samoin käsitteen »kansainvälinen sopimus» ulkopuolelle jätetään kansainvälisten (hallitustenvälisten) järjestöjen (IGO) ja

---

Niinpä YK:n asema eräissä sopimuksissa on epäselvä. Ks. esim. Kelsen (The Law), s. 335.

Bindschedler, s. 371 ss. selostaa sopimuksentekomenettelyä YK:ssa. Yleensä ILC laatii sopimusluonnoksen. Tämän jälkeen YK järjestää erityiskonferenssin käsittelemään sopimusluonnosta. Konferenssi päättää sopimustekstin, minkä jälkeen se tulee voimaan, kun määrätty määrä valtioita on ratifioinut sopimuksen. Joskus käytetään yksinkertaisempaa menettelyä, jolloin yleiskokous käsittelee ja muovaa sopimusluonnoksen ja päättää tekstin. Tällöinkin edellytetään, että määrätty osa jäsenvaltioista ratifioi sopimuksen. YK ei yleensä tällöin itse ole sopimuksen osapuolena. Ks. yksityiskohtaisempaa selontekoa YK:n sopimuksentekomenettelystä Kasme s. 52 ss. sekä Schermers, s. 315 ss.

Yksityiskohtaisen selonteon kansainvälisen sopimuksen valmistelusta järjestöelimissä (ILO) esittää Jacob—Atherton—Wallenstein, s. 655 ss. Ks. myös Suviranta, passim. Broms (Ydinasekoekieltosopimus) tekee selkoa ydinasekokeiden kieltämiseksi tehdyn yleissopimuksen valmistelusta YK:n johdolla.

yksityisluontoisten kansainvälisten järjestöjen (NGO) keskinäiset sopimukset, joiden sitovuus määräytyy esim. jonkin sovitun kansallisen lainsäädännön mukaan. Käsitteen ulkopuolelle jäävät lisäksi vielä saman järjestön eri elinten keskinäiset sopimukset.[59]

3.3. Ylivaltiolliset järjestöt

Länsi-Euroopan taloudelliseen integraatioon liittyvän kansainvälisen yhteistyön kiinteytyminen itsenäisiksi järjestöiksi (EEC, CECA, Euratom) on tuonut kansainvälisiin järjestöihin liittyvään tutkimukseen uusia käsitteitä. Puhutaan »ylivaltiollisuudesta» tai »ylikansallisesta» järjestöstä.[60]

---

[59] Kansainvälisen oikeuden mukaan oikeustointen nimityksiä ei voida pitää oikeudellisesti merkitsevinä esim. siten, että sopimuksen nimitys vaikuttaisi sopimuksen velvoittavuuteen. Osakwe (s. 181) esittää joukon kansainvälisoikeudellisesta sopimuksesta käytettyjä nimityksiä: »Treaty, convention, protocol, act, final act, general act, additional articles, compromis d'arbitrage, agreed minutes, instrument, agreement, arrangement, avenant, compromis, letres réversales, modus vivendi, statute, covenant, pact, concordat, articles of agreement ja pactum de contrahendo». Näiden ohella on valtioiden väliseen kanssakäymiseen liittyviä asiakirjoja, jotka usein myös sisältävät kansainvälisoikeudellisesti sitovia velvoitteita (s. 182): »unilateral declaration, estoppel, notification, protest, recognition, renunciation, acquiscence, written statements, proces verbal, memorandum of understanding, exchange of notes, paralel resolutions of international organisations.»

[60] Rideau erottelee toisistaan ilmaukset »supéretatique» ja »supranational». Edellinen tarkoittaa järjestöä, joka voi tehdä jäsenvaltioita sitovia päätöksiä kun taas »supranationaalinen» järjestö voi tehdä suoraan jäsenvaltioiden kansalaisia sitovia ratkaisuja (s. 35 ss.). Näyttää kuitenkin siltä, että useat kirjoittajat tarkoittavat »ylivaltiollisella» (supéretatique) ja »ylikansallisella» (supranational) samaa; järjestöä, joka voi tehdä jäsenvaltioita ja/tai sen kansalaisia välittömästi sitovia päätöksiä. Niinpä Bindschedler (s. 313) toteaa, että YK:lla on »supranationaalinen» luonne sikäli, että turvallisuusneuvosto voi eräissä kysymyksissä tehdä määräenemmistöpäätöksellä jäsenvaltioita velvoittavia ratkaisuja.

Ilmaisua »ylivaltiollinen» tai »ylikansallinen» (supéretatique, supranationale jne) käytetään valtioiden välisiä suhteita tarkasteltaessa myös muissa kuin kansainvälisiin järjestöihin liittyvissä yhteyksissä. Niinpä liittovaltion ja konfederaation suhdetta jäsen- tai osavaltioon on kuvattu käyttämällä ilmausta »ylivaltiollinen». Varsinkin Länsi-Euroopan taloudellisia yhteisöjä koskevassa kirjallisuudessa on usein rinnastettu liittovaltion rakenne ao. yhteisön järjestörakenteen arviointiin (Rideau s. 17).

Castberg (s. 59) kirjoittaa: »Uklar og ofte villedende er også bruken av ordet »overstat» og »overnasjonal» i en mer begrenset betydning, nemlig om de inter-

Ylivaltiollista päätäntävaltaa omaaville Euroopan yhteisöille (EEC, CECA ja Euratom) on ominaista, että järjestöjen tietyt elimet voivat vastoin yksityisen jäsenvaltion tahtoakin tehdä suoraan jäsenvaltioita, niiden lainkäyttö- ja hallintoelimiä sekä alueherruuden alaisia järjestöjä, osakeyhtiöitä ja muita oikeushenkilöitä sekä fyysisiä henkilöitä velvoittavia päätöksiä. Ns. dualistiseen ajattelutapaan liittyvä transformaatiovaihe on poistettu järjestöelimen päättäessä valtioille ja niiden alueherruuden alaisille fyysisille ja juridisille henkilöille noudatettavaksi osoitettuja ohjesääntöjä. Järjestöelinten normatiiviset päätökset ovat välittömästi — ilman voimaansaattamistoimia — täytäntöönpantavissa. Euroopan yhteisöillä ei kuitenkaan ole omia fyysistä pakkovaltaa käyttäviä täytäntöönpanoelimiä.

Suomen valtio ei ole jäsenenä järjestössä, jolla olisi käytettävänään Euroopan yhteisöjen valtuuksia vastaavaa ylivaltiollista päätäntävaltaa. Suomi on tosin jäsenenä eräissä järjestöissä, joilla on tai on ollut oikeus enemmistöpäätöksin tehdä jäsenvaltiota sitovia päätöksiä vastoin jäsenvaltion suostumusta (esim. kansainvälinen kahvijärjestö ja YK). Niinpä esim. YK:n turvallisuusneuvosto voi antaa rauhanturvaamistarkoituksessa toimenpidekäskyn (esim. taloudellisen saarron toimeenpanosta), jonka noudattamiseen valtio on välittömästi kansainvälisen oikeuden

---

nasjonale organisasjoner som har organer, som kan gi den enkelte stat bindende direktiver. Slike myndighetsorganer skulle da efter denne terminologi karakteriseres som »overnasjonale». I andre tilfelle bruker man uttrykket overstat og overnasjonal i en mer begrenset betydning, nemlig om de internasjonale organisasjoner hvis myndighetsorganer kan utøve myndighet direkte over den enkelte medlemstats territorium eller den enkelte medlemstats borgere.»

Ross (Statsforfatningsret, s. 403 s.) määrittelee »supranationaalisen» vallankäytön seuraavasti: »Baggrunden for grdl. § 20 (säännös vallan siirtämisestä ylivaltiolliselle järjestölle) er et ønske om at gøre det lettere for Danmark, om det skulle ønskes, at tiltraede internationale organisationer af en vis type, nemlig organisationer hvori en flerhed af deltagende stater opretter en fælles, »supranational» myndighet til hvilken de hver for sig overfører et bestemt udsnit af den magt der ellers efter de respektive forfatninger tilkommer nationale organer. Virkningen heraf er på den ene side at de myndighetsakter der foretages af det supranationale organ indenfor dets kompetenceområde får virkning umiddelbart overfor borgere og underordnede myndigheder i de deltagende stater som hvis de var foretaget af nationale organer — altså uden at kræve nogen efterfølgende transformation via nationale retsveje; og på den anden side at de sædvanlige nationale myndigheder i vist omfang afskæres fra myndighedsudøvelse overfor borgerne.»

nojalla velvollinen. YK:n turvallisuusneuvoston päätös ei kuitenkaan ole välittömästi täytäntöönpanokelpoinen valtion sisäisesti, vaan edellyttää transformaatiotoimia Suomessa.[61]

Ylivaltiolliseen vallankäyttöön liittyvän käsitteistön erittely ja ylivaltiollisten valtuuksien yksityiskohtainen tarkastelu ei ole tässä tutkimuksessa tarpeen. Sikäli kuin Suomen valtio on jäsenenä järjestössä, jonka vallankäyttöä voidaan pitää joidenkin kriteerien mukaan ylivaltiollisena, jäsenvelvoite käsitellään järjestön peruskirjan voimaansaattamissäädökseen liittyvän päätöksenteon analyysin yhteydessä.[62]

---

61 Petrén luokittelee ylivaltiolliseksi kaiken sen järjestöjen vallankäytön, josta voidaan päättää määräenemmistöllä järjestöelimissä ja niin, että päätökset sitovat jäsenvaltioita (myös päätöstä vastaan äänestäneitä) kansainvälisoikeudellisesti. Tätä määritelmää käyttämällä hän luokittelee ylivaltiollisiksi järjestöiksi Euroopan yhteisöjen ja YK:n lisäksi mm. IMF:n, UPU:n ja WHO:n (s. 361). Nyt käsillä olevassa tutkimuksessa Petrénin luettelemia järjestöjä ei luokitella ylivaltiollisiksi. Lueteltujen järjestöjen vallankäyttöön ja järjestöpäätösten samoin kuin järjestöjen peruskirjojen transformointiin palataan seuraavassa useissa eri yhteyksissä.

Näyttää siltä, että Petrén luokittelee ylivaltiolliseksi vallankäytöksi tilanteen, jossa järjestöelimen enemmistö- tai määräenemmistöpäätös tulee jäsenvaltiota velvoittavaksi, mikäli jäsenvaltio ei määräajassa päätöksenteon jälkeen aktiivisin toimenpitein — esim. jättämällä varauman — ilmoita järjestölle, ettei valtio voi alistua järjestöpäätöksen sitomaksi.

Ruotsin uutta hallitusmuotoa valmistellut komitea määritteli ylivaltiollisuuden nyt tarkastelun kohteena olevassa relaatiossa seuraavasti: »Om... staterna förbinder sig att inrätta sitt handlande även efter sådana direktiv, som beslutas oberoende av deras egen inställning, t.ex. genom beslut med enkel majoritet, föreligger en form av överstatlighet.» Ks. SOU 1972: 15, s. 180.

62 Schermers tekee selkoa eroista tavanomaisten ja »supranationaalisiksi» kutsumiensa järjestöjen välillä (s. 19 s.). Tavanomaisen kansainvälisen järjestön peruspiirteinä hän mainitsee seuraavat:

— järjestön päätökset tehdään jäsenvaltioiden hallitusten delegaatioiden toimesta. Komiteat ja neuvoa antavat toimielimet osallistuvat päätöksenteon valmisteluun, mutta eivät lopullisten ratkaisujen tekoon.

— tärkeissä kysymyksissä yksityistä jäsenvaltiota ei voida sitoa järjestöpäätöksillä päätettyihin velvoitteisiin vastoin jäsenvaltion tahtoa. Järjestön toiminta on yhteistyötä eikä järjestöä voida pitää hierarkkisesti jäsentensä yläpuolella olevana.

Supranationaaliset tai federatiiviset järjestöt omaavat — määritelmän mukaan, joskaan ei aina käytännössä — seuraavat valtuudet:

— järjestöpäätökset sitovat jäsenvaltiota.

— järjestön valtaa käyttävät elimet eivät ole läheskään aina riippuvaisia

3.3.1. Jäsenyys ylivaltiollisessa järjestössä

Euroopan yhteisöjen perustaminen on aiheuttanut muutoksia useiden valtioiden valtiosääntöihin.

Eurooppalaisissa valtiosäännöissä esiintyy säännöksiä, joissa korostetaan valtion suvereenisuutta. Kun jäsenyyden ylivaltiollisessa järjestössä on todettu tuntuvasti rajoittavan jäsenvaltion suvereenia toimintavapautta, on ylivaltiollisen järjestön perussäännön yleensä katsottu sisältävän jäsenyyttä harkitsevan valtion perustuslain kanssa ristiriitaisia säännöksiä. Jottei jäsenyys pakottaisi valtioita muuttamaan perustuslakejaan, ovat useat valtiot jo ennen jäsenyyskysymyksen aktualisoitumista sisällyttäneet perustuslakeihinsa säännöksen, joka mahdollistaa liittymisen ylivaltiolliseen järjestöön perustuslakia muuttamatta.[63]

---

jäsenvaltioiden tahdosta. Päätöksentekijöinä voi olla henkilöitä, joita ei voida eikä tulekaan pitää minkään jäsenvaltion edustajina.

— järjestöllä on norminantovaltaa siten, että järjestön päättämät säädökset sitovat välittömästi jäsenvaltioita ja niiden kansalaisia. Tätä valtaa järjestö voi käyttää ohi jäsenvaltion hallituksen.

— järjestöllä tulisi olla koneisto, jolla järjestöpäätös voidaan panna tarvittaessa pakkotoimin täytäntöön.

— järjestön tulisi olla taloudellisesti jäsenvaltioista riippumaton.

— unilateraalinen irroittautuminen järjestöstä ei ole mahdollista.

Schermers korostaa, että todellisen supranationaalisen järjestön tulisi omata kaikki mainitut tuntomerkit. Tällaista järjestöä ei toistaiseksi ole, joten termiä »supranationaalinen» joudutaan käyttämään suhteellisesti: mitä useampia yllä luetelluista tuntomerkeistä tietyllä järjestöllä on, sitä »supranationaalisempi» ao. järjestö on. Schermers korostaa, että kaikilla kansainvälisillä järjestöillä on joitakin supranationaalisia piirteitä. Niinpä useiden teknisiin tehtäviin erikoistuneiden järjestöjen erityiskomiteat omaavat valtaa, joka käytännössä sitoo jäsenvaltiot vastoin niiden tahtoakin. Jopa juridisesti sitomattomat suositukset omaavat Schermersin mielestä supranationaalisen vallankäytön piirteitä.

Eek (s. 146) katsoo, ettei »ylivaltiollista järjestöä» ole syytä määritellä, vaan on tyydyttävä luetteloimaan ylivaltiolliset toimivaltuudet ja -järjestöt.

63 Norjan perustuslain 93 §:n 1 momentissa (vuodelta 1962) säädetään menettelytavasta Norjan liittyessä ylivaltiolliseen järjestöön: »For at sikre den internationale Fred og Sikkerhed eller fremme international Retsorden og Samarbeide kan ... samtykke i, at en international Sammenslutning... paa et sagligt begraenset Omraade, skal kunne udøve Beføielser der efter denne Grundlov ellers tilligge Statens Myndigheter, dog ikke Beføielse til at forandre denne Grundlov.» Järjestön ajatellaan siis käyttävän valtiolle kuuluvia valtaoikeuksia. 93 §:n 2 momentissa säädetään tavanomaisista (ei-ylivaltiollisista) kansainvälisistä järjestöistä: »Bestemmelserne i denne Paragraph gjælde ikke ved Deltagelse i

Suomen perustuslakien säätämisaikana ei ylivaltiollisia järjestöjä ollut olemassa. Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestykseen kirjoitettiin kuitenkin säännös (VJ 69,1 §) sellaisten tavanomaisten kansainvälisten sopimusten voimaansaattamista varten, jotka sisältävät perustuslaista poikkeavia säännöksiä. Sopimuksen transformoiva laki voidaan hyväksyä 2/3 enemmistöllä annetuista äänistä lakiehdotusta lepäämään hyväksymättä. Näyttää siltä, että päätös liittymisestä ylivaltiolliseen järjestöön (järjestön peruskirjan ja peruskirjan transformaatiota tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksyminen eduskunnassa) voidaan Suomessa suorittaa huomattavasti

---

en international Sammenslutning, hvis Beslutninger har alene rent folkeretslig Virkning i Norge.» Norjassa on omaksuttu dualistinen käsitys kansainvälisen oikeuden ja valtion sisäisen oikeuden välisestä suhteesta, eivätkä sopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet — perustuslain 93 §:n 1 momentissa säädettyä tapausta lukuunottamatta — tule valtion sisäisesti velvoittaviksi ilman asianmukaisia transformaatiotoimia. Velvoitteet edellyttävät lisäksi tietyissä tapauksissa, että kansanedustuslaitos ne hyväksyy. 93 §:n 2 momentissa viitataan tavanomaisiin kansainvälisiin järjestöihin: niihin liittyviin velvoitteisiin sovelletaan Norjan sisäisen lainsäädännön ja parlamentin ja muiden valtioelinten toimivallan suojarakenteita. Sensijaan 93 §:n 1 momentissa tarkoitetaan ylivaltiollista vallankäyttöä — kansainväliset velvoitteet tulevat Norjan viranomaisia välittömästi velvoittaviksi. Ks. tästä Castberg, s. 135 ss. ja Andanaes, s. 241 s. Andanaes korostaa, että liittyminen ylivaltiolliseen järjestöön ilman perustuslain 93 §:ssä säädettyä menettelyä olisi Norjan perustuslain 1 §:ssä säädetyn suvereniteettisäännöksen vastaista. Ks. myös Opsahl, s. 162 ss.

Ruotsin HM 81 §:ssä (SFS 46/1965) säädetään: »Beslutanderätt, som enligt denna regeringsform tillkommer Konungen och riksdagen, gemensamt eller var för sig, eller annat statligt organ, och ej avser frågor om stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av grundlag, må i begränsad omfattning överlåtas på mellanfolklig organisation för fredlig samarbete, till vilken riket är eller skall bliva anslutet. Beslut om sådan överlåtelse fattas antingen i den ordning som gäller för grundlagsändring eller ock, om därmed förenad tidsutdräkt är till men för riket, samfällt av Konungen och en riksdag. I sistnämnda fall erfordras för beslut om överlåtelse, att i vardera riksdagen minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna vid votering instämt i beslutet.» Säännöksen tulkinnasta ks. Malmgren, s. 104, SOU 1963: 16 s., SOU 1963: 17, s. 242 ss. ja Herliz, 1969 års regeringsform, Stockholm, 1970, s. 138 ss. Eek arvostelee säännöstä jyrkkäsanaisesti mm. epämääräisyydestä sekä tulkinnanvaraisuudesta ja korostaa, että säännös on lähes tarpeeton (s. 109 ss.). Ehdotetusta uudesta sanamuodosta ks. SOU 1972: 15 s. 26.

Ylivaltiollisen järjestön velvoitteisiin sitoutumisesta Tanskan 1953 perustuslain 20 §:n mukaan ks. Ross, Statsforfatningsret s. 403 ss. ja Sørensen (Juristen 1957, s. 492).

helpompia muotoja noudattaen kuin muissa valtioissa. Kun liittymispäätös esim. Ruotsin 1809 HM 93 §:n (vuodelta 1963) mukaan vaatii 5/6 enemmistöä valtiopäivillä, voitaneen liittymisen vaatima lainsäädäntöratkaisu Suomessa hyväksyä kahden kolmasosan enemmistöllä.[64]

[64] Ks. Saraviita, lausunto s. 40 s.

II LUKU

HALLITUSMUODON SÄÄNNÖKSET ULKOASIOITA KOSKEVASTA PÄÄTÖKSENTEOSTA

Ranskan vallankumouksen aikaisen ajattelutavan mukaan hallitsijan ei tule voida sitoa parlamentin päätäntävaltaa ulkopoliittisin toimenpitein vastoin kansanedustuslaitoksen suostumusta.[65] Suhteita ulkovaltoihin sääntelevä HM 33 § on laadittu yleiseurooppalaisen perinteen edellyttämällä tavalla, ja sen kaukaisena edeltäjänä voidaan pitää Ranskan vuoden 1791 valtiosäännön 9 artiklaa.[66]

Muiden pohjoismaiden ja useimpien keskieurooppalaisten valtiosääntöjen tapaan säännökset ulkopoliittisesta vallankäytöstä on kirjoitettu hallituksen asemaa korostavalla tavalla: päätöksenteko ulkoasioista on luokiteltu hallintovallan alaan kuuluvaksi. Aloitteenteko-oikeus, operaatioiden johto ja velvoitteiden sisällön muotoilu, samoin kuin lopullinen sitoutuminen on säädetty valtion päämiehen tehtäväksi. Kansanedustuslaitoksen osallistuminen kansainvälistä velvoittautumista tarkoittavaan päätösvallan käyttöön on tahdottu varmistaa vain perinteisesti parlamentille kuuluvilla aloilla: lähinnä vain silloin kun kansainvälinen sitoumus vaatii lainsäädäntömuutoksia tai sitoo budjettivaltaa, on velvoittautumiseen hankittava kansanedustuslaitoksen suostumus.[67]

* * *

Hallitusmuodon ulkopoliittista päätäntävallan käyttöä tarkoittavat säännökset laadittiin aikana, jolloin järjestöillä ei yleisesti katsottu ole-

---

65 Puhakka, s. 290 s.

66 Puhakka, s. 290.

67 HM 33 §:ssä säädetään: »Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presi-

van kansainvälisoikeudellista oikeuskelpoisuutta. Säännöksen tulkinta on mukautettu kansainvälisoikeudelliseen kehitykseen: lainsäädäntökäytännössä on jouduttu tulkintateitse ratkaisemaan kysymys, kuinka ulkopoliittiset suhteet kansainvälisiin järjestöihin järjestetään, samoin kuin se, milloin jäsenvelvoitteet järjestössä voivat joutua päätöksenteon kohteeksi kansanedustuslaitoksessa.[68]

---

dentti, kuitenkin niin, että sopimukset ulkovaltojen kanssa ovat eduskunnan hyväksyttävät, mikäli ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Kaikki tiedonannot ulkovalloille tai Suomen lähettiläille ulkomailla ovat toimitettavat sen ministerin kautta, jonka toimialaan ulkoasiat kuuluvat.»

HM 33 §:n alaan kuuluvia sopimustyyppejä ja muita velvoitteita tarkastellaan yksityiskohtaisesti s. 69 ss.

[68] Petrén (s. 362) kiinnittää huomiota siihen, että Ruotsin 1809 HM:n säätämisen aikaan ei kansainvälisiä järjestöjä ollut. Tästä on seurauksena, että ennen perustuslainmuutoksia jouduttiin etsimään tulkintasääntöjä, jotta yli 150 vuotta vanhoja perustuslain säännöksiä voitiin soveltaa ilmiöihin, joita lainsäätäjä ei voinut ennakoida. Hän kertoo, että Ruotsin hallitusmuotoa on jouduttu tulkitsemaan käyttämällä tulkintaohjeena sääntöä, jonka mukaan kaikki sellainen on sallittua, mitä ei perustuslaissa ole nimenomaisin säännöksin kielletty. Tästä tulkintatavasta on ollut seurauksena, — kun tulkinnalliset erimielisyydet on voitu välttää — ettei syvällistä valtiosääntöoikeudellista keskustelua juuri ole käyty esim. niistä valtiosääntöoikeudellisista ongelmista, joita saattaa esiintyä Ruotsin osallistuessa kansainvälisten järjestöjen toimintaan.

Ehdotuksessa Ruotsin uudeksi hallitusmuodoksi (SOU 1972:15) esitetään erittäin laaja-alaisen kansainvälisiä velvoitteita koskevan säännöksen sisällyttämistä perustuslakiin. Säännös on laadittu sellaiseksi, että se näyttää kattavan kaikki ne tulkinnanvaraiset kansainvälisoikeudelliset velvoitteet, joita esim. Suomen HM 33 §:n säännökset eivät — semanttisen analyysin nojalla — näytä kattavan: (9:1) »Regeringen äger ingå överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation och även på annat sätt ikläda riket internationell förpliktelse (harv. IS)», 9:2: »Internationell överenskommelse eller förpliktelse (harv. IS) skall föreläggas för prövning, 1. om den förutsätter att lag ändras eller upphäves eller att ny lag stiftas eller den eljest gäller ämne, i vilket riksdagen skall fatta beslut; 2. om den innebär slutandet av fred.... Regeringen skall även i andra fall än dem som avses i första stycket för prövning förelägga riksdagen internationell överenskommelse eller förpliktelse (harv. IS) som är av större vikt. Regeringen kan dock underlåta detta, om den anser, att rikets intresse kräver det; då skall i stället utrikesnämnden få tillfälle att yttra sig, innan överenskommelsen eller förpliktelsen ingås.»

1. SUHTEET KANSAINVÄLISIIN JÄRJESTÖIHIN

1.1. HM 33 §:n säätäminen

Voimassaolevan Hallitusmuodon säännös »Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti» näyttää semanttisella tasolla antavan aiheen tulkintaan, jonka mukaan tasavallan presidentin toimivalta ulkosuhteiden alalla olisi rajoitettavissa vain valtioiden välisiin suhteisiin.

1.1.1. Perustuslakikomitea

Perustuslakikomitean valmistellessa hallitusmuotoa edellytettiin, että Suomesta ei toistaiseksi vielä tule täysivaltaista valtiota, vaan autonominen alue, jonka ulko- ja puolustuspolitiikasta päätettäisiin Venäjän valtioelinten toimesta.[69] Perustuslakikomitean luonnostelema yhteys Venä-

---

69 Jo ennen perustuslakikomitean aikaa olivat valtiosopimuksiin liittyvät kysymykset olleet esillä suunniteltaessa perustuslakia, jonka mukaan Suomi olisi autonominen valtio Venäjän yhteydessä. Mechelinin senaatin laatimassa ehdotuksessa Suomen Suuriruhtinaanmaan hallitusmuodoksi (2 §:n 3 kohta) ehdotettiin säädettäväksi: »Suomen valtiolliset suhteet vieraisiin valtioihin riippuvat vastaavista Keisarikunnan suhteista ja ovat samat kuin ne.» 59 §:n 3 kohdassa esitettiin säädettäväksi Suomea koskevista valtiosopimuksista: »Kun keisari tekee kansainvälisen sopimuksen, joka koskee myös Suomenmaata, ja senaatin lausuntoa siis vaaditaan, tulee senaatin selvittää, ovatko sopimukseen pantavaksi aiotut määräykset sellaisia, että niitä tämän hallitusmuodon perusteella ei voida ilman kansaneduskunnan suostumusta Suomessa määrätä noudatettavaksi sekä, jos niin on asianlaita, tehdä ehdotus eduskunnalle annettavaksi esitykseksi asiasta. Keisari ja Suuriruhtinas määrää, ministerivaltiosihteerin asiata esitellen, että sopimus on Suomessa julkaistava.» Esitysehdotukseen liitetyssä Keisarille osoitetussa kirjelmässä esitetään säännöksestä seuraavaa: »Vastamainitussa 2 §:n 2 mom:ssa on Suomen kansainoikeudellinen asema mainittu. Momentin sanamuoto: »Suomen valtiolliset suhteet vieraisiin valtioihin riippuvat vastaavista Keisarikunnan suhteista ja ovat samat kuin ne», vastaa sitä käsitystä, joka sekä Venäjän että Suomen puolella tässä asiassa on ollut voimassa vuodesta 1809 lähtien. Se seikka, että Venäjän ulkopolitiikka on ollut määräävänen Suomelle, ei kuitenkaan tee mahdottomaksi sitä, että kansainvälisissä sopimuksissa, erittäinkin semmoisissa, jotka koskevat kauppaa ja merenkulkua sekä oikeudenkäynnillisiä tai yksityisoikeudellisia kysymyksiä, otetaan huomioon Suomen erityiset edut sekä Suomessa voimassa olevat lait. Tämä onkin ollut Venäjän puolelta tunnustettua. Tähän liittyen ja sen käytännön mukaisesti, jota tavalli-

jän ja Suomen välillä ulkopoliittisessa päätöksenteossa suunniteltiin toteutettavaksi kahdessa eri säädöksessä: hallitusmuotoon olisi otettu lyhyt viittaus niihin kansainvälisiin sopimuksiin, jotka olisivat edellyttäneet Suomen valtioelinten suostumusta. Suostumuksen vaativat kansainväliset sopimukset olisi määritelty erillisessä Venäjän ja Suomen välisiä suhteita sääntelevässä laissa. Tarkoituksena oli, että sopimukset sodasta ja rauhasta samoin kuin valtioliitosta olisi päätetty Venäjän ulkopolitiikan johdon toimesta. Niinikään sellaiset sopimukset vieraan valtion kanssa, jotka eivät olisi »koskeneet Suomea», olisi päätetty Suomen valtioelimiä kuulematta.

Perustuslakikomitean laatimassa, sittemmin rauenneessa ehdotuksessa laiksi Venäjän ja Suomen välisestä oikeussuhteesta esitettiin säädettäväksi, että tehtäessä sopimuksia vieraiden valtioiden kanssa muista kuin sotaa ja rauhaa koskevista kysymyksistä Suomen viranomaiset voisivat eräin edellytyksin osallistua päätöksentekoon. Venäjän hallitus saattaisi — sopimuksen koskiessa Suomea — myöntää Suomen viranomaisille oikeuden tehdä sopimuksen. Mikäli kuitenkaan tällaista oikeutta ei myönnetä, sopimus tehtäisiin Suomea välittömästi koskevanakin Venäjän viranomaisten toimesta.

Aina silloin, kun sopimusta oli tarkoitus soveltaa muiden Venäjän alueiden ohella myös Suomessa, sopimus edellytti Suomen osalta voimaan tullakseen Suomen hallituksen suostumusta. Jos tällaisen sopimuksen säännökset Suomen »valtiosäännön mukaan sitä vaativat», olisi sopimus eduskunnankin hyväksyttävä.[70]

---

sesti on noudatettu, on Senaatti ehdotuksen 59 §:n 3 mom:iin pannut tarpeelliset säännökset kansainvälisistä sopimuksista, jotka koskevat Suuriruhtinaanmaata.»

Ks. Perustuslakikomitean laatimista hallitusmuotoehdotuksista ja kansainvälisiin sopimuksiin liittyvien säännösten kehityksestä, joka näkyy vedoksiin ja käsikirjoituksiin laadituista korjausmerkinnöistä Perustuslakikomitean asiakirjoissa Valtionarkistossa. Perustuslakikomitean työskentelyyn liittyvää aineistoa sisältyy myös Santeri Alkion mikrofilmattuihin muistiinpanoihin ja E. N. Setälän asiakirjakokoelmaan (kokoelma n:o 7). K. J. Ståhlbergin kokoelmaan (N:o 70 a) liittyy Robert Hermansonin kirjoittama laaja muistio hallitusmuotoehdotuksesta. Muistiossa ei puututtu ulkopoliittiseen päätöksentekoon.

[70] Ks. Kom. 1917: 10. Komitea laati seuraavat säännösehdotukset: 4 § »Kysymykset sodasta ja rauhasta ovat valtakunnanasioita, jotka samalla pätevyydellä Suomeen kuin Venäjäänkin nähden käsitellään Venäjän perustuslakien mukaan.» 5 §: »Sopimukset vieraiden valtioiden kanssa muista kuin 4 §:ssä mainituista asioista solmii, silloinkin kun ne koskevat Suomea, Venäjän hallitus, jollei Venäjän puolesta ole myönnetty Suomen hallitukselle oikeutta sellaisten

Vielä ehdotettiin, että sotaan ja rauhaan liittymättömien sopimusten valmisteluun kansainvälisissä kokouksissa ja muissa neuvotteluissa voisivat osallistua Venäjän valtuutettujen ohessa myös Suomen hallituksen esittämät henkilöt — lähinnä asiantuntijan asemassa. Mikäli sopimusneuvottelut tarkoittaisivat sopimusta, joka koskisi pelkästään Suomea, määrättäisiin sopimusneuvottelijoiksi Suomen hallituksen esittämiä henkilöitä.

Komitea perusteli ehdotustaan korostamalla, että jo aikaisemmin kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä oli jouduttu kiinnittämään huomiota Suomen erikoiseen autonomiseen asemaan ja Suomessa voimassaolevaan erillislainsäädäntöön. Valtiosopimuksista oli muutaman kerran hankittu Suomen hallituksen lausunto. Tämän ohessa oli eduskunnan myötävaikutusta käytetty hyväksi Venäjän tekemän sopimuksen vuoksi Suomessa tarpeelliseksi osoittautuneen lainsäädännön säätämisessä.[71]

Komitean asiakirjoissa yhtä vähän kuin mietinnössäkään ei — ymmärrettävää kylläkin — käsitelty kansainvälisiä järjestöjä. Ulkopoliittiseen päätöksentekoon viitattiin ilmauksilla »ulkovallat» tai »vieraat valtiot».

Perustuslakikomitean laatimia säädösehdotuksia tarkasteltaessa voidaan panna merkille, että Suomen viranomaisten päätäntävallan kohdalla

---

sopimusten tekemiseen. Sikäli kuin Venäjän hallituksen tekemä sopimus on aiottu Suomessa sovellettavaksi, on se myöskin tämän maan hallituksen ja, jos sopimuksessa olevat määräykset sitä vaativat, eduskunnankin hyväksyttävä.» 6 §: »Kansainvälisiin kokouksiin ja muihin neuvotteluihin sellaisen Suomeakin tarkoittavan sopimuksen tekemistä varten, joka ei koske sotaa tai rauhaa eikä ole jätetty Suomen hallituksen tehtäväksi, määrää Venäjän hallitus, Suomen hallituksen esityksestä, suomalaisia valtuutettuja asiantuntijoina avustamaan venäläisiä valtuutettuja tahi näiden kanssa ottamaan osaa asian käsittelyyn. Jos asia koskee yksinomaan Suomea, määrätään samalla tavalla suomalaisia valtuutettuja siitä neuvottelemaan ja sopimaan...» Lakiehdotuksen 7 §:ssä ehdotettiin säädettäväksi suomalaisista kauppa-asiamiehistä, 8 §:ssä Suomen valtion osallistumisesta ulkoasiainhallinnon aiheuttamien taloudellisten rasitusten korvaamiseen ja 9 §:ssä Suomeen sijoitettujen konsuleiden asemasta. Vert. Jyränki, s. 143, alaviite 157. Jyrängin mukaan komitea »edellytti ulkoasioiden jäävän Venäjän hallituksen toimivaltaan, ellei tämä siirtänyt tuota oikeuttaan Suomen hallitukselle.»

Näyttää siltä, että eduskunnan osallistumisoikeutta päätöksentekoon kansainvälisistä sopimuksista HM 33 §:ssä sääntelevä ilmaus »valtiosäännön mukaan» on peräisin perustuslakikomitean laatimasta säädösehdotuksesta. Säännöksellä on näköjään alkujaan tahdottu suojella Venäjän valtion yhteydessä toimineen autonomisen alueen kansanedustuslaitoksen valtaoikeuksia.

71 Ks. Kom. 1917: 19, s. 25 ss. sekä Puhakka, Valtioyhdistys s. 10 ss.

hallitusmuotoehdotuksessa ei lainkaan käsitellä »suhteita ulkovaltoihin». Sen sijaan Venäjän ja Suomen välisistä suhteista säädettäväksi tarkoitetun lain 4 §:ssä mainitaan kysymykset, jotka koskevat »sotaa ja rauhaa». Ratkaisut näissä kysymyksissä olisivat jääneet Suomen viranomaisten toimivallan ulkopuolelle.

Lain 5 §:ssä säädettiin sopimuksista ulkovaltojen kanssa. Näyttää siltä, että ulkopoliittisen päätäntävallan ajateltiin jäävän pääosaltaan Venäjän viranomaisille (4 §) ja vain yhden osa-alueen, valtiosopimusten, eräin edellytyksin tulevan Suomen viranomaisten käsiteltäväksi (5 §). Kun myöhemmissä hallitusmuotoehdotuksen kehitys- ja käsittelyvaiheissa ryhdyttiin laatimaan perustuslakia täysivaltaiselle valtiolle, yhdistettiin näköjään Venäjän ja Suomen välisiä suhteita koskeneen lakiehdotuksen 4 ja 5 §:ssä alkujaan erilleen asetetut päätäntävallan alat toisiinsa. Saattaa olla, että voimassaolevan HM 33 §:n 1 momentin säännökset heijastavat tätä kahtiajakoa: ulkopoliittinen päätäntävalta on säädetty presidentille ja vain sen eräs osa, sopimuspolitiikka, on eduskunnan kompetenssialalla (lainsäädäntö- ja budjettivalta) kansanedustuslaitoksen päätäntävallan piirissä.

1.1.2. Hallitusmuodon säätäminen

Perustuslakikomitean valmistamat säädösehdotukset muodostuivat osittain uusiin oloihin soveltumattomiksi Suomen irroittauduttua Venäjästä. Ehdotus laiksi Venäjän ja Suomen välisten suhteitten järjestämisestä kävi tarpeettomaksi. Hallitusmuotoehdotuksen säännöksiä ulkopoliittisesta vallankäytöstä oli muutettava sen johdosta, että Suomi oli täysivaltainen valtio ja kansainvälisen oikeuden subjekti. Suvereniteetin edellyttämät muutokset hallitusmuotoehdotukseen laadittiin senaatin toimesta.

Ensimmäinen esitys hallitusmuodoksi tarkoitti perustuslakikomitean ehdottamalla tavalla tasavaltaisen valtiomuodon omaksumista. Ulkopolitiikan johtovalta ehdotettiin annettavaksi presidentille. Senaatti esitti presidentin ja eduskunnan välisistä valtasuhteista säädettäväksi seuraavaa: »Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti, kuitenkin niin, että jos sopimukset ulkovaltojen kanssa valtiosäännön mukaan sitä vaativat, ovat ne eduskunnankin hyväksyttävät...»[72] Näyttää siltä, että

[72] He 1/1917 II vp Asiak I, Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen hallitusmuodoksi.

senaatin esityksen perusajatuksena oli, että alkujaan — perustuslakikomitean ehdotuksen mukaan — Venäjän keisarille tarkoitettu valta kuuluisi presidentille. Eduskunnan valtiosopimuspolitiikkaa kontrolloivan vallan ajateltiin pysyvän suunnilleen Venäjän ja autonomisen Suomen suhteista laaditun kaavan mukaisena. Kuten valtioyhteyttä edellyttäneessä lakiehdotuksessa, myös täysivaltaiselle valtiolle laaditussa perustuslakiehdotuksessakin eduskunnan päätäntävalta tarkoitettiin toissijaiseksi: eduskunta saattoi vain hyväksyä tai hylätä hallituksen toimesta valmistellun ja ehkä jo allekirjoitetun ja ratifioidun kansainvälisen sopimuksen. Eduskunnan ei edellytetty omaavan itsenäistä ulkopoliittiseen päätöksentekoon liittyvää aloitevaltaa.

Hallituksen esityksen perusteluissa ei käsitelty ulkopoliittiseen päätöksentekoon liittyviä hallitusmuotoehdotuksen kohtia. Näin ollen ei voida esittää luotettavia näkökohtia siitä, kuinka laajaksi eduskunnan vaikutusvallan kansainvälisiin sopimuksiin liittyvässä päätöksenteossa ajateltiin muodostuvan.

Sisällissodan takia tasavaltaista hallitusmuotoehdotusta ei ehditty käsitellä loppuun. Sotatoimien päätyttyä eduskuntakäsittelyyn toimitettiin kaksi monarkkisen valtiomuodon perustalle laadittua esitystä hallitusmuodoksi. Niissä kummassakin ulkopoliittiseen päätöksentekoon liittyvät säännökset olivat ensimmäisen tasavaltaisen hallitusmuotoesityksen kaltaisia. Erona oli tietenkin se, että ulkopolitiikan johtovalta ehdotettiin annettavaksi presidentin asemesta kuninkaalle.[73]

---

[73] He 62/1917 II vp Asiak III. Hallitusmuotoehdotuksen 1 §:n mukaan »Suomi on täysivaltainen perustuslaillinen kuningaskunta.» Sana »täysivaltainen» omaksuttiin sittemmin Suomen perustuslakiin ilmeisesti tästä monarkkisesta hallitusmuotoesityksestä. Monarkkiseen hallitusmuotoesitykseen ei liittynyt perusteluja sanan »täysivaltainen» merkitsemiselle perustuslakiin. Saattaa olla, että kyseessä oli toimenpide, jolla tahdottiin korostaa monarkkisen hallitusmuodon juhlavuutta tai legitimiteettiä. Oli selvää, että Suomen asema täysivaltaisena (suvereenina) valtiona määräytyi siitä riippumatta — kansainvälisen oikeuden normien mukaan — oliko sana »täysivaltainen» perustuslaissa vai ei.

He 62/1917 II vp. Ehdotuksen 19 §:n mukaan »Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää kuningas, kuitenkin niin, että sopimukset ulkovaltojen kanssa ovat eduskunnankin hyväksyttävät, mikäli se valtiosäännön mukaan on tarpeen.» Perustuslakivaliokunta ehdotti säännöksen täsmennyksenä ilmauksen »on tarpeen» korvaamista sanonnalla »sitä vaativat» sekä eräitä muita vähäisiä tarkistuksia. Ks. niiden merkityksestä Kaira, s. 81. Ks. myös He 1/1918 yvp Asiak I (toinen monarkkinen hallitusmuotoehdotus). Sen säännökset ulkopoliittisesta päätök-

Monarkkisten hallitusmuotoesitysten jäätyä vaille riittävää kannatusta annettiin eduskunnalle uudestaan tasavaltainen hallitusmuotoesitys. Siinä säännökset ulkopoliittisesta päätöksenteosta vastasivat pääosilta edeltäjiään. Tässä vaiheessa tehtiin eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta eduskunnan vallan alaa koskeva täsmennys. Pyrittiin tarkentamaan niitä kansainvälisten sopimusten luokkakäsitteitä, joiden nojalla ratkaistaan, mitkä sopimuksista on saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Hallituksen esityksessä oli ehdotettu eduskunnan kompetenssin sääntelemiseksi ilmausta »sopimukset ulkovaltojen kanssa ovat eduskunnankin hyväksyttävät, mikäli ne sisältävät säännöksiä, jotka valtiosäännön mukaan sitä vaativat». Perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta hyväksyttiin tähän säännökseen lisäksi sanat »mikäli ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai...» Muutosta ei valiokunnan mietinnössä eikä täysistuntokäsittelyssä perusteltu.[74]

Kun toistakaan tasavaltaista hallitusmuotoehdotusta ei saatu julistetuksi kiireelliseksi ja lakiehdotus hyväksyttiin lepäämään, saatettiin hallitusmuotokysymys eduskuntakäsittelyyn uudella aloitteella vielä kerran. Ed. Ritavuoren ym. eduskuntaesitys Suomen hallitusmuodoksi vastasi kansainvälisiä sopimuksia koskevaan päätöksentekoon liittyvien säännösten kohdalla täysin toista tasavaltaista hallitusmuotoehdotusta siihen eduskunnassa päätettyine lisäyksineen. Ritavuoren esitys hyväk-

---

senteosta vastasivat ensimmäistä hallitusmuotoehdotusta. Kummankaan lakiehdotuksen täysistuntokäsittelyssä ei puututtu päätöksentekoon valtiosopimuksista.

74 He 17/1919 vp Asiak I ja prvm 2/1919 vp Asiak I. Kaira (s. 82) panee merkille, ettei perustuslakivaliokunta mitenkään perustellut tätä muutosta ja päättelee, ettei sitä katsottu periaatteelliseksi eikä tärkeäksi. Hän kirjoittaa, ettei lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten erikseen mainitseminen muuta lauseen sisältöä, koska nämä säännökset ovat »vain eräs osa jo aikaisemminkin lauseessa mainittuja säännöksiä, jotka tarvitsevat eduskunnan hyväksymisen». Kaira panee merkille myös sen, että perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta poistettiin sanasta »eduskunnankin» — mielestäni eduskunnan vallan toissijaisuutta korostanut — liite »kin». Vert. Erich, Havaintoja, s. 102.

He 17/1919 II täysistuntokäsittelyssä ed. Rafael Erich ehdotti lisäystä, jonka mukaan eduskuntahyväksymisen ohella eduskunnalta voitaisiin ennen sopimusneuvottelujen alkamista pyytää valtuutus valtiosopimuksen tekemiselle. Hän katsoi, että käytännölliset syyt saattavat puoltaa valtuutuksen käyttämistä esim. kauppasopimusten yhteydessä. Erich katsoi, että valtuutusmenettely saattaisi olla luvallinen ilmankin muutosta HM:n säännökseen. Hän halusi kuitenkin lisäyksen tehtäväksi varmuuden ja selvyyden vuoksi. Eduskunta hylkäsi muutosehdotuksen. Ks. 1919 vp ptk s. 736 s.

syttiin kiireelliseksijulistamisen jälkeen. Sen lyhyessä täysistuntokäsittelyssä — yhtä vähän kuin valiokuntien mietinnöissäkään — ei kosketeltu säännöksiä päätöksenteosta ulkoasioista.[75]

Hallitusmuotoesitysten perusteluissa tai niihin liittyvissä asiakirjoissa ei puututtu tämän tutkimuksen kannalta keskeisiin kysymyksiin. Kansainvälisiin järjestöihin ei viitattu, eikä valmisteluasiakirjoissa esitetä aineistoa eduskunnan päätäntävallan laajuudesta.[76]

1.2. Yhteenveto

HM 33 §:n säätämistaustan tarkastelu osoittaa, ettei ulkoasioita koskeva päätöksenteko ollut näkyvästi esillä hallitusmuotoa säädettäessä.

---

75 Ks. ed. Ritavuoren ym. eduskuntaesitys n:o 1/1919 vp Liit I s. 5 sekä 1919 vp ptk s. 972.

76 Kaira selostaa perinpohjaisesti eräitä ulkopoliittiseen päätöksentekoon liittyvien HM-esitysten sanamuotoihin tehtyjä muutoksia (s. 80 ss.). Kairan mukaan sanamuotomuutokset osoittavat, että hallitusmuotoesitysten käsittelyn eri vaiheissa esiintyi erilaisia käsityksiä eduskunnan osuudesta valtiosopimuksia koskevassa päätöksenteossa. Niinpä hän katsoo, että HM 33 §:n säännöksillä pyrittiin osoittamaan, että »eduskunnan hyväksymisen katsottiin kohdistuvan itse valtiosopimukseen ja siis merkitsevän osallisuutta itse siihen oikeustoimeen, jolla valtiosopimus kulloinkin päätetään» (s. 80, ks. myös s. 83). Omasta puolestani tyydyn toteamaan, etten ole säädösehdotusten eduskuntakäsittelyyn tai valmisteluun liittyvistä asiakirjoista tavannut mainintoja, jotka viittaisivat siihen, että eduskunta olisi edes pohtinut kysymystä, kumpaa eduskunnan hyväksymispäätös kansainvälisestä sopimuksesta merkitsee: »sopimuksen valtionsisäistä voimaansaattamista» vaiko »osallisuutta sopimuksen tekemiseen». Tämän vuoksi pidän ilmeisenä, että Kaira on tahtonut tehdä hallitusmuotoesitysten käsittelystä ja muutoksista pitemmälle meneviä johtopäätöksiä kuin mitä nk. fiktiivinen lainsäätäjä ajatteli tai tarkoitti. Lisäksi voidaan korostaa, että Kaira ei lainkaan ole käsitellyt perustuslakikomitean ehdotusta hallitusmuodoksi ja laiksi Venäjän ja Suomen välisistä suhteista. Kuitenkin näissä lakiehdotuksissa käytettiin samankaltaisia sanontoja kuin ensimmäisissä hallitusmuotoehdotuksissa. Jos otetaan huomioon, että perustuslakikomitean suunnittelemassa järjestelmässä ulkopolitiikan johtovalta kuului Venäjän Keisarille, eikä siis ollut ajateltavissa, että Suomen eduskunta oli »osallisena» Venäjän hallitsijan päättämässä valtiosopimuksessa, voitaneen perustellusti väittää, ettei hallitusmuotoehdotusten sanamuodosta ja eduskuntakäsittelystä voida tehdä niitä päätelmiä, joita Kaira tahtoo eduskunnan osallistumisen merkityksestä tehdä. Eri asia on, että valtiollisen aseman muutos jo sellaisenaan korosti eduskunnan kansainvälisistä sopimuksista tekemien ratkaisujen merkitystä. Vert. Björksten, Lausunto.

Säännökset ulkoasioista tehtävistä ratkaisuista jäivät toissijaiseen asemaan keskeiseksi muodostuneen valtiomuotokysymyksen eri vaiheissa. Molemmat vaihtoehdot (monarkia/tasavalta) sisälsivät samankaltaiset periaatteet ulkopolitiikan johtovallan kuulumisesta valtion päämiehelle sekä tämän vallankäytön eräiden osa-alueiden (mm. kansainväliset sopimukset) joutumisesta kansanedustuslaitoksen arvioitavaksi. Näyttää lisäksi siltä, ettei ulkopolitiikan johtovaltaa pidetty kovinkaan tärkeänä vallankäytön alana. Syynä siihen, että päätöksenteko suhteista ulkovaltoihin ilmeisesti kaikilla tahoilla — sosialisteja ehkä lukuunottamatta — katsottiin luonnostaan valtion päämiehelle kuuluvaksi, oli luultavasti yleiseurooppalainen perinne. Ulkopolitiikan johtovallan merkitys valtionpäämiehen valtaoikeutena jäikin vähäiseksi aina vuosien 1939—1944 sotiin saakka.[77]

---

77 Ks. Jyränki, Suomen Kuvalehti 5/1971. Jyränki kertoo, että vasta presidentti Rytin aikana ulkoasiat tulivat asiallisesti presidentin hoidettaviksi. Riepula (Presidentin asema ja vaalitapa, Tampereen yliopiston oikeustieteen laitoksen monistesarja 2/1972 s. 10 s) kertoo, että ennen Rytin presidenttikautta ulkopolitiikan johto oli useimmiten ulkoministerin hoidettavana.

Kansanvaltuuskunnan hyväksymän valtiosäännön voidaan ehkä sanoa kuvastavan vasemmistolaisia käsityksiä ulkopoliittisen vallankäytön sääntelystä. Kansanvaltuuskunnan valtiosäännön tarkoittama järjestelmä on huomattavasti 1919 HM:ssa säänneltyä järjestelmää parlamenttikeskeisempi. 66 §:n mukaan »Suomen valtiolliset edustajat ulkomaita varten määrää Kansaneduskunta Kansanvaltuuskunnan tehtyä esityksen.» 39 §:n mukaan »Niin valtiollisia kuin taloudellisia sopimuksia tarkoittavissa neuvotteluissa toisten valtain edustajien kanssa ynnä muissa kansainvälisissä neuvottelukokouksissa, mikäli ne eivät tarkoita vain valmistelua virallisia neuvottelukokouksia varten, olkoon, milloin se käy päinsä, Suomea edustamassa neuvottelukunnat, joiden kokoonpanossa on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon eri puolueiden voimasuhteet Kansaneduskunnassa. Jos kansainvälisissä suhteissa on Suomen valtiovallan puolesta valtuutettujen kautta jotain sitovasti päätettävä ilman että voidaan edeltäpäin yksityiskohtia myöten määritellä heidän tehtävänsä, käytettäköön valtuuskuntaa, jonka kokoonpanossa on huomioon otettu, mitä edellä on neuvottelukunnasta sanottu.» 37 §:n mukaan» K a i k k i (harv. IS) sopimukset toisten valtioiden kanssa ovat esitettävät Kansaneduskunnan päätettäviksi tahi, ellei siihen ole tilaisuutta, alistettavat sen vahvistettavaksi.» 38 §:n mukaan »Ehdotus sopimukseksi, joka tarkoittaa Suomen alueen rajan muuttamista tahi muuta valtiollista sopimusta toisen valtion kanssa taikka sellaisen sopimuksen vahvistamista, katsottakoon rauenneeksi, ellei sitä Kansaneduskunnassa kannata v ä h i n t ä i n k a k s i k o l m a s o s a a (harv. IS) annetuista äänistä.» Säännöksistä havaitaan, että Kansanvaltuuskunnan valtiosäännön valmistelijat pyrkivät varmistamaan sen, että kaikilla kansainvälisillä velvoitteilla on kansanedustuslaitoksen kannatus. Samalla pyrit-

Ulkopolitiikan johtovallan sisäpoliittinen heijastus- tai resonanssivaikutus on ollut seurausta kansainvälisen kanssakäymisen lisääntymisestä, suhteitten monipuolistumisesta ja Suomen ulkopoliittisen aseman muutoksista. Näitä kehityssuuntauksia ei tietenkään voitu ennakoida 1919 HM 33 §:n säätämisen aikana. On ymmärrettävää, että yksi kansainvälisen kanssakäymisen tärkeimmistä kehityslinjoista, kansainvälisten järjestöjen vaikutusvallan ja merkityksen kasvu, joka lähti liikkeelle täydellä voimalla vasta yli kaksi vuosikymmentä Hallitusmuodon säätämisen jälkeen, ei voinut tulla huomioon otetuksi Hallitusmuodon säännöksiä laadittaessa.[78]

* * *

tiin huolehtimaan siitä, että kansanedustuslaitos voi jo sopimuksen valmisteluvaiheessa osallistua päätöksentekoon; ilmeisesti siksi, ettei parlamenttia voitaisi saattaa fait accompli tilanteeseen.

[78] Kansainvälisoikeudellinen kehitys on lainsäädäntötoimenpiteinä jossain määrin näkynyt perustuslakia alemmilla normitasoilla. Vuodelta 1922 olleessa asetuksessa sisältävä valtioneuvoston ohjesäännön (30. 3. 1922) säädettiin ulkoasiainministeriön toimialasta (7 §): »Ulkoasiainministeriö käsittelee asiat, jotka koskevat: 1. Tasavallan presidentin suhdetta vieraiden valtioiden päämiehiin... 4. Suomen suhdetta kansainliittoon ja muihin kansainvälisiin järjestöihin ja laitoksiin, mikäli sitä koskevat asiat eivät kuulu muulle ministeriölle; ... 6. Sopimuksia muiden m a i d e n (harv. IS) kanssa.» Säännöksessä kiinnittää huomiota se, että kainsainvälisiin oikeustoimiin viitattiin ilmauksella »sopimukset muiden maiden kanssa» samoin kuin se, että asetuksessa edellytettiin suhteita kansainvälisiin järjestöihin hoidettavan ulkoasiainministeriön ohella myös muissa ministeriöissä — järjestösuhteet oli jo tuolloin desentralisoitu. Vuodelta 1944 olevassa valtioneuvoston ohjesäännössä (995/43, 15 §) säädetään ulkoasiainministeriön toimialasta mm: »Ulkoasiainministeriö käsittelee asiat, jotka koskevat 1) Tasavallan presidentin suhteita vieraiden valtioiden päämiehiin; ... 6) sopimuksia vieraiden v a l t i o i d e n (harv. IS) kanssa; 8) kansainvälisiä järjestöjä ja laitoksia, mikäli niitä koskevat asiat eivät kuulu muulle ministeriölle.» Voimassaoleva VNOS on laadittu silmälläpitäen ensisijassa valtioiden välisiä suhteita, eikä siinä lainkaan mainita esim. kansainvälisten järjestöjen ja Suomen valtion välisiä sopimuksia tai unilateraalisia järjestöpäätöksiä.

Vuodelta 1923 olevassa asetuksessa ulkoasiainministeriöstä (37/23) säädettiin mm., että ministeriössä on poliittisten ja kaupallisten asiain osasto joka jakaantui itäisten valtioiden jaostoon ja läntisten valtioiden jaostoon. Oikeudellisten asiain osastossa taas oli »Oikeudellinen ja kansainliittojaosto» (1 §). Poliittisen osaston tehtävämäärittelyssä puhuttiin vain valtioiden välisistä suhteista (3 §). Oikeudellisen ja kansainliittojaoston tehtävänä oli mm. »käsitellä Suomen ja vieraiden valtioitten välisiä, sekä yksityishenkilöitä koskevia oikeudellisia kysymyksiä sekä kansainliittoon kohdistuvat asiat.» Muita järjestöjä asetuksessa ei mainita. Vuodelta 1928 olevassa asetuksessa (61/28) säännökset vastasivat pää-

osin edeltäjiään. Niinpä poliittisten ja kaupallisten asiain osaston poliittisten asiain jaoston tehtävänä oli käsitellä »asioita, jotka koskevat Suomen poliittisia suhteita vieraisiin valtioihin» (3 §). Vuodelta 1936 olevassa asetuksessa ulkoasiainministeriöstä (241/36) laajennettiin ministeriön osastojakoa. Osastojen tehtäväjaossa ei viitattu — kansainliittoa lukuunottamatta — kansainvälisten järjestöjen toimintaan (2—7 §§). Vuodelta 1951 olevassa asetuksessa ulkoasiainministeriöstä (435/51) sisällytettiin kansainväliset järjestöt poliittisen osaston toimialaan (3 §): »Poliittinen osasto käsittelee asiat, jotka koskevat Suomen poliittisia suhteita vieraisiin valtioihin sekä näitä suhteita koskevia neuvotteluja ja sopimuksia, Suomen suhteita kansainvälisiin järjestöihin ja laitoksiin...». Kauppapoliittisen osaston tehtävänmäärityksessä (4 §) viitattiin suhteisiin taloudellisilla aloilla toimiviin kansainvälisiin järjestöihin. Oikeudellinen osasto (5 §) puolestaan sai tehtäväkseen huolehtia suhteista oikeudellisluontoisiin kansainvälisiin järjestöihin ja laitoksiin. Sensijaan protokollaosaston tehtävämäärityksessä (6 §) mainitaan vain »ulkovaltojen Suomessa olevien diplomaattisten edustajien erioikeudet», vaikka kansainvälisten järjestöjen ylimmillä virkamiehillä jo tuolloin katsottiin olevan diplomaattiedustajan asema. Vert. A ulkoasiainministeriöstä (124/67) 7—13 §§. Säännökset vastaavat kansainvälisiin järjestöihin liittyviltä osiltaan vuoden 1951 asetuksen säännöksiä. Mainittakoon, että ministeriön oikeudellisen osaston sopimusjaoston tehtävänä oli käsitellä asiat, jotka koskevat »valtiosopimusten valmistelua ja voimaansaattamista sekä kansainvälistä lainsäädäntötyötä.» Kansainvälinen lainsäädäntötyö voidaan ymmärtää viittauksena valtiosopimuskategoriaan kuulumattomaan, järjestöpäätöksin suoritettavaan normatiiviseen järjestötoimintaan.

Voimassaolevassa asetuksessa ulkoasiainministeriöstä (356/71) järjestösuhteet on erittäin tarkoin huomioitu. Ministeriön poliittiseen osastoon kuuluu kansainvälisten järjestöasiain toimisto (5 §), jonka tehtävänä on käsitellä asiat, jotka koskevat Suomen poliittisluontoisia suhteita Yhdistyneisiin Kansakuntiin ja sen erityisjärjestöihin sekä muihin kansainvälisiin järjestöihin ja laitoksiin samoin kuin Suomen osanottoa poliittisluontoisiin kansainvälisiin konferensseihin ja muihin kokouksiin. Kauppapoliittiseen osastoon (7 §, 295/72) kuuluu taloudellisten yleisjärjestöjen toimisto. Osaston tehtävänä on käsitellä mm. asiat, jotka koskevat »suhteita Yhdistyneisiin Kansakuntiin kuuluviin ja muihin taloudellisella alalla toimiviin kansainvälisiin järjestöihin ja laitoksiin sekä Suomen osanottoa niiden toimintaan...». Kehitysyhteistyöosasto (8 b §, 295/72) käsittelee mm. asiat, jotka koskevat Suomen suhteita Yhdistyneisiin Kansakuntiin kuuluviin ja muihin kehitysyhteistyön alalla toimiviin kansainvälisiin järjestöihin, rahastoihin ja laitoksiin, sekä Suomen osanottoa niiden toimintaan. »Oikeudellisen osaston tehtävänä on käsitellä mm. asiat, jotka koskevat »Suomen ja vieraiden valtioiden välisiä, sekä kansainvälisiin järjestöihin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. »Protokollaosaston (11 §) tehtävämäärittely on muutettu niin, että sanonta kattaa myös kansainvälisten järjestöjen diplomaattiset edustajat. Ulkoministeriöasetus on siten saatettu kansainvälisoikeudellisen kehityksen tasolle. Ministeriötä tarkoittava säännös VNOS:ssä (995/43) (15 §) on sensijaan edelleen alkuperäisessä asussaan.

HM 33 §:n esityöt viittaavat selvästi siihen, että ulkovalloilla tarkoitettiin valtioiksi organisoituneita kansainvälisen oikeuden subjekteja — ei sen sijaan kansainvälisiä järjestöjä.

Toisena esitöistä tehtävänä yleistyksenä voidaan painottaa, että lainvalmisteluasiakirjoista ei saada tarkkoja tietoja päätäntävallan jaosta presidentin ja eduskunnan välillä. Perustuslakikomitean valmistelema HM 33 §:n alkeismuoto miellettiin todennäköisesti säännökseksi, jolla osaltaan turvattaisiin Suomen autonominen asema — tahdottiin estää Suomen valtioelinten päätäntävallan kiertäminen kansainvälisoikeudellisia velvoitteita omaksumalla. Tarkoituksena oli suojata Suomen oikeutta omaan lainsäädäntöön. Valtiollisen aseman muututtua valmisteltiin kiireisesti HM 33 §:n edeltäjät eikä säätämisvaiheessa ehditty näköjään kiinnittää huomiota yksityiskohtiin. Presidentin ja eduskunnan väliseen toimivaltajakoon liittyvä HM 33 §:n säännös jäi epämääräiseksi.[79]

HM 33 §:n soveltaminen kansainvälisiin järjestöihin, samoin kuin presidentin ja eduskunnan välinen toimivaltajako joudutaan analysoimaan turvautumatta säännöksen alkuperäisestä tarkoituksesta esitettyihin perusteluihin. Keskeiseen asemaan tulkinnassa näyttävät tulevan omaksuttu käytäntö ja pragmaattiset näkökohdat.

1.3. Päätöksenteko suhteista kansainvälisiin järjestöihin

Vaikka HM 33 §:n esityöt ja säännöksen sanamuodon mukainen tulkinta näyttäisivätkin antavan aiheen väittää, ettei säännös lainkaan koske suhteita kansainvälisiin järjestöihin, ei tällaista tulkintatulosta voida pitää hyväksyttävänä.

Päätöksenteko kansainvälisiin järjestöihin liittyvistä velvoitteista ja diplomaattisesta toiminnasta järjestössä on kirjallisuudessa itsestään selvyytenä luettu tasavallan presidentin valtaoikeudeksi.[80]

---

79 Erich (Havaintoja, s. 96) selostaa säännöksen eduskuntakäsittelyä. Hän kertoo tekemiensä täsmennysesitysten tulleen torjutuiksi toivomuksin, että »kateederiviisaus säästettäisiin siksi», kunnes Hallitusmuoto on saatu säädetyksi.

80 Erich (I, s. 381 ja II s. 336) kirjoittaa: »HM 33 § osoittaa — ja sitä on niin tulkittu — että tasavallan presidentillä on valta kansainvälisoikeudellisesti velvoittaa valtiota vieraisiin valtioihin päin... Niihin »ulkovaltoihin» — tämä sana tietenkin laajennetussa merkityksessä käsitettynä — joiden kanssa Suomi, kuten myös valtioneuvoston ohjesäännössä edellytetään, on säännöllisissä diplomaattisissa suhteissa kuuluu myös Kansainliitto. »Kaira (II s. 12) kirjoittaa: »Myöskin

Päätöksenteko liittymisestä kansainväliseen järjestöön on ehkä tärkein järjestöihin liittyvistä kansainvälisoikeudellisista velvoittautumistoimista. Sikäli kuin Suomen valtio osallistuu järjestön perustamista tarkoittavan valtiosopimuksen laadintaan tai liittyy jo toimivan järjestön perustamissopimukseen, on HM 33 §:n soveltaminen järjestön velvoitteisiin ongelmatonta: tasavallan presidentti käyttää päätäntävaltaa valtioiden välisestä sopimuksesta. Järjestön perustamissopimus on yleensä aina valtiosopimuksen (treaty/agreement yms) muotoon puettu kirjallinen sopimus.

Valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa ei juuri ole keskusteltu presidentin vallankäytöstä sikäli, että olisi pohdittu presidentin toimivallan laajuutta niissä ulkopoliittisissa operaatioissa, jotka Suomen valtio suorittaa järjestön jäsenenä. Kirjallisuudessa on enimmältään keskitytty presidentin toimintaan bilateraalisissa suhteissa. Kirjallisuudessa

---

Kansainliitto ja kansainvälinen työjärjestö esiintyvät jossain määrin omintakeisina valtatekijöinä ja voivat tehdä eräitä sitoumuksia. Epäilystä ei ole siitä, että HM 33 §:ssä käytetty sana: ulkovallat, on käsitettävä niin laajasti, että se tarkoittaa näitä muodostumia.» Samoin Kaira, Valtiosopimukset, s. 16.

Jyränki, s. 91 s., 117 ja 123 s. kirjoittaa: »Suomen suhteilla ulkovaltoihin ainakin ensisijaisesti tarkoitetaan valtioiden välisiä oikeussuhteita.» Myöhemmästä esityksestä ilmenee, että Jyränki tekemällään varauksella tarkoittaa sotapäälliköillä tavanomaisen kansainvälisen oikeuden nojalla olevaa sopimuksentekovaltaa. Jyränki korostaa vielä (s. 91 alaviite 2), että HM 33 §:ssä tarkoitetaan »lähinnä valtioiden välisiä oikeussuhteita» ja mainitsee, että valtioiden välillä on lisäksi runsaasti »ei-oikeudellisia» suhteita. Vaikka Jyränki ei eksplisiittisesti mainitsekaan kansainvälisiä järjestöjä, hän ei varmaankaan ole tahtonut esittää, etteivät suhteet kansainvälisiin järjestöihin kuuluisi tasavallan presidentin valtaoikeuksien piiriin.

Sundström (s. 49) kirjoittaa: »Huvudregeln, att presidenten bestämmer om Finlands förhållande till utländska makter (RF § 33), är tillämplig även när det gäller internationella organisationer.»

Perustuslakivaliokunnan kansainvälisistä sopimuksista antamia lausuntoja tarkasteltaessa havaitaan, että valiokunta on yleensä tyytynyt toistamaan HM 33 §:n sanamuodon syventymättä säännöksen soveltamisalaan. Ks. esim. prvl 5/He 30/1961 vp Asiak I: »HM 33 §:n 1 momentin mukaan Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää tasavallan presidentti, kuitenkin niin, että sopimukset ulkovaltojen kanssa ovat eduskunnan hyväksyttävät, mikäli ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan...» Samoin prvl 6/He 37/1964 vp Asiak I. Molemmissa lausunnoissa tarkasteltiin kansainvälisen järjestön peruskirjan voimaansaattamista tarkoittaneen lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä (EFTA ja Kansainvälinen Kahvineuvosto). Ks. myös prvl 1/He 101/1966 vp, 1967 vp Asiak III.

on käsitelty perinpohjaisesti presidentti Risto Rytin valtakunnankansleri A. Hitlerille antamaa sitoumusta, presidentti J. K. Paasikiven toimenpiteitä YYA-sopimusta valmisteltaessa sekä presidentti Urho Kekkosen toimintaa SNTL:n ja Suomen välisten bilateraalisuhteiden alalla. Ohimennen on kirjallisuudessa esitetty mainintoja myös presidentin toiminnasta Finefta-sopimusta valmisteltaessa, ns. Nordek-projektin eri vaiheissa ja kehiteltäessä omaleimaista vapaakauppasopimusratkaisua EEC:n ja CECA:n kanssa. Käytettävissä ei kuitenkaan juuri ole tutkimuksia siitä, kuinka tasavallan presidentti on johtanut Suomen ulkopolitiikkaa kansainvälisissä järjestöissä.[81]

---

81 Tässä tutkimuksessa ei ole tilaisuutta syventyä tasavallan presidentin vallankäyttöön suhteissa kansainvälisiin järjestöihin. Käytännöllisten esteiden yhtenä erityispiirteenä voidaan mainita, että tähän vallankäytön alaan liittyvät dokumentit eivät ole julkisia asiakirjoja.

Ylimalkaisena luonnehdintana voidaan korostaa, että päätöksenteko jäsenyydestä kansainvälisessä järjestössä on aina luokiteltu tasavallan presidentin vallankäytön alaan kuuluvaksi. Samoin päätöksenteko Suomen valtion ja kansainvälisen järjestön välisestä kansainvälisoikeudellisesta sopimuksesta. Kansainvälisten järjestöjen päätökset, jotka edellyttävät transformaatiotoimia on voimaansaatettu valtiosopimusten tavoin yleensä joko laeilla, asetuksilla tai molemmilla, presidentin osallistuessa päätöksentekoon.

Schermers tekee yksityiskohtaisesti selkoa jäsenvaltioiden edustajien asemasta ja tehtävistä kansainvälisissä järjestöissä (s. 84 ss). Delegaatioon saattaa kuulua valtion edustaja varamiehineen, neuvonantajia ja asiantuntijoita. Valtuuskunnan johtaja yleensä edustaa jäsenvaltiota, joskin hän voi delegoida valtansa jollekin delegaation jäsenelle.

Jäsenvaltion edustajat eivät toimi yksityisinä kansalaisina vaan valtionsa edustajina. Jäsenvaltion valtioelimet antavat edustajille ohjeet toiminnasta järjestöelinten kokouksissa. Mitä yksityiskohtaisempia ohjeet ovat, sitä vähäisempi toimintavapaus delegaation jäsenillä on. Käytännössä ohjeet valtioiden edustajille kansainvälisissä järjestöissä ovat yleensä varsin lyhyitä ja avoimesti muotoiltuja, joten valtuuskunnan jäsenillä on melko laaja toimintavapaus. Jacobson (Harold K. Jacobson, Deriving Data from Delegates to International Assemblies, IO 1967 s. 594 ss) on empiirisessä tutkimuksessaan päätynyt siihen, että useimpien jäsenvaltioiden edustajat tekevät pääosan ratkaisuista itsenäisesti.

Schermers (s. 88) kertoo, että kansainvälisten järjestöjen peruskirjoissa tai ohjesäännöissä ei yleensä ole säännöksiä siitä, ketä tai minkälaisia henkilöitä jäsenvaltioiden delegaatioon tulee kuulua. Jäsenvaltiot voivat valita valtuuskunnan vapaasti. Käytännössä pääosa edustajista on valtion virkamiehiä. Ulkoministeriön virkamiehillä on yleensä huomattava sija delegaation kokoonpanossa mutta yleensä minkään valtion ulkoministeriön henkilökunta ei ole riittävä, jotta kaikki valtuuskunnat miehitettäisiin tämän ministeriön virkamiehillä. Varsinkin asiantuntijoita valitaan erityisministeriöistä.

Voitaneen pitää selviönä, että suhteet kansainvälisiin järjestöihin luokitellaan HM 33 §:ssä säädetyllä tavalla päätöksenteoksi suhteista »ulkovaltoihin».[82] Tästä tulkinnasta johdutaan toiseen — yhtä triviaaliin —

Schermers mainitsee (s. 92), että useat valtiot voivat asettaa yhteisen delegaation. Hän kertoo, että pohjoismailla oli yhteinen neuvotteluvaltuuskunta GATT:ssa »Kennedykierros» neuvotteluissa. Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 86 s. tekee selkoa jäsenvaltuuskuntien toiminnasta YK:n yleiskokouksessa. Ks. myös s. 145 s. jossa tarkastellaan pohjoismaiden yhteistoimintaa.

[82] Blix, s. 44 syventyy tulkitsemaan Ruotsin 1809 HM:n 12 säännöstä, jossa on Suomen HM 33 §:ää vastaava, vain valtioita tarkoittava ilmaus »främmande makter». Hän korostaa, että säännöksellä tarkoitettiin alkujaan vain valtioita ja sodankävijöiksi tunnustettuja vallankumouksellisia joukkoja, joilla jo Ruotsin vuoden 1809 HM:n säätämisen aikaan katsottiin olevan kansainvälinen toimikelpoisuus. Blix huomauttaa, että Ruotsin vuoden 1809 HM:n säätämisen aikaan ei lainkaan esiintynyt kansainvälisiä järjestöjä, joissa Ruotsi olisi ollut jäsenenä. Järjestöjä ei Blixin mukaan voida pitää »främmande makter» käsitteen alaan kuuluvina. Tämän vuoksi hän esittää konstruktion: valtiot muodostavat järjestöjä, joten järjestöt epäsuorasti edustavat vieraita valtioita.

Professori Antti Suviranta on kiinnittänyt tämän kirjoittajan huomiota kysymykseen onko HM 33 §:n sisältämän käsitteen »ulkovallat» merkityssisällön erittelyssä turvauduttava samankaltaiseen päättelyyn kuin käsiteltäessä kysymystä HM II luvun säännöksien soveltumisesta oikeushenkilöihin.

Kysymys HM 6 §:ssä säädetyn Suomen kansalaisen omaisuuden suojan ulottumisesta fyysisten henkilöiden ohessa myös juridisiin henkilöihin on jossain määrin kiistanalainen, joskin useimmat kirjoittajat — ja eduskunnan perustuslakivaliokunta eräissä ratkaisuissaan — näyttävät omaksuneen kannan, jonka mukaan omaisuuden suoja on ulotettava koskemaan useimpia Suomessa rekisteröityjä ja Suomen kansalaisten omistamia osakeyhtiöitä tai muita oikeushenkilöitä. Kastari (Perustuslainturva, s. 72 ss.) kirjoittaa: »... siihen (kysymys oikeushenkilöiden omaisuudensuojasta) on aikanaan pyritty vastaamaan vain sanamuotoon nojaavalla tulkinnalla, josta näkyy edelleenkin pidettävän kiinni: perusoikeuksien suoja voisi koskea oikeushenkilöitä vain välillisesti sillä tavoin, että siihen saatetaan vedota vain, jos oikeushenkilöä — esim. osakeyhtiötä — välittömästi koskeva (lainsäädäntötoimi) välillisesti loukkaa jonkun tai joidenkin fyysillisten henkilöiden — esim. osakkaiden perusoikeussuojan alaisia oikeuksia.... voidaan tuskin esittää mitään päteviä syitä sitä vastaan, etteikö perusoikeuksien pohjana oleva vastakkainasettelu kansalainen — valtio olisi samalla tavoin relevantti hänen oikeushenkilöiksi personifioidun omaisuutensa (ja yleensä muidenkin oikeuksiensa) suhteessa valtioon.» Kastarin tutkimuksessa viitataan lisäksi oikeushenkilöiden ongelmaa käsittelevään laajaan kirjallisuuteen.

Kuten Blix edellä siteeratussa tutkimuksessaan esittää, kansainväliset järjestöt ovat valtioiden muodostelmia. Voidaanko perustellusti väittää, että »suhteet kansainvälisiin järjestöihin» ovat itse asiassa »suhteita ulkovaltoihin», järjestöjen

päätelmään: tarkkaan ottaen kaikki kansainvälisesti velvoittavat toimet kuuluvat tasavallan presidentin päätäntävallan piiriin. Kun HM 33 §:n säännöksessä lisäksi käytetään yleisluontoista ilmaisutapaa »suhteet», ei presidentin valtaoikeuksia voida rajata vain sitoviin velvoitteisiin: myös muut ulkopoliittiset toimet, mm. päätökset diplomaattisista operaatioista, selonteoista ja tiedotuksista ovat viime kädessä tasavallan presidentin tehtävinä.

Käytännössä ei HM 33 §:ää ole koskaan tulkittu niin laveasti, kuin edellä esitettiin. Tasavallan presidentin ohessa tehdään merkittäviä ulkopoliittisia ratkaisuja monilla hallinnon tasoilla — erityisesti ulkoasiainministeriön toimesta. Tässä yhteydessä ei voida ryhtyä selvittämään, missä määrin näköjään presidentille HM 33 §:n nojalla kuuluvaa valtaa de facto käytetään muiden päätöksentekijäin toimesta. Ylimalkaisesti voidaan vain todeta, että tasavallan presidentti näyttää itsenäisesti ja aktiivisesti ratkaisevan »poliittisluontoiset» ulkoasiain hoitoon kuuluvat kysymykset — mm. keskeiset valtiosopimukset sekä henkilökohtaiset yhteydenotot vieraiden valtioiden hallituksiin. »Teknisluontoiset» kysymykset valmistellaan ulkoministeriössä ja joskus muissakin ministeriöissä tai keskusvirastoissa. Mikäli kuitenkin tarkoituksena on tehdä kansainväliS-

---

muodostaessa vain välineen uusimuotoiselle suhteiden järjestämiselle ja jatkaa, että samalla tavoin kuin oikeushenkilön omaisuudensuoja on redusoitavissa fyysisten henkilöiden tasoon, suhteet järjestöön ovatkin suhteita ulkovaltojen kollektiiviin. Tämä rinnastus tuntuu luontevalta. Yllä tekstissä esitetty kärjistys, jonka mukaan HM 33 § ei sanamuotonsa perusteella tulkiten lainkaan näytä koskevan kansainvälisiä järjestöjä, on ehkä aiheettoman jyrkkä. Toisaalta kysymyksen ratkaisemisessa on syytä tehdä selkoa valtiokäytännöstä. Huomattakoon myös, että Hallitusmuodon säätämisaikana oikeushenkilöt olivat enimmältään nykymuotoisina jo olemassa. Sensijaan kansainvälisten järjestöjen kehitys oli aivan alkuvaiheessa, eikä järjestöjen »vallankäytöstä» tai itsenäisestä toiminnasta voitu puhua. Järjestöjen katsottiin yleisesti omaavan kansainvälisoikeudellisen subjektiuden vasta huomattavasti HM:n säätämisen jälkeen.

Viittaamalla ajatuskulkuihin jotka ovat perusteena tulkintaväitteelle, jonka mukaan oikeushenkilöiden omaisuus on HM 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen turvaama voidaan ehkä väittää, ettei edes HM 33 §:n sanamuodon mukainen tulkintatapa voi johtaa väittämään, että säännöstä on sovellettava vain valtioiden välisiin sopimuksiin. Sensijaan toinen HM 33 §:n säännöksiin perustuva tulkintaväite, jonka mukaan eduskuntakäsittelyyn voidaan toimittaa vain »sopimuksia» (ks. s. 71 ja alaviite 89), — ei yksipuolisia sitoumuksia tai unilateraalisia järjestöpäätöksiä — näyttää olevan perusteltavissa semanttisilla näkökohdilla.

oikeudellinen, kirjallinen sopimus, antaa tasavallan presidentti velvoittautumista tarkoittavan kirjallisen valtuutuksen.[83]

Osallistuminen kansainvälisten järjestöjen toimintaan edellyttää runsaasti teknisluontoista valmistelua ja velvoittautumistakin. Suhteet useihin kansainvälisiin järjestöihin on desentralisoitu erittäin pitkälle.[84]

---

83 Ministeriöiden ja keskusvirastojen kansainvälisistä suhteista ks. s. 348 alaviite 220.

84 Esimerkkinä teknisluontoisesta yhteistyöstä kansainvälisen järjestön ja Suomen valtion välillä voidaan mainita WHO ja Suomen WHO-toimikunta. WHO-toimikunta laatii vuosittain monistetun toimintakertomuksen. Vuoden 1969 toimintakertomuksesta käy selville mm. seuraavaa: toimikunnan jäsenistö koostui lääkintöalan ammattihenkilökunnasta. Mukana oli lisäksi ulkoasiainministeriön virkamiehiä. Kertomusvuonna toimikunta kokoontui 4 kertaa. Toimikunnalla oli oma toimisto lääkintöhallituksen yhteydessä. Vuoden 1969 terveyskokoukseen (WHO:n plenaarielin) osallistui Suomen WHO-toimikunnan varapuheenjohtaja päävaltuutettuna ja muina valtuutettuina yksi lääkintöhallituksen ja yksi ulkoasiainministeriön virkamies. WHO:n Euroopan aluekomitean istunnossa Suomen valtiota edusti valtuuskunta, johon kuului WHO-toimikunnan varapuheenjohtaja sekä lääkintöhallituksen vt. pääjohtaja.

Toimintakertomuksen mukaan WHO pyysi vuonna 1969 lausuntoja, tietoja ja tilannekatsauksia 9 eri alalta. Toimintakertomuksessa korostetaan, että »vuosina 1967 ja 1968 WHO:lle toimitettuihin selvityksiin verrattuina ne eivät kuitenkaan olleet yhtä merkityksellisiä ja mittavia.» Poikkeuksena tästä oli kuitenkin WHO:n neljättä maailman terveystilannekatsaustaan varten pyytämä selvitys.

WHO-toimikunnan vuosikertomuksessa tehdään selkoa WHO:n sydäntautirekisteristä. WHO:n eräs alakomitea päätti v. 1968 perustaa alueellisia rekistereitä koealueilla todettujen akuuttien infarktipotilaiden luetteloimiseksi. WHO:n aluetoimiston pyydettyä, että Suomi liittyisi tutkimukseen, t o i m i k u n t a valitsi sydäntautikoealueeksi Tampereen kaupungin ja määräsi erään henkilön projektin johtajaksi. Kertomuksessa selostetaan eräitä muitakin WHO:n käynnistämiä ja valvomia tutkimusprojekteja Suomessa.

Toimintakertomuksesta ilmenee, että WHO oli kiinnittänyt huomiota valmistamansa tutkimusaineiston levitykseen. WHO:n päämajasta pyydettiin Suomeen jaettavien kirjoitusten postitusluettelot, jotka toimitettiinkin. Eräiden epäselvyyksien vuoksi luetteloista käytiin kirjeenvaihtoa WHO:n ja toimikunnan välillä.

Vuonna 1969 Suomen WHO-toimikunta »hoiti Suomen osallistumisesta Euroopan Neuvoston lääketieteelliseen stipendiohjelmaan aiheutuvat käytännölliset tehtävät». WHO-toimikunnan johdolla järjestettiin myös osallistuminen Euroopan neuvoston aloitteesta perustettuun harvinaisten veriryhmien pankkiin, Euroopan neuvoston kansanterveyskomiteaan, Verensiirtokysymyksiä käsittelevään komiteaan ja Urheilun lääketieteeellisiä näkökohtia käsittelevään työryhmään.

Kertomusvuonna WHO-toimikunta antoi lausunnot Euroopan neuvoston perustamien työryhmien raporteista (urheilun lääketieteelliset näkökohdat, labo-

HM 33 §:n sanamuodon mukainen tulkinta ei näytä sallivan sitä, että viranomaiset päättävät edes käytännöllisissä kysymyksissä Suomen valtion ja kansainvälisen järjestön välisistä suhteista.[85] Säännös ei näytä vastaavan nykyajan kansainvälisen kanssakäymisen vaatimuksia. Valtioiden välisten, enimmältään bilateraalisten diplomaattisten suhteiden rinnalle on HM 33 §:n säätämisen jälkeen muodostunut moninkertainen ja tiheä relaatioverkko — mm. käytännön yhteydet kansainvälisiin järjestöihin. Vaikka päätöksenteko näistäkin suhteista viime kädessä kuuluu tasavallan presidentille, ei käytännössä ole edes mahdollista, että yhteyksiä voitaisiin ylläpitää sentralisoidusti. Näyttääkin siltä, että on tapahtunut ulkopolitiikan johtovallan delegointia de facto. Desentralisaatioon on johtanut käytännöllisten syiden ohessa todennäköisesti myös se, että valtion suhteet kansainvälisiin järjestöihin on muissa pohjoismaissa järjestetty samaan tapaan kuin Suomessa. Päätöksentekosysteemissä on varsin pitkälle mukauduttu ulkomaisiin esikuviin. Vähäisenä tekijänä tällöin ei ole ollut se, että useat kansainväliset järjestöt (esim. WHO, ILO ja UNESCO) ovat pyrkineet yhdenmukaistamaan suhteittensa järjestämisen jäsenvaltioihin.

Tasavallan presidentin välittömän päätäntävallan piiriin näyttävät jääneen mm. seuraavat vallankäytön alat:

— kysymykset liittymisestä ja assosioitumisesta kansainväliseen järjestöön
— Suomen valtuuskunnan asettaminen
— valtuuskunnan tarvitessa järjestön kokouksessa erityisvaltuutuksen, tämän valtuutuksen antaminen
— päätöksenteko järjestöjäsenyyteen liittyvistä, kansainvälisoikeudellisesti sitovista velvoitteista
— päätöksenteko Suomen ulkopolitiikan peruslinjoista tietyissä järjestöissä (mm. YK) erityisesti silloin, kun järjestön piirissä suoritettavat toimenpiteet kytkeytyvät Suomen puolueettomuusasemaan

---

ranttien koulutusohjelmien yhtenäistäminen, ruumiiden kuljetusta koskeva sopimus ja »Maitopankkia» koskeva suositus). Lisäksi WHO-toimikunta toimitti eräitä muita selvityksiä kansainvälisille elimille tai tutkijaryhmille.

Edellä esitetystä selonteosta käy ilmi, että pääosa käytännön yhteyksistä WHO:iin on hoidettu WHO-toimikunnan välityksellä tasavallan presidentin osallistumatta suhteiden järjestämiseen tai ylläpitämiseen. Ks. myös Kaira, s. 130 s.

85 Viranomaisten välittömistä kontakteista järjestöjen virkamiehiin ja hallintoelimiin ks. s. 347 s.

— irroittautuminen järjestön jäsenyydestä.

Sensijaan rutiininomaiset toimenpiteet (mm. kirjeenvaihto, pyydetyt selvitykset ja teknisluontoinen yhteistyö) ratkaistaan presidenttiä hierarkkisesti alemmilla portailla.

Tätä pääpiirteissään selostettua asiaintilaa voidaan tuskin pitää perustuslain vastaisena. HM 33 §:n sanonta »suhteet ulkovaltoihin» on alkujaankin ollut aiheettoman laajasisältöinen. Säännöksen soveltaminen käytäntöön näyttää vastaavan joustavan ulkopolitiikan ja integraatiokehityksen tarpeita. Korostettakoon lisäksi, että järjestösuhteiden desentralisointi ei sisällä eduskunnan päätäntävallan kannalta kielteisiä, eduskunnan valtaa rajoittavia piirteitä. HM 33 §:n säännösten nojalla eduskunnan päätäntävalta on rajoitettu verraten vähiin, jos ajatellaan kaikkia niitä toimintoja, joita sisältyy käsitteen »ulkosuhteiden hoitaminen» alaan: eduskunta voi osallistua vain päätöksentekoon sitovista kansainvälisoikeudellisista velvoitteista ja niistäkin vain tietyissä tarkasti rajatuissa tapauksissa (lainsäädännön ala, budjettivallan rajoitukset, rauhansopimukset, rajasopimukset ja eduskunnalle vapaaharkintaisesti toimitetut velvoitteet). Ulkosuhteita tarkoittavan päätöksenteon desentralisointia ei ole tarkoitettu ulottumaan näille päätäntävallan aloille.[86]

2. HM 33 §:SSÄ TARKOITETUT »SOPIMUKSET»

HM 33 §:n mukaan Suomen suhteista ulkovaltoihin ja kansainvälisiin järjestöihin määrää tasavallan presidentti. Presidentin vallankäyttö on saman säännöksen mukaan tietyillä ulkopoliittisen päätöksenteon aloilla sidottu eduskunnan myötävaikutukseen: »sopimukset ulkovaltojen kanssa» on eduskunnan hyväksyttävä, mikäli ne »kuuluvat lainsäädännön alaan» tai »muutoin valtiosäännön mukaan» edellyttävät eduskunnan suostumusta.

---

[86] Vert. kuit. s. 351 ss., jossa tarkastellaan ministeriöiden ja keskusvirastojen tekemiä kansainvälisoikeudellisia sopimuksia.

Suomen valtion ja kansainvälisen järjestön välisten suhteiden tarkastelu jätetään yllä esitettyjen luonnehdintojen varaan. Ongelma ei välittömästi liity tämän tutkimuksen alaan: tutkimuksen kohteeksi on valittu HM 33 §:n ja VJ 69 §:n soveltaminen vain kansainvälisoikeudellisesti sitoviin velvoitteisiin, jotka seuraavat jäsenyydestä kansainvälisessä järjestössä.

Säännösten kielellinen ilmaisutapa näyttää johtavan tekemään seuraavat päätelmät:

1) Eduskunnan hyväksyttäväksi voidaan toimittaa vain valtioiden välisiin suhteisiin liittyvät velvoitteet — kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtyjen sopimusten jäädessä säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

2) Kun eduskunnan on hyväksyttävä vain »sopimukset», ei eduskuntakäsittelyyn ole tarpeen toimittaa sellaisia valtiota sitovia kansainvälisoikeudellisia velvoitteita, joita ei ole laadittu sopimuksen muotoon (yksipuoliset sitoumukset ja kansainvälisten järjestöjen päätökset).

Alustavasti voitaneen todeta, että kumpaakaan tulkintaväitettä ei voitane sellaisenaan hyväksyä: tulkinnat johtaisivat eduskunnan kompetenssin kannalta kielteisiin tuloksiin: keskeisiäkin kansainvälisiä sitoumuksia voisi jäädä eduskunnan päätäntävallan ulottumattomiin.

Ensimmäinen esitetyistä kahdesta väitteestä voidaan torjua samoilla perusteilla kuin HM 33 §:stä johtuva, presidentin päätäntävaltaa rajoittava tulkinta: suhteisiin ulkovaltojen kanssa on syytä lukea myös suhteet kansainvälisiin järjestöihin. Vastaavasti sopimuksilla »ulkovaltojen kanssa» on syytä tarkoittaa sopimuksia kansainvälisten järjestöjen kanssa. Kysymyksessä on HM 33 §:n säätämisen jälkeen syntynyt kansainvälisten velvoitteiden tyyppi; kansainvälisten järjestöjen ja Suomen valtion välillä tehdyt sopimukset voivat rajoittaa eduskunnan kompetenssialaa samalla tavoin kuin valtioiden väliset sopimuksetkin.[87, 88]

* * *

87 McNair (s. 755) kirjoittaa, että vielä 1940-luvulla voitiin perustellusti väittää, että vain suvereenit valtiot saattavat tehdä kansainvälisoikeudellisia sopimuksia.

88 Suomen valtion ja kansainvälisen järjestön välisiä bilateraalisia sopimuksia on toistaiseksi tehty vain muutamia. Seuraavassa luetellaan ne, jotka on julkaistu sopimussarjassa. Ks. Suomen tasavallan ja kansainvälisen atomienergiajärjestön välinen sopimus (Sops 2/72) ja laki sanotun sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (as kok 56/72). Sopimus allekirjoitettiin toisaalta Suomen hallituksen, toisaalta IAEA:n puolesta. Sopimuksen englanninkielisessä tekstissä käytettiin nimitystä »agreement». Sopimus käsiteltiin eduskunnassa valtioiden välisten sopimusten tapaan. Ks. s. 141.

Ks. myös noottienvaihdolla tehty Suomen ja Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelman (UNDP) välinen hallintoharjoittelijoita koskeva sopimus (Sops 59/68), joka saatettiin voimaan asetuksella (536/68).

Suomen ja Yhdistyneiden kansakuntien välillä tehty, Kyproksen rauhanturvajoukkoja koskeva sopimus (SopS 13/66). Sopimus saatettiin voimaan asetuksella

Tämän osaston alussa esitetyistä kahdesta HM 33 §:n säännösten sanamuotoon perustuvasta tulkinnasta jälkimmäinen sisälsi periaatteen, että vain sopimuksen muotoon laaditut kansainvälisoikeudellisesti valtiota sitovat velvoitteet voivat joutua eduskunnan hyväksyttäviksi. Tämän tulkinnan osalta voidaan todeta, että se on kirjallisuudessa saanut jonkin verran kannatusta. Kaarlo Kaira on esittänyt eksplisiittisesti, etteivät yksipuoliset sitoumukset edellytä eduskunnan suostumusta: kysymyksessä ei ole HM 33 §:ssä tarkoitettu sopimus.[89]

(234/66). Sopimus tehtiin noottien vaihdolla. YK:n pääsihteeri toimitti nootin Suomen pysyvälle edustajalle Yhdistyneissä kansakunnissa. Suomen edustajan vastaus ja YK:n pääsihteerin kirjelmä muodostivat sopimuksen.

Samoin noottienvaihdolla tehtiin Suomen valtion ja FAO:n välillä apulaisasiantuntijoita koskeva sopimus. Ks. asetus Suomen ja Yhdistyneiden kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestön (FAO) välisen apulaisasiantuntijoita koskevan sopimuksen voimaansaattamisesta (570/65). Sopimus tehtiin FAO:n pääjohtajan tohtori B. R. Sen ja Suomen kansallisen FAO toimikunnan puheenjohtajan professori Eino Saaren välisellä noottienvaihdolla. Suomea kansainvälisoikeudellisesti velvoittavassa vastausnootissa lausuttiin mm.: »Minulla on kunnia ilmoittaa Teille, että Suomen hallitus hyväksyy edellä olevan kirjelmän määräykset katsoen, että Teidän ehdotustanne ja tätä vastaustani on pidettävä FAO:n ja Suomen hallituksen välisenä sopimuksena tässä asiassa.» Englanninkielisessä nootissa käytettiin sopimuksesta nimitystä »agreement».

Tätä kirjoitettaessa valmisteilla oleva yhteistyösopimus Suomen ja SEV:n välillä allekirjoitettaneen tiettävästi toisaalta Suomen valtion ja toisaalta SEV:n (järjestönä) välisenä.

89 Kaira (Valtiosopimukset, s. 24) kirjoittaa: »Jos valtiosopimus on n e g o t i u m u n i l a t e r a l e (harv. KK), on selvää, että sen tekemiseen on sovellettava HM 33 §:ää koko laajuudessaan, kun sopimus asettaa Suomelle velvoituksen. Lainkohdan sanamuodon ylimalkaisuuden takia, se kun ei määrää presidentille ainoastaan valtiosopimusten tekemistä, vaan antaa hänelle vallan määrätä Suomen suhteista ulkovaltoihin yleensä, on katsottava, että presidentin asiana on tehdä nämä sopimukset myös, milloin Suomi on tällaisessa sopimuksessa vastaanottavana puolena. Sensijaan tällaisessa tapauksessa e d u s k u n n a n h y v ä k s y m i n e n e i m i l l o i n k a a n o l e t a r p e e l l i n e n» (Harv. IS). Ks. myös Kaira, s. 211, alaviite 2.

Toisin kuin Kaira, Erich näyttää pitävän hyväksyttävänä HM 33 §:n säännösten tulkintaa, jonka mukaan eduskunta voi osallistua valtiota sitovan, yksipuolisella ilmoituksella suoritetun velvoittautumisen käsittelyyn. Hän kirjoittaa: »Sopimuksen tavoin ovat tarpeellisissa osin oikeudellisesti arvosteltavat myöskin sellaiset muodoltaan yksipuoliset sitoumukset, jotka joskus tulevat kysymykseen, vaikka sääntönä on, että sopimuksen muotoa käytetään silloinkin, kun velvoite on yksipuolinen.» Ks. Erich II, s. 328 sekä Havaintoja, s. 111 s.

Jyrängin mukaan HM 33 § sääntelee presidentin toimivaltaa suorittaa Suo-

Kairan kannanotto antaa perusteen tarkastella eduskuntakäytäntöä silmällä pitäen kahta sellaista kansainvälistä velvoittautumistapausta, joita ei voida pitää »sopimuksena». Tarkastelun kohteeksi valitaan Suomen valtiota sitovat yksipuoliset ilmoitukset sekä kansainvälisten järjestöjen päätökset.[90]

---

men valtion puolesta yksipuolisia ja monenkeskeisiä kansainvälisiä oikeustoimia. Hän ei kuitenkaan ota kantaa siihen, onko tasavallan presidentin suorittamat, yksipuoliset kansainväliset oikeustoimet saatettava HM 33 §:ssä säädetyin edellytyksin eduskunnan hyväksyttäviksi (Jyränki, s. 91 alaviite 2).

Eek on Ruotsin oikeuden osalta syventynyt kysymykseen, kuinka 1809 HM 12 §:n säännöstä sopimuksista (överenskommelse) ulkovaltojen kanssa on tulkittava (s. 107, erityisesti alaviite 108 a). Hän esittää esimerkkitapauksen, jolloin alkujaan yksipuolinen Ruotsin valtion antama sitoumus on muodostunut poliittiselta merkitykseltään sellaiseksi, että olisi aiheetonta jättää sitä »sopimuksen» käsitteen ulkopuolelle. Ruotsin edustajat Berliinissä ilmoittivat marsalkka Göringille ja valtakunnankansleri Hitlerille Ruotsin sallivan joukkojen kuljetuksen erikoisjunissa Ruotsin alueen halki. Myöhemmin sotatilanteen muututtua Ruotsin valtio kielsi kauttakulkuliikenteen seurauksella, että Ruotsia vastaan kohdistettiin Saksan taholta ankaraa painostusta. Eek korostaa, että Ruotsin valtion antamaa kauttakulkusuostumusta oli pidettävä 1809 HM 12 §:ssä tarkoitettuna »sopimuksena». Hän kirjoittaa (s. 107): »Så snart riket belastas med ett engagemang måste den handling, varigenom detta sker, alldeles oavsett de rent formella omständigheterna, vara att betrakta som en överenskommelse i grundlagens mening.»

Tämän tutkimuksen yhteydessä ei ole tilaisuutta syventyä tapahtumasarjaan, joka tunnetaan operaatio Siniketun nimellä. Suomeen kuljetettiin saksalaisia joukkoja keväällä 1941. Ks. tästä tapahtumasarjasta Jyränki, s. 95 ja alaviitteessä 12 mainittu kirjallisuus. Jyränki torjuu Kairan esittämän käsityksen, jonka mukaan saksalaiset joukot oikeutettiin oleskeluun ja operoimiseen Suomen alueella. »Lausuma on virheellinen» — kirjoittaa Jyränki — »Saksalaisia ei missään vaiheessa »oikeutettu» tähän.» Jyrängin käsitys on aiheettoman formalistinen. Lienee itsestään selvää, etteivät joukot tulleet maahan kaikkien valtioelinten luvatta ja tietämättä. Jonkinlainen sopimus maahantulosta lienee ollut olemassa. Asia erikseen on, onko sopimus tai sitoumus tehty perustuslakien kompetenssisäännösten edellyttämällä tavalla.

[90] Ruotsin 1809 HM:n 12 § vastaa HM 33 §:ää sikäli, että Ruotsin valtiopäivien kompetenssialaa kansainvälisistä velvoitteista säännöstävässä kohdassa puhutaan »sopimuksista» (överenskommelse). Ruotsin perustuslakikomitean laatimassa hallitusmuotoehdotuksessa esitettiin käytettäväksi sanan »överenskommelse» lisäksi sanaa »förpliktelse». Säännöksen perusteluissa korostettiin, että ehdotettu muutos lisää valtiopäivien valtaa. Ajatus sisältää implisiittisenä sen, etteivät yksipuoliset velvoitteet kuulu 1809 HM:n mukaan kansanedustuslaitoksen päätettäviin. Ks. SOU 1972: 15 s. 181.

Schermers kiinnittää huomiota siihen, että kansainvälisten järjestöjen vaiku-

2.1. Eduskuntakäytäntö

Vuoden 1921 valtiopäivillä käsiteltiin ns. Ahvenanmaan garantioita. Hallituksen esityksessä tehtiin lyhyesti selkoa Ahvenanmaalla syntyneestä separatistisesta liikkeestä, jonka tarkoituksena oli liittää Ahvenanmaa Ruotsin valtakuntaan.[91] Kansainliiton neuvosto käsitteli kysy-

---

tusvallan lisääntyminen on johtanut kansallisten parlamenttien vaikutusvallan vähenemiseen (s. 224). Tämä johtuu pääosalta siitä, etteivät järjestöjen tekemät päätökset edellytä jäsenvaltioiden ratifiointia. Kun valtiosäännöissä on parlamenttien vaikutusvallan ylläpitämisestä ulkopoliittisessa päätöksenteossa yleensä pyritty huolehtimaan säännöksillä, joiden nojalla parlamentit ovat voineet päättää ratifioinneista, ovat ratifiointimenettelyä edellyttämättömät järjestöjen ratkaisut jääneet parlamenttien päätöksenteon ulkopuolelle. Kansanedustuslaitokset ovat pyrkineet saamaan valtapiiriinsä järjestöjen päätöksentekoa mm. seuraavilla korvaavilla järjestelyillä:

1) Eräissä valtioissa parlamentit päättävät ohjeita tai määräyksiä hallitukselle siitä, kuinka tietty kansainvälinen ratkaisu on suoritettava. Kansanedustuslaitokset keskustelevat järjestöjen kokouksien esityslistoilla olevista kysymyksistä ja päättävät, millaista toiminnallista linjaa hallituksen olisi ao. kysymyksen käsittelyssä noudatettava järjestön kokouksessa.

2) Kansanedustuslaitokset pyrkivät lisäämään vaikutusvaltaansa järjestöpäätöksien teossa valitsemalla jäseniään valtion valtuuskuntaan ao. järjestössä (Schermers, s. 224).

3) Parlamenteilla on finanssi- ja budjettivaltaa. Kansainvälisten järjestöjen toiminta rahoitetaan yleensä jäsenvaltioiden taholta tulleilla rahasuorituksilla. Jäsenmaksujen ja muiden varojen suorittaminen järjestölle edellyttää yleensä, että jäsenvaltion parlamentti hyväksyy varojen käytön. Tämä antaa parlamenteille mahdollisuuden ulottaa vaikutusvaltansa kansainvälisiin järjestöihin. Budjettikeskusteluissa parlamenteissa tehdään päätöksiä varojen käytöstä. Parlamentti voi esim. uhata jättää myöntämättä varoja jäsenmaksujen suorittamiseen, ellei järjestö toimi tietyllä, odotetulla tavalla. Näin siitäkin huolimatta, että jäsenvaltiolla on kansainvälisoikeudellinen velvollisuus suorittaa jäsenmaksunsa vaikkei asianomaista sisäistä budjettipäätöstä olisikaan tehty. Schermers mainitsee tapauksesta, jolloin USA:n senaatti kieltäytyi hyväksymästä USA:n jäsenmaksuosuutta ILO:ssa. Tästä huolimatta jäsenmaksu suoritettiin.

Schermers korostaa, että kansallisten parlamenttien vaikutusvallan vähäisyys kansainvälisessä päätöksenteossa saattaa johtaa siihen, etteivät parlamentit suostu hyväksymään kansainvälisiä sopimuksia (järjestöjen peruskirjoja tai niiden muutoksia), joilla järjestöjen toimintatehoa, järjestöjen käyttämää valtaa tai niiden hallinnassa olevia varoja pyritään lisäämään.

91 Kaira (s. 211, alaviite 2) kirjoittaa: »Kun puheenaolevassa tapauksessa (Ahvenanmaan garantiat) ei kuitenkaan ollut kysymys valtiosopimuksesta, vaan muusta kansainvälisoikeudellisesta sitoumuksesta, ei sille HM 33 §:n 1 mom:n

mystä Suomen oikeuksista Ahvenanmaahan ja tunnusti alueen kuuluvan Suomen alueherruuden alaisuuteen. Samalla liittoneuvosto kuitenkin edellytti erinäisiä Ahvenanmaata koskevan lainsäädännön muutoksia. Liittoneuvoston määräykset oli jo eduskuntakäsittelyn aikaan Suomen puolelta Kansainliiton neuvostossa hyväksytty. Hallituksen esitykseen sisältyneillä lakiehdotuksilla pyrittiin Suomen sisäinen lainsäädäntö saattamaan Kansainliiton neuvoston päätöstä vastaavaksi.[92]

Hallituksen esityksen liitteenä oli Kansainliiton neuvoston päätös. Sitä ei kuitenkaan esitetty hyväksyttäväksi lakiehdotuksista erillisellä ponsipäätöksellä.

Päätöksenteko eduskunnassa oli ensisijassa lainsäädäntöratkaisu: eduskunta hyväksyi kansainvälisen velvoitteen edellyttämiä sisäisiä lainsäädäntömuutoksia. Päätöksenteolla oli kuitenkin ulkopoliittisen vallankäytön valvontatoimen luonne: hylkäämällä lakiehdotukset eduskunta olisi voinut käytännössä aiheuttaa tasavallan presidentin toimivallan alaan kuuluvan ulkopoliittisen operaation epäonnistumisen.[93]

---

mukaan, joka muutoin kyllä puhuu kansainvälisistä oikeustoimista yleensä, mutta vaatii eduskunnan hyväksymistä määrätyissä tapauksissa vain valtiosopimuksille, ollut tarvis eduskunnan hyväksymistä. Tosiasiallisesti eduskunta ei olekaan sitä hyväksynyt, vaan on ainoastaan säädetty laki, jolla Suomen puolesta tehdyt sitoumukset on täytetty.»

Erich, Kompetensfördelning, s. 102 kirjoitti garantioista: »De s.k. Ålandsgarantierna, fastställda av Nationernas förbunds råd, antogos av regeringen genom dess befullmäktigade ombud att gälla; först efteråt inhämtades riksdagens samtycke, i det att en proposition innehållande lagförslag i ämnet till riksdagen överlämnades. Frågan gällde här visserligen icke ett statsfördrag, men väl ett övertagande av förpliktelser gentemot Nationernas förbunds råd, förpliktelser, i princip alldeles motsvarande dem, som en stat åtager sig genom ingående av ett statsfördrag.»

92 Ks. He 42/1921 vp Asiak I sekä ehdotus laiksi sisältävä eräitä Ahvenanmaan väestöä koskevia säännöksiä sekä ehdotus laiksi lunastusoikeuden käyttämisestä Ahvenanmaalla sijaitsevaa kiinteistöä myytäessä. Ks. Modeen, s. 40 ss. ja 154 ss.

93 Eduskunnan päätöksenteon tavanomaisesta lainsäädännöstä poikkeavat piirteet tulivat erityisen selvästi näkyville perustuslakivaliokunnan lakiehdotuksista antamassa mietinnössä (ks. prvm 8/He 42/1921 vp Asiak I). Valiokunta arvosteli lakiehdotusten sisältämiä ratkaisuja ja myöskin Kansainliiton Neuvoston päätöksen sisältöä. Tämän ohessa jouduttiin kuitenkin toteamaan: »Asian käsittely on kuitenkin sillä asteella, ettei valiokunta ole katsonut mahdolliseksi ehdottaa puheenalaisiin määräyksiin muutoksia. Määräykset, jotka ovat esilläolevaan lakiin sisällytetyt (Itsehallintolain muutosta tarkoittanut lakiehdotus)

Vuoden 1922 valtiopäivillä käsiteltiin hallituksen esitystä eräiden Kansainliiton liittosopimuksen artiklain muuttamisesta. Peruskirjamuutos oli hyväksytty järjestön yleiskokouksessa ja edellytti voimaantullakseen jäsenvaltioiden ratifiointeja. Kyseessä ei ollut »sopimus», vaan järjestöpäätös »sopimuksen» — Versaillesin sopimuksen — muuttamisesta, joten voitaneen katsoa, että kyseessä oli päätöksenteko eduskunnassa järjestöpäätöksen hyväksymisestä.[94]

Vuoden 1935 valtiopäivillä käsiteltiin ehdotusta laiksi eräiden vapautusten myöntämisestä Baselin Kansainväliselle järjestelypankille.[95] Asiakirjoista havaitaan, että lakiehdotuksen käsittelyn aikana oli kansainvälisesti voimassa yleissopimus — järjestelypankin perussääntö —, jonka säännösten mukaan Suomen valtio ei voinut liittyä sopimukseen osapuoleksi. Yhteistyö Pankin kanssa haluttiin kuitenkin järjestää, ja sen eräänä edellytyksenä oli, että Pankin varat saisivat Suomessa verovapauden. Kun verolainsäädäntö esti vapautusten myöntämisen Pankille, haluttiin tuo yhteistyön este poistaa lailla. Eduskuntakäsittelyyn toimitetun lakiehdotuksen perusteluissa korostettiin, että lain voimaantulon jälkeen hallitus voisi yksipuolisesti esittää Kansainliiton sihteeristölle ja Kansainväliselle järjestelypankille Pankin edellyttämän sitovan ja yksipuolisen ilmoituksen. Lakiehdotuksen tarkoituksena oli jo ennakolta poistaa mahdollisuus, että hallituksen antaman yksipuolisen sitoumuksen mukanaan tuomien kansainvälisten velvoitteiden ja valtion sisäisen lainsäädännön välillä olisi ristiriita. Voitaneen katsoa, että sanotulla menettelyllä riittävän tehokkaasti turvattiin eduskunnan vaikutusvallan reaa-

---

on nimittäin Suomen puolelta jo Kansainliiton Neuvostossa hyväksytty, eikä siis saata tulla kysymykseen muu kuin että eduskunta ne joko muuttamatta hyväksyy tai hylkää; muutosten tekeminen olisi samaa kuin näiden määräysten hylkääminen. . .» Perustuslakivaliokunnan lausumasta käy ilmi, että valiokunta tiedosti päätöksenteon ulkopoliittiset vaikutukset. Tavallisen lainsäädäntöpäätöksen yhteydessähän eduskunta voi muuttaa haluamallaan tavalla säädösehdotusta (kirkkolakiehdotusta lukuun ottamatta).

Kaira ei näytä panevan painoa päätöksenteon tosiasiallisille vaikutuksille (s. 211 alaviite 2) kun hän korostaa, että kysymyksessä oli HM 33 §:ssä tarkoitetun eduskunnan suostumuksen alan ulkopuolelle jäävä ratkaisutilanne — pelkkä lainsäädäntötoimi.

94 Ks. He 8/1922 vp Asiak I. Ks. myös He 43/1923 koskeva Versaillesin sopimuksen 393 artiklaan sisältyvän kansainliiton kansainvälisen työjärjestön perussäännön muuttamista. Näiden Versaillesin sopimusmuutosten eduskuntakäsittelyn perusteita tarkastellaan erikseen s. 108.

lisuus: hylkäämällä lakiehdotuksen eduskunta olisi ilmeisesti voinut estää sitoumuksen antamisen.

Vuoden 1935 valtiopäivillä käsiteltiin hallituksen esitystä laiksi toimenpiteistä eräiden Kansainliiton peruskirjan määräysten toteuttamiseksi.[95]

Hallituksen esityksestä kävi ilmi, että lakiehdotuksella tahdottiin huolehtia siitä, että eräät Kansainliiton peruskirjan edellyttämät taloudelliset sanktiot voidaan panna Suomen valtion osalta täytäntöön. Menettelytavaksi valittiin lainsäädännöllinen valtuutus: peruskirjan edellyttämän toimenpiteen osoittautuessa Suomessa voimassa olevan lain tai perustuslain tasoisen normiston vastaiseksi ristiriita voitaisiin poistaa asetuksella.

Sotien jälkeisenä aikana on Suomen valtio sitoutunut noudattamaan eräitä YK:n yleiskokouksen ja turvallisuusneuvoston osin suositusluontoisia ratkaisuja. Kysymyksessä oli Suomen osallistuminen rauhanturvaamistehtäviin. Eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon tapahtui käytännössä siten, että eduskunta myönsi lisäbudjettipäätöksellä varat sanottuihin tarkoituksiin sekä hyväksyi sitoumuksen aiheuttamien velvoitusten toteuttamiseksi tarpeellisen lakiehdotuksen.[96]

---

[95] Ks. He 86/1935 vp Asiak III. Lakiehdotusta käsitellään tarkemmin s. 205 s. VJ 69 §:n sisältämän, kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamista säännöstävän normin tarkastelun yhteydessä.

[96] Ks. menettelytavasta tarkemmin s. 209 ss.

Erittäin selväpiirteinen, sopimusmuotoisen velvoittautumisen ulkopuolelle jäävä kansainvälisoikeudellinen velvoite sisältyi vuoden 1957 valtiopäivillä käsiteltyyn WHO:n terveydenhoitosäännöstöön. Ks. He 42/1957 vp Asiak I. Hallituksen esitykseen liittyi tyypillinen valtiosopimuksen hyväksymistä HM 33 §:n nojalla tarkoittava ponsiehdotus: »Hallitusmuodon 33 §:n mukaisesti esitetään, että eduskunta hyväksyisi ne Genèvessä 25 päivänä toukokuuta 1951 hyväksytyn sekä Meksikossa 26 päivänä toukokuuta 1955 ja Genèvessä 23 päivänä toukokuuta 1953 muutetun Kansainvälisen terveydenhoitosäännöstön n:o 2 määräykset, jotka vaativat eduskunnan suostumusta.» Hallituksen esitykseen liittyi vielä tyypillinen valtiosopimusten voimaansaattamisessa käytettävä blankettilakiehdotus. Hallituksen esitykseen liitetyissä ponsi- ja blankettilakiehdotuksessa kiinnittää huomiota se, että ehdotusten laadinnassa oli käytetty täsmälleen valtiosopimusten yhteydessä käytettäviä sanamuotoja muistuttavia lausumia. Niinpä terveydenhoitosäännöstöön viitattiin kuten valtiosopimukseen mainitsematta, että kyseessä oli kansainvälisen järjestön tekemä päätös — eikä valtiosopimus. Terveysohjesäännön eduskuntakäsittelystä ks. s. 200 s.

Tässä yhteydessä voidaan panna merkille, että liittymistä jo toimivaan kansainväliseen järjestöön ei voida pitää »valtiosopimuksena», joskin liittymisen seurauksena valtio tulee osapuoleksi järjestön perussäännön muodostavaan kan-

Sen jälkeen, kun Suomen ja EFTA-valtioiden välille oli perustettu vapaakauppa-alue, tulivat Suomen valtiota velvoittaviksi EFTA-konventio ja Fineftasopimus. Sopimusten nojalla tulevat EFTA-neuvoston ja Fineftayhteisneuvoston päätökset Suomen valtiota sitoviksi, mikäli valtio ne hyväksyy. Jos siis valtio ei katso tarpeelliseksi estää äänestysvaiheessa Fineftayhteisneuvostoa tekemästä valtiota sitovaa päätöstä, muodostuvat EFTA-neuvoston ja Fineftayhteisneuvoston päätökset Suomen valtiota sitoviksi. Kysymyksessä ei tällöin ole »sopimus» Suomen valtion ja EFTAn jäsenmaiden tai järjestön välillä.[97]

Fineftayhteisneuvoston ja EFTA-neuvoston päätökset saatetaan eduskunnan hyväksyttäviksi samaan tapaan kuin valtiosopimukset: mikäli päätökset esim. sisältävät voimassa olevan lainsäädännön kanssa risti-

---

sainväliseen yleissopimukseen. Liittymispäätöstä ei kuitenkaan voida pitää »sopimuksena» liittyjän ja järjestön tai muiden jäsenvaltioiden välillä. HM 33 §:ää on sovellettu valtion liittymistä kansainväliseen järjestöön tarkoittaviin ratkaisuihin säännöllisesti. Niinpä useita kertoja eduskunnalta on ennakoivasti pyydetty suostumus järjestöön liittymiselle. Usein on menetelty niinkin, että järjestön perussääntö on toimitettu eduskunnan hyväksyttäväksi liittymispäätöksen jälkeen. Kummassakaan tapauksessa ei HM 33 §:n säännös »sopimuksesta ulkovaltojen kanssa» näytä — semanttisesti — soveltuvan ao. ratkaisutilanteeseen.

97 Ulkoasiainministeriön julkaisussa Vieraiden valtioiden kanssa tehdyt sopimukset, Helsinki 1972, s. 92 s. luetellaan kaikkiaan 41 EFTA-konvention tai sen liitteiden muutosta. Niistä 10 on käsitelty eduskunnassa.

Vuoden 1972 valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä ja ponsiehdotuksessa viitataan suoraan järjestöpäätökseen. Ks. He 60/1972 vp laiksi eräiden Euroopan vapaakauppaliiton perustamista koskevan konvention liitteiden muuttamista koskevien päätösten (harv. IS) hyväksymisestä sovellettaviksi Suomen Tasavallan ja Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden välisissä suhteissa. Ponsiehdotus kuului seuraavasti: »... että Eduskunta hyväksyisi Suomen Tasavallan ja Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden välillä sovellettavaksi Suomen ja EFTA-maiden välisessä vapaakauppasopimuksessa tarkoitetun yhteisneuvoston 11 päivänä marraskuuta 1971 tekemän päätöksen (harv. IS) n:o 6/71 siltä osin kuin se vaatii Eduskunnan suostumuksen.» Ulkoasiainvaliokunnan ehdotuksesta päätöstä tarkoittanut blankettilakiehdotus otsikoitiin seuraavasti (ks. uvm 5/1972 vp He 60/1972): »Laki eräiden Euroopan vapaakauppaliiton perustamista koskevan konvention liitteiden muuttamista koskevien määräysten (harv. uv) hyväksymisestä sovellettaviksi Suomen tasavallan ja Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden välisissä suhteissa.» Blankettilakiehdotuksen 2 momentissa säädettiin: »Edellä (harv. uv) mainitun yhteisneuvoston (harv. uv) päätöksen täytäntöönpanemiseksi tarvittavat määräykset annetaan asetuksella.»

riitaisia säännöksiä, ratkaisut toimitetaan eduskunnan hyväksyttäviksi ja voimaansaatettaviksi lailla aivan kuten valtiosopimuksetkin.[98]

---

[98] Tasavallan presidentin valtuuttamana ilmoitti Suomen pysyvä EFTA-edustaja EFTA:n pääsihteerille seuraavaa: »Minulle on annettu ohjeet Suomen hallituksen puolesta vahvistaa EFTA-neuvoston 36. kokouksessa v. 1969 antamani lausunto Islannin liittymisen johdosta sopimukseen, jolla luodaan Suomen Tasavallan ja Euroopan vapaakauppaliiton välinen sopimussuhde. Pannakseen täytäntöön päätöksen Islannin liittymisestä Finefta-sopimukseen Suomen hallitus on ryhtynyt tarpeellisiksi katsottuihin sisäisiin toimenpiteisiin. Ilmoitan teille kun tämä menettely on saatu päätökseen.» Ilmoitus johtui siitä, ettei Fineftasopimuksen mukaan Suomen taholta voitu vaikuttaa siihen, että Islannin liittyminen EFTA:aan johti välittömästi Islannin tulemiseen osapuoleksi myös Fineftasopimukseen. Islannin mukaantulon aiheuttamat muutokset Suomen valtion sisäiseen lainsäädäntöön ehdotettiin suoritettavaksi blankettilailla. Hallituksen esityksen mukaan kysymyksessä oli »Suomen kannalta katsottuna... sen ja vieraan valtion keskisen uuden sopimussuhteen syntyminen, johon Suomen valtioelinten tulee hallitusmuotomme mukaan antaa suostumuksensa» (He 244/1969). Tähän on todettava, että uusi tilanne johtui EFTA-neuvoston tekemästä päätöksestä, jonka mukaan Islannin oli katsottava olevan osapuolena myös Fineftasopimuksessa. Kysymyksessä ei siis ollut valtioiden välinen »sopimus», vaan seuraus EFTA-neuvoston tekemästä, Suomen valtiota välittömästi sitovasta päätöksestä. Sen toteuttamiseksi ryhdyttiin lainsäädäntötoimiin eduskunnan myötävaikutuksella. Eduskunnan käsiteltäväksi ei tietenkään voitu toimittaa EFTA-neuvoston päätöstä, se kun tuli Suomea velvoittavaksi kokonaan HM 33 §:stä riippumatta — myös ilman tasavallan presidentin toimenpiteitä. Näin ollen tässä erikoislaatuisessa tapauksessa sekä presidentti että eduskunta olivat vailla HM 33 §:ssä tarkoitettua valtaa päättää siitä, tuleeko tietty kansainvälisoikeudellinen velvoite Suomea sitovaksi vai ei.

Vuoden 1964 valtiopäivillä käsiteltiin hallituksen esitystä vuonna 1962 tehdyn kansainvälisen kahvisopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (He 37/1964 vp Asiak I). Hallituksen esityksen mukaan kyseessä oli kansainvälisen sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista tarkoittanut päätöksenteko. Hallituksen esitykseen sisältyneellä sopimuksella perustettiin kansainvälinen järjestö — kansainvälinen kahvineuvosto. Sopimuksen mukaan järjestöllä oli oikeus tehdä yksityisiä jäsenvaltioita välittömästi sitovia ratkaisuja — määräyksiä tuonti- ja vientikieltojen toteuttamisesta. Kun perustuslakivaliokunta tarkasteli hallituksen esityksen käsittelyjärjestystä (prvl 6/1964 vp Asiak I), kiinnitettiin huomiota sopimustekstin selostettuihin säännöksiin — velvollisuuteen toteuttaa tuontisäännöstely. Jotta hallitus voisi tarvittaessa nopeasti ryhtyä säännöstelytoimenpiteisiin, perustuslakivaliokunta piti tarpeellisena valtuuslain säätämistä korostaen, että valtuuslain sijasta voitaisiin käyttää ns. blankettilakia. Eduskunnassa meneteltiin valiokunnan ehdottamalla tavalla. Ks. edk vastaus/He 37/1964 vp Asiak I. Sipponen, s. 579 on käsitellyt samaa lakiehdotusta. Valtuuttavan lain säätämisellä huolehdittiin ennakolta, ettei kansainvälisen järjestön jäsenvaltiota välittömästi

Vuoden 1957 valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä ehdotettiin, että eduskunta valtuuttaisi hallituksen antamaan Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännössä (36 art. 2 kohta) tarkoitetun selityksen tuomioistuimen tuomiovallasta. Tarkoituksena oli, että Kansainvälisen tuomioistuimen toimivalta ulotettaisiin koskemaan vastavuoroisuuden periaatteella kaikkia sellaisia oikeudellisia riitakysymyksiä valtioiden välillä, jotka tarkoittavat valtioiden välisen sopimuksen tulkintaa, muita kansainvälisoikeudellisia kysymyksiä, jonkin oikeudellisesti relevantin tosiseikan toteamista ja kysymyksiä kansainvälisten velvoitteiden rikkomisesta johtuvien hyvitysten laadusta. Kysymyksessä ei ollut sopimusmuotoinen kansainvälinen velvoittautuminen, vaan yksipuolisella ilmoituksella suoritettu toimenpide, jonka seurauksena Suomen valtio tuli kansainvälisoikeudellisesti sidotuksi Kansainvälisen tuomioistuimen toimivaltaan ilmoituksessa tarkoitetulla alalla. Yksipuolinen velvoittautuminen toimitettiin eduskunnan käsiteltäväksi HM 33 §:n säännösten nojalla, joten säännöksen siis katsottiin tarkoittavan myös unilateraalisia velvoitteita.[99]

* * *

velvoittava päätös voinut johtaa siihen, että sopimusvelvoitteita ei noudateta. Valtuuslakiin sisällytettiin säännös tyypillisestä asetuksenantovallan käytön parlamentaarisesta valvonnasta: »Kun tämän lain nojalla on julkaistu sellaisia säännöksiä, joiden antamiseen hallitusmuodon mukaan eduskunnan myötävaikutus on tarpeen, on niistä viivytyksettä ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle, jonka on saatettava ne eduskunnan tietoon... ja on ne kumottava, jos eduskunta niin päättää.» Tämän valvontamuodon käytöstä on kylläkin todettava, että jos eduskunta hylkäisi kansainvälisen kahvineuvoston päätöksen voimaansaattamiseksi annetun asetuksen, ja se taas johtaisi tuontisäännöstelyn raukeamiseen, merkitsisi tapahtumasarja kansainvälisen sopimuksen vastaista käyttäytymistä ja sopimusrikkomusta kansainvälisoikeudellisine seuraamuksineen. Näin ollen ei eduskunnan suorittamaa valtiosopimuksiin liittyvää asetuksenantovallan käytön valvontaa voida käytännössä pitää tehokkaana valvontamuotona.

Vuoden 1962 kansainvälisen kahvisopimuksen käsittelyn yhteydessä omaksuttu järjestely on myöhemmin toistunut useita kertoja. Ks. niistä He 81/1968 vp Asiak III vuoden 1968 kansainvälisen kahvisopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja He 235/1969 vp Asiak III vuoden 1968 kansainvälisen sokerisopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sokerin tuonnin säännöstelystä sanotun sopimuksen perusteella.

99 Ks. He 186/1957 vp Asiak III. Hallituksen esitys päättyi ehdotukseen: »Hallitusmuodon 33 §:n nojalla hallitus edellä olevaan viitaten esittää: että Eduskunta valtuuttaisi hallituksen antamaan Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön ns. valinnanvaraisen määräyksen hyväksymistä tarkoittavan selityksen niin, että

Edellä esitetyn pääpiirteittäisen eduskuntakäytännön erittelyn nojalla voidaan todeta seuraavaa:

HM 33 §:ssä eduskunnan kompetenssialaa sääntelevä kielellinen ilmaus »sopimukset ulkovaltojen kanssa» ei näytä kattavan seuraavia, tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä kansainvälisen velvoittautumisen muotoja:

1) Valtion toiselle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle antamia, kansainvälisoikeudellisesti sitovia ilmoituksia.
2) Kansainvälisten järjestöjen järjestöelinten tekemiä unilateraalisia päätöksiä. Viimeksimainittuja voi olla kahta eri tyyppiä:

— järjestön päätös tehdään yksimielisesti, jolloin se sitoo kaikkia jäsenvaltioita. Jäsenvaltioilla on kansainvälisoikeudellinen velvoite noudattaa järjestön päätöstä.

— järjestöpäätös tehdään enemmistö- tai määräenemmistöpäätöksellä, jolloin päätös velvoittaa joko kaikkia järjestön jäsenvaltioita tai vain niitä valtioita, jotka ovat äänestäneet päätöksen hyväksymisen puolesta, taikka jotka päätöksenteon jälkeisillä toimenpiteillä osoittavat sitoutuvansa velvoitteeseen.

Edellä kohdissa 1 ja 2 mainittu kansainvälinen velvoittautuminen näyttää olevan jatkuvasti yleistymässä. Eduskuntakäytäntö on kuitenkin toistaiseksi varsin niukkaa. Pääsäännöksi voidaan esittää, että eduskunnan päätäntävallan reaalisuudesta on pyritty huolehtimaan tulkitse-

---

se Suomen osalta on voimassa viisi vuotta vastavuoroisuuden ehdoin, ja että velvoitus, jollei sitä ole sanottu irti kuusi kuukautta ennen sanotun ajan päättymistä, on katsottava uudistetuksi toiseksi viisivuotiskaudeksi ja niin edelleen; kuitenkin siten, että sanottu velvoitus on voimassa vain sellaisiin riitoihin nähden, jotka saavat alkunsa selityksen antamisen jälkeen mahdollisesti syntyvien tilanteiden tai sattuvien tapahtumien johdosta.»

Vuoden 1970 valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (He 12/1970 vp Asiak I) kiinnitettiin huomiota siihen, että yleissopimuksen 14 artiklan mukaan valtio saattaa antaa yksipuolisen sitoumuksen, jonka nojalla yleissopimuksen 8 artiklassa tarkoitettu komitea saa kelpoisuuden käsitellä valtion lainkäyttöpiiriin kuuluvien yksityisten henkilöiden tai henkilöryhmien tekemiä ilmoituksia, joissa väitetään valtion loukanneen heidän rotusyrjinnän poistamista koskevassa yleissopimuksessa vahvistettuja oikeuksiaan. Hallituksen esityksessä korostettiin (s. 4), että sanottu yksipuolinen ilmoitus »koskee niinikään sellaista alaa, että Eduskunnan suostumus sopimuksen ratifioimiseen on tarpeen.»

malla HM 33 §:n säännöksiä vapaasti, ahtaaseen sanamuodon mukaiseen tulkintaan ryhtymättä.

Mitä ensinnäkin yksipuoliseen velvoittautumiseen tulee, näyttää siltä, että valtiota sitovat velvoitteet, jotka ovat joko sisältäneet lainsäädännön kanssa ristiriitaisia kohtia tai edellyttäneet välittömiä rahasuorituksia valtiolta, on toimitettu eduskunnan hyväksyttäväksi. Eduskunnan päätöksentekomenettelyssä ei kuitenkaan läheskään aina ole noudatettu valtiosopimusmenettelyssä vakiintuneita kaavoja.

Eduskuntakäytännössä on muutamia tapauksia, jolloin Suomen valtion antama yksipuolinen sitovaksi tarkoitettu ilmoitus on toimitettu eduskuntakäsittelyyn. Eduskuntakäsittelyyn toimittamatta jätetyistä ilmoituksista voidaan lisäksi todeta, etteivät ilmoituksissa tarkoitetut sitoumukset ole kuuluneet HM 33 §:ssä säädettyjen, eduskuntakäsittelyyn johtavien säännösten alaisuuteen (mm. »lainsäädännön ala» ja »valtiosäännön mukaan muuten»).

Kansainvälisten järjestöjen päätösten kohdalla eduskuntakäytäntö näyttää vakiintuneen sellaiseksi, että järjestöpäätöksiä on käsitelty kansainvälisten sopimusten tavoin. Silloin, kun HM 33 §:ssä säädetyt kriteerit ovat eduskuntakäsittelyä edellyttäneet, järjestöpäätös on toimitettu eduskunnan hyväksyttäväksi vaikkei kysymyksessä olekaan »sopimus».[100, 101]

---

100 Esimerkkinä Suomen hallituksen yksipuolisesta, valtiota velvoittavasta ilmoituksesta voidaan pitää mm. Suomen presidentin antamin valtuuksin diplomaattiteitse esitettyä noottia Ranskan asiainhoitajalle. Nootin mukaan Suomen hallitus ilmoitti pidättäytyvänsä kaikesta välillisestä ja välittömästä sekaantumisesta Espanjan sisäisiin asioihin sisällissodan aikana. Samalla ilmoitettiin Suomen hallituksen hyväksyvän Ranskan ehdotuksen Lontooseen muodostettavasta komiteasta, johon osallistuisivat kaikkien samanlaisen julkilausuman antaneiden hallitusten edustajat. Komitean tehtävänä oli kerätä tiedot »tällä tavoin tehdyn kansainvälisen sopimuksen» aiheuttamista toimenpiteistä sekä harkita ja ratkaista sen soveltamista koskevia kysymyksiä. Eduskunnan suostumus komitean toimintaan osallistumiseen hankittiin lisäbudjetista tehtävän päätöksen muodossa: eduskunta myönsi varoja selostettuun tarkoitukseen. Eduskunnan suostumus siis hankittiin, joskin toimenpiteen jo muodostuttua valtiota sitovaksi. Ks. He 17/1937 vp Asiak I lisäykseksi vuoden 1937 tulo- ja menoarvioon. Selostetussa tapauksessa eduskunta ei osallistunut päätöksentekoon, jolla kansainvälisoikeudellisesti sitova velvoite — neutraliteettivelvoite — toteutettiin, mutta kylläkin tämän velvoittautumisen ohessa perustetun kansainvälisen järjestön alkeismuotoa muistuttaneen toimielimen rahoitusta tarkoittaneeseen päätöksentekoon.

Esimerkkinä Suomen valtion antamasta, valtiota kansainväliseen järjestöön

päin sitoneesta yksipuolisesta ilmoituksesta, jota ei käsitelty eduskunnassa, voidaan mainita Suomen ja YK:n väliseen Kyproksen rauhanturvajoukkoja koskeneeseen sopimukseen liittynyt sitoumus. Ks. sopimuksesta SopS 13/66 ja sen voimaansaattamisasetus as.kok. 234/66. Kysymyksessä oli tyypillinen noottien vaihdolla tehty Suomen valtiota sitova kansainvälisoikeudellinen sopimusvelvoite. Siihen liittyi yksipuolinen sitoumus. YK:n pääsihteerin nootissa pyydettiin mm. sitoumusta siitä, ettei Suomen hallitus vedä pois Suomen valvontajoukkoja ilman riittävän ajoissa tehtyä ennakkoilmoitusta. Suomen pysyvän YK-edustajan vastausnootissa lausuttiin»... Hallitukseni antaa kirjeenne 7 ja 8 kohdissa pyydetyt vakuutukset.»

101 Yksipuolisen ilmoituksen antajan ja saajan välillä voidaan joskus ehkä ajatella syntyvän sopimussuhteen sikäli, että ilmoituksen saajan hyväksyttyä ilmoituksen syntyy konkludenttinen sopimus. Kysymyksessä ei tällöin ole Wienin valtiosopimuskonventiossa tarkoitettu, kirjallinen, valtioiden välinen sopimus.

Erich (I, s. 112) alleviivaa sitä, että käytännössä on olemassa laaja asteikko valtion erilaisia menettelymuotoja, jotka kansainvälisoikeudellisesti velvoittavaan vaikutukseensa nähden eroavat toisistaan. Aiheellisesti Erich korostaa, että yksipuolisen velvoittautumismenettelyn käytön yhteydessä sitovuuden edellytyksenä on, että sekä velvoittautuja että ilmoituksen saaja ovat yhtä mieltä siitä, että kysymyksessä todella on kansainvälisoikeudellisesti sitovaksi tarkoitettu toimenpide.

Castrén luettelee joukon yksipuolisia kansainvälisiä oikeustoimia. Tällaisia ovat esim. eräät tiedotukset, ilmoitukset ja julistukset (mm. tiedotus aluevaltauksesta ja sopimuksen irtisanomisesta sekä sodanjulistus). Eräissä tapauksissa saattaa valtiolla olla tiedotusvelvollisuus. Valtiot tekevät lisäksi toisilleen eri asioissa virallisia esityksiä tai esittävät vaatimuksia. Tärkeä merkitys on valtion tunnustamisella (esim. valtion, hallituksen tai aluevaltauksen tunnustaminen) samoin kuin vastalauseilla (Castrén, s. 239). Useimmissa Castrénin luettelemissa tapauksissa yksipuolinen oikeustoimi ei sisällä aineistoa, jonka perusteella ilmoituksella ehkä suoritettu kansainvälinen velvoittautuminen olisi toimitettava eduskunnan hyväksyttäväksi.

Ross (Statsforfatningsret, s. 385) kirjoittaa kansainvälisoikeudellisesta velvoittautumisesta: Herunder (Tanskan perustuslain 19 §: »kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender») falder først og fremmest retshandlinger, nemlig enhver handlig der efter sit umiddelbare indhold er en folkeretlig disposition. Denne kan have karakter enten af en gensidig overenskomst eller af en ensidig erklæring. Som eksempler på det sidste kan nævnes: anerkendelse af fremmede stater eller regeringer, protest i anledning af andre staters handlemåde, tilladelse (fx til fremmede krigsskibes passage eller besøg i visse farvande), anmodning og ansøgning (fx om anerkendelse, om optagelse i en international organisation, om lån i en international bank), indstævning for Den internationale Domstol, meddelelse af agrément til gesendter og exequatur til konsuler, registrering af indgående traktater, misligholdelseserklæring, erklæring om opsigelse af traktater m.m.»

Norjan perustuslain 26 §:ssä säädetään — kansanedustuslaitoksen suostumusta edellyttävistä velvoitteista — vain käyttämällä ilmausta »traktat». Tästä huo-

HM 33 §:n pragmaattista tulkintatapaa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, sillä se varmistaa eduskunnan päätäntävallan säilymisen reaalisena ulkoasioita koskevien ratkaisujen alalla. Sitä mukaan kun valtioiden välisiin suhteisiin on kehittynyt uusia menettelymuotoja (mm. päätöksenteko kansainvälisissä järjestöissä), uudet velvoittautumistavat on voitu ja voidaan vastaisuudessa saattaa eduskunnan arvioitaviksi. Voimakkaassa kehitysvaiheessa olevassa kansainvälisen oikeuden tasossa syntyvät uudet velvoitteet voidaan säännöllisesti toimittaa kansanedustuslaitoksen hyväksyttäväksi.[102]

---

limatta säännöstä sovelletaan myös sellaisiin yksipuolisiin velvoitteisiin, jotka sisältävät lainsäädännön kanssa ristiriitaisia säännöksiä tai edellyttävät rahasuorituksia Norjan valtiolta. Ks. Castberg, s. 128 s.

[102] Esimerkkinä siitä sitkeydestä, jolla HM 33 §:ssä säädetty sopimuskäsite on liittynyt kansainvälisiä velvoitteita tarkoittavaan ratkaisumenettelyyn voidaan mainita perustuslakivaliokunnan lausunto eräästä EFTA-sopimuksen ja Fineftasopimuksen muutosta tarkoittaneesta hallituksen esityksestä (He 193/1964 vp uvm 2/prvl 12/1965 vp). Kysymyksessä oli valtiosopimusten muutos, joka suoritettiin EFTA-neuvoston ja Fineftayhteisneuvoston päätöksillä — ei valtiosopimusmenettelyä käyttäen. Perustuslakivaliokunnassa oli käsiteltävänä Fineftayhteisneuvoston päätös. Sen mukaan EFTA-neuvoston »päätös n:o 12/1964 sitoo myös Suomea ja sitä sovelletaan Suomen ja jäsenvaltioiden välisissä suhteissa.» EFTA-neuvoston päätös puolestaan kuului seuraavasti: »Neuvosto, ... on päättänyt (että) konvention B liitteen ... luetteloita ... muutetaan päätöksen ... liitteissä esitetyllä tavalla.» Mm juuri tämän päätöksen transformoinnista lailla oli kysymys. Perustuslakivaliokunta lausui seuraavaa: »Hallitusmuodon 33 §:ssä tarkoitettu eduskunnan hyväksyminen edellyttää, että on jo olemassa sanamuodoltaan kiinteä sopimus (harv. IS), joka eduskunnan hyväksymisen saatuaan on Suomen valtion puolelta lopullisesti valmis.» Vaikka käsillä oli ilmiselvästi kansainvälisen järjestön päätös, eikä kansainvälinen sopimus, ei valiokunta voinut irroittautua sopimuksen tekemiseen viittaavasta terminologiasta, vaikka valiokunta katsoikin HM 33 §:n säännösten soveltuvan esillä oleviin Fineftayhteisneuvoston ja EFTA-neuvoston päätöksiin. Huomattakoon kuitenkin, että päätökset Fineftayhteisneuvostossa tehdään yleensä yksimielisyyssääntöä soveltaen, joten valtioiden välillä täytyy olla yhteisymmärrys perussopimusten muutosten tarkoituksenmukaisuudesta.

Norjan perustuslain ulkopoliittista vallankäyttöä tarkoittava säännös pakotti kirjoittajat suorittamaan vielä HM 33 §:n osalta suoritettavia tulkintoja laajempia yleistyksiä säännöksen vanhentuneesta sanamuodosta. Norjan perustuslain 26 § kuului alkuperäismuodossaan seuraavasti: »Kongen har Ret til ... indgaa og ophæve Forbund...» Andanaes (s. 234) toteaa, että säännös tarkoittaa päätöksentekoa sota- ja valtioliittojen lisäksi myös kaikista tavanomaisista kansainvälisistä sopimuksista. Vuonna 1931 suoritetun perustuslain muutoksen yhteydessä

HM 33 §:n soveltuminen sopimusmuotoisen kansainvälisen velvoittautumisen ohessa myös unilateraaliseen järjestöpäätöksentekoon sekä valtion antamiin yksipuolisiin sitoviin ilmoituksiin antaa aiheen suorittaa eräitä terminologisia lisäyksiä sen ohessa, mitä edellä jo on todettu »valtiosopimuksista», »sopimuksista ulkovaltojen kanssa» sekä »kansainvälisistä sopimuksista.» Sopimusmuotoon viittaavien termien ohessa käytetään seuraavassa ilmauksia »kansainvälinen velvoite» ja »valtiota kansainvälisesti velvoittava (järjestö)päätös». Ilmauksella »kansainvälinen» johdannaisineen viitataan siihen, että kaikissa velvoittautumistilanteissa velvoitteen sitovuutta arvioidaan kansainvälisen oikeuden säännösten mukaan.

* * *

HM 33 §:ssä säädetään valtasuhteista ulkopoliittisen päätöksenteon alalla. Säännöksessä tarkoitetaan kansainvälisoikeudellisia suhteita. Seurauksena tästä on, ettei säännöstä sovelleta sellaisiin valtion tekemiin sopimuksiin, jotka eivät ole kansainvälisoikeudellisia. Valtio saattaa tehdä toisen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa yksityisoikeudellisia sopimuksia. Yksityisoikeudellisen sopimuksen sitovuutta arvostellaan jonkin sopijavaltion sisäisen oikeusjärjestyksen mukaan. HM 33 § ei tällaisia sopimuksia lainkaan koske.[103]

---

säännökseen lisättiin uusi, toinen momentti, jossa mainitaan kansainväliset sopimukset (traktater). Ks. Andanaes, s. 235 ja Castberg, s. 128 s.

103 Kun seuraavassa käytetään ilmausta »sopimus», tarkoitetaan aina kansainvälisoikeudellista, so. kansainvälisten — eikä valtion sisäisten — oikeussäännösten mukaan arvosteltavaa oikeustointa. Ks. Kaira, Valtiosopimukset, s. 12 s. Tässä tutkimuksessa joudutaan syrjäyttämään tähän näennäisesti yksinkertaiseen jakoon sisältyvät ongelmat. Käytännössä ei näet läheskään aina voida kiistattomasti sopimustekstistä tai sopijapuolten toimenpiteistä päätellä, onko kysymyksessä kansainvälisen oikeuden vaiko jonkin valtion sisäisen oikeuden säännösten alaisuuteen tarkoitettu sopimus. Ks. esim. Blix, s. 130 s. ja s. 334.

Vesanen (s. 78) näyttää pitävän itsestään selvänä, että valtioiden väliset sopimukset valtiolainoista ovat HM 33 §:ssä tarkoitettuja kansainvälisoikeudellisia sopimuksia. Tämä käsitys on kiistanalainen, eikä Vesanen sitä lainkaan perustele. Tässä yhteydessä ei ole tilaisuutta syventyä kysymykseen, ovatko valtiolainasopimukset valtioiden välisiä kansainvälisoikeudellisia sopimuksia. On ajateltavissa, että joissakin tapauksissa valtiot katsovat tarkoituksenmukaiseksi alistaa valtiolainasopimuksen jomman kumman valtion tai jonkin kolmannen valtion sisäisen oikeusjärjestyksen alaan, ja taas toisissa tapauksissa tahtovat tehdä kansainvälisoikeudellisen valtiolainasopimuksen. Korostettakoon lisäksi, ettei Vesanen aivan eksplisiittisesti väitäkään valtiolainasopimusten säännöllisesti

3. EDUSKUNNAN HYVÄKSYMISTÄ EDELLYTTÄVÄT KANSAINVÄLISOIKEUDELLISET VELVOITTEET

Valtioiden yhteistyön tavoitteena on usein yhdenmukaisen oikeusnormiston säätäminen sellaisilla lainsäädännön aloilla, joilla samanaikaisesti toimivat useiden eri valtioiden kansalaiset tai alueherruuden alaiset oikeushenkilöt. Sitä mukaa kun valtioiden välinen kauppavaihto ja yhdysliikenne on lisääntynyt, on syntynyt tarpeita varmistaa, että vaihtoon osallistuvia yksityishenkilöitä, järjestöjä tai yhtiöitä käsitellään yhtenäisten oikeussääntöjen mukaan. Kun kansainvälisessä oikeusyhteisössä ei ole valtioiden yläpuolista oikeussääntöjen antajaa, joudutaan yhtenäiset säännökset yleensä päättämään sopimusten muodossa. Valtiot sopivat keskenään yhtenäisistä oikeussäännöistä.

Yhtenäislainsäädännön tai yhdenmukaisen käytännön ohessa valtiot pyrkivät konkreettisiin käytännöllisiin tavoitteisiin: jatkuvasti integroituvan valtioiden yhteisön etujen mukaista on usein se, että taloudellisesti erityisen vaativien projektien rahoitus suoritetaan kollektiivisesti. Usean eri valtion etuja palveleva suunnitelma saattaa taloudellisesti olla liian raskas yhden valtion kannettavaksi. Tällöin valtiot rahoittavat suunnitelman yhteisesti. Ajateltakoon esimerkkinä tietoliikennejärjestelmää: tekokuiden aikakausi on mahdollistanut nopean tietojen välityk-

---

kuuluvan (valtioidenkaan välisinä) HM 33 §:n alaan. Kansainvälisten lainsäädäntöasiain neuvottelukunta on kuitenkin tähän tapaan tulkinnut Vesasen tutkimusta (Lausunto 28. 2. 1972, diarinumero 6/71, s. 6) ja tehnyt tästä erinäisiä johtopäätöksiä. Kairan esitys (s. 180 s.) on nyt käsiteltävänä olevan kysymyksen osalta epämääräinen. Hän käsittelee valtiolainasopimuksia HM 33 §:n erittelyn yhteydessä erillisessä jaksossa, mutta viittaa HM 33 §:n asemasta HM 64 §:n säännöksiin valtiolaina-asian eduskuntakäsittelystä. Vert. McNair, s. 4 s. ja Sainio, s. 109.

Virheellinen käsitys kansainvälisen oikeuden tasossa arvosteltavan ja toisaalta kansallisen oikeusjärjestyksen säännösten mukaan arvioitavan »sopimuksen» välisistä suhteista käy ilmi perustuslakivaliokunnan lausunnosta joka koski SNTL:n ja Suomen välistä sopimusta toimiluvan myöntämisestä Petshengan Nikkeliyhtymälle Paatsjoen vesivoiman käyttöön Kaitasuvannon ja Jäniskosken alasuvannon välisellä jokiosalla (prvl 6/uvm 4/He 37/1946 vp Asiak I). Vaikka asiakirjoista kävi selvästi ilmi, että kysymyksessä oli bilateraalinen ratifioimisehdoin tehty valtiosopimus, valiokunta luonnehti sitä »lähinnä yksityisoikeudelliseksi» ja teki erinäisiä johtopäätöksiä sopimuksen transformaatiolain käsittelyjärjestyksestä sopimuksen yksityisoikeudellisen luonteen perusteella.

sen kaikkialle maapallolla. Tehokkaat tietojensiirtoyhteydet palvelevat kaikkien valtioiden etuja. Toisaalta vain harvoilla valtioilla on taloudelliset edellytykset lähettää tekokuita kiertoradalle ja tuskin yksikään pystyisi yksinään rahoittamaan tällaisen globaalisen tietoliikennejärjestelmän (ns. avaruussegmentti ja maa-asemat). Rahoitusongelma on ratkaistu perustamalla kansainvälisellä sopimuksella järjestöjä (INTELSAT/KOMSAT) joiden välityksellä jäsenvaltiot toisaalta osallistuvat suunnitelman rahoittamiseen, toisaalta saavat tarvitsemiaan palveluksia.

Pyrkimykset yhtenäistää yksityisen kansalaisen tai kansallisen lainsäädännön alaisten oikeushenkilöiden toimintaa tarkoittavaa lainsäädäntöä koskettavat usein valtion sisäistä oikeusjärjestystä — siitä huolimatta, että järjestely oikeudellisesti perustuukin kansainväliseen sopimukseen. Sopimuksen noudattaminen saattaa vaatia, että sopijavaltiot muuttavat sisäisesti voimassa olevia oikeussääntöjään. Toisaalta, päätöksenteko valtion lainsäädännöstä ei yleensä kuulu samalle valtioelimelle, joka voi päättää kansainvälisestä velvoittautumisesta. Varsin yleistä on, että ulkopolitiikan johtovalta kuuluu hallitukselle, mutta lainsäädäntövalta joko parlamentille yksin tai parlamentille yhdessä hallituksen kanssa. Samoin myös rahoitusta vaativat ratkaisut joudutaan tekemään kahdessa tasossa: valtion hallitus (yleensä valtionpäämies) voi kyllä sitoa valtion kansainvälisoikeudellisesti maksuvelvolliseksi, mutta varojen myöntäminen hallituksen käyttöön edellyttää yleensä kansallisen parlamentin myötävaikutusta.

Budjettivalta ja lainsäädäntövalta ovat vanhastaan olleet kansanedustuslaitosten tärkeimpiä päätäntävallan aloja. Useiden ulkomaisten esikuvien mukaan HM 33 §:ssä on säädetty, että kansainväliset velvoitteet, jotka koskevat eduskunnan lainsäädäntö- tai budjettivaltaa, edellyttävät eduskunnan suostumusta.

* * *

Valtiosopimus tai muu kansainvälisoikeudellisesti sitova velvoite on HM 33 §:n mukaan toimitettava eduskunnan hyväksyttäväksi a) mikäli se sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä b) muutoin valtiosäännön mukaan edellyttää eduskunnan suostumusta taikka c) kysymyksessä on rauhansopimus.[104, 105]

---

104 Norjan perustuslain kansainvälisiä velvoitteita tarkoittava säännös (perustuslain 26 § 26 päivältä maaliskuuta 1931) kansanedustuslaitoksen kompetenssia

3.1. Lainsäädännön alaan kuuluvat kansainvälisoikeudelliset sopimukset

Ensimmäinen HM 33 §:n eduskuntakäsittelyvelvoitteen syntyyn johtavista säännöksistä on selvästi ns. vallanjakoperiaatteen hengessä kirjoitettu. Mikäli sopimus »kuuluu lainsäädännön alaan», se on eduskunnan hyväksyttävä. Säännöksen valmisteluasiakirjat antavat jossain

---

säänteleviltä osiltaan muistuttaa HM 33 §:ää: »Traktater angaande Sager af Særlig Viktighet og i alle Tilfælde Traktater, hvis Iverksættelse efter Konstitutionen (harv. IS) nødvendiggør en ny Lov eller Storthingsbeslutning, blive først bindende, naar Storthinget har givet sit Samtykke dertil.» Valtiosäännön mukaan kansanedustuslaitoksen suostumusta vaativiksi lainsäädännön kanssa ristiriitaisten velvoitteiden ohessa katsotaan tapaukset, jolloin kansainvälinen velvoittautuminen edellyttää rahasuorituksia Norjan valtiolta — esim. kansainvälisen järjestön jäsenmaksuja. Castberg, s. 115 ss.

105 HM 33 §:n mukaan »Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.» Rauhansopimukset jätetään tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Sodan aloittaminen ei ole päätöksentekoa kansainvälisestä sopimuksesta. Perustuslakivaliokunta teki merkittävän tulkinnallisen laajennuksen HM 33 §:n sodan aloittamista tarkoittavaan säännökseen katsoessaan, että YYA-sopimus vaatii eduskunnan suostumusta: »Koska sopimukseen sisältyvät uudet velvoitukset merkitsevät eräänlaista sidonnaisuutta sotaan ja rauhaan liittyvien kysymysten osalta.» Ks. prvl 9/1947 vp. Broms (s. 139) korostaakin, ettei sopimus näytä kuuluvan HM 33 §:ssä tarkoitettuihin eduskuntakäsittelyä vaativiin kansainvälisiin sopimuksiin.

Kansainvälisessä oikeudessa on voimassa sopimusten tekoa koskeva muotovapaus. Wienin valtiosopimuskonventio edellyttää valtiosopimukselta vain, että sopimus on kirjallinen. HM 33 §:n soveltamisen kannalta taas on samantekevää, minkä nimisellä tai muotoisella asiakirjalla sopimus tehdään. Suomen järjestelmä eroaa tällä kohden eräiden muiden valtioiden järjestelmistä. Esimerkkinä voidaan viitata USA:n ja Sveitsin valtiosääntöön, jossa parlamentin päätäntävallan ala määräytyy kansainvälisen velvoittautumistoimen teknisestä suoritustavasta seuraavien kriteerien mukaan. Näissä valtioissa hallitus voi päättää kansanedustuslaitosta kuulematta »executive agreement»-muotoisen velvoitteen. »Executive agreement» tarkoittaa tässä käyttöyhteydessä valtiosopimusta, jota ei ole tehty juhlamuotoisesti, ratifioimisehdoin, vaan käyttämällä ns. yksinkertaista sopimuksentekomenettelyä — sopimus tulee allekirjoituksella voimaan. Ks. Seidl-Hohenveldern (Transformation) s. 102.

Teoriassa on mahdollista, että valtio sitoutuu kansainvälisoikeudellisesti suullisella sopimuksella. Tästä seuraa, että suullisetkin sopimukset on luettava HM 33 §:ssä tarkoitettujen sopimusten piiriin ja edellyttävät säädettyjen kriteerien alaan kuuluessaan eduskunnan suostumusta. Käytännössä ei suullinen sopimuksentekomenettely juuri voi tulla kysymykseen. Ks. McNair, s. 7 ss.

määrin tukea väitteelle, että »lainsäädännöllä» tarkoitetaan vähintäin eduskuntalain hierarkkista tasoa, so. lakia muodollisessa merkityksessä. »Lainsäädännön» alaan kuuluvat myös perustuslait.

Jos katsotaan, että sopimukset tai muut kansainvälisoikeudelliset velvoitteet kuuluvat »lainsäädännön» alaan vain, mikäli ne sisältävät eduskuntalain tai perustuslain tasoisiksi katsottavia normeja, johdutaan tulkintaan, jonka mukaan vain asetuksen tasoisia Suomessa voimassa olevia säännöksiä vastaavat sopimuksen tai muun velvoitteen säännökset eivät johda eduskuntakäsittelyvelvoitteen syntymiseen. Tämä tulkinta on omaksuttu kautta koko kansainvälisten sopimusten [106] eduskuntakäsittelyä koskevan kirjallisuuden samoin kuin eduskuntakäytännössäkin.[107]

»Sopimukset ulkovaltojen kanssa» eivät voi sisältää lain tai perustuslain kanssa rinnasteisia säännöksiä. HM 33,1 §:n ilmaisu »lainsäädäntö» tosin tarkoittaa Suomessa voimassa olevia, vähintäin eduskuntalain tasoisia säädöksiä. Sen sijaan velvoite, jonka kuulumista »lainsäädännön alaan» joudutaan tarkastelemaan eduskunnan päätöksentekoon osallistumista harkittaessa ei sisälly valtion sisäiseen oikeusjärjestykseen. Kysymyksessä on säännöstö, jonka voimassaoloa ja sisältöä arvioidaan eri kriteerien mukaan kuin valtion sisäistä oikeutta. HM 33 §:ssä tarkoitetun »lainsäädännön alan» ja kansainvälisoikeudellisen velvoit-

---

106 Sopimukset, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai muutoin valtiosäännön mukaan edellyttävät eduskunnan suostumusta, on toimitettava eduskunnan hyväksyttäviksi. Tätä tarkoittaen käytetään tekstissä ilmaisua »eduskuntakäsittelyvelvoite»: sanonnalla tahdotaan vain viitata niihin sopimuksiin, joita tasavallan presidentti ei voi päättää ilman eduskunnan myötävaikutusta

107 Ainoa yllä tekstissä esitetyn selonteon kannalta kiistanalainen ennakkotapausryhmä muodostuu niistä eräiden kansainvälisten järjestöjen peruskirjojen muutosten eduskuntakäsittelyistä, joiden yhteydessä ei voida osoittaa minkään eduskuntakäsittelyvelvoitteen syntymiseen johtavan seikan olemassaoloa. Kansainliiton, Kansainliiton työjärjestön, YK:n ja ILO:n peruskirjojen muutoksia on käsitelty eduskunnassa, vaikkeivät ko. peruskirjamuutokset ole sisältäneet »lainsäädännön» alaan kuuluvia säännöksiä, eivätkä muutoinkaan valtiosäännön mukaan ole edellyttäneet eduskunnan suostumusta taikka kuuluneet niihin, jotka on toimitettu eduskuntakäsittelyyn VJ 69,2 §:n nojalla vapaaharkintaisesti. Näitä tapauksia käsitellään yksityiskohtaisesti s. 108 s. Näyttää siltä, että näiden laajojen yleissopimusten (peruskirjojen) muutokset on — toisin kuin muiden peruskirjojen muutokset — toimitettu eduskunnan hyväksyttäväksi vain siitä syystä, että eduskunta on aikaisemmin hyväksynyt peruskirjan tai antanut ennakolta suostumuksensa ao. järjestöön liittymiselle.

teen arvioinnissa tarkastellaan kahteen erilliseen ja erilaiseen normijärjestelmään kuuluvien säännösten keskinäisiä suhteita.

Kansainvälisoikeudellinen velvoite saattaa vertailuhetkellä olla jo (kansainvälisesti) voimassa. On myös mahdollista, ettei velvoite normivertailun hetkellä vielä ole tullut noudatettavaksi. Sen sijaan arviossa toisena puolena olevan oikeussäännön (kansallinen säädös) voidaan tarkasteluhetkellä edellyttää jo olevan valtion sisäisesti velvoittavana. Kansainvälisoikeudellisesti arvosteltavan velvoitteen ja valtion lainsäädännön vertailu suoritetaan vaiheessa, jolloin »lainsäädännöllä» tarkoitetaan voimassa olevaa — ei kumottua tai odotettavissa olevaa uutta — lainsäädäntöä.[108]

---

108 Erityisongelman muodostavat ne valtiosopimusten ja muiden kansainvälisoikeudellisesti arvosteltavien velvoitteiden säännökset, jotka edellyttävät, että valtiossa on määrätyn ajan voimassa tietynsisältöinen lainsäädäntö. Tähän erityistapaukseen syvennytään VJ 69 §:n tarkastelun yhteydessä s. 129. Katson, ettei kansainvälisoikeudellista velvoitetta, jolla valtio sitoutuu voimassapitämään määrätynsisältöistä lainsäädäntöä, voida pitää »lainsäädännön alaan» kuuluvana HM 33 §:n mukaan. Tällaisten sopimusten eduskuntakäsittelyvelvoite on säädetty VJ 69,2 §:ssä.

Broms kirjoittaa (s. 134 s.): »Niinpä VJ 69 § 2 momentissa on säännös, jonka mukaan tavallista lainsäätämisjärjestystä ei tarvitse noudattaa käsiteltäessä ehdotusta sellaisen valtiosopimuksen hyväksymisestä, jonka nojalla valtio sitoutuu määräajaksi pitämään voimassa tiettyjä lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä. Tällainen asia ratkaistaan eduskunnassa yksinkertaisella äänten enemmistöllä. Säännös merkitsee sitä, että vaikka VJ 66 §:ssä edellytettyä tavallista lainsäätämisjärjestystä ei tarvitsekaan noudattaa, asia on kuitenkin saatettava eduskunnan käsiteltäväksi.» Ks. tämän säännöksen syntyvaiheista seur. s. 124 alaviite 15.

Espersen, s. 81 ss. luonnehtii valtiosopimusten lainsäädäntöä sitovaa vaikutusta seuraavasti: Vaikka valtiosopimus ja valtion sisäinen lainsäädäntö olisivatkin yhdenmukaisia, seuraa valtiosopimuksesta, vaikkakaan sitä ei tarvitse erityisellä lailla voimaansaattaa, että Tanskan valtio on kansainvälisoikeudellisesti velvoitettu olemaan muuttamatta valtion sisäistä lainsäädäntöään niin kauan kuin sopimusvelvoitus on voimassa. Tämän tosiasian ei ole Tanskassa katsottu olevan edellytyksenä sille, että kyseiset valtiosopimukset on kansanedustuslaitoksen hyväksyttävä. Espersen ei pidä todennäköisenä, että käytäntö tällä kohden muuttuu. Hän käyttää esimerkkinä sopimusta alaikäisten oikeudesta solmia avioliitto. Sopimusta ei käsitelty kansankäräjillä, koska velvoitteet olivat sopusoinnussa valtion sisäisen lainsäädännön kanssa. Kuitenkin valtiosopimus sitoi Tanskan lainsäädännön niin, että avioliittolainsäädännön muuttamattomuuden sanktiona oli kansainvälisoikeudellinen velvoite. Espersenin esittämät näkökohdat näyttävät soveltuvan myös Suomen oikeuteen.

3.1.1. Normiristiriita

HM 33 §:n säännös »lainsäädännön alaan kuuluvista» sopimuksista antaa aiheen kysyä, tarkoitetaanko lainsäädännön alaan kuulumisella a) sitä, että sopimus sisältää säännöksiä, joita vastaavia yleensä on valtion sisäisesti ja lain tai perustuslain tasoisina voimassa vaiko vain tämän luokan yhtä alaryhmää eli tapausta, jolloin b) sopimuksen säännökset ovat ristiriidassa valtion sisäisesti voimassa olevien lain tai perustuslain tasoisten säädösten kanssa.

Kirjallisuudessa on aivan yleisesti katsottu, että »lainsäädännön alaan» kuuluvat vain ne sopimusten tai muiden velvoitteiden säännökset, jotka poikkeavat valtion sisällä voimassa olevista vähintäin lain tasoisista oikeussäännöistä.[109]

Ross (Statsforfatningsret, s. 389) kirjoittaa: »Derimod kan folketingets medvirken til traktatens opfyldelse ikke siges at være nødvendig blot fordi traktaten forudsætter en vis bestående retstilstand og for så vidt lægger et bånd på folketingets handlefrihet».

Castberg, s. 117 käsittelee lainsäädännön sitomistapausta Norjan perustuslain kannalta. Norjan perustuslain 26 §:n mukaan kansainvälinen sopimus, joka vaatii uutta lainsäädäntöä (»nødvendiggör en ny Lov») on suurkäräjien hyväksyttävä. Kansainvälinen velvoite, joka vakiinnuttaa tietyn oikeustilan, ei Castbergin mukaan edellytä kansanedustuslaitoksen suostumusta. Hän korostaa, että Norjan perustuslain mukaan erityisen tärkeät kansainväliset velvoitteet on perustuslain 26 §:n nojalla kansanedustuslaitoksen hyväksyttävä ja on ymmärrettävää, että lainsäädäntöä sitovat velvoitteet usein luokitellaan tärkeiksi sopimuksiksi ja hyväksytään parlamentissa.

109 Broms s. 134 kirjoittaa: »HM 33 §:n sanamuodosta voidaan vetää johtopäätös, etteivät sellaiset valtiosopimukset, joiden sisältö ei merkitse voimassa olevan lainsäädännön muuttamista tai kumoamista, vaadi eduskunnan suostumusta.» Kuten yllä tekstissä esitetyistä kahdesta tulkintavaihtoehdosta ilmenee, poikkeaa käsitykseni tällä kohden Bromsin esityksestä. HM 33 §:n säännös ei mielestäni ole selvä, vaan antaa mahdollisuuden kahden erilaisen tulkintavaihtoehdon omaksumiselle. Näillä käsityskantojen eroilla ei kuitenkaan ole käytännön merkitystä, sillä eduskuntakäytännössä ja kirjallisuudessa on omaksuttu ristiriitakriteeri niin vahvasti, ettei ole syytä odottaa tulkintamuutoksia. Vert. Puhakka s. 296 s. Ks. myös Autere, s. 29.

Normiristiriidan ohella Broms tarkastelee (s. 134) myös tapausta, jolloin valtiosopimukseen kuuluu säännöksiä alalta, josta ei ole olemassa mitään lainsäädäntöä. Broms kirjoittaa: »Vastaavasti on katsottava, että jos valtiosopimuksen piiriin kuuluu asioita, joista ei ole olemassa mitään lainsäännöksiä, tai jos valtiosopimus koskee tilanteita, jotka aikaisemmista hallinnollisista säännöksistä huolimatta ovat siirtyneet lainsäädännön alaan, sopimus edellyttää eduskunnan

Eduskuntakäytäntöä tarkasteltaessa havaitaan, että HM 33 §:n tulkinta vakiintui nopeasti. Lainsäädännön alaan kuuluviksi katsottiin vain ne valtiosopimukset, joiden säännökset poikkesivat voimassa olevien lakien tai perustuslakien säännöksistä.

Välittömästi HM:n voimaantulon jälkeisen ajan eduskuntakäytäntöä tarkasteltaessa kiinnittyy huomio siihen, että hallituksen esitysten perusteluissa esitettiin melko tarkkoja selontekoja siitä, millä tavoin esillä olleen valtiosopimuksen säännökset suhtautuivat voimassaolevaan lainsäädäntöön. Yksityiskohdittain ei poikkeamia esityksissä kuitenkaan lueteltu. Sotien jälkeisenä aikana hallituksen esitykset on muotoiltu

---

suostumusta.» Olen valmis yhtymään Bromsin kantaan ainakin sikäli, kuin hän tarkoittaa tilannetta, jolloin täysin sääntelemättömästä asiasta katsotaan välttämättömäksi säätää tavallisen lain tasolla. Sen sijaan jos kansainvälinen sopimus tai muu velvoite koskettelee ilmiötä, josta ei ole lainsäädäntöä olemassa ja josta katsotaan voitavan säätää asetuksen tasolla, lienee vaikeata löytää perusteluja sille, miksi ko. velvoite »kuuluu lainsäädännön alaan».

Kuten Broms (s. 134) kirjoittaa, HM 28 §:ssä tarkoitetun hallinnollisen lainsäädäntövallan (asetuksenantovallan) alaan kuuluvien säädösten kanssa ristiriitainen kansainvälinen sopimus ei vaadi eduskunnan hyväksymistä.

Järjestelmä, jossa kansanedustuslaitos osallistuu päätöksentekoon lainsäädännön alaan kuuluvista kansainvälisistä velvoitteista vain silloin, kun velvoite sisältää kansallisen lainsäädännön kanssa ristiriitaisia säännöksiä on yleinen muissakin valtiosäännöissä. Tanskan perustuslain 19 §:n osalta ks. Ross (Statsforfatningsret s. 388). Tanskan perustuslain 19 §:ssä ei mainita lainsäädännön alaan kuuluvia kansainvälisiä sopimuksia erillisryhmänä. Säännös kuuluu seuraavasti: »Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Uden folketingets samtykke kan han dog ikke foretage nogen handling, ... til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning. Ej heller kan kongen uden folketingets samtykke opsige nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med folketingets samtykke.» Ks. säännöksen tulkinnasta Espersen, s. 67 ss. ja Sørensen, Statsforfatningsret, s. 277 ss.

Castberg (s. 118) tarkastelee tapauksia, jolloin kansainvälinen velvoite Norjan perustuslain 26 §:n mukaan edellyttää parlamentin lainsäädäntövaltaa koskevana kansanedustuslaitoksen suostumusta ja voimaansaattamista. Hän jakaa kansallisen ja kansainvälisen oikeusjärjestyksen epäyhtenäisyystapaukset kahteen luokkaan: sopimus saattaa velvoittaa valtiot säätämään tietynsisältöisiä oikeussääntöjä (istandbringe rettsregler av et visst innhold) — tällaisessa tapauksessa tarvitaan transformoiva laki. Toisaalta on myös mahdollista, että kansainvälinen sopimus ei sisällä säännöksiä, joilla on materiaalisen lain luonne, vaan jotka edellyttävät muutettavaksi muodollisessa — sisäisessä — laissa järjestettyä oikeustilaa. Koska sopimus tällöin on muodollisen lain kanssa ristiriidassa, edellytetään, että velvoite transformoidaan lailla.

epämääräisemmin ja niin, ettei sopimuksen ja lainsäädännön välisiä suhteita juuri ole selvitelty. Mikäli kuitenkin hankitaan ao. kansainvälisen sopimuksen ja lainsäädännön välisestä suhteesta informaatiota hallituksen esityksen perusteluja kauempaa — esityksen valmisteluvaiheessa laadittuihin asiakirjoihin syventymällä — havaitaan, että sopimusten ja lainsäädännön väliset suhteet tutkitaan yleensä tarkoin.[110]

---

110 Pääosa kansainvälisistä sopimuksista valmistellaan ulkoasiainministeriössä. Sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista tarkoittavat ehdotukset hallituksen esityksiksi esitellään ulkoministeriöstä. Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa pyydetään usein lausunto käsittelyjärjestyksestä oikeusministeriöltä, joka voi lisäksi kuulla erityisasiantuntijoita. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston kansainvälisen oikeuden jaoston toimesta on laadittu tarkkoja selvityksiä sopimuksen ja lainsäädännön välisistä suhteista, samoin kuin ehdotuksia voimaansaattamislaeiksi. Verrattaessa oikeusministeriön lausuntoja sittemmin päätettyihin hallituksen esityksiin kiinnittyy huomio siihen, että pääosa sopimuksen ja valtion sisäisen lainsäädännön välisiä suhteita tarkoittavasta erittelystä jätetään yleensä ottamatta hallituksen esitykseen. Näin ollen kansainvälisen sopimuksen ja lainsäädännön välisistä suhteista valmisteluvaiheessa esiintyneistä käsityksistä ei saada tarkkaa tietoa hallituksen esityksestä. Lisätietoja on hankittava mm. perehtymällä ulkoasiainministeriön ja oikeusministeriön laatimiin lausuntoihin. Tutkijain kannalta valitettavasti valmisteluvaiheessa ulkoasiainministeriön toimesta laadittavat muistiot kansainvälisten velvoitteiden ja sisäisen lainsäädännön yhteyksistä talletetaan arkistossa velvoitteeseen liittyvän poliittisen aineiston sekaan. Ne muodostuvat käytännössä salaisiksi asiakirjoiksi. Oikeusministeriön lainvalmistelukunnan laatimat lausunnot sen sijaan katsotaan tiettävästi julkisiksi asiakirjoiksi.

Kansainvälisiin sopimuksiin liittyvän lainsäädännön valmistelusta ks. Sainio Lainsäädäntöaloite s. 55. Sainio kiinnittää huomiota siihen, että useiden kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamislakien (ns. blankettilakien) kohdalla on sopimuksen voimaantulon jälkeen hankalasti selvitettävissä se, mitkä kohdat sopimuksessa on katsottu Suomen sisäisestä lainsäädännöstä poikkeaviksi.

Jo ensimmäisen itsenäisyyden aikana eduskuntakäsittelyyn tulleen valtiosopimuksen yhteydessä tuli havainnollisesti näkyville se, ettei hallituksen esityksissä pidetty tarkoituksenmukaisena selostaa kohtia, joissa sopimus poikkesi valtion sisäisestä lainsäädännöstä. Ks. He 55/1917 II vp Asiak III Suomen ja Saksan välisen rauhansopimuksen sekä kauppa- ja merenkulkuvälikirjan hyväksymisestä. Hallituksen esityksen perusteluissa lausuttiin: »... kävisi hankalaksi tarkoin erotella ne säännökset, jotka yleisen lainsäädännön alaa koskevina edellyttäisivät Eduskunnan myötävaikutuksella tapahtuvaa lainsäädäntötointa.» Perustuslakivaliokunta syventyi myöhempiin valiokuntamietintöihin verrattuna poikkeuksellisen tarkoin sopimusten ja sisäisen lainsäädännön välisiin eroihin (prvm 11/He 55/1917 II vp): Valiokunnan mietinnössä lueteltiin joukko havaittuja poikkeamia sopimusten ja lainsäädännön välillä. Valiokunnan mietinnössä kir-

joitettiin: »Niissä (sopimuksissa) onkin useita säännöksiä, jotka eduskuntalaeista poikkeavina vaativat voimaan tullakseen eduskunnan myötävaikutusta ... (luettelo poikkeavuuksista) ... Saksan kanssa tehtyjen sopimusten täytäntöönpanemista varten tarvitaan sentähden lainsäädäntötoimenpidettä, jolla poistetaan ne esteet, mitkä voimassa oleva laki sille asettaa ...» Mietinnöstä havaitaan, että jo ennen HM:n säätämistä valtiosopimuksen eduskuntakäsittelyn eräänä edellytyksenä katsottiin olevan juuri ristiriita sopimuksen ja lainsäädännön välillä. Valiokunnan ehdotuksesta hyväksytyssä — sittemmin vahvistamatta jätetyssä — lakiehdotuksessa säädettiin: »... (sopimusten) säännökset (olkoot), sikäli kuin ne sisältävät poikkeuksia eduskunnan myötävaikutuksella syntyneestä laista, voimassa...» Ks. tämän tapahtumasarjan merkityksestä ns. dualistisen ajattelutavan ja menettelyn omaksumiselle s. 117 s.

He 62/1920 vp Asiak III Suomen liittymisestä kansainväliseen sopimukseen teollisuusomistusoikeuden suojelemiseksi perusteluissa lausuttiin: »Koska sopimukseen liittyminen sisältää sen, että voimassaolevaa lainsäädäntöä on erinäisissä kohdin muutettava yhdenmukaiseksi puheenalaisen sopimuksen kanssa ja että vastaisessa lainsäädännössä tällä alalla on noudatettava vielä sanotun sopimuksen määräämiä periaatteita, tarvitaan Eduskunnan suostumus Suomen liittymiselle puheenaolevaan kansainväliseen sopimukseen.»

He 48/1921 vp Asiak II (esitys Suomen ja Ranskan välisen kauppasopimuksen hyväksymisestä) perusteluissa lausuttiin: »Koska puheenaoleva sopimus sisältää määräyksiä, jotka muuttavat (harv. IS) eduskuntalakia, niin sopimuksen voimaansaattamista varten esitetään eduskunnan hyväksyttäväksi näin kuuluva lakiehdotus:..» He 92/1921 vp Asiak III (Suomen ja Eestin välisistä merenalaisista kaapeleista) perusteluissa lausuttiin: »Koska ensinmainitun sopimuksen voidaan katsoa poikkeavan siitä, mitä Suomen lennätinlaitoksesta yleensä on voimassa, niin annetaan täten, Hallitusmuodon 63 §:n johdosta...» HM 63 §:n mukaan valtion tuloa tuottavaa omaisuutta ja liikeyrityksiä hoidetaan ja käytetään lailla vahvistettujen yleisten perusteiden mukaan, joten eduskuntakäsittely oli tarpeen muistakin kuin konkreettisesta normiristiriidasta johtuvista syistä.

He 12/1922 vp Asiak I Suomen ja Saksan välisen taloudellisen sopimuksen hyväksymisestä perusteluissa lausuttiin: »Koska kysymyksessä oleva sopimus sisältää säännöksiä, jotka muuttavat lakia (harv. IS)...»

Sotien jälkeisenä aikana on vakiintunut käyttöön seuraava lausuma: »Hallitusmuodon 33 §:n mukaisesti esitetään, että eduskunta hyväksyisi (maininta eduskuntakäsittelyyn tulleesta sopimuksesta) ... määräykset, jotka vaativat eduskunnan suostumusta. Samalla esitetään Eduskunnalle hyväksyttäväksi näin kuuluva lakiehdotus...» Kysymyksessä on siis lainsäädännön alaan kuuluvan sopimuksen »hyväksymistä» tarkoittava ponsilauselma sekä sopimuksen voimaansaattamista varten päätettävä lakiehdotus. Syitä eduskuntakäsittelyyn ei yleensä esitetä sotia edeltäneen ajan tapaan viittaamalla sopimuksen ja lainsäädännön väliseen ristiriitaan. Ks. esim. He 8/1950 vp Asiak I Suomen liittymisestä Tullitariffeja ja kauppaa koskevaan yleissopimukseen, He 122/1960 vp Asiak III laiksi Kansainvälistä Kehittämisjärjestöä koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä, He 1/1966 vp Asiak I laiksi Aasian Kehitys-

pankkia koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä, He 19/1968 vp Asiak I tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen (GATT) 6 artiklan soveltamista koskevan sopimuksen määräysten hyväksymisestä, He 30/1968 vp Asiak I vuoden 1967 kansainväliseen viljasopimukseen sisältyvien, vehnän kauppaa ja elintarvikeapua koskevien yleissopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä, He 81/1968 vp Asiak I vuoden 1968 kansainvälisen kahvisopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja He 119/1969 vp Asiak III laiksi Kansainvälistä valuuttarahastoa koskevan sopimuksen eräiden määräysten muuttamisesta. Näyttää siltä, että kansainvälisiin järjestöihin liittyvien velvoitteiden — erityisesti peruskirjojen — kohdalla hallituksen esityksen perusteluissa ei mainita lainkaan lainsäädännön ja sopimuksen välisistä eroista eikä aina edes sitä, että sopimus kuuluisi lainsäädännön alaan, vaikka eduskuntakäsittelyyn toimitetut ponsi- ja blankettilakiehdotus osoittavat, että juuri lainsäädännön ja kansainvälisoikeudellisesti sitovan velvoitteen välisestä ristiriidasta on kysymys.

Toinen, edellistä yleisempi, säännöllisesti toistuva ja jonkin verran enemmän informaatiota sisältävä sanonta käy ilmi seuraavasta perustelulausumasta hallituksen esityksessä: »Koska tuontisäännöstelyn toimeenpanon on katsottu edellyttävän Eduskunnan myötävaikutusta, ja kun sopimukseen liittyminen edellyttää myös vuotuisen jäsenmaksun suorittamista, esitetään Hallitusmuodon 33 §:n mukaisesti, että Eduskunta hyväksyisi ne vuoden 1962 kansainvälisen kahvisopimuksen määräykset, jotka vaativat Eduskunnan suostumusta. Koska mainittu kansainvälinen kahvisopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:...» Ks. He 37/1964 vp Asiak I vuonna 1962 tehdyn kansainvälisen kahvisopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Ks. myös He 30/1969 vp Asiak I (Norjan kanssa tehty rajatulliyhteistyösopimus; esitykseen ei sisältynyt selontekoa sopimuksen ja lainsäädännön välisestä ristiriidasta), He 113/1968 vp Asiak II (Ison-Britannian ja Suomen välinen atomienergian rauhanomaista käyttöä koskeva sopimus, perusteluissa ei ollut mainintoja normiristiriidoista), He 18/1968 vp Asiak I (ns. Kennedykierros, esityksessä ei ollut lainkaan mainintoja normiristiriidoista), He 120/1966 vp Asiak III (EFTA ja Fineftasopimukset, esityksessä ei mainittu konkreettisia normiristiriitoja), He 117/1962 vp Asiak III (Vuoden 1962 vehnäsopimus, esityksessä oli lyhyt selonteko normiristiriidoista: sopimuksella »puututaan lailla järjestettyyn kysymykseen...»), He 130/1962 vp Asiak III (Suomen ja Ruotsin välinen rajatulliyhteistyösopimus, ei mainintoja normiristiriidoista) ja He 181/1957 vp Asiak III (YK:n erioikeuksia ja vapauksia koskenut sopimus, esityksessä tehtiin selkoa normiristiriidoista).

Yhteenvetona hallituksen esitysten sisällöstä ja eduskuntakäytännöstä, varsinkin sotia edeltäneen ajan tapauksista, voidaan todeta, että sopimuksien on katsottu HM 33 §:n mukaan kuuluneen lainsäädännön alaan silloin, kun ne ovat sisältäneet lain tai perustuslain tasoisen normiston kanssa ristiriitaisia säännöksiä. Sotien jälkeen ovat maininnat ristiriidoista harventuneet, joskin niitä esiintyy toisinaan. Mikään ei kuitenkaan viittaa siihen, että tulkinnallinen kannanotto HM 33 §:ssä tarkoitettuun »lainsäädännön alaan» olisi muuttunut, vaikkei ristiriidan esiintymistä enää korosteta.

Tulkintaväite, jonka mukaan kansainvälisoikeudellinen velvoite kuuluu lainsäädännön alaan sisältäessään voimassa olevista tavallisista laeista tai perustuslaeista poikkeavia säännöksiä, ei ole riittävän laaja kattamaan kaikkia niitä tilanteita, jolloin voitaisiin perustellusti väittää velvoitteen »kuuluvan lainsäädännön alaan».[111]

Useiden HM:n säännösten mukaan tietyistä seikoista on »säädettävä lailla».[112] Mikäli tällaisen perustuslain säännöksen katsotaan sisältävän sen, että HM:n tarkoittamasta ilmiöstä on säädettävä ainakin eduskuntalain — eikä sitä alemman — tasoisella säädöksellä, joudutaan kysymään, kuinka on arvosteltava kansainvälistä sopimusta tai muuta velvoi-

111 HM 33 §:ssä säädetään »sopimuksen» ja »lainsäädännön» välisistä suhteista. Kansainvälisessä oikeudessa esiintyvät oikeusnormit ovat joko kirjoittamattomia, tavanomaisoikeudellisia oikeusnormeja tai kirjoitettuja, sopimusperäisiä, yleensä laajoihin yleissopimuksiin sisällytettyjä kansainvälisoikeudellisia normeja. HM 33 §:ää ei kuitenkaan voitane tulkita niin, että se tarkoittaisi vain puhtaasti normatiivista ristiriitaa: tapausta, jolloin kansainvälisellä oikeusnormilla on HM 33 §:ssä tarkoitettu suhde sisäisiin oikeusnormeihin. Tämä johtuu siitä, että kansainvälisoikeudellisten sopimusperäisten normien säätämisen ohessa kansainvälisiä sopimuksia käytetään myös ei-normatiivisessa (oikeustoimisessa) tehtävässä; sopimuksena tietyistä — useimmiten valtioiden välisistä — konkreettisista toimista. Tällaisilla valtiosopimuksilla ei ole kansainvälisoikeudellista normatiivista funktiota (ne eivät sisällä kansainvälisen oikeuden normeja). Silti ne saattavat esim. sisältää velvoitteita valtiolle tai viranomaiselle toimia sisäisen lainsäädännön vastaisella tavalla. Kansainvälisen sopimuksen ja sisäisen oikeuden välinen ristiriita ei siis läheskään aina ole oikeusnormien ristiriita. Näin on asianlaita erityisesti bilateraalisten valtiosopimusten kohdalla.

Tässä tutkimuksessa joudutaan toistuvasti palaamaan kansainvälisen sopimuksen ja valtion sisäisen oikeusjärjestyksen välisiin suhteisiin. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole esittää selvityksiä siitä, milloin kansainvälinen velvoite sisältää kansainvälisen oikeusnormin, milloin taas kysymyksessä on jokin muu kansainvälinen velvoite. Tämän johdosta voidaan esityksen tarkkuuden kärsimättä puhua kansainvälisen normin tai kansainvälisen (ei-normatiivisen) velvoitteen ja valtion sisäisen oikeusjärjestyksen välisistä suhteista.

Kun seuraavassa puhutaan »kansainvälisestä/kansainvälisoikeudellisesta velvoitteesta» ja sen sekä valtion sisäisen (kansallisen) oikeusjärjestyksen välisestä ristiriidasta, tarkoitetaan sekä normeja sisältäviä että ei-normatiivisia velvoitteita. Vastaavasti tätä ristiriitakriteeriä käytetään toisaalta tavanomaisiin multilateraalisiin kansainvälisiin sopimuksiin ja toisaalta myös kansainvälisten järjestöjen päätöksiin sisältyvistä normatiivisista ja ei-normatiivisista velvoitteista, samoin kuin valtion antamista sitovista unilateraalisista ilmoituksista puhuttaessa.

112 Tarkan ja yksityiskohtaisen esityksen HM:n säännöksistä, joiden mukaan tietystä seikasta on »säädettävä lailla», esittää Sipponen, s. 391 ss.

tetta, jota vastaavaa lainsäädäntöä ei ole olemassa, mutta jonka tarkoittamasta kysymyksestä on HM:n mukaan säädettävä eduskuntalailla.

HM:n lakitasoista sääntelyä vaativien säännösten lisäksi kirjallisuudessa on tapana korostaa, että tietyntyyppisistä ilmiöistä on muistakin — HM:sta johtumattomista — syistä säädettävä vähintäin eduskuntalain tasolla. Onko tällaisessa tapauksessa — kun lakia ei ole olemassa — samaa asiakokonaisuutta tarkoittava kansainvälinen sopimus tai muu velvoite katsottava HM 33 §:ssä tarkoitetulla tavalla »lainsäädännön alaan» kuuluvaksi?[113]

Eduskuntakäytäntöä tarkastelemalla havaitaan, että ainakin sotia edeltäneenä aikana useiden kansainvälisten sopimusten eduskuntakäsittelyn yhteydessä hallituksen esityksissä korostettiin, että sopimuksen saattaminen eduskuntakäsittelyyn johtui juuri siitä, että sopimuksen säännökset, vaikkakaan ne eivät olleet ristiriidassa voimassaolleen lainsäädännön kanssa, silti edellyttivät eduskuntalain tasoisia voimaansaattamistoimia, ja niin ollen »kuuluivat lainsäädännön alaan». Sotien jälkeisenä aikana ei tällaisia lausumia hallituksen esitysten perusteluissa

---

113 Hakkila (s. 151) esittää huomattavasti yllä tekstissä esitettyä suppeamman määritelmän »lainsäädännön alasta» HM 33 §:n mukaan: »Lainsäädännön alaan» nyt puheena olevassa merkityksessä kuuluvat siis kaikki ne säännökset, joilla aikaisemmin säädettyä muodollista lakia on muutettava, sellainen laki on kumottava tai poikkeus siitä tehtävä.» Hakkilan määrittelemän »lainsäädännön alan» ulkopuolelle jäävät tapaukset, jolloin tietystä seikasta HM:n säännösten nojalla on säädettävä vähintään tavallisen lain tasoisella säädöksellä samoin kuin tapaukset, jolloin muista kuin HM:sta johtuvista syistä katsotaan välttämättömäksi suorittaa lainsäädäntötoimi vähintäin eduskuntalain tasoisella säädöksellä. Hakkila lainaa sanatarkasti Kairan (s. 161) esitystä (Hakkila s. 151, alaviite 5). Hakkilalta näyttää jääneen huomaamatta, mitä Kaira kirjoittaa lainausta seuraavassa kappaleessa: »On kuitenkin olemassa eräitä tapauksia, joissa lainsäädäntö on yleisellä perusteella tarpeen, vaikka ei olisikaan muutettava eikä kumottava aikaisemmin säädettyä muodollista lakia. Tällainen tapaus voi sattua, kun teknillinen kehitys tai muuttunut oikeuskäsitys synnyttävät tarpeen säännöstellä aikaisemmin säännöstelemättömiä aloja ja tuo ala vallitsevan oikeuskäsityksen mukaan kuuluu yleisellä lainsäädännöllä säännösteltäviin. Vallitsevan mielipiteen mukaan saattaa lainsäädännön ala laajentua myöskin sen kautta, että jokin ala, joka aikaisemman oikeuskäsityksen mukaan on voitu järjestää asetustietä, muuttuneen oikeuskäsityksen vaikutuksesta nyt luetaan eduskuntalainsäädännön alaan kuuluvaksi ... sopimuksen on (näissäkin tapauksissa) katsottava kuuluvan lainsäädännön alaan HM 33 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä ja valtiosopimukset, jotka sisältävät tällaista aihepiiriä koskevia määräyksiä, tarvitsevat eduskunnan hyväksymisen.» Kaira, s. 161 s.

juuri ole esiintynyt. Mikään ei kuitenkaan viittaa siihen, että tulkinta HM 33 §:n säännöksestä »kuuluvat lainsäädännön alaan» olisi muuttunut.

»Lainsäädännön alaan» kuuluviksi kansainvälisen velvoitteen säännöksiksi on katsottava a) ne, jotka poikkeavat vähintäin eduskuntalain tasoisesta valtion sisäisestä säännöksestä (varsinainen ristiriitatapaus) b) säännökset, joiden tarkoittamasta asiasta HM:n mukaan on säädettävä eduskuntalailla sekä c) säännökset, joiden tarkoittamasta yhteiskunnallisesta ilmiöstä katsotaan välttämättömäksi säätää vähintäin eduskuntalain tasoisella säädöksellä muista kuin HM:n säännöksistä johtuvista syistä. Kohdissa b ja c tarkoitettujen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden (mm. valtiosopimusten) säännösten ei voida sanoa olevan ristiriidassa Suomessa voimassa olevan lainsäädännön kanssa.

Eduskuntakäytännöstä voidaan todeta, että pääosa lainsäädännön alaan kuuluneista kansainvälisten velvoitteiden säännöksistä on luokiteltavissa ristiriitatapauksiksi (a kohta). Vain muutaman kerran on velvoitteen katsottu kuuluneen lainsäädännön alaan b ja c kohdissa tarkoitetuista syistä. Sanonnan tarkkuuden suurestikaan kärsimättä voidaan niinollen käyttää ilmaisutapaa, jonka mukaan valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen säännökset »kuuluvat lainsäädännön alaan», mikäli ne sisältävät sisäisen lainsäädännön kanssa ristiriitaisia säännöksiä.[114]

---

114 Ks. He 28/1920 vp Asiak I Suomen ja Venäjän välisen rauhansopimuksen hyväksymisestä. Hallituksen esityksessä lausuttiin mm.: »Koska puheena oleva rauhansopimus sisältää määräyksiä, jotka ovat eduskuntalain luontoisia, esim. amnestiaa koskevat...» Esityksessä siis viitattiin HM 29 §:n säännökseen, jonka mukaan yleisestä armahduksesta on säädettävä lailla. Kun sanottua amnestialakia ei ennestään ollut olemassa, ei sopimuksen voitu väittää olevan minkään lain toisen normin vastaisen, vaan sopimus edellytti uuden laintasoisen normin säätämistä.

He 38/1920 vp Asiak III laiksi Suomen ja ulkomaan viranomaisen yhteistoiminnasta oikeudenkäynnissä sekä ulkomaan tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanosta eräissä tapauksissa perusteluissa viitattiin valtiosopimukseen, jonka voimaansaattamisesta asiasisältöisellä lailla oli kysymys (Haagin sovintokirja heinäkuun 17 päivältä 1905). Esityksen perusteluissa lausuttiin: »Näissä määräyksissä lausutut periaatteet on senvuoksi sisällytettävä Suomen oikeusjärjestykseen, jotta sopimuksen soveltaminen kävisi täällä mahdolliseksi. Tämä tapahtuu sopivimmin siten, että tarpeelliset säännökset annetaan, Suomessa käytettyä lakikieltä noudattaen, erityisessä asiaa koskevassa lainsäädännössä.» Suomessa tuolloin voimassa ollut valtion sisäinen lainsäädäntö ei ollut ristiriidassa Haagin sopimuksen kanssa. Ks. myös He 92/1921 vp Asiak III.

3.2. Tapaukset, jolloin kansainvälisoikeudellisesti sitovaksi tarkoitettu velvoite »muuten valtiosäännön mukaan» vaatii eduskunnan suostumusta

Tapaukset, jolloin kansainvälisoikeudellisesti sitovaksi tarkoitettu velvoite muutoin kuin lainsäädännön alaan kuuluvana edellyttää eduskunnan suostumusta, voidaan jakaa kahteen ryhmään. Eräissä HM:n säännöksissä edellytetään, että päätöksentekoon ulkoasioista kuuluva ratkaisu on esitettävä eduskunnan hyväksyttäväksi. Niinpä HM 33,1 §:n mukaan päätöksentekoon sodasta ja rauhasta liittyvät kansainvälisoikeudelliset toimet on eduskunnan hyväksyttävä. HM 3 §:n ja VJ 69,2 §:n mukaan rajamuutoksia tarkoittavat valtiosopimukset on niinikään eduskunnan hyväksyttävä. Sopimus voidaan hyväksyä vain 2/3 enemmistöllä, jos valtion aluetta pienennetään.[115]

He 9/1922 vp Asiak I (Suomen ja Norjan välillä tehdyn yhdenmukaisia toimenpiteitä porojen estämiseksi kulkemasta valtakuntien välisen rajan yli tarkoittava sopimus) perusteluissa lausuttiin: »Koska puheenaoleva sopimus sisältää määräyksiä, jotka o v a t e d u s k u n t a l a i n l u o n t o i s i a (harv. IS)...» Tarkoitettiin, että yhteistyösopimuksen säännöksistä on tarpeen säätää eduskuntalain tasolla, vaikkakaan sopimuksen säännösten kanssa ristiriitaisia normeja ei ollut olemassa.

Sotien jälkeisenä aikana vakiintunut sanonta »... koska tämä sopimus sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan...» kattanee myös tapauksen, jolloin sopimuksen säännökset eivät ole ristiriidassa lainsäännösten kanssa mutta joista HM:n säännösten johdosta tai muista syistä katsotaan välttämättömäksi säätää lain tasolla.

Esimerkkinä viimeaikaisesta kannanotosta, jonka mukaan kansainvälinen velvoite voi »kuulua lainsäädännön alaan» ja edellyttää transformaatiota lailla, vaikkei normiristiriitaa voida osoittaakaan, on oikeusministeriön lausunto ulkoasiainministeriölle Euroopan kuljetusministerikonferenssia koskevasta pöytäkirjasta (oikeusministeriön kirjelmä n:o 795/45/72). Kysymyksessä oli ECMT:n perussääntö. Sen mukaan (9 art.) konferenssin kokouksen päätökset sitovat jäsenvaltiota, mikäli valtion edustaja — kuljetusasioista vastaava ministeri — on äänestänyt konferenssin päätöslauselman puolesta tai muutoin kannattanut päätöstä. Oikeusministeriön kirjelmässä todetaan: »Sopimus merkitsee suomalaisen virkamiehen kelpoisuuden lisääntymistä. Ulkovaltojen hyvänuskonsuoja kasvaa, ja Suomen alttius joutua sidotuksi toimivaltansa ylittäneenkin virkamiehen toimiin kasvaa haitallisesti. Tällainen muutos kansainvälisen oikeuden tilaan on oikeusministeriön käsityksen mukaan Suomen osalta hyväksyttävä v ä h i n t ä ä n l a i n t a s o l l a (harv. IS) asian merkityksen vuoksi.»

115 Rauhansopimuksista samoin kuin aluemuutoksia tarkoittavista sopimuksista ks. Kaira s. 181 ss., Hakkila s. 154 ss., Broms s. 127 s. ja Jyränki s. 128. Kun

sanotut sopimustyypit eivät yleensä liity kansainvälisiä järjestöjä koskeviin sopimuksiin, syrjäytän nämä sopimustyypit maininnalla.

Aluemuutoksia koskevia HM 3 §:n ja VJ 69,2 §:n säännöksiä on konkretisoitu eräillä eduskunnan ratkaisuilla. Tulkinnan kannalta kiinnostava, joskin ehkä syvempää harkintaa vaille jäänyt ratkaisu sisältyi hallituksen esitykseen Suomen Tasavallan hallituksen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton hallituksen kesken mannermaajalustan rajasta Suomen ja Neuvostoliiton välillä Itämeren koillisosassa koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (He 129/1967 vp Asiak III). Sopimuksella ei muutettu Suomen ja SNTL:n välistä merirajaa; sen sijaan sopimuksella muutettiin valtion täysivaltaisuuden piiriin kuuluvan mannermaajalustan laajuutta. Hallituksen esityksen perusteluissa lausuttiin: »... huomioon ottaen, että sopimus koskee sellaisen alueen rajoja, joka määrätyltä osin kuuluu Suomen valtion täysivaltaisuuden piiriin, esitetään...» Eduskuntakäsittelyn perusteena ei siis ollut VJ 69,2 §:ssä säädetty rajamuutos, eikä valtion aluekaan laajentunut. Tulkintateitse lavennettiin HM 3 §:n ja VJ 69,2 §:n käsitteiden »alue» ja »rajat» alaa.

He 35/1965 vp Asiak III Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välisen merialueita ja mannermaajalustan rajoja Suomen lahdella koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä perustelujen mukaan kysymyksessä oli valtiosopimus, jolla muutettiin mannermaajalustan ohella myös merirajoja niin, että Suomen aluevedet laajenivat. Sopimus hyväksyttiin VJ 69,2 §:n mukaisessa järjestyksessä yksinkertaisella ääntenenemmistöllä, koska valtion alue suureni.

Vuoden 1955 valtiopäivillä käsiteltiin ehdotusta Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä Neuvostoliiton luopumisesta oikeudestaan Porkkalan alueen käyttöön laivastotukikohtana ja Neuvostoliiton aseellisten voimien poistamisesta tältä alueelta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä (He 70/1955 vp Asiak III). Perusteluissa huomautettiin, että kysymyksessä oli erittäin tärkeä valtiosopimus, jonka hallitus harkinnanvaraisesti VJ 69,2 §:n perusteella toimitti eduskunnan hyväksyttäväksi. Sopimuksen ei siis katsottu merkitsevän muutosta valtakunnan rajoihin. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin lausunnossaan, että kysymyksessä oli päätöksenteko, joka oli rinnastettavissa rajojen muutokseen (prvl 5/ uvm 9/He 70/1955 vp Asiak III).

Kun eräitä alueita luovutettiin korvausta vastaan Neuvostoliitolle käsiteltiin valtiosopimus valtion aluetta vähentävänä VJ 69,2 §:ssä säädettyä määräenemmistösäännöstä soveltaen. Ks. He 2/1947 vp Asiak I sekä edk. vastaus He 2/1927 vp Asiak I. Ks. myös He 129/1946 vp Asiak III laiksi Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton ... välisen rauhansopimuksen hyväksymisestä, He 70/1944 vp Asiak I laiksi Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhtyneen Kuningaskunnan välisen välirauhansopimuksen voimaansaattamisesta sekä He 25/1940 vp Asiak I Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välisen rauhansopimuksen hyväksymisestä.

Toisena ryhmänä lainsäädännön alaan kuulumattomia sopimuksia tai muita velvoitteita, jotka on saatettava eduskuntakäsittelyyn, koska ne »valtiosäännön mukaan» vaativat eduskunnan suostumusta, voidaan pitää tapauksia, joita tarkoittavia nimenomaisia säännöksiä ei ole kirjoitettu perustuslakiin. Näistä yleisin on tapaus, jolloin kansainvälisestä velvoitteesta aiheutuu valtiolle välittömiä kustannuksia. Tällaisten kansainvälisten velvoitteiden katsotaan eduskunnan budjettivaltaa rajoittavina edellyttävän eduskunnan suostumusta.[116]

Budjettivaltaan liittyvistä syistä eduskuntakäsittelyyn toimitettavista sopimuksista tai muista velvoitteista, jotka eivät samanaikaisesti kuulu myös lainsäädännön alaan, ovat yleisimpiä kansainvälisten järjestöjen peruskirjat ja laajemmat yleissopimukset, joilla muun kansainvälisen velvoittautumisen ohessa perustetaan kansainvälinen järjestö.

Jäsenyydestä kansainvälisessä järjestössä aiheutuu useimmiten jäsenmaksuvelvollisuus. Jos kansainvälisen järjestön peruskirja ei sisällä

---

116 Ks. Kaira s. 175 ss. Hakkila, s. 151 kirjoittaa: »Kun oikeus määrätä valtiontaloudesta lainsäädäntövallan ja hallitusvallan kontrollioikeuden rinnalla kuuluu edk:n tärkeimpiin oikeuksiin, on luonnollista, että ne valtiosopimukset, jotka aiheuttavat menoja valtiolle, muodostavat tärkeimmän ryhmän nyt puheena olevien valtiosopimusten joukossa (valtiosopimukset, jotka muutoin kuin lainsäädännön alaan kuuluvina vaativat eduskunnan suostumusta). Ks myös Erich, (Kompetenskontroll) s. 101 s. Broms s. 124 kirjoittaa: »(HM 33 §:n säännöstä) ... tulkitaan käytännössä siten, että menoja aiheuttavista sopimuksista ei tarvitse alistaa eduskunnan käsiteltäviksi muita kuin ne, jotka merkitsevät määrättyä menoerää, ja vaikuttavat eduskunnan hyväksymään valtion tulo- ja menoarvioon sellaisella tavalla, että hallitus ei pysty täyttämään sopimuksen sisältämiä velvollisuuksia erityisen määrärahan puuttuessa.»

Perustuslakivaliokunta on muutamassa lausunnossaan ottanut ohimennen kantaa kansainvälisen järjestön aiheuttamaan jäsenmaksuvelvollisuuteen. Niinpä käsiteltäessä hallituksen esitystä Suomen liittymisestä Pohjoismaiden Neuvostoon (He 82/1955 vp Asiak I ja prvl 8 He 82/1955 vp Asiak I) valiokunta totesi: »Kun Pohjoismaiseen Neuvostoon liittyminen koskee Suomen suhteita ulkovaltoihin, on se hallitusmuodon 33 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentille kuuluva asia. Eduskunnan myötävaikutus on kuitenkin asiassa tarpeen jo siitä syystä, että se aiheuttaa valtiolle taloudellisia velvoituksia.»

Ks. myös prvl 5/He 30/1961 vp Asiak I (kysymyksessä olivat EFTA-konventio ja Fineftasopimus). Valiokunta huomautti: »Mitä ensiksi esitykseen sisältyvään hyväksymisponteen tulee, on todettava, että puheena olevat sopimukset ja konventio, jotka välittömästi toisiinsa liittyvinä muodostavat kokonaisuuden, aiheuttavat valtiolle taloudellisia velvoituksia ja että eduskunnan myötävaikutus valtiosääntömme mukaan jo tästä syystä on tarpeen.»

lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä, ei jäsenyyskysymys joutuisi eduskuntakäsittelyyn HM 33 §:n nojalla, ellei jäsenyydestä johtuisi maksuvelvollisuutta järjestölle.[117]

---

117 Ks. esim. He 112/1968 vp Asiak III Suomen liittymisestä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestöä (OECD) koskevaan konventioon. Hallituksen esityksen perustelujen loppuosassa tehtiin selkoa jäsenmaksun suuruudesta ja jatkettiin: »Edellä sanotun johdosta esitetään Hallitusmuodon 33 §:n mukaisesti, että Eduskunta antaisi suostumuksensa Suomen liittymiseen Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestöä (OECD) koskevaan konventioon. »Kun hallituksen esitykseen ei liittynyt lakiehdotuksia, eikä perusteluissa viitattu konvention ja Suomen lainsäädännön välisiin ristiriitoihin, voidaan tästä päätellä, ettei peruskirjan katsottu »kuuluvan lainsäädännön alaan». Jäsenmaksuvelvollisuus oli ainoa syy sopimuksen eduskuntakäsittelylle. Mikäli jäsenmaksuvelvollisuutta ei olisi peruskirjaan liittymisen yhteydessä syntynyt, ei konvention eduskuntakäsittely olisi ollut välttämätöntä. Kysymyksessä oli liittyminen varsin laajaan ja vaikutusvaltaiseen kansainväliseen järjestöön. Liittymisen tarkoituksenmukaisuudesta oltiin eri mieltä. Ks. uvm 22/He 112/1968 vp Asiak III liitteenä olevat vastalauseet. Jäsenmaksuvelvoitus siis varmisti eduskunnalle mahdollisuuden osallistua päätöksentekoon yhteiskunnalliselta merkitykseltään keskeisestä ulkopoliittisesta toimenpiteestä.

Muista jäsenmaksuvelvollisuuden aiheuttamista järjestöjä koskeneista eduskuntakäsittelyistä ks. esim. He 137/1966 vp Asiak III (kysymyksessä oli pohjoismaista kulttuurirahastoa koskeva sopimus, jonka voitaneen sanoa tarkoittaneen kansainvälisen järjestön perustamista), He 31/1947 vp Asiak I (WHO), He 133/1947 vp Asiak I (FAO), He 36/1948 vp Asiak I (WMO), He 2/1949 vp Asiak I (ICAO), He 24/1956 vp Asiak I (UNESCO) ja He 82/1957 vp Asiak III (IAEA).

Tässä yhteydessä on syytä panna merkille, että kansainvälisessä järjestössä toimimisesta aiheutuu jäsenvaltioille usein paljon muitakin kuluja kuin jäsenmaksut. Varsin tuntuva menoerä muodostuu valtion edustajien matka- ja ylläpitokustannuksista, mikäli järjestö ei itse suorita varoistaan näitä kuluja. Ks. järjestökäytännöstä Schermers, s. 128 s. Valtiolle aiheutuu erilaisia hallinnollisia kuluja yhteydenpidosta kansainväliseen järjestöön. Lisäksi valtion ja järjestön välinen informaationvaihto ja muu yhteistyö sitoo valtion virkamiesten työvoimaa. Kaikki tässä mainitut kulut suoritetaan valtion tulo- ja menoarvion määrärahoista, eikä niitä oteta huomioon arvioitaessa, onko tietyn järjestön peruskirja toimitettava eduskunnan hyväksyttäväksi vai ei. Näyttää siltä, että eduskuntakäsittelyvelvoite HM 33 §:n nojalla syntyy juuri jäsenmaksuvelvollisuuden johdosta.

Valtio saattaa lähettää kansainväliseen järjestöön huomioitsijoita tai olla informaatioyhteydessä tietyn järjestön kanssa olematta järjestön jäsen. Näissä tapauksissa ei yleensä tehdä kansainvälistä sopimusta, eikä eduskunta voi HM 33 §:ssä säädetyn valvontavallan nojalla vaikuttaa näihin informaalisiin kansainvälisiin yhteyksiin muutoin kuin ehkä pienentämällä tai suurentamalla valtion

Kirjallisuudessa on eduskunnan suostumusta »valtiosäännön mukaan» edellyttäviksi kansainvälisiksi sopimuksiksi luokiteltu vielä eräitä edellä selostamatta jätettyjä tapauksia. Niistä tärkeimpinä voidaan mainita valtion täysivaltaisuutta rajoittavat kansainväliset sopimukset.

Kaira syventyi perusteellisesti kysymykseen, milloin valtiosopimus valtion suvereniteettiä rajoittavana edellyttää eduskunnan suostumusta. Kaira ei katsonut tällaisten sopimusten kuuluvan lainsäädännön alaan. Pian Kairan tutkimuksen valmistuttua perustuslakivaliokunta kuitenkin omaksui Kairan tulkinnasta jonkin verran poikkeavan kannan katsoessaan, että valtion täysivaltaisuutta rajoittava sopimus voidaan eräissä tapauksissa luokitella HM 1 ja 2 §:n vastaiseksi ja siis lainsäädännön alaan kuuluvaksi.[118]

Kirjallisuudessa on myös keskusteltu siitä, onko erimuotoiset liitto- ja takuusopimukset toimitettava eduskunnan hyväksyttäväksi HM 33 §:n

---

tulo- ja menoarviossa olevia, yleisesti perusteltuja, kansainväliseen yhteistoimintaan osoitettuja määrärahoja.

Varsin usein kansainvälisen järjestön perustamista tarkoittavan kansainvälisen sopimuksen säännösten on katsottu kuuluvan »lainsäädännön alaan», vaikka ristiriitoja lainsäädännön ja peruskirjan välillä ei juuri ole osoitettu. Tällaisissa tapauksissa — kun jäsenyydestä jäsenmaksuvelvollisuuden johdosta on aiheutunut valtiolle välittömiä menoja — on kansainvälisoikeudellisesti sitovaksi tulevan ratkaisun eduskuntakäsittelylle ollut kaksi syytä: sopimus on »kuulunut lainsäädännön alaan» ja lisäksi sisältänyt säännöksiä, jotka muutoinkin ovat valtiosäännön mukaan edellyttäneet eduskunnan suostumusta. Ks. niistä esim. He 11/1956 vp Asiak I (IFC), He 123/1960 vp Asiak I (IDA), He 30/1961 vp Asiak I (EFTA ja Finefta), He 117/1962 vp Asiak III (Kansainvälinen vehnäneuvosto), He 37/1964 vp Asiak I (Kansainvälinen Kahvineuvosto), He 1/1966 vp Asiak I (ECAFE), He 30/1968 vp Asiak I (Kansainvälinen vehnäneuvosto) sekä sotia edeltäneeltä ajalta He 49/1938 vp Asiak III (Kansainvälisten rautatiekuljetusten keskustoimisto), He 35/1937 vp Asiak I (Kansainvälinen näyttelytoimisto), He 63/1936 vp Asiak III (Kansainvälinen opetuselokuvalaitos) ja He 12/1928 vp Asiak I—II (Kansainvälinen tullitariffien julkaisutoimisto).

Eduskunnan suostumus kansainväliseen järjestöön liittymiselle annetaan vain kerran, mikäli eduskuntakäsittely on johtunut jäsenmaksuvelvollisuudesta. Kun järjestön päätöksellä on myöhemmin muutettu peruskirjaa taikka hyväksytty kokonaan uusi peruskirja ja sen mukana uusi peruste jäsenmaksuvelvollisuudelle, ei uutta peruskirjaa ole yleensä katsottu tarpeelliseksi saattaa eduskuntakäsittelyyn.

118 Ks. Kaira, s. 189 ss. sekä Kairan käsityksen omaksuneet Hakkila, s. 153, Broms s. 130 ja Kastari, Näkökohtia, passim. Perustuslakivaliokunnan omaksumasta Kairan käsityksestä poikkeavasta tulkinnasta ks. s. 260 ss.

Täysivaltaisuusongelmaan ja HM 1 §:n tulkintaan palataan lähemmin s. 246 ss.

nojalla. Bromsin tavoin on todettava, että eduskuntakäsittelyvelvoite syntyy yleensä vain, jos sopimus kuuluu lainsäädännön alaan. Mikäli taas sopimusta ei voida luokitella lainsäädännön alaan kuuluvaksi eikä siitä aiheudu menoja valtiolle, ei sopimusta HM 33 §:n mukaan ole tarpeen toimittaa eduskunnan hyväksyttäväksi. Liittosopimuksen poliittinen merkitys voi kuitenkin helposti johtaa eduskuntakäsittelyyn VJ 69,2 §:ssä säädetyn harkintavallan puitteissa — hallitus esittää sopimuksen eduskunnan hyväksyttäväksi vapaaharkintaisesti.[119]

3.3. Tavallisimmat syyt kansainvälisten järjestöjen peruskirjojen eduskuntakäsittelylle

Kansainvälinen järjestö perustetaan yleensä kirjallisella multilateraalisella kansainvälisellä sopimuksella. Kansainvälisen järjestön perustamista tarkoittavat sopimukset ovat HM 33 §:ssä tarkoitettuja »sopimuksia ulkovaltojen kanssa». Ne toimitetaan eduskunnan hyväksyttä-

---

119 Ks. Broms, s. 137. Kaira, s. 188 s. katsoo, ettei liittosopimuksia ole toimitettava eduskuntakäsittelyyn. Hän viittaa toistaiseksi ainoaan Suomen allekirjoittamaan varsinaiseen liittosopimukseen — ns. reunavaltiosopimukseen. Sopimuksen katsottiin kuuluvan lainsäädännön alaan. Ks. He 96/1921 vp Asiak III Suomen, Eestin, Latvian ja Puolan välisestä sopimuksesta. Eduskunnan vastauksen mukaan hallituksen esitystä »ei ehditty käsitellä». Ks. edk. vastaus/He 96/1921 vp. Lausuma pitää paikkansa, joskin tosiasia lienee se, että sopimusta ei aiottukaan käsitellä loppuun, vaan sen tahdottiin raukeavan ilman, että sopimusta täysistuntopäätöksellä hylättäisiin. Ks. Broms s. 156 ss.

Kirjallisuudessa on laajasti keskusteltu siitä, onko aseleposopimukset — mikäli niitä ei katsota HM 33,2 §:ssä tarkoitetuiksi rauhansopimuksiksi — käsiteltävä eduskunnassa. Ks. tästä keskustelusta Broms, s. 127 s. ja Jyränki, Ylipäällikkyys, s. 128. Jätän tämän ongelman pelkän maininnan varaan, koska se ei välittömästi liity kansainvälisien järjestöjen normiston eduskuntakäsittelyyn — lukuunottamatta tapausta, jolloin valtio solmisi aseleposopimuksen sotilaallisen kansainvälisen järjestön kanssa.

Mainittakoon, että ns. Nordek-suunnitelma tarkoitti tullliliiton perustamista. Nordek- perussopimusehdotuksen useat säännökset poikkesivat Suomessa voimassa olevasta lainsäädännöstä, joten sopimus olisi »lainsäädännön alaan kuuluvana» edellyttänyt eduskunnan suostumusta. Sen sijaan aika-ajoin esille otetut suunnitelmat pohjoismaiden puolustusliiton perustamisesta ovat jääneet luonnosasteelle, joten ei voida esittää, olisivatko ko. perussopimukset edellyttäneet eduskunnan suostumusta HM 33 §:ssä säädettyjen kriteerien nojalla.

väksi mikäli ne sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä tai jos järjestöjäsenyydestä johtuu valtiolle kustannuksia.[120]

Seuraavassa esitetään yhteenveto kansainvälisten järjestöjen peruskirjojen eduskuntakäsittelystä silmällä pitäen erityisesti sitä, mitkä seikat perussäännössä tavallisimmin johtavat peruskirjan eduskuntakäsittelyyn.

Tarkasteltaessa eduskunnan ratkaisuja kansainvälisten järjestöjen peruskirjoista havaitaan, että eduskunta osallistuu järjestöjä koskevaan päätöksentekoon erityisen usein siksi, että järjestöjäsenyydestä tai järjestön toimielinten päätöksistä aiheutuu valtiolle kuluja.[121]

---

120 Mikäli jäsenyys kansainvälisessä järjestössä rajoittaa valtion suvereniteettia (esim. jäsenyys ylivaltiollisessa järjestössä), peruskirjan voidaan eräissä tapauksissa katsoa kuuluvan lainsäädännön alaan järjestön perussäännön ollessa ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa.

Tässä osastossa tarkastellaan vain järjestöjen peruskirjoja. Järjestöelinten päätöksenteko jätetään toistaiseksi käsittelemättä. Järjestöpäätöksiin syvennytään s. 195 ss.

121 Kansainvälisestä yhteistyöstä valtiolle aiheutuvat menot — mm. järjestöjen jäsenmaksut — sisällytetään valtion tulo- ja menoarvioon. Seuraavassa esitetään tietoja näiden menoerien sijoittelusta vuoden 1972 tulo- ja menoarvioehdotukseen.

Järjestöjäsenyydestä aiheutuvat menot on sijoitettu menoarvioon eri pääluokkien kohdalle. Menoerien merkintätapa ei ole yhtenäinen. Eräiden järjestöjäsenyydestä aiheutuvien kulujen kohdalla mainitaan ao. järjestö nimeltä, toisin paikoin merkitään »menot kansainvälisestä yhteistyöstä» järjestöä nimeltä mainitsematta. Tällöin voidaan vain menoerän sijaintipaikasta summaarisesti päätellä, minkä järjestön jäsenmaksusta on kysymys.

Pääluokkaan 22 (eduskunta) oli sijoitettu Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskuntaan liittyvät menot (588 000 mk). Perusteluissa todettiin, että Pohjoismaiden ministerineuvoston perustamisen johdosta neuvoston toiminta on edelleen vilkastunut. Mainittu menoerä koostui pääasiassa muista kuin jäsenmaksuluontoisista menoista. Pääluokkaan 24 (Ulkoasiainministeriön hallinnonala) oli sijoitettu huomattava osa kansainvälisestä yhteistyöstä aiheutuvista menoeristä, mm. UNDP:n rahoitusosuus (14 700 000 mk), UNICEF-osuus (2 100 000 mk), UNRWA- ja UNHCR-osuudet (yhteensä 1 200 000 mk), IDA:n jäsenosuus (17 200 000 mk), FAO:n World Food Program (jonka kansainvälisoikeudellisesta velvoittavuudesta alamomentissa erikseen mainittiin, 12 000 000 mk) ja joukko muita multilateraalisia avustuksia (yhteensä 1 878 000 mk). Vielä pääluokan 24 kohdalle oli merkitty osuus YK:n talousarvioon ja käyttöpääomarahastoon (2 900 000 mk), YK:n valvontajoukoista johtuvat menot (245 000 mk), Haagin pysyvän välitystuomioistuimen jäsenmaksu (1 800 mk), Kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssin jäsenmaksu (22 000 mk), Rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean vuosimaksu (5 200 mk) ja OECD:n jäsenmaksu (825 000 mk).

Pääluokassa 25 (Oikeusministeriön hallinnonala) oli arviomääräraha kansainvälistä yhteistyötä varten. Perusteluissa mainittiin mm Pohjoismaisen kriminologisen yhteistyöneuvoston toiminnan laajentumisesta aiheutunut Suomen maksuosuuden kasvu (25 000 mk).

Pääluokkaan 27 (Puolustusministeriön hallinnonala) sisältyi mm. siirtomääräraha suomalaista valvontajoukkoa varten Kyproksella.

Pääluokassa 29 (Opetusministeriön hallinnonala) olivat mm. seuraavat kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksut tai järjestöjen tahi niiden alaelinten toiminnasta Suomen valtiolle aiheutuvat maksuvelvoitteet: osallistuminen Unescon toimintaan (1 162 000 mk), muut multilateraalisen sivistyksellisen yhteistyön järjestöt (120 000 mk), Suomen osuus Pohjoismaisen ministerineuvoston käytettäväksi sivistyksellistä yhteistyötä varten (820 000 mk), Suomen osuus Pohjoismaisen virkamieskomitean kustannuksista sivistyksellistä yhteistyötä varten (100 000 mk), Suomen osuus Pohjoismaisen kulttuuriyhteistyön sihteeristön menoista (440 000 mk), Pohjoismaisen kulttuurirahaston (627 000 mk) osuus ja Pohjoismaiset yhteistyöohjelmat (520 000 mk).

Pääluokassa 30 (Maa ja metsätalousministeriön hallinnonala) oli joukko menomomentteja, joiden kohdalla ei käynyt ilmi, mistä kansainvälisestä järjestöstä kulloinkin oli kysymys. Niinpä Geodeettisen laitoksen kohdalla oli 29 alamomentin 2 yhteydessä käyttösuunnitelmassa merkintä: »Kansainvälinen geodeettinen yhteistyö 9 000 mk». Samoin pääluokassa 31 (Liikenneministeriön hallinnonala) luvussa 47 momentin 29 käyttösuunnitelma: »Kansainvälisen järjestön jäsenmaksut» (360 000 mk). Kysymyksessä oli ilmeisesti ICAO. Edelleen pääluokkaan 31 sisältyi WMO:n jäsenmaksu (111 300 mk). Sen yhteyteen oli käyttösuunnitelman mukaan liitetty muustakin kansainvälisestä yhteistyöstä aiheutuvia menoja (ks. 31.50 momentti 29 käyttösuunnitelma perusteluineen).

Pääluokkaan 32 (Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala) oli sijoitettu useiden nimeltä mainitsemattomien järjestöjen jäsenmaksuosuuksia (yhteensä 11 200 mk, ks. 32.10,26 momentti perusteluineen), sekä merentutkimuslaitoksen (osasto 26) yhteyteen maininta »kansainvälinen yhteistyö» (32.26, momentti 29, käyttösuunnitelma, 38 000 mk). Ks. myös 32.40, momentti 29, käyttösuunnitelma. Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalaan kuului vielä joukko atomienergian rauhanomaiseen käyttöön keskittyvästä järjestötoiminnasta aiheutuvia menoja, mm. IAEA:n jäsenmaksu ja OECD:n Halden Reactor-projektin jäsenmaksu, jotka oli merkitty käyttösuunnitelmassa yhteen (ks. 32.44, momentti 29, yht. 694 200 mk).

Pääluokkaan 32 sisältyi vielä Geneven kansainvälisen toimiston jäsenmaksu teollisuusomistusoikeuden suojelemiseksi (21 500 mk) sekä matkailun edistämistä harjoittavien järjestöjen jäsenmaksu- ja kustannusosuudet (155 000 mk, 32.70 mom. 21, käyttösuunnitelma). Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalaan kuuluviksi oli lisäksi merkitty kansainvälisen jäähdytysinstituutin jäsenmaksu (4 000 mk), kansainvälisen kahvijärjestön jäsenmaksu (65 000 mk), kansainvälisen sokerineuvoston jäsenmaksu (55 000 mk), neuvoa antavan puuvillakomitean jäsenmaksu (15 000 mk), kansainvälisen teollisoikeuksien alan järjestöjen jäsenmaksut (50 000 mk), lyijy- ja sinkkiastioita käsittelevän kansainvälisen työryhmän jäsen-

Eräät kansainväliset järjestöt uusivat varsin usein peruskirjojaan: järjestölle hyväksytään kokonaan uusi perussääntö. Tällaisessa tapauksessa voidaan ehkä perustellusti väittää, että vanhan — jäsenmaksuvelvollisuuden sisältäneen — perussäännön tultua kumotuksi uusi perussääntö on perustana valtion jäsenmaksuvelvollisuudelle. Tästä näkökannasta olisi puolestaan seurauksena, että vanhan perussäännön tultua kumotuksi uusikin perussääntö on eduskunnassa hyväksyttävä.[122]

Eduskuntakäytäntöä tarkasteltaessa havaitaan, että vanhan perussäännön korvaaminen uudella on yleensä suoritettu Suomen valtion osalta eduskuntaa kuulematta. Vanhan perussäännön kumoava uusi perussääntö, jonka jäsenmaksusäännösten perusteella jäsenosuuksia vastaisuudessa tullaan suorittamaan, on yleensä säädetty voimaan asetuksella ilman, että perussääntöä olisi toimitettu eduskunnan hyväksyttäväksi.

Perussääntöuudistukset ja -muutokset johtuvat yleensä järjestön sisäisistä syistä, pyrkimyksistä tehostaa järjestön toimintaa, eivätkä jäsenyydestä valtiolle aiheutuvat velvollisuudet tällöin sanottavasti lisäänny. Ilmeisen tarpeettoman eduskuntakäsittelyn syrjäyttämistä voidaan pitää perusteltuna. Mikäli kuitenkin perussääntöuudistuksen yhteydessä järjestön toiminta monipuolistuu tai laajenee siinä määrin, että uuden perussäännön voimaantulon jälkeen on odotettavissa huomattava jäsenmaksuosuuksien nouseminen, saattaisi eduskunnan vaikutusvallan reaalisena säilymisen kannalta olla perusteltua esittää, että uusikin perussääntö alistettaisiin eduskuntakäsittelyyn.

Peruskirjojen muutostapauksesta on erotettava menettelytapa, jolla kansainvälinen järjestö lakkautetaan samalla kun sen tehtäviä jatkamaan perustetaan kokonaan uusi kansainvälinen järjestö. Varsin useiden järjestöjen toiminta lakkasi toisen maailmansodan alkaessa. Sodan

---

maksu (6 040 mk) sekä UNCTAD/GATT:n kaupallisen tiedotuskeskuksen kanssa harjoitettavan yhteistoiminnan menot (3 000 mk).

[122] Ks. esim. Suu- ja sorkkataudin vastustamiseksi asetetun Euroopan komission perussääntö (SopS 14/68, 14 artikla): »Komissio voi muuttaa tätä perussääntöä Komission jäsenvaltioiden kahden kolmasosan enemmistöllä... Muutos, joka Komission mielestä sisältää lisävelvoitteita Komission jäsenvaltioille, sitoo neuvoston hyväksymisen jälkeen Komission niitä jäsenvaltioita, jotka ovat muutoksen hyväksyneet, siitä päivästä lukien, jona Komission jäsenvaltioista kaksi kolmasosaa on sen hyväksynyt. Sen jälkeen muutos sitoo Komission jokaista muuta jäsenvaltiota siitä päivästä lukien, jona pääjohtaja on saanut muutoksen hyväksymiskirjan kyseessä olevalta jäsenvaltiolta.»

päätyttyä perustettiin erinäisten käytännössä jo toimintansa lopettaneiden järjestöjen tilalle uusia järjestöjä. Näissä tapauksissa uuden järjestön perussääntö on yleensä toimitettu eduskunnan hyväksyttäväksi.[123, 124]

Kansainvälisen järjestön peruskirja sisältää yleensä säännöksiä järjestön ja sen virkamiesten erioikeuksista ja vapauksista. Erioikeudet ja vapaudet ovat usein olleet ristiriidassa Suomessa voimassa olleiden lain tasoisten säännösten kanssa.[125]

---

123 Schermers, s. 645 tekee yksityiskohtaisesti selkoa järjestökäytännöstä.

124 Autere (s. 86 s.) tarkastelee oikeusseuraantoa kansainvälisessä järjestössä. Hän kiinnittää huomiota siihen, että maailmansodat olivat »dynaamisia katkoja rauhan työssä». Kansainväliset järjestötkin ovat lakanneet olemasta ja uusia on perustettu lakanneiden tilalle rauhan tultua. Autere mainitsee esimerkkeinä Kansainliiton »seuraajana» YK:n, CINA:n seuraajan ICAO:n sekä Kansainvälisen terveysjärjestön korvaamisen WHO:lla.

125 Ennen vuotta 1958 johtui kansainvälisen järjestön peruskirjan eduskuntakäsittely yleensä kahdesta eri syystä. Kansainvälisen järjestön jäsenmaksu oli peruskirjan velvoite, jonka nojalla perussääntö »valtiosäännön mukaan» edellytti eduskunnan suostumusta (budjettivallan sitomisperuste). Toisena syynä olivat usein perussääntöjen säännökset järjestön ja sen virkamiesten erioikeuksista ja vapauksista. Järjestö oli peruskirjan mukaan vapautettava verovelvollisuudesta jäsenmaissa; samoin järjestön useat virkamiehet. Oman erikoisongelmansa aiheuttivat järjestöjen virkamiesten diplomaattiset erioikeudet. Jotta järjestöjen erioikeuksia ja vapauksia ei säännöllisesti tarvitsisi transformoida lainsäädäntöjärjestyksessä erikseen kunkin järjestön kohdalla, säädettiin laki Yhdistyneiden Kansakuntien erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen samoin kuin Yhdistyneiden Kansakuntien erityisjärjestöjen erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä sekä eräille muillekin kansainvälisille elimille (harv. IS) myönnettävistä erioikeuksista ja vapauksista (SopS 24/58). Lain hyväksymistä tarkoittaneessa hallituksen esityksessä lausuttiin mm. (He 181/1957 vp Asiak III): »... on katsottu parhaaksi useamman lain asemasta esittää eduskunnan hyväksyttäväksi laki, joka on laadittu niin, että sen nojalla voidaan ... saattaa voimaan erinäisiä muita sopimuksia ja perussääntöjä niiden erioikeuksia ja vapauksia koskevien määräyksien osalta.» Hyväksytyssä laissa säädettiin mm: »Sen lisäksi olkoon, sen estämättä, mitä muualla laissa on säädetty ... asetuksella erikseen mainittavilla kansainvälisillä järjestöillä tai laitoksilla sekä näiden elinten virkamiehillä tai niiden määräämiä tehtäviä suorittavilla henkilöillä samoin kuin jäsenvaltioiden edustajilla ne erioikeudet ja vapaudet, joista erikseen on sovittu.» Lain voimaantulon jälkeen eivät kansainvälisten järjestöjen peruskirjojen säännökset järjestöjen erioikeuksista ja vapauksista enää kuulu HM 33 §:ssä säädetyllä tavalla lainsäädännön alaan. Perusteeksi eduskuntakäsittelylle jää useimmiten vain se, että järjestöjäsenyydestä seuraa jäsenmaksuvelvollisuus. Niinpä esim. valmis-

Kansainvälisen järjestön peruskirja sisältää tavallisesti säännöksiä, jotka eivät liity välittömästi järjestön toimintaan. Usein menetellään niin, että valtiot laajassa multilateraalisopimuksessa sitoutuvat noudattamaan tiettyjä velvoitteita, ja näiden velvoitteiden noudattamista valvomaan perustetaan kansainvälinen järjestö (esim. EFTA-konventio ja Fineftasopimus). Tällaisissa tapauksissa saattavat valtioiden noudatettavakseen ottamat velvoitteet sisältää sisäisen lainsäädännön kanssa ristiriitaisia säännöksiä. Peruskirjat kuuluvat tällöin HM 33 §:ssä säädetyllä tavalla lainsäädännön alaan.[126]

* * *

Eduskunnan hyväksymistä kansainvälisen järjestön peruskirjalle ja peruskirjojen muutoksille on eräissä poikkeustapauksissa pyydetty välittömästi Hallitusmuodon säännöksiin viittaamatta. Kansainliiton ja YK:n peruskirjan sekä Kansainliiton työjärjestön ja ILO:n peruskirjan muutokset on muutaman kerran toimitettu eduskuntakäsittelyyn perustelematta menettelytapaa HM 33 §:n tai VJ 69 §:n säännöksillä. Tämän tavan alkuna voidaan pitää hallituksen esitystä eräiden kansainliiton peruskirjaan tehtävien muutosten hyväksymisestä vuoden 1928 valtiopäivillä.[127] Peruskirjamuutoksen eduskuntakäsittelyn syiden erittelyn aluksi huomautettiin, ettei peruskirjan muutos koske lainsäädännön alaa. Perusteluissa todettiin edelleen: »... koska peruskirja ... tulee edellä selostetuissa kohdin saamaan toisen muodon kuin sillä oli silloin, kun Eduskunta valtuutti Hallituksen ryhtymään toimenpiteisiin Suomen ottamiseksi kansainliittoon, näyttää olevan syytä jättää ne eduskunnan hyväksyttäväksi...» Hallituksen esityksessä ei viitattu vast'ikään voimaan tulleeseen VJ 69,2 §:n säännökseen, jonka mukaan hallitus voi vapaaharkintaisesti alistaa eduskuntakäsittelyyn valtiosopimuksia. Kansainliiton peruskirjamuutoksen eduskuntakäsittelyvelvoitteen katsottiin ilmeisesti aiheutuvan siitä, että peruskirja oli aikanaan eduskunnassa

---

teltaessa INTELSAT-sopimuksen valtion sisäistä käsittelyä ei järjestön erioikeuksien ja vapauksien katsottu »kuuluvan lainsäädännön alaan» eikä edellyttävän eduskunnan hyväksymistä. Ks. He 188/1972 vp.

126 Laajojen multilateraalisopimusten ja valtion sisäisen lainsäädännön ristiriitatapauksiin palataan yksityiskohtaisesti perussääntöjen transformaatiota käsittelevässä osastossa (186 s.).

127 Ks. He 92/1928 vp Asiak III.

hyväksytty tietyn sisältöisenä.[128] Eräät muut, myöhemmin suoritetut Kansainliiton perussäännön (Versaillesin sopimuksen) muutokset, YK:n peruskirjan muutokset ja Kansainvälisen työjärjestön perussäännön muutokset on saatettu eduskuntakäsittelyyn ilmeisesti samanlaisesta syystä. Sille perussäännölle, jonka eduskunta on alkujaan hyväksynyt, on ehkä ajateltu kuuluvan muodollista lainvoimavaikutusta muistuttava pysyvyys: kaikkien perussääntömuutosten on ajateltu edellyttävän eduskunnan suostumusta, vaikkei perussääntömuutosten — sisältönsä perusteella arvioituna — ole voitukaan väittää kuuluvan HM 33 §:ssä säädetyin tavoin lainsäädännön alaan. Tätä ajattelutapaa ei kuitenkaan ole ulotettu Kansainliiton, YK:n ja Kansainvälisen työjärjestön lisäksi koskemaan muita kansainvälisiä järjestöjä.

Muiden järjestöjen perussääntömuutokset — jos HM 33 §:ssä tarkoitettuja eduskuntakäsittelyvelvoitteen syntymiseen johtavia syitä ei ole ollut — on saatettu valtiota velvoittaviksi eduskuntaa kuulematta.[129]

---

[128] Ks. myös He 43/1923 vp Asiak I Versaillesin sopimuksen 393 artiklaan sisältyvän kansainliiton kansainvälisen työjärjestön perussäännön muuttamisesta. Peruskirjamuutoksesta ei aiheutunut valtiolle välittömiä lisämenoja, eikä se kuulunut lainsäädännön alaan.

[129] Ks. He 12/1946 vp Asiak I Kansainvälisen työjärjestön perussääntöön tehtävien muutosten hyväksymisestä. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin: »Perussääntö hyväksyttiin aikanaan Kansainliiton peruskirjan yhteydessä. Huolimatta muodollisesta sidonnaisuudestaan Kansainliittoon työjärjestö on toiminut itsenäisenä ja sillä on omat elimensä. Pariisissa pidetyssä konferenssissa päätettiin työjärjestö muodollisesti irroittaa Kansainliitosta.» Tämän toimenpiteen suorittamista tarkoittava perussääntömuutos saatettiin eduskuntakäsittelyyn ja ehdotettiin hyväksyttäväksi ilman blankettilakia. Hallituksen esityksessä ei väitettykään, että perussääntömuutos asian tärkeyden tai muun sellaisen syyn vuoksi VJ 69,2 §:n tarkoittamalla tavalla harkinnanvaraisesti alistettiin eduskuntakäsittelyyn.

Vuoden 1947 valtiopäiville esitettiin ehdotus kansainvälisen työjärjestön perussäännön eräiden muutosten hyväksymisestä (He 29/1947 vp Asiak I). Hallituksen esitykseen liittyi kokonaan uudistettu perussääntö, joka ehdotettiin hyväksyttäväksi vapaamuotoisella ponnella. Hallituksen esityksessä ei esitetty syitä sille, miksi asia saatettiin eduskuntakäsittelyyn. Ks. myös He 66/1953 vp Asiak III Kansainvälisen työjärjestön perussäännön muutosasiakirjan hyväksymisestä. Vuonna 1962 hyväksyttyjä Kansainvälisen työjärjestön perussäännön muutoksia ei sen sijaan enää toimitettu eduskunnan hyväksyttäväksi. Ks. Asetus Kansainvälisen työjärjestön perussäännön eräiden muutosten voimaansaattamisesta (as kok 392/63 ja SopS 36/63).

YK:n peruskirjan muutoksista, jotka eivät ole kuuluneet lainsäädännön alaan, eivätkä aiheuttaneet uusia maksuvelvoitteita tai muutoin olleet sellaisia,

4. YHTEENVETO

HM 33 §:n säännöksien mukaan ratkaistaan, milloin tietty kansainvälisoikeudellisesti sitova tai myöhemmin Suomen valtiota sitovaksi muodostuva velvoite päätetään pelkästään tasavallan presidentin kompe-

---

että eduskunnan suostumus valtiosäännön mukaan olisi ollut tarpeen, ks. He 137/1964 vp Asiak III suostumuksen antamiseksi Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan eräiden muutosten ratifiointiin ja He 66/1966 vp Asiak III suostumuksen antamiseksi Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 109 artiklan 1 momentin muutokseen.

Perussäännön kokonaisuudistuksesta seurannut eduskuntakäsittelyvelvoite on useimmiten johtunut siitä, että tietty järjestö on perustettu määräajaksi (esim. Kansainvälinen kahvisopimus). Määräajan päätyttyä on perustettu uusi järjestö tai sama järjestö on perustettu uudestaan. Tällöin perussäännön tai järjestöelimille kuuluvien valtuuksien on toistamiseen katsottu olevan valtion sisäisen lainsäädännön vastaisia vanhojen valtuuksien rauettua. Peruskirja tai perustamisen sisältänyt sopimus on toimitettu eduskunnan hyväksyttäväksi »lainsäädännön alaan» kuuluvana.

Peruskirjojen tai niiden liitteiden osittaismuutokset taas on yleensä saatettu eduskunnan hyväksyttäväksi blankettilakien seuraamina siksi, että muutettu perussääntö on poikennut valtionsisäisesti voimassaolevasta lainsäädännöstä. Ks. esim. He 193/1964 vp Asiak III Euroopan vapaakauppaliiton perustamista koskevan konvention sekä Suomen ja EFTA:n jäsenvaltioiden välisen sopimuksen eräiden muutosten hyväksymisestä ja soveltamisesta sekä He 147/1964 vp Asiak III ja He 193/1963 vp Asiak III. Näissä tapauksissa yleissopimuksen tai sen liitteiden muutokset olivat selvästi Suomessa voimassaolevan tullilainsäädännön kanssa ristiriidassa ja kuuluivat siis HM 33 §:n mukaan »lainsäädännön alaan». Ne oli niin ollen eduskunnan hyväksyttävä. Mikäli taas EFTA-konvention tai sen liitteiden muutokset eivät ole olleet ristiriidassa lainsäädännön kanssa, ne on saatettu voimaan asetuksilla. Ks. esim. SopS 29/70 ja 13/71. Näissä tapauksissa peruskirjan tai sen liitteiden muutokset eivät ole sisältäneet säännöksiä, jotka olisivat johtaneet eduskuntakäsittelyyn.

Selostetut tapaukset osoittanevat, että Kansainliittoa, YK:ta ja työjärjestöä lukuunottamatta ei ole omaksuttu sääntöä, jonka mukaan kaikki ne peruskirjojen tai niiden liitteiden muutokset, jotka ovat tarkoittaneet eduskunnan hyväksymän alkuperäisen sopimustekstin muuttamista, olisi toimitettu eduskunnan hyväksyttäväksi. Peruskirjamuutoksien eduskuntakäsittelyyn on johtanut muiden kuin mainittujen kolmen järjestön kohdalla HM 33 §:ssä tarkoitettu syy: muutos on ollut lainsäädännön kanssa ristiriidassa edellyttäen voimaansaattamista lailla. Saatavillani olevista asiakirjoista ei käy ilmi, mistä ilmeinen HM 33 §:n muista järjestöistä poikkeava soveltamistapa Kansainliiton, YK:n ja työjärjestön kohdalla on syntynyt. Voi olla, että yllä tekstissä mainittu Kansainliiton peruskirjamuutos on muodostanut ennakkotapauksen, jota on sitten perinteen voimasta seurattu.

tenssialaan kuuluvana, milloin taas eduskunta voi osallistua päätöksentekoon. Eduskunnan osallistuminen ratkaisutoimintaan on passiivista: eduskunta ei voi toimenpiteillään välittömästi toteuttaa kansainvälisesti sitovaa velvoitetta valtiolle. Kansainvälinen velvoite saatetaan sitovaksi tasavallan presidentin toimesta.[130]

---

130 Presidentin lisäksi eräät muut — pääministeri, ulkoministeri ja joskus käytännössä ammattiviranomaisetkin — voivat ryhtyä toimenpiteisiin, joiden seurauksena Suomen valtio tulee kansainvälisoikeudellisesti velvoitetuksi. Sopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 7 artiklan mukaan valtuus tehdä valtiosopimuksia taikka ilmaista valtion suostumus sopimuksen noudattamiseen (expressing the consent of the State to be bound by a treaty) on tehtävänsä nojalla ja tarvitsematta esittää valtuutusta valtionpäämiehellä, hallituksen päämiehellä sekä ulkoasiainministerillä. Wienin konventio ei toistaiseksi ole Suomen valtiota velvoittavana voimassa. Kun sopimus kuitenkin on voimassaolevan tavanomaisen kansainvälisen oikeuden kodifiointi, voidaan perustellusti väittää, että tasavallan presidentin ohella pääministerillä ja ulkoministerillä on selostettu toimivalta — tavanomaisen kansainvälisen oikeuden nojalla.

Wienin sopimuksen 7 artiklan mukaan voivat siis pääministeri ja ulkoministeri — myös ilman presidentin antamaa valtuutusta — velvoittaa valtion kansainvälisoikeudellisesti. Tällaisen toimenpiteen sitovuudesta on säännöksiä sopimuksen 27 artiklassa — sekin on jo tavanomaisoikeudellisena olemassaolevan oikeussäännön kodifiointi: sopimuspuoli ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena sopimuksen täyttämättä jättämiselle — ellei valtion sisäisten toimivaltanormien loukkaaminen ole ilmeistä. Wienin sopimuksen 46 artiklan mukaan valtio ei voi, mitätöidäkseen antamansa suostumuksen kansainvälisoikeudelliseen sopimukseen (its consent to be bound by a treaty), vedota siihen, että suostumus noudattaa sopimusta on ilmaistu loukkaamalla valtion sisäisen oikeuden sopimuksentekokelpoisuutta koskevia määräyksiä, ellei loukkaus ole ilmeinen ja koske merkitykseltään perustavan laatuista sisäisen oikeuden sääntöä. Valtion sisäisen toimivaltanormiston vastaista käyttäytymistä pidetään Wienin sopimuksen mukaan ilmeisenä, mikäli loukkaus on puolueettomasti katsoen selvä jokaiselle valtiolle, joka itse menettelisi asiassa tavanomaisen käytännön ja vilpittömän mielen vaatimuksen mukaisesti.

Presidenttiä, pääministeriä ja ulkoministeriä virkahierarkiassa alemmat valtion edustajat tarvitsevat Wienin sopimuksen 7 artiklan mukaan kulloinkin esillä olevaa kansainvälisoikeudellista velvoitetta tarkoittavan asianmukaisen valtuutuksen. Tästä säännöstä on eräitä poikkeuksia. Niinpä valtioiden kansainväliseen konferenssiin tai kansainväliseen järjestöön taikka johonkin järjestön elimeen akkreditoidut edustajat eivät tarvitse erityisvaltuutusta. He ovat kelpoisia edustamaan valtiota, mikäli kysymyksessä on sopimuksen tekstin hyväksyminen konferenssissa, järjestössä tai järjestön toimielimessä.

Wienin yleissopimuksen säännösten tulkinnasta ks. Elias, Problems concerning the validity of Treaties. Recueil des Cours 1971: III s. 341 ss. Kansainvälisten

Eduskunnan päätökset eivät voi velvoittaa valtiota suoraan kansainvälisoikeudellisessa tasossa. Velvoittavan vaikutuksen syntymisen edellytyksenä on, että tasavallan presidentti suorittaa eduskunnan hyväksymän ulkopoliittisen toimenpiteen kansainvälisen velvoittavuuden edellytyksenä olevat toimet — esim. ratifioi kansainvälisen sopimuksen.

Sitoutumistoimi voidaan jättää suorittamatta myös silloin, kun eduskunta on hyväksynyt toimenpiteen; jopa esittänyt perusteluja kansainvälisoikeudellisen velvoittautumisen puolesta. Kärjistäen voidaan väittää, että presidentillä on eksklusiivisen ulkopoliittisen aloiteoikeuden ohessa absoluuttinen veto-oikeus. Aloitteen tekemisestä presidentin toimesta ei voida konstruoida oikeudellisesti — joskin kyllä poliittisesti — velvoittavaa sitoumusta toteuttaa eduskunnan hyväksymä ulkopoliittinen operaatio.

Eduskunnan vaikutusvallan passiivisuus tulee erityisen selvästi näkyville ulkoasioita koskevan ratkaisutoiminnan suunnittelussa ja päätettäessä ulkopoliittisista aloitteista tai aktiivisuudesta. Eduskunnalle ei katsota kuuluvan itsenäistä aloitevaltaa päätöksenteossa ulkoasioista — enin, mitä eduskunta voi, on päättää hallitukselle osoitetusta suosituksesta tiettyyn ulkopoliittiseen toimenpiteeseen ryhtymisestä. Kun suunnitelmien toteuttaminen on viime kädessä tasavallan presidentin valtaoikeutena, ei eduskunnan päättämien toivomuksien tehosteena ole edes välillistä, parlamentaarisen vastuun katteesta muodostuvaa sanktiota.

Ulkopoliittisten ratkaisujen suunnittelu ja valmistelu suoritetaan eduskunnan ulottumattomissa, usein jopa niin, ettei eduskunta edes saa — ulkoasiainvaliokunnankaan välityksellä — tietoja suunnitelmista.

---

lainsäädäntöasiain neuvottelukunta kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, onko sopimuksella tarkoitus »antaa pääministerille ja ulkoasiainministerille sama oikeus edustaa valtiota sopimusta tehtäessä kuin valtion päämiehelle kuuluu.» Neuvottelukunta alleviivasi, ettei mistään ilmene, että pyrkimyksenä olisi laajentaa sopimuksentekovaltuuksia, vaan tarkoituksena näyttää olleen sopimuksentekomenettelyn keventäminen luopumalla valtakirjan esittämisvaatimuksesta myös hallitusten päämiesten ja ulkoministerien osalta. Ks. Kansainvälisten lainsäädäntöasiain neuvottelukunnan kirjelmä oikeusministeriölle 6. 3. 1972. Omasta puolestani olisin valmis korostamaan, että neuvottelukunnan kannanotto saattaa pitää paikkansa kansainvälisoikeudellisesti — tarkoituksena ei ollut muuttaa voimassaolleita tavanomaisoikeudellisia sopimuksentekovaltaa tarkoittavia säännöksiä —, sen sijaan Suomen perustuslaissa tarkoitetun ulkopoliittisen vallankäyttöjärjestelmän näkökulmasta katsoen kysymyksessä on varsin huomattava toimivallan lisäys — perustuupa se sitten tavanomaiseen kansainväliseen oikeuteen tahi Wienin konventioon.

Sopimusprojektin ehdittyä loppuvaiheeseen, suunnitelman tultua julkiseksi ja ratkaisun kiteydyttyä asiakirjoiksi (yleensä valtiosopimuksiksi), saatetaan valmiiksi hiottu ratkaisu eduskuntakäsittelyyn. Tällöinkin yleensä vain, mikäli HM 33 §:ssä säädetyt kriteerit edellyttävät velvoitteen käsittelemistä eduskunnassa.

Eduskunta ei yleensä voi hyväksyä muutoksia käsittelyyn toimitettujen asiakirjojen sisältöön (mm. sopimusteksteihin tai kansainvälisen järjestön päätöksiin). Tämä johtuu tavallisesti kansainvälisoikeudellisesta säännöstä, jonka mukaan parafoituun, saatikka allekirjoitettuun sopimukseen taikka järjestöpäätökseen ei enää voida — ilman uusia sopimusneuvotteluja — tehdä muutoksia. Parlamentti ratkaisee sen, onko projekti hyväksyttävissä vai ei. Käsitellessään sopimusta tai muuta kansainvälistä velvoitetta eduskunta voi niinollen vain joko hyväksyä tai hylätä suunnitelman. Kun ratkaisu on yleensä jo valmiiksi neuvoteltu ja sen hylkääminen saattaa aiheuttaa valtiolle epätoivottuja seuraamuksia joillakin ulkopolitiikan alueilla (esim. suhteiden huononeminen muihin sopijavaltioihin), on eduskunnan valintavalta yleensä näennäistä. Heikkonakin pidetyn sopimuksen hylkäämisestä saattaa aiheutua niin vakavia ulkopoliittisia tai ulkomaankauppapoliittisia haittoja, että ne pakottavat valintatilanteessa hyväksymään sinänsä epäonnistuneena pidetyn kansainvälisen sopimuksen.[131]

* * *

[131] HM 33 §:ssä ei säädetä siitä, missä vaiheessa eduskunnan hyväksyminen kansainväliselle velvoitteelle on hankittava. Tämän on vakiintuneen käsityksen mukaan katsottu merkitsevän sitä, että eduskunnan suostumus — rauhansopimuksia lukuunottamatta — voidaan hankkia sekä ennen että jälkeen kansainvälisen velvoitteen sitovuuden alkamista. Eduskuntakäytännöstä voidaan tavata varsin useita sopimuksia, jotka on toimitettu eduskunnan hyväksyttäväksi vasta sopimuksen jo tultua kansainvälisoikeudellisesti velvoittavaksi. Ks. Erich I s. 381. Hän kirjoittaa: »Varminta ja oikeiden periaatteiden mukaista on, että eduskunnan suostumus tarpeellisissa osin hankitaan ennen ratifiointia, mutta vastakkainen menettely ei olisi mitä tavallisiin sopimuksiin tulee, oikeudellisesti luvaton, saattavatpa tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat joskus sitä täysin perustellakin. Jos niin on tapahtunut, on tietysti jälestäpäin eduskunnalle annettava esitys asianmukaisiksi lainsäädäntötoimiksi tai hankittava sen suostumus valtion rahalliseen velvoitukseen.»

HM 33 § näyttää tässä suhteessa eroavan esim. Norjan perustuslain 26 §:n säännöksestä (hyväksytty muutetussa muodossa 26. 3. 1931): »Traktater angaaende Sager af særlig Vigtighed og i alle Tilfælde Traktater, hvis Iverksættelse efter Konstitutionen nødvendiggør en ny Lov eller Storthingsbeslutning, blive først b i n d e n d e (harv. IS), naar Storthinget har givet sit Samtykke dertil.» Castberg

Päätöksenteko HM 33 §:ssä tarkoitetuista kansainvälisistä velvoitteista eduskunnassa on tarkoitettu tasavallan presidenttiä sitovaksi. Eduskunnan suostumuksen hankkimatta jättämistä voidaan pitää HM 33 §:n vastaisena joskin käytännössä heikosti sanktioituna menettelynä.

Tasavallan presidenttiä sitovien päätösten ohessa eduskunta suorittaa konsultatiivista ulkopoliittista ratkaisutoimintaa. Useiden perustuslain säännösten nojalla eduskuntakäsittelyyn toimitetaan tietoja ulkopoliittisista ratkaisuista tai suunnitelmista, jotta eduskunta voisi keskustella asiasta. Eduskuntakeskustelut ja näissä asioissa tehtävät päätökset eivät oikeudellisesti sido hallitusta. Mikäli kuitenkin eduskunnan enemmistö ilmaisee jyrkästi kielteisen kannan tiettyyn suunnitelmaan, ei se voi olla vaikuttamatta operaation suorittamistapaan.[132]

(s. 116) kirjoittaa säännöksestä: »Hvis altså en traktat går inn under grunnlovens § 20, annet ledd, er kongen ikke bare forpliktet til å søke storthingets samtykke på forhånd; men han har efter norsk s t a t s r e t (harv. IS) overhodet ikke rettslig evne til å binde staten utad uten storthingets samtykke.» Castberg korostaa, että kysymyksessä ovat sisäisen normiston (valtiosäännön) säännökset. Kansainvälisten sopimusten voimaantuloa ja pätevyyttä kansainvälisoikeudellisessa tasossa sääntelevät erilliset normit (tavanomainen valtiosopimuksia tarkoittava kansainvälinen oikeus, joka osin on kodifioitu Wienin yleissopimuksella).

132 Eduskunta käsittelee Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan kertomuksen. Päätöksentekoa, jolla kertomus hyväksytään, ei voida määritellä päätöksenteoksi »valtiosopimuksiksi» luokitelluista kysymyksistä, vaan esillä on informaation käsittely ja Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskuntaan kohdistettu, hallintovalvonnan alaan kuuluva toimi. Kansainvälisesti sitovia velvoitteita ei päätöksentekoon liity.

Edelleen eduskunta käsittelee hallituksen kertomuksen mm. ulkopoliittisilta osiltaan. Ratkaisutoiminta on tälläkin kohden hallintovalvontaa tai parlamentarismin periaatteen käytännölliseen toteutukseen liittyvä ratkaisutilanne.

VJ 36,1 §:n nojalla hallitus voi antaa eduskunnalle ulkoasioita tarkoittavan tiedonannon tai ilmoituksen. Keskustelun päätteeksi eduskunnassa äänestetään päiväjärjestykseen siirtymisestä. Tällä päätöksellä voi joskus olla varsin läheisesti ulkoasioita koskevaan päätäntävaltaan liittyviä vaikutuksia. Jos nimittäin enemmistöpäätöksellä siirrytään perusteltuun päiväjärjestykseen tiedonannosta, joka on sisältänyt informaatiota suunnitteilla olevasta ulkopoliittisesta toimenpiteestä, saattaa eduskunnan päätös käytännössä estää suunnitelman toteuttamisen. Toisaalta — jos eduskunnan päätöksellä hyväksytään tarkoitettu suunnitelma — on suunnitelman ehdittyä loppuvaiheeseen uudelleen tarkasteltava eduskunnan osallistumista päätöksentekoon. Mikäli ratkaisu kuuluu HM 33 §:ssä tarkoitettujen kriteerien piiriin, on se toistamiseen eduskunnan hyväksyttävä.

Vaikka eduskunta olisi hylännyt suunnitelman päiväjärjestykseen siirtymistavan perusteluissa, voi presidentti jatkaa suunnitelman toteuttamista. Esimerk-

kinä voidaan mainita hallituksen tiedonanto toimenpiteistä, jotka liittyivät assosioitumiseen EFTA:aan. Vuoden 1959 valtiopäiville annetussa tiedonannossa tehtiin selkoa neuvotteluista »ulkoseitsikon» kanssa ja EFTA:n merkityksestä Suomen ulkomaankaupalle. Selonteon päätteeksi todettiin: »Asian laajakantoisuuden huomioon ottaen ja tarjotakseen eduskunnalle tilaisuuden lausua m i e l i p i t e e n s ä (harv. IS) asiassa hallitus on jo tässä vaiheessa halunnut saattaa eduskunnan tietoon sen linjan, jota hallitus aikoo noudattaa suhtautumisessaan tähän kysymykseen. Hallitus lähtee siitä, että se voi käydä asiasta menestyksellisiä neuvotteluja vain edellyttäen, että sillä on takanaan eduskunnan tuki.» (1959 vp ptk s. 1419). Keskustelun kuluessa tehtiin ehdotus päiväjärjestykseen siirtymisen sanamuodoksi (ed. Kuusinen ed. Hietasen kannattamana): »Kuultuaan hallituksen tiedonannon eduskunta edellyttää, että Suomi kansallisten etujensa mukaisesti ei missään muodossa liity seitsemän maan vapaakauppaliittoon, vaan pyrkii ylläpitämään ja kehittämään hyviä kauppasuhteita kaikkiin maihin tasavertaisuuden ja keskinäisten etujen pohjalta, sekä siirtyy päiväjärjestykseen.» Tämän ehdotuksen vastaehdotuksena oli puhemiehen ehdotus: »Saatuansa tiedonannon eduskunta siirtyy päiväjärjestykseen.» Puhemiehen ehdotus tuli äänestyksessä hyväksytyksi (1959 vp ptk s. 1492). Kun Suomen valtio sittemmin assosioitui EFTA:aan, toimitettiin EFTA-konventio ja Fineftasopimus eduskunnan hyväksyttäväksi. Päätöksenteko päiväjärjestykseen siirtymisen perusteluista tiedonantoa seuranneen keskustelun jälkeen ei muodostanut HM 33 §:ssä tarkoitettua eduskunnan hyväksymistä kansainväliselle velvoittautumiselle.

VJ 36,3 §:n nojalla voidaan eduskunnalle antaa valtakunnan suhteita ulkovaltoihin koskeva selonteko. Kyseessä on pelkkä informaation käsittelytilanne — ei päätöksenteko ulkoasioista.

Ulkopoliittiset suunnitelmat ja jo toteutetut ratkaisut voivat olla myös välikysymyksen kohteena. Mikäli tietyn suunnitelman pohjalta käyty välikysymyskeskustelu johtaa epäluottamuslauseen tai suunnitelmalle kielteisen perustellun päiväjärjestykseen siirtymismuodon hyväksymiseen, saattaa tapahtumasarja estää suunnitelman toteuttamisen, joskaan ei juridisesti sanktioituna.

Kirjalliset ja suulliset kysymykset ulkoasioista eivät johda päätöksentekoon täysistunnossa.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle saatetaan antaa vaitiolovaatimuksin tietoja ulkopoliittisista suunnitelmista. Valiokunta voi samassa yhteydessä tehdä päätöksen saamiensa tietojen pohjalta kosketellusta suunnitelmasta — antaa jopa tiedonannon joukkotiedotusvälineille. Ks. Broms, s. 233 ss. Nämä toimet eivät sido eduskuntaa eivätkä hallitusta, eikä ulkoasiainvaliokunnan lausuntoa voida pitää HM 33 §:ssä tarkoitettuna eduskunnan suostumuksena. Käytännössä kuitenkin ulkoasiainvaliokunnan konsultointi ja sen päätteeksi ehkä äänestyksellä mitattu valiokunnan jäsenten asenne suunnitelmaan saattaa vaikuttaa suunnitelman jatkamiseen tai toteuttamiseen. Mikäli suunnitelma toteutetaan — ulkoasiainvaliokunnan kannan mukaisesti tai vastoin sitä — on ratkaisu HM 33 §:n sisältämien kriteereiden alaan kuuluessaan silti toimitettava eduskunnan hyväksyttäväksi.

III LUKU

KANSAINVÄLISOIKEUDELLISTEN VELVOITTEIDEN EDUSKUNTAKÄSITTELY

Vuoden 1919 Hallitusmuotoa säädettäessä tiedettiin, että säännös päätöksenteosta ulkoasioissa (HM 33 §) tarvitsee täydennyksekseen käsittelyjärjestyssäännöksen eduskunnan suostumusta koskevaa päätöksentekomenettelyä varten. Käsittelyjärjestystä ei tahdottu liittää Hallitusmuotoon, vaan seurattiin vanhaa perinnettä kirjoittaa kansanedustuslaitoksen päätöksentekosäännöt valtiopäiväjärjestykseen.

Eduskunnan päätöksentekoa koskevan käsittelyjärjestyksen säätäminen viivästyi Hallitusmuodon voimaantulon jälkeen useiden vuosien ajan. Vanhaa vuoden 1906 VJ:tä — joka ei sisältänyt säännöksiä ulkoasioihin liittyvien ratkaisujen eduskuntakäsittelystä — ei saatu nopeasti uudistetuksi muuttunutta valtiollista asemaa vastaavaksi. Jo ennen uuden käsittelyjärjestyksen säätämistä tehtiin eduskunnassa vastikään sovellettavaksi tulleen HM 33 §:n tarkoittamia päätöksiä. Väliaikana ennen 1928 VJ:n voimaantuloa eduskuntakäytäntö ulkoasioita tarkoittavissa ratkaisuissa vakiintui vielä nykyäänkin noudatettaviin kaavoihin.

1. EDUSKUNTAKÄYTÄNNÖN VAKIINTUMINEN ENNEN 1928 VJ:N VOIMAANTULOA

Suomen tullessa täysivaltaiseksi valtioksi katsottiin Ruotsin vallan aikaisten 1772 HM:n ja YVK:n olevan voimassa perustuslakeina Suomessa. 1772 HM 6 §:n ja YVK:n 1 kohdan säännöksiä kuninkaan vallasta tehdä kansainvälisiä sopimuksia oli Venäjän vallan aikana sovellettu keisariin. Itsenäistymisen jälkeen samojen säännöksien tarkoittamien valtaoikeuksien katsottiin kuuluvan Suomen valtioelimille.[1]

---

[1] Kaira, s. 38.

Pian itsenäistymisen ja sisällissodan jälkeen, jo ennen Hallitusmuodon voimaantuloa oli käytännössä ratkaistava kysymys siitä, millä tavoin eduskunta osallistuu kansainvälisiä sopimuksia tarkoittavaan päätöksentekoon. Vuoden 1917 II valtiopäiville esitettiin sarja valtiosopimuksia, niistä ensimmäisenä Suomen ja Saksan välinen rauhansopimus sekä kauppa- ja merenkulkusopimus. Valtiosopimusten eduskuntakäsittely muodosti ennakkotapauksen, joka vakiinnutti eduskunnan päätöksentekomenettelyn kaavoihin, joita ei myöhemminkään muutettu, vaikka kansainvälisiä sopimuksia tarkoittavat HM 33 § ja 1928 VJ 69 § tulivat voimaan vasta rauhansopimusten tultua hyväksytyiksi.[2]

Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että eduskunta vapaamuotoisella ponsipäätöksellä hyväksyisi valtiosopimukset. Hallitus edellytti, että hyväksymispäätös tehdään lainsäätämisjärjestyksessä kolmen käsittelyn asiana (1906 VJ 57 §). Tämän perusteluksi esityksessä huomautettiin, että sopimus on »sellaisenaan» (lakimuotoa käyttämättä) alistettava eduskunnan hyväksyttäväksi, koskapa kävisi varsin hankalaksi tarkoin erotella ne säännökset, jotka yleisen lainsäädännön alaa koskevina edellyttäisivät eduskunnan myötävaikutuksella tapahtuvaa lainsäädäntötointa. Hallituksen esityksen perusteluissa korostettiin vielä, että eduskunnan myötävaikutus on välttämätön »jotta puheena olevat valtiosopimukset voidaan saada täytäntöön». Eduskunnan hyväksymän ja hallituksen vahvistaman sopimuksen määräysten katsottiin olevan »lainveroisina voimassa.»

Hallituksen esityksen perusteluissa kiinnittää huomiota se, että sopimusten eduskuntakäsittely katsottiin tarpeelliseksi vain siitä syystä, että eduskunta lainsäädäntöpäätöksin voisi poistaa sopimusten soveltamista estävät, valtion sisäisen lainsäännön vaikutukset. Käytännöllisistä syistä — koska sisäisen lainsäädännön muutoksia ei katsottu voitavan kirjoittaa säädösesitykseksi yksityiskohdittain — toimitettiin sopimukset kokonaisina eduskuntakäsittelyyn. Eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon sopimuksista ymmärrettiin hallituksen esityksessä transformoivaksi lainsäädäntövallaksi — ei sensijaan kannanotoksi esillä olevan ulko-

[2] Ks. He 55/1917 II vp Asiak III. Hallituksen esityksessä todettiin, että Suomi on nyt ensimmäisen kerran itsenäisenä valtakuntana tehnyt valtiosopimuksia. Päätöksentekoon liittyvistä perustuslain säännöksistä hallituksen esityksen perusteluissa kirjoitettiin: »Hallitusmuodon 6 §:n nojalla on Suomessa sillä valtioelimellä, joka hallitusvaltaa käyttää, valta tehdä valtiosopimuksia, kunhan huolehditaan siitä, että niille sopimusmääräyksille, joitten laatu sitä vaatii, hankitaan valtionsisäinen pätevyys.» Vert. Kaira, s. 325 s.

poliittisen ratkaisun tarkoituksenmukaisuudesta. Hallituksen esityksen laadintatapa perustui lisäksi ns. dualistiseen käsitykseen kansainvälisen sopimuksen ja valtion sisäisen oikeusjärjestyksen välisestä suhteesta: sopimuksen säännösten ei katsottu tulevan automaattisesti lainsäädännön osiksi.[3]

Eduskuntakäsittelyssä ei hallituksen ehdottamaa menettelytapaa hyväksytty sellaisenaan. Perustuslakivaliokunta syventyi esityksessä omaksuttuun dualistiseen ajattelutapaan ja kehitteli sitä hallituksen esitystä pitemmälle. Perustuslakivaliokunta huomautti, että valtiosopimuksissa oli useita säännöksiä »jotka eduskuntalaeista poikkeavina vaativat voimaan tullakseen Eduskunnan myötävaikutusta». Valiokunta luetteli joukon tällaisia kohtia ja jatkoi: »... Saksan kanssa tehtyjen sopimusten täytäntöönpanemista varten tarvitaan sentähden lainsäädäntötoimenpidettä, jolla poistetaan ne esteet, mitkä voimassaoleva laki sille asettaa ... siten, että lain säätämiselle voimassa olevassa järjestyksessä hyväksytään puheenalaisten sopimusten säännökset, mikäli ne sisältävät poikkeuksia eduskunnan myötävaikutuksella syntyneestä laista, mutta muilta kohdin Eduskunta yksinkertaisella päätöksellä hyväksyi sopimukset».[4] Valiokunta ehdotti säädettäväksi erillisen lain, jolla sopimusten lainsäädännön kanssa ristiriitaiset kohdat säädettäisiin voimaan. Valiokunta muovasi tätä tarkoitusta varten tyypillisen aineellisia säännöksiä vailla olevan ns. blankettilain.[5]

Perustuslakivaliokunnan ehdottamassa päätöksentekotavassa ja valiokunnan muovaamassa säädöksessä kiinnittyy huomio kahteen seikkaan. Ensinnäkin; valiokunta jakoi päätöksenteon kansainvälisestä sopimuksesta kahteen osaan: päätöksentekoon transformaatiolaista sekä ponnesta, joka tarkoittaa itse sopimuksen (tai eräiden sen osien) hyväksymistä. Toisena huomiota kiinnittävänä seikkana voidaan korostaa blanketti-

---

3 Dualistisesta ajattelutavasta ks. Kaira, passim. Sainio, s. 12 s. ja Saraviita, s. 143 ss.

4 Ks. prvm 11/He 55/1917 II vp. Asiak III.

5 Perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta eduskunta hyväksyi seuraavan lain: »Laki eräiden Suomen ja Saksan välisessä rauhansopimuksessa sekä kauppa- ja merenkulkuvälikirjassa olevain säännösten hyväksymisestä. Suomen Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään täten: Sittenkun Suomen ja Saksan välillä on 7 päivänä maaliskuuta 1918 tehty rauhansopimus sekä kauppa- ja merenkulkuvälikirja, olkoot näiden säännökset, sikäli kuin ne sisältävät p o i k k e u k s i a e d u s k u n n a n m y ö t ä v a i k u t u k s e l l a s y n t y n e e s t ä l a i s t a (harv. IS), voimassa niinkuin niistä on sovittu.» Vert. Kaira, s. 73.

lakimenettelyn käyttöön ottamista: mainitsematta säädöstekstissä niitä kohtia, joissa sopimus ja lainsäädäntö poikkeavat toisistaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset julistetaan voimassa oleviksi. Molemmat periaatteet jäivät sittemmin pysyväisiksi, vaikka myöhemmin suoritetut perustuslainsäädäntötoimet (1919 HM 33 § ja 1928 VJ 69 §) eivät kumpikaan välttämättä edellytä tällaisen kaavan käyttämistä.

Perustuslakivaliokunnan toimesta muovatun ennakkotapauksen osoittamaa linjaa ei ryhdytty välittömästi noudattamaan. Näyttää siltä, että hallituksen taholla päätöksentekoa blankettilailla ei pidetty tarkoituksenmukaisena. Huolimatta siitä, että perustuslakivaliokunnan ehdottamassa muodossa hyväksytyt ponsi ja blankettilaki toimitettiin hallitukselle, ei niitä otettu seuraavien sopimusten valmistelussa ennakkotapauksina huomioon. Hallitus laaditutti ehdotuksia erinäisten uusien kansainvälisten sopimusten hyväksymisestä eduskunnassa käyttämättä ponsi/blankettilakikaavaa. Vaikka nämä uudetkin sopimukset muovattiin eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunnan jo Saksan sopimusten yhteydessä ehdottamaan muotoon, ei sekään johtanut hallitusta luopumaan alkuperäisestä kannastaan.[6]

Vasta 1920 valtiopäivillä käsiteltäessä hallituksen esitystä Suomen ja Venäjän välisen rauhansopimuksen hyväksymisestä blankettilakimenettely otettiin käyttöön jo hallituksen esitystä laadittaessa.[7]

---

[6] Perustuslakivaliokunnan Saksan kanssa tehtyjä sopimuksia koskenut mietintö oli päivätty 31. 5. 1918. Eduskunnalle annettiin 9. 7. 1918 esitys Suomen ja Itävalta—Unkarin välisen rauhansopimuksen sekä oikeuspoliittisen lisäsopimuksen ja taloudellisen lisäsopimuksen ja niihin kuuluvan liitepöytäkirjan hyväksymisestä (He 76/1917 II vp Asiak III). Siinä ei ollut seurattu perustuslakivaliokunnan päättämää menettelytapaa. Valiokunta ehdotti meneteltäväksi Itävallan rauhansopimuksen kanssa samoin kuin Saksan kanssa solmittavan rauhansopimuksenkin kohdalla (ponsi/blankettilakimenettely). Ks. prvm 15/He 76/1917 II vp Asiak III. Samoin valiokunta ehdotti meneteltäväksi Suomen ja Turkin välisen rauhansopimuksen yhteydessä He 77/1917 II vp prvm 16.

Kaira kertoo (s. 74), että hallituksen esityksen esikuvaksi oli valittu Saksassa ja Preussissa noudatettu valtiosopimusmenettely.

Käsitysten erilaisuudesta on osoituksena se, ettei eduskunnan hyväksymiä blankettilakeja lainkaan julkaistu asetuskokoelmassa, sopimukset kylläkin. Ks. Kaira s. 74.

[7] Ks. He 28/1920 vp Asiak I. Hallituksen esitykseen sisältyi blankettilakiehdotus ja vapaamuotoinen ehdotus »että eduskunta hyväksyisi tähän liitetyn 14 päivänä lokakuuta 1920 Tartossa allekirjoitetun rauhansopimuksen Suomen Tasavallan ja Venäjän Sosialistisen Federatiivisen Neuvostotasavallan välillä».

Hallitusmuodon tullessa voimaan olivat perussäännöt eduskunnan osallistumisesta kansainvälisiä velvoitteita koskevaan päätöksentekoon jo kiteytyneet edellä selostettuihin muotoihin. Eduskunnan osallistumisen päätöksentekoon lainsäädännön kaltaisia säännöksiä tai muita velvoitteita sisältävistä sopimuksista katsottiin perustuvan siihen, että sopimuksen aiheuttamat poikkeukset sisäiseen lainsäädäntöön oli keskeisen lainsäädäntöelimen, kansanedustuslaitoksen, hyväksyttävä. Käsitys kansainvälisoikeudellisen sopimuksen ja valtion lainsäädännön suhteista oli niinikään vakiintunut: ilmeisesti mannermaisen oikeuskirjallisuuden vaikutuksesta omaksuttiin dualismikonstruktio. Kansainvälisen sopimuksen moitteettoman noudattamisen varmistukseksi katsottiin tarpeelliseksi säätää transformaatiolaki.

1.1. Kansainvälisten järjestöjen perussäännöt

Suomen tultua täysivaltaiseksi valtioksi muodostui ajankohtaiseksi ulkopoliittiseksi kysymykseksi kannanotto osallistumisesta kansainvälisten järjestöjen toimintaan sekä uusien järjestöjen perustamiseen. Hallitusmuodon säätämisen ja 1928 VJ:n voimaantulon välisenä aikana ratkaistiin erinäisiä käytännön päätöksentekoteknisiä kysymyksiä, jotka liittyivät jäsenyyteen kansainvälisessä järjestössä.

Hallitusmuodon voimaantulo osui ajallisesti lähes yhteen kansainvälisten järjestöjen kehityksen erään päätapahtuman kanssa: pian Hallitusmuodon tultua noudatettavaksi aloitettiin valmistelut Suomen liittymiseksi ensimmäiseen universaaliksi tarkoitettuun ja järjestöjen kehitysvaihe huomioon ottaen laajoin valtuuksin varustettuun järjestöön, Kansainliittoon, sekä siihen yhteydessä olleeseen Kansainliiton työjärjestöön.

Kansainliitto oli uutuus kansainvälisessä oikeusyhteisössä. Tammikuun 8 päivänä 1918 oli Yhdysvaltain presidentti Wilson esittänyt ohjelman järjestön perustamista varten ja vuonna 1919 hyväksyttiin

---

Blankettilakiehdotuksen perusteluissa lausuttiin: »Koska puheenaoleva rauhansopimus sisältää määräyksiä, jotka ovat eduskuntalain luontoisia, esim. amnestiaa koskevat, niin rauhansopimuksen voimaansaattamista varten esitetään Eduskunnan hyväksyttäväksi näin kuuluva lakiehdotus: ... »Tarton rauhansopimukseen liittyneistä, tässä syrjäytettävistä käsittelyjärjestysongelmista ks. Saraviita, s. 37 ss.

Kansainliiton peruskirja osana Versaillesin rauhansopimusta.[8] Jo 3 päivänä toukokuuta 1920 hallitus pyysi ennakkosuostumusta eduskunnalta Suomen liittymiselle Kansainliittoon. Tuona aikana ei vastikään voimaantulleesta Hallitusmuodosta ollut käytettävissä kirjallisuutta. Vastaavasti Kansainliiton toimintatavoista ja kansainvälisoikeudellisesta asemasta oli hyvin vähän tietoja. Ennakkotapaus Hallitusmuodon ja kansainvälisen järjestön perussäännön välisen suhteen järjestämisestä oli muovattava varsin vähäisen juridisen informaation varassa.[9]

Kansainliiton jäsenyyskysymyksen lisäksi käsiteltiin eduskunnassa eräiden muiden järjestöjen perussääntöjä tai järjestöjäsenyydestä johtuvia velvoitteita Hallitusmuodon ja 1928 VJ:n voimaantulon välisenä aikana. Eduskunta hyväksyi mm. järjestöksi organisoidun pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen peruskirjan.[10]

Päätöksentekomenetelmät kansainvälisten järjestöjen perussäännöistä ja jäsenyydestä kansainvälisessä järjestössä eivät vakiintuneet aivan samaan tapaan kuin päätöksenteko tavanomaisista valtiosopimuksista. Niinpä esim. liittyminen Kansainliittoon suoritettiin voimaansaatta-

---

8 Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 2.

9 Osoituksena siitä, että Kansainliitto oli uutuus kansainvälisen oikeuden tutkimukselle ja osaksi sen johdosta tuotti luokitteluvaikeuksia voidaan esittää Erichin vuodelta 1926 oleva Kansainliiton kuvaus: »Kansainliitto ... on lukuisten valtioiden taikka kansainvälisesti valtioiden veroisina pidettävien yhdyskuntien muodostama, tarkoitusperältään monipuolinen sekä pysyväiseksi aiottu, organisoitu sopimusperäinen yhteys, joka tavoittelee yleisyyttä eli yleismaailmallisuutta. Kansainliitto ei käyttele mitään ylempää valtiovaltaa niihin valtioihin nähden, jotka sen muodostavat. Kansainliitto siis ei ole olemassa ilman näitä, se on olemassa vain jäsenissään, eli »jäsenten kautta» ei omintakeisesti. ... Oikeudelliselta rakenteeltaan Kansainliitto on siis sopimusperäinen yhdistys, societas; se ei ole korporatsioniluontoinen juridinen henkilö ... se ei voi olla olemassa jäsenistään riippumatta, niistä erillisenä oikeussubjektina ... Kansainliitto yhteiskunnallisesti esiintyy erityisenä oikeusilmiönä, vaikka se, kun sen oikeudellista rakennetta lähemmin tarkastellaan, ei ole mikään korkeammanasteinen valtio, joka käyttää omintakeista, muiden tahdosta riippumatonta valtaa, eikä siis tässä merkityksessä ole erityiseksi kansainväliseksi oikeussubjektiksi tunnustettava » Erich, Kansainliiton oikeusjärjestys, s. 9 s. Erichin esittämistä luonnehdinnoista havaitaan, että ainakin vielä viisi vuotta Suomen Kansainliittoon liittymisen jälkeen Kansainliittoa ei pidetty kansainvälisen oikeuden subjektina, eikä sillä katsottu olevan tiettyjä, nykyään kansainväliselle järjestölle kuuluviksi katsottuja tunnusmerkkejä (mm. kansainvälinen oikeuskelpoisuus).

10 He 28/1921 vp Asiak I.

matta samassa yhteydessä järjestön perussäännön muodostaneita Versaillesin rauhansopimuksen säännöksiä.[11]

Ehkä ainoana yleistävänä toteamuksena voidaan korostaa, että kansainvälisten järjestöjen peruskirjat käsiteltiin — niiden sisältäessä lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä — muiden kansainvälisten sopimusten tavoin. Blankettilakimenettely ulotettiin koskemaan myös kansainvälisten järjestöjen peruskirjoja.

2. VALTIOPÄIVÄJÄRJESTYKSEN TARKASTUSKOMITEAN EHDOTUS VALTIOSOPIMUKSIA TARKOITTAVAN KÄSITTELYJÄRJESTYSSÄÄNNÖKSEN SISÄLLYTTÄMISESTÄ VALTIOPÄIVÄJÄRJESTYKSEEN

Valtiollisen täysivaltaisuuden saavuttamisen edellyttämiä muutoksia Valtiopäiväjärjestykseen valmistelemaan asetettu Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea sai erillistoimeksiantona tehtäväkseen laatia sään-

---

11 Esimerkkinä järjestöjäsenyyttä koskevasta päätöksentekomenettelystä, jossa omaksuttu periaate ei muodostunut pysyväksi, voidaan mainita hallituksen esitys Suomen liittymisestä kansainväliseen sopimukseen teollisuusomistusoikeuden suojelemiseksi (He 62/1920 vp Asiak III). Kysymyksessä oli lainsäädännöllisiä velvoitteita sisältävä laaja yleissopimus, jolla mm. perustettiin kansainvälinen järjestö (Union pour la protection de la propriété industrielle). Hallituksen esityksessä todettiin: »Koska sopimukseen liittyminen sisältää sen, että voimassaolevaa lainsäädäntöä on erinäisissä kohdin muutettava yhdenmukaiseksi puheenalaisen sopimuksen kanssa ja että vastaisessa lainsäädännössä tällä alalla on noudatettava vielä sanotun sopimuksen määräämiä periaatteita, tarvitaan Eduskunnan suostumus Suomen liittymiselle puheenaolevaan kansainväliseen sopimukseen. ... Ehdotetaan, että Eduskunta päättäisi puolestaan suostua siihen, että hallitus viipymättä ryhtyy toimenpiteisiin (harv. IS) Suomen yhtymiseksi kansainväliseen sopimukseen teollisuusomistusoikeuden suojelemiseksi.» Kysymyksessä oli myöhempinä aikoina harvinaiseksi jäänyt ennakkosuostumusmenettely, jota noudatettiin jo Kansainliiton kohdalla. Hallituksen esitykseen ei liittynyt blankettilakiehdotusta: voimaansaattamistoimet jätettiin suoritettavaksi sopimuksen velvoittavuuden ja järjestöjäsenyyden alkamisen jälkeisenä aikana.

nökset kansainvälisten sopimusten eduskuntakäsittelystä. Komitea suoritti työnsä vuodenvaihteessa 1921/1922.[12]

Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea esitti mietinnössään dualistisen teorian mukaisen selvityksen kansainvälisen ja valtion sisäisen oikeuden välisestä suhteesta: »Valtiosopimus tuottaa sopimuksen tehneelle valtiolle kansainvälisoikeudellisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Se ei sellaisenaan luo valtionsisäisiä, s.o. viranomaisia ja kansalaisia velvoittavia oikeusohjeita. Valtionsisäisesti saavuttaa valtiosopimus velvoittavan voiman vasta sen kautta, että valtion sisällä ryhdytään sopimuksen edellyttämiin toimiin.»[13]

Komiteamietinnön mukaan lainsäädännön alaan kuuluvat ja eräät muut valtiosopimukset edellyttävät eduskunnan suostumusta niiltä osin, kuin ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muutoin vaativat eduskunnan suostumusta. Lisäksi sopimusten säännökset on voimaansaatettava. Tämä Hallitusmuodon säännöksistä tuskin sellaisenaan johdettavissa oleva ajattelutapa omaksuttiin ilmeisesti suoraan ennakkotapauksiksi muodostuneista, rauhansopimuksiin liittyneistä hallituksen esitysten ja perustuslakivaliokunnan kannanotoista.

Komitea määritteli lainsäädännön alan HM 33 §:ssä lausumalla, että siihen kuuluviksi on katsottava sellaiset sopimussäännökset, jotka valtiosäännön mukaan voidaan voimaansaattaa ainoastaan lainsäädäntöjärjestyksessä eduskunnan myötävaikutuksella.[14]

»Muutoin valtiosäännön mukaan» eduskunnan suostumusta edellyttäviksi katsottiin mm. sopimukset, jotka koskevat valtakunnan rajojen muuttamista (HM 3 §) tai velvoittavat rahasuoritukseen ulkovallalle. Komitea mainitsi lisäksi rauhansopimukset.

Jo vakiintuneeseen käytäntöön verrattuna uutuutena voidaan pitää komitean kannanottoa sellaisista kansainvälisten sopimusten säännök-

---

12 Broms s. 168 s. tekee yksityiskohtaisesti selkoa komitean taustasta, asettamisesta ja toiminnasta.

13 Ks. Komiteamietintöjä 1922: 2. Komitean toimeksianto annettiin 15. 12. 1921 ja komiteamietintö päivättiin 10. 3. 1922. Komitea kuuli asiantuntijoina Rafael Erichiä ja Robert Hermansonia, minkä ohessa komiteassa työskenteli useita eduskuntakäytäntöön perehtyneitä valtiopäivämiehiä.

Komitean omaksumasta dualistisesta konstruktiosta ks. Kaira, s. 232 ss. ja Saraviita, s. 35.

14 Kom 1922/2 s. 3.

sistä, jotka velvoittavat valtiota voimassapitämään kansallisessa lainsäädännössä sopimukseen sisällytettyä säännöstä määrätyn ajan. Tällaisia sopimuksia varten komitea valmisti oman käsittelyjärjestyksen — ainoan käsittelyn menettelyn — joka sittemmin liitettiin 1928 VJ:een (VJ 69,2 §). Vielä komitea katsoi, että eräissä tapauksissa olisi tarkoituksenmukaista, että sellaisetkin kansainväliset sopimukset, jotka HM 33 §:n mukaan eivät edellytä eduskunnan suostumusta, voitaisiin — hallituksen niin tahtoessa — vapaaharkintaisesti toimittaa eduskunnan hyväksyttäväksi. Päätöksentekomuodoksi tällaisia tapauksia varten esitettiin ainoan käsittelyn menettelyä.[15]

---

[15] Ks. Kom 1922/2 s. 4 s. Nyt käsillä olevassa tutkimuksessa jätetään käsittelemättä ne komiteamietinnön kohdat, jotka liittyvät voimaansaattamismenettelyyn. Ks. niistä Saraviita, s. 34 ss.

Syynä siihen, että valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea katsoi tarkoituksenmukaiseksi ehdottaa omaa käsittelyjärjestystä sellaisille kansainvälisille sopimuksille, jotka edellyttävät valtion pitävän voimassa tietynsisältöisiä lain tasoisia säännöksiä, oli ilmeisesti vuoden 1921 valtiopäivillä käyty keskustelu lainsäädännön sitomisesta valtiosopimuksella. Vuoden 1920 valtiopäiville annettiin esitys laiksi työttömyyttä koskevan kansainvälisen sopimuksen hyväksymisestä (He 58/1920 vp Asiak III). Esitykseen sisältyneen blankettilakiehdotuksen perusteluissa lausuttiin: »Kun puheena oleva sopimus sen 9 artiklan mukaan on muuttamatta pidettävä voimassa vähintäin kymmenen vuotta siitä, jolloin sopimus ensin astui voimaan ja sopimus siis mainituin tavoin estämällä muuttamasta voimassa olevaa lakia siten, että laki ei enää olisi yhdenmukainen sopimuksen kanssa, tässä kohdin menee voimassaolevaa lakia pitemmälle, esitetään samalla Eduskunnan hyväksyttäväksi näin kuuluva lakiehdotus: ... »Asian käsittelyn siirryttyä 1921 valtiopäiville työväenasiainvaliokunta antoi sopimuksesta ja lakiehdotuksesta mietinnön (tyvm 1/1921 vp/He 58/1920 vp, 1921 vp Asiak III). Siinä ei puututtu blankettilakiehdotukseen, mutta mietintöön liittämässään vastalauseessa ed. Axel Palmgren esitti kriittisiä näkökohtia valitusta menettelytavasta. Hän korosti, että sopimus ei aiheuta muutosta Suomen voimassa olevaan lainsäädäntöön, joten lainsäädäntötoimi ei ole tarpeen. Hän huomautti, ettei valtiosääntö anna lainsäätäjälle oikeutta lainsäädännön sitomistoimenpiteeseen, joskaan nimenomaista kieltoa tästä ei ole sisällytetty perustuslakeihin. Palmgren korosti lopuksi, että tällaisilla sopimuksilla eduskunta »saattaa sitoa seuraajansa kädet». Kun sopimusta ja siihen liittyvää blankettilakiehdotusta käsiteltiin suuressa valiokunnassa, päätettiin — näköjään ed. Estlanderin ehdotuksesta — muuttaa blankettilakiehdotuksen sanamuotoa (svm 5/1921 vp Asiak III ja 1921 vp ptk s. 422 s.). Lakiehdotus muutettiin seuraavaksi: »Kansainliiton työjärjestön yleisen konferenssin vuonna 1919 hyväksymän työttömyyttä koskevan sopimuksen säännöksillä, sikäli kuin ne kuuluvat lainsäädännön alaan, olkoon S u o m e s s a l a i n v o i m a (harv. IS)». Ed. Estlander teki selkoa muutoksesta täysistunnossa

Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea ei kosketellut lainkaan päätöksentekoa kansainvälisiin järjestöihin liittyvistä kansainvälisoikeudellisista velvoitteista.[16]

Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean laatimat säännösehdotukset otettiin sittemmin lähes sellaisinaan valtiopäiväjärjestykseen. Säännöksiin ei uuden valtiopäiväjärjestyksen säätämisen eri vaiheissa juuri puututtu täysistuntokeskusteluissa.[17]

---

lakiehdotuksen kolmannessa käsittelyssä (1921 vp ptk s. 422 ss.). Hän huomautti, että sopimukseen sisältyy 10 vuoden irtisanomisaika. Ennen irtisanomisajan päättymistä ei sopimusvelvoitteista voida irroittautua tahi valtionsisäistä lainsäädäntöä tältä kohden muuttaa. Irtisanomissäännös ei Estlanderin mukaan kuulu lainsäädännön alaan HM 33 §:n tarkoittamassa mielessä. Estlander korosti, että Suomessa voimassaolevien perustuslakien mukaisessa järjestyksessä ei voida säätää lakia siten, ettei säädöstä tiettynä aikana uudella lailla voitaisi muuttaa. Sen sijaan valtiosopimuksen ratifioimisesta saattaa olla seurauksena kansainvälisoikeudellinen velvoite olla muuttamatta tiettyä lainsäädännön alaa. Vielä Estlander painotti, että vaikka sanotunlainen kansainvälisoikeudellinen velvoite saattaa sitoa hallitusta, tuollaisella velvoittautumisella hallitus ei voi sitoa eduskunnan toimivaltaa. Estlanderin mukaan eduskunta voi tällaisessakin tapauksessa vapaasti muuttaa maassa voimassaolevia lakeja — vaikka se olisi valtiosopimuksen vastaistakin.

Pidän todennäköisenä, että edellä selostettu tapahtumasarja antoi komitealle aiheen sisällyttää lainsäädännön sitomista valtiosopimuksilla tarkoittava käsittelyjärjestys valtiopäiväjärjestykseen. Komitea ei kuitenkaan syventynyt pohtimaan sitä, saattoiko eduskunta voimassaolevaa lainsäädäntöä sitovasta kansainvälisoikeudellisesta velvoitteesta huolimatta muuttaa sopimuksen tarkoittamia lakeja.

Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean ehdotuksesta valtiopäiväjärjestykseen sittemmin hyväksytty, lainsäädännön sitomista tarkoittava säännös on varsin ongelmallinen. Niinpä Kaira on nähnyt melkoisesti vaivaa eritellessään ongelmaa, milloin VJ 69,2 § voi tulla sovellettavaksi (s. 155 ss.).

[16] Käsitellessään valtiosopimuksia, jotka edellyttävät rahasuorituksia valtiolta komitea käytti ilmaisutapaa, joka näyttää rajaavan kansainväliset järjestöt HM 33 §:n soveltamisalan ulkopuolelle: »... säännöksiin, jotka valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta kuuluvat ne, jotka ... velvoittavat rahasuoritukseen ulkovallalle.» Komitea ei maininnut lainkaan siitä, että jo komiteamietinnön valmistumisen aikaan Suomen valtio oli jäsenenä kansainvälisessä järjestössä (Kansainliitossa) ja oli velvollinen suorittamaan peruskirjassa säädettyjä jäsenmaksuja. Komitea joko ei lainkaan katsonut järjestöjen kuuluvan HM 33 §:ssä tarkoitettuun järjestelmään tai muitta mutkitta rinnasti kansainväliset järjestöt »ulkovaltoihin» taikka ei tullut ottaneeksi järjestöjä lainkaan huomioon.

[17] 1928 VJ:n säätämisestä, erityisesti VJ 69 §:n osalta ks. Saraviita, s. 35 ss.

3. VJ 69 §:n SISÄLTÄMÄT KÄSITTELY-JÄRJESTYSSÄÄNNÖKSET

Edellä todettiin, että eduskuntakäytännössä oli jo ennen 1928 VJ:n voimaantuloa otettu käyttöön tapa tehdä lainsäädännön alaan kuuluvasta valtiosopimuksesta kaksi erillistä päätöstä. Sopimuksia, jotka sisälsivät lain tai perustuslain tasoisen valtion sisäisen säännöksen kanssa ristiriitaisia kohtia oli ryhdytty »hyväksymään» vapaamuotoisella ponsipäätöksellä ainoan käsittelyn asiain tapaan. Tämän päätöksen ohessa hyväksyttiin kolmen käsittelyn asiain päätöksentekomenettelyä noudattaen voimaansaattamislaki. Päätökset tehtiin samanaikaisesti voimaansaattamista tarkoittavan lakiehdotuksen kolmannen käsittelyn vaiheessa. Mikäli kansainvälinen sopimus ei HM 33 §:ssä tarkoitetulla tavalla »kuulunut lainsäädännön alaan», mutta sopimuksen eduskuntakäsittely oli tarpeen HM 33 §:ssä säädetyllä tavalla »muutoin valtiosäännön mukaan», eduskunnan hyväksyntä sopimuksen tekemiselle annettiin ainoan käsittelyn asiana vapaamuotoisella ponsipäätöksellä. Sittemmin voimaantullut VJ 69,1 § taas edellyttää — sanamuodon mukaan tulkiten —, että lainsäädännön alaan kuuluva valtiosopimus »hyväksytään» lainsäätämisjärjestyksessä.[18]

VJ 69 §:n soveltaminen käytäntöön poikkeaa jonkin verran niistä tulkintasuosituksista, joita voidaan esittää säännöksen sanamuotoon ja esitöihin (komiteamietintöön) tukeutumalla. Erot keskittyvät juuri lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusten eduskuntakäsittelyyn.

VJ 69,1 §:ää on eduskuntakäytännön ja ensisijassa Kairan esittämien näkökohtien perusteella ryhdytty luonnehtimaan käsittelyjärjestykseksi valtiosopimuksen voimaansaattamislaille. Eduskuntakäsittelyn pääperiaatteet ovat täysin vakiintuneet, joten VJ 69,1 § on saanut käytännössä sanamuodosta poikkeavan tulkinnan. Tulkinta on niin vakiintunut ja kiinteä, ettei muutoksia juuri ole odotettavissa. Seuraavassa selvitellään käytännön pääperiaatteita. Tutkimuksen myöhemmissä osissa esitetyt näkökohdat VJ 69,1 §:n osalta perustetaan tähän käytännön vakiinnuttamaan tulkintatapaan.[20]

---

18 Kairan mukaan »hyväksyminen» tarkoitti tässä asiallisesti transformaatiota (s. 231 s.).

19 Kaira, s. 232 s.

20 Vuodelta 1931 olevassa esityksessään Puhakka näyttää tulkitsevan VJ

VJ 69,1 §:n säätämässä järjestyksessä hyväksytty lakiehdotus liittyy aina johonkin kansainväliseen velvoitteeseen — yleensä sopimukseen. Eduskunnan päättämällä lailla huolehditaan kansainvälisen velvoitteen ja valtion lainsäädännön välisten ristiriitojen tai epäyhtenäisyyksien poistamisesta. Päättäessään voimaansaattamislain VJ 69,1 §:ssä säädetyssä järjestyksessä eduskunta oikeuskirjallisuudessa vakiintuneen käsityksen mukaan ei harjoita HM 33 §:ssä tarkoitettua ratkaisutoimintaa (sopimuksen »hyväksyminen»). Kysymyksessä on lainsäädäntövallan käyttöön kuuluva ratkaisu.[21]

VJ 69,1 §:n säännös sisältää kaksi erillistä käsittelyjärjestystä. Säännöksessä on otettu huomioon, että normiristiriita, joka on johtanut sopimuksen eduskuntakäsittelyyn, saattaa esiintyä joko tavallisen lain tai perustuslain tasolla. Mikäli kansainvälisoikeudellinen velvoite sisältää säännöksiä, jotka poikkeavat perustuslaeista (laeista, joilla on perustuslain muodollinen lainvoima), sopimuksen voimaansaattamista (transformaatiota) tarkoittava lakiehdotus voidaan hyväksyä vain ns. supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä, so. kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Lakiehdotusta ei julisteta kiireelliseksi. Lakiehdotusta ei myöskään voida hyväksyä lepäämään yli vaalien VJ 67 §:ssä säädetyllä tavalla.[22]

Mikäli taas eduskuntakäsittelyyn toimitettu kansainvälisoikeudellinen velvoite poikkeaa tavallisen lain tasoisesta valtion sisäisestä normistosta, käsitellään voimaansaattamislaki tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä (VJ 66 §), joskaan lakiehdotusta ei voida äänestää lepäämään.[23]

VJ 69 §:n toinen momentti on — käytännössä — käsittelyjärjestys kaikille HM 33 §:n nojalla eduskuntakäsittelyyn toimitetuille kansainvälisille sopimuksille ja muille valtiota sitoville kansainvälisoikeudellisille velvoitteille. Velvoite, joka »kuuluu lainsäädännön alaan» tahi »valtiosäännön mukaan» muutoin edellyttää eduskunnan hyväksymistä, käsi-

---

69,1 §:ää nojautumalla säännöksen sanamuotoon ja valmisteluasiakirjoihin. Ks. Puhakka, s. 300 s.

21 Tämän formalistisen ajattelutavan kritiikistä ks. Saraviita, s. 153.

22 Ks. ns. supistetusta perustuslain säätämisjärjestyksestä Saraviita, Poikkeuslait, passim.

23 Voimaansaattamislakien käsittelyjärjestysvalintoihin liittyy ongelmia. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan syvennytä kysymykseen siitä, milloin tietty lakiehdotus päätetään VJ 69,1 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, milloin taas tavanomaista lainsäädäntöä varten varattuja käsittelyjärjestyssäännöksiä (VJ 66 § ja 67 §) soveltaen. Ks. Saraviita, s. 157 ss.

tellään VJ 69,2 §:ssä säänneltyä menettelytapaa noudattaen. HM 33 § antaa sisällön pääosalle VJ 69,2 §:n säännöksistä.

Eduskuntakäytäntö poikkeaa niistä tulkintalauseista, joita VJ 69 §:n semanttisen tulkinnan perusteella voitaisiin tehdä, sikäli, että kaikki eduskuntakäsittelyyn HM 33 §:n nojalla toimitettavat velvoitteet »hyväksytään» ponsipäätöksellä VJ 69,2 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ainoan käsittelyn asiain tapaan. Toisin kuin valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea tarkoitti, kansainvälisiä sopimuksia ei »hyväksytä» lainsäädäntöjärjestyksessä. Myöskin HM 33 §:ssä säädetyllä tavalla »lainsäädännön alaan» kuuluvat sopimukset hyväksytään VJ 69,2 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.[24]

Kansainvälisoikeudellisen velvoitteen hyväksymistä tarkoittava ponsi päätetään yksinkertaisella enemmistöllä annetuista äänistä lukuunottamatta eräitä rajasopimustapauksia. Mikäli rajanmuutoksen seurauksena valtion alue pienenee, voidaan sopimuksen hyväksymistä tarkoittava ponsiehdotus hyväksyä vain kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.[25, 26]

---

24 Erich (Havaintoja, s. 102 s.) kirjoittaa: »Tarkoituksena ei ollut, että jokainen sopimus, joka lainsäädäntöä koskevana joutuu (VJ 69 §:n) 1 momentin mukaan käsiteltäväksi, olisi myöskin yksinkertaisessa käsittelyjärjestyksessä tehtävän hyväksymisponnen tarpeessa, siis olisi hyväksyttävä myöskin s o p i m u k s e n a (harv. RE)... Se tosiseikka, että yksinkertaista hyväksymispontta jo aikaisin alettiin käyttää sellaisissakin tapauksissa, joissa sitä HM 33 §:n mukaan ei olisi tarvittu, lienee olennaisesti johtunut siitä, että v. 1918 tehdyn ja eduskunnassa käsitellyn »rauhansopimuksen» käsittelyjärjestystä lienee pidetty esikuvana. Lienee arveltu jonkinlaisen täydellisyyden vaativan, että eduskunnan on ponnella hyväksyttävä myös itse sopimus. Perustuslakien itsensä omaksumaa käsitystä tämä käytäntö tuskin on voinut järkyttää.»

25 Päätöksellä, jolla eduskunta hyväksyy kansainvälisen sopimuksen tai muun sitovan velvoitteen, ei ole välittömiä kansainvälisoikeudellisia vaikutuksia esim. sikäli, että eduskunnan suostumuksen perusteella kansainvälinen velvoite tulisi Suomen valtiota sitovaksi. Tässä suhteessa virheellinen käsitys esiintyy perustuslakivaliokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä patenttilaiksi. Ks. prvl 1/He 101 (1966 vp)/1967 vp Asiak I. Valiokunnan lausunnossa kirjoitetaan: »Valtiopäiväjärjestyksen 69 §:ssä taas on säädetty valtiosopimusta koskevan asian käsittelystä eduskunnassa. Viimeksi mainittuun lainkohtaan sisältyvät säännökset voidaan jakaa kahteen ryhmään. Valtiosopimuksen hyväksymisen siten, että se tulee maatamme k a n s a i n v ä l i s o i k e u d e l l i s e s t i s i t o v a k s i (harv. IS), tulee tapahtua valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentissa säädetyssä järjestyksessä.»

26 Yllä tekstissä rajasopimuksista esitetystä käsityksestä tuntuvasti poikkeava

Sen lisäksi, että VJ 69,2 § sisältää käsittelyjärjestykset kaikille HM 33 §:ssä tarkoitetuille eduskunnan päätöksille kansainvälisistä sopimuksista ja muista velvoitteista, VJ 69,2 §:ään on kirjoitettu säännökset kahdesta kansainvälisten velvoitteiden tyypistä, joita HM 33 §:ssä ei tarkoiteta. Eduskunta hyväksyy VJ 69,2 §:ssä säädetyssä järjestyksessä a) lainsäädäntöä sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen ja b) kansainvälisen velvoitteen, johon hallitus vapaaharkintaisesti on pyytänyt eduskunnan suostumusta. Kummassakin tapauksessa asiaa tarkoittava hallituksen esitys hyväksytään ainoan käsittelyn asiana yksinkertaisella enemmistöllä annetuista äänistä.[27]

3.1. Lainsäädännön sitominen

VJ 69,2 §:n mukaan »Ehdotus, että eduskunta hyväksyisi sellaisen valtiosopimukseen sisältyvän määräyksen, jossa valtakunta sitoutuu voimassapitämään joitakin lainsäännöksiä määrätyn ajan», hyväksytään vapaamuotoisella ponsipäätöksellä ainoan käsittelyn asiain tapaan. Säännös liitettiin VJ 69,2 §:ään valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean ehdotuksesta. Säännös täydentää HM 33 §:ää sikäli, ettei tällaisten

luonnehdinta eduskunnan päätöksistä rajasopimuksista sisältyy Riepulan valtiosääntötutkimukseen (s. 95 alaviite 23). Kirjoittaja pitää päätöksentekoa rajasopimuksista määräenemmistöllä »lainsäädäntömenettelyn erikoisuutena.»

[27] Eduskunnan päätöksenteosta kansainvälisoikeudellisista velvoitteista käytetään kahta verbiä (hyväksyä/suostua). HM 33 §:n mukaan eduskunta »hyväksyy» lainsäädännön alaan kuuluvat sopimuksen säännökset samoin kuin »muutoin valtiosäännön mukaan» eduskunnan suostumusta edellyttävät sopimukset. HM 33 §:n mukaan rauhansopimukset päätetään eduskunnan »suostumuksella». HM 3 §:n mukaan valtakunnan rajoja voidaan muuttaa vain eduskunnan »suostumuksella». VJ 69,1 §:n mukaan eduskunta »hyväksyy lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset» — myös rauhansopimuksissa. VJ 69,2 §:ssä »hyväksymistä» ja »suostumista» käytetään synonyymeinä: »... niin myös ehdotus sellaisen valtiosopimuksen tai valtiosopimukseen sisältyvän määräyksen hyväksymisestä, joka, koskematta lainsäädännön alaa, valtiosäännön mukaan vaatii tahi johon hallitus muuten pyytää e d u s k u n n a n s u o s t u m u s t a (harv. IS), käsitellään...». Olen valmis katsomaan, ettei kansainvälisen sopimuksen »hyväksymisellä» ja »suostumuksella kansainvälisen sopimuksen tekemiseen» ole eroa. Molemmissa tapauksissa eduskunnan päätöksen oikeusvaikutukset ovat samat. Vert. kuit. Erich (Havaintoja) s. 103, jossa kirjoittaja esittää, että VJ 69 §:ssä olisi tehty ero »suostumuksen» ja »hyväksymisen» välillä siten, että päätösten oikeusvaikutuksilla olisi eroja.

sopimusten katsottu kuuluvan HM 33 §:ssä tarkoitetulla tavalla »lainsäädännön alaan».

VJ 69,2 §:n säännös laajentaa eduskunnan vaikutusvaltaa siitä, mihin HM 33 §:n säätämisellä pyrittiin, sillä lainsäädäntöä sitovia sopimuksia — jotka eivät sisällä lainsäädännön kanssa ristiriitaisia säännöksiä — ei olisi tarpeen toimittaa eduskunnan hyväksyttäväksi.

Kaikki kansainväliset sopimukset sitovat jonkin verran kansallisten lainsäädäntöelinten päätäntävaltaa.[28] Kun sopimukseen sisällytettyjen velvoitteiden vastainen valtion menettely johtaa kansainvälisoikeudellisten sanktioiden kohdistamismahdollisuuteen rikkojavaltiota vastaan, on selvää, että valtio pidättyy mahdollisuuksien mukaan toimista, jotka voisivat johtaa sopimusrikkomuksen syntymiseen. Tällaisena sopimuksen vastaiseen toimenpiteeseen johtavana menettelynä saattaa olla valtion sisäinen lainsäädäntö, joka esim. oikeuttaa tai velvoittaa valtion viranomaiset toimimaan kansainvälisoikeudellisessa sopimuksessa kielletyllä tavalla. Yleistäen voidaankin sanoa, että kaikki valtiosopimukset sitovat valtion lainsäädäntöä, sillä sopimuksen voimassaollessa sopimuksen kieltämiin toimiin oikeuttavaan lainsäädäntötoimenpiteeseen ei voida ryhtyä.

Voidaan pitää todennäköisenä, ettei VJ 69,2 §:n säännöstä tarkoitettu soveltamisalaltaan niin laajaksi, että se ulottuisi kattamaan kaikki ne tapaukset, jolloin kansainvälisoikeudellinen velvoite estää säätämästä velvoitteen vastaisia lakeja. Tämä — sinänsä kyllä eduskunnan päätäntävaltaa tuntuvasti vahvistava — tulkinta johtaisi näet siihen, että lähes kaikki kansainväliset sopimukset olisi toimitettava eduskunnan hyväksyttäväksi. Tällaista tulkintaa ei kuitenkaan Hallitusmuodossa eikä vuoden 1928 VJ:tä säädettäessä ole tarkoitettu. VJ 69,2 §:n sanamuoto viittaakin jossain määrin suppeampaan tulkintaan: näyttää siltä, että VJ 69,2 § tarkoittaa vain sellaisia kansainvälisoikeudellisia velvoitteita, joissa luetellaan tietyt yksityiskohtaiset kriteerit säädökselle, joka on kussakin sopijavaltiossa pidettävä voimassa. Tarkoitan seuraavassa lainsäädännön sitomisella vain tätä — käytännössä omaksuttua — suppeaa tulkintaa VJ 69,2 §:n lainsäädännön sitomista tarkoittavalle säännökselle.

VJ 69,2 §:n soveltaminen saattaa johtaa varsin vaikeisiin tulkinnallisiin ongelmiin.[29] Valtiosopimusten säännökset vaihtelevat hyvin suu-

---

[28] Ks. esim. ILO:n konventioiden lainsäädäntöä sitovasta vaikutuksesta Suviranta (ILO) s. 2.

[29] Ks. Kaira, s. 155 ss.

resti — yleisluontoisista julkilausumista aina täsmällisiin lainsäädännöllisiin velvoitteisiin saakka.[30]

Eduskuntakäytäntöä tarkasteltaessa havaitaan, että lainsäädännön sitomista tarkoittava VJ 69,2 §:n säännös on jäänyt lähes merkityksettömäksi. Hallituksen esityksiä, joissa tietyn kansainvälisoikeudellisen velvoitteen toimittamista eduskuntakäsittelyyn olisi perusteltu sillä, että valtio sitoutuu kansainvälisesti voimassapitämään sovitun tyyppisiä sisäisiä säännöksiä tietyn ajan, ei juuri ole. Täsmällisiä lainsäädännöllisiä velvoitteita sisältäneet kansainväliset sopimukset on ilmeisestikin katsottu lainsäädännön alaan kuuluviksi — niiden on katsottu poikkeavan valtion sisäisestä lainsäädännöstä — HM 33 §:ssä edellytetyllä tavalla, jolloin sopimukset on hyväksytty ponsipäätöksillä ja voimaansaatettu blankettilaeilla. VJ 69,2 §:n säännöksen tulkinnanvaraisuus on jäänyt merkityksettömäksi.

3.2. Kansainvälisen velvoitteen saattaminen eduskuntakäsittelyyn vapaaharkintaisesti

VJ 69,2 §:n mukaan »Ehdotus, että eduskunta hyväksyisi sellaisen... valtiosopimukseen sisältyvän määräyksen ... johon hallitus muuten pyytää eduskunnan suostumusta, käsitellään noudattamatta 66 §:ssä säädettyä käsittelyjärjestystä, ja asia ratkaistaan äänten enemmistöllä.» Hallituksen esityksellä voidaan toimittaa eduskuntakäsittelyyn sellaisia-

30 Vert. Sipponen, s. 389, jossa kirjoittaja katsoo, ettei »lain sisältöä voi etukäteen sitoa toisella lailla.» Hän ei liene ottanut huomioon lainsäädännön sitomista kansainvälisoikeudellisella sopimuksella. On esim. mahdollista, että Suomen valtio velvoittautuu noudattamaan kansainvälistä sopimusta, jonka nojalla valtio sitoutuu säätämään tietynsisältöisen lain. Mikäli ko. sopimus ei poikkea voimassaolevista valtion sisäisistä laeista, se transformoidaan asetuksella sen jälkeen, kun eduskunta on VJ 69,2 §:ssä säädetyssä järjestyksessä hyväksynyt sopimuksen. Jos taas sopimus transformoidaan esim. blankettilailla, on sivuasia, luonnehditaanko lainsäädäntöä sitova vaikutus lakiin vai itse sopimukseen perustuvaksi. Joka tapauksessa on selvää — toisin kuin Sipponen näyttää ajattelevan —, että lainsäädäntöä ja yksittäisten lakien sisältöä voidaan sitoa muutoinkin kuin perustuslailla. Tämä on erityisen silmiinpistävää, jos ajatellaan kansainvälisten järjestöjen päättämiä ohjesääntöjä, jotka tulevat välittömästi valtiota velvoittaviksi edellytyksellä, ettei valtio ilmoita vastalausetta tai varaumaa (ns. contracting-out procedure, ks. s. 337 s.).

kin kansainvälisoikeudellisia velvoitteita (mm. sopimuksia), jotka eivät HM 33 §:n nojalla vaadi eduskunnan hyväksymistä.

VJ 69,2 §:n säännöstä on kirjallisuudessa tarkasteltu keskittymällä kysymykseen, sitooko eduskunnan päätös vapaaharkintaisesti eduskuntakäsittelyyn toimitetusta kansainvälisestä velvoitteesta hallitusta samoin, kuin eduskunnan päätökset niistä velvoitteista, jotka on toimitettu eduskunnan hyväksyttäväksi HM 33 §:n nojalla. Kaira esittää tulkintasuosituksen, jonka mukaan »eduskunnan hyväksyminen ei tällaisessa tapauksessa merkitse osallisuutta valtion sopimuksentekopäätökseen. Sillä on pelkästään poliittinen merkitys.»[31]

Kairan ajattelutapaa ei mielestäni voida sellaisenaan hyväksyä. Pääperustelu sille, ettei eduskunnan tekemä päätös VJ 69,2 §:n nojalla vapaaharkintaisesti eduskuntakäsittelyyn toimitetusta kansainvälisestä velvoitteesta sido hallitusta, muodostuu kiistanalaisesta ajatuskonstruktiosta. Kaira ajattelee seuraavasti: HM 33 §:ssä on pääsääntö eduskunnan kompetenssista. HM 33 §:ssä säädettyjen kriteerien soveltuessa tiettyyn kansainväliseen sopimukseen (»lainsäädännön ala» ja »valtiosäännön mukaan muuten...») eduskunta voi osallistua kansainvälistä velvoittautumista tarkoittavaan ratkaisutoimintaan. Vain näissä tapauksissa eduskunnan suostumusta on pidettävä »osallistumisena valtion sopimuksentekopäätökseen». Kun VJ 69,2 §:ssä tarkoitettu ratkaisu ei ole HM 33 §:ssä tarkoitettua päätäntävallan käyttöä, eivät ratkaisut myöskään ole »osallistumista valtion sopimuksentekopäätökseen.» Kysymyksessä on niin ollen määritelmän mukaan hallitusta juridisesti velvoittamaton ratkaisu.

Kairan argumentointiin voi kätkeytyä kehäpäätelmä. Hän pitää lisäksi selviönä, että HM 33 §:ssä säädetään tyhjentävästi eduskunnan hallitusta sitovasta ulkoasioihin liittyvästä ratkaisutoiminnasta. Näinhän ei ole asianlaita: VJ 69,2 §:ssä tarkoitettu lainsäädännön sitomistapaus on HM 33 §:n laajennus: valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea jo edellytti, että sellaiset velvoitteet, joita HM 33 §:n normiristiriitakriteeri ei kata, tästä huolimatta on toimitettava eduskunnan hyväksyttäväksi.[32] Voidaan tuskin esittää perusteita sille, että vain osa VJ

31 Kaira, s. 421. Broms, s. 133 näyttää hyväksyvän Kairan tulkinnan.

32 Voidaan kysyä, mikä ero on tulkintavaihtoehdoilla joiden mukaan a) eduskuntakäsittelyyn vapaaharkintaisesti toimitetusta kansainvälisestä velvoitteesta VJ 69,2 §:n nojalla tehdyllä päätöksellä on »vain poliittinen merkitys» ja b) vapaaharkintaisesti eduskuntakäsittelyyn toimitetuista velvoitteista tehdyt

69,2 §:ssä tarkoitetuista ratkaisuista sitoo hallitusta (HM 33 §:n mukaan eduskuntakäsittelyyn toimitetut velvoitteet ja lainsäädännön sitomistapaus) vapaaharkintaisesti eduskuntakäsittelyyn toimitetuista velvoitteista tehtyjen ratkaisujen sensijaan jäädessä samanlaista vaikutusta vaille.

Vapaaharkintaisesti eduskuntakäsittelyyn toimitettavia velvoitteita tarkoittava säännös liitettiin perustuslakiin HM 33 §:n voimaantulon jälkeen, joten voidaan aivan hyvin ajatella, että tarkoituksena oli säätää HM 33 §:n alaan kuuluvien ratkaisujen ulkopuolinen päätöksentekotyyppi.[33]

---

päätökset vastaavat vaikutuksiltaan HM 33 §:n nojalla eduskuntakäsittelyyn toimitetuista velvoitteista tehtyjä päätöksiä.

Mikäli katsotaan, että vapaaharkintaisesti eduskuntakäsittelyyn toimitetusta velvoitteesta tehdyllä päätöksellä on »vain poliittinen merkitys», implikoi tulkinta sen, ettei ratkaisulla ole hallitusta juridisesti sitovaa vaikutusta. Päätökset eivät olisi ulkopoliittisen päätöksenteon parlamentaarista valvontaa. Tällöin presidentti voisi poiketa eduskunnan päätöksestä. Jos esim. eduskunta hylkäisi velvoitteen hyväksymistä tarkoittavan ponsiehdotuksen, presidentti voisi tästä huolimatta ratifioida sopimuksen. Presidentin toimenpidettä olisi pidettävä perustuslain mukaisena. Jos sen sijaan vapaaharkintaisesti eduskuntakäsittelyyn toimitetusta velvoitteesta tehdyn päätöksen katsottaisiin vaikutukseltaan vastaavan HM 33 §:ssä tarkoitettuja eduskunnan päätöksiä ja eduskunta hylkäisi velvoitteen hyväksymistä tarkoittavan ponsiehdotuksen, mutta presidentti tästä huolimatta päättäisi esim. ratifioida sopimuksen, voitaisiin presidentin päätöstä pitää perustuslain vastaisena. Tästä olisi puolestaan seurauksena se, että asiaa esittelevä ministeri olisi HM 35 §:n nojalla velvollinen kieltäytymään varmentamasta presidentin päätöstä. Tämän juridisen sanktion lisäksi saattaa tulla kysymykseen sosiaalisia sanktioita. Jos yleisesti katsotaan, että VJ 69,2 §:n nojalla tehdyt päätökset omaavat »vain poliittisen merkityksen» (hallitus siis konsultoi eduskuntaa), on legitimiteettikriisin syntymisriski vähäisempi kuin tulkintavaihtoehdon b) tapauksessa, mikäli presidentti päättäisi poiketa eduskunnan päätöksestä. Legalistissävyisillä argumenteilla voitaisiin osoittaa, että presidentti käyttää hänelle HM 33 §:n nojalla kuuluvaa valtaa, joten hän voi poiketa eduskunnan päätöksestä, pitäessään sitä esim. virheellisesti perusteltuna tai valtiolle epäedullisena.

[33] Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea kirjoitti ehdottamastaan säännöksestä: »Komiteassa on huomautettu, että saattaa esiintyä tapauksia jolloin hallitus, asian tärkeyden vuoksi tai poliittisista syistä, tahtoo pyytää eduskunnan s u o s t u m u s t a (harv. IS) sellaiseenkin valtiosopimukseen, jonka hallitus, hallitusmuodon säännösten mukaisesti, olisi oikeutettu tekemään ja voimaan saattamaan yksin, ilman eduskunnan suostumusta. Jos eduskunnan s u o s t u m u s t a (harv. IS) tällaisessa tapauksessa pyydetään, olisi sitä tarkoittava ehdotus niinikään käsiteltävä vapaamuotoisessa järjestyksessä.» Ks. komiteamietintöjä

VJ 34 §:n mukaan eduskuntakäsittelyyn voidaan toimittaa mm. kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Tällöin on jo säännöksen sanamuodosta luettavissa se, ettei eduskunnan päätös sido hallitusta. Ei olisi johdonmukaista omaksua Kairan tulkintaa, jonka seurauksena valtiopäiväjärjestyksessä olisi kaksi erillistä säännöstä vaikutuksiltaan samanlaisia päätöksiä varten.

Kairan ajattelutapa johtaa aiheetta siihen, että eduskunnan vaikutusvalta heikkenee. Tämän johdosta ja korostaen eduskunnan vaikutusvaltaa katson, että päätös, jolla eduskunta hyväksyy VJ 69,2 §:n nojalla vapaaharkintaisesti käsittelyyn toimitetun kansainvälisen sopimuksen tai muun sitovan velvoitteen, sitoo hallitusta samalla tavoin kuin päätökset HM 33 §:ssä tarkoitetuista kansainvälisoikeudellisista velvoitteista.[34]

1922/2 s. 3 s. Olen valmis ymmärtämään komitean kannanoton niin, että käyttämällä ilmausta »suostumus» tahdottiin nyt kysymyksessä oleva päätöksenteko rinnastaa vaikutuksiltaan HM 33 §:ssä säädettyihin tapauksiin, jolloin valtiosopimus HM:n sanonnan mukaan edellyttää eduskunnan hyväksymistä (so. lainsäädännön alaan kuuluvat sekä budjettivaltaa sitovat sopimukset ja rauhansopimukset). Vert. Kaira s. 420.

[34] VJ 69,2 §:ää on käytännössä sovellettu vain muutamia kertoja niin, että säännökseen olisi avoimesti hallituksen esityksen perusteluissa viitattu tai korostettu sopimuksen eduskuntakäsittelyyn toimittamisen vapaaharkintaisuutta. Lisäksi on tapauksia, jolloin hallituksen esityksen perusteluista ei ole käynyt selville, onko kysymyksessä ollut HM 33 §:ssä tarkoitettu kansainvälisoikeudellinen sopimus, vaiko sopimus, joka on toimitettu eduskuntakäsittelyyn vapaaharkintaisesti.

Ks. He 44/1932 vp Asiak I Suomen ja Sosialistisen Neuvostotasavaltain Liiton kesken hyökkäämättömyydestä ja ristiriitojen rauhanomaisesta ratkaisusta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä: »Hyökkäämättömyyssopimuksen laadun ja kantavuuden vuoksi katsoo hallitus asianmukaiseksi pyytää sille eduskunnan hyväksymistä . .. » Vrt. He 54/1933 vp Asiak III hyökkäyskäsitteen määrittelemisestä Lontoossa 3 päivänä heinäkuuta 1933 tehdyn sopimuksen hyväksymisestä: »... edellä esitettyyn viitaten ja ottaen huomioon, että sopimus täydentää ylempänä mainittuja Eduskunnan aikaisemmin hyväksymiä sopimuksia ja siten läheisesti liittyy niihin, pitää hallitus asianmukaisena pyytää sille Eduskunnan hyväksymistä . . .» Lukijalle jää epäselväksi, katsottiinko sopimuksen kuuluvan HM 33 §:ssä tarkoitettujen sopimusten piiriin. Käytetty sanonta »katsoo asianmukaiseksi» so. tärkeäksi joskaan ei lain vaatimaksi, viittaa kyllä siihen, että eduskuntakäsittely katsottiin VJ 69,2 §:n vapaaharkintaisen päätöksenteon piiriin kuuluvaksi. Ks. myös He 70/1955 Asiak III Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välillä Neuvostoliiton luopumisesta oikeudestaan Porkkalan alueen käyttöön laivastotukikohtana ja Neuvostoliiton aseellisten voimien poistamisesta tältä alueelta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä: »Koska

kysymys on erittäin merkittävästä valtiosopimuksesta, on hallitus katsonut olevan asianmukaista (harv. IS) pyytää sopimukselle Eduskunnan hyväksymistä...»

Hallituksen esitysten sanamuodot eivät aina ole johdonmukaisia. Varsin usein käytetään sanontaa: »Edellä sanotun perusteella esitetään hallitusmuodon 33 §:n mukaisesti...» Tämä ilmaisu viittaa selvästi käsitykseen, että esillä oleva kansainvälisoikeudellinen sopimus kuuluu eduskuntakäsittelyvelvoitteen piiriin. Kuitenkin; on useita hallituksen esityksiä, joissa ei ole viittausta HM 33 §:ään, mutta asiasisällöstä voidaan päätellä varmasti, että kysymyksessä on eduskuntakäsittelyvelvoitteen alaisuuteen HM 33 §:n nojalla kuuluva sopimus. Usein tämä näkyy jo siitä, että hallituksen esitykseen sisältyy voimaansaattamislakiehdotus (blankettilaki), jolla poistetaan ristiriita sopimuksen ja valtion sisäisen oikeuden väliltä, tai esillä on sopimusvelvoite, jonka nojalla esim. järjestöjäsenyydestä aiheutuu valtiolle menoja. Niinpä esim. hallituksen esityksessä Suomen liittymisestä Pohjoismaiseen Neuvostoon (He 82/1955 vp Asiak III) ei viitattu HM 33 §:ään. Hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi: »Kun Pohjoismaiseen Neuvostoon liittyminen koskee Suomen suhteita ulkovaltoihin, on se hallitusmuodon 33 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentille kuuluva asia. Eduskunnan myötävaikutus on kuitenkin asiassa tarpeen jo siitä syystä, että se aiheuttaa valtiolle taloudellisia velvoituksia.» Ks. prvl 8/uvm 12/He 82/1955 vp Asiak III. Perustuslakivaliokunta siis piti selviönä, että esillä ollut ratkaisu kuului HM 33 §:ssä tarkoitettuihin, eduskuntakäsittelyvelvoitteen piiriin sisältyviin ulkopoliittisiin ratkaisuihin. Näin ollen joudutaan toteamaan, ettei hallituksen esityksissä aivan säännöllisesti mainita HM 33 §:ää silloinkaan kun esillä oleva ratkaisu kuuluu eduskuntakäsittelyvelvoitteen piiriin HM 33 §:n nojalla. Tästä puolestaan on seurauksena, että harvoja VJ 69,2 §:n tarkoittaman vapaaharkintaisen vallankäytön piiriin kuuluneita ulkopoliittisia ratkaisuja on käytännössä vaikea erottaa niistä kansainvälisistä sopimuksista, joiden on katsottu HM 33 §:n mukaan »kuuluvan lainsäädännön alaan» tai »muutoin valtiosäännön mukaan» edellyttävän eduskunnan hyväksymistä.

Broms, s. 133 kiinnittää huomiota siihen, ettei hallituksen esityksestä aina käy selville, minkä vuoksi tietty sopimus on eduskunnalle esitetty.

Selvästi virheellisesti muotoiltuna voidaan pitää hallituksen esitystä Suomen Tasavallan ja Saksan Demokraattisen Tasavallan välisten suhteiden järjestelystä tehdyn sopimuksen hyväksymisestä (He 236/1972 vp Asiak III). Hallituksen esityksen perusteluissa ei esitetä sopimuksesta säännöksiä, joiden voitaisiin katsoa poikkeavan lainsäädännöstä, tai joiden »muuten valtiosäännön mukaan» voitaisiin sanoa vaativan eduskunnan hyväksymistä (esim. budjettivallan sitomistapaus). Hallituksen esitys päättyi ponsiehdotukseen: »Suomen ja Saksan Demokraattisen Tasavallan välisten suhteiden järjestelyä koskeva sopimus koskee tärkeällä tavalla Suomen ulkoisia suhteita (harv. IS). Hallitus katsoo, että sopimus Hallitusmuodon 33 §:n mukaisesti edellyttää (harv. IS) Eduskunnan suostumusta. Hallitusmuodon 33 §:n mukaisesti esitetään näin ollen; että Eduskunta hyväksyisi... 8 päivänä joulukuuta 1972

3.3. Eduskuntakäsittelyvelvoitteen aiheuttavien tekijöiden konkurrenssi

Kansainväliseen sopimukseen saattaa sisältyä useita eri säännöksiä, jotka kukin erikseen aiheuttavat sen, että sopimus on toimitettava eduskunnan hyväksyttäväksi. Niinpä kansainvälisen järjestön perussääntö saattaa a) sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä, b) aiheuttaa valtiolle menoja (jäsenmaksuvelvollisuus) ja c) sisältää lainsäädäntöä sitovia säännöksiä. Jokainen näistä säännöksistä jo sellaisenaan aiheuttaa sen, että perussääntö on toimitettava eduskunnan hyväksyttäväksi.[35]

Eduskuntakäytäntöä tarkasteltaessa havaitaan, että mikäli esim. sama kansainvälisen järjestön perussääntö on sekä valtiolle menoja aiheuttavana että eduskuntalain tasoisen normiristiriidan johdosta edellyttänyt eduskunnan suostumusta, päätöksentekomenettely ei poikkea tapauksista,

---

Helsingissä tehdyn sopimuksen.» Esityksessä käytetty sanamuoto edellyttää implisiittisesti, että erityisen tärkeät kansainväliset sopimukset kuuluvat HM 33 §:ssä säädetyn eduskuntakäsittelyvelvoitteen piiriin. Pidän todennäköisenä, että esitystä valmisteltaessa on erehdyksessä käytetty mallina sellaisia hallituksen esityksiä, joiden säännökset ovat kuuluneet lainsäädännön alaan tai edellyttäneet rahasuorituksia valtiolta.

35 Esimerkkinä melko usein toistuvasta tapauksesta, jolloin tietty kansainvälinen sopimus on useista eri syistä luettava eduskuntakäsittelyvelvoitteen piiriin kuuluvaksi mainitsen vain Suomen ja Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden välisen sopimussuhteen luomista koskevat sopimukset (EFTA-sopimus ja Fineftasopimus He 30/1961 vp Asiak I). Sopimuksista antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta luetteli syyt, joiden johdosta sopimukset oli eduskunnan hyväksyttävä (prvl 5/He 30/1961 vp Asiak I). Valiokunta huomautti, että sopimuksista aiheutuu valtiolle taloudellisia velvoituksia (mm. jäsenmaksuvelvollisuus), joten eduskunnan myötävaikutus on tarpeen. Edelleen valiokunta korosti, että Suomi sitoutuu tietyn aikataulun mukaisen, kulloisenkin tullinalennuksen tapahduttua voimassa pitämään säännöksiä, eli siis olemaan säätämättä lakeja, joiden mukaan tullit nousisivat. Valiokunta katsoi, että kysymyksessä oli VJ 69,2 §:ssä tarkoitettu lainsäädännön sitominen, joka edellyttää eduskunnan suostumusta. Edelleen valiokunta viittasi VJ 69,2 §:n säännökseen, jonka nojalla hallitus voi vapaaharkintaisesti toimittaa eduskuntakäsittelyyn valtiosopimuksia. Valiokunta korosti, että »puheena olevien sopimusten laajakantoisuus jo yksinään riittää perusteeksi asian saattamiselle eduskunnan käsiteltäväksi». Lopuksi valiokunta vielä kiinnitti huomion siihen, että sopimuksiin sisältyi lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä — siis sekin oli perusteena sopimusten eduskuntakäsittelylle. Valiokunta havaitsi kaikkiaan neljä eri syytä sopimusten käsittelemiselle eduskunnassa.

jolloin sopimus on pelkästään lainsäädännön alaan kuuluvana käsitelty eduskunnassa. Sopimus »hyväksytään» ponsipäätöksellä ja tämän ohessa päätetään voimaansaattamislaki. Erillistä päätöstä sopimuksen budjettivaltaa sitovista säännöksistä ei käytännössä tehdä.

Varsin useiden kansainvälisten järjestöjen perussäännöt sisältävät laajoja lainsäädännön sitomista merkitseviä velvoitteita: jäsenvaltiot sitoutuvat menettelemään sopimuksessa säädetyllä tavalla, mistä usein on seurauksena, että sopimuksessa tarkoitettuja valtion sisäisiä lain tasoisia säännöksiä ei voida muuttaa tai kumota. Käytännössä lainsäädäntöä sitovan vaikutuksen omaavat perussäännöt on — mikäli peruskirja on lisäksi sisältänyt lainsäädännön kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä — käsitelty tavalliseen tapaan: peruskirjan lainsäädäntöä sitova vaikutus on sulautunut päätöksentekoon sopimuksen hyväksymisestä lainsäädännöstä poikkeavana (ristiriitakriteeri). Lainsäädäntöä sitovan vaikutuksen osalta ei ole tehty erillistä täysistuntopäätöstä.

Eduskuntakäytäntöä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Ei olisi johdonmukaista vaatia, että tietyn kansainvälisen sopimuksen tultua eduskuntakäsittelyyn useista eri syistä, jokaisesta olisi tehtävä erillinen päätös. Kaksiosainen päätöksentekomenettely (ponsi/blankettilaki) kattaa jo kaiken oleellisen.

4. VJ 69 §:N SÄÄNNÖSTEN SOVELTAMINEN KANSAINVÄLISIIN JÄRJESTÖIHIN

VJ 69 §:n säännökset kansainvälisten sopimusten eduskuntakäsittelystä on laadittu käyttämällä ilmauksia, jotka semanttisesti tulkiten näyttävät tarkoittavan vain suvereenien valtioiden keskenään tekemiä sopimuksia. Säännösten soveltamisalan ulkopuolelle näyttävät jäävän mm. kansainvälisten järjestöjen keskenään tekemät sopimukset, Suomen valtion ja kansainvälisten järjestöjen päätökset, jotka tulevat valtiota kansainvälisoikeudellisesti velvoittaviksi, samoin kuin Suomen valtion järjestöille tai muille valtioille antamat yksipuolisesti kansainvälisoikeudellisesti sitovat ilmoitukset.[36]

[36] VJ 69 §:ssä käytetään seuraavia termejä. »Suomen ja ulkovallan välinen sopimus». Tämä yläkäsite jakaantuu alakäsitteisiin »rauhansopimus» ja »valtiosopimus». Sanonnoissa kiinnittää huomiota se, että toisaalta käytetään suoraan HM 33 §:ään viittaavaa ilmausta (sopimus ulkovallan kanssa) toisaalta 33 §:ssä

Edellä on todettu, ettei HM 33 §:n säännöksiä laadittaessa otettu huomioon kansainvälisiä järjestöjä. Eduskuntakäytäntöä tarkastelemalla ja pragmaattisiin näkökohtiin tukeutumalla tahdottiin osoittaa, että HM 33 §:n säännökset on syytä tulkita koskemaan myös kansainvälisiä järjestöjä ja erimuotoisia unilateraalisia valtiota sitovia velvoitteita. Olemme myös todenneet, että HM 33 § antaa sisällön pääosalle VJ 69 §:n käsittelyjärjestyssäännöksistä. Lähinnä HM 33 §:n nojalla ratkaistaan, mitkä kansainväliset sopimukset tai muut valtiota sitovat velvoitteet on toimitettava eduskunnan hyväksyttäviksi (poikkeuksena ovat lainsäädännön sitomistapaukset ja vapaaharkintaisesti eduskuntakäsittelyyn toimitetut velvoitteet).

VJ 69 §:n säännöksiä voidaan alustavasti edellyttää tulkittavan yhtä laajasti ja sanamuotoon pitäytymättä kuin HM 33 §:n säännöksiäkin. Ei olisi johdonmukaista ajatella, että VJ 69 § — toisin kuin HM 33 § — koskisi vain valtioiden välisiä, sopimuksen muotoon laadittuja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita.[37]

---

esiintymätöntä käsitettä »valtiosopimus.» Näyttää siltä, että VJ 69 §:ää valmisteltaessa on tahdottu kytkeä päätöksentekomenettelyn sääntely tiivisti HM 33 §:ään. Se, että VJ 69,1 §:ssä on käytetty kahta erilaista käsitettä johtunee vain tyyliseikoista: on tahdottu välttää käsitteen »ulkovaltojen kanssa tehty sopimus» toistamista. Samalla on tehty ero rauhansopimusten ja muiden valtiosopimusten välillä.

[37] Asetuskokoelmatoimikunta kiinnitti mietinnössään huomiota HM 33 §:n ja erityisesti VJ 69 §:n säännösten epäajanmukaisuuteen. Komiteamietinnössä ei tosin keskitytty säännösten sanamuodon erittelyyn. Sensijaan komitean laatima luonnos »laiksi kansainvälisten sopimusten julkaisemisesta» osoittaa, että komitea on kiinnittänyt huomiota VJ 69 §:n säännöksiin ja tahtonut varsin ennakkoluulottomasti uudistaa kansainvälisiin järjestöihin liittyvien velvoitteiden julkaisemisjärjestelmää. Ks. Kom 1972: B 71 s. 48.

Komitean laatimassa lakiluonnoksessa — joka komitean käsityksen mukaan voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä (lähetekirjelmä) — on omaksuttu perustuslaissa käytetyn »valtiosopimus» käsitteen sijaan käsite »kansainvälinen sopimus». Edelleen lakiluonnoksen 1 §:n 1 momentissa ehdotettiin säädettäväksi: »Kansainväliset yleissopimukset, jotka Suomi on ratifioinut tai joihin se on liittynyt, ja joiden v o i m a a n s a a t t a m i n e n (harv. IS) vaatii lakia tai asetusta, on julkaistava Suomen asetuskokoelman erillisessä osassa (sopimussarja).» Komitea katsoi asianmukaiseksi, että tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säädetyllä lailla kiteytetään VJ 69,1 §:n funktioksi voimaansaattaminen, vaikkei viimeksimainitussa säännöksessä, yhtä vähän kuin muuallakaan perustuslaeissa, esiinny käsitettä »voimaansaattaminen.» Edelleen lakiluonnoksessa kiinnittää huomiota se, että 2 §:n säännöksessä rinnastettiin Suomen

Lyhyt selonteko eduskuntakäytännöstä riittää osoittamaan, että VJ 69 §:n säännöksiä on käytännössä tulkittu lukemalla »valtiosopimukseksi» ja »ulkovaltojen kanssa tehdyksi sopimukseksi» sopimukset kansainvälisten järjestöjen kanssa samoin kuin järjestöjen päättämät, valtiota velvoittaviksi muodostuvat yleissopimukset (konventiot) ja ohjesäännöt.

4.1. Kansainvälisen järjestön ja Suomen valtion väliset sopimukset

Kansainvälisten järjestöjen sopimuksentekovalta kehittyi siten, että järjestöt saivat ensiksi mahdollisuuden tehdä yksityisoikeudellisia, tietyn valtion sisäisen lainsäädännön nojalla päteviä oikeustoimia. Järjestöt saivat aluksi siis vain ns. kansallisen oikeustoimikelpoisuuden muiden kansallisen lainsäädännön piirissä toimivien juridisten henkilöiden tavoin.[38]

---

valtion toisen valtion kanssa tekemä sopimus kansainvälisen järjestön kanssa tehtyihin sopimuksiin. Kuten useassa kohdin olemme todenneet, ei kansainvälisiä järjestöjä ole mainittu HM 33 §:n tai VJ 69 §:n säännöksissä. Järjestöjen kanssa tehtyjen sopimusten rinnastaminen valtiosopimuksiin on mahdollista vain tulkintateitse laventamalla HM 33 §:n soveltamisalaa. Nyt toimikunta kuitenkin katsoi asianmukaiseksi vakiinnuttaa tämän tulkintaoperaation tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyssä laissa. Komitean kanta on periaatteessa hyväksyttävä ja vastaa noudatettua käytäntöä. Toisaalta ei voida kiistää sitäkään, että komitean laatima lakiluonnos muistuttaa läheisesti HM 95 §:ssä tarkoitettua perustuslain selitystä, joka on mm. menettelyteknisesti mahdollista vain perustuslain säätämisjärjestyksessä.

[38] Detter (s. 177 ss.) korostaa, etteivät järjestöt nykyäänkään ole toimikelpoisia pelkästään kansainvälisessä tasossa. Järjestöillä on myös kansallisessa oikeusjärjestyksessä oikeushenkilöluonne ja kyky toimia valtion sisäisesti — tehdä valtion sisäisesti voimassaolevan oikeuden mukaan arvioitavia, yksityisoikeudellisia sopimuksia.

Ross (Laerebog s. 19) selostaa valtion toimintaa yksityisoikeuden tasossa. Mikäli valtio tekee yksityisoikeudellisen sopimuksen kuten kaupan tai toimiluvan myöntämistä tarkoittavan sopimuksen ja toisena sopijapuolena on toinen valtio, yksityinen yritys tai yksityishenkilö, ei sopimusta arvostella kansainvälisen oikeuden, vaan yksityisoikeuden sääntöjen mukaan. Kansainvälinen oikeus koskee valtion sopimussuhteita vain silloin, kun valtiot toimivat suvereenin valtion ominaisuudessa.

Esimerkkinä peruskirjan säännöksestä, jossa jäsenvaltiot tunnustavat kansainvälisen järjestön oikeushenkilöluonteen ja sen ohessa järjestön kelpoisuu-

1928 VJ:n voimaantulon aikaan eivät kansainväliset järjestöt juuri tehneet keskenään tai valtioiden kanssa sopimuksia, joiden sitovuus olisi määräytynyt kansainvälisen oikeuden mukaan. VJ 69 §:ää ei voida ulottaa ns. fiktiivisen lainsäätäjän tarkoitukseen perustuvalla tulkinnalla koskemaan järjestöjen vasta säännöksen voimaantulon jälkeen saaman sopimuksentekovallan (treaty-making power) käyttöön kuuluvia kansainvälisoikeudellisia velvoitteita.

Kuten HM 33 §:n myös VJ 69 §:n soveltaminen on jouduttu mukauttamaan kansainvälisoikeudelliseen kehitykseen, ts. laventamaan soveltamisalaa säännöksen sanamuotoa ja alkuperäistä säätämistarkoitusta laajemmaksi. Tämä tulkintaoperaatio näyttää tapahtuneen vaikeuksitta — ehkä peräti huomaamatta. Kun ensimmäiset sellaiset kansainväliset sopimukset, joissa yhtenä sopijapuolena Suomen valtion ohella oli kansainvälinen järjestö, tulivat eduskuntakäsittelyyn, ei VJ 69 §:n säännösten ulkopuolelle jääneen kansainvälisen oikeussubjektin mukanaolo velvoittautuvana osapuolena näytä herättäneen huomiota.

Vuoden 1957 valtiopäivillä hyväksyttiin Yhdistyneiden Kansakuntien erioikeuksia ja vapauksia koskeva yleissopimus samoin kuin Yhdistyneiden Kansakuntien erityisjärjestöjen erioikeuksia ja vapauksia koskeva sopimus.[39] Yleissopimus hyväksyttiin helmikuun 13 päivänä 1946 YK:n yleiskokouksen päätöksellä, ja YK on yksi sopimuksen osapuolista. Yleissopimusta käsiteltiin tavanomaisten valtiosopimusten tavoin, eikä menettelyn kuluessa kiinnitetty huomiota siihen, että eduskuntakäsittelyyn oli saatettu aikaisemmasta huomattavasti poikkeava kansainväliś-

---

den tehdä sekä kansainvälisoikeudellisesti velvoittavia että jäsenmaiden sisäisen oikeuden mukaan sitovia sopimuksia, on Kansainvälisen tietoliikennejärjestö »INTELSAT:in» perussäännön 4 artikla: »a) INTELSATilla on oikeudellinen henkilöllisyys. Sillä on tehtäviensä hoidon kannalta tarpeellinen ja tarkoitusperiensä saavuttamisen kannalta välttämätön, täysi toimikelpoisuus, mukaan luettuna kyky: 1) tehdä sopimuksia valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa (agreements with States or international organizations); tehdä sopimuksia (contract); hankkia ja omistaa omaisuutta; ja 2) olla asianosaisena oikeudenkäynneissä. b) Kunkin sopimuspuolen tulee lainkäyttövaltansa alueella ryhtyä tarpeellisiin toimiin tämän artiklan määräysten saattamiseksi voimaan sen omien lakien mukaan.» SopS 6/1972.

[39] Ks. He 181/1957 vp Asiak II ja edk. vastaus/He 181/1957. Sopimusteksteihin liittyi blankettilain ja yleisvaltuutuksen välimuotoa oleva voimaansaattamislaki.

oikeudellinen velvoite: kansainvälisen järjestön päätöksellä hyväksytty sopimus, jossa järjestö itse oli osallisena.[40]

Vuoden 1956 valtiopäivillä hyväksyttiin Suomen, Norjan, Ruotsin ja Kansainvälisen atomienergiajärjestön välillä 17 päivänä lokakuuta 1963 allekirjoitettu pohjoismaiden välistä keskinäistä hätäapua säteilyvahinkotapauksissa koskeva sopimus.[41] Sopimuksen oli pohjoismaiden viranomaisten ohella allekirjoittanut Kansainvälisen atomienergiajärjestön pääsihteeri. Vaikka sopimuksen yhtenä osapuolena oli kansainvälinen järjestö — jonka aloitteesta sopimus tehtiin —, ei tämä seikka näytä herättäneen huomiota.[42] Askelta pitemmälle edettiin vuoden 1971 valtiopäivillä käsiteltäessä IAEA:n ja Suomen valtion välistä valvontasopimusta. Kysymyksessä oli toisaalta valtion, toisaalta kansainvälisen järjestön välinen sopimus, jonka nojalla järjestön virkamiehet saivat mm. oikeuden suorittaa tarkastuksia Suomen alueella (reaktorien ja halkeamiskelpoisten aineiden valvonta).[43] Myöskään tämän sopimuksen ja sen transformaatiota tarkoittaneen blankettilakiehdotuksen käsittely ei poikennut tavanomaisten valtioiden välisten sopimusten eduskuntakäsittelystä.

4.2 Kansainvälisten järjestöjen keskenään tekemät sopimukset

Kansainväliset järjestöt voivat tehdä kansainvälisoikeudellisesti velvoittavia bilateraalisia tai multilateraalisia sopimuksia keskenään. Jär-

---

40 Sopimus oli tyypillinen Wienin sopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen ulkopuolelle jäävä sopimus »international agreement concluded between states and other subjects of international law» (3 artikla).

41 Ks. He 56/1956 vp Asiak I ja edk. vastaus. Hallituksen esitykseen liittyi blankettilakiehdotus, jolla sopimuksen ja Suomen valtion lainsäädännön ristiriita ehdotettiin poistettavaksi.

42 Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että IAEA oli yhteistyössä eri valtioiden virkamiesten kanssa laatinut sopimuksen tekstin. Sopimuksen 2 artiklassa IAEA:lle säädetään tiettyjä tehtäviä: IAEA toimii neuvoa antavana ja koordinoivana elimenä sopimusta sovellettaessa.

43 Ks. He 196/1971 vp ja laki kansainvälisen atomienergiajärjestön kanssa tehdyn valvontasopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (56/72) sekä sopimusteksti SopS 2/1972. Sopimuksen englannin kielinen nimitys kuului: »Agreement between the Republic of Finland and the International Atomic Energy Agency of safeguard.» Sopimusta tarkastellaan yksityiskohtaisesti s. 298 s.

jestöjen keskinäiset sopimukset eivät käytännöllisistä syistä yleensä voi tulla jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten hyväksyttäväksi. Sopimukset eivät näet suoranaisesti koske valtiota: ne eivät sisällä välittömiä sitovia velvoitteita jäsenvaltioille. Sopimusten säännöksiä ei myöskään ole syytä transformoida valtion sisäiseen oikeusjärjestykseen, eivätkä ne edellytä rahasuorituksia jäsenvaltioilta. Tästä ehkä onkin ollut seurauksena, ettei eduskuntakäsittelyyn ole toistaiseksi saatettu kansainvälisten järjestöjen keskenään tekemiä sopimuksia.[44]

Vastaisuudessa saattaa kahden tai useamman kansainvälisen järjestön välinen yhteistyösopimus edellyttää viranomaistoimia Suomen valtion taholta. Järjestöjen välisen sopimuksen tehokas toteuttaminen saattaa vaatia esimerkiksi järjestöjen virkamiesten tarkkailu-, tutkimus- tai valvontatoimia Suomen valtion alueella. Tällainen sopimus voi osoittautua Suomessa voimassaolevan sisäisen lainsäädännön vastaiseksi. Vaikka HM 33 § ja VJ 69 § sanamuodon mukaan tulkiten eivät näytä soveltuvankaan tällaisen sopimuksen eduskuntakäsittelyyn, ei mielestäni ole osoitettavissa rationaalista syytä sille, ettei sopimusta voitaisi käsitellä Suomen valtioelinten toimesta ja sopimuksen osuessa HM 33 §:n edellyttämällä tavalla eduskunnan päätäntävallan piiriin, esittää eduskunnan hyväksyttäväksi.

Suomen viranomaisten kompetenssialaan liittyvän, järjestöjen välisen sopimuksen jäsenvaltioihin asti ulottuvan velvoittavuuden edellytykseksi asetetaan ainakin nykyisessä kansainvälisen oikeuden kehitysvaiheessa yleensä, että järjestön toimiin saadaan aluevaltion viranomaisten suostumus. Kun tuollaista suostumusta tietyn järjestöjen välisen sopimuksen toteuttamiseksi pyydetään, voitaneen luvan antamista tarkoittava, valtiota kansainvälisoikeudellisesti sitova yksipuolinen ilmoitus toimittaa eduskunnan hyväksyttäväksi.

Järjestöjen keskinäisin sopimuksin voidaan vastaisuudessa päättää toimintamuodoista, jotka edellyttävät rahoitusta toiminnan kohteena olevalta valtiolta. Nykyään järjestöjen yhteistyösopimuksilla toteutetut projektit rahoitetaan tavallisesti järjestöjen yleisistä rahastoista, jonne varat kerätään jäsenosuuksina tai vapaaehtoisina suorituksina jäsen-

44 Detter (s. 123 ss.) selostaa erityyppisiä järjestöjen tekemiä sopimuksia. Järjestöt tekevät usein keskenään myös yhteistyösopimuksia tarkoituksenaan varmistaa järjestön perussäännössä edellytetyn toiminnan turvaaminen. Jäsenvaltiot eivät ratifioi sopimusta, jonka järjestöt tekevät keskenään, elleivät valtiot ole muodollisesti arvostellen osapuolina sopimuksessa.

valtioilta. Mikäli vastaisuudessa siirryttäisiin järjestöjen välisillä sopimuksilla toimintoihin, jotka vaativat rahoitusta suoraan kohdevaltiolta, voivat järjestöjen keskinäiset sopimukset osua HM 33 §:ssä säädettyjen kriteerien piiriin (mm. jos ne sitovat budjettivaltaa) ja tulla eduskunnan hyväksyttäviksi.

5. JÄRJESTÖJÄSENYYDEN JA JÄSENYYDESTÄ JOHTUVIEN TALOUDELLISTEN VELVOITTEIDEN HYVÄKSYMINEN EDUSKUNNASSA

5.1. Päätöksenteko peruskirjan ja järjestöjäsenyyden hyväksymisestä

Kansainvälinen järjestö perustetaan melkein aina valtioiden välisellä kirjallisella sopimuksella.[45]

[45] Ks. s. 22 ss. Useat kirjoittajat katsovat, että tietyn kansainvälisellä tasolla toimivan instituution luokitteleminen kansainväliseksi (so. hallitusten väliseksi, »intergovernmental») järjestöksi ja eron tekeminen yksityisluontoisista elimistä edellyttää, että yhteenliittymä on perustettu valtioiden välisellä sopimuksella (Schermers, s. 6 ss.). Yleensä tämä kansainvälisoikeudellisesti sitova sopimus tehdään ratifioimisehdoin. Tämä ei kuitenkaan ole ainoa sopimuksen syntytapa. Schermers (s. 6 s.) luettelee joukon kansainvälisiä sopimuksia järjestön perustamisesta, jotka on tehty valtioiden konferenssissa. Valtioiden edustajat voivat kokoontua konferenssiin ja päättää perustettavasta kansainvälisestä järjestöstä käyttämättä multilateraalisen valtiosopimuksen muotoa ja menettelyä, jonka mukaan valtiot ratifioisivat syntyneen sopimuksen konferenssin päätyttyä.

Valtiot voivat ilmaista kansainvälisen järjestön perustamista tarkoittavan tahtonsa muillakin toimilla kuin siten, että valtioiden edustajat tekevät sopimuksen tai päättävät järjestön perustamisesta konferenssipäätöksellä. Shermers viittaa Pohjoismaiden neuvoston perustamiseen (s. 7) ja toteaa, että järjestö perustettiin jäsenvaltioiden parlamenttien yhtäpitävillä päätöksillä. Lisäksi jäsenvaltiot osoittavat järjestön perustamista tarkoittavan tahdonilmauksensa toimimalla yhteistyössä tässä kansainvälisessä järjestössä. Pohjoismaiden neuvoston luokitteleminen kansainväliseksi järjestöksi onkin suoritettavissa juuri viittaamalla jäsenvaltioiden hallitusten aktiiviseen osallistumiseen järjestön toimintaan. Schermers vertaa Pohjoismaiden neuvostoa Parlamenttien väliseen liittoon (Inter Parliamentary Union) joka perustettiin — Pohjoismaiden neuvoston tavoin — parlamenttien päätöksellä. Hän korostaa, että Parlamenttien välisen liiton toiminta on rajoitettu kansanedustuslaitosten yhteistyöhön. Hallitukset

Kansainvälisen järjestön perussääntö käsitellään eduskunnassa aina silloin, kun sen säännökset kuuluvat HM 33 §:ssä säädettyjen luokkakäsitteiden (lainsäädännön ala, valtiosäännön mukaan muutoin) alaan. Mikäli perussääntö ei sisällä eduskuntakäsittelyvelvoitteen perustavia säännöksiä eikä sen katsota sitovan lainsäädäntöä, perussääntö voidaan toimittaa eduskunnan hyväksyttäväksi vapaaharkintaisesti (VJ 69,2 §). Käytännössä ei tähän viimeksimainittuun menettelytapaan ole turvauduttu. Päätökset kansainvälisten järjestöjen perussäännöistä eduskunnassa on suoritettu oloissa, jolloin peruskirjan säännösten on katsottu kuuluvan HM 33 §:ssä säädettyjen kriteerien piiriin.

Perussäännön säännökset »hyväksytään» VJ 69,2 §:ssä edellytetyllä tavalla päätöksellä, joka tehdään ainoassa käsittelyssä. Kun ei juuri ole ajateltavissa, että peruskirjaa koskevaan päätöksentekoon liittyisi valtion alueen vähentäminen, voidaan todeta, että peruskirjan hyväksymistä tarkoittava päätös tehdään yksinkertaisella enemmistöllä annetuista äänistä.

5.1.1. Eduskunnan päätäntävallan laajuus hyväksyttäessä kansainvälisen järjestön perussääntö

5.1.1.1. Luonnehdintoja eduskunnan kansainvälisistä velvoitteista tekemien päätösten merkityksestä

Eduskuntakäsittelyyn saatetaan vain osa ulkopoliittisen päätöksenteon kokonaisuuteen kuuluvista toimenpiteistä. Varsinkin vanhemmassa valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa on korostettu, että HM 33 §:n säännöksillä on tahdottu huolehtia siitä, ettei tasavallan presidentti voi

---

eivät osallistu sen toimintaan tavalla joka osoittaisi, että ne pitäisivät sitä kansainvälisenä järjestönä (IGO).

Kansainvälinen järjestö voidaan lisäksi perustaa muun kansainvälisen järjestön päätöksellä. Schermers korostaa (s. 8), että toistaiseksi vasta muutama järjestö on perustettu tällä tavoin.

Kansainvälisten järjestöjen peruskirjat samoin kuin järjestöelimissä päätetyt valtiosopimukset kuuluvat sopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen piiriin sopimuksen 5 artiklan nojalla: »The present Convention applies to any treaty which is the constituent instrument of an international organization and to any treaty adopted within an international organization without prejudice to any relevant rules of the organization.»

kansainvälisiä sopimuksia tekemällä syrjäyttää eduskuntaa tahi rajoittaa eduskunnan kompetenssialaa.[46]

---

[46] Klassinen HM 33 §:ssä säädetyn ulkopoliittisen vallankäytön luonnehdinta sisältyy Hermansonin lausuntoon 1928 VJ:tä valmistelleelle komitealle (s. 46): »... oikeutettu tai, niinkuin tällaisissa tapauksissa on tapana sanoa, l e g i t i m o i t u Suomen puolesta tekemään valtiosopimuksia on tasavallan presidentti. Mutta kun julkista valtaa on käytettävä valtiosäännön mukaan, ja saattaa olla tarpeen päättää sopimuksia, mitkä velvoittavat toimenpiteisiin, joihin ei voida ryhtyä ilman eduskunnan asian laadun mukaan antamaa hyväksymistä, niin täytyy, jos sopimukseen sisältyy tämänlaatuisia toimenpiteitä aiheuttavia määräyksiä, sellaisten määräysten saada eduskunnan hyväksyminen, jotta sitoumukset, joihin sopimus velvoittaa, voitaisiin valtakunnassa täyttää. Luonnollisesti on olemassa joukko sellaisia sopimuksia, että niiden täyttäminen vaatii ainoastaan hallituksen valtapiiriin kuuluvia toimenpiteitä.»

Erich, Kompetensfördelning, s. 101 s. kirjoittaa: »Av lagstiftningsakternas k a r a k t ä r (harv. IS) följer, att i (stats)fördrag ingående stadganden, till hörande lagstiftningens område, icke kunna erhålla statsrättsligt bindande kraft, med mindre behörig lagstiftningsåtgärd vidtagas.... Det andra fallet, då riksdagens samtycke erfordras är det, när fördraget innehåller bestämmelser av finansiell natur, ägnade att binda riksdagens budgeträtt ... För frågan om kompetensfördelningen mellan regeringen och riksdagen är den frågan av betydelse, huruvida regeringen är befogad att definitivt avsluta, d.v.s. ratificera ett fördrag, utan att riksdagens samtycke därförinnan avgivits; ytterst framställer sig härvid spörsmålet, huruvida den folkrättsliga giltigheten av ett fördrag kan enligt finsk rätt ifrågasättas, så länge riksdagens samtycke icke föreligger.»

Kaira (s. 147) kirjoittaa: »HM 33 §:n 1 mom. lähtee siitä yleisestä periaatteesta, että sopimus on eduskunnan hyväksyttävä silloin, kun se koskee eduskunnan kompetenssialaa siten, että se sisältää säännöksiä, jotka vaativat eduskunnan suostumusta, t.s. silloin kun valtiosopimuksen täyttäminen vaatii sellaisia toimenpiteitä, joihin valtionsisäisen oikeuden mukaan eduskunnan toimenpide on tarpeen.»

Sundström, s. 49 kirjoittaa: »Kärnan i den problematik som här möter oss (valtaoikeuksien luovuttaminen kansainväliselle järjestölle) kan sägas vara i den kompetensfördelning som i vår författning internt stadgas mellan statens olika organ (RF § 2, jfr RF § 28). Med hänsyn tagen härtill stadgas ett flertal olika procedurer för ratificering av internationella fördrag, beroende på vilken kompetens det internationella organet avses få.» Tarkkaan ottaen voidaan sanottua vastaan huomauttaa, ettei perustuslakeihimme sisälly ainoatakaan säännöstä kansainvälisistä järjestöistä tai niiden toimivallasta, yhtä vähän kuin valtiosopimusten ratifiointimenettelystä, useasta eri menettelytavasta puhumattakaan. Sundström lienee tarkoittanut transformaationormeja varten valittavana olevia eri käsittelyjärjestyksiä (VJ 69,1 §).

Myös perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on HM 33 §:ssä säädettyä eduskunnan päätöksentekoa luonnehdittu vallanjaon viitekehyksessä. Ks. esim. prvl

Samalla kun eduskunnan päätäntävallan laajuuden arviointi kytkettiin valtiovallan kolmijakoa tarkoittaviin HM 2 §:n säännöksiin, keskusteltiin kirjallisuudessa siitä, kuinka on oikeudellisesti arvosteltava päätöstä, jolla eduskunta HM 33 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa »hyväksyy» kansainvälisen velvoitteen. Kysymys eduskunnan hyväksymispäätöksen merkityksestä näyttää muodostuneen kiistellyimmäksi HM 33 §:n tulkintaan liittyvistä ongelmista sotia edeltäneen ajan kirjallisuudessa.

Puhakka otti tutkimuksensa lähtökohdaksi Ranskan vallankumouksen aikaisen käsityksen oikeudesta tehdä kansainvälisiä sopimuksia ja esitti, että 1919 HM 33 § on omaksuttu suoraan Ranskan vuoden 1791 valtiosäännöstä. Puhakan käsityksen mukaan eduskunnan suostumus kansainväliselle sopimukselle on hankittava, mikäli velvoittautumiseen liittyy ratkaisuja kysymyksistä, joista voidaan päättää vain eduskunnan myötävaikutuksella tai jotka eduskunta voi päättää yksinään.[47] Lainsäädännön alaan kuuluvista sopimuksista Puhakka esittää, että eduskunta hyväksyy kansainvälisen velvoittautumisen lainsäädäntöjärjestyksessä tehtävällä päätöksellä. Puhakka näyttää lisäksi ajattelevan, että eduskunnan päätös — ainakin lainsäädännön alaan kuuluvista sopimuksista — on valtiosopimuspolitiikan valvontatoimi: eduskunta huolehtii HM:ssa sää-

---

2/He 27/1934 vp Asiak III: »Sanotun lainpaikan (HM 33,1 §) mukaan tulee eduskunnan päättää ulkovallan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä mm. niihin sopimuksen osiin nähden, jotka koskevat lainsäädäntöä. Jos eduskunta luovuttaisi tai siirtäisi valtio-oikeudellisen valtuutensa tässä suhteessa hallitukselle, niin että tämä saisi eduskunnan sijasta käyttää sanottua valtaa, olisi se ristiriidassa hallitusmuodon kanssa, koska siten eräässä suhteessa kumotaan se vallanjako, jolle valtiosääntömme perustuu.» Ks. myös prvl 9/1948 vp/He 171/1948 vp Asiak III: »Puheena olevassa sopimuksessa (YYA-sopimus) ei ole, niinkuin kansainvälisissä sopimuksissa yleensäkään, määräyksiä siitä, mikä valtioelin päättää sopimuksessa edellytetyistä tai siitä johtuvista toimenpiteistä. Tätä kysymystä on arvosteltava asianomaisen valtion valtiosäännön mukaan. Näin ollen riippuu valtiosääntömme mukaisesta toimivallan jaosta, mitkä valtioelimet eri tapauksissa joutuvat päättämään muun muassa sopimuksen 1 artiklan määräysten soveltamisesta ja niitä toteutettaessa ehkä tarpeellisista valtiovaltamme toimenpiteistä. Sopimuksen hyväksyminen, johon ei liity lainsäädäntötoimenpidettä, ei siis aiheuta toimivallan siirtymistä valtioelinten kesken eikä siitä voida johtaa hallitukselle, mikäli esim. on kysymys sotilaallisten apuvoimien kutsumisesta tai niiden oikeudellisen aseman järjestämisestä, sellaista toimivaltaa, jota sillä ei valtiosäännön mukaan ole.»

47 Puhakka, s. 29 s.

detyn toimivaltajaon ylläpitämisestä ja päättää samalla kertaa kompetenssialaansa kuuluvien ratkaisujen tarkoituksenmukaisuudesta.

Käsitellessään Puhakan esittämiä näkökohtia Kaira saattoi vaivatta osoittaa useat Puhakan kannanotot virheellisiksi tai ainakin eduskuntakäytäntöä vastaamattomiksi. Tarkan eduskuntakäytännön analyysin perusteella Kaira osoitti, ettei Puhakka ollut tuntenut eduskuntakäytäntöä eikä erityisesti menettelytapaa jonka mukaan VJ 69,1 §:ää sovellettiin transformoivaan säädökseen, kun taas VJ 69,2 §:ssä säädetyssä järjestyksessä käsitelty ponsi tarkoitti kannanottoa kansainväliseen velvoittautumiseen.[48]

Erich katsoo, että HM 33 §:ssä tarkoitettu eduskunnan päätöksenteko ei liity kansainväliseen velvoittautumiseen vaan on tarpeen, jotta kansainvälinen sopimus saavuttaa valtion sisäiset vaikutukset.[49] Erich näyttää ajatelleen, että eduskunnan päätäntävallan käyttö merkitsee lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusten osalta päätöksentekoa transformaatiolaista, ja valtion varoja edellyttävien velvoitteiden ollessa kysymyksessä tarvittavien varojen myöntämistä merkitsevää ratkaisua. Erich ei näytä hyväksyneen ajatusta, että kansanedustuslaitos saattaisi kansainvälistä velvoitetta käsitellessään vaikuttaa presidentin ulkopoliittiseen vallankäyttöön esim. siten, että eduskunta estäisi kompetenssialaansa koskettavan kansainvälisen sopimuksen tekemisen.[50]

Kaira saattoi osoittaa myös Erichin esittämän teorian ainakin osittain eduskuntakäytäntöä vastaamattomaksi: Erichin teoria ei lainkaan selitä sitä, miksi samasta lainsäädännön alaan kuuluvasta velvoitteesta tehdään eduskunnassa kaksi erillistä päätöstä: eduskunta hyväksyy VJ 69,1 §:ssä säädetyssä järjestyksessä transformoivan lain sekä sen lisäksi velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluviin osiin viittaavalla ponsipäätöksellä itse velvoitteen (sen lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset). Myöhemmässä tutkimuksessaankaan Erich ei ollut valmis tarkistamaan — selvästi eduskuntakäytäntöä vastaamatonta — tulkintaansa, vaan korostaa, että VJ 69,1 § tarkoittaa HM 33 §:ssä säädetyllä tavalla lainsäädännön alaan kuuluvia sopimuksia, ja VJ 69,2 muita HM 33 §:ssä tarkoitettuja kansainvälisiä velvoitteita.[51] Hän näyttää ajattelevan, että

---

48 Kaira, s. 398 s.

49 Erich II, s. 325.

50 Ks. Erich, s. 325. Poikkeuksena yllä tekstissä esitetystä säännöstä ovat Erichin mukaan rauhansopimukset.

51 Erich, Havaintoja, s. 101 s.

lainsäädännön alaan kuuluvista sopimuksista tehtävä ponsipäätös on tarpeeton. Tällöin hänen esityksensä pysyy johdonmukaisena: eduskunnan päätös lainsäädännön alaan kuuluvista sopimuksista on vain transformoiva ratkaisu.

Hylättyään kaikki kirjallisuudessa esitetyt VJ 69 §:n funktioita luonnehtivat näkökohdat Kaira esittää oman teoriansa eduskunnan suostumuksen merkityksestä: »Käytännön tarkastelu osoittaa siis, että valtiosopimuksen hyväksyminen eduskunnassa on käsitettävä myötävaikutuksena itse sopimuksen tekemiseen.»[52]

Kaira näyttää todella ajattelevan, että eduskunta on osallisena (joskaan ei osapuolena) sopimuksentekomenettelyssä.

Saattaa olla, ettei Kaira onnistunut löytämään sattuvampaa ilmaisutapaa kuin »osallisuus sopimuksen tekemiseen» luonnehtiessaan eduskunnan päätöksentekoa. »Myötävaikuttaminen sopimuksen tekemiseen» on epäonnistunut ilmaisu, mikäli otetaan huomioon, että eduskuntakäsittelyyn toimitetaan nykyään — toisin kuin Kairan väitöskirjatutkimuksen aikana — kansainvälisten järjestöjen päätöksiä. Niitä ei aina voida pitää järjestön jäsenvaltioiden keskinäisinä sopimuksina. On myös niin, että eduskunta ei käytännössä lainkaan voi osallistua sopimuksen valmisteluvaiheisiin: eduskuntakäsittelyyn toimitetaan yleensä valmiiksi muovattu velvoite. Sanonta, jonka mukaan eduskunta osallistuu velvoitteen tekemiseen, saattaa antaa lukijalle virheellisen käsityksen eduskunnan todellisesta vaikutusvallasta. Käytännössä eduskunta ei voi vaikuttaa velvoitteen sisältöön tekemällä HM 33 §:ssä tarkoitettuja päätöksiä. Eduskunta saattaa enintään hylätä valmiin sopimuksen tai muun velvoitteen.

Sikäli kuin eduskuntakäsittelyyn toimitetaan Suomen valtion toiselle

---

[52] Kaira, s. 405. Ks. myös Erich'in esittämiä kriittisiä näkökohtia Kairan ajattelutavasta (Havaintoja, s. 102, kirjoitus vuodelta 1941). Osoituksena siitä, ettei Kaira luopunut myöhemminkään väitöskirjassa omaksumastaan käsityksestä voidaan pitää hänen esitystään oppikirjassa Hermanson—Kaira: Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin, Porvoo 1965 s. 105 (Kairan tekemä lisäys Hermansonin alkuperäistekstiin): »Eduskunta ei siis ole osallisena ainoastaan sopimuksen voimaansaattamiseen vaan myös sen tekemiseen (harv. IS), joskaan se ei esiinny ulospäin toiseen sopimusvaltioon nähden.»

Broms (s. 136) näyttää omaksuneen läheisesti Erichin ajattelutapaa muistuttavan teorian HM 33 §:ssä tarkoitettujen eduskunnan päätösten funktioista: »... säännöksen tarkoituksena on rajoittaa eduskunnan myötävaikutuksen tarpeellisuus koskemaan valtiosopimusten valtionsisäisten vaikutusten aikaansaamista.»

valtiolle tai kansainväliselle järjestölle antamia yksipuolisia sitoumuksia, joille pyydetään eduskunnan suostumusta HM 33 §:n nojalla, on todettava, että eduskunnan asiaa koskevan päätöksen luonnehtimista osallisuudeksi sopimuksen tekemiseen ei voida pitää onnistuneena.

Kairan tutkimuksen valmistumisen jälkeen ilmestyneessä valtiosopimusoikeutta koskettelevassa ulkomaisessa kirjallisuudessa on yleensä katsottu, että parlamentin päätös kansainvälisestä velvoitteesta on luonnehdittavissa sopimuksentekovaltaa omaavien valtioelinten — yleensä valtionpäämiehen — ulkopoliittisen vallankäytön parlamentaariseksi valvonnaksi. Kansanedustuslaitos päättää siitä, voidaanko sen kompetenssialaa koskettava kansainvälinen velvoite hyväksyä. Olen omasta puolestani valmis hyväksymään tämän luonnehdinnan.[53]

5.1.1.2. Eduskunnan suostumuksen ulottuvuuksista

Eduskunnan osallistuminen tasavallan presidentin ulkopoliittisen vallankäytön valvontaan rajoittuu HM 33 §:ssä ja VJ 69,2 §:ssä säänneltyihin tapauksiin — muu ulkopoliittinen vallankäyttö on eduskunnan sitovan valvontavallan ulottumattomissa. Sikäli kuin tietty kansainvälinen

---

[53] Tanskan perustuslain kansainvälisiä sopimuksia tarkoittavia säännöksiä eritellessään Espersen (s. 59) otsikoi esityksensä: »Parlamentarisk kontrol med traktatafslutningen . . .» Hän kirjoittaa: »Fuld kontrol hermed kraever, at enhver traktat forelaegges til godkendelse, idet traktater enten kraever lovgivningsorganets positive medvirken til deres opfyldelse eller i det mindste medfører en forpligtelse af negativ art, nemlig til ikke at aendre den retstilstand, som er en betingelse for traktatens opfyldelse.» (s. 59). Ross (Statsforfatningsret), s. 387 kirjoittaa: »Regeringens handlinger i mellemfolkelige anliggender er i vidt omfang underkastet folketingets kontrol. Dettes samtykke udkraeves til (a) indgåelse af visse overenskomster; (b) opsigelse af visse overenskomster; (c) visse militaere dispositioner. Desuden (d) skal regeringen forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk raekkevidde rådføre sig med det udenrigspolitiske naevn.» Norjan oikeuden osalta ks. Castberg, s. 114 ss. Ks. myös Saraviita, s. 153 s. ja alaviitteissä 13 ja 14 mainittu kirjallisuus.

Blix (Treaty-Making Power, s. 225) luonnehtii parlamentin päätöksenteon kansainvälisestä velvoitteesta valtiosopimuspolitiikan demokraattiseksi valvonnaksi. Hän huomauttaa, että todella tehokas valvonta on vaikeasti järjestettävissä, koska sopimusneuvottelut vaativat tiukkaa salassapitoa. Myös se, että valtiosopimuksia nykyään tehdään lukuisia, vaikeuttaa tehokkaan valvonnan järjestämistä.

velvoite osuu HM 33 §:ssä ja VJ 69,2 §:ssä säädettyjen kriteerien piiriin, voidaan kysyä, kuinka laajasti eduskunta voi käsitellä hallituksen esityksen osana eduskuntakäsittelyyn toimitettua velvoitetta.

Näyttää siltä, että sotia edeltäneen ajan kirjallisuudessa on omaksuttu valtiovallan kolmijako-oppiin ja HM 2 §:n säännöksiin kytkeytyviä, eduskunnan päätäntävallan alaa aiheetta rajoittavia tulkintoja. Niiden ytimenä on, että eduskunnan saadessa käsiteltäväkseen HM 33 §:ssä säädettyjen kriteerien nojalla (»lainsäädännön ala», »valtiosäännön mukaan muuten») kansainvälisen velvoitteen, eduskunnan päätäntävalta rajoittuu vain niihin velvoitteiden kohtiin, jotka ovat aiheuttaneet eduskuntakäsittelyn.[54] Hermanson kirjoittaa: »Hallitusmuodon 33 §:ssä sanotaan nimittäin, että sopimukset ovat eduskunnan hyväksyttävät »mikäli», siis

---

54 VJ 69,1 §:ssä (joka tosin nykyään tulkitaan päätöksentekosäännöksi transformaatiolakeja varten) säädetään: »Ehdotus, joka koskee Suomen ja ulkovallan väliseen sopimukseen sisältyvien lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymistä (harv. IS), sisältyköötpä rauhansopimukseen tai muuhun valtiosopimukseen, käsitellään...». VJ 69,2 §:ssä (joka käytännössä merkitsee kaikkien HM 33 §:ssä tarkoitettujen velvoitteiden hyväksymistä) säädetään mm: »Ehdotus, että eduskunta hyväksyisi sellaisen valtiosopimukseen sisältyvän määräyksen joka... (harv. IS) koskematta lainsäädännön alaa, valtiosäännön mukaan vaatii eduskunnan suostumusta, käsitellään...». Sanamuodon mukainen tulkinta näyttää johtavan väittämään, että eduskunta hyväksyy lainsäädännön alaan kuuluvasta kansainvälisen järjestön peruskirjasta samoin kuin peruskirjavelvoitteesta joka edellyttää varojen luovuttamista järjestölle, vain ne velvoitteen osat, jotka ovat aiheuttaneet asian eduskuntakäsittelyn.

Blankettilakimuotoisten transformaatiosäädösten nimike näyttää viittaavan käsitykseen, jonka mukaan sopimus hyväksytään eduskunnassa vain osittaisesti. Ks. esim. Laki Suomen ja Ruotsin välisen atomienergian rauhanomaista käyttöä koskevan yhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (harv. IS) (SopS 40/70). Blankettilakien nimike on peräisin ajalta ennen 1928 VJ:n säätämistä ja perustuu ajatukseen, jonka mukaan eduskunta hyväksyy lainsäädännön alaan kuuluvan kansainvälisen sopimuksen lainsäädäntöjärjestyksessä. VJ 69 §:n voimaantulon jälkeen voidaan korostaa, että päätöksenteko transformoivasta laista on lainsäädäntöpäätös, ei sen sijaan kannanotto itse sopimuksen tarkoituksenmukaisuudesta. Eduskunta hyväksyy lain, jolla poistetaan ristiriidat sopimuksen ja lain tasoisen sisäisen normiston väliltä. Asetuksen tasoiset ristiriidat jäävät poistettaviksi transformaatiolakia hierarkkisesti alemmilla säädöksillä. Vert. Kaira, s. 328 ss.

Blankettilakien stereotyyppinen nimike perustuu selvästikin ajatukseen, jonka mukaan eduskunta hyväksyy kansainvälisen sopimuksen vain osittaisesti.

siltä osalta kuin »ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan.»[55]

Hermansonin tulkinnan mukaan eduskunta siis osallistuu päätöksentekoon vain vallanjakoperiaatteen edellyttämällä tavalla päättämällä niistä sopimuksen osista, jotka poikkeavat voimassa olevasta lainsäädännöstä tai muutoin edellyttävät eduskunnan suostumusta. Kokonaisratkaisu — onko kansainvälinen velvoite hyväksyttävä (so. enemmistön mielestä tarkoituksenmukainen) — olisi eduskunnan päätäntävallan ulkopuolella.

Mielestäni ei ole syytä omaksua Hermansonin tulkintaa. Tähän on

---

55 Hermanson, s. 49, samoin Erich II, s. 325. Kaira, Valtiosopimukset, s. 254 kirjoittaa samaan tapaan: »Kun HM 33 § 1 mom. vaatii eduskunnan hyväksymistä valtiosopimuksille, vain mikäli (harv. Kaira) ne sisältävät säännöksiä, jotka vaativat eduskunnan suostumusta, osoittaa tämä, että valtiosääntömme ei vaadi eduskunnan hyväksymistä sopimukselle kokonaisuudessaan, vaan ainoastaan erityisille valtiosäännössä mainituille niihin sisältyville määräyksille.» Eduskuntakäytännöstä Kaira tekee havainnon (s. 257) että »valtiosopimuksille on joskus hankittu eduskunnan hyväksyminen kokonaisuudessaan, vaikka tämä ei olisi ollut tarpeen kuin eräille sopimusmääräyksille.» Erich (I, s. 379, alaviite 1) kirjoittaa: »Ainoastaan rauhansopimus (ja alueellista muutosta koskeva sopimus) on kokonaisuudessaan eduskunnan hyväksyttävä.»

»Mikäli»-sanan merkityssisältö on hyvin vaihteleva eri käyttöyhteyksissä. Ks. Nykysuomen Sanakirja, Porvoo 1967 s. 486. Sanan synonyymeiksi esitetään mm. ilmauksia »sikäli kuin», »siinä määrin kuin», »niin paljon kuin», »sen mukaan, kuin» ja »jos». Hermanson on omaksunut merkityssisällön, joka vastannee ilmausta »siinä määrin kuin». Jos sen sijaan valitaan »mikäli» sanan synonyymiksi ilmaisu »sikäli kuin» tai »jos», ei voida perustellusti väittää, että ilmaus »mikäli» HM 33 §:ssä tarkoittaa sitä, että eduskunta hyväksyy sopimuksista vain ao. kriteerin alaisuuteen kuuluvat kohdat. HM 33 §:n säännös »sopimukset ulkovaltojen kanssa ovat eduskunnan hyväksyttävät, mikäli ne sisältävät säännöksiä...», voidaan siis ymmärtää — toisin kuin Hermanson esittää — nykykielen tasossa ainakin kahdella tavalla. Hermansonin synonyymipäättely johtaa lauseeseen »...sopimukset ulkovaltojen kanssa ovat eduskunnan hyväksyttävät siltä osalta (tai: siinä määrin) kuin ne sisältävät...» Yhtä lailla voidaan esittää, että: »...sopimukset ulkovaltojen kanssa ovat eduskunnan hyväksyttävät jos (tahi: sikäli kuin) ne sisältävät säännöksiä...». Viimeksimainitun lauseen mukaan ei voida perustellusti väittää, että eduskunta hyväksyy vain sopimusten osia.

Korostettakoon, ettei semanttisilla näkökohdilla voida sanoa olevan ratkaisevaa merkitystä nyt käsillä olevan ongelman ratkaisemisessa. On kuitenkin kiinnostavaa todeta, kuinka pitkälle meneviä johtopäätöksiä Hermanson (ja häneen viitanneet muut tutkijat) ovat katsoneet voivansa tehdä semanttisin perustein ja huomioimatta »mikäli»-sanalla olevia useita eri merkityssisältöjä.

useita syitä. Tulkinta näyttää olevan — ainakin nykykielen tasossa — kiistanalainen. HM 33 §:n sisältämä sana »mikäli» voidaan ymmärtää joko Hermansonin esittämällä tavalla tai niin, että sanan synonyyminä pidetään sanaa »jos». Viimeksi mainitulla tavalla ymmärrettynä HM 33 §:n säännös merkitsisi päätöksentekoa kokonaisratkaisusta (sopimuksen hyväksymisestä/ hylkäämisestä kokonaisuutena).[56, 57]

Ei ole realistista ajatella, että eduskunta — käsitellessään sopimusta — keskittyisi vain niihin sopimuksen osiin, jotka poikkeavat sisäisestä

---

[56] Hermansonin edellä siteerattu kannanotto osoitettiin alkujaan valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitealle. Komitea näyttää omaksuneen Hermansonin ajattelutavan laatiessaan VJ 69 §:n säännöksen valtiosopimusten eduskuntakäsittelystä. VJ 69,1 §:n mukaan »ehdotus, joka koskee Suomen ja ulkovallan väliseen sopimukseen sisältyvien lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymistä . . .» Samanlainen sanonta — joka näyttää edellyttävän eduskuntakäsittelyä vain tietyistä valtiosopimuksen osista — sisältyy myös 2 momenttiin.

[57] Voidaan kysyä, miten yllä tekstissä esitettyjen kahden tulkintavaihtoehdon valintojen seuraukset eroavat toisistaan: mitä eroa on a) sillä, että eduskunta hyväksyy sopimuksen vain osittain verrattuna b) siihen, että eduskunta hyväksyy sopimukset kokonaisuuksina? Ks. myös Kaira, s. 250 ss.

Näyttää siltä, että nykyistä vakiintunutta käytäntöä seurattaessa tulkintojen vaikutuksilla ei ole eroja. Erot tulevat näkyville vasta, jos tahdotaan muuttaa jo vakiintuneita menettelytapoja. Tulkintavaihtoehto a) sallii näet menettelytavan, jonka mukaan sopimuksia luovuttaisiin toimittamasta eduskunnalle kokonaisuuksina, ja eduskunnan hyväksyttäviksi toimitettaisiin vain ne sopimusartiklat, jotka kuuluvat HM 33 §:ssä säädettyjen kriteerien piiriin. Tämä puolestaan olisi eduskunnan vaikutusvallan reaalisuuden kannalta kielteinen menettelytapa. Edelleen on ajateltavissa, että palataan sotia edeltäneen ajan käytäntöön, jonka mukaan kansainvälisten järjestöjen perussääntöjä ei lainkaan toimitettu eduskunnalle, vaan eduskunta hyväksyi vain järjestön jäsenmaksuosuuden tulo- ja menoarviosta tehtävän päätöksen yhteydessä (ks. s. 158 s.). Tämäkin menettelytapa olisi eduskunnan päätäntävaltaa rajoittava. Myös olisi mahdollista — esim. tapauksessa jolloin kansainvälinen sopimus on vasta parafoitu eduskuntakäsittelyn aikaan —, että eduskunnan hylättyä HM 33 §:n sisältämien kriteerien alaisuuteen kuuluvat sopimuksen säännökset, sopimusneuvotteluja vielä jatkettaisiin, sopimuksen ao. säännöksiä muutettaisiin, ja sopimus allekirjoitettaisiin ja ratifioitaisiin eduskuntaa enää kuulematta. Olisipa ajateltavissa a)-vaihtoehdon mukaan sekin, että eduskunnan esim. hylättyä lainsäädännön alaan kuuluvat, allekirjoitetun sopimuksen lainsäädännön kanssa ristiriitaiset säännökset, eduskunnalle toimitettaisiin pelkkä asiasisältöinen lakiehdotus, jolla sisäistä lainsäädäntöä muutettaisiin. Lain tultua voimaan sopimus ratifioitaisiin eduskuntaa kuulematta. Tällöin tosin eduskunta saattaisi hylkäämällä lakiehdotuksen ehkä estää sopimuksen ratifioimisen.

lainsäädännöstä tai »muutoin valtiosäännön mukaan edellyttävät eduskunnan suostumusta». On aivan selvää, että päätöksenteko merkitsee kansanedustajien kannanottoa siitä, onko sopimusprojekti syytä hyväksyä vai ei. Eduskuntakeskustelut käydään sopimuksen yhteiskunnallisen merkityksen pohjalta. Useinkaan ei edes kiinnitetä huomiota niihin sopimuksen säännöksiin, jotka poikkeavat valtion sisäisesti voimassa olevasta lainsäädännöstä. Keskusteluissa ei myöskään juuri ole puututtu sopimusten aiheuttamiin välittömiin kustannuksiin.

Hermansonin ajattelutapa ei vastaa oikeustodellisuutta. Tämä tulee selvästi näkyville kun otetaan huomioon, ettei eduskuntakäsittelyyn toimitetuissa hallituksen esityksissä yleensä edes luetella niitä kohtia, joissa sopimus poikkeaa Suomessa voimassa olevasta lainsäädännöstä. Hallituksen esityksissä tehdään kylläkin tarkoin selkoa sopimuskokonaisuuden yhteiskunnallisista vaikutuksista; erityisesti sopimuksen edullisuudesta. Varsinkin blankettilakimenettelyä käytettäessä ei eduskunnassa ole tarkkaa tietoa sopimuksen ja lainsäädännön välisistä suhteista. Kuinka eduskunta voisi tällöin päättää vain sopimuksen »lainsäädännön alaan kuuluvista säännöksistä», kun niitä kaikkia ei yleensä edes ilmoiteta?

Mikäli ajateltaisiin, että HM 33 §:n nojalla eduskuntakäsittelyyn toimitetusta sopimuksesta päätettäisiin VJ 69,2 §:ssä säädetyssä järjestyksessä vain niistä säännöksistä, jotka ovat eduskuntakäsittelyn aiheuttaneet, jouduttaisiin hyväksymään se epäjohdonmukaisuus, että VJ 69,2 §:n nojalla eduskuntakäsittelyyn vapaaharkintaisesti toimitettuja sopimuksia käsiteltäisiin — toisin kuin HM 33 §:ssä tarkoitettuja sopimuksia — kokonaisuuksina. Vapaaharkintaisesti eduskuntakäsittelyyn toimitetuista velvoitteistahan ei voida osoittaa erilleen eduskunnan kompetenssialaa koskevia osia. Eduskunnan tällaisesta sopimuksesta tekemä päätös tarkoittaa kannanottoa sopimuskokonaisuuteen.

Oikeustodellisuuden ja vakiintuneiden sanontatapojen yhteensoveltumattomuus tulee selvästi näkyville siinä, että hallituksen esitykset muotoillaan Hermansonin teorian ja VJ 69 §:n säännösten sanontojen edellyttämällä tavalla: hallituksen esitys päättyy yleensä ponsiin, jotka implikoivat ajatuksen, että eduskunta hyväksyy sopimuksen »niiltä osin», jotka »edellyttävät eduskunnan suostumusta». Näitä seikkoja ei kuitenkaan ponsia edeltävissä hallituksen esityksen perusteluissa velvoitteen taloudellisia vaikutuksia lukuunottamatta tavallisesti mainita. Esityk-

sissä on sen sijaan tarkkoja analyyseja sopimuksen (kokonaisratkaisun) vaikutuksista.[58]

5.1.2. Päätöksenteko perussäännön hyväksymisestä

Päättäessään HM 33 §:ssä säädetyllä tavalla kansainvälisen järjestön perussääntöä tarkoittavasta, hallituksen esitykseen liittyvästä ponsiehdotuksesta eduskunta edellä selostetulla tavalla määrittelee kantansa järjestöjäsenyyden tarkoituksenmukaisuuteen.

Päätöksenteko tarkoittaa yleensä kansainvälisen sopimuksen muotoon laadittua velvoitetta. Hallituksen esitysten sanamuodot viittaavat kylläkin siihen, että eduskunta hyväksyy vain perussäännön eräät säännökset. Sanonnat johtunevat siitä, että hallituksen esityksiä valmisteltaessa käytetään malleina tavanomaisia kansainvälisiä sopimuksia, joihin ei sisälly säännöksiä järjestöjäsenyydestä. Päättäessään perussäännöstä tai — sanontojen mukaan tulkiten — perussäännön osista eduskunta tekee kokonaisvaltaisen ratkaisun sekä perussäännön sisältämistä valtiota koskevista yleisistä velvoitteista, että järjestöjäsenyyden tarkoituksenmukaisuudesta. Niissä tapauksissa, jolloin perustettavaa järjestöä koskevat säännökset ovat osana laajempaa sopimuskokonaisuutta, saattaa kannanotto järjestöjäsenyyteen olla merkitykseltään toissijainen yleisvelvoitteiden rinnalla (esim. EFTA-konventio). Jos taas esillä oleva sopimus sisältää pääasiassa vain säännöksiä perustettavasta järjestöstä (esim. OECD),

---

58 Ks. esim. He 235/1970 vp Asiak III. Hallituksen esitys oli otsikoitu seuraavasti: »Hallituksen esitys Eduskunnalle vuoden 1968 kansainvälisen sokerisopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (harv. IS) . . .» Esityksen lopussa esitettiin »että Eduskunta hyväksyisi ne tähän liitettyyn kansainväliseen sokerisopimukseen sisältyvät määräykset, jotka vaativat Eduskunnan suostumusta. . .» Vielä todettiin: »Kun tämä sopimus sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan ja kun lisäksi eräät sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvät säännökset ovat tarpeen, esitetään. . .» Hallituksen esityksessä ei mainittu, millä kohdin sopimus kuului lainsäädännön alaan. Kuitenkin juuri näihin säännöksiin viitattiin tarkoitettaessa (kaavan mukaan) eduskunnan päätäntävallan alaa. Perusteluissa tehtiin sensijaan yksityiskohtaisesti selkoa syistä, joiden johdosta sopimus oli tarkoituksenmukainen.

Voidaan kiinnittää huomio lisäksi siihen, että eduskuntakäsittelyyn toimitetaan säännöllisesti koko sopimusteksti — eikä niitä sopimuksen osia, jotka ovat perusteena eduskuntakäsittelylle.

eduskunnan harkinta keskittyy ensi sijassa juuri järjestöjäsenyyden yhteiskunnallisen merkityksen arviointiin.[59]

---

[59] Seuraavassa siteerataan eräitä ponsipäätöksiä, jotka ovat koskeneet kansainvälisten järjestöjen peruskirjoja. Sanonnoissa on eroja. Eräissä tapauksissa ponsi on laadittu kaavaan »Eduskunta antaa suostumuksensa järjestöön X liittymiselle». Toisinaan taas käytetään sanontaa »eduskunta hyväksyy järjestön X perussäännön». Kolmas kaava sisältää sanonnan, jonka mukaan »eduskunta hyväksyy järjestön X perustamista tarkoittavan kansainvälisen sopimuksen tietyt osat». Sanamuotoerot näyttävät jossainmäärin rajautuvan sen mukaan, onko ao. perussääntö sisältänyt lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä vai onko eduskuntakäsittely aiheutunut siitä, että järjestöjäsenyys on jäsenmaksun takia rajoittanut eduskunnan budjettivaltaa. Käsitykseni mukaan näille sanamuotoeroille ei voida antaa mitään käytännöllistä merkitystä: kaikissa tapauksissa eduskunta hyväksyy kaikki sopimukseen liittyvät kansainväliset velvoitteet, tekee siis järjestöjäsenyyttä tarkoittavan kokonaisratkaisun.

Hallituksen esitykseen laiksi Aasian kehityspankkia koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sisältyi ehdotus »että eduskunta antaisi suostumuksensa Suomen liittymiseen Aasian kehityspankkiin». Ks. He 1/1966 vp Asiak I. Hallituksen esitykseen Suomen liittymisestä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestöä koskevaan konventioon liittyneen ehdotuksen mukaan esitettiin, että »eduskunta antaisi suostumuksensa Suomen liittymiseen Taloudellisen Yhteistyön ja Kehityksen Järjestöä (OECD) koskevaan konventioon (harv. IS).» Ks. He 112/1968 vp Asiak III. Ks. edelleen He 30/1961 vp Asiak I Suomen Tasavallan ja Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden välisen sopimussuhteen luomista koskevan sopimuksen sekä Euroopan vapaakauppaliiton perustamista koskevan konvention eräiden säännösten hyväksymisestä: »... Eduskunta hyväksyisi ne Suomen Tasavallan ja ... koskevan sopimuksen ... säännökset, jotka vaativat Eduskunnan suostumusta.» Hallituksen esitykseen liittyi blankettilakiehdotus. Ks. myös prvl 5/He 30/1961.

He 117/1962 vp Asiak III kansainvälisen vehnäsopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä: »... eduskunta hyväksyisi ne kansainväliseen vehnäsopimukseen sisältyvät määräykset, jotka vaativat Eduskunnan suostumusta.» Hallituksen esitykseen liittyi blankettilakiehdotus. Samankaltainen ponsi liittyi Hallituksen esitykseen vuonna 1962 tehdyn kansainvälisen kahvisopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (He 37/1964 vp Asiak I). Ks. myös hallituksen esitys vuoden 1967 kansainväliseen viljasopimukseen sisältyvien, vehnän kauppaa ja elintarvikeapua koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (He 30/1968 vp Asiak I) sekä hallituksen esitys valtioiden ja toisten valtioiden kansalaisten välisten sijoituksia koskevien riitaisuuksien ratkaisemisesta tehdyn yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (He 71/1968 vp Asiak I). Kaikissa mainituissa tapauksissa eduskuntakäsittelyyn saatettiin tietyn kansainvälisen järjestön perussääntö, ja eduskunnan päätös merkitsi mm. suostumusta järjestön toimintaan osallistumiseen. Kaikissa tapauksissa perussäännön voimaansaattaminen edellytti lainsäädäntötoimenpidettä, ja hallituksen esitykseen liittyi

5.2. Järjestöjäsenyyttä tarkoittavan päätöksenteon ajankohta

Päätöksenteko kansainvälisen järjestön jäsenyydestä ja jäsenvelvoitteista voidaan suorittaa valtion ja järjestön välisten suhteiden kehityksen useassa eri vaiheessa. Käsittelyajankohdan toisena äärirajana on hallituksen periaatepäätös tiettyyn järjestöön liittymisestä. Toisena rajana voidaan pitää vaihetta, jolloin tasavallan presidentti on jo suorittanut ne toimet, joiden seurauksena jäsenyys kansainvälisessä järjestössä jo on tullut voimaan. Ensiksi mainitussa tapauksessa voidaan puhua ennakkohyväksynnästä järjestöjäsenyydelle: hallituksen esityksessä ehdotetaan tällöin, että eduskunta hyväksyisi ennakolta odotettavissa olevan jäsenyyden tietyssä kansainvälisessä järjestössä. Mikäli taas jäsenyys jo on tullut voimaan — Suomen valtio on jo ratifioinut järjestön peruskirjan tai liittynyt järjestöön —, voidaan puhua järjestöjäsenyyden hyväksynnästä jälkikäteen. Näiden kahden ääritapauksen välille jää tavanomaisin eduskunnan suostumuksen hankkimisen muoto: jäsenyyskysymys on presidentin toimivallan puitteissa neuvoteltu järjestön kanssa valmiiksi,

---

blankettilakiehdotus. Huomiota on syytä kiinnittää lisäksi siihen, että hallituksen esitystä ei laadittu järjestöön liittymiseen viittaavaan muotoon, vaan tavalla, joka viittasi kansainvälisen sopimuksen säännösten hyväksymiseen. Hallituksen esitykseen liittyneissä ponsissa ehdotettiin säännöllisesti sopimusten eräiden säännösten — ei koko sopimuksen tai peruskirjan — hyväksymistä. Yhteisenä seikkana voidaan vielä korostaa, että hallituksen esityksiin liittyviin sopimusteksteihin kuului usein muitakin sopimuksia kuin järjestön varsinainen peruskirja.

Seuraavaksi esitetään eräitä eduskunnan suostumusta tarkoittaneita ponsiehdotuksia, joissa on käytetty sanamuotoa, joka viittaa siihen, että eduskunta joko hyväksyy järjestöjäsenyyden tai koko peruskirjan. He 82/1955 Asiak I Suomen liittymisestä Pohjoismaiseen Neuvostoon: »... esitetään, että Eduskunta antaisi hyväksymisensä Suomen liittymiseen Pohjoismaiseen Neuvostoon.» Hallituksen esitykseen liittyi neuvoston perussääntö. He 82/1957 vp Asiak III suostumuksen antamisesta Suomen liittymiseen Kansainväliseen atomienergiajärjestöön: »... että eduskunta antaisi suostumuksensa Suomen liittymiseen Kansainväliseen atomienergiajärjestöön». Hallituksen esitykseen ei liittynyt blankettilakiehdotusta ja eduskunnan suostumuksen tarpeellisuuden katsottiin johtuvan jäsenyydestä aiheutuvasta jäsenmaksuvelvollisuudesta. He 122/1960 vp Asiak III laiksi Kansainvälistä Kehittämisjärjestöä koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä: »... esitetään, että Eduskunta antaisi suostumuksensa Suomen liittymiseen Kansainväliseen Kehittämisjärjestöön...» Hallituksen esitykseen sisältyi blankettilakiehdotus.

peruskirja mahdollisesti allekirjoitettu tai liittymisilmoitus tehty, mutta ehdollisena.

Kaikkia kolmea selostettua eduskunnan hyväksymisen hankintatapaa voidaan pitää perustuslain mukaisena, joskin on selvää, että jälkikäteen suoritetun eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskuntakäsittelyn merkitys — ulkopoliittisen vallankäytön parlamentaarinen valvonta — jää lähes olemattomaksi.[60]

Muutamia poikkeustapauksia lukuunottamatta eduskunnan hyväksyntä järjestöjäsenyydelle ja jäsenvelvoitteille on hankittu vaiheessa, jolloin jäsenyyteen liittyvät poliittiset kysymykset on neuvoteltu valmiiksi, mutta ennen, kuin Suomen valtio on ratifioinut peruskirjan tai tallettanut jäsenyyttä tarkoittavan ilmoituksen. Ennakkosuostumusmenettelyä — jolloin siis jäsenyyskysymyksen valmistelu on vielä kesken tai varmuutta jäsenyydestä ei vielä ole —, on käytetty mm Kansainliiton, YK:n sekä Pohjoismaiden neuvoston yhteydessä.[61]

---

60 Schermers (s. 67) mainitsee, että eräissä tapauksissa tietty valtio on osallistunut peruskirjan valmisteluun, mutta jättäytynyt kuitenkin järjestön ulkopuolelle toiminnan alkuvaiheessa liittyäkseen myöhemmin järjestön toimintaan.

Joissakin järjestöissä uuden jäsenvaltion liittyminen järjestöön edellyttää peruskirjan muuttamista. Peruskirjan muuttaminen vaatii eräissä järjestöissä jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Tästä seuraa, että yksikin jäsenvaltio voi estää uuden valtion jäseneksi tulon. Esimerkkinä voidaan mainita EFTA-konvention 41 artikla. (SopS 16/61).

Schermers (s. 39) korostaa, että uuden valtion jäseneksi tulo kansainväliseen järjestöön on bilateraalinen toimi. Toisaalta järjestön itsensä, toisaalta liittyvän valtion valtioelinten on hyväksyttävä järjestöjäsenyys. Valtiosääntö sääntelee sen, mikä valtioelin on toimivaltainen päättämään valtion puolesta jäsenyyskysymyksestä. Useiden järjestöjen peruskirjoissa edellytetään (esim. YK:n peruskirjan 110 art, WHO peruskirjan 4 art, OECD:n peruskirjan 14 art), että jäseneksi tulevan valtion on hyväksyttävä peruskirjan velvoitteet valtiosäännössään säädettyä menettelytapaa noudattaen. Schermers katsoo, että valtion velvoittautumisen kansainvälisen sitovuuden arvioimisessa voidaan soveltaa Wienin valtiosopimuskonvention säännöksiä (46 art), joiden mukaan valtio ei voi muuta kuin eräissä poikkeustapauksissa viitata pätevästi tosiasiaan, että valtion suostumus omaksua valtiosopimuksen velvoite on tehty sisäisen lainsäädännön vastaisesti. Vaikka tämä Wienin yleissopimuksen säännös ei sellaisenaan koskekaan liittymistä kansainväliseen järjestöön, voidaan säännöstä silti Schermersin mielestä soveltaa arvosteltaessa järjestöön liittymistointa silloin, kun valtio väittää, että liittyminen järjestöön on suoritettu poiketen valtion sisäisistä toimivaltanormeista.

61 Ks. s. 190 s.

5.3. Jäsenyydestä aiheutuvat taloudelliset velvoitteet

5.3.1. Jäsenmaksuvelvollisuus

Edellä on jo useaan kertaan mainittu, että jäsenyys kansainvälisessä järjestössä saattaa tulla eduskunnan hyväksyttäväksi, mikäli jäsenyydestä aiheutuu valtiolle välittömiä kustannuksia.

Alkujaan lienee VJ 69 §:ää valmisteltaessa tarkoitettu, että eduskunnan hyväksymispäätös rahasuorituksia vaativasta kansainvälisestä velvoitteesta tehdään asiaa tarkoittavan erillisen hallituksen esityksen pohjalta VJ 69,2 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ainoan käsittelyn asiana. Kansainvälisten järjestöjen peruskirjojen osalta näyttää käytäntö kuitenkin pitkään poikenneen tästä säännöstä. Kaira kiinnittää huomiota siihen, ettei järjestöjen peruskirjoja sotaa edeltäneenä aikana juuri saatettu erillisinä hallituksen esityksinä eduskuntakäsittelyyn.[62]

Saattaa olla, että kansainvälisten järjestöjen yhteiskunnallinen merkitys Kansainliittoa ja siihen kytkeytyneitä järjestöjä lukuunottamatta oli sotaa edeltäneenä aikana niin vähäinen, ettei järjestöjen perussääntöjen eduskuntakäsittelyyn toimittamatta jättämistä pidetty eduskunnan päätäntävallan kannalta epäkohtana.

Sotien jälkeisenä aikana on (YK:n perustamisen jälkeen) tapahtunut huomattava muutos järjestöjen asemassa. Järjestöjen yhteiskunnallinen merkitys on lisääntynyt, ja jäsenyyteen liittyvien ulkopoliittisten ratkaisujen painavuus on tullut selvästi näkyville. Ehkä seurauksena tästä eduskuntakäytännössä tapahtui huomattava muutos. Kansainvälisten järjestöjen perussääntöjä ryhdyttiin toimittamaan säännöllisesti eduskuntakäsittelyyn jo pelkästään sillä perusteella, että järjestöjäsenyydestä johtui valtiolle menoja (jäsenmaksuvelvollisuus). Sotia edeltäneenä aikana eduskunta osallistui päätöksentekoon järjestöjäsenyydestä yleensä vain silloin, kun peruskirjan muodostava kansainvälinen sopimus sisälsi

---

62 Ks. Kaira, s. 177. Kaira kirjoittaa: »Jos meno sen sijaan aiheutuu kansainvälisen laitoksen tai toimiston perustamisesta tai ylläpitämisestä, on sen katsottava johtuvan sillä tavoin (kansainvälisestä) sopimuksesta, että eduskunnan suostumus on tarpeellinen, mutta tämä seikka ei ole yleensä aiheuttanut sopimuksen jättämistä eduskunnan hyväksyttäväksi, koska hallituksen käytettävissä on tuloja menoarvion puitteissa ollut varoja, joilla sopimuksesta johtuvat menot on voitu peittää. Yleensä näyttää olevan taipumus olla tällaisesta syystä (kansainvälinen maksuvelvollisuus) hankkimatta sopimuksille eduskunnan hyväksymistä.» Tämä sääntö ei ollut poikkeukseton. Ks. Erich, Kompetensfördelning, s. 30.

valtion sisäisestä lainsäädännöstä poikkeavia säännöksiä — sotien jälkeisenä aikana valtion sisäisen lainsäädännön kanssa yhdenmukaisten kansainvälisten sopimusten eduskuntakäsittely on usein johtunut pelkästä jäsenmaksuvelvollisuudesta. Hallituksen esitysten perusteluissa on tällöin usein lisäksi korostettu, että eduskuntakäsittely on tarpeen jo jäsenmaksuvelvoitteen takia.[63]

Eduskuntakäytännön muutosta voidaan pitää hyväksyttävänä. Se on merkinnyt tuntuvaa eduskunnan vaikutusvallan lisääntymistä sotia edeltäneen ajan käytäntöön verrattuna. Mikäli eduskunta voisi päättää kansainväliseen järjestöön liittymisestä vain välillisesti, määrärahaesitystä tarkoittavan ratkaisunteon yhteydessä, olisivat eduskunnan mahdollisuu-

---

63 Eduskuntakäytännön muutos näyttää saaneen alkunsa 1947 valtiopäivillä. Eduskunta hyväksyi tällöin pelkällä ponsipäätöksellä mm. WHO:n (He 31/1947 vp Asiak. I) ja FAO:n perussäännöt (He 133/1947 vp Asiak. I). Samoilla valtiopäivillä oli esillä ennakkosuostumuksen antaminen jäsenyydelle YK:ssa ponsipäätöksellä (He 51/1947 vp Asiak. I). Vuoden 1948 valtiopäivillä oli käsiteltävänä hallituksen esitys suostumuksen antamisesta Suomen liittymiseen WMO:iin (He 36/1948 vp Asiak. I).

Käytännön muututtua eduskunta voi nykyään osallistua kansainvälistä järjestöä tarkoittavaan ratkaisutoimintaan kahdessa vaiheessa: päättäessään järjestön perussäännön hyväksymistä tarkoittavasta hallituksen esityksestä ja lisäksi valtion tulo- ja menoarvion järjestön jäsenmaksua tarkoittavasta määrärahaesityksestä. Esimerkkinä voidaan mainita ICAO. Jo vuoden 1947 valtiopäivillä käsitellyssä valtion tulo- ja menoarvioesityksessä vuodelle 1948 (He 60/1947 vp Asiak. II, PL 12/XI/5) esitettiin jäsenmaksun suorittamista: »Kansainvälinen Ilmailukomissio (CINA) lakkaa vuoden 1947 aikana ja sen tehtävät siirtyvät uudelle, vastaavanlaiselle järjestölle International Civil Aviation Organization (ICAO), jonka pääpaikkana on Montreal. Suomi on ollut Kansainvälisen Ilmailukomission jäsenenä vuodesta 1932 lähtien ja olisi sen myöskin liityttävä (harv. IS) ICAO:n jäseneksi, jotta lennonvalmistelutoiminnassa oltaisiin ajan kehityksen tasalla. Vuoden 1948 jäsenmaksun suorittamiseen tarvitaan 1,250,000 mk.» Vuoden 1949 valtiopäivillä käsiteltiin erikseen hallituksen esitystä suostumuksen antamiseksi Suomen liittymiseen Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimukseen (ICAO:n perussääntöön). Ks. He 2/1949 vp Asiak. I. Yleissopimus ehdotettiin hyväksyttäväksi ponsipäätöksellä. Eduskunta olisi voinut jo budjettikäsittelyn yhteydessä hylkäämällä esityksen ICAO:n jäsenmaksusta ainakin poliittisesti, joskaan ei ehkä juridisesti velvoittavalla tavalla torjua jäsenyyden ICAO:ssa.

Käytäntö, jonka mukaan pelkkä budjettipäätös määrärahan myöntämisestä jonkin kansainvälisen järjestön jäsenmaksun suorittamiseen — saati päätöksenteko hallituksen käytettävissä olevista varoista — ei ole riittävä eduskunnan suostumuksen antamiseksi kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksymiseen, on sittemmin jatkunut vakaana.

det saada relevanttia informaatiota jäsenyyden ulkopoliittisesti keskeisistä vaikutuksista varsin vähäiset. Eduskunnalla ei olisi käytettävissä järjestön peruskirjaa. Jäsenyyskysymystä ei myöskään voitaisi valmistella ulkoasiainvaliokunnassa asiantuntijavoimia hyväksi käyttäen, vaan ratkaisu hautautuisi budjettikäsittelyyn.

5.3.2. Kansainvälisten järjestöjen perustamat erityiselimet

Varsinaisten hallitusten välisten, itsenäisten järjestöjen (IGO) toiminnan oheen on järjestöjen toimesta perustettu järjestöjä muistuttavia muodostelmia, joita formaalisista syistä ei pidetä kansainvälisoikeudellisen toimikelpoisuuden omaavina. Näiden erityisorgaanien jääminen järjestöjen toimintamahdollisuuksia ja kansainvälistä statusta vaille johtuu yleensä siitä, ettei niitä perusteta kansainvälisellä sopimuksella. Lisäksi ne — de facto itsenäisyydestään huolimatta — alistetaan jonkin varsinaisen kansainvälisen järjestön (IGO) valvontaan.

YK:n yleiskokouksen päätöslauselmilla on maailmanjärjestön toimiaikana perustettu lukuisia erityiselimiä, joita ei voida pitää YK:n järjestörakenteeseen kuuluvina.[64]

Huomattava osa yleiskokouksen päätöslauselmilla perustetuista muodostelmista (mm. UNCTAD ja UNIDO) muistuttaa hyvin läheisesti varsinaisia kansainvälisiä järjestöjä. Näiden erityismuodostelmien organi-

---

64 YK:n yleiskokouksen perustamista komiteoista ks. Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 88 ss. Detter (s. 56) mainitsee, että YK:n yleiskokous asetti yli sata erityiselintä (subsidiare organs) kymmenen ensimmäisen istuntokautensa kuluessa. Hän huomauttaa, että tällaisia toimielimiä asettaessaan järjestöt käyttävät huomattavaa valtaa. Jäsenvaltiot sen sijaan saattavat havaita olevansa sidottuja rahoittamaan kansainvälistä järjestöä, joka laajentaa itseään omilla päätöksillään. Voi käydä niin, että valtiot eivät edes osallistu tällaisen erityiselimen perustamispäätökseen, tai äänestettyään elimen perustamista vastaan saattavat silti joutua päätöksen sitomiksi. Jäsenvaltiot eivät näet erikseen ratifioi erityiselinten perustamista tarkoittavia järjestöpäätöksiä.

Järjestöt perustavat erityiselimiä eri tarkoituksiin. Orgaanien tehtävät ja valtuudet vaihtelevat huomattavasti. Järjestöt perustavat tutkimuskomissioita, poliittisia komissioita, hallinnollisia apuelimiä ja operationaalisia toimistoja. Nämä toimielimet eivät yleensä ole varsinaisia järjestön päättäviä elimiä. Ne eivät juuri käytä päätösvaltaa eivätkä yleensä voi esittää suosituksia jäsenvaltioille tai ryhtyä suoriin neuvotteluihin valtioiden kanssa, ellei niille ole tuollaista valtaa delegoitu. Detter, s. 56.

saatio, toimintatavat ja toiminnan itsenäisyyden aste vaihtelevat kyllläkin tuntuvasti.[65] Yhteispiirteenä niille voidaan esittää mm. se, että muodostelma on alistettu YK:n yleiskokouksen tai jonkun muun YK:n pääelimen alaiseksi.[66]

YK:n erityismuodostelmien tehtävät ja toimintamuodot säännellään tavallisesti yleiskokouksen päätöslauselmassa. Jäsenvaltiot rahoittavat elimen toiminnan yleensä vapaaehtoisilla avustuksilla tai sovituilla jäsenosuuksilla.[67]

Suomen päättäessä osallistua YK:n yleiskokouksen päätöslauselmalla perustetun elimen toimintaan (esim. UNCTAD:n jäsenenä) ratkaisua ei toimiteta erillisenä hallituksen esityksenä eduskunnan hyväksyttäväksi. Eduskunta voi vaikuttaa päätöksentekoon vain tulo- ja menoarvioesityksen määrärahapäätöksen yhteydessä. YK:n erityiselinten toiminnan rahoittamista tarkoittavat varat on budjetoitava. Päättämällä poistaa tietyn määrärahan menoarvioesityksestä eduskunta voi välillisesti vaikuttaa Suomen osallistumiseen ao. elimen toimintaan. Niinpä esim. hylkäämällä määrärahan, jonka tarkoituksena on UNIDO:n toiminnan rahoittaminen, eduskunta saattaa faktisesti pakottaa Suomen valtion vetäytymään ko. elimen toiminnasta.[68, 69]

---

[65] Vert. Sørensen (Folkret) s. 25 ss. Kirjoittaja korostaa, että YK voi yleiskokouksen päätöslauselmilla perustaa uusia itsenäisiä kansainvälisiä järjestöjä. Tällaisena itsenäisenä järjestönä hän on valmis pitämään ainakin UNCTAD:ia. Nyt käsillä olevassa tutkimuksessa on omaksuttu yleisimmin käytetty kansainvälisen järjestön määritelmä, johon sisältyy mm. se, että järjestö on perustettu kansainvälisellä sopimuksella ja on itsenäinen.

[66] Suomen valtio osallistuu mm. WFP:n, UNCTAD:n, UNDP:n, ECE:n, UNRWA:n, UNHCR:n ja UNICEF:n toimintaan joko rahoituksella tai osallistumalla ao. hallintoelimen toimintaan tai projektien toimeenpanoon.

[67] Bromsin tutkimukseen (Yhdistyneet Kansakunnat s. 368 ss.) sisältyy erittäin yksityiskohtainen selonteko YK:n perustamien erityiselinten asemasta, tehtävistä ja toimivaltuuksista.

[68] Ks. esim. UNIDO:a koskenut määrärahaesitys valtion tulo- ja menoarvioesityksessä (He 75/1966 vp Asiak. I 5 pl/IV/5 b). UNIDO:n toiminnasta ks. Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, 369 ss.

[69] FAO:n yhdestoista yleiskokous hyväksyi v. 1953 Roomassa suu- ja sorkkataudin vastustamiseksi asetetun komission perussäännön. Perussääntö saatettiin Suomessa voimaan asetuksella (as kok 229/68 ja SopS 14/68). Perussäännön johdannosta käy ilmi ettei kysymyksessä ollut itsenäinen kansainvälinen järjestö:

Voidaan kysyä, onko eduskunnan päätäntävallan kannalta riittävää, että päätöksenteko osallistumisesta ehkä hyvinkin vaikutusvaltaisen ja itsenäisesti toimivan YK:n yleiskokouksen perustaman erityiselimen (esim. UNCTAD) toimintaan suoritetaan vain välillisesti — hallitusta juridisesti sitomattomalla tavalla —, budjettia koskevien päätösten yhteydessä. Eduskunnan päätäntävallan reaalisuuden säilyttämisen kannalta saattaisi olla suositeltavaa muuttaa käytäntö sellaiseksi, että kansainvälisillä sopimuksilla perustettujen järjestöjen lisäksi myös jäsenyyskysymykset niissä erityiselimissä, joita ei voida pitää varsinaisina kansainvälisinä järjestöinä (IGO), toimitetaan erillisissä hallituksen esityksissä eduskunnan käsiteltäväksi.

Kuten olemme havainneet, HM 33 §:n ja VJ 69 §:n säännöksiä ei ole tulkittu suoraviivaisesti sanamuodon mukaan niin, että ne tarkoittaisivat vain sopimusmuotoisia kansainvälisiä velvoitteita. Järjestöpäätökset, joiden tarkoittamaan järjestyneeseen toimintaan Suomen valtio katsoo asianmukaiseksi osallistua — vaikkeivät ne ehkä olisi edes kansainvälisoikeudellisesti velvoittavia — voitaisiin perustuslain sitä estämättä toimittaa eduskunnan käsiteltäviksi.

Pelkkä budjetin määrärahaesitys — johon ei mm. sisälly juuri tietoja erityiselimen toiminnasta saatikka sen toiminnan perustana olevaa säännöstöä — antaa aivan liian vähän informaatiota siitä kansainvälisestä toiminnasta, johon osallistumista tarkoittava määrärahaesitys on päätöksenteon kohteena.

»Sopimushallitukset, jotka pitävät ehdottoman välttämättömänä toistuvien suuja sorkkatautiepidemioiden Euroopan maataloudelle aiheuttamien raskaiden menetysten estämistä, perustavat täten Yhdistyneiden Kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestön yhteyteen komission nimeltä Suu- ja sorkkataudin vastustamiseksi asetettu komissio...» Perussäännön 13 artiklan mukaan »Kukin Komission jäsenvaltio sitoutuu maksamaan vuosittain osuutensa hallintobudjetista Komission jäsenistön kahden kolmasosan enemmistön hyväksymän maksuasteikon mukaisesti (harv. IS). »Perussopimusta ei toimitettu eduskuntakäsittelyyn. Sen sijaan valtion tulo- ja menoarvioehdotuksessa vuodelle 1968 (He 106/1967 vp Asiak II, s. 467) todettiin: »FAO:n, kansainvälisen painoja mittatoimiston sekä muiden kansainvälisten yhtymäin vuotuisiin menoihin ehdotetaan 705 387 mk. Lisäys on 226 657 mk, josta 58 707 mk johtuu lähinnä FAO:n jäsenmaksun noususta ja Suomen liittymisestä suu- ja sorkkataudin Euroopan valvontakomissioon (harv. IS)...»

6. KANSAINVÄLISIIN JÄRJESTÖIHIN LIITTYVÄT VOIMAANSAATTAMISTOIMENPITEET

6.1. Kansainvälisten velvoitteiden transformointi

Kirjallisuudessa ja eduskuntakäytännössä vakiintuneen dualistisen ajattelutavan mukaan kansainvälisen velvoitteen valtion sisäinen vaikutus edellyttää velvoitteen transformointia tarkoittavan säädöksen säätämistä. Sikäli kuin velvoite on ristiriidassa valtion sisäisesti voimassa olevan lain tasoisen oikeussäännöksen kanssa, transformaatio on suoritettava lainsäätämisjärjestyksessä.

HM 33 §:n säännökset (ja VJ 69 § sanamuotonsa mukaan tulkittuna) eivät edellytä transformaatiotoimia, vaan eduskunnan pelkkää hyväksymistä kansainväliseen velvoittautumiseen.

Käytännössä päätöksenteko transformaatiolaista samoin kuin eduskunnan suostumus velvoittautumiseen liittyvät läheisesti toisiinsa. Samaan hallituksen esitykseen kuuluu yleensä sekä velvoitteen hyväksymistä että sen transformointia tarkoittava ehdotus. Päätöksenteko suoritetaan molemmista yhtä aikaa eduskunnan täysistunnossa. Tästä seuraa, että päätöksentekotilanteen yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioitaessa kansainvälisen velvoittautumisen parlamentaarinen valvonta ja velvoitteen transformointi kietoutuvat toisiinsa.[70]

---

[70] Suomalaiseen kirjallisuuteen on vakiintunut käsite »voimaansaattaminen». Sillä tarkoitetaan yleensä kansainvälisen sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännöksien valtion sisäistä soveltamista varten säädettävää oikeusnormia. Puhutaan voimaansaattamislaeista ja -asetuksista.

Tässä tutkimuksessa käytetään termiä »voimaansaattaminen» mahdollisimman laajassa merkityksessä. Sillä tarkoitetaan kaikkia niitä säädöksiä, jotka ovat tarpeen, jotta viranomaiset ja kansalaiset voisivat — valtion sisäisesti voimassa olevien säädösten estämättä — toimia kansainvälisessä velvoitteessa edellytetyllä tavalla. »Voimaansaattamisen» synonyyminä käytetään vierasperäistä ilmaisua »transformaatio».

Kansainvälisoikeudellisessa kirjallisuudessa käytetään edellisten lisäksi käsitteitä »implementaatio» ja »resipiointi». Ne merkitsevät lähes samaa kuin transformaatio. Kun tässä tutkimuksessa ei näitä käsitteitä käytetä, ei niiden merkityssisällön yksityiskohtainen käsittely ole tarpeen. Tyydyn toteamaan, että käsitteiden »resipiointi» ja »implementointi» käytössä näyttää olevan painopaino sillä, että kansainvälisoikeudellinen säännöstö liitetään kansalliseen oikeusjärjestykseen vaiheessa, jolloin sisäisessä oikeudessa ei ole kansainväliselle normille vastinetta. Implementaatio- tai resipiointimenettelyssä ei useinkaan aja-

Eduskunnan kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä tekemän päätöksen (VJ 69,2 §) lisäksi myös voimaansaattamislaista tehtävällä täysistuntopäätöksellä (VJ 69,1 §) on ulkopoliittisen vallankäytön valvonnan kaltaisia vaikutuksia. Tämä tulee korostetun selvästi esille päätettäessä asiasisältöisiä säännöksiä vailla olevasta blankettilaista. Päätettäessä hallituksen esitykseen sisältyvästä, nimeltä mainitun kansainvälisen sopimuksen tai muun velvoitteen valtion sisäisen noudattamisen varmistamiseksi tarkoitetusta voimaansaattamislakiehdotuksesta, tiedetään lain hylkäämisen yleensä käytännössä johtavan siihen, ettei suunniteltua kansainvälistä toimenpidettä voida toteuttaa aiotulla tavalla.[71]

---

tella ristiriitatilanteita sisäisen ja kansainvälisen oikeusjärjestyksen välillä. Edellä esittämästäni »voimaansaattamisnormin (transformaationormin)» luonnehdinnasta selvinnee, että käsitteet kattavat myös kansainvälisen velvoitteen osalta suoritetut lainsäädäntötoimet oloissa, jolloin kansainvälisellä velvoitteella ei ole valtion sisäistä vastinetta — ristiriitaa oikeusjärjestysten välillä ei esiinny.

Edellä luonnehdittu merkityssisältö »voimaansaattamiselle/transformaatiolle» kattaa tapaukset, jolloin lainsäädäntötoimiin eduskuntalain (tai asetuksen) tasossa ryhdytään jo ennen kansainvälisen velvoitteen kansainvälisoikeudellista voimaantuloa (sitovuutta). Voimaansaattamistoimiksi luonnehditaan myös sellaiset säädäntötoimet, joihin ryhdytään kansainvälisten järjestöjen peruskirjojen, järjestöelinten päätösten tai muiden järjestöön liittyvien kansainvälisten velvoitteiden johdosta. Vielä on syytä korostaa, että tarkoitan voimaansaattamistoimilla/transformaatiolla myös tapausta, jolloin lainsäädäntötoimiin ryhdytään valtion joko kansainväliselle järjestölle tai toiselle valtiolle antaman yksipuolisen, kansainvälisoikeudellisesti velvoittavan sitoumuksen johdosta.

Ross (Statsforfatningsret I s. 399) huomauttaa, että termi »transformaatio» on harhaanjohtava: »Traktaten omformes ikke. Den er og bliver hvad den er: grundlaget for statens folkeretlige forpligtelse overfor andre stater. Hvad der sker er simpelthen at traktaten opfyldes og dette er lige så lidt en transformation af traktaten som udveksling af ydelser er en transformation af en borgerlig kontrakt.»

Voimaansaattamis- eli transformaatiotoimi on aina lainsäädäntövallan käyttöä. Kysymyksessä on oikeussäännön (eduskuntalain tai sitä alemman tasoisen säädöksen) antaminen.

Käsillä olevassa tutkimuksessa on voimaansaattamislakien käsittelyjärjestykseen liittyvät ongelmat jätetty syrjään.

71 Valtiosopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista tarkoittavien eduskunnan päätösten samankaltaisista vaikutuksista ks. lähemmin Saraviita, s. 154 ss. Karapuu, s. 47, alaviite, ei hyväksy esittämiäni näkökohtia, vaan näyttää katsovan, ettei transformaationormin hylkäämisellä ole vaikutusta lain tarkoittaman operation onnistumiseen.

Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että ilmauksella »hyväksyä» on valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita koskevassa kielessä useita eri

6.1.1. Transformaatiosäädöksen hierarkkinen taso, käsittelyjärjestys ja perustuslainmukaisuuden valvonta

6.1.1.1. Transformaatiosäädöksen hierarkkinen taso

VJ 69 §:n valmistellut Eduskunnanuudistuskomitea tunsi järjestelmän, jolla perustuslaeista voidaan säätää poikkeuksia perustuslain sanamuotoa muuttamatta. VJ 69,1 §:n sisältämiä käsittelyjärjestyksiä voidaan soveltaa kaikissa tapauksissa, jolloin valtiota kansainvälisoikeudellisesti sitova velvoite sisältää valtion sisäisesti voimassa olevista säädöksistä (laeista tai perustuslaeista) poikkeavia säännöksiä.[72]

---

merkityssisältöjä. HM 33 §:n mukaan eduskunta »hyväksyy» valtiosopimuksen. Voimaansaattamisesta ei HM 33 §:ssä yhtä vähän kuin VJ 69 §:ssäkään puhuta.

Kun tarkastellaan kansainvälisoikeudellisesti sitovia velvoitteita (esim. valtiosopimuksia), jotka sisältävät valtion sisäisestä vähintäin eduskuntalain tasoisesta lainsäädännöstä poikkeavia säännöksiä, havaitaan, että velvoite näennäisesti hyväksytään kahteen kertaan. Eduskunta a) »hyväksyy» velvoitteen vapaamuotoisella ponsipäätöksellä ainoan käsittelyn asiana (VJ 69,2 §) ja sen lisäksi b) päättää lainsäätämisjärjestyksessä III käsittelyssä nimensä mukaan velvoitteen »hyväksymistä» tarkoittavan lakiehdotuksen, joka kuitenkin merkitykseltään on transformoiva normi.

Tässä tutkimuksessa joudutaan käytännöllisistä syistä syrjäyttämään ne transformaatioon liittyvät erilliskysymykset, jotka johtuvat Ahvenanmaan erikoisasemasta. Ks. niistä Sainio (Ahvenanmaa) passim.

[72] Dualistiseen ajattelutapaan, usein myös ns. monistisiin teorioihinkin, liittyy käsitys, jonka mukaan kansainvälinen oikeus muodostaa kansallista oikeusjärjestystä hierarkkisesti ylemmällä tasolla olevan normijärjestelmän. Transformoitavan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen (esim. kansainvälisen yleissopimuksen tai järjestön peruskirjan) normihierarkkinen suhde valtion sisäiseen lainsäädäntöön nähden ei vaikuta transformaatiolain käsittelyjärjestykseen. Transformaatiosäädöksen hierarkkinen taso määräytyy havaitun normiristiriidan mukaan. Tästä on seurauksena, että kansainvälisoikeudellinen velvoite voidaan usein transformoida valtion sisäiseen oikeuteen varsin matalan tasoisella säädöksellä — esim. asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä. Vert. Reuter, Institutions, s. 112.

Espersen (s. 128 ss.) tarkastelee kysymystä, voidaanko kansainvälisoikeudelliseen sopimukseen liittää valtioita sitovaksi tarkoitettu velvoite, jonka mukaan transformaationormille on jäsenvaltioissa annettava tietty hierarkkinen taso. Hän korostaa, ettei kansainvälisessä oikeudessa ole selvää normihierarkiaa, mutta tästä ei seuraa, etteikö sopimuksessa voitaisi edellyttää esim. transformaationormilta tiettyä hierarkkista korkeutta valtion sisäisessä normihierarkkiassa. Espersenin mukaan on kuitenkin olemassa useita seikkoja, jotka tekevät epärealistiseksi vaatimuksen, että transformaationormilta edellytetään esim. perustuslain

Edellä on jo todettu, että kansainvälisoikeudellisesti sitovaksi tarkoitetun velvoitteen voimaansaattamisessa lailla on käytettävissä kaksi eri käsittelyjärjestystä: ns. supistettu perustuslain säätämisjärjestys (VJ 69,1 §/67 §) ja tavallinen lainsäätämismenettely lepäämäänjättämiskieltoineen (VJ 69,1 §/66 §).[73]

Valinta näiden kahden käsittelyjärjestyksen välillä suoritetaan transformaatiosäädöksen valmistelun yhteydessä todetun ristiriidan mukaan. Mikäli kansainvälinen sopimus tai muu valtiota sitova velvoite on ristiriidassa perustuslakien jonkin säännöksen kanssa, päätetään transformaatiosäädös supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä (VJ 67 § ja 69,1 §). Silloin kun havaitaan ristiriitoja velvoitteen säännösten ja lain tasoisena voimassa olevan sisäisen säädöksen välillä, päätetään transformaatiosäädös tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä joskin VJ 69,1 §:ssä säädettyä lepäämään jättämiskieltoa soveltaen. Muissa ristiriitatapauksissa riittää transformointiin asetuksen taso.[74]

Voimaansaattamisella (transformaatiolla) tarkoitetaan yleensä lainsäädäntötoimenpidettä, joka on tarpeen, jotta valtiosopimus tai muu kansainvälisoikeudellinen velvoite voitaisiin täyttää tai johon on ryhdytty velvoitteen täyttämisen helpottamiseksi.[75] Käytännössä saattaa esiintyä

---

tasoa. Niinpä Englannissa ei voida osoittaa selvää normihierarkkiaa. Vaatimus johtaisi lisäksi valtiosopimuksen teon vaikeutumiseen, koska useilla valtioilla on kvalifioitu käsittelyjärjestys perustuslain säätämistä varten. Tämä saattaisi johtaa siihen, että valtio pidättyisi tekemästä sopimusta. Jos taas sopimuksessa edellytetään valtion sisäisessä lainsäädännössä tavallisen lain tasoa, johtaisi tämä eroihin valtioiden transformaatiotointen välillä, koska lain hierarkkinen asema vaihtelee eri valtioissa. Espersen korostaa vielä, ettei kansainvälisessä oikeudessa ole tavanomaisoikeudellista sääntöä, jonka mukaan tietyt sopimuksen säännökset on valtionsisäisesti voimaansaatettava tietyllä sopimuksessa määriteltävällä normihierarkkisella tasolla. Tällainen vaatimus saatetaan kylläkin valtiosopimuksessa asettaa, edellytyksellä, että sitä pidetään sopijavaltioiden taholta tarkoituksenmukaisena.

Seidl-Hohenveldern (Transformation, s. 111) mainitsee eurooppalaisen, vähemmistöjen suojaamista tarkoittavan yleissopimuksen (St Germainin sopimus), jossa edellytetään transformaatiolailta perustuslain tasoa. Suomi ei ole ratifioinut tätä sopimusta.

73 Ks. näistä käsittelyjärjestyksistä Saraviita, Poikkeuslait, passim sekä Saraviita, s. 142 ss.

74 »Normiristiriita» ymmärretään yllä tekstissä yhtä laajasti kuin s. 90 s., jossa selvitellään sääntöjä siitä, milloin kansainvälisoikeudellinen velvoite HM 33 §:ssä tarkoitetulla tavalla »kuuluu lainsäädännön alaan.»

75 Ks. Kaira, s. 305 sekä alaviite 70.

tilanne, jolloin voimaansaattamistoimia valmisteltaessa joudutaan tarkastelemaan mahdollisuutta käyttää voimaansaattamisnormina lakia, jolla on perustuslain muodollinen lainvoima. On myös ajateltavissa, että tietyn kansainvälisen velvoitteen valtion sisäisen voimaansaattamisen katsotaan edellyttävän pysyvää muutosta perustuslakeihin.

Suomen omalaatuinen poikkeuslakimenettely näyttää tekevän tarpeettomiksi hierarkkisesti perustuslain tasoiset voimaansaattamislait. Perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädetyllä poikkeuslailla voidaan yleensä poistaa ne esteet, joita perustuslaki ehkä aiheuttaa kansainvälisen velvoitteen noudattamiselle. Mikäli esim. tietty kansainvälisoikeudellinen velvoite edellyttää jonkin Hallitusmuodossa säädetyn Suomen kansalaisen perusoikeuden rajoittamista tai muutosta HM:ssa säädettyyn vallanjakoon, perustuslain kansainvälisen velvoitteen toteuttamiselle aiheuttamat esteet voidaan poistaa VJ 67 ja 69 §:n käsittelyjärjestyksessä säädetyllä poikkeuslailla. Perustuslakien muutokset eivät ole tarpeen.[76]

Poikkeuslakimenettely on transformaatiomenetelmänä tarkoituksenmukainen, jos sitä verrataan transformaatioon perustuslakia muuttamalla tai uusien perustuslain muodollisen lainvoiman omaavien säädösten säätämiseen. Pysyvät muutokset perustuslakiin samoin kuin uusien säännösten säätäminenkin saattavat johtaa epätyydyttäviin lopputuloksiin ainakin sellaisissa tapauksissa, jolloin kansainvälisoikeudellinen velvoite tahdotaan myöhemmin muuttaa kansainvälisellä sopimuksella tai velvoite lakkaa olemasta sitovana voimassa. Muutos kansainvälisen oikeuden säännöstämässä oikeustilassa ei välittömästi ulotu valtion sisäisesti

---

76 Näyttää siltä, että suomalainen poikkeuslakimenettely muistuttaa läheisesti useiden valtioiden perustuslakien säännöksiä liittymisestä ylivaltiolliseen kansainväliseen järjestöön. Niinpä esim. Ross (Statsforfattningsret s. 404 s.) korostaa, että Tanskan perustuslain 20 § mahdollistaa liittymisen ylivaltiolliseen järjestöön perustuslakia muuttamatta. Tanskan perustuslain 20 § on säännös, jolla ylivaltiollisen järjestön toimivalta transformoidaan (gennemføres internt). Perustuslain sisältämät vallanjakoa ja viranomaisten kompetenssia tarkoittavat säännökset jäävät sellaisinaan voimaan. Perustuslain 20 §:ssä säädetyssä järjestyksessä tehty toimivallan luovutus vastaa siis asiallisesti poikkeuslakimenettelyä Suomessa: perustuslain sanamuoto jää entiselleen. Tässä vertailussa on otettava huomioon, että toimivallan luovutusta tarkoittava menettely on käyttöalaltaan huomattavasti suppeampi kuin poikkeuslakimenettely Suomessa: poikkeuslaillahan voidaan säätää poikkeuksia kaikista perustuslakien säännöksistä. Sensijaan valtaoikeuksien luovuttamista ylivaltiolliselle järjestölle tarkoittava päätös on hyvin tarkkarajainen ja soveltuu vain tarkoin määritellyissä tilanteissa.

perustuslakiin. Säädetty perustuslaki tai muutettu perustuslain säännös jouduttaisiin muuttamaan uutta tilannetta vastaavaksi. Muutos olisi suoritettava perustuslain säätämisjärjestyksessä. Sen sijaan poikkeuslailla suoritettu transformaatio voidaan tarvittaessa kumota tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Kun lisäksi ns. blankettilakien osalta käytäntö on se, ettei rauenneiden kansainvälisten velvoitteiden transformoinnissa käytettyjä blankettilakeja kumota — ne jäävät muodollisesti voimaan sopimuksen purkauduttuakin — vältytään poikkeuslakimenettelyä käyttämällä tarpeettomilta lainsäädäntötoimilta. Jos sen sijaan transformaatiosäädöksenä käytettäisiin erillistä perustuslakia tai muutosta voimassa oleviin perustuslakeihin, on tuskin ajateltavissa, että säännökset voitaisiin jättää pysyvästi sellaisenaan voimaan kansainvälisen velvoitteen kumouduttua tai muututtua.[77]

Eduskuntakäsittelyssä on poikkeuslaki toistaiseksi aina valittu voimaansaattamissäädökseksi silloin, kun ristiriita velvoitteen ja valtion sisäisen lainsäädännön välillä on ollut perustuslain tasolla.

6.1.1.2. Transformaatiosäädöksen käsittelyjärjestysvalinnan vaikutukset

Transformaatiosäädöksen hierarkkinen taso määräytyy kansainvälisen velvoitteen ja valtion sisäisen oikeuden vertailun yhteydessä esille tulleiden ristiriitatapausten mukaan. Kansainvälisoikeudellisen velvoitteen voimaansaattamissäädöksen käsittelyjärjestyksen valinnassa joudutaan turvautumaan ajatuskonstruktioon.

Velvoitteen säännökset mielletään valtion sisäiseksi säädökseksi. Tämän jälkeen tutkitaan, missä käsittelyjärjestyksessä muovattu fiktiivinen säädös päätettäisiin. Mikäli valtion sisäisten käsittelyjärjestysvalintaan vaikuttavien näkökohtien nojalla päädytään siihen, että fiktiivinen säädös olisi ristiriidassa perustuslain tai tavallisen lain kanssa, joudutaan käyttämään voimaansaattamislakia. Sen käsittelyjärjestys määräytyy fiktiivistä säädöstä tarkasteltaessa esille tulleiden näkökohtien mukaan.

---

77 Tässä yhteydessä on jätettävä vain maininnan varaan ne käsittelyjärjestysongelmat, jotka saattavat olla seurauksena, mikäli transformaatiolakina tahdottaisiin käyttää perustuslain muodollisen lainvoiman omaavia säädöksiä. On epäselvää, voidaanko VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestystä lainkaan soveltaa tällaisiin lakiehdotuksiin. Ennakkotapauksia asiasta ei ole käytettävissä.

Valmisteltu transformaatiosäädös (blankettilaki) on sisällyksetön, eikä sen nojalla voida tehdä päätelmiä käsittelyjärjestyksestä.[78]

Hallituksen esityksissä, jotka sisältävät ehdotuksen voimaansaattamislain säätämiseksi, ei juuri koskaan esitetä yksityiskohtaisia selontekoja siitä, missä kohdin sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen säännökset poikkeavat Suomessa voimassa olevasta lainsäädännöstä. Yleensä vain mainitaan, että ristiriitoja on todettu.

Niissä tapauksissa, jolloin kansainvälisen sopimuksen tai muun sitovan velvoitteen ja kansallisen oikeusjärjestyksen yhteensoveltumattomuus esiintyy perustuslain tasolla on — ehkä tapauksen harvinaisuuden tai poikkeuksellisen luonteen johdosta — yleensä mainittu ainakin osa niistä

---

78 Dualismikonstruktion periaatteiden näkökulmasta voidaan perustellusti väittää, että tietyn kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamista tarkoittava, valtion sisäinen säädös — eikä itse velvoite tai sen tietyt osat — on ristiriidassa perustuslain, lain tai asetuksen kanssa. Broms, s. 124 näyttää ottaneen tämän näkökohdan huomioon kirjoittaessaan: »... jos valtiosopimukseen sisältyy sellaisia säännöksiä, joiden voimaansaattaminen Suomen valtion sisäisen oikeuden mukaan edellyttää eduskunnan myötävaikutusta uuden lainsäädännön muodossa, niin eduskuntaa ei voida sivuuttaa.»

Vanhemmassa kirjallisuudessa on toistuvasti käytetty ilmausta, joka viittaa kansainvälisoikeudellisen velvoitteen ja valtion sisäisen lainsäädännön ristiriitaan. Niinpä Kaira, s. 163 s. kirjoittaa: »... valtiosopimusmääräyksiä on tavallisuudesta poiketen noudatettava siinäkin tapauksessa, että ne ovat ristiriidassa lainsäädännön kanssa.»

Wienin koulukuntaan kuuluva, kansainvälisoikeudellisen normihierarkkian tutkimukseen keskittynyt Kuntz (s. 389) katsoo voitavan käyttää ilmaisutapaa, jonka mukaan kansainvälisen oikeuden normit saattavat olla ristiriidassa valtion sisäisen oikeuden säännösten kanssa.

Vaikka tarkkaan ottaen lieneekin niin, etteivät kansainvälisoikeudelliset normit ole ristiriidassa valtion sisäisen oikeussäännöskokonaisuuden joidenkin osien kanssa, vaan ristiriita on transformaatiosäädöksen ja valtion sisäisen lainsäädännön välinen, on esitysteknisistä syistä tarkoituksenmukaista käyttää ilmaisutapaa, joka viittaa ristiriitaan kansainvälisen ja valtion sisäisen oikeusjärjestyksen välillä.

Jos tarkastellaan dualistiselle järjestelmällemme tyypillistä ajattelutapaa, jonka mukaan kansainvälisen sopimuksen tai muun velvoitteen eduskuntakäsittelyn aiheuttanut normiristiriita on luonnehdittavissa voimaansaattamislain ja valtion muun lainsäädännön väliseksi ristiriidaksi, havaitaan sekin epätyydyttäväksi. Voimaansaattamislait ovat yleensä avoimia ja laaditaan muotoon »Sopimus X:n säännökset ovat voimassa niin kuin niistä on sovittu.» Tällaisen blankettilain suhteita muuhun lainsäädäntöön ei voida tarkastella perehtymättä transformoitavan kansainvälisen velvoitteen sisältöön.

säännöksistä, joiden on katsottu olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Tällöinkään ei voida pitää selvänä, että kaikkiin ristiriitatapauksiin on kiinnitetty huomiota. Jo yhden ristiriidan osoittaminen — ehkä useiden joukosta — johtaa voimaansaattamistoimeen supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Tämä riittää samalla kaikkien poikkeuksien transformointiin yhdellä kertaa. Kaikki ristiriidat tulevat eliminoiduiksi siitä riippumatta, onko kaikkia ristiriitaisia kohtia hallituksen esityksessä mainittu tai edes transformaationormin valmisteluvaiheessa havaittu.[79]

6.1.1.3. Transformaatiosäädöksen ja perustuslain välisen suhteen valvonta

6.1.1.3.1. Asetuksen taso

HM 92,2 §:n mukaan tuomari tai muu virkamies on velvollinen jättämään soveltamatta asetuksen säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Ei liene osoitettavissa perusteluja sille, etteivät transformaatioasetukset kuuluisi yleisen, asetusten lain- ja perustuslainmukaisuuden valvonnan piiriin.

Lähes kaikkiin kansainvälisesti sitoviin velvoitteisiin liittyy transformaatioasetus.[80] Näiden asetusten lain ja perustuslain mukaisuuden val-

---

79 Yllä tekstissä esitetty näkökohta ei ole kiistattoman selvä. Jos tarkastellaan voimaansaattamistoimiin liittymättömiä (tavanomaisia) perustuslaista säädettyjä poikkeuksia, muodostuu keskeiseksi kysymys siitä, kuinka laajaksi poikkeus todella on tarkoitettu. Ks. siitä Sipponen, s. 358 ss. Kirjallisuudessa korostetaan, että poikkeuksen säätäminen perustuslaista on yleensä määräaikainen ja tarkkarajainen lainsäädäntötoimi.

Supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä päätetty voimaansaattamislaki eroaa muista poikkeuslaeista. Voimaansaattamista merkitsevä poikkeuslaki säädetään yleensä avoimena blankettilakina, joka sisältää vain viittauksen kansainväliseen sopimukseen. Siksi voidaan perustellusti väittää, että lailla tarkoitetaan voimaansaattaa kaikki poikkeukset en block. Voimaansaattamislain säännöksissä ei juuri ole tulkinnanvaraa. Lakiteksti viittaa vain sopimustekstiin kokonaisuutena. On vaikeata esittää perusteluja sille, että supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädetyllä blankettilailla ei olekaan tarkoitettu voimaansaattaa kaikkia perustuslaeista poikkeavia sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen säännöksiä.

80 Tarkastellessaan viranomaisten harjoittamaa, asetusten lain- tai perustuslainmukaisuuden valvontaa Sipponen s. 672 ss. ei näytä kiinnittäneen huomiota

vontaan liittyy piirteitä, joita tavanomaisten, valtion sisäisistä syistä säädettyjen asetusten valvonnassa ei ole. Virkamiehen tai tuomarin kieltäytyminen soveltamasta transformaatioasetusta saattaa aiheuttaa kan-

---

asetuksiin, joilla kansainvälisoikeudelliset velvoitteet saatetaan valtion sisäisesti voimaan. Hän ei puutu myöskään tämän asetuksenantovallan oikeusperusteeseen.

Pääosa Suomessa transformoiduista kansainvälisistä velvoitteista on voimaansaatettu pelkästään asetuksella — velvoitteen ei ole katsottu sisältävän lain tai perustuslain vastaisia säännöksiä. Kun otetaan huomioon, että tällaisia asetuksia on voimassa huomattavasti yli sata, ja kysymyksessä olleet velvoitteet eivät läheskään aina ole olleet yhteiskunnalliselta merkitykseltään vähäisiä, on syytä kiinnittää huomiota niihin erikoispiirteisiin, joita transformaatioasetuksiin liittyy verrattuna pelkästään valtion sisäisistä syistä annettuihin asetuksiin.

Sipponen (s. 672) kirjoittaa: »HM 92,2 § edellyttää, että asetus — tai sitä alempiasteinen säädös — voi olla ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Po. momentin sanamuodon mukaan voidaan asetuksen perustuslain- ja lainvastaisuutta tutkittaessa päätyä johonkin seuraavista tuloksista:

a) säädös on vain lain vastainen,
b) säädös on vain perustuslain vastainen,
c) säädös on sekä perustuslain että lain vastainen, sekä
d) säädös ei ole perustuslain eikä lain vastainen.»

Tutkiessaan mainitsemiaan tapauksia Sipponen ei kiinnitä huomiota siihen, että blankettisäädöksen muotoon laaditun asetuksen lain tai perustuslain mukaisuuden tutkimuksessa ei kysymyksessä ole pelkästään asetuksen ja muun lainsäädännön välisen suhteen tarkastelu vaan kansainvälisen velvoitteen ja valtion sisäisen oikeuden välisessä suhteessa ehkä esiintyvät epäyhtenäisyystapaukset.

Sipponen kirjoittaa (s. 678): »Asetus tai alemmanasteinen säädös saa oikeudellisen voimansa kokonaisuudessaan ylemmänasteisesta normista. Siltä osin kuin po. säädös ylittää perustana olevan normin määräämät toimivaltarajat tai on vastoin voimassaolevia lakeja, ei ole syntynyt laillista säännöstä, vaan säännös on mitätön. Asetus on kokonaisuudessaan mitätön, jos se kaikilta osin ylittää toimivaltansa rajat tai on kokonaan vastoin muita lakeja tai jos niin monet tai niin tärkeät säännökset asetuksessa ovat virheellisiä, että asetusta ei voida ilman niitä soveltaa.» Sipposen mukaan kysymyksessä on asetuksen oikeuslooginen mitättömyys. Sipposen esittämät näkökohdat eivät mielestäni sellaisinaan sovellu transformaatioasetuksiin. Vaikka olisikin niin, että asiasisältöä vailla oleva transformaatioasetus saattaisi voimaan perustuslain tai lain vastaisia kansainvälisiä velvoitteita, ei näin virheellisen menettelyn toteamisesta ja asetuksen katsomisesta mitättömäksi olisi seurauksena sitä, että oikeustila palaisi asetuksen antamista edeltäneeseen tasoon. Mikäli virheellisesti asetuksella transformoitu kansainvälinen velvoite jo olisi voimassa — kuten yleensä aina on asianlaita, sillä kansainväliset sopimukset tavallisesti ratifioidaan asetuksen antamisen yhteydessä tai sitä ennen — jäisi mitättömäksi todetun asetuksen tarkoittama kansainvälinen velvoite silti voimaan.

sainvälisoikeudellisia seuraamuksia. Toisin kuin valtion sisäisistä syistä säädettyjen asetusten kohdalla, virkamiehen tai tuomarin kieltäytyminen noudattamasta asetuksen säännöksiä ei vaikutuksiltaan rajoitu vain siihen, että asetus on vaikutukseton. Pelkällä asetuksellakin transformoitu kansainvälinen sopimus pysyy velvoittavana kieltäytymistapauksesta huolimatta. Mikäli virkamiehen tai tuomarin kieltäytyminen asetusta noudattamasta johtaisi esim. siihen, ettei kansainvälisellä tasolla voimassa olevia velvoitteita voida noudattaa, saattaa valtio joutua sopimusrikkomuksesta kansainvälisen oikeuden sallimien vastatoimenpiteiden kohteeksi.

Virkamiehen tai tuomarin kieltäytyminen soveltamasta valtion sisäisistä syistä säädettyä — tavanomaista — asetusta ei yleensä voi johtaa kielteisiin seuraamuksiin. Asetuksen säännös jää vaikutuksettomaksi siihen saakka kunnes se kumotaan. On myös mahdollista säätää asetuksen muutos lyhyessä ajassa. Sensijaan kansainväliseen velvoitteeseen kytkeytyvän asetuksen muutos tai kumoaminen ei voi varmistaa sitä, että kansainvälisen velvoitteen noudattamatta jättämisestä seuraava sanktioriski vältetään.[81]

---

81 Kysymys tuomioistuinten oikeudesta tarkastaa lakien ja asetusten perustuslainmukaisuutta liittyy valintaan dualistisen ja monistisen ajattelutavan välillä. Valtiosäännöissä on yleensä säännöksiä, joissa puhutaan tuomioistuimen oikeudesta tutkia valtionsisäisten säädösten perustuslainmukaisuutta. Sen sijaan säännöksiä tuomioistuinten oikeudesta tutkia kansainvälisten sopimusten ja perustuslain välisiä suhteita ei juuri esiinny.

Useissa valtioissa sovelletaan ns. adoptiomenetelmää: kansainvälinen sopimus tai muu kansainvälisoikeudellisesti sitova velvoite tulee ilman transformaatiolainsäädäntötoimia valtion sisäisesti velvoittavaksi. Adoptiomenetelmän takia eivät tuomioistuimet hevin voi ulottaa valtion sisäistä lainsäädäntöä tarkoittamaan säädettyä säädösten perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmää kansainvälisiä sopimuksia tai muita kansainvälisoikeudellisia velvoitteita koskevaksi. Seidl-Hohenveldern (Transformation, s. 112) huomauttaa kuitenkin, että adoptiomenetelmää soveltavissakin valtioissa tuomioistuimet tuntevat houkutusta ulottaa valtion sisäisten säädösten perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmä kattamaan myös kansainväliset velvoitteet.

Mikäli taas valtiossa sovelletaan (kuten Suomessa) dualistista ajattelutapaa ja voimaansaattamismenettelyä, voidaan voimaansaattamissäädöstä pitää sisäisen oikeusjärjestyksen osana ja tutkia transformaationormin ja valtiosäännön välisiä suhteita. Seidl-Hohenveldern (Transformation, s. 113) kutsuu tätä menettelyä välilliseksi valtiosopimusten perustuslainmukaisuuden valvonnaksi.

On huomattava, että mikäli kansainvälinen sopimus on voimaansaatettu asiasisältöisellä lailla, normivertailu suoritetaan ulkonaisesti arvioiden kahden

6.1.1.3.2. Lakitaso

Asetusta korkeammalla tasolla suoritettavia voimaansaattamistoimenpiteitä varten säädetty käsittelyjärjestyssäännös (VJ 69,1 §) on varsin onnistunut, jos ajatellaan riskejä, joita saattaa aiheutua virheellisesti suoritetun voimaansaattamistoimenpiteen johdosta.

1928 VJ 69 §:n voimaantuloaikana oli jo syntynyt tapa säätää poikkeuksia perustuslaista. Suomen perustuslain säätämisjärjestykselle on tyypillistä, että perustuslain tavallisen lain tasoiselle lainsäädännölle tuottamat esteet voidaan — riittävän suuren kannatuksen varassa — poistaa varsin nopeasti. Poikkeuslakiehdotus voidaan hyväksyä kiireellisenä lakiehdotusta lepäämään hyväksymättä (VJ 67,2 §). VJ 69 §:ää valmisteltaessa oli siis jo olemassa toinen ulkopoliittiseen päätöksentekoon liittyvän lainsäädännön joustavuuden kannalta keskeinen tekijä: riittävän yksimielisyyden (5/6 enemmistö) vallitessa ei ollut estettä edes perustuslain kanssa ristiriitaisen kansainvälisoikeudellisen velvoitteen voimaansaattamiselle valtion sisäisesti.

VJ 69 §:n säätämisen yhteydessä pyrittiin menettelyä tehostamaan entisestään. Sisällyttämällä VJ 69,1 §:ään kielto jättää lepäämään voimaansaattamista tarkoittavaa lakia saavutettiin päätöksenteon joustavuuden kannalta kaksi uutta etua: perustuslain kanssa ristiriitaisen, kansainvälisoikeudellisesti velvoittavan sopimuksen tai muun velvoitteen voimaansaattamislain hyväksymiseen tarvitaan kiireelliseksi julistamiseen vaadittavaa määräenemmistöä (5/6) huomattavasti pienempi määräenemmistö, 2/3 annetuista äänistä. Samalla VJ 69 §:ssä yksinkertaistettiin tavallisen lain tasolla suoritettavia voimaansaattamistoimia: poistettiin tavallisessa lainsäädännössä eduskunnan kolmannekselle kuuluva valta äänestää lakiehdotus lepäämään yli vaalien (VJ 66,7 §).

* * *

Transformaatiosäädösten hierarkkisen tason ja käsittelyjärjestyksen valintaan liittyvät näkökohdat selvitetään yleensä jo hyvissä ajoin ennen sopimuksen eduskuntakäsittelyä.

---

sisäisen normiston välillä. Tosiasia kuitenkin on, että pääosa asiasisältöisen säädöksen lauseista on itse asiassa käännöstä sopimuksen tekstistä. Voidaan siis perustellusti puhua välillisestä valtiosopimuksen perustuslainmukaisuuden kontrollista. Vielä selvemmästä kansainvälisen sopimuksen ja perustuslain välisten suhteiden tarkastuksesta on kysymys silloin, kun voimaansaattamisessa käytetään sisällyksetöntä blankettisäädöstä.

Mikäli transformaatiosäädöksen valmistelussa päädytään esittämään lain tasoisen säädöksen käyttämistä, saattaa käsittelyjärjestysvalintaan liittyvien ongelmien käsittely jatkua vielä eduskunnassa.

Jos transformaatiosäädöksen eduskuntakäsittelyn kuluessa esitetään epäilyksiä siitä, että tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä (VJ 66 §/ 69,1 §) käsiteltäväksi esitetty transformaatiosäädös onkin ristiriidassa perustuslakien kanssa, sovelletaan voimaansaattamislakiin perustuslakivaliokunnan johdolla toimivaa lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmää. Kuten muittenkin lakien kohdalla, myös voimaansaattamislain eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta saattaa joutua tarkastamaan transformaatiosäädöksen ja perustuslakien välistä suhdetta ja antamaan tästä kysymyksestä joko eduskuntaa de facto (joskaan ei de jure) sitovan lausunnon tai VJ 80 §:n nojalla ratkaisemaan eduskuntaa sitovalla tavalla täysistunnon ja puhemiehen välisen erimielisyyden lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä.

Voimaansaattamissäädösten eri tasoja tarkasteltaessa voidaan lopuksi todeta, että VJ 69,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä hyväksyttävän poikkeuslain käyttö on tehokkain keino huolehtia kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta: tällöin ei saata esiintyä mahdollisuutta, että viranomainen voisi asetuksen tasoiseen voimaansaattamisnormiin ja sen sekä lain tai perustuslain väliseen ristiriitaan viitaten käyttäytyä tavalla, joka on tarkoitettu estää kansainvälisellä velvoitteella. Onhan ajateltavissa, että virkamies kieltäytyisi virkatoimesta, jota kansainvälisessä velvoitteessa on edellytetty, mutta johon ryhtymistä voitaisiin kansallisten säädösten nojalla pitää lain tai perustuslain vastaisena.[82]

---

[82] Ks. Sainio, s. 101. Erityisesti sosiaalisten ja muiden palvelusten kohdalla saattaa aktualisoitua tilanne, jolloin viranomaiset tai tuomioistuimet voivat joutua poikkeamaan kansainvälisen velvoitteen edellyttämästä menettelytavasta. Ajateltakoon esimerkiksi kansainvälisiä sopimuksia, joilla valtio vastavuoroisesti sitoutuu myöntämään ulkomaalaisille samoja sosiaalisia etuja ja muita palveluksia, joita valtion omat kansalaiset saavat. Etujen myöntämisestä maan omille kansalaisille voidaan säätää eduskuntalain tasoisessa säädöksessä. Mikäli samojen etujen myöntämistä ulkomaalaisille tarkoittava kansainvälinen velvoite erehdyksessä transformoitaisiin vain asetuksen tasolla on lähellä tilanne, ettei etuja ennen riittävien transformaatiotointen suorittamista voida myöntää ulkomaalaisille. Erityisen vaativiksi voivat muodostua ajateltavissa olevat kansainväliset velvoitteet, jotka edellyttävät ulkomaalaisille myönnettävän oikeuksia joita HM II luvun Suomen kansalaisten perusoikeussäännöksissä tarkoitetaan. Vert. Espersen, s. 109 ss.

Tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä (VJ 66 § ja VJ 69,1 §) voimaansaatettu kansainvälinen velvoite on asetuksen tasolla voimaansaatettua velvoitetta paremmassa asemassa, koska melko yleisesti katsotaan, etteivät viranomaiset ja tuomioistuimet voi kieltäytyä soveltamasta perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa lakia.

6.2. Kansainvälisiin velvoitteisiin liittyvät asetukset

Lähes kaikki kansainväliset sopimukset voimaansaatetaan ainakin asetuksella. Mikäli sopimus sisältää säännöksiä, jotka poikkeavat voimassa olevista laeista, säädetään asetuksen lisäksi transformaatiolaki. On myös tapauksia, jolloin transformaatiosta on huolehdittu asetusta hierarkkisesti alemman tasoisilla säädöksillä (esim. ministeriön päätöksillä).[83]

Voimaansaattamisasetus liittyy yleensä sekä niihin kansainvälisoikeudellisesti sitoviksi tarkoitettuihin velvoitteisiin, joiden voimaansaattamiseksi tarvitaan voimaansaattamislakia, että niihin, jotka eivät vaadi voimaansaattamista lailla.[84]

---

[83] Transformaatio lakia hierarkkisesti alemmilla säädöksillä suoritetaan yleisesti asetuksen tasossa. Sitä alemmantasoiset transformaationormit ovat erittäin harvinaisia. Esimerkkinä asetusta alemmantasoisesta transformaatiota tarkoittavasta valtuutuksesta voidaan mainita asetus Euroopan vapaakauppayhteisön oikeudellista asemaa, privilegioita ja immuniteettiä koskevan pöytäkirjan voimaansaattamisesta (as. kok. 184/63). Asetuksen 2 §:n mukaan yksityiskohtaisempia säännöksiä pöytäkirjan (so. kansainvälisen velvoitteen) soveltamisesta annetaan tarvittaessa ministeriön päätöksellä.

Kaira, s. 333 ss. esittää yksityiskohtaisen selonteon blankettiasetuksista.

[84] Blankettiasetus annetaan sekä silloin, kun sopimus voimaansaatetaan lailla että siinä tapauksessa, jolloin sopimuksen ja valtion sisäisen oikeuden välillä ei ole ristiriitaa. Esitän seuraavaksi esimerkin kummastakin voimaansaattamisasetuksen tyypistä:

Diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen eräät säännökset olivat ristiriidassa tavallisen lain tasoisten valtion sisäisten säädösten kanssa. Sopimuksen voimaansaattamiseksi hyväksyttiin näin kuuluva blankettilaki: »Laki diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Eduskunnan päätöksen mukaan säädetään: Diplomaattisia suhteita koskevan, 18 päivänä huhtikuuta 1961 tehdyn Wienin yleissopimuksen määräykset olkoot, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin niistä on sovittu. Tarkempia määräyksiä yleissopimuksen määräysten soveltamisesta ja viranomaisille kuuluvista velvollisuuksista annetaan tarvittaessa ase-

Voimaansaattamislain ja -asetuksen välisiä suhteita on meillä kirjallisuudessa kuvattu sanomalla, että lailla poistetaan ristiriita kansainvälisoikeudellisen velvoitteen ja valtion lakien väliltä ja voimaansaattamisasetuksella taas eduskuntalakia alemmilta tasoilta.[85, 86, 87]

---

tuksella.» (SopS 3/1970). Samaa sopimusta tarkoittanut blankettiasetus kuului: »Asetus diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen ja siihen liittyvien valinnaisten pöytäkirjojen voimaansaattamisesta. Sitten, kun Wienissä 18 päivänä huhtikuuta 1961 tehdyn diplomaattisia suhteita koskevan yleissopimuksen eräät määräykset on 4 päivänä heinäkuuta annetulla, myös Ahvenanmaan maakuntapäivien osaltaan hyväksymällä lailla (71/70) hyväksytty, tasavallan presidentti ratifioinut yleissopimuksen ja siihen liittyvät valinnaiset pöytäkirjat kansalaisuuden saavuttamisesta ja erimielisyyksien pakollisesta ratkaisemisesta ja ratifioimiskirjat talletettu 9 päivänä joulukuuta 1969 Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerin huostaan, säädetään ulkoministerin esittelystä, että sanottu yleissopimus ja siihen liittyvät valinnaiset pöytäkirjat ovat voimassa niin kuin niistä on sovittu.» (SopS 4/70).

Edellä siteeratuista tyypillisistä blankettilaista ja -asetuksesta voidaan panna merkille mm. seuraavat usein toistuvat periaatteet:

— voimaansaattamislakiin sisällytetään valtuutus voimaansaattamisasetuksen antamiseen
— voimaansaattamisasetuksessa mainitaan blankettilaista, ja asetuksessa käytetään suoraan HM 33 §:stä johdettua, todellista asiaintilaa vastaamatonta ilmausta »... yleissopimuksen ... määräykset ... on ... hyväksytty ...»
— blankettiasetuksessa tehdään selkoa niistä toimenpiteistä, jotka ovat johtaneet yleissopimuksen kansainvälisoikeudellisen sitovuuden alkamiseen (ratifiointi)
— asetuksessa ei ole voimaantulopäivää, vaan sopimusjärjestely astuu valtionsisäisesti velvoittavaksi asetuksen antamispäivänä (9. 1. 1970)
— voimaansaattamisasetuksessa viitattiin eräisiin sopimukseen liittyneisiin lisäpöytäkirjoihin. Niihin ei sisältynyt valtion sisäisten, eduskuntalain tasoisten normien kanssa ristiriitaisia säännöksiä, joten voimaansaattaminen voitiin suorittaa ilman eduskuntakäsittelyä asetuksen tasolla. Asetuksenantovallan perusteena tältä osin ei ollut blankettilain sisältämä valtuutus, vaan HM 28 §:ssä säädetty presidentin yleinen asetuksenantovalta.

Esimerkkinä voimaansaattamisasetuksesta, joka liittyi kansainvälisoikeudelliseen velvoitteeseen, johon ei katsottu sisältyvän eduskuntalain tasoisen normiston kanssa ristiriitaisia säännöksiä, voidaan käyttää asetusta Euroopan vapaakauppaliiton perustamista koskevan konvention 20 artiklaa koskevan muutoksen voimaansaattamisesta: »Sitten kun Suomen Tasavallan ja Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden välisen sopimuksen (SopS 16/61) 6 artiklassa tarkoitettu yhteisneuvosto 3 päivänä joulukuuta 1970 tekemällään päätöksellä n:o 9/1970 on hyväksynyt vapaakauppaliiton perustamista koskevan konvention 32 artiklassa tarkoitetun neuvoston tekemän konvention 20 artiklaa koskevan, kyseisen artiklan 5 kappaleen nojalla tehdyn muutoksen sovellettavaksi Suomen ja Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden välisissä suhteissa, säädetään ulkoasiainminis-

Transformaatiofunktion ohella voimaansaattamisasetuksessa määrätään se päivä, jolloin kansainvälisoikeudellinen järjestely tulee Suomessa voimaan. Pelkkä voimaansaattamislain vahvistaminen ja voimaantulo ei vielä yleensä merkitse järjestelyn voimaantuloa Suomen viranomaisia

---

terin esittelystä, että sanottu yhteisneuvoston päätös on voimassa niinkuin siitä on sovittu.» Asetuksessa tehtiin selkoa siitä normistosta, jonka voimaansaattamisesta oli kysymys. Erityistä voimaantuloajankohtaa ei säädetty, vaan EFTA-konvention muutos tuli valtion sisäisesti sovellettavaksi asetuksen antamispäivänä 23. 12. 1970. Kun normiristiriitaa eduskuntalain tasolla ei katsottu olevan, riitti voimaansaattamistoimeksi asetuksen taso. Asetuksesta voidaan panna merkille, että kysymyksessä oli kansainvälisen järjestön toimielimen (Finefta-yhteisneuvoston) päätöksen voimaansaattaminen asetuksella. Voimaansaattamisasetuksessa käytetty kaava vastasi täsmälleen kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisasetuksien yhteydessä käytettyjä sanontoja.

Esimerkkinä voimaansaattamisasetuksesta, joka on liittynyt eduskunnan käsiteltäväksi muista kuin normiristiriitaan liittyvistä syistä toimitettuun kansainväliseen sopimukseen, esitän asetuksen kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta (544/70). Sopimus käsiteltiin eduskunnassa sen vuoksi, että siitä aiheutui valtiolle menoja. Ks He 12/1970. Asetus kuului seuraavasti: »Sitten kun Eduskunta 16 päivänä kesäkuuta 1970 on hyväksynyt New Yorkissa 21 päivänä joulukuuta 1965 tehdyn kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen ne määräykset, jotka vaativat eduskunnan suostumuksen, tasavallan presidentti ratifioinut sopimuksen ja ratifioimiskirja talletettu 14 päivänä heinäkuuta 1970 Yhdistyneitten Kansakuntien pääsihteerin huostaan, säädetään ulkoasiainministerin esittelystä, että mainittu sopimus on Suomen osalta voimassa niin kuin siitä on sovittu.»

Voimaansaattamisasetuksilla on eräitä tehtäviä, joiden tarkasteluun ei tässä yhteydessä ole tilaisuutta. Tyydyn vain mainitsemaan, että voimaansaattamisasetuksissa tehdään mm. selkoa niistä varaumista, jotka Suomen valtion taholta sopimukseen on tehty.

85 Broms, s. 129.

86 Transformoivat asetukset voivat joutua eduskunnan toimittaman jälkikontrollin kohteeksi. Näin menetellään yleensä tapauksissa, jolloin perustuslain säätämisjärjestyksessä hyväksytyllä valtuuttavalla lailla säädetään mahdolliseksi transformoida asetuksella kansainvälisiä velvoitteita. Asetukset säädetään usein toimitettavaksi jälkikäteen eduskunnan hyväksyttäväksi. Ks. tästä Kastari (Maksuliike), s. 662 ss. sekä Saraviita, s. 216 alaviite 107. Broms, s. 146 tekee selkoa tähän menettelyyn eduskunnassa kohdistetusta kritiikistä.

87 Yllä tekstissä tarkastellaan kansainväliseen järjestöön liittyvien velvoitteiden voimaantuloa valtion sisäisestä näkökulmasta. Kansainvälisoikeudellisesti järjestöjäsenyyden alkuhetki määräytyy kahden edellytyksen ollessa olemassa (Schermers, s. 40): järjestö on sääntöjensä edellyttämällä tavalla hyväksynyt valtion jäseneksi ja valtio on ratifioinut peruskirjan.

ja kansalaisia velvoittavana. Käytännössä voimaansaattamisasetuksessa — yleensä blankettiasetuksessa — selostetaan lisäksi ne toimenpiteet, joihin presidentti on ryhtynyt kansainvälisoikeudellisen velvoittavuuden toteuttamiseksi.[88]

Voimaansaattamisasetuksesta — eikä esim. blankettilaista — viranomaiset ja kansalaiset saavat tiedon kansainvälisoikeudellisen velvoitteen voimaantulosta. On mahdollista että voimaansaattamislain vahvistamisen jälkeen transformoitava kansainvälinen velvoite ei ole vielä tullut kansainvälisoikeudellisesti voimaan. Voimaansaattamisasetus annetaan yleensä vasta, kun kansainvälisoikeudellinen velvoite (esim. valtiosopimus tai järjestön päättämä yleissopimus) on tullut voimaan. Väliaikana voimaansaattamislaki on vaikutukseton.[89]

---

88 Kansainvälisten järjestöjen peruskirjoja tarkoittavissa voimaansaattamisasetuksissa mainitaan yleensä peruskirjan ratifioinnista ja ratifioimisasiakirjojen taikka liittymisilmoituksen talletuksesta.

89 Saattaa käydä niinkin, ettei lailla transformoitu kansainvälinen sopimus tule lainkaan kansainvälisoikeudellisesti voimaan — esim. yleissopimus ei saa riittävästi ratifiointeja. Ks. esim. laki kaupan yhteistyöjärjestöä koskevan sopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä (433/57). Tällä lailla saatettiin voimaan ITO:n perussäännön lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset. Laki oli laadittu muotoon »sopimuksen säännökset olkoot, mikäli kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa, niinkuin niistä on sovittu...». Lain tultua voimaan annettiin ulkoasiainministeriön ilmoitus, jonka mukaan laissa mainittu, Genevessä 10 päivänä maaliskuuta 1955 kaupan yhteistyöjärjestöstä tehty sopimus ei vielä ollut tullut voimaan. Voimaansaattamisasetusta ei sen johdosta voitu vielä antaa.

Alkujaan oli tarkoituksena, että GATT-sopimuksen noudattamista valvomaan perustettaisiin erillisellä sopimuksella laajoin valtuuksin varustettu järjestö (ITO). Eräät GATT-sopimuksen allekirjoittajavaltiot katsoivat kuitenkin, että järjestölle olisi tullut liian laajoja valtuuksia. Jäsenyys olisi edellyttänyt, että valtiot olisivat luopuneet kansainvälisen kaupan ja talouspolitiikkansa valvontavallasta. Erityisesti kaikki poikkeamat kaupan liberalisointikoodista ja diskriminointikiellosta olisivat edellyttäneet järjestöelinten suostumusta. GATT-sopimuksen allekirjoittajavaltiot eivät olleet valmiita tähän, ja niin ITO:n peruskirjan voimaantulon edellyttämiä ratifiointeja ei suoritettu, eikä perussääntö koskaan tullut voimaan (Jacob-Atherton-Wallenstein, s. 403). Ks. myös Broms, Yhdystyneet Kansakunnat, s. 417. Vert. Kaira, s. 339 s.

Esimerkkinä kansainvälisen järjestön säännöt sisältävän multilateraalisen sopimuksen transformaatiotoimista silloin, kun sopimus jo on kansainvälisesti voimassa ks. vuoden 1968 kansainvälinen sokerisopimus (SopS 14/68). Sopimus sisälsi säännökset kansainvälisestä sokerijärjestöstä (The International Sugar Organization, sopimuksen III luku). Sokerisopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten voimaansaattamiseksi säädettiin supistetussa perustuslain säätä-

6.3. Kansainvälisiin järjestöihin liittyvien velvoitteiden voimaansaattamistavat

6.3.1. Voimaansaattamistointen tarve

Kansainvälisiin järjestöihin liittyviksi velvoitteiksi on edellä luettu järjestöjen perussäännöt, järjestön ja Suomen valtion väliset sopimukset sekä järjestöpäätökset samoin kuin jäsenvaltion unilateraaliset velvoittautumistoimet järjestön hyväksi. Tällaisen velvoitteen tultua kansainvälisoikeudellisesti sitovaksi on huolehdittava siitä, että valtion viranomaiset omaavat riittävät toimivaltuudet suorittaa virkatoimia velvoitteen edellyttämällä tavalla.

Syyt kansainvälisiin järjestöihin liittyvien velvoitteiden transformointiin ovat tavallisesti samat kuin ne, joiden johdosta kansainvälisiä sopimuksia yleensäkin transformoidaan. Tarvitaan oikeussääntöjä, joiden nojalla viranomaiset ja kansalaiset toimivat tavalla, jota kansainvälisessä velvoitteessa edellytetään. Kansainvälisen velvoitteen vastaisen toimenpiteen (olipa tekijänä valtion viranomainen, yksityisluontoinen oikeushenkilö tai yksityishenkilö) oikeudenvastaisuutta — kansainvälisessä tasossa — ei poista se, ettei valtiossa ole suoritettu riittävän tehokkaita transformaatiotoimia.[90, 91] Järjestöihin liittyvien velvoitteiden transfor-

misjärjestyksessä (VJ 69,1 § ja 67 §) laki kansainvälisen sokerisopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä sokerin tuonnin säännöstelystä sanotun sopimuksen perusteella (243/70). Lain 1 §:n mukaan »Vuoden 1968 kansainväliseen sokerisopimukseen sisältyvät määräykset ovat, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin niistä on sovittu.» Laki tuli voimaan 27 päivänä helmikuuta 1970. Sopimuksen voimaansaattamiseksi annettiin lisäksi Asetus vuoden 1968 kansainvälisen sokerisopimuksen voimaansaattamisesta (244/70). Sen ainoa säännös kuului seuraavasti: »Sitten, kun eräät vuoden 1968 kansainvälisen sokerisopimuksen määräykset on 27 päivänä helmikuuta 1970 annetulla lailla (243/70) hyväksytty, tasavallan presidentti päättänyt, että Suomi liittyy tähän sopimukseen ja Suomen liittymiskirja talletettu Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerin haltuun 6 päivänä maaliskuuta 1970, säädetään ulkoasiainministerin esittelystä, että sanottu sopimus tulee Suomen osalta voimaan 6 päivänä maaliskuuta 1970 niin kuin siitä on sovittu.»

90 McNair s. 761.

91 Kunz (s. 389) huomauttaa, ettei ole olemassa kansainvälistä tavanomaisoikeudellista normia, jonka mukaan kansainvälisen oikeuden säännös on saatettava valtion sisäisesti lainsäädäntötoimin voimaan (part of the law of the land). Kansainvälisen oikeuden ja valtion sisäisen oikeuden välisen ristiriidan valtiolle

moimatta jättäminen saattaa johtaa siihen, että valtion viranomaiset eivät voi — sisäisen normiston estäessä — toimia kansainvälisen velvoitteen edellyttämällä tavalla. Tästä puolestaan saattaa olla seurauksena eri tyyppisten sanktioiden kohdistaminen valtiota vastaan.[92]

---

aiheuttamasta vastuusta hän esittää seuraavaa: »Whatever the municipal law of the state may be, violation of the superior norms in international law, whether by its legislative, or judicial organs — even if the latter are under legal duty to apply municipal law, which is in contradiction to international law — always makes the state internationally responsible.» Samaan tapaan kirjoittaa Seidl—Hohenveldern (Transformation, s. 89 s.). Ks. myös Sainio, s. 14.

Castberg kirjoittaa Norjan oikeudesta (s. 125): »Hvis imidlertid en gjeldende rettsregel står i strid med folkeretten, er det den norske retts regel de norske statsmyndigheter må rette sig etter. Hvis en norsk lovbestemmelse likefrem uttale f.eks. at fremmede staters diplomatiske representanter skulle kunne straffes her i landet, ville denne regel være bindende for norske myndigheter til tross for at den ville være folkerettsstridig. Staten kan bli folkeretslig ansvarlig for sin lovgivning. Men denne lovgivning er, uansett dens forhold til folkeretten, avgjørende når spørsmålet er om hva man skal anse for gjeldende norsk rett. »Castberg näyttää tarkoittavan tällä säännöllä sekä tavanomaista että sopimusperäistä kansainvälistä oikeutta. Hän kirjoittaa edelleen (s. 126) »Men det kan tenkes at traktaten er sluttet (ratifisert), til tross for at stortinget bare har gitt sitt samtykke i plenum, mens de nødvendige lovsbestemmelser ennå ikke er utferdiget. Også i så fall må man anses bundet av traktaten. Og lovgiveren (odelsting-lagting-konge) må anses statsrettslig forpliktet til snarest mulig å bringe i stand de nødvendige lovbestemmelser. Men så lenge det ikke er skjedd, kan man ikke uten videre gå ut fra at norsk rett inneholder de rettsregler som traktaten krever. »Kun otetaan huomioon, että dualistinen ajattelutapa kansainvälisen oikeuden ja valtion sisäisen oikeuden välisistä suhteista on omaksuttu Suomenkin oikeudessa, voitaneen väittää, että Castbergin esittämät näkökohdat soveltuvat myös Suomessa arvosteltaessa sisäisen lainsäädännön ja kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön kanssa ristiriitaisten osien välisiä suhteita.

92 Ruzié esittää kansainvälisten järjestöjen sanktiovaltaa koskevan tutkimuksensa alussa yleisen sanktion määritelmän (s. 5): »un procédé social destiné à assurer l'application d'une règle de droit en réalisant la répression de ses violations.» Keskittyessään kansainvälisten järjestöjen sanktiovaltaan hän luokittelee käytettävissä olevat sanktiomuodot kahteen pääjaksoon 1) kansainvälisten järjestöjen käyttämä järjestön sisäinen kurinpitovalta (pouvoir disciplinaire des organisations internationales á l'intérieur de l'organisation) ja 2) järjestön ulkopuolella oleviin subjekteihin kohdistuva valta (pouvoir de contrainte des organisations internationales, à l'extérieur de l'organisation). Järjestön sisäinen sanktioiden käyttövalta on Ruzién mukaan tarpeen, jotta kansainvälinen järjestö — kuten kaikki yhteisöt — omaisi riittävän koheesion ja jotta järjestön instituutiot voisivat toimia. Tätä sisäistä sanktiovaltaa — joka ensisijassa tarkoittaa huolenpitoa siitä,

6.3.1.1. Jäsenvelvoitteiden tehosteet

Valtioiden välisten sopimusten noudattamisen tehosteena on joukko tavanomaisen kansainvälisen oikeuden sallimia sanktioita (painostuskeinoja), joiden käyttö on sallittua edellytyksellä, että toinen sopijavaltio on sopimusvelvoitteistaan poiketen suorittanut kansainvälisen oikeuden vastaisen teon. Suoraan tavanomaisesta kansainvälisestä oikeudesta peräisin olevina, sallittuina sanktioina voidaan mainita mm. diplomaattiset painostustoimenpiteet, diplomaattisten suhteiden katkaiseminen, viisumimääräysten muutokset, kaupallisten- tai muiden suhteiden häirintä, tullien korotukset tai vastavuoroinen (jo rikotun) sopimusvelvoitteen vastainen käyttäytyminen.

Kansainvälisen järjestön jäsenvaltio on sitoutunut noudattamaan järjestön perussääntöä — multilateraalista kansainvälistä sopimusta. Perussäännön sisältämien velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi on

---

että jäsenvaltiot noudattavat järjestön peruskirjassa säädettyjä velvoitteita — käyttävät järjestön toimielimet, eräissä tapauksissa järjestön virkailijat ja näiden lisäksi myös jäsenvaltiot. Ks. myös Sainio, s. 101 ss.

Järjestön ulkopuolella oleviin kansainvälisen oikeuden subjekteihin kohdistuvalla sanktiovallalla Ruzié tarkoittaa niitä peruskirjassa säädettyjä toimenpiteitä, joihin järjestö voi ryhtyä pyrkiessään toteuttamaan peruskirjassa säädettyjä tavoitteitaan. Tällaisena järjestön ulkopuolisiin kohdistuvana vallankäyttönä voidaan pitää mm. YK:n rauhanturvaamistoimintaa sen kohdistuessa järjestöön kuulumattomaan valtioon.

Ross (Statsforfatningsret, s. 387) kirjoittaa kansanedustuslaitoksen roolista ulkopoliittisessa päätöksenteossa: »Den centrale regel i grdl. § 19 er at folketingets samtykke udkraevas for at indgå nogen forpligtelse til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig. Denne regel er under parlamentarisk styre så væsentlig at den formentlig måtte antages også uden positiv hjemmel... Når regeringen indgår en mellemfolkelig overenskomst forpligter den den danske stat. Opfyldes forpligtelsen inte gør Danmark sig skyldig i et folkeretligt retsbrud og udsættes for de deraf følgende retlige og politiske konsekvenser. Hvis forpligtelsen nu er af en sådan art at den efter dansk statsforfatningsret ikke kan opfyldes uden folketingets medvirken synes det lige til at regeringen, inden den indgår på forpligtelsen, må sikre sig at folketinget er indforstået hermed. I modsat fald ville folketinget blive sat i en ubehagelig tvangssituation. Det måtte enten vedtage de fornødne lov- eller bevillingsbestemmelser hvad enten det havde lyst dertil eller ej; eller også acceptere den konsekvens at Danmark rent ud nægtede at opfylde en folkeretlig forpligtelse og udsatte sig for de dermed forbundne politiske ubehageligheder og retlige ansvarskonsekvenser. En sådan tvangssituation bør regeringen i en parlamentarisk styret stat ikke udsætte parlamentet...»

perussääntöihin yleensä sisällytetty säännöksiä toimenpiteistä rikkomusten varalta. Tavallista on, etteivät järjestön jäsenvaltiot voi käyttää yleisen (tavanomaisen) kansainvälisen oikeuden sanktioita jäsenvelvoitteita rikkonutta jäsenvaltiota vastaan. Sanktiojärjestelmä käynnistyy järjestöpäätöksillä.[93]

Sanktioista jäsenvelvoitteita rikkonutta valtiota vastaan päätetään yleensä järjestön korkeimmassa elimessä (plenaarielin). Tästä säännöstä on kuitenkin poikkeuksia. Niinpä esim. YK:n peruskirjassa säädettyjen sanktioiden käytöstä päättää yleiskokouksen kanssa samalla hierarkkisella tasolla oleva turvallisuusneuvosto.[94]

---

93 ITU:n ja UPU:n sanktiojärjestelmä on automaattinen: jos jokin jäsenvaltio rikkoo jäsenvelvoitteitaan, valtio menettää jäsenoikeutensa. Lisäksi jos ITU:n jäsen ei noudata konferenssin päätöstä radioaaltojen käyttöalueista, valtio voi joutua vastatoimenpiteiden kohteeksi: muut jäsenvaltiot vapautuvat tuon valtion osalta noudattamasta aaltopituuksien käyttörajoituksia. Vastaavasti UPU voi poistaa jäsenvaltiolta oikeuden päästä osalliseksi kansainvälisistä postiyhteyksistä, jolloin valtio jää postin kansainvälisen kuljetuksen ulkopuolelle. Voitaneen pitää selviönä, ettei yhdelläkään nykyaikaisella valtiolla ole edellytyksiä ottaa näin tehokkaiden sanktioiden käyttöriskiä. Jacob—Atherton—Wallenstein (s 487) huomauttavatkin, että vaikka näiden järjestöjen eräät ratkaisut on tunnettu useiden jäsenvaltioiden taholta kielteisiksi, yksikään valtio ei ole voinut jättäytyä posti- tai pikatiedotusliikennejärjestelmän ulkopuolelle.

94 Schermers luettelee tavallisimmat, järjestöpäätöksin toteutettavat sanktiot (s. 582 ss.). Tällaisia ovat 1) äänestysoikeuden menetys toistaiseksi. Sanktiota käytetään yleensä niitä valtioita vastaan, jotka ovat laiminlyöneet taloudelliset suoritukset järjestölle. Eräissä tapauksissa äänestysoikeuden menetys tapahtuu automaattisesti, toisinaan tarvitaan asiaa tarkoittava, erillinen järjestöpäätös. 2) Edustusoikeuden tilapäinen poistaminen (suspension of representation). Eräissä järjestöissä jäsenvaltio ei voi lähettää edustajiaan järjestön pääelimen kokouksiin, mikäli järjestö on päättänyt käyttää tällaista sanktiota (mm. IAEA ja WMO). Schermers kertoo, että tätä menettelyä voidaan käyttää sanktiona silloinkin, kun järjestön perussäännössä ei ole sitä tarkoittavia nimenomaisia säännöksiä. Sanktiovallan katsotaan tällöin implisiittisesti sisältyvän niihin peruskirjan säännöksiin, joiden mukaan tietty järjestöelin hyväksyy jäsenvaltion edustajien valtakirjat. 3) Järjestön palvelusten epääminen. Useat järjestöt toimittavat erilaisia palveluksia jäsenvaltioilleen (tietoja, avustuksia, varoja ja asiantuntijoita jne). Näiden palvelusten epääminen jäsenvelvoitteita rikkoneelta jäsenvaltiolta saattaa olla varsin tehokas sanktio. 4) Erottaminen joidenkin järjestön erityiselinten toiminnasta. 5) Järjestöstä erottaminen. 6) Muiden järjestöjen välityksellä toteutetut sanktiot. Useissa tapauksissa jäsenyys järjestössä tuo mukanaan jäsenyyden tietyissä muissakin järjestöissä. Kun valtio erotetaan pääjärjestöstä, merkitsee erottaminen samalla jäsenyyden päättymistä muissakin

Eräissä järjestöissä käytetään sanktiojärjestelmää, jossa aktiivisina osapuolina ovat järjestön jäsenvaltiot. Järjestöelimen todettua jonkin jäsenvaltion rikkoneen jäsenvelvoitteitaan järjestöelin voi oikeuttaa muut jäsenvaltiot tai loukkauksesta erityisesti kärsineen valtion ryhtymään sanktiotoimenpiteisiin rikkojavaltiota vastaan. Erityisen tehokkaaksi muodostuu sanktioiden käyttö silloin, kun järjestö voi vapauttaa yhden tai useammat jäsenvaltiot perussäännön velvoitteista, jotta valtio voi käyttää sinällään perussäännön estämiä toimenpiteitä rikkojavaltiota vastaan.[95]

* * *

samaan järjestökokonaisuuteen kuuluvissa järjestöissä. Niinpä esim. YK:n jäsenyydestä erottaminen merkitsee samalla eroa myös UNESCO:sta ja IMF:n jäsenyydestä erottaminen merkitsee myös eroa IBRD:stä jne. 7) Sotilaalliset sanktiot.

95 Esimerkkinä tapauksesta, jolloin kansainvälinen järjestö on valtuuttanut jäsenvaltion ryhtymään painostusluontoisiin vastatoimenpiteisiin toista (perussopimusta rikkonutta) jäsenvaltiota vastaan on USA:n ja Alankomaiden välinen kiista. USA:ssa oli säädetty tuontirajoituksia, jotka kohdistuivat Alankomaiden meijerituotteiden vientiin. Kun USA:n kongressi oli hylännyt GATT-sopimuksen edellyttämän, tuontirajoituksen poistamista tarkoittaneen lakiehdotuksen, valtuutti GATT Alankomaat säätämään vastatoimenpiteenä tuontirajoituksia USA:sta tuotavalle vehnälle. Ks. Jacob—Atherton—Wallenstein, s. 407.

ICAO:n perussäännön mukaan jäsenvaltiot ovat velvollisia tunnustamaan muiden valtioiden antamat siviililentokoneitaan koskevat lentokelpoisuustodistukset ja lentolisenssit edellyttäen, että ilma-alukset ao. valtiossa täyttävät tietyt minimistandardit. Tuskin yksikään valtio voi ottaa sanktioriskinä sitä, että järjestö vapauttaa muut jäsenvaltiot todistusten tunnustamisvelvollisuudesta. Seurauksenahan olisi se, etteivät rikkojavaltion siviili-ilma-alukset voisi lentää muiden jäsenvaltioiden ilmatilassa. Ks. Buergenthal, s. 86 s. ja Schermers, s. 598.

EFTA:n perussäännön 31 artiklan mukaan järjestö voi sanktiotoimenpiteenä vapauttaa jäsenvaltion perussäännön velvoitteista (tullialennukset ja ulkomaankaupan rajoitusten kiellot), jolloin valtio tai muut jäsenvaltiot voivat käyttää taloudellisia painostustoimenpiteitä rikkojavaltiota vastaan.

Gold (s. 73 ss.) tekee selkoa IMF:n käytettävissä olevista erittäin tehokkaista sanktioista. Hän huomauttaa kuitenkin, ettei näitä sanktioita juuri ole käytetty. ICAO:n sanktioista ks. FizGerald (ICAO) s. 16 ss. ja Autere, s. 171 ss. Dobbert (s. 220) tarkastelee FAO:n sanktioita. Hän kiinnittää huomiota siihen, että järjestöllä on käytettävissään kahdenlaisia sanktioita: 1) perussäännössä eksplisiittisesti säädetyt sanktiot ja 2) ns. luonnolliset (natural) sanktiot. Viimeksimainituilla tarkoitetaan niitä käytännöllisiä haittoja, joita valtiolle saattaa aiheutua, mikäli valtio rikkoo perussäännössä säädettyjä velvoitteitaan tai ratifioimiaan yleissopimuksia. Ks. myös IBRD:n sanktioista (Nurick, Sohn ja Lauterpacht) s. 464 ss, sekä IAEA:n sanktiovallasta Boulanger, s. 288.

Valtio ei voi välttää sanktioiden käyttöä perustelemalla perussäännön vastaista menettelyä voimaansaattamistointen riittämättömyydellä tai tehottomuudella — esim. väittämällä, ettei valtion sisäinen kompetenssinormisto anna viranomaisille mahdollisuuksia toimia jäsenvelvoitteiden vaatimalla tavalla. Tämän takia sanktioiden käyttöuhka on usein käytännöllisenä perusteena sille, että kansainvälisen järjestön jäsenvelvoitteet transformoidaan.

Riittävän tehokkaista transformointitoimista huolimatta valtio saattaa laiminlyödä jäsenvelvoitteidensa noudattamisen. Näin voi käydä erityisesti silloin, kun raskaaksi osoittautuneen jäsenvelvoitteen tehosteena on heikko sanktiojärjestelmä tai jos rikkojavaltio on muita jäsenvaltioita taloudellisesti tai sotilaallisesti vahvemmassa asemassa.[96, 97]

6.3.1.2. Jäsenvelvoitteiden kirjaamistavan vaikutus voimaansaattamiseen

Useat kansainväliset järjestöt on perustettu kansainvälisellä sopimuksella, jonka pääosa muodostuu perustettavaa järjestöä koskevista säännöksistä. Sopimuksessa — jonka otsikkokin usein viittaa järjestön perustamiseen — mainitaan järjestön tarkoitus, tehtävät, toimielimistö, jäsenyysperusteet, jäsenmaksu- ja muut jäsenvelvoitteet ja -oikeudet sekä

---

96 Henkin (International Law and National Behaviour), Recueil des Cours 1965:1 s. 170 kirjoittaa: »One may accept the cynic's formula that nations will violate when it is to their advantage to do so; when the cost of observence is greater than the cost of violation.» Ks. myös Sainio, s. 105.

97 Järjestöjäsenyydestä seuraavien kansainvälisten velvoitteiden ohella voi kansainvälisen järjestön yksityisoikeudellinen oikeustoimikelpoisuus olla perusteena valtionsisäisille lainsäädäntötoimille. Detter (s. 173) huomauttaa, että joidenkin valtioiden kansallinen lainsäädäntö sisältää tarkkoja määräyksiä siitä, mitä toimivaltaa kansainvälisillä järjestöillä on valtion rajojen sisäpuolella. Mikäli jonkin järjestön perussäännön mukainen toiminta edellyttää yksityisoikeudellisia — kansallisen lainsäädännön mukaan arvosteltavia — toimia, jäsenvaltioilla on tavanomainen kansainvälisoikeudellinen velvoite säätää lakeja, jotka turvaavat järjestön toiminnan valtion alueherruuden ja valtion oman lainsäädännön alaisena. Jos kävisi niin, että valtio, joka ratifioi kansainvälisen sopimuksen tietyn kansainvälisen järjestön perustamisesta, kieltäytyisi antamasta järjestölle yksityisoikeudellista toimintakykyä tai oikeustoimikelpoisuutta sisäisen oikeusjärjestyksensä piirissä, tämä johtaisi valtion samaan kansainväliseen vastuuseen kuin valtion kieltäytyminen noudattamasta peruskirjan velvoitteita.

järjestön ja sen virkamiesten erioikeudet ja -vapaudet. Tällaisessa sopimuksessa ei allekirjoittaja- tai liittyjävaltiolle juuri aseteta jäsenmaksuvelvollisuuden lisäksi muita tuntuvia kansainvälisoikeudellisia velvoitteita.[98] Sopimusta voidaan usein kutsua peruskirjaksi ilman, että käsitteen merkityssisällön ulkopuolelle jäisi huomattavia sopimuksesta johtuvia velvoitteita. Kutsun seuraavassa tätä sopimustyyppiä »perussääntösopimukseksi».[99]

Perussääntösopimuksen voimaansaattaminen on lainsäädäntöteknisesti vaivatonta. Kun järjestöjäsenyys ei yleensä sisällä kansallisen lainsäädännön kanssa ristiriitaisia velvoitteita, voidaan perussääntösopimukset tavallisesti voimaansaattaa asetuksella. Perussääntösopimuksen vastainen

---

98 Schermers s. 66 tekee selkoa jäsenvaltion ns. yleisistä (yleensä tavanomaisoikeudellisista) oikeuksista ja velvollisuuksista kansainvälisessä järjestössä. Yleisyydellä hän tarkoittaa sitä, että samat oikeudet ja velvollisuudet esiintyvät lähes kaikissa järjestöissä. Näiden yleisten oikeuksien ja velvollisuuksien ohessa jäsenvaltiolla on järjestön luonne, toimintaperiaatteet ja päämäärät huomioon ottaen vaihtelevia, peruskirjassa asetettuja oikeuksia ja velvollisuuksia.

Yleisinä oikeuksina ja velvollisuuksina Schermers (s. 66) luettelee seuraavat:

— jäsenvaltion on toimittava lojaalisti järjestöä kohtaan. Jatkuva poissaolo järjestön kokouksista on järjestöjäsenyyteen liittyvän yleisen velvoitteen vastaista,

— systemaattinen järjestön toiminnan jarruttaminen ja yksimielisten tai velvoittavien järjestöpäätösten vastainen käyttäytyminen on jäsenvelvoitteiden vastaista,

— jäsenillä on yleinen velvollisuus osallistua järjestön toiminnasta aiheutuvien kustannusten suorittamiseen,

— jäsenvaltion on varattava järjestölle ja sen henkilökunnalle tietyt erioikeudet ja vapaudet (privileges and immunities),

— jäsenvaltiolla on yleinen oikeus nauttia jäsenetuja ja tulla järjestön taholta kohdelluksi mm. yhdenveroisena muiden jäsenten kanssa. Niinpä järjestöt eivät voi yleensä päätöksillään syrjiä jäsenvaltioita, estää jäsenvaltion edustajia pääsemästä järjestön kokouksiin tai jättää lähettämättä jäsenvaltion toimittamaa kirjallista aineistoa muille jäsenvaltioille.

99 Perussääntösopimustapauksiin voidaan luokitella useimmat YK:n erityisjärjestöt (mm. UNESCO, WHO, FAO, ILO, IMCO ja WMO) ja niiden lisäksi mm. Pohjoismaiden neuvosto, useimmat pohjoismaiden muista yhteistyöelimistä, OECD sekä useimmat kansainvälisillä sopimuksilla perustetut tutkimuslaitokset mm. Lakisääteisen mittaustoiminnan kansainvälinen järjestö (SopS 8/59), Kansainvälinen jäähdytyslaitos (SopS 12/60), Euroopan ja välimerenmaiden kasvinsuojelujärjestö (SopS 11/61), Tulliyhteistyöneuvosto (SopS 5/61), Kansainvälinen merentutkimusneuvosto (SopS 9/1968) ja Kansainvälinen hydrograafinen järjestö (SopS 29/71).

käyttäytyminen voi tulla kysymykseen yleensä vain jäsenmaksuvelvoitteen osalta: jäsenyys edellyttää tietyin, tavallisesti peruskirjassa säädetyin sanktioin — jäsenmaksun suorittamista. Jäsenmaksuvelvollisuuden laiminlyönti ei juuri voine johtua voimaansaattamistoimenpiteiden suorittamatta jättämisestä.

Se, että valtiolla on käytettävissä varoja, riittää yleisimpien perussääntösopimusten sisältämien velvoitteiden täyttämiseen. Normikonfliktitilanteen kaltaisia, voimaansaattamistointen puutteellisuudesta johtuvia sopimusrikkomusriskejä ei yleensä voi esiintyä. Ylimpien valtioelinten voidaan edellyttää lojaalisti huolehtivan jäsenmaksuvelvollisuuden noudattamisesta.[100]

Perussääntösopimuksen rinnalla on syytä tarkastella toista kansainvälisen järjestön perustamisessa ja peruskirjan laatimisessa käytettävää menetelmää. On varsin yleistä, että kansainvälisen järjestön perustamista, organisaation sääntelyä ja järjestövelvoitteita tarkoittavat normit ovat toissijaisessa asemassa laajan kansainvälisen yleissopimuksen muiden velvoitteiden joukossa. Laajalla multilateraalisella sopimuksella valtiot sitoutuvat sopimuksessa määriteltyihin velvoitteisiin tai pidättäytymään sopimuksessa määritellyistä toiminnoista. Näiden, sopimuksen kannalta keskeisten velvoitteiden noudattamista tarkkailemaan voidaan samalla sopimuksella tai sen liitteellä perustaa kansainvälinen järjestö.

Niinpä esim. GATT-sopimuksen ja EFTA-konvention perusajatuksena

---

100 Ks. Sainio, s. 105. Kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksut ovat usein niin pieniä, että hallitus voi suorittaa jäsenmaksuosuuden hallituksen yleiskäyttöön varatuista määrärahoista — tarvitsematta siis erityistä, valtion tulo- ja menoarvion perusteluissa mainittua kysymyksessä olevaa järjestöä tarkoittavaa määrärahaa. Esimerkin tapaan tehdään tässä lyhyesti selkoa Kansainvälinen vehnäneuvosto-nimisen järjestön jäsenmaksusta.

Kansainvälisen vehnäneuvoston hyväksyttyä Suomen valtion kansainvälisen vehnäsopimuksen osapuoleksi 20. 7. 1962 esitettiin eduskunnalle toimitetussa, 31. 10. 1962 päivätyssä hallituksen esityksessä, että eduskunta hyväksyisi kansainvälisen vehnäsopimuksen säännökset, jotka edellyttävät eduskunnan suostumusta (He 117/1962 vp Asiak III). Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoituksena oli, että Suomen liittymiskirja talletettaisiin vuoden 1962 loppuun mennessä, jolloin sopimuksesta tulisi Suomen valtiota velvoittava. Kuitenkin jo ennen sopimuksen eduskuntakäsittelyä jäsenmaksuosuus (24 887 mk) oli suoritettu järjestölle. Jäsenmaksusta ei ollut erityistä kohtaa vuoden 1962 tulo- ja menoarviossa. Vasta vuoden 1963 tulo- ja menoarvioon oli varattu määräraha jäsenmaksua varten. Valtio suoritti jäsenmaksuosuuden jo ennen sitä tarkoittava kansainvälisen velvoitteen voimaantuloa.

on sitoa jäsenvaltiot tiettyihin ulkomaankauppaa koskeviin velvoitteisiin (mm. pidättäytymään kauppaa rajoittavasta lainsäädännöstä ja tullimuutoksista). Järjestön tehtävänä on pääasiassa valvoa velvoitteiden noudattamista.

Laajassa, valtioille välittömiä oikeuksia ja velvoitteita tuottavassa yleissopimuksessa lähenee voimaansaattamistointen problematiikka niitä tavanomaisia kansainvälisiä sopimuksia, jotka eivät sisällä säännöksiä kansainvälisestä järjestöstä. Sopimuksen voimaansaattamistoimia arvosteltaessa on etusijalla valtioiden välisten velvoitteiden voimaansaattaminen — eikä niinkään perustettavaan järjestöön liittyvät jäsenvelvollisuudet. Näiden sopimusvelvoitteiden ja kansallisen lainsäädännön välillä saattaa perussääntösopimusta todennäköisemmin esiintyä ristiriitoja lain tai perustuslain tasolla. Voimaansaattamistoimenpiteiden epäonnistuneesta suorittamistavasta johtuva kansainvälisoikeudellisen rikkomuksen mahdollisuus on perussääntösopimuksia todennäköisempi. Lisäksi perussääntösopimustapausta monimuotoisemmat ja joskus tehokkaammatkin sanktiot saattavat olla seurauksena sopimuksen vastaisesta menettelystä. Kun perussääntösopimustapauksessa jäsenmaksuvelvollisuuden laiminlyönnin seurauksena jäsenvaltio yleensä vain menettää väliaikaisesti jäsenoikeutensa, voi nyt käsillä olevan sopimustyypin kohdalla tulla käytettäväksi myös muiden jäsenvaltioiden välittömät toimenpiteet rikkojavaltiota vastaan. Kysymykseen saattavat tulla sanktiot, joihin järjestö oikeuttaa muut jäsenvaltionsa ryhtymään (mm. GATT, Finefta, Kansainvälinen sokeri- ja kahvijärjestö). On myös ajateltavissa, että muut jäsenvaltiot ryhtyvät käyttämään tavanomaisen kansainvälisen oikeuden sallimia, vaikutukseltaan usein erittäin tehokkaita painostustoimenpiteitä.

6.3.2. Järjestövelvoitteen voimaantulo ja voimaansaattamistointen ajoitus

Kansainvälisen järjestön jäsenvelvoitteet tulevat sitoviksi yleensä sen jälkeen, kun valtio on ratifioinut peruskirjan tai liittyessään toimivaan järjestöön, tallettanut liittymisilmoituksen.

Valtio voi osallistua perustettavan järjestön asemaa ja tehtäviä sääntelevän yleissopimuksen (peruskirjan) valmisteluun ja ratifioidessaan perussäännön osallistua järjestön toimintaan välittömästi toiminnan alettua. Toisena mahdollisuutena on yleensä se, että valtio, tarkkailtuaan

järjestön toimintaa jonkin aikaa, liittyy jäseneksi — perussäännön sisältäessä säännökset uusien jäsenten ottamisesta järjestöön.[101]

Valtion kannalta ajatellen valinta näiden kahden velvoittautumistavan välillä suoritettaneen ulkopoliittisten tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien perusteella.

Suomen tullessa täysivaltaiseksi valtioksi ei sen sijaan useinkaan ollut valinnanvaraa: kansainvälisoikeudellisen toimikelpoisuuden saantihetkellä oli toiminnassa useita järjestöjä, joten liittyminen jo toimivaan järjestöön oli ainoa käytettävissä oleva osallistumismuoto. Sen sijaan sotien jälkeistä aikaa tarkasteltaessa näyttää siltä, että valinnanvaraa on ollut. Usein Suomen valtio on ulkopoliittisista syistä pidättäytynyt osallistumasta järjestön perustamistoimiin huomioitsijan asemaa korkeammalla tasolla ja liittynyt jäsenyyteen vasta järjestön jo oltua jonkin aikaa toiminnassa. YK:n kohdalla jäsenyyttä tarkoittavan ratkaisun viivästyminen johtui Suomen valtiosta riippumattomista syistä.[102]

Käytäntöä tarkasteltaessa päädytään siihen, että liittyminen jo toimivaan järjestöön on ollut yleisin tapa, jolla Suomen valtio on sitoutunut järjestöjäsenyydestä johtuviin kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin.[103]

---

101 Valtio voi osallistua kansainvälisen järjestön toimintaan myös peruskirjan velvoitteista vapaana, huomioitsijan asemassa. Tällöin kuitenkin jäsenvelvoitteiden puuttumisen vastapainona on se, että huomioitsijavaltio ei voi osallistua järjestöelinten ratkaisutoimintaan — äänestyksiin ja muuhun päätöksentekoon.

102 Ks. Castrén, s. 34.

103 Huomion kiinnittäminen pelkästään järjestöjäsenyyteen on sikäli formalistista, että täysjäsenyyden ja järjestön ulkopuolella olevan valtion statuksen välillä on — edellä jo käsitellyn huomioitsijan aseman lisäksi — useita välimuotoja. Esimerkkinä kansainvälisoikeudellisesti arvioiden omalaatuisesta osallistumistavasta kansainvälisen järjestön toimintaan voidaan mainita Euroopan kulttuuriyleissopimus. Suomen valtio liittyi yleissopimukseen 23. 1. 1970 (as kok 98/70 ja SopS 6/70). Yleissopimuksen allekirjoittajavaltiot olivat kaikki Euroopan neuvoston jäseniä, kun taas Suomen valtio ei liittymiskirjan talletuksen aikaan ollut Euroopan neuvoston jäsen. Yleissopimuksen 1 artiklan mukaan kaikkien sopimuksen sitomien valtioiden tuli ryhtyä »tarvittaviin toimenpiteisiin Euroopan yhteiseen kulttuuriperintöön antamansa kansallisen osuuden vaalimiseksi ja edistämiseksi.» Yleissopimuksen määräysten soveltamista ja sopimuksen tulkintaa koskevat ehdotukset käsitellään Euroopan neuvoston kulttuuriasiantuntijain komiteassa. 6 artiklan 3 kohdan mukaan kulttuuriasiantuntijain kokouksen tekemät päätökset alistetaan suositusten muodossa Euroopan neuvoston ministerikomitealle. Yleissopimuksen 6 artiklan 2 kohdan nojalla jokainen Euroopan neuvoston ulkopuolella oleva valtio, joka liittyy yleissopimukseen, voi nimit-

Jäsenvelvoitteiden perustana olevan kansainvälisen sopimuksen (peruskirjan) voimaansaattamisajankohtaa valittaessa voitaneen pitää selviönä, että transformaatiotointen tehokkuuden kannalta olisi tarkoituksenmukaista suorittaa voimaansaattamistoimet jo ennen järjestövelvoitteen sitovan vaikutuksen voimaantuloa. Velvoitteiden noudattaminen valtion sisäisesti varmistettaisiin ennakolta. Voimaansaattamislain eduskuntakäsittelyn yllättävä epäonnistuminen ei tällöin johtaisi siihen, että viranomaiset eivät voisi toimia järjestövelvoitteen edellyttämällä tavalla. Voimaansaattamisnormit olisivat käyttämättöminä siihen saakka, kunnes kansainväliset velvoitteet tulevat sitoviksi.

Transformaation suorittamisajankohtaa ei ole tavanomaisessa kansainvälisessä oikeudessa säännelty, eivätkä järjestöjen peruskirjatkaan sisällä säännöksiä siitä, missä vaiheessa transformaatio on suoritettava. Sopimusvelvoitteiden voimaansaattamiseksi tarpeelliset lainsäädäntötoimet ovat kunkin jäsenvaltion harkinnan varassa. Tästä seuraa, että voimaansaattamistoimenpiteitä ei välttämättä tarvitse suorittaa ennen järjestöjäsenyydestä johtuvien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden voimaantuloa.[104]

---

tää yhden tai useampia edustajia Euroopan neuvoston kulttuuriasiantuntijain komiteaan. Niinollen myös Euroopan neuvoston ulkopuolella oleva Suomen valtio on velvollinen sopimuksen 6 artiklan nojalla ilmoittamaan Euroopan neuvoston pääsihteerille yleissopimuksen määräysten soveltamista tarkoittavista toimista. Toisin sanoen, kulttuuriyleissopimuksen tarkoittaman toiminnan alalla Suomen valtio on kulttuuriasiantuntijain komiteassa samassa asemassa kuin Euroopan neuvoston jäsenet.

Suomen assosioituminen EFTA:an (so vapaakauppa-alue Suomen valtion ja EFTA-maiden välillä) jätetään tässä yhteydessä käsittelemättä. Suomen valtion velvoitteet määriteltiin erillisessä kansainvälisoikeudellisessa sopimuksessa (Fineftasopimus, SopS 16/61), joka sisältää viittauksia EFTA-konventioon. Tämä erikoislaatuinen yhteistyömuoto valittiin ulkopoliittisista ja ulkomaankauppapoliittisista syistä. Ks. He 30/1961 vp Asiak I perusteluosa, s. III sekä 1959 vp ptk s. 1413 ss.

104 Valtio saattaa ryhtyä vapaaehtoisesti noudattamaan tietyn järjestön jäsenvelvoitteita jo ennen, kuin velvoitteet ovat tulleet kansainvälisoikeudellisesti voimaan. Tämä saattaa usein olla tarkoituksenmukaista silloin, kun valtio on järjestöpäätöksellä hyväksytty järjestön jäseneksi, mutta jäsenyyden voimaantulohetki on asetettu riippuvaiseksi valtion sisäisten lainsäädäntötointen suorittamisesta. Suomen osalta voidaan esittää esimerkkinä vuoden 1968 kansainvälinen sokerisopimus. Ks. He 235/1970. Yleissopimus, joka sisälsi säännökset kansainvälisen järjestön perustamisesta, tuli voimaan 1. 1. 1969. Suomen hallitus ilmoitti yksipuolisesti 5. 6. 1969 YK:n pääsihteerille sopimuksen 62 artiklan mukaisesti Suomen väliaikaisesti noudattavan sopimuksen velvoitteita. Soke-

Transformaationormien säätämisajankohtaa valittaessa voidaan kiinnittää huomiota siihen, että jäsenyydestä seuraavat velvoitteet eivät yleensä heti voimaantultuaan edellytä välittömiä aktiivisia toimenpiteitä jäsenvaltion taholta. Usein on niin, että jäsenyyden alkamisesta saattaa kulua pitkiäkin aikoja, ennen kuin syntyy tilanne, jolloin kansainvälisoikeudellinen velvoite edellyttää esim. tietynsisältöisten lainsäädäntötointen suorittamista tai viranomaistoimia, jotka voidaan suorittaa vasta ao. kompetenssinormin tultua säädetyksi. Usein ensimmäinen jäsenyydestä johtuva velvoite muodostuu jäsenmaksusta, joka voidaan suorittaa ilman lain tasoisia voimaansaattamistoimia eduskunnan budjettipäätöksen varassa.

Eduskuntakäytännössä eräiden järjestöjen (mm. Kansainliitto ja YK) peruskirjojen voimaansaattamistapojen valinnassa on käytetty hyväksi mahdollisuutta lykätä lainsäädäntöpäätöksiä vaativien voimaansaattamistointen suorittamista. Näiden järjestöjen peruskirjojen tarkoittamien velvoitteiden voimaansaattamista ei suoritettu peruskirjan eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Vasta, kun järjestöt käyttivät säädettyä valtaansa, ja peruskirjaan pohjautuva kansainvälisoikeudellinen velvoite pakotti Suomen valtion osaltaan varmistamaan päätösten noudattamisen, ryhdyttiin riittäviin voimaansaattamistoimiin. Tätä menettelytapaa kutsutaan seuraavassa liukuvaksi transformaatioksi.[105]

---

risopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista tarkoittanut hallituksen esitys, (joka oli päivätty 30. 12. 1969) toimitettiin vuoden 1970 valtiopäiville, ja eduskunnan hyväksyttyä sopimuksen, se tuli valtiota velvoittavana voimaan 6. 3. 1970 (ks. as. kok. 244/70), siis 8 kuukautta sen jälkeen, kun Suomen valtio oli jo ryhtynyt noudattamaan jäsenvelvoitteita.

105 Hallitus ilmoitti vuoden 1947 valtiopäiville antamassaan esityksessä, että kysymys Suomen liittymisestä YK:n jäseneksi saattaa pian tulla ajankohtaiseksi. Tämän vuoksi hallitus esitti eduskunnalle ehdotuksen suostumuksen antamiseksi siihen, että hallitus ryhtyy tarpeellisiin toimenpiteisiin Suomen ottamiseksi jäseneksi Yhdistyneisiin kansakuntiin. Hallituksen esityksessä korostettiin, että aikanaan hallitus tulee esittämään eduskunnalle sellaisia ehdotuksia, jotka järjestöjäsenyyden johdosta osoittautuvat tarpeellisiksi (He 51/1947 vp. Asiak. I). Hallituksen esityksessä mainittiin esimerkkinä myöhemmin ajankohtaiseksi tulevista kysymyksistä eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon jäsenmaksusta YK:lle, Kansainvälisen tuomioistuimen toimivallan tunnustaminen sekä järjestön erioikeudet ja vapaudet.

Eduskunta hyväksyi hallituksen esittämän suostumuksen sisältäneen ponsiehdotuksen ainoan käsittelyn asiana VJ 69,2 §:ssä säädetyssä käsittelyjärjestyksessä. He 51/1947 vp/edusk. vastaus.

YK:n yleiskokouksen päätettyä hyväksyä Suomen jäseneksi YK:hon, ei asiaa enää käsitelty eduskunnassa. YK:n peruskirja saatettiin voimaan asetuksella (51/56 ja SopS 1/56).

Kun eduskunnan ennakkosuostumuksen antaminen oli esillä vuoden 1947 valtiopäivillä, liittyi hallituksen esitykseen YK:n peruskirja. Voimaansaattamistoimenpiteestä lailla ei kuitenkaan ollut kysymys.

YK:n peruskirjan voimaansaattaminen asetuksella useita vuosia eduskunnan VJ 69,2 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä antaman suostumuksen jälkeen johti eduskunnan hyväksymispäätöksen ja peruskirjan voimaansaattamisen välillä pitkään aikaeroon. Se, että perussääntö sittemmin säädettiin voimaan asetuksen tasoisella normilla osoittanee, ettei peruskirjaan katsottu sisältyvän lain tasoisten valtion sisäisten säädösten vastaisia kohtia. Toisaalta, jo suostumuspäätöksen yhteydessä hallituksen esityksessä viitattiin niihin liittymisestä odotettavissa oleviin kansainvälisiin velvoitteisiin, joita ei voitu pitää yhdenmukaisina lain tasoisen valtion sisäisen normiston kanssa (järjestön erioikeudet ja vapaudet). Vasta vuoden 1958 valtiopäivillä käsitellyllä lakiehdotuksella huolehdittiin mm. siitä, että YK:n erioikeudet ja vapaudet tulivat valtionsisäisesti voimaansaatetuiksi (He 181/1957 vp Asiak III laiksi Yhdistyneiden Kansakuntien erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen samoin kuin Yhdistyneiden Kansakuntien erityisjärjestöjen erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä sekä eräille muillekin kansainvälisille elimille myönnettävistä erioikeuksista ja vapauksista). Ks. myös voimaansaattamislaki (386/58), asetus (387/58) sekä sopimusteksti (SopS 24/58).

YK:n peruskirjan 105 artiklan ensimmäisen momentin mukaan tulee järjestön nauttia kunkin jäsenensä alueella sellaisia erioikeuksia ja vapauksia jotka ovat tarpeen YK:n päämäärien toteuttamiseksi. Saman artiklan 3 momentin mukaan saattaa yleiskokous esittää suosituksia tämän päämäärän toteuttamiseksi. Itse asiassa 105 artikla tuli Suomea velvoittavaksi jo peruskirjan voimaansaattamisella ja järjestöjäsenyyden alkaessa (Suomi hyväksyttiin järjestön jäseneksi 14. 12. 1955, peruskirjan voimaansaattamisasetus annettiin 13 1. 1956). Peruskirja oli tarkkaan ottaen riittäviä transformaatiotoimia vailla edellä mainitun voimaansaattamislain (386/58) voimantuloon saakka. YK:n peruskirjan 105 artikla katsottiin kuitenkin niin epämääräiseksi, että sen täsmällisen soveltamisen varmistukseksi YK:n yleiskokous oli hyväksynyt Yhdistyneiden Kansakuntien erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen 13 päivänä helmikuuta 1946 tekemällään päätöslauselmalla. Tavallaan juuri tämän velvoitteen — eikä peruskirjan — voimaansaattamisesta huolehdittiin edellä mainitulla voimaansaattamislailla (386/58). Syynä siihen, miksi peruskirjan voimaansaattamisen yhteydessä ei voimaan saatettu sanottua Yleiskokouksen päätökseen sisältynyttä sopimusta oli ehkä se, ettei välitöntä tarvetta siihen vielä ollut syntynyt. Kun Suomi ei joutunut tilanteeseen, jolloin YK:n peruskirjan 105 artiklan edellyttämiä järjestön erioikeuksia ja vapauksia ei olisi voitu myöntää, oli tilanne kansainvälisoikeudellisesti moitteeton.

YK:n turvallisuusneuvoston päätäntävallan alaan kuuluvien taloudellisten ja sotilaallisten pakotteiden käyttöä ei myöskään voimaansaatettu ennakolta peruskirjan yhteydessä. Vasta, kun pakotepäätöksiä sittemmin tehtiin, ne voimaan-

Transformaatiotoimenpiteiden siirtäminen ajankohtaan, jolloin kansainvälisoikeudellinen velvoite jo on voimassa, sisältää riskitekijänä voimaansaattamistointen epäonnistumisuhan. Erityisesti silloin, kun transformointi edellyttää supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä hyväksyttävän lain käyttämistä, voi eduskunnan vähemmistö äänestämällä transformaatiolain hyväksymistä vastaan aiheuttaa sen, etteivät viranomaiset saa riittävää lakiperustetta niiden valtuuksien käyttämiseen, joita jäsenvelvoitteet edellyttävät ja jotka ovat aktualisoituneet järjestöelimen tehtyä konkreettisen, jäsenvaltiota velvoittavan päätöksen.

Toisena voimaansaattamistointen viivästymisen aiheuttamana hait-

---

saatettiin Suomessa osin tiettyä päätöstä tarkoittaneilla yksittäisillä voimaansaattamislaeilla, osin yleisvaltuutusta käyttäen (ks. s. 207).

Liukuvan transformaatiomenettelyn periaatetta jouduttaneen soveltamaan myös tarkasteltaessa asetuksen tasolla voimaansaatetun YK:n peruskirjan 43 artiklaa: »1. Osallistuakseen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen sitoutuvat kaikki Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenet (harv. IS) asettamaan turvallisuusneuvoston käytettäväksi sen kehoituksesta ja erityisen sopimuksen tai erityisten sopimusten mukaisesti asevoimia... ja helpotuksia, kauttakulkuoikeus niihin luettuna...» Ks. säännöksen tulkinnasta Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 203. Broms mainitsee, ettei 43 artiklassa tarkoitettuja sopimuksia ole solmittu. Peruskirjan 43 artiklassa tarkoitettujen sopimusten ja Suomen hallitusmuodon välisestä suhteesta ks. Jyränki, s. 118. Jyränki pitää mahdollisena, että sotilassopimus, jota peruskirjan 43 artiklassa tarkoitetaan, voisi olla ristiriidassa Suomen perustuslain useiden eri säännösten kanssa (mm. HM 1, HM 30 ja HM 75). Toisaalta on todettava, että Suomen valtiolla on kansainvälisoikeudellinen velvollisuus suoraan peruskirjan nojalla tehdä 43 artiklassa tarkoitettu sopimus. Mikäli sopimus tehtäisiin, ei sen transformaatiossa riitä asetuksen taso vaan lainsäädäntötoimet ovat ilmeisesti välttämättömiä. YK:n peruskirjan 43 artiklan sisältämä kansainvälinen velvoite on toistaiseksi transformoimatta. Mikäli sotilassopimus 43 artiklan nojalla tulisi tehtäväksi, transformaatiosta voidaan huolehtia joko säätämällä yleisvaltuutus transformoida kaikki peruskirjan 43 artiklassa tarkoitetut sopimukset asetuksella tai säätämällä kutakin sopimusta tarkoittava erillinen transformaatiolaki.

Kansainliiton jäsenvelvoitteiden transformaatiotointen siirtymistä selostetaan yksityiskohtaisesti s. 205 s. Erich (Havaintoja, s. 97) kertoo, ettei Kansainliiton sanktiojärjestelmää saatettu Suomessa sellaisenaan voimaan. Hänen mukaansa Kansainliiton keskuselimissä nostettiin esiin kysymys, oliko eri jäsenvaltioissa todella huolehdittu siitä, että peruskirjalla oli myös valtion sisäisesti suorastaan velvoittava voima, niin että voitaisiin olla varmoja että mm. sanktioiden täytäntöönpanoa koskeva jäsenvelvoite oli transformoitu. Kansainliitossa arveltiin, että moni hallitus voisi perustella sanktiotoimista pidättäytymistä nimenomaan parlamentaarisilla vaikeuksilla.

tana saattaa olla se, että VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestyksen ulottaminen tällaiseen liukuvaan voimaansaattamismenettelyyn — jossa siis peruskirjassa säädettyä valtaa ei voimaansaateta en block, vaan sitä mukaa kuin päätöksiä tehdään — saattaa tuottaa hankaluuksia transformaationormin käsittelyjärjestyksen valinnassa. VJ 69,1 §:n kansainvälisoikeudellista kehitystä ja Suomessa omaksuttua dualistista menettelyä vastaamattomat sanonnat saattavat aiheuttaa sen, ettei säännöstä ehkä katsottaisi voitavan soveltaa kaikkiin asiallisesti transformaatiota tarkoittaviin lakiehdotuksiin. Tästä olisi puolestaan seurauksena eduskunnan vähemmistöjen vaikutusvallan korostuminen: VJ 69,1 §:n vähemmistöjen vaikutusvaltaa minimoivan käsittelyjärjestyssäännöksen sijasta sovelletaan maksimaalisen vähemmistön vaikutusvallan takaavia käsittelyjärjestyksiä (VJ 66 ja 67 §).

Kansainvälisten järjestöjen jäsenvaltiota sitovien järjestöpäätösten täydellinen transformointi näyttää usein edellyttävän laajojen lainsäädännöllisten valtuuksien myöntämistä tasavallan presidentille tai valtioneuvostolle. Jotta tietyn järjestön jäsenvaltioita sitovaa päätäntävaltaa käyttävän elimen tulevaisuudessa odotettavissa olevien ratkaisujen valtion sisäinen noudattaminen Suomessa tulisi varmistetuksi, olisi tarpeen säätää hyvin avonainen, sisällöltään tyhjä valtuuslaki, jonka nojalla järjestön unilateraalisten ratkaisujen valtion sisäisestä noudattamisesta voitaisiin huolehtia asetuksella. Tällaisen laajan valtuutuksen myöntäminen merkitsee eduskunnan vaikutusvallan tuntuvaa vähentymistä. Valtuuslain säätäminen edellyttää siten valintaa kahden arvon välillä: laajalla yleisvaltuutuksella varmistettaisiin kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden moitteeton noudattaminen ja minimoitaisiin sanktioriski. Samalla kuitenkin eduskunta ajautuisi syrjään ulkopoliittisesta päätöksenteosta valtuutuksen tarkoittamalla alalla. Tässä valintatilanteessa ei aina ehkä ole tarkoituksenmukaista säätää laajoja transformaatiovaltuuksia hallitukselle ainakaan heti jäsenvelvoitteiden tultua kansainvälisoikeudellisesti sitoviksi. Eduskunnan päätäntävallan reaalisuuden kannalta on joskus ehkä tarkoituksenmukaista, että transformaatiolakeja säädetään sitä mukaa kuin ne tulevat ajankohtaisiksi. Kuten sanottu transformaatiosäädöksen hyväksytyksi tuloa ei tällöin kuitenkaan voida riittävän varmasti ennakoida.[106]

---

[106] Norjan oikeudessa ei liukuva transformaatio näytä tulevan kysymykseen. Castberg (s. 119) tulkitsee Norjan perustuslain säännöstä päätöksenteosta

6.3.3. Perussääntöjen voimaansaattamisessa käytetyt lakityypit

Kansainvälisoikeudelliset velvoitteet voidaan transformoida lähinnä kolmea eri säädäntötekniikkaa käyttämällä. Kysymykseen tulevat a) blankettilaki b) valtuuttava laki ja c) asiasisältöinen voimaansaattamislaki.[107]

Lainsäädännön alaan kuuluneiden kansainvälisten järjestöjen perussääntöjen transformaatiosäädöksistä on selvästi yleisimmin käytetty blankettilaki.[108] Laki ei sisällä asiasisältöisiä (materiaalisia) säännöksiä, vaan lailla julistetaan peruskirjan ja siihen ehkä liittyvien sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset voimassaoleviksi. Niinpä esim. laissa Aasian Kehityspankkia koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (473/66) säädetään: »Bankokissa 4 päivänä joulukuuta 1965 allekirjoitetun Aasian Kehityspankkia koskevan sopimuksen säännökset olkoot, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin niistä on sovittu.»[109]

Voimaansaattamisessa käytetyn blankettilain johtolause osoittaa, onko peruskirjan säännösten katsottu olevan ristiriidassa perustuslain vaiko tavallisen lain tasoisen säädöksen kanssa.

Ns. asiasisältöistä voimaansaattamislakia ei ole — Pohjoismaiden neuvostoa lukuunottamatta — kansainvälisen järjestön peruskirjan transformoinnissa käytetty. Tämä johtunee siitä, että peruskirjoihin katsotaan sisältyvän vain hyvin harvoja lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä. Peruskirjojen säännökset eivät juuri voi tulla valtion sisäisesti sovellettavaksi. Erityisesti tämä koskee perussääntösopimuksia, joiden sisällöstä pääosa muodostuu järjestön organisaatiota ja toimintaa koskevista säännöksistä.

Valtuuttavia lakeja on käytetty kansainvälisten järjestöjen perussään-

---

valtiosopimuksista siten, että lainsäädännön alaan kuuluvia velvoitteita (lainsäädännön kanssa ristiriitaisia kansainvälisiä sopimuksia) ei saa ratifioida ennen kuin transformoiva laki on säädetty. Tästä on seurauksena, että liukuvan transformaation tuottamaa valinnanvaraa ei ole. Castberg joutuu kylläkin myöntämään, ettei tätä hänen esittämäänsä ehdotonta vaatimusta säätää transformoiva laki ennen sopimuksen ratifiointia ole aina käytännössä voitu noudattaa.

107 Voimaansaattamislainsäädännöstä yleisemmin ks. Saraviita, s. 146 ss.

108 Stein s. 66 ss. tekee selkoa valtiosääntöjen vaihtelevansisältöisistä säännöksistä kansainvälisen järjestön perussäännön ja jäsenvaltion sisäisen oikeuden välisten epäyhtenäisyyksien poistamisesta.

109 Pohjoismaiden neuvostoon liittyvistä erikoisjärjestelyistä ks. Saraviita, s. 174 ss.

töjen tai järjestöelinten päätösten transformoinnissa muutaman kerran. Kun eräiden raaka-aineiden maailman kaupan sääntelyn alalla toimivien järjestöjen (Kansainvälinen kahvineuvosto, Kansainvälinen kaakaojärjestö ja Kansainvälinen vehnäneuvosto) järjestöelimet ovat peruskirjan nojalla saaneet valtuudet päättää jäsenvaltioita velvoittavia raaka-aineen tuonti- tai vientikiintiöitä, on sanottujen järjestöjen perussäännöt muutaman kerran transformoitu supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä päätetyllä blankettilailla. Laki on sisältänyt valtuutuksen tarvittaessa asetuksella saattaa voimaan järjestöelimen päättämät tuonti- tai vientirajoitukset. Supistetun perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttäminen on johtunut mm. siitä, että Suomessa on säännöstelyvaltuuksien katsottu rajoittavan HM 6 §:ssä säädettyä kansalaisen omaisuuden suojaa.[110, 111] Näissä tapauksissa on jo perussäännön voimaansaattamistoimien yhteydessä huolehdittu siitä, etteivät peruskirjan mukaista valtaa käyttävän järjestöelimen päätökset tai niiden toteuttamiseksi tarpeelliset viranomaistoimet voi joutua ristiriitaan valtion sisäisen oikeuden kanssa. Ei siis ole odotettu järjestön käyttävän päätäntävaltaansa, vaan jo peruskirjan transformaatiovaiheessa on ennakoitu odotettavissa oleva päätöksenteko.

6.4. Kansainvälisten järjestöjen päätösten voimaansaattamismenettely

Kansainvälisen järjestön jäsenvaltioihin päin suuntautuvasta toiminnasta muodostaa huomattavan osan järjestöelinten päätöksenteko. Vaikka jäsenvaltio yleensä on jo transformoinut järjestön perussäännön, saattavat järjestöelinten päätökset silti vaatia uusia transformaatiotoimia.

Perussäännön voimaansaattamisen jälkeisistä transformaatioita edellyttävistä ratkaisuista ovat yleisimpiä järjestöelinten (yleensä plenaarielimen) päättämät normatiiviset velvoitteet (yleissopimukset ja erilaiset ohjesäännöt) samoin kuin jäsenvaltiot konkreettisiin toimenpiteisiin velvoittavat ratkaisut. Seuraavassa tarkastellaan erikseen näitä kahta toimintamuotoa: kuinka toisaalta normatiiviset ja toisaalta konkreettisiin

110 Ks. s. 271.

111 YK:n turvallisuusneuvoston sitovan vallankäytön varalta on myös säädetty valtuuttavia lakeja supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Ks. s. 207 ss.

toimenpiteisiin velvoittavat HM 33 §:ssä tarkoitetulla tavalla lainsäädännön alaan kuuluvat ratkaisut on transformoitu.

6.4.1. Normatiivisten järjestöpäätösten voimaansaattaminen lailla

Yksi kansainvälisten järjestöjen perustehtävistä on yhtenäistää jäsenvaltioiden valtioelinten ja viranomaisten toiminta järjestön toimialaan kuuluvilla hallinnon aloilla. Järjestö pyrkii yhtenäistämään jäsenvaltioiden toimintoja valmistelemalla jäsenvaltioiden noudatettaviksi tarkoitettuja oikeussääntöjä.[112]

Järjestöjen päätökset voidaan luokitella seuraavasti:

1) Päätöksenteko perussäännöstä, perussääntömuutoksista ja perussäännön liitteistä
2) Järjestöjen valmistelemat tai päättämät yleissopimukset (konventiot)
3) Jäsenvaltioille osoitetut ohjesäännöt
4) Jäsenvaltioille osoitetut normatiiviset suositukset
5) Järjestön sisäiset ohjesäännöt

6.4.1.1. Perussääntömuutokset ja muutokset perussääntöjen liitteisiin

Kansainvälisen järjestön perussääntö muodostuu usein kahdentyyppisestä aineistosta: a) valtioita välittömästi sitoviksi tarkoitetuista velvoitteista ja b) järjestön asemaa ja toimintaa koskevista säännöksistä. Mikäli järjestöllä on perussääntönsä mukaan valta päättää muutoksia perussääntöön, tämä toimivalta yleensä ulottuu myös niihin perussäännön kohtiin, jotka on tarkoitettu suoraan jäsenvaltioita velvoittaviksi.

Kansainvälisen järjestön plenaarielimen päättämät muutokset järjestön peruskirjaan tai järjestön päättämä, kokonaan uusi perussääntö, joka sisältää uusia jäsenvelvoitteita valtioille, ei tule valtiota sitovaksi valtion suostumuksetta. Yleistä on, että jäsenvaltiot ratifioivat perussääntömuutoksen tai järjestön päättämän uuden perussäännön.[113]

Se, että järjestön uusi perussääntö tai perussäännön muutos päätetään järjestöelimessä (yksimielisyyssääntöä tai määräenemmistösäännöstä

112 Järjestöjen ns. normatiiviseen vallankäyttöön palataan s. 323 ss.

113 Perussääntöjen muuttamistekniikasta ks. s. 24 s.

soveltaen), ei vaikuta päätetyn uuden kansainvälisoikeudellisen säännöstön käsittelyjärjestykseen eduskunnassa. Kysymyksessä on tällöinkin perusluonteeltaan kansainvälistä sopimusta vastaava säännöstö, joka transformoidaan eduskunnan hyväksymällä lailla, mikäli velvoite HM 33 §:ssä säädetyllä tavalla »kuuluu lainsäädännön alaan.»[114]

---

114 Esimerkkinä erikoislaatuisesta tavasta, jolla valtio voi joutua kansaisvälisen orgaanin tekemän yksipuolisen päätöksen sitomaksi, on Pariisissa vahingonkorvausvastuusta ydinvoiman alalla tehty yleissopimus. Ks. He 41/1972 vp Asiak III. Pariisin yleissopimuksella pyritään turvaamaan oikeudenmukainen ja riittävä korvaus sellaisille henkilöille, joille on tullut vahinkoa ydinpolttoaineiden taikka radioaktiivisten tuotteiden tai jätteiden radioaktiivisista vaikutuksista (johdanto sekä 1 art). Pääsäännön mukaan ydinlaitoksen haltija on vahingonkorvausvastuussa (3 art). ENEA:n (nykyisin NEA) johtokunta voi kuitenkin päättää, että määrätynlaiset ydinlaitokset ja ydinpolttoaineet niiden aiheuttamien vähäisten riskien vuoksi eivät kuulu yleissopimuksessa säädetyn vastuujärjestelmän alaisuuteen (1 artikla b-kohta). Suomen valtio ei ole ENEA:n jäsen, eikä sillä ole edustajaa johtokunnassa. Tästä huolimatta Suomen valtio voi joutua ENEA:n johtokunnan päätöksen sitomaksi. Johtokunta voi näet päättää muutoksen yleissopimuksen soveltamisalaan, ja tämä muutos kansainvälisen velvoitteen sisältöön tulee Suomen valtiota sitovaksi. Tämän kansainvälisellä sopimuksella suoritetun järjestelyn voimaansaattaminen ehdotettiin järjestettäväksi asiasisältöisillä säännöksillä. Hallituksen esitykseen sisältyi ehdotus atomivastuulaiksi. Johtolauseen mukaan lakiehdotus ehdotettiin käsiteltäväksi tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. ENEA:n johtokunnan päätäntävallan piiriin kuuluvat ratkaisut esitettiin lakiehdotuksen 2 §:ssä voimaansaatettavaksi valtion sisäisesti valtioneuvoston päätöksillä. Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan: »Valtioneuvostolla on valta määrätä, että tätä lakia (Atomivastuulaki) ei ole sovellettava ydinlaitokseen, ydinpolttoaineeseen tai radioaktiiviseen tuotteeseen, jos siihen liittyvän ydinvahingon vaara on vähäinen.» Säännöksen perusteluissa lausuttiin: »Pariisin yleissopimuksen mukaan ratkaisee ENEA:n johtokunta, voidaanko ydinlaitos, ydinpolttoaine tai radioaktiivinen tuote jättää yleissopimuksen ulkopuolelle, ja ENEA:n johtokunta on 26 päivänä marraskuuta 1964 päättänyt, että tietyt vähäiset ydinainemäärät, muun muassa ydinpolttoaineet ovat yleissopimuksen soveltamisalan ulkopuolella, kun ne lähetetään laitoksenhaltijalta toiselle vastaanottajalle eivätkä ole ydinlaitoksessa, edellyttäen, että tiettyjä turvallisuusmääräyksiä noudatetaan. Vastaavat valtionsisäiset määräykset annetaan lakiehdotuksen mukaan valtioneuvoston päätöksellä. Vireillä on ENEA:n johtokunnan päätöksen antaminen poikkeussäännön laajentamisesta koskemaan myös tietyt ydinlaitokset, joissa saa olla vain määrätty enimmäismäärä halkeamiskelpoista ydinainetta ja joiden vaara sen vuoksi on vähäinen.»

Kansainvälisen elimen — ENEA ei ole kansainvälinen järjestö — Suomen valtiota sitovan normatiivisen ratkaisun voimaansaattamisesta huolehdittiin ennakoivasti lainsäädännöllisellä valtuutuksella. Tässä yhteydessä ei ole tilaisuutta

6.4.1.2. Järjestöjen valmistelemat yleissopimukset

Tavallisimpia kansainvälisten järjestöjen päättämistä, jäsenvaltioiden noudatettavaksi tarkoitetuista normatiivisista velvoitteista ovat järjestöjen päättämät tai järjestöjen johdolla valmistellut yleissopimukset. Niistä useimmin transformaatiota lailla ovat edellyttäneet ILO:n sopimukset. ILO:n konferenssin määräenemmistöpäätöksellä hyväksymät yleissopimukset, jotka Suomen valtio on päättänyt ratifioida, on saatettu voimaan asiasisältöisillä laeilla.[115]

ILO:n lisäksi useiden muiden järjestöjen plenaarielimet voivat päättää yleissopimuksia tai ainakin valmistella sopimusluonnoksia erillisissä konferensseissa hyväksyttäviksi. Tällaisten yleissopimusten voimaantulo ja velvoittava vaikutus edellyttää, että jäsenvaltiot ja muut sopimuksen osapuoliksi valmiit valtiot juhlamuotoista (yhdistettyä) sopimuksentekomenettelyä noudattaen ratifioivat sopimuksen tai, sopimuksen tultua voimaan, liittyvät sopimukseen. Järjestöpäätös ei yleensä sinällään velvoita jäsenvaltioita noudattamaan päätettyä yleissopimusta, ei edes niitä valtioita, jotka järjestön plenaarielimessä ovat äänestäneet yleissopimuksen hyväksymisen puolesta.[116, 117]

---

syventyä kysymykseen, onko ko. valtuutuksen sisältänyt, tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä käsitelty lakiehdotus päätetty asianmukaisessa käsittelyjärjestyksessä.

Suontausta (Atomivastuusta, passim) tekee selkoa atomivastuulainsäädännöstä. Ks. myös Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 418 s.

115 VJ 69 §:n soveltamisesta ILO:n sopimuksiin ks. Saraviita, s. 178.

116 Erittäin yleistä on, että tietyn kansainvälisen järjestön päättämän yleissopimuksen osapuoliksi voivat tulla myös järjestön ulkopuolella olevat valtiot. Esimerkkinä tapauksesta, jolloin Suomen valtio on liittynyt yleissopimukseen, joka on päätetty järjestössä, jonka jäsenenä Suomen valtio ei ole, on rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeva eurooppalainen yleissopimus. Ks He 32/1971 vp Asiak I ja SopS 32—33/1972. Sopimuksen johdannossa todetaan: »Tämän yleissopimuksen allekirjoittaneet Euroopan neuvoston jäsenvaltiot...» 30 artiklassa säädetään: »1. Euroopan neuvoston ministerikomitea voi kutsua minkä tahansa valtion, joka ei ole neuvoston jäsen, liittymään tähän yleissopimukseen. Tällaisen kutsun sisältävän päätöksen tulee saavuttaa yleissopimuksen ratifioineiden neuvoston jäsenten yksimielinen hyväksyminen.»

117 Esim. Euroopan kuljetusministerikonferenssin perussäännön mukaan (9 artikla) konferenssissa tehdyt päätökset on pantava täytäntöön niitä kannattaneissa valtioissa. »Tässä tarkoituksessa asianomaiset kuljetusministerit ryhtyvät kukin omalta osaltaan ja kansallisen toimivaltansa rajoissa kaikkiin sopiviksi katsomiinsa toimenpiteisiin tai ehdottavat niitä». Erityisesti sopimusmuotoisista

ILO:n sopimuksia lukuunottamatta kansainvälisten järjestöjen päätöksillä hyväksytyt yleissopimukset samoin kuin järjestöjen johdolla valmistellut sopimukset on Suomessa saatettu voimaan samojen periaatteiden mukaan kuin tavanomaiset valtiosopimuksetkin.[118, 119, 120]

---

velvoitteista säädetään: »Milloin yleisen tai rajoitetun kansainvälisen sopimuksen tekeminen osoittautuu tarpeelliseksi, kunkin asianomaisen kuljetusministerin on pyydettävä (harv. IS) hallitukseltaan itselleen tai yhdelle tai useammalle tätä tarkoitusta varten nimitetylle henkilölle valtuuksia kysymyksessä olevan kansainvälisen sopimuksen solmimiseksi». Perussääntöä ei tätä kirjoitettaessa ole transformoitu Suomessa. Sitaatti on peruskirjan voimaansaattamisen valmistelun yhteydessä laaditusta epävirallisesta käännöksestä.

118 Valtioiden kokouksessa (ad hoc konferenssissa) päätetyt yleissopimukset eivät suurestikaan eroa kansainvälisen järjestön toimesta hyväksytystä sopimustekstistä. Näyttää siltä, että järjestö on pysyväisluonteisuutensa takia ad hoc konferenssia tarkoituksenmukaisempi multilateraalisten sopimusten valmisteluorganisaatio.

Päätösten kansainvälisoikeudellisten vaikutusten kannalta ei konferenssissa päätetyllä, sittemmin ratifioidulla yleissopimuksella ja kansainvälisen järjestön elimen hyväksymällä jäsenvaltioita sitovana voimaan tulleella sopimuksella ole oleellisia eroja. Tätä kriteeriä korostaa Blix perustellessaan käsitystään, jonka mukaan kansainvälisten järjestöjen päätökset on syytä liittää Ruotsin hallitusmuodon valtiosopimuksia tarkoittavan säännöksen alaisuuteen (s. 329), vaikkei kysymyksessä olekaan tavanomainen valtiosopimus, jota Ruotsin 1809 hallitusmuodon 12 §:ssä tarkoitetaan.

119 Järjestöjen päättämiin yleissopimuksiin liittyy menettelyteknisenä heikkoutena se, että yleissopimukset tulevat voimaan vasta, kun tietty määrä ratifiointeja on suoritettu. Usein jäsenvaltiot saattavat tuntea mielenkiintoa toteuttaa sisäisessä lainsäädännössään ne järjestelyt, joita yleissopimuksessa tarkoitetaan, jo ennen yleissopimuksen kansainvälisoikeudellisen velvoittavuuden alkamista. Suomen valtion osalta tämä asiantila tuli näkyville ns. Brysselin vuoden 1969 yleissopimuksen yhteydessä (yleissopimusta ei tosin hyväksytty järjestöpäätöksellä). Brysselin konferenssissa hyväksyttiin kansainvälinen yleissopimus joka koskee rantavaltion oikeutta ryhtyä aavalla merellä vieraan valtion lipulla kulkevan säiliöaluksen osalta vahinkojen turvaamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin. Yleissopimuksen voimaantulossa oli odotettavissa viivästyksiä. Tämän johdosta Suomessa valmisteltiin asiasisältöinen lakiehdotus, joka sisälsi yleissopimuksen säännöksiä. Lakiehdotusta tarkoittaneessa hallituksen esityksessä huomautettiin: »Kun kansainvälisten yleissopimusten voimaansaattaminen yleensä vaatii useita vuosia ja kun meillä öljyvahinkojen torjuntatoiminnan hallinnollinen järjestelykin on osoittautunut puutteelliseksi, on katsottu tarpeelliseksi jo tässä vaiheessa (ennen yleissopimuksen voimaantuloa ja odotettavissa olevia IMCO:n päättämiä lisäsopimuksia ja sopimusmuutoksia, IS) uusia meidän öljysuojalainsäädäntömme.» Ks. He 20/1972 vp Asiak I laiksi aluksista aiheutuvien öljyvahinkojen torjumisesta.

6.4.1.3. Kansainvälisten järjestöjen päättämät ohjesäännöt

Eräät niistä kansainvälisistä järjestöistä, joiden jäsenenä Suomen valtio on, voivat päättää järjestön nimissä normatiivisia, jäsenvaltioita koskevia velvoitteita, joita ei laadita kansainvälisen yleissopimuksen muotoon (mm. WHO, ICAO).

Vuoden 1957 valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä ehdotettiin, että eduskunta hyväksyisi Genevessä 24 päivänä toukokuuta 1951 hyväksytyn sekä Meksikossa 26 päivänä toukokuuta 1955 ja Genevessä 23 päivänä toukokuuta 1956 muutetun Kansainvälisen terveydenhoito-

---

120 Ks. esim. He 66/1954 vp Asiak III: 2 kasvatus-, tiede- ja kulttuuriaineiston maahantuontia koskevan sopimuksen hyväksymisestä ja He 58/1967 vp Asiak I valtioiden toimintaa johtavia periaatteita niiden tutkiessa ja käyttäessä ulkoavaruutta, siihen luettuna kuu ja muut taivaankappaleet, koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

Pääosa kansainvälisten järjestöjen päättämistä tai valmistelemista yleissopimuksista on saatettu voimaan asetuksella. Vain muutamat sopimuksista ovat sisältäneet lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä ja vaatineet sen johdosta transformaatiota lailla. Kun järjestöjen päättämät yleissopimukset eivät myöskään yleensä ole edellyttäneet rahasuorituksia valtiolta, eikä niitä ole VJ 69,2 §:n nojalla toimitettu vapaaharkintaisesti eduskuntakäsittelyyn, päädytään toteamukseen, että pääosa yleissopimuksista on käsitelty valtion sisäisesti eduskuntaa kuulematta. Poikkeuksena tästä säännöstä ovat ILO:n sopimukset ja suositukset, jotka on säännöllisesti kaikki toimitettava eduskuntakäsittelyyn suoraan ILO:n perussäännön nojalla. ILO:n konventioiden voimaansaattamisesta Suomessa ks. Suviranta (ILO) passim.

ILO:n yleissopimusten transformaation perusperiaatteena on, että sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset voimaansaatetaan asiasisältöisillä säännöksillä; yleensä työoikeuden alaan luettavilla laeilla tai lain muutoksilla, joissa ei ole mainintoja säädöksen yhteyksistä ILO:n konventioon. Kun valtion sisäinen oikeustila vastaa konvention säännöksiä, annetaan blankettiasetus. Ks. esim. Asetus samanlaisen sosiaaliturvan myöntämistä ulkomaalaisille kuin maan omille kansalaisille koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta (as kok 662/69): »Sitten kun eduskunta 30 päivänä maaliskuuta 1966 on hyväksynyt Kansainvälisen työkonferenssin vuonna 1962 hyväksymän, samanlaisen sosiaaliturvan myöntämistä ulkomaalaisille kuin omille kansalaisille koskevan yleissopimuksen ja tasavallan presidentti 28 päivänä huhtikuuta 1969 ratifioinut yleissopimuksen niiden sosiaaliturvaetujen osalta, jotka annetaan lääkintähuoltona, rahasuorituksina sairauden johdosta ja vammatapauksissa myönnettävinä etuina, sekä Kansainvälisen työtoimiston pääjohtaja 15 päivänä elokuuta 1969 rekisteröinyt ratifioinnin, säädetään sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä, että yleissopimus tulee Suomen osalta voimaan 15 päivänä elokuuta 1970 niin kuin siitä on sovittu.»

säännön eli Maailman terveysjärjestön säännöstön n:o 2. Hallituksen esityksestä kävi ilmi, että kyseessä oli kansainvälisen järjestön — terveyskokouksen — unilateraalisesti määräenemmistöllä hyväksymä oikeussääntö. Hallituksen esitykseen sisältyi blankettilakiehdotus, jolla säännöstö ehdotettiin voimaansaatettavaksi. Eduskunta hyväksyi säännöstön ja blankettilakiehdotuksen valtiosopimuspäätöksiä vastaavalla tavalla.[121]

---

121 Ks. He 42/1957 vp Asiak I. Eduskunnassa kiinnitettiin huomiota siihen, että terveydenhoitosääntö oli jo tullut Suomea kansainvälisoikeudellisesti sitovaksi — vastalauseen jättöajan kuluttua umpeen. Eduskunnan vastauksessa lausuttiin: »Itse asiassa säännöstön määräysten täytynee katsoa jo olevan Suomea velvoittavia, koska se määräaika, jonka kuluessa terveysjärjestön perussäännön 22 artiklan ja terveydenhoitosäännöstön n:o 2 106 artiklan mukaan voidaan hylätä tai vain varauksin hyväksyä, on päättynyt.» Korostettiin, että terveydenhoitosäännöstön määräykset olisi pitänyt saattaa eduskunnan hyväksyttäviksi ennen kuin se määräaika, jonka kuluessa säännöstö olisi voitu jättää hyväksymättä Suomea velvoittavana tai vain varauksin hyväksyä, oli päättynyt. Ks. edk. vastaus/He 42/1957 vp Asiak I, sekä uvm 8/1957 ja tavl 4/1957.

Eduskunta tahtoi varata itselleen reaalisen mahdollisuuden tarvittaessa estää kansainvälisen järjestön unilateraalisen toimenpiteen muodostumisen Suomen valtiota velvoittavaksi. Alunpitäen valtiosopimuksia koskevaksi tarkoitettu päätäntävalta muovattiin siten joustavasti kansainvälisen järjestön päätösvallan käytön valvonnaksi.

Jos kansanedustuslaitos määräajan kuluessa kieltäytyy hyväksymästä terveydenhoitosäännöstöä ja sen voimaansaattamiseksi ehdotettua blankettilakia, tämä saattaa pakottaa terveysjärjestön perussäännössä edellytetyn kansallisen viranomaisen ilmoittamaan järjestölle Suomen puolesta varauman tahi sen, ettei valtio tule sitoutumaan noudattamaan terveydenhoitosäännöstöä. Ks. menettelystä lähemmin Detter, s. 241 s.

Näyttää siltä, että Tanskassa yritettiin huolehtia tehokkaammin kuin Suomessa kansanedustuslaitoksen vaikutusvallan reaalisuudesta terveysohjesääntöön liittyvässä velvoittautumisessa. Detter (s. 242) mainitsee tapauksen, jolloin Tanskan valtio joutui esittämään WHO:lle varauman. Siinä ilmoitettiin järjestölle terveysohjesäännön sitovaksi muodostumisen edellytykseksi, että ohjesäännön merkitessä muutoksia Tanskan sisäiseen lainsäädäntöön Tanska ei voi sitoutua noudattamaan ohjesääntöä ennen kuin ristiriita sisäisen lainsäädännön ja ohjesäännön väliltä on poistettu. WHO ei kuitenkaan pitänyt tätä varaumaa perussäännön mukaisena ja jätti sen huomiotta.

Detter (s. 295 s.) mainitsee lisäksi tapauksen, jolloin Norja esitti terveysohjesääntöä tarkoittavan varauman. Varauma tuli perille järjestölle vuorokauden varaumien jättämistä varten varatun ajan päättymisen jälkeen. Vaikka Norjan perustuslain mukaan valtiosopimukset eivät tule itsestään voimaan, vaan edellyttävät voimaansaattamistoimenpidettä ja Norja oli myöhästyneessä vastalauseessaan ilmoittanut, että ohjesääntö on alistettava Norjan kansanedustuslai-

6.4.1.4. Kansainvälisten järjestöjen päättämät suositukset

Kansainväliset järjestöt päättävät suosituksia, joiden tarkoituksena on mm. yhdenmukaistaa lainsäädäntöä jäsenvaltioissa. Järjestö suosittaa esim. tietyt kriteerit täyttävän lain säätämistä. Kun suosituspäätös ei yleensä ole valtiota oikeudellisesti sitova, ei suosituksessa edellytettyyn lainsäädäntötoimenpiteeseen ryhtymistä voitane pitää voimaansaattamistoimenpiteenä. Kysymyksessä ei näet ole kansainvälisoikeudellisen velvoitteen ja valtion lainsäädännön ristiriitatilanne. Alkujaan velvoittavaa vaikutusta vailla olevaksi tarkoitetun suosituksen noudattaminen saattaa kuitenkin merkitä sitä, että toimenpide tulkitaan järjestön tai sen jäsenvaltioiden taholta suosituksen sitovuuden tunnustamiseksi.[122] Niin ollen alunperin velvoittavaa vaikutusta vailla olleen suosituksen sisältöisenä säädetty laki tai asetus voi saada heijastusvaikutuksia, joita ei ole pelkästään valtion sisäisistä syistä päätetyllä lainsäädännöllä. Tällaisen lainsäädännön muuttaminen sisällöltään alkuperäisestä suosituksesta poikkeavaksi voi aiheuttaa vastatoimia järjestön tai sen jäsenvaltioi-

---

toksen hyväksyttäväksi, katsottiin Norjan valtion olevan WHO:n peruskirjan nojalla jo sidottu noudattamaan uutta terveysohjesääntöä.

122 Kansainvälisoikeudellista sitovuutta vailla olevien normatiivisten suositusten mukaista sisäistä lainsäädäntöä ei voitane luokitella transformaatioksi ainakaan sikäli, että lainsäädäntömenettelyssä voitaisiin soveltaa VJ 69,1 §:n tavanomaisesta lainsäätämismenettelystä poikkeavia menettelymuotoja. VJ 69,1 §:n sisältämät käsittelyjärjestyserot tavalliseen lainsäätämismenettelyyn verrattuna säädettiin VJ:een siksi, ettei eduskunnan vähemmistö voisi vaikuttaa presidentin ulkopoliittisen päätäntävallan käyttämiseen niin, että vähemmistö saattaisi estää sitovan kansainvälisen velvoitteen (»valtiosopimuksen») tekemisen. Ks. Saraviita, s. 36 ss. Suositus ei valtiota sido, eikä suosituksessa tarkoitetun normiston säätämättä jättäminen johda kansainvälis o i k e u d e l l i s t e n sanktioitten käyttöön. Muita kuin juridisia sanktioita voivat vieraat valtiot tai kansainväliset järjestöt kylläkin käyttää.

Valmisteltaessa lainsäädäntöä YK:n turvallisuusneuvoston päätösten voimaansaattamisesta Ruotsissa (lag om vissa internationella sanktioner, FN-lag) asiaa selvittänyt komitea totesi mietinnössään, ettei Ruotsilla ole kansainvälisoikeudellista velvollisuutta panna täytäntöön YK:n turvallisuusneuvoston suositusluontoisia päätöksiä. Tästä huolimatta komitea piti ulkopoliittisista syistä tarkoituksenmukaisena lainsäädäntöä, joka mahdollistaa myös suositusluontoisten päätösten voimaansaattamisen asetuksen tasossa. Komitea ehdotti säädettäväksi mm.: »I den mån det påkallas i anledning av beslut eller rekommendation om sanktioner som antagits av Förenta Nationernas säkerhetsråd i överensstämmelse med Förenta Nationernas stadga får Konungen förordna att befogenhet som avses

den taholta esim. siten, että valtio joutuu perustelemaan menettelyään kansainvälisen järjestön kokouksessa.[123] On myös mahdollista, että suosituksen edellyttämän lainsäädännön muutokset johtavat painostustoimenpiteiden käyttämiseen valtiota vastaan.[124]

On mahdollista, että kansainvälisen järjestön päättämän suosituksen tarkoittaman valtion sisäisen lain säätäminen vaikutukseltaan vastaa transformoivaa lainsäädäntötointa. Ajateltakoon esimerkiksi, että Suomen valtio ilmoittaa kansainväliselle järjestölle pitävänsä järjestön päättämää suositusta sitovana. Valtio siis sitoutuu yksipuolisella ilmoituksella säätämään suosituksessa mainittujen kriteerien mukaisen säädöksen. Jos järjestö pitää ilmoitusta valtiota sitovana, ei liene esteitä sille, että vaikutukseltaan sitovaksi muodostuneen suositusluontoisen järjestöpäätöksen noudattamiseksi säädetty laki käsitellään VJ 69,1 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.[125, 126]

---

i 3—9 och 14 §§ denna lag skall tilkomma Konungen.» Ks. SOU 1970: 17 s. 7 ja 51. On huomattava, että Ruotsin valtiopäiväjärjestyksessä ei ole Suomen VJ:n 69,1 §:ää vastaavaa kvalifioitua käsittelyjärjestystä transformaatiolakeja varten.

123 Menettelystä ILO:ssa ks. Suviranta, ILO, s. 2.

124 Lakia Yhdistyneiden Kansakuntien nimen ja tunnuskuvan suojaamisesta voidaan pitää esimerkkinä suositusluontoisen järjestöpäätöksen vaatimasta sisäisestä lainsäädännöstä. Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous hyväksyi 7. 12. 1946 tunnuskuvan järjestölle ja vahvisti sen käytön järjestön virallisena leimana. Samassa yhteydessä yleiskokous suositteli jäsenvaltioille, että ne ryhtyisivät lainsäädännöllisiin tai muihin tarpeellisiin toimenpiteisiin sen estämiseksi, että Yhdistyneiden Kansakuntien tunnuskuvaa, leimaa tai nimeä käytettäisiin ilman YK:n pääsihteerin lupaa. Vuoden 1957 valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä ehdotettiin säädettäväksi mm. seuraavaa: »Yhdistyneiden Kansakuntien nimeä, nimen lyhennystä tai tunnuskuvaa ... älköön käytettäkö kaupallisessa tarkoituksessa ... Mitä 1 momentissa on sanottu, ei koske sellaista käyttämistä, johon ulkoasiainministeriön toimesta on todettu käyttäjällä olevan asianmukainen lupa.» 2 §:ssä säädettiin rangaistusseuraamuksista. Ks. He 182/1957 vp Asiak III sekä as kok 272/58.

125 Käytännössä ei ole esiintynyt tapauksia, jolloin Suomen valtio olisi yksipuolisesti ilmoittanut sitoutuvansa noudattamaan suositusluontoista normatiivista järjestöpäätöstä ja sitoumuksen antamisen jälkeen esittänyt suosituksessa tarkoitetun lain säätämistä.

Schermers s. 532 pitää mahdollisena menettelytapaa, jonka mukaan valtio sitoutuu oikeudellisesti noudattamaan suositusluontoista normatiivista järjestöpäätöstä. Hänen mukaansa näin menetellen päädytään samoihin oikeusvaikutuksiin, joita on jäsenvaltioita välittömästi sitovilla järjestöpäätöksillä.

Dobbert — FAO:n juridinen pääneuvonantaja — katsoo, että järjestöjen

6.4.1.5. Järjestöjen sisäinen oikeusnormisto

Kansainväliset järjestöt tarvitsevat kasvaessaan yhä yksityiskohtaisempia ja laajempia säädöksiä sisäistä hallintoaan varten. Nämä ns. hallinnolliset ohjesäännöt sitovat järjestöjen virkamiehiä ja hallintoelimiä. Niiden sitova vaikutus ei käytännössä ulotu yksityiseen jäsenvaltioon: hallinnolliset ohjesäännöt eivät sisällä säännöksiä, jotka velvoittaisivat valtion toimimaan tietyllä tavalla. Valtiota tarkoittavat velvoitteet sisältyvät järjestön peruskirjaan ja sen liitteisiin, ei sen sijaan peruskirjaa hierarkkisesti alemmalla portaalla oleviin hallinnollisiin ohjesääntöihin.

Hallinnollisia ohjesääntöjä ei transformoida jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen.

6.4.2. Konkreettisiin toimenpiteisiin ryhtymistä edellyttävät järjestöpäätökset

Edellä on tarkasteltu kansainvälisten järjestöjen päätöksiä, jotka ovat sisältäneet oikeuslauseiden tavoin kirjoitettuja yleisiä ja abstraktisia, jäsenvaltioita sitoviksi tarkoitettuja säännöstöjä.

Normatiivisia päätöksiä huomattavasti tavallisempia ovat konkreettisia toimenpiteitä tarkoittavat järjestöpäätökset, esimerkiksi päätökset jonkin järjestön toimialaan kuuluvan projektin toteuttamisesta. Konkreettisiin toimenpiteisiin ryhtymistä tarkoittavat järjestöpäätökset eivät useinkaan edellytä transformaatiolainsäädäntöä jäsenvaltioissa.

Informaatiota keräävien, käsittelevien ja jakavien kansainvälisten järjestöjen konkreettisia toimenpiteitä tarkoittavat järjestöpäätökset eivät vaadi transformaatiota. Samaa on todettava taloudellista avustustoimintaa suorittavan järjestön päätöksistä. Lainsäädäntö ei ole avus-

---

tekemät, alkujaan suositusluontoiset normatiiviset päätökset voivat tulla jäsenvaltioita sitoviksi, mikäli jäsenvaltio nimenomaisella ilmoituksella hyväksyy päätöksen itseään sitovaksi.

126 Kansainvälisen järjestön valtioille osoittamat ohjesäännöt tai unilateraaliset velvoitteet saattavat sitoa myös järjestöä itseään. On myös mahdollista, että järjestön päättämä, suositusluontoinen (juridista sitovuutta vailla oleva) ohjesääntö sitoo järjestöä itseään. Näin on asianlaita esim. IAEA:n päättämien ohjesääntöjen kohdalla. Ks. Boulanger, s. 285 s.

tuksen vastaanottajavaltiossa tarpeen. Sen sijaan kylläkin valtion myöntämä lupa harjoittaa avustustyötä valtion alueella. Esim. WHO:n terveydenhoito-ohjelman toteuttaminen jossakin jäsenvaltiossa vaatii kohdevaltion suostumuksen.

Kansainvälisten järjestöjen päätökset velvoittavat oikeudellisesti jäsenvaltiot konkreettisiin toimenpiteisiin erittäin harvoin. Kun transformaatiolla yleensä tarkoitetaan kansainvälisoikeudellisesti sitovan velvoitteen valtion sisäisen vaikutuksen varmistamista on tästä seurauksena, etteivät konkreettisiin toimenpiteisiin ryhtymistä tarkoittavat järjestöpäätökset, jotka eivät sido jäsenvaltiota, vaadi transformointia.

Konkreettisiin toimenpiteisiin velvoittavat, jäsenvaltiota sitovat järjestöpäätökset joudutaan käytännössä transformoimaan Suomessa erilaisia menetelmiä käyttäen kuin normatiiviset järjestöpäätökset.

Normeja sisältävät järjestöpäätökset — samoin kuin tavanomaiset kansainväliset sopimuksetkin — saattavat aiheuttaa selvästi havaittavan normiristiriidan, joka voidaan vaivatta poistaa blankettisäädöksillä. Järjestöjen konkreettisten päätösten voimaansaattamisessa sen sijaan näyttää valtuuttava säädös olevan usein blankettisäädöstä käyttökelpoisempi.

Tarkasteltaessa valtiokäytäntöä Suomessa havaitaan, että enin osa voimaansaattamistarpeesta on liittynyt maailmanjärjestöihin, Kansainliittoon ja Yhdistyneisiin Kansakuntiin. Konkreettisten järjestöpäätöksiin liittyneiden velvoitteiden voimaansaattamistarvetta lailla on esiintynyt muiden järjestöjen kohdalla toistaiseksi varsin vähän. Seuraavassa tarkastellaan maailmanjärjestöjen konkreettisten ratkaisujen voimaansaattamiseksi tarpeelliseksi osoittautuneita transformointitoimia.

6.4.2.1. Kansainliitto

Kansainliiton peruskirjan 16 artiklan mukaan liiton jäsenmaiden velvollisuutena oli katkaista taloudelliset ja kaupalliset suhteensa valtioon, joka ryhtyi sotaan. Kansainliiton sanktiojärjestelmä jäi epämääräiseksi. Kuitenkin Kansainliitto sovelsi säännöstöä toimiaikanaan muutaman kerran. Italian hallituksen ryhdyttyä sotaan Abessiiniaa vastaan päätettiin peruskirjan 16 artiklan nojalla ryhtyä soveltamaan pakotteita hyökkääjävaltioksi katsottua Italiaa vastaan. Taloudellisten ja muiden pakotteiden käyttö edellytti Suomen osalta erinäisten vientikieltojen

antamista. Kun voimassa ollut lainsäädäntö ei sisältänyt riittäviä valtuuksia hallitukselle — kaikkia pakotteiden edellyttämiä viranomaistoimia ei voimassaolleen lainsäädännön nojalla voitu suorittaa —, ehdotettiin hallituksen esityksessä eduskunnalle valtuuslain säätämistä »kansainliiton peruskirjan määräysten» toteuttamiseksi.[127]

Kansainliiton jäsenvaltiot olivat kansainvälisoikeudellisesti velvollisia ryhtymään tarvittaessa pakotteiden käyttöön, joskin sanktioiden käyttöönottomenettely ei Abessiinian tapauksessa ollut selväpiirteinen järjestöratkaisu. Kysymyksessä oli lähinnä Kansainliiton jäsenvaltioiden keskeinen, suositusluontoinen, kollektiivinen toimenpide. Sanktioiden käyttöpäätöksen noudattamisen varmistamiseksi Suomen osalta säädettiin valtuuslaki.[128]

---

127 Ks. He 86/1935 vp Asiak III laiksi toimenpiteistä eräiden Kansainliiton peruskirjan määräysten toteuttamiseksi.

Hallituksen esityksessä viitattiin Kansainliiton yleiskokouksen päätökseen sekä »Kansainliiton neuvoston jäsenien» käsitykseen pakotetoimenpiteiden tarpeellisuudesta. Kun tilanteen syntyessä peruskirjan tarkoittama sanktiojärjestelmä ei ollut vielä valmiina vaan kehitysvaiheessa, ei kyseessä kiistattoman selvästi ollut Kansainliiton järjestöelimen ratkaisu, vaan ennemminkin jäsenvaltioitten kollektiivinen toiminta. Ks. Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 7 ss. Broms toteaa, että hyökkäysteon tapahtuessa oli Kansainliiton neuvoston määrä ratkaista järjestön toimenpiteet. Järjestön käytettävissä peruskirjan mukaan olevat pakotteet jäivät verraten epämääräisiksi, joskin jäsenvaltiot olivat velvollisia mm. katkaisemaan taloudelliset suhteet hyökkääjävaltioon. Kansainliiton aseellisista pakotteista Broms mainitsee, että niitä koskevien säännösten laatiminen jäi toteuttamatta koko järjestelmän jäädessä vapaaehtoisuuden pohjalle.

128 Ks. He 86/1935 vp Asiak III. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että Kansainliiton jäsenyydestä aiheutuvat valtion velvollisuudet voitaisiin toteuttaa valtuuslailla. Laki »voitaisiin tietenkin antaa ns. blankettilailla, joka voimaansaattaisi Kansainliiton peruskirjan ja kansainvälisen työjärjestön perussäännöt kokonaisuudessaan, siis lainsäädännönkin alaa koskevilta kohdiltaan». Hallituksen mielestä »Näin pitkälle menevä toimenpide ei kuitenkaan ole tällä kertaa tarpeen ja vaatisi se paljon työtä ja aikaa kysyviä valmisteluja. Sen tähden on harkittu riittäväksi, että Hallitus saa valtuudet osallistua sellaiseen taloudelliseen yhteistoimintaan, johon Kansainliiton jäsenet peruskirjan 16 ja myös tarpeen tullen 17 artiklan mukaisesti saattavat ryhtyä rauhan palauttamiseksi... Luonnollista kuitenkin on, että Suomi osallistuisi tällaisiin toimenpiteisiin ainoastaan siinä tapauksessa, että Kansainliiton kaikki tai enimmät jäsenet niihin yhtyvät.» Ks. myös Erich (Havaintoja) s. 101 s.

6.4.2.2. Yhdistyneet kansakunnat

Jäsenvaltioita sitovien järjestöpäätösten tekeminen osoittautui hankalaksi Kansainliitossa noudatetun yksimielisyysperiaatteen usein estäessä toimintaa merkitsevien päätösten tekemisen. Toimintakäskyjä tarkoittavia ja riittävän suuren jäsenjoukon kattavia päätöksiä oli vaikeata saada hyväksytyksi. Sama ilmiö toistui myös YK:n kohdalla. YK:n turvallisuusneuvoston pysyvän jäsenen veto on usein estänyt jäsenvaltiot toimintaan velvoittavan päätöksen tekemisen. Eräissä tapauksissa tämä haitta on voitu korvata yleiskokouksen enemmistöpäätöksillä tai peräti pääsihteerin toimenpitein.

Lähinnä vain turvallisuusneuvoston päätökset ovat YK:n jäsenvaltiota välittömästi velvoittavia. Jäsenvaltio ei voi välttää päätöksen velvoittavaa vaikutusta. Sen sijaan yleiskokouksen toimintakäskyjä sisältävät päätökset saattavat muodostua velvoittaviksi vain, mikäli jäsenvaltio nimenomaisella ilmoituksella suostuu noudattamaan päätöslauselmaa.[129]

Turvallisuusneuvosto hyväksyi 16 päivänä joulukuuta 1966 peruskirjan 39 ja 41 artiklan nojalla jäsenvaltioita velvoittavan päätöslauselman, jonka mukaan kaikkien YK:n jäsenvaltioiden on toimeenpantava tiettyjä Etelä-Rhodesiaa koskevia taloudellisluontoisia pakotteita — ensimmäinen taloudellisia sanktioita tarkoittava turvallisuusneuvoston päätös järjestön olemassaoloaikana.[130] Näiden pakotteiden käyttämiseksi ehdotettiin Suomessa valtuuslain säätämistä. Valtuuslain mukaan voitiin Suomen osalta pakotteiden toteuttamiseksi tarvittavista toimenpiteistä säätää asetuksella. Valtuudet tarkoittavat erinäisten vientikieltojen säätämistä sekä määrättyjen vientisopimusten julistamista mitättömiksi.[131]

---

129 YK:n yleiskokouksen tehtävistä ja toimivaltuuksien laajentumisesta ks. Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 100 ss.

130 YK:n toiminnasta Etelä-Rhodesian kysymyksessä ks. Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 458 ss.

131 Ks. He 3/1967 vp Asiak I, sekä Laki Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston Etelä-Rhodesiaa koskevaan päätökseen perustuvien velvoitusten täyttämisestä (187/67). Hallituksen esityksessä viitattiin edellä selostettuun Kansainliiton aikaiseen pakotteiden käyttötilanteeseen mm. maininnoin, että »Kansainliitto päätti ... suositella jäsenvaltioilleen ryhdyttäväksi erinäisiin taloudellisiin toimenpiteisiin». Hallituksen esityksessä korostettiin, että sanotun 16. 12. 1966 tehdyn päätöslauselman täytäntöönpanon laiminlyönti tai siitä kieltäytyminen merkitsisi YK:n peruskirjan 25 artiklan loukkaamista. Sanottu säännös on kaikkia jäsenvaltioita, myös Suomea velvoittava.

Etelä-Rhodesiaa tarkoittanut turvallisuusneuvoston päätöslauselma oli selväpiirteinen kansainvälisen järjestön elimen jäsenvaltiot konkreettisiin toimenpiteisiin velvoittava ratkaisu. Sen voimaansaattamisesta Suomessa huolehdittiin blankettisäännöksen ja valtuuslain välimuotoa olevalla voimaansaattamislailla. Laissa ei lueteltu niitä toimenpiteitä, joihin ryhtymistä varten asetuksenantovaltaa voitiin käyttää. Pelkkä blankettisäädös ei niinollen riittänyt turvallisuusneuvoston päätöksen transformoimiseen. Lain ohessa tarvittiin yksityiskohtaista sääntelyä asetuksen tasolla.[132]

Laki Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston Etelä-Rhodesiaa koskevaan päätökseen perustuvien velvoitusten täyttämisestä soveltui vain yhden konkreettisen järjestöpäätöksen transformointiin (turvallisuusneuvoston päätös 16. 12. 1966). Jottei vastaisuudessa olisi tarpeen toistuvasti säätää poikkeuslakeja sitä mukaa kuin YK:n turvallisuusneuvosto tekee jäsenvaltioita sitovia pakotepäätöksiä, ehdotettiin vuoden 1967 valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä laajan yleisvaltuutuksen säätämistä. Hallituksen esitykseen sisältyneellä lakiehdotuksella pyrittiin yleisluontoisen pakotelainsäädännön luomiseen. Tarkoituksena

---

Hallituksen esitykseen sisältyi yksityiskohtainen luettelo niistä konkreettisista toimenpiteistä, joihin turvallisuusneuvoston päätös velvoitti jäsenvaltiot ryhtymään.

Valtuuslain (187/67) 1 § kuului seuraavasti: »Sitten kun Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvosto on 16 päivänä joulukuuta 1966 tekemällään päätöksellä velvoittanut Yhdistyneiden Kansakuntien jäseniä peruskirjan 25 ja 48 artiklan mukaisesti ryhtymään päätöksessä tarkoitettuihin taloudellisluontoisiin toimenpiteisiin sekä liikennettä koskeviin toimenpiteisiin, määrätään näiden velvoitusten täyttämiseksi Suomen osalta tarvittavista toimenpiteistä asetuksella sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.»

Etelä-Rhodesiaa vastaan suunnattujen taloudellisten sanktioiden sisällöstä turvallisuusneuvosto teki kaikkiaan kolme erillistä päätöstä: päätös n:o 232 16 päivältä joulukuuta 1966, päätös n:o 253 29 päivältä toukokuuta 1968 ja päätös n:o 277 18 päivältä maaliskuuta 1970. Näiden päätöslauselmien sisällöstä ks. Ruzié, s. 79 ss.

132 Valtuuttavan lain perusteella annettiin asetus (188/67) ja valtioneuvoston päätös niistä tuotteista, joiden maahantuonti Etelä-Rhodesiasta on kielletty (189/67). Ks. Etelä-Rhodesiaan kohdistetuista sanktioista kansainvälisen järjestön sanktioitten käyttövallan kannalta Ruzié, s. 75 ss., jossa selostetaan lisäksi 16. 12. 1966 tehtyä lopullista turvallisuusneuvoston päätöstä edeltänyt osin suositusluontoinen päätöksenteko (s. 72 s.).

oli, että kaikki Suomen valtiolle YK:n jäsenyydestä johtuvat, turvallisuusneuvoston sitoviin päätöksiin perustuvat velvoitteet ryhtyä taloudellisluontoisten pakotteiden käyttöön voitaisiin toteuttaa asetuksella.[133]

Valtuutus oli turvallisuusneuvoston kaikki käytettävissä oleva valta huomioon ottaen rajoitettu. Sen ulkopuolelle jäivät kaikki sotilaalliset toimenpiteet (pakotteet) samoin kuin suositusluontoiset päätöslauselmat. Valtuutus ei koskenut muiden YK:n elinten kuin turvallisuusneuvoston päätöksiä. Sen ulkopuolelle jäivät siis mm. ne yleiskokouksen päätöslauselmat, jotka saattavat muodostua valtiota velvoittaviksi edellyttäen, että valtion taholta ilmoitetaan suostumus velvoittavan vaikutuksen syntymiselle.[134]

Suomen valtio on muutaman kerran ilmoittanut suostuvansa noudattamaan YK:n turvallisuusneuvoston tai yleiskokouksen suositusluontoisia päätöslauselmia, jotka ovat tarkoittaneet konkreettisiin toimenpiteisiin ryhtymistä. YK:n ylimääräisen yleiskokouksen päätöslauselmilla marraskuun 4 ja 5 päivinä 1956 päätettiin asettaa sotilashenkilöitä valvomaan sotilaallisen toiminnan lopettamista Lähi-Idässä (Suezilla). Suomen hallitus oli 13 päivänä marraskuuta 1956 päättänyt, että Suomi muodostaa ja lähettää joukko-osaston liitettäväksi valvontajoukkoihin. Suomen hallitus ilmoitti YK:n pääsihteerille suostumuksesta asettaa valvontajoukkoja YK:n käyttöön. Toimenpiteistä oli seurauksena Suomen valtiota sitovan velvoitteen syntyminen.[135]

---

133 Ks. He 158/1967 vp Asiak I sekä uvm 23/1967. Hallituksen esitykseen sisältyneen lakiehdotuksen 1 §:ssä säädettiin: »Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenyydestä johtuvien, turvallisuusneuvoston sitoviin päätöksiin perustuvien velvoitusten täyttämiseksi Suomen osalta tarvittavista taloudellisluontoisista sekä tieto- ja muuta liikennettä koskevista toimenpiteistä voidaan määrätä asetuksella.» Lakiehdotus käsiteltiin — yleisvaltuutusten tavoin — VJ 67 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä VJ 69,1 §:n mukaista supistettua perustuslain säätämisjärjestystä käyttämättä. Ks. edk. vastaus/He 158/1967 vp Asiak III. Yleisvaltuutuksen sisältävien valtiosopimuksiin liittyvien lakiehdotusten käsittelyjärjestyksestä ks. Saraviita, 215 ss. Ruotsin vastaavasta lainsäädännöstä ks. SOU 1970: 19 s. 25 ss.

134 YK:n toiminnasta maailmanrauhan turvaamistehtävässä on olemassa erittäin laaja kirjallisuus. Tyydyn tässä yhteydessä vain viittaamaan Bowett'n (UN), Boydin, Bromsin (Yhdistyneet Kansakunnat, s. 186 ss.), Doxeyn, Higginsin (Compliance, s. 43 ss.), Aréchagan, Mannerin (Pakotteet) ja Simmondsin tutkimuksiin.

135 Bindshedler (s. 371) pohtii laajalti kysymystä, voidaanko YK:n yleiskokouksen tekemän, sitovaa vaikutusta vailla olevan päätöslauselman puolesta

Päätös valvontajoukkojen asettamisesta ei tullut valtiosopimusten tapaan eduskuntakäsittelyyn hyväksymisponnen ja voimaansaattamislain muodossa.[136] Eduskunnan käsiteltäväksi toimitettiin erillisissä esityksissä lisäbudjettiehdotus ja asiasisältöinen lakiehdotus. Lisäbudjettiehdotuksessa tehtiin selkoa yleiskokouksen päätöksestä ja Suomen valtion toimenpiteistä sekä ehdotettiin määrärahan myöntämistä joukkojen varustelutarpeisiin lisäyksenä vuoden 1956 tulo- ja menoarvioon.[137]

Yhdistyneiden kansakuntien pääsihteeri esitti maaliskuussa 1964 Suomen hallitukselle pyynnön osallistumisesta YK:n turvallisuusneuvoston (jäsenvaltioita välittömästi velvoittamattoman) päätöksen nojalla Kyprokselle lähetettävien rauhanturvaamisjoukkojen toimintaan. Suomen hallituksen suostuttua toimenpiteeseen muodostui kansainvälisoikeudellinen sitova velvoite osallistua rauhanturvaamistehtäviin Kyproksella. Eduskunnan suostumus velvoittautumiseen hankittiin pääasiassa samaan tapaan kuin Suezin tapauksen yhteydessä.[138] Eduskunnan hyväksyttäväksi esitettiin lisäbudjettiesitys velvoittautumisesta seuraavien kulujen rahoittamiseksi sekä erillinen lakiesitys. Toisin kuin Suezin tapauksessa Kypros-joukkoja tarkoittava esitys oli laadittu yleisluontoiseksi: tarkoituksena oli, että samaa lainsäädäntöä voitaisiin käyttää muidenkin — myöhemmin päätettävien — rauhanturvaamistehtäviin asetettujen joukkojen oikeusaseman järjestämisessä.[139]

äänestäminen katsoa velvoittautumiseksi noudattaa suositusta. Askelta velvoittavampi menettelytapa muodostuu siitä, että päätöslauselman jälkeen valtio ryhtyy toimenpiteisiin suositusluontoisen ratkaisun noudattamiseksi. Tällöin päätöslauselman toimeenpano voitaisiin tulkita unilateraaliseksi velvoittautumiseksi noudattaa päätöslauselmaa. Bindshedler on valmis myöntämään oikeudellisesti sitovan vaikutuksen ainakin niille toimille, joilla YK:n jäsenvaltiot osallistuvat YK:n rauhanturvaamistehtäviin. Vert. Sørensen (Folkret) s. 25 s.

136 Suomalaisen joukko-osaston asettamisesta ja toiminnasta rauhanturvaamistehtävässä Lähi-idässä (Suezilla) ks. Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 217 ss.

137 He 91/1956 vp Asiak III määrärahan myöntämisestä suomalaisen joukko-osaston lähettämisestä Yhdistyneiden Kansakuntien valvontajoukkoihin aiheutuvia menoja varten sekä He 109/1956 vp Asiak III laiksi Lähi-Idän suomalaisesta valvontajoukosta.

138 YK-joukkojen toiminnasta Kyproksella ks. Broms, Yhdistyneet Kansakunnat s. 242 ss.

139 Ks. He 34/1964 vp Asiak I määrärahan myöntämiseksi suomalaisen valvontajoukon perustamista, varustamista, koulutusta ja ylläpitoa varten Yhdistyneiden Kansakuntien rauhanturvaamis- ja valvontatehtäviin sekä He 43/1964 vp Asiak I laiksi suomalaisesta valvontajoukosta. Esityksen perusteluissa todet-

6.5. Lainsäädännön harmonisointi

Kansainvälisten järjestöjen päättämillä yleissopimuksilla (konventioilla) ja ohjesäännöillä on lainsäädäntöä jäsenvaltioissa yhtenäistävä vaikutus (seur. lainsäädännön harmonisointi).[140] Järjestön päätäntävaltaa käyttävien elinten (yleensä täysivaltaisten edustajien kokous, plenaarielin) toiminnan ohessa lainsäädännön harmonisointiin tähtäävää valmistelutoimintaa suoritetaan plenaarielintä hierarkkisesti alemmilla tasoilla. Järjestöjen sihteeristöt ja järjestöpäätöksillä perustetut erityiselimet, erilaiset valmistelukomiteat ja komissiot työskentelevät lainsäädännön yhtenäistämiseksi jäsenvaltioissa. Tähän toimintaan osallistuvat jäsenvaltioiden hallitusten edustajat ja erilaiset asiantuntijat sekä yksityisluontoisten kansainvälisten järjestöjen (NGO) edustajat. Valmisteluelinten päätöksillä hyväksytyt ns. yhtenäislait tai lainsäädäntöprojektit eivät sellaisinaan muodostu jäsenvaltioita velvoittaviksi. Usein valmisteluelinten päätöksiä ei edes oteta käsiteltäviksi järjestön päätäntävaltaa käyttävässä plenaarielimessä. Järjestön toiminnan kannalta on tavallisesti riittävää, että yhtenäissäädöksen teksti valmistuu. Jäsenvaltiot

---

tiin mm: »Jotta Suomi voisi m.m. Yhdistyneissä Kansakunnissa ilmaisemansa pyrkimyksen mukaisesti myötävaikuttaa kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevaan toimintaan tähänastista joustavammin lakiehdotus on laadittu siihen muotoon, että sen säännöksiä voidaan soveltaa muulloinkin (harv. IS) Suomen asettaessa Yhdistyneiden Kansakuntien käyttöön valvontajoukon tai tarkkailijoita.» Eduskunnan hyväksymän lain 1 §:ssä säädetään: »Suomalainen valvontajoukko, jonka hallitus eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa kuultuaan kussakin tapauksessa erikseen tehtävällä päätöksellä voi asettaa rauhan ja turvallisuuden ylläpitämistä varten Yhdistyneiden Kansakuntien käyttöön, muodostetaan henkilöistä, jotka vapaaehtoisesti sitoutuvat palvelemaan sanotuissa joukoissa. Yhdistyneiden Kansakuntien käyttöön voidaan asettaa myös tarkkailijoita . . .» Tässä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyssä laissa herättää huomiota ennakkoluuloton järjestely, jonka mukaan hallituksen toiminta sidottiin konsultaatioihin ulkoasiainvaliokunnan kanssa (276/64). Valvontajoukkoa koskenutta sopimusta ei toimitettu eduskuntakäsittelyyn (SopS 234/66).

Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 266 tekee yksityiskohtaisesti selkoa laista Suomalaisesta valvontajoukosta (276/64).

[140] Näyttää siltä, että kansainvälisistä järjestöistä ILO on laajimmin vaikuttanut päättämillään konventioilla ja suosituksilla jäsenvaltioiden lainsäädäntöön. Yksityiskohtainen selonteko ILO:n konventioiden ja Suomen valtion sisäisen oikeuden välisistä suhteista sisältyy Suvirannan tutkimuksiin.

voivat vapaaehtoisesti, kukin tarpeidensa mukaan käyttää säädöstekstiä hyväkseen mallina omassa sisäisessä lainsäädännössään.

Kansainvälisten järjestöjen vapaamuotoisessa — plenaarielinten vallankäytön ulkopuolisessa — lainsäädännöllisessä valmistelussa syntyneiden säädöstekstien käytöstä Suomen lainsäädännössä on käytettävissä erittäin vähän tietoja. Tiedetään, että eri ministeriöiden ja keskusvirastojen virkamiehet osallistuvat säännöllisesti järjestöjen valmisteluelinten kokouksiin joko jäseninä tai huomioitsijoina. Sen sijaan tietojen kerääminen siitä, kuinka harmonisointitoimintaan osallistuminen on vaikuttanut sisäiseen lainsäädäntöön Suomessa, on työlästä. Tämä johtuu siitä, että lainsäädäntöharmonisoinnin tuloksia ei useinkaan laadita kansainvälisen sopimuksen muotoon.[141]

Valtion sisäisellä lainvalmistelulla ja järjestöjen valmisteluelinten toiminnalla on näkymätön yhteys: sama virkamies saattaa osallistua lainsäädännön harmonisointiin järjestöelimessä ja käyttää siellä valmistuneita tekstejä mallina valtion sisäisessä lainvalmistelussa. Kytkentöjä kansainväliseen lainvalmisteluun ei läheskään aina tuoda julki. Hallituksen esityksissä ei juuri esitetä tarkkoja selontekoja siitä, missä määrin tietyn lakiehdotuksen sisältö on muovautunut kansainvälisen järjestön valmisteluelimen päättämien periaatteiden mukaan.

Luotettavien tietojen hankkiminen vapaamuotoisesta lain harmonisoin-

---

141 Sainio (Lainsäädäntöaloite, s. 48 ss.) tekee yksityiskohtaisesti selkoa kansainvälisestä lainvalmistelusta ja erityisesti pohjoismaiden välisestä lakiyhteistyöstä. Hän kirjoittaa mm.: »Varsinainen lakiyhteistyö (pohjoismaissa) tapahtuu lähinnä yhteispohjoismaisissa komiteoissa ja työryhmissä, jotka on asetettu erilaisia lainvalmistelutehtäviä varten ja jotka yleensä kokoontuvat vuorotellen joka maassa. Niin pian kuin jossakin pohjoismaassa herää kysymys uusien säädösten antamisesta tai voimassa olevien muuttamisesta jollakin keskeisellä oikeuden alalla, kuuluu asiaan ottaa selvä, esiintyykö muissa pohjoismaissa vastaavaa tarvetta. Seuraava toimenpide on, että (pohjoismaiden) oikeusministereiden päätettyä ottaa lainsäädäntökysymys harkittavaksi, kussakin valtiossa asetetaan komitea tai asiantuntijoita tutkimaan asiaa. Toisinaan asetetaan komitea vain yhdessä valtiossa ja muut asettavat huomioitsijoita seuraamaan komitean työskentelyä.» Sainio kertoo, että eräissä tapauksissa esiintyy lakiyhteistyötä eduskuntatasolla. Eduskuntatasolla käydyillä keskusteluilla on muun muassa pystytty tasoittamaan hallitusten esityksissä ilmeneviä eroavuuksia ja voittamaan parlamenteissa esiintyvä kansallinen oppositio (s. 51). Sainio tekee selkoa myös lakiyhteistyöstä Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssissa, YK:n erityisjärjestöissä, Euroopan neuvostossa ja UNIDROIT:ssa, (s. 51 ss.).

nista on hankalaa senkin vuoksi, ettei valmistelua suoriteta keskitetysti. Sekä valtion sisäinen lainvalmistelu että yhteydet kansainvälisten järjestöjen valmisteluelimiin on desentralisoitu. Lainvalmistelua harjoitetaan kaikkien ministeriöiden piirissä ja vastaavasti eri ministeriöillä ja keskusvirastoilla on välittömiä yhteyksiä kansainvälisiin järjestöihin.

Sikäli kuin kansainvälisen lainsäädännön harmonisointityön tuloksia sisällytetään eduskuntalain tasoisiin säädöksiin voidaan kysyä, onko ao. lakia pidettävä transformaatiosäädöksenä? Voidaanko säädös käsitellä soveltamalla VJ 69,1 §:ssä säädettyä käsittelyjärjestystä?[142]

Edellä on todettu, että VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestys on ulotettava koskemaan kaikkia niitä kansainvälisoikeudellisia velvoitteita, jotka on HM 33 §:ssä säädetyllä tavalla luettava lainsäädännön alaan kuuluviksi. HM 33 §:n soveltamisalan rajojen määräämisessä irroittauduttiin sanamuodon mukaisesta tulkinnasta (»sopimus ulkovaltojen kanssa») ja ulotettiin säännöksen sisältämä eduskuntakäsittelyvelvoite koskemaan mm. unilateraalisia toimia, järjestöjen päätöksiä ja järjestöjen välisiä sopimuksia. Keskeistä HM 33 §:n ja VJ 69 §:n soveltamiselle oli se, onko osoitettavissa Suomen valtiota sitovaa kansainvälisoikeudellista velvoitetta, joka sisältää »lainsäädännön» alaan kuuluvia säännöksiä tai »muutoin valtiosäännön mukaan» vaatii eduskunnan suostumusta.

HM 33 §:ssä säädetty eduskuntakäsittelyvelvoite tarkoittaa vain valtiota sitovia kansainvälisoikeudellisia sopimuksia tahi unilateraalisia valtion tai kansainvälisen järjestön toimia. Transformaatiokäsittelyjärjestystä (VJ 69,1 §) ei niinollen voitane soveltaa lakiehdotuksiin, joiden voimaansaattamiselle ei ole sitovaa velvoitetta järjestön perussäännön nojalla. Niinpä järjestöjen plenaarielimiä hierarkkisesti alemmilla tasoilla hyväksytyt malli- tai yhtenäislait eivät voi tulla Suomen oikeusjärjes-

142 Olen sivunnut yllä tekstissä esitettyä ongelmaa sikäli kuin kysymyksessä ovat pohjoismaiden vapaamuotoisessa lakiyhteistyössä syntyneet ns. yhtenäislait (Saraviita, s. 187 alaviite 62). Ks. myös Jokela, s. 11 ss. sekä Blix, s. 332. Tuolloin esitin ongelmalle varsin kaavamaisen ratkaisun: koska kysymyksessä ei ole »valtiosopimus», johon lainsäädäntö liittyy, ei VJ 69,1 §:n säännöksiä voida soveltaa. Nyt käsillä olevassa tutkimuksessa on jouduttu luopumaan käyttämästä kriteerinä VJ 69,1 §:n soveltamiselle sääntöä, jonka mukaan transformaationormien käsittelyjärjestystä voidaan soveltaa vain »valtiosopimuksiin» liittyvään lainsäädäntöön. Joudun tarkistamaan kantaani tällä kohden ja sen johdosta syventymään toisin kuin useissa muissa tämän tutkimuksen osissa VJ 69,1 §:n soveltamisalaan, ts. siihen, milloin säännös on otettava käsittelyjärjestykseksi transformaatiolaille.

tykseen sijoittuessaan VJ 69,1 §:n sisältämien käsittelyjärjestyskvalifiointien alaisiksi. Vasta silloin, kun lainsäädännön harmonisointi suoritetaan sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen voimassaollessa, voidaan katsoa, että kysymyksessä on transformaatiosäädös, joka hyväksytään VJ 69,1 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.[143]

6.5. Järjestöjäsenyyden päättyminen

Jäsenyys kansainvälisessä järjestössä voi päättyä neljällä eri tavalla: valtio eroaa järjestöstä, jäsenvaltio erotetaan järjestöstä, jäsenvaltio menettää täysivaltaisuutensa taikka järjestö lakkautetaan.[144] Mikään näistä jäsenyyden päättymis- tai jäsenvelvoitteiden raukeamistapauksista ei käytännössä juuri voi vaatia voimaansaattamistoimia.

Suomen valtion eroaminen kansainvälisestä järjestöstä suoritetaan tasavallan presidentille HM 33 §:ssä säädetyn ulkopolitiikan johtovallan piiriin kuuluvana toimenpiteenä ilman, että eduskunnan suostumus tai päätöksen voimaansaattaminen lailla yleensä voisi tulla kysymykseen.[145, 146]

---

143 Ruotsin oikeuden osalta ks. Blix, s. 276. Ruotsin perustuslaeissa ei ole VJ 69,1 §:ää vastaavaa säännöstä, jonka mukaan transformaatiolait hyväksytään muusta lainsäädännöstä poikkeavia menettelymuotoja noudattaen. Transformaatiolakien erottamiselle omaksi lainsäädännön alaksi ei Ruotsissa ole yhtä painavia syitä kuin Suomessa. Meillähän jako transformaatiolakeihin ja muihin lakeihin merkitsee samalla kannanottoa siitä, voivatko eduskunnan vähemmistöt käyttää hyväkseen määräenemmistösäännöksiä (VJ 66,7 § ja VJ 67,2 §:n kiireelliseksijulistamismenettely).

144 Ks. Schermers, s. 44 ss.

145 Schermers, s. 44 ss. tekee selkoa niistä lukuisista kansainvälisoikeudellisista ongelmista, joita järjestöstä erottamiseen saattaa liittyä. Erityisesti hän tarkastelee kysymystä, voidaanko jäsenvaltio erottaa sellaisesta järjestöstä, jonka perussäännössä ei ole eksplisiittisiä säännöksiä erottamisesta. Vastaavasti saattaa olla ongelmallista, voiko valtio omatoimisesti erota jäsenyydestä silloin, kun peruskirjassa ei ole mainintoja eroamisesta. Schermers kiinnittää huomiota siihen, että käytännössä on sattunut useita tapauksia, jolloin valtio on eronnut järjestöstä, jonka perussääntö ei eroamismahdollisuutta tunne.

Useiden perussääntöjen mukaan jäsenvaltio ei ole velvollinen suostumuksettaan (ratifioinnitta) noudattamaan perussääntöä muutettaessa tai uutta perussääntöä säädettäessä päätettyjä uusia jäsenvelvoitteita. Tällöin on kaksi vaihtoehtoa: eräissä järjestöissä jäsenvaltiota sitovat vanhan, muiden osalta jo kumotun perussäännön velvoitteet. Mahdollista on myös se, että jäsenvaltio voi jäädä,

Valtion erottaminen kansainvälisen järjestön jäsenyydestä tulee joskus kysymykseen äärimmäisenä järjestösanktiona. Erottaminen on usein kuitenkin järjestölle lähes yhtä haitallista kuin erotetulle jäsenvaltiollekin.[147]

Järjestöjäsenyyden päättyessä jäävät jäsenvelvoitteiden samoin kuin mahdollisten järjestöpäätösten voimaansaattamista tarkoittaneet sisäiset säädökset yleensä voimaan. Tämä johtuu pysyväiskäytännöstä, jonka mukaan blankettisäädöksiä ei kumota.[148]

---

perussäännön kokonaisuudistuksen sisältäessä uusia velvoitteita jäsenvaltioille, järjestön ulkopuolelle.

146 Toisin kuin Suomessa, esim. Tanskan perustuslain 19 §:n mukaan kansanedustuslaitoksen suostumus on tarpeen irtisanottaessa sellainen kansanvälinen sopimus, jonka kansanedustuslaitos on hyväksynyt (Ross, Statsforfattningsret s. 392).

Autere, Selvittelystä, s. 234 tekee selkoa kansainvälisen järjestön purkautumiseen liittyvistä oikeuskysymyksistä. Ks. myös Schermers, s. 645 ss.

147 Ks. erottamisesta Schermers, s. 55 ss. Hän tekee eron jäsenoikeuksien väliaikaisen menettämisen ja järjestöstä erottamisen välillä. Tämän tutkimuksen kannalta ei tällä erolla ole sanottavaa merkitystä muuta kuin ehkä sikäli, että jäsenetujen pidättämistapauksessa järjestö voi joskus päättää valtiolle sitovia velvoitteita, jotka edellyttävät voimaansaattamistoimia. Sen sijaan erottamisen tultua voimaan ei järjestöpäätöksien voimaansaattaminen sanktiouhan alaisena yleensä voi tulla kysymykseen. On kuitenkin otettava huomioon, että järjestöstä erotettu valtio saattaa pitää tarkoituksenmukaisena esim. mukauttaa lainsäädäntönsä — järjestön ulkopuolisenakin — järjestön piirissä säädettyjen tai päätettyjen velvoitteiden mukaiseksi. Tällöin tuskin on kysymyksessä kuitenkaan transformaatiotoimi, johon Suomessa voitaisiin soveltaa VJ 69,1 §:n säännöksiä.

Kansainvälisen järjestön jäsenyydestä erottaminen on ollut harvinaista. Schermers (s. 58 s.) mainitsee vain neljä tapausta: Neuvostoliitto erotettiin Kansainliitosta 14. 12. 1939 valtion rikottua järjestön velvoitteita rauhan turvaamiseksi. Tsekkoslovakia erotettiin 1. 1. 1954 IBRD:n jäsenyydestä valtion laiminlyötyä maksaa jäsenosuutensa ja IMF:sta jätettyään noudattamatta jäsenvelvoitetta toimittaa tiettyä informaatiota järjestölle. Kun Euroopan neuvostossa vakavasti harkittiin Kreikan erottamista järjestöstä, Kreikka erosi ennen lopullisen päätöksen tekemistä. Ks. Kreikan tapauksesta Ruzié, s. 33 ss. ja s. 167 ss.

YK:n jäsenyydestä eroamisesta ja erottamisesta ks. Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 80 ss.

148 Espersen (Indgåelse, s. 282 s.) tarkastelee kysymystä, edellyttääkö kansainvälisen sopimuksen irtisanominen kansanedustuslaitoksen suostumusta Ruotsin perustuslain mukaan. Hän huomauttaa, että kirjallisuudessa on yleisesti katsottu, että irtisanominen on suoritettavissa ilman kansanedustuslaitoksen suostumusta. Espersen kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että Ruotsin vuoden 1809 HM:n mukaan lain kumoaminen vaatii kansanedustuslaitoksen suostumusta.

Järjestön toiminnan lakattua tai valtion irroittauduttua järjestön jäsenyydestä ei liene syytä kumota perussäännön transformaatiota tarkoittanutta blankettilakia. Sen sijaan asiasisältöiset voimaansaattamislait tai yleisiä valtuutuksia sisältäneet lait saattaa olla tarkoituksenmukaista kumota tai muuttaa. Erityisesti valtuuttavan lain kohdalla tämä voi olla tarpeen siksi, ettei valtuutusta käytettäisi tavalla, joka ei ole asiayhteydessä toimintansa lopettaneen järjestön päätöksentekoon, tai — jos Suomen valtio on irroittautunut järjestön jäsenyydestä — ettei valtuutusta muutoin käytettäisi tavalla, jota ei ole tarkoitettu valtuuttavaa lakia säädettäessä.[149]

Kumottaessa tai muutettaessa kansainvälisen järjestön perussäännön voimaansaattamiseksi säädettyä lakia ei VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestys voi tulla kysymykseen. Lainsäädäntötoimiin ryhdytään tällöin valtion sisäisistä syistä — ei sen johdosta, että lainsäädännöllä varmistettaisiin kansainvälisen velvoitteen noudattaminen. Lainsäädäntömuutokset suoritetaan tavanomaisessa lainsäätämisjärjestyksessä (VJ 66 tai VJ 67 §).[150, 151]

Kun kansainvälinen sopimus irtisanotaan, muodostuu sopimusta tarkoittanut transformaatiolaki sisällyksettömäksi, joten velvoitteen irtisanominen vastaa vaikutuksiltaan lain kumoamista.

Samoin kuin Ruotsissa, lain kumoaminen Suomessa edellyttää lainsäädäntötointa. Kun tasavallan presidentti HM 33 §:ssä säädettyä valtaa käyttäessään irtisanoo kansainvälisen sopimuksen, ja sopimuksen valtiota velvoittava vaikutus lakkaa, jää ainakin tavanomainen blankettilaki merkityksettömäksi. Sen sijaan asiasisältöiset voimaansaattamislait ja laajoja valtuutuksia sisältäneet lait jäävät eräissä tapauksissa käyttökelpoisina voimaan.

149 Vert. Castberg, s. 127.

150 Esimerkkinä kansainvälisen järjestön toiminnan lakkaamisen vaikutuksista valtion sisäiseen lainsäädäntöön voidaan käyttää lakia maan ulkomaankaupan turvaamisesta (275/61). Laki säädettiin mm. siksi, että Suomen valtio voisi käyttää hyväkseen erinäisiä ulkomaankauppaa koskevia turvalausekkeita, joita sisältyi EFTA-konventioon ja Suomen ja EFTA:n jäsenvaltioiden välisen sopimussuhteen luomista koskevaan sopimukseen. Lain 1 §:n mukaan Suomen ja SNTL:n ja EFTA-maiden välisessä kaupassa sekä mahdollisten uusien bi- tai multilateraalisten sopimusten tarkoittamassa kaupassa voidaan tarvikkeiden tuontia ja vientiä sekä maksuliikettä rajoittaa Suomen valtion viranomaisten toimesta joko sopimuksien toteuttamiseksi tai Suomen ulkomaankaupan turvaamiseksi. Laki sisälsi siis sekä tiettyjä voimassaolevia valtiosopimuksia tarkoittavan valtuutuksen että yleisvaltuutuksen, joka kattaa myös mahdolliset tulevaisuudessa tehtävät vapaakauppa- ja muut kauppasopimukset.

Eräiden EFTA-valtioiden liityttyä EEC:hen ja useiden muiden EFTA-sopi-

7. KANSAINVÄLISEN VELVOITTEEN TRANSFORMAATIOTA JA HYVÄKSYMISTÄ TARKOITTAVAN PÄÄTÖKSENTEON ARVIOINTIA

Klassisen dualistisen ajattelutavan mukaan eduskunta tekee kaksi erillistä päätöstä lainsäädännön alaan kuuluvasta kansainvälisoikeudellisesta velvoitteesta. Velvoite »hyväksytään» ainoan käsittelyn menettelytapaa noudattaen yksinkertaisella enemmistöllä — alueen vähentämistä tarkoittavaa valtiosopimusta lukuunottamatta (VJ 69,2 §, 2/3 enemmistö). Velvoitteen noudattamiselle tarpeellinen sisäinen lainsäädäntö päätetään lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksessä. Molemmat päätökset ovat keskinäisessä vuorovaikutuksessa: ei ole johdonmukaista ajatella, että tietyn

---

muksen osapuolten tehtyä vapaakauppasopimuksen EEC:n kanssa on ajateltavissa, että EFTA puretaan. Mikäli näin kävisi, jäisivät lain maan ulkomaankaupan turvaamisesta EFTA-kauppaa tarkoittavat säännökset merkityksettömiksi, kun säännöksiä sen sijaan voitaisiin soveltaa lain voimaantulon jälkeen ehkä tehtävään Suomen valtion ja EEC:n väliseen vapaakauppasopimukseen. Tällaisessa tilanteessa on lainsäädäntötekninen tarkoituksenmukaisuuskysymys, onko lakia maan ulkomaankaupan turvaamisesta syytä muuttaa siten, että laista poistetaan EFTA-kauppaa tarkoittavat säännökset.

Transformaatiovaikutuksen omaavien valtuuslakien muuttaminen voi olla erityisen tarpeellista silloin, kun valtuutus on tosin säädetty tiettyä, joskin säädöstekstissä mainitsematta jäänyttä kansainvälistä velvoitetta (valtiosopimusta) ajatellen, mutta ko. velvoite raukeaa. Valtuuslakia voidaan käyttää uusien sopimusten voimaansaattamiseen seurauksella, ettei ko. sopimusta ole tarpeen toimittaa eduskunnan hyväksyttäväksi — HM 33 §:ssä säädettyä perustetta eduskuntakäsittelylle ei katsota olevan olemassa. Valtuuslaista voi muodostua eduskunnan päätäntävaltaa vähentävä tekijä.

151 Kirjoittaessaan ns. muodollista lainvoimaa koskevista perusperiaatteista Sipponen (s. 128) toteaa mm: »muodollinen laki voidaan muuttaa, kumota, selittää tai ylimalkaan korvata ainoastaan muodollisella lailla, lain voimaiseksi kiteytyneellä tapaoikeuden säännöllä tai muodollisen lain sisältämän valtuutuksen perusteella annetulla lakia alempiasteisella säädöksellä.» Sanottu pitää tarkkaan ottaen paikkansa myös blankettilakien kohdalla. Toisaalta — jos Sipponen tarkoittaisi sitä, että lain vaikutukset voidaan eliminoida vain lainmuutoksella tai tapaoikeuden välityksellä — on niin, että blankettilain tarkoittaman kansainvälisen sopimuksen raukeaminen tai Suomen valtion irroittautuminen sopimusvelvoitteesta vaikuttaa sen, että laki menettää merkityksensä. Blankettilain muodollinen lainvoima ei takaa sitä, että lain yhteiskunnalliset vaikutukset voitaisiin poistaa tai ne poistuisivat vain joko lainmuutoksella tai tavan välityksellä.

velvoitteen »hyväksymisestä» ja transformoinnista tehtäisiin erilaiset päätökset. Käytännössä toisiinsa kytkeytyneet hyväksymispäätös ja transformaatiolaki on aina täysistunnossa hyväksytty. Ei ole ajateltavissa, että esim. kansainvälisen sopimuksen hyväksymistä tarkoittava ponsiehdotus hylättäisiin, mutta transformaationormi hyväksyttäisiin. Vastaavasti voidaan ainakin blankettilailla transformoitavan velvoitteen osalta pitää todennäköisenä että lain tultua hyväksytyksi myös ponsi hyväksytään.

Dualismikonstruktio on siinä määrin vakiintunut, ettei ole odotettavissa — sinänsä semanttisella tasolla perusteltavissa olevaa — käytännön muutosta, jolla siirryttäisiin joko monistiseen järjestelmään tai menettelytapaan, jolla päätöksenteko transformaationormista ja itse velvoitteen tarkoituksenmukaisuudesta yhdistettäisiin.

Monistinen menettely edellyttäisi sitä, että eduskunta hyväksyy lainsäätämisjärjestyksessä vapaamuotoisella ponsipäätöksellä kansainvälisen velvoitteen. Transformaatiosäädöksen ja hyväksymispäätöksen yhdistäminen puolestaan voitaisiin suorittaa siten, että kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset kirjoitettaisiin lakitekstin kaavaan ja päätettäisiin kolmen käsittelyn menettelyä noudattaen. Tällöin päätös lakiehdotuksesta tarkoittaisi sekä kansainvälisen velvoitteen hyväksymistä että päätöksentekoa transformaationormista.

Dualistisen menettelytavan omaksuminen Suomessa — yhdessä meikäläisen poikkeuslakijärjestelmän ja lukuisten lainsäädännön määräenemmistösäännösten kanssa — saattaa aiheuttaa ongelmia ulkopoliittisen päätöksenteon edellyttämän, eduskuntakäsittelyn ennaltalaskettavuuden kannalta.

Suomen valtiosääntöjärjestelmän erikoisuutta — poikkeuslakimenettelyä —, jolla perustuslaista voidaan säätää poikkeuksia perustuslain sanamuotoa muuttamatta, ei esiinny muissa valtiosäännöissä. Poikkeuslakimenettelyyn Suomessa liittyy eduskuntakäsittelyvaiheessa lakiesityksen perustuslainmukaisuuden valvontamenettely perustuslakivaliokunnan johdolla. Yli 700 lakia on säädetty perustuslainsäätämisjärjestyksessä poikkeuslakeina. Näyttää siltä, että kansainvälisen velvoitteen (mm. valtiosopimuksen) transformaatiolain ja perustuslain välillä saattaa Suomessa esiintyä ristiriitoja todennäköisemmin kuin muissa maissa. Usea sellainen sopimus, jonka voimaansaattaminen on voitu suorittaa muissa sopijavaltioissa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä tai hierarkkisesti

lakia alemmantasoisilla säädöksillä, on Suomessa jouduttu transformoimaan supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä (VJ 69,1 §/67 §).[152]

Ulkopolitiikan johto joutuu Suomessa ottamaan huomioon mahdollisuuden, että transformaatiolain hyväksyminen eduskunnassa edellyttää kahden kolmasosan enemmistöä, kun sama velvoite muissa valtioissa voidaan transformoida yksinkertaisella enemmistöllä hyväksytyllä lailla, joskus jopa kansanedustuslaitosta kuulematta.

Kahden erillisen ratkaisun tekeminen samasta lainsäädännön alaan HM 33 §:ssä edellytetyllä tavalla kuuluvasta kansainvälisestä velvoitteesta saattaa johtaa ulkopolitiikan kannalta epätyydyttäviin lopputuloksiin. Mikäli velvoite on ristiriidassa perustuslain kanssa, voidaan velvoite tosin hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä annetuista äänistä (VJ 69,2 §), mutta velvoitteen transformointi edellyttää määräenemmistösäännöksen käyttämistä (VJ 67 ja VJ 69,1 §).[153]

Erittäin vaikeasti arvioitava tilanne syntyy, mikäli perustuslain kanssa ristiriitaisia säännöksiä sisältävä velvoite on jo kansainvälisoikeudellisesti voimassa. Transformaatiolain hylkääminen saattaa pakottaa presidentin irroittamaan valtion ao. velvoitteesta (esim. irtisanomaan sopimuksen). Ennen velvoittavan vaikutuksen päättymistä voi kuitenkin tapahtua sopimusrikkomus ja sen seurauksena esiintyä kansainvälisoikeudellisten sanktioiden käyttämistä valtiota vastaan.

Poikkeuslakimenettely ja huolellinen lakien ja perustuslakien välisen suhteen valvonta lainsäädäntövaiheessa aiheuttavat kansainvälisten velvoitteiden transformaatiosäädösten valmistelijoille epävarmuustekijöitä:

---

152 Esimerkkeinä sopimuksista, jotka Suomessa on käsitelty perustuslaeista poikkeavina (VJ 69,1 §/67 §) mutta esim. muissa pohjoismaissa vain tavallisen lain tasoisesta normistosta — joskus vain asetuksen tasoisesta — poikkeavina mainittakoon sopimus Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä lääkärien yhteispohjoismaisista työmarkkinoista (SopS 26/66), hammaslääkärien yhteispohjoismaisia työmarkkinoita koskeva sopimus (60/67), sairaanhoitajien yhteispohjoismaisia työmarkkinoita koskeva sopimus (SopS 28/70), sopimus yhteisestä valvonnasta alkoholitavarain luvattoman maahantuonnin ehkäisemiseksi (SopS 15/34), Yhdistyneiden Kansakuntien erioikeuksia ja vapauksia koskeva yleissopimus ja Yhdistyneiden Kansakuntien erityisjärjestöjen erioikeuksia ja vapauksia koskeva yleissopimus (SopS 24/58), yleissopimus joukkotuhontana pidettävien rikoksien ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi (SopS 5/60) sekä atomienergian rauhanomaista käyttöä koskevat yhteistyösopimukset SopS 33/70, SopS 16/69. SopS 41/1970 ja SopS 39/69.

153 Broms, s. 128.

transformaatiolain käsittelyjärjestystä ei voida valmisteluvaiheessa ennen eduskuntakäsittelyä varmasti päätellä. Saattaa näet käydä niin, että hallituksen tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä (VJ 66 §/VJ 69,1 §) hyväksyttäväksi esittämän lakiehdotuksen ja perustuslain säännösten välillä havaitaan perustuslakivaliokuntakäsittelyssä ristiriitoja. Jos perustuslakivaliokunta suosittaa supistetun perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämistä, seuraa tästä mm. se, että eduskunnan vähemmistö — toisin kuin transformaatiosäädöstä ja sopimuksen ratifiointia valmisteltaessa ehkä ajateltiin — saattaa estää voimaansaattamislain hyväksymisen.[154]

---

154 Helsingissä 29 päivänä joulukuuta 1933 allekirjoitettiin Ruotsin ja Suomen välinen sopimus yhteisestä valvonnasta alkoholitavarain luvattoman maahantuonnin ehkäisemiseksi ratifioimisehdoin. Sopimuksen katsottiin kuuluvan lainsäädännön alaan, joten sopimus esitettiin eduskunnan hyväksyttäväksi. Hallituksen esitykseen liittyi tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä (VJ 66 ja 69,1 §) käsiteltäväksi tarkoitettu transformointilakiehdotus (He 27/1934 vp Asiak I). Sopimus voitiin näköjään transformoida sekä hyväksyä eduskunnan yksinkertaisen enemmistön kannatuksen varassa. Kun sopimus oli lähetetty perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi, valiokunta katsoikin, että sopimuksen sisältämät tullivalvontavaltuudet Ruotsin viranomaisille Suomen aluevesillä olivat ristiriidassa HM 1 §:n ja 2 §:n säännösten kanssa. Valiokunta esitti, että sopimus voitiin transformoida vain supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä (VJ 67 ja 69,1 §) hyväksyttävällä lailla. Eduskunnan kolmasosa olisi voinut estää lain hyväksymisen ja siten sopimusvelvoitteiden noudattamisen. Joka tapauksessa transformoivan lakiehdotuksen hylätyksitulo olisi estänyt Suomen valtiota ratifioimasta sopimusta — siitäkin huolimatta, että eduskunnan enemmistö olisi ollut valmis hyväksymään sopimuksen. Ratifioimisesta kieltäytyminen olisi saattanut olla ulkopoliittisesti kielteinen tapahtuma. Huomattavasti vakavammaksi tilanne olisi voinut muodostua, mikäli sopimus olisi esim. tehty noottien vaihdolla ja tullut voimaan jo ennen eduskuntakäsittelyä.

Suomen hallitus oli 13. 12. 1963 ilmoittanut Kansainvälisen kahvijärjestön toimeenpanevalle johtajalle Suomen olevan halukas liittymään kansainväliseen kahvisopimukseen ja jäseneksi kahvijärjestöön. Kansainvälinen kahvineuvosto — ylin järjestön toimielin — oli päätöslauselmallaan 12. 2. 1964 hyväksynyt Suomen liittymisehdot; lähinnä toteamuksen siitä, että Suomen jäsenmaksuvelvollisuus alkaa tietyn ajan kuluttua sen jälkeen kun Suomen valtio on tallettanut liittymiskirjan. Kun Kansainvälinen kahvisopimus edellytti, että jäsenvaltiot voivat joutua järjestämään tuontisäännöstelyn, katsottiin perussäännön kuuluvan lainsäädännön alaan HM 33 §:ssä edellytetyllä tavalla. Sopimuksen hyväksymistä tarkoittavan ponsilauselman ohessa hallituksen kahvisopimusta tarkoittavaan esitykseen sisältyi blankettilaki, jonka johtolauseen mukaan edellytettiin tulevan käsiteltäväksi tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä (He 37/1964 vp Asiak I). Sopimuksesta ja blankettilaista antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että yleissopimuksen edellyttämät säännöstelyvaltuudet

Poikkeuslakimenettelyn sivuvaikutukset transformoitaessa kansainvälisiä velvoitteita saattavat lisäksi tulla näkyville säädettäessä valtion viranomaisille valtuuksia käyttää yleissopimusten suojalausekkeita.[155]

---

saattavat aiheuttaa ristiriidan perustuslain säännösten kanssa (HM 6 §, omaisuuden suoja) ja edellytti, että transformaatiolaki käsitellään supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Transformaatiolain hylätyksi tulo olisi tässä tapauksessa estänyt liittymiskirjan talletuksen ja järjestöjäsenyyden alkamisen, vaikka eduskunnan enemmistö olisi hyväksynyt jäsenyyden. Ks. prvl 6/uavm 7/He 37/1964 vp Asiak I.

Suomen ja Yhdistyneen Kuningaskunnan (Iso-Britannian) välillä tehtiin vuonna 1949 sopimus eräistä vakuutus- ja jälleenvakuutussopimuksista. Tämä noottien vaihdolla tehty sopimus tuli kansainvälisoikeudellisesti velvoittavaksi välittömästi (28. 12. 1949). Suomen vastausnootissa todettiin: »Hallitukseltani saamieni ohjeiden mukaan vahvistan kunnioittavasti hallitukseni hyväksyvän järjestelyn, joka on esitetty noottinne liitteessä. Teidän noottianne liitteineen ja tätä vastausta pidetään molempien hallitusten välisenä sopimuksena, joka tulee voimaan tänä päivänä.» Noottien vaihdolla tehdyn sopimuksen katsottiin kuuluvan HM 33 §:ssä säädetyllä tavalla lainsäädännön alaan, joten noottienvaihto toimitettiin eduskunnan hyväksyttäväksi esitykseen liittyneen tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä käsiteltäväksi tarkoitetun blankettilakiehdotuksen seuraamana (He 60/1950 vp Asiak I). Hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että sopimuksen säännökset olivat ristiriidassa Hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin säännösten kanssa (omaisuuden suoja), joten blankettilaki oli hyväksyttävissä vain supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä (prvl 3/He 60/1950 vp Asiak I). Blankettilaki voitiin siis päättää vain määräenemmistösäännöstä soveltaen, kun sen sijaan itse sopimus voitiin hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä. Ks. edk. vastaus/He 60/1950 vp Asiak. Mikäli eduskunnan vähemmistö olisi estänyt blankettilain hyväksymisen olisi sopimusrikkomus ollut lähellä, sillä sopimus oli jo kansainvälisoikeudellisesti Suomen valtiota sitova. Sopimuksen voimaantulosta ks. myös voimaansaattamislaki (as kok 578/50) sekä asetus Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistyneen Kuningaskunnan kanssa vakuutuksista ja jälleenvakuutuksista tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta (as kok 579/50). Asetuksen mukaan sopimus oli voimassa 28. 12. 1949 lukien. Asetus annettiin 24. 11. 1950.

Ks. myös s. 292, jossa selostetaan tapaus, jolloin eduskunta ulkoasiainvaliokunnan ehdotuksesta muutti transformaatiolain johtolauseen hallituksen esittämästä, tavalliseen lainsäätämisjärjestykseen viittaavasta muodosta supistetun perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämistä osoittavaksi.

155 Edellä (s. 156 s.) mainitun ennakkosuostumusmenettelyn käyttö voi aiheuttaa häiriöitä transformoitaessa suostumuksen tarkoittamia kansainvälisiä velvoitteita. Ennakkosuostumusmenettelylle on tyypillistä se, että eduskunnan hyväksyminen hankitaan ennen kuin kansainvälinen velvoite on tullut voimaan ja ennen kuin velvoitteen edellyttämiin transformaatiotoimenpiteisiin on ryh-

EFTA-konventio ja Fineftasopimus saatettiin Suomessa voimaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyllä lailla (336/61). Sopimukset hyväksyttiin ja transformoitiin enemmistöpäätöksellä. EFTA-konvention ja Fineftasopimuksen perusvelvoitteena on yhtä aikaa suoritettavien tullien alennusten ohessa estää erinäiset ulkomaankauppaa rajoittavat toimenpiteet. Näiden perusvelvoitteiden ohessa sopimus kuitenkin sisältää suojalausekkeita. Niinpä valtio voi EFTA-konvention nojalla panna toimeen määrällisiä tuonnin rajoituksia maksutaseensa turvaamiseksi (19 art). Valtio voi eräissä muissakin, tarkoin määritellyissä tapauksissa käyttää määrällisiä tuontirajoituksia: jos jollakin teollisuuden alalla tai määrätyllä alueella aiheutuu huomattavaa työttömyyden lisääntymistä sen johdosta, että jonkin kotimaisen tuotteen kysyntä maassa vähenee olennaisesti, ja kysynnän väheneminen johtuu muiden EFTA-valtioiden alueelta tapahtuvasta tuonnista (20 art).

Perustuslakivaliokunnan ohjauksessa muodostuneen, vakiintuneen käytännön mukaan tuonti- ja vientisäännöstelyn järjestäminen edellyttää poikkeuslain säätämistä perustuslain säätämisjärjestyksessä. Jotta Suomen valtio olisi osaltaan voinut käyttää hyväkseen EFTA-konvention suojalausekkeita (samoin kuin GATT-sopimuksen suojalausekkeitakin), tarvittiin perustuslain säätämisjärjestyksessä säädettäviä valtuuslakeja.

---

dytty. Ennakkosuostumuksen antamisen aikaan edellytetään, että transformaatio suoritetaan vasta sitten, kun asia tulee ajankohtaiseksi.

Ennakkosuostumusmenettelyä käytettiin mm. Suomen liittyessä Pohjoismaiden neuvostoon (He 92/1955 vp Asiak I). Tarkoituksena oli hallituksen esityksen perustelujen mukaan, että eduskunta hyväksyy Suomen liittymisen järjestöön. Vasta myöhemmin ilmoitettiin eduskuntakäsittelyyn toimitettavan lakiehdotus, jonka nojalla eduskunta valitsee edustajat Pohjoismaiden neuvostoon. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa kirjoitettiin tästä järjestelystä (prvl 8/uvm 12/He 92/1955 vp: »... luonnollista on, että (edustajien valinta) ja mahdolliset muut tarvittavat toimenpiteet a i k a n a a n (harv. IS) suoritetaan siinä järjestyksessä, kuin kullakin kohden on tarpeen.» Myöhemmin toimitettiinkin eduskuntakäsittelyyn lakiehdotus, jonka nojalla edustajat Pohjoismaiden neuvostoon tarkoitettiin valittavaksi (He 82/1955 vp). Lakiehdotus esitettiin käsiteltäväksi perustuslain säätämisjärjestyksessä, koska säädöksellä esitettiin lisättäväksi eduskunnan tehtäviä (edustajien vaali). Mikäli eduskunnan vähemmistö olisi estänyt lakiehdotuksen julistamisen kiireelliseksi tai — lakiehdotuksen tultua hyväksytyksi lepäämään yli vaalien — estänyt lain hyväksymisen, olisi jouduttu sen eriskummallisen tilanteen eteen, ettei eduskunta olisi voinut valita edustajia perussäännön mukaan Pohjoismaiden neuvostoon.

EFTA-konvention ja Fineftasopimuksen voimaansaattamislait eivät riittäneet oikeusperusteeksi ulkomaankaupan säännöstelyvaltuuksille.

EFTA-konvention suojalausekkeiden käyttämisen kannalta välttämättömät valtuudet sisällytettiin lakiin maan ulkomaankaupan turvaamisesta (275/61). Laki säädettiin perustuslain säätämisjärjestyksessä. Mikäli eduskunnan vähemmistö olisi estänyt lain julistamisen kiireelliseksi tai — lain jäätyä lepäämään yli vaalien — määrävähemmistön turvin lain hyväksymisen, olisi valtio jäänyt vaille keinoja käyttää tehokkaasti hyväkseen EFTA-konvention sallimia talouselämän suojajärjestelyjä. Sen sijaan EFTA-konvention ja Fineftasopimuksen hyväksymistä vähemmistö ei olisi voinut estää.[156]

---

156 Laista maan ulkomaankaupan turvaamisesta (275/61) ks. Sipponen, s. 576 s.

Yllä tekstissä on tarkasteltu lakia maan ulkomaankaupan turvaamisesta vain niiltä osin, kuin laki liittyi EFTA-kauppaan. Lakia tarkoitettiin sovellettavaksi myös mm. GATT-sopimuksen puitteissa käytävään ja Suomen ja SNTL:n väliseen kauppaan. Lain 1 §:ssä säädetään: »Suomen tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välillä tavarantoimituksista tehtyjen sopimusten, tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen sekä Suomen Tasavallan ja Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden välisen sopimussuhteen luomista koskevien sopimusten samoin kuin muiden Suomen tasavallan ja yhden tai useamman muun valtion välisten ulkomaankauppaa koskevien sopimusten toteuttamiseksi ja maan ulkomaankaupan turvaamiseksi voidaan tarvikkeiden tuontia ja vientiä sekä ulkomaista maksuliikettä rajoittaa sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.» 3 §:ssä säädetään: »Suomen ja yhden tai useamman muun valtion välisen ulkomaankauppaa koskevan sopimuksen toteuttamiseksi tai työllisyyden tahi maksutaseen turvaamiseksi voidaan asetuksella rajoittaa tarvikkeiden tuontia ja vientiä, sikäli kuin se sopimuksissa sallituissa rajoissa on tarpeen».

Lain säännökset on muotoiltu niin yleisesti, että tuonnin ja viennin määrällinen rajoittaminen voitaneen ulottaa koskemaan myös niitä sallittuja rajoitustilanteita, joita tarkoitetaan parafoidussa Suomen Tasavallan ja Euroopan Talousyhteisön välisessä sopimuksessa.

EFTA-konvention 20 artiklan mukaan jäsenmaa saattaa ryhtyä tuotealakohtaiseen markkinahäiriöiden ehkäisemiseen edellyttäen, että Yhteisneuvosto etukäteen hyväksyy toimenpiteet. Markkinahäiriöiden ehkäisemiseen ei kuitenkaan riittänyt laissa maan ulkomaankaupan turvaamisesta säädetyt valtuudet. EFTA-konvention markkinahäiriöitä tarkoittava suojasäännös jäi Suomen osalta käyttökelvottomaksi. Mm. tämän vuoksi esitettiin vuoden 1972 valtiopäiville annetussa lakiesityksessä (He 135/72) — joka johtolauseen mukaan esitettiin säädettäväksi perustuslain säätämisjärjestyksessä — laajaa yleisvaltuutusta, jonka mukaan markkinahäiriöitä voitaisiin tasoittaa erinäisillä tullijärjestelyillä.

EFTA-konvention 19 ja 20 artiklan suojalausekkeiden käyttämiseen valtiolla ei ole kansainvälisoikeudellista velvollisuutta. Niin ollen se, että vähemmistö olisi estänyt turvalausekkeiden käytölle välttämättömien sisäisten säädösten hyväksymisen, ei olisi voinut johtaa kansainvälisen oikeuden vastaiseen menettelyyn valtion taholta.

EFTA-konvention suojalausekkeita vastaavia järjestelyjä esiintyy myös GATT-sopimuksessa. Tässä yhteydessä voidaan mainita ns. Antidumpingkoodi (448/68). Tämä yleissopimus saatettiin voimaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, mutta dumping-kaupan varalta tarvittavat riittävät valtuudet hallitus sai perustuslain säätämisjärjestyksessä hyväksytyllä lailla polkumyynnin ehkäisemisestä (375/68). Vert. tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytty laki polkumyynnin ehkäisemisestä (279/58).

IV LUKU

PERUSSÄÄNTÖJEN, JÄSENVELVOITTEIDEN JA SISÄISEN LAINSÄÄDÄNNÖN VÄLISET SUHTEET

Kansainvälisen järjestön tehtävät ja toimivalta säädetään järjestön perussäännössä. Yleistäen ja epämääräisesti voidaan sanoa, että järjestö käyttää perussääntönsä nojalla »valtaa».

Kansainvälisen järjestön vallankäytöllä tarkoitetaan usein sitä toimintamuotojen ja menettelytapojen valikoimaa, joka järjestöllä on. Toisinaan järjestöjen »vallalla» tarkoitetaan järjestöelinten päätösten vaikutuksia tai sitä, että järjestö voi taivuttaa jäsenvaltiot noudattamaan järjestöpäätöstä.[1]

Järjestöjen »valtaa» voidaan tutkia sekä juridisessa että politologisessa viitekehyksessä. Politologit korostavat usein, että järjestön »vallankäytön» perustana ovat jäsenvaltiot, jotka käyttävät järjestöä ulkopolitiikkansa instrumenttina. Politologisesta näkökulmasta arvioiden järjestö käyttää »valtaa» vain silloin, kun jokin järjestöelin tai jäsenvaltioiden enemmistö voi taivuttaa jäsenvaltioiden vähemmistön noudattamaan enemmistöpäätöksiä tai järjestön hallintoelinten suosittamia menettelytapoja.[2]

---

[1] Jäsenvaltioiden tahdosta jossain määrin itsenäistä vallankäyttöä näyttää esiintyvän erityisesti osakeyhtiömuotoisissa kansainvälisissä järjestöissä (IMF, IFC, IBRD). Sundström, s. 8 kirjoittaa: »Man måste ... principiellt konstatera, att denna form av internationell organisation (det offentliga internationella finansieringsbolaget, IBRD, IFC, IMF) genom sin markanta oavhängighet av de kontraherande staterna är den kanske för ögonblicket längst gående formen för utövande av begränsad internationell offentlig makt. Typiskt finner man att ett stort antal stater ingår som delägare eller aktieägare i denna form av organisation. Dess bolagsnatur är utpräglad och institutionellt igenkänner man sålunda verkställande direktör, styrelse- och bolagsstämma.»

[2] Suomalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa ilmeisesti vain Kastari on kiinnittänyt huomiota kansainvälisten järjestöjen mahtiasemaan ja

Sanontaa, jonka mukaan »kansainvälinen järjestö käyttää valtaa», vaivaa epämääräisyys.[3] Tässä tutkimuksessa sanontaa »järjestön valta» johdannaisineen käytetään vain kokoavana viittauksena perussäännön säännöksiin niistä toimivaltuuksista joita järjestöllä on. Järjestön vallan synonyyminä esiintyy ilmaisu »järjestön toimivalta».

On tapauksia, jolloin kansainvälinen järjestö tekee päätöksiä, jotka voidaan luokitella »vallankäytöksi» sanan yleiskielen merkityksessä: järjestön jäsenvaltioiden enemmistöpäätös velvoittaa vähemmistöä, ja järjestön käytettävissä olevat sanktiot takaavat sen, että vähemmistö noudattaa enemmistön tahtoa. Tällaisia järjestöjä on kuitenkin erittäin harvoja.

Kansainväliset järjestöt toimivat täysivaltaisten valtioiden rinnalla kansainvälisen oikeuden tasossa. Suvereenit valtiot eivät hevin tunnusta itseään ylemmänasteisen vallankäytön olemassaoloa ainakaan ins-

---

järjestöjen toiminnan aiheuttamiin valtiosääntöoikeudellisiin ongelmiin (Kastari, Näkökohtia, passim). Kastari kirjoittaa toisessa yhteydessä mm. (s. 61): »Valtiot menettävät jatkuvasti liikkumatilaansa — paitsi taloudellisen vuorovaikutuksen ja integroitumisen tietä tosiasiallisesti — myös oikeudellisesti kietoutuessaan kansainvälisten sopimusten hyvää vauhtia lisääntyvien normien verkkoon sekä monenlaisiin yleismaailmallisiin järjestöihin, keskeisimpänä niistä tietysti Yhdistyneet Kansakunnat suurine erityisjärjestöineen... Nämä ja monet muut valtioiden muodostamat kansainväliset järjestöt päättävät omissa elimissään toiminnastaan itse samoin kuin myös toimintansa rahoittamiseksi tarvittavasta omasta budjetistaan, jonka edellyttämät maksuosuudet kukin valtio on oikeudellisestikin velvollinen suorittamaan. Lisäksi saattaa joillakin kansainvälisillä järjestöillä olla oikeus tehdä omilla erikoisaloillansa valtioita muutoinkin välittömästi velvoittavia päätöksiä (mm. Euroopan Neuvosto)».

Niissä kansainvälisissä järjestöissä, joissa Suomen valtio on jäsenenä, tehdään jäsenvaltiota sitovia enemmistöpäätöksiä yleensä kahdessa tasossa. Eekin tavoin (s. 271) voidaan puhua 1. järjestön sisäisestä, jäsenvaltioita sitovasta päätöksenteosta ja 2. järjestöstä ulospäin, jäsenvaltioihin kohdistuvasta sitovasta päätöksenteosta. Pääosa jäsenvaltioita sitovista päätöksistä kuuluu ensiksi mainittuun ryhmään. Tällaisia ovat mm järjestöelinten päättämät menettelytapaohjesäännöt, päätökset asiain käsittelyjärjestyksestä, valmisteluelinten asettamisesta jne. Jäsenvaltion valtioelinten toimivallan kannalta ehkä tärkeimpiä järjestöjen sisäisistä, mutta jäsenvaltioita sitovista määräenemmistöllä tehtävistä ratkaisuista ovat päätökset jäsenvaltioiden jäsenmaksuosuuden suuruudesta.

Järjestöpäätökset määräenemmistöllä, jotka sitovat jäsenvaltioita muutoin kuin järjestön sisäisesti, ovat erittäin harvinaisia. Esimerkkeinä voidaan mainita YK:n turvallisuusneuvoston valtuudet. Tässä luvussa keskitytään niihin jäsenvaltion velvoitteisiin, joita ei voida pitää järjestön sisäisinä.

3 Ks. Dahl s. 34 ss, jossa tehdään selkoa kaikista niistä erilaisista merkitysisällöistä, joita sanalle »valta» voi kuulua.

titutionalisoidussa muodossa. Lisäksi valtiot yleensä varaavat itselleen perustuslaeissa tiukan eksklusiivisen valtamonopolin alueellaan. Perustuslakien toimivaltanormit kirjoitetaan tavallisesti sellaisiksi, etteivät ne edellytä muiden kuin valtion omien viranomaisten käyttävän julkista valtaa rajojen sisäpuolella.

Suomen perustuslait ovat peräisin vuosisadan alkupuolelta, jolloin ei esiintynyt valtiovallan ja kansainvälisten järjestöjen toimintojen koordinointiongelmia. Hallitusmuoto ja valtiopäiväjärjestys eivät sisällä lainkaan säännöksiä muiden kuin kansallisten viranomaisten vallankäytöstä. Suomen sisäistä oikeusjärjestystä on kuitenkin käytännössä jouduttu muuntamaan kansainvälisille järjestöille kehittyneiden toimivaltuuksien sovittamiseksi perustuslaeissa säänneltyyn päätöksentekojärjestelmään.[4]

Edellisissä luvuissa on tehty selkoa siitä, kuinka tämä mukauttaminen on menettelyteknisesti suoritettu; kuinka toisaalta presidentin ja eduskunnan valtasuhteita sääntelevä HM 33 § on synkronoitu kansainväliseen kehitykseen, ja kuinka päätöksentekomenettely eduskunnassa on mukautettu koskemaan kansainvälisten järjestöjen päätöksiä.

Edellä I ja II luvuissa suoritetun HM 33 §:n kompetenssisäännösten ja päätöksentekomenettelyn tarkastelun jälkeen käsitellään seuraavaksi Suomessa voimassa olevan lainsäädännön ja järjestöjen perussääntöjen välisiä suhteita keskittymällä niihin jäsenvelvoitteisiin, joihin Suomen valtio on sitoutunut. Tarkoituksena on selvittää, onko joitakin jäsenvelvoitteita pidetty perustuslakien tai muun lainsäädännön vastaisina. Toisin sanoen, onko järjestöjäsenyys (jäsenvelvoitteet) vaatinut harmonisointia; so lainsäädäntötoimia, joilla ristiriidat perussäännön ja Suomen

[4] Hans Linton (s. 224) kirjoittaa Ruotsin oikeudesta: »Ett genomgående drag i äldre tiders grundlagar var uppfattningen om statens absoluta suveränitet i förhållande till omvärlden. Den naturliga följden av en sådan föreställning har ofta blivit, att fastställandet av statens inre kompetensförhållanden för grundlagsstiftaren tilldragit sig det huvudsakliga intresset, medan däremot statens relationer till andra statsbildningar underkastats en mera bristfällig reglering med sikte främst på en funktionsfördelning mellan olika utåt framträdande statsorgan. Sveriges nu gällande författning synes härvidlag inte utgöra något undantag. Bestemmälserna i 1809 års regeringsform kan nämligen inte ge tillfredsställande svar på de problemkomplex, som först i en senare tid aktualiserats till följd av den snabba utveckling på det internationella samarbetets område, såsom i fråga om de europeiska integrationssträvandena.»

valtion lainsäädännön väliltä on poistettu (transformaatiota lain tai perustuslain tasolla).

Jäsenvelvoitteita kansainvälisissä järjestöissä tarkastellaan kahdesta näkökulmasta. Jäsenyys, jäsenvelvoitteet tai järjestöelinten päätösvallan käyttö saattavat rajoittaa valtion suvereniteettia. Viitekehykseksi muodostuu siis järjestön perussäännön ja HM 1 §:ssä säädetyn valtion täysivaltaisuuden (suvereniteetin) mahdollinen ristiriita.

Toiseksi viitekehykseksi otetaan HM 2 §:n säännökset julkisen vallan käytöstä Suomen valtion alueella, samoin kuin perustuslakia hierarkkisesti alemmat, valtion viranomaisia tarkoittavat kompetenssisäännökset. Hypoteettisesti voidaan näet esittää, että järjestöelinten päätäntävallan käyttö — osuessaan valtion viranomaisten toimialalle — johtaa toteamaan ristiriitoja järjestön perussäännön ja valtion lainsäädännön välillä.[5]

Näiden selvitysten jälkeen voidaan esittää yleistyksiä siitä, kuinka tiukasti HM 1 §:ssä säädettyä valtion täysivaltaisuutta on tulkittu kansainvälisen järjestön jäsenyyden aiheuttamien suvereniteettirajoitusten

---

[5] Komitean ehdotuksessa uudeksi hallitusmuodoksi Ruotsissa esitetään säädettäväksi erittäin yksityiskohtainen säännös erilaisten valtion viranomaisille kuuluvien toimivaltuuksien luovuttamisesta kansainväliselle järjestölle. Säännöstö on laadittu kahteen osaan siten, että valtion suvereniteettia tuntuvasti rajoittavat toimivallan luovutukset päätettäisiin perustuslain säätämisjärjestyksessä tai erittäin vaativia määräenemmistösäännöksiä noudattaen tehtävillä päätöksillä. Tätä suvereniteettitasoa alemmat, so. merkitykseltään vähäisemmät toimivallan luovutukset esitetään päätettäväksi yksinkertaisemmassa käsittelyjärjestyksessä. Ehdotettu säännös kuuluu seuraavasti: »Beslutanderätt, som enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen eller regeringen eller visst annat i regeringsform angivet statligt organ och ej avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bliva anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Om sådan överlåtelse beslutar riksdagen i samma ordning som gäller för stiftande av grundlag (päätös kahdella eri vaalikaudella, IS.) eller, om beslut i sådan ordning ej kan avvakas, genom ett beslut varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Rättskippnings- eller förvaltningsuppgift kan, i annat fall än dem som avses i första stycket, överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller eljest till icke svensk inrättning eller samfällighet, om riksdagen medgiver det genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig eller genom beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.» Ks. SOU 1972: 15 s. 27 ja s. 185 ss.

transformaatiovaiheessa. Lisäksi voidaan ehkä myös esittää ennusteita siitä, mitä näkökohtia tullaan vastaisuudessa ottamaan huomioon tarkasteltaessa tietyn kansainvälisen järjestön perussäännön transformaatiossa tarvittavan säädöksen hierarkkista korkeutta ja käsittelyjärjestystä.

1. VALTION SUVERENITEETTI JA JÄSENYYS KANSAINVÄLISESSÄ JÄRJESTÖSSÄ

1.1. Suvereniteettikäsitteestä kirjallisuudessa esitettyjä näkökohtia

Kansainvälinen oikeus on vanhastaan määritelty täysivaltaisia (suvereeneja) valtioita sitovaksi oikeusjärjestykseksi. Pääasiassa vain valtiot luokiteltiin kansainvälisen oikeuden subjekteiksi ja kelpoisiksi kansainvälisoikeudellisesti velvoittavien sopimusten tekemiseen.[6] 1900-luvulla saivat valtioiden ohessa myös kansainväliset järjestöt kansainvälisen oikeuskelpoisuuden.[7]

Huolimatta siitä, että kansainvälisen oikeuden subjektien joukkoon on valtioiden rinnalle — joskus yläpuolellekin — kehittynyt uusia kansainvälisoikeudellisen subjektiuden omaavia yksikköjä, eivät valtioiden suvereniteettia koskevat käsitykset ja valtiokäytäntö ole sanottavasti muuttuneet. Valtion suvereniteetti on — kuten Korowicz kirjoittaa — kansainvälisoikeudellinen ja -poliittinen realiteetti. Valtiot huolehtivat suvereniteetistaan suhteessa vieraisiin valtioihin entiseen tapaan ja ovat — toimiessaan kansainvälisissä järjestöissä — kehittäneet eri muotoisia täysivaltaisuutta suojaavia järjestelyjä järjestörakenteeseen tai päätöksentekoa koskeviin peruskirjan säännöksiin.[8]

---

[6] Ks. esim. Kaira, s. 304.

[7] Detter, s. 21 s. huomauttaa, että vaikka kansainväliselle järjestölle tunnustetaankin kansainvälinen oikeustoimikelpoisuus tästä ei seuraa, että järjestöt voitaisiin rinnastaa valtioihin. Vaikka sanotaankin, että järjestöt muistuttavat valtioita käyttäessään valtaa, joka aikaisemmin kuului vain valtioille, ei tätä voida pitää perusteena analogisille päätelmille verrattaessa valtion ja kansainvälisen järjestön toimivaltaa.

Kunz (s. 4) korostaa, että jatkuvista muutoksista huolimatta kansainvälinen oikeus yhä on pohjimmiltaan suvereenien valtioiden yhteisön oikeutta.

[8] Ks. Korowicz, s. 41: »La souveraineté des Etats est la base du droit international.» Goodspeed (s. 11) kirjoittaa: »The facts of present-day international

Käsitteelle »suvereniteetti» ei ole osoitettavissa tarkkarajaista merkityssisältöä. Ranskalaisessa kirjallisuudessa käytetään usein sosiologisväritteistä suvereniteettikäsitettä. Niinpä esim. Reuter tarkastelee ihmisryhmiä ja ryhmien normeja. Hän korostaa, että yhteiskuntakehityksen ja valtioiden yhteisön nykytilassa valtio on ihmisryhmien hierarkian huippuna. Valtion yläpuolista ryhmää ja tällaista ryhmää koskevaa normistoa ei ole olemassa. Valtiota voidaan näin ollen ja juuri tästä syystä pitää täysivaltaisena (suvereenina). Mikäli jonain päivänä jokin valtio saisi valtansa alaisuuteen kaikki muut valtiot, tuo valtio olisi — yksinään — suvereeni.[9]

Useat suvereniteettikäsitteestä esitetyt määritelmät implikoivat ajatuksen, että suvereniteetti on luokkakäsitteen valtio määrittelevä ominaisuus — kriteeri, jolla valtiot erotetaan itsenäiseksi ryhmäksi.[10]

---

life make it appear that despite the need for good faith in interstate relations and the development of complex interrelations among states, each state, in final analysis, seeks to be its own interpreter of international obligations and maintains the right to determine its own standards of international conduct. In its most extreme form, such a reliance upon the greatest freedom of sovereign action is the very negation of international co-operation and destroys the fundamental obligations of membership in an international organization ... should a vital national interest be seriously threatened, a state, particularly if it is a major power, may still pursue a unilateral course of action, supported by the popular belief of its citizens that as a sovereign entity, it cannot be legally restricted in its external as well as internal acts.»

Detter, s. 23 huomauttaa, että suvereniteettioppi on pitkään aiheuttanut vaikeuksia tutkittaessa kansainvälisten järjestöjen perussääntöjen mukaista vallankäyttöä suhteessa jäsenvaltioitten suvereniteettiin. Kansainväliset tribunaalit — lainkäyttöelimet — ovat jo kuitenkin pitkään tunnustaneet periaatteen, jonka mukaan järjestöjen perussääntöjä tulkittaessa tehokkaan vallankäytön mahdollistava tulkinta asetetaan etusijalle selviteltäessä valtion ja järjestön välisessä vallanjaossa esiintyviä epäselviä peruskirjojen säännöksiä.

9 Ks. Reuter, Institutions, s. 96. Ross (Laerobog s. 43) kirjoittaa samaan tapaan: »... staten er en 'højeste orden' eller 'højeste magt' der indadtil ytrer sig i at staten er den absolut højeste herskermagt der ikke kender nogen anden magt ved siden af sig eller over sig; og udadtil deri at staten er retlig uafhængig af andre stater selvom den må anerkende disse som sine ligemænd.» Rosentiel kirjoittaa: »La souveraineté, materielement parlant, est la superposition momentanée d'un pouvoir politique et la traduction juridique qu'il se donne.»

10 Ross Laerobog s. 43 selostaa vallitsevaa suvereniteettiteoriaa seuraavasti: »I store træk kan man da sige at begrebet om suverænitet i første række skal tjene til at karakterisere folkerettens subjekter, eller ihvertfald folkrettens subjekter par excellence. Man går ud fra at folkeretten er den ret der binder

Tässä tutkimuksessa ei ole tarkoituksenmukaista eikä tarpeenkaan ryhtyä referoimaan käytettävissä olevaa laajaa suvereniteettia käsittelevää kirjallisuutta. Riittävän operationaaliseen suvereniteettikäsitteeseen päästäneen selostamalla Suomessa sekä eräissä lähellä omaa oikeuskulttuuriamme olevissa maissa esitettyjä viimeaikaisia selontekoja suvereniteetista — niistä oikeuksista ja velvoitteista, joita suvereenilla valtiolla on.

* * *

Ross tahtoo välttää suvereniteettikäsitteeseen liittyvän aineellistavan ajattelun korvaamalla substanssikäsitteen »suvereeni» kolmella funktionaalisella käsitteellä, jotka liittyvät välittömästi niihin positiivisiin kansainvälisoikeudellisiin normeihin, jotka koskevat valtiota.[11] Hän katsoo, että suvereniteetti voi merkitä valtion itsehallintoa (Selvstyre), toimivaltaa (Handleevnen) ja toimivapautta (Handlefriheden).[12] Itsehallinnollisella asemalla Ross tarkoittaa sitä, että valtio suhteessa kansalaisiin on ylin vallankäyttäjä. Valtion ja sen kansalaisten välisissä suhteissa eivät ulkopuoliset voi käyttää valtaa. Kun Ross lisäksi päätyy pitämään kansainväliseksi oikeudeksi kutsuttua oikeusjärjestystä itsehallintoyksiköiden oikeusjärjestyksenä, muodostuu suvereniteettikäsitteen

---

stater (eller ihvertfald i første raekke stater). Spørgsmålet bliver derfor igen, hvad der vaesentlig karakteriserer en stat til forskel fra underordnede, territoriale retssamfund, som fra kommunen. Man plejer som bestanddele i staten at nævne tre, nemlig: et menneskeligt samfund, et territorium som basis herfor, og en retsorden der organiserer gruppen til en enhed. Men disse mærker alene er ikke i stand til at adskille staten som det folkeretlige subjekt fra andre territorialt organiserede rettssamfund. Det afgørende skelnemærke søges da netop i suveræniteten. Denne er altså formelt en vis egenskab ved staten (eller den statslige retsorden) hvorved denne principielt adskiller sig fra andre samfund på en sådan måde at staten derved kvalificeres som folkeretlig subjekt.»

11 »Man kan, hvis man vil, kalde en stat suveræn når den har selvstyre, når den har hanleevne eller når den har sædvanlig udstrakt handlefrihed. Men man kan aldrig »udlede» nogen af disse dele af en vis »kvalitet», suveræniteten, der skulle være nogetsomhelst andet end de forskellige retsregler der er afgørende for statens stilling i hver af de tre nævnte relationer. Desværre træffes sådanne fiktive, begrebsmæssige konstruktioner endnu i vid udstrækning såvel i den videnskabelige litteratur som i retsafgørelsers præmisser.» Ross, s. 53.

12 Rossin valitsemien käsitteiden kritiikistä ks. Sørensen (Folkret) s. 41 ss.

määrittämisestä itsehallinnoksi myös peruste valtion kansainvälisoikeudelliselle oikeussubjektiudelle.[13]

Käsitteellä toimivalta (handleevne) Ross tahtoo kuvata sitä, että valtiot järjestävät yleensä omien valtioelintensä toimesta suhteensa vieraisiin valtioihin. Käsitteellä toimivapaus (handlefrihed) Ross viittaa niihin kansainvälisoikeudellisiin sääntöihin, erityisesti kansainvälisiin sopimuksiin, jotka rajoittavat valtion toimintavapautta; estävät esim. tietyt sisäiset lainsäädäntötoimet tai ulkopoliittiset operaatiot.[14] Ross korostaa, ettei yhdelläkään valtiolla ole täydellistä toimintavapautta.[15]

---

[13] Ross, Laerobog, s. 44: »... der ikke udenfor staten findes nogen magt der kan fortrænge den statslige ret i dens umiddelbare forhold til borgerne, ... suveræniteten (er) blot et andet udtryk for selvstyret» s. 15: »... et retssamfund kaldes selvstyrende, når og forsåvidt det umiddelbart i forhold til sine individer er højeste retsmagt».

[14] Ross, s. 52. Tähän suvereniteetin funktioon viitaten voidaan johdonmukaisesti väittää, että kansainvälinen sopimus rajoittaa valtion suvereniteettia. Suvereniteetin rajoittamisella sopimuksin ei siis tahdota sanoa enempää kuin se, että kansainvälisoikeudellinen normi estää valtiota toimimasta velvoitteen vastaisesti sopimuksen voimassaollessa. Sen sijaan tällöin ei tarkoiteta suvereniteetin rajoituksia muissa relaatioissa. Kun Broms, s. 130 pitää virheellisenä väitettä, että jokainen valtion solmima sopimus rajoittaa täysivaltaisuutta, hän ilmeisestikin tahtoo korostaa ettei sopimusvelvoitteen valtion toimintaa rajoittavan vaikutuksen voida katsoa merkitsevän enempää kuin sovittuja, tietyistä toimista pidättäytymisiä valtion suvereniteetin pysyessä muilta osin ennallaan. Niinpä hän kirjoittaakin toisessa yhteydessä (Equality, s. 77): »... States are capable of entering into any kind of treaties limiting the use of their sovereign rights, without any violation of the principle of State sovereignty, even if these treaties are of an unequal nature.»

Myös Blix (Sovereignty s. 11) pohtii kysymystä, voidaanko perustellusti väittää, että kansainväliset sopimukset »rajoittavat» suvereniteettia. Hän korostaa, että sopimukset eivät niinkään rajoita suvereniteettiä vaan ovat ilmauksena suvereenin vallan käyttämisestä, joskin on myös totta, että sopimusvelvoitteen voimassaollessa sopimus rajoittaa suvereniteetin yhtä osa-aluetta, valtion toimintavapautta. Vert. Korowicz (Present aspects) s. 109.

Ruotsin valtiosääntökomitea kirjoittaa mietinnössään suvereniteettirajoituksista kansainvälisoikeudellisilla sopimuksilla: »En internationell överenskommelse innebär som regel en viss åtminstone temporär begränsning av de avtalslutande staternas handlingsfrihet och i denna mening en begränsning av deras suveränitet.» Ks. SOU 1972: 17 s. 180.

[15] Toisin kuin Suomessa, hallituksen esitysten perusteluissa Ruotsissa on tehty selkoa niistä ulkopoliittisen operointivapauden rajoituksista, joita liittyminen tiettyyn kansainväliseen järjestöön saattaa tuoda mukanaan. Ks. esim. K.prop. 1950: 52 s. 40 ss. ja suostuntavaliokunnan mietintö 1950: 26, s. 25 s. (GATT-

Eek aloittaa suvereniteettikäsitteen selvittämisen toteamalla, ettei kansainvälisessä oikeudessa ole yleistä tavanomaista normia, jonka mukaan »valtiot ovat suvereeneja.» Tästä huolimatta on olemassa joukko yksittäisiä, suvereniteettiin liittyviä oikeudellisia normeja, jotka mm. turvaavat valtion riippumattomuuden suhteissa vieraisiin valtioihin ja valtioiden oikeuden vallankäyttömonopoliin omalla alueellaan. Pääosa suvereniteettiperiaatteeseen liittyvistä normeista muodostuu kielloista: kansainvälisoikeudellinen normi kieltää valtiota ryhtymästä yksipuolisesti toimenpiteisiin, joiden seurauksena jonkin toisen valtion oikeus riippumattomuuteen ja sisäiseen itsehallintoon kaventuu tai häviää kokonaan.[16]

Valtiot ovat velvollisia kunnioittamaan toisten valtioiden alueellista koskemattomuutta. Mikäli kansainvälisestä oikeudesta tai sopimuksesta ei muuta johdu, valtio ei myöskään saa käyttää julkista valtaa toisen alueella eikä ryhtyä toimenpiteisiin, jotka uhkaavat toisen valtion aluetta tai vallankäyttöä tuolla alueella: valtiolla on eksklusiivinen toimivalta rajojensa sisäpuolella. Valtiot eivät myöskään yleensä ole oikeutettuja antamaan sitovia määräyksiä muille valtioille siitä, kuinka valtion tulee menetellä sisäisissä asioissa tai ulkoisissa suhteissaan.[17]

---

järjestö) sekä K.prop. 1950: 54 ja ulkoasiainvaliokunnan mietintö 1950: 3, s. 3 ss. (ITO). Kun esim. ITO-jäsenyyttä tarkoittanut hallituksen esitys annettiin eduskunnalle, ei esityksen perusteella voinut päätellä niitä sidonnaisuuksia, joita järjestöjäsenyys toi mukanaan. Ks. He 51/1956.

16 Eek. s. 373.

17 Eek, s. 374. Eek määrittelee suvereniteetin seuraavasti (s. 389 s.) »Suveräniteten innebär handlingsfrihet inom territoriet, ett »maktmonopol», som grundas på de i allmän folkrätt utbildade regler, som förbjuder staterna att utöva makt inom andra staters territorier. Staterna anses också enligt allmän folkrätt besitta full handlingsfrihet då det gäller handläggning av förbindelserna utåt, »noninterventionsprincipen» ger uttryck åt staternas handlingsfrihet inte bara i fråga om »inre» angelegenheter utan även om utrikes ärenden.»

Eek puhuu suvereniteettikäsitteen osana »immuniteettiperiaatteesta». Valtio ei yleensä ole velvollinen alistumaan vieraan valtion lainsäädännöllisiin tai hallinnollisiin toimenpiteisiin (s. 380). Toisaalta valtio ei omalla alueellaankaan voi käyttää valtaa siellä olevaan toisen valtion omaisuuteen. Valtio ei voi myöskään tulla tuomituksi vieraan valtion tuomioistuimessa, ellei valtio ole vapaaehtoisesti luopunut lainkäytöllisestä immuniteetistaan. Myös kaikki täytäntöönpanotoimet valtiota vastaan ovat kiellettyjä, sikäli kuin ne kohdistuvat valtion omaisuuteen (mm. lähetystöt ja sotalaivat).

Eek selostaa eräitä yleisen kansainvälisen oikeuden tunnustamia poikkeuksia valtion alueherruuden periaatteeseen. Niinpä valtion on sallittava vieraan valtion aluksille rauhanomainen kauttakulku aluevesillään. Valtiolla on lisäksi eräitä

Eek tarkastelee myös suvereniteetin vapaaehtoista rajoittamista. Yleisen kansainvälisen oikeuden mukaan suvereeni valtio voi vapaasti rajoittaa suvereniteettiaan, jopa kokonaan luopua täysivaltaisuudestaan.[18]

Viimeaikaisessa suomalaisessa kirjallisuudessa on suvereniteettinormistoa tutkittu erityisesti Bromsin, Castrénin ja Suontaustan toimesta.[19]

---

velvollisuuksia alueherruutensa alaisina olevien vieraan valtion kansalaisten suhteen. Valtion on myös alueherruudestaan huolimatta tunnustettava vieraan valtion päämiehen ja diplomaattiedustajien immuniteetti.

18 Eek, s. 389 s. kirjoittaa: »Dylika avståenden från suveräniteten kan gå mer eller mindre långt och leda till att slutligen statens existens såsom sådan kan komma att ifrågasättas.» Samoin Sundström, Utility corporation, s. 351. Korowickz, s. 159 puhuu suvereniteetin rajoittamisen rajoituksista: »Le probleme des limites des limitations est toujours fondamental pour la doctrine et la pratique de la souveraineté des Etats. Combien loin peut-on aller dans les limitations de la souveraineté sans enlever à l'Etat sa personnalité internationale?» Hän huomauttaa, että valtiolla on aina suvereeni oikeus luopua täysivaltaisuudestaan ja kansainvälisoikeudellisesta subjektiudestaan.

Suvereniteetin rajoittamisessa on useita asteita. Eek (s. 390) korostaa, että jokainen valtiosopimus rajoittaa jossain määrin valtion täysivaltaisuutta. Tyypillisiä esimerkkejä syvälle käyvistä suvereniteetin rajoituksista — jolloin valtion kansainvälisoikeudellinen oikeuskelpoisuus kuitenkin säilyy — on alistuminen sopimusteitse pidättäytymään väkivallan käytöstä valtioiden välisissä suhteissa sekä jäsenyys ylivaltiollisissa organisaatioissa. Jo kauan sitten valtiot alistuivat syvälle käyviin suvereniteetin rajoituksiin (mm. valtioservituutit, tullivapaat tai demilitarisoidut vyöhykkeet ja neutralisoidut alueet). Edelleen; valtiot luovuttivat alueensa osia vieraan valtion sotilaalliseen käyttöön tai suostuivat siihen, että toinen valtio edusti niitä suhteissa kolmansiin valtioihin.

Eek huomauttaa, että poliittisessa keskustelussa suvereniteetista luopumisella (avstående av suveränitet) tarkoitetaan erityisen näkyviä valtion toimintavapauden rajoituksia. Tällaisia ovat mm. toimet, joilla vieraan valtion sotajoukoille tai poliisivoimille luovutetaan oikeus harjoittaa tiettyjä valtaoikeuksia valtion alueella, sitoudutaan kansainvälisen järjestön peruskirjan velvoitteeseen, jonka mukaan järjestön tekemillä päätöksillä on lainsäädännöllinen vaikutus siten, että ne ilman transformointitoimia tulevat jäsenvaltion sisäisen normiston osiksi samoin kuin vieraan valtion tuomioistuinten päätösten täytäntöönpanokelpoisuuden tunnustaminen sellaisenaan taikka yhdenvertaisina omien tuomioistuinten ratkaisujen kanssa (s. 390 alaviite 4).

19 Sotia edeltäneenä aikana suvereniteettikysymykset olivat keskeisinä mm. Rafael Erichin tutkimuksissa. Ks. Erich, La naissance et la reconnaissance des Etats, Recueil des Cours, 1926 III ja Några anteckningar rörande det folkrättsliga erkännandet särskilt med avseende på verkningarna av upptagandet såsom medlem av Nationernas Förbund, NTIR 1935.

Suontausta korostaa, että valtio on oikeusnormien alainen. Suvereeni valtio on järjestäytynyt yhteisö, joka ei ole minkään muun oikeusjärjestyksen kuin kansainvälisen oikeuden sitoma. Suvereenin valtion kansainvälisoikeudellisesta asemasta seuraa, että valtio on riippumaton suhteissaan ulkovaltoihin (»l'indépendance à l'extérieur») ja sisäisesti autonominen (»l'autonomie à l'intérieur»). Valtion ulkoiseen suvereniteettiin (»souveraineté, considérée sous son aspect extérieur») kuuluu valta huolehtia suhteistaan muihin valtioihin ulkopuolisesta painostuksesta vapaana. Valtio voi kuitenkin luopua käyttämästä suvereenin valtion oikeuksia tietyillä, ennalta määrätyillä ehdoilla.[20]

1.2. Jäsenvelvoitteet ja suvereniteettirajoitukset

Jäsenyys kansainvälisessä järjestössä rajoittaa valtion ulkoista suvereniteettia estäessään tietyt, yleissopimuksessa säädetyt operaatiomuodot (esim. jäsenyys EFTA:ssa estää jäsenvaltiota korottamasta tullejaan). Jäsenvelvoitteisiin saattaa sisältyä myös sisäisen suvereniteetin rajoitus, mikäli järjestö saa oikeuden käyttää julkista valtaa jäsenvaltion alueella.[21]

Broms tutkii suvereniteetin ja kansainvälisen järjestön jäsenvelvoit-

---

[20] Ks. Suontausta, s. 41 s. Suontaustan tutkimus on laajin Suomessa julkaistu kirjoitus yleisestä suvereniteettiteoriasta. Suontausta tarkastelee ns. valtion perusoikeuksia (s. 43 ss). Perusoikeuksiin kuuluviksi hän katsoo valtion oikeuden tasa-arvoisuuteen muiden valtioiden kanssa (s. 51 s), sekä oikeuden olemassaoloon (s. 57), riippumattomuuteen (s. 60 ss), kansainväliseen kaupankäyntiin (s. 62 s) ja arvonantoon (respect mutuel). Suontausta kytkee yleisestä suvereniteettiteoriasta esittämänsä näkökohdat oikeustodellisuuteen käyttämällä empiirisenä aineistona Suomen valtiosopimuksia.

Suontausta ei syvenny yksityiskohtaisesti tämän tutkimuksen kannalta keskeisiin kysymyksiin: kansainvälisten sopimusten tekemiseen, julkisen vallan käyttöön vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön toimesta Suomen alueella eikä kansainvälisten järjestöjen päätöksentekoon.

Valtion oikeuksista alueellaan ks. Castrén, Kansainvälinen oikeusseuraanto, s. 23 s.

Autereen tutkimukseen (s. 62 s, alaviite 35) sisältyy yksityiskohtainen analyysi suvereniteettikäsitteestä ja sille kuuluvista erilaisista merkityksistä. Samassa yhteydessä tehdään yksityiskohtaisesti selkoa alan kirjallisuudesta.

[21] Tässä yhteydessä jätetään tarkastelun ulkopuolelle jäsenyys ylivaltiollisessa kansainvälisessä järjestössä.

teiden relaatiota; erityisesti suvereniteettiin kiinteästi kytkeytyvän valtioiden yhdenvertaisuusperiaatteen (Equality of States) soveltamista kansainvälisissä järjestöissä. Tutkimuksen alkuosassa hän määrittelee suvereniteettikäsitteen valtion oikeudeksi riippumattomuuteen omalla alueellaan. Broms korostaa, että joskin valtion suvereniteetti kattaa myös valtion suhteet ulkovaltoihin, se kuitenkin pääasiassa liittyy valtion sisäiseen vallankäyttöön.[22]

Broms tekee selkoa kirjallisuudessa esitetyistä näkökohdista, joiden mukaan suvereniteetti ja valtioiden yhdenvertaisuusperiaate estäisivät ns. enemmistöperiaatteen soveltamisen kansainvälisen järjestön päätöksenteossa.[23] Enemmistöperiaatteella tarkoitetaan äänestyssääntöä, jonka mukaan jokaisella äänestykseen osallistuvalla valtiolla on yhtäläinen vaikutusmahdollisuus lopputulokseen — jokaisella plenaarielimessä edustetulla valtiolla on yhtä monta ääntä.

Jäsenvaltion joutumisella sidotuksi järjestöratkaisuun enemmistöpäätöksellä tai määräenemmistöllä on katsottu olevan valtion suvereniteettia rajoittava vaikutus. Äärimmilleen kärjistettynä tämä näkökohta on johtanut vaatimaan, että järjestö voi tehdä päätöksiä vain edellytyksellä, että kaikki jäsenvaltiot ovat yksimielisiä.[24]

---

[22] Ks. Broms, Equality, s. 75 s.: »As sovereignty thus signifies the right of States to independence within their respective territories, it is not surprising that it is a conception which has been very difficult to reconcile with the international organization of States ... it is submitted that although sovereignty may also concern external relations, it is primarily connected with the internal aspects of States».

[23] Broms, s. 78.

[24] Mikäli kansainvälisen järjestön perussääntö edellyttää, että järjestöpäätösten on oltava yksimielisiä, saattaa yksikin jäsenvaltio lamaannuttaa koko järjestön toiminnan. Yksimielisyysperiaatteen soveltaminen on nykyään vähenemässä, mutta eräissä verraten nuorissakin järjestöissä noudatetaan yksimielisyysperiaatetta (unanimity rule). Esimerkkinä voidaan mainita Pohjoismaiden ministerineuvosto (57 artiklan 3 kohta): »Ministerineuvoston päätösten tulee olla yksimielisiä. Menettelytapakysymyksissä tehdään kuitenkin päätös äänestykseen osallistuvien yksinkertaisella äänten enemmistöllä ja äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee.» Pohjoismaiden yhteistyösopimuksen muuttamista koskeva sopimus, SopS 21/71.

Niissä järjestöissä, joissa sovelletaan tiukkaa yksimielisyysperiaatetta, saattaa nousta esiin kysymys järjestön suojaamisesta yhden jäsenvaltion obstruktiotoimintaa vastaan. Vaikka järjestöjäsenyydestä erottaminen yleensä saattaa tulla kysymykseen vain sanktiona järjestövelvoitteita rikkonutta jäsenvaltiota vastaan, katsotaan Schermersin mukaan mahdolliseksi myös jäsenvaltion erottaminen jär-

Broms huomauttaa, että enemmistöperiaatteen soveltaminen kansainvälisissä järjestöissä on yleistynyt hyvin hitaasti. Tämä on johtunut osaltaan järjestöjä edeltäneen kansainvälisen kongressi- ja konferenssimuotoisen yhteistyön aikana käytetystä tiukasta yksimielisyysperiaatteesta, osin siitä, että valtiot ovat katsoneet enemmistöperiaatteen vaarantavan suvereniteettiaan.[25, 26]

Enemmistöperiaatetta ei Bromsin mielestä voida pitää valtioiden yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena, koska valtiot sitoutuessaan järjestöjäsenyyteen ovat hyväksyneet enemmistöperiaatteen soveltamisen.[27]

Tavanomaisen enemmistöperiaatteen ohella useissa kansainvälisissä järjestöissä sovelletaan tietyllä tavoin painotettua äänestysmenettelyä

---

jestön suojaamiseksi — jos jäsenvaltio näyttää kokonaan keskeyttävän järjestön toiminnan (s. 56). Hän kertoo, että jäsenen erottamismahdollisuus liitettiin Kansainliiton peruskirjaan, ei niinkään sanktioksi järjestön perussäännön rikkomistapausten varalle, vaan siksi, ettei yksityinen jäsenvaltio voisi lamaannuttaa kansainvälisen rauhan turvaamismekanismia ainakaan pysyvästi. Mainittakoon, että YK:n turvallisuusneuvoston pysyvää jäsentä ei voida käytännössä veto-oikeuden johdosta erottaa, vaikka jokin pysyvä jäsen veto-oikeuttaan käyttämällä lamaannuttaisi turvallisuusneuvoston toiminnan.

25 Broms, Equality, s. 80 ss. Enemmistö- ja määräenemmistösäännöksistä kansainvälisissä järjestöissä ks. myös Schermers, s. 337 ss, Hoyt, passim, Manno ja Rowe, passim.

26 Supranationaalisia järjestöjä lukuunottamatta erottelu niiden järjestöjen välillä, jotka tekevät päätöksiä yksimielisyyssääntöä noudattaen ja niiden välillä, joissa sovelletaan enemmistö- tai määräenemmistösääntöjä, ei ole käytännössä kovin merkittävä. Schermers (s. 327 s) kirjoittaa: »During recent years the keynote in international organizations has no longer been either unanimity or majority decision, but consensus. It is accepted that international co-operation is not served by out-voting minorities, but that rather compromises should be found to which all participants can adhere. Unopposed decisions have a stronger moral force, and thus their execution is facilitated. In practice most international decisions are taken by consensus. This consensus is not a legal, but a political conception. It differs from the legal concept of unanimity. »Ks. myös Manno, passim ja FizGerald (ICAO) s. 164. Hän huomauttaa, että pyrkimys consensuspäätöksentekoon on yleistymässä lähes kaikissa YK:n erityisjärjestöissä.

27 Broms, Equality s. 79 kirjoittaa: »In other words, the State has assented to the fact that decisions may be made against its will and it would be absurd to hold that the sovereignty and equality of the State concerned are thereby violated.» Broms korostaa lisäksi sitä, että yleensä enemmistöperiaate koskee samanlaisena kaikkia järjestön jäsenvaltioita. Valtioiden yhdenvertaisuutta ei siis rajoiteta. Samaan tapaan argumentoi myös Ross, s. 234 s. Ks. myös Korowicz (Present aspects) s. 109 ss.

(weighted voting), jolloin eri jäsenvaltioilla on käytettävissä eri määrä ääniä. Äänioikeus ei ole yhtäläinen. Varsin usein jäsenvaltion äänestysvoimakkuus määräytyy sen mukaan, kuinka suurella taloudellisella panoksella valtio osallistuu järjestön toimintojen rahoittamiseen.[28]

Päätöksentekomenettelyyn kansainvälisissä järjestöissä liittyy vielä eräitä muita suvereniteettiproblematiikan kannalta keskeisiä äänestyssäännöksiä. Tunnetuin on YK:n turvallisuusneuvoston äänestysmenettely, joka takaa pysyväisille jäsenille (suurvalloille) etuoikeutetun aseman muihin YK:n jäseniin verrattuna. Jäsenvaltion suvereniteettia rajoittavana voidaan pitää myös ILO:n perussääntöä, jonka nojalla yksityisten valtioiden alueherruuden alaisten työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen edustajat osallistuvat päätöksentekoon järjestön konferenssissa yhdenvertaisina valtioiden hallitusten edustajien kanssa.[29, 30]

---

[28] Broms, Equality s. 277 ss. tekee yksityiskohtaisesti selkoa weighted voting-menetelmistä. Ks. myös Schermers, s. 331 ss.

Erityisen jyrkkänä sovelletaan weighted voting-menettelyä osakeyhtiömuotoisissa kansainvälisissä järjestöissä kuten IBRD:ssä, IFC:ssä, IDA:ssa, IMF:ssä sekä INTELSAT:ssa. USA:n erityisasemasta INTELSAT:ssa ks. Sundström, Utility Corporation, s. 330 s. Väliaikaisen sopimuksen nojalla USA:lla oli äänten enemmistö INTELSAT:n pääelimen (committee) kokouksessa. Pääosa ratkaisuista tehtiin yksinkertaisella enemmistöllä, joskin eräät edellyttivät kahden kolmasosan määräenemmistöä. Näissäkään tapauksissa ei siis päätöstä saatu syntymään USA:n vastustaessa ratkaisuehdotusta.

Väliaikaisen INTELSAT-sopimuksen korvanneen uuden sopimuksen (Kansainvälistä tietoliikennetekokuujärjestö »INTELSAT:ia» koskeva sopimus) 9 artiklan 4 kohdan mukaan »kenelläkään hallintoneuvoston jäsenellä ei ole suurempaa äänestysosuutta kuin neljäkymmentä sadalta kaikkien hallintoneuvostossa edustettuna olevien allekirjoittajien ja allekirjoittajien ryhmien yhteenlasketusta äänestysosuudesta.» USA:lla on äänestysosuuksia 40 %. Sopimusneuvotteluissa USA oli alkujaan esittänyt rajaksi 50 %, mutta muut neuvotteluihin osallistuneet valtiot eivät tätä hyväksyneet. Ks. He 188/1972 vp Asiak III s. 4.

[29] Blix (Sovereignty, s. 11) on tehnyt havainnon, jonka mukaan kansainvälisiä järjestöjä koskevan normiston yhtenä kehityspiirteenä on suvereniteettia korostavien järjestelyjen väheneminen. Hän mainitsee, että jäsenvaltioiden tarkkaa yhdenvertaisuutta ei pyritä enää säännöllisesti ylläpitämään. Tällainen kehityspiirre sisältyy mm. weighted voting-äänestysmenetelmään. Toisena suvereniteettiperiaatteen rajoittamista osoittavana kehityslinjana Blix mainitsee pyrkimyksen luopua edellyttämästä järjestöelinten päätöksiltä yksimielisyyttä (ks. myös Suontausta, Sovereignty, s. 55 ja Blix, s. 19). Kolmantena suvereniteettia rajoittavana suuntauksena Blix mainitsee järjestöjen jatkuvasti vahvistuvan oikeusnormien säätämisvallan. Edellytyksenä normeja sisältävien päätösten sitovuu-

Liittyminen järjestöjäsenyyteen on valtion suvereniteetin rajoitusten kannalta keskeisin ratkaisu. Suostuessaan noudattamaan järjestön peruskirjan velvoitteita valtio Bromsin mukaan hyväksyy jäsenvelvoitteiden suvereniteettia rajoittavat vaikutukset. Se, että järjestö saattaa tehdä jäsenvaltion etujen vastaisia päätöksiä on liittymisvaiheessa jo ennakolta hyväksytty.[31]

Fritz Münch on tutkinut kansainvälisten järjestöjen toimivaltaa voidakseen esittää näkökohtia siitä, minkä tyyppiset jäsenvelvoitteet erityisen selvästi rajoittavat jäsenvaltion ulkopoliittista operointivapautta tai sisäistä suvereniteettia.[32]

---

delle ei enää läheskään aina ole, että jäsenvaltio nimenomaisella ilmoituksella sitoutuu noudattamaan järjestön päättämää normatiivista velvoitetta.

Blix (s. 19) viittaa vielä siihen, että YK:n yleiskokouksen yksimielisesti tai lähes yksimielisesti hyväksymille päätöslauselmille myönnetään yleisesti kvasilegislatiivinen asema. Ks. myös Korowicz (Present aspects) s. 108 s.

30 Äänestysmenettelystä ja pysyväisjäsenten erikoisasemasta YK:n turvallisuusneuvostossa ks. Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 167 ss.

31 Ks. Broms, Equality, s. 79.

Samaan tapaan kirjoittaa Ninčič (s. 26): »The act whereby a state joins an international organization is, in principle, a voluntary one. Through this voluntary act of its sovereignty, a state assumes certain obligations, derived from the purposes of the organization, from its character and the scope of its functions. In assuming these obligations the state, generally speaking, transfers certain elements of its jurisdiction, certain prerogatives of its sovereignty to the organization and, in so doing, agrees to certain limitations being placed upon its sovereignty — in the manner and to the extent required to enable the organization to carry out its functions and achieve its aims. The broader the aims and purposes of the organization, the more far-reaching will the repercussions be with regard to the sovereignty of the member states.»

Korowiczin tavoin on syytä esittää terminologisena täsmennyksenä, että »suvereniteetin rajoituksella» tarkoitetaan suvereenin vallankäytön rajoituksia: »The expression limitation of sovereignty means, stricktly speaking, limitation of the exercise of sovereignty ...» Korowicz, Present aspects, s. 108.

32 Münch, s. 301 ss. Karapuu, s. 98 s. on tehnyt yksityiskohtaisesti selkoa Münchin luokituksesta.

Seuraavassa tarkastellaan Münchin luokitusta erityisesti silmällä pitäen niitä kansainvälisiä järjestöjä, joissa Suomen valtio on jäsenenä.

Münch luokittelee kansainvälisten järjestöjen toimivaltamuodot seuraavasti:

A. Informaatiota keräävät ja jakelevat järjestöt

Jäsenyyden kansainvälisessä järjestössä, jonka tehtävänä on kerätä ja jäsenilleen välittää informaatiota tai suorittaa konkreettisia avustustehtäviä, ei voida sanoa rajoittavan valtion suvereniteettia.[33, 34] Vaikka informaatiota ja muita palveluksia toimittavat järjestöt eivät rajoitakaan jäsenvaltioiden toimintavapautta, saattavat järjestön sisäiset toimenpiteet tosiasiallisilta vaikutuksiltaan merkitä kansallisten päätöksentekijäin vaikutusvallan vähentymistä. Niinpä Reuter huomauttaakin, että järjestölle suoritettu jäsenmaksu siirtää jäsenvaltion suorittamat varat kansallisen budjettivallan ulkopuolelle. Lisäksi saattaa jäsenvaltio todeta joutuvansa rahoittamaan jäsenmaksuilla toimintaa, joka on päätetty aloittaa vastoin ao. jäsenvaltion tahtoa.[35]

Pelkkään informaation tai palvelusten jakeluun keskittyvissäkin järjestöissä esiintyy päätöksentekoa, joka saattaa olla yksityisen jäsenvaltion vaikutusvallan ulottumattomissa (mm. päätöksenteko ohjesäännöistä, joissa säädetään sihteeristön sisäisistä toimivaltasuhteista). Jäsenvaltio

---

33 Ks. esim. Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, jossa tehdään selkoa IAEA:n palvelusluontoisista tehtävistä (s. 418 ss.).

34 Münch, s. 312. Jäsenyys palveluksia tai informaatiota jakavassa järjestössä saattaa poliittisesti — joskaan ei juridisteknisessä mielessä — rajoittaa valtion toimintavapautta mm. siten, että valtio tulee riippuvaiseksi jaetusta informaatiosta tai palveluksista. Esim. avustusten toimitusten keskeyttämisuhka saattaa vaikuttaa painostavasti valtion ulkopolitiikkaan.

Ranskalaisessa kirjallisuudessa kutsutaan tähän luokkaan kuuluvia järjestötoimia nimellä »prestations concrétes». Hahn (s. 343) mainitsee tällaisina järjestötoimina mm. tietojen keräyksen, teknikkojen ja asiantuntijaryhmien vaihdon ja toimittamisen, asiantuntijakonferenssit, kansainvälisen oikeuden valmisteluja kodifiointityön, taloudellisen ja teknisen avustustoiminnan sekä humanitäärisen työn. Reuter, Institutions s. 197 korostaa tämän toiminnan joskus tuovan järjestölle poliittista valtaa.

Sundström (s. 31) esittää esimerkin kansainvälisten järjestöjen de facto vaikutusvallasta. IMF voi asettaa ehtoja jäsenvaltiolle luovuttaessaan valuuttaa sen käyttöön. Vuonna 1964 pakotti IMF Ison-Britannian luopumaan kansaneläkkeiden korotuksista, joita valtiossa oli suunniteltu. IMF asetti taloudellisen tuen ehdoksi sen, että Iso-Britannia pidättyy sosiaalisista uudistuksista siksi kunnes maan talouselämä on saatettu tasapainoon.

35 Ks. Reuter, Institutions, s. 217.

ei yleensä voi myöskään välittömästi osallistua esim. järjestön virkamiesten ja järjestön välisten riita-asiain käsittelyyn järjestön hallinnollisessa tuomioistuimessa.[36]

B. Järjestöt, joiden päätökset velvoittavat jäsenvaltioita toimenpiteisiin

Jäsenvaltioita velvoittavia päätöksiä tekevän järjestön vallankäytön erittelemiseksi on järjestön vallankäyttö luokiteltava järjestöpäätöksen velvoittavan vaikutuksen syntytavan mukaan.

1) Järjestöjäsenyys ei rajoita suvereniteettia, jos päätöksen noudattamista vaaditaan vain niiltä valtioilta, jotka ovat ratifioinnilla tai muilla vastaavilla toimilla sitoutuneet noudattamaan järjestön päätöstä.[37]

Jäsenvaltion suvereniteetin säilyminen rajoituksettomana johtuu siitä, että jäsenvaltio voi kieltäytyä ratifioimasta järjestön päättämää velvoitetta (esim. yleissopimusta), eivätkä muut jäsenvaltiot tahi järjestö voi tämän johdosta turvautua sanktioiden käyttämiseen. Ratifioinnista tai muusta sitoutuneisuuden tuottavasta toimenpiteestä pidättyminen ei ole jäsenvelvoitteiden vastainen teko.

2) Järjestöjäsenyys ei rajoita jäsenvaltion suvereniteettia, mikäli jäsenvaltio voi päätöksentekomenettelyn yhteydessä välttää velvoittavan vaikutuksen syntymisen. Jos järjestöpäätökseltä edellytetään yksimielisyyttä, voi jokainen jäsenvaltio estää päätöksenteon ja siten myös välttyä noudattamasta epätarkoituksenmukaisena pitämäänsä velvoitetta.[38] Se, että jokin jäsenvaltio voi estää päätöksenteon, ei poista

---

[36] Ks. Bowet, s. 247. IBRD:n presidentin laajoista toimivaltuuksista ks. Sundström, s. 44 ss.

[37] Ks. Münch, s. 312.

[38] Münch, s. 312. Ruotsin perustuslakikomitea kirjoitti kansainvälisten järjestöjen vallankäytöstä: »Medlemskap i en permanent organisation innebär i en del fall ganska långt gående begränsningar av de anslutna staternas handlingsfrihet-suveränitet. Dessa kan nämligen åtaga sig att inrätta sitt framtida handlande efter direktiv som organisationens organ kan komma att fatta. Detta kan uttryckas så att organisationens organ får rätt att rikta bindande direktiv till medlemsstaterna. Förutsätts det enhällighet mellan alla dessa för sådana

mahdollisuutta, että tätä valtiota vaikutusvaltaisemmat valtiot ennen äänestystä taivuttavat joko painostuskeinoja käyttäen tai erinäisiä etuja lupaamalla ratkaisuun ennakolta kielteisesti suhtautuvan valtion pidättäytymään äänestämästä päätöksenteon estävällä tavalla.

Suvereniteetin kannalta yksimielisyysperiaatteen soveltamista vastaavana voidaan pitää viime aikoina yleistynyttä äänestyssääntöä, jonka mukaan kansainvälisen järjestön päätökset velvoittavat vain niitä jäsenvaltioita, jotka ovat äänestäneet järjestöratkaisun puolesta. Velvoittavan vaikutuksen ulkopuolelle jäävät tällöin ne valtiot, jotka ovat äänestäneet järjestöpäätöstä vastaan tai ovat pidättäytyneet äänestämästä.

Useiden järjestöjen perussäännön mukaan järjestöpäätöksen sitovan vaikutuksen edellytykseksi asetetaan se, että jäsenvaltio on suorittanut ne sisäiset lainsäädäntö- ja muut toimet, jotka ovat tarpeen järjestöpäätöksen toteuttamiseksi. Tällöin valtioelinten (mm. kansanedustuslaitoksen) päätös voi jälkikäteen — järjestöpäätöksen jälkeen — estää valtiota sitovan velvoitteen voimaantulon.[39]

---

framtida direktiv, föreligger intet principiellt nytt: varje framtida direktiv kan jämställas med en ny överenskommelse, och folkrättsligt sett har alla de anslutna staterna kvar sin handlingsfrihet.» SOU 1972:15, s. 180.

39 Esimerkkinä varsin konservatiivisesta ja jäsenvaltioiden suvereniteettia korostavasta järjestelmästä voidaan mainita OECD:n perussääntö. Sen 6 artiklassa säädetään: »1. Mikäli järjestö ei yksimielisesti erikoistapauksissa toisin päätä, päätökset ja suositukset tehdään kaikkien jäsenmaiden keskinäisellä sopimuksella. 2. Kullakin jäsenmaalla on yksi ääni. Jos jäsenmaa pidättyy äänestämästä jostain päätöksestä tai suosituksesta, tämä äänestyksestä pidättyminen ei tee pätemättömäksi tätä päätöstä tai suositusta, jota sovelletaan muihin jäsenmaihin paitsi äänestyksestä pidättyneeseen jäsenmaahan. 3. Mikään päätös ei sido jäsenmaata, (harv. IS) ennen kuin sen omien perustuslakien mukaisen käsittelyjärjestyksen vaatimukset on täytetty. Muut jäsenmaat voivat sopia, että tällaista päätöstä sovelletaan niihin väliaikaisesti.» (SopS 12/69).

Pohjoismaiden ministerineuvoston päätöksenteosta säädetään (57 art ja 58 art): »Ministerineuvoston päätösten tulee olla yksimielisiä. Menettelytapakysymyksissä tehdään kuitenkin päätös äänestykseen osallistuvien yksinkertaisella äänten enemmistöllä... Ministerineuvoston päätös on kutakin maata sitova. Päätös kysymyksessä, joka jonkin maan valtiosäännön mukaan edellyttää kansanedustuslaitoksen hyväksymistä, ei kuitenkaan ole tätä maata sitova ennen kuin kansanedustuslaitos on hyväksynyt päätöksen. Jos sanotunlainen hyväksyminen vaaditaan, on ministerineuvostolle ilmoitettava tästä ennen kuin ministerineuvosto tekee päätöksensä. Ennen kuin kansanedustuslaitoksen hyväksyminen on saatu, päätös ei ole myöskään toista maata sitova.» (SopS 21/71).

C. Jäsenvaltiota välittömästi velvoittavat ratkaisut enemmistöperiaatteella

Selvästi jäsenvaltion suvereniteettia rajoittavana pidetään Münchin mukaan jäsenyyttä kansainvälisessä järjestössä, jonka elimet voivat joko yksinkertaisella enemmistöllä tai määräenemmistöllä tehdä jäsenvaltioita tai niiden kansalaisia velvoittavia ratkaisuja vastoin jäsenvaltion valtuuskunnan tai muun edustajan tai valtioelinten tahtoa.[40, 41]

D. Järjestön toimivalta jäsenvaltion alueella

Omana erityisryhmänä kansainvälisiä järjestöjä, joiden päätöksillä on liittymäkohtia valtion täysivaltaisuuteen, Münch mainitsee järjestöt, joiden suorittamilla toimenpiteillä on oikeudellisia vaikutuksia jäsenvaltion alueella.[42] Münchin mukaan valtion täysivaltaisuuden rajoitus määräytyy seuraavien kahden kriteerin mukaan:

1) Mikäli järjestön toiminnot ovat pelkästään yksityisoikeudellisia, ei järjestön toiminta rajoita jäsenvaltion täysivaltaisuutta.[43]

Pelkästään yksityisoikeudellisia vaikutuksia liittyy mm. järjestöjen toimintoihin järjestön henkilökunnan palkkaamiseksi, järjestöjen tavara-

---

Sekä OECD:n että Pohjoismaiden ministerineuvoston päätöksentekomenettelyyn sisältyy kaksinkertainen jäsenvaltion suvereenin päätäntävallan suoja: valtion edustaja voi äänestämällä päätösesitystä vastaan estää epätarkoituksenmukaisena pitämänsä päätöksen tekemisen. Lisäksi niissä tapauksissa, jolloin kansainvälinen velvoittautuminen edellyttää kansanedustuslaitoksen suostumusta — mm. Suomessa HM 33 §:ssä säädetyt kriteerit — voi kansanedustuslaitoksen kielteinen suhtautuminen estää velvoittautumisen.

Useissa järjestöissä ei ole edellä selostetun kaltaista kaksinkertaista varmistusmekanismia, vaan pelkkä yksimielisyyssääntö on varmistamassa, ettei jäsenvaltion tahdon vastaisia päätöksiä tehdä. Yksimielisyyssäännön korvaa usein myös järjestely, jonka nojalla velvoite sitoo vain niitä valtioita, jotka ovat äänestäneet velvoittavan järjestöpäätöksen hyväksymisen puolesta (ks. esim. ECMT:n perussäännön 9 art.)

40 Münch, s. 312. Samaan tapaan argumentoi Ruotsin perustuslakikomitea. Ks. SOU 1972:15 s. 180.

41 Ks. yleiskokouksen päätöslauselmien velvoittavuudesta Bindschedler, s. 349 ss. Suvereniteettia rajoittavaksi voidaan ehkä luonnehtia myös eräiden raaka-aineiden maailmankauppaa valvovien järjestöjen jäsenyys. Ks. s. 270 s.

42 Münch, s. 312.

43 Münch, s. 312.

hankintoihin sekä sopimuksiin, joilla järjestö esim. ostaa maata järjestön rakennuksia varten. Kaikkia näitä toimenpiteitä arvostellaan oikeudellisesti aluevaltion sisäisen lainsäädännön mukaan.

2) Jos järjestö omaa kelpoisuuden käyttää julkista valtaa jäsenvaltioittensa alueella, pidetään jäsenyyttä suvereniteettia rajoittavana.[44] Münch mainitsee täysivaltaisuutta rajoittavasta vallankäytöstä esimerkkeinä mm. yksityisiin henkilöihin kohdistuvat pakkotäytäntöönpanotoimet. Sen sijaan hänen luokittelunsa ei näytä kattavan viime aikoina yleistyneitä toimintoja, joiden peruspiirteenä on, että tietyt järjestön virkamiehet tai järjestön valitsemat tutkimuselimet suorittavat jäsenvaltion alueella julkisten viranomaisten toiminnan tai yksityisten laitosten tarkastuksia. Niinpä esim. eräät atomienergian rauhanomaista käyttöä valvomaan ja edistämään perustetut järjestöt omaavat valvonta- ja tarkastusoikeuksia: jäsenvaltioiden on varattava järjestön tutkijoille oikeus päästä alueelleen suorittamaan reaktorien ja halkeamiskelpoisten aineiden varastojen tarkastuksia.

* * *

Münchin esittämä luokitus jäsenvelvoitteista ja suvereniteettirajoituksista on juridis-tekninen. Siinä ei lainkaan kiinnitetä huomiota järjestöjen toimintojen poliittisesti painostavaan vaikutukseen. Tältä kannalta huomionarvoisia näyttävät olevan järjestöjen perustamat sovittelu-, selvitys-, tutkimus- ja valvontaelimet, jotka keräävät tietoja jäsenvaltioiden toiminnoista — omaamatta kuitenkaan oikeutta suorittaa tarkastuksia jäsenvaltioiden alueella aluevaltion suostumuksetta.

Järjestöjen perustamat ja järjestöjen piirissä toimivat tutkimuselimet eivät yleensä voi päättää jäsenvaltioille osoitettuja, sitovia velvoitteita tai toimenpidekäskyjä. Järjestöjen plenaarielimet eivät myöskään yleensä voi käyttää sanktioita tutkimus- ja valvontaelinten ratkaisujen noudattamisen tehosteeksi. Silti tutkimuselinten toiminnot saattavat rajoittaa tutkimuksen kohteeksi joutuneen valtion toimintavapautta. Tutkimuselinten de facto vallankäyttö ei rajoita valtion muodollisjuridisin kriteerein määriteltyä suvereniteettia. Tutkimuselinten asettamisen pelko, samoin kuin tietyn valtion sisäiset olot tuomitseva, julkisuuteen saatettu raportti voi kuitenkin taivuttaa jäsenvaltion valtioelimet suoritta-

44 Münch, s. 312 s.

maan sisäpoliittisia uudistuksia tai jopa muuttamaan valtion ulkopoliittista suuntausta.

Järjestöjen sisällä toimivat sovitteluelimet eivät useinkaan voi tehdä jäsenvaltioita sitovia päätöksiä tapauksissa, jolloin kaksi tai useampi valtio joutuu kiistaan jäsenvelvoitteiden noudattamisesta. Suositusluontoiset tai sovittelevat toimet — varsinkin jos niihin osallistuu suurvaltoja tai niitä kannattaa jäsenvaltioiden suuri enemmistö — saattavat kuitenkin taivuttaa jäsenvaltion luopumaan arvostelun kohteeksi joutuneesta toimenpiteestä.[45]

Suvereniteettikäsitteeseen liittyvät oikeussäännöt eivät kata niitä sosiaalisia sidonnaisuuksia, joita jäsenyyteen kansainvälisessä järjestössä saattaa liittyä.[46] Oikeudellisen analyysin avulla ei voida mitata esim.

---

[45] Ks. järjestöjen käytössä olevista valvonta- ja tarkastusjärjestelmistä s. 357 ss.

Esim. GATT:n piirissä toimiva jäsenvaltioiden keskinäisten kiistojen suositusluontoinen sovittelumenettely on toiminut erittäin tehokkaasti. Järjestelmä toimii joko siten, että valitaan työryhmä, johon kuuluvat tulkintakiistassa vastakkain olevat valtiot sekä valtioita, joilla ei ole välitöntä intressiä kiistakysymyksessä. Työryhmä tutkii asian ja valmistelee suosituksia riidan ratkaisemiseksi. GATT-valtiot päättävät tämän jälkeen suosituksista. Tämän järjestelmän rinnalle on kehittynyt toinen menettelytapa: kiista alistetaan valituspaneelin käsiteltäväksi. Paneelin jäsenistöön ei valita kiistan osapuolia, joten ratkaisu muistuttaa tuomioistuinratkaisua. Paneeli kuulee kiistan osapuolia ja toimittaa GATT-valtioille raportin.

Nämä kaksi sovittelumenettelyä ovat toimineet tehokkaasti. Niinpä esim. Tanskan ja Norjan valitettua, että Belgian sisäinen verolainsäädäntö diskriminoi eräitä valittajien vientituotteita, GATT:n hyväksyttyä valituksen perusteet, Belgia poisti diskriminoivan veron. Vastaavasti Saksan Liittotasavalta poisti GATT:n suosituksesta erään kilpailurajoitussäännöksen, jonka oli väitetty suosivan Portugalin sardiinituotteita Norjan tuotteiden kustannuksella. Ks. Jacob—Atherton—Wallenstein, s. 406 sekä Hansen, s. 200 ss.

Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 416 korostaa, että GATT-sopimus avaa osapuolille mahdollisuuden saattaa kauppaan liittyvät erimielisyydet mahdollisimman puolueettomalla tavalla ratkaistaviksi.

[46] Edellä on tehty selkoa kansainvälisoikeudellisen suvereniteettikäsitteen merkityssisällöstä. Tämän tutkimuksen kannalta näyttää tarkoituksenmukaiselta operationaalistaa suvereniteettikäsite jakamalla suvereniteettiin liittyvät oikeudelliset relaatiot kahteen pääluokkaan. Kansainvälisen järjestön jäsenyydestä aiheutuvia velvoitteita ja niiden sisäistä voimaansaattamista tarkasteltaessa on syytä puhua valtion ulkoisesta suvereniteetista ja valtion sisäisestä suvereniteetista. Ulkoisella suvereniteetilla tarkoitetaan tällöin valtion riippumattomuutta ja operaatiovapautta ulkopoliittisissa suhteissa. Sisäinen suvereniteetti taas mer-

sitä, kuinka paljon jäsenyys tietyssä järjestössä saattaa kaventaa ao. valtion ulkopolitiikan johdon käytettävissä tiettynä aikana tai tietyssä tilanteessa olevien menettelytapavaihtoehtojen valikoimaa.

1.3. HM 1 §:ssä säädetty valtion täysivaltaisuus ja kansainvälisoikeudellinen suvereniteettikäsite

Edellä on tehty selkoa kansainvälisoikeudellisesta suvereniteettikäsitteestä samoin kuin kansainvälisen järjestön jäsenyydestä johtuvista rajoituksista valtion suvereeniin operointivapauteen. Suvereniteetin rajoituksia arvioidaan niiden velvoittavuuden, voimassaolon sekä sisällön osalta kansainvälisen oikeuden säännösten mukaisesti. Tulkinnalliset erimielisyydet käsitellään ja eräissä tapauksissa ratkaistaankin kansainvälisen oikeuden tasossa toimivissa lainkäyttöelimissä — ei kansallisen oikeusjärjestyksen alaisissa tuomioistuimissa.

Hallitusmuodon 1 §:n mukaan Suomi on täysivaltainen (so suvereeni) tasavalta.[47] HM 1 §:n säännökset ovat osa Suomessa voimassa olevaa, perustuslain tasoista oikeutta. Säännöstä ei voida pitää valtion kansainvälisoikeudellisen oikeuskelpoisuuden perustana. Kansainvälisoikeudellinen oikeuskelpoisuus määräytyy (tavanomaisen) kansainvälisen oikeuden — ei valtion sisäisesti voimassa olevien perustuslakien säännösten — mukaan.[48]

---

kitsee valtion viranomaisten monopolia julkisen vallan käyttöön valtion alueella (yksinoikeutta lainsäädäntö-, hallinto- ja tuomiovallan käyttöön). Tämä karkeahko jakotapa osoittautuu havainnolliseksi tarkasteltaessa niiden säädösten käsittelyjärjestystä, joilla Suomessa on voimaansaatettu valtion suvereniteettia rajoittavia kansainvälisiä velvoitteita.

Käsitettä »suvereniteetti» johdannaisineen käytetään vain viittauksena kansainvälisoikeudellisiin relaatioihin. Niinpä esim. lausuttaessa, että tietty valtiosopimusvelvoite rajoittaa ulkoista suvereniteettia, tahdotaan ilmaista vain se, että ao. velvoite kieltää voimassaollessaan velvoitteen vastaiset valtion toimenpiteet.

Käsitteistä »alueellinen täysivaltaisuus» ja »alueherruus» ks. Sainio, s. 56 ss.

47 HM:n ruotsinkielisessä käännöksessä »täysivaltainen» on käännetty muotoon »suverän».

48 Ross, Laerobog s. 48 kirjoittaa: »En stat er suveræn når dens magt er originær, d.v.s. alene begrænset af folkeretten. Er den derimod udledt og derved begrænset af en højere forfatning, altså statsret, ikke folkeret, er staten ikke suveræn.»

Vaikka HM 1 §:n säännöksellä valtion täysivaltaisuudesta ei olekaan kansainvälisoikeudellista merkitystä, se saattaa vaikuttaa kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden valtion sisäiseen käsittelyyn (mm. voimaansaattamisvaiheessa). Säännös voi olla perusteena sille, että tietyn kansainvälisoikeudellisen velvoitteen katsotaan kuuluvan HM 33 §:ssä säädetyllä tavalla lainsäädännön alaan ja edellyttävän eduskunnan suostumusta.[49]

HM 1 §:n säännöksen valtion täysivaltaisuudesta on ilmeisesti ajateltu saavan sisällön kansainvälisestä oikeudesta. Vaikka säännös toimiikin eri tasolla kuin kansainvälisoikeudelliseen suvereniteettikäsitteeseen liittyvä edellä selostettu pääosin tavanomainen normisto, on ilmeistä, että HM 1 §:n käsitteen »täysivaltainen» on ajateltu tarkoittavan suunnilleen samaa kuin »suvereeni valtio» tai »valtion suvereniteetti» kansainvälisessä oikeudessa. Näin ollen joudutaan kysymään, kuinka valtion täysivaltaisuutta rajoittavien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden ja HM 1 §:n välinen suhde vaikuttaa velvoitetta tarkoittavan transformaationormin käsittelyjärjestykseen?

Edellä on jo todettu, että lähes kaikki kansainväliset sopimukset jossain määrin rajoittavat valtion täysivaltaisuutta — mm. rajoittaessaan valtion ulkopoliittista toimivapautta sopimusvelvoitteen edellyttämällä tavalla. Olisi kuitenkin ilmeisen absurdia tai ainakin epäkäytännöllistä ajatella, että kaikki kansainväliset sopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet tästä syystä ovat ristiriidassa HM 1 §:ssä säädetyn valtion täysivaltaisuuden kanssa ja edellyttävät sen vuoksi aina voimaansaattamista supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä hyväksytyllä lailla.[50]

Alustavasti voidaan edellyttää, ettei kaikkia valtion kansainvälisoikeudellisia velvoitteita ole tarpeen transformoida VJ 69 §:n ja VJ 67 §:n säätämässä käsittelyjärjestyksessä päätetyillä laeilla. Toisaalta — ei voitane myöskään perusteluitta hyväksyä tulkintaa, jonka mukaan HM 1 § on vaikutukseton tai voimaansaattamisjärjestelmän ulkopuolinen, vain joissakin muissa relaatioissa toimiva perustuslain säännös.[51] Työhypotee-

---

[49] Kastari (Näkökohtia, s. 516) näyttää ottavan HM 1 §:n säännökset lähtökohdaksi tarkastellessaan kansainvälisten järjestöjen toimivaltanormien ja valtion sisäisen oikeuden välisiä suhteita.

[50] Broms, s. 130.

[51] On ajateltavissa, että teoria ylimpien valtioelinten ns. kompetenssi-kompetenssista on peräisin aikakaudelta, jolloin valtiot käsitettiin absoluuttisesti suvereeneiksi, ja jolloin ylimpien valtioelinten kansainvälisoikeudellisia

sina voitaneen esittää, että ainakin joissakin tapauksissa kansainvälinen sopimus tai muu velvoite on ristiriidassa HM 1 §:n kanssa — täysivaltaisuutta tuntuvasti rajoittaessaan —, jolloin se kuuluu HM 33 §:n mukaan »lainsäädännön alaan» ja on lisäksi voimaansaatettava supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä hyväksytyllä lailla.[52]

---

toimivaltarajoituksia ei tunnustettu oikeudellisesti sitoviksi. Niinpä Sipponen (s. 138 s.) viittaa Ranskan suuren vallankumouksen aikaiseen käsitykseen valtiosääntöä säätävästä vallasta (pouvoir constituant) ja kirjoittaa: »Valtiosäännön toimivallan periaatteellisesta r a j a t t o m u u d e s t a (harv. IS) voidaan puhua vain sillä edellytyksellä, että on kysymys valtion toimipiiriin otetusta tai otettavasta asiasta eikä voida esittää joitakin v a l t i o - o i k e u d e l l i s i a (harv. IS) periaatteita, jotka tarkoitettua toimivapautta käytännössä rajoittaisivat.» Ks. myös s. 483 jossa Sipponen kirjoittaa: »Hallitusmuodon 2 §:n 2—4 mom. toteuttavat organisatoris-funktionaalisesti poliittisen vallanjaon. Ainoastaan kansan välittömästi tai välillisesti valitsemilla valtioelimillä on itsenäistä, y k s i n o m a a n p e r u s t u s l a k e i h i n p e r u s t u v a a j a a i n o a s t a a n p e r u s t u s l a k i e n s i t o m a a t o i m i v a l t a a (harv. IS).»

Nykyisenä aikana, jolloin valtiot ovat moninkertaisten velvoiteverkkojen sitomia ei ole realistista esittää, että kansanedustuslaitoksella on yksinomaan valtiosääntöön sidottu kompetenssi. Tätä kompetenssia sitovat toisaalta valtion kansainvälisellä tasolla nimenomaisin toimenpitein noudatettavakseen ottamat velvoitteet, toisaalta tavanomaisen kansainvälisen oikeuden säännökset.

[52] Norjan perustuslain 1 §:ssä säädetään: »Kongeriget Norge er et frit, selvstendigt, udeleligt og uavhændeligt Rike. »Castberg (s. 132) kirjoittaa tästä säännöksestä mm:» Bestemmelsen i grunnlovens § 1 om at Norge er fritt og selvstendig, er imidlertid ikke bare et utsagn om en eksisterande statsrettslig situasjon. Men disse ord i grunnloven setter også visse grenser for statsmaktenes frihet till å slutte folkerettslige avtaler med fremmede stater.» Kuten yllä tekstissä, myös Castberg on joutunut syventymään kysymykseen, milloin valtiollista täysivaltaisuutta korostava perustuslain säännös muodostuu esteeksi suvereniteettiä rajoittavien kansainvälisten velvoitteiden transformoinnille. Tässä yhteydessä on huomattava, että Norjan perustuslain 93 §:ssä säädetään mahdollisuus korkealla äänten enemmistöllä tehdyn parlamenttipäätöksen jälkeen liittyä ylivaltiolliseen kansainväliseen järjestöön. Sen sijaan muut suvereniteetin tuntuvat rajoitukset — joita perustuslain 93 §:ssä ei tarkoiteta — estävät velvoitteen transformoinnin perustuslakia muuttamatta.

Käytäntöä eritellessään Castberg (s. 132 ss.) osoittaa, ettei yhdenkään kansainvälisen velvoitteen ole katsottu olleen ristiriidassa Norjan perustuslain 1 §:n säännösten kanssa.

Petrén käsittelee tutkimuksessaan kysymystä, milloin kansainvälisen järjestön jäsenvelvoitteet voisivat olla ristiriidassa Ruotsin perustuslain kanssa. Petrénin tutkimus valmistui ennen, kuin Ruotsin Hallitusmuotoon lisättiin säännös valtioelinten toimivaltuuksien luovuttamisesta ylivaltiolliselle järjestölle (SFS

Suomalaisen valtiosääntökäsityksen mukaan perustuslaista voidaan säätää poikkeuksia perustuslain sanamuotoa muuttamatta ns. poikkeuslaeilla. Poikkeuslakimenettelyä voidaan käyttää kaikkien perustuslain säännösten yhteydessä. Myöskin silloin, kun poikkeuslaki tarkoittaa HM 1 §:ssä säädettyä valtion täysivaltaisuutta rajoittavan kansainvälisen sopimuksen tai muun vastaavan velvoitteen transformoimista.[53]

Jotta kansainvälisten järjestöjen perussääntöjä tarkoittaneiden transformaatiolakien käsittelyjärjestyksestä voitaisiin tehdä johtopäätöksiä siitä, mikä normatiivinen vaikutus HM 1 §:n säännöksillä on, joudutaan hyväksymään seuraavat edellytykset:[54]

1) Mikäli on katsottu, että tietyn kansainvälisen järjestön perussääntö tai järjestön jäsenvelvoite rajoittaa valtion täysivaltaisuutta, transformaatio on jouduttu suorittamaan supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä (VJ 69,1 §/67 §).

2) Jos tietty perussääntö on transformoitu tavallisen lain tai asetuksen tasoisella säädöksellä, voidaan transformaatiosäädöksen hierarkkisesta tasosta ja käsittelyjärjestyksestä päätellä, ettei perussäännön ole katsottu olevan ristiriidassa HM 1 §:n kanssa.[55]

Eduskuntakäytännön tutkimuksessa ei ole tarkoituksenmukaista rajoittua käsittelemään pelkästään kansainvälisten järjestöjen perussään-

---

46/1965). Hän kiinnittää mahdollisina ristiriidan aiheuttavina säännöksinä huomiota mm. kuninkaalle kuuluvaan yleiseen toimeenpanovaltaan (1809 HM 4 §), kansan itseverotusoikeuteen (1809 HM 57§), lainsäädäntövallan käyttöön (1809 HM 87 §), kuninkaan asemaan sotavoiman ylipäällikkönä (1809 HM 14 §) ja tuomiovallan käyttöä tarkoittaviin säännöksiin (1809 HM 17 ja 18 §§).

[53] Jyränki (s. 118) sivuaa HM 1 §:ssä säädettyä valtion täysivaltaisuutta ja säännöksen vaikutusta transformaatioon viitatessaan kysymykseen, rajoittaako Suomen valtion ja YK:n välinen, peruskirjan 43 artiklassa tarkoitettu sotilassopimus eduskunnan ja hallituksen toimintavapautta kansainvälisten orgaanien toimivallan hyväksi.

[54] Korostan jo tässä yhteydessä, ettei yllä tekstissä esitettyä konstruktiota HM 1 §:n täysivaltaisuussäännöksen vaikutuksesta kansainvälisten sopimusten voimaansaattamiseen ole sellaisenaan kirjallisuudessa eikä eduskuntakäytännössä hyväksytty. Eduskuntakäytäntöön ja kirjallisuudessa omaksuttuihin käsityksiin perehdytään seuraavissa osastoissa yksityiskohtaisesti.

[55] Päätös, jolla eduskunta hyväksyy perussäännön (VJ 69,2 §), tehdään — suvereniteetin rajoituksen asteesta riippumatta — aina yksinkertaisella enemmistöllä ja vapaamuotoisella päätöksellä — ellei kyseessä ole valtion alueen vähentäminen. Suvereniteetin rajoittamisen aste ei vaikuta ponsipäätöksen käsittelyjärjestykseen, joten rajoitusten aste-eroja ei hyväksymispäätöksistä voida tunnistaa.

töjä. Huomion kohteeksi on syytä ottaa myös tavanomaiset valtiosopimukset (joilla ei ole perustettu järjestöä). Myös tällaisiin sopimuksiin saattaa sisältyä tuntuvia suvereniteettirajoituksia. Tavanomaisista valtiosopimuksista muodostetut ennakkotapaukset sisältävät yleensä periaatteita, jotka voidaan ulottaa koskemaan kansainvälisten järjestöjen perussääntöjä tai jäsenvelvoitteita järjestössä.

1.3.1. Kirjallisuudessa esitetyt käsitykset valtion täysivaltaisuutta rajoittavan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen transformaatiosäädöksen käsittelyjärjestyksestä

Näyttäisi johdonmukaiselta omaksua ajattelutapa, jonka mukaan kansainvälisen velvoitteen osoittautuessa HM 1 §:ssä säädetyn valtion täysivaltaisuuden vastaiseksi syntyy normiristiriitatilanteen johdosta voimaansaattamisvelvollisuus supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Tätä konstruktiota ei kirjallisuudessa kuitenkaan ole yleisesti hyväksytty. Valtion täysivaltaisuuden sopimusperäisen rajoittamisen vaikutuksesta voimaansaattamiseen ja sopimuksen eduskuntakäsittelyyn on esitetty useita erilaisia teorioita. Seuraavassa tehdään näistä eri ajattelutavoista selkoa, jotta saataisiin tarkoituksenmukainen viitekehys eduskuntakäytännön erittelylle.

1.2.1.1. Kairan teoria

Kirjallisuudessa on valtion suvereniteettia rajoittavien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden käsittelyjärjestystä eduskunnassa tutkittu laajimmin Kairan toimesta. Kaira ei käyttänyt HM 1 §:ssä säädetyn valtion täysivaltaisuuden rajoittamisesta seuraavaa normikonfliktia kriteerinä eduskuntakäsittelyvelvoitteen syntymiselle. Hän ei luokittele täysivaltaisuutta rajoittavia kansainvälisiä sopimuksia HM 33 §:ssä säädetyllä tavalla lainsäädännön alaan kuuluviksi. Tästä seuraa, että täysivaltaisuutta rajoittavien sopimusten eduskuntakäsittelyvelvoitteen perusteeksi on otettava toinen HM 33 §:ssä säädetyistä kriteereistä: sopimukset edellyttävät »muuten valtiosäännön mukaan» eduskunnan suostumusta. Kaira ei syvenny siihen, mikä positiivisoikeudellinen säännös

aiheuttaa »valtiosäännön mukaan» täysivaltaisuutta rajoittavan valtiosopimuksen eduskuntakäsittelyn. Kairan mukaan tuntuva täysivaltaisuuden rajoitus merkitsee huomattavaa muutosta »valtion olemukseen».[56]

Vaikka Kaira ei osoitakaan täsmällistä positiivisoikeudellista perustetta täysivaltaisuutta rajoittavien kansainvälisten sopimusten eduskuntakäsittelyvelvoitteen muodostumiselle, hän esittää kriteerin, jonka avulla voidaan arvioida, milloin sopimus on toimitettava eduskunnan hyväksyttäväksi: Kairan mukaan vain erityisen tuntuvat täysivaltaisuuden rajoitukset on saatettava eduskunnan hyväksyttäviksi.[57]

Kaira ei syventynyt täysivaltaisuutta tuntuvasti rajoittavan valtiosopimuksen eduskuntakäsittelyssä sovellettavaan päätöksentekotapaan, so. kysymykseen mahdollisesta voimaansaattamislain tai eduskunnan suostumuspäätöksen käsittelyjärjestyksestä. Hän ei myöskään esitä kannanottoa siitä, onko täysivaltaisuutta rajoittavan kansainvälisen sopimuksen eduskuntakäsittelyssä riittävää, että sopimus hyväksytään ainoan käsittelyn asiana ja voimaansaatetaan asetuksella. Se, että Kaira ei katso täysivaltaisuutta rajoittavan kansainvälisen sopimuksen kuuluvan lainsäädännön alaan HM 33 §:ssä tarkoitetulla tavalla näyttää kylläkin viittaavan siihen, että eduskunnan on hyväksyttävä sopimus ainoan käsittelyn asiana.

Kirjallisuudessa ei Kairan jälkeen ole syvennytty empiirisen aineiston avulla tutkimaan valtion täysivaltaisuutta tuntuvasti rajoittavien sopimusten eduskuntakäsittelyä. Tutkijat ovat melko yleisesti hyväksyneet Kairan ajattelutavan ja tyytyneet viittaamaan Kairan tutkimuksiin ja hänen käyttämäänsä aineistoon.[58]

---

[56] Kaira kirjoittaa (s. 190): »Toiselta puolen on kuitenkin ilmeistä, että kun valtiovallan käytön rajoitukset ovat niin suuret, että niiden kautta huomattavassa määrin valtion täysivaltaisuus sisällykseltään muuttuu, tämä merkitsee niin oleellista muutosta valtion olemukseen, että myöskin (presidentin ohella) toisen itsenäisellä toimivallalla varustetun poliittisen valtioelimen, eduskunnan, myötävaikutus on katsottava tarpeelliseksi. Kun HM 2 §:stä näyttää johtuvan, että eduskunnan, joka edustaa kansaa, jolle valtiovalta kuuluu, asema valtiokoneistossa on keskeisempi kuin presidentin, jolle toimeenpanovalta on uskottu, näyttää tämä antavan erityisen merkityksen viimeksi esitetylle näkökohdalle.» On huomattava, että Kaira ei katso, että vallanjaon toteuttavista HM:n säännöksistä voitaisiin johtaa peruste täysivaltaisuutta rajoittavien kansainvälisten sopimusten eduskuntakäsittelylle.

[57] Kaira, s. 197 s.

[58] Ks. Hakkila, s. 153, Kastari, Näkökohtia s. 516 ss. sekä Broms, s. 132 ss.

1.3.1.2. Vallanjakoperiaate

HM 2 §:ssä on säädetty valtiovallan käyttöön kuuluvien tehtävien jako eduskunnan, tasavallan presidentin ja tuomioistuinten kesken. Eräät kirjoittajat ovat katsoneet, että valtion täysivaltaisuutta rajoittava kansainvälinen sopimus muuttaa korkeimpien valtioelinten välisiä valtasuhteita niin tuntuvasti, että sopimus on ristiriidassa HM 2 §:ssä säädetyn vallanjakoperiaatteen kanssa. Ristiriidasta on seurauksena eduskuntakäsittelyvelvoitteen syntyminen HM 33 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Valtion täysivaltaisuutta rajoittavan kansainvälisen sopimuksen eduskuntakäsittelylle on positiivisoikeudellinen peruste: valtioelinten toimivaltasuhteita muuttava kansainvälinen sopimus tai muu velvoite sisältää perustuslain säännösten kanssa ristiriitaisia kohtia, kuuluu lainsäädännön alaan HM 33 §:ssä edellytetyllä tavalla ja on lisäksi transformoitava supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä (VJ 69,1 §/67 §).[59]

Näyttää siltä, että Kaira on myöhemmin muuttanut käsitystään suvereniteettia rajoittavan kansainvälisen velvoitteen valtion sisäisestä käsittelyjärjestyksestä. Vuonna 1954 pidetyssä pohjoismaisessa lakimieskokouksessa Kaira piti alustuksen, jossa hän kytki käsittelyjärjestyskysymykset HM 1 §:n yhteyteen. Hän lausui mm: »Det är endast om inskränkningarna äro så stora, att suveränitetens innehåll genom dem i betydande grad avviker från det som är vanligt under dåvarande allmänna utvecklingsstadium i förhållandet staterna emellan, tillmätes desamma sådan betydelse, att de anses strida emot grundlagens stadgande om rikets suveränitet (harv. IS)». (Lausunto, s. 69 s). Kaira mainitsee (s. 70), ettei valtiosopimusten ole rauhansopimuksia lukuunottamatta katsottu olevan suvereniteettisäännöksen (HM 1 §) kanssa ristiriidassa. Kairalta jäi huomaamatta ns. aluevesien tullivalvontasopimus Ruotsin kanssa (ks. s. 260). Ks. myös alaviite 78.

Kaira omaksui siis 1950-luvulla ristiriitateorian. Tämä näkyy siitäkin, että hän alustuksensa loppuosassa (s. 72) huomauttaa, ettei Suomessa ole suvereniteettisäännöksen takia erityistä syytä säätää käsittelyjärjestystä valtaoikeuksien luovuttamisesta ns. ylivaltiollisille järjestöille. Suvereniteettia rajoittava kansainvälinen sopimus voidaan transformoida perustuslain säätämisjärjestyksessä (VJ 67 §). Kairalta jäi tosin huomaamatta erityiskäsittelyjärjestys VJ 69,1 §:ssä.

59 Kastarin (Näkökohtia, s. 524) esityksessä on vallanjakoteorian ohessa aineksia myös Kairan teoriasta. Sundström (s. 49) kirjoittaa toimivallan luovutuksesta kansainväliselle järjestölle: »Kärnan i den problematik som här möter oss kan sägas vara i den kompetensfördelning, som i vår författning internt stadgas mellan statens olika organ (RF § 2, jfr även RF § 28). »Sundströmin esittämiin näkökohtiin palataan seuraavassa osastossa lähemmin.

1.3.1.3. Sundströmin teoria HM 33 §:n ja VJ 69 §:n soveltamisesta kansainvälisten järjestöjen perussääntöihin

G. O. Z. Sundström on tutkinut yksityiskohtaisesti kansainvälisten järjestöjen perussääntöjen ja Suomen valtion sisäisen oikeuden välisiä suhteita. Hän näyttää asettuvan vallanjakoteorian kannalle etsiessään perusteita vaikutusvaltaisten kansainvälisten järjestöjen jäsenvelvoitteiden osoittamiselle eräissä tapauksissa perustuslain vastaisiksi. Sundström pyrkii irroittautumaan kaavamaisesta suvereniteettikäsitteestä. Lisäksi hän on kehittänyt uusia luokituksia siitä, milloin kansainvälisen järjestön toimivalta muuttaa valtioelinten toimivaltasuhteita.

Sundströmin teorian lähtökohtana näyttää olevan sääntö, jonka mukaan tietyn asteiset toimivaltasiirrot valtiolta järjestölle ovat aiheena perustamissopimuksen eduskuntakäsittelylle. Hänen teoriaansa on tarkoituksenmukaista käsitellä suvereniteetin rajoitusten vaikutuksien yhteydessä. Sundström ei tosin edellä mainittujen tutkijain (Broms, Hakkila, Kaira, Kastari) tavoin pelkistä esitystään täysivaltaisuuden rajoitusten vaikutukseen kansainvälisoikeudellisen velvoitteen ja HM 33 §:n väliseen suhteeseen eikä voimaansaattamislain käsittelyjärjestyksen tarkasteluun.

Sundströmin esittämän analyysin lähtökohtana on dualismikonstruktion syrjäyttäminen: Sundströmin mukaan päätös kansainväliseen järjestöön liittymisestä voidaan tehdä kolmea eri menettelytapaa noudattaen: eduskunta voi antaa suostumuksen liittymispäätökselle ponsimuodossa tahi hyväksyä asiasta lain tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä taikka perustuslain säätämisjärjestyksessä.[60]

---

[60] Sundström, s. 49 s. kirjoittaa: »Huvudregeln, att presidenten bestämmer om Finlands förhållande till utländska makter (HM 33 §), är tillämplig även när det gäller internationella organisationer. Undantagen från de tillfällen då presidenten ensam med stöd av RF § 33 kan förfoga över ämnet sammanfaller i stort sett med de befogenheter som vår författning reserverat för riksdagen. Beroende på graden av kompetensförskjutning, som krävs i vederbörande internationella fördrag, kan tre olika procedurer ifrågakomma. Dels kan riksdagen ge sitt samtycke till att Finland ansluts till ett internationellt organ, dels kan en lag krävas för ändamålet, stadgad i den ordning som RO § 66 föreskriver, dels kan det bli fråga om en så genomgripande kompetensförskjutning att grundlagsenlig procedur blir nödvändig i enlighet med stadgande i RO § 67 (dock kan lagen inte lämnas vilande över nyval).» Kun Sundströmin tutkimuksessa ei viitata eduskuntakäytäntöön, saattaa olla, että esitystä ei ole tarkoitettu kuvaamaan vakiintuneita

Sundström esittää, että päätöksenteon kohteena olevan kansainvälisen järjestön jäsenvaltioiden kontrollin ulkopuolella olevan toimivallan laajuus vaikuttaa eduskunnan suostumuspäätöksen käsittelyjärjestykseen kvalifioivasti: mitä laajemmat kontrolloimattomat valtuudet järjestöllä on, sitä vaativampi on päätöksentekomenettely eduskunnassa.[61]

Sundström jakaa kansainväliset järjestöt päätäntävallan käytön kannalta kahteen ryhmään; niihin, joissa päätöksentekomuotoa voidaan luonnehtia yleiskokoustyyppiseksi (generalförsamlingstyp) ja järjestöihin, joilla on »avointa päätäntävaltaa». Yleiskokoustyyppisessä järjestössä voivat jäsenvaltioiden edustajat vaikuttaa päätöksentekoon yleiskokouksessa (plenaarielimessä), kun taas avointa päätäntävaltaa käyttävä järjestöelin tekee ratkaisuja, jotka vaikuttavat jäsenvaltioiden oikeusasemaan valtioiden voimatta estää päätöksentekoa. Sundström huomauttaa, että yleiskokoustyyppinen järjestömuoto on yleisin. Avointa päätäntävaltaa omaavia järjestöjä on erittäin harvoja.[62]

Sundström katsoo, että päätös liittymisestä avointa päätäntävaltaa käyttävään järjestöön tulee voimassa olevan oikeutemme mukaan suo-

---

menettelytapoja. Siltä varalta, että Sundström kuitenkin olisi tahtonut ottaa huomioon myös eduskunnassa noudatetun päätöksentekokaavan, voidaan korostaa, että eduskunta ei toistaiseksi kertaakaan ole päättänyt lakiehdotusta, jolla siirrettäisiin valtaa kansainväliselle järjestölle VJ 67 §:n ja 69 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä. Toistaiseksi on aina menetelty niin, että eduskunta on ponsipäätöksellä hyväksynyt mahdollisen toimivallan luovutuksen ja sen jälkeen — jos peruskirja on sisältänyt lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä — joko tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä tai supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä päättänyt voimaansaattamislain. Lainsäätämisjärjestyksessä suoritettu päätöksenteko on aina luokiteltu transformaatioksi.

61 Sundström s. 49 kirjoittaa: »Ett organ av generalförsamlingstyp, sådant som karaktäriserar de flesta traditionella internationella organisationer, ger inte upphov till svårare problem, enär de nationella myndigheterna har möjlighet att särskilt auktorisera sin delegat för varje beslut. Det är därvid möjligt för de nationella myndigheterna att i varje särskilt fall tillse att den interna statsförfattningsrättens krav uppfylls sålunda att, om t.ex. vår riksdags samtycke krävs, detta inhämtas i vederbörlig ordning. De övriga typerna av organ, kommitté- och exekutivtypen, förorsakar oss emellertid vissa problem. Dessa problem förorsakas närmast av beslutskompetenses andra delmoment. Genom detta delmoment beskrivs den del av beslutfattandet som nationella myndigheter inte har direkt kontroll över. Vi har en »öppen» beslutskompetens. Det kan med andra ord inte med exakthet på förhand sägas vilka beslut som organet kan komma att fatta eller i vilken riktning utvecklingen kommer att föras.»

62 Ks. Sundström, s. 49.

rittaa VJ 67 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä, joskaan ratkaisua ei voida jättää lepäämään yli vaalien.[63]

Sundströmin esittämä näkökohta VJ 67 §:n ja VJ 69 §:n soveltamisesta kansainvälisten järjestöjen perussääntöihin tarkoittaa rajoitettua ryhmää kansainvälisiä järjestöjä (IFC, IMF, IBRD ja ehkä myös INTELSAT). Tutkimuksesta ei käy ilmi, onko käsittelyjärjestyssuositus esitetty eduskuntakäytännön analyysin nojalla vaiko muiden näkökohtien varassa.

Lyhyt silmäys eduskuntakäytäntöön osoittaa, ettei Sundströmin esittämää käsittelyjärjestyslinjaa ole eduskuntakäytännössä seurattu. Hänen avointa päätäntävaltaa käyttävien kansainvälisten järjestöjen ryhmään luokittelemiensa organisaatioiden perussäännöt on transformoitu muiden kansainvälisten järjestöjen peruskirjojen tavoin: yleensä sopimukset on hyväksytty ainoan käsittelyn asiain tapaan ponsipäätöksellä yksinkertaisella enemmistöllä ja saatettu voimaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyllä lailla.[64]

Näyttää siltä, että Sundströmin tarkoittama avoin vallankäyttö on jäänyt transformaatiovaiheessa huomaamatta. Toisena vaihtoehtona on, ettei jäsenyyden IMF:ssa, IFC:ssä, IBRD:ssa ja INTELSAT:issa ole katsottu rajoittavan valtion täysivaltaisuutta. Ne mahdolliset suvereniteettirajoi-

---

63 Ks. Sundström, s. 50: »... en anslutning till ett internationellt organ, där den öppna beslutsfunktionen utövas av ett organ med ursprunglig kompetens, skall ske med iakttagande av proceduren i RO § 67.»

64 Esitysteknisistä syistä käsitellään Sundströmin teoriaan liittyvät ennakkotapaukset jo tässä yhteydessä. Sen sijaan muihin edellä mainittuihin teorioihin (Kairan teoria, vallanjakoteoria, HM 1 §:ssä säädetyn valtion täysivaltaisuuden rajoittamisteoria) liittyvään eduskuntakäytäntöön syvennytään seuraavassa osastossa. Niihin liittyvä ennakkotapausaineisto on huomattavasti Sundströmin teoriaan liittyvää laajempi.

IMF:n ja IBRD:n perussäännöt transformoitiin yhtä aikaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Ks. He 75/1947 vp Asiak III laiksi Kansainvälistä valuuttarahastoa ja Kansainvälistä jälleenrakennuspankkia koskevien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä. Normikonfliktitilannetta ei hallituksen esityksen perusteluissa eritelty, joskin esityksessä tehtiin selkoa mm. valuuttakurssien muutosmenettelystä IMF:ssa. IFC:n perussääntö transformoitiin niinikään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säädetyllä lailla. Ks. He 11/1956 vp Asiak I laiksi Kansainvälistä Rahoitusyhtiötä koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Sopimuksen ja valtion sisäisen lainsäädännön välisistä poikkeamista ei tehty selkoa. INTELSAT:n perussääntö transformoitiin niinikään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Ks. He 188/1972.

tukset, joita ao. järjestöjen jäsenyydestä ehkä on seurauksena, eivät merkitse rajoituksia valtion sisäiseen suvereniteettiin: ao järjestöjen toimielimet tai virkailijat eivät voi käyttää julkista valtaa Suomen alueella.[65]

Saattaa olla, että Sundströmin esittämä pelkistetty tulkintasuositus VJ 67 ja 69 §:n soveltamisesta avointa päätäntävaltaa käyttävien järjestöjen peruskirjoihin on esitetty kiinnittämättä huomiota edellä selostettuun, käytännössä esiintyvään ns. liukuvaan transformaatiomekanismiin. Vaikka eduskunta onkin hyväksynyt jäsenyyden ja transformaationormin yksinkertaisella enemmistöllä, tästä ei vielä seuraa sitä, että kaikki järjestön vallankäyttöön liittyvä velvoittautuminen olisi tullut transformoiduksi.[66]

Vaikka Sundströmin esittämiä näkökohtia ei voida yleistää luotettaviksi ennusteiksi eduskuntakäytännöstä — siitä kuinka päätökset liittymisestä avointa päätäntävaltaa käyttävään kansainväliseen järjestöön tehdään eduskunnan täysistunnossa — hänen esityksensä avoimen vallankäytön problematiikasta on huomion arvoinen. Näyttää siltä, että kansainvälisten järjestöjen erikoispiirteet ovat jääneet transformaatiovaiheessa Suomessa huomaamatta. Saattaa olla, että eduskuntakäytännössä vastaisuudessa suoritetaan muutoksia Sundströmin esittämien näkökohtien perusteella. Sundströmiin yhtyen voidaan esittää, että ainakin tietyn tason ylittävä avoimen päätäntävallan käyttö järjestössä, jota ei tavanomaisin luokituksin voida pitää supranationaalisena, saattaa johtaa toteamaan ristiriitoja järjestön perussäännön ja perustuslain välillä. Eduskuntakäytännöstä ei kuitenkaan ainakaan toistaiseksi saada johtoa

---

65 IMF:n vallankäytön valtion viranomaisten toimivaltaa de facto rajoittavista piirteistä ks. s. 365 ss. YK:n turvallisuusneuvoston vallankäyttöön palataan s. 287. Turvallisuusneuvoston vallankäyttö voidaan ehkä luokitella Sundströmin tarkoittamaksi avoimeksi — jäsenvaltion kontrollin ulkopuolella olevaksi — vallaksi. Sundström ei tosin mainitse YK:ta tässä yhteydessä.

66 Sundströmin esittämän teorian arviointia vaikeuttaa se, ettei hän näytä lainkaan kiinnittävän huomiota eroon järjestön perussäännön hyväksymisen (VJ 69,2 §) ja transformaation (VJ 69,1 § ja VJ 66/67 §§) välillä. Ilmeisesti kumpaankin ryhmään kuuluvaa ratkaisutoimintaa tarkoittaen hän puhuu lisäksi velvoitteen ratifioinnista kansanedustuslaitoksen päätöksellä (s. 49): »Kärnan i den problematik som här möter oss kan sägas vara i den kompetensfördelning som i vår författning internt stadgas mellan statens olika organ (RF § 2, jfr även RF § 28). Med hänsyn tagen härtill stadgas ett flertal olika procedurer för ratificering (harv. IS) av internationella fördrag, beroende på vilken kompetens det internationella organet avses få.»

vastattaessa kysymykseen, milloin avointa päätäntävaltaa omaavan järjestön perussääntö edellyttää transformointia supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä.

On ajateltavissa, että Sundströmin esittämä näkökohta, jonka mukaan peruskirjat, joiden nojalla ao. järjestö voi käyttää »avointa» päätäntävaltaa, on transformoitava supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä, on aiheettoman jäykkä ja korostaa suotta eduskunnan vähemmistöjen vaikutusvaltaa. Tämä näkökohta saattaa tulevaisuudessa olla relevantti, mikäli ns. osakeyhtiömuotoinen kansainvälisten järjestöjen tyyppi yleistyy ja Suomen valtio osallistuu tähän integraatiomuotoon.[67]

Sundström on tutkinut laajalti julkisoikeudellisia kansainvälisiä osakeyhtiöitä (public international corporation).[68] Hän korostaa, että kansainvälinen oikeus on murrosvaiheessa ja joudutaan mukauttamaan vielä tavanomaisia kansainvälisiä järjestöjäkin uudempaan organisaatiomuotoon. Sille on tyypillistä toisaalta taloudellinen itsenäisyys ja avoin päätäntävallan käyttö ja toisaalta se, että toimintaan osallistuvat jäsenvaltiot vain rajoitetusti valvovat organisaation enimmältään taloudellisluontoista toimintaa. Tämän organisoitumismuodon kansainvälisoikeudellinen asema on toistaiseksi epäselvä.[69]

Tässä yhteydessä ei ole tilaisuutta syventyä laajemmalti osakeyhtiömuotoisten (kansainvälisten) järjestöjen vallankäyttöön. Tyydyn korostamaan, että Sundströmin esittämä teoria, jonka mukaan kaikki »avoin» päätäntävallan käyttö edellyttää transformointia supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä — tuon organisaatiomuodon ehkä yleistyessä Sundströmin ennustamalla tavalla — saattaa Suomen osalta tuntuvasti vaikeuttaa kansainvälisten taloudellisten yhteistyöprojektien toteuttamista.

---

67 Sundström ei eksplisiittisesti väitä, että VJ 69 ja 67 §:n käsittelyjärjestyksiä olisi sovellettava kansainvälisen järjestön peruskirjan transformaatioon. Mikäli kuitenkin hänen esittämänsä näkökohdat käännetään vakiintuneen eduskuntakäytännön huomioivalle kielelle, yllä tekstissä esitetty päätelmä on väistämätön. Määräenemmistösäännöksiä sovelletaan transformaationormin käsittelyssä — ei päätettäessä perussäännön hyväksymisestä.

68 Ks. Sundström, Utility corporation, passim.

69 Sundström, Utility corporation, s. 22 ss. Nyt käsillä olevassa tutkimuksessa on omaksuttu kansainvälisen järjestön käsite, joka kattaa osakeyhtiömuotoisesta organisoitumisesta vain IMF:n, IFC:n, IBRD:n, IDA:n ja INTELSAT:in. Tutkimuksen ulkopuolelle on jätetty mm. ne organisaatiot, jotka tosin on perustettu kansainvälisellä sopimuksella, mutta ao. sopimuksella tavallaan palau-

1.4. Eduskuntakäytäntö

1.4.1. Perustuslakivaliokunnan kannanotot

1.4.1.1. Muurmannin legioonalaisia koskenut sopimus

Kaksi vuorokautta 1919 HM:n antamisen jälkeen (19. 7. 1919) tehtiin Suomen valtion ja Ison-Britannian välillä valtiosopimus. Ison-Britannian hallitus oli pohjoisvenäjällä suoritettujen aluevaltausten yhteydessä muodostanut alueella oleskelleista Suomen kansalaisista joukko-osaston (ns. Muurmannin legioonan). Poliittisen tilanteen muututtua Ison-Britannian hallitus tahtoi lakkauttaa osaston ja huolehtia siitä, että osastoon kuuluneet Suomen kansalaiset saattoivat — niin halutessaan — palata takaisin Suomeen.

Jotkut legioonalaisista olivat osallistuneet sotatoimiin punaisten puolella sisällissodassa ja heidän katsottiin syyllistyneen kapinaan. Britannian hallitus tahtoi kuitenkin, että ainakin osa legioonalaisista voisi palata Suomeen joutumatta kärsimään ankaria rangaistuksia. Niiden legioonalaisten osalta, jotka ehkä joutuisivat rangaistaviksi, haluttiin varata mahdollisuus, että he voisivat siirtyä legioonan hajoituksen jälkeen johonkin vieraaseen valtioon sen jälkeen kun oli saatu varma tieto siitä, että heidät tuomittaisiin Suomessa yli 6 vuoden kuritushuonerangaistuksiin, eivätkä he pääsisi osallisiksi niistä yleisistä armahduksista, joita oli säädetty eräille sotatoimiin osallistuneille. Legioonalaisten sisällissodan aikaisten tekojen tutkimus tahdottiin järjestää Ison-Britannian viranomaisten valvonnassa.[70]

Tutkimuksen ajaksi legioonalaiset sijoitettiin brittiläisen vartiomiehistön valvontaan Helsingin läheisyydessä olevalle Itä-Villingin saarelle. Kuljetukset saarelle ja vartiointi sekä kuljetukset saarelta Suomen alueen ulkopuolelle suoritettiin brittiläisten sotilasviranomaisten valvon-

---

tettu takaisin kansallisen oikeusjärjestyksen tasoon. Ks. alaviite 40 s. 30. Suomen valtio ei ole osallisena niissä organisaatioissa, joita Sundström tutkimuksessaan käsittelee — lukuunottamatta edellä lueteltuja järjestöjä.

70 Sopimuksen allekirjoitti Suomen puolesta ulkoasiainministeri Holsti ja Ison-Britannian puolesta everstiluutnantti Lewin. Sopimusta ei toimitettu eduskuntakäsittelyyn. Sitä ei myöskään transformoitu valtion sisäiseen oikeuteen. Ks. SopS 1918—1920 n:o 13. Sopimuksesta tehdään tarkoin selkoa oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 1919 s. 10 ss. Ks. myös Kaira s. 329 ja s. 193, Broms, s. 126 ja Kastari, Näkökohtia, s. 516.

nassa. Sopimuksen nojalla saattoivat siis vieraan valtion viranomaiset käyttää julkista valtaa Suomen alueella.

Oikeuskanslerin kertomuksen tarkastuksen yhteydessä sopimus tuli keskustelun kohteeksi eduskunnassa. Perustuslakivaliokunta päätyi kertomusta ja siihen sisältyvää selvitystä tutkittuaan perusteluitta toteamaan, että sopimus olisi tullut toimittaa eduskunnan hyväksyttäväksi, koska se HM 33 §:n tarkoittamalla tavalla »koski lainsäädännön alaa».[71]

Perustuslakivaliokunnan mietinnön perusteluista ei saada selkoa siitä, katsottiinko Muurmannin sopimus lainsäädännön alaan kuuluvaksi sen johdosta, että sopimus rajoitti HM 1 §:ssä säädettyä valtion täysivaltaisuutta vaiko siksi, että sopimuksen eräät kohdat poikkesivat perustuslakia alemmantasoisista säännöksistä. Sen sijaan valiokunnan mietintöön liitetyissä vastalauseissa tehtiin selkoa sopimuksen ja valtion sisäisen oikeuden välisistä suhteista. Valiokunnan jäsen Emil Setälä huomautti vastalauseessaan, että HM 3 §:n mukaan Suomen alue on jakamaton, eikä Suomen alueella »siis mikään vieras valtakunta saa harjoittaa julkista valtaa». Hän katsoi, että sopimus sisälsi ilmeisiä poikkeuksia Hallitusmuodosta ja olisi tullut saattaa eduskunnan hyväksyttäväksi.[72]

Vaikka perustuslakivaliokunnan enemmistön hyväksymään mietintöön ei sisällytetty mainintoja siitä, kuuluiko sopimus HM 33 §:n nojalla

---

71 Ks. prvm 10/valtioneuvoston oikeuskanslerin vuodelta 1919 antama kertomus/ 1921 vp Asiak IV. Oikeuskansleri luonnehti sopimusta seuraavasti: »Omasta puolestani olen asiaa harkitessani lähtenyt siitä asianlaidasta, että Muurmanninsopimus oli poliittinen välttämättömyys. Tärkeä valtionetu on vaatinut antamaan Suomen valtion aluetta vieraan, Suomen kanssa ystävyydessä olevan valtakunnan haltuun oikeuttamalla sen määrättyä tarkoitusta varten siellä harjoittamaan julkista valtaa.» OK viittasi vielä siihen, että jo sisällissodan aikana useampien eri valtioiden joukoilla oli ollut tilaisuus käyttää valtaa Suomen alueella. Oikeuskansleri katsoi, että hallitus oli oikeutettu yksinään tekemään Muurmannin sopimuksen.

72 Ks. Vastalause no. III/prvm 10/valtioneuvoston oikeuskanslerin vuodelta 1919 antama kertomus 1921 vp Asiak IV. Myös Hannes Ryömän ja Emil Raearon vastalauseessa samoin kuin Georg Schaumanin vastalauseessa korostettiin, että sopimus kuului lainsäädännön alaan.

Setälän vastalauseesta käy ilmi, että hänen esityksensä pohjautui Rafael Erichin perustuslakivaliokunnalle toimittamaan asiantuntijalausuntoon. Schaumanin vastalauseessa katsottiin sopimuksen rajoittaneen Suomen valtion suvereniteettia, koska Suomen valtion maa-aluetta luovutettiin vieraan vallan käyttöön. Sama näkökohta esiintyi myös Ryömän ja Raearon vastalauseessa. Täysistunnossa esitetyistä näkökohdista ks. 1921 vp ptk s. 1913 ss.

eduskunnassa hyväksyttäviin sopimuksiin perustuslain vaiko tavallisen lain kanssa ristiriitaisia säännöksiä sisältävänä, voitaneen pitää ilmeisenä, että perustuslakivaliokunta tarkoitti sopimuksen kuulumisella lainsäädännön alaan sopimuksen valtion täysivaltaisuutta rajoittavia säännöksiä. Tätä korostettiin tosin vain vastalauseissa. Syynä mietinnön perusteluosan suppeuteen saattaa olla se, että valiokunnan enemmistö ei tahtonut ryhtyä toimenpiteisiin valtioneuvoston jäseniä ja oikeuskansleria vastaan poikkeuksellisten ulko- ja sisäpoliittisten seikkojen johdettua sopimuksen tekemiseen.[73]

1.4.1.2. Aluevesien tullivalvontasopimus

Vuoden 1934 valtiopäiville esitettiin kaksi erillistä hallituksen esitystä. Niiden tarkoituksena oli transformoida kansainvälisiä sopimuksia, joiden nojalla mm. ulkovallan viranomaiset saattoivat käyttää julkista valtaa Suomen aluevesillä.

Hallituksen esitykseen laiksi Suomen ja Ruotsin välillä yhteisestä valvonnasta alkoholitavarain luvattoman maahantuonnin ehkäisemiseksi sisältyi Suomen ja Ruotsin välillä tehty tullivalvontaa tarkoittava valtiosopimus ja sopimuksen voimaansaattamista varten ehdotettu blanketti-

---

73 Kaira, s. 193 mainitsee, että Muurmannin sopimuksen eduskuntakäsittelyyn saattamatta jättämistä on pidetty »oikeudelliselta kannalta arveluttavana.»

Kaira ei näytä hyväksyvän perustuslakivaliokunnan käsitystä, jonka mukaan Muurmannin sopimus kuului lainsäädännön alaan (s. 184, alaviite 4 ja s. 193). Kaira pitää perustuslakivaliokunnan lausumaa »muodollisesti epätarkkana», mikäli sillä tarkoitettiin HM 3 §:ää. (»Suomen valtakunnan alue on jakamaton».) Jos kuitenkin otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan mietintöön liitetyissä vastalauseissa esitetty käsitys, jonka mukaan sopimus rajoitti valtion täysivaltaisuutta, voidaan valiokunnan kannanmäärittelyä pitää tarkkana. Asia erikseen on, että valiokunnan mietintöön liitetyissä vastalauseissa valtion täysivaltaisuuden rajoitus epäonnistuneesti rinnastettiin valtion alueen luovutukseen.

Erich I s. 165 mainitsee, että Muurmannin sopimus rajoitti tuntuvasti valtion täysivaltaisuutta. Ks. myös Kastari (Näkökohtia), s. 516 ja Hakkila, s. 153. Broms, s. 126 katsoo sopimuksen merkinneen valtaoikeuksien käyttömahdollisuuden luovuttamista vieraalle valtiolle. Hän vertaa sopimusta rajasopimuksiin ja huomauttaa, ettei aina ole helppo ratkaista, vaatiiko sopimus eduskunnan suostumusta sen johdosta, että vieraalle valtiolle annetaan oikeus valtaoikeuksien käyttöön Suomen alueella.

laki.[74] Hallituksen esitykseen liittyneen sopimuksen 2 artiklan nojalla oli toisen sopimusvaltion tulli- tai merivartiohenkilökunnalla oikeus sen mukaan kuin valtioiden rannikkovalvonnan keskusviranomaiset siitä lähemmin sopivat, toisen valtion aluevesillä sopimuksen 1 artiklassa määrätyllä alueella harjoittaa valvontaa alkoholitavarain luvattoman tuonnin ehkäisemiseksi. Valvontaan liittyvä vieraan valtion viranomaisten vallankäyttö tarkoitettiin samanlaiseksi kuin aluevaltion viranomaisten vallankäyttö. Sopimuksen mukaan saivat siten Ruotsin viranomaiset tietyllä Suomen alueen osalla (tullivalvontavyöhykkeellä) käyttää samoja valtuuksia kuin Suomen tulliviranomaiset.

Ruotsin kanssa tehdyn sopimuksen lisäksi eduskuntakäsittelyyn toimitettiin erillisessä hallituksen esityksessä laajan yleisvaltuutuksen sisältänyt lakiehdotus. Sen mukaan vieraan valtion kanssa voitiin tehdä vastavuoroisuuteen perustuva sopimus väkijuomien luvattoman maahantuonnin ehkäisemiseksi. Tällaisessa mahdollisesti tehtävässä valtiosopimuksessa olisi lakiehdotuksen mukaan voitu sopia mm. siitä, että vieraan valtion tulli- ja merivartioviranomaisille voitaisiin asetuksella myöntää oikeus määrätyillä vesialueilla Suomen merenrannikon ulkopuolella mutta aluevesillä käyttää samoja toimivaltuuksia, joita Suomen merivartio- ja tulliviranomaisilla voimassa olevan lainsäädännön mukaan oli.[75] Yleisvaltuutuksen sisältäneellä lakiehdotuksella pyrittiin siihen, että vastaisuudessa voitaisiin muidenkin Itämeren valtioiden kanssa tehdä Ruotsin valtion kanssa tehdyn kaltaisia sopimuksia. Tarkoituksena oli, että sopimukset saatettaisiin päättää eduskuntaa enää kuulematta ja transformoitaisiin asetuksella.

Perustuslakivaliokunta antoi kummastakin esityksestä erillisen päätöksen. Molemmissa puututtiin kysymykseen, rajoittavatko sopimukset Suomen suvereniteettia sekä siihen, kuinka mahdollinen suvereniteetin rajoitus vaikuttaa esityksiin liittyneiden lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen.[76]

Perustuslakivaliokunta korosti, että HM 1 §:n mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Hallitusmuodossa on ilmaistu se pääsääntö, että julkisen vallan käyttäminen Suomessa »täytyy perustua perustuslakiin tai

---

74 Ks. He 6/1934 vp Asiak I.

75 He 27/1934 vp Asiak I.

76 Ks. prvm 2/He 6/1934 vp Asiak I sekä prvl 2/He 24/1934 vp Asiak I. Seuraavassa käsitellään perustuslakivaliokunnan mietintöä (no. 2) ja lausuntoa (no. 2) yhdessä viittaamatta erikseen kumpaankaan.

saada tukea siitä.» Useat muut Hallitusmuodon säännökset (HM 2, 84 ja 93 §) viittaavat perustuslakivaliokunnan mukaan siihen, että julkisen vallan käyttäminen Suomessa kuuluu ainoastaan Suomen valtion viranomaisille. Tästä seuraa, että julkisen vallan käyttö vieraan valtion viranomaisten toimesta Suomen valtion alueella ei ole perustuslain sallimaa. Todettuaan, että sopimuksen (ja sen voimaansaattamiseksi ehdotetun blankettilain) säännökset sekä ehdotettu valtuuslaki olivat perustuslain vastaisia, valiokunta esitti lakiehdotusten käsittelemistä perustuslain säätämisjärjestyksessä. Blankettilain osalta ehdotettiin lisäksi, että päätöksenteossa sovellettaisiin VJ 67 §:n ohella myös VJ 69,1 §:n säännöksiä.[77]

Perustuslakivaliokunnan kannanotot laadittiin yli vuosi Kairan väitöskirjatutkimuksen valmistumisen jälkeen. Kuten edellä on esitetty, Kaira ei liittänyt suvereniteettia rajoittavien valtiosopimusten käsittelyjärjestysongelmia HM 1 §:n yhteyteen. Perustuslakivaliokunnan voitaneen edellyttää tunteneen Kairan esittämät näkökohdat. Siitä puolestaan seuraisi, että valiokunta selvästi poikkesi Kairan omaksumalta tulkintalinjalta: valiokunnan käsityksen mukaan täysivaltaisuutta rajoittava kansainvälinen velvoite — ainakin kun sopimuksessa sallitaan julkisen vallan käyttö Suomen alueella — on katsottava lainsäädännön alaan kuuluvaksi. Kysymyksessä on ristiriita sopimuksen säännösten ja Suomen valtiossa voimassa olevan lain (HM) välillä, joten eduskunnan on hyväksyttävä sopimus »lainsäädännön alaan» kuuluvana. Sen ohessa sopimus on voimaansaatettava supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä (VJ 67 § ja 69,1 §) hyväksytyllä lailla.[78]

---

77 Perustuslakivaliokunta otti varsin jyrkän kannan valtiovallan käytön luovuttamiseen vieraan valtion viranomaisille. Valiokunta lausui seuraavaa: »Niinpä Suomen merivartio- ja tulliviranomaisille vastaisuudessa ehkä annettavat laajennetut valtuudet väkijuomien luvattoman maahantuonnin ehkäisemiseksi voisivat itsestään joutua myöskin sellaisen vieraan vallan merivartio- ja tulliviranomaisille, jonka kanssa on tehty lakiehdotuksessa edellytetty sopimus. Sellaisten määräysten nojalla voitaisiin myöskin minkä tahansa vieraan valtion viranomaiselle kenties luovuttaa laajoja valtuuksia harjoittaa Suomen valtion alueella julkisoikeudellista toimintaa sekä siten ryhtyä toimenpiteisiin, jotka kohdistuvat Suomen kansalaisten oikeuksiin henkilökohtaisen vapauden ja omaisuuden puolesta. Valtio-oikeudellisesti katsoen on lisäksi erittäin arveluttavaa, että tämä hallitusmuodon periaatteiden kanssa ristiriidassa oleva vallansiirto tulisi olemaan voimassa epämääräisen ajan.» Ks. prvl 2/1934 vp.

78 He 6/1934 vp mukana oli ehdotus Ruotsin ja Suomen välisen valtiosopimuksen hyväksymisestä. Ponsiehdotus hyväksyttiin ainoan käsittelyn asiana

1.4.1.3. Poroaitasopimus

Vuoden 1937 valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä laiksi eräiden Norjan kanssa toimenpiteistä porojen estämiseksi kulkemasta valtakuntain välisen rajan yli tehdyn sopimuksen säännösten hyväksymisestä ehdotettiin vähäisten toimivaltuuksien antamista vieraan valtion viranomaisille.[79]

Hallituksen esitykseen sisältyi valtiosopimus sekä ehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten voimaansaattamisesta. Sopimuksen mukaan (2 art. 3 ja 4 kohdat) valtakuntien välille rakennettiin poroaita. Aita ei kuitenkaan olisi kulkenut kaikissa paikoin pitkin valtakunnan rajaa. Tarkoituksena oli, että aita eräissä kohdin poikkeaisi Norjan ja eräissä kohdin Suomen alueelle. Sopimuksen mukaan olisivat sopimusvaltioiden viranomaiset käyttäneet erinäisiä valtaoikeuksia poroaidan — eikä valtakunnan rajan — erottamilla alueilla. Nimismiehellä oli sopimuksen mukaan oikeus ottaa kiinni poroja, laskea ja tarkastaa ne todetakseen eläinten omistajan sekä tarvittaessa ampua aitalinjan ohittaneet porot. Kun poroaita ei kaikin paikoin noudattanut valtakunnan rajoja, olisi sopimuksen mukaan mm. norjalainen nimismies voinut

---

yksinkertaisella enemmistöllä. Samalla sopimusta tarkoittanut blankettilaki hyväksyttiin 2/3 enemmistöllä. Ks. edk vastaus/He 6/1934 vp Asiak I. Näin syntyi ennakkopäätös, jonka mukaan täysivaltaisuutta rajoittava sopimus »hyväksytään» yksinkertaisella enemmistöllä annetuista äänistä.

Mikäli katsotaan, että perustuslakivaliokunta tietoisesti poikkesi Kairan väitöskirjassaan omaksumasta tulkinnasta joudutaan samalla toteamaan, että myöhemmässä kirjallisuudessa ei aina ole oltu riittävän tarkkoja suvereniteettiongelmaan kytkeytyvien kansainvälisten sopimusten ja HM 33 §:n välistä suhdetta tarkasteltaessa. Kirjallisuudessa on yleisesti nimittäin lainattu Kairan väitöskirjassaan omaksumaa tulkintaa kiinnittämättä huomiota yllä tekstissä siteerattuun ennakkotapaukseen (ks. s. 251 alaviitteessä 58 mainittu kirjallisuus). Mainittakoon, että Kaira itse näyttää siirtyneen väitöskirjassa esittämästään tulkinnasta perustuslakivaliokunnan kannalle. Käsiteltäessä perustuslakivaliokunnassa YYA-sopimusta Kaira teki valiokunnalle suullisesti selkoa perustuslakivaliokunnan kannanotosta vuodelta 1934 (prvl 2/1934) ja näyttää hyväksyneen valiokunnan tulkintalinjan. Kairan puheenvuoro on merkitty pikakirjoituksella muistiin ja sisältyy perustuslakivaliokunnan asiakirjoihin eduskunnan kirjaston arkistossa (prvl 9/1947 vp).

Ks. Sipponen, s. 473, jossa tehdään selkoa perustuslakivaliokunnan kannanottojen niistä kohdista, joissa puututtiin hallituksen esitysten ja HM 2 §:n säännösten välisiin suhteisiin.

79 Ks. He 89/1936 vp Asiak III sekä prvl 4/He 89/1936 vp Asiak III.

käyttää valtaa Suomen alueella sikäli kuin poroaita asianomaisessa kohdassa kulki Suomen valtakunnan rajan sisäpuolella.

Antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta korosti, että norjalaisen nimismiehen valtuudet olivat sellaisia, että ne olisi voitu antaa yhtä hyvin yksityisten kansalaisten käytettäväksi. Valtuuksien uskomisen vieraan valtion viranomaiselle ei näin ollen voitu katsoa merkitsevän sitä, että Suomen valtio luopuisi vieraan valtion hyväksi julkisen vallan käyttämisestä omalla alueellaan. Sopimuksen voimaansaattamista tarkoittavan lakiehdotuksen ei katsottu edellyttävän VJ 69,1 §:ssä perustuslainsäädännön alaan kuuluvia valtiosopimuksia varten varatun käsittelyjärjestyksen käyttämistä.[80]

Perustuslakivaliokunnan kannanotosta — samoin kuin siihen liitetystä vastalauseestakin — voidaan panna merkille, että valiokunta käsitti poikkeuksettomaksi säännön, jonka mukaan valtiovaltaa Suomessa voivat käyttää vain suomalaiset viranomaiset: kaikki julkisoikeudellinen vallankäyttö vieraan valtion viranomaisen toimesta on perustuslain vastaista. Valiokunta ei kuitenkaan maininnut, mitkä HM:n säännökset sisältävät selostetun pääsäännön.

Lopputulos, jonka mukaan norjalaisen viranomaisen mahdollista toimintaa Suomen alueella ei pidetty perustuslain vastaisena julkisen vallan käyttönä, saavutettiin epätyydyttäviä argumentteja käyttämällä. Valiokuntahan korosti, että nimismiehelle annetut valtuudet olisi yhtä hyvin voitu luovuttaa yksityishenkilön käytettäväksi.

---

[80] Perustuslakivaliokunnan mietintöön liittämässään vastalauseessa valiokunnan jäsenet Estlander ja von Born korostivat, että sopimuksen 3 §:stä ja 31 §:stä kävi selvästi ilmi, että Suomi luovutti toisen maan viranomaisille mahdollisuuden julkisoikeudellisen vallan käyttöön. Vastalauseessa viitattiin edellä jo selostettuun aluevesien valvontatapauksen yhteydessä laadittuun valiokunnan kannanottoon. Lisäksi vastalauseen allekirjoittajat huomauttivat, että sopimuksen mukaan Suomen kansalaisia voitaisiin rangaista Suomen alueella (valtakunnan rajan ja poroaidan välisellä kaistalla) tehdystä rikoksesta norjalaisessa tuomioistuimessa. Tämä merkitsisi poikkeusta Hallitusmuodon säännöksestä, jonka mukaan Suomen kansalaista ei saa luovuttaa tai asettaa sellaiseen asemaan, joka vastaa luovuttamista. Allekirjoittajat huomauttivat lopuksi, että kysymys sopimuksen ja perustuslain välisestä ristiriidasta saattoi olla kiistanalainen. He suosittelivat perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämistä, koska »Epäilyksenalaisissa tapauksissa näyttää varovaisuus pikemmin juuri vaativan tähän ratkaisuun (VJ 67 §:n valinta) turvautumista».

1.4.1.4. Petshengan Nikkeliyhtymä

Vuoden 1947 valtiopäivillä käsiteltiin hallituksen esitystä laiksi toimiluvan myöntämisestä Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton Värillisen Metallurgian ministeriön Petshengan Nikkeliyhtymälle Paatsjoen vesivoiman käyttöön Kaitasuvannon ja Jäniskosken alasuvannon välisellä jokiosalla.[81]

Hallituksen esitykseen sisältyi valtiosopimus ja sen voimaansaattamista tarkoittanut blankettilakiehdotus. Sopimuksen mukaan Petshengan Nikkeliyhtymä sai toimiluvan Suomen alueella erään Paatsjoen osan vesivoiman käyttöön sekä oikeuden saada hallintaansa Jäniskosken vesivoimalaitos ja sopimukseen liittyvään karttaan merkitty maa-alue. Laitoksen teknilliselle henkilökunnalle, virkailijoille ja työläisille myönnettiin lisäksi oikeus vapaaseen rajanylitykseen. Sen varalta, että sopimuksen tulkinta tai soveltaminen antaisi aihetta erimielisyyksiin, säädettiin sopimuksessa, että kiistakysymykset ratkaistaan oikeuslaitosten toimivallasta erotettuina tätä tarkoitusta varten asetettavassa komissiossa tai diplomaattista tietä.[82]

Perustuslakivaliokunta tarkasteli sopimusta ja sen voimaansaattamista tarkoittanutta lakiehdotusta mm. siltä kannalta, sisältyikö sopimukseen velvoitteita valtiovallan käytön uskomisesta vieraalle valtiolle. Valiokunta totesi kategoorisesti: »Jos sopimuksessa olisi määräyksiä valtiovallan käytön uskomisesta vieraalle valtiolle, (voimaansaattamista tarkoittava) lakiehdotus olisi käsiteltävä perustuslain säätämisjärjestyksessä, koska tällöin se merkitsee poikkeamista siitä hallitusmuodon 2 §:stä ilmenevästä periaatteesta, että valtiovaltaa Suomessa käyttävät Suomen valtion asianomaiset viranomaiset.» Perustuslakivaliokunta esitti transformaatiolain käsittelyjärjestyksestä: »Siinäkään tapauksessa, että Petshengan Nikkeliyhtymä olisi välittömästi Neuvostoliiton viranomaisten eikä tarkoitusta varten perustetun yhtymän omien hallintoviranomaisten johdossa, lakiehdotusta ei ole tarpeen käsitellä perustuslain säätämisjärjestyksessä, koskei puheena olevaan, lähinnä yksityisoikeudellisesti käsiteltävään sopimukseen näytä sisältyvän sellaisia määräyksiä, jotka merkitsisivät valtiovallan käytön luovuttamista.»

---

81 He 37/1946 vp Asiak I sekä esityksestä annettu prvl 6.

82 Söderhjelm, J. O.: Kolme matkaa Moskovaan, s. 69 ss. tekee selkoa sopimuksen sisällöstä ja poliittisesta taustasta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto on periaatteiltaan samankaltainen kuin aikaisemmat suvereniteettiin liittyneet kannanotot. Erona aikaisempiin lausuntoihin kiinnittää huomiota se, että valiokunta johti valtiovallan käyttömonopolin HM 2 §:stä (vallanjako) eikä maininnut HM 1 §:ää (täysivaltaisuus).

Valiokunnan lausumaa, jonka mukaan kyseistä sopimusta on pidettävä »lähinnä yksityisoikeudellisesti» käsiteltävänä, voidaan pitää epäonnistuneena, jopa virheellisenäkin. Kysymyksessä oli tyypillinen juhlamuotoinen — ratifioimisehdoin tehty — bilateraalinen valtiosopimus, jonka oikeusvaikutuksia on arvosteltava kansainvälisen oikeuden eikä yksityisoikeudellisten säännösten — Suomessa tai SNTL:ssa voimassa olevan lain — mukaan.

Petshengan Nikkeliyhtymän tapauksessa kysymyksessä oli varsin erikoinen järjestely: valtiosopimuksella perustettiin toimintamahdollisuudet valtiojohtoiselle voimalaitosyritykselle. Järjestely olisi ilmeisesti voitu toteuttaa valtiosopimusta käyttämättä pelkästään laitokselle annetulla toimiluvalla. Se, että säännökset sisällytettiin valtiosopimukseen, antoi järjestelylle erityisen pysyvyyden, jota ilmeisesti juuri tarkoitettiinkin.

1.4.1.5. YYA-sopimus

Vuoden 1948 valtiopäivillä käsiteltiin hallituksen esitystä Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä ystävyydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä. Hallituksen esitystä laadittaessa oli katsottu, ettei sopimus kuulunut lainsäädännön alaan tai muutoinkaan HM 33 §:n nojalla vaatinut eduskunnan suostumusta.[83]

YYA-sopimuksen 1 artiklan mukaan Suomen tai Neuvostoliiton Suomen alueen kautta joutuessa aseellisen hyökkäyksen kohteeksi Saksan tai muun sen kanssa liitossa olevan valtion taholta Suomen valtio on velvollinen ryhtymään sotilaalliseen vastarintaan hyökkääjävaltiota vastaan kaikin käytettävissä olevin voimin Suomen valtioalueen sisäpuolella. Puolustustoimet Suomen valtio suorittaa tarpeen vaatiessa Neuvostoliiton avustamana tai yhdessä sen kanssa. Tarvittavasta avusta

83 He 171/1947 vp Asiak III sekä prvl 9/He 171/1947 ja uvm 20/He 171/1947 vp.

Suomi ja Neuvostoliitto sopivat keskenään. 2 artiklan mukaan sopijapuolet neuvottelevat keskenään siinä tapauksessa, että 1 artiklassa tarkoitetun sotilaallisen hyökkäyksen uhka on todettu. 4 artiklan mukaan sopijapuolet vahvistavat Pariisin rauhansopimuksen 3 artiklaan sisältyvän sitoumuksen olla tekemättä mitään liittoja tai olemaan osallistumatta liittymiin, jotka ovat suunnatut toista sopijapuolta vastaan. 6 artiklassa sopijapuolet sitoutuvat noudattamaan suvereenisuuden ja riippumattomuuden ja toisen valtion sisäisiin asioihin puuttumattomuuden periaatetta.[84]

Perustuslakivaliokunta keskittyi YYA-sopimuksen 1 artiklan säännösten erittelyyn. Valiokunta totesi, että artiklaan sisältyy Suomen taholta annettu velvoittava julkilausuma sotilaalliseen toimintaan ryhtymisestä maan rajojen sisäpuolella artiklassa tarkoitettujen edellytysten ollessa olemassa. Valiokunta teki tarkoin selkoa siitä, kuinka sopimuksen tarkoittamiin konsultaatioihin, sotilaallisen avun pyytämiseen ja muihin toimenpiteisiin ryhdytään. Valiokunta päätyi toteamaan, ettei sopimuksella luovuteta oikeutta valtiovallan käyttöön Suomessa vieraalle valtiolle.[85]

---

84 Suontausta (Souveraineté) tekee yksityiskohtaisesti selkoa YYA-sopimuksesta ja vertaa sitä SNTL:n sekä Romanian, Unkarin ja Kiinan Kansantasavallan välisiin bilateraalisiin yhteistyösopimuksiin (s. 113 ss.). Hän korostaa, että YYA-sopimus ei vähennä Suomen valtion mahdollisuuksia pysyä neutraalina kansainvälisen konfliktin sattuessa. Näyttää siltä, että Suontausta on keskittynyt sopimuksen kansainvälispoliittisten eikä -oikeudellisten vaikutusten erittelyyn lukuunottamatta niitä sopimuksen säännöksiä, jotka tarkoittavat Suomen ja SNTL:n mahdollisia yhteisiä sotilaallisia operaatioita. Broms, s. 345 ss. tekee selkoa sopimuksen valmistelusta ja eduskuntakäsittelystä. Ks. myös Broms, Decision-making, s. 10 ss., jossa käsitellään sopimusta HM 33 §:n sisältämien kriteerien näkökulmasta.

85 Kysymystä sopimuksessa edellytettyjen Neuvostoliiton joukkojen tulosta Suomen alueelle ja niiden päällystön valtuuksista Suomessa käsiteltiin valiokunnan kuulemien asiantuntijain lausunnoissa ja asiasta keskusteltiin istunnossa. Näitten keskustelujen esiin tuomia näkökohtia ei kuitenkaan otettu valiokunnan lausuntoon. Keskustelusta syntyneet asiakirjat liittyvät valiokunnan arkistoituihin asiakirjoihin eduskunnan kirjastossa.

Kaira teki valiokunnalle selkoa täysivaltaisuuden rajoitusten vaikutuksesta valtiosopimuksen käsittelyjärjestykseen eduskunnassa. Hän korosti, etteivät SNTL:n joukot avunantotilanteessa saa ilman eri sopimusta oikeutta julkisen vallan käyttöön Suomen alueella, joten YYA-sopimus ei rajoita valtion suvereniteettia. Mainittakoon, että valiokunnan kuulemat asiantuntijat Kaarlo Kaira ja Erik Castrén olivat eri mieltä siitä, tarvitaanko YYA-sopimuksessa tarkoitetussa

Valiokunnan kannanottoa tarkasteltaessa kiinnittyy huomio siihen, että esillä oli ensimmäisen kerran valtiosopimus, joka liittyi suvereniteettiproblematiikkaan muutenkin kuin ns. sisäisen suvereniteetin osalta. Valiokunta syventyi kuitenkin vain julkisen vallan käyttöön Suomen alueella.[86]

1.4.1.6. EFTA-konventio ja Fineftasopimus

Vuoden 1961 valtiopäivillä käsiteltiin hallituksen esitystä Suomen tasavallan ja Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden välisen sopimussuhteen luomista koskevan sopimuksen sekä Euroopan vapaakauppaliiton perustamista koskevan konvention eräiden säännösten hyväksymisestä.[87] Hallituksen esityksen perusteluissa tehtiin selkoa toisaalta EFTA:ssa, toisaalta EEC:ssä sovellettavasta päätöksentekomenettelystä. Hallituksen esityksessä mainittiin mm., että talousyhteisön ylimmällä hallinnollisella elimellä on laaja ylikansallinen toimi- ja päätösvalta. EFTA:aa tarkoittaen sen sijaan korostettiin, että vapaakauppaliiton korkeimman elimen (neuvoston), jonka kokouksissa jäsenvaltioilla on kullakin yksi edustaja ja ääni, päätösten on oltava yksimielisiä, jollei konventiossa poikkeuksellisesti nimenomaan säädetä, että jonkin asian rat-

---

avunantotilanteessa apujoukkojen tuloon valtion alueelle erillinen lisäsopimus. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat keskustelivat lisäksi siitä, alistetaanko avustusjoukot Suomen sotavoimien ylipäällikölle, onko joukoilla erillinen sotilaallinen johto vai onko ajateltavissa, että suomalaisia joukkoja alistetaan SNTL:n sotilaallisen ylijohdon alaisuuteen.

Söderhjelm tekee yksityiskohtaisesti selkoa YYA-sopimuksen valmistelusta ja valmistelun kuluessa esitetyistä näkökohdista samoin kuin säännöksille tarkoitetuista tulkinnoista (s. 116 ss.).

86 Perustuslakivaliokunnan argumentaatiota arvosteltiin lausuntoon liitetyssä edustajien Toivo Kujala, Eino Tainio, Elli Stenberg ja Nestor Nurminen allekirjoittamassa eriävässä mielipiteessä. Allekirjoittajat hyväksyivät kylläkin valiokunnan enemmistön omaksuman kannan sopimuksen käsittelyjärjestyksestä, mutta pitivät esitettyjä perusteluja tarpeettomina. Heidän mukaansa valiokunnan lausunto oli muuttunut »pelkäksi mielen ilmaukseksi, josta on vain haittaa sopimuksen asialliselle käsittelylle». Ks. myös uvm 20/He 171/1947 vp Asiak III. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon liitetyn vastalauseen allekirjoittajat ilmeisesti tarkoittivat valiokunnan enemmistön hyväksymässä lausunnossa esitettyjä valtiollisen täysivaltaisuuden korostuksia sekä lausunnosta ilmenevää, YYA-sopimuksen velvoitteiden rajoittavaa tai varovaista tulkintaa tähdentävää argumentaatiota.

kaisemiseksi riittää enemmistöpäätös. Vielä painotettiin, ettei EFTA-neuvosto voi hyväksyä sopimusta uusien jäsenien ottamisesta vanhoja jäsenvaltioita velvoittavalla sopimuksella, vaan liittymissopimukset on alistettava kunkin jäsenvaltion hyväksyttäväksi.[88]

Hallituksen esityksessä mainittiin, että Fineftasopimuksessa tarkoitetun yhteisneuvoston päätökset velvoittavat Suomea vain, jos Suomi ne varauksetta hyväksyy. Mikäli kuitenkin enemmistöpäätöksellä tehty neuvoston päätös alistetaan yhteisneuvostolle Suomen ja EFTA:n välisen sopimuksen osapuolten pyynnöstä, yhteisneuvosto saattoi päättää, että neuvoston päätös sitoi tietyin edellytyksin välittömästi myös Suomen valtiota.

Hallituksen esityksessä siis korostettiin, etteivät sopimukset sisältäneet sellaisia velvoitteita, joita usein liittyy jäsenyyteen ylivaltiollisessa järjestössä.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti vain ohimennen huomiota päätöksentekoon EFTA-neuvostossa ja Fineftayhteisneuvostossa. Samalla kun valiokunta katsoi, että sopimusten voimaansaattaminen voidaan suorittaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, valiokunta esitti ylivaltiollisuusproblematiikkaan liittyvän varauksen: »... Perustuslakivaliokunta katsoo, ettei niihin (sopimuksiin) sisälly määräyksiä, jotka merkitsisivät poikkeusta perustuslaeistamme. Päätyessään tähän lopputulokseen valiokunta on kuitenkin lähtenyt siitä, että ... sellaiset lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset, joiden asiallinen sisällys ei välittömästi käy ilmi eduskunnan hyväksyttäväksi nyt saatettujen sopimuksen ja konvention teksteistä, voidaan saattaa valtionsisäisesti voimaan vain eduskunnan asianmukaisessa järjestyksessä hyväksymillä laeilla.»[89]

Perustuslakivaliokunnan kannanottoa on syytä tarkastella yhdessä hallituksen esityksessä selostettujen EFTA-neuvoston ja Fineftayhteisneuvoston päätöksentekosääntöjen ja EEC:tä koskevien mainintojen kanssa. Näyttää siltä, että valiokunta tahtoi lausumallaan autenttisen laintulkinnan tavoin huolehtia siitä, etteivät neuvostojen ratkaisut ilman Suomen valtioelinten myötävaikutusta voi tulla valtiota välittömästi vel-

---

88 Tällä kohden voidaan kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä ei lainkaan tehty selkoa Fineftasopimuksen säännöksestä (8 art), jonka mukaan EFTA-neuvoston päätös, jolla uusi jäsen päätetään katsoa osapuoleksi myös Fineftasopimukseen, velvoitti Suomen valtiota välittömästi. Säännös tuli Suomea velvoittavana käyttöön Islannin liityttyä EFTA:n jäseneksi. Ks. siitä s. 78 alaviite 98.

89 Prvl 5/He 30/1961 vp Asiak I.

voittaviksi. Viittaus perustuslainmukaisuuteen osoittanee, että valiokunta piti perustuslain (ehkä HM 1 ja 2 §:n) kanssa ristiriitaisena sitä, että järjestöelimet voisivat enemmistöpäätöksillä päättää esim. lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä, jotka velvoittaisivat välittömästi Suomen viranomaisia. Tälläkin kohden on kuitenkin oltava varauksellinen tehtäessä johtopäätöksiä perustuslakivaliokunnan kannanotosta.

Perustuslakivaliokunnan lausumasta voidaan ehkä päätellä, että valiokunta ei pitänyt perustuslain mukaisena ylivaltiollista päätäntävaltaa omaavan järjestön jäsenyyttä. Valiokunta näyttää lisäksi katsoneen, ettei kansainvälisten järjestöjen myöhemmin tekemien päätösten ja valtion sisäisen oikeuden välistä normiristiriitaa lain tasolla voida poistaa ennakoivasti pelkästään sillä, että perussääntö hyväksytään eduskunnassa ja voimaansaatetaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.[90]

1.4.1.7. Vuoden 1962 kansainvälinen kahvisopimus

Yhdistyneiden kansakuntien pääsihteerin aloitteesta pidettiin New Yorkissa kesällä 1962 kansainvälinen kahvikonferenssi, johon Suomi osal-

---

90 Valiokunnan lausuntoon liitetyssä vastalauseessa edustajat Eino Tainio, Siiri Lehmonen, Juho Mäkelä ja Kaino Haapanen puuttuivat, toisin kuin valiokunnan enemmistö, suvereniteettiongelmaan. Vastalauseen allekirjoittajat viittasivat HM 2 §:n säännökseen ja huomauttivat, ettei millään aikaisemmalla sopimuksella ole niin suuressa määrin rajoitettu Suomen itsemääräämisoikeutta kuin EFTA- ja Finefta sopimuksella. Vastalauseen allekirjoittajat olivat sitä mieltä, että sopimus oli perustuslain kanssa ristiriitaisia säännöksiä sisältävänä käsiteltävä VJ 67 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä. Ks. myös Sipponen, s. 474, alaviite 34.

Kun EFTA-konventio transformoitiin Ruotsissa, turvauduttiin samankaltaiseen ajatuskonstruktioon, kuin Suomen perustuslakivaliokunnan lausunnossakin. Korostettiin, etteivät EFTA-neuvoston sinänsä kyllä jäsenvaltiota (Ruotsia) velvoittavat päätökset muodostu viranomaisia ja kansalaisia velvoittaviksi ilman transformointia. Kysymyksessä ei näinollen ollut perustuslain vastaiseksi katsottava toimivallan luovutus ylivaltiolliselle järjestölle. Ks. K.prop 1960: 32 sekä Petrén, s. 371. Petrén (s. 371 s.) korostaa, ettei samaa ajatuskonstruktiota voida käyttää selvästi ylivaltiollisia valtuuksia omaavien, ns. Euroopan yhteisöjen perussääntöjen transformoinnissa Ruotsin oikeuteen. Rooman sopimuksen eksplisiittisten säännösten nojalla järjestöjen ylivaltiolliset toimielimet voivat käyttää lainsäädäntövaltaa, joka kohdistuu välittömästi jäsenvaltioiden kansalaisiin ja instituutioihin, siis ohi transformoivaa lainsäädäntövaltaa omaavien valtioelinten. Ks. myös Kastari (Näkökohtia), s. 523.

listui huomioitsijana. Konferenssissa päätettiin ns. kansainvälinen kahvisopimus, jonka nojalla mm. perustettiin kahvin viejä- ja tuojavaltioiden yhteiselin, kansainvälinen kahvineuvosto-niminen kansainvälinen järjestö. Suomen liittyminen järjestön jäseneksi tuli ajankohtaiseksi vuodenvaihteessa 1963/1964. Kansainvälisen kahvineuvoston hyväksyttyä 3. 2. 1964 Suomen liittymisehdot, toimitettiin eduskunnan hyväksyttäväksi hallituksen esitys vuonna 1962 tehdyn kansainvälisen kahvisopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.[91]

Hallituksen esitykseen sisältyneestä transformaatiolakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota erinäisiin järjestön valtaoikeuksiin. Valiokunta huomautti, että järjestöllä on eräin edellytyksin valta tehdä äänten enemmistöllä jäsenvaltioita velvoittava päätös ryhtyä kahvin tuonnin säännöstelyyn. Tämän toimivallan vaikutuksesta järjestön valtuuksia koskevien valtion sisäisten säännösten käsittelyjärjestykseen valiokunta esitti seuraavaa: »... koska säännöstelyyn ryhtyminen sopimuksen mukaan ... tulisi osittain riippumaan kansainvälisen kahvineuvoston ja siis Suomen valtioelinten ulkopuolella olevan tekijän ratkaisusta, perustuslakivaliokunta on tullut siihen tulokseen, että lakiehdotus on käsiteltävä VJ 67 §:ssä säädetyllä tavalla».[92]

Valiokunnan kannanotto on epämääräisesti perusteltu, eikä siitä voida tehdä kovin luotettavia johtopäätöksiä. Huomiota voidaan kiinnittää lausunnon kohtaan, jonka mukaan valtion rajojen ulkopuolella tapahtuva — mahdollisesti supranationaalinen — vallankäyttö, joka sitoo Suomen valtion viranomaisia, edellyttää, että ao. transformaationormi on käsiteltävä (supistetussa) perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Valiokunnan kannanotosta ei saada selvyyttä siihen, minkä perustuslain säännösten katsottiin antaneen aiheen tähän käsittelyjärjestysvalintaan. Ei toisinsanoen voida varmasti osoittaa, katsoiko valiokunta käsittelyjärjestysvalinnan olevan seurauksena siitä, että järjestöjäsenyys rajoitti valtion täysivaltaisuutta (HM 1 §) tai vaikutti valtioelinten valtasuhteisiin (HM 2 §), vai oliko kyseessä jokin muu ristiriita perustuslain ja sopimuksen säännösten välillä. Kun joka tapauksessa oli selvää, että Kansainvälinen kahvineuvosto ei saattanut käyttää valtaa Suomen alueella, ei kysymyksessä ollut valtion sisäisen suvereniteetin rajoitus.

---

91 He 37/1964 vp Asiak I.

92 Prvl 6/He 37/1964 vp Asiak 1.

Valiokunnan kannanottoa voidaan ehkä pitää ratkaisuna joko ulkoisen suvereniteetin rajoituksista tai sitoutumisesta supranationaaliseen vallankäyttöön.[93]

---

[93] Vuoden 1962 kansainvälisen kahvisopimuksen 45 artiklassa säädettiin (SopS 33/1963): »Jotta estettäisiin sopimuksen ulkopuolella olevia viejämaita lisäämästä vientiään jäsenmaiden kustannuksella, on seuraavia määräyksiä sovellettava jäsenmaiden ei-jäsenmaista tapahtuvaan kahvintuontiin. ... Jos kolmen kuukauden kuluttua sopimuksen voimaantulemisesta tai koska tahansa sen jälkeen järjestön jäsenistö edustaa vähempää kuin 95 prosenttia maailman viennistä kalenterivuonna 1961, kunkin jäsenmaan tulee, ottaen huomioon tämän artiklan 4 ja 5 kohdat, r a j o i t t a a v u o s i t t a i n e n k o k o n a i s t u o n t i n s a (harv. IS) kaikista jäsenmaista määrään, joka ei ylitä keskimääräistä vuosittaista kokonaistuontia kaikista noista maista viimeisten kolmen vuoden aikana ... tällaisen rajoituksen soveltamista voidaan kuitenkin lykätä, jos neuvosto niin päättää. ... Jos neuvosto saamiensa tietojen nojalla koska tahansa havaitsee, että ei-jäsenmaiden vienti aiheuttaa häiriöitä jäsenmaiden viennille, se voi siitä huolimatta, että järjestön jäsenistö edustaa 95 prosenttia tai sen yli maailman viennistä kalenterivuonna 1961, p ä ä t t ä ä ä, e t t ä 2 k o h d a n r a j o i t u k s i a o n s o v e l l e t t a v a (harv. IS).»

Vuoden 1962 kansainvälinen kahvisopimus oli määräaikainen ja sen voimassaoloaika meni umpeen vuonna 1968. Tämän vuoksi tehtiin uusi kahvisopimus olemaan voimassa vuoteen 1973 saakka (vuoden 1968 kahvisopimus). Suomi allekirjoitti myös tämän kahvisopimuksen. Sopimus esitettiin jo hallituksen esitykseen sisältyneen blankettilakiehdotuksen johtolauseen mukaan transformoitavaksi supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä (Ks. He 81/1968 vp Asiak I ja SopS 14/1968).

Suomen valtio on liittynyt vuoden 1968 kansainväliseen sokerisopimukseen. Sokerisopimus saatettiin Suomessa voimaan — ilmeisesti vuoden 1962 kansainvälisen kahvisopimuksen esikuvan mukaan — supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä hyväksytyllä lailla. Ks. He 70/1969 vp Asiak III. Hallituksen esitykseen liittyi samankaltainen blankettilain ja valtuuttavan lain välimuotoa oleva transformaatiolakiehdotus kuin vuoden 1962 kansainväliseen kahvisopimukseenkin. Lakiehdotuksen 1 §:ssä säädettiin: »Vuoden 1968 kansainväliseen sokerisopimukseen sisältyvät määräykset ovat, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin niistä on sovittu.» 2 §:n mukaan »Asetuksella voidaan säännöstellä sokerin tuontia sillä tavoin kuin vuonna 1968 tehdyn kansainvälisen sokerisopimuksen toteuttamiseksi on tarpeen.» Ks. SopS 13—14/1970. Tuontikielloista säädetään sopimuksen 28 artiklassa. Hallituksen esityksessä ei tehty selkoa käsittelyjärjestysvalinnasta. Esityksessä viitattiin lakiin maan ulkomaankaupan turvaamisesta (275/61) ja korostettiin, että tuontisäännöstelyn järjestämiseksi jo tämän lain valtuudet ovat riittävät. Tästä huolimatta pidettiin supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä käsiteltävän lain säätämistä tarpeellisena. Tämä on saattanut johtua sokerijärjestön supranationaalisesta vallankäy-

töstä: esitystä laadittaessa käytettiin esikuvana — kuten jo todettiin — vuoden 1962 kansainvälisen kahvijärjestön perussäännön transformaatiota.

Kolmas raaka-ainetuonnin ja -viennin säätelyyn keskittyvä järjestö, jossa Suomen valtio on jäsenenä, on kansainvälinen vehnäneuvosto. Suomen valtio osallistui Genevessä vuonna 1962 pidettyyn Yhdistyneiden kansakuntien vehnäkonferenssiin, jossa hyväksyttiin uusi kansainvälinen vehnäsopimus. Sopimus tuli voimaan kansainvälisesti 1. 8. 1962. Suomen valtio tuli vehnäsopimuksen osapuoleksi ja järjestön jäseneksi. Vehnäsopimuksen hyväksymistä tarkoittavassa hallituksen esityksessä (He 117/1962 vp Asiak III) ehdotettiin, että eduskunta hyväksyisi sopimuksen ja tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä käsiteltäväksi tarkoitetun transformaatiolain. Hallituksen esityksessä kiinnitettiin huomiota siihen, että Kansainvälisen vehnäsopimuksen 4 artiklan nojalla (ks. SopS 33/1963) jäsenvaltiot sitoutuivat ostamaan vehnää sopimuksessa säädettyjä määriä ja tietyillä tavoin vakiinnutettuihin hintoihin. Edelleen hallituksen esityksessä mainittiin, että Valtion viljavarastosta annetun lain (595/1961: 5, 1 §) nojalla oli annettu valtioneuvoston päätös, jonka mukaan viljatuotteiden yksintuontioikeus maahan oli valtion viljavarastolla. »Päättäminen viljan tuonnista samoin kuin tuontilupien myöntämisestä on valtion viljavarastosta annetun lain mukaan valtion viljavaraston elinten asia. Kun kansainvälisen vehnäsopimuksen 4 artiklassa asetetaan tuojamaille varsin monia mm. ostomaata ja ostohintaa koskevia rajoituksia, sopimus rajoittaa sitä toimintavapautta, jonka laki takaa valtion viljavarastolle ja sen elimille», todettiin hallituksen esityksessä. Transformaatiolain käsittelyjärjestyksestä hallituksen esityksessä lausuttiin: »Kun kansainvälisellä vehnäsopimuksella puututaan lailla järjestettyyn kysymykseen ja kun sopimukseen liittyminen edellyttää, että vehnäneuvostolle suoritetaan sopimuksen kolmen vuoden voimassaoloaikana vuotuinen jäsenmaksu ...» Huomattakoon, että vehnäneuvostolla — toisin kuin esim. vuoden 1962 kansainvälisessä kahvisopimuksessa tarkoitetulla kahvineuvostolla — ei ollut valtaa päättää jäsenvaltioita sitovalla tavalla tuonti- ja vientisäännöstelystä.

Hallituksen esityksen perusteluissa kiinnittää huomiota se, että valtion viranomaisen — Valtion viljavaraston — toimivallan rajoituksen katsottiin olevan HM 33 §:ssä tarkoitetulla tavalla ristiriidassa sisäisen lainsäädännön kanssa. Sen sijaan suvereniteettirajoitukseen ei puututtu. Viljavaraston toimivallan rajoituksen katsottiin vaativan transformaatiota tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyllä lailla.

Vuoden 1962 kansainvälisen vehnäsopimuksen voimassaoloajan alkaessa kulua umpeen tehtiin sopimus vehnäsopimuksen voimassaoloajan pidentämisestä. Tämä sopimus saatettiin Suomessa niinikään voimaan lailla. Ks. laki vuonna 1962 tehdyn kansainvälisen vehnäsopimuksen voimassaoloajan edelleen pitentämisestä (as kok 42/67). Sopimuksen voimassaoloajan pitentämistä tarkoittaneessa pöytäkirjassa säädettiin (2 artiklan 2 kohta, SopS 2/67): »Tämä pöytäkirja alistetaan allekirjoittajahallitusten hyväksyttäväksi kunkin maan perustuslain edellytysten mukaisesti. »Sopimuksen voimassaoloaikaa pidennettiin tuolloin 31. 7. 1967 saakka. Samana vuonna voimassaoloaikaa pidennettiin uudella pöytäkirjalla, nyt 31. 7. 1968 saakka. Tässä voimassaoloajan pidentämistä tarkoittavassa pöytäkirjassa ei ollut edellä mainitussa pöytäkirjassa ollutta vastaavaa merkintää kunkin allekir-

1.4.1.8. Patenttilaki

Vuoden 1966 valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä patenttilaiksi tahdottiin varata mahdollisuus tunnustaa toisen valtion patenttiviranomaisen Suomea koskeva patenttipäätös Suomen valtion alueella velvoittavaksi ja oikeuksia luovaksi. Lisäksi ehdotettiin säädettäväksi, että suomalaista patenttia tarkoittavan patenttihakemuksen vireilläololle toisessa valtiossa myönnettäisiin Suomessa sama oikeusvaikutus kuin mikä suomalaisessa tuomioistuimessa vireillä olevalla patenttihakemuksella on.[94]

Perustuslakivaliokunta katsoi, että patentin voimassapysymisellä toisen maan viranomaisille tunnustettavista valtaoikeuksista huolimatta oikeusvaikutukset olisivat viime kädessä Suomen valtion viranomaisen päätöksen varassa. Niin ollen lakiehdotuksen säännöksiä ei nyt käsiteltäviltä kohdilta voitu pitää perustuslain vastaisina. Valiokunta ei siis katsonut, että vieraan valtion patenttituomioistuimen toimivaltaa — vaikka sen vaikutukset ulottuvat Suomeen — voitaisiin pitää vieraan valtion julkisen vallan käyttönä Suomen alueella.

---

joittajavaltion perustuslakien edellytysten noudattamisesta. Tätä jälkimmäistä voimassaoloajan pidennystä ei transformoitu lailla, eikä asiaa — toisin kuin ensiksi mainittua voimassaoloajan pidennystä — käsitelty eduskunnassa. Syy tähän on jäänyt kirjoittajalle epäselväksi.

Roomassa v. 1967 pidetyssä konferenssissa tehtiin kokonaan uusi sopimus (vuoden 1967 viljasopimus), jolla korvattiin vuoden 1962 vehnäsopimus. Sopimus voimaansaatettiin Suomessa (SopS 47—48/67). Tämän sopimuksen voimassaoloajan alkaessa lähestyä loppua pidettiin konferenssi, jossa hyväksyttiin uusi sopimus; vuoden 1971 kansainvälinen vehnäsopimus. Sopimus ei aseta jäsenvaltioille toimitus- eikä ostovelvollisuuksia eikä rajoita hinnanmuodostusta. Vuoden 1971 kansainvälisessä vehnäsopimuksessa tarkoitetulla vehnäneuvostolla ei ole jäsenvaltioita sitovaa päätäntävaltaa vehnän maailmankauppaan liittyvissä kysymyksissä. Vehnäsopimuksen ei katsottu kuuluvan lainsäädännön alaan. Sopimus esitettiin eduskunnan hyväksyttäväksi ilmeisestikin sopimuksen sisältämän jäsenmaksuvelvollisuuden johdosta. Ks. He 194/1971 vp Asiak III.

Suomen tiettävästi liittyessä jäseneksi Kansainväliseen Kaakaojärjestöön jouduttaneen järjestön perustamissopimus transformoimaan samoja periaatteita noudattaen kuin kansainväliset kahvisopimukset.

94 He 101/1966 vp Asiak III sekä prvl 1/He 101/1966 vp/1967 vp Asiak III. Lain ja valtion täysivaltaisuuden välisen suhteen tarkastelun kannalta ks. Kastari, Näkökohtia, s. 524. Sainio II s. 181 ss. tekee yksityiskohtaisesti selkoa pohjoismaisista patenteista.

1.4.2. Muu eduskuntakäytäntö

Perustuslakivaliokunta on osallistunut vain harvojen kansainvälisten sopimusten käsittelyyn. Pääosa eduskunnassa hyväksytyistä kansainvälisistä sopimuksista on välttänyt valiokunnan tarkastuksen. Sopimukset ja niiden voimaansaattamista tarkoittaneet lakiehdotukset, joita ei ole käsitelty perustuslakivaliokunnassa, on lähes poikkeuksetta hyväksytty siinä käsittelyjärjestyksessä, jota hallituksen esityksessä on ehdotettu.

Eduskunnassa on käsitelty useita valtion täysivaltaisuusproblematiikan kannalta keskeisiä kansainvälisiä sopimuksia. Näyttää siltä, että näiden sopimusten eduskuntakäsittelyn valmistelussa ei säännöllisesti ole otettu huomioon niitä tulkintalinjoja, joita edellä selostetut perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat viitoittaneet.

1.4.2.1. Kansainliitto

Vuoden 1920 valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä ehdotettiin, että »Eduskunta antaisi suostumuksensa siihen, että Hallitus ryhtyy tarpeellisiin toimenpiteisiin Suomen ottamiseksi Kansainliiton jäseneksi».[95] Hallituksen esitykseen ei liittynyt voimaansaattamislakiehdotusta. Eduskunnan hyväksyttyä hallituksen esityksen jatkettiin ulkopoliittisia toimia liittymisen toteuttamiseksi, ja 16. 12. 1920 Suomesta tuli Kansainliiton jäsen. Jäsenvelvoitteiden voimaantulon jälkeen Kansainliiton peruskirja (Versaillesin rauhansopimuksen tietyt osat) muodostui valtiota kansainvälisoikeudellisesti velvoittavaksi. Tästä huolimatta sitä ei saatettu lainsäädäntö- tai asetuksenantotoimin valtion sisäisesti voimaan.[96]

---

[95] Ks. He 17/1920 vp Asiak I, Erich, Kansainliiton oikeusjärjestys s. 383, Broms, s. 260 ja Modeen s. 18 s.

[96] Kaira (Valtiosopimusten sisällyttäminen, s. 465 s.) tekee tarkoin selkoa Kansainliiton yhteydessä suoritettujen transformaatiotointen tavanomaisesta poikkeavista piirteistä. Hän mainitsee, että eduskunnan annettua suostumuksensa sille, että hallitus ryhtyy tarpeellisiin toimenpiteisiin Suomen ottamiseksi Kansainliiton jäseneksi 28. 6. 1920, Suomen valtio tuli jäseneksi 18. 12. 1920. Vaikka Suomi näin osallistui siihen sopimukseen, jonka Kansainliiton peruskirja muodosti, ei sopimuksen sisällyttämiseksi Suomen valtion sisäiseen oikeuteen ryhdytty heti toimenpiteisiin. Sopimusta ei edes julkaistu ennen kuin vasta vuonna 1932.

Eduskunnan Kansainliittoa koskenut päätös tehtiin ennen jäsenvelvoitteiden voimaantuloa. Eduskuntakäsittely oli selvästi vastikään voimaan tulleen Hallitusmuodon 33 §:ssä tarkoitettu ratkaisutilanne: Kansainliiton jäsenyyden katsottiin edellyttävän eduskunnan suostumusta. Jossain määrin tulkinnanvaraista sen sijaan on, mikä HM 33 §:ssä tarkoitetuista kriteereistä aiheutti jäsenyyskysymyksen eduskuntakäsittelyn. Siitä, ettei hallituksen esitykseen liittynyt transformaatiosäädösehdotusta, voitaneen päätellä, ettei Versaillesin rauhansopimuksen säännösten katsottu HM 33 §:n mukaan »kuuluvan lainsäädännön alaan.» Ilmeisestikin eduskuntakäsittelyvelvoitteen katsottiin johtuvan säännöksistä jäsenmaksusta Kansainliitolle.

Erich luonnehtii eduskunnan Kansainliitosta tekemää päätöstä »valtuutukseksi».[97] Toisin kuin Erich, en ole valmis pitämään eduskunnan päätöstä »valtuutuksena», vaan HM 33 §:ssä tarkoitettuna suostumuksena sille, että Suomen valtio tulee kansainvälisoikeudellisesti velvoitetuksi. Eduskunnan päätös oli tyypillinen presidentin ulkopoliittisen vallankäytön valvontatoimenpide.

Kirjallisuudessa on eduskunnan päätöstä Kansainliittoon liittymisestä pidetty merkittävänä ennakkotapauksena valtion suvereniteetin relativoitumisesta. Kastari korostaa, että eräissä tapauksissa valtiot ovat yhä

Tämä johtui Kairan mukaan siitä epävarmuudesta, mikä Kansainliittoon osallistumisen aikana vallitsi voimaansaattamismenettelystä. Kaira painottaa, että Kansainliiton jäsenyyden tuottamista kansainvälisoikeudellisista velvoitteista oltiin täysin selvillä. Voimaansaattamismenettelyn suhteen oltiin kuitenkin murroskaudessa; menettelytavat eivät olleet vakiintuneet. Vielä Kaira korostaa (s. 467), ettei Suomen valtiolla ollut kansainvälisoikeudellista velvollisuutta saattaa peruskirja voimaan valtion sisäisesti, kunhan vain jäsenvelvoitteita noudatettiin. Jäsenyydestä johtuvat velvoitteet voitiinkin toteuttaa ilman transformaatiotoimia aina siihen saakka, kunnes Suomen oli ryhdyttävä soveltamaan Kansainliiton peruskirjan 16 artiklaa ja toteuttamaan sanktioita Italiaa vastaan sen ryhdyttyä peruskirjan vastaisesti sotaan Abessiiniaa vastaan. Kaira tekee lopuksi yksityiskohtaisesti selkoa niistä lainsäädäntötoimenpiteistä, joilla tahdottiin huolehtia siitä, että Suomen hallituksella oli riittävät valtuudet ryhtyä sanktiotoimiin rikkojavaltiota vastaan (s. 468 s.).

97 Erich I, 383. Hän kirjoittaa: »Joulukuussa 1920 eduskunta vapaamuotoisella päätöksellä valtuutti hallituksen ryhtymään toimiin Suomen ottamiseksi Kansainliiton jäseneksi.» Erich käyttää samassa yhteydessä ilmausta »ennakkosuostumus», joten lukijalle jää epäselväksi, tarkoittiko hän HM 33 §:ssä säädettyä suostumusta valtiosopimuksen tekemiseen vaiko lainsäädännöllistä tai jotain muuta valtuutusta.

enenevässä määrin tosiasiallisesti luovuttaneet tai siirtäneet kansainvälisille elimille päätäntävaltaa, eikä tämän ole katsottu edellyttävän erityistä valtuutta valtiosäännössä. Kastarin mukaan Suomen liittyminen Kansainliittoon ja peruskirjassa säädettyyn sanktiojärjestelmään tapahtui »vain HM 33 §:n edellyttämällä eduskunnan pelkällä suostumispäätöksellä ... Pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön hyväksyminen tapahtui sentään lailla.»[98]

Kastarin esittämiä näkökohtia vastaan voidaan esittää eräitä huomautuksia. Kuten Broms on esittänyt, liittyminen Kansainliittoon ei tosiasiassa merkinnyt kovinkaan tuntuvaa täysivaltaisuuden rajoittamista. Kansainliitossa sovellettiin tiukkaa yksimielisyysperiaatetta; yksityinen jäsenvaltio saattoi äänestämällä tietyn ratkaisun hyväksymistä vastaan useimmiten estää välittömästi vaikuttavan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen syntymisen.[99]

---

98 Ks. Kastari, Näkökohtia, s. 516. Kastarin käyttämä sanonta, joka viittaa suvereniteettikäsitteen relativoitumiseen on kaksiselitteinen. Suvereniteettiongelman erittelyyn keskittyvässä kansainvälisoikeudellisessa kirjallisuudessa puhutaan absoluuttisesta suvereniteetista (Absolute Sovereignty) ja suhteellisesta, relatiivisesta suvereniteetista (Relative Sovereignty). Ks. esim. Ninčić s. 6 ss. ja Korowics (Present aspects s. 108.) Suvereniteettia koskevat käsitykset kehittyivät absoluuttisista teorioista relatiivisiin käytännön pakon edessä. Kun valtioyhteisö välttämättä tarvitsi yhteistyömuotoja, joiden toteuttaminen vaati sitä, että valtiot pidättäytyvät tietyistä vallankäytön muodoista, kehittyi oppi relatiivisesta suvereniteetista. Niinpä relatiivisen suvereniteettikäsityksen mukaan valtio voi rajoittaa suvereenia toimivapauttaan ja esim. liittyä kansainväliseen järjestöön. Sikäli kuin Kastari tarkoittaa suvereniteettikäsitteen relativoitumisella tätä kansainvälisen oikeuden teoriassa tapahtunutta muutosta, hänen käsitykseensä voidaan yhtyä. Toisaalta Kastari näyttää kytkevän suvereniteetin relativoitumisen HM 33 §:n ja VJ 69 §:n soveltamiskäytäntöön tehdessään selkoa siitä, missä järjestyksessä päätökset liittymisestä kansainvälisiin järjestöihin on tehty ja missä järjestyksessä järjestöjen peruskirjat on voimaansaatettu. Jos Kastari tarkoittaa suvereniteettikäsitteen relativoitumisella sitä, että eduskuntakäytännössä on tapahtunut muutoksia sikäli, että ennakkotapaukset olisivat olleet itsenäisyyden ajan alkupuolella nykyistä jyrkemmin valtion suvereniteettia tai HM 1 §:ssä olevan valtion täysivaltaisuussäännöksen normatiivista tehoa korostavia, ei hänen käsitykseensä voida yhtyä. Kuten tekstissä osoitetaan, liittymispäätös Kansainliittoon ei merkinnyt muutosta aikaisempaan käytäntöön (sellaista ei vielä ollut ehtinyt syntyä), eikä liittymispäätökselle annetusta suostumuksesta eikä myöhemmästä eduskuntakäytännöstä voida tehdä johtopäätöksiä suvereniteettikäsitteen relativoitumisesta.

99 Ks. Broms, s. 131.

Kastari ei näytä antavan ratkaisevaa merkitystä sille, ettei Kansainliiton peruskirjaa (Versaillesin sopimusta) koskaan sellaisenaan saatettu voimaan. On aiheellista korostaa, että Kansainliittoa ja Pysyvää kansainvälistä tuomioistuinta tarkoittaneita eduskunnan päätöksiä ei Kastarin esittämällä tavalla voida rinnastaa toisiinsa: Kansainliiton sanktiojärjestelmää ei sellaisenaan saatettu voimaan; sen sijaan pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen peruskirja voimaansaatettiin lainsäätämisjärjestyksessä. Pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen toimivallan tunnustaminen taas järjestettiin erillään peruskirjan transformaatiosta. Itse asiassa tämä järjestöksi organisoitunut tuomioistuin ei saanut perussäännön transformaation yhteydessä mitään toimivaltuuksia Suomen valtion suuntaan.

Toisin kuin Kastari näyttää ajattelevan — korostaessaan menettelytapaeroja — sekä jäsenyys Kansainliitossa että pysyvässä kansainvälisessä tuomioistuimessa (jota voidaan pitää kansainvälisenä järjestönä) hyväksyttiin eduskunnassa yksinkertaisella enemmistöllä päätetyllä ponnella. Erona päätöksentekomenettelyssä oli vain se, että Kansainliiton kohdalla ei tahdottu ryhtyä voimaansaattamistoimiin. Saattaa myös olla, että Kastarilta on jäänyt huomaamatta eduskuntakäytännössä joskus sovellettu liukuvan transformoinnin menetelmä, jolle on tyypillistä, että alkuperäisen perusvelvoitteen sisältämät suvereniteettirajoitukset jätetään osittain transformoimatta.

Kastarin esittämää näkökohtaa vastaan suvereniteettikäsitteen relativoitumisesta Kansainliittoa koskevassa päätöksenteossa puhuu lisäksi se, että Suomen valtion päätettyä ryhtyä noudattamaan eräitä Liiton lievimmistä sanktioista — taloudellisia sanktioita Italiaa vastaan — eduskunnan aikanaan antama suostumuspäätös Liiton jäsenyydelle ei suinkaan riittänyt oikeusperusteeksi sanktioiden toteuttamiseen. Tarvittiin erillinen perustuslain säätämisjärjestyksessä hyväksytty laki, jolla hallitus valtuutettiin toteuttamaan eräitä tuonti- ja vientikieltoja.[100]

Kansainliiton sanktiojärjestelmään sitoutuminen eduskunnan suostumuspäätöksellä 28. 6. 1920 ei merkinnyt HM 1 §:ssä säädetyn valtion täysivaltaisuuden tuntuvaa kaventumista. Päinvastoin voitaneen väittää, että vuoden 1920 valtiopäivillä tehty suostumuspäätös ja liittyminen Kansainliiton jäsenyyteen jätti valtion täysivaltaisuuden lähes koskematto-

100 Ks. Saraviita, s. 200. Ruotsin vastaavasta lainsäädännöstä ks. SOU 1970: 17 s. 16 ss.

maksi. Ainoat tuntuvat suvereniteetin rajoitukset näyttävät liittyneen Kansainliiton jäsenvelvoitteeseen pidättäytyä väkivallan käytöstä. Kysymyksessä oli siis ulkoisen (kansainvälisoikeudellisen) toimintavapauden kaventuminen. Sen sijaan jäsenvelvoitteisiin ei sisältynyt sisäisen suvereniteetin rajoituksia, esim. oikeutta liiton toimielimille tai virkamiehille käyttää julkista valtaa Suomen alueella.

Kaiken kaikkiaan eduskunnan päätöstä Kansainliiton jäsenyydestä ei voida pitää kovinkaan keskeisenä ennakkotapauksena siitä, kuinka valtion täysivaltaisuuden kaventuminen järjestöjäsenyyden johdosta vaikuttaa liittymispäätöksen valtion sisäiseen käsittelyyn (velvoitteiden hyväksyminen ja transformointi).[101]

1.4.2.2. Kansainliiton työjärjestö

Samalla kun eduskunta antoi vapaamuotoisella ponsipäätöksellä suostumuksen Suomen liittymiselle Kansainliittoon tuli hyväksytyksi jäsenyys toisessakin kansainvälisessä järjestössä — Kansainliiton työjärjestössä.

Työjärjestön perussääntö sisältyi Versaillesin sopimukseen. Järjestö oli eräissä suhteissa kytketty Kansainliittoon, mutta sillä oli kuitenkin oma perussääntö, organisaatio ja Kansainliitosta ja yksityisistä jäsenvaltioista erotettavissa oleva tahdonmuodostus. Työjärjestö oli asiallisesti itsenäinen, omalla erityisalallaan toimiva kansainvälinen järjestö, jonka toimintaan ja valtuuksiin sisältyi huomattavia kansainvälisoikeudelliselta kannalta kiinnostavia uutuuksia.

---

101 Petrén (s. 367) kertoo, että valmisteltaessa Ruotsin liittymistä Kansainliittoon tarkasteltiin päätöksenteon ja Ruotsin suvereniteetin välistä suhdetta sekä kysymystä sodankäyntivallasta. Kansainliittojäsenyyskysymyksen parlamenttikäsittelyssä kiinnitettiin huomiota siihen, että Ruotsin 1809 HM:n mukaan kuningas päättää sodasta ja rauhasta. Kun Kansainliiton jäsenet olivat velvollisia pidättäytymään sodan käytöstä ulkopolitiikan välineenä, esitettiin, että Kansainliiton jäsenyys rajoitti hallitusmuodossa kuninkaalle säädettyä sodankäyntivaltaa. Esimerkkinä mainittiin, että valtio saattoi joissakin tapauksissa joutua velvolliseksi käyttämään sotavoimaa rauhanturvaamistarkoituksessa. Nämä näkökohdat eivät kuitenkaan vaikuttaneet jäsenyyskysymyksen käsittelytapaan. Yleensäkin kansainliittojäsenyyden ja perustuslain välisiin ongelmiin kiinnitettiin valtiopäiväkäsittelyssä Petrénin kertoman mukaan hyvin vähän huomiota.

Näyttää siltä, että jäsenyys Työjärjestössä jäi sivuun Kansainliittoon keskittyneessä eduskuntakeskustelussa.[102]

Järjestön valtuudet jäivät lähes kokonaan huomiotta. Kansainliiton työjärjestön perussäännön ja Suomen valtion sisäisen oikeuden välistä suhdetta ei kosketeltu lainkaan.[103]

Jäsenyys Kansainliiton työjärjestössä sisälsi eräitä valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä velvoitteita, niistä tärkeimpänä sen, että jäsenvaltio sitoutui toimittamaan kansanedustuslaitoksensa käsiteltäväksi kaikki työjärjestön päättämät »sopimusehdotukset» ja »suositukset». Tämä Versaillesin rauhansopimuksen osana olleen perussäännön velvoite — joka sekin jäi valtionsisäisesti voimaansaattamatta — merkitsi Suomessa voimassa olevan perustuslain tasoisen normiston kannalta sitä, että eduskunnalle tuli uusi toimintamuoto — työjärjestön »sopimusehdotusten» ja »suositusten» käsittely. Eduskunta ei kuitenkaan voinut vastoin hallituksen esitystä hyväksyä Kansainliiton työjärjestön sopimusehdotuksia.

---

102 Ks. tästä keskustelusta Broms, s. 260 ss.

103 Kansainliiton työjärjestön perussääntö oli hallituksen esityksen (He 17/1920 vp Asiak I) liitteenä nimikkeellä »Versailles'ssa 28 päivänä kesäkuuta 1919 tehdyn rauhansopimuksen työehtojen säännöstelyä koskevat kohdat». Versaillesin rauhansopimuksen 38 §:ssä todettiin: »Il est fondé une organisation permanente chargée de travailler á la realisation du programme exposé dans la préambule.»

Viitteenä siitä, että työjärjestön itsenäistä luonnetta ei ehkä tiedostettu, voidaan pitää ulkoasiainvaliokunnan (uvm 2/He 17/1920 vp Asiak I) lyhyttä lausumaa, joka on ainoa maininta asiakirjoissa työjärjestöstä. Mietinnössä tyydyttiin toteamaan, että Kansainliiton peruskirjan hyväksyminen »merkitsee mm. työväen lainsäädännön kehittämistä». Työjärjestön perussääntö hyväksyttiin Kansainliittoa tarkoittaneeseen päätökseen sisältyvänä (1920 vp ptk s. 631 ja 644).

Björksten, s. 260 luonnehtii Kansainliiton työjärjestöä korostamalla, että järjestöllä on »autonominen elimistö Kansainliiton piirissä».

Kansainvälinen työjärjestö erotettiin muodollisestikin Kansainliitosta vuonna 1946. Ks. He 12/1946 vp Asiak I. Hallituksen esityksessä todettiin, että työjärjestön perussääntö hyväksyttiin aikanaan Kansainliiton peruskirjan yhteydessä. Huolimatta muodollisesta sidonnaisuudestaan Kansainliittoon työjärjestö on toiminut itsenäisenä ja sillä on ollut omat toimielimensä.

Versaillesin rauhansopimukseen sisältyneet työjärjestön valtuudet muistuttivat laajuudeltaan ja käyttötavoiltaan läheisesti ILO:n nykyisin voimassa olevan peruskirjan vastaavia säännöksiä. Niinpä Versaillesin sopimuksen nojalla järjestöön kuului valtioiden hallitusten rinnalla ja niistä erillään toimiva työmarkkinaosapuolten edustus (389 art.). Jäsenvaltiot sitoutuivat saattamaan työkonferenssin hyväksymät sopimukset (ns. sopimusehdotukset) jäsenvaltioiden parlamenttien käsittelyyn (405 art 5 kohta). Jäsenvaltiot sitoutuivat esittämään kansainväliselle työtoimistolle vuosittain kertomuksen niistä toimenpiteistä, joihin

Tasavallan presidentin HM 33 §:ssä säädetty ulkoasioita tarkoittava päätäntävalta sai Työjärjestön jäsenvelvoitteiden johdosta uuden piirteen: muodostui kansainvälisoikeudellisen velvoittavuuden saava sopimustyyppi, joka oli saatettava eduskuntakäsittelyyn riippumatta siitä, kuuluiko se »lainsäädännön alaan» tai edellyttikö se »valtiosäännön mukaan muutoin eduskunnan suostumusta». Peruste Työjärjestön päättämien »sopimusehdotusten» eduskuntakäsittelylle ei pohjautunut Suomen lainsäädäntöön, vaan suoraan Suomen valtiota sitoneeseen Versaillesin rauhansopimukseen.[104]

Kansainliiton työjärjestön jäsenvelvoitteisiin kuului lisäksi se, että valtioiden oli sallittava alueherruutensa alaisten työmarkkinajärjestöjen (työnantaja- ja työntekijäjärjestöt) edustajien toimia hallituksen edustajien rinnalla järjestön plenaarielimen kokouksissa. Kirjallisuudessa tätä ainutlaatuista järjestelyä — jota sovelletaan edelleen ILO:n perussäännön nojalla — on pidetty tuntuvana valtion ulkoisen suvereniteetin rajoituksena.[105]

Kansainliiton työjärjestö oli aikaansa nähden erittäin pitkälle kehittynyt organisaatiomuoto. Monet järjestön valtuuksista ovat olleet esikuvina myöhempiä järjestöjä perustettaessa. Yleistäen voidaan sanoa, että YK:ta ja Euroopan ylivaltiollisia järjestöjä lukuunottamatta Kansainliiton työjärjestöllä oli lähes samanlaajuiset valtaoikeudet kuin useimmilla vuosikymmeniä myöhemmin perustetuilla uusilla järjestöillä. Valtion sisäinen päätöksenteko Kansainliiton työjärjestön jäsenvelvoitteiden hyväksymisestä ja transformaatiosta Suomessa saattaisi toimia ennakkotapauksena, jonka mukaan tavanomaisen kansainvälisen järjestön perussäännön mukaiset jäsenvelvoitteet eivät ole ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta tarkoittavien perustuslain säännösten kanssa.

Kansainliiton työjärjestön käyttäminen ennakkotapauksena ja yleistysten tekeminen valtion sisäisen päätöksenteon vapaamuotoisuudesta on

---

valtio on ryhtynyt saattaakseen täytäntöön ne sopimukset, joihin valtio on yhtynyt (408 art). Työnantajain ja työntekijäin järjestöillä oli oikeus tehdä muistutuksia siitä, ettei joku jäsenvaltio ollut täyttänyt jäsenvelvoitteitaan (409 art). Perussäännön mukaan järjestö saattoi asettaa tutkimuskomission tutkimaan väitettyä perussääntörikkomusta ja esittämään mihin sanktiotoimenpiteisiin rikkojavaltiota vastaan voitiin ryhtyä (ns. taloudelliset sanktiot, 411 ja 414 art).

104 Ks. Kaira s. 201 ja Kaira: Kansainvälisen työjärjestön sopimusten käsittelyssä esiintyvistä kansainvälis- ja valtio-oikeudellisista erikoisuuksista. LM 1933 s. 1 ss.

105 Korowicz s. 28.

kuitenkin epäluotettavaa. Työjärjestön jäsenvelvoitteisiin ei eduskuntakäsittelyvaiheessa kiinnitetty juuri lainkaan huomiota.

1.4.2.3. Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskeva sopimus

Vuoden 1921 valtiopäivillä käsiteltiin hallituksen esitystä Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevasta sopimuksesta. Hallituksen esitykseen liittyi ehdotus sopimuksen hyväksymisestä sekä voimaansaattamista tarkoittanut blankettilakiehdotus.[106] Sopimuksessa Suomen valtio sitoutui olemaan linnoittamatta Ahvenanmaan saaria ja demilitarisoimaan alueen. Saaret julistettiin puolueettomaksi alueeksi sodan aikana (6 art). Sopimuksen 7 artiklan nojalla Kansainliiton neuvostolla oli valta tarvittaessa päättää, mihin toimenpiteisiin oli ryhdyttävä sopimuksen määräysten voimassa pitämisen turvaamiseksi tai sopimuksen vastaisen toiminnan estämiseksi. Säännöksellä tarkoitettiin lähinnä sitä, että sopimusvallat tulivat oikeutetuiksi ryhtymään niihin pakkotoimenpiteisiin, joita Kansainliiton neuvosto oli puoltanut käytettäväksi sopimusvelvoitteiden turvaamiseksi.[107]

Sopimus rajoitti sekä Suomen valtion suvereenia toimintavapautta kansainvälisessä tasossa että valtion toimintavapautta alueellaan. Sen sijaan sopimus ei sisältänyt oikeutta vieraalle valtiolle tai Kansainliiton elimille käyttää julkista valtaa Suomen alueella.

Sopimus hyväksyttiin yksinkertaisella enemmistöllä ja sen voimaansaattamista tarkoittanut lakiehdotus käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.[108]

---

106 He 57/1921 vp Asiak I. Sopimuksen käsittelystä ulkoasiainvaliokunnassa ks. Broms, s. 253 s.

107 Ks. tämän sopimuksen sisällöstä Castrén, s. 123 sekä Modeen, passim.

108 Kastari (Näkökohtia s. 516) mainitsee, että sopimukselle hankittiin eduskunnan suostumus sekä että sopimus »monessa suhteessa rajoitti Suomen valtiovallan käyttöä Ahvenanmaalla».

Vuoden 1940 valtiopäivillä eduskunta päätti valtuuttaa hallituksen tekemään Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton kanssa sopimuksen Ahvenanmaan saarista. Ks. He 105/1940 vp Asiak III. Valtuutuksen jälkeen 11 päivänä lokakuuta 1940 allekirjoitettu sopimus saatettiin voimaan asetuksella (569/40). Ks. tämän sopimuksen sisällöstä (SopS 34/49) Castrén, s. 128 ss. Sopimus rajoitti valtion täysivaltaisuutta samaan tapaan kuin vuoden 1921 sopimuskin.

1.4.2.4. Kellogg-Briand-sopimus

Vuoden 1929 valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä ehdotettiin, että eduskunta hyväksyisi Pariisissa 27 päivänä elokuuta 1928 allekirjoitetun, sodan hylkäämistä kansallisen politiikan välikappaleena tarkoittavan yleissopimuksen.[109] Yleissopimus rajoitti valtion ulkoista

---

Moskovan vuoden 1944 välirauhansopimus ja vuoden 1947 Pariisin rauhansopimus saattoivat uudelleen voimaan jatkosodan syttyessä rauenneen vuoden 1940 sopimuksen. Ks. Castrén, s. 131.

[109] He 5/1929 vp Asiak I—V sekä SopS 25/29. Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että eduskunta hyväksyisi mm. seuraavan lausuman: »Eduskunta edellyttää hallituksen aikanaan asianmukaisessa järjestyksessä ryhtyvän Suomen yhtymistä tarkoittaviin toimenpiteisiin.» Hallituksen esitys sisälsi eksplisiittisesti edellytyksen, että eduskunta voi antaa ainakin jossain määrin sitovia, hallitukselle osoitettuja, ulkoasioista päättämistä tarkoittavia toimintakäskyjä. Ulkoasiainvaliokunta kuitenkin torjui tämän menettelytavan (uvm 2/He 6/1929 vp Asiak I—V): »Koska Valiokunnan mielestä kuitenkin on itsestään selvää, että Hallitus tällaisiin toimenpiteisiin aikanaan ryhtyy, on Valiokunta pitänyt tarpeettomana sensuuntaisen toivomuksen lausumista eduskunnan taholta.» Kairan mukaan sopimuksen eduskuntakäsittelyä ei pidetty HM 33 §:n nojalla välttämättömänä (Kaira, s. 193).

Sopimuksen sisällöstä ks. Castrén, s. 298 s. ja Broms, Definition s. 17 s.

Ns. Anti-War Pact voimaansaatettiin asetuksella eikä sopimusta käsitelty eduskunnassa. Ks. Asetus Rio de Janeirossa 10 päivänä lokakuuta 1933 allekirjoitetun, sodan vastustamista tarkoittavan hyökkäämättömyys- ja sovittelumenettelysopimuksen voimaansaattamisesta (400/38) sekä SopS 39/38. Ks. sopimuksen sisällöstä Castrén, s. 300.

Vuoden 1933 valtiopäivillä käsiteltiin hyökkäyskäsitteen määrittelemisestä Lontoossa 3 päivänä heinäkuuta 1933 tehtyä sopimusta (He 54/1933 vp Asiak III). Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin: »... ottaen huomioon, että sopimus täydentää ... Eduskunnan aikaisemmin hyväksymiä sopimuksia (mm. Kellogg-Briandin sopimusta) ja siten läheisesti liittyy niihin, pitää hallitus asianmukaisena pyytää sille eduskunnan suostumusta.» Näyttää siltä, että sopimuksen katsottiin kuuluvan niihin sopimuksiin, jotka saatetaan eduskuntakäsittelyyn vapaaharkintaisesti VJ 69,2 §:n nojalla. Sopimus hyväksyttiin ponsipäätöksellä yksinkertaisella enemmistöllä. Ks. edk vastaus/He 54/1933 vp Asiak III.

Valtion kansainvälisoikeudellista toimivapautta sotaan liittyvissä kysymyksissä rajoitettiin myös Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton kesken hyökkäämättömyydestä ja riitojen rauhanomaisesta ratkaisusta tehdyllä sopimuksella. Ks. He 44/1932 vp Asiak I sekä as kok 249/32. Sopimus on asetuksen liitteenä. Sen ohessa, että sopijapuolet I artiklassa sitoutuivat pidättäytymään hyökkäysteoista toisiaan vastaan, sopimuksen 3 artiklan mukaan kumpikin sopijapuoli sitoutui olemaan osallistumatta sopimuksiin tai välipuheisiin, jotka ovat

suvereniteettia kieltämällä sodan käyttämisen kansainvälisten riitojen ratkaisemiskeinona. Allekirjoittajavaltiot ilmoittivat luopuvansa sodasta kansallisen politiikan välikappaleena keskinäisissä suhteissaan.

Kirjallisuudessa katsottiin ainakin ennen Versaillesin sopimuksen voimaantuloa väkivallan käytön kuuluvan suvereenin valtion käytettävissä oleviin kansainvälisen oikeuden sallimiin toimintamuotoihin. Sopimuksen ulkoista suvereniteettia rajoittava vaikutus oli ilmeinen. Kellogg-Briand-sopimus sisälsi tosin laajoja varaumia, eikä sen noudattamisesta kyetty tehokkaasti huolehtimaan. Lisäksi jo jäsenyys Kansainliitossa oli rajoittanut sodankäyntivapautta. Sopimuksella ei sen sijaan puututtu valtioiden muihin valtaoikeuksiin eikä valtion vallankäytön monopoliin alueellaan.

Sopimus hyväksyttiin yksinkertaisella enemmistöllä ponsipäätöksellä. Sen ei katsottu edellyttävän lain tasoisia voimaansaattamistoimia.[110]

1.4.2.5. Vuosien 1940—1947 rauhansopimukset

Talvisodan päätteeksi Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä tehtiin rauhansopimus Moskovassa. Sopimus hyväksyttiin eduskunnassa vapaamuotoisella ponsipäätöksellä. Ponsi käsiteltiin VJ 69,2 §:n mukaista määräenemmistösäännöstä soveltaen, koska Suomen valtion aluetta sopimuksella pienennettiin. Sopimukseen ei liittynyt

---

avoimesti vihamielisiä toista sopimuspuolta vastaan. Sopimus hyväksyttiin yksinkertaisella enemmistöllä ponsipäätöksellä ja voimaansaatettiin asetuksella.

110 Näyttää siltä, ettei Kellogg-Briand-sopimuksen, Kansainliiton jäsenyyden ja HM 33 §:n välistä suhdetta otettu huomioon eduskuntakäsittelyssä. HM 33 §:n mukaan tasavallan presidentti yhdessä eduskunnan kanssa päättää sodan aloittamisesta. Kun kansainväliset sopimukset nyt estivät sodan käytön kansainvälisen politiikan välineenä, olisi ehkä voitu väittää, että ne rajoittivat HM 33 §:ssä säädettyä presidentin ja eduskunnan — valtion sisäisillä normeilla säädettyä — toimivaltaa (sodankäyntivalta). Sama huomautus voidaan esittää myös Kansainliiton ja YK:n jäsenvelvoitteista.

Ross (Statsforfatningsret s. 393) kertoo, että Tanskan vuoden 1953 perustuslaista jätettiin pois säännökset sodasta ja sodan julistamisesta, koska Tanska YK:n jäsenenä on sitoutunut olemaan käyttämättä sotaa ulkopolitiikan välineenä. Perustuslaissa säädetään sen sijaan sotilaallisten voimakeinojen käytöstä muita valtioita vastaan — mikä on YK:n peruskirjan nojalla mahdollista joko puolustustarkoituksessa tai kun valtio osallistuu sotilaallisten sanktioiden käyttöön YK:n peruskirjan mukaisesti.

blankettilakia: säännösten ei katsottu olevan ristiriidassa valtion sisäisen lainsäädännön kanssa.[111]

Vuoden 1944 valtiopäivillä käsiteltiin Suomen ja SNTL:n sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhtyneen Kuningaskunnan välistä välirauhansopimusta. Sopimuksen hyväksymistä tarkoittavan ponsiehdotuk-

---

111 Ks. He 25/1940 vp Asiak I. Hallituksen esityksen mukaan »rauhansopimus edellyttää Hallitusmuodon 33 §:n mukaan eduskunnan hyväksymistä ...» Ks. myös edk. vastaus/He 25/1940 vp Asiak I. Rauhanehtojen käsittelystä ulkoasiainvaliokunnassa ks. Broms, s. 295 ss.

Kaira (Moskovan rauhansopimus) s. 102 ss. tarkastelee Moskovan rauhansopimuksen eduskuntakäsittelyä. Hän kiinnittää huomiota siihen, että sopimus tuli välittömästi allekirjoituksella voimaan. Kuitenkin HM 33 §:n mukainen päätös sodasta ja rauhasta tulee Kairan mukaan Suomen valtiota kansainvälisoikeudellisesti sitovaksi vasta eduskunnan hyväksyttyä rauhansopimuksen. Kairan mukaan sopimuksen voimaantulon ja eduskuntakäsittelyn välisenä aikana — jolloin välirauhansopimusta ei vielä ollut hyväksytty — vallitsi lyhytaikainen epäselvä tila, joka korjaantui vasta eduskunnan hyväksyttyä sopimuksen. Selostettu Kairan tulkinta rauhansopimuksen kansainvälisoikeudellisen velvoittavuuden alkamistavasta saattoi pitää paikkansa tuon ajan kansainvälisen oikeuden mukaan, joskin on epäiltävää, voidaanko HM 33 §:ssä tarkoitetulla eduskunnan suostumuksella rauhansopimukselle sanoa olevan enää nykyään tuollaista vaikutusta.

Kaira käsittelee myös Moskovan rauhansopimuksen voimaansaattamista. Hän huomauttaa, ettei sopimuksen hyväksymisen yhteydessä päätetty blankettilakia (s. 104). Tähän lienee ollut syynä se, ettei sopimuksen katsottu sisältävän lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai, jos se niitä sisälsi »ne olivat niin epämääräisiä ja muutoinkin sisällöltään ja muodoltaan sellaisia, etteivät ne sovellu sellaisinaan valtionsisäisesti voimaansaatettaviksi ... kaikki sopimuksen voimaansaattamisessa ja täyttämisessä ehkä tarvittavat toimenpiteet, jotka kuuluvat eduskuntalainsäädännön piiriin, ovat jääneet erikseen asiasisältöisillä laeilla suoritettavaksi». Kaira viittaa vielä siihen, että VJ 69,2 §:n määräenemmistösäännöstä sovellettiin, koska kyseessä ollut valtiosopimus vähensi valtakunnan aluetta. Ks. myös Erich (Lainsäädännöllinen valtuutus) s. 671 s. Vrt. Sipponen, s. 388 alaviite 129 jossa kirjoittaja katsoo, että päätös, jolla eduskunta hyväksyi Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain liiton välisen rauhansopimuksen (He 25/1940) oli »lähellä lakien säätämistä.» Omasta puolestani olen valmis luonnehtimaan eduskunnan päätöksen HM 33 §:ssä tarkoitetuksi, tasavallan presidentin ulkopoliittisen vallankäytön kansanvaltaisen valvonnan piiriin kuuluneeksi ratkaisuksi. Huomattakoon, että hallituksen esitykseen ei sisältynyt ehdotusta transformoivaksi laiksi.

Moskovan rauhansopimuksella luovutettiin Neuvostoliitolle vuokra-alueeksi Hanko. Neuvostoliitto saattoi käyttää alueella julkisoikeudellista valtaa. Moskovan sopimus siis merkitsi valtiovallan käyttöoikeuden luovuttamista vieraalle valtiolle. Tämän suvereniteetin rajoituksen johdosta ei kuitenkaan sopimuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä käytetty lainsäädäntömenettelyä. Ks. Castrén, s. 131 s.

sen oheen oli — toisin kuin Moskovan rauhansopimuksen käsittelyn yhteydessä — liitetty ehdotus VJ 67 ja 69 §:n mukaan käsiteltäväksi blankettilaiksi.[112]

Lopullinen rauhansopimus tehtiin Pariisissa vuonna 1947. Sopimuksessa vahvistettiin eräät Moskovan välirauhansopimuksen määräykset. Sen ohessa uuteen sopimukseen tuli joitakin täydennyksiä, ja muutamia välirauhansopimuksen velvoitteita muutettiin. Pariisin rauhansopimus hyväksyttiin eduskunnassa ja saatettiin voimaan välirauhansopimuksen tavoin.[113]

Kaikki mainitut kolme sopimusta sisälsivät valtion ulkoista suvereniteettia rajoittavia säännöksiä. Moskovan välirauhansopimuksella luovutettiin oikeus julkisen vallan käyttöön Suomen alueella ulkovaltojen edustajille — valvontakomissiolle.[114] Pariisin rauhansopimuksella vahvistettiin lisäksi jo välirauhansopimukseen sisältynyt säännös Porkkalan

---

112 Ks. He 70/1944 vp Asiak III. Kysymyksessä on tietääkseni ainoa valtiosopimuksen hyväksymistä tarkoittanut hallituksen esitys, johon ei liitetty sopimustekstiä. Rauhanehdot oli saatettu eduskunnan tarkasteltaviksi erillisessä hallituksen tiedonannossa ja sopimusteksti ei ilmeisesti ollut vielä valmiina. Hallituksen esityksen perusteluissa tyydyttiin sopimuksen sisällöstä huomauttamaan, että ehdot jo oli tiedotettu eduskunnalle. Hallituksen esityksessä mainittiin, että sopimus oli tullut voimaan allekirjoittamisen tapahtuessa. Kun näin ollen sopimusta oli ryhdyttävä heti soveltamaan, niin tarvittiin viipymättä, samalla kun sopimus hyväksyttiin, »perustuslain säätämisestä voimassa olevassa järjestyksessä annettavia säännöksiä sopimuksen voimaansaattamiseksi ja soveltamiseksi.» Päätöksenteon kiireellisyyttä osoittaa se, että hallituksen esityksen otsikosta oli sopimuksen päiväyksestä jäänyt pois vuosiluku. Ks. uvm 2/He 70/1944 vp Asiak III. Sopimuksen hyväksymistä tarkoittava ponsiehdotus käsiteltiin VJ 69,2 §:n määräenemmistösäännöstä soveltaen, koska sopimus sisälsi aluetta pienentävän muutoksen valtion rajoihin. Ks. sopimuksen eduskuntakäsittelystä Broms, s. 331 ss. Sopimuksentekovallasta (treaty-making power) välirauhansopimuksiin kuuluvissa ratkaisussa ks. Broms, s. 127 ja Jyränki, Ylipäällikkyys, s. 126 s.

113 Ks. He 129/1946 vp Asiak III. Sopimukseen liittynyt blankettilakiehdotus hyväksyttiin VJ 67 ja 69,1 §:n säännöksiä soveltaen, minkä ohessa tehtiin VJ 69,2 §:n määräenemmistösäännöstä käyttäen ponsipäätös sopimuksen hyväksymisestä. Ks. sopimuksen eduskuntakäsittelystä Broms, s. 341 ss. Broms tekee s. 342 selkoa myös lakiehdotuksen ja ponsipäätöksen käsittelyjärjestyksestä. Pariisin rauhansopimuksen sisällöstä ks. Castrén, s. 20 ss. Sopimuksen kansalaisten perusoikeussuojajärjestelmän kannalta kiinnostavien artiklojen osalta ks. Sainio, s. 76 s.

114 Ks. Kastari, Näkökohtia, s. 517. Kastari näyttää ajattelevan, että myös sopimuksen sotilaalliset rajoitukset edellyttivät perustuslain säätämisjärjestyksen käyttöä.

alueen luovuttamisesta määräajaksi SNTL:n käyttöön sotilastukikohdaksi.[115]

Moskovan välirauhansopimus ja Pariisin rauhansopimus voimaansaatettiin supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Hallituksen esityksissä ei eritelty syitä perustuslain säätämisjärjestyksen käytölle. Tämän johdosta ei voida saada tietoja siitä, miten säännökset valtiovallan käytöstä Suomen alueella vaikuttivat jatkosodan päätteeksi tehtyjen sopimusten voimaansaattamislakien käsittelyjärjestykseen. Sen sijaan Moskovan rauhansopimuksella ja Hangon vuokraamisella SNTL:lle ei katsottu poiketun HM 1 ja 2 §:n säännöksistä. Saattaa kuitenkin olla, että Moskovan rauhansopimusta käsiteltäessä ei ehditty syventyä sopimuksen käsittelyjärjestykseen.

1.4.2.6. Yhdistyneet Kansakunnat

Eduskunta antoi vuoden 1947 valtiopäivillä yksinkertaisella enemmistöllä hyväksytyllä ponsipäätöksellä suostumuksen Suomen liittymiselle YK:n jäseneksi.[116] Suomi hyväksyttiin kuitenkin vasta vuonna 1955 YK:n jäseneksi. YK:n peruskirjan voimaansaattamisesta säädettiin vuonna 1956 annetulla asetuksella (51/56).[117]

---

115 Suontausta (s. 42) toteaa, että Suomen suvereniteetti Porkkalan alueella säilytettiin, joskin valtio luopui käyttämästä alueella suvereenia valtaa. Hän mainitsee lisäksi, että alueella asuneet Suomen kansalaiset jättivät vuokra-alueen. Suontausta liittää Porkkalaa koskeneet järjestelyt suvereniteettiteoriaan korostamalla, että valtion alistuminen toimivapautensa rajoituksiin ei johda suvereniteetin menetykseen, mikäli rajoitusten seurauksena valtio ei joudu juridisesti riippuvaisuussuhteeseen toisesta valtiosta.

Tässä kirjoituksessa omaksuttu suvereniteettikäsitys eroaa Suontaustan käyttämästä mm. sikäli, että katson julkisen vallan käyttöoikeuden luovuttamisen suvereniteetin rajoitukseksi.

116 Ks. He 51/1947 vp Asiak I. Ks. suostumusta tarkoittavan ratkaisun eduskuntakäsittelystä Broms, s. 373.

117 Kuten jo on todettu, Kansainliiton peruskirjaa ei koskaan saatettu kokonaisena voimaan. Peruskirja sisältyi osana Versaillesin rauhansopimukseen eikä sitä teknisesti olisikaan voitu saattaa voimaan YK:n peruskirjan tavoin. Vuoden 1935 valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä kerrottiin, että Versaillesin rauhansopimuksessa oli laajoja — mm. Kansainliittoa koskevia — osia, joita ei ollut tarpeellista toistaiseksi sisällyttää Suomen valtion sisäiseen oikeuteen. Ks. He 86/1935 vp Asiak I. Kansainliiton perustamista tarkoittanutta sopimusta

Jäsenyys YK:ssa rajoittaa selvästi jäsenvaltioiden ulkoista suvereniteettia. Niinpä jäsenvaltiot sitoutuvat luopumaan väkivallan käytöstä valtioiden välisissä suhteissa. Sen ohessa valtio on peruskirjan nojalla velvollinen noudattamaan eräitä YK:n turvallisuusneuvoston päätöksiä.[118] Sen sijaan valtion sisäisen suvereniteetin kannalta peruskirjaa tarkasteltaessa voidaan todeta, että YK:n elimet eivät voi käyttää julkista valtaa jäsenvaltion alueella.

Peruskirjan voimaansaattamisen jälkeen suoritetut lainsäädäntötoimet osoittavat, ettei peruskirjan voimaansaattamisella — asetuksella — tarkoitettu sitä, että YK:n elinten päätökset saisivat välittömästi oikeusvaikutuksia Suomessa. Suomessa säädettiin perustuslain säätämisjärjestyksessä lakeja, joiden nojalla viranomaiset saivat riittävät valtuudet turvallisuusneuvoston taloudellisia sanktioita tarkoittavien, jäsenvaltiota sitovien päätösten noudattamisen varmistamiseksi Suomen valtion osalta.[119] Järjestöön liittymistä tarkoittaneella eduskunnan päätöksellä ja peruskirjan voimaansaattamistoimella ei siis poistettu mahdollisia, tulevaisuudessa odotettavissa olevia ristiriitoja järjestöelinten päätösten ja valtion sisäisen oikeuden väliltä. Peruskirjan ei sellaisenaan katsottu sisältävän Suomessa voimassaolevan lainsäädännön kanssa ristiriitaisia kohtia.[120]

YK:n peruskirjaan liittyvät eduskunnan ratkaisut ja voimaansaattamistoimenpiteet noudattivat aikaisemmin Kansainliiton yhteydessä omaksuttua periaatetta. Transformaatio suoritettiin useassa eri vaiheessa. Kansainliiton perussääntöä tosin ei voimaansaatettu sellaisenaan lainkaan, mutta ajatus transformaation jakamisesta osiin (ja ns. liukuva transformointi) näyttää perustuvan Kansainliiton aikaisiin ennakkotapauksiin. Perusajatuksena on se, että varsinaiset jäsenvelvoitteet transformoidaan erillään niistä velvoitteista, joita kansainvälisen järjestön järjestöelimet voivat päättää. Perussääntö ei sinällään sisältänyt lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä, joten lain tasoiset transformaatiosäädökset eivät olleet tarpeen.

YK:n turvallisuusneuvosto voi tehdä jäsenvaltiota välittömästi velvoittavia ratkaisuja, joiden sitovaa vaikutusta jäsenvaltio ei äänes-

---

ja YK:n peruskirjaa ei menettelytekniikkaan liittyvissä relaatioissa sen vuoksi ole syytä verrata toisiinsa.

118 Ks. s. 207 ss.

119 Menettelytavasta tehdään yksityiskohtaisesti selkoa s. 207 ss.

120 Vert. Kastari, Näkökohtia s. 517.

tysvaiheessa voi estää. Tätä päätäntävaltaa tai sen käyttöön kuuluvien konkreettisten ratkaisujen valtion sisäisiä lainsäädännöllisiä esteitä ei transformoitu perussäännön yhteydessä. Tämä olisi ollut mahdollista säätämällä laaja yleisvaltuutus esim. turvallisuusneuvoston jäsenvaltiota sitovien päätösten voimaansaattamisesta. Vielä nykyäänkin ovat turvallisuusneuvoston päätäntävallan alaan kuuluvat ns. sotilaalliset sanktiot siinä mielessä transformoimatta, etteivät turvallisuusneuvoston velvoittavia päätöksiä tarkoittavat valtuuslait sisällä riittäviä valtuuksia sotilaallisten sanktioiden noudattamisesta huolehtimista varten.

Kansainvälisen järjestön (YK:n) jäsenvaltioita sitovan päätäntävallan transformoimatta jättäminen aiheuttaa sen, ettei ristiriitoja jäsenvelvoitteiden (perussäännön) ensimmäisessä transformaatiovaiheessa hevin voida osoittaa.

YK:n (ja Kansainliiton) jäsenyys ei rajoita jäsenvaltion sisäistä suvereniteettia — järjestö ei voi käyttää julkista valtaa jäsenvaltion alueella.[121]

Jäsenyysratkaisut molemmissa maailmanjärjestöissä eivät omaa kovin keskeistä ennakkotapauksen asemaa. Tämä johtuu toisaalta erikoislaatuisesta transformaatiotavasta, toisaalta siitä, että jäsenkysymystä ja jäsenvelvoitteita ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Ennakkotapausarvoa vähentää myös se, ettei eduskunnan täysistuntokäsittelyssä puututtu jäsenvelvoitteiden ja valtion täysivaltaisuuden välisiin suhteisiin. Keskustelut käytiin jäsenyyden tarkoituksenmukaisuudesta. Ratkaisujen valtiosääntöoikeudelliset erikoispiirteet jäivät huomiotta.[122]

1.4.2.7. Rajatulliyhteistyösopimukset

Vuoden 1962 valtiopäivillä käsiteltiin ehdotusta Ruotsin kanssa tehdyn rajatulliyhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Sopimus

---

121 Bindschedler, s. 313 korostaa, että YK:n turvallisuusneuvosto voi käyttää supranationaalista valtaa. On kuitenkin otettava huomioon, etteivät turvallisuusneuvoston velvoittavatkaan päätökset tule välittömästi jäsenvaltioiden sisäisesti kansalaisia ja hallintoviranomaisia sitoviksi.

122 Petrén (s. 368 s.) tekee selkoa YK-jäsenyyden valmistelusta ja käsittelystä Ruotsin valtiopäivillä. Petrénin mukaan ei YK-jäsenyyden ja Ruotsin perustuslain välillä katsottu esiintyvän ristiriitoja lukuunottamatta säännöksiä Kuninkaan asemasta Ruotsin sotavoiman ylipäällikkönä. Ruotsin sotavoiman osiahan

ehdotettiin hyväksyttäväksi vapaamuotoisella ponsipäätöksellä ja voimaansaatettavaksi tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä käsiteltävällä lailla.[123]

Rajatulliyhteistyösopimuksen 1 artiklan mukaan kolmen kilometrin levyinen alue valtioiden välisen rajan molemmin puolin muodostettiin valvontavyöhykkeeksi. Valtiot saattoivat lisäksi myöhemmin sopia valvontavyöhykkeen laajentamisesta muille alueille, mikäli tullivalvontayhteistyö siellä osoittautuisi tarpeelliseksi.

Molemmat valtiot sitoutuivat sallimaan omalla alueellaan olevalla tullivalvontavyöhykkeellä toisen sopijavaltion tulliviranomaisten harjoittavan julkista valtaa: tullivalvontaa. Valvontatehtävissä kumpikin valtio saattoi käyttää myös toisen valtion maaperällä oman valtionsa — eikä aluevaltion — lainsäädännössä säädettyjä pakkokeinoja. Kysymyksessä oli niin ollen selvästi valtiosopimus, joka mahdollisti julkisen vallan käytön Suomen alueella vieraan valtion viranomaisten toimesta. Sopimus voimaansaatettiin siitä huolimatta tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.[124]

---

saattoi joutua rauhanturvaamistapauksessa — erillissopimuksilla — välittömästi YK:n alaisiksi. Petrénin siteeraaman kansanedustajan ilmoituksen mukaan tämä perustuslakikysymys jäi vähälle huomiolle, koska jäsenyys tahdottiin järjestää viivytyksittä, eikä perustuslain muutoksiin katsottu ehdittävän ryhtyä.

123 Ks. He 130/1962 vp Asiak III sekä SopS 2/1963. Sopimuksen valmistelusta ks. Blix s. 80. Kastari (Näkökohtia) alaviite 3 kiinnittää huomiota tähän sopimukseen.

124 Blix, s. 76 ss. kiinnittää huomiota pohjoismaisten rajasopimusten säännöksiin, jotka oikeuttavat vieraan valtion käyttämään valtaa Ruotsin alueella. Hän ei syvenny kuitenkaan sopimusten perustuslainmukaisuuteen. Ks. myös SOU 1963: 17 s. 249.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että jo ennen sopimuksen tekemistä ja voimaansaattamislain käsittelyä eduskunnassa oli selostettua järjestelyä noudatettu kokeilutoiminnan muodossa. Käytännössä siis Ruotsin viranomaiset olivat voineet — ilman julkaistun kirjallisen valtiosopimuksen olemassaoloa ja eduskuntakäsittelyä — käyttää julkista valtaa Suomen alueella. Se, että toimintaa oli harjoitettu »kokeiluluontoisena», ei voine vaikuttaa menettelyn juridiseen arviointiin. Näyttää siltä, että suvereniteettiproblematiikka on saanut väistyä pohjoismaisen vapaamuotoisen yhteistoiminnan edessä.

Neuvostoliiton ja Suomen välisellä rajalla noudatettavaa järjestystä tarkoittavassa sopimuksessa tarkoitettujen valtuutettujen toimintaa ei voitane verrata pohjoismaiden välillä sovellettavaan käytäntöön. Rajavaltuutetut toimivat yhdessä ja päätöksenteossa sovelletaan yksimielisyysperiaatetta. Erimielisyys-

tapauksissa kiistakysymys ratkaistaan diplomaattiteitse. Kummankaan puolen rajavaltuutetut eivät voi sopimuksen nojalla ryhtyä välittömästi ja yksinään julkisen vallan käyttöä sisältäviin toimenpiteisiin toisen sopijapuolen alueella (SopS 32/1960). Ks. myös He 137/1965 vp Asiak III Suomen ja Sosialistisen Neuvostotasavaltain Liiton välisen porosopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä He 98/1965 vp Asiak III Suomen ja Sosialistisen Neuvostotasavaltain Liiton välisen rajavesistöjä koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (vrt. SopS 9/23, 8/23 ja 9—10/34). Sopimuksen nojalla (SopS 26/1965) perustettiin rajavesistöjen käyttökomissio-niminen elin, johon kumpikin sopimuspuoli valitsee 3 edustajaa. Tällä elimellä on varsin laajoja valtuuksia. Komissio mm. tutkii ja päättää ne kysymykset, jotka muutoin kuuluisivat vesituomioistuimille. Komission ratkaisut muodostuvat »sopimuspuolia sitoviksi» ja täytäntöönpanokelpoisiksi samalla tavoin kuin valtion tuomioistuimen päätökset. Ratkaisut tehdään komissiossa yksimielisyysperiaatetta soveltaen. Kysymyksessä ei siis ole vieraan vallan edustajille kuuluva vallankäyttö Suomen alueella. Sopimus hyväksyttiin yksinkertaisella enemmistöllä ja sen voimaansaattamista tarkoittanut lakiehdotus käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Ks. edk vastaus/ He 98/1965 vp Asiak III.

Huomionarvoisia uutuuksia kansainväliseen käytäntöön sisältyy Suomen ja Ruotsin väliseen rajajokisopimukseen ja sen liitteisiin sekä Suomen ja Ruotsin kesken 17 päivänä helmikuuta 1949 uitosta Tornion ja Muonion rajajoissa tehtyyn sopimukseen. Ks. He 195/1971 vp. Kun sopimusta käsiteltiin Ruotsin valtiopäivillä, kiinnitettiin huomiota sopimuksen perustuslainmukaisuuteen. (Ks. Ruotsin hallituksen esitys n:o 137/1971, s. 45). Ilmeisesti Ruotsin esikuvan mukaan myös suomalaisessa esityksessä puututtiin valtiosääntöoikeudellisiin näkökohtiin: »Rajajokikomission asemaa ja päätäntävallan käyttöä koskevia kysymyksiä järjestettäessä on erityistä huomiota kiinnitetty asiaan liittyviin valtiooikeudellisiin näkökohtiin. Valtioiden yhteisenä erityistä päätäntävaltaa käyttävänä elimenä rajajokikomissio suorittaa tehtäviä, jotka muutoin kuuluisivat valtion omille viranomaisille. Mitään täysivaltaisuuden rajoittamista tällainen järjestely ei kuitenkaan käytännössä tulisi merkitsemään, koska kaikissa tärkeimmissä asioissa ratkaisut tulisi alistaa hallitusten vahvistettaviksi. Lisäksi on otettava huomioon äänestämistä koskevat säännöt, joiden mukaan komission päätös säännön mukaisesti edellyttää, että sitä kannattaa enemmistö kumpaakin valtiota edustavista komission jäsenistä ... kun (sopimuksissa) on määräyksiä, jotka tarkoittavat eräiden tuomioistuimille ja hallintoviranomaisille kuuluvien asioiden uskomista valtioiden yhteiselle, sanotuissa asioissa päätäntävaltaa käyttäville elimille, esitetään hallitusmuodon 33 §:n mukaisesti ... »Sopimuksia ei esitetty transformoitaviksi supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä vaan tavallisella blankettilailla.

Tavanomaista kiinteämpää yhteistyötä edellytetään asetuksella voimaansaatetussa SNTL:n ja Suomen tasavallan välisessä sopimuksessa pelastustöiden suorittamisesta SNTL:n ja Suomen aluevesillä (as kok 688/71 ja SopS 37/1971). Sopimuksen 1 ja 2 artiklojen nojalla saattaa hätätilaan haaksirikon johdosta joutunut alus oman harkintansa mukaan kutsua apuun jomman kumman sopimuspuolen

Vuoden 1969 valtiopäivillä käsiteltiin Ruotsin valtion kanssa tehtyä sopimusta vastaavaa Suomen ja Norjan välistä rajatulliyhteistyösopimusta. Sopimuksen voimaansaattamista tarkoittanut voimaansaattamislaki esitettiin käsiteltäväksi tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Sopimuksen nojalla saattoivat Norjan tulliviranomaiset käyttää tullivalvontavaltuuksia Suomen valtion alueella. Hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä ulkoasiainvaliokunta esitti, että lakiehdotus käsiteltäisiin supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä (VJ 67 §/69,1 §). Valiokunta perusteli käsittelyjärjestysehdotustaan viittaamalla kahteen eri perusteeseen. Perustuslaista poikkeamista edellytti ensinnäkin se, että sopimuksen nojalla Norjan viranomaiset saattoivat käyttää julkista valtaa Suomen alueella. Lisäksi viitattiin sopimuksen 9 artiklan säännöksiin, joiden mukaan yksityiset virkamiehet eivät joutuneet vastuunalaisiksi aiheuttamistaan vahingoista, vaan korvausvelvollisuus oli valtiolla. Valiokunta ilmeisesti katsoi, että artikla oli ristiriidassa HM 93,2 §:n säännösten kanssa (virkamiehen korvausvelvollisuus).[125] Lakiehdotus hyväksyttiin sittemmin ulkoasiainvaliokunnan esittämässä käsittelyjärjestyksessä.[126]

Rajatulliyhteistyösopimukset — ennakkotapauksina — näyttävät pohjautuvan erilaisiin käsityksiin siitä, onko julkisen vallan käyttö Suomen alueella vieraan valtion viranomaisten tai virkamiesten toimesta ristiriidassa Hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten kanssa. Näin ei kuitenkaan tarvitse olla. Todennäköisempänä pidän sitä, että Ruotsin ja Suomen välisen rajatulliyhteistyösopimuksen eduskuntakäsittelyssä ei voimaansaattamislain käsittelyjärjestykseen kiinnitetty huomiota. Norjan ja Suomen välisen sopimuksen transformaatiolain käsittelyjärjestys sen sijaan saatettiin vastaamaan perustuslakivaliokunnan omaksumaa tulkintalinjaa.

---

lippua käyttävän aluksen. Toisen sopijavaltion pelastusalukset saavat avustustarkoituksessa siirtyä toisen valtion aluevesille pelastustoimia suorittaakseen.

Tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä voimaansaatetun Suomen Hallituksen, Norjan Hallituksen ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton Hallituksen kesken Inarinjärven säännöstelemisestä Kaitakosken voimalaitoksen ja padon avulla tehdyn sopimuksen ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan säännöksiin (6 artikla) sisältyi mm. määräyksiä rajoitetusta vieraan valtion viranomaiselle varatusta oikeudesta käyttää julkista valtaa Suomen alueella (ks. He 62/1959 vp Asiak I).

125 Ks. He 30/1969 vp Asiak I sekä uvm 5. Ulkoasiainvaliokunta kuuli asiantuntijana mm. oikeusasiamies Risto Leskistä.

126 Ks. He 30/1969 vp Asiak I/edk. vastaus.

1.4.2.8. Kansainvälisen lainkäyttöelimen tuomiovallan tunnustaminen

Suvereenien valtioiden yläpuolella ei ole lainkäyttöelimiä, jotka valtion suostumuksetta voisivat käyttää tuomiovaltaa (lainkäyttövaltaa) valtioiden tai muiden kansainvälisen oikeuden subjektien (lähinnä kansainvälisten järjestöjen) välisissä riita-asioissa. Valtiot ja kansainväliset järjestöt voivat kuitenkin velvoittautumista tarkoittavilla toimenpiteillä (yksipuolisilla ilmoituksilla tai keskinäisissä sopimuksissa) sitoutua noudattamaan kansainvälisten lainkäyttöelinten päätöksiä.[127]

Lainkäyttöelimiä on kahta päätyyppiä: pysyviä tuomioistuinmaisia orgaaneja (esim. ICJ) tai ad hoc lautakuntia ja -tuomioistuimia, jotka perustetaan käsittelemään tiettyä, erikseen sopimuksessa määriteltyä riita-asiaa.

Sitoutumista sopimuksella kansainvälisen lainkäyttöelimen päätäntävaltaan pidetään tuntuvana valtion ulkoisen suvereniteetin rajoituksena.[128]

1920 ja 1930-luvulla Suomen valtio teki useita bi- tai multilateraalisia sopimuksia, joiden nojalla valtioiden väliset riitaisuudet on ratkaistava oikeudellista tai välitysoikeudellista tietä. Sopimukset toimitettiin eduskunnan hyväksyttäväksi, koska niiden katsottiin rajoittavan valtion täysivaltaisuutta ulkoisen suvereniteetin suunnassa.[129]

---

127 Kansainvälisen tuomioistuimen toimivallasta yksityiskohtaisemmin ks. Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 472 ss.

128 Kaira s. 195 ss.

129 Ks. Kaira, s. 196 s. Sopimusten eduskuntakäsittelyä tarkoittaneissa hallituksen esityksissä korostettiin, että sopimukset oli toimitettava eduskunnan hyväksyttäväksi HM 33 §:n nojalla, joskaan sopimusten ei väitetty kuuluvan lainsäädännön alaan. Suvereniteettirajoituksen katsottiin olevan HM 33 §:ssä säädetty, »muutoin valtiosäännön mukaan» eduskuntakäsittelyä edellyttävä seikka. Ks. esim. He 9/1925 vp Asiak I: »... sopimuksessa on sovittu pakollisesta, aikaisemmin tuntemattomasta oikeudellisesta menettelystä riitaisuuksien rauhalliseksi ratkaisemiseksi yhdeltä puolen tasavallan ja toiselta puolen yhden tai useamman muun sopimusvaltion välillä ja kun sitäpaitsi sopimuksen 21 artikla voi johtaa rahallisiin suorituksiin Suomen puolelta, näyttävät sopimuksen määräykset pakollisesta välitystuomiosta Hallitusmuodon 33 §:n mukaisesti vaativan Eduskunnan hyväksymisen...» Sotien jälkeisenä aikana ei tällaisia sopimuksia juuri ole tehty (esim. uusien, vastikään itsenäistyneiden valtioiden kanssa). Ks. kuitenkin Noottienvaihto Suomen ja Kenian välillä (SopS 54/1965). Kenian ulkoasiainministeriö toimitti seuraavansisältöisen nootin Suomen Nairobissa olevalle konsulinvirastolle: »Kenian tasavallan ulkoasiainministeriö... (viittaa) seuraaviin oikeustieteen

Sitoutumista yksipuolisella ilmoituksella kansainvälisen tuomioistuimen tuomiovaltaan on pidetty niinikään tuntuvana suvereniteettirajoituksena, joka HM 33 §:n mukaan edellyttää eduskunnan suostumusta.[130, 131]

Vuoden 1957 valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä ehdotettiin, että eduskunta hyväksyisi Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön 36 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun tuomiovallan tunnustamisen. Hallituksen esityksen mukaan yksipuolinen tuomiovallan tunnustaminen HM 33 §:n nojalla vaatii eduskunnan suostumusta. Esityksen perusteluissa ei selostettu, minkä vuoksi eduskunnan suostumus oli tarpeen. Arvatenkin eduskuntakäsittelyvelvoitteen katsottiin seuraavan velvoittautumisen valtion ulkoista suvereniteettia rajoittavasta vaikutuksesta.[132]

---

alaan kuuluviin (alkup.: »agreements of a legal nature) sopimuksiin, jotka on allekirjoitettu alkujaan Yhdistyneen Kuningaskunnan ja Suomen välillä ja joita on sovellettu Kenian alueeseen ennen sen itsenäistymistä ... Sopimus oikeudellisesta menettelystä siviili- ja kaupallisluontoisissa asioissa ...» Kenian ulkoministeriö esitti, että sopimusta sovellettaisiin Kenian tasavallan ja Suomen valtion välillä. Ulkoministerin allekirjoittamassa vastausnootissa järjestely hyväksyttiin. Nootinvaihtoa ei käsitelty eduskunnassa.

130 Kaira, s. 192 ss. selostaa oikeuskäytäntöä vuoteen 1932 saakka.

131 Kansainvälisen tuomioistuimen toiminnasta ks. Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 468 ss.

132 Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön 36 artiklan 2. kohdassa säädetään: »Tähän perussääntöön yhtyneet valtiot voivat milloin tahansa selittää tunnustavansa tuomioistuimen tuomiovallan ipso facto ja ilman erityistä sopimusta päteväksi jokaiseen saman velvoituksen hyväksyvään valtioon nähden kaikissa oikeudellista laatua olevissa riitakysymyksissä, jotka koskevat: a. sopimuksen tulkintaa; b. mitä hyvänsä kansainvälisoikeudellista kysymystä. ...» Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 474 ss. tekee yksityiskohtaisesti selkoa Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön 36 artiklasta.

Hallituksen esityksessä (He 186/1957 vp Asiak III) viitattiin Suomen vuonna 1922 antamaan vastaavanlaiseen ilmoitukseen. Hallituksen esitys päättyi ponsiehdotukseen: »Hallitusmuodon 33 §:n nojalla hallitus edellä olevaan viitaten esittää: että Eduskunta v a l t u u t t a i s i h a l l i t u k s e n a n t a m a a n (harv. IS) Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön ns. valinnanvaraisen määräyksen hyväksymistä tarkoittavan selityksen niin, että se Suomen osalta on voimassa viisi vuotta vastavuoroisuuden ehdoin, ja että velvoitus, jollei sitä ole sanottu irti kuusi kuukautta ennen sanotun ajan päättymistä, on katsottava uudistetuksi toiseksi viisivuotiskaudeksi ja niin edelleen; kuitenkin siten, että sanottu velvoitus on voimassa vain sellaisiin riitoihin nähden, jotka saavat alkunsa selityksen antamisen jälkeen mahdollisesti syntyvien tilanteiden tai sattuvien tapahtumien johdosta.»

1.4.2.9. Ydinaseiden ja muiden joukkotuhoaseiden merenpohjaan tai sen sisustaan asettamisen kieltävä yleissopimus

Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous hyväksyi 7. 12. 1970 sopimuksen ydinaseiden ja muiden joukkotuhoaseiden merenpohjaan tai sen sisustaan asettamisen kieltämiseksi. Sopimuksen osapuolina olevat valtiot sitoutuivat mm. olemaan asettamatta merenpohjaan tai mannermaajalustalleen ydinaseita, muita joukkotuhoaseita, laukaisulaitteita tai ydinasevarastoja. Sopimuksen 3 artiklan nojalla jokaisella sopimusvaltiolla on oikeus tarkkailla toisia sopimusvaltioita mm. näiden mannermaajalustan alueella ja eräin edellytyksin suorittaa siellä tarkastustoimenpiteitä. Sopimuksen hyväksymistä tarkoittaneessa hallituksen esityksessä ehdotettiin, että sopimus hyväksyttäisiin vapaamuotoisella ponnella. Hallituksen esitykseen ei liittynyt ehdotusta transformaatiolaiksi.

Sopimus sisälsi — kylläkin epämääräisesti säännellyn — oikeuden vieraalle valtiolle suorittaa tarkastustoimia Suomen suvereniteetin piiriin kuuluvalla mannermaajalustalla. Hallituksen esityksessä ei näiden tarkkailu- ja tarkastusvaltuuksien katsottu olevan ristiriidassa HM 1 §:n tai 2 §:n säännösten kanssa. Sisäisen suvereniteetin rajoituksen ajateltiin edellyttävän tosin eduskunnan suostumusta, muttei transformaatiota supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Sopimus hyväksyttiin hallituksen esittämällä tavalla.[133]

---

133 Ks. He 22/1971 vp Asiak I. Hallituksen esityksessä kirjoitetaan: »Sopimuksen asettamien velvoitteiden kohteena on valtio eli ylimmät valtioelimet. Sopimus ei aseta yksityiselle oikeusalamaiselle käskyjä tai kieltoja, jotka vaikuttaisivat tälle lain mukaan kuuluviin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tästä johtuen sopimus e i k u u l u (harv. IS) lainsäädännön alaan hallitusmuodon 33 pykälän tarkoittamassa mielessä, ja voidaan saattaa voimaan asetuksella. Mutta, kun sopimuksen määräykset myöntävät kullekin sopimusvaltiolle oikeuden tarkkailla toisen sopimusvaltion toimintaa muun muassa viimeksi mainitulle täysivaltaisella oikeudella kuuluvalla mannerjalustalla sekä esittää valvontaan kuuluvia tarkastuksia tällä sekä osallistua niihin, mikä merkitsee täysivaltaisuuden rajoittamista mainitulla alueella, niin sopimus tarvitsee Eduskunnan hyväksymisen p o l i i t t i s e n j a o i k e u d e l l i s e n m e r k i t y k s e n s ä (harv. IS) vuoksi... Edellä esitetyn johdosta ja hallitusmuodon 33 pykälän nojalla esitetään, että Eduskunta hyväksyisi ydinaseiden ja muiden joukkotuhoaseiden merenpohjaan tai sen sisustaan asettamisen kieltämiseksi tehdyn sopimuksen.» Eduskuntakäsittelyn perusteet on hallituksen esityksessä ilmaistu epäselvästi. Lienee tarkoitettu, että sopimus sisäistä suvereniteettia rajoittavana edellyttää HM 33 §:n nojalla eduskunnan suostumusta »valtiosäännön mukaan», muttei transformaatiolakia. Tämän

1.4.2.9a. Sopimukset ydinenergian rauhanomaisesta käytöstä

Ydinenergian rauhanomaiseen käyttöön liittyy eräitä valtion täysivaltaisuuden kannalta keskeisiä menettelytapaongelmia. Valtioiden yhteistyö ydinenergian rauhanomaisen käytön alalla edellyttää kansainvälistä valvontaa, sillä halkeamiskelpoista ainetta voidaan — sen ohessa että sitä käytetään sähköenergian tuottamiseen — muuntaa ydinaseen valmistuksessa tarvittavaksi materiaaliksi. Ne valtiot, jotka tuottavat halkeamiskelpoisia aineita, edellyttävät, että aineen haltuunsa saavan valtion kanssa tehdään kansainvälinen sopimus tehokkaan valvonnan järjestämisestä. Valvonta edellyttää halkeamiskelpoista ainetta rauhanomaiseen tarkoitukseen saaneen valtion alueella suoritettavia tarkastuksia.[134] Kun tarkastustoiminnan seurauksena voidaan tavata väärinkäyttöä, mistä puolestaan on seurauksena valtiosopimuksessa sovittujen sanktioitten käyttöuhka, voitaneen pitää selvänä, että valvontatoimet kuuluvat julkisen vallan käytön piiriin.

Valvonta voidaan järjestää bilateraaliseksi siten, että halkeamiskelpoisen aineen tuojavaltion toimintoja valvotaan viejävaltion viranomaisten toimesta. Toisena — jatkuvasti yleistyvänä — valvontamuotona on valvontavallan uskominen kansainväliselle järjestölle.[135] Suomen tekemien ydinenergian rauhanomaista käyttöä koskevien sopimusten valmistelussa on kiinnitetty huomiota suvereniteettiongelmaan. Valmisteluvaiheessa on korostettu, että valvontavallan käyttö rajoittaa valtion täysivaltaisuutta.

* * *

Eduskuntakäsittelyyn saatettiin sarja bilateraalisia sopimuksia yhteistyöstä atomienergian rauhanomaisen käytön alalla, ensimmäisenä Suo-

---

lisäksi esityksessä on ilmeisesti tahdottu viitata VJ 69,2 §:n säännökseen kansainvälisen velvoitteen toimittamisesta eduskunnalle vapaaharkintaisesti.

134 Sopimukseen ydinaseiden leviämisen estämisestä (ns. Ydinsulkusopimus), joka sitoo Suomen valtiota, sisältyy perussäännös ydinaseettomien valtioiden velvollisuudesta tehdä ydinmateriaalien valvontasopimus IAEA:n kanssa. Ks. SopS 10—11/70. Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 300 ss. tekee selkoa sopimuksen valmistelusta ja sisällöstä. Sopimus saatettiin Suomessa voimaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyllä lailla. Ks. He 125/1968 vp Asiak III/edk. vastaus.

135 Sainio (Ydinenergia, passim) tekee yksityiskohtaisesti selkoa kansainvälisestä organisoituneesta yhteistyöstä ydinenergian rauhanomaisen käytön alalla, samoin kuin IAEA:n valvontatehtävistä. Sørensen (Folkeret s. 70) tarkastelee valvontavaltaa valtion sisäisen suvereniteetin rajoitusten näkökulmasta.

men ja Ison-Britannian välinen sopimus.[136] Sopimuksen eräiden säännösten katsottiin olevan ristiriidassa perustuslain kanssa, joten voimaansaattamislaki ehdotettiin käsiteltäväksi VJ 67 ja 69,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä. Yllättävää kyllä, ristiriidan katsottiin hallituksen esityksen perustelujen mukaan johtuvan HM 6 §:ssä säädetystä kansalaisen omaisuuden suojasta. Halkeamiskelpoista ainetta saatettiin sopimuksen nojalla luovuttaa yksityiselle Suomen kansalaiselle tai yritykselle. Sopimuksen mukaan valtio saattoi eräissä tapauksissa joutua luovuttamaan aineen tai eräät laitteet takaisin Ison-Britannian hallitukselle. Tämän katsottiin olevan ristiriidassa halkeamiskelpoisia aineita ehkä haltuunsa saavan yksityisen tai yrityksen HM 6 §:ssä säädetyn omaisuuden perustuslainsuojan kanssa. Sen sijaan hallituksen esityksessä ei kiinnitetty huomiota siihen mahdolliseen ristiriitaan perustuslain tasolla, joka saattoi syntyä, kun sopimuksen nojalla Ison-Britannian hallitus sai oikeuden eräin edellytyksin suorittaa reaktorien ja halkeamiskelpoisten aineiden varastojen tarkastuksia Suomen alueella. Tähän sopimuksen valtion täysivaltaisuutta rajoittavaan vaikutukseen oli kiinnitetty huomiota sopimuksesta annetussa oikeusministeriön lausunnossa, mutta mainintoja ei otettu hallituksen esityksen perusteluihin.[137]

Edellä selostettua kaavaa sovellettiin myös Suomen ja Ruotsin välisen, Suomen ja Yhdysvaltojen välisen sekä Suomen ja Neuvostoliiton välisen ydinenergian rauhanomaista käyttöä koskevan sopimuksen eduskuntakäsittelyssä. Näitä sopimuksia tarkoittavat hallituksen esitykset sisälsivät huomattavasti vähemmän perusteluja kuin Ison-Britannian kanssa tehtyä sopimusta koskenut esitys. Niissä ei enää viitattu käsittelyjärjestyskysymykseen lainkaan, vaikka kaikki mainitut kolme sopimusta voimaansaatettiin supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä säädetyllä lailla. Voimaansaattamistoimiin perustuslain tasolla johtivat ilmeisesti samat seikat kuin Ison-Britannian kanssa tehdyn sopimuksen yhteydessä: omaisuuden takaisinluovutusriskistä johtuva ristiriita HM 6 §:ssä

136 Ks. He 113/1968 vp Asiak III eräiden Suomen tasavallan ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistyneen Kuningaskunnan hallituksen väliseen atomienergian rauhanomaista käyttöä koskevaan yhteistyösopimukseen ja siihen liittyvään noottienvaihtoon sisältyvien määräysten hyväksymisestä. Vert. Sopimuksen ydinasekokeiden kieltämiseksi ilmakehässä, ulkoavaruudessa ja veden alla 1 art (SopS 1 1964) ja sopimuksen ydinaseiden leviämisen estämistä 3 art (SopS 11/1970).

137 Oikeusministeriön lausunto 10. 10. 1969 N:o 46/69.

säädetyn omaisuuden suojan kanssa.[138] Kaikissa sopimuksissa edellytettiin kahden vaihtoehtoisen valvontajärjestelmän perustamista. Valvonta tarkoitettiin järjestettäväksi ensisijassa IAEA:n toimesta ja siten, että valvonnasta laadittaisiin erillinen sopimus halkeamiskelpoisen aineen luovuttajavaltion, Suomen valtion ja IAEA:n välillä. Vain siinä tapauksessa, ettei näitä kolmikantasopimuksia tai muulla tavoin järjestettyä IAEA:n johdolla suoritettavaa valvontaa saataisi toteutetuksi, oli valvontavalta bilateraalisopimuksen sillä osapuolella (Yhdysvallat, Iso-Britannia, Ruotsi ja Neuvostoliitto), joka luovutti halkeamiskelpoisia aineita tai muita sopimuksessa mainittuja tarvikkeita. Sopimusten nojalla luovuttajavaltiot saattoivat suorittaa valvontaa pääasiassa IAEA:n kehittämiä valvontatapoja noudattamalla.

* * *

Suomen valtio oli liittynyt IAEA:n jäseneksi jo vuonna 1957. Perussäännön muodostuminen Suomen valtiota velvoittavaksi ei vielä aiheuttanut sitä, että järjestö olisi saanut oikeuden suorittaa välitöntä reaktorien ja halkeamiskelpoisten aineiden valvontaa Suomessa.[139] Vuonna 1971 Suomen valtio teki edellä selostetuissa bilateraalisopimuksissa tarkoitetun valvontasopimuksen IAEA:n kanssa.[140] Sopimus hyväksyttiin eduskunnassa. Sen voimaansaattamista tarkoittanut lakiehdotus käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä (VJ 66 /69,1 §).[141]

---

138 Ks. He 22/1969 vp Asiak I Suomen ja Ruotsin välisen atomienergian rauhanomaista käyttöä koskevan yhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä, He 90/1969 vp Asiak III Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton hallituksien välisen atomienergian rauhanomaista käyttöä koskevan yhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä Suomen ja Amerikan Yhdysvaltojen välinen atomienergian siviilikäyttöä koskeva yhteistyösopimus (SopS 32—33/70).

139 SopS 2/1958. IAEA:n asemasta ja tehtävistä Ks. Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 417 ss. ja Sainio, (Ydinenergia) passim.

140 Ks. laki Kansainvälisen atomienergiajärjestön kanssa tehdyn valvontasopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (56/72) sekä Suomen tasavallan ja Kansainvälisen atomienergiajärjestön välinen valvontasopimus (SopS 2/72).

141 IAEA:n valvontavaltuuksien valtion sisäiseksi toteuttamiseksi katsottiin valvontasopimuksen transformaatiolain lisäksi tarpeelliseksi säätää joukko asiasisältöisiä säännöksiä. Ks. He 210/1971 vp Asiak III laiksi atomienergialain muuttamisesta. Lakiehdotus käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Ks. He 210/1971 vp Asiak III/edk. vastaus.

Valvontasopimuksen mukaan IAEA:n valitsemilla tarkastajilla on oikeus tulla Suomen alueelle ja suorittaa tarkastuksia kaikkialla, missä on ns. ydinmateriaalia (76 art). Järjestön tarkastajat suorittavat tarkastuksia yleensä niin, että toimenpiteistä ilmoitetaan ennakolta Suomen hallitukselle. Eräissä tapauksissa tarkastuksia voidaan suorittaa myös ennakkoilmoitusta tekemättä (83 ja 84 art). Suomen hallituksella on oikeus määrätä edustajansa seuraamaan IAEA:n tarkastajien toimintaa sillä edellytyksellä, ettei tarkastustoimia viivytetä tai tarkastajia estetä suorittamasta tarkastuksia (89 art).[142]

IAEA:n tarkastajat saattavat käyttää julkista valtaa (tarkastukset) Suomen alueella. Tarkastusvaltuuksia pidetään tuntuvina valtiollisen täysivaltaisuuden rajoituksina, eivätkä valtiot hevin myönnä vieraille valtioille tai kansainvälisille järjestöille oikeutta suorittaa tarkastuksia alueellaan. Tästä huolimatta valvontasopimuksen transformaatiolain ei katsottu olevan ristiriidassa HM 1 ja 2 §:n säännösten kanssa: laki hyväksyttiin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Sopimusta ja lakiehdotusta ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa joten saattaa olla, ettei voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen syvennytty kovinkaan perusteellisesti.[143] Kysymyksessä oli ensimmäinen sopimussarjassa julkaistu kansainvälisen järjestön valtuuksia koskenut kansainvälinen

142 Eri sopimustyypeistä, joilla valtio saattaa sitoutua sallimaan IAEA:n valvontavallan käytön, ks. Boulanger, s. 287. Samassa yhteydessä tehdään selkoa IAEA:n valvontamenetelmistä.

143 Oikeusministeriö antoi ulkoasiainministeriölle lausunnon IAEA:n kanssa tehdystä valvontasopimuksesta. Lausunnossa mainittiin mm. järjestölle tulevasta vallasta harjoittaa halkeamiskelpoisten aineiden varastojen ja käytön valvontaa. Käsitellessään sopimuksen voimaansaattamislain käsittelyjärjestystä oikeusministeriö (lvk:n kansainvälisten asiain jaosto) korosti, että sopimuksen 22 artiklan säännös välitysmenettelystä rajoitti valtion täysivaltaisuutta. Voimaansaattamislaki voitiin kuitenkin lausunnon mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Lausunto näyttää perustuvan Kairan (s. 194 ss) teoriaan valtion täysivaltaisuutta rajoittavien valtiosopimusten eduskuntakäsittelystä. Huomiota herättävää on, ettei järjestön julkisoikeudellinen valvontavalta Suomen alueella lausunnon mukaan vaikuttanut voimaansaattamislain käsittelyjärjestykseen. Ks. oikeusministeriön kirjelmä 26. 11. 1971 n:o 1698/45/71.

On ilmeistä, että oikeusministeriön lausunto vaikutti ratkaisevasti hallituksen esityksen laadintaan ja esitykseen sisältyneen johtolause-ehdotuksen muotoilemiseen. Nämä ratkaisut näkyy hyväksytyn eduskuntakäsittelyssä sellaisinaan.

sopimus, joka oikeutti järjestön virkamiehet käyttämään julkista valtaa Suomen alueella.[144]

1.4.3. Oikeusministeriön lausunnoissa esitetyt näkökohdat valtion täysivaltaisuuden rajoittamisesta kansainvälisillä sopimuksilla

Edellä on toistuvasti huomautettu siitä, että hallituksen esitysten perusteluissa on varsin harvoin mainintoja valtion täysivaltaisuuden rajoituksista. Useiden kansainvälisten sopimusten eduskuntakäsittelyyn johtaneita syitä ei ole lainkaan esityksessä selvitetty. Jotta saataisiin lisätietoja syistä, joiden on katsottu vaativan tietyn kansainvälisen sopi-

---

144 Vuoden 1972 valtiopäivillä esitettiin kirjallinen kysymys: »Tietääkö Hallitus, että kauppa- ja teollisuusministeriön omistamaa, valtion teknillisen tutkimuslaitoksen hallinnassa olevaa Otaniemessä sijaitsevaa tutkimusreaktoria FiR 1 on käytetty ja ilmeisesti käytetään edelleenkin vastoin kansainvälisiä sitoumuksiamme sotilaallisiin tarkoituksiin...» (Kirjallinen kysymys n:o 1536). Kysymykseen annetussa vastauksessa kauppa- ja teollisuusministeri Grels Teir lausui mm. seuraavaa: »Valtion omistaman.... FiR-1 reaktorin ja sen käyttämän rikastetun uraanin käytöstä on määrätty 30 päivänä joulukuuta 1960 Kansainvälisen Atomienergiajärjestön kanssa tehdyn projektisopimuksen V artiklan 1 momentissa seuraavaa...». Ministeri Teirin mainitsemaa sopimusta ei ole julkaistu asetuskokoelman sopimussarjassa, saati käsitelty eduskunnassa. Tämän kirjoittajalla ei ole ollut tilaisuutta saada nähtäväkseen ao. sopimusta. Sopimus on tiettävästi tehty IAEA:n ja Atomienergianeuvottelukunnan välisenä.

IAEA:n tekemissä ns. »projektisopimuksissa» (project agreement) on tavallisesti säännöksiä IAEA:n oikeudesta suorittaa välittömiä valvontatoimia, mm. reaktorin ja halkeamiskelpoisen aineen tarkastuksia. Sopimuksia pidetään yleisesti kansainvälisoikeudellisina sopimuksina (ks. Boulanger, s. 287). Mikäli on niin, että ministeri Teirin mainitsemassa sopimuksessa on säännöksiä FiR-1 reaktorin valvonnasta — kysymyksessä olisi siis tavanomainen IAEA:n projektisopimus —, on ilmeistä, ettei projektisopimusta ole käsitelty valtion sisäisesti asianmukaisessa järjestyksessä. Mikäli Atomienergianeuvottelukunta on allekirjoittanut sopimuksen ilman tasavallan presidentin antamaa valtuutusta, on ajateltavissa, että sopimuksenteko on suoritettu HM 33 §:stä poikkeavassa järjestyksessä. Mikäli sopimuksessa on lisäksi säännöksiä IAEA:n oikeudesta suorittaa valvontatoimia Suomessa, on ilmeisesti myös menetelty eduskunnan toimivaltuuksia tarkoittavien HM 33 §:n säännösten vastaisesti: sopimus rajoittaisi näet valtion sisäistä suvereniteettia, jolloin se Kairan teorian mukaan edellyttäisi ainakin eduskunnan suostumusta ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa sisäisen suvereniteetin rajoituksista esitetyt näkökohdat huomioon ottaen olisi lisäksi edellyttänyt transformaatiota supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä.

muksen eduskuntakäsittelyä, tarkastin oikeusministeriön lainsäädäntöosaston kansainvälisen oikeuden jaoston toimiaikana kansainvälisten sopimusten käsittelyjärjestyksestä annetut lausunnot.[145] Seuraavassa tarkastellaan vain lausunnoissa esitettyjä näkökohtia valtion täysivaltaisuuden rajoittamisen vaikutuksesta sopimuksen käsittelyjärjestykseen.[146]

---

145 Oikeusministeriön lainvalmistelukunnan asemasta ja tehtävistä lainsäädäntövalmistelussa tekee yksityiskohtaisesti selkoa Sainio (Lainsäädäntöaloite, s. 46 ss.).

146 Oikeusministeriön lainvalmistelukunnan kansainvälisen oikeuden jaoston toimesta on laadittu useita lausuntoja, useimmiten ulkoministeriölle. Näyttää siltä, että lausuntoja pyydetään oikeusministeriöltä kansainvälisiin sopimuksiin liittyvistä kysymyksistä kahdessa vaiheessa. Usein, kun kansainvälisessä konferenssissa neuvotellaan sopimuksesta, sopimusluonnoksesta tai pohjasopimuksesta, pyydetään oikeusministeriöltä lausunto sopimuksen tarkoituksenmukaisuudesta ja tietyistä sopimusluonnoksen yksityiskohdista. Oikeusministeriön lausunnossa keskitytään tällöin usein sopimuksen tai sen tietyn osan tarkoituksenmukaisuuden arvioimiseen Suomen valtion lainsäädännön kannalta. Toisena vaiheena ovat valmiista sopimuksesta esitetyt lausunnot. Tällöin lausuntopyynnöissä usein tiedustellaan, onko sopimuksessa kohtia, jotka poikkeavat Suomessa voimassa olevasta lainsäädännöstä tai onko sopimusta muista syistä pidettävä sellaisena, että se on eduskunnan hyväksyttävä. Jälkimmäisessä tapauksessa näyttää informaatiotarve keskittyvän erityisesti juuri HM 33 §:n tulkintaan.

Oikeusministeriön lainvalmistelukunnan kansainvälisen oikeuden jaoston ohessa käytetään kansainvälisiin sopimuksiin liittyvien oikeudellisten ongelmien selvittämisessä myös toista lausunnonantajaa, Kansainvälisten lainsäädäntöasiain neuvottelukuntaa. Ulkoministeriön oikeusministeriölle osoittamassa, 14. 4. 1966 päivätyssä kirjeessä ehdotettiin yhteistoimintaa ministeriöiden välillä. Valtioneuvosto asetti oikeusministeriöstä tapahtuneessa esittelyssä 12. 5. 1966 neuvottelukunnan. Neuvottelukunnan tehtävänä on käsitellä sellaisia kansainvälistä lainsäädännöllistä yhteistyötä sekä kansainvälisten sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevia asioita, jotka oikeusministeriö, ulkoasiainministeriö tai, milloin asia kuuluu muun ministeriön toimialaan, valtioneuvosto saattavat sen käsiteltäväksi. Neuvottelukunnan antamat lausunnot julkaistaan monistetussa toimintakertomuksessa.

Verrattaessa toisiinsa neuvottelukunnan ja oikeusministeriön antamia lausuntoja näyttää siltä, että neuvottelukunta käsittelee erityisen tärkeinä pidetyt kysymykset. Oikeusministeriö antoi lausuntoja kansainvälisistä sopimuksista vuosina 1967—1972 huomattavasti enemmän kuin neuvottelukunta.

Neuvottelukunnan ja oikeusministeriön lausuntoja tarkasteltaessa voidaan panna merkille, ettei läheskään kaikista kansainvälisistä sopimuksista pyydetä lausuntoja. Sopimusten suhteet HM 33 §:ään selvitetään melko usein ulkoasiainministeriön toimesta ja lausuntoja pyytämättä, joten oikeusministeriön ja neuvottelukunnan lausunnot eivät kata läheskään kaikkia kansainvälisistä sopimuksista

Oikeusministeriön kansainvälisistä sopimuksista antamissa lausunnoissa on usein käsitelty kysymystä, rajoittavatko esillä olevan sopimuksen tai muun vastaavan velvoitteen säännökset valtion täysivaltaisuutta. Huomio on kiinnitetty sekä niihin kansainvälisiin velvoitteisiin, joiden säännökset ovat rajoittaneet ulkoiseen suvereniteettiin liittyvää toimivapautta että säännöksiin, jotka ovat tarkoittaneet valtion sisäisen suvereniteetin rajoittamista esim. sallimalla valtaoikeuksien käytön Suomen valtion alueella.

Tanskan suurlähetystön tiedusteltua kansainvälisten sopimusten ja tavanomaisen kansainvälisen oikeuden normien omaksumisessa Suomessa sovellettavia periaatteita oikeusministeriö antoi ulkoasiainministeriölle lausunnon, jossa todettiin valtion täysivaltaisuutta rajoittavista sopimuksista mm. seuraavaa: »Valtakunnan täysivaltaisuutta koskevista sopimuksista ei ole mainintaa valtiosäännössä, mutta käytännössä eduskunnan suostumus on hankittu muun ohella täysivaltaisuutta yleensä rajoittaville sopimuksille (Kansainliittosopimus, Kellogg-Briand sopimus), sopimuksille, jotka sallivat toisen valtion käyttää valtaoikeuksia Suomessa ja milloin kysymys on huomattavasta valtion valta-oikeuksien käytön rajoittamisesta.»[147]

Lausuntoja tarkasteltaessa voidaan yleishavaintona panna merkille, että valtion alueellisen vallankäyttömonopolin rajoitukset on rekisteröity varsin herkästi: vähäisiinkin täysivaltaisuuden rajoituksiin tässä suunnassa on kiinnitetty huomiota.

Pääosa lainvalmistelukunnan kansainvälisen jaoston toimiaikana annetuista lausunnoista, joissa täysivaltaisuuskysymykseen on puututtu, on tarkoittanut kansainvälisiä velvoitteita, joissa vieraan valtion viranomaiset ovat saaneet oikeuden julkisen vallan käyttöön Suomen alueella.

---

tehtyjä päätöksiä, eivätkä kaikkia niitä sopimuksia, jotka on toimitettu eduskuntakäsittelyyn.

Käytännössä kansainvälisiin sopimuksiin liittyviä oikeuskysymyksiä käsitellään oikeusministeriön ja ulkoasiainministeriön virkamiesten informaalisissa yhteisneuvotteluissa. Näistä keskusteluista ei yleensä laadita pöytäkirjoja, eivätkä neuvottelujen tulokset ole tutkijain käytettävissä.

147 Ks. oikeusministeriön lausunto 2. 3. 1966. Lausunnon sanavalinnassa kiintyy huomio siihen, että lausunnon laatija on ilmeisesti omaksunut sellaisenaan Kairan käsityksen kansainvälisten sopimusten ja valtion täysivaltaisuuden välisestä suhteesta sekä tyytynyt käyttämään Kairan esittämiä, yli 30 vuotta vanhoja esimerkkejä, mainitsemattakaan sotien jälkeisiä kansainvälisiä sopimuksia (mm. YK:n peruskirja).

Niinpä lausunnossa Suomen ja Norjan välisestä sopimuksesta Tenojoen kalastuspiirin kalastussäännöstä kiinnitettiin huomio varsin vähämerkityksiseen vallankäyttöön. Sopimuksen mukaan muun kuin paikkakunnalla vakinaisesti asuvan henkilön omistaman veneen käyttöön Tenojoessa myöntävät luvan yhdessä norjalainen fylkesman ja Lapin läänin maaherra. Lausunnossa korostettiin, että »täten Norjan viranomainen tavallaan käyttää valtaoikeuksiaan Suomessa, koska hänen päätöksestään osaltaan riippuu Suomen kansalaisen oikeus kalastaa Suomelle kuuluvalla (Tenojoen) vesialueella».[148]

Ulkoministeriön tiedusteltua, voitaisiinko Suomen taholta antaa yleinen etukäteissuostumus siihen, että norjalainen tutkijatoimikunta saisi suorittaa norjalaisten alusten merivahinkoja koskevia tutkimuksia Suomessa, oikeusministeriö totesi lausunnossa mm., että sanottu myönnytys merkitsisi valtion täysivaltaisuuden rajoittamista.[149]

Ulkoministeriön pyydettyä lausuntoa kansainvälisestä yleissopimuksesta, joka koski puuttumista öljysaastuntaonnettomuuksiin aavalla merellä, antoi oikeusministeriö lausunnon, jossa huomautettiin, että sopijapuolten on sallittava sovittelijakunnan ja välitystuomioistuimen saapuminen alueelleen, joten sopimus »koskee valtion täysivaltaisuutta».[150]

Oikeusministeriön lausunnoissa ei esiinny selviä kannanottoja siitä, missä järjestyksessä täysivaltaisuutta rajoittava kansainvälinen sopimus tai muu kansainvälisoikeudellinen velvoite on käsiteltävä eduskunnassa. Yleensä on tyydytty mainintaan, että sopimus on eduskunnan hyväksyttävä. Lausunnoissa ei ole korostettu, että sopimuksen säännökset olisivat ristiriidassa HM 1 §:ssä säädetyn valtion täysivaltaisuuden kanssa,

148 Ks. lausunto 25. 1. 1969 n:o 4/46.

149 Ks. lausunto 26. 3. 1970 n:o 11/203.

150 Ks. lausunto 27. 5. 1971 n:o 4/201. Muista täysivaltaisuutta rajoittaneista sopimuksista ks. oikeusministeriön lausunto 26. 11. 1971 n:o 1698/71 (Suomen ja Kansainvälisen atomienergiajärjestön välillä Wienissä 11. 6. 1971 allekirjoitettu valvontasopimus), lausunto 5. 5. 1971 n:o 800/45/71 (Sopimus taloudellisen, teknisen ja teollisen yhteistyön kehittämisestä Suomen ja SNTL:n välillä), lausunto 17. 12. 1970 (Sopimus ydinaseiden ja muiden joukkotuhoaseiden merenpohjaan tai sen sisustaan asettamisen kieltämisestä), lausunto 14. 1. 1969 n:o 51/70 (Kansainvälisen atomienergiajärjestön turvallisuusvalvonta), lausunto 10. 10. 1968 n:o 46/1969 (Suomen ja Yhdysvaltain välinen atomienergian rauhanomaista käyttöä koskeva sopimusluonnos) ja lausunto helmikuulta 1967 n:o 3/45 (Riitaisuuksien sovinnollista ratkaisemista koskevan sopimuksen tekeminen Israelin kanssa.)

eikä myöskään viitattu sopimuksen voimaansaattamiseen supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Tästä voitaneen tehdä päätelmä, jonka mukaan sopimuksen ja valtion täysivaltaisuuden välistä suhdetta ei ole tahdottu rajoittua tarkastelemaan sopimuksen ja lainsäädännön välisenä ristiriitana. Toisin sanoen, lausunnoissa on ilmeisesti eduskuntakäytäntöön syventymättä omaksuttu Kairan esittämä teoria valtion täysivaltaisuuden rajoittamisen vaikutuksesta kansainvälisten sopimusten eduskuntakäsittelyyn.[151]

1.4.4. Yhteenveto suvereniteettia rajoittavien kansainvälisten sopimusten eduskuntakäsittelystä

1.4.4.1. Suvereniteettia rajoittavien sopimusten käsittelyjärjestysvalintojen pääperiaatteet

Yhteenvedon esittäminen edellä selostetusta aineistosta on syytä aloittaa toteamuksella, että ratkaisut eivät näköjään noudata yhtenäistä sääntöä, vaan edustavat kahta erilaista linjaa. Perustuslakivaliokunta näyttää tarkastelleen esillä olleita kansainvälisiä sopimuksia keskittymällä kysymykseen, onko sopimuksella tahdottu oikeuttaa vieras valtio käyttämään julkista valtaa Suomen alueella. Mikäli tällaisia säännöksiä on tavattu, sopimuksen on katsottu olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Valiokunta on korostanut, että HM 1 §:ssä säädetystä valtion täysivaltaisuudesta, jota täydentää HM 2 §:n säännös vallanjaosta, seuraa ristiriita valtion sisäisen oikeuden ja sisäistä suvereniteettia rajoittavan kansainvälisen sopimuksen säännösten välillä. Ristiriidan on katsottu aiheuttavan sen, että kansainvälinen velvoite kuuluu HM 33 §:ssä edelletetyllä tavalla lainsäädännön alaan ja on sen vuoksi voimaansaatettava supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä (VJ 67 § ja 69,1 §). Täysivaltaisuuden rajoitus on siten vaikuttanut transformaationormin käsittelyjärjestyksen valintaan. Sopimuksen »hyväksymistä» tarkoittava päätös on katsottu — kuten luonnollista onkin — voitavan tehdä ainoan käsittelyn asiain tapaan yksinkertaisella enemmistöllä.

Perustuslakivaliokunta ei ole tahtonut katsoa aivan kaikkia vieraiden valtioiden viranomaisten toimia vallankäytöksi Suomen alueella.

151 Ks. s. 250 ss.

Eräät ratkaisuista (mm. Petshengan Nikkeliyhtymän toimilupa ja Poroaitasopimus) näyttävät osoittavan, että valiokunta on pyrkinyt joustavaan tulkintaan kiristämättä äärimmilleen valtion yksinoikeutta julkisen vallan käyttöön alueellaan. Tulkinnat, joiden nojalla tietyn tyyppistä vieraan valtion viranomaisen toimintaa Suomen alueella ei ole pidetty julkisen vallan käyttönä, on kuitenkin perusteltu epätyydyttävästi. Valiokunta on yrittänyt osoittaa, että tietyt valtion viranomaisten toimet eivät olleet julkisen vallan käyttöä, koska samat toimenpiteet olisi voitu säätää yksityishenkilöidenkin suoritettaviksi.

Perustuslakivaliokunta ei ole ainoassakaan lausunnossa puuttunut ulkoisen suvereniteetin rajoituksiin eikä rajoitusten vaikutuksiin transformaationormien käsittelyjärjestykseen.

Ne eduskunnassa kansainvälisistä sopimuksista tehdyt ratkaisut, joita ei ole käsitelty perustuslakivaliokunnassa, poikkeavat selvästi valiokunnan lausunnoissa ja mietinnöissä omaksutusta tulkintalinjasta. Eduskunnassa on hyväksytty ja voimaansaatettu tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä kansainvälisiä sopimuksia, jotka ovat sisältäneet oikeuden ulkovallan viranomaisille tai kansainväliselle järjestölle käyttää julkista valtaa Suomen alueella. Tämä on tuskin johtunut tahdosta poiketa perustuslakivaliokunnan omaksumasta tulkinnasta. Ennemminkin on menettelytapa johtunut siitä, ettei sopimuksen valtion täysivaltaisuutta rajoittavaan vaikutukseen ole kiinnitetty huomiota (Ruotsin ja Suomen välinen rajatulliyhteistyö).[152] Ennen eduskuntakäsittelyä oikeusministeriön toimesta suoritetussa kansainvälisten sopimusten voimaansaattamissäädösten valmistelussa ei ole seurattu perustuslakivaliokunnan omaksumaa tulkinnallista linjaa. Lausunnoissa ei ole katsottu täysivaltaisuuden rajoituksen vaikuttavan transformaationormin käsittelyjärjestykseen.

Käytettävästä aineistosta ei saada tietoja siitä, mistä selostettu käytännön kahtia jakautuminen johtuu. Saattaa olla, että kansainväliS-

[152] Kaira kirjoittaa (s. 198) mm: »Eduskunnan hyväksyminen on säännönmukaisesti hankittu... sopimuksille, jotka sallivat toisen valtion käyttää valtaoikeuksia maassamme.» Tämä vuoteen 1932 mennessä syntyneestä eduskuntakäytännöstä tehty yleistys pitää edelleen myöhäisemmänkin eduskuntakäytännön huomioon ottaen paikkansa. Toinen asia — johon Kaira ei voinut kiinnittää huomiota — on, että valtaoikeuksien käyttöoikeuden luovuttaminen kansainvälisellä sopimuksella ulkovallalle edellyttää perustuslakivaliokunnan omaksuman kannan mukaan VJ 69,2 §:ssä tarkoitetun hyväksymispäätöksen lisäksi transformaatiota supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä.

ten sopimusten käsittelyjärjestykseen liittyvien kysymysten kohdalla on useita informaatiokatkoja. Perustuslakivaliokunnassa on tietoisesti muovattu teoriaa kansainvälisten sopimusten ja valtion täysivaltaisuuden relaatiosta. Tätä ei ehkä ole otettu huomioon lainvalmisteluelimissä (oikeusministeriön lainvalmistelukunta ja ulkoministeriön oikeudellinen osasto). Nämä elimet ovat saattaneet toimia kirjallisuudessa esitettyjen, ensisijassa vuodelta 1932 peräisin olevien Kairan tutkimustulosten varassa. Voidaan edelleen pitää mahdollisena, että eduskuntakäytännön (perustuslakivaliokunnan kannanottojen) jäätyä lainvalmistelussa huomiotta, eduskuntakäsittelyyn toimitettujen kansainvälisten sopimusten voimaansaattamislakien käsittelyjärjestysvalinnoissa on jatkuvasti seurattu — valmisteluvaiheessa omaksutun kannan mukaan — Kairan esittämiä periaatteita. Tästä puolestaan ehkä johtuu — kun lakiehdotuksia ei ole käsitelty perustuslakivaliokunnassa — se, että eduskuntakäytännöstä tavataan näköjään keskenään ristiriitaisten periaatteiden varaan pohjautuvia ratkaisuja.

Mikäli on niin, että kansainvälisten sopimusten käsittelyjärjestyskysymyksiä ei läheskään aina ole joko tarkoin tutkittu tai tutkimuksessa otettu huomioon perustuslakivaliokunnan kehittämää teoriaa, muodostuvat eduskuntakäytännöstä tehtävät yleistykset epävarmoiksi. Näyttääkin siltä, että selostetusta aineistosta on luotettavan argumentaation kannalta merkitystä vain niillä kansainvälisillä sopimuksilla, jotka on käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

* * *

Tämän osaston alussa esitettiin kolme vaihtoehtoa siitä, kuinka valtion suvereniteetin rajoitus vaikuttaa kansainvälisen sopimuksen käsittelyjärjestykseen. Valittavina olivat Kairan esittämä konstruktio, jonka mukaan täysivaltaisuutta tuntuvasti rajoittavat sopimukset on — ilman positiivisoikeudellista perustetta — toimitettava eduskunnan hyväksyttäväksi. Toisena vaihtoehtona esitettiin, että HM 2 §:ssä säädetty valtiovallan kolmijako johtaa kansainvälisen sopimuksen eduskuntakäsittelyvelvoitteen syntymiseen HM 33 §:n nojalla: valtion täysivaltaisuutta rajoittava sopimus — ainakin kun sopimus oikeuttaa vieraan valtion viranomaisen käyttämään julkista valtaa Suomen alueella — aiheuttaa muutoksen vallanjakoon. Tämä puolestaan merkitsee ristiriitaa sopimuksen säännösten ja perustuslain tasoisen normin välillä,

joten sopimus on HM 33 §:n nojalla lainsäädännön alaan kuuluvana eduskunnan hyväksyttävä ja lisäksi voimaansaatettava supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä (VJ 67 ja 69,1 §). Kolmantena vaihtoehtona oli konstruktio, jonka mukaan tietyn asteinen suvereniteetin rajoitus merkitsee ristiriitaa HM 1 §:n ja sopimuksen säännösten välillä, mistä puolestaan on seurauksena HM 33 §:n nojalla eduskuntakäsittelyvelvoite ja voimaansaattamistarve.

Mikäli rajoitutaan perustuslakivaliokunnan kannanottojen tarkasteluun, voidaan todeta, että valiokunta ei ole omaksunut Kairan tulkintaa sellaisenaan, vaan on liittänyt siihen aineksia esitetyistä kahdesta muusta tulkintavaihtoehdosta.

Täysivaltaisuutta rajoittava kansainvälinen velvoite katsotaan ristiriitaiseksi perustuslain kanssa, mikäli sopimus oikeuttaa vieraan valtion viranomaisen käyttämään julkista valtaa Suomessa. Syynä normikonfliktien syntymiselle on se, että HM 1 §:ssä säädetyllä tavalla täysivaltaisessa valtiossa valta on varattu valtion omien viranomaisten käytettäväksi tavalla, jonka päälinjat on osoitettu HM 2 §:n säännöksessä valtiovallan jaosta.

Perustuslakivaliokunnan ohitse ja sen lausuntojen ohjaavan vaikutuksen ulkopuolella kehittynyttä eduskuntakäytäntöä voidaan luonnehtia Kairan teorian periaatteiden mukaisesti — lukuunottamatta kannanottoa Suomen ja Norjan väliseen rajatulliyhteistyösopimukseen. Eduskuntakäsittelyyn toimitetut hallituksen esitykset on useissa tapauksissa perusteltu Kairan tarkoittamalla tavalla: esittämällä, että sopimus rajoittaa tuntuvasti valtion täysivaltaisuutta ja edellyttää sen vuoksi eduskunnan suostumusta. Sopimuksia ei ole esitetty voimaansaatettavaksi lailla. Perustuslakivaliokunnan ohittaneissa käsittelyjärjestysratkaisuissa on sekä sisäisen että ulkoisen suvereniteetin rajoitusten katsottu aiheuttavan sen, että sopimus on eduskunnan hyväksyttävä. Hallituksen esityksissä ei kertaakaan ole esitetty, että sisäisen tai ulkoisen suvereniteetin rajoitus vaatisi poikkeuksen säätämistä HM 1 §:n tai HM 2 §:n säännöksistä.

Voidaan kysyä, kuinka täysivaltaisuutta rajoittavat kansainväliset sopimukset tullaan vastaisuudessa päättämään eduskunnassa. Näyttää siltä, että menettelytapa tulee määräytymään sen mukaan, toimitetaanko sopimukset perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi vai ei. Mikäli sopimuksia ei vastaisuudessakaan kovin usein käsitellä perustuslakivaliokunnassa, on mahdollista, että käytäntö jatkuu nykyisen kaltaisena: tuntu-

viakaan sisäisen suvereniteetin rajoituksia ei katsota perustuslaista poikkeaviksi.

Mikäli taas kansainvälisiä sopimuksia toimitetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi, valiokunta joutuu päättämään, pidetäänkö edelleen kiinni omaksutusta sisäisen suvereniteetin loukkaamattomuutta korostavasta tulkinnasta, joka näyttää vakiintuneen jo sotia edeltäneenä aikana. On ajateltavissa, että valiokunta muuttaa kantaansa, eikä enää pidä yhtä jyrkästi kuin aikaisemmin kiinni siitä, että kaikki julkisen vallan käyttö Suomen alueella kuuluu yksinoikeutena Suomen viranomaisille. On myös mahdollista, että valiokunta tulee vastaisuudessakin pitämään yllä omaksumansa pääsäännön, mutta pyrkii erilaisilla tulkinnallisilla operaatioilla osoittamaan, että tiettyä toimintamuotoa ei voida pitää julkisen vallan käyttönä.

Aluevaltion vallankäyttömonopolista luopumisen lisäksi muiden suvereniteettirajoitusten (ulkoinen suvereniteetti) ei eduskuntakäytännössä eikä perustuslakivaliokunnan kannanotoissa ole katsottu aiheuttavan ristiriidan syntymistä kansainvälisen velvoitteen ja perustuslain välille. Niinpä esim. sopimuksentekovapauden rajoittamista tai poikkeamista valtioiden yhdenvertaisuusperiaatteesta ei ole katsottu perustuslain vastaiseksi. Estettä ei tosin ole sille, että myös ulkoista suvereniteettia tuntuvasti rajoittavat kansainvälisten sopimusten säännökset katsottaisiin ristiriitaisiksi HM 1 §:ssä säädetyn valtion täysivaltaisuuden kanssa. Ennakkotapauksia, jotka olisi muotoiltu perustuslakivaliokunnassa, ei tältä alalta kuitenkaan ole. Luotettavien ennusteiden tekeminen on näin ollen tuskin mahdollista.

Pragmaattisin perustein voidaan väittää, ettei ole tarkoituksenmukaista laajentaa supistetun perustuslain säätämisjärjestyksen soveltamisalaa tavallisen lainsäätämisjärjestyksen kustannuksella siten, että se vaikeuttaisi kansainvälistä yhteistoimintaa. Supistetun perustuslain säätämisjärjestyksen (VJ 67 ja 69,1 §) käyttämisvaatimus tietyn kansainvälisoikeudellisen velvoitteen voimaansaattamisessa vahvistaa eduskunnan vähemmistöjen valtaa. Tällöin kolmasosan suuruinen vähemmistö voi estää velvoitteen voimaansaattamista tarkoittavan lain hyväksymisen ja näin ainakin vaikeuttaa eduskunnan enemmistön, hallituksen ja tasavallan presidentin periaatteessa hyväksymän ulkopoliittisen projektin toteuttamista.

Tulkintasuositus, jonka mukaan ulkoista suvereniteettia rajoittavat kansainväliset velvoitteet eivät kuulu lainsäädännön alaan, eivätkä muis-

takaan HM 33 §:ssä tarkoitetuista syistä vaadi eduskunnan suostumusta, saattaa johtaa eduskunnan vaikutusvallan kannalta kielteisiin päätelmiin. Mikäli hylätään Kairan teorian implikaatio, jonka mukaan tuntuvasti ulkoista suvereniteettia rajoittava kansainvälinen velvoite ei kuulu lainsäädännön alaan eikä velvoitetta Kairan suosittamalla tavalla myöskään luettaisi HM 33 §:ssä säädetyllä tavalla »valtiosäännön mukaan» eduskunnan suostumusta edellyttäväksi, ei jää lainkaan perustetta, jonka nojalla velvoite olisi toimitettava eduskunnan hyväksyttäväksi. Sovellettavaksi jäisi vain VJ 69,2 §:n säännös velvoitteen vapaaharkintaisesta eduskuntakäsittelyyn toimittamisesta.

Kairan teorian ilmeisenä etuna eduskunnan päätäntävallan maksimaalisen laajuuden kannalta on se, että ulkoista suvereniteettia selvästi rajoittavat, usein poliittisesti tärkeät sopimukset ja muutkin velvoitteet on suoraan HM 33 §:n nojalla toimitettava eduskunnan hyväksyttäväksi. Eduskuntakäsittelyvelvoitteen perusteleminen on tällöin kuitenkin hankalaa.

Viimeaikaista eduskuntakäytäntöä tarkasteltaessa havaitaan, että eduskuntakäsittelyyn on Kairan teorian edellyttämiä argumentteja käyttäen toimitettu muutamia ulkoista suvereniteettia rajoittavia velvoitteita (mm. ICJ:n toimivallan tunnustaminen ja atomiaseiden merenpohjaan sijoittamisen kieltävä sopimus). Mikäli näitä velvoitteita ei olisi luettu HM 33 §:n alaan Kairan esittämällä tavalla eikä tahdottu toimittaa eduskunnan hyväksyttäväksi VJ 69,2 §:n nojalla, ei eduskunta olisi voinut osallistua päätöksentekoon näistä velvoitteista.[152a]

[152a] Ks. He 46/1967 vp Asiak I Sosialistisen Neuvostotasavaltain Liiton kanssa tehdyn pysyvän hallitusten välisen taloudellisen yhteistyökomission muodostamista koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Sopimuksen 3 artiklassa säädetään: »Komission tekemät päätökset tulevat voimaan heti, kun ne on allekirjoitettu, mikäli itse päätöksissä ei ole toisin edellytetty. Poikkeuksen muodostavat ne päätökset, jotka jommankumman sopimuspuolen ilmoituksen mukaan on alistettava asianomaisen hallituksen vahvistettavaksi.» Päätökset tehdään yksimielisyyssääntöä soveltaen. Vaikka komission jäsenvaltion valtioelinten toimivalta olikin siis erittäin tehokkaasti suojattu, huomautettiin sopimusta tarkoittaneen hallituksen esityksen perusteluissa: »Koska komissio toiminnassaan tulee käyttämään m y ö s p ä ä t ö s v a l t a a (harv. IS) sopimuspuolten taloudellisia suhteita koskevissa asioissa Hallitus pitää tarpeellisena sopimuksen saattamista ennen ratifiointia Eduskunnan hyväksyttäväksi». Hallituksen esityksessä viitattiin eduskuntakäsittelyvelvoitteen perusteena HM 33 §:n säännöksiin ja esitettiin, että eduskunta hyväksyisi ne sopimuksen säännökset, jotka vaativat eduskunnan suostumusta. Blankettilakiehdotusta ei esitykseen liit-

On mahdollista, että ulkoista suvereniteettia rajoittavat kansainväliset velvoitteet tulevat vastaisuudessa valtioiden välisen integraation mukana lisääntymään jatkuvasti. Tämän johdosta ei ole tarkoituksenmukaista hylätä Kairan teoriaa ulkoista suvereniteettia rajoittavien kansainvälisten sopimusten kuulumisesta HM 33 §:ssä säädetyn eduskuntakäsittelyvelvoitteen piiriin.

Eduskunnan päätäntävalta saatetaan pitää tehokkaana kahta tulkintaa käyttämällä: katsomalla — toisin kuin tähänastinen käytäntö näyttää antavan aihetta esittää — että sisäisen suvereniteetin rajoitusten lisäksi myös ulkoista suvereniteettia tuntuvasti rajoittavat kansainväliset sopimukset ovat ristiriidassa HM 1 §:n kanssa, kuuluvat lainsäädännön alaan ja vaativat transformaatiota supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Tästä tulkintatavasta olisi kuitenkin seurauksena — kuten jo on todettu — eduskunnan vähemmistöjen vaikutusvallan korostuminen. Kairan tulkintatavan avulla vältetään määräenemmistösäännöksen (VJ 67 ja 69 §) soveltaminen; heikkoutena Kairan teorialla on kuitenkin se, ettei eduskuntakäsittelylle voida osoittaa positiivisoikeudellista perustetta. Tästä huolimatta olen valmis eduskuntakäytännön nojalla Kairan tavoin esittämään, että valtion ulkoista suvereniteettia tuntuvasti rajoittavat kansainväliset velvoitteet on — tavanomaisoikeudellisella perusteella — toimitettava eduskunnan hyväksyttäväksi.

Sekä HM 1 §:n normatiivista tehoa korostava ristiriitateoria, että Kairan esittämä teoria omaavat yhden yhteisen heikkouden: käytännössä on erittäin hankalaa osoittaa, milloin ulkoisen suvereniteetin rajoitus on niin tuntuva, että velvoite on HM 33 §:n nojalla käsiteltävä eduskunnassa. Tätä kysymystä ei voida ratkaista yleisten näkökohtien varassa, vaan yksittäisiä velvoitteita tarkastelemalla in casu.

* * *

Tulevaa kansainvälisoikeudellista kehitystä ajatellen saattaa olla epätarkoituksenmukaista jatkaa kovin jyrkkänä perustuslakivaliokunnan omaksumaa tulkinnallista linjaa, jonka mukaan lähes kaikki sisäisen suvereniteetin rajoitukset merkitsevät poikkeusta HM 1 ja 2 §:n säännöksistä ja vaativat transformointia supistetussa perustuslain säätämis-

tynyt, joten on lähellä ajatus, että sopimuksen eduskuntakäsittelyvelvoitteen perusteena ajateltiin Kairan teorian tarkoittamalla tavalla olevan suvereniteettirajoituksen.

järjestyksessä. On ilmeistä, että valtioiden välinen integraatio jatkuu yhä kiihtyvää vauhtia; perustetaan uusia ja uudentyyppisiä yhteistyömuotoja ja -elimiä. Mikäli jyrkästi korostetaan valtiovallan käyttömonopolia ja siitä poikkeamisen perustuslain vastaisuutta, korostuu eduskunnan vähemmistöjen vaikutusvalta VJ 69 ja 67 §:n mukaisessa järjestyksessä suoritetun transformaatiomenettelyn mukana. Tämä puolestaan saattaa ehkä johtaa siihen, että valtio jää syrjään joltain tärkeältä integraation sektorilta.

Kannanmäärittelyä tulevaisuudessa odotettavissa olevaan integraatioon ei voida muodostaa nykyisin toimivien, ensisijassa taloudellisten integraatiomuotojen tarkoituksenmukaisuudesta tehtyjen analyysien perusteella; esim. määrittelemällä kanta Euroopan yhteisöjen piirissä suoritettavan integraation tarkoituksenmukaisuuteen. Yhdentymistä on odotettavissa mm. joukkotiedotuksen, ympäristönsuojelun, kehitysmaiden multilateraalisen avustuksen, sosiaalihuollon, tutkimuksen, koulutuksen ja kulttuurin alalla. Tarkoituksenmukaiseksi organisaatiomuodoksi saattaa osoittautua eri valtioiden alueilla toimivat itsenäiset kansainväliset keskukset. Sisäisen suvereniteetin korostus transformaationormien käsittelyjärjestysvalinnassa voi vaikeuttaa yhteistyötä, joka edellyttää, että tällaiset organisaatiot käyttävät tietyllä, sovitulla alalla julkisoikeudellista valtaa Suomessa.[153]

1.4.4.2. Jäsenvelvoitteet kansainvälisessä järjestössä

Perustuslakivaliokunnan kannanotoista kansainvälisten järjestöjen perussääntöjä tarkoittaneista lakiehdotuksista ei voida yleistää yhtenäistä linjaa. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen erittelyssä on kiin-

---

153 Ruotsin perustuslakikomitea kiinnitti huomiota siihen, että jatkuvasti lisääntyvä kansainvälinen kanssakäyminen saattaa antaa aiheen säätää perustuslakiin säännös lainkäyttö- tai hallintotehtävien luovuttamisesta vieraalle valtiolle, sen tietyille viranomaisille tai kansainvälisille järjestöille. Tätä varten esitettiin erillisen säännöksen sisällyttämistä perustuslakiin. Perusteluna viitattiin mm. Ruotsin ja Suomen väliseen — edellä jo käsiteltyyn — rajatulliyhteistyösopimukseen jolla mm. »svenska förvaltningsuppgifter i viss omfattning har överflyttats till myndigheter i sistnämnda staten.» Komitean käyttämä ilmaus, jonka mukaan tehtäviä on siirretty mm. Suomen viranomaisille, on epämääräinen, sillä ao. sopimuksella suomalaiset tulliviranomaiset saivat Ruotsin viranomaisten o h e l l a valvontavaltuuksia Ruotsin alueella. Ks. SOU 1972: 15, s. 186 s.

nitettävä huomiota siihen, että useimmat eduskunnan päätökset kansainvälisen järjestön peruskirjasta tai sen transformaatiota tarkoittaneesta lakiehdotuksesta on tehty perustuslakivaliokunnan osallistumatta päätöksentekoon lausunnonantajana. Myöskään muiden valiokuntien (erityisesti ulkoasiainvaliokunnan) mietinnöissä tai lausunnoissa ei juuri ole kiinnitetty huomiota peruskirjojen valtiosääntöoikeudellisesti keskeisiin säännöksiin.

Useimmat eduskunnan kansainvälisiin järjestöihin liittyneistä päätöksistä on tehty kiinnittämättä huomiota käsittelyjärjestyskysymyksiin. Niinpä GATT:n, ITO:n, OECD:n, IMF:n ja YK:n jäsenyydestä päätettiin pyytämättä lausuntoa perustuslakivaliokunnalta. Valiokunta ei ole määritellyt kantaansa näiden järjestöjen peruskirjojen voimaansaattamissäädösten hierarkkiseen tasoon tai käsittelyjärjestykseen. Niitä jäsenyyteen kansainvälisessä järjestössä liittyneitä ratkaisuja, joita on käsitelty perustuslakivaliokunnassa (mm. Fineftasopimus, Kansainvälinen Kahvineuvosto, Pohjoismaiden neuvosto), ei voida yleistää kannanmäärittelyiksi jäsenyyden vaikutuksesta voimaansaattamissäädösten käsittelyjärjestykseen. Tämä johtuu siitä, ettei perustuslakivaliokunnan lausunnoissa kansainvälisistä järjestöistä ole esitetty yksityiskohtaista selontekoa Suomen jäsenvelvoitteista muissa järjestöissä tai vertailuja muiden järjestöjen perussääntöjen voimaansaattamistapauksiin.

Järjestöistä esitetyt lausunnot ovat eronneet selvästi perustuslakivaliokunnan erinäisistä perustuslakien keskeisistä säännöstöistä — mm. verolainsäätämisvalta ja omaisuuden suoja — antamista lausunnoista, joissa on tarkoin analysoitu esillä olleen oikeuskysymyksen yhteiskunnallisia vaikutuksia ja tehty selkoa sekä perustuslakivaliokunnan ohjauksessa muodostuneesta että muutoin kehittyneestä eduskuntakäytännöstä.

Yhdistämällä perustuslakivaliokunnan tavanomaisista valtiosopimuksista esittämät kannanotot järjestöjen toimintamuodoista käytettävissä olevaan tietoon voidaan esittää ennusteena, että peruskirjassa ehkä varattava mahdollisuus julkisen vallan käyttöön Suomen valtion alueella saattaa helposti johtaa siihen, että peruskirja on voimaansaatettava supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Tämän ennusteen luotettavuutta vähentää se, että eduskunnassa on — perustuslakivaliokunnan osallistumatta päätöksentekoon — jo tehty ennakkotapausratkaisu, jossa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säädetyllä lailla varattiin kansainväliselle järjestölle oikeus suorittaa tarkastuksia Suomen alueella (IAEA:n valvontasopimus).

Eduskuntakäytännön tarkastelu antaa aiheen esittää käsittelyjärjestysvalintoja koskevana ennusteena, ettei järjestöjen tuntuvat perussäännön mukaiset vallankäyttömuodot hevin johda ristiriitaan perustuslain kanssa. Tästä on kuitenkin tehtävä kaksi varausta. Ns. liukuvan voimaansaattamisen mekanismi — jolla järjestön päätäntävallan piiriin kuuluvat uudet velvoitteet voimaansaatetaan vasta peruskirjan voimaansaattamisen jälkeen — aiheuttaa sen, ettei peruskirjan voimaansaattamisnormin käsittelyjärjestysvalinnasta voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Toiseksi; järjestöjen perussääntöjen kohdalla on syytä esittää sama varaus kuin edellä tehtiin tavanomaisten kansainvälisten sopimusten yhteydessä: ennakkotapausaineisto näyttää muovautuneen hyvin sattumanvaraisesti ja niin, ettei transformaationormiston käsittelyjärjestykseen ole riittävästi syvennytty.

Näyttää siltä, että eduskuntakäytäntö antaa vastaisissa kansainvälisiin järjestöihin liittyvissä käsittelyjärjestysvalinnoissa varsin suuren liikkumavaran. Käytäntö saattaa jatkua entisellään. Mikäli vastaisuudessa tahdottaisiin tulkinnallista linjaa tiukentaa vaatimalla entistä useammin transformaatiolain käsittelyjärjestykseksi supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä, tämä on mahdollista ja sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan esittämien näkökohtien kanssa. Myös voimaansaattamislakien käsittelylle säännöllisesti tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä (eikä poikkeuslakimenettelyä käyttäen) on esitettävissä eduskuntakäytäntöön pohjautuvia näkökohtia.

Järjestöjen peruskirjojen voimaansaattamisessa käytettävän käsittelyjärjestyksen valinta tullaan suorittamaan viime kädessä yhteiskunnallisten arvostusten varassa. Eduskuntakäytännöstä ja kirjallisuudesta saadaan näet näkökohtia lähes kaikkien käytettävissä olevien tulkintavaihtoehtojen perusteeksi. Perustuslakivaliokunnan kannanmäärittelyt ja eduskuntakäytäntö eivät ole vakiintuneet niin, että ne tuntuvasti sitoisivat käsittelyjärjestysvalintoja.

* * *

Järjestöjäsenyyden ja valtion suvereniteetin välisistä suhteista esitettyjen yleisten näkökohtien tarkastelun yhteydessä esitettiin, että järjestöjäsenyyden voidaan katsoa rajoittavan ulkoista suvereniteettia mm. silloin, kun jäsenvaltio saattaa tulla sidotuksi järjestöelimen enemmistöpäätöksillä. Tällöin edellytetään, että enemmistöpäätökset muodostu-

vat sitoviksi vastoin jäsenvaltioiden vähemmistön tahtoa.[154] Tällaista jäsenvaltioita vastoin niiden tahtoa sitovaa valtaa on kuulunut vain erittäin harvoille järjestöille (YK:n turvallisuusneuvosto ja raaka-ainetuotannon säännöstelyvaltuudet omaavat järjestöt, mm. Kansainvälinen kahvineuvosto). Suomen liittyessä näihin järjestöihin sitoutuminen enemmistöpäätöksiin YK:n kohdalla ei vaikuttanut perussäännön transformaatioon, sitova päätäntävalta kierrettiin liukuvan transformaation ajatuskonstruktioon ja -menettelytapoihin turvautumalla. Sensijaan mm Kansainvälisen kahvijärjestön kohdalla sitoutuminen järjestöpäätöksiin johti transformaatiotoimiin supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoihin perustuvaa tulkinnallista linjaa, jolle on ominaista sisäisen suvereniteetin korostaminen, saatetaan vastaisuudessa joutua muuttamaan. Näyttää nimittäin siltä, että osakeyhtiömuotoiset kansainväliset järjestöt tulevat yleistymään. Nykyisin toimivien osakeyhtiömuotoisten varsinaisten kansainvälisten järjestöjen (mm. IBRD, IMF, INTELSAT) rinnalle saattaa kehittyä uusi organisaatiomuoto, joka on nykyään toimivia järjestöjä löysemmin liitetty jäsenvaltioiden hallituksiin.

Nykyään ns »kansainväliset osakeyhtiöt» toimivat kansainvälistä oikeuskelpoisuutta vailla; jonkin perustamissopimuksessa määrätyn jäsenvaltion oikeusjärjestyksen alaisina. On kuitenkin ajateltavissa, että tällaisia jäsenvaltioiden hallitusten määräysvallasta suhteellisen irrallaan olevia, ensisijassa taloudelliseen toimintaan keskittyviä orgaaneja ryhdytään perustamaan siten, että ne saatetaan kansainvälisen oikeuden alaisiksi ja saavat kansainvälisen oikeuskelpoisuuden. Mikäli Suomen valtio osallistuisi tällaisen odotettavissa olevan uuden orgaanin toimintaan ja orgaani saisi oikeuden käyttää julkista valtaa jäsenvaltion alueella (esim. johtaisi jotain kansainvälisessä käytössä olevaa palvelulaitosta Suomessa), jouduttaisiin perustamiskirja transformoimaan supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Sisäisen suvereniteetin korostamisesta seuraava supistetun perustuslain säätämisjärjestyksen käyttäminen saattaisi aiheetta vaikeuttaa osallistumista kansainvälisoikeudellisen oikeuskelpoisuuden omaavien osakeyhtiöiden toimintaan.[155, 156]

* * *

154 Ks. s. 243.

155 Ks. Sundström, Utility Corporations, 358. Sundström analysoi tutkimuksessaan useita osakeyhtiömuotoisia julkisoikeudellisia organisaatioita (mm. rans-

Suomen valtio ei ole jäsenenä ylivaltiollisissa Euroopan yhteisöissä. Perustuslakivaliokunnan lausunto EFTA-konventiosta ja Fineftasopimuksesta sisälsi selvän kannanoton, jonka mukaan välitön, so. transformoivan lainsäädäntövallan omaavat valtioelimet ohittava, normatiivinen valta on ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa. Vastaavasti sisäistä suvereniteettia korostavat muut perustuslakivaliokunnan kannanotot viittaavat siihen, että myös supranationaalinen tuomiovallan tai toimeenpanovallan käyttö katsottaisiin HM 1 ja 2 §:n säännösten vastaiseksi ja edellyttäisi siis transformaatiota supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä.

2. KANSAINVÄLISTEN JÄRJESTÖJEN TOIMINTAMUODOT

Kansainvälisten järjestöjen päätöksillä, järjestöjen toimeenpanemilla operaatioilla ja järjestön muulla toiminnalla on toisinaan välillisiä tai välittömiä oikeusvaikutuksia jäsenvaltioissa. Järjestöt toimivat ajoittain yhteistyössä kansallisten viranomaisten kanssa; järjestöt päättävät yleissopimuksia ja ohjesääntöjä jäsenvaltioiden viranomaisia varten. Järjestöt voivat lisäksi joissakin tapauksissa käyttää julkista valtaa valtion alueella.

Valtiosäännössä säännelty ylimpien valtioelinten ja viranomaisten toimivaltasuhdejärjestelmä säädetään ensisijassa valtion sisäistä tarvetta ja valtion omia viranomaisia ajatellen.

Tässä osastossa keskitytään kysymykseen, kuinka kansainvälisten järjestöjen toimintamuodot on valtion ja järjestöjen toiminnan liittymäkohdissa nivelletty toisiinsa. Tarkoituksena ei ole eritellä kansainvälisten järjestöjen toimintaa kokonaisvaltaisesti — kaikki järjestöjen toimin-

---

kalais-etiopialainen rautatieosakeyhtiö, Kansainvälinen Mosel-Osakeyhtiö, Keski-Afrikan voimalaitososakeyhtiö, Basel-Mulhousin kansainvälinen lentokenttä ja SAS).

156 Tätä tutkimusta viimeisteltäessä on valmisteilla suunnitelmia pohjoismaiden kuntien yhteistoiminnasta. Yhtenä yhteistyömuotona on suositeltu kansainvälisillä sopimuksilla perustettuja osakeyhtiöitä. On ajateltavissa, että kuntien välisen yhteistyön ohessa myös monilla muilla julkisen hallinnon aloilla yhteiset projektit, jotka edellyttävät rahoitusta kaikista osallistuvista valtioista, alistetaan osakeyhtiömuotoisten elinten johtoon.

not huomioon ottaen. Selvityksessä rajoitutaan vain niihin tapauksiin, jolloin perustuslain tasolla säännellyt toimivaltarajat tai tavallisen lainsäädännön tasoinen kompetenssinormisto ja järjestöjen toimintamuodot näyttävät edellyttävän harmonisointia — yleensä transformaatiotoimenpiteitä.[157]

Jos ajatellaan, että järjestöjen toimintamuodot poikkeavat siitä julkisen vallankäytön systeemistä, jota sääntelemään perustuslait laadittiin, saatetaan alustavasti esittää kolme vaihtoehtoista linjaa järjestöjen toiminnan ja Suomen valtioelinten vallankäytön synkronoimisesta. Voidaan ajatella, että järjestöjen toiminnot pyritään mahdollisimman vapaamielisesti perustuslakia tulkiten ja joustavin menettelymuodoin saattamaan osiksi valtion sisäistä vallankäyttöjärjestelmää kiinnittämättä huomiota siihen, että järjestely voi joidenkin tulkinnallisten valintojen välityksellä osoittautua perustuslain vastaiseksi. Toinen tie on valita tulkintalinja, jonka mukaan järjestöjen valtion sisäisesti vaikuttavat toimet ovat perustuslain vastaisia ja edellyttävät säännöllisesti perustuslain tasolla suoritettuja transformoivia lainsäädäntötoimia. Kolmas mahdollisuus on, että järjestöjen ja viranomaisten välisestä vuorovaikutuksesta katsotaan välttämättömäksi säätää — perustuslaista johtumattomista syistä — tavallisen lain tasoisilla kompetenssinormeilla.

Kansainvälisten järjestöjen suurehko lukumäärä, samoin kuin niiden toimintojen muotorikkaus estää yksittäistapauksellisen ja järjestökohtaisen tutkimuksen suorittamisen. Järjestöjen toimivalta ja toimintatavat on luokiteltava, jotta vältyttäisiin liialta fragmentaarisuudelta. Toisaalta

---

157 Miele (s. 322 s.) korostaa, että valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen välisen vuorovaikutuksen tutkimuksessa on toistaiseksi keskitytty enimmältään vain luettelemaan järjestöjen vallankäytön muotoja ja jäsenvaltioiden toimintoja järjestöissä. Sen sijaan ei ole systemaattisesti tutkittu järjestöjen vallankäytön vaikutuksia jäsenvaltioiden valtiosääntöisessä järjestelmässä. Mielen käsityksen mukaan tämä johtuu osaltaan siitä, että järjestöjen vallankäyttö on toisen maailmansodan jälkeen muodostunut erittäin kompleksiseksi. Lisäksi eräiden järjestöjen toiminnalle on tyypillistä dynaamisuus: järjestöt ottavat käyttöönsä jatkuvasti uusia toimintamuotoja. Tutkimusalue on uusi ja jatkuvasti muuttuva ja sen vuoksi jäänyt vain vähäisen selvittelyn varaan. Miele viittaa vielä järjestöjen vallankäytön ja jäsenvaltioiden sisäisen oikeusjärjestyksen väliseen dialektiseen suhteeseen: jäsenvaltiot korostavat suvereenia toimintavapauttaan mutta toisaalta ovat joutuneet myöntämään kansainvälisen järjestäytyneen yhteistyön jatkuvasti kasvavan merkityksen. Se, että tasapainotilaa järjestöjen ja jäsenvaltioiden välillä ei ole, on ehkä vieroittanut tutkijoita syventymästä vallankäytön koordinointiongelmiin.

myös valtion toimintojen tarkastelussa joudutaan suorittamaan laajoja yleistyksiä.

2.1. Vallanjakoperiaate

Suomen valtiosäännössä on pyritty seuraamaan Montesquieun esittämää vallanjaon periaatetta, joskaan sitä ei ole tahdottu soveltaa alkuperäisessä absoluuttisessa muodossaan. HM 2 §:n säännöksillä järjestetty vallanjako voidaan tiivistää toteamukseksi, että lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle ja tasavallan presidentille yhteisesti, hallintovalta presidentille (ja valtioneuvostolle) sekä tuomiovalta riippumattomille tuomioistuimille. Eduskunnan asema lain tai perustuslain tasoisten normien säätämisessä on sikäli ensisijainen, että konfliktitilanteen sattuessa presidentti voi ns. veto-oikeuttaan käyttämällä vain viivyttää eduskunnan (enemmistön) tahdon toteutumista. Viime kädessä ratkaisuvalta on eduskunnalla. Toisaalta eduskuntalakia alemmilla säädöstasoilla presidentti ja eräät muut valtioelimet voivat käyttää lainsäädäntövaltaa eduskunnan osallistumatta päätöksentekoon.[158]

Hallintovallan käytön kohdalla on todettava, että HM 36 §:ssä säädetyn parlamentarismin periaatteen johdosta vallanjako toisaalta presidentin ja valtioneuvoston, toisaalta eduskunnan välillä on diffuusi. Par-

158 Yllä tekstissä vallanjakoperiaatteesta esitetty selonteko on triviaali. Se on kuitenkin esitysteknisistä syistä tarpeen, jotta voitaisiin syventyä kansainvälisten järjestöjen vallankäytön eri muotoihin. Sipponen (Kolmijako) tekee yksityiskohtaisesti selkoa kolmijako-opista, erityisesti sen perustana olevasta kirjallisuudesta ja oikeuskäytännöstä Suomessa, joten tyydyn viittaamaan hänen tutkimukseensa. Nyt käsillä olevan tutkimuksen kannalta on kuitenkin huomattava, että Sipponen käsittää muutokset valtiovallan kolmijaossa vain horisontaalisiksi (s. 130): »Valtiovallan kolmijako käsitetään horisontaalisena, hierakkisesti samanarvoisten keskusviranomaisten välisenä jakona eikä vertikaalisena jakona eli tehtävien jakona liittovaltion ja osavaltioiden välillä.» Sipponen ei kiinnitä huomiota siihen, että valtioelinten toimivaltasuhteissa saattaa tapahtua muutoksia silläkin tavoin, että ylimmille valtioelimille kuuluvia tehtäviä siirretään kansainvälisille järjestöille tai valtioiden yhteiselimille taikka kansainvälisoikeudellisille lainkäyttöelimille. Se, ettei Sipponen kiinnitä huomiota toimivaltasuhteiden muutoksiin valtiosta valtioiden väliselle tai ylivaltiolliselle tasolle, johtuu ehkä siitä, että hänen siteeraamansa kirjallisuuden pääosa on julkaistu aikana, jolloin merkittäviä toimivaltasiirtoja valtioelimiltä kansainväliselle tasolle ei esiintynyt.

lamentarismin luottamusvaatimus merkitsee käytännössä vaikeasti määriteltävää tai empiirisesti tutkittavaa poikkeamaa kolmijako-opin alkuperäismallista.

Tuomiovallan käytön kohdalla vallanjako on toteutettu muita valtiovallan funktioita selväpiirteisemmin. Presidentillä ja eduskunnalla on vain harvoja lainkäyttötehtäviä.

Näyttää siltä, että vallanjakoperiaate muodostaa käyttökelpoisen viitekehyksen kansainvälisten järjestöjen toimivallan valtion sisäisten vaikutusten tarkastelemisessa. Ensinnäkin vallanjakoon perustuva luokittelu on selväpiirteinen, yleisesti tunnettu ja valtion toiminnat melko tarkoin kattava luokittelutapa. Toisaalta myös kansainvälisen järjestön toimivaltaa voidaan luokitella kolmijako-opin termistön avulla. Tällöin on kylläkin otettava huomioon, että vallanjako-opin mukaista tehtäväluokittelua ei kansainvälisten järjestöjen peruskirjoissa ole pyritty sellaisenaan toteuttamaan. Kansainvälisten järjestöjen orgaanien rakenne ja keskinäiset valtasuhteet eivät täysin vastaa valtioiden organisaatiota, eivätkä järjestöjen toiminnot sisällöltäänkään aina muistuta valtiossa tapahtuvaa vallankäyttöä. Järjestöjä koskevassa kirjallisuudessa näkyy kuitenkin pidettävän valtiovallan kolmijako-opin varaan perustuvaa järjestöjen funktioanalyysiä yhtenä käyttökelpoisimmista käytettävissä olevista luokittelutavoista.[159]

---

159 Rideau (s. 22) esittää useita erilaisia kansainvälisten järjestöjen tehtäväluokituksia. Tehtävät voidaan luokitella käyttämällä hyväksi 1. vallanjakoperiaatetta (La classification par fonctions), 2) tehtävänmukaista luokitusta (La classification par les modalités de fonctionnement) ja 3) järjestöelinten rakenteen mukaista luokitusta (La classification par la composition).

Hahn (s. 2), joka tutkimuksessaan keskittyy niihin järjestöjen peruskirjojen säännöksiin, joilla suojataan jäsenvaltioiden päätäntävallan itsenäisyyttä, kirjoittaa: »Though in practice the separation of powers may no longer be maintained in every municipal law with the doctrinal rigidity that justified its characterisation as a system of checs and balances, it seems appropriate to proceed on that time-honoured tricotomy and review functional limitations as a sum of restreints protecting the domain of each of the three branches of national government». Myöskin Reuter (Institutions) s. 222 pitää eräin varauksin tarkoituksenmukaisena luokitella järjestöjen vallankäytön muotoja kolmijakoperiaatetta hyväksi käyttäen. Vert. Hansen, s. 206.

Goodspeed (s. 7) kirjoittaa, että valtiosäännöissä tavallinen valtiovallan käyttöön liittyvien tehtävien jako on vain karkeapiirteisesti havaittavissa kansainvälisissä järjestöissä. Hän tekee selkoa tärkeimmistä syistä, joiden johdosta vallanjakoon perustuvaan analogiaan valtion ja kansainvälisen järjestön välillä on

2.2. Suomen osallistuminen kansainvälisten järjestöjen toimintaan

Jotta voitaisiin adekvaattisesti tarkastella kansainvälisten järjestöjen peruskirjojen voimaansaattamissäännösten hierarkkista tasoa, on syytä esittää historiallinen katsaus Suomen valtion toimintaan kansainvälisissä järjestöissä. Tähän antaa perusteen se, että itsenäisyyden alkuajan ratkaisut transformaatiosäädösten hierarkkisen tason valinnoissa ovat saattaneet vaikuttaa päätöksentekoon myöhempien peruskirjojen voimaansaattamisesta. Nykyään toimivien järjestöjen peruskirjojen transformointiratkaisut voivat olla seurauksena aikaisesta oikeuskäytännön vakiintumisesta.

Edellä on tehty selkoa kansainvälisten järjestöjen kolmesta kehitysvaiheesta: kehitysjakso konferensseista järjestöjen alkioihin vuoteen 1919 mennessä, välivaihe 1919—1945 ja viimeaikainen järjestöjen vaikutusvallan kasvun kausi vuoden 1945 jälkeen.[160] Suomi osallistui kansain-

---

suhtauduttava varauksellisesti: yleensä järjestöillä ei ole itsenäistä hallintovallan (toimeenpanovallan) käyttäjää, joskin käytännöllisten hallintotehtävien kohdalla on muistettava, että useissa järjestöissä pääsihteerillä on keskeinen asema. Pääsihteeri on usein kuitenkin vain sihteeristön päällikkö ja voi toimia järjestön nimissä vain, mikäli muut elimet ovat valtuuttaneet hänet siihen. Järjestöillä ei myöskään ole lainsäädäntövaltaa sanan varsinaisessa merkityksessä. Järjestön yleiskokousmuotoista pääelintä (plenary organ) ei monestakaan syystä voi pitää kansallisen parlamentin vastineena. Yleiskokousmuotoinen elin on yleensä järjestön toimintaa ohjaava, toiminnan kehyksen päättävä elin, joka lisäksi suorittaa erilaisia finanssihallinnon alaan kuuluvia tehtäviä. Muina eroina parlamentin ja yleiskokousmuotoisen elimen välillä Goodspeed esittää, että yleiskokousedustajiin ei kohdistu samanlaista vaihtelevien odotusten ristipainetta, jonka painostusryhmät valtion sisällä kohdistavat parlamentin jäseniin. Toisaalta, kansallisten lainsäädäntöelinten toiminnassa ei ole vastinetta sille monimuotoiselle diplomaattiselle toiminnalle ja taktikoinnille, jota suvereenit valtiot harjoittavat yleiskokousmuotoisissa elimissä.

Hahn s. 242 mainitsee, että järjestöjen yleiskokousmuotoisten elinten muodostuminen todellisiksi kansallisia parlamentteja muistuttaviksi lainsäädäntöelimiksi on estynyt, koska jäsenvaltioiden hallitukset eivät näytä olevan halukkaita alistumaan multikansallisen lainsäädäntöelimen ratkaisuihin. Hän kiinnittää huomion myös siihen, että lainsäädäntövallan luovuttaminen kansainvälisen järjestön yleiskokousmuotoiselle elimelle merkitsisi — kun yleiskokouksissa yleensä toimivat jäsenvaltioiden hallitusten nimeämät edustajat — lainsäädäntövallan liukumaa parlamenteilta hallitusten edustajille.

160 Ks. s. 9 ss.

välisten järjestöjen toimintaan melkein heti kansainvälisen oikeuskelpoisuuden saavutettuaan; aikana, jolloin järjestöjen kehitys oli jo ohittanut ensimmäisen vaiheen. Suomi liittyi aluksi Kansainliiton ja sen työjärjestön jäseneksi. Tämän ohessa Suomi osallistui aktiivisesti perustettujen hallintoliittojen toimintaan. Niinpä Suomi liittyi mukaan Kansainvälisen ilmailukomission, Kansainvälisen jäähdytyslaitoksen, Kansainvälisen järjestelypankin ja Kansainvälisen avustusliiton toimintaan pian itsenäistymisen jälkeen.[161]

Suomen valtion sisäisen oikeuden mukauttaminen vuosien 1919—1945 järjestökehitykseen näyttää olleen varsin ongelmatonta. Tämä lienee johtunut ainakin osittain siitä, että liittyminen valtaoikeuksiltaan ehkä vahvimpaan ja toiminnoiltaan monipuolisimpaan järjestöön — Kansainliittoon — suoritettiin melkein välittömästi itsenäistymisen jälkeen ja aikana, jolloin vasta voimaan tulleen ulkopoliittista vallankäyttöä sääntelevän HM 33 §:n soveltamisesta käytäntöön oli vain vähän kokemuksia.[162] Samassa yhteydessä ja samalla päätöksellä hyväksyttiin liittyminen vuosien 1919—1945 järjestökehityksen tason toiseen keskeiseen organisaatioon, Kansainliiton työjärjestöön.[163]

Muut järjestöt, joihin Suomi vuosien 1919—1945 kaudella liittyi, eivät omanneet Kansainliiton valtuuksien tasoista toimivaltaa eikä niiden rakenne sisältänyt esim. Kansainliiton työjärjestön organisaation kaltaisia

---

161 Suomen osallistumisesta kansainväliseen järjestäytyneeseen yhteistoimintaan esittää yksityiskohtaisen selonteon Björksten, s. 218 ss. Ks. myös as kok 28/1922 (pysyvä kansainvälinen tuomioistuin), SopS 7/1921 ja as kok 246/1921 (kansainvälinen jäähdytyslaitos), as kok 18/1923 ja SopS 10/1921 sekä SopS 18/23 (kansainvälinen mitta- ja painotoimisto), SopS 6/1921 ja as kok 235/1921 (liiton perustaminen tullitariffien julkaisemista varten), SopS 29/1936 ja as kok 222/1936 (terveyskomissio), SopS 21/1932 ja as kok 347/1932 (Kansainvälinen avustusliitto), SopS 42/1928 ja as kok 354/1928 (Kansainvälinen radiolennätinliitto), SopS 3/1925 ja as kok 67/1927 (kansainvälinen tarttuvien eläintautien toimisto), SopS 41/1935 (Kansainvälinen pikatiedotusliitto), SopS 1/1930 ja as kok 7/1930 (Maailmanpostiliitto), SopS 16/1926 (Kansainliiton liikenne- ja kauttakulkujärjestö), as kok 372/1931 (Kansainvälinen ilmailukomissio), as kok 229/1921 (Kansainvälisen teollisuusomistusoikeuden suojelemisliitto), SopS 231/1932 ja as kok 10/1932 (Kirjallisten ja taiteellisten teosten suojaamista tarkoittavan kansainvälisen liiton toimisto), sekä SopS 1/1923 ja as kok 41/1923 (Kansainvälinen maatalousinstituutti).

162 Ks. 1920 vp ptk s. 631 ja 644 sekä He 17/1920. Eduskuntakäsittelyä on selostettu s. 279 ss.

163 Ks. He 17/1920 vp Asiak. I.

erikoispiirteitä (mm. kolmikantaperiaate). Tästä näyttää johtuneen, ettei kansainvälisten järjestöjen toiminnan valtionsisäisiin vaikutuksiin juuri kiinnitetty huomiota.

Päätökset kansainvälisiin järjestöihin liittymisestä suoritettiin aniharvoja poikkeustapauksia lukuunottamatta käyttämällä voimaansaattamissäädöksenä asetusta. Toisena yleisenä piirteenä voidaan korostaa sitä, ettei edes HM 33 §:ssä tarkoitettua eduskunnan suostumustakaan erillisellä asiaa tarkoittavalla hallituksen esityksellä läheskään aina liittymispäätöksille hankittu; huolimatta siitä, että järjestöön liittyminen yleensä aina merkitsi valtion sitoutumista osallistumaan järjestön toiminnasta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen.[164]

Totesimme, ettei eräiden kansainvälisten järjestöjen valtuuksien ehkä aiheuttamiin valtiosääntöoikeudellisiin ongelmiin juuri kiinnitetty huomiota. Niinpä Ilmailun järjestelystä 13 päivänä lokakuuta 1919 tehty kansainvälinen sopimus saatettiin voimaan asetuksella ja ilman eduskuntakäsittelyä.[165] Sopimusta tarkasteltaessa kiinnittyy huomio siihen, että peruskirjan 34 artiklan nojalla perustettu kansainvälinen ilmailukomissio (Commission internationale de navigation aérienne) saattoi hyväksyä enemmistöpäätöksin kansainvälisoikeudellisesti sitovia ohjesääntöjä: muutoksia kansainvälisen ilmailusopimuksen A-G liitteiden säännöksiin. Muutokset tulivat jäsenvaltioita sitovina voimaan siihen katsomatta, ilmoittivatko jäsenvaltiot hyväksyvänsä niitä. Komissiolla oli lisäksi oikeus tarkastaa valtioiden tekemät, perussääntöä koskevat muutosehdotukset.

Asetuksella voimaansaatetun sopimuksen epäsiveellisten julkaisujen leviämisen ehkäisemisestä II artiklan mukaan kussakin jäsenmaassa perustettu toimisto oikeutettiin olemaan »välittömässä kirjeenvaihdossa muiden jäsenvaltioiden vastaavien virastojen kanssa» (1 artikla). Näin siitä huolimatta, että jo tuolloin voimassaolleen HM 33,1 §:n mukaan kaikki tiedonannot vieraille valtioille oli toimitettava ulkoministerin kautta.[166]

---

164 Ks. s. 158 ss.

165 Ks. as kok 372/1931.

166 Ks. SopS 16/1923 ja as kok 186/1923. Sopimuksella ei perustettu itsenäistä kansainvälistä järjestöä. Ks. myös sopimus Suomen ja Ruotsin välisestä postinvaihdosta (SopS 5/1922, 9 art.)

Asetuksella ja ilman eduskunnan myötävaikutusta voimaansaatetun Kansainvälisen maatalousinstituutin perustamissopimuksen 9 artiklan nojalla instituutti sai oikeuden alistaa hallitusten hyväksyttäväksi ehdotuksia, jotka tarkoittavat maanviljelijäin yhteisten etujen suojelemista. Kansainvälinen järjestö sai siis valtioiden rinnalla rajoitetun aloiteoikeuden kansainvälisen oikeuden tasolla.[167]

Edellä esitetyt esimerkit järjestöjen valtuuksien ja Suomen valtion sisäisen oikeuden välisen suhteen järjestelystä näyttävät viittaavan siihen, että järjestöjen valtuuksien perustana olevien kansainvälisten sopimusten arviointi suoritettiin vapaamielisesti tiukkaan perustuslain tulkintaan ryhtymättä. Syntyi joukko ennakkotapauksia, jotka ilmeisesti ovat vaikuttaneet myöhempään transformaatiokäytäntöön.

Järjestöjen toimivaltuuksien kehitystä tarkasteltaessa kiinnittyy huomio siihen, että järjestöjen nykyään käyttämät toimintamuodot ja valtaoikeudet olivat jo alkioina olemassa vuosien 1919—1945 kehitysvaiheessa, joskin ne tuntuvasti vahvistuivat ja saivat uusia vivahteita vuoden 1945 jälkeisenä aikana. Vuosina 1919—1939 suoritetut transformatiiviset ratkaisut — voimaansaattaminen yleensä asetuksen tasossa — ovat ilmeisesti toimineet ennakkotapauksina siten, että järjestöjen toimintamuotojen monipuolistuminen ja järjestöjen yhteiskunnallisen merkityksen kasvu ei ole muuttanut perusasennoitumista kansainvälisen järjestön ja Suomen valtion sisäisen oikeuden välisen suhteen järjestämisestä: perussääntöjen ei sotien jälkeisenäkään aikana muutamaa poikkeusta lukuunottamatta ole katsottu vaativan poikkeuslain käyttämistä (VJ 67 §/ 69,1 §).[168] Silloin, kun transformaatiosäädöksenä on käytetty eduskuntalakia, ei käsittelyjärjestys yleensä ole johtunut siitä, että järjestön toimivaltuudet olisivat sitä edellyttäneet.

Käytäntö näyttää lisäksi vakiinnuttaneen periaatteen, jonka mukaan transformaatiossa on pääsääntönä asetuksen taso. Perussääntöjä ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi voimaansaattaa lainsäätämisjärjestyksessä niissä tapauksissa, jolloin normiristiriitaa ei ole ollut. Ei siis ole pidetty tarpeellisena sitä, että peruskirjat muista kuin normiristiriitaan perustuvista syistä liitettäisiin lain tasoisilla säädöksillä sisäisen oikeuden osiksi.

---

167 Ks. SopS 1/1923 ja as kok 41/1923.

168 Poikkeuksina yllä esitetystä säännöstä ovat raaka-aineiden maailmankauppaa valvovat järjestöt. Ks. s. 270 s.

2.3. Lainsäädäntövalta [169]

Useissa yhteyksissä on jo todettu, että kansainväliset järjestöt käyttävät normatiivista valtaa: tekevät päätöksiä, jotka sisältävät oikeussääntöjä.

Kansainvälisten järjestöjen lainsäädäntö- l. norminantovalta (law making power) näyttää koskettavan jäsenvaltioiden sisäistä oikeusjärjestystä ensisijassa järjestön päättäessä multilateraalisesti voimassa olevia kansainvälisiä yleissopimuksia ja ohjesääntöjä. Kansainvälisen yhteistyön tiivistyminen ja yhdysliikenteen lisääntyminen on johtanut kansallis-

---

169 Yllä tekstissä käytetään ilmaisua »lainsäädäntövalta» käytännöllisistä syistä, vaikka käsite ei aivan tyydyttävästi kuvaakaan tutkimuksen kohteena olevaa päätöksenteon muotoa. Kun edellä valittiin viitekehykseksi vallanjakomalli, on tarkoituksenmukaista käyttää siihen kytkeytyvää termistöä. Ks. myös Yemin, s. 7 ss.

Järjestöjen ja valtioiden välistä toimintaa voidaan Mielen (s. 326) esittämällä tavalla kuvata täsmällisesti puhumalla valtion ja järjestön välisestä lainsäädännöllisestä yhteistyöstä ja vuorovaikutuksesta (interaction dans l'activité législative).

Toisin kuin Miele, Edward Yemin pitää asianmukaisena puhua kansainvälisten järjestöjen lainsäädäntövallasta (legislative power). Yemin tarkoittaa tällöin eräille YK:n erityisjärjestöille (UPU, ITU, WHO, ICAO, WMO) kuuluvaa valtaa päättää unilateraalisesti jäsenvaltioita velvoittavia, yleisiä oikeusnormeja järjestön perussäännön tarkoittamalta alalta.

Yemin korostaa, että kansainvälinen oikeus on vanhastaan ollut desentralisoitu, sopimusperäinen oikeusjärjestys. Alkujaan tarvittiin oikeusnormeja vain valtioiden välisten konfliktien ja yhdysliikenteen järjestelyyn. Normisto oli yleensä tavanomaista. Kun kanssakäyminen vilkastui, tarvittiin täsmällisiä kirjoitettuja säännöksiä, joten ryhdyttiin käyttämään laajoja multilateraalisia sopimuksia. Tästä kansainvälisen oikeuden sopimusperusteisesta vaiheesta on siirrytty askelta pidemmälle: tarvittiin unilateraalisia normeja, jotka päätettiin valtioiden yhteiselimen toimesta. Yeminin mukaan tällaisia unilateraalisia normeja — joiden kohdalla siis luovutaan tavanomaisesta yleissopimusmuodosta — tarvitaan erinäisillä teknisillä yhteistoiminnan aloilla (valtioiden välinen yhdysliikenne, tietoliikenne jne.) ja erityisesti silloin, kun säädös on laaja sekä yksityiskohtainen ja vaatii toistuvasti osittaismuutoksia tai täydennyksiä (s. 207).

Käsiteltyään yksityiskohtaisesti YK:n ja sen erityisjärjestöjen peruskirjoja ja käytännön toimintaa Yemin päätyy toteamaan, että valtiot ovat tietyissä tapauksissa rajoittaneet suvereniteettiaan järjestöjen normatiivisen vallan eduksi. Tämä on tapahtunut toisaalta juuri siten, että valtiot ovat luopuneet sopimusmuotoisesta kansainvälisen oikeuden normien säätämisestä tietyllä erityisalalla ja

hyväksyneet järjestöjen unilateraalisen lainsäädäntövallan käytön. Toisena suvereniteetin rajoituksena on se, että järjestöjen unilateraalisesti päättämille normeille on myönnetty selvästi tavanomaista suositusmuotoista järjestöpäätöstä vahvempi oikeudellinen vaikutus (s. 206). Jäsenvaltiot ovat kylläkin tämän unilateraalisen vallankäytön yhteydessä varanneet tilaisuuden välttyä erityisen raskailta velvoitteilta mm. siten, että jäsenvaltio voi erityisellä ilmoituksella välttyä unilateraalisesti päätetyn säädöksen sitovalta vaikutukselta (ks. Yemin, s. 113 sekä seur., s. 332 ss.).

Tässä tutkimuksessa käytetään termiä »lainsäädäntövalta» laajimmassa mahdollisessa merkityksessä. Luen sen piiriin kuuluvaksi kansainvälisten velvoittaviksi tarkoitettujen säädösten valmistelun, oikeudellista velvoittavuutta vailla olevat normatiiviset suositukset sekä järjestöjen unilateraaliset normatiiviset ratkaisut. Normatiivisella ratkaisulla puolestaan tarkoitan päätöstä oikeussäännöstä. Säännös saa tietyin edellytyksin velvoittavan vaikutuksen ja on sanktioitu. Se kohdistetaan tiettyyn, yleisesti määriteltyyn luokkaan (kansainvälisen oikeuden subjektit tai osa niistä, esim. tietyn järjestön jäsenet) tarkoituksella, että sitä sovelletaan ajallisesti jatkuvasti, so. useampia kertoja.

Omaksumani lainsäädäntövallan käsite ei vastaa kirjallisuudessa yleisimmin käytettyä merkityssisältöä. Lainsäädäntövallan käyttö ymmärretään yleensä vallaksi päättää oikeusnormeja. Niinpä esim. Hahn (s. 228) määrittelee järjestöjen lainsäädäntövallan/normatiivisen vallan seuraavasti: »Lawmaking by international organizations comprises all acts which, adopted in legally predetermined forms, call for a specific conduct of the adressee and therefore include binding rules as well as other pronouncements emanating from international bodies.» Katson asianmukaiseksi määritellä »lainsäädäntövallan» mahdollisimman laajaksi, sillä sitovaa päätöksentekoa edeltävä valmisteluvalta samoin kuin sitovaa vaikutusta vaille jäävät ratkaisut saattavat vaikuttaa merkittävällä tavalla jäsenvaltion sisäiseen lainsäädäntöön. Juridiset sanktiot saattavat korvautua sosiaalisilla. Laaja »lainsäädäntövallan» määrittely on tämän tutkimuksen kannalta erityisesti tarpeen sikälikin, että tarkoituksena on selvittää kaikki kansainvälisestä tasosta järjestöjen välityksellä Suomen sisäiseen lainsäädäntöprosessiin tunkeutuvat inputit samoin kuin se, missä järjestyksessä nämä perustuslaeissa mainitsematta jääneet kanavat on vakiinnutettu (transformoitu) valtion sisäisin säädöksin.

Kansainvälisoikeudellisesti kiinnostavalta näyttää ensisijassa järjestöjen valta päättää enemmistöpäätöksin jäsenvaltioita velvoittavia oikeusnormeja. Niinpä esim. Erler (Canadian Yearbook of International Law 1962 s. 167 s.) määrittelee »kansainvälisen lainsäädännön» seuraavasti: »The term »international Legislation» should be applied only to normative functions of international organizations, which have the power to enact rules when such rules are binding upon all the parties (järjestön jäsenvaltiot), whether they assent to them or not. »Samaan tapaan ajattelee myös Hans Blix (Arvostelu, s. 124 s.). Blixin mielestä (s. 123) ei ole tarkoituksenmukaista lukea »lainsäädännön» piiriin kaikkea unilateraalista järjestöjen päätöksentekoa. Ulkopuolelle olisi jätettävä — kuten tässäkin tutkimuksessa on tehty — järjestöjen sisäinen normatiivinen valta. Hallinnolliset säädökset sitovat ennemminkin itse järjestöä kuin jäsenvaltioita. Lisäksi

ten oikeusjärjestysten yhtenäistämistarpeeseen: jäsenvaltioiden sisäinen lainsäädäntö pyritään saamaan kaikkialla samansisältöiseksi.[170]

Jäsenvaltioiden valtion sisäisten säädösten yhdenmukaistamistoiminnassa (ns. harmonisointi) on käytettävissä useita menettelytapoja. Valtiot voivat suorittaa lainsäädännön yhtenäistämistä bilateraalisesti tai ilman muodollista järjestöorganisaatiota, multilateraalisissa sopimuksissa tai aivan vapaamuotoisesti, sopimusmenettelyä käyttämättä. Lainsäädännön yhtenäistäminen suoritetaan tällöin muuttamalla samanaikaisesti lainsäädäntöä kaikissa lakiyhteistyössä olevissa valtioissa. Tämä vapaamuotoinen yhtenäistämistoiminta näyttää olevan erityisen kehittynyttä oikeuskulttuuriltaan läheisten valtioiden kesken, kuten pohjoismaissa.[171]

Kansainväliset järjestöt osallistuvat oikeussäännösten valmisteluun ja säätämiseen useilla eri tavoilla. Järjestöjen normatiivisen vallan ja Suomen valtion sisäisen oikeuden välisen suhteen tarkastelun kannalta näyttää tarkoituksenmukaiselta luokitella järjestöjen toimintamuodot neljään eri luokkaan ja tarkastella kunkin luokan yhteydessä erikseen, missä käsittelyjärjestyksessä ao. toimivallan sisältäneet peruskirjojen säännökset on voimaansaatettu Suomessa.

Kansainvälisten järjestöjen osallistuminen oikeussäännösten laadintaan voi tarkoittaa joko valtion sisäisesti voimassa olevan säädöksen valmistelua tai kansainvälisoikeudellisesti velvoittavan säännöstön valmistelua ja/tai päättämistä.[172, 173]

Blix katsoo asianmukaiseksi jättää »lainsäädäntövallan» käsitteen ulkopuolelle ne järjestöpäätökset, joiden sitovuuden edellytyksenä on, että jäsenvaltiot ratifioivat päätökset (kysymyksessä on lainsäädäntövallan sijasta sopimuksentekomenettelyä muistuttava menetelmä). Nyt käsillä olevassa tutkimuksessa ei tätä rajoitusta ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi, koska tahdotaan selvittää Suomen sisäiseen lainsäädäntöön kohdistuvan kansainvälisen normatiivisen paineen kaikki eri muodot.

170 Hyvänä esimerkkinä kansainvälisen järjestön lainsäädännöllisestä aktiviteetista on ILO. Ks. sen toiminnasta Suviranta, (ILO) passim.

171 Eräiden kansainvälisten järjestöjen perussääntöjen nojalla järjestöelin voi tulkita perussääntöä (esim. IBRD:n peruskirjan IX artikla, samankaltainen säännös sisältyy myös IMF:n, IDA:n ja IFC:n peruskirjoihin).

172 Kansainvälisten järjestöjen normatiivinen valta (law-making power) suuntautuu kahtaalle: jäsenvaltioihin päin ja järjestön sisään. Tässä tutkimuksessa on päähuomio niillä kansainvälisen tason vaikutuskanavilla, jotka johtavat järjestöstä Suomen valtion lainvalmistelu- ja lainsäädäntöelimiin. Tämän vuoksi järjestöjen sisäinen normatiivinen valta syrjäytetään. Detter (s. 42 ss.) tekee yksityiskohtaisesti selkoa järjestöjen sisäisestä lainsäädännöstä. Hän mainitsee

Järjestöjen käyttämät menettelytavat voidaan luokitella seuraavasti:

I Järjestöt valmistelevat kansainvälisiä yleissopimuksia valtioiden konferenssissa päätettäviksi.

II Järjestöt päättävät unilateraalisia normatiivisia suosituksia pyrkimyksenään saattaa jäsenvaltiot muuttamaan sisäistä lainsäädäntöään suosituksessa säännellyllä tavalla.

III Järjestö päättää yksimielisyysperiaatetta soveltamatta unilateraalisia ohjesääntöjä tai yleissopimuksia. Menettelytavat voidaan jakaa kahteen pääryhmään:

a) Järjestön päättämä yleissopimuksen muotoon laadittu säännöstö tulee jäsenvaltiota sitovaksi, mikäli valtio ratifioi yleissopimuksen (konvention).

b) Järjestön päättämät ohjesäännöt tulevat jäsenvaltiota sitovaksi, ellei valtio määräajassa ilmoita järjestölle tahtovansa jäädä sitovan vaikutuksen ulkopuolelle (contracting — out procedure).

---

mm. seuraavat säädöstyypit: järjestöelinten päätöksenteko- ja käsittelyjärjestyssäännökset (rules of procedure), järjestöjen taloutta koskevat oikeussäännöt (financial arrangements) sekä järjestöjen keskinäisiä suhteita ja järjestön sisäistä hallintoa ja virkamiehistöä tarkoittavat säännökset (administrative arrangements).

173 Kansainvälisten järjestöjen normatiivinen vallankäyttö on vilkkaan kansainvälisoikeudellisen tutkimuksen ohessa myös politologisen tutkimuksen kohteena. Erittäin sattuvasti sosiologisesta näkökulmasta luonnehtivat järjestöjen normatiivista valtaa Jacob—Atherton—Wallenstein (s. 686): »From the standpoint of making regulations, an intricate process of negotiation replaces legislation in the common sense of the term, leading to general agreement on rules of the road applicable to interstate communication and exchange. There are two kinds of input: on the one hand, a variety of proposals by or through national governments representing their initial preferences, and on the other, a transnational technocratic initiative representing the results of study and forward planning by experts from different countries working jointly. The international »legislative process» bounces these ideas back and forth until consensus emerges among a large enough number of states to make the new set of rules practicable among themselves. Others may come to accept them later if they seem beneficial. What emerges is a growing body of »convenience law», responsive to the problems created by increased interdependence. The process has become more continous and systematized and there is every indication that it will be used much more regularly and extensively in the future.»

2.3.1. *Kansainvälisten järjestöjen lainsäädännön valmisteluvalta*

Useiden kansainvälisten järjestöjen tehtävänä on vaikuttaa jäsenvaltioitten kansalliseen oikeusjärjestykseen: järjestö pyrkii yhtenäistämään sisäistä lainsäädäntöä. Vanhin järjestöjen käytettävissä oleva lainsäädäntövallan muoto on mallilainsäädännön valmistelu: kansainvälinen järjestö tutkii peruskirjan alaan kuuluvia jäsenvaltioiden sisäisiä (kansallisia) säädöksiä, toteaa eri valtioiden lainsäädännöissä epäyhtenäisyyttä tai tasoltaan heikkoa lainsäädäntöä, kerää aineistoa lainsäädäntötarpeista ja valmistelee kerääntyneen aineiston pohjalta luonnoksia säädöksiksi, jotka esitetään saatettavaksi voimaan jäsenvaltioissa.[174]

Vanhimmat — vuosisadan vaihteen tienoilla perustetut — kansainväliset järjestöt saattoivat peruskirjojensa nojalla yleensä vain kerätä aineistoa lainsäädännön yhtenäistämiseksi. Järjestöillä ei juuri ollut valtuuksia laatia — saatikka jäsenvaltioille esittää — valmiiksi laadittuja valtiosopimus- tai säädöstekstejä.

Valta valmistella jäsenvaltion sisäiseen lainsäädäntöön vaikuttavia säädöstekstejä kehittyi vähitellen ja yleistyi vasta järjestökehityksen kolmannessa vaiheessa — vuoden 1945 jälkeisenä aikana.

Sisäisen lainsäädännön tai kansainvälisten sopimusten valmisteluvaltaa on luovutettu yleensä järjestöille, jotka toimivat suppealla, tavallisesti teknisluontoisella alalla. Järjestöjen tehtävänä on pyrkiä yhtenäistämään jäsenvaltioiden sisäistä lainsäädäntöä tai muuta normistoa, jonka yhtenäisyys on tarpeen valtioiden välisen yhteistoiminnan johdosta.[175]

---

[174] Eräät erittäin teknisillä aloilla toimivat järjestöt (mm. IAEA, WHO ja ITU) valmistelevat ohjesääntöjä käyttäen apunaan ammattimiehiä. Varsin yleistä on, että järjestön piirissä valmistellut ohjesäännöt ja standardit ovat omalla alallaan huipputason normistoa, jonka valmisteluun jäsenvaltioilla ei yleensä ole käytännöllisiä mahdollisuuksia. Säännösten valmistelu on jäsenvaltioiden kannalta ajatellen tärkeää palvelutoimintaa, ja valtiot ovat valmiit sisällyttämään säännökset sisäiseen lainsäädäntöönsä. Tällaisessa tapauksessa — kuten usein muuallakin järjestön normatiivisen vallankäytön yhteydessä — kysymys ei ole niinkään siitä, että jäsenvaltioiden enemmistö päättäisi normeja kaikkien jäsenvaltioitten sovellettavaksi, joskus vastoin vähemmistön tahtoakin, vaan oleellista on jäsenvaltioiden normitarpeen tyydyttäminen. Ks. Boulanger, s. 185 ss. sekä Schermers, s. 496 s.

[175] Esimerkkinä tavasta, jolla lainsäädännön yhtenäistämiseen pyrkivän järjestön toiminta voi heijastua jäsenvaltioiden oikeusjärjestykseen, voidaan mainita

Yksi varhaisimmista kansainvälisistä järjestöistä, jolla oli tehtävänään yhtenäistää jäsenvaltioiden sisäistä lainsäädäntöä yhtenäislakeja valmistelemalla oli Kansainvälinen jäähdytyslaitos. Perussäännön mukaan järjestön tuli mm. kerätä jäähdytysteollisuuden tarvitsemaa säädösaineistoa ja »esittää, jos siihen on syytä, hallitusten hyväksyttäväksi toimenpiteitä, jotka tarkoittavat sellaisten asetusten parantamista ja yhtäläistyttämistä, jotka koskevat sellaisten tuotteiden kansainvälistä kuljetusta, joille saattaa olla hyötyä jäähdytyksen sovelluttamisesta. »Suomen tultua järjestön jäseneksi vuonna 1921 järjestön peruskirja saatettiin voimaan asetuksella.[176]

Transformaatiokäytännössä on johdonmukaisesti seurattu periaatetta, jonka mukaan lainsäädännön valmisteluvallan luovuttaminen kansainväliselle järjestölle ei edellytä, että järjestön toimivallan perustana olevan sopimuksen säännökset olisi saatettava voimaan asetusta korkeammantasoisella säädöksellä. Niissä tapauksissa, jolloin kansainvälisten sopimusten tai sisäisen lainsäädännön valmisteluvaltaa omaavan järjestön peruskirja on saatettu voimaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä tai supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä hyväksytyllä lailla (VJ 67 §/ 69,1 §), ei hallituksen esityksen perusteluissa ole esitetty, että transformaationormin käsittelyjärjestysvalinta olisi johtunut siitä, että järjestö

Tulliyhteistyöneuvosto (ks. SopS 6/61 ja as kok 172/61). Järjestö on laatinut mm. tullinimikkeistöluettelon, jota sovelletaan yleisesti valtioiden välisissä tullisopimuksissa. Järjestö hyväksyi 9. 7. 1970 laajoja muutoksia alkuperäiseen nimikkeistöön. Muutokset saatettiin Suomen osalta voimaan väliaikaisesti 31. 12. 1971 annetuilla tulleja ja tuontimaksuja koskeneilla valtioneuvoston päätöksillä (993/ 71 ja 994/71) ja lopullisesti 28. 1. 1972 annetuilla laeilla (69/72 ja 70/72). Järjestön päättämä nimikkeistömuutos heijastui laajemmallekin. EFTA-konvention (SopS 16/61) luettelot pohjautuvat tähän ns. Brysselin nimikkeistöön. Tämän vuoksi myös EFTA-konvention liitteitä oli muutettava niin, että ne vastaavat tulliyhteistyöneuvoston päättämiä nimikkeistömuutoksia. EFTA-neuvosto päättikin konvention liitteiden muutoksesta (EFTA-neuvoston päätös 15/1971:) »Neuvosto, ottaen huomioon, mitä tulliyhteistyöneuvostossa on sovittu tavaroiden sijoittamiseen tullitariffin nimikkeisiin ja siihen liittyviin selityksiin tehtävistä muutoksista ... on päättänyt ... Konvention B liitteen ... liitteet muutetaan ... »Fineftayhteisneuvosto teki vastaavan päätöksen, jonka nojalla konvention liitteiden muutokset sitoivat myös Suomen valtiota. Konventioiden liitteiden muutokset saatettiin sittemmin eduskunnan hyväksyttäväksi (He 60/1972) ja ne voimaansaatettiin lailla.

176 Ks. Kansainvälinen sopimus koskeva kansainvälisen jäähdytyslaitoksen perustamista Pariisiin, 3 artiklan 5 kohta. As kok 246/1921.

saattoi valmistella valtiosopimuksia tai jäsenvaltioille tarkoitettua yhtenäislainsäädäntöä.[177]

2.3.2. *Normatiiviset suositukset*

Valmisteluvaltaa vahvempaa otetta kansainväliseen lainsäädäntöön merkitsee useille kansainvälisille järjestöille kuuluva valta suosittaa jäsenvaltioilleen oikeussäännösten omaksumista — joko siten, että suositus tarkoittaa valtion sisäisen säädöksen säätämistä tai kansainvälisen sopimuksen tekemistä.[178] Kansainvälisessä oikeudessa ei ole yksiselitteistä sisältöä ilmaukselle »suositus» (recommendation). Suositukset

---

177 Taloustilastoja koskevan kansainvälisen sopimuksen nojalla perustettiin ns. teknillisten asiantuntijain komitea. Sopimus saatettiin voimaan asetuksella (as kok 320/1938 ja SopS 30/38). Sopimuksen 8 artiklan nojalla teknillisten asiantuntijain komitea saattoi tehdä jäsenvaltioille ehdotuksia, jotka sen mielestä ovat omiaan parantamaan tai kehittämään sopimuksessa eri tilastoalojen suhteen määrättyjä periaatteita ja menetelmiä. Komitea saattoi esittää mielipiteensä tilastoaloista, joilla kansainvälinen yhdenmukaisuus näyttää suotavalta. Ks. myös asetuksella voimaansaatetun Euroopan kansainvälisen yleisradiosopimuksen 8 artikla (Kansainvälisen asiantuntijajärjestön toimivalta, as kok 268/50 ja SopS 25/1950).

Asetuksella voimaansaatetun lakisääteisen mittaustoiminnan kansainvälisen järjestön perustamista koskevan sopimuksen I artiklan nojalla järjestön tehtävänä on mm. tutkia menetelmien ja ohjesääntöjen yhdenmukaistamistarkoituksessa niitä lakisääteisen mittaustoiminnan alaan kuuluvia kysymyksiä, jotka luonteeltaan ovat lainsäädännöllisiä ja joiden ratkaisu on kansainväliseltä kannalta tärkeää. Järjestön tehtävänä oli lisäksi laatia malliluonnos mittausvälineitä ja niiden käyttöä koskevaksi laiksi ja ohjesäännöksi (As kok 62/59 ja SopS 8/1959).

Ks. myös asetus Pohjoismaiden neuvoston uuden perussäännön voimaansaattamisesta (465/57, 10 art.). Perussäännössä ei suoraan mainita yhtenäislakien valmistelua. Käytännössä lainvalmistelu kuitenkin on järjestön tärkeimpiä tehtäviä.

Asetuksella voimaansaatetun valtioiden välistä neuvoa-antavaa merenkulkujärjestöä koskevan yleissopimuksen nojalla järjestön tehtävänä on valmistella luonnoksia yleissopimuksiksi ja muiksi kysymykseen tuleviksi asiakirjoiksi (as kok 212/59 ja SopS 20/1959, 3 art.). Asetuksella voimaansaatetussa tulliyhteistyöneuvostoa koskevassa yleissopimuksessa säädetään neuvostolle varsin laajoja valtuuksia tulliasioita koskevan lainsäädännön yhtenäistämistoimintaan (as kok 171/61 ja SopS 5/1961, III art.)

178 Ilmauksella »Normatiiviset suositukset» tahdotaan erottaa nyt käsillä oleva suositustyyppi ns. konkreettisiin toimiin ryhtymistä tarkoittavista suosituksista.

ovat vallankäytön muoto, jolle on tyypillistä se, ettei suosituksen saaja (kohde) ole oikeudellisesti velvollinen noudattamaan suositusta, vaan voi vapaana juridisten sanktioiden käyttöuhasta laiminlyödä suosituksessa tarkoitetun toiminnan. Tämän yhteisen piirteen ohessa eri järjestöjen erilaisilla suosituksilla on erilaisia oikeudellisia — välillisiä — vaikutuksia.[179]

Vaikka valtio ei olekaan velvollinen esim. sisällyttämään lainsäädäntöönsä järjestön suosittelemaa säännöstöä tai liittymään suositeltuun multilateraaliseen sopimukseen, merkitsee normatiivinen suositus käytännössä usein tuntuvaa kansalliseen lainsäädäntöön kohdistuvaa painetta. Varsinkin, jos jäsenvaltioiden suuri enemmistö on hyväksynyt suosituksen ja muut jäsenvaltiot yleisesti noudattavat suositusta, on yksityisen jäsenvaltion usein vaikeata kieltäytyä seuraamasta järjestöpäätöksessä ilmaistua yhteistahtoa.[180]

---

179 Mario Miele kirjoittaa (s. 335) »C'est le schéma le plus fréquent, qui a provoqué une certaine tendance doctrinale à parler de la recommandation comme d'un acte uniforme, n'ayant pas d'effets obligatoires. En ce sens, la recommandation appraît comme un acte appartenant plutôt á ceux qu'on pourrait appler parajuridiques. Il y a, au contraire, des recommandations ayant des effects juridiques indirects... (et) des recommandations internationales tout à fait particuliéres, destinées à provoquer des effets juridiques directs dans le domaine législatif des Etats membres: les recommandations de la Conférence générale de l'OIT, de l'Unesco, de l'OMS.» Ks. myös Yemin, s. 14 ss.

Detter korostaa, että suositusten yhteisenä tunnusmerkkinä on, että ne ovat juridisesti sitovaa vaikutusta vailla. Suositukset eivät suinkaan ole merkityksettömiä, sillä juridisen sitovuuden sijasta ne saattavat sisältää poliittisia painostustekijöitä. Suositusten noudattamisen tehosteena saattaa olla sosiaalinen sanktio (s. 207).

Detter kiinnittää huomiota siihen, että suositukset voivat sisältää tavanomaisoikeudellisen (kansainvälisen) normin. Tällöin normi ei kuitenkaan sido sen vuoksi, että se on laadittu suosituksen muotoon, vaan välittömästi kansainvälisen oikeuden nojalla (s. 213). Juridisen sitovuuden suositus voi saada siten, että jäsenvaltio ilmoittaa noudattavansa suositusta. Eräissä tapauksissa järjestöpäätös suosituksen antamisesta on tulkittavissa päätöksentekoon osallistuneiden jäsenvaltioiden väliseksi valtiosopimukseksi (Detter, s. 213 ja Blix s. 73).

Suositusten välillisistä oikeudellisista vaikutuksista ks. Detter, s. 213.

Järjestöt päättävät »julistuksia» (declarations). Julistusten ja suositusten välillä ei ole kansainvälisoikeudellisen sitovuuden kannalta eroja, joskin julistusten sosiaalinen sitovuus saattaa olla vahvempi kuin suositusten. Ks. Schermers, s. 499 ss.

180 Schermers, s. 494.

Normatiivisten suositusten käyttö on hyvin yleinen kansainvälisten järjestöjen toimintamuoto. Kaikki kansainväliset järjestöt voivat päättää jäsenvaltioihinsa kohdistettavia normatiivisia suosituksia.[181, 182]

Normatiivisten suositusten käyttö on kompromissi kahden ristiin käyvän päämäärän välillä: valtiot tahtovat, suojatakseen suvereenia toimintavapauttaan, välttää perustamasta järjestöjä, joilla olisi valta pakottaa jäsenvaltionsa — vähemmistö — omaksumaan järjestöjen tarkoituksenmukaisena pitämiä oikeussääntöjä. Toisaalta on tahdottu kansainvälisen organisoituneen yhteistyön avulla päästä mahdollisimman laajaan lainsäädännön harmonisointiin. Suositukset ovat väline, jonka käyttöön liittyy toisaalta juridinen sanktiottomuus, toisaalta tietoisesti muovatut sosiaaliset sanktiot: suositusinstituutin kansainvälisen järjestön peruskirjaan sisällyttävät valtiot tietävät, että tietyissä oloissa suositukset saattavat muovautua niin painaviksi, ettei huomattavalla osalla jäsenvaltioista ole poliittisia edellytyksiä jättää noudattamatta suositusta.

Suomen valtiosopimuskäytäntöä tarkasteltaessa havaitaan, että normatiivisten suositusten käyttövalta ei ole johtanut voimaansaattamistoimiin asetuksen tasoa korkeammilla säädöstasoilla. Peruskirjat, joiden nojalla kansainvälinen järjestö voi päättää suosituksen tietyn valtionsisäisen säännöstön omaksumisesta, on säännöllisesti saatettu voimaan asetuksella — ellei sitten jokin muu järjestön peruskirjan säännös ole edellyttänyt voimaansaattamissäädökseltä lain hierarkkista tasoa.

Lukuunottamatta Kansainliiton työjärjestöä voidaan yleishavaintona esittää, että suositusten käyttövalta on yleistynyt toisen maailmansodan jälkeisenä aikana.[183]

---

181 Schermers, s. 492.

182 Suviranta (ILO, s. 2) kirjoittaa ILO:n suosituksista ja ratifioimatta olevista yleissopimuksista: »Sopimus, joka on jätetty ratifioimatta, ei sen enempää kuin suosituskaan aiheuta ... juridista sidonnaisuutta, mutta sekin muodostaa pidäkkeen sellaisille lain muutoksille, joiden jälkeen Suomen työoikeus ei enään olisi aikaisemmin täysin toteutetun sopimuksen tai suosituksen mukainen. Suosituksia ja ratifioimattomia sopimuksia koskevassa raportissaan Suomen hallitus joutuisi aikanaan toteamaan tällaisen taka-askeleen ja selittämään sen syyt.»

Kysymyksestä kansainvälisten konferenssien päätöslauselmien oikeudellisesta merkityksestä (suositus/oikeudellisia vaikutuksia) ks. Sainio, s. 194 ja Castrén, Arvostelu I s. 118.

183 Asetuksella voimaansaatetun Kansainvälisen työjärjestön perussäännön nojalla järjestö voi päättää toimialallaan jäsenvaltioille osoitettuja suosituksia (as kok 505/47 ja SopS 13/47, 19 artikla). Asetuksella voimaansaatetun Yhdis-

2.3.3. Normatiiviset järjestöpäätökset, joiden velvoittavuuden edellytyksenä on, että jäsenvaltio nimenomaisin toimenpitein sitoutuu velvoitteeseen

Sen ohessa, että kansainvälinen järjestö voi valmistella oikeussääntöjä ja esittää niiden sisällyttämistä jäsenvaltioiden lainsäädäntöön, on eräillä järjestöillä mahdollisuus viedä lainsäädännöllinen aktiviteetti vielä pitemmälle: järjestö voi saattaa sitovaksi tarkoitetun oikeussäännön viimeisteltyyn muotoon, kansainväliseksi yleissopimukseksi (konventioksi).[184] Järjestön toimesta valmistellun ja järjestöpäätöksellä yleensä määräenemmistöllä hyväksytyn yleissopimuksen voimaantulon ja kansainvälisen sitovuuden edellytyksenä on se, että jäsenvaltiot ratifioivat yleissopimuksen ja tarvittaessa sisällyttävät sen sisäiseen lainsäädäntöönsä. Järjestö käyttää tällöin itsenäistä aloitevaltaa ja osallistuu toi-

---

tyneiden Kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestön perussäännön nojalla järjestön yleiskonferenssi voi kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä tehdä elintarvike- ja maatalouskysymyksiin liittyviä suosituksia (as kok 187/48 ja SopS 187/48). Asetuksella voimaansaatetun Maailman ilmatieteellistä järjestöä koskevan yleissopimuksen nojalla järjestön kongressi voi päättää suosituksista jäsenille järjestön toimialaan kuuluvissa asioissa (as kok 172/50 ja SopS 8/50 7 art. f-kohta).

Asetuksella voimaansaatetun Yhdistyneiden Kansakuntien kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestön perussäännön 3 artiklan nojalla järjestön yleiskokous saattaa tehdä jäsenvaltioille suosituksia järjestön toimialalta. Peruskirjan mukaan päätöksenteossa on tehtävä ero varsinaisten suositusten ja jäsenvaltioiden ratifioitavaksi esitettävien kansainvälisten yleissopimusten välillä (as kok 549/56 ja SopS 30/56).

Asetuksella voimaansaatetussa vuoden 1971 huumausaineyleissopimuksessa tarkoitettu toimikunta saattaa antaa suosituksia »yleissopimuksen tarkoitusperien saavuttamiseksi ja sen määräysten täytäntöönpanemiseksi, mukaan luettuna tieteellisen tutkimuksen ohjelmat ja tieteellistä tai teknillistä laatua olevien tietojen vaihtaminen» (as kok 439/65 ja SopS 43/65, 8 artikla c-kohta).

Asetuksella voimaansaatetussa kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa tarkoitettu itsenäinen komitea toimittaa vuosittain kertomuksen toiminnastaan YK:n pääsihteerin välityksellä yleiskokoukselle ja esittää sopimusvaltioilta saatuihin kertomuksiin ja tietoihin perustuvia ehdotuksia ja yleisiä suosituksia rotusyrjinnän ehkäisemisestä (as kok 544/70 ja SopS 37/70, 9 artiklan 2 kohta).

184 YK:n ja sen erityisjärjestöjen päättämistä yleissopimuksista ja niiden valmistelusta sisältyy yksityiskohtainen selvitys Bromsin tutkimukseen (Yhdistyneet Kansakunnat, passim).

mielintensä välityksellä yksityiskohtaisesti jäsenvaltioiden sisäisen lainsäädännön yhtenäistämiseen.

Eräillä järjestöillä on valvontakoneisto, jonka avulla tarkkaillaan, vastaako jäsenvaltioiden sisäinen lainsäädäntö niitä velvoitteita, joita valtio on suostunut noudattamaan ratifioidessaan yleissopimuksen (konvention).[185]

Klassinen esimerkki kansainvälisestä järjestöstä, jonka toimivaltaan kuuluu valmistella ja jäsenvaltioiden ratifioitavaksi esittää valmiiksi laadittuja yleissopimuksia (konventioita), on ILO. Järjestö perustettiin Versaillesin rauhansopimuksella. Sopimusta ei Suomessa lainkaan transformoitu. Päätöksenteko Versaillesin rauhansopimuksesta suoritettiin niin varhaisessa vaiheessa 1919 HM:n voimaantulon jälkeen, ettei rauhansopimuksella perustettuja järjestöjä (Kansainliitto ja Kansainliiton työjärjestö) tarkoittanutta sisäistä päätöksentekomenettelyä ehkä voida pitää luotettavana ennakkotapauksena.[186]

Kansainliiton työjärjestön konferenssi saattoi päättää jäsenvaltioille osoitetun »ehdotuksen kansainväliseksi sopimukseksi, joka joutuu jäsenvaltioiden ratifioitavaksi.»[187]

Kansainliiton purkauduttua Työjärjestöstä tuli YK:n erityisjärjestö. ILO:n toimivalta päättää jäsenvaltioiden ratifioitaviksi osoitettuja yleis-

---

185 Kansainvälisten järjestöjen päätäntävaltaa käyttävien plenaarielinten ohessa myös järjestöjen alaelimillä saattaa olla kansainvälisten säännöstöjen valmistelu- ja suosittamisvaltaa. Niinpä esim. Euroopan kuljetusministerikonferenssin perussäännön 9 artiklan c kohdan nojalla jokin konferenssin (järjestön) työryhmä voi erityistapauksessa yksimielisellä päätöksellä saattaa päättämänsä säännöstön tai suosituksen jonkin kansainvälisen järjestön tietoon pyytäen järjestöä hyväksymään työryhmän päätöksen omana päätöksenään. Valtioille eivät työryhmät voi suoraan osoittaa suosituksia perussäännön mukaan. Euroopan Kuljetusministerikonferenssin perussääntöä ei toistaiseksi ole saatettu voimaan Suomessa, joskin valmistelut tätä varten lienevät käynnissä.

186 Ks. s. 279 ss.

187 Ks. SopS 23/18—20, 405 artiklan b kohta. Päätöksen syntyminen edellytti konferenssin loppuäänestyksessä kahden kolmasosan enemmistöä läsnäolevien edustajien äänistä.

Työjärjestön päättämistä valtiosopimusteksteistä käytetään Versaillesin sopimuksen suomennoksessa nimitystä »sopimusehdotus». Alkuperäisen ranskankielisen tekstin mukaan kysymyksessä on »un project de convention international». Voimassaolevan ILO:n peruskirjan mukaan kysymyksessä on »kansainvälinen sopimus», »International Convention». Ks. SopS 13/1947 19 artikla. Vert. Schermers, s. 506 s.

sopimuksia (konventioita) säilyi ennallaan. ILO:n uusi perussääntö saatettiin Suomessa voimaan asetuksella.[188]

ILO:n päättämät sopimukset eivät muodostu välittömästi — työkonferenssin hyväksyttyä sopimuksen — jäsenvaltioita velvoittaviksi. Velvoittavuuden edellytyksenä on, että jäsenvaltion asianomaiset valtioelimet hyväksyvät (ratifioivat) sopimuksen.[189]

ILO:n esimerkin mukaan useat myöhemmin perustetut kansainväliset järjestöt omaavat toimivaltuudet valmistella, hyväksyä ja jäsenvaltioitten ratifioitavaksi esittää yleissopimuksia (konventioita).[190, 191]

---

188 Ks. asetus Kansainvälisen työjärjestön perussäännön vuoden 1946 muutosasiakirjan sekä sopimuksen, joka koskee niiden sopimusten osittaista muuttamista, jotka Kansainvälisen työjärjestön yleinen konferenssi on hyväksynyt kahdellakymmenelläkahdeksalla siihen asti pidetyllä istuntokaudellaan, voimaansaattamisesta (as kok 505/1947 ja SopS 13/47). Sopimusten päättämisvallasta säädetään peruskirjan 19 artiklassa.

ILO:n konventioista ks. Suviranta, passim, McMahon, T: Legislative Techniques of The International Labour Organisation, BYIL 1965—66, s. 1 ss., Saba, s. 630 ss. sekä Schermers, s. 506. Hän kertoo, että ILO:n perustamista edeltäneenä aikana valtiosopimuksia (treaties/conventions) voitiin valmistella vain valtioiden tätä tarkoitusta varten erityisesti valtuuttamien edustajien toimesta. Kansainliiton Työjärjestön perustamisen jälkeen vakiintui vähitellen käsitys, että kansainvälisiä yleissopimuksia voidaan valmistella myös kansainvälisissä järjestöissä.

ILO:n tavoitteista muuttaa jäsenvaltioittensa lainsäädäntöä erityisesti Suomen oikeuden kannalta ks. Suviranta (ILO) passim. Valticos (s. 136) kertoo, että vuosina 1919—1970 ILO on hyväksynyt 132 konventiota ja 142 suositusta. Suosituksia on käytetty erityisesti silloin, kun työolot eri valtioissa eroavat toisistaan niin suuresti, ettei kaikkia yhteisesti tarkoittavaa, täsmällissisältöistä konventiota voida laatia. Valticos korostaa, että konventiot ovat ILO:n järjestelmän selkäranka. Hän tekee myös selkoa järjestelmästä, jonka avulla valvotaan konventioiden ratifiointia ja noudattamista (s. 144 ss.).

189 Ks. ILO:n perussäännön 19 artikla. Tässä yhteydessä ei syvennytä ILO:n jäsenvaltioille perussäännön nojalla kuuluvaan velvoitteeseen saattaa sopimusteksti ja suositukset kansallisten elinten käsiteltäväksi.

ILO:n perussäännössä säädetystä järjestelmästä, jonka avulla järjestö valvoo toisaalta konventioiden saattamista ao. valtioelinten käsiteltäväksi, toisaalta konvention noudattamista ja jäsenvaltion sisäistä lainsäädäntöä ks. Bowet, s. 136 s.

190 Miele luonnehtii ILO:n konventiota seuraavasti (s. 341): »la convention de l'OIT est une sorte d'embryon de loi rédigé par la Conférence générale en tant qu'organe représentatif des Etats et en même temps des intérêts des travailleurs et des employés.» Verratessaan ILO:n sopimuksia erinäisten muiden

FAO:n yleiskonferenssi voi kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä esittää jäsenvaltioiden »harkittaviksi» elintarvike- ja maatalouskysymyksiä koskevia yleissopimuksia, jotta jäsenvaltiot voisivat ne hyväksyä valtiosäännön mukaisessa järjestyksessä. FAO:n perussääntö voimaansaatettiin Suomessa asetuksella.[192] UNESCO:n peruskirjan nojalla on asetettu läheisesti ILO:n peruskirjassa säädettyä menettelyä vastaava järjestelmä yleissopimusten valmistelemiseksi. UNESCO:n yleiskokous voi määränemmistöllä päättää jäsenten ratifioitavaksi esitettäviä kansainvälisiä yleissopimuksia. Kunkin jäsenvaltion on — ILO:n jäsenvaltioiden tapaan — alistettava yleissopimukset asianomaisten viranomaistensa hyväksyttäväksi vuoden kuluessa sen yleiskokouksen istunnon päättymisestä lukien, jonka aikana yleissopimus hyväksyttiin. UNESCO:n peruskirja saatettiin Suomessa voimaan asetuksella.[193]

HM:n säännösten ei ole katsottu olevan esteenä sille, että valtioon voidaan kansainvälisen järjestön taholta kohdistaa kehoitus hyväksyä ja saattaa voimaan kansainvälinen velvoite. Näin siitä huolimatta, että päätöksenteko sopimuksen sisällöstä on kansainvälisessä järjestössä voitu suorittaa vastoin Suomen valtion edustajien tahtoa. Saattaa näet esiintyä tapauksia, jolloin Suomen valtion edustaja on äänestänyt yleissopimuksen hyväksymistä vastaan järjestön plenaarielimessä.

---

järjestöjen valtaan päättää kansainvälisoikeudellisia sopimuksia Miele kirjoittaa: »Mais l'idée centrale reste: c'est que l'organisation prend l'initiative et participe à la rédaction des conventions destinées à favoriser et à rende uniformes les législations; les Etats membres doivent en principe donner une suite à l'oeuvre normative de l'organisation.» (s. 344)

191 Kansainvälisen järjestön plenaarielimessä enemmistö- tai määräenemmistöpäätöksellä hyväksytty konventio on jäsenvaltioita sitovaa vaikutusta vailla yleensä siihen saakka, kunnes määrätty määrä jäsenvaltioita on ratifioinut konvention. Konventio ei kansainvälisoikeudellisen velvoittavuuden alkamisen jälkeenkään sido niitä jäsenvaltioita, jotka eivät ole sitä ratifioineet (Schermers, s. 512 s.). Järjestöpäätöksellä hyväksytty, mutta riittäviä ratifiointeja vailla oleva konventio muistuttaa voimaantuloaan edeltävänä aikana kansainvälisoikeudelliselta vaikutukseltaan suosituksia tai julistuksia (declaration).

192 As kok 187/1948 ja SopS 8/1948, 4 artiklan 3 kohta. Kansainvälisen järjestön toimesta valmisteltujen ja päätettyjen yleissopimusten ja tavanomaisten multilateraalisten valtiosopimusten eroista ks. Schermers, s. 508 s.

193 Ks. as kok 549/56 ja SopS 30/56. UNESCO:n päättämistä yleissopimuksista ks. Bowet, s. 130. Dobbert, s. 217 ss. esittää yksityiskohtaisen selonteon FAO:n päättämistä yleissopimuksista.

HM:n 33 §:n nojalla tasavallan presidentti määrää Suomen suhteista ulkovaltoihin (ja kansainvälisiin järjestöihin). Alkujaan säännös on toiminut siten, ettei kansainvälisiä sopimuksia juuri voitu valmistella, saati esittää Suomen valtiolle hyväksyttäväksi ilman, että presidentin valtuuttamat sopimusneuvottelijat olivat parafoineet tai allekirjoittaneet sopimustekstin taikka Suomen taholta olisi ilmoitettu valtion liittymisestä voimassaolevaan multilateraalisopimukseen. HM 33 §:n voimassaoloaikana tapahtunut kansainvälisoikeudellinen kehitys — lähtökohtana oli Kansainliiton työjärjestön konventiot — on johtanut siihen, että muut kansainvälisen oikeuden subjektit saattavat valmistella ja Suomen valtion ratifioitavaksi esittää yleissopimuksia, jotka on valmisteltu Suomen edustajien ehkä osallistumatta tekstin laadintaan; jopa sellaisia sopimustekstejä, joiden sisältö ei vastaa Suomen valtion järjestössä toimivien edustajien saamia ohjeita. Suomen valtiota sitoviksi muodostuvat velvoitteet eivät näissä tapauksissa muotoudu bilateraalisten sopimusten tavoin sopimusneuvotteluissa, jotka ovat Suomen valtion osalta tasavallan presidentin johdettavissa.

On kuitenkin korostettava, että kysymyksessä on vain kansainvälisen yleissopimuksen sisällöstä päättäminen. Kansainvälisoikeudellinen velvoittautuminen suoritetaan edelleen tasavallan presidentin toimenpitein. Vaikka tasavallan presidentti (ja Suomen edustajat kansainvälisessä järjestössä) eivät ehkä voikaan vaikuttaa kansainvälisen sopimuksen (konvention) sisältöön, presidentti saattaa estää sopimuksen kansainvälisoikeudellisen velvoittavuuden syntymisen.[194] Silti on kiinnostavaa panna merkille presidentin ulkopoliittisen toimivallan saama erikoispiirre, joka on syntynyt kansainvälisten järjestöjen vaikutusvallan lisääntymisen myötä. Muutos enimmältään bilateraalisten sopimusten kauteen verrattuna tulee erityisen näkyvästi esille, jos luovutaan puhtaasti kansainvälisoikeudellisesta viitekehyksestä ja korostetaan, että suurvaltojen tai valtioiden suuren enemmistön päättämän sopimuksen ratifioimatta jättäminen saattaa olla ulkopoliittisista tai ulkomaankauppapoliittisista syistä epäsuotuisa toimenpide silloinkin, kun valtio ei ole tahtomallaan tavalla voinut vaikuttaa päätetyn yleissopimuksen sisältöön. Vaikka valtio ei olekaan kansainvälisoikeudellisesti velvollinen ratifioimaan päätettyä

194 Valtion valtuuskunta kansainvälisessä järjestössä samoin kuin pysyvä edustajakin tarvitsevat erityisvaltuutuksen järjestön valmisteleman ja järjestöelimessä hyväksytyn yleissopimuksen (konvention) allekirjoittamiseen (Schermers, s. 510).

yleissopimusta, saattavat ratifioinnin puolesta puhua varsin voimakkaat sosiaaliset sanktiot.[195]

2.3.4. *Unilateraalinen normatiivinen järjestöpäätös, joka tulee jäsenvaltiota velvoittavaksi, ellei valtio ilmoita varaumaa*

Kaikissa edellä olevissa, järjestöjen normatiivista toimivaltaa tarkoittaneissa osastoissa on käsitelty kansainvälisiä velvoitteita, joiden sito-

---

[195] Bowet, s. 131. Todettakoon, että jo ennen HM:n voimaantuloa vakiintuneessa ad hoc konferenssityöskentelyssä saatettiin päättää yleissopimuksia. Suomen valtio konferenssin ulkopuolisena saattoi myöhemmin liittyä yleissopimukseen, ja tällöin eivät Suomen valtion edustajat voineet vaikuttaa sopimuksen sisällön muotoutumiseen. Kun sittemmin yleistyi sääntö, jonka mukaan ad hoc konferenssi saattoi päättää yleissopimuksen tekstin määräenemmistöllä, oli mahdollista, että sopimusteksti päätettiin esim. vastoin Suomen valtion konferenssiedustajan esitystä. Yllä tekstissä esitetty korostus johtuu siitä, että pysyväisluontoisen ja jäsenistöltään laajan kansainvälisen järjestön päättämiin sopimusteksteihin liittyy — kuten sanottu — sosiaalisia sanktioita.

Määräenemmistöpäätöksin hyväksytyn konvention ratifioimisen puolesta puhuvat monet painavat ulkopoliittiset tekijät. Niinpä muut järjestön jäsenvaltiot voivat käyttää diplomaattisia painostus- tai taivutuskeinoja. Sopimuksen ratifioimatta jättäminen saattaa julkisuudessa herättää kielteistä huomiota ja mm. vaikeuttaa ulkomaankauppapolitiikkaa tai suhteita sopimuksen ratifioineisiin valtioihin. Liittymiseen jäseneksi järjestöön, joka voi päättää yleissopimuksia liittyy aina riskitekijänä se, että järjestön enemmistö käyttää valtaansa — päättää sopimuksia — vastoin jonkin jäsenvaltion ulkopoliittisia päämääriä. Lisäksi järjestön politiikassa saattaa tapahtua muutoksia, joita ei voida ennustaa vielä liittymispäätöksen aikana.

Ad hoc konferenssien kaudella valtio saattoi ennakoida konferenssipäätöksiä ja jättäytyä konferenssin ulkopuolelle. Järjestön perussääntöjen kaltaisia tai toiminnasta järjestössä seuraavia ulkopoliittisia sidonnaisuuksia ei voinut esiintyä. On kuvaavaa, että Schermers, s. 513 puhuu moraalisesta velvollisuudesta ratifioida järjestön päättämä yleissopimus (konventio).

Harkittaessa kansainväliseen järjestöön liittymisestä seuraavia ulkopoliittisia seuraamuksia on otettava huomioon se, että jäsenyys saattaa leimata jäsenvaltion ulkopolitiikan ja rajoittaa ulkopoliittista liikkumavapautta. Järjestön ulkopuolelle jäämisen haittavaikutuksena saattaa taas olla se, että valtio jää vaille huomattavia järjestön toimielinten palveluksia. Tehtäessä kokonaisratkaisua liittymisestä kansainväliseen järjestöön huomattavana tekijänä on juuri järjestöjen normatiivinen vallankäyttö: seuraako jäsenyydestä niin vahvoja sosiaalisia sidonnaisuuksia, ettei valtio voi ulkopoliittisten seuraamusten takia kieltäytyä ratifioimasta sinänsä epätarkoituksenmukaisena pitämäänsä järjestöpäätöstä. Jär-

vuuden edellytyksenä on, että valtio kunkin velvoitteen osalta erikseen nimenomaisesti ilmoittaa hyväksyvänsä velvoitteen.

Järjestöjen normatiiviseen vallankäyttöön on sotien jälkeisenä kautena omaksuttu vielä askelta pitemmälle menevä päätöksentekomuoto — jota ei kuitenkaan vielä voida pitää ylivaltiollisen vallankäytön piiriin kuuluvana. Sensijaan, että kansainvälinen velvoite edellyttäisi valtion nimenomaista suostumusta, on järjestelmä eräissä järjestöissä käännetty päinvastaiseksi: jotta jäsenvaltio välttyisi normatiivisen järjestöpäätöksen sisältämiltä velvoitteilta, valtion on nimenomaisesti ilmoitettava k i e l t e i n e n kantansa oikeussäännösten velvoittavaan vaikutukseen. Mikäli valtio ei ryhdy aktiivisiin toimenpiteisiin vaan vaikenee, järjestöpäätös muodostuu tietyn määräajan kuluttua valtiota kansainvälisoikeudellisesti sitovaksi.[196]

Maailman ilmatieteellisen järjestön (WMO) peruskirjan 7 artiklan nojalla WMO:n kongressi päättää määräenemmistöllä ilmatieteellistä toimintaa ja meteorologisia menettelytapoja koskevia teknisiä ohjesääntöjä (standard meteorological practices and procedures). Järjestöpäätöksillä hyväksytyt oikeussäännöt tulevat voimaan ja sitovat jäsenvaltioita, ellei valtio määräajassa ilmoita järjestön pääsihteerille päätöksen täytäntöönpanon osoittautuneen mahdottomaksi. WMO:n peruskirja saatettiin Suomessa voimaan asetuksella.[197, 198]

---

jestöjäsenyys näyttää olevan erityisen ongelmallista juuri Suomen kaltaisille, puolueettomuuspolitiikan ulkopoliittisissa operaatioissaan johtavaksi periaatteeksi valinneelle valtiolle.

196 Englanninkielisessä kirjallisuudessa tästä velvoittautumismuodosta käytetään nimityksiä »negative acceptance» tai »contracting — out procedure». Järjestelmän tarkoituksena on välttää ne heikkoudet, joita liittyy menetelmään, jonka mukaan järjestö päättää yleissopimuksen (konvention) joka tulee voimaan jäsenvaltioiden ratifiointien jälkeen. Tämä viimeksimainittu menettelytapa on hidas ja näyttää käytännössä johtavan siihen, että valtiot viivyttelevät yleissopimusten ratifioinnissa (Schermers, s. 517).

Contracting-out-järjestelmän etuna on se, että uudet normatiiviset velvoitteet tulevat nopeasti voimaan (järjestöpäätöksellä). Heikkoutena on se, että jotkut jäsenvaltiot voivat tulla sidotuksi vastoin tahtoaan: jäsenvaltiot saattavat myöhästyä lähettäessään järjestölle ilmoituksen siitä, ettei valtio tahdo tulla uuden normatiivisen päätöksen sitomaksi.

197 Ks. as kok 172/50 ja SopS 8/1950. Detter (s. 229 ss.) tekee yksityiskohtaisesti selkoa WMO:n ohjesäännöistä.

198 Asetuskokoelmatoimikunta kirjoittaa mietinnössään, että kansainvälisten sopimusten julkaisemista koskeva järjestelmä Suomessa on vanhentunut ja kaipaa

Maailman terveysjärjestön perussäännön nojalla järjestön plenaarielin (terveyskokous) voi yksinkertaisella enemmistöllä hyväksyä ohjesääntöjä mm. tautien leviämisen ehkäisemisestä, tautinimikkeistöistä, kansainväliseen käyttöön tarkoitetuista diagnostisista menetelmistä ja kansainvälisessä kaupassa esiintyvien biologisten sekä farmaseuttisten ja muiden sellaisten tuotteiden valmistamisesta.[199]

Hyväksytyt ohjesäännöt tulevat jäsenvaltioihin nähden voimaan sen jälkeen, kun järjestö on ilmoittanut niistä jäsenvaltiolle. Sitova vaikutus ei koske niitä jäsenvaltioita, jotka määrätyn ajan kuluessa ovat ilmoittaneet järjestön pääjohtajalle »hylkäävänsä tai vain varauksin hyväksyvänsä säännöstöt». Jäsenvaltio voi siis välttää ohjesääntöjen velvoittavuuden vain aktiivisin toimenpitein, ilmoittamalla asiasta järjestölle. Mikäli varaumaa ei määräajassa ilmoiteta, jäsenvaltiolla on kansainvälisoikeudellinen sanktioitu velvoite noudattaa ohjesääntöä. Silloinkin kun varaumaa ei esitetä määräajassa — sen jättäminen esim. myöhästyy — on jäsenvaltio tullut kansainvälisoikeudellisesti sidotuksi, huolimatta siitä, että esim. valtion lainsäädäntöelin ei ole hyväksynyt velvoitetta. WHO:n perussääntö saatettiin voimaan Suomessa asetuksella.[200, 201]

---

uudistuksia. Erityisenä aiheena uudistukselle mainitaan toimikunnan mietinnössä Suomen osallistuminen kansainvälisten järjestöjen toimintaan ja järjestöjen päättämien oikeussääntöjen suuri määrä. Toimikunta esittää esimerkkinä ICAO:n hyväksymät viisitoista säännöstöä, joihin toimikunnan laskelmien mukaan sisältyy satoja painosivuja säädöksiä. Ks. Kom 1972: B 71, s. 21.

199 WHO:n tehtävistä ja toiminnasta ks. Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 398 ss.

200 Ks. as kok 734/48 ja SopS 26/48, 22 art. Ohjesääntöjen voimaansaattamisesta Suomessa ks. s. 200 s. Detter tekee selkoa järjestön hyväksymistä ohjesäännöistä (s. 235, alaviite 1.)

201 Gutteridge, s. 278 ss. tekee selkoa WHO:n ohjesäännöistä ja contracting-out menetelmästä WHO:n perussäännön mukaan. Hän kertoo, ettei WHO ole kovinkaan aktiivisesti käyttänyt valtaansa päättää ohjesääntöjä, vaan on enimmältään tyytynyt suositusluontoisten päätösten tekemiseen. Yhtenä syynä tähän on ollut se, että lääketieteen kehitys on viime vuosikymmenellä ollut niin nopeata, että sinänsä kylläkin muihin menetelmiin (esim. konventioiden päättämiseen) verrattuna nopea contracting-out-menetelmä (jonka mukaan päätökset tulevat melkein heti äänestyksen jälkeen voimaan), on sekin osoittautunut liian hitaaksi. Se ei myöskään ole ollut riittävän joustava, jotta kaikki lääketieteen alan uutuudet voitaisiin saada riittävän nopeasti yleiseen käyttöön. Gutteridge korostaa (s. 283), ettei WHO:ssa ole ollut — toisin kuin eräissä muissa järjestöissä, esim. ILO:ssa — vaikeuksia sikäli, etteivät jäsenvaltiot saattaisi voimaan järjestön päättämiä ohjesääntöjä. WHO:n teknistieteelliset ohjesäännöt ja suositukset on

Vuonna 1934 saatettiin Suomessa asetuksella voimaan ilmailun järjestelystä Pariisissa 13 päivänä lokakuuta 1919 tehty yleissopimus.[202] Yleissopimus sisälsi säännökset Kansainvälisestä ilmailukomissiosta (Commission Internationale de Navigation Aérienne, CINA). Perussäännön nojalla järjestö saattoi päättää määräenemmistöllä jäsenvaltioiden äänistä muutoksia yleissopimuksen liitteisiin (34 art. g kohta). Muutokset tulivat voimaan heti, kun ilmailukomissio oli saattanut ne jäsenvaltioiden tietoon. Jäsenvaltiot eivät voineet välttyä — edes äänestämällä muutosta vastaan yleiskokouksessa — joutumasta päätösten sitomiksi.[203] Toisen maailmansodan jälkeen CINA:n tehtävät siirtyivät perustetulle Kansainväliselle siviili-ilmailun järjestölle (ICAO). Järjestön normatiivinen valta säädettiin jossain määrin vähäisemmäksi kuin CINA:n valtuudet.[204]

ICAO saattaa määräenemmistöllä päättää jäsenvaltioille osoitettuja ilmailustandardeja (International standards). Standardit tulevat liitteiksi perussopimukseen. Järjestö ilmoittaa standardin hyväksymisestä jäsenvaltioille, jotka puolestaan ovat velvollisia ilmoittamaan järjestölle — välttääkseen standardien kansainvälisoikeudellisen sitovuuden — ne standardien kohdat, jotka poikkeavat valtiossa voimassa olevasta lainsäädännöstä.[205] ICAO:n perussääntö saatettiin Suomessa voimaan asetuksella.[206, 207]

---

transformoitu jäsenvaltioissa tehokkaasti, sillä jäsenvaltiot ovat luottaneet järjestön valmisteluelinten ammattitaitoon.

202 Ks. as kok 372/1931 ja SopS 18/31.

203 Ks. Yemin, s. 115 ss. Autere, s. 119 s. tekee yksityiskohtaisesti selkoa CINA:n toimivaltuuksista.

204 Yemin, s. 115. ICAO:n tehtävistä ja toimintatavoista ks. Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 409 ss. ICAO-normien voimaansaattamisesta Suomessa ks. Autere, s. 37 ss.

205 ICAO päättää säännöstöjä nimeltä »kansainväliset standardit» (international standards) ja »suositetut menetelmät» (recommended practices). Suositetut menetelmät ovat oikeudelliselta vaikutukseltaan lähinnä suositusten (recommendations) luontoisia, kun taas standardit tulevat jäsenvaltioita velvoittaviksi. Ks. Yemin, s. 128 ss., Buergenthal, s. 59 ss., Schermers, s. 507 s., FizGerald (ICAO), passim, Bowet, s. 131 sekä Autere, s. 156 ss.

206 FizGerald (ICAO) s. 162 ss. tekee selkoa erityyppisistä ICAO:n päättämistä säännöstöistä. Edellä jo mainittujen ilmailustandardien ja suositettujen menetelmien (seur. SARPS) lisäksi järjestö päättää ohjesääntöjä nimeltä »Procedures for Air Navigation Services» (seur. PANS). Ne hyväksytään, kuten SARPS-normistokin ICAO-neuvoston päätöksellä, mutta niitä ei oteta liitteiksi perussääntöön. ICAO-neuvosto suosittelee näiden normien liittämistä jäsenvaltioiden sisäiseen oikeuteen ja kehoittaa jäsenvaltiota ilmoittamaan, mikäli tämä ei käy

Ainakin WHO:n, WMO:n ja ICAO:n kohdalla valtion passiivisuus voi johtaa kansainvälisen velvoitteen syntymiseen: mikäli valtio ei määräajassa ilmoita varaumaa, syntyy kansainvälinen velvoite noudattaa järjestön unilateraalisesti päättämää ohjesääntöä.[208]

---

päinsä. Viimeksimainitut ohjesäännöt (PANS) eroavat SARPS-ohjesäännöistä siinä, että niitä ei ole voitu saattaa teknisesti yhtä viimeisteltyyn asuun kuin SARP-ohjesäännöt. PANS-ohjesäännöt on tarkoitettu sovellettavaksi kaikkialla maailmassa. PANS-ohjesääntöjen lisäksi käytetään säännöksiä nimeltä Regional Supplementary Procedures (seur. SUPPS). SUPPS-ohjesäännöt on tarkoitettu alueelliseen käyttöön. ICAO-neuvosto kehoittaa jäsenvaltioitaan ilmoittamaan myös niistä tapauksista, jolloin jäsenvaltiot eivät voi noudattaa SUPPS-ohjesääntöjä. Toisin kuin muiden ohjesääntöjen yhteydessä, SUPPS-ohjesääntöjä voi päättää järjestön presidentti hänelle delegoitujen valtuuksien nojalla. Vert. Autere, s. 157 alaviite 152.

IAEA:n päättämistä teknisluontoisista ohjesäännöistä ks. Boulanger, s. 285 ss. IAEA:ssa ei kuitenkaan käytetä contracting-out-menetelmää.

[207] As kok 331/49 ja SopS 11/49. Autere (s. 39) tekee selkoa ICAO:n perussäännön liitteiden voimaansaattamisesta Suomessa. Hän huomauttaa, että liitteitä ja niiden muutoksia ei meillä »siis ole virallisesti niin vahvistettu ja julkaistu (mahdollisine poikkeuksineen, joista Suomen taholta on ICAO:lle ilmoitettu) kuin HM edellyttää.» Tästä Autere päättelee, »etteivät ainakaan eräät liitteiden määräykset ole meillä olleet sellaisenaan valtionsisäisesti voimassa olevaa, kaikkia oikeusalamaisia velvoittavaa oikeutta». Autere tekee tästä sinänsä ällistyttävän johtopäätöksen: liitteet ovat »tavanomaista oikeutta». Tässä yhteydessä ei ole mahdollista syventyä ICAO:n päättämien yleissopimuksen liitteiden transformaatioon yksityiskohtaisesti. Tyydyn vain korostamaan, että liitteet ja niiden muutokset tuskin voivat olla tapaoikeutta. Ennemminkin voitanee puhua self-executing-velvoitteista, so. kansainvälisoikeudellisista velvoitteista, jotka tulevat sellaisinaan, ilman transformaatiota valtion sisäisesti noudatettaviksi ja ovat lisäksi kieliasultaan ja laadintatavaltaan sellaisia, että niitä voidaan soveltaa valtion sisäisen oikeuden säännösten tavoin. Asia erikseen on, voidaanko ICAO:n perussäännön liitteiden ja niiden muutosten transformoimatta jättämistä — niiden sitovuudesta huolimatta — pitää asianmukaisena. Selvästi lainvastaisena tätä järjestelyä ei voitane pitää.

UPU:ssa noudatetaan järjestelmää, jonka mukaan järjestön päättämää yleissopimusta (konventiota) sovelletaan tilapäisesti ratifioimattomana: sopimuksen katsotaan olevan määräajan voimassa ilman jäsenvaltioiden ratifiointeja ja kuitenkin kaikkia jäsenvaltioita velvoittavana. Valtio saattaa tällöin kuitenkin välttää velvoittavan vaikutuksen ilmoittamalla, ettei se aio tulla sopimuksen osapuoleksi. Ks. Schermers, s. 519. Yemin (s. 71 ss. ja s. 119) näyttää ajattelevan, että UPU:n teknisluontoiset yleissopimukset kuuluvat contracting-out-menetelmän piiriin. Vert. Bowet, s. 130 s.

[208] Ks. Sørensen, (Folkeret) s. 22.

On selvää, ettei tällaista velvoittautumismuotoa voitu ottaa huomioon HM 33 §:n säätämisen yhteydessä: tuolloinhan järjestöillä ei ollut unilateraalista normatiivista valtaa. Havaitaan, että kysymyksessä on velvoittautumismuoto, jota HM 33 §:ssä ei tunneta: säännös näyttää koskevan vain sellaisia kansainvälisiä velvoitteita, jotka tulevat sitoviksi tasavallan presidentin toimenpiteillä. WHO:n, WMO:n ja ICAO:n perussääntöjen sisältämä, passiivisuuden seurauksena syntyvän kansainvälisen velvoittautumisen järjestelmä täydentää sitä kansainvälisoikeudellisten velvoittautumistapojen valikoimaa, jota HM 33 §:n säätämisaikana tarkoitettiin.[209]

2.3.5. Yhteenveto

Kansainvälisten järjestöjen normatiivinen valta ei kertaakaan ole johtanut toteamaan ristiriitoja järjestön perussäännön ja perustuslain lainsäädäntövallan käyttöä tarkoittavien säännösten välillä. Huolimatta siitä, että lainsäädäntövallan käyttö valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa kuvataan yleensä suljetuksi systeemiksi, johon ei ulkopuolisia formaalisia syötöskytkentöjä ole katsottu mahdolliseksi liittää muutoin kuin perustuslain säätämisjärjestyksessä (esim. ajateltavissa oleva kansanaloitejärjestelmä), ei perustuslakien lainsäädäntövallan käyttöä koskevien säännösten ole katsottu olevan esteenä valtion rajojen ulkopuolisen normatiivisen vallan käytölle. Kaikki tätä tarkoittaneet transformaatiotoimet on katsottu voitavan suorittaa asetuksen tasolla. Saattaa olla, että normatiivista valtaa omaavien järjestöjen peruskirjoja ei ole tarkasteltu kiinnittämällä huomiota järjestöjen vallan ja HM:ssa säädetyn lainsäädäntövallan välisiin suhteisiin.[210]

---

209 Ruotsin oikeuden osalta ks. Blix, s. 314.

210 Sipponen ei laajassa lainsäädäntövallan delegoimista koskeneessa tutkimuksessaan lainkaan mainitse kansainvälisten järjestöjen normatiivista valtaa. Hän määrittelee delegaation seuraavasti: »Kun perustuslain mukainen lainsäädäntöelin lainsäädäntötoimin siirtää muille toimielimille lainsäädäntövaltaa, nimitetään tätä menettelyä yleisesti lainsäädäntövallan delegoimiseksi eli lainsäädännölliseksi valtuutukseksi.» Tämä määritelmä — sanamuodon mukaan tulkiten — näyttää kyllä kattavan myös transformoivan lainsäädäntöpäätöksen, jolla lainsäädäntövaltaa luovutetaan kansainväliselle järjestölle. Sipponen ei liene kuitenkaan tällaista tulkintaa tarkoittanut. Vert. Opsahl, s. 163 ss.

Sipponen (s. 455) kirjoittaa: »Kun delegaatio määritellään toimivallan siirroksi

2.4. Hallintovalta

Hallintovallan (julkisen hallinnon) koko tehtäväaluetta ei voida tyydyttävästi määritellä. Yleensä korostetaan, että hallintoon kuuluu kaikki se julkinen toiminta, joka ei ole lainsäädäntöä tai lainkäyttöä.

---

eli lainsäädännöllisen kompetenssin muutokseksi hierarkiaa muuttamalla, voitaisiin tietenkin ajatella toimivallan siirtoa yhtä hyvin hierarkkisesti alemmanasteiselta viranomaiselta ylöspäin... kuin ylemmänasteiselta alaspäin. Eduskunnan ja tasavallan presidentin yhdessä käyttämän lainsäädäntövallan siirtäminen vielä ylemmille toimielimille ei Suomen oikeuden mukaan kuitenkaan käy päinsä (harv. IS.), koska samat toimielimet muodostavat myös perustuslainsäätäjän; kansa ei toimi valtioelimenä.» Kuitenkin Sipponen aivan ohimennen huomauttaa: »Eriongelma on (harv. IS) toimivallan siirtäminen kokonaan Suomen viranomaisten ulkopuolisille ylikansallisille toimielimille kuten Suomen ja Euroopan vapaakauppaliiton yhteiselimille.»

Sipponen näyttää ajattelevan että Fineftayhteisneuvoston päätäntävallan käyttö on lainsäädäntövallan käyttöä. Kun Suomen valtion ja EFTA-valtioiden välillä vallitsi jo hänen tutkimuksensa valmistumisen aikaan vapaakauppasuhde sopimuksen perusteella, lukija jää kysymään, kuinka Fineftayhteisneuvoston päätäntävaltaa on oikeudellisesti arvioitava. Onko kyseessä Suomen lainsäädäntöelinten yläpuolinen lainsäädäntöelin? Jos on, niin kuinka on mahdollista, että EFTA-konventio ja Fineftasopimus voitiin transformoida tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä? Huomiota kiinnittää lisäksi se, ettei Sipponen lainkaan mainitse ns. ylivaltiollisille järjestöille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa. Tässä tutkimuksessa käytetyn käsitteistön näkökulmasta on näet todettava, ettei Fineftayhteisneuvostoa yleensä pidetä ylikansallisena (supranationaalisena) kansainvälisenä järjestönä. Huomiota kiinnittää lisäksi se, että hän ei määrittele kantaansa contracting-out-menetelmään, joka voidaan ehkä luonnehtia Suomen valtiota sitovaksi lainsäädäntövallan käytöksi.

Kun Sipponen määrittelee lainsäädäntövallan delegoinnin — varauksin kylläkin — (s. 454 s.) toimivallan siirroksi alaspäin, jää hänen määritelmänsä vajavaiseksi juuri kansainvälisoikeudellisella tasolla esiintyvän normatiivisen vallankäytön kohdalla. Sipponen kirjoittaa lisäksi, että toimivallan siirto voidaan aina kumota tai palauttaa entiselleen samassa järjestyksessä kuin se on suoritettu (s. 455). Tältä osin on todettava, että mikäli toimivallan siirto suoritettaisiin kansainvälisellä sopimuksella joka transformoidaan valtion sisäiseen oikeuteen, näkökohta ei pidä paikkaansa. Toimivallan luovutuksen purkaminen on tällöin suoritettava niitä menetelmiä noudattaen, jotka on säädetty ao. kansainvälisessä velvoitteessa — transformaatiosäädös sinällään kyllä voidaan kumota eri järjestyksessä. Tällöinkään ei Sipposen esittämä näkökohta ole hyväksyttävissä jos ajatellaan tapausta, jolloin kansainvälinen velvoite — jolla lainsäädäntövaltaa luovutetaan — on transformoitu supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä: transformaatiolaki voidaan kumota tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyllä lailla.

Kansainväliset järjestöt käyttävät hallintovallaksi luokiteltavaa valtaa kahdessa tasossa. Järjestöillä on oma sisäinen hallinto. Tämän lisäksi järjestöt suorittavat toimia jäsenvaltioittensa — ja joskus järjestön ulkopuolellakin olevien valtioiden — suuntaan aloilla, joita voidaan luonnehtia julkisen vallan käytön piiriin kuuluviksi.

Kansainvälisten järjestöjen sisäistä hallintovaltaa käytetään järjestön omien elinten ja virkamiesten toimesta. Sisäisen hallinnon alaan kuuluvat ratkaisut eivät yleensä kosketa jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten toimialoja. Seuraavassa tarkastellaan vain niitä kansainvälisten järjestöjen toimintamuotoja, jotka edellyttävät yhteistyötä jäsenvaltion hallintoviranomaisten kanssa tai jotka jäsenvaltion valtiosäännön mukaan voidaan luokitella hallintovallan käytöksi jäsenvaltion alueella.[211]

Valtiot ovat toistaiseksi olleet hyvin pidättyväisiä luovuttamaan kansainvälisille järjestöille oikeutta käyttää julkisen hallinnon alaan kuuluvaa valtaa. Valtiot ovat pyrkineet suojaamaan sisäistä suvereniteettiaan, eikä järjestöillä juuri ole kansallisvaltion hallintoviranomaisten valtuuksia vastaavaa valtaa.[212] Kansainväliset järjestöt ovat ylivaltiollisia järjestöjä lukuunottamatta valtioiden yhteistyöelimiä. Järjestöä ei voida pitää hierarkkisesti jäsenvaltion yläpuolella olevana. Järjestö ei yleensä myöskään voi antaa jäsenvaltion viranomaisia, saati kansalaisia velvoittavia hallinnollisia määräyksiä tai harjoittaa hallinnollista ratkaisutoimintaa vastoin jäsenvaltion valtioelinten tahtoa. Järjestöjen hallinnollinen valta muodostuu ensisijassa niistä toimenpiteistä, joita järjestö voi suorittaa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, sekä järjestöjen suorittamasta jäsenvaltioiden toiminnan tarkkailusta ja valvonnasta.[213] Seuraavassa

---

211 Vert. Sundström, s. 28, jossa kirjoittaja puhuu »toimeenpanovallasta (exekutiva makten)». Hän tarkoittanee enimmältään juuri järjestöjen sisäistä, jäsenvaltioista riippumatonta vallankäyttöä, joka ei ole vuorovaikutuksessa jäsenvaltioiden hallintoelinten käyttämän toimeenpanovallan kanssa. Nyt käsillä olevassa tutkimuksessa syrjäytetään järjestöjen sisäinen tai jäsenvaltioon liittymätön vallankäyttö, sillä tarkoituksena on syventyä järjestöjen vallan ja Suomen hallintoviranomaisten kompetenssin välisiin suhteisiin.

Olen valmis myöntämään, että jako (järjestön sisäinen/jäsenvaltioihin kohdistuva) on karkea. Se on kuitenkin tarkoituksenmukainen tapa eritellä järjestöjen toimivallan perustana olevia yleissopimuksia ja niiden voimaansaattamista Suomessa. Järjestöjen sisäinen hallintovalta ja valtioelinten toimintaan liittymätön vallankäyttö ei vaadi transformointitoimia Suomessa.

212 Hahn, s. 254 ss.

213 Hahn, s. 262.

tarkastellaan kansainvälisten järjestöjen peruskirjoissa säädettyjä järjestöelinten toimintoja keskittymällä kolmeen pääalaan. Aluksi tarkastellaan järjestön ja Suomen valtion viranomaisten yhteistyöhön liittyviä säännöksiä, toiseksi niitä valvontamekanismeja, joita käyttäen järjestö valvoo jäsenvaltion toimia ja kolmanneksi peruskirjojen säännöksiä, jotka rajoittavat valtion viranomaisten toimivaltaa.

2.4.1. Kansainvälisten järjestöjen ja hallintoviranomaisten yhteistoiminta

2.4.1.1. Järjestöjen ja hallintoviranomaisten väliset yhteydet

HM 33,2 §:n mukaan »Kaikki tiedonannot ulkovalloille tai Suomen lähettiläille ulkomailla ovat toimitettavat sen ministerin kautta, jonka toimialaan ulkoasiat kuuluvat.» Erich korostaa, että säännöstä »on ulkovaltojen ohessa sovellettava myös kansainvälisiin elimiin».[214] HM 33 §:n säännöksellä lienee tahdottu keskittää kaikki informaatio valtiosta ulkovaltoihin kulkemaan ulkoministerin kautta.[215]

---

214 Ks. Erich II s. 332.

215 Jäsenvaltioiden ja kansainvälisten järjestöjen välisten suhteiden järjestelyssä on suurta kirjavuutta toisaalta saman järjestön eri jäsenvaltioiden välillä, toisaalta eri järjestöjen hallinnollisissa suhteissa. Järjestöt pyrkivät yhtenäistämään suhteittensa järjestelyn jäsenvaltioihin. Ks. näistä pyrkimyksistä Blix, s. 229 ss.

Kastari (Asema, s. 699) kirjoittaa HM 33,2 §:n funktioista: »Kun HM 33 §:n mukaan »Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti», on tämän sangen yleisesti ajateltu asettavan ulkopoliittiset asiat erikoisasemaan. Tämä kansanomainen käsitys tuskin kuitenkaan on oikea. Niidenkin suhteen pätee yleinen sääntö, että presidentin on tehtävä päätöksensä valtioneuvoston istunnossa. Onpa nimenomaan ulkoasioiden kohdalla perustuslakiimme tullut otetuksi säännös, jonka sisältämä periaate on eräissä muissa maissa ollut merkkinä tämän tärkeän ja arkaluontoisen valtiotoiminnan alan saattamisesta aukottoman ministerivastuun alaiseksi. Saman HM 33 §:n 2 momentissa säädetään näet, että kaikki tiedonannot ulkovalloille ja lähettiläillemme niissä on toimitettava ulkoministerin kautta.» Kastari on keskittynyt informaatioon presidentiltä ulkovalloille. Hän ei liene tarkoittanut, että HM 33,2 §:n säännös tarkoittaa pelkästään presidentin antamia tiedonantoja, jolloin muu informaatio voisi vapaasti kulkea ulkoasiainministerin ja -ministeriön ohitse.

Erich (II, s. 332) kirjoittaa: »HM 33 §:n 2 momentissa säädetään, että ulkovalloille tai Suomen lähettiläille ulkovalloissa menevät tiedonannot ovat ulko-

HM 33 §:n nojalla ulkopoliittinen päätäntävalta kuuluu totaalisesti tasavallan presidentille — lukuunottamatta eduskunnan harjoittamaa ulkopolitiikan valvontavaltaa ja päätöksentekoa transformaationormeista. HM:n säännöksissä ulkopoliittinen päätäntävallan käyttö on tahdottu järjestää keskitetyksi. Säännös ei näytä sallivan sitä, että hallintoviranomaiset ilman tasavallan presidentin antamaa valtuutusta voisivat solmia kansainvälisoikeudellisia sopimuksia. HM 33,2 §:n sanamuodon mukaan ei sallitulta näytä sekään, että hallintoviranomaiset olisivat välittömässä — ulkoasiainministeriön ohittavassa — informaatioyhteydessä vieraisiin valtioihin (tai niiden vastaaviin hallintoviranomaisiin) taikka kansainvälisiin järjestöihin.

Suomessa voimaansaatettuja kansainvälisten järjestöjen peruskirjoja tarkastelemalla havaitaan, ettei HM 33 §:ää ole tulkittu tiukasti sanamuotonsa mukaan. Säännöksestä huolimatta hallintoviranomaisten, ulkovaltojen edustajien ja kansainvälisten järjestöjen välillä on joukko välittömiä yhteyksiä, joita tarkoittavia yleissopimuksia ei ole saatettu voimaan (supistetussa) perustuslain säätämisjärjestyksessä: yhteyksien järjestämisen ei toisin sanoen ole katsottu olevan ristiriidassa HM 33 §:n säännösten kanssa.[216, 217]

---

asiainministeriön kautta toimitettavat (harv. IS). Tämä on voimassa silloinkin, kun tiedotus ei varsinaisesti koskisi ulkoasioita, vaan valtionsisäisiä, esim. taloudellisen tai sivistyselämän alaan kuuluvia tietoja. Vaikka tällöin antajana taikka saajana — ulkoasiainministerin kautta kulkevat myöskin saapuvat tiedot, ellei joihinkin asioihin nähden ole toisin määrätty — usein on joku muu viranomainen, tulee tiedotuksen aina käydä (harv. IS) ulkoasiainministerin kautta.»

216 Vastaavasta kehityksestä Ruotsissa ks. Blix, s. 3.

217 Hallinnollinen yhteistyö kansainvälisten järjestöjen ja Suomen valtion välillä on varsin pitkälle desentralisoitu. Esimerkkinä voidaan mainita YK:n erityisjärjestöt. Yhteistyö IMCO:n kanssa hoidetaan merenkulkuhallituksen kautta, IAEA:n kanssa kauppa- ja teollisuusministeriön ja atomienergianeuvottelukunnan kautta, ITU:n kanssa posti- ja lennätinhallituksen välityksellä, ICAO-yhteistyö kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön ilmailuosaston välityksellä, ILO:n yhteydet järjestetään sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtioneuvoston pysyvän ILO-toimikunnan välityksellä, yhteydet WMO:iin Ilmatieteen laitoksen välityksellä, Suomen Pankki hoitaa yhteyksiä ns. maailmanpankkiryhmään (IFC, IMF, IBRD ja IDA), yhteydet UPU:iin on järjestetty posti- ja lennätinhallituksen välityksellä, yhteydet WHO:iin on järjestetty Suomen WHO-toimikunnan ja lääkintöhallituksen välityksellä, yhteydet FAO:iin kansainvälisten maatalousasiain toimikunnan välityksellä ja yhteydet UNESCO:iin opetusministe-

2.4.1.1.1. Informaatioyhteydet

Valtion viranomaisten kansainväliset suhteet ovat erityisen kiinteitä pohjoismaiden välillä. Välittömien yhteyksien kehityttyä vuosikymmeniä ilman kansainvälisoikeudellista sopimusperusteista pohjaa hallintoviranomaisten oikeus välittömiin (ulkoministerin ja -ministeriön ohittaviin) kontakteihin vakiinnutettiin ns. Helsinkisopimuksessa.[218]

---

riön kansainvälisten asiain osaston sekä Suomen UNESCO-toimikunnan välityksellä.

HM 33 §:n säännösten ei näköjään ole katsottu olevan esteenä sille, että perustuslakia hierarkkisesti alemmantasoisissa kompetenssisäädöksissä, yleensä asetuksissa säädetään ao. viranomaisen ja kansainvälisen järjestön välittömästä yhteistyöstä. Asetuksessa atomienergianeuvottelukunnasta (75/1958, 2 §:n 5 kohta) säädetään: »Neuvottelukunnan tehtävänä on: ... valmistella atomienergia-alalla tapahtuvaa kansainvälistä yhteistoimintaa koskevia kysymyksiä, huolehtia saamiensa ohjeiden mukaisesti kansainvälisestä yhteistyöstä sekä pitää yllä yhteyksiä vastaaviin ulkomaisiin elimiin.»

Opetusministeriöstä annetun asetuksen (50/1966) 13 §:n mukaan ministeriön kansainvälisten asiain osasto käsittelee mm. asiat, jotka koskevat »1) Suomen käytännöllistä osallistumista Yhdistyneiden Kansakuntien kasvatus-, tiede-, ja kulttuurijärjestön toimintaan, 2) pohjoismaista kulttuuriyhteistyötä ... 4) Suomen ja muiden maiden välisiä kulttuurisopimuksia sekä 5) osallistumista muuhun kulttuurin alalla tapahtuvaan kansainväliseen yhteistyöhön.» Ks. myös asetus-Suomen Unesco-toimikunnasta (163/1966).

Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriöstä annetun asetuksen (405/68) 3 §:n mukaan ministeriön yleinen osasto käsittelee kansainvälisen työjärjestön toimintaa sekä muuta ministeriön kansainvälistä yhteistoimintaa ja kansainvälisiä kysymyksiä ...»

Asetuksessa valtiovarainministeriöstä (120/1970, 3 §) säädetään: »Yleinen osasto käsittelee asiat, jotka koskevat: ... 7) Kansainvälistä valuuttarahastoa, 8) Kansainvälistä jälleenrakennuspankkia ... Yleisen osaston tehtävänä on olla myös apuna ministeriön toimialaan kuuluvan kansainvälisen yhteistyön edellyttämissä toimenpiteissä ja niiden valmistelussa sekä sovittaa yhteen ministeriön kansainvälisten asiain hoitoa.»

Asetuksen ilmailuhallinnosta (113/1972) 1 §:ssä säädetään: »Ilmailuhallituksen tehtävänä on huolehtia ... 3) siviili-ilmailun kansainvälisistä kysymyksistä, kuten kansainvälisiin järjestöihin liittyvistä asioista, lentoliikennesopimuksista ja niiden soveltamisesta sekä alan kansainvälisestä yhteistyöstä ...»

Edellä on esitetty vain joukko esimerkkejä pyrkimättäkään täydelliseen luetteloon kaikista niistä säännöksistä, joissa on mainintoja ao. viraston kansainvälisistä yhteyksistä.

218 Blix tekee yksityiskohtaisesti selkoa pohjoismaiden välisen yhteistyön ja eri viranomaisten välisten yhteyksien kehityksestä (s. 200 ss.).

219 Ks. as kok 451/62 sekä SopS 28/62 38 art.

Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä 23 päivänä maaliskuuta 1962 tehdyn yhteistyösopimuksen 38 artiklan nojalla »Pohjoismaiden viranomaiset voivat olla välittömässä kirjeenvaihdossa keskenään muissa asioissa kuin sellaisissa, jotka luonteensa puolesta taikka muusta syystä on käsiteltävä ulkoasiainhallinnon välityksellä».[219] Kysymyksessä oleva kansainvälinen sopimus saatettiin voimaan asetuksella. 38 artikla oikeuttaa viranomaiset välittömiin suhteisiin tavalla, joka semanttisella tasolla arvioiden on selvästi HM 33,2 §:n vastainen. HM 33,2 §:n säännöshän on kirjoitettu poikkeuksettomaksi — kaikki tiedonannot on toimitettava vieraalle valtiolle ulkoasiainministerin välityksellä. Helsinkisopimuksen 38 artiklassa tämä informaatiokanava on toissijainen.[220] Hallintoviranomaisten välittömät kansainväliset yhteydet pohjoismaiden ulkopuolelle-

---

[220] Tämän tutkimuksen piiriin kuuluvat pääasiassa vain Suomen hallintoviranomaisten ja kansainvälisten järjestöjen väliset yhteydet, joten valtioiden väliset suorat yhteydet — Helsinkisopimusta lukuunottamatta — syrjäytetään. Tyydyn tässä yhteydessä luettelemaan vain muutamia kansainvälisiä sopimuksia, joissa välittömiä yhteyksiä on perustettu ilman, että järjestelyn olisi katsottu olleen ristiriidassa HM 33,2 §:n kanssa.

Asetuksella voimaansaatetun Suomen ja Viron välisen valtionjäänsärkijäin yhteistoimintasopimuksen (ks. SopS 33/38) nojalla tahdottiin varmistaa valtioiden välinen nopea jäänsärkijäavun saaminen. Sopimuksen 4 artiklan nojalla Suomen ja Viron merenkulkuhallitukset ilmoittivat suoraan toisilleen, milloin ao. valtio tarvitsi jäänsärkijäapua.

Ruotsin kanssa tehdyn rajatulliyhteistyösopimuksen 2 artiklan nojalla »kunkin valtion tulee tullilaitoksensa keskusviraston välityksellä etukäteen ilmoittaa toisen valtion vastaavalle viranomaiselle, mitä sääntöjä on noudatettava tullitointa toisen valtion alueella harjoitettaessa. »Sopimus saatettiin voimaan blankettilailla (700/62). Sopimusta tarkoittaneessa hallituksen esityksessä ei kiinnitetty huomiota sopimuksen säännösten ja HM 33,2 §:n välisiin suhteisiin (He 130/1962).

Pohjoismaiden välisen keskinäistä hätäapua säteilyvahinkotapauksissa koskevan sopimuksen 5 artiklan nojalla sopijapuolet määräävät ja siitä ilmoittavat muille sopijapuolille, mille viranomaiselle annetaan valtuutus ottaa vastaan sopimuksessa tarkoitettuja, toisen valtion alueelta tulleita avunpyyntöjä ja -tarjouksia. Sopimus saatettiin voimaan blankettilailla (ks. as kok 385/65 ja SopS 39/65). Sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista tarkoittaneessa esityksessä ei kiinnitetty huomiota 5 artiklan ja HM 33,2 §:n väliseen suhteeseen.

Asetuksella voimaansaatetun Suomen ja SNTL:n välillä tehdyn, pysyvän hallitusten välisen taloudellisen yhteistyökomission muodostamista tarkoittavan sopimuksen 4 artiklassa sopijapuolet, »edistääkseen komission työtä järjestävät tarpeelliset, niin välittömästi kuin myös maittensa ulkomaanedustustojen kautta tapahtuvat keskinäiset yhteydet». Ks. SopS 45/67 ja as kok 350/67.

Ks. myös Suomen ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistyneen Kunin-

kin ovat yleisiä. Valtioiden välisten yhteyksien lisäksi Suomen hallintoviranomaisilla on lukuisia välittömiä kontakteja myös kansainvälisiin järjestöihin. Niiden perustaminen alkoi heti järjestökehityksen alkuvaiheessa, mutta kiihtyi tuntuvasti toisen maailmansodan jälkeen. Yhteyksien perustana olevat kansainväliset sopimukset (kansainvälisten järjestöjen perussäännöt) on katsottu voitavan transformoida HM 33,2 §:n säännöksen estämättä, asetuksen tasolla.[221]

---

gaskunnan hallitusten välisen, atomienergian rauhanomaista käyttöä koskevan yleissopimuksen III ja VI artiklat (SopS 15/69).

Asetuksella voimaansaatetun, Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä yhteistyöstä toimenpiteistä meren öljysaastumista vastaan tehdyn sopimuksen 9 artiklan nojalla ao. viranomaiset saattavat olla välittömässä yhteistyössä toteuttaessaan sopimuksen edellyttämiä suunnittelutehtäviä tai muita sopimuksen edellyttämiä yhteisesti suoritettavia toimia. Ks. As kok 718/71 ja SopS 41/71.

Asetuksella voimaansaatetun pohjoismaiden välisen jäänmurtajien yhteistoimintaa koskevan sopimuksen (SopS 36/61 ja as kok 621/61) 4 artiklan nojalla valtion jäänmurtajien johtoelin on tarpeen vaatiessa yhteistyössä muiden sopijavaltioiden jäänmurtajien johtoelinten kanssa. Useamman valtion jäänmurtajan ollessa samanaikaisesti työskentelemässä päättävät johtoelimet yhteisesti lisäksi niistä säännöistä, joita yhteistyössä sovelletaan.

Edellä luetellut säännökset eivät kata kaikkia kansainvälisiä velvoitteita, joissa on säännöksiä hallintoviranomaisten välittömistä suhteista. Luettelolla on pyritty vain osoittamaan, että HM 33,2 §:n ei ole katsottu estävän tällaisista yhteyksistä säätävän kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamista perustuslakia alemmilla säädöstasoilla.

221 Asetuksella voimaansaatetun (as kok 255/1921) Madridissa 30 päivänä marraskuuta 1920 allekirjoitetun kansainvälisen postisopimuksen 28 artiklan nojalla kunkin jäsenmaan postihallinnot saattoivat olla yhteydessä toisiinsa kansainvälisen toimiston välityksellä ja tehdä muille postihallinnoille perustetun kansainvälisen järjestön asioita koskevia ehdotuksia.

Asetuksella voimaansaatetun taloustilastoja koskevan kansainvälisen sopimuksen 9 artiklan nojalla allekirjoittajavaltiot sopivat siitä, että niiden tilastolliset viranomaiset vaihtavat välittömästi keskenään sopimuksen mukaisesti laatimansa tilastot (ks. SopS 30/38 sekä as kok 320/38.)

WMO:n yleissopimuksen 6 artiklan mukaan järjestön korkeimman plenaarielimen muodostavat jäsenvaltioiden edustajat »joiden tulisi olla ao. valtion ilmatieteellisen laitoksen johtajia». Lisäksi järjestön presidentti voi kutsua minkä tahansa ilmatieteellisen laitoksen johtajan tai muun henkilön olemaan läsnä ja osallistumaan keskusteluihin kongressissa. Perussääntö saatettiin voimaan asetuksella. Ks. as kok 172/50 ja SopS 8/50. Järjestön perussäännön voidaan jossain määrin sanoa rajoittavan tasavallan presidentille kuuluvaa valtaa nimittää valtion edustajat kansainväliseen konferenssiin tai järjestön yleiskokoukseen. Ks. myös asetuksella voimaansaatettu Euroopan kansainvälisen yleisradiosopi-

muksen 2 artiklan 4 kohta (SopS 25/50 ja as kok 268/50) ja III osaston 2 ja 3 kohta.

Petrén, s. 375 kiinnittää samaan ilmiöön huomiota Ruotsin oikeuden näkökulmasta. Hän huomauttaa, että pääsäännön mukaan kuningas päättää Ruotsin ulkomaanedustuksesta ja antaa ohjeet valtion edustajille kansainvälisissä järjestöissä. Tämä pääsääntö on kuitenkin joustanut monessa kohdin. Niinpä useiden järjestöjen perussäännöt säätävät siitä, kuka toimii valtion edustajana. Esim. Euroopan neuvoston perussäännön 14 artiklan nojalla ministerineuvostossa valtiota edustaa ulkoasiainministeri. Valtiopäivät valitsevat jäsenet Euroopan neuvostoon — huolimatta siitä, että he edustavat Ruotsin valtiota eikä valtiopäiviä. Mainittakoon, että Suomessa valmistellaan tätä kirjoitettaessa Suomen jäsenyyttä Euroopan kuljetusministerien konferenssi-nimisessä järjestössä. Järjestön perussäännön mukaan jäsenvaltiota edustaa järjestössä kuljetusasioista vastaava ministeri.

Asetuksella voimaansaatetun Brysselissä allekirjoitetun maailmanpostisopimuksen mukaan jäsenvaltioiden postihallinnoilla on lukuisia yhteyksiä UPU:iin. Sopimuksen 15 artiklan 4 kohdan nojalla jäsenvaltioiden edustajan järjestön toimeenpanevaan ja yhdyskomissioon valitsevat ao. valtioiden postihallinnot (SopS 7/54).

Asetuksella voimaansaatetun UNESCO:n peruskirjan mukaan järjestö voi jäsenvaltion pyynnöstä valtuuttaa joko väliaikaisesti tai pysyvästi jonkin sihteeristönsä jäsenen toimimaan valtion kansallisessa Unesco-toimikunnassa auttaakseen tätä elintä sen työssä (as kok 496/56 ja SopS 23/56, 7 artiklan 3 kohta.)

Asetuksella voimaansaatetun WHO:n perussäännön mukaan (33 art) järjestön pääjohtaja tai hänen edustajansa voi sopimusteitse järjestää jäsenvaltion kanssa informaatioyhteyden, jossa pääjohtaja tai hänen edustajansa on suorassa yhteydessä valtion hallintoviranomaisten, erityisesti terveydenhoitoviranomaisten ja kansallisten terveydenhuoltoalan järjestöjen kanssa. WHO:n ja lääkintäviranomaisten välittömistä yhteyksistä Ruotsissa ks. Blix, s. 65 s.

Asetuksella voimaansaatetun ILO:n peruskirjan 11 artiklan mukaan »Jäsenvaltioiden asianomaiset ministeriöt, jotka käsittelevät työoloja koskevia kysymyksiä, saattavat Kansainvälisen työtoimiston hallintoneuvostossa olevan hallituksensa edustajan tai, siinä tapauksessa että sellaista edustajaa ei ole, hallituksensa siihen määräämän muun pätevän henkilön välityksellä olla suoranaisessa yhteydessä pääjohtajan kanssa.» As kok 505/47 ja SopS 13/47.

Erityisjärjestelyyn turvauduttiin käsiteltäessä hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi Kansainvälistä Valuuttarahastoa koskevan sopimuksen eräiden määräysten muuttamisesta (He 119/1969 vp Asiak III). Kysymyksessä oli IMF:n perussäännön muutos, jonka nojalla rahasto sai mm. uuden tehtävän; oikeuden asettaa jäsenvaltioiden käyttöön täydentävän varantoyksikön, ns. erityiset nostooikeudet (Special Drawing Rights). Sopimuksen säännösten nojalla jäsenvaltiot voivat olla yhteydessä IMF:iin ainoastaan valtiovarainministeriönsä, keskuspankkinsa, vakauttamisrahastonsa tai jonkin muun näihin verrattavan elimen välityksellä. Säännöksen voimaansaattamista tarkoittavan blankettilakiehdotuksen 2 §:n mukaan »Suomen pankki on Suomen valtion puolesta yhteydessä Kansainväliseen Valuuttarahastoon . . .» Esityksen perusteluissa ei sanottu, minkä johdosta sään-

2.4.1.1.2. Sopimusten valmistelu ja tekeminen

HM 33 §:n säännökset on laadittu niin, etteivät ne semanttisen tulkinnan tasolla näytä antavan mahdollisuutta siihen, että presidentin ohella hallintoviranomaiset voisivat itsenäisesti tehdä kansainvälisiä sopimuksia tai muita ratkaisuja, joiden seurauksena valtio tulee kansainvälisoikeudellisesti velvoitetuksi. HM 33 §:n sanamuodon ei käytännössä ole katsottu olevan esteenä sille, että hallintoviranomaiset valmistelevat ja joskus allekirjoittavatkin kansainvälisiä sopimuksia ilman tasavallan presidentin antamaa valtuutusta.[222, 223]

---

nös oli sisällytettävä lain tasoiseen säädökseen. Pidän todennäköisenä, että syynä tähän poikkeukselliseen järjestelyyn — yhteyselinhän on yleensä katsottu muiden järjestöjen kohdalla voitavan määrätä asetuksen tasoisella säädöksellä — oli HM 73 §:n säännös, jonka mukaan Suomen pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa. Suomen pankin tehtäviä ei ehkä katsottu voitavan säännellä lakia alemmalla tasolla. Sen sijaan blankettilakiehdotuksen käsittelyjärjestysvalinnassa ei näy kiinnitetyn huomiota HM 33,2 §:n säännökseen. Vert. Petrén, s. 375.

Edellä on tehty selkoa vain osasta niitä valtiosopimusten säännöksiä, joissa on järjestetty informaatioyhteys järjestön tai sen toimielimen ja valtion hallintoviranomaisen välille ohi ulkoministerin (ja -ministeriön).

Tässä tutkimuksessa ei ole tarkoituksena selvittää kaikkia esiintyviä informaatioyhteyksiä, vaan tyydytään tarkastelemaan, missä käsittelyjärjestyksessä päätetyillä säädöksillä yhteydet on katsottu voitavan valtion sisäisesti voimaansaattaa.

Suomen Pankin asemasta ja tehtävistä päätettäessä maksusopimuksista ulkovaltojen kanssa ks. Kastari (Luotot), passim.

222 McNair, s. 30 painottaa, että ministeriöiden ja keskusvirastojen tekemiä sopimuksia on pidettävä kansainvälisoikeudellisina sopimuksina.

223 Tässä yhteydessä joudutaan tilanpuutteen takia syrjäyttämään kansainvälisten järjestöjen vallankäyttöön vain välillisesti liittyvä kysymys siitä, voidaanko HM 33 §:ssä säädettyä ulkopolitiikan johtovaltaa delegoida. Tätä kysymystä ei ole suomalaisessa kirjallisuudessa juuri käsitelty. Ks. Kaira, s. 130.

Käytännössä näyttää HM 33 §:ssä presidentille säädetyn vallankäytön kannalta keskeiseksi nousevan kysymys, voivatko presidenttiä hierarkkisesti alemmilla tasoilla olevat päätöksentekijät tehdä ulkovaltojen tai kansainvälisten järjestöjen kanssa kansainvälisoikeudellisesti velvoittavia sopimuksia ilman valtuutusta. Kysymykseen tulisivat tällöin ministeriöiden päälliköt ja keskusvirastot, jotka käytännössä ovat läheisissä suhteissa muiden valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen asianomaisten elinten kanssa. Käytännössä tällaisia kansainvälisiä sopimuksia — joita siis ei tehdä tasavallan presidentin toimesta — esiintyy.

Valtioneuvoston kanslian kirjelmässä (n:o 8/10/71 VK 17. 4. 1971) kiinnitettiin huomiota siihen, että »Kansainvälisen yhteistoiminnan laajetessa koskemaan

yhä uusia aloja ovat myös muut ministeriöt kuin ulkoasiainministeriö enenevässä määrin joutuneet hoitamaan tehtäviä, jotka aikaisemmin hoidettiin ulkoasiainministeriön toimesta.» Kun käytännössä oli esiintynyt epäselvyyksiä eri ministeriöiden toimivallasta, vahvistettiin kirjelmässä kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat erityisohjeet. Kirjelmässä tehtiin selkoa ILO:a koskevista erityisjärjestelyistä ja mainittiin lisäksi, että käytännössä posti- ja lennätinhallituksella on oikeus tehdä itsenäisesti eräitä alaansa koskevia sopimuksia. Kirjelmässä jatkettiin: »Joissakin tapauksissa ministeriö tai keskusvirasto on viime aikoina omasta toimestaan ryhtynyt neuvotteluihin ja tehnyt sopimuksiakin vastaavien ulkomaisten viranomaisten kanssa... Ministeriöiden ja keskusvirastojen tulee vastaisuudessa huolehtia siitä, ettei mainitunlaisia toimivallan ylityksiä enää tapahdu. »Havaitsemme, että valtioneuvoston kanslian kirjelmässä on omaksuttu erittäin jyrkkä tulkinta HM 33 §:n säännöksestä: sopimuksentekovaltaa on tasavallan presidentin ohessa vain posti- ja lennätinhallituksella. Omasta puolestani korostan, että kirjelmässä ei ole lainkaan kiinnitetty huomiota siihen, että melko useissa kansainvälisissä sopimuksissa on eksplisiittisin säännöksin sovittu siitä, että eräät ammattiviranomaiset voivat tehdä kansainvälisiä sopimuksia — yleensä pääsopimuksen liitteiden täydennyksiä ja muutoksia. Ammattiviranomaisten toimivalta on siis säännelty kansainvälisen oikeuden tasossa. Asia erikseen on, onko ao. kansainvälisoikeudellisesti velvoittavat sopimukset saatettu valtion sisäisesti voimaan asianmukaisessa käsittelyjärjestyksessä säädetyillä normeilla (ks. esimerkkitapauksista s. 355 alaviite 227). Näyttää siltä, että tämä kansainvälisillä sopimuksilla ohi HM 33 §:n säännösten järjestetty sopimuksentekovalta on jäänyt valtioneuvoston kanslian kirjelmän laatijoilta huomaamatta.

Ulkoasiainministeriö tiedusteli oikeusministeriön kannanottoa kysymyksestä, voidaanko atomienergianeuvottelukunnalle myöntää oikeus tehdä kansainvälisiä sopimuksia. Oikeusministeriön lausunnossa korostettiin, »ettei voimassa olevan oikeuden kannalta ole suotavaa, että atomienergianeuvottelukunta olisi osapuolena valtiosopimuksessa.» Ks. oik.min. kirjelmä n:o 2 9. 11. 1971 2073/45/71. Oikeusministeriön lausunnossa — toisin kuin edellä selostetussa valtioneuvoston kanslian kirjelmässä — ei kannanottoa perustettu HM 33 §:n säännöksiin vaan tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin.

Kansainvälisten lainsäädäntöasiain neuvottelukunta antoi oikeusministeriölle lausunnon Atomienergianeuvottelukunnan oikeudesta tehdä kansainvälisiä sopimuksia (Lausunto 28. 2. 1972, diarinumero 6/71). Lausunnon keskeinen — joskin epämääräisesti ja varauksin kirjoitettu — osasto kuului seuraavasti: »Mikäli kuitenkin katsottaisiin, että tämänkaltaiset asiat (valtiota velvoittava kansainvälinen sopimus) olisi voitava hoitaa ammattiviranomaisen toimesta, toimivallan järjestelyn olisi tapahduttava lailla tai asetuksella. Ilman voimassa olevien säännöksien muuttamista ei voida edellyttää, että sopimuksista päättäminen, ottaen huomioon sopimusten sisällön sopimusluonnosten nykyisen sanamuodon mukaan, kuuluisi HM 33 §:ssä säänneltyihin asioihin ja että siis hallintoviranomaisilla olisi valta lopullisesti ilmaista allekirjoituksellaan valtion suostumus sopimuksien noudattamiseen. On myös syytä ottaa huomioon, että eräät niistä säännöksistä, joihin edellä on viitattu asiaan vaikuttavina, ovat voimassa perustuslain-

säädäntöjärjestyksessä säädettyinä (harv. IS)». Neuvottelukunta ei rohjennut suorasanaisesti muotoilla käsitystään niin, että hallintoviranomaisten itsenäinen kansainvälisten sopimusten allekirjoittamisvalta saattaa osoittautua perustuslain vastaiseksi.

Valtiosopimusvallan delegointiongelma samoin kuin kysymys ammattiviranomaisen oikeudesta tehdä kansainvälisoikeudellisesti velvoittavia sopimuksia on ajankohtainen kaikissa pohjoismaissa. Erityisen laajasti ongelmaa on käsitelty Blixin toimesta. Espersen (s. 30 ss.) on tarkastellut kysymystä Tanskan valtiosäännön näkökulmasta.

Espersen tekee selkoa Tanskan ulkoasiainministeriön vuonna 1955 toimeenpanemasta selvityksestä, jolla tahdottiin tutkia, kuinka laajaksi ammattiviranomaisten sopimuksentekotoiminta ulkovaltojen vastaavien viranomaisten kanssa oli kehittynyt. Tanskan ulkoasiainministeriön keräämistä tiedoista kävi ilmi mm. seuraavat sopimuksentekotapaukset. Sosiaaliministeriö oli tehnyt joukon erinäisiä sosiaaliturvasopimuksia täydentäviä lisäsopimuksia. Kauppaministeriö oli tehnyt sopimuksia saksalaisen ja japanilaisen omaisuuden hoidosta. Oikeusministeriön toimesta oli mm. liitytty vuodelta 1949 olevaan Geneven kauttakulkusopimukseen, finanssiministeriö oli tehnyt joukon verotukseen liittyviä sopimuksia ja tullidepartementti oli tehnyt NATO:n päämajan sijaintisopimuksen. Yleisten töiden ministeriön piirissä oli tehty joukko yhteisliikennesopimuksia, mm. tietoliikenteen, rautatie-, lento- ja moottoriliikenteen alalla harjoitettavasta yhteistyöstä. Näitä sopimuksia ei, yhtä poikkeusta lukuunottamatta, julkaistu asetuskokoelmassa.

Sekä Blix (Ruotsin oikeuden osalta, s. 284 ss.), että Espersen (Tanskan oikeuden osalta s. 58, ks. myös Sørensen, s. 40 ss.) ovat joutuneet myöntämään, että tosiasiallinen hallintokäytäntö ja perustuslain säännökset eivät vastaa toisiaan. Hallintoviranomaisten kansainvälinen aktiviteetti — välittömät yhteydet ja kansainvälisten sopimusten tekeminen — ylittää selvästi ne rajat, jotka perustuslain semanttinen analyysi näyttää asettavan.

Suomen osalta ei tanskalaista tutkimusta vastaavaa selvitystä tiettävästi ole tehty, joskin edellä selostettu valtioneuvoston kanslian kirjelmä osoittaa, että tietoja itsenäisestä sopimuksentekovallan käytöstä oli koottu. Kun tällaisia mahdollisesti tehtyjä sopimuksia ei ole julkaistu asetuskokoelman sopimussarjassa, on tietojen hankinta presidenttiä alemmilla tasoilla suoritettavasta kansainvälisestä velvoittautumisesta suoritettavissa vain perehtymällä ministeriöiden ja keskusvirastojen asiakirjoihin.

Ross (Statsforfatningsret, s. 384 s.) kirjoittaa hallintoviranomaisten toimivallan perustasta tehdä kansainvälisiä sopimuksia (»forvaldningsoverenskomster»): »I vist omfang hviler den på hjemmel i lov. I andre tilfælde er denne fremgangsmåde forudset i traktat afsluttet af Danmark, men den benyttes også i tilfælde hvor den ikke er forudset hverken i lov eller traktat. Da traktater som sådanne ikke kan påberåbes som kilde til dansk statsforfatningsret må hjemmelen, hvor ingen lov findes, søges i en forfatningssædvane i overensstemmelse med sædvanlig, international praksis. Denne sædvanehjemlede kompetence må vistnok uden videre gælde til fordel for enhver minister som forvaltningschef, men kun med hensyn til forvaltningsanliggender under hans ressortområde.».

Eräiden kansainvälisten järjestöjen peruskirjat sisältävät säännöksiä, joiden mukaan jäsenvaltioiden hallintoviranomaiset voivat välittömin keskinäisin toimenpitein valmistella peruskirjan muutoksia, eräissä tapauksissa jopa päättää muutoksista itse perussopimukseen tai sen liitteisiin.[224] HM 33 §:n säännösten kannalta tarkasteltuna tämä hallintoviranomaisten itsenäinen toimivallankäyttö näyttää poikkeavan säännöstä, jonka mukaan tasavallan presidentille kuuluu eksklusiivisesti päättää kaikista Suomen valtion kansainvälisistä sitoumuksista. Tällaista tulkintaa ei kuitenkaan ole käytännössä omaksuttu. Jo vanhastaan on katsottu mahdolliseksi saattaa voimaan asetuksen tasolla sopimuksia, joiden nojalla jäsenvaltioiden hallintoviranomaiset ovat voineet itsenäisesti päättää kansainvälisen sopimuksen muutoksista tai täydennyksistä tai allekirjoittaa pääsopimukseen liittyviä lisäsopimuksia. Kaira kiinnittää huomiota siihen, että välittömästi kansainvälisen sopimuksen nojalla posti- ja lennätinhallituksella on valta asianomaisten ulkomaisten hallintojen kanssa tehdä voimassaolevien kansainvälisten sopimusten aiheuttamia posti-, lennätin-, radio- ja puhelinliikennettä koskevia erikoissopimuksia ja toimitusohjesääntöjä.[225] Hän huomauttaa edelleen, että »tämänlaatuisista erikoissopimuksista ym. on käytännössä katsottu posti- ja lennätinhallituksella olevan valta ryhtyä neuvottelemaan suoraan toisten valtioiden vastaavien hallintojen kanssa ilman presidentin erityistä toimeksiantoa.» Kaira ei ota kantaa tällaisten tointen perustuslainmukaisuuteen yhtä vähän kuin siihenkään, onko toimivallan perustana olevat asetuksen tasolla voimaansaatetut yleissopimukset transformoitu asianmukaisessa säätämisjärjestyksessä.[226]

Vert Sørensen (Forvaltningsoverenskomster, s. 39 ss.). Espersen s. 58 kirjoittaa: »Det har interesse at fastslå, at der således ikke blot er tale om en praksis, der er opstået »i det stille» uden lovgivers direkte medvirken, blot med dennes og udenrigsministeriets stiltiende accept. Fagministrenes handlen på rigets vegne er blevet et formaliseret træk i vor statsforfatningsret.»

224 Ks. Yemin, s. 27 ss. ja Detter, s. 35 ss.

225 Kaira, s. 98. Ks. myös Erich II s. 329. Vastaavasta kehityssuuntauksesta Ruotsissa ks. Blix s. 48 ss.

226 Kaira siteeraa posti- ja lennätinhallintoa koskevan asetuksen (69/31) 3 §:n 1 mom. 5 kohdan säännöstä, jonka mukaan posti- ja lennätinhallituksen tulee »tehdä asianomaisten ulkomaisten hallintojen kanssa voimassaolevien kansainvälisten sopimusten aiheuttamia posti-, lennätin-, radio- ja puhelinliikennettä koskevia erikoissopimuksia ja toimitusohjesääntöjä». Asetustekstin mukaan ko. toimivallan perusteena on kansainvälinen sopimus. Kun ao. sopimukset oli

Useissa Suomen valtiota sitovissa sopimuksissa on säännöksiä, joiden mukaan hallintoviranomaiset voivat tehdä sopimuksia, sopimusten muutoksia tai sopimusta täydentäviä lisäsopimuksia asianomaisen toisen valtion viranomaisen kanssa. Sopimukset on katsottu näistä säännöksistä huolimatta voitavan transformoida asetuksen tasoisilla säädöksillä.

Tässä tutkimuksessa ei ole tilaisuutta syventyä näennäisesti sopimuksentekovaltaa hallintoviranomaisille säätäviin säännöksiin. Mikäli näitä säännöksiä Suomessa tulkitaan käytännössä siten, että hallintoviranomaiset tarvitsevat tasavallan presidentin antaman erityisvaltuutuksen tällaistenkin sopimusten tekemiseen, ei kysymyksessä ole sopimuksentekovalta kansainvälisoikeudellisessa tai HM 33 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä. Jos sensijaan hallintoviranomaiset valtuutuksetta tekevät valtiota kansainvälisoikeudellisesti sitovia sopimuksia vastaavien vieraan valtion viranomaisten tai kansainvälisten järjestöjen elinten kanssa, saattaa olla aiheellista selvittää, onko ao. kansainväliset sopimukset transformoitu asianmukaisessa järjestyksessä. Voi olla, että sopimuksentekovaltaa tarkoittava kansainvälisoikeudellisen sopimuksen säännös edellyttäisi transformaatiota supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä (VJ 69,1 §/ 67 §).[227, 228]

---

saatettu voimaan nekin asetuksilla, voidaan perustellusti kysyä, oliko järjestely yhdenmukainen HM 33 §:n säännösten kanssa. Samankaltaisten säännösten perustuslainmukaisuutta Ruotsin oikeuden mukaan tarkastelee Blix (s. 48 ss.)

Kairan tarkoittamaa säädöstä vastaavat säännökset sisältyvät myös voimassaolevan asetuksen posti- ja lennätinlaitoksesta (as kok 142/71) 3 §:ään. Semanttisella tasolla voidaan mielestäni perustellusti väittää, että asetuksen säännös on ristiriidassa HM 33 §:n säännöksen kanssa. Järjestelmä on kuitenkin täysin vakiintunut ja toiminee esimerkkinä HM 33 §:n sisällön relativoitumisesta.

Ruotsin hallitusmuotoon on ehdotettu otettavaksi säännös, jonka nojalla hallintoviranomaiset voitaisiin valtuuttaa tekemään kansainvälisiä sopimuksia (SOU 1972:15, s. 27): »Regeringen äger uppdraga åt förvaltningsmyndighet att utöva dess behörighet enligt 1 § i fråga där ingående av överenskommelse eller förpliktelse ej kräver riksdagens eller utrikesnämndens medverkan.» Säännösehdotusta perusteltiin seuraavasti (s. 184): »I angelägenheter av mindre räckvidd, särskilt då det gäller tillämpning av överenskommelser med generell syftning, såsom post- eller telekonventioner, har sedan länge den praxis följts att statlig förvaltningsmyndighet, efter uttrycklig eller underförstådd delegation från regeringen, har tillåtits ingå överenskommelse med motsvarande myndighet i andra stater. Denna praxis bör lämpligen få uttryckligt stöd i den nya RF».

227 Blankettilailla voimaansaatetun Suomen hallituksen, Norjan hallituksen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton hallituksen kesken Inarinjärven säännöstelemisestä Kaitakosken voimalaitoksen ja padon avulla tehdyn sopimuksen

sekä siihen liittyvän Suomen hallituksen ja SNTL:n hallituksen kesken tehdyn lisäpöytäkirjan tarkoittamaa säännöstelyohjesääntöä voitiin muuttaa »Suomen Kulkulaitosten ja Yleisten Töiden Ministeriön, Norjan Kuninkaallisen Teollisuus- ja Käsityödepartementin ja SNTL:n sähkövoimalaitosministeriön välisellä sopimuksella». Ks. He 62/1959 sekä SopS 39/59, 3 artikla. Ks. myös He 22/1968, 9 artikla sekä asetuksella voimaansaatettu Neuvostoliiton ja Suomen välillä tehty sopimus pelastustöiden suorittamisesta sopijavaltioiden vesillä (as kok 688/71 ja SopS 37/71). Sopimuksen nojalla eräät sitä täydentävät järjestelyt hoidetaan kirjeenvaihdolla SNTL:n merilaivaston ministerin ja Suomen kauppa- ja teollisuusministeriön välillä.

Asetuksella voimaansaatetun Pohjoismaista postiliittoa koskevan sopimuksen 3 artiklan nojalla jäsenvaltioiden postihallintojen edustajien tulee vähintäin kerran vuodessa kokoontua konferenssiin tarkastamaan tai täydentämään sopimusta. (ks. as kok 206/60 ja SopS 15/60).

Asetuksella voimaansaatetun Pohjoismaiden välisen sosiaaliturvasopimuksen 27 artiklan nojalla sopijamaiden korkeimmat hallintoviranomaiset (Suomen osalta Sosiaaliministeriö) voivat sopia sopimuksen täytäntöönpanoa varten tarpeellisista määräyksistä sekä myös sopimuksen määräyksistä poikkeamisesta erityisten henkilöryhmien kohdalla. Korkeimmat hallintoviranomaiset saattoivat lisäksi antaa tällaisen sopimuksen tekemisen muiden viranomaisten tai elinten tehtäväksi (as kok 49/56 ja SopS 23/56, 27 art.)

Tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä voimaansaatetun, Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välisen, virka-avustusta veroasioissa tarkoittavan sopimuksen 20 artiklan nojalla »Sopimusvaltioiden asianomaiset viranomaiset (harv. IS) voivat tehdä täydentäviä sopimuksia tämän sopimuksen määräysten toteuttamiseksi.» Sopimuksessa säädetään lisäksi viranomaisten välisten erimielisyyksien ratkaisemisesta (20 art. 2:) »Jos kahden tai useamman sopimusvaltion välillä syntyy vaikeuksia tai epätietoisuutta tämän sopimuksen tulkinnasta tai soveltamisesta, näiden valtioiden asianomaisten viranomaisten on neuvoteltava keskenään kysymyksen ratkaisemiseksi erityisin sopimuksin. Neuvottelujen tulokset on mahdollisimman pian annettava tiedoksi muiden sopimusvaltioiden asianomaisille viranomaisille.» Sopimuksen 4 artiklan mukaan »asianomaisella viranomaisella» tarkoitetaan Suomen osalta valtiovarainministeriötä ja verohallitusta. Ks. He 198/1972 vp Asiak III.

Suomen ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistyneen Kuningaskunnan välisessä tulon ja omaisuuden kaksinkertaisen verotuksen sekä veron kiertämisen estämiseksi tehdyssä sopimuksessa (SopS 2/1970, transformaatiolaki as kok 51/1970) säädetään (28 artiklan 2 kohta) menettelystä tapauksissa, jolloin joku verovelvollinen ei ole saanut nauttia sopimuksessa tarkoitettuja etuja. Tällöin jomman kumman sopijavaltion »asianomainen viranomainen» (Suomessa valtiovarainministeriö, Englannissa verohallinnon valtuutetut) ottaa yhteyttä toisen valtion »asianomaiseen viranomaiseen», ja molemmat pyrkivät »sopimuksin hoitamaan asian siten, että verotus, joka ei ole ... sopimuksen mukainen, vältetään.» Edelleen »Sopimusvaltioiden asianomaisten viranomaisten on pyrittävä keskenään sopimaan kaikkien ... sopimuksen tulkinnassa tai soveltamisessa esiintyvien vaikeuksien tai epätietoisuutta aiheuttavien kysymysten poistamisesta.»

2.4.2. *Kansainvälisen järjestön taholta jäsenvaltioon kohdistettu valvonta*

Kansainvälinen järjestö toimii yleensä jäsenvaltioiden yhteistyöelimenä peruskirjassa määritellyn tarkoituksen toteuttamiseksi. Peruskirjassa säänneltyjen tavoitteiden toteuttaminen edellyttää usein, että jäsenvaltiot järjestöelinten kokousten ulkopuolisessa toiminnassaan noudattavat niitä velvoitteita, joihin valtiot ovat sitoutuneet ratifioidessaan peruskirjan.[229] Jäsenvaltioiden yhteinen etu vaatii, että järjestö valvoo jokai-

---

28 artiklan 4 kohdan mukaan »Sopimusvaltioiden asianomaiset viranomaiset voivat välittömästi neuvotella keskenään sopimukseen pääsemiseksi...»

Asetuksella (408/1970) voimaansaatetun, Suomen Tasavallan ja Bulgarian Kansantasavallan välisen lentoliikennesopimuksen (SopS 31/1970) 12 artiklan 2 kohdassa säädetään: »Muutokset tämän sopimuksen liitteeseen voidaan tehdä sopimuspuolten asianomaisten ilmailuviranomaisten keskinäisellä sopimuksella (harv. IS) ja ne tulevat voimaan, kun niistä on ilmoitettu diplomaattista tietä.»

Castrén kirjoittaa (s. 244): »...ulkoministerillä — mutta ei diplomaattisella edustajalla — on valtionpäämiehen lisäksi katsottu olevan ns. yleinen edustuskelpoisuus, ainakin vähämerkityksellisemmissä ulkoasioita koskevissa kysymyksissä, joten ulkoministerikin voi rajoitetusti tehdä valtiota sitovia esim. suullisia sopimuksia. — Valtiot voivat sopia, että muutkin kuin ulkoasiainhallinnon alalla toimivat viranomaiset saavat tehdä keskenään joitakin teknisiä esim. liikennesopimuksia, jollaisia järjestelyjä Suomikin on suorittanut naapurivaltioidensa kanssa.» On huomattava, että Castrén tarkoittaa esittämillään näkökohdilla valtiosopimusten tekemistä Suomen oikeuden mukaan (otsikko, s. 244).

228 Ross (Statsforfatningsret s. 392) korostaa Tanskan oikeuden osalta, että velvoitteen osuessa perustuslain 19 §:ssä säädettyjen kriteerien alaisuuteen (kansainvälinen velvoite edellyttää lainsäädäntömuutoksia, vaatii valtion varojen käyttämistä tai on erityisen tärkeänä pidettävä) kansanedustuslaitoksen suostumus velvoittautumiseen on aina hankittava riippumatta siitä, kuka on itse sopimuksen allekirjoittanut. Niinpä kuninkaan ratifioimien sopimusten ohessa myös ministeriön ja keskusvirastojen päälliköiden allekirjoittamat hallinnolliset sopimukset edellyttävät säädettyjen kriteerien alaisuuteen osuessaan parlamentin suostumusta. Sama sääntö koskee myös sopimuksia, joita sotapäälliköt voivat sota-aikana tehdä tavanomaisen kansainvälisen oikeuden nojalla.

229 Jäsenvaltion valvontaa ei yleensä voida suorittaa siten, että järjestö lähettäisi edustajiaan jäsenvaltion alueelle suorittamaan tutkimuksia. Vain poikkeustapauksissa tällaiset valvontavaltuudet kuuluvat järjestölle. Niistä järjestöistä, joissa Suomen valtio on jäsenenä, lähinnä vain IAEA voi suorittaa tarkastuksia, ks. 299.

Valvontamekanismeista eri järjestöissä ks. Schermers, s. 565 ss. Schermersin (s. 569) mukaan myös ICAO:n erityiselin, työryhmä (Standing Group on Imple-

sen jäsenvaltion toimenpiteitä ja tarvittaessa saattaa kerääntyneen informaation perusteella ryhtyä sanktiotoimiin peruskirjan velvoitteiden vastaisesti toimineen valtion taivuttamiseksi noudattamaan velvoitteitaan.

Kansainväliset järjestöt valvovat jäsenvaltion lainsäädäntöä ja hallintoviranomaisten toimintaa. Tarkkailulla pyritään saamaan informaatiota siitä, ovatko jäsenvaltiot noudattaneet sisäistä lainsäädäntöä tai hallintoviranomaisten toimintaa koskevia peruskirjan velvoitteita.[230]

2.4.2.1. Informaation kerääminen järjestölle

Valtiot ovat pyrkineet suojaamaan suvereniteettiaan kieltäytymällä myöntämästä kansainväliselle järjestölle oikeutta suorittaa välittömiä valvonta- tai tarkastustoimia alueellaan. Valvonta suoritetaan pääasiassa jäsenvaltioiden omien hallintoviranomaisten keräämän informaation pohjalta.

Järjestöjen peruskirjoissa jäsenvaltiot ovat sitoutuneet varsin laajoihin selvitys- ja tietojenantovelvollisuuksiin järjestölle.[231] Selontekojen ja tutkimusten esittämisvelvollisuus on kuulunut jäsenvelvoitteisiin jo järjestökehityksen alkuajoilta saakka. Peruskirjojen transformaatiotapa Suomessa on pysynyt vakiintuneena koko HM:n voimassaoloajan: tiedonantovelvollisuuden kansainväliselle järjestölle konstituoiva peruskirjan säännös on katsottu voitavan saattaa voimaan asetuksen tasolla. Transformaatiokäytäntö on niin vakiintunut, että on tuskin odotettavissa, että

---

mentation) suorittaa tarkastusmatkoja eri alueille valvoakseen, kuinka tehokkaasti ICAO:n hyväksymät standardit ja suositetut menetelmät (ICAO standards and recommended practices) on pantu täytäntöön. Hän tekee lisäksi selkoa Punaisen Ristin kansainvälisen komitean (NGO) valvontatehtävistä. Ks. myös Buergenthal, s. 111 ss.

Autere (s. 327 s.) kirjoittaa: »Perustamalla kansainvälisiä järjestöjä, niin kuin ICAO, on avautunut uusia mahdollisuuksia sopimusten täyttämisen valvonnassa. Kansainvälisten elinten avulla on luotu puolueeton valvonta erilaisissa muodoissa. Tällainen on myös asianomaisille valtioille sopiva tapa, koska siinä valtiot eivät välittömästi valvo toisiaan.» Autere tekee selkoa erilaisista valvontamuodoista ja luokittelee valvontatapoja niiden tehokkuuden mukaan.

230 Ks. tehokkaasta valvontajärjestelmästä ILO:ssa Suviranta (ILO) s. 2.

231 Selonteon eri järjestelmistä esittää Schermers, s. 561 ss.

vastaisuudessa ryhdyttäisiin transformaationormilta edellyttämään asetusta korkeampaa tasoa.[232]

232 Asetuksella voimaansaatetun, Brysselissä 1890 kansainvälisen liiton perustamista tullitariffien julkaisemista varten tehdyn yleissopimuksen 12 artiklan nojalla jäsenvaltiot sitoutuivat lähettämään »suoraan ja viipymättä» järjestölle voimassaolevat tulliasetukset ja -tariffit, sopimukset, jotka sisältävät niiden muutoksia, kiertokirjeet ja ohjeet, joita hallitukset ovat antaneet tullikamareille tullitariffin käyttämisestä ja tavarain luokittelusta sekä kauppasopimukset ja muut valtiosopimukset, jotka ovat suoranaisessa yhteydessä voimassaolevaan tullitariffiin (as kok 235/21).

Asetuksella voimaansaatetun, Genevessä 19 päivänä helmikuuta 1925 tehdyn kansainvälisen huumausainesopimuksen säännökset sisälsivät varsin laajan tietojenantovelvollisuuden (as kok 284/28 ja SopS 27/28). Jäsenvaltiot sitoutuivat toimittamaan huumausaineasiain pysyvälle keskuskomitealle ennakkolaskelmat siitä, kuinka paljon kutakin sopimuksen tarkoittamaa huumausainetta on vuosittain tarpeen tuoda ao. valtioon, ja mikäli laskelmia joudutaan muuttamaan, tiedot myös näistä muutoksista. Edelleen jäsenvaltiot sitoutuivat toimittamaan tarkkoja tietoja huumausainetuotannostaan.

Lailla voimaansaatetun Kansainvälisen valuuttarahaston perussopimuksen nojalla jäsenvaltiot sitoutuivat antamaan tietoja — rahaston sitä vaatiessa — kulta- ja valuuttavarannoistaan, kullan tuotannosta, tuonnista ja viennistä, tavaroiden kokonaistuonnista ja -viennistä, kansainvälisistä pääomansijoituksista, kansantulostaan, hintaindeksistään, vieraitten valuuttojen osto- ja myyntikursseista, valuuttatarkkailustaan, clearingsopimusten nojalla selvitystä odottavista kauppa- ja finanssiliikkeessä syntyneistä eristä jne. Perussopimusta ei transformoitu lain tasolla näiden laajojen tiedonantovelvoitteiden takia. Ks. He 75/1947 vp Asiak I, as kok 102/48 ja SopS 2/48.

Asetuksella voimaansaatetun FAO:n peruskirjan nojalla kunkin jäsenvaltion on määräajoin tehtävä järjestölle selkoa siitä, miten perussäännön johdannossa esitetyt pyrkimykset järjestön tarkoitusperien toteuttamiseksi ovat edistyneet sekä niistä toimenpiteistä, joihin yleiskokouksen tekemien suositusten ja sen ehdottamien sopimusten johdosta on ryhdytty (as kok 187/48 ja SopS 8/48, 11 art).

Asetuksella voimaansaatetun WHO:n perussäännön nojalla jäsenvaltiot ovat velvollisia vuosittain selostamaan järjestölle toimenpiteet, joihin valtio on järjestön tarkoitusperiä toteuttaakseen ryhtynyt, väestön terveyden parantamisessa saavutetut tulokset sekä antamaan tiedot järjestön jäsenmaalle antamien suositusten johdosta suoritetuista toimenpiteistä ja yleissopimusten, sopimusten ja ohjesääntöjen täytäntöönpanemisesta. Jäsenmaan on viipymättä toimitettava järjestölle julkaisemansa terveydenhoitoa koskevat säädökset ja tilastot sekä annettava tilastollisia ja kulkutautikertomuksia terveyskokouksen määräämällä tavalla. Jäsenvaltion on lisäksi neuvoston pyynnöstä annettava »kaikkia mahdollisia terveydenhoitoa koskevia lisätietoja» (as kok 734/48 ja SopS 26/48, XIV luku.) Ks. myös tiedonantovelvollisuudesta UNESCO:lle (as kok 549/56 ja SopS 30/56 8 art), lakisääteisen mittaustoiminnan kansainväliselle järjestölle (as kok 62/59

2.4.2.2. Jäsenvaltioon kohdistettavat sanktioluontoiset toimenpiteet

Huomattava osa jäsenvaltioilta kerätystä informaatiosta palvelee välittömästi järjestön päämääriä: järjestö käsittelee ja julkaisee keräämiään tietoja. Informaation levittäminen ja keräily saattaa olla järjestön päätavoite. Eräissä tapauksissa informaation keräyksessä on välittömästi jäsenvaltioiden valvontaan liittyviä tehtäviä: tarkistetaan, toimivatko jäsenvaltion valtioelimet peruskirjan velvoitteiden edellyttämällä tavalla.[233]

---

ja SopS 8/59 VI art), YK:n huumausainelautakunnalle (as kok 439/65 ja SopS 43/65), Kansainväliselle sokerineuvostolle (as kok 243/70 ja SopS 15/70), YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevälle komitealle (as kok 544/70 ja SopS 37/70, 9 art), ILO:lle (as kok 505/47 ja SopS 13/47, 19 art), IAEA:lle (as kok 21/58 ja SopS 2/58 8 art) ja Tulliyhteistyöneuvostolle (as kok 171/61 ja SopS 5/61 IV art:) »Neuvoston jäsenet toimittavat neuvostolle sen haluamat tiedot ja asiakirja-aineiston, joka on välttämätöntä sen tehtävien hoitamiseksi edellyttäen kuitenkin, ettei ketään jäsentä pyydetä ilmaisemaan luottamuksellisia tietoja, joiden paljastaminen saattaisi estää sen lakien voimaansaattamisen tahi jotka muulla tavoin voisivat olla vastoin julkista etua.»

Ks. Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 353, jossa tehdään selkoa erinäisistä raportointijärjestelmistä YK:n ja erityisjärjestöjen piirissä.

Valvontajärjestelmä voi toimia keinona taivuttaa jäsenvaltiot ratifioimaan järjestön päätöksellä hyväksyttyjä yleissopimuksia (konventioita). Niinpä esim. FAO:n peruskirjan säännös (11 art), jonka nojalla jäsenvaltiot ovat velvollisia tekemään järjestölle selkoa toimenpiteistä, joihin ne ovat ryhtyneet yleiskokouksen hyväksymien sopimusten johdosta, on tarkoitettu painostuskeinoksi (Schermers, s. 515).

Jossain määrin tehokkaampi painostava vaikutus liittyy WHO:n perussäännön 20 artiklan säännökseen, jonka nojalla jäsenvaltion on ilmoitettava ne syyt, joiden johdosta valtio ei ole ratifioinut järjestön päättämää yleissopimusta (konventiota). Perustelujen julkitulo voi toimia sosiaalisena sanktiona ratifioida yleissopimus.

Sohn vertailee toisiinsa toisaalta ILO:n valvontajärjestelmää ja toisaalta sen mallin mukaan säädettyjä WHO:n, UNESCO:n ja FAO:n valvontajärjestelmiä ja toteaa, että viimeksimainituissa järjestöissä valvonta ei ole ollut yhtä tehokasta — tuloksia tuottavaa — kuin ILO:ssa. Hän mainitsee, että myös YK on ottanut järjestelmän käyttöön ihmisoikeuskonventioissa. Sohnin (s. 51) kertoman mukaan on suunniteltu ILO:n valvontajärjestelmän tehostamista entisestään; tarkoituksena on ollut kehittää järjestelmä, jossa tietyt elimet valvoisivat työoloja — eikä vain konventioiden noudattamista — jäsenvaltioissa.

233 Ks. Hahn, s. 229 ss., GATT:n tutkimus- ja sovittelumenetelmästä ks. Sørensen (Folkeret) s. 37 ss.

Mikäli järjestölle kertynyt informaatio antaa aiheen epäillä, että tutkimuksen kohteena ollut jäsenvaltio ei moitteettomasti noudata jäsenvelvoitteitaan, voidaan eräissä järjestöissä tehdä päätöksiä, joiden tarkoituksena on taivuttaa jäsenvaltio noudattamaan velvoitteitaan.[234] Sanktioluontoisina päätöksinä tulee kysymykseen mm. lisäinformaation vaatiminen, erityisen tutkimuselimen asettaminen, kerääntyneen informaation saattaminen julkisuuteen ja tutkimuksessa kerääntyneen aineiston perusteella esitetyt, rikkojavaltioon kohdistetut suositukset.[235]

Transformaatiokäytäntöä tarkastelemalla havaitaan, että perussääntöjen säännökset painostusluontoisesta informaation käyttämisestä on katsottu voitavan saattaa valtion sisäisesti voimaan Suomessa asetuksen tasolla. Valtion velvollisuutta alistua järjestöelinten toimeenpanemien tutkimusten kohteeksi ei myöskään ole pidetty valtion sisäisen lainsäädännön vastaisena.[236]

---

234 Eri menetelmistä tekee yksityiskohtaisesti selkoa Schermers, s. 563 ss.

235 Hahn, s. 229 katsoo, että järjestön käytettävissä oleva jäsenvaltioiden tointen valvontajärjestelmä näyttää siirtävän de facto vaikutusvaltaa plenaarielimeltä valvontakoneistolle.

OECD:ssä sovellettavasta konfrontaatiomenettelystä ja sen tosiasiallisesta tehosta ks. Hansen, s. 332 ss.

Higgins (Compliance) s. 40 katsoo, että myös YK:n pääsihteerin tehtävänä on valvoa — mm. valtiovierailujensa aikana — jäsenvaltioiden toimintoja.

236 Ehkä tunnetuin ja tehokkain valvontamekanismi sisältyy asetuksella voimaansaatettuun ILO:n peruskirjaan (as kok 505/47 ja SopS 13/47). Järjestelmä muistuttaa hyvin läheisesti Kansainliiton työjärjestön valvontajärjestelmää (SopS 23/1918—1923). ILO:n perussäännön 22 artiklan nojalla kukin jäsenvaltio sitoutui vuosittain esittämään Kansainväliselle työjärjestölle selostuksen niistä toimenpiteistä, joihin valtio on ryhtynyt täyttääkseen ne sopimukset, joihin se on yhtynyt. 24 artiklan nojalla työnantaja- ja työntekijäjärjestöt (siis yksityiset järjestöt) voivat Kansainväliselle työtoimistolle osoittaa kantelun, jonka mukaan jokin jäsenvaltio ei ole ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin täyttääkseen sopimuksen. Tällöin voi ILO:n hallintoneuvosto lähettää kantelun asianomaiselle hallitukselle ja kehottaa hallitusta antamaan selityksen. Jos hallitus ei anna kohtuullisessa ajassa selitystä tai selitys ei tyydytä hallintoneuvostoa, sillä on oikeus saattaa julkisuuteen esitetty kantelu sekä myöskin vastaus, jos sellainen on saatu (25 art). Mikäli kantelun tekijänä on jäsenvaltio, voi hallintoneuvosto lisäksi asettaa tutkintakomission. Perussäännön 27 artiklan nojalla sitoutuu kukin valtio antamaan komissiolle »kaikki hallussaan olevat tiedot asiasta, jota valitus koskee». Komissio laatii selostuksen asiassa. Selostuksen ohella komissio saattaa tehdä ehdotuksia toimenpiteiksi, joita komissio pitää tarpeellisina valituksen tehneen hallituksen tyydyttämiseksi. Riidan

osapuolena olevien hallitusten on ilmoitettava, hyväksyvätkö ne esitetyt toimenpiteet (29 art). Mikäli jäsenvaltio ei ole määräajassa noudattanut tutkintakomission selostuksessa olevia suosituksia, ILO:n hallintoneuvosto voi suositella työkonferenssin päätettäväksi »sellaista toimenpidettä, mikä sen mielestä näyttää sopivalta näiden suositusten täytäntöönpanon turvaamiseksi».

ILO:n valvontajärjestelmästä ks. Jacob—Atherton—Wallenstein s. 664 ss. He korostavat, että ILO:n tehokkain sanktio jäsenvelvoitteita rikkoneita valtioita vastaan samoin kuin niissä tapauksissa, jolloin jäsenvaltio perussäännön sallimalla tavalla kieltäytyy ratifioimasta ILO:n konventiota, on julkisuus. Ks. myös Begoin, Bernard: »ILO and the Tripartite System», International conciliation 1959, s. 67. Ks. myös Bowet, s. 137 s.

Asetuksella voimaansaatettuun kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen sisältyy ILO:n valvontajärjestelmää vastaava järjestely (as kok 544/70 ja SopS 37/70). Jos sopimusvaltio katsoo, että toinen sopimusvaltio ei noudata yleissopimuksen säännöksiä, sillä on oikeus saattaa asia rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean tietoon. Komitean tulee tämän jälkeen toimittaa ilmoitus edelleen asianomaiselle sopimusvaltiolle. Ilmoituksen vastaanottajavaltion tulee kolmessa kuukaudessa toimittaa komitealle asiaa ja tämän valtion ehkä suorittamia oikaisutoimia valaisevat kirjalliset selvitykset ja lausunnot. Mikäli asiaa ei saada tyydyttävästi ratkaistuksi valtioiden välisillä neuvotteluilla, kummallakin valtiolla on oikeus siirtää asia uudelleen komitealle. Komitea voi vaatia valtioilta vielä lisäselvityksiä. Tämän jälkeen voidaan asettaa erityinen tilapäinen sovittelutoimikunta. Toimikunta laatii kertomuksen, joka sisältää komitean tekemät havainnot ja toimikunnan hyväksi katsomat suositukset. Kertomus toimitetaan ao. valtioille, joiden tulee ilmoittaa, hyväksyvätkö ne suositukset. Ks. järjestelmän toiminnasta Miele, s. 350 ss., sekä Tung, s. 156.

Samankaltaisia, asetuksella voimaansaatettuja järjestelyjä sisältyy mm. vuoden 1961 huumausaineyleissopimukseen (as kok 439/65 ja SopS 43/65 3 art) ja kansainvälisiin sokeri-, vehnä- ja kahvisopimuksiin. Viimeksimainitut sopimukset on muutaman kerran saatettu voimaan supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä (esim. vuoden 1968 kansainvälinen sokerisopimus, as kok 244/70 ja SopS 13/70). Transformaationormin käsittelyjärjestysvalintaan jäsenvaltioiden tutkimusmenettely ei kuitenkaan ole vaikuttanut.

Erityisen laajoja tutkimus- ja välitysklausuuleja sisältyy GATT- ja EFTA-sopimuksiin. Molemmat sopimukset säädettiin Suomessa voimaan lailla. Lakiehdotuksien perusteluissa ei väitettykään, että sopimukset olisivat kuuluneet lainsäädännön alaan tutkimus- ja välitysklausuuleja koskevilta osiltaan. Ks. He 8/1950 vp Asiak I Suomen liittymisestä Tullitariffeja ja kauppaa koskevaan yleissopimukseen ja as kok 432/57 ja SopS 16/57 sekä He 30/1961 vp Asiak I Suomen Tasavallan ja Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden välisen sopimussuhteen luomista koskevan sopimuksen sekä Euroopan vapaakauppaliiton perustamista koskevan konvention eräiden säännösten hyväksymisestä. Eftasopimuksista antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta ei puuttunut sopimusten tutkimus- ja välitysklausuuleihin, eikä katsonut niiden olevan risti-

2.4.3. *Valtioelinten ja viranomaisten toimivallan rajoitukset*

Valtioiden välinen organisoitunut yhteistyö järjestetään usein siten, että jäsenvaltiot sitoutuvat tiettyihin, sopimuksessa määriteltyihin toimintatapoihin tai pidättäytymään tietynlaisista ulkopoliittisista tai ulkomaankauppapoliittisista operaatioista. Samassa sopimuksessa perustetaan järjestö, jonka tehtävänä on toisaalta huolehtia yhteistoimintaan liittyvistä käytännöllisistä toimenpiteistä, yhteydenpidosta jäsenvaltioiden välillä ja informaation vaihdosta. Lisäksi järjestö saa tehtäväkseen valvoa, että jäsenvaltiot noudattavat sopimuksessa säädettyjä velvoitteita. Tällaisessa tapauksessa ei yleensä voida perustellusti väittää, että järjestö itse tai jäsenyys järjestössä rajoittaisi jäsenvaltion valtioelinten toimivaltaa. Operaatiovapauden (ulkoisen suvereniteetin) rajoitus on suoritettu yleissopimuksella ja suhteessa muihin valtioihin — ei järjestöön. Tyypillisenä esimerkkinä voidaan pitää EFTA:aa.

EFTA-jäsenyyden keskeisenä kansainvälisenä velvoitteena oli sitoutuminen alentamaan jäsenvaltioiden välisessä kaupassa tuontitulleja sovitun aikataulun mukaisesti ja lopulta poistamaan tullit kokonaan. Vapaakauppaan liittyviä käytännöllisiä järjestelyjä ja sopimuksen noudattamisen valvontaa varten perustettiin järjestö (EFTA/Finefta). Eftasopimukset toisaalta velvoittivat Suomen valtion alentamaan tulleja sovitun aikataulun mukaisesti, toisaalta estivät säätämästä vapaakauppaa rajoittavia uusia tulleja tai niiden vastikkeita. Assosioituminen toi mukanaan edellisiin velvoitteisiin verrattuna vain toissijaisia ja vähämerkityksisiä

---

riidassa perustuslakien tai muun lainsäädännön kanssa. Ks. prvl 5/He30/1961 vp Asiak I.

EFTA-sopimuksen neuvottelu- ja valitusmenettely toimii seuraavasti. Jokainen jäsenvaltio ja assosioitunut valtio saattaa tehdä valituksen siitä, että jokin etu joka valtiolle kuuluu sopimuksen nojalla, toisen valtion toimenpiteen johdosta vaarantuu tai tuollainen toiminta vaarantaa liiton tavoitteen (31 art). Valitus tehdään EFTA-neuvostolle. Neuvoston saatua valituksen päätetään toimenpiteistä. Neuvosto (Fineftayhteisneuvosto) saattaa asettaa tutkimuskomitean (33 art). Jäsenvaltiot ovat velvollisia toimittamaan tarpeellisia tietoja tutkimuskomitealle. Tutkimuksen päätteeksi komitea antaa selonteon neuvostolle. Neuvosto voi päättää tutkimuksen perusteella jäsenvaltiolle osoitetun suosituksen, jotta valtio muuttaisi toimenpiteensä tai ryhtyisi määrättyihin järjestelyihin. Suositus ei ole oikeudellisesti velvoittava. Siltä varalta, että valtio ei noudata suositusta neuvosto voi enemmistöpäätöksellä todeta, että konventiota on rikottu ja edelleen oikeuttaa muut valtiot keskeyttämään määrättyjen velvoitteittensa soveltamisen siihen valtioon nähden, joka ei ole noudattanut suositusta.

järjestökohtaisia velvoitteita (mm. jäsenmaksuvelvollisuus ja velvollisuus alistua järjestön sovittelu- ja neuvottelumenettelyyn). Järjestöjäsenyyden ei voida sanoa tuntuvasti rajoittavan valtion viranomaisten vallankäyttöä — itse yleissopimuksen säännösten kylläkin.

Kun pääosa kansainvälisten järjestöjen toiminnasta on yhteistyötä, seuraa tästä, ettei järjestöjäsenyyden voida useinkaan sanoa tuntuvasti rajoittavan valtion viranomaisten toimivaltaa. Toimivallan rajoitukset suoritetaan (ulkoisen tai sisäisen suvereniteetin suunnassa) valtioiden välisenä velvoittautumisena. Lähinnä vain jäsenyyteen ylivaltiollisessa järjestössä sisältyy elementtejä, joiden nojalla voidaan väittää, että järjestön/järjestöelinten valta rajoittaa jäsenvaltion valtioelinten, mm. hallintoviranomaisten toimivaltuuksia.

Ainoa niistä järjestöistä, joissa Suomen valtio on jäsenenä, ja joka voi käyttää supranationaalisluontoista valtaa on YK. YK:n turvallisuusneuvosto voi mm. peruskirjan 41 artiklan nojalla päättää, mihin toimenpiteisiin — jotka eivät sisällä asevoiman käyttämistä — jäsenvaltioiden on ryhdyttävä. Tällaisia toimia voivat olla mm. taloudellisten suhteiden sekä rautatie-, meri-, ilma-, posti-, lennätin-, radio- ja muiden yhteyksien täydellinen tai osittainen keskeyttäminen sekä diplomaattisten suhteiden katkaiseminen.[237]

2.4.3.1. Järjestöjen myöntämät luvat

Eräät yleissopimukset sisältävät niin laajoja ja tarkkarajaisia velvoitteita jäsenvaltioille, että on pidetty välttämättömänä liittää peruskirjaan järjestelmä, jonka välityksellä jäsenvaltiolle voidaan järjestöelimen päätöksellä myöntää oikeus tilapäisesti poiketa jostakin perussäännön velvoitteesta. Valtio tarvitsee järjestön myöntämän luvan ryhtyä toimenpiteisiin, joita ilman tällaista lupaa suoritettuina pidettäisiin

---

237 YK:n peruskirjan transformaatiota on edellä s. 207 jo käsitelty, joten syrjäytän YK:n turvallisuusneuvoston vallankäytön pelkällä maininnalla tässä yhteydessä.

Toinen järjestötyyppi, jonka valtuuksien voidaan sanoa rajoittavan valtion hallintoviranomaisten toimivaltuuksia on tiettyjen raaka-aineiden maailmankauppaa valvovat järjestöt, mm. tinan, kuparin, teen, kahvin, kaakaon, vehnän ja sokerin kauppaa valvovat järjestöt. Suomen valtio on osallistunut kahvi-, vehnä-, kaakao- ja sokerisopimuksiin. Näiden järjestöjen valtuuksiin on syvennytty s. 270 s.

perussäännön vastaisina seurauksin, että järjestö tai sen jäsenvaltiot ryhtyvät sanktioiden käyttöön rikkojavaltiota vastaan.[238]

Lupamenettelyä jäsenvaltion kannalta ajatellen lievempi muoto on järjestely, jonka mukaan valtio on velvollinen ilmoittamaan järjestölle tietyistä, peruskirjan pääsäännösten mukaan jäsenvelvoitteiden vastaisista toimenpiteistä. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on tällöin varata järjestölle tai muille jäsenvaltioille riittävän pitkä aika mukauttaa oma toimintansa ilmoittajavaltion suorittamiin toimenpiteisiin. Ilmoitusmenettelyn seurauksena ilmoittajavaltio menettää sen edun, joka voisi syntyä mahdollisuudesta suorittaa yllättäviä operaatioita (esim. tullimuutoksia tai tuontirajoituksia), joihin muut valtiot eivät ole voineet varautua.

2.4.3.1.1. Pariarvon muutokset

Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) peruskirjan mukaan määritellään, millä perusteilla jäsenvaltioiden valuuttojen arvon suhde kultaan määrätään sekä säännöt, joiden nojalla jäsenvaltiot voivat muuttaa niiden valuutoille vahvistettuja kursseja. Jäsenyys Kansainvälisessä valuuttarahastossa rajoittaa perussäännön mukaan valtioelinten ja viranomaisten toimivaltaa päättää rahan arvosta.[239]

HM 72 §:n mukaan Suomen rahasta säädetään lailla. Voitaneen katsoa, ettei rahasta säätämistä voida tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä delegoida asetuksen tasolla suoritettavaksi.

Rahalain (276/62,2 §) mukaan Suomen markan kansainvälisestä perusarvosta, joka ilmaistaan kultana, päättää valtioneuvosto Suomen pankin esityksestä. HM:n ja Rahalain säännökset eivät sisällä viittauksia IMF:n jäsenvelvoitteisiin. Säännösten sanamuoto näyttää antavan aiheen esittää, että päätäntävalta Suomen rahasta ja sen kansainvälisestä perusarvosta on eksklusiivisesti Suomen valtion viranomaisilla.

---

238 Lupajärjestelmä on jäsenvaltion kannalta peruskirjan keskeisimpien velvoitteiden lievennysmenetelmä, jonka avulla kohtuuttomaksi osoittautuneesta velvoitteesta voidaan tilapäisesti poiketa. Lienee myös niin, etteivät valtiot sitoudu raskaisiin velvoitteisiin, ellei perussääntö sisältäisi tällaisia suojalausekkeita.

239 USA:n maksutasevaikeuksien seurauksena ja dollarin arvonvaihtelujen takia IMF:n jäsenvelvoitteiden käytännöllinen merkitys on vähentynyt. Jäsenvaltioiden valuutat »kelluvat» ajoittain perussäännön vastaisesti.

IMF:n perussäännön velvoitteet rajoittavat käytännössä valtioelinten ja viranomaisten (lähinnä valtioneuvoston ja Suomen pankin) päätäntävaltaa.

IMF:n perussäännön IV artiklan mukaan jäsenten valuuttojen pariarvo ilmaistaan kullassa ja Yhdysvaltain dollareissa. Jäsenen ei tule esittää valuuttansa pariarvon muutoksia, paitsi milloin tarkoituksena on perustavaa laatua olevan tasapainohäiriön korjaaminen. Jäsenen valuutan perusarvon muuttamiseen saa ryhtyä vain jäsenen ja rahaston välisen neuvottelun jälkeen. Mikäli rahastolle esitetty pariarvon muutos ei ylitä kymmentä prosenttia alkuperäisestä arvosta, ei rahasto »saa esittää vastalausettaan» (»the Fund shall raise no objection»). Suurempien muutosesitysten yhteydessä rahasto voi joko hyväksyä muutoksen tai esittää vastalauseen — so. käytännössä kieltäytyä myöntämästä lupaa pariarvon muutokselle. Jos jäsen kuitenkin muuttaa valuuttansa pariarvoa vastalauseesta huolimatta, jäsen voi menettää oikeutensa käyttää rahaston varoja tai joutua eroamaan järjestöstä. Suomen valtion kaltaisen läntiseen markkinatalouteen sitoutuneen valtion kannalta on selvää, ettei sanktioiden käyttöriskiä voida ottaa. Toisin sanoen, valtion kannalta ajatellen IMF:n perusvelvoite merkitsee käytännössä sitä, että valtion on saatava järjestöltä lupa sille, että valuutan määrätyn rajan ylittävä pariarvon muutos suoritetaan.

IMF:n peruskirja saatettiin voimaan yhdellä kertaa IBRD:n peruskirjan kanssa. Lakiesityksen perusteluissa ei puututtu käsittelyjärjestyskysymyksiin. On todennäköistä, että peruskirjojen katsottiin olevan ristiriidassa lähinnä eräiden verolakien säännösten kanssa — järjestöjen varojen verovapaus —, ei sen johdosta, että perussäännön pariarvon muutoksia tarkoittavien säännösten olisi katsottu edellyttävän transformaatiota lainsäätämisjärjestyksessä.[240]

IMF:n jäsenvelvoitteet — perussäännön mukaan arvioituina ja transformaatiovaiheessa v. 1947 — ovat niin laajat, että aiheellisesti olisi voitu kysyä, vaatiiko perussäännön transformaatio poikkeuslakimenettelyn käyttämistä. Transformaatio tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä oli kylläkin sopusoinnussa jo vakiintuneen periaatteen kanssa, jonka mukaan vain sisäisen suvereniteetin rajoitukset vaativat voimaansaattamista supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä. IMF:n jäsenvelvoitteet eivät sisällä sitä, että järjestö voisi käyttää julkista valtaa

240 He 75/1947 vp Asiak III.

jäsenvaltion alueella. Rahalaissa säädetty päätös Suomen markan kansainvälisen perusarvon muutoksesta suoritetaan Suomen valtioelinten toimesta — joskin päätöksenteko edellyttää perussäännön mukaan tietyissä tapauksissa lisäksi, että IMF:n lupa pariarvon muutokseen on saatu.[241]

2.4.3.1.2. Tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen perusvelvoitteista poikkeaminen

Tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen avulla on perustettu järjestelmä, jonka puitteissa pyritään alentamaan sopijavaltioiden välisiä tulleja ja vähentämään muita kaupan esteitä sekä poistamaan diskriminoivat menettelyt kansainvälisestä kaupasta. Yleissopimuksella perustettiin alkujaan hajanainen kansainvälinen järjestö. Sekä yleissopimuksesta että perustetusta järjestöstä käytetään nimitystä GATT.[242] Erinäiset jäsenvaltion ulkomaankaupan ja talouselämän suoja- ja tukitoimenpiteet ovat yleissopimuksen nojalla kiellettyjä. Sopimuksella pyritään mm. kauppaa haittaavien kvantitatiivisten rajoitusten, ensisijassa tuontilisenssioinnin ja kiintiöiden poistamiseen. Näihin toimiin voi jäsenvaltio ryhtyä vain kahdessa tapauksessa: sopijavaltion valuuttareservit uhkaavat ehtyä ja valtio on joutumassa finanssivaikeuksiin taikka sopimuspuoli on joutunut jollakin talouselämän alalla kehityksessä takapajulle. Edelleen jäsenvaltiot sitoutuvat pidättäytymään erinäisistä muiden valtioiden tuontia syrjivistä toimenpiteistä, tietyistä tukipalkkiojär-

---

241 Olisi varsin formalistista väittää, ettei IMF:n jäsenvelvoite rajoita valtioelinten toimintavapautta, vaikkei viimeksimainittuja tarkoittavissa kompetenssinormeissa säädetäkään toimivallan rajoituksista IMF:n hyväksi. Ks. esim. Sundström, Synpunkter, s. 38:

»... man kan inte längre betrakta myntenheternas definiering i relation till andra valutor eller till guld som en rent intern angelägenhet.» Ks. myös Hansen, s. 184 ss.

Poukka (s. 408 ss.) tekee yksityiskohtaisesti selkoa IMF:n jäsenvaltion velvoitteista. Hän mainitsee mm., että Suomen valtio hankki luvan vuonna 1957 toimitetulle devalvaatiolle.

Huomattakoon, että Rahalain säännökset Suomen markan kansainvälisestä arvosta säädettiin vasta sen jälkeen, kun Suomen valtio jo oli IMF:n jäsenvelvoitteiden sitoma.

242 GATT-sopimuksen valmistelusta ja järjestön toiminnasta ks. Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 414 ss.

jestelyistä sekä muita valtioita haittaavasta valtionyritysten suosinnasta. Näistä yleisistä velvoituksista jäsenvaltio saattaa sopimuksessa säädetyillä erityisillä edellytyksillä poiketa; joko ilmoittamalla siitä järjestölle tai saatuaan järjestön luvan toimenpiteelleen.[243] Jäsenvaltion vapauttaminen jostakin sopimuksen velvoituksesta edellyttää kahden kolmasosan enemmistöä järjestön yleiskokouksessa. GATT-sopimus saatettiin Suomessa voimaan lailla.[244]

2.4.3.1.3. EFTA-konvention perusvelvoitteista poikkeaminen

EFTA-konvention ja Fineftasopimuksen perusvelvoitteisiin kuuluu tullien asteittainen poistaminen, luopuminen kaupan määrällisistä rajoituksista (lisenssiointi ja tuontikiintiöt) sekä erinäisistä suojelujärjestelyistä (mm. sisäisen verotuksen suojelutekijät).[245] Varsinkin EFTA:n toiminnan alkuvaiheissa oli ilmeistä, että jäsenvaltiot tarvitsivat kansantaloutensa kannalta erityisen vaarallisten ja poikkeuksellisten olojen varalta suojajärjestelyjä, jotka käytännössä saattoivat merkitä tilapäistä poikkeamista EFTA:n perusvelvoitteista. EFTA-konventioon sisällytettiin säännöksiä, joiden mukaisesti jäsenvaltiot saattavat poikkeuksellisissa oloissa ryhtyä joko järjestölle tehdyn ilmoituksen jälkeen tai EFTA-neuvoston luvalla toimiin, jotka muutoin olisivat olleet perus-

---

243 Tiivis esitys GATT:n jäsenvelvoitteista sisältyy mm. Whiten esitykseen (s. 304 ss.).

244 Suomalaiselle perustuslakikäsitykselle kuvaavaa ja melkein paradoksaalista on, että valtion sitoutuminen on voitu transformoida tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Kun toisaalta sitoumuksesta seuraavan luvanpyyntömenettelyn jälkeen tahdottaisiin käyttää niitä valtuuksia, jotka luvatta suoritettuina olisivat perusvelvoitteen vastaisia ja merkitsisivät kansainvälistä rikkomusta, sallittuun toimeen ryhtymistä varten säädetty sisäinen lainsäädäntö on katsottu meillä perustuslain vastaiseksi ja jouduttu säätämään perustuslain säätämisjärjestyksessä. Tästä menettelytavasta tehdään selkoa s. 222. Toistan tässä yhteydessä vain yhden jo esitetyistä esimerkkitapauksista: EFTA-konvention mukaan valtio voi ryhtyä toimenpiteisiin tuotealakohtaisten markkinahäiriöiden ehkäisemiseksi vain edellytyksellä, että yhteisneuvosto myöntää tähän luvan. Tämä velvoite transformoitiin Suomessa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Kuitenkin se laki, jonka nojalla valtioneuvosto saattaisi ryhtyä — yhteisneuvoston luvan saatuaan — markkinahäiriön torjuntatoimenpiteeseen, esitettiin säädettäväksi perustuslain säätämisjärjestyksessä (VJ 67 §). Ks. He 135/1972 vp.

245 Bowet, s. 177.

säännön kieltämiä.[246] EFTA-konvention 19 artiklan 2 ja 3 kappaleessa säädetään, että jäsenvaltio (ja Suomi) voi toimeenpanna määrällisiä tuonnin rajoituksia maksutaseen turvaamiseksi ilmoitettuaan asiasta EFTA-neuvostolle — mikäli mahdollista jo ennen toimenpiteiden voimaantuloa. Neuvosto voi antaa ilmoituksen tehneelle jäsenvaltiolle suosituksia (recommendations), jotka tarkoittavat näiden rajoitusten joidenkin vahingollisten vaikutusten lieventämistä. Mikäli maksutasevaikeudet jatkuvat yli 18 kuukautta ja rajoitukset haittaavat liiton toimintaa, voi neuvosto ottaa asian uudelleen tutkittavakseen ja enemmistöpäätöksellä »esittää» (devise) erilaisia toimenpiteitä haitallisten seuraamusten välttämiseksi.

EFTA-konvention 20 artiklassa säädetään toimenpiteistä siltä varalta, että tullien ja määrällisten rajoitusten poistaminen vaikuttaa liian voimakkaasti jonkin jäsenvaltion (ja Suomen) kansantalouden määrättyyn sektoriin. Valtio voi tällöin ryhtyä suojatoimenpiteisiin edellyttäen, että ko. sektorilla on uhkaamassa työttömyyden lisääntymistä, joka aiheutuu jonkin kotimaisen tuotteen kysynnän olennaisesta vähenemisestä, ja kysynnän väheneminen puolestaan on seurauksena muiden jäsenvaltioiden alueelta tapahtuvan tuonnin lisääntymisestä. Suojakeinona jäsenvaltio voi käyttää määrällisiä tuontirajoituksia, kuitenkin enintään 18 kuukauden ajan. 18 kuukauden ajan yli voidaan määrällistä rajoitusta pitää voimassa vain Efta-neuvoston enemmistöpäätöksellä antamalla luvalla.

Mikäli tuontitullien tai finanssitullien taikka sisäisten verojen suojelutekijäin poistaminen näyttää johtavan työttömyyden lisääntymiseen määrätyllä teollisuuden alalla tai alueella, jäsenvaltiot (ja Suomi) voivat pyytää erityislupaa soveltaa vaihtoehtoista (lievempää) asteikkoa kysymyksessä olevia tulleja tai suojelutekijöitä alennettaessa (20 art. 4 kohta). Toimenpiteeseen ryhtymisen edellytyksenä on siis järjestöelimen suostumus; valtio ei voi ryhtyä suojelutoimenpiteisiin tullimääräyksiä käyttämällä yksipuolisesti.

EFTA-konventio ja Fineftasopimus saatettiin Suomessa voimaan lailla. Sopimuksia tarkoittaneessa hallituksen esityksessä ei tehty yksi-

[246] Bowet, s. 177 kirjoittaa, että samalla kun EFTA-valtiot sitoutuvat eliminoimaan keskinäisestä kaupastaan suojatullit ja määrälliset rajoitukset, jäsenvaltiot voivat vapaasti määrätä tulleistaan suhteissa muihin valtioihin. Tällä järjestelyllä tahdottiin minimoida jäsenvelvoitteen vaikutukset valtioiden suvereniteettiin.

tyiskohtaisesti selkoa niistä seikoista, joiden katsottiin vaativan transformaatiota eduskuntalain tasoisella säädöksellä. On kuitenkin ilmeistä, että käsittelyjärjestysvalinta oli seurauksena siitä, että sopimusvelvoitteet olisivat ristiriidassa lain tasoisen verotusnormiston (mm. tullilainsäädännön) kanssa.[247]

2.5. Tuomiovalta

HM 2,4 §:n mukaan tuomiovaltaa Suomessa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Tuomiovallan käyttö on julkisen vallan alue, jolla suvereenit valtiot ovat erityisen tarkasti huolehtineet vallankäyttömonopolin ylläpitämisestä. Valtiot eivät juuri ole kansainvälisoikeudellisin sopimuksin sitoutuneet sallimaan vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön lainkäyttöelinten käyttävän tuomiovaltaa alueellaan, tahi alueherruutensa alaisiin fyysisiin tai juridisiin henkilöihin.[248]

---

247 Perustuslakivaliokunta ei kiinnittänyt lausunnossaan sopimuksista huomiota poikkeuslupajärjestelmään. Transformaatiota lailla katsottiin edellyttävän sopimusten säännökset tuontitullien alentamisesta. Valiokunta korosti, ettei sopimuksiin sisältynyt säännöksiä »jotka merkitsisivät poikkeusta perustuslaistamme.» Prvl 5/He 30/1961 vp Asiak I. Perustuslakivaliokunnan lausunto oli suppea eikä siinä pohdittu jäsenvelvoitteiden ja valtion sisäisen oikeuden välisiä suhteita. Koko kysymys nähtiin ahtaasti verolainsäädäntöteknisenä järjestelynä.

EFTA-vapaakaupan suojelutoimenpiteiden edellytyksenä olevan valtuuttavan lainsäädännön käsittelyjärjestystä tarkastellaan edellä s. 222 s.

248 Tirkkonen, s. 126 puhuu tuomioistuimen »yleistoimivallasta, eli kansainvälisestä toimivallasta» ja sen vastakohtana tuomioistuimen »erikoistoimivallasta». Yleistoimivaltaa koskevat normit säätelevät sen, minkä valtion tuomioistuinten toimivaltaan kuuluu tietyn kansainvälisluontoisen riita-asian käsitteleminen. Erikoistoimivalta tarkoittaa tuomioistuimen toimivallan sääntelyä valtion sisäiseltä kannalta. Erikoistoimivaltaa koskevat säännökset määräävät, millä tavoin jutut tai samaan oikeusriitaan kohdistuvat eri tehtävät on jaettava valtion tuomioistuinten kesken.

Tässä tutkimuksessa ei ole tilaisuutta käydä yksityiskohtaisesti selvittelemään sitä prosessioikeudellista normistoa, jonka perusteella asiain käsittely jakaantuu eri tuomioistuinten kesken. Tutkimuksen ulkopuolelle jätetään myös ne poikkeustapaukset, jolloin suomalainen tuomioistuin ei kansainvälisoikeudellisista syistä ole toimivaltainen käsittelemään Suomessa tehtyä rikosta tai siviiliriita-asiaa, joka yleissäännösten nojalla kuuluisi suomalaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Niinpä erinäisten kansainvälisoikeudellisten sopimusten ja ylei-

Edellä sanotun perusteella on selvää, ettei tuomiovallan koordinointiongelmia suomalaisten tuomioistuinten ja kansainvälisten järjestöjen lainkäyttöelinten välillä ole esiintynyt. Kansainvälisten järjestöjen lainkäyttöelimet eivät voi käsitellä rikos- tai riita-asiaa, joka Suomessa voimassa olevan forum-säännöksen nojalla on käsiteltävä suomalaisessa tuomioistuimessa.[249]

Suomen valtiota velvoittavien perussääntöjen nojalla kansainvälis-

---

sen tavanomaisen oikeuden nojalla suomalaisten tuomioistuinten tuomiovallan ulkopuolella ovat lainkäytöllistä immuniteettia nauttivat oikeussubjektit. Esim. kansainväliset järjestöt, vieraat valtiot, niiden diplomaattiedustajat, eräät heidän perheenjäsenensä, vieraan valtion omaisuus samoin kuin kansainvälisten järjestöjen eräät virkamiehet ja järjestöjen omaisuus on vapautettu aluevaltion tuomiovallasta. Ks. Tirkkonen, s. 130 ss.

Lainsäädäntökäytännössä esiintyy ennakkotapauksia siitä, että Suomen valtion alueherruuden alaisina olevia henkilöitä koskevat riita- tai rikosasiat voidaan siirtää pois suomalaisten tuomioistuinten toimivallasta sopimuksilla, joita ei pidetä ristiriitaisina HM 2 §:n säännösten kanssa. Ks. esim. He 10/1955 vp Asiak I merimieslaiksi sekä laiksi merilain (167/39) 53 §:n 1 momentin ja 233 §:n 3 momentin muuttamisesta sekä Suomen tuomioistuimen toimivallan rajoittamisesta eräiden ulkomaisen aluksen päällikön ja laivaväen kesken syntyneiden riita-asiain käsittelyssä. Viimeksimainitun lakiehdotuksen 1 §:n mukaan voitiin vastavuoroisuuden ehdoin määrätä valtiosopimuksessa, että vieraassa maassa kotipaikan omaavan aluksen ja aluksen päällikön sekä laivaväkeen kuuluvan henkilön välistä, työsuhdetta koskevaa riita-asiaa ei ole lupa käsitellä Suomen tuomioistuimessa (vaikka ko. alus olisi suomalaisessa satamassa ja siis Suomen alueherruuden alainen). Laki sisälsi yleisvaltuutuksen valtiosopimusten tekemiseen ja käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

[249] Menettelyä patenttiasioissa pohjoismaissa voidaan pitää poikkeuksena yllä tekstissä esitetyistä perusperiaatteista. Ks. Sainio II, s. 184 ss.

Ruotsin perustuslakikomitea ehdottaa Ruotsin uuteen hallitusmuotoon otettavaksi säännöksen lainkäyttövallan luovuttamisesta kansainväliselle järjestölle tai tuomioistuimelle (SOU: 1972: 15 s. 27). Pääsääntönä on, että Ruotsin valtioelimille kuuluvan valtaoikeuden luovuttamisesta kansainväliselle järjestölle tai tuomioistuimelle voidaan päättää joko perustuslain säätämisjärjestyksessä tai — perustuslain sanamuotoa muuttamatta — valtiopäiväpäätöksellä, jota kannattaa äänestyksessä 5/6 annetuista äänistä ja vähintäin 3/4 valtiopäivien jäsenistöstä. Erityisesti lainkäyttötehtävistä ja hallintovallan luovutuksesta esitetään säädettäväksi: »Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift kan, i annat fall än den som avses i första stycket (edellä selostettu säännös), överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller eljest till icke svensk inrättning eller samfällighet, om riksdagen medgiver det genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig, eller genom beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.»

ten järjestöjen lainkäyttöelimet eivät voi käyttää valtaa, jonka voitaisiin perustellusti väittää olevan ristiriidassa HM 2,4 §:n säännösten kanssa. Järjestöjen lainkäyttöelinten päätöksillä ei ole välittömästi Suomen valtion tuomiovallan alaisiin fyysisiin tai juridisiin henkilöihin ulottuvia — supranationaalisia — vaikutuksia.[250]

* * *

Kansainvälisissä järjestöissä esiintyy runsaasti lainkäyttötehtäviä. Tuomiovaltaa käyttävät joko lainkäyttöelimiksi organisoidut erityiselimet (tuomioistuimet ja välitysoikeudelliset lautakunnat) tahi järjestöjen plenaari- tahi hallintoelimet. Tuomiovallan käyttö ei kohdistu jäsenval-

---

250 Huomattakoon ero kansainvälisten lainkäyttöelinten (mm. kansainvälinen tuomioistuin ja välitysoikeudet) valtiota sitovan ja valtion alueherruuden alaisia oikeussubjekteja koskevan vallankäytön välillä. Valtion sisäiset tuomioistuimet voivat käsitellä yleensä vain alueherruuden alaisten oikeussubjektien välisiä riita- tai rikosasioita. Poikkeuksina ovat mm. tapaukset, joissa kansainvälisen oikeuden subjekti on luopunut lainkäytöllisestä immuniteetistaan tai tehnyt yksityisoikeudellisen sopimuksen (de jure gestionis). Kansainvälisten lainkäyttöelinten toimivallan tunnustamisesta ks. s. 293 s. sekä Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 472 ss.

Kansainväliset lainkäyttöelimet voivat käsitellä yleensä vain valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen (IGO) välisiä riita-asioita. Niistä kansainvälisistä järjestöistä, joissa Suomen valtio on jäsenenä, vain yksi voi käsitellä riita-asiaa, jossa osapuolina ovat toisaalta yksityinen fyysinen tai juridinen henkilö ja toisaalta valtio. Washingtonissa vuonna 1964 pidetyssä konferenssissa hyväksytyssä valtioiden ja toisten valtioiden kansalaisten välisten sijoituksia koskevien riitaisuuksien ratkaisemisesta tehdyssä sopimuksessa säädetään erityiselin (IGO), joka voi sopijapuolten suostumuksella käsitellä luotonantosopimuksista aiheutuneita riita-asioita. Suomen valtio on ratifioinut sopimuksen. Se saatettiin valtion sisäisesti voimaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyllä lailla. Ks. He 71/1968 vp Asiak I. Yleissopimuksen sisältämien ratkaisujen erikoisasemasta kansainvälisen oikeuden näkökulmasta ks. Miele, s. 358 ss.

Tässä tutkimuksessa syrjäytetään erikoisjärjestelyt niissä kansainvälisissä järjestöissä, joissa Suomen valtio ei ole jäsenenä (mm. Euroopan neuvosto ja EEC).

Schermers korostaa, että yhdenkään kansainvälisen järjestön lainkäyttöelimet eivät voi ryhtyä ratkaisemaan järjestön perussäännöstä johtuvia tulkinnallisia erimielisyyksiä yksityisen kansalaisen vaatimuksesta (s. 556).

Kansainvälisten järjestöjen oikeudesta olla asianosaisena lainkäyttömenettelyssä kansainvälisissä tuomioistuimissa ks. Autere (Selvittelystä) s. 127 ss.

tion alueherruuden alaisiin oikeussubjekteihin, eikä sitä niin ollen voida pitää rajoituksena HM 2,4 §:ssä tarkoitettuun tuomiovallan käyttöön.

Seuraavassa tehdään pääpiirteissään selkoa kansainvälisten järjestöjen erityiselinten lainkäyttötehtävistä (tuomiovallasta).

2.5.1. Kansainvälisen järjestön perussääntöä koskevat tulkinta-erimielisyydet

Valtiot ja kansainväliset järjestöt (IGO) ovat kansainvälisen oikeuden subjekteja, so. omaavat kansainvälisoikeudellisen oikeus- ja toimikelpoisuuden ja ovat »suvereeneja» siinä mielessä, etteivät ne ole minkään ylemmän yhteisön vallan alaisia.[251] Edellä sanotusta seuraa mm., etteivät valtiot ja kansainväliset järjestöt voi suostumuksettaan joutua kansainvälisen lainkäyttöelimen tuomiovallan sitomiksi.

Lainkäyttöelimen tuomiovallan tunnustaminen voidaan suorittaa monella tavalla. Niinpä esim. valtiot voivat tunnustaa kansainvälisen tuomioistuimen toimivallan valtioiden välisissä riita-asioissa. Edelleen on mahdollista, että valtiot tai kansainväliset järjestöt bilateraalisopimuksin tunnustavat tiettyä riita-asiaa käsittelemään asetettavan lainkäyttöelimen tai välityskomission tuomiovallan.[252]

Kansainvälisen järjestön perussääntö sisältää tavallisesti säännöksen siitä, kuinka perussäännön tulkinnasta johtuvat riita-asiat on ratkaistava. Ratifioidessaan perussäännön jäsenvaltiot sitoutuvat mm. noudattamaan säännöksiä tulkintakiistojen ratkaisemisesta. Sikäli kuin perussäännössä säädetään menettely, jonka tarkoituksena on tuottaa jäsenvaltioita (riidan osapuolia, muita jäsenvaltioita) velvoittavia päätöksiä, merkitsee

---

251 Seyerstedt (Applicable law, s. 437) kirjoittaa: »... international law is traditionally the law governing relations between sovereign communities as such, and such relations cannot be governed by any other law. And all intergovernmental organizations are sovereign, in the sense that they are not subject to the jurisdiction of any other organized community.»

252 Tässä yhteydessä jätetään käsittelemättä kysymys valtioiden välisten riitaisuuksien rauhanomaista ratkaisemista tarkoittavien sopimusten valtion täysivaltaisuutta rajoittavasta vaikutuksesta. Ks. siitä s. 293 s. Edelleen jää tarkastelun ulkopuolelle ICJ:n tuomiovallan yksipuolinen tunnustaminen. Kummassakaan tapauksessa ei kysymyksessä ole tuomiovallan siirtäminen HM 2,4 §:ssä tarkoitetulta tuomioistuimelta kansainväliselle järjestölle, vaan valtion ulkoisen suvereniteetin rajoitus.

sitoutuminen järjestön peruskirjaan ao. päätöksentekijän sitovan vallankäytön tunnustamista.

Järjestöjen perussääntöjen säännökset perussäännön tulkintaerimielisyyksien ratkaisutavoista vaihtelevat huomattavasti. Yleistä on, että ensivaiheessa pyritään ratkaisuun sovittelumenettelyä ja diplomaattisia neuvotteluja käyttäen. Vasta näiden keinojen osoittauduttua tehottomiksi siirtyy ratkaisuvalta — mikäli siitä on perussäännössä säädetty — järjestön elimille; joissakin tapauksissa myös järjestön ulkopuolisille orgaaneille.[253]

2.5.1.1. Kansainvälisten järjestöjen lainkäyttöelinten päätökset järjestön peruskirjan tulkinnasta

Useilla kansainvälisillä järjestöillä on oma lainkäyttöelin, so. tuomioistuinmaisesti organisoitu ja toimiva laitos.[254] Elimet ovat tavallisesti pysyväisluontoisia. Vakinaisten lainkäyttöelinten ohessa voidaan järjestää ad hoc lainkäyttöelimiä (välitysoikeuksia tai välitysoikeudellista menettelyä soveltavia lautakuntia).

Eräissä tapauksissa kansainvälisellä järjestöllä ei ole omaa lainkäyttöelintä, vaan järjestö turvautuu ulkopuolisen lainkäyttöelimen palveluksiin. Niinpä esim. ICJ toimii useiden YK:n erityiselinten lainkäyttöelimenä.[255, 256]

---

[253] Kansainvälisen tuomioistuimen toimivallasta käsitellä kansainvälisten järjestöjen perussääntöihin liittyviä riita-asioita ks. Broms, Yhdistyneet Kansakunnat, s. 477 s.

[254] Yksityiskohtaisen selonteon kansainvälisten järjestöjen lainkäyttöelimistä esittävät Schermers, s. 245 ss. sekä Sohn, s. 53 ss.

[255] Tässä yhteydessä ei ole tilaisuutta yksityiskohdittain viitata siihen erittäin laajaan kirjallisuuteen, joka on olemassa ICJ:n toiminnasta YK:n oikeudellisena pääelimenä sekä erityisjärjestöjen lainkäyttöelimenä.

Broms, Yhdistyneet Kansakunnat s. 489 tekee selkoa ICJ:n neuvoa antavista mielipiteistä (advisory opinions) ja päätöksistä.

Sohn, s. 53 mainitsee, ettei ICJ:tä juuri ole käytetty perussäännön tulkintariita-asian koskiessa jonkin erityisjärjestön perussäännön tulkintaa. Hän toteaa yleisesti, ettei perussääntöjen virallisluontoisia tulkintamenetelmiä juuri sovelleta, vaan kysymykset ratkaistaan hallinnollista tietä ja noudattamalla menettelytapoja, joista perussäännöissä ei ole säännöksiä. Varsin usein järjestön sihteeristö osallistuu aktiivisesti tulkintakysymysten käsittelyyn.

[256] Seuraavassa luetellaan muutamien kansainvälisten järjestöjen peruskirjo-

2.5.1.2. Järjestöjen plenaarielimet tai hallintoelimet perussäännön tulkintatehtävässä

Erittäin tavallista on, että järjestön perussääntöä koskevat tulkinnalliset erimielisyydet on säädetty järjestön plenaarielimen tai jonkin järjestön hallintoelimen ratkaistaviksi. Näyttää siltä, että järjestöelimet, joissa päätöksentekoon osallistuvat jäsenvaltioiden edustajat, kykenevät järjestön toiminnan kannalta tehokkaammin kuin lainkäyttöelimet ottamaan järjestön tavoitteet ja poliittiset realiteetit huomioon perussääntöä koskevissa tulkintaerimielisyyksissä.[257]

---

jen säännöksiä tulkintakiistojen ratkaisemisesta lainkäyttöelimen toimesta. WHO:n alkuperäisessä perussäännössä säädetään (SopS 26/48): »Tämän perussäännön tulkintaa tai soveltamista koskevat kysymykset tai erimielisyydet, joista ei sovita neuvottelemalla tai terveyskokouksen päätöksellä, on alistettava kansainväliseen tuomioistuimeen sen perussäännön mukaisesti, mikäli asiapuolet eivät sovi muunlaisesta selvittelytavasta.». Kiistojen ratkaisemisesta valinnaisesti Kansainvälisen tuomioistuimen tai välitystuomioistuimen toimesta säädetään FAO:n perussäännössä (SopS 8/1948, 17 art.): »Jokainen kysymys tai erimielisyys, joka koskee tämän perussäännön tulkintaa tai sen perusteella tehdyn kansainvälisen sopimuksen tulkintaa alistetaan yleiskonferenssin vahvistaman toimintajärjestyksen mukaisesti asianomaisen kansainvälisen tai välitystuomioistuimen ratkaistavaksi.» Samoin säädetään IMCO:n perussäännössä (SopS 8/1948). UPU:n perussäännössä säädetään välitystuomiosta seuraavaa (SopS 31/72, 125 art.): »Välitystuomiolla ratkaistavan erimielisyyden sattuessa jokainen asianomainen postihallinto valitsee jonkin jäsenmaan postihallinnon, jota riita ei suorastaan koske. Siinä tapauksessa, että useilla hallinnoilla on yhteinen asia, niitä pidetään tätä määräystä sovellettaessa ainoastaan yhtenä hallintona. 2. Ellei jokin asianomaisista hallinnoista kuuden kuukauden kuluessa ole tehnyt välitysmenettelyä koskevaa ehdotusta, kansainvälinen toimisto vuorostaan pyydettäessä koettaa taivuttaa laiminlyönyttä hallintoa valitsemaan välitystuomarin taikka itse valitsee sellaisen viran puolesta. 3. Asianomaiset riitapuolet voivat keskenään sopia yhden ainoan välitystuomarin valitsemisesta. Tämä välitystuomari voi olla kansainvälinen toimisto. 4. Välitystuomarien päätös julistetaan äänten enemmistöllä. 5. Äänten jakautuessa tasan on välitystuomarien valittava riidan ratkaisemiseksi jokin toinen postihallinto, jota riitakysymys myöskään ei koske. Ellei valitsemisesta päästä yksimielisyyteen, kansainvälinen toimisto määrää kysymyksessä olevan hallinnon niistä hallinnoista, joita välitystuomarit eivät ole ehdottaneet. 6. Jos on kysymyksessä jotakin sopimusta koskeva erimielisyys, välitystuomaria ei voida valita muista hallinnoista kuin niistä, jotka osallistuvat tähän sopimukseen.» Järjestelmän soveltamisesta käytäntöön, ks. Sohn, s. 53.

257 Schermers, s. 545 tekee selkoa syistä, joiden johdosta perussääntöjen

Eräissä järjestöissä (mm. WHO, FAO, WMO, IMCO ja ICAO) perussäännön tulkintaerimielisyys käsitellään ensivaiheessa järjestön plenaarielimessä tai sen alaisessa hallintoelimessä. Riita-asiassa tehty päätös voidaan kuitenkin siirtää lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lainkäyttöeliminä tulevat tällöin kysymykseen joko kansainvälinen tuomioistuin (yleensä ICJ) tai välityslautakunta.[258]

---

tulkinta usein säädetään järjestön plenaarielimen tehtäväksi. Schermers korostaa, että

1) plenaarielimet (policy-making organs) voivat tehdä kompromisseja. Ne voivat etsiä tulkintaratkaisuja, jotka tyydyttävät kaikkia riidan osapuolena olevia valtioita. Tuomioistuinmuotoisessa lainkäyttöelimessä sen sijaan päätös usein merkitsee jonkin osapuolena olevan valtion voittoa ja toisen tappiota seurauksella, että valtioiden suhteet huononevat ja saattavat vaikeuttaa järjestön toimintaa.

2) Plenaarielimet voivat kehittää tulkintaratkaisuillaan perussääntöä. Ne eivät ole samassa määrin sidoksissa peruskirjan sanamuodon mukaiseen tulkintaan tai perustajavaltioiden tarkoitukseen vaan voivat — toisin kuin tuomioistuinmuotoiset lainkäyttöelimet — argumentoida pragmaattisesti ja ottaa huomioon järjestön kehittämisen vaatimukset.

3) Tuomioistuinmuotoiset lainkäyttöelimet ovat formalistisia. Päätöksenteko kestää kauan. Lisäksi ne usein estävät asiasta kiinnostuneita valtioita saamasta tietoja asian käsittelystä. Tuomioistuinmuotoiset elimet käyttävät kansallisesta lainsäädännöstä omaksuttuja tiukkoja todistustaakkasäännöksiä eivätkä riittävässä määrin ota huomioon poliittisia näkökohtia.

4) Usein on ajateltavissa, että tuomioistuinmuotoisen lainkäyttöelimen päätöksentekoon ei osallistu riittävää määrää asiantuntijoita ao. järjestön edustamalta, usein erittäin teknisluontoiselta toimialalta.

5) Järjestöissä, joissa päätökset tehdään weighted voting-menetelmällä, jäsenvaltiot eivät tahdo sitoutua siihen, että tulkintaratkaisut siirtyvät elimille, joissa tätä päätöksentekosääntöä ei noudateta, ja joissa siis järjestössä esim. taloudellisessa mahtiasemassa oleva jäsenvaltio ei saisi tulkintaratkaisuissa samaa vaikutusvaltaa kuin järjestöelinten tavanomaisessa päätöksenteossa.

258 Esimerkkinä tapauksesta, jolloin tulkintaerimielisyydet ratkaistaan järjestön plenaari- tai hallintoelimessä, siteerataan seuraavassa IMF:n perussäännön XVIII artiklaa (SopS 3/1948): »... a) Esillä olevan sopimuksen määräysten tulkitsemisriidat, jotka ovat syntyneet jäsenen tai rahaston välillä tai yksityisten jäsenten välillä, on jätettävä johtokunnan ratkaistavaksi. Jos riita-asia erityisesti koskee sellaista jäsentä, jolla ei ole edustajaa johtokunnassa, on tämä jäsen XII artiklan 3 os. j) kohdan mukaan oikeutettu edustukseen. b) Jos johtokunta edellisen a) kohdan mukaan on ratkaissut asian, voi jokainen jäsen vaatia, että asia esitetään hallintoneuvostolle, jonka ratkaisu on lopullinen. Hallintoneuvoston ratkaisua odotettaessa rahasto voi, mikäli pitää sitä välttämättömänä, toimia johtokunnan ratkaisun perusteella. c) Jos rahaston ja eronneen jäsenen välillä

2.5.1.3. Perussääntöjen voimaansaattaminen Suomessa

Näyttää siltä, etteivät kansainvälisten järjestöjen perussääntöjen säännökset oikeudesta tulkita järjestöä ja jäsenvaltiota sitovalla tavalla perussääntöä ole vaikuttaneet peruskirjojen eduskuntakäsittelyvelvoitteen syntymiseen tai transformaationormin käsittelyjärjestykseen. Niissä hallituksen esityksissä, joissa on ehdotettu, että eduskunta hyväksyisi kansainvälisen järjestön perussäännön — joko siksi, että perussääntö on sisältänyt »lainsäädännön alaan» kuuluvia säännöksiä tai perussääntö muutoin »valtiosäännön mukaan» on vaatinut eduskunnan suostumusta, — ei ole esitetty mainintoja perussääntöjen tulkintaoikeuden mahdollisesta valtion tuomiovaltaa rajoittavasta vaikutuksesta. Eduskuntakäsittelyvelvoitteen syntyperusteena ei sitoutumista järjestön lainkäyttöelimen toimivaltaan perussääntötulkintariidoissa ole esitetty.

Järjestöelimille (plenaari- tai hallintoelimet tahi varsinaiset lainkäyttöelimet) kuuluva valta tulkita perussääntöä ei ole vaikuttanut perussäännön transformaatioon. Perussääntöjen tulkintavaltaa ei — kuten ymmärrettävää onkin — ole katsottu Suomessa voimassa olevien lain tai perustuslain tasoisten säädösten vastaiseksi.

---

syntyy mielipide-eroavuuksia, on nämä esitettävä kolmen tuomarin muodostaman sovinto-oikeuden ratkaistaviksi. Yhden sovintotuomarin nimittää rahasto, toisen jäsen tai eroava jäsen; erotuomarin nimittää, mikäli osapuolet eivät toisin sovi, (vakituisen) kansainvälisen tuomioistuimen presidentti tai jokin muu rahaston sääntöjen määräämä viranomainen.» Ks. myös Sohn, s. 53 ja Gold, s. 86 s.

Esimerkkinä säännöksestä, jonka nojalla tulkintariita-asiassa tehtävä ratkaisu siirtyy plenaarielimeltä tai hallintoelimeltä lainkäyttöelimelle, voidaan pitää ICAO:n perustamissopimuksen 84 artiklaa (SopS 11/49): »Jos kahden tai useamman sopimusvaltion välistä, tämän sopimuksen tai sen liitteiden tulkitsemista, tai soveltamista koskevaa riitakysymystä ei neuvotteluteitse saada sovituksi, on neuvoston ratkaistava asia, kun jokin asianomainen valtio on sitä pyytänyt. Neuvoston jäsenellä ei ole äänioikeutta neuvoston ratkaistessa riitakysymystä, jossa tämä valtio on osapuolena. Sopimusvaltio voi 85 artiklan mukaisesti neuvoston päätöksestä valittaa joko tätä varten riitapuolten keskinäisen sopimuksen mukaisesti valittuun välitystuomioistuimeen tai (pysyvään) kansainväliseen tuomioistuimeen. Valituksesta on ilmoitettava neuvostolle kuudenkymmenen päivän kuluessa siitä, kun tieto neuvoston päätöksestä on otettu vastaan.» Autere, s. 165 ss. tekee yksityiskohtaisesti selkoa ICAO:n toiminnasta riitakysymysten ja laiminlyöntien selvittelyssä. Toisessa yhteydessä (Selvittelystä, s. 113) Autere tekee tarkoin selkoa ICJ:n toiminnasta YK:n erityisjärjestöjen perussääntöjen tulkintariita-asioissa.

2.5.2. *Kansainvälisten järjestöjen sisäinen hallinnollisen tuomiovallan käyttö*

Nykyaikaisissa kansainvälisissä järjestöissä toimii suuri joukko pysyviä virkamiehiä. Virkamiesten tehtävien, virka-aseman, toimivallan, kurinpidon, palkkauksen ja eläkeoikeuksien sääntelemiseksi kansainväliset järjestöt ovat hyväksyneet yksityiskohtaisia ohjesääntöjä. Täsmällisen sääntelyn lisäksi järjestön virkamiehen oikeusturvan kannalta on tarpeen, että heidän asemaansa sääntelevien ohjesääntöjen tulkinta suoritetaan tuomioistuinmenettelyssä.

Kansainvälisen järjestön virkamiesten oikeusaseman järjestämiseksi säädettyjen ohjesääntöjen tulkintaa ei voida antaa jonkin yksityisen jäsenvaltion tuomioistuimissa suoritettavaksi. Tähän on useitakin syitä. Järjestöt ja pääosa järjestöjen virkamiehistä omaavat lainkäytöllisen immuniteetin jäsenvaltioissa. Lisäksi on ilmeistä, etteivät kansalliset tuomioistuimet olisi valmiita soveltamaan järjestön ja sen virkamiehen välisessä riita-asiassa sisäisen lainsäädännön sijasta järjestön päättämää normistoa.[259]

Kansainvälisten virkamiesten ja järjestön välisiä, kurinpitoon ja palkkaukseen tai eläke-etuihin liittyviä riita-asioita ei myöskään hevin voitu järjestää kansainvälisen tuomioistuimen (PICJ ja sittemmin ICJ) ratkaistavaksi: olisihan riidan toisena osapuolena ollut yksityishenkilö.

Kansainvälisiin järjestöihin muodostettiin Kansainliiton perustamisen jälkeisenä aikana hallinnollisia tuomioistuimia (administrative tribunals) käsittelemään järjestön virkamiesten ja järjestön välisiä riita-asioita. Ensimmäinen hallinnollinen riita-asiain tuomioistuin aloitti toimintansa jo vuonna 1927 Kansainliiton yhteydessä. Seuraavana perusti tällaisen elimen Kansainliiton Työjärjestö. Tämä hallinnollinen tuomioistuin on yhä edelleen toiminnassa. Sen ohessa, että tämä elin käsittelee ILO:n ja järjestön omien virkailijoiden väliset riita-asiat, sen vastaavanlaisia palveluksia käyttävät myös mm. WHO, UNESCO, ITU, WMO ja GATT. Myös YK:lla on oma hallinnollinen tuomioistuimensa.[260]

---

259 Bowet, s. 284 ja Autere (Selvittelystä) s. 116 ss.

260 Ks. Bowet, s. 284 s., Jenks, II osa ja Bastid (Les tribuneaux administratifs internationaux, Recueil des Cours, 1957 s. 343 ss.). Seyersted, Applicable law, s. 595 korostaa, että järjestöjen hallinnolliset tuomioistuimet eivät päätöksiä tehdessään sovella kansainvälistä oikeutta vaan tietyn kansainvälisen järjestön sisäistä oikeusjärjestystä.

Hallinnollisten tuomioistuinten toiminta ei ole vaikuttanut järjestön perussäännön voimaansaattamiseen Suomessa. Näiden elinten toimivaltaan ei ole edes viitattu järjestöä tarkoittaneessa hallituksen esityksessä. Tämä on ymmärrettävää: järjestöjen hallinnolliset tuomioistuimet käyttävät päätäntävaltaa riita-asioissa, jotka eivät mm. immuniteettisäännösten johdosta voisi tullakaan jäsenvaltion tuomioistuimissa käsiteltäviksi.[260a]

3. LOPPUTOTEAMUKSIA

Tämän tutkimuksen painopistealueet määriteltiin johdannossa seuraavasti:

P ä ä t e e m a : HM 33 §:n ja VJ 69 §:n soveltaminen kansainvälisen järjestön jäsenvaltiota sitoviin velvoitteisiin; käytännössä järjestöjen perussääntöihin ja järjestöelinten päätöksiin.

Pääteema jakaantui kahteen painopistealueeseen:

a) Selvitykseen siitä, kuinka HM 33 §:n ja VJ 69 §:n säännökset on menettelyteknisesti mukautettu sääntelemään kansainvälisten järjestöjen perussääntöjä ja järjestöelinten päätöksiä sekä

b) Selvitykseen, milloin kansainvälisen järjestön perussääntö tai järjestöelimen päätös kuuluu HM 33 §:ssä säädettyjen luokkakäsitteiden (»lainsäädännön ala», »valtiosäännön mukaan») alaan, ja jolloin velvoite on eduskunnan hyväksyttävä. Johdannossa esitetyn työhypoteesin mukaan luokkakäsitteen »lainsäädännön ala» selvittely saattaa muodostua erityisen keskeiseksi mm. seuraavista syistä:

— HM 1 §:ssä säädetty valtion täysivaltaisuus (suvereniteetti) voi pakottaa transformoimaan järjestön perussäännön tai järjestöelimen päätöksen supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä,

---

[260a] Autere (Selvittelystä, s. 116 ss,) tekee selkoa hallinnollisista tuomioistuimista kansainvälisissä järjestöissä. Hän käyttää niistä nimitystä »subsidiaaliset tuomioistuimet». Ks. s. 116 alaviite 24: Autere katsoo, että järjestön sisäinen virkamiesoikeus — jota hallinnolliset tuomioistuimet soveltavat — perustuu järjestön ja virkamiesten välisiin palvelussopimuksiin. Näin ei voine olla asianlaita: kysymyksessä on ao. järjestön perussääntöä hierarkkisesti alemmantasoinen säädös, jonka oikeusperusteena on perussäännön säännökset tai perussääntöön implisiittisesti sisältyväksi katsottu toimivalta säätää ohjesääntöjä järjestön toimintaa varten.

— muut perustuslain säännökset korkeimpien valtioelinten valtasuhteista saattavat johtaa samaan tulokseen,

— lain tasoinen valtion viranomaisia koskeva kompetenssinormisto saattaa vaatia transformaatiotoimia lailla järjestöelinten, järjestöjen virkamiesten ja toisaalta valtion viranomaisten yhteistoiminnan sykronoimiseksi.

Olemme havainneet, että perustuslakien säännökset on mukautettu järjestöihin liittyviä velvoitteita koskeviksi. Mukauttaminen on suoritettu erittäin joustavasti, eikä menettelyteknisiä hankaluuksia ole esiintynyt. Järjestöjen perussäännöt ja järjestöelinten päätökset on käsitelty, aivan kuin ne olisivat »sopimuksia ulkovaltojen kanssa». Tämä tutkimustulos oli odotettavissa. Mikäli HM 33 §:ää ja VJ 69 §:ää sovellettaisiin sanamuotonsa mukaan, päädyttäisiin absurdeihin tulkintoihin: eduskunta ei voisi osallistua päätöksentekoon yhteiskunnalliselta merkitykseltään jatkuvasti yhä tärkeämmäksi muotoutuvasta kansainvälisoikeudellisen velvoittautumisen alasta. Huomiota voidaan kiinnittää myös siihen, että käytännössä tapahtui vuonna 1945 eduskunnan vaikutusvallan kannalta merkittävä muutos: kun eduskunnan suostumus sotia edeltäneenä aikana oli useille järjestöjäsenyyksille hankittu budjettipäätöksen muodossa, luovuttiin tästä menettelytavasta, ja eduskuntakäsittelyyn alettiin säännöllisesti toimittaa järjestön perussääntö myöskin silloin, kun eduskunnan suostumus oli tarpeen pelkästään järjestöjäsenyyden budjettivaltaa sitovan vaikutuksen johdosta.

S u v e r e n i t e e t t i. Säännös valtion täysivaltaisuudesta (HM 1 §) ei näytä muodostuneen kansainvälisen järjestön jäsenvelvoitteiden transformaatioon tuntuvasti vaikuttavaksi tekijäksi. Erityisesti ulkoisen suvereniteetin suunnassa tapahtuvista valtion toimintavapauden rajoituksista voidaan todeta, ettei HM 1 § ole pakottanut raaka-aineiden maailmankauppaa säänteleviä järjestöjä ehkä lukuunottamatta transformoimaan yhdenkään järjestön perussääntöä supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä (VJ 69,1 § ja 67,1 §). Transformaation kannalta eivät siten ole muodostuneet problemaattisiksi valtioiden yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen weighted-voting-äänestysjärjestelmä, valtion ulkopolitiikkaa tai ulkomaankauppapolitiikkaa sitovat jäsenvelvoitteet (mm. GATT, EFTA ja Finefta), eivät edes YK:n turvallisuusneuvoston laajat valtaoikeudet.

Valtion sisäisen suvereniteetin suunnassa eivät järjestövelvoitteet myöskään juuri ole aiheuttaneet transformaationormin käsittelyjärjestyksen kvalifioitumista. Tämä on kuitenkin johtunut ensisijaisesti siitä,

ettei järjestöillä yleensä ole oikeutta käyttää julkisoikeudellista valtaa jäsenvaltioiden alueella. Eräät perustuslakivaliokunnan kannanotot (mm. varauksellisuus Fineftayhteisneuvoston normatiivisen vallan kohdalla sekä useat kannanotot julkisen vallan käytöstä valtion alueella) näyttävät antavan aiheen uskoa, että järjestöjen ehkä saadessa oikeuden käyttää valtaa suoraan jäsenvaltion alueella ohi valtion viranomaisten, perussäännön transformaatio saattaa edellyttää supistetun perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämistä.

Suvereniteettisäännöksen (HM 1 §) jääminen lähes vaikutuksettomaksi niiden järjestöjen perussääntöjen transformaatiossa, jotka Suomen valtio on ratifioinut tai muutoin hyväksynyt, on osaltaan johtunut myös siitä, ettei valtio ole liittynyt Euroopan ylivaltiollisiin järjestöihin.

Oman erikoispiirteen suvereniteettiproblematiikalle antaa liukuvan transformaation mekanismi: vaikka perussäännössä edellytetyn vallankäytön voitaisiin osoittaakin olevan ristiriidassa HM 1 §:n säännöksen kanssa — kuten YK:n kohdalla ehkä oli asianlaita — ei ristiriidan välttämättä tarvitse johtaa perussäännön transformoimiseen supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Voidaan menetellä niinkin, että konkreettiset järjestöpäätökset — sitä mukaa kuin niitä tehdään — transformoidaan esim. poikkeuslaeilla.

Muut perustuslain säännökset. HM 1 §:n suvereniteettisäännöksen ohessa myös eräiden muiden perustuslakien säännösten ja järjestön perussäännön välillä saattaa esiintyä ristiriitoja. Niinpä esim. järjestöille kuuluva kansainvälisten velvoitteiden valmisteluvalta on kehittymässä selllaisiin mittasuhteisiin, että voitaisiin kysyä, eivätkö jäsenvelvoitteet ole jo kaventaneet lainsäädäntöelinten (eduskunta ja tasavallan presidentti) valtaoikeuksia. Tällaisia tulkintoja ei kuitenkaan ole esitetty.

HM 33 §:ssä säädetty tasavallan presidentin ulkopolitiikan johtovalta ei sekään näytä vaikuttaneen kansainvälisten järjestöjen perussääntöjen transformointiin. Yhteydenpito kansainvälisiin järjestöihin, käytännön suhteiden järjestely ja valtion viranomaisten ja järjestöelinten välittömät kontaktit on usein voitu — sikäli kuin niistä on ollut säännöksiä peruskirjassa — transformoida peräti asetuksen tasossa.[261]

---

261 Eek, s. 185, alaviite 107 kertoo, että Tanskan, Suomen ja Norjan ja Ruotsin välillä allekirjoitettiin 21 päivänä marraskuuta 1966 Tukholmassa sopimus yhteisesiintymisestä kauppaneuvotteluissa, joita pidettiin GATT:n piirissä (ns. Kennedy-kierros). Eekin mukaan sopimus sisälsi mm. sen, että valtiot esiintyi-

Kansainvälisille järjestöille kuuluvat oikeudet hankkia tietoja jäsenvaltioista, tutkia jäsenvaltioiden sisäisiä oloja, oikeus vaatia valtiolta informaatiota ja sitoutuminen noudattamaan järjestöelinten lupapäätöksiä (IMF, GATT, EFTA) eivät ole herättäneet huomiota transformaatiovaiheessa.

Tavallisen lainsäädännön taso. Tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säädetty valtion viranomaisten kompetenssinormisto ei sekään ole yleensä vaikuttanut perussääntöjen transformaatioon. Ei myöskään ole pidetty välttämättömänä säätää asiasisältöisiä säännöksiä, joilla järjestöjen toimivaltuudet olisi säännelty valtion viranomaisten toimivaltuuksia vastaavalla tavalla. Transformaatiossa on käytetty blankettilakeja ja -asetuksia.

* * *

Voidaan kysyä, mistä johtuu se, että kansainvälisten järjestöjen perussääntöjen ja järjestöpäätösten transformaatio on ollut näin ongelmatonta. Vastausta tähän voidaan etsiä usealta suunnalta.

Näyttää siltä, että kansainvälisten järjestöjen perussääntöjen ja järjestöpäätösten voimaansaattamisessa on käytetty minimitransformaation periaatetta: vain silloin, kun on ollut aivan välttämätöntä, on ryhdytty transformaatioon lainsäätämisjärjestyksessä (esim. YK:n turvallisuusneuvoston sanktiot). Transformaatiossa on lisäksi käytetty blankettisäädöksiä aina, kun se vain suinkin on ollut mahdollista. Sellaisia

---

vät yhtenä ainoana neuvotteluvaltuuskuntana, jota johti yhteinen pääneuvottelija, jota avusti pohjoismainen neuvottelusihteeristö. Eek kirjoittaa: »Metoden utgör en ny typ av formalisering av det nordiska samarbetet och även ur allmän diplomatisk synpunkt en innovation.»

Eekin tarkoittamaa sopimusta ei ole julkaistu asetuskokoelman sopimussarjassa, saati käsitelty eduskunnassa. Mikäli Eekin esittämät tiedot sopimuksesta pitävät paikkansa, voidaan sopimuksen osalta kysyä, eikö pohjoismaisessa yhteistyössä tällä kohdin jo ole ylitetty niitä rajoja vapaamuotoiselle yhteistyölle, joita HM 33 §:ssä on asetettu. Jo se, ettei sopimusta ole julkaistu asetuskokoelman sopimussarjassa, on arveluttavaa. Se, että sopimusneuvotteluja johti yhteispohjoismainen pääneuvottelija, on outo järjestely ainakin sikäli, että HM 33 §:n nojalla tasavallan presidentillä on kiistaton neuvottelujen johto- ja valvontavalta Suomen valtion sisäisen oikeuden osalta. Jos kuitenkin neuvottelujohto kuului ulkomaan kansalaiselle, asetti se presidentin valtaoikeuksien käyttämiselle huomattavia rajoituksia. Yhteinen neuvottelusihteeristö ei sekään tunnu moitteettomalta järjestelyltä, kun otetaan huomioon HM 33,2 §:n säännös, jonka mukaan tiedonannot ulkovalloille kulkevat ulkoasiainministerin välityksellä.

laajoja ja esim. viejiä läheisesti koskevia säännöstöjä kuin GATT-sopimus liitteineen ei ole ryhdytty muovaamaan asiasisältöisiksi säädöksiksi. On hyvinkin mahdollista, että mikäli järjestöjen perussääntöjä olisi alettu transformoida useammin asiasisältöisillä säädöksillä, olisi jouduttu erittäin hankalien lainsäädäntötehtävien eteen. Lisäksi näyttää siltä, että asetuksella transformoidun perussäännön kirjoittaminen asiasisältöiseksi säädökseksi olisi usein pakottanut käyttämään transformaatiosäädöksenä lakia. Tämä koskee erityisesti niitä YK:n erityisjärjestöjä, joilla on oikeus järjestöpäätöksin muuttaa perussääntöjensä liitteitä tai päättää uusia liitteitä (mm. WHO, ICAO, WMO).

Vertaamalla toisiinsa kahta Hallitusmuodon instituuttia, omaisuuden suojaa (HM 6,1 §) ja valtion täysivaltaisuussäännöstä (HM 1 §), saadaan ehkä lisää johtoa transformaatiotointen ongelmattomuudelle. Tämän kirjoittajaa on koko tutkimuksen suorittamisen ajan kiehtonut rinnastus: HM 6 §:ssä säädetty Suomen kansalaisen omaisuuden suoja / HM 1 §:ssä säädetty valtion täysivaltaisuus (suvereniteetti). Valtiosääntöämme tuntematta saattaisi joku ulkopuolinen ajatella, että mainitut kaksi instituuttia ovat semanttiselta sitovuudeltaan jokseenkin samanlaisia. Ulkopuolinen tutkija saattaisi esim. ajatella, että sekä omaisuudensuojajärjestelmä että valtion täysivaltaisuus (suvereniteetti) ovat käytännössä varsin vähän vaikuttaneet kansanedustuslaitoksen päätöksentekoon. Hän saattaisi esim. muiden pohjoismaiden esimerkin perusteella väittää, että lainsäädäntöpäätökset Suomessa tehdään omaisuuden suojasäännöksen tai valtion suvereniteettisäännöksen paljonkaan päätöksentekoon vaikuttamatta. Oikeusvertailun perusteella Suomen järjestelmää tuntematon tutkija saattaisi kylläkin esittää eräitä rajoja lainsäädännölle: omaisuuden korvaukseton pakko-otto valtiolle (kansallistaminen) samoin kuin liittyminen ylivaltiolliseen järjestöön saattaisivat olla selostettujen kahden säännöksen (HM 1 §, HM 6,1 §) vastaisia lainsäädäntötoimia. Muuta merkitystä hän tuskin osaisi säännöksille antaa.

Suomalaisen valtiosääntöjärjestelmän tuntija joutuisi varmaan vaikeuksiin yrittäessään ulkopuoliselle selvittää mistä johtuu se, että HM 6,1 §:n normatiivinen teho on jatkuvilla tulkintaoperaatioilla ja kumuloituvan eduskuntakäytännön avulla saatettu erittäin vahvaksi. Tunnettuahan on, että HM 6,1 §:n säännöksistä Suomen kansalaisen omaisuuden suojasta on kehitetty suojaa käytännössä laajentava, jossain määrin diffuusi, mutta huolellisesti argumentoitu ja moninaiset omistuksen muodot kattava tulkintasuositusten järjestelmä. Mistä sen sijaan johtuu, että

vastaavanlaista kehitystä ei ole ollut havaittavissa HM 1 §:n kohdalla? Valtiollisen täysivaltaisuuden (suvereniteetin) suojaksi ei ole kehittynyt yksityisen kansalaisen omaisuuden suojaa tarkoittavia tulkintoja vastaavaa järjestelmää. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vain muutamissa ratkaisuissa painottanut HM 1 §:n normatiivista tehoa korostaessaan, että julkisen vallan käyttö Suomen alueella vieraan valtion elinten toimesta on perustuslain vastaista. Valtion ulkoista suvereniteettia korostavia tulkintoja ei esiinny lainkaan.

On ilmeistä, että HM 1 §:n ja HM 6,1 §:n normatiivisessa tehossa havaittavat erot voidaan selvittää syventymällä tulkintaan osallistuneiden aktorien (perustuslakivaliokunta, lainvalmistelijat ja tutkijat) yhteiskunnallisiin arvostuksiin. Perustuslakivaliokunnan lausuntoja sekä HM 6,1 §:n kommentaareja lukiessa ei voi välttyä ajatukselta, että omaisuuden suojaa on tietoisesti pyritty laajentamaan.

Yhtä lailla ilmeistä on, ettei HM 1 §:n normatiivisen vaikutuksen lisäämiseen tulkintateitse ole tahdottu ryhtyä: siitähän olisi ollut seurauksena se, että suvereniteettia rajoittavia kansainvälisiä velvoitteita jouduttaisiin transformoimaan tavallista lainsäätämisjärjestystä vaativampia menettelymuotoja noudattaen (VJ 67 ja 69,1 §). Jäsenyyttä kansainvälisissä järjestöissä ei ole ilmeisestikään koettu yhteiskunnallisesti arveluttavaksi, koskei HM 1 §:n normatiivista tehoa korostavia tulkintoja tavanomaisten kansainvälisten järjestöjen kohdalla juuri esiinny.[262]

Päätökset kansainvälisten järjestöjen peruskirjoista on eduskunnassa EFTA-sopimuksia ja OECD:n perussääntöä lukuunottamatta tehty joko yksimielisesti tai erittäin suurella äänten enemmistöllä. Kansainvälisten järjestöjen lukumäärän ja vaikutusvallan kehitys on eduskunnassa ilmeisesti koettu myönteisenä ja pidetty toivottavana Suomen osallistumista mahdollisimman moneen kansainväliseen järjestöön. Tarvetta pyrkiä torjumaan kansainvälisten järjestöjen perussääntöjen sisältämiä velvoitteita HM 1 §:ään pohjautuvilla tulkinnoilla ei ilmeisestikään ole ollut.

HM 1 §:n ohessa muistakaan perustuslakien säännöksistä ei ole tulkintateitse tahdottu kehittää suojalausekkeita kansainvälisten järjestöjen jäsenyyden varalle. Tämähän olisi mahdollista siten, että järjestöjen perussääntöjen transformaationormit katsottaisiin erinäisten muiden perustuslain säännösten vastaisiksi. Perustuslain estämättä on katsottu voitavan osallistua kansainvälisten järjestöjen plenaarielinten toimesta

262 Poikkeuksena tästä ovat ehkä kuitenkin G. O. Z. Sundströmin eräät tutkimukset. Ks. s. 254 s.

harjoitettavaan lainsäädännön yhtenäistämiseen. Hallinnolliset yhteydet järjestöihin on järjestetty joustavasti huolimatta siitä, että HM 33,2 §:n säännös näyttäisi edellyttävän ulkopoliittisessa päätöksenteossa sentralismia. Yhteydet kansainvälisiin järjestöihin samoin kuin kaikki järjestöjen jäsenvaltioilta odottamat yhteistoimintamuodot on voitu järjestää perustuslain säännösten osoittautumatta esteeksi joustaville transformaatiotoimenpiteille. Näyttää siltä, ettei ole tunnettu tarpeelliseksi keskittää päätöksentekoa järjestösuhteista tai tiivistää valtioelinten valtasuhteita ulospäin sellaisiksi, ettei järjestöyhteyksiä voitaisi säännellä asetuksen tasolla. Järjestöjen ja valtion viranomaisten välisten suhteiden järjestämisessä on näköjään pyritty mahdollisimman suureen vapaamuotoisuuteen.

Yhtenä syynä sille, etteivät perustuslain säännökset ole järjestöjen peruskirjojen transformaatiovaiheessa muodostuneet esteeksi tai käsittelyä vaikeuttavaksi tekijäksi, saattavat olla ulkomaiset esikuvat. Ne virkamiehet, jotka valmistelevat kansainvälisten järjestöjen perussääntöjen ja muidenkin kansainvälisten velvoitteiden transformaatiota Suomessa, ovat läheisessä vuorovaikutuksessa muiden pohjoismaiden vastaavien viranomaisten kanssa. Lisäksi he seuraavat kiinteästi toimenpiteitä kauempanakin olevissa valtioissa.

Suomen valtio on usein liittynyt kansainvälisen järjestön jäseneksi myöhäisessä vaiheessa, muiden pohjoismaiden jälkeen. Tällöin virkamiehillä on yleensä ollut käytettävissään ainakin muissa pohjoismaissa samaa velvoitetta transformoitaessa kertynyt asiakirja-aineisto. Saattaa olla, että transformaatiossa on pyritty käyttämään samankaltaisia säädäntätapoja kuin läntisissä naapurivaltioissa. Tämä menettelytapa on edelleen saattanut häivyttää näkymättömiin Suomen valtiosäännön erikoispiirteen: poikkeuslakimenettelyn. Muissa pohjoismaissa aiheuttaa transformaationormin toteaminen perustuslain vastaiseksi sen, ettei transformaatiota voida suorittaa — ilman vaivalloista ja hidasta perustuslain muuttamismenettelyä. Poikkeuksena tästä säännöstä ovat vain ns. ylivaltiolliset järjestöt. On luultavaa, että muissa pohjoismaissa poikkeuslakimenettelyn käyttömahdollisuuden puuttuminen on aiheuttanut sen, ettei kansainvälisen järjestön perussäännön ja perustuslain välisten suhteiden arvioinnissa olla erityisen tarkkoja.

Muiden pohjoismaiden transformaatiotekniikan esikuvana käyttäminen on omiaan johtamaan tulkintoihin, joiden mukaan ristiriitoja kansainvälisen järjestön perussäännön ja Suomen perustuslain välillä ei esiinny.

SUMMARY

Constitutional provisions in Finland regarding the approval of a charter of an international organization and its coming-into-effect in Finland

An inquiry into the application of Section 33 of the Form of Government Act (Hallitusmuoto) of Finland and Section 69 of the Organization of Parliament Act (Valtiopäiväjärjestys) to the charter provisions of international organizations and to the decisions of the organs of such organizations, with special reference to the limitations on the sovereignty of a member state and changes in the jurisdictional relations of the highest organs of the state.

The purpose of this inquiry is to explain how the provisions of the basic laws of Finland regarding international agreements have been applied to the basic provisions of international organizations and to the decisions of the organs of those organizations binding a member-state. The focus of the inquiry is on the analysis of those international organizations in which the State of Finland is a member.

Section 33 of the Form of Government Act (1919) prescribing the authority (päätäntävalta) of the highest organs of the State regarding international obligations was drafted at a time when international organizations were at only an early phase of their development. The basic laws do not contain any specific provisions regarding international organizations. In Section 33 of the Form of Government Act the following is prescribed:

»The relations of Finland to foreign states are determined by the President with the qualification that treaties with foreign states are to be subject to the approval of the Parliament, insofar as they contain provisions changing domestic legislation or which otherwise in accordance

with the laws of the constitution (valtiosäännön mukaan) require the consent of the Parliament. The President decides about war and peace with the consent of the Parliament.»

There are a number of examples in other countries of the provisions of Section 33 of the Form of Government Act. A distant predecessor can be held to be the provision of the French constitution from the year 1791. It is in accordance with the constitutional provisions of many other European states that the exercise of the authority of the State in regard to foreign relations shall be primarily a prerequisite of the Chief of State or the President of the Republic. The power (päätäntävalta) of the President to decide regarding a part of the international obligations which bind the State is subject to the surveillance of the Parliament, the institution representing the people: treaties and other obligations binding the state which contain provisions deviating from the legislation in force in Finland, (strictly speaking those laws which proceed from the Parliament itself) must be approved by the Parliament. Similarly international commitments which occasion financial obligations for the State (binding the budget power of the Parliament) must be approved by the Eduskunta. On the basis of Section 69 of the Organization of Parliament Act the Parliament must have submitted to it for its approval agreements which restrict it as regards further legislation. In these agreements the State binds itself to keep in force certain domestic legislation with provisions of a certain content. Boundary agreements in consequence of which the territorial area of the State changes are also subject to the approval of Parliament. In addition peace-treaties are to be submitted to Parliament for approval. The President of the Republic decides regarding international obligations which do not belong to the above mentioned classes without reference to Parliament unless these obligations can be viewed as included within those matters in section 69 of the Organization of Parliament Act which may be submitted to Parliament at his discretion. The mode of procedure in arriving at the decision regarding these international treaties and other obligations which are to be submitted to the organ of popular representation for approval are prescribed in section 69 of the Organization of Parliament Act.

The so-called dualistic concept regarding the relations between international law and the domestic law of the State has been adopted in Finland. International agreements and other binding obligations — insofar as they contain provisions which are in contradiction to domestic legisla-

tion — are to be transformed through a special legislative decision (and consequently become part of the law of the land). Insofar as the obligation does not contain any points in contradiction with the laws of Parliament the transformation is carried out by an executive act, without the Parliament participating at all in this.

An international agreement containing provisions which deviate from already existing legislation is handled in the Parliament with the Parliament approving the agreement in a single handling of the agreement itself by means of a simple majority of the votes cast. In addition to this the Parliament proceeds in the usual manner for the passage of legislation (three readings in plenary session) to handle the bill for the transformation of the agreement.

An international treaty or other obligation may happen to contain provisions which deviate from the basic laws of Finland. In respect to such agreements it is provided in section 69, paragraph 1 of the Organization of Parliament Act that the transformation law for such an obligation shall be approved by a two-thirds majority of the votes cast. It should be noted that in such a case it is not necessary to amend the basic law. The provisions of the basic law remain as before, despite the fact that the State of Finland binds itself to uphold an international obligation in conflict with the basic law. In a number of cases an international agreement has been viewed as being in contradiction with the basic law and the treaty has been transformed (incorporated within the law of the land) by means of a law approved by the majority required.

The State of Finland is not a member of any so-called supra-national organization. The basic laws of Finland contain no provisions which would prescribe the procedure in accordance with which the powers of the organs of the state would be turned over to a supra-national organization. However in Finland, unlike for example in the other Nordic countries, such provisions are not necessary. A basic provision (or charter provision) of a supra-national organization can be »transformed» as containing provisions deviating from the basic laws of Finland by applying the prescribed (2/3) majority-vote provision described above (cf. the sections of the Organization of Parliament Act 69, 1 and 67).

In its foreign policy the State of Finland upholds a neutrality-line. The direction in foreign policy implied by this neutrality-line has to some degree affected the view of the State of Finland as to what international organizations it could join as a member. The State of Finland is not a member of any international organizations of a military character (NATO or the Warsaw Alliance). Similarly the State of Finland has remained outside international organizations associated with the joint foreign-policy interests of the Western states (including EEC and OEEC) and also outside the corresponding organizations of the socialist states (including SEV). The State of Finland is also not a member of the Council of Europe. The State of Finland because of reasons connected with foreign-trade policy could not join EFTA directly; the relations with the EFTA countries were organized by establishing a special free-trade area for the State of Finland and the EFTA countries (FIN-EFTA).

The State of Finland has joined the United Nations and all of the specialized organizations of the United Nations. The State has participated in the UN peace-keeping operations in Suez and on Cyprus. In addition the State of Finland has participated actively in a number of the subordinate bodies of the United Nations (including UNIDO and UNCTAD). The State of Finland is also a member of GATT, OECD and the Nordic Council.

As a quite recent trend of development it should be mentioned that the State of Finland has been endeavouring to build organizational contacts at the same time with the organizations established by the socialist states and with the organizations established by the states of Western Europe. An agreement regarding cooperation between the State of Finland and SEV (CMEA, COMECON) has been signed. On the other hand a free-trade agreement between the State of Finland and EEC and its member-states has also been initialed. The final decisions in regard to these agreements may be made during the course of 1973.

According to Section 33 of the Form of Government Act the President of the Republic of Finland »decides the relations of Finland to foreign states». In practice the phrase »foreign states» referred to in Section 33 of the Form of Government Act includes international organizations.

Quite otherwise than in the Northern Countries and in the European monarchies, the Chief of State in Finland participates actively and independently in the making of decisions as regards foreign affairs, and also as regards the relations of Finland to international organizations. The

words in Section 33 of the Form of Government Act appear to require that all of the determinations shall be made through the action of the President of the Republic. In addition it is the view in Finland that the President cannot delegate his powers to other organs of the State or to other officials.

It is clear that for purely practical reasons the President cannot personally decide all the questions regarding international relations. The independent exercise of the power of the President appears to focus on so-called »political questions» and on those relationships to foreign states and to international organizations which have a political character. On the other hand the purely technical details of contacts as well as the preparatory stages of measures of foreign policy are worked out at levels lower than that of the President of the Republic. The greater part of the diplomatic transactions are prepared in the Ministry of Foreign Affairs.

In Finland as in the other Northern Countries there is considerable decentralization as regards routine practical matters, the maintenance of contact and the preparation of proposals as regards international organizations. There are separate organs not only in the Ministry of Foreign Affairs but in all the other ministries and central boards preparing for decision-making in matters related to international organizations.

The matters which appear to remain for the field of the direct exercise of decision-making power by the President of the Republic are the following, which are primarily of a political character:

— the decision regarding membership in an international organization, the ratification of a charter of an international organization and the presentation of such a charter by the government to the Parliament for handling, as well as presenting a legislative proposal for the »transformation» of such a charter and, where what is in question is a law of Parliament, the signing (vahvistaminen) of that law;

— deciding regarding important actions of Finland of a political character within international organizations, especially taking stands regarding questions relating to the neutrality line (including such stands within the United Nations);

— the ratification of general conventions prepared or approved by international organizations;

— the decision regarding resigning membership in an international organization. It should be mentioned that in practice the State of Fin-

land has not had occasion to resign its membership in a single organization.

According to Section 1 of the Form of Government Act (sometimes called the Constitution Act) the State of Finland is a fully sovereign republic. The interpretation of this provision in relation to the activity of international organizations is that if the obligations of membership prescribed in a charter provision of some organization limit the sovereignty of the state, the charter provision would be »transformed» in Finland according to the above-mentioned 2/3 majority procedure.

The »concept of sovereignty» in international law can be divided into two groups of legal provisions. One can speak of the external sovereignty of the State and of the internal sovereignty of the State. The meaning of external sovereignty includes the right of the states to decide freely regarding their international relations. Internal sovereignty means that only the state organs of the State itself and its own officials can exercise authority within the territory of the State.

By means of international agreements states can limit both their external as well as their internal sovereignty. Thus the State can limit its freedom to function in foreign policy by means of an international agreement in which the State binds itself to refrain from certain measures in foreign trade policy. Similarly the State can limit its own internal sovereignty for example by making an international agreement permitting an official of a foreign state or the officials of an international organization to exercise authority within the territory of Finland (for example to exercise authority granted for supervision of customs).

In analyzing the effect of the provision of Section 1 of the Form of Government Act regarding the full sovereignty of the State on the »transformation» of international agreements (including the charter provisions of organizations) and of other obligations the following observations can be made:

— the limitation of external sovereignty by international agreement has not been held to be contrary to Section 1 of the Form of Government Act, whereupon »transformation» by law is not necessary;

— the limitation of the internal sovereignty of the State has however in certain cases led to the international obligation in question being transformed by laws approved using the 2/3 majority mode of handling (VJ 69,1 § and 67 §);

— membership in an international organization has in general not

been held to imply obligations which could be viewed as being contrary to Section 1 of the Form of Government Act (HM 1 §). Only one type of organization, those in which there has been regulation of raw-materials in world trade, including the International Coffee Organization, has involved the granting of authority of a sort which is viewed as being contrary to the basic laws of Finland and thus requiring transformation by laws approved according to the 2/3 majority procedure of handling.

The decisions made in the Parliament regarding membership in an international organization and regarding the transformation of charters have without exception been approved in Parliament in the form in which they were presented by the government. In only a few cases have minority groups in the Parliament proposed the rejection of the proposal for the approval of membership in an organization as presented by the government. This was the case for example as regards the treaty on the basis of which there was to be established a free-trade area between Finland and the EFTA states. It was opposed by the parliamentary group of the Democratic Union of the Finnish People (Communists). This group was similarly not prepared to approve the Finnish state joining OECD.

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

4. **V. MERIKOSKI, Yhdistymisvapaudesta.** 1935, nid. 21 mk (11 mk)

6. **A. R. HEIKONEN, Perinnönyhteydestä Suomen oikeudessa I.** 1936, nid. 25 mk (13 mk)

19. **HUUGO RANINEN, Vahvistuskirje sopimuksen tekemisessä.** 1937, nid. 3 mk (1,50 mk)

11. **Kirjoitelmia 1937.** Sisältää: **1. BRYNOLF HONKASALO: Nulla poena sine lege. 2. V. MERIKOSKI: Vaalilainsäädännön alkamääräykset. 3. PAAVO ALKIO: Tuomioistuinten velvollisuudesta lähettää ilmoituksia eräistä toimenpiteistään,** nid. 3 mk 1,50 mk)

13. **R. ERICH, Suomen oikeusasema.** 1938, nid. 3 mk 1,50 mk)

14. **OTTO BRUSIIN, Tuomarin harkinta normin puuttuessa.** 1938, nid. 21 mk (11 mk)

20. **ILMARI MELANDER, Lapsen huollosta.** Yksityisoikeudellinen tutkimus I. 1939, nid. 21 mk (11 mk)

21. **PAAVO KASTARI, Eduskunnan hajoitus.** 1940, nid. 7,50 mk (3,75 mk)

24. **TAUNO SUONTAUSTA, Valtion alueellisesta puolueettomuudesta.** 1944, nid. 6 mk (3 mk)

26. **INKERI ANTTILA, Loukatun suostumus oikeudenvastaisuuden poistavana perusteena.** 1946, nid. 21 mk (11 mk)

27. **TAUNO ELLILÄ, Sivullisen oikeussuojan takeista ulosotossa,** nid. 31 mk (16 mk)

28. **HARRY VENOJA, Takavarikko.** 1947, nid. 6 mk (3 mk)

29. **INKERI ANTTILA, Varsinaisesta epärehellisyydestä.** 1948, nid. 4,50 (2,25 mk)

30. **NIILO SALOVAARA, Rikoksen yrityksestä,** nid. 25 mk (13 mk)

31. **ANTTI HANNIKAINEN, Pidätysoikeuden rakenteesta.** 1948, nid. 8 mk (4 mk)

32. **OLAVI RYTKÖLÄ, Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus.** 1948, nid. 7,50 mk (3,75 mk)

33. **J. N. LEHTINEN, Mitä oikeus on?** 1949, nid. 4 mk (2 mk)

34. **REINO ELLILÄ, Tutkintavankeuden vähentämisestä RL 3:11 mukaan.** 1949, nid. 9 mk (4,50 mk)

35. **Rikosoikeudellisia kirjoitelmia, Brynolf Honkasalolle 1. 4. 1949 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari.** 1949, nid. 4 mk (2 mk)

36. **MIKAEL LIVSON, Epävarsinainen laiminlyöntirikos.** 1949, nid 25 mk (13 mk)

37. **OLAVI RYTKÖLÄ, Julkisoikeudellinen sopimus.** 1950, nid. 5 mk (2,50 mk)

38. **ERIK CASTRÉN, Kansainvälinen oikeusseuraanto.** 1950, nid. 8 mk (4 mk)

39. **JOUKO HALILA, Tunnustamisesta.** 1950, nid. 25 mk (13 mk)

40. **JORMA UITTO, Vankien ehdonalaiseen vapauteen päästäminen.** 1950, nid. 6,50 mk (3,25)

41. **Rikosoikeudellisia kirjoitelmia II, Bruno A. Salmialalle 24. 8. 1950 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari.** 1950, nid 5 mk (2,50 mk)

42. **AARO AHTEE, Hallinto-oikeudellinen vapauden-riisto. Asialliset edellytykset.** 1950, nid. 25 mk (nid. 13 mk)

44. **PAAVO HILTUNEN, Syyllisyyskäsite rikoksen uusimisessa.** 1951, nid. 10 mk (5 mk)

46. **E. J. MANNER, Yleiskäyttö vesioikeudellisena käsitteenä.** 1953, nid. 10 mk (5 mk)

48. **LASSI KILPI, Harkintataksoitus.** 1955, nid. 7 mk (3,50 mk)

50. **INKERI ANTTILA, Alaikäisiin kohdistuneet siveellisyysrikokset ja niiden tekijät.** 1956, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)

51. **VEIKKO REINIKAINEN, Jutun palauttamisesta.** 1956, nid. 31 mk (16 mk)

52. **SIMO ZITTING, Saantosuoja irtaimisto-oikeudessa.** 1956, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)

53. **VÄINÖ VIHMA, Suorituksen mahdottomuus varallisuusoikeudellisissa sopimussuhteissa.** 1957, nid. 13 mk, sid. 15 mk (nid. 6,50 mk, sid. 8,50 mk)

54. **VEIKKO REINIKAINEN, Prosessinedellytyksen puuttumisen oikeusseuraamuksista.** 1958, sid. 14 mk (sid. 8 mk)

56. **SIMO ZITTING, Kaupunkimaan omistuksesta.** 1960, nid. 9 mk, sid. 11 mk (nid. 4,50 mk, sid. 6,50 mk)

57. **PERTTI MUUKKONEN, Muotosäännökset. Varallisuusoikeudellisia sopimuksia koskeva tutkimus.** 1958, sid. 15 mk (sid. 8,50 mk)

59. **OLAVI RYTKÖLÄ, Merenkulkumaksut.** 1958, nid. 8 mk (nid. 4 mk)

60. **OLLI IKKALA, Kunnan yleinen toimivalta.** 1959, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)

61. **TOIVO SAINIO, Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmälläpitäen.** 1959, nid. 15 mk, sid. 17 mk (nid. 7,50 mk, sid. 9,50 mk)

62. **PERTTI MUUKKONEN, Esisopimus.** 1960, sid. 13 mk (sid. 7,50 mk)

63. **K. A. TELARANTA, Erehdys oikeustoimiopin perusongelmana.** 1960, sid. 26 mk (sid. 14 mk)

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

65. **TAPIO NOUSIAINEN, Rangaistuksen määräämisestä.** 1961, nid. 35 mk (18 mk)

67. **JAAKKO UOTILA, Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa.** 1963, nid. 25 mk (13 mk)

68. **KAUKO SIPPONEN, Lainsäädäntövallan delegoiminen.** 1965, nid. 32 mk, sid. 35 mk (nid. 16 mk, sid. 19 mk)

69. **ERIK CASTRÉN, Siviiliväestön oikeussuoja maa- ja ilmasodassa.** 1964, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)

70. **ERKKI AILIO, Esinekonfiskaatio Suomen rikosoikeudessa.** 1964, nid. 25 mk (13 mk)

72. **TAUNO VESANEN, Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta.** 1965, nid. 23 mk, sid. 26 mk (nid. 11,50 mk, sid. 14 mk)

73. **TENHO AUTERE, Oikeus ilmatilan käyttöön siviili-ilmailutarkoituksessa rauhan aikana. Erityisesti Suomen ilmailujulkisoikeutta silmällä pitäen.** 1955, nid. 22 mk, sid. 25 mk (nid. 11 mk, sid. 13 mk)

74. **JORMA S. AALTO, Rikosprosessilain asiallisesta sovellutusalasta.** 1965, nid. 24 mk, sid. 27 mk (nid. 14 mk, sid. 17 mk)

75. **ESKO HOPPU, Rahdinottajan tavaravastuusta.** 1966, nid. 19 mk, sid. 22 mk (nid. 10 mk, sid. 13 mk)

76. **ANTERO JYRÄNKI, Sotavoiman ylin päällikkyys.** 1967, nid. 27 mk, sid. 30 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)

77. **ESKO HOPPU, Valtion oikeudesta luopua saatavistaan.** 1968, sid. 30 mk (sid. 22 mk)

78. **JORMA S. AALTO, Rikostuomion vaikutuksista siviiliprosessissa.** 1968, nid. 26 mk, sid. 30 mk (nid. 18 mk, sid. 21 mk)

80. **TOIVO SAINIO, Muukalaisen oikeusasemasta II.** 1969, nid. 24 mk, sid. 28 mk (nid. 17 mk, sid. 20 mk)

81. **TOIVO HOLOPAINEN, Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus.** 1969, nid. 36 mk, sid. 40 mk (nid. 27 mk, sid. 30 mk)

82. **JORMA PIETILÄ, Tonttirekisterikiinteistön muodostaminen Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan.** 1968, nid. 38 mk, sid. 41 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)

83. **TENHO AUTERE, Kansainvälisten riitojen rauhanomaisesta selvittelystä. Erityisesti tuomiovaltaa silmällä pitäen.** 1968, nid. 20 mk, sid. 23 mk (nid. 15 mk, sid. 17 mk)

84. **KAARLO SARKKO, Työrauhavelvollisuudesta.** 1969, nid. 30 mk, sid. 33 mk (nid. 22 mk, sid. 25 mk)

85. **HANNU TAPANI KLAMI, Julius Paulus,** 1969, nid. 20 mk, sid. 25 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)

86. **AULIS AARNIO, Kysymyksiä testamenttioikeuden alalta.** 1969, nid. 20 mk, sid. 25 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)

87. **VEIKKO O. HYVÖNEN, Määräalan luovutuksensaajan oikeusasemasta.** 1970, nid. 36 mk, sid. 41 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)

88. **JUHANI KYLÄKALLIO, Osakeyhtiön yhtiökokouksen päätöksen pätemättömyydestä.** 1970, nid. 36 mk, sid. 40 mk (nid. 26 mk, sid. 29 mk)

89. **EERO VILKKONEN, Hallintotoimen mitättömyydestä.** 1970, sid. 40 mk (sid. 31 mk)

90. **MIKAEL HIDÉN, Eduskunnan oikeusasiamies.** 1970, nid. 30 mk, sid. 34 mk (nid. 22 mk, sid. 25 mk)

91. **JUHA VIKATMAA, Erehdyksestä. Rikosoikeudellinen tutkimus.** 1970, nid. 44 mk, sid. 48 mk (nid. 33 mk, sid. 36 mk)

92. **VEIKKO O. HYVÖNEN, Asianosaisten määräämistoimista kiinteistötoimituksessa.** 1970, nid. 28 mk (nid. 21 mk)

95. **ILKKA SARAVIITA, Lakiehdotuksen lepäämäänjättäminen.** 1971, nid. 50 mk, sid. 55 mk (nid. 37 mk, sid. 41 mk)

96. **MIKKO KÄMÄRÄINEN, Huoltajan tuottamusperusteinen korvausvastuu.** 1972, nid. 38 mk, sid. 43 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)

97. **IRMA LAGER, Tuomionpurun edellytyksistä siviili- ja hallintoprosessissa.** 1972, nid. 38 mk, sid. 42 mk (nid. 29 mk, sid. 32 mk)

98. **TERTTU APALA-ARLANDER, Yleislausekkeista.** 1972, nid. 36 mk, sid. 41 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)

99. **Rikosoikeudellisia kirjoitelmia III. Niilo Salovaaralle 13. 10. 1972 omistettu.** 1972, nid. 32 mk, sid. 37 mk (nid. 24 mk, sid. 27 mk)

100. **PIRKKO-LIISA ARO, Ennakkokäyttöoikeus patentinhaltijan yksinoikeuden rajoituksena.** 1972, nid. 32 mk, sid. 37 mk (nid. 24 mk, sid. 27 mk)

101. **ESKO RIEPULA, Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana.** 1973, nid. 40 mk, sid. 44 mk (nid. 30 mk, sid. 33 mk)

102. **MARTTI CASTRÉN, Liikesalaisuuksien oikeussuojasta.** 1973, nid. 38 mk, sid. 44 mk, (nid. 29 mk, sid. 33 mk)

103. **ELRO VILKKONEN, Hallintolainkäytön alasta.** 1973, nid. 40 mk, sid. 46 mk (nid. 30 mk, sid. 34 mk)

105. **PEKKA KOSKINEN, Yksitekoisesta rikosten yhtymisestä.** 1973, nid. 44 mk, sid. 49 mk (nid. 33 mk, sid. 37 mk)

Julkaisut ovat **Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen jäsenten myöhemmin tilattavissa** sulkeissa mainittuun erityishintaan postivapaasti, jos tilaus tehdään maksaen samalla teoksen hinta yhdistyksen postisiirtotilille n:o 6800-0, os. Döbelninkatu 5 B, Helsinki 26. (Kirjakauppahinnat ovat ohjehintoja.)

ISBN 951-9068-21-X (sid.)