

JUHLAJULKAISU
AARNE NUORVALA
1912 · 18/4 · 1982

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1982, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-049-2

ISSN 0356-7222

978-951-855-871-5 (PDF)

Kansainväliset sopimukset ja valtion- sisäinen oikeusjärjestys

Kansainvälisen oikeuden ensisijaisista lähteistä huomattavimman osan muodostavat kansainväliset sopimukset. Viime vuosikymmeninä ja erityisesti YK:n perustamisen jälkeen niiden lukumäärä on merkittävästi lisääntynyt. Useat monenkeskiset yleissopimukset ovat syntyneetkin juuri YK:n tai sen erityisjärjestöjen toimesta tai aloitteesta. Merkille pantavaa myös on, että sopimusten kohteet tänä kautena yhä enenevästi ovat ulottuneet sellaisillekin aloille, jotka perinteisesti ovat kuuluneet valtioiden sisäiseen toimivaltaan, ja näin laajentaneet kansainvälisen oikeuden piiriä.

Samoin kuin kansainvälisen oikeuden sisältöön sen syntyvaiheissa vaikuttavat valtiosisäisen oikeuden piirissä aikojen kuluessa hyväksytyt yleiset teoreettiset käsitykset ja periaatteet, kansainvälinen oikeus vuorostaan erityisesti kansainvälisten sopimusten välityksellä muokkaa valtiosisäistä oikeutta eri maissa, toimien näin lainsäädännöllisen kehityksen yhdenmukaistajana. Käytännössä tämä tapahtuu kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvien oikeudellisten normien liittämisellä valtiosisäiseen oikeuteen. Eri maiden valtiosäännöt ovat tässä suhteessa omaksuneet erilaisia menettelytapoja, jotka yleensä rakentuvat joko monistisen tai dualistisen teorian pohjalle. Edelliselle teorialle on tyypillistä, että valtiosopimuksen katsotaan tulevan osaksi maan oikeusjärjestystä niin pian kuin se on asianmukaisesti ratifioitu tai valtio muulla tavoin on tullut sopimuksen osapuoleksi. Dualistisen teorian mukaan taas kansainvälisten sopimusten oikeudellisia normeja voidaan soveltaa valtiosisäisessä lainkäytössä vasta sen jälkeen kun ne on erikseen lainsäädännöllisin toimenpitein saatettu maassa voimaan. Niin kuin tunnettua Suomessa samoin kuin muissa pohjoismaissa on omaksuttu jälkimmäiseen teoriaan pohjautuva järjestelmä.¹

¹ *Kaira*, Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan, Helsinki 1932, s. 329 ss.; *Sama*, Valtiosopimusten sisällyttämisestä oikeuteen ja eräistä erikoisista valtiosopimusten soveltamistapauksista, LM 1937, s. 456 ss.; *Erich*, Eräitä havaintoja valtiosopimusten voimaantulosta ja vaikutuksista, LM 1942, s. 95 ss.; *Hilding Eek*, Folkrätten, Stockholm 1975, s. 265 ss.;

Perussäännös kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisesta Suomessa sisältyy HM 33,1 §:ään, jonka mukaan sopimukseen on saatava eduskunnan hyväksyminen, mikäli ne sisältävät määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta. VJ 69 §:n mukaan ehdotus, joka koskee johonkin valtiosopimukseen sisältyvien lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymistä, käsitellään VJ 66 §:n mukaisesti eli siis samassa järjestyksessä kuin tavallisen lakiehdotuksen käsittelystä on säädetty. Mikäli asia koskee perustuslakia, on vastaavasti noudatettava, mitä VJ 67,1 §:ssä on säädetty.²

Varsinaisen sysäyksen kansainvälisen oikeuden piirin laajentumiselle yli perinteisten rajojen on antanut YK:n peruskirja, jossa kansainvälisen yhteisön yhdeksi tärkeimmistä päämääristä on asetettu kansainvälisen yhteistyön aikaansaaminen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamista kehitettäessä ja edistettäessä.³ Tältä pohjalta on sittemmin YK:n ja sen erityisjärjestöjen toimesta laadittu kaikkiaan parisenkymmentä ihmisoikeuksien alaa koskevaa yleissopimusta, jotka *pacta sunt servanda* -periaatteen mukaisesti juridisesti velvoittavat sopimusvaltioita omalta osaltaan toteuttamaan näissä sopimuksissa määritellyt oikeudet ja vapaudet.⁴ Lisäksi on Kansainvälisen työjärjestön toimesta laadittu joukko yleissopimuksia, jotka erityisesti kohdistuvat työntekijöiden oikeuksien parantamiseen ja suojeluun. Ihmisyksilölle kuuluvat perusoikeuksiksi luonnehdittavat oikeudet on näin saatettu kansainvälisen huolenpidon kohteeksi. Sen seurauksena ihmisyyksilöt voivat oikeutetusti odottaa hallituksiltaan toimenpiteitä kansainvälisen oikeuden edellyttämän kohtelun toteuttamiseksi omassa maassaan.

Mainitun kehityksen tuloksena on siten syntynyt laaja kansainvälisen oikeuden normisto, joka sääntelee sopimusvaltioiden kansalaisten ja muiden niiden oikeuspiirissä asuvien yksityisten ihmisten oikeuksia ja velvollisuuksia.⁵ Erikoista tälle kehitykselle on, että valtiot ratifioi-

² Hakkila, Suomen tasavallan perustuslait, Porvoo 1938, s. 581, 584—585.

³ YK:n peruskirjan 1 art. 3 mom. sekä 55 ja 56 art.

⁴ Valtiosopimus-oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 26 art. (SopS 33/80).

⁵ John P. Humphrey, *The International Law of Human Rights in the Middle Twentieth Century, The Present State of International Law*, Kluwer — The Netherlands 1975, s. 75 ss.; Saraviita, Suomen perusoikeusjärjestelmän kansainvälisoikeudellisista takeista, *Juhlajulkaisu Paavo Kastari 1907-13/11-1977*, Helsinki 1978, s. 228 ss.; Saario, *The International Protection of Human Rights*, JFT 1978, s. 465 ss.; Torkel Opsahl, *Menneskerettighetene idag — internasjonale forpliktelser og nasjonal gjennomføring*, *Det otteogtyvende nordiske juristmøde i København den 23.—25. august 1978*, Bilag 10, s. 3 ss.

malla puheena olevia yleissopimuksia sitoutuvat niissä edellytetyllä tavalla kohtelemaan omia kansalaisiaan ja muita niiden oikeuspiirissä asuvia yksityisiä ihmisiä, kun sen sijaan valtiosopimukset aikaisemmin yleensä rajoittuivat sääntelemään valtioiden käyttäytymistä vasta-vuoroisuuden pohjalla toisiaan tai toistensa kansalaisia kohtaan.

Selvää on, että dualistisen teorian mukaisen järjestelmän omaksu-neissa valtioissa on mainitunlaisten yleissopimusten kohdalta muo-dostunut entistä tärkeämmäksi kysymykseksi, millä tavalla niiden määräykset saatetaan valtionsisäisesti voimaan niin, että ne ovat sisäi-nessä lainkäytössä sovellettavissa.

Suomessa noudatetun käytännön mukaan tämänlaatuisten yleis-sopimusten ratifiointia valmisteltaessa sopimuksen aineellisia mää-räyksiä verrataan huolellisesti voimassa olevaan lainsäädäntöön sen seikan toteamiseksi, mitä aukkoja tai ristiriitaisuuksia lainsäädännös-sämme sopimukseen nähden ehkä on. Jos tällaisia puutteita havai-taan, ne pyritään korjaamaan jo ennen ratifiointia ja sopimuksen val-tionsisäistä voimaansaattamista, jotta välttyttäisiin sellaiselta tilanteel-ta, että maassa olisi samanaikaisesti voimassa toistensa kanssa risti-riidassa olevia säännöksiä. Mikäli syystä tai toisesta jotakin havait-tua ristiriitaisuutta ei voida tai haluta poistaa tai jotakin lainsäädän-nössä olevaa aukkoa täyttää, on asianomaisen sopimusmääräyksen kohdalta tehtävä ratifiointiin yhteydessä varauma, edellyttäen että se sopimuksen määräysten tai kansainvälisen oikeuden yleisten normien mukaan on sallittua.⁶

Kun esteet yleissopimuksen ratifiointille ja voimaansaattamiselle näin on poistettu, käytetään sopimuksen aineellisten määräysten liit-tämiseksi valtionsisäiseen oikeusjärjestykseen tilanteesta riippuen joko transformaatiota tai inkorporaatiota.⁷ Valinta näiden menettely-tapojen välillä riippuu suurelta osin käytännöllisistä näkökohdista, lähinnä siitä missä määrin voimassa oleva lainsäädäntö jo ennestään vastaa sopimuksen aineellisia määräyksiä. Sopimuksen tarkoitukspe-rien saavuttamiseksi saattaa joskus riittää, että jokin sopimuksen kanssa ristiriidassa oleva lainsäädännös tai laki kumotaan tai jotkin yksittäiset lainkohdat muutetaan sopimuksen mukaisiksi tai että johon-

⁶ Wienin yleissopimuksen 19 art. c) kohta (SopS 33/80); *Broms*, Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta, Turku 1967, s. 132 ss.; *Sama*, Kansainvälinen oikeus, Helsinki 1978, s. 154 ss.

⁷ Ks. tästä *Internationella överenskommelser och svensk rätt*, Statens offentliga utredningar 1974:100, Stockholm 1974, s. 85 ss. Suomen oikeustieteellisessä kirjallisuudessa ei ole tehty tässä mainittua terminologista eroa eri menettelytapojen välillä, vrt. mm. *Kaira*, LM 1937, s. 456 ss. ja *Erich*, LM 1942, s. 95 ss.

kin voimassa olevaan lakiin lisätään joitakin uusia säännöksiä. Joskus voi käydä niinkin, että tässä valmisteluvaiheessa mitään lainsäädäntötoimenpiteitä ei tarvita sen johdosta, että sisäisen lainsäädännön todetaan vastaavan sitä asiointilaa, mihin sopimuksella pyritään. Viimeksi mainittu mahdollisuus ei silti sulje pois sopimuksen ratifioinnin tarpeellisuutta. Tulemalla sopimuksen osapuoleksi voidaan myötävaikuttaa sopimuksen kansainväliseen voimaantuloon, mikä tavallisesti edellyttää tiettyä vähimmäismäärää ratifiointeja, ja samalla saattaa muiden valtioiden tietoon, että sopimuksen tarkoitusperät on toteutettu omassa maassa.

Transformaatio-menettelyä käytettäessä asianomaisen yleissopimuksen aineelliset määräykset puetaan meikäläistä lakikieltä käyttäen suomalaisen lainsäädännön muotoon ja sijoitetaan sellaiseen yhteyteen, mihin ne systemaattisesti ja lakiteknisesti kuuluvat. Tällä menetelmällä voidaan laatia kokonaisia uusia lakeja kattamaan sellaisia aloja, joissa kansainvälisen yhtenäisyyden saavuttaminen on erityisen tärkeää.⁸ Joskus on menetelty niinkin yksioikoisesti, että sopimusteksti sellaisenaan on käännetty kotimaisille kielille ja saatettu asianmukaisessa järjestyksessä voimaan suomalaisena lakina.⁹ Mikäli yleissopimus edellyttää jonkin tietyn tunnusmerkistön omaavan teon kriminalisoimista, on yleensä pidetty välttämättömänä, että rikoslakiin otetaan kysymyksessä olevaa tunnusmerkistöä vastaava säännös siinä säädettyine rangaistusseuraamuksineen.¹⁰

Suomen oloja ajatellen transformaation hyvänä puolena voidaan pitää, että asianomaisen yleissopimuksen aineelliset määräykset meikäläiseen lakikieleen puettuina helpottavat sisäistä lainkäyttöä ja takaavat sen, että sopimuksen tarkoitusperät tulevat käytännössä toteutetuiksi. Vaikeutena on, että sopimusmääräysten muuntaminen meikäläiseksi lakitekstiksi ei aina ole mikään yksinkertainen tehtävä. Kun sopimukset ovat syntyneet kansainvälisen yhteistyön tuloksena, ne usein heijastavat oikeudellista ajattelua, joka on tyypillistä jollekin

⁸ Esimerkkeinä näin syntyneistä laeista mainittakoon vekseli- ja shekkilait (242 ja 244/32), tekijänoikeuslaki (404/61), patenttilaki (550/67), rikoksentekijäin tuottamista koskeva laki (456/70), atomivastuulaki (484/72), merilain muuttamista koskeva laki (646/75) ja ilmakuljetuslaki (45/77).

⁹ L. Suomen liittymisen johdosta vuoden 1924 kansainväliseen konossementtisopimukseen (168/39).

¹⁰ Huomiota herättää, että näin ei menetelty joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen ratifioinnin yhteydessä. Siinä vaiheessa tyydyttiin vain blankettilakiin (557/59) ja blankettiasetukseen (76/60). Vasta RL 13 luvun muuttamisen yhteydessä (L 987/74) tähän lukuun sisällytettiin joukkotuhonnan ja salahankkeen joukkotuhontaan kriminalisoiva 4 §.

meille vieraalle oikeusjärjestelmälle. Näin on olemassa vaara, että kotimainen lakiteksti asiallisesti poikkeaa vastaavien sopimusmääräysten sisällöstä. Ulkomaalaisen voi myös olla vaikeata saada selville, onko jokin sopimus asianmukaisesti saatettu täällä valtionsisäisesti voimaan. Näin on laita varsinkin silloin kun sopimusmääräyksiä vastaavat säännökset on siroteltu hajalleen eri paikkoihin voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Lain soveltajan kannalta on syytä todeta, että transformaation tapahduttua lainkäytössä nojaututaan yksinomaan valtionsisäiseen lakiin. Asianomaisen yleissopimuksen tekstiä voidaan käyttää apuna vain lain tulkinnassa niin, että sopimuksen tarkoituksiperät tulevat toteutetuiksi. Jos tällöin havaitaan ristiriitaa sisäisen lain ja sopimus-tekstin välillä, on sisäistä lakia kuitenkin sovellettava sellaisena kuin se on annettu. Ristiriita voidaan poistaa vain lakia muuttamalla.

Inkorporaatio-menettelyä on meillä käytetty silloin kun asianomaisen yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat vaikeasti erotettavissa sopimuksen muista määräyksistä tai milloin täydellinen transformatio lakiteknisistä tai muista syistä olisi hankalaa ja tarpeettomasti aikaa vievää. Käytännössä inkorporaatio tapahtuu meillä nk. blankettilain avulla. Siinä lyhyesti säädetään, että kysymyksessä olevaan sopimukseen »sisältyvät määräykset ovat, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin niistä on sovittu.» Tavallisesti blankettilakiin sisältyy vielä valtuutus, että tarkemmat säännökset lain voimaanpanosta ja soveltamisesta voidaan tarvittaessa antaa asetuksella.¹¹

Blankettilaki yhdessä asianomaisen yleissopimuksen voimaansaattamista koskevan blankettiasetuksen kanssa julkaistaan tavanmukaisessa järjestyksessä Suomen säädöskokoelmassa.¹² Lisäksi ne julkaistaan säädöskokoelmaan liittyvässä sopimussarjassa yhdessä sopimustekstin virallisen käännöksen kanssa. Käännöksen rinnalla julkaistaan sopimusteksti autenttisella alkuperäiskielellä. Jos autenttisia kieliä on useampia kuin yksi, on käytännössä usein menetelty niin, että suomenkielisen käännöksen rinnalla on julkaistu englanninkielinen ja ruotsinkielisen käännöksen rinnalla ranskankielinen teksti sil-

¹¹ *Erich*, Suomen valtio-oikeus I, Helsinki 1924, s. 377; *Sama*, LM 1942, s. 101 ss.; *Hakkila*, m.t. s. 158 ss.; *Rosas*, Några synpunkter på införlivandet av internationella fördrag med finländsk rätt, JFT 1973, s. 506 ss.

¹² A Suomen säädöskokoelmasta (696/80) tuli voimaan 1.1.1981. Sillä kumottiin A Suomen asetuskokoelmasta (373/32) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Ks. myös Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kansainvälisten sopimusten julkaisemisesta 1981 vp. n:o 226.

loin kun juuri nämä kielet joko yksin tai muiden kielten ohella ovat autenttisia sopimuskieliä.

Erityisesti inkorporaatio-menettelyä käytettäessä on tärkeätä varmistua siitä, ettei ennestään voimassa olevassa lainsäädännössä ole lakeja tai yksittäisiä lainsäännöksiä, jotka ovat ristiriidassa ratifioitavan sopimuksen kanssa, koska sopimuksen aineelliset määräykset eivät välittömästi käy ilmi blankettilain fraasinomaisesta sanamuodosta. Kun tässä yhteydessä usein erikseen täytetään jokin lainsäädännössä oleva aukko tai muutetaan jotakin lakia ja sen lisäksi annetaan blankettilaki, tapahtuu kysymyksessä olevan yleissopimuksen aineellisten määräysten liittäminen valtionsisäiseen oikeuteen tällöin itse asiassa sekä transformaatio- että inkorporaatio-menettelyä käytämällä.

Inkorporaatio-menettelyn hyvänä puolena voidaan pitää, että se tapahtuu nopeammin ja vähemmällä vaivalla kuin transformaatio. Haittapuolena taas on, että inkorporaation kautta asianomaisen yleissopimuksen aineelliset määräykset tulevat vain blankettilain välityksellä sisäisen lainsäädännön osaksi. Blankettilain soveltajan on siis perehdyttävä myös asianomaiseen sopimukseen, jonka autenttinen teksti tavallisesti on vieraskielinen ja jonka aineelliset määräykset rakenteeltaan saattavat poiketa meikäläisestä lakikielestä ja -tekniikasta. Sopimustekstin viralliset käännökset kotimaisille kielille ovat vain apuvälineitä sopimuksen sisältöä tulkittaessa. Epätietoisuutta aiheuttavissa tapauksissa on sopimuksen tulkinnassa noudatettava valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen sisältämiä ohjeita, joiden mukaan »sopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla sopimuksen määräyksille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys, sekä sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa.» Jos sopimus on todistusvoimainen kahdella tai useammalla kielellä ja eri tekstien vertailu osoittaa niiden välillä merkityseroa, on sopimusta sovellettaessa »hyväksyttävä se merkitys, joka parhaiten on sopusoinnussa näiden tekstien kanssa, huomioon ottaen sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän.»¹³

Alussa mainittujen ihmisoikeuksien alaan kuuluvien yleissopimusten aineellisten määräysten liittäminen valtionsisäiseen oikeuteen on Suomessa toteutettu inkorporaatio-menettelyllä, joskin tavanmukaisen blankettilain ohella on ryhdytty myös erinäisiin osittaista transformaatiota merkitseviin lainsäädäntötoimenpiteisiin, jotka osittain

¹³ Wienin yleissopimuksen 31 ja 33 art. (SepS 33/80).

ovat vielä kesken.¹⁴ Tärkeimmät tähän ryhmään kuuluvista sopimuksista ovat YK:n yleiskokouksen 16. 12. 1966 hyväksymät kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevat kaksi kansainvälistä yleissopimusta. Edellä esitetyn mukaisesti niiden ratifiointia valmisteltiin meillä huolellisesti ja samalla kartoitettiin koko niiden kattama ala oikeusjärjestystämme.

Valmistelutyö johti vihdoin siihen, että tasavallan presidentti ratifioi kummankin yleissopimuksen 23. 6. 1975. Samana päivänä annettiin kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen osalta blankettilaki (107/75), jossa edellä kerrotuin tavoin säädettiin, että sopimukseen sisältyvät määräykset ovat, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin niistä on sovittu. Sen jälkeen tämä yleissopimus ja siihen liittyvä tasavallan presidentin niin ikään ratifioima valinnainen pöytäkirja saatettiin voimaan blankettiasetuksella (108/76). Sekä laki että asetus julkaistiin lisäksi sopimussarjassa yhdessä sopimustekstin ja valinnaisen pöytäkirjan tekstin kanssa.¹⁵

Ennen blankettilain antamista ratifiointin valmistelu oli johtanut vain yhden asetuksen antamiseen, jolla täytettiin lainsäädännössämme ollut ilmeinen aukko.¹⁶ Muiden lainsäädännössämme todettujen puutteiden osalta tyydyttiin ratifiointin yhteydessä tekemään varauksia, jotka on lueteltu mainitussa voimaansaattamisasetuksessa. Ainakin eräistä varauksista on tarkoitus luopua niin pian kuin asianomaiset puutteet lainsäädännössämme on poistettu.

Muilta kuin varauksien käsittämiltä osin mainittu kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus, joka ulottuu huomattavasti laajemmalle kuin HM II luvussa tunnustetut nk. klassilliset perusoikeudet, on siis blankettilain välityksellä tullut lainsäädäntömme osaksi ja niin ollen sisäisessä lainkäytössä sovellettavaksi.¹⁷ Yleis-

¹⁴ Näistä mainittakoon ulkomaalaislakia ja nk. esitutkintapakettiin sisältyvät rikosprosessia koskevat uudistusehdotukset.

¹⁵ SopS 7—8/76.

¹⁶ A syntymän ja kuoleman rekisteröinnistä (824/74).

¹⁷ Hallitusmuotoon sisältyy muitakin kuin II lukuun otettuja materiaalisia säännöksiä, joilla on merkitystä perusoikeuksien kannalta. Ks. tästä Hidén, Perusoikeudet Hallitusmuodon II luvussa, Oikeustiede 1971, Vammala 1971, s. 16; Merikoski määrittelee perusoikeudet niin, että ne ovat erityisen pysyvyyden omaavia julkisoikeudellisia normeja, joiden kautta valtio itseään eräissä suhteissa rajoittaen luo valtansa alaiselle yksilölle valtion asioihin puuttumisvallan ulkopuolelle jäävän vapauspiirin. LM 1932, s. 109; Julkisoikeus pääpiirteittäin I, Porvoo-Helsinki 1970, s. 32; Kansalaisvapauksien perustuslainsuojan historiasta ks. Kastari, Kansalaisvapauksien perustuslain suoja ja valtiosääntöjen hierarkkisen ylemmänasteisuuden muodostuminen, Kaarlo Kaira ja U. J. Castrén, Juhlajulkaisu, Vammala 1961, s. 123 ss.

sopimus sitoo Suomen valtiota sopimuksen osapuolena niin, että sopimuksen asettamista velvoitteista voidaan poiketa vain sen 4 artiklassa mainituissa olosuhteissa, ts. yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan olemassaoloa ja joka on virallisesti sellaiseksi julistettu. Tämäkään mahdollisuus ei ole rajoittamaton, sillä sanotun artiklan 2 momentissa luetellaan useita artikloja, joissa mainituista perusoikeuksista ei ole lupa tinkiä missään olosuhteissa. Toisaalta on todettava, että eräät yleissopimuksen artiklat ovat kompromissin saavuttamiseksi vesitettyjä niin, että niissä tunnustettuja oikeuksia voidaan rajoittaa tavallisella lailla varsinkin **ordre public** -perusteella.

Niin kuin tunnettua mainittuun yleissopimukseen liittyy erityinen valvontamekanismi, jonka tarkoituksena on taata sopimuksen noudattaminen.¹⁸ Suomen osalta tämän valvontamekanismin tehokkuutta lisää se seikka, että Suomi on antanut yleissopimuksen 41 artiklassa mainitun selityksen valvontamekanismiin kuuluvan ihmisoikeuskomitean toimivallasta ja että Suomi on ratifioinut myös yleissopimukseen liittyvän valinnaispöytäkirjan.

Mainittuja vesityksiä lukuunottamatta kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen antama suoja on siis periaatteessa ehdottomampi kuin mitä HM II luvun säännösten osalta on laita, koska viimeksi mainittujen takaamia perusoikeuksia voidaan kaventaa tai loukata säätämällä siitä laki VJ 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. HM II luvun 16 § oikeuttaa sitä paitsi säätämään tavallisella lailla sanotussa luvussa tunnustettuihin perusoikeuksiin sellaisia rajoituksia, jotka sodan tai kapinan aikana ja sotapalveluksessa oleviin nähden muulloinkin katsotaan välttämättömiksi.

Ryhtymättä tarkemmin erittelemään toisaalta HM II luvussa ja muualla Hallitusmuodossa sekä toisaalta puheena olevassa yleissopimuksessa tunnustettujen perusoikeuksien ulottuvuutta toisiinsa verrattuina, voidaan todeta, että ne asiallisesti täydentävät toisiaan niin, että suojeltavan yksilön kannalta saavutetaan maksimaalinen tulos. Samoin kuin Hallitusmuoto, yleissopimuskin omalta osaltaan rajaa lainsäätäjän mahdollisuudet tällä alueella sekä sitoo tuomioistuimia ja hallintoviranomaisia lainkäytössä ja muussa viranomaistoiminnassa. Jos lainsäätäjä kaikesta huolimatta säätäisi lain, joka olisi ristiriidassa yleissopimuksen kanssa taikka jos tuomioistuin tai hallintoviranomainen toiminnassaan rikkoisi valtion sopimusvelvoitteen, se merkitsisi syyllistymistä kansainvälisoikeudelliseen rikkomukseen ja johtaisi siitä

¹⁸ Ko. yleissopimuksen 28—45 art.

tehdyn ilmoituksen perusteella sopimukseen liittyvän valvontamekanismin käynnistymiseen kaikkine siitä valtiolle aiheutuvine epämiellyttävine seuraamuksineen.¹⁹ Valvontamekanismiin kuuluva ihmis-oikeuskomitea voi myös oma-aloitteisesti valtion omia raportteja käsitellessään kiinnittää huomiota havaitsemiinsa sopimuksenvastaisuuksiin ja vaatia siitä valtiolta selitystä.²⁰ Millekään valtiolle ei ole imar-televaa joutua kansainvälisellä forumilla arvostelun tai moitteen koh-teeksi ihmisoikeuksien loukkaamisen johdosta. Kaikkein vähiten se sopii valtiolle, joka haluaa käydä oikeusvaltiosta.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen ratifiointin yhteydessä ei annettu blankettilakia, vaan sen osalta annettiin pelkästään tavanmukainen voimaansaattamisase-tus (106/76), joka julkaistiin myös sopimussarjassa yhdessä sopimus-tekstin kanssa.²¹ Blankettilaki ei ollut tarpeen, koska tämä yleissopi-mus on luonteeltaan pääasiassa ohjelmallinen asettaen sopimusval-tioille ne tavoitteet, joihin niiden on yleissopimuksen käsittämällä aloilla asteittain pyrittävä voimavarojensa mukaan.²² Toimenpiteistään näihin tavoitteisiin pääsemiseksi sopimusvaltioiden on määrääjoin ra-portoitava YK:n pääsihteerille, joka toimittaa raporteista jäljennökset YK:n talous- ja sosiaalineuvostolle sekä asianomaisille erityisjärjes-töille käsittelyä varten.²³

Mainittujen ihmisoikeuksien alaan kuuluvien yleissopimusten rati-fiointi ja voimaansaattaminen Suomessa sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen aineellisten määräys-ten liittäminen blankettilailla sisäiseen oikeuteemme on siis johtanut samaan tulokseen kuin jos näissä yleissopimuksissa tunnustetut pe-rusoikeudet olisi kirjattu perustuslakiin.²⁴ Julkisessa keskustelussa esitetty huoli siitä, että HM II luku puheena olevien yleissopimusten valossa on puutteellinen ja että perusoikeudet eivät sen vuoksi olisi meillä asianmukaisesti turvattu, on sinänsä aiheeton, koska yleissopi-mukset juuri täydentävät Hallitusmuodon takaamaa perusoikeuksien suojaa ja sellaisinaan velvoittavat valtiota toisaalta olemaan lainsää-

¹⁹ *Erich*, LM 1942, s. 115 ss.; *Saraviita*, main. kirj. s. 226.

²⁰ Ko. yleissopimuksen 40 art. 4 mom.

²¹ SopS 6/76.

²² Ko. yleissopimuksen 2 art.; Näiden oikeuksien luonteesta ks. mm. *Saario*, Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet, LM 1975, s. 183 ss.; *Sai-nio*, Oikeus työhön ja palkkaan perusoikeutena, DL 1973, s. 229 ss.

²³ Ko. yleissopimuksen 16 art.

²⁴ *Saraviita*, main. kirj. s. 235—236; *Saario*, The Relationship between the Inter-national and Constitutional Protection of Human Rights, Juhlajulkaisu Erik Castrén 1904-20/3-1979, Helsinki 1979, s. 136 ss.

Kansainväliset sopimukset ja valtiosisäinen oikeusjärjestys

dännöllisin tai hallinnollisin toimenpitein loukkaamatta yleissopimuksissa tunnustettuja perusoikeuksia, toisaalta ryhtymään niihin positiivisiin toimenpiteisiin, mitä eräiden perusoikeuksien toteuttaminen ja varsinkin taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen asettamien tavoitteiden saavuttaminen edellyttävät.