



Mikko Puumalainen

EU:N

ETUSIJAPERIAATTEESTA

SUOMEN

VALTIOSÄÄNNÖSSÄ

EU:N ETUSIJAPERIAATTEESTA SUOMEN VALTIOSÄÄNNÖSSÄ



SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 340

Mikko Puumalainen

EU:n etusijaperiaatteesta Suomen valtiosäännössä

Yliopistollinen väitöskirja, joka Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Calonian luentosalissa 1 keskiviikkona 13.6.2018 klo 12.

WITH AN ENGLISH ABSTRACT

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. 09 6120 300

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-431-1

© 2018 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Mikko Puumalainen

ISSN-L 0356-7206

ISSN 0356-7206

ISBN 978-951-855-375-8

Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2018

Esipuhe

Tutkimukseni tausta on ammatillisessa sukupolvikokemuksessani: valmistumiseni aikaan 1980-luvun puolivälin jälkeen Suomi alkoi kansainvälistyä ja avautua. Uusia ja jännittäviä oikeudellisia horisontteja avautui jatkuvasti ja oikeusjärjestys muuttui perusteellisesti. Osallistuminen tähän edellytti muun muassa kielitaitoa ja halua oppia uutta, mutta tarjosi myös uudelle juristipolvelle kiehtovia työtilaisuuksia – myös minulle. Halusin palata tutkimuksellisesti tähän Suomen oikeuden käännepisteeseen, jäsentää sitä ja arvioida sen vaikutuksia. Etusija – tai kysymys Suomen ja ylikansallisen oikeusjärjestyksen välisestä suhteesta – on sen ytimessä. Ensin se oli varsinaisen hankkeeni esikysymys, mutta veikin mennessään. Lopputuloskin oli jotain ihan muuta kuin oletin. Opin siis paljon ja prosessi itsessään oli huikaisevan palkitseva.

Tämä ei olisi kuitenkaan voinut tapahtua ilman muita ihmisiä ja tahoja, joita haluan nyt kiittää. Vaimoni Tiina ja poikani Olli, Atte ja Lari ovat kukin tavallaan myötäeläneet hellästi hankkeessani ja Tiina erityisesti on osoittanut hienotunteista kärsivällisyyttä. Kiitän ystäviäni Heikki Pihlajamäkeä monista hyvistä neuvoista ja jo edesmennyttä Terhi Aaltosta unohtumattomasta rohkaisusta. Omistan tutkimukseni vanhemmilleni: isäni Asko Puumalainen, joka ei surukseni ehtinyt nähdä sen valmistumista, ja äitini Seija Puumalainen osallistuivat sen etenemiseen rakastavien vanhempien huolenpidolla.

Ohjaajani professorit Jukka Snell ja Juha Lavapuro ovat esittäneet lukuisia arvokkaita neuvoja ja näkemyksiä isoissa ja pienissä kysymyksissä. Tutkimustyö on oppimisprosessi ja siinä ohjaajani ovat antaneet minulle korvaamaton tukea. Esitarkastajat OTT, tuomari Allan Rosas ja professori Tuomas Ojanen ovat tehneet näkemyksellistä ja tarkkaa työtä. Heidän huomautuksensa olivat paitsi varteenotettavia, myös tärkeä muistutus tutkimuksen toisen osapuolen eli kriittisen lukijan näkökulmasta.

Kahden vuoden päätoimisen työskentelyni mahdollistama aikuiskoulutustutkimus, jota Koulutusrahasto sujuvasti hallinnoi, oli elintärkeä. Kiitän myös Suomen Akatemian Legislated Security and the Impact of European and Constitutional Rights -tutkimushanketta saamastani rahoituksesta, Suomalaista Lakimiesyhdistystä väitöskirjani ottamisesta julkaistavaksi A-sarjassaan sekä Turun yliopiston oikeustieteellistä tiedekuntaa painatuskustannuksiin saamastani tuesta.

Kiitän myös oikeuskanslerinviraston kollegoita joustavuudesta ja erityisesti informaatikko Eeva-Liisa Tuomi-Kyröä avusta sekä kustannustoimittaja Anssi Sinnemäkeä ja tutkimusapulaistani, oikeustieteen ylioppilas Sofia Söderholmia ripeydestä ja tarkkuudesta käsikirjoituksen viimeistelyssä.

Järvenpäässä, 8. toukokuuta 2018

Mikko Puumalainen

Sisällys

Esipuhe	V
Sisällys	VII
OSA I: TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDISTA	1
1 Tutkimuskysymysten tausta.....	3
2 Tutkimuksen keskeinen sisältö	7
2.1 Pluralismi lähtökohtana	7
2.2 Työn pääpiirteinen rakenne ja hypoteesit	7
2.3 Rajautuminen valtiosäntöön ja erityisesti perustuslakiin	9
2.4 Teoreettisista lähtökohdista	11
3 Työn lainopillinen ja valtiosäntöpluralistinen perusta	15
3.1 Etusijaperiaatteen voimassaoloperuste	16
3.2 Valtiosäntöinen pluralismi	17
3.2.1 Pluralismin perusajatuksia	17
3.2.2 Pluralismi tässä tutkimuksessa.....	24
3.3 Muita metodisia kysymyksiä.....	26
4 Valtiosäntöoikeudellisia peruslähtökohtia.....	29
5 Termeistä ja käsitteistä.....	39
5.1 EU ja EUT	39
5.2 Etusija/ensisijaisuus.....	39
OSA II: ETUSIJAPERIAATTEEN EUROOPPALAISET	
ALKULÄHTEET	43
1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja kansalliset oikeusjärjestykset.....	45
2 Euroopan unioni ja etusija	47
2.1 Periaatteen ensi askeleet: EU:n ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten erillisuus.....	47
2.2 Oikeusjärjestyksen määrittely ja sen erityisluonteen esittely – van Gend en Loos	51
2.3 Etusijaperiaatteen ydinmäärittely – Costa v. ENEL	56
2.3.1 Tausta	56
2.3.2 Julkisasiamiehen ratkaisuesitys.....	57
2.3.3 Tuomio	59
2.4 Suhde kansalliseen säännöstöön, lainsäätämiseen ja perusoikeuksiin.....	63

2.5	EIS ja muu kansainvälinen ihmisoikeusnormisto.....	77
2.5.1	EU ja liittyminen EIS:een	78
2.5.2	Muut kansainväliset velvoitteet.....	81
2.6	Soveltamisala.....	85
2.6.1	Luovutettu toimivalta lähtökohtana.....	85
2.6.2	Etusijaperiaatteen operatiivisuuden ydin: välitön oikeusvaikutus ja suora sovellettavuus.....	86
2.6.3	Välittömän oikeusvaikutuksen ja suoran sovellettavuuden edellytyksistä.....	89
2.6.4	Etusijaperiaate välittömän oikeusvaikutuksen tai suoran sovellettavuuden ulkopuolella	94
2.6.5	Perusoikeuskirja ja kansalliset oikeusjärjestykset.....	96
2.7	Etusijaperiaatteen lähialueet.....	105
2.7.1	Epäsuora oikeusvaikutus eli tulkintavaikutus	105
2.7.2	Toimet, joilla etusijan kaltaisia vaikutuksia: vahingonkorvaus, maksuseuraamus ja turvaamistoimenpiteet	108
2.7.3	Etusijan ja välittömän oikeusvaikutuksen suhteesta: kaksi näkökulmaa.....	111
2.8	Lissabonin sopimus	114
2.9	Kansallinen identiteetti ja etusija	117
2.10	Yhteenveto etusijaperiaatteesta	121
OSA III: KANSALLISIA REAKTIOITA		125
1	Etusijaperiaate ja jäsenvaltiot.....	127
2	Tilanteesta jäsenvaltioissa.....	143
3	Kansallisten valtiosääntöjen rajoituksia etusijaperiaatteelle.....	145
4	Vuorovaikutusta vai konflikteja	147
5	Dialogi jatkuu – AJOS	151
OSA IV: YHDENTYMISEN ENSI ASKELEET JA VALMISTAUTUMINEN EU-JÄSENYYTEEN		153
1	Kypsyminen jäsenyyteen ja yhdentymisen tapahtumat	155
1.1	Suomi, Neuvostoliitto ja Euroopan yhteisö.....	155
1.2	Yhdentymisen kronologiaa.....	159
2	Euroopan ihmisoikeussopimus	163
2.1	Liittyminen ja voimaansaattaminen	163
2.2	Konfliktit ja niiden ratkaisumekanismit	164
2.3	Johtopäätöksiä	171
3	Ensimmäisiä linjauksia etusijaperiaatteesta: suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen.....	175

3.1	Selonteko 1988	175
3.2	Tiedonanto 1989	176
3.3	Selonteko 1990	178
4	Euroopan talousalue.....	183
4.1	ETAn tavoite.....	183
4.2	Keskustelua.....	184
4.2.1	ETAn ja yhdentymisen luonteesta.....	184
4.2.2	Etusijaperiaatteen esittelyä.....	189
4.3	ETAn luonne kansainvälisenä sopimuksena.....	191
4.3.1	Sopimus.....	191
4.3.2	EUT:n lausunto	192
4.4	Etusijaperiaate ETA-sopimuksessa	193
4.5	Sopimusmääräykset.....	198
4.5.1	Sopimuksen 6 artikla.....	198
4.5.2	Sopimuksen 7 artikla.....	199
4.5.3	Pöytäkirja 35	200
4.5.4	Artikla 6:n ja pöytäkirja 35:n suhde.....	203
4.5.5	EUT	204
4.5.6	Välitön oikeusvaikutus	206
4.5.7	Ristiriidoista ja niiden välttämisestä	208
4.6	ETA-sopimuksen voimaansaattaminen	210
4.6.1	Voimaansaattamisjärjestelystä.....	210
4.6.2	Institutionaaliset periaatteet	211
4.6.3	Etusija ja perustuslaki	214
4.6.4	Säätämisyjärjestys	219
4.6.5	Etusija ja perustuslain jälkivalvonta.....	220
4.6.6	Ruotsi	222
4.7	Johtopäätöksiä	227
5	Pohdintaa EU-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle.....	231
5.1	Selonteko 1992	231
5.1.1	Valtioneuvosto.....	231
5.1.2	Eduskunta.....	235
5.2	Valtiosääntökomitea 1992	238
5.3	EU-jäsenyys ja perustuslaki – Ruotsi.....	243
5.4	Havaintoja.....	248
6	Liittyminen Euroopan unioniin.....	251
6.1	Päätös jäsenyyden hakemisesta ja jäsenyysneuvottelut.....	251
6.2	Liittyminen	252
6.2.1	Asiakirjat	254
6.3	Yhteisön oikeusjärjestyksen omaksuminen ja etusijaperiaatteen voimaansaattaminen	256

6.4	Sopimuksen voimaansaattaminen Suomessa: ”lähtökohtaisesti”-sanan tulkinnasta	260
6.5	EU-jäsenyyden voimaansaattaminen.....	263
6.5.1	Etusija.....	263
6.5.2	Perusoikeudet	267
6.5.3	Liittymissopimuksen kokonaisarviointi sekä voimaanpanolaki	269
6.6	Acquis communautairen ja etusijan voimaansaattaminen Ruotsissa.....	271
6.7	Etusija ja liittyminen: kokoavia havaintoja	272
6.8	Epilogi: Etusija, perustuslain jälkivalvonta ja perustuslain kokonaisuudistus.....	275
OSA V: JÄSENYYDEN AIKA JA ETUSIJAPERIAATE		281
1	Perussopimusten muutokset.....	283
1.1	Tulevaisuuskonventti ja perustuslaillinen sopimus.....	283
1.2	Perustuslakisopimus	284
1.3	Lissabonin sopimus	286
1.4	Etusija perussopimusten muutoksissa	288
2	Perustuslaki ja EU-jäsenyyden.....	289
2.1	Euroopan unionin jäsenyyden mainitseminen Suomen perustuslaissa.....	289
2.2	Toimivallan luovuttaminen ja sen rajat.....	292
2.2.1	Ei-merkittävä, merkittävä ja sitä merkittävämpi toimivallan siirto	292
2.2.2	Perustuslain ydinsisällön loukkaamattomuus	294
3	EU-säädösten ja perustuslain suhteesta perustuslakivaliokunnan soveltamiskäytännössä.....	301
3.1	Kolmas pilari	301
3.1.1	Terroristiset rikokset.....	301
3.1.2	Rikoksentehtäjiin luovuttaminen	303
3.2	Kansallisten täytäntöönpanonormien laatu: sähköisen viestinnän tietosuojalaki	306
3.3	Kansallisten perusoikeuksien asema unioninormin täytäntöönpanossa	307
3.3.1	Tilatukijärjestelmä.....	307
3.4	Unionioikeuden vaikutus sen ulkopuolella: tietoyhteiskuntakaari	316
3.5	Sitoutuminen ehdottomaan etusijaperiaatteeseen.....	317
3.5.1	Luomuasetus	317
3.5.2	Sähköturvallisuuslaki	322

3.6 Päätelmiä	324
OSA VI: ETUSIJAPERIAATTEEN ASEMASTA SUOMEN	
VALTIOSÄÄNNÖSSÄ.....	331
1 Keskustelua	333
1.1 Perusoikeudet – poikkeus ehdottomasta etusijasta?	333
1.2 Poikkeuslaki etusijan perustana: voimaansaattamistavan merkitys	342
1.3 Tuomioistuinten ja viranomaisten rooli etusijan soveltajana	349
2 Yhteenvedoa EU-oikeuden etusijan luonteesta	351
2.1 Ehdottomuus.....	351
2.2. Ehdollisuuksia	353
3 Suomen oikeusjärjestys pluralistisessa eurooppalaisessa oikeusjärjestyksessä.....	357
3.1 Suomen ja EU:n oikeusjärjestyksen hierarkkisesta suhteesta	357
3.2 Dialogisuus ratkaisuna	360
3.3 Dialogin kehittäminen	365
3.3.1 Tuomioistuimet	365
3.3.2 Perustuslakivaliokunta	367
3.4 Dialogisuuden rajat.....	370
3.5 Kansallisen dialogisen järjestelmän tarve	374
3.6 Dialogin päättyminen – etusijan ultima ratio	376
3.7 Suomen valtiosäännön kypsyys pluralistisessa eurooppalaisessa todellisuudessa	377
ABSTRACT.....	381
LÄHTEET.....	383
LYHENTEET.....	399
HAKEMISTO	401

OSA I: TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDISTA

1 Tutkimuskysymysten tausta

Yksinkertaistaen Suomen valtiosäännön säädetyt normiston voi kuvata koostuvan kansallisesti säädetyistä perustuslaista, Suomessa voimaansaattetuista kansainvälisistä sitoumuksista sekä Euroopan unionin oikeusjärjestyksestä peräisin olevista normeista. Useasta eri säädöksestä koostunut perustuslaki alkoi muotoutua vähitellen autonomian aikana ja syntyi varsinaisesti Suomen itenäistyttyä.¹ Suuriruhtinaskunta teki myös kansainvälisiä sitoumuksia ja itenäistyttyään suvereeni Suomi kiinnittyi vahvemmin kansainväliseen sopimusjärjestelmään.² Suhde näiden sisältämiin normeihin oli klassisen kansainvälisen oikeuden mukainen: Suomi vastasi muille sopimusosapuolille velvoitteen täytäntöönpanosta, mutta tarkempi toimeenpanotapa oli sen päätettävissä. Suomessa noudatetun dualistisen perinteen mukaisesti kansainvälinen normi oli sovellettavissa vasta erillisen voimaansaattamistoimen perusteella ja sen voimassaolo ja asema perustuivat kansalliseen voimaansaattamistoimeen. Lähtökohtaisesti kansainväliset sitoumukset eivät saaneet etusijaa eikä niihin liittynyt ylikansallista valvontaa taikka sanktioita.

Tämä muuttui Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS) liittymisen jälkeen vuonna 1989: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ylikansallinen tuomiovalta ja valvonta olivat aiempiin sopimusjärjestelmiin nähden välittömämpää, järjestelmällisempää ja tuntuvampaa ja sen antamat tuomiot käsitettiin myös oikeudellisesti sitoviksi.³ Lainsoveltajista tuli myös osa eurooppalaista valvontajärjestelmää ja eurooppalaisia tuomareita sekä yksilöistä ja yrityksistä molemmista itsenäisiä toimijoita valtion ja EIS:n suhteessa. Tämä herätti myös kysymyksen siitä, miten soveltajan tulisi uudessa roolissaan toimia, jos kansallinen normi ja EIS olivat ristiriidassa. Vaikka pääosin EIS:n voimaantulon jäl-

¹ Itsenäistymisen alkuvaiheessa muodollisesti perustuslakeja olivat Suomen hallitusmuoto (1919), ministerivastuulaki (1922), laki valtakunnanoikeudesta (1922) ja valtiopäiväjärjestys (1928). Suomen varhaisemmasta valtiosäännön historiasta ks. esimerkiksi Jyränki – Husa 2012, s. 17–36.

² Esimerkiksi Kansainliittoon liitettiin vuonna 1920. Mutanen s. 287. Käsitteistä ulkoinen ja sisäinen suveriniteetti, esimerkiksi Saraviita 2011, s. 42–43. Ennen itsenäistymistä Suomen katsottiin olevan sisäisesti suvereeni, koska sillä oli jo itsenäisen valtion hallitusvallan, poliittisen järjestelmän sekä oikeusjärjestyksen rakenteet. Ulkoinen suvereenisuus kuitenkin puuttui eli valta määrätä suhteista muihin valtioihin ja omat asevoimat. Laajemmin Mutanen 2015, s. 283, 286.

³ EIS:n voimaansaattamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, että yksilön oikeusasemaan keskeisesti vaikuttavan sääntelyn on oltava lain tasoista ja että tähän liittyen ihmisoikeussopimukset lisäpöytäkirjoineen on saatettava osaksi Suomen oikeutta lailla. Tällöin niillä on valtionsisäisesti sama asema kuin lailla yleensä. PeVL 2/1990 vp, s. 2. Sitoutumalla EIS:een ja tunnustamalla EIT:n toimivallan Suomi osaltaan hyväksyi sen, että EIS:n sisältö määräytyy oikeudellisesti velvoittavasti juuri EIT:n ratkaisukäytännössä. Scheinin – Ojanen 2011, s. 178, 180.

keen valmisteltu ja vuonna 1995 voimaantullut perusoikeusuudistus syvensi ja vakiinnutti EIS:n rinnalla kotimaiseen valtiosääntöön perustavien perusoikeuksien suojaa, ei uudistuksessa kuitenkaan tyhjentävästi jäsenetty kansallisten perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden keskinäistä suhdetta tai perusoikeuksien suhdetta muihin kansainvälisiin velvoitteisiin.

Suomen liittymistä Euroopan unionin jäseneksi on kuvattu itsenäisen Suomen oikeushistorian suurimmaksi muutokseksi. Siirtymistä EU:iin helpotti kuitenkin liittyminen ensin Euroopan talousalueeseen (ETA), jonka sopimusjärjestelmän omaksuminen oli olennainen askel hahmotettaessa EU-jäsenyyden edellyttämiä periaatteellisia muutoksia Suomen oikeusjärjestyksessä. ETA-sopimus oli kuitenkin lyhyt välivaihe eikä sen täysiä institutionaalisia vaikutuksia ehditty Suomessa näkemään. Jääskinen on kuvannut Suomen muuttumista 1980–1990-luvuilla, suomalaisen oikeusjärjestyksen kehityksen intensiivisillä vuosikymmenillä oikeudellisesti ”tavalliseksi” länsieurooppalaiseksi maaksi kolmena aaltona. Ensimmäinen aalto vuosina 1981–1989 oli hänen mukaansa hiljattaista valmistautumista Euroopan neuvoston jäsenyyteen ja taloudelliseen yhdentymiseen. Toisessa aallossa vuosina 1989–1994 liitettiin EIS:een, saatettiin se voimaan ja toteutettiin sen edellyttämät lainsäädäntöratkaisut. Kolmas aalto oli EU-jäsenyys vuonna 1995. Muutosten vaikutuksia arvioitiin perustuslain kokonaisuudistuksessa vuonna 2000 ja myöhemmin sen tarkistuksessa vuonna 2008 ja joissakin yksittäisuudistuksissa.⁴

Suomen liittyttyä ylikansallisiin oikeusjärjestyksiin, omasta suvereenista kansallisesta oikeusjärjestyksestä juontuvien sekä kansainvälisten mutta kansallisesti voimaansaattettujen normien ohella myös ylikansallisista oikeuslähteistä peräisin olevat normit vaikuttivat välittömästi Suomen alueella. Suomen kansallinen, suljettuun ja autonomiseen⁵ hierarkkisuuteen perustuva oikeusjärjestys joutui määrittelemään suhteensa ylikansallisuuden vaatimuksiin, joille oli Suomessa annettava ylikansallisen järjestelmän edellyttämä merkitys. Sille ei kuitenkaan tavanomainen kansainvälisen oikeuden mukainen täytäntöönpano riittänyt, vaan se tunkeutui Suomen oikeusjärjestykseen ja ryhtyi välittömään vuorovaikutukseen sen toimijoiden kanssa ilman erillistä kansallisen lainsäätäjän hyväksymistä. Se myös vaati itselleen tiettyä institutionaalista asemaa kansallisessa oikeusjärjestyksessä, taikka sääti sellaisia normeja, jotka eivät olleet kansallisesti hyväksyttävissä. Suomen valtiosääntö nivoutui osaksi eurooppalaisen valtiosääntöisen pluralismin verkkoa ja samalla sen suljettu ja autonominen suhde muihin oikeusjärjestyksiin päättyi. Suomessa ryhdyttiin

⁴ Jääskinen 2008, s. 39, 41; Jääskinen 2001.

⁵ Autonomia on tässä yhteydessä ymmärretty pluralismin vastakohtana. Monismia käytetään myös tässä merkityksessä, mutta se on myös tässä työssä esiintyvän dualismin rinnakkaiskäsite. Sekaannuksen välttämiseksi monismista puhutaan vain dualismin ja autonomiasta pluralismin yhteydessä.

soveltamaan kahta tai useampaa eri oikeusjärjestystä rinnakkain ja limittäisesti, eikä millään niistä ollut yksiselitteistä ylivaltaa. Muutos merkitsi väistämättä tarvetta oikeusjärjestysten yhteensovittamiseen sekä uudenlaisten konfliktien mahdollisuutta, sillä samaan tapaukseen saattoi soveltua sekä kansallisen että EU:n oikeusjärjestyksen normi. Miten tähän suhtauduttiin Suomessa ja kuinka tämä ratkaistiin? EU:n oikeusjärjestyksen mukaan tämä ulkopuolinen tekijä olisi etusijaperiaate, mutta tuliko se Suomessa hyväksytyksi? Miten oikeusjärjestysten välisiä suhteita selvitettiin Suomen valtiosäännössä esimerkiksi liittymisvaiheessa ja perustuslain uudistuksen yhteydessä? Olivatko nämä kansalliset pyrkimykset lopulta turhia, jos oikeusjärjestysten väliset konfliktit eivät ylipäätään ole ratkaistavissa, ja kuinka sitten toimitaan?

Suomea koskevan tarkastelun perusta on etusijaperiaate EU:n oikeudessa. Tarkoitus on tuoda esille, mihin Suomi sitoutui liittyessään EU:n jäseneksi ja hyväksyessään silloin EU:n oikeuden ja miten periaate on jäsenyyden aikana muovautunut. Selvitän myös esimerkinomaisesti, miten jotkin jäsenvaltiot ovat omaksuneet etusijaperiaatteen valtiosääntöönsä, mutta rajoittaneet samalla sen merkitystä kansallisen valtiosääntöjärjestelmän ydinarvojen perusteella. Kuvaan Suomen oikeusjärjestyksen muutosta analysoimalla etusijaperiaatteen omaksumista Suomen valtiosäännössä. Vaikka tämä muutos on todelliselta luonteeltaan pluralistinen, sitä on käsitelty sekä Suomessa että EU:ssa tästä huolimatta hierarkkisenä ja autonomisena ilmiönä. Asetelma luo oikeusjärjestysten välille sovittamattoman ristiriidan, jonka seurauksia käsittelen. Pyrin myös hahmottelemaan keinoja ristiriidan hallitsemiseksi.

2 Tutkimuksen keskeinen sisältö

2.1 PLURALISMI LÄHTÖKOHTANA

Tutkimuksen teoreettisena lähtökohtana on valtiosääntöpluralistinen kuvaus yksittäisten oikeusjärjestysten ja valtiosääntöjen samanaikaisesta tosiasiallisesta ja oikeudellisesta voimassaolosta samalla maantieteellisellä alueella. Pidän pluralismia pätevänä EU:n ja jäsenvaltioiden välisen oikeudellisen tilan kuvauksena. Se tarjoaa myös keinoja ymmärtää oikeusjärjestysten moninaisuutta ja näyttää vain yhteen oikeusjärjestyksen pitäytyvän oikeudellisen lähestymistavan rajat: kuinka hierarkkisuus ei vastaa pätevästi oikeusjärjestysten suhteita ja konflikteja koskeviin kysymyksiin. Kuvauksessa on siten läsnä vahva kaksitasoisuus: yhtäältä EU:n ja jäsenvaltioiden välisessä dialogissa esitettyjen lausumien pinta ja toisaalta oikeudellisen todellisuuden syvärakenne. Pluralismin pohjalta voi myös löytää ratkaisuja oikeusjärjestysten välisiin jännitteisiin niiden välisen keskinäisen dialogin avulla. EU:n ja jäsenvaltioiden oikeutta koskeva tarkastelu osoittaa tämän lähestymistavan selitysvoiman, mutta myös siihen liittyvät Suomea koskevat jännitteet.

2.2 TYÖN PÄÄPIIRTEINEN RAKENNE JA HYPOTEESIT

Hypoteesini koskee EU-oikeuden etusijaperiaatteen sisältöä, sen saamaa vastaanottoa, voimassaoloa ja merkitystä Suomen valtiosäännössä. EU:iin liittymistä koskevien valtiosopimusten voimaansaattamisen sekä näiden sopimusten ja perustuslain soveltamista koskevien perustuslakivaliokunnan lausumien perusteella periaate on niissä tunnustettu sen laajimmassa merkityksessä eli myös kansalliseen perustuslakiin ulottuvin vaikutuksin.

Tarkastelen tätä väitettä joidenkin muiden jäsenvaltioiden etusijaperiaatteen kohdistamien reaktioiden sekä pluralistisen dialogisuuden valossa. Niiden perusteella etusijaperiaate ei olekaan hierarkkisesti yhteensovittavissa jäsenvaltion – eikä niin muodoin Suomen – valtiosääntöön. Tämä muodostaa pysyvän ja ratkaisemattoman jännitteen minkä tahansa EU-jäsenvaltion – ja siten myös Suomen – valtiosääntöön. Virallislähteissä esitettyjen sitoumusten lisäksi avautuu siten pluralistisen todellisuuskuvauksen ja muun eurooppalaisen keskustelun valossa toisen sisältöinen taso. Suomessa siis ehdottomana ilmaistu sitoutuminen – vaikkakin EU-oikeuden mukaisena – on yksinkertaistettu ja hierarkkinen toimi pluralistisessa todellisuudessa, jossa eri jäsenvaltioiden oi-

keusjärjestysten omat vastaukset etusijaperiaatteen asemasta oikeusjärjestyksessään poikkeavat toisistaan ja siitä, mitä EU:n oikeusjärjestys niiltä edellyttää. Periaatteen ehdottomuutta koskevat vastaväitteet soveltuvat myös Suomen valtiosääntöön, mutta sellaisia ei ole suomalaisesta valmistelusta yhtä poikkeusta lukuun ottamatta tunnistettavissa (ks. osa IV, jakso 6.4). Suomen kansallisen ja EU:n oikeusjärjestyksen välillä on siten perustavaa laatua oleva, julki-lausumaton ja yhteen sovittamaton jännite. Kun tämä jännite on sivuutettu, ei myöskään sen vaikutuksia ole arvioitu.

Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa jännitettä on käsitelty ja siinä on pyritty osoittamaan, että Suomella olisi etusijaperiaatteeseen kohdistuva perusoikeuksiin perustuva varauma. Toisekseen etusijaperiaatteeseen sitoutumisen ehdottomuutta on vähätelty korostamalla mahdollisuuksia sen poistamiseen tulkinnallisesti. Varaumaa koskevaa väitettä on perusteltu Suomen lainsäätäjän aineistolla, josta ei kuitenkaan löydy tukea väitteelle (ks. osa VI, jakso 1).

Suomen lainsäätäjän päivävastaisista lausumista huolimatta EU-oikeuden etusijaperiaate ei kuitenkaan toteudu – eikä voikaan toteutua – Suomenkaan valtiosäännössä ehdottomana. Rajoitukset voivat koskea valtiosäännön ydinarvoja – kuten täysivaltaisuutta, perusoikeuksia taikka demokratiaa. Virallislähteissä näitä ei kuitenkaan avoimesti artikuloita. Syynä voi olla joko se, että tällaiset rajoitukset ovat vain jääneet havaitsematta, taikka sitä ei ole haluttu tehdä avoimesti, koska ne olisivat voineet olla ongelmallisia poliittisesti. Vaikka rajoitukset ovat piiloutuneet ehdotonta sitoutumista tarkoittavien nimenomaisten lausumien alle, nämä samat muissa eurooppalaisissa valtioissa tunnistetut rajoitukset ovat silti olemassa myös Suomen valtiosäännössä. Johdan rajoitusten olemassaolon ja sisällön Suomen kohdalla joidenkin muiden jäsenvaltioiden valtiosääntöjen tulkinnasta ja valvonnasta vastaavien korkeimpien oikeuksien tai perustuslakituomioistuimien lausumien perusteella.

Suomen valtiosäännön etusijaperiaatteeseen kohdistuvien rajoitusten artikuloimattomuus altistaa sen konfliktille EU:n kanssa. Valtiosäännön tarjoamat keinot olla vuorovaikutuksessa ja käydä dialogia sekä vaikuttaa EU:n oikeusjärjestykseen ja yhteisen eurooppalaisen valtiosääntökulttuuriin ovat myös muita, vertailun kohteena olevia jäsenvaltioita rajallisempia. Tämä seuraa erityisesti Suomen ylimmän perustuslainmukaisuuden tulkintaa ja valvontaa koskevan järjestelmän erityispiirteestä – eli perustuslakivaliokunnan keskeisestä asemasta.⁶ Valiokunnalla itsellään ei ole käytettävissä niitä keinoja, joita dialogiin osallistuminen edellyttäisi ja sen keskeinen asema valtiosäännön tulkinnassa estää suomalaisia tuomioistuinta avoimesti laajentamasta omaa doktriiniaan EU-oikeuden ja Suomen valtiosäännön väliseen suhteeseen ja käymään tähän liittyvää dialogia suoraan Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) kans-

⁶ Tämä koskee myös EIS:n järjestelmää siinä vaiheessa, kun EU:n ennakkoratkaisumenettelyyn rinnasteinen järjestelmä toteutuu sopimuksen 15. pöytäkirjan tullessa voimaan.

sa. Eri vaiheissa on korostettu, ettei perustuslaki salli tuomioistuinten tutkia lakien perustuslainmukaisuutta. Suomalaisessa järjestelmässä ei myöskään ole mahdollisuutta käydä sisäistä valtiosääntöistä dialogia: perustuslain tulkintaa koskevan kysymyksen voi saada vain hallitus vireille perustuslakivaliokunnassa lainsäädäntömenettelyn yhteydessä. Asetelman pulmallisuutta korostaa perustuslain 106 §:n tulkinnallisuus tuomioistuinten roolin määrittelyssä.

”Kolmesta aallosta” huolimatta Suomi ei ole oikeudellisesti vielä Jääskisen kuvaama ”tavallinen” länsieurooppalainen maa. Toisin kuin monet muut jäsenvaltiot, Suomi ei ole kattavasti ja avoimesti määritellyt oman valtiosääntönsä ydinarvojen suhdetta EU:n oikeusjärjestykseen, ei niiden asettamia rajoituksia EU-oikeuden etusijaperiaatteen toteutumiseksi eikä luonut sitä koskevia dialogisia rakenteita oikeusjärjestyksessään. EU:n aalto ei ole vielä rannassa.

2.3 RAJAUTUMINEN VALTIOSÄÄNTÖÖN JA ERITYISESTI PERUSTUSLAKIIN

Valtiosääntö-käsitteen avulla tarkastelu on kohdistettu perustuslakia koskevaan lainsäädäntötyöhön, soveltamiskäytäntöön ja yleisiin rakenteisiin sekä suomalaisen ja ylikansallisen oikeusjärjestyksen välisiin suhteisiin. Perustuslain taustalla on laajemmin valtiojärjestystä sääntelevä kokonaisuus järjestelmänä. Tähän kuuluvat sekä perustuslaintasoiset ja sitä alemmanasteiset, mutta myös tavanomaisen käytännön kautta syntyneet, valtiojärjestystä koskevat ja oikeussäännöiksi vahventuneet normit⁷ ja sitä koskevat vakiintuneet käytänteet. Valtiosäännöllä on siis työssäni laaja eikä vain perustuslakia tarkoittava merkitys, vaikka pääkohde onkin perustuslaki.⁸

Etusijaperiaate läpäisee koko oikeusjärjestyksen ja koskee lainsäädäntötyötä, lainkäyttöä ja lain soveltamista hallinnossa. Tämän työn aihe on kuitenkin periaatetta koskevien kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen Suomen valtiosäännössä, jolloin katse kohdistuu valtiosopimusten voimaansaattamiseen, perustuslakiin, sen valvontaan ja tulkintaan. Tällöin se, miten tuomioistuimet valtiosäännön edellytysten mukaisesti voimaansantua periaatetta tämän jälkeen sitten soveltavat, on eri aihe ja rajautuu tämän työn ulkopuolelle.⁹ ”Valtiosääntö” ei siten sisällä Suomen tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä, eikä kyse siten ole etusijaperiaatteen sisällöstä tuomitsemistilanteissa, vaan siitä, minkä sisältöisenä se valtiosäännössä hyväksyttiin ja miten sitä on perustuslain valvonnassa sovellettu. Työn kohteena on arvioida etusijaperiaat-

⁷ Jyränki – Husa 2012, s. 69.

⁸ Saraviita 2011, s. 30.

⁹ EUT:n oikeuskäytännön vaikutuksesta suomalaisissa tuomioistuimissa, ks. esimerkiksi Ojanen 2005, s. 1222–1228.

teen merkitystä Suomen valtiosäännön kannalta ja erityisesti sen suhdetta perustuslakiin.

Perustuslaki itsessään myös tukee rajausta jättää Suomen tuomioistuimien etusijaperiaatteen soveltamista koskeva oikeuskäytäntö työn ulkopuolelle. Perustuslain mukaan tuomioistuimien tehtävänä Suomessa ei ole perustuslainmukaisuuden arviointi eivätkä tuomioistuimet lähtökohtaisesti arvioi Suomessa EU-oikeuden etusijaperiaatteen suhdetta perustuslakiin, vaan soveltavat sitä sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunta on tätä koskevan arvionsa tehnyt.

Vaikka tässä työssä ei käsitellä tuomioistuimia Suomessa etusijaperiaatteen soveltajina lainkäytössä, on periaatteella vaikutuksia niiden perustuslailliseen asemaan ja tosiasialliseen valtiosääntöiseen rooliin. Tältä osin myös Suomen ylimpien tuomioistuinten asemaa sivutaan. Useimmissa EU:n jäsenvaltioissa perustuslain ylimmästä tulkinnasta vastaavat perustuslakituomioistuimet tai korkeimmat oikeudet, jolloin näiden tekemät ratkaisut etusijaperiaatteen voimassa olosta ovat tästä rajauksesta huolimatta tarkasteltavana. Kyse ei ole silloin kuitenkaan tavanomaisesta lainkäytöstä, vaan Suomen perustuslakivaliokuntaa vastaavasta valtiosääntöisestä tehtävästä.

Toinen oikeuskäytäntöä koskeva rajaus liittyy EIS:een. Sopimusta käsitellään etusijaperiaatteen näkökulmasta siltä osin, kuin sen asema yleisesti liittyy Suomen valtiosääntöön sekä EU:n ja EIS:n välisen suhteen vaikutuksiin siinä. Kohteena on EU:n ja jäsenvaltioiden, erityisesti Suomen, välinen suhde, ei EIS:n aineellinen sisältö. Siten esimerkiksi EIT:n oikeuskäytännössään asettamaa perusoikeussuojan materiaalista sisältöä ei tarkastella, vaan mikä on EIS:n ja EIT:n vaikutus EU:n etusijaperiaatteessa ja sen asemassa Suomen valtiosäännössä. EU:n oikeuteen kuuluva etusijaperiaate sääntelee EU:n ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten välisiä suhteita ja on keskeinen osa Euroopan unionin valtiosääntöä. Euroopan unionia voi pitää valtiosääntöisenä järjestelmänä. Perussopimukset sisältävät aineellisesti valtiosäännön kaltaisia elementtejä, esimerkiksi perusarvojen luettelon, toimivallan jakoa ja käyttöä sekä oikeusjärjestyksen sisäistä hierarkiaa koskevat säännöt. Vastaavia valtiosäännönomaisia ja jäsenvaltioiden valtiosääntöihin vaikuttavia määräyksiä voi olla myös EUT:n ratkaisuissa. EUT on myös oikeuskäytännössään kutsunut tiettyjä EU:n oikeuden periaatteita luonteeltaan valtiosääntöisiksi.¹⁰

EU:n valtiosäännön voi katsoa olevan osa myös jäsenvaltioiden valtiosääntöä, koska Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (EYTI) ja sittemmin EUT:n vakiintuneen näkemyksen mukaan EU:n oikeusjärjestys on osa jäsenvaltioiden ja siten myös Suomen oikeusjärjestystä. Myös Suomen valtiosäännön näkökulmasta perustuslaki ja EU:n perussopimukset ovat muodollisesti erillisiä, kahden eri oikeusjärjestyksen perusasiakirjoja, mutta tästä huolimatta ne muo-

¹⁰ Tuori 2015, s. 11. Asia 294/83 Parti écologiste ”Les Verts” v. Euroopan parlamentti.

dostavat toiminnallisen kokonaisuuden.¹¹ Pluralistisesta näkökulmasta EU:n valtiosääntöisyyden voi nähdä ilmenevän EU:n primäärioikeuden ja jäsenvaltioiden valtiosääntöjen yhdessä muodostamana – tiiviimpänä taikka löyhemmänä – kokonaisuutena ja koherenttina institutionaalisena systeeminä, jossa toimivaltuudet jakautuvat eri tasojen kesken (multilevel constitutionalism).¹² Olennaista on myös tämän kokonaisuuden prosessinluontoisuus ja jatkuva kehitys sekä sen osien keskinäinen vuorovaikutus.¹³ Voi siis sanoa, että ”Suomen valtiosääntö” sisältää myös EU:n valtiosäännön sellaiset osat, jotka sääntelevät EU:n oikeuden asemaa ja toimintaa Suomen oikeusjärjestyksessä. ”Suomen valtiosääntö” tarkoittaa siten myös sen suhdetta EU:n valtiosääntöön ja tämän asemaa Suomen valtiosäännössä. EU-oikeuden etusija on silloin osa myös Suomen valtiosääntöä.

2.4 TEOREETTISISTA LÄHTÖKOHDISTA

Oikeus on tässä työssä voimassa oleva oikeus yhteiskunnallisena tosiasiana ja tunnistettavana, yhteisesti täytäntöön pantavana velvoittavana normistona. Oikeusjärjestys on näiden oikeusnormien järjestys, joka konstruoidaan tulkitsemalla oikeuslähteitä ja systematisoimalla tulkinnan tuloksena tunnistettuja oikeusnormeja niin, että ne mahdollisuuksien mukaan ilmaisevat ajatuksellisesti ristiriidattoman järjestyksen. Lainopilla – tai juridiikalla – oikeusjärjestys konstruoidaan suhteessa tiettyyn asiantilaan eli oikeuden voimassaoloon.¹⁴ Oikeuteen kuuluu myös elementtejä, jotka eivät ole oikeusnormeja ja näille elementeille on erilaisia nimityksiä ja luonnehdintoja. Tuorin ajattelussa oikeudella on kaksi aspektia: normatiivinen oikeusjärjestys (legal order) ja erityiset yhteiskunnalliset eli oikeudelliset käytännöt (legal practises), jotka produsoivat ja re-produsoivat tätä normatiivista oikeusjärjestystä tietyissä institutionaalisissa kehyksissä. Tämä voi olla muun muassa lainsäätämistä, lainkäyttöä tai oikeustieteen harjoittamista. Yhdessä nämä muodostavat oikeusjärjestelmän (legal system). Valtiosäännön kohdalla tämä tarkoittaa Tuorin mukaan valtiosääntöoikeutta symbolis-normatiivisessa mielessä sekä sen ylläpitämistä ja muuttamista.¹⁵

Oikeusjärjestelmä koostuu kuitenkin useista tasoista, eikä yksistään nimenomaisista, diskurisiivisesti muodostetusta normatiivisesta aineksesta – kuten

¹¹ Jyränki – Husa 2012, s. 72. Vrt. Ingolf Pernicen (1999) käsite ”composite constitution” eli Verfassungverbund.

¹² Salminen viittaa tässä Ingolf Perniceen, joka korostaa kokonaisuuden koherenttiutta. Salminen 2015, s. 211 [Pernice 1999, s. 706–750].

¹³ Mutanen 2015, s. 98–99.

¹⁴ Määrittely seuraa tässä Jääskistä, joka tosin käyttää laajemmaksi ymmärrettävämpää ”juridiikka”-termiä lainopin sijasta. Jääskinen 2008, s. 101.

¹⁵ Tuori 2015, s. 15.

yksittäisistä laeista – ja sitä koskevasta oikeuskäytännöstä ja oikeustieteellisestä kannanmuodostuksesta. Siihen kuuluu myös kulttuurinen syvärakenne, joka sekä mahdollistaa että rajaa sitä, mitä oikeuden pinnalla esiintyy lainsäätäjien, tuomareiden ja oikeustieteilijöiden puheenvuorojen tuloksena. Oikeuskulttuurin kerrostumat ovat syntyneet hiljalleen oikeuden pinnasta alkavan sedimentoitumisen tuloksena. Tuorin mukaan myös valtiosääntöoikeutta pitäisi tarkastella nimenomaisten pinnalla esiintyvien kantojen – kuten perustuslain, sitä koskevan oikeuskäytännön ja oikeustieteen – ja oikeuskulttuurin vuorovaikutuksena. Euroopan unionin oikeuden kohdalla jako oikeusjärjestykseen ja oikeudellisiin käytäntöihin kyllä Tuorin mukaan soveltuu, muttei sen sijaan EU:n oikeuden syvärakenteen tarkasteluun. Hänen mukaansa EU:n oikeus on niin vahvasti teleologista ja politiikkaorientoitunutta ja sen aineellinen koherenssi syntynyt toimintatavoitteiden (policy) eikä periaatteiden tuloksena, että oikeuskulttuurin sedimenttejä ei ole kansallisten oikeusjärjestysten tavoin havaittavissa. Kansallisvaltioissa oikeuskulttuurin periaatteet ovat perusluonteeltaan moraaliluonteisia periaatteita sanan ahtaassa merkityksessä. Tuori päätyykin soveltamaan EU:n valtiosääntöoikeuden yhteydessä oikeuskulttuuria koskevan syvärakenneanalyysin sijaan jakoa valtiosääntödoktriiniin ja -teoriaan.¹⁶

Tutkimukseni kohteena on etusijaperiaatteen sisältö normina ja sen omaksuminen Suomen valtiosäännössä tietyssä ajallisessa jatkumossa sekä periaatteen laajempi merkitys ja seuraukset Suomen valtiosäännön kannalta. Kohteena ovat siis Tuorin jaottelussa oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytänteet sekä taustalla oleva oikeusjärjestelmä ja oikeuskulttuuri. Oikeuskulttuurista muutosta pyritään valottamaan kuvauksilla keskusteluista kansallisten valtiosääntöjen ja EU-oikeuden normatiivisesta suhteesta sen rantautuessa Suomen oikeusjärjestykseen. Näillä kuvauksilla muistutetaan siten syvärakenteen olemassaolosta, muttei kuitenkaan käytetä sitä tutkimuksen läpäisevänä näkökulmana.

Tutkin oikeusjärjestystä ja juridiikkaa lainopin keinoin. Etusijaperiaatteen kohdalla tämä tarkoittaa sitä koskevan voimassa olevan oikeuden systematisointia ja kuvausta sekä kannanottoja normien sisällöstä ja voimassaolosta, jossa periaatetta osana oikeusjärjestyksen kokonaisuutta selitetään ja systematisoidaan.¹⁷ Tähän liittyvät etusijaperiaatetta koskevat lainopilliset väitteet, kuvaukset ja selitykset voivat olla tosia taikka epätosia, vaikka normeilla itsessään ei olekaan totuussisältöä – ne sellaisenaan eivät ole joko tosia tai epätosia.¹⁸ Ollakseen tosia, normeja koskevien lainopillisten väitteiden, kuvausten taikka selitysten ei tarvitse saavuttaa koherenssia säädöksen sanamuodon ja tosiasiallisen soveltamiskäytännön välillä, vaan koherenssi voi olla myös normien välillä,

¹⁶ Tuori 2015, s. 15–16.

¹⁷ Hutchinson – Duncan 2012, s. 84–85.

¹⁸ Mackor 2011, s. 52–53.

mutta silloinkin lainopillisen teorian sisällä.¹⁹ Alf Rossin mukaan lainoppi on kuitenkin empiirinen tiede, jossa verifiointi tapahtuu tarkistamalla lainopillisten väitteiden todellinen sisältö oikeudellisen ja nimenomaan tuomioistuinten käytännön valossa.²⁰ Tämä ei ole kuitenkaan ehdoton rajaus, koska verifiointi voi perustua myös hyvin vakiintuneeseen oikeustieteelliseen doktriiniin.

Työni on Rossin tarkoittamassa mielessä empiirinen ja lainoppia, koska selvitän, miten EU:n tai jäsenvaltion valtiosäännön auktoritatiivisista tulkinnoista vastaavat tahot – lainsäätäjät, perustuslakituomioistuimet, EUT taikka Suomessa perustuslakivaliokunta – soveltavat etusijaperiaatetta normina, antavat sille oikeudellisen merkityksen omassa oikeusjärjestyksessään ja määrittävät sen voimassaolon. Lähtökohta on siis realistinen: pätevän ja toden normiväitteen verifiointi perustuu sen valtiosääntöiseen soveltamiskäytäntöön. Työni ei siis koske vain normin asemassa olevan periaatteen asemaa lainopin teorian sisäisenä kysymyksenä, vaan sen asemaa myös EU:n, jäsenvaltioiden ja Suomen oikeudellisessa todellisuudessa. Tällöin ”tosi” voi tarkoittaa vastaavuutta ensiksikin etusijaperiaatteen sisältöä ja pätevyyttä koskevien EUT:n esittämien, toiseksi joidenkin jäsenvaltioiden perustuslakituomioistuinten ja kolmanneksi Suomen liittymisvaiheessa ja myöhemmin jäsenyyden aikana sopimusten ratifoinneissa taikka EU-lainsäädännön täytäntöönpanossa Suomessa esitettyjen lausumien välillä. Todellisuus, jossa periaatetta Suomen kannalta tarkastellaan, muodostuu näistä kolmesta tarkastelupisteestä. Työssäni kuvauksen ja selittämisen kohteena on etusijaperiaatteen sisältö ja sen pätevyys suhteessa kansalliseen eli Suomen oikeusjärjestykseen. Nämä väitteet voivat olla tosia tai epätoisia. Myös väitteet periaatteen sisällöstä voivat olla epätoisia, eli ne eivät vastaa sitä, mikä periaatteen sisällöksi EUT:n oikeuskäytännössä on vahvistettu.

Etusijaperiaatteen kohdalla ristiriidattomuutta voidaan tavoitella yhdessä oikeusjärjestyksessä. Tähän on Suomessa pyritty hyväksymällä periaate EUT:n määrittelemällä tavalla, mutta ehdottomasti ja varauksitta. Otettaessa kuitenkin huomioon periaatteen muissa oikeusjärjestyksissä herättämä vastaanotto, tämä ristiriidattomuus näyttää näennäiseltä. Toisin kuin eurooppalaiset vertailukohteensa, suomalainen valtiosääntöjärjestelmä ei tunnista eikä tunnusta vastaavia kansallisen oikeusjärjestyksen ydinarvoja – kuten suvereniteetti, ihmisoikeudet ja demokratia – etusijaperiaatteen yhteydessä eikä kyseenalaista periaatteen ja sen taustalla olevan EU:n oikeusjärjestyksen suhdetta näihin ydinarvoihin. Se ei myöskään anna juridiikalle keinoja käydä dialogia näistä ydinarvoista EU:n oikeusjärjestyksen kanssa. Suomalainen valtiosääntöjärjestelmä julkilausutusti esittää väitteitä, joissa se hyväksyy – *prima facie* – hierarkkisen lähtökohdan ja alisteisen asemansa tässä hierarkiassa. Tässä se eroaa monista muista eurooppalaisista valtiosäännöistä, joissa kansallisia valtiosäännön ydinarvoja suojataan.

¹⁹ Mackor 2011, s. 64.

²⁰ van Hoecke 2011, s. 5.

Tuori totesi edellä tarpeen tarkastella valtiosääntöoikeutta nimenomaisten pinnalla esiintyvien kantojen – kuten perustuslaki, sitä koskeva oikeuskäytäntö ja oikeustiede – ja oikeuskulttuurin vuorovaikutuksena. Hänen mukaansa oikeusjärjestelmä koostuu useista tasoista ja siihen kuuluu myös kulttuurinen syvärakenne, joka sekä mahdollistaa että rajaa sitä, mitä oikeuden pinnassa esiintyy lainsäätäjien, tuomareiden ja oikeustieteilijöiden puheenvuorojen ym. kantojen tuloksena. Oikeusjärjestyksen – usein epämääräisesti artikuloidut – ydinarvot ovat osa tätä syvärakennetta. Etusijaperiaatteen kohdalla kyse on tässä työssä sitä koskevien ”pinnalla esiintyvien kantojen” suhteesta suomalaisen oikeusjärjestyksen epämääräisesti artikuloiutuun oikeuskulttuuriin. Oikeuskulttuurin voi tässä yhteydessä ymmärtää tarkoittavan suvereniteettiin, ihmisoikeuksiin ja demokratiaan liittyviä sedimenttejä. Näitä on myös eurooppalaisissa, jäsenvaltioiden oikeuskulttuureissa, muttei – jos muistamme Tuorin rajauksen – EU:n oikeudessa. Tämän vuoksi näitä sedimenttejä on ehkä vaikeampi tunnistaa EU-oikeuden omaksumisen yhteydessä. Kyse on kuitenkin tunnistamisen vaikeudesta eikä siitä, ettei niitä EU-oikeudessa olisi. Etusijaperiaatteen muotoutumisen tarkastelu edempänä osoittaa, että EU:n oikeuskulttuurin sedimentit voivat olla siirrännäisiä kansallisista oikeuskulttuureista ja luoda vuorovaikutusasetelman jäsenvaltioiden kanssa. Sama havainto on tehtävissä esimerkiksi EUT:n perusoikeusdoktriinin kehityksestä. Jos vuorovaikutusasetelmaa jäsenvaltion ja EU:n välillä ei synny, on kansallisen oikeusjärjestyksen vastaus EU-oikeuden vaatimuksiin helposti vain passiivinen hyväksyminen. Kansallista oikeuskulttuuria ei artikuloida eikä puolusteta. Kun näin ei ole tehty etusijaperiaatteen yhteydessä, eivät oikeuskulttuurin tätä koskevat elementit ole suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa myöskään vuorovaikutuksessa pinnan kanssa.

Oikeuskulttuuri muotoutuu pitkäkestoisessa vuorovaikutuksessa. Eri kansallisten oikeusjärjestysten oikeuskulttuurit ja niitä ilmentävät syvärakenteet ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa EU:n oikeusjärjestyksen kanssa. Oikeuskulttuuriset piirteet voivat konkretisoida esimerkiksi jäsenvaltion valtiosäännön ydinarvoiksi, jotka rajoittavat EU:n oikeuden soveltamista tuossa jäsenvaltiossa. Työni tavoitteena on pyrkiä hahmottamaan, mitä ydinarvoja muissa jäsenvaltioissa on tuotu suhteessa etusijaperiaatteeseen ja mitä ne Suomen kohdalla voisivat olla. Euroopan unionilla on runsas 60-vuotinen historia ja Suomen yhdentymiskehitys on kestänyt noin puolet siitä. Tässä ajassa ei voi olettaa jäsenyyden vielä muovanneen Suomen oikeuskulttuuria syvällisesti. Osoitan tämän kehityksen keskeneräisyyksiä ja erityisesti sen, miten EU:n oikeusjärjestyksen vaatimukset asemastaan Suomen oikeusjärjestyksessä tuovat niitä esiin.

3 Työn lainopillinen ja valtiosääntöpluralistinen perusta

Työni hypoteeseilla on kaksi perustaa. Etusijaperiaatteen voimassaoloa koskeva EU:n ja jäsenvaltioiden oikeuden tarkastelu on metodiltaan lainopillista ja perustuu säädännäiseen oikeuteen sekä sen valtiosääntöiseen soveltamiskäytäntöön. Siinä kuvaillaan, miten etusijaperiaate on muodostunut ja mikä on sen oikeudellinen merkitys eri konteksteissa, kuten EU:n ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä, ja muodostetaan sen voimassaolosta ja sisällöstä kokonaiskuva – toisin sanoen systematisoidaan sitä. Tältä pohjalta vuorostaan arvioidaan samasta lainopillisesta näkökulmasta etusijaperiaatteen omaksumista ja voimassa oloa Suomessa sekä tehdään oikeuden syvärakennetta koskevia tulkintoja. Tarkastelun kohteena on EUT:n ja joidenkin jäsenvaltioiden perustuslakituomioistuimien sekä Suomen lainsäätäjän etusijaperiaatetta selvittävä oikeuskäytäntö tai valtiopäiväasiakirjojen lausumat. Aineisto on siten etupäässä primäärilähteitä.²¹

Etusijaperiaatteen sisältöä ja voimassaoloa EU:n ja jäsenvaltion oikeudessa koskevaa tarkastelua voi luonnehtia autonomiseksi – pluralismin vastakohdana – koska siinä rajaudutaan kerrallaan yhteen oikeusjärjestykseen. Pluralistinen näkemys luo lainopilliselle tarkastelulle kuitenkin kontekstin kuvaamalla eurooppalaisen oikeustilan kokonaisuutta, jäsentämällä EU:n ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten välisen vuorovaikutuksen ongelmia ja tarjoamalla niihin ratkaisuja. Lainopillinen jäsenvaltioita koskeva tarkastelu osoittaa, että EU-oikeudessa yhtenä ja yhteisenä pidetyn periaatteen sisältö ja voimassaolo vaihtelevat jäsenvaltioittain, eikä sitä ole hyväksytty EU-oikeuden mukaisena. Sama näkökulma osoittaa, ettei kyse ole vain vaihtelevuudesta, vaan myös päällekkäisyydestä: samalla alueella voi olla voimassa kahden eri oikeusjärjestyksen normeja, ne voivat tulla sovellettavaksi samoihin tosiseikastoihin ja näiden välinen konflikti voi olla ratkaisematon.

Ajallinen näkökulma taas osoittaa, että periaatteen tietyt peruslähtökohdat ovat pysyneet muuttumattomina, mutta periaate on muovautunut hiljalleen EUT:n ja jäsenvaltioiden välisessä vuorovaikutuksessa. Tutkimuksen kontekstina on siten myös historiallisia taikka poliittisia tapahtumia, koska etusijaperiaate ja EU-oikeus ylipäänsä ovat olleet sidoksissa ja vuorovaikutuksessa kunhietkiseen poliittiseen tilanteeseen.²² Työn aikajänne on 1950-luvun lopusta

²¹ Tässä ei siis kohteena ole, kuten esimerkiksi sosiologisesti painottuneessa tutkimuksessa, oikeuden todellisuus eli laki sellaisena kuin se yhteiskunnassa näyttäytyy. van Hoecke 2011, s. 2.

²² Lainopillista tutkimusta on arvosteltu eristyneisyydestä ympäröivästä yhteiskunnallisesta to-

tutkimuksen kirjoitusajankohtaan. Aihetta pyritään taustoittamaan ajankohdan kansallisilla ja kansainvälisepoliittisilla olosuhteilla ja keskustelulla. Nämä rajoituvat kuitenkin pääosin Suomeen. Tavoitteena on tuoda oikeudelliseen, joskus lineaariselta ja vakaalta vaikuttavaan kehitykseen vivahteita ja muistuttaa oikeudellisen kehityksen yhteydestä olosuhteisiin, jotka sitä muovaavat.²³ Tarkoitus ei ole kuitenkaan pyrkiä selittämään tehtyjä ratkaisuja kontekstin avulla.

3.1 ETUSIJAPERIAATTEEN VOIMASSAOLOPERUSTE

Yksi tämän tutkimuksen kysymyksistä on EU-oikeuden ja sen yhden periaatteen voimassaolo ja pätevyys sekä EU-oikeuden että jäsenvaltion kansallisten oikeusjärjestysten kannalta. Etusijaperiaatteen voimassaoloa voi tarkastella klassisesti oikeuspositivistisen, luonnonoikeudellisen, oikeusrealistisen taikka historiallisen koulun käsityksien perusteella.

Etusijaperiaatteen voimassaoloa voi arvioida näiden näkemysten yhdistelmänä. Oikeuspositivistin mukaan siitä on – ainakin jossain määrin – säädetty jäsenvaltioiden tahdosta perussopimuksissa, tai sitä ei ainakaan ole säädännäisesti niissä kumottu. Luonnonoikeusopin kannattaja voi todeta periaatteen seuraavan esimerkiksi *pacta sunt servanda* -periaatteesta tai eri jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten välisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta, jolla on luonnonoikeudellinen perusta. Ne on myös kirjattu yleiseen valtiosopimusoikeuteen ja unionin perustamissopimukseen, niitä sovelletaan normeina ja ne koetaan velvoittavina.²⁴ Etusijaperiaatteessa voi ajatella olevan kysymys nimenomaisen oikeussäännön ulkopuolisesta, loogisesta ja sisällöllisestä oikeusperiaatteesta, jolla on kuitenkin myös tulkinnallista perustaa oikeussäännöissä. Periaate on perusteltu yleisillä, reaalisilla, unionin olemassaolon perusteisiin taikka sen toimivuuteen perustuvilla argumenteilla. Etusijaperiaate on painoarvoltaan keskeinen ja tärkeä institutionaalinen arvo eikä vain tekninen periaate. Tämä

dellisuudesta. Kritiikin mukaan laki nähdään siinä itseriittoisena järjestelmänä ja yhteiskunnalliset ongelmat vain oikeudellisina ongelmina, jotka pitäisi ratkaista vain lainsäädännössä ja lainkäytössä. Kriitikoiden mukaan tuloksena on juristien keinotekoinen todellisuus, jolloin lainoppi ei myöskään pysty ratkaisemaan yhteiskunnallisia ongelmia, eikä täyttämään ilmeistä tehtäväänsä. van Hoecke 2011, s. vii–viii.

²³ Lainoppi voi selittää lain pätevyyttä ja voimassaoloa yhteiskunnassa, esimerkiksi historiallisesti, taloudellisesti tai psykologisesti. Nämä selitykset eivät ole kuitenkaan lainopillisen tutkimuksen varsinainen kohde, vaan tulkinnan apuna. van Hoecke 2011, s. 8.

²⁴ Luonnonoikeudellinen perustelu unionioikeuden autonomialle voisi myös olla se, että yhdenytyminen tai sen edistäminen voitaisiin ymmärtää moraaliseksi tai sosio-ekonomiseksi välttämättömyydeksi. Nämä teoriat on kuitenkin hylätty: esimerkiksi yhdenytymisen sosio-ekonominen välttämättömyys on enemmänkin syiden ja seurausten välinen kausaalisuhde kuin moraalinen seikka. Oikeudellisesti ei millään perusteella voitaisi myöskään puolustaa tuomioistuimen ratkaisuja, jotka ylittävät sen harkintavallan rajat. Jääskinen 2008, s. 95.

näkökulma tuo etusijaperiaatteeseen sen oikeusrealistisen taikka -sosiologisen komponentin. Periaate ei ole voimassa, vaikka sillä olisikin perussopimuksissa tulkinnallista perustaa ja se olisi institutionaalisesti keskeinen, jolleivät lainsäätäjät – sopimusten ”herrat” – eli jäsenvaltiot kokisi tämän heidän nimenomaisen tahtonsa ulkopuolella synnytetyn oikeuden olemassaolon hyväksyttävänä ja taas sen kohteet eli jäsenvaltion hallinto ja tuomioistuimet velvoittavana. Ei siis riitä, että EUT:n tuomari itse pitää periaatetta vakuuttavana, vaan sen tulee olla sitä myös kohteidensa kannalta.

Voisi siis realistisen näkemyksen mukaisesti väittää, että vaikka etusijaperiaatteesta ei olekaan nimenomaista säännöstä perussopimuksissa, on se yleisesti voimassa, koska se tunnustetaan ja sitä tosiasiallisesti sovelletaan velvoittavana normina paitsi EUT:n omassa oikeuskäytännössä myös jäsenvaltioissa. Vaikka se ei siis olekaan ”kirjoitettu sääntö” (”law in books”), on se kuitenkin ”elävää oikeutta” (”law in action”) ja oikeutta siinä muodossa, että muun muassa Suomen lainsäätäjä ja perustuslain ylin tulkitsija panee sen tehokkaasti täytäntöön. Etusijaperiaatteessa voi nähdä myös tavanomaisoikeudellista ainesta. Onhan se kehittynyt säädännäisen oikeuden ulkopuolella ja tuomioistuintulkinnan kautta. Tämähän on tyypillistä nopeasti kehittyvillä oikeudenaloilla, kuten EU-oikeudessa, joissa oikeusnormien säätäminen voi samalla myös olla raskasta. Tämä pätee erityisesti perussopimuksiin. Kaikki oikeus ei perustu säädöksiin ja olenaista onkin, että pelkästään se seikka, ettei etusijasta ole nimenomaisesti perussopimuksissa oikeussääntönä todettu, ei kiistä sen voimassaoloa. Voimassaolo perustuu sen velvoittavana pidettyyn oikeusperiaatteen luontoisuuteen, jolloin oikeusrealistisen näkemyksen mukaisesti se voi olla mitä suurimmassa määrin voimassaolevaa oikeutta unionissa. Saman näkemyksen mukaisesti periaatteen voimassaolo on nähtävissä EUT:n ja kansallisten tuomioistuinten ja lainsäädäntöelimien lausumissa. Jäsenvaltioiden reaktioita koskeva tarkastelu kuitenkin osoittaa, että jäsenvaltiot eivät ole periaatetta kuitenkaan sellaisena kuin EUT on sen määritellyt hyväksyneet. Oikeusrealistisesta näkökulmasta tarkastellen periaate ei sellaisenaan ole myöskään silloin voimassa.

3.2 VALTIOSÄÄNTÖINEN PLURALISMI

3.2.1 Pluralismin perusajatuksia

EU:n näkökulmasta tarkasteltuna valtiosääntöpluralismi tarkoittaa, että unionin alueella ovat voimassa sen oman oikeusjärjestyksen ohella jäsenvaltioiden oikeusjärjestykset. Jäsenvaltioiden, kuten Suomen alueella valtiosääntöpluralismi merkitsee, että kansallisen oikeusjärjestyksen rinnalla ja sisällä vaikuttaa EU:n oikeusjärjestys. Pluralismiin liittyy ajatus paitsi moninaisuudesta – erilai-

suudesta ja monilukuisuudesta – myös dynaamisuudesta ja jatkuvasta vuorovaikutuksesta. Oikeusjärjestysten välisiä suhteita ei voida enää näissä olosuhteissa järjestää hierarkkisesti eikä staattisesti. Enää ei siten ole asetelmaa, jossa jollakin oikeusjärjestyksellä olisi alueellaan absoluuttinen määräysvalta ja se voisi vaatia pätevästi itselleen hierarkkista ylemmyyttä. Toisaalta EU:n oikeusjärjestys taikka kansalliset oikeusjärjestykset eivät ole luopuneet tätä koskevista vaatimuksistaan. Valtiosääntöpluralistiseen kuvaukseen liittyy silloin olennaisesti myös eri oikeusjärjestysten viimekätinen yhteensovittamattomuus. Silloin ei mikään eikä myöskään etusijaperiaate sääntelee tyhjentävästi näitä suhteita. Tämä herättää kysymyksen siitä, miten väistämättömästi tästä yhteensopimattomuudesta seuraavia Suomen ja EU:n oikeusjärjestysten välisiä konflikteja pitäisi ratkaista ja mitä tämä merkitsee Suomen oikeusjärjestyksen kannalta.

Hierarkkisessa järjestelmässä normien väliset konfliktit ratkaistaan etukäteen vahvistetun hierarkkisen suhteen perusteella ja jos kaksi normia on sovellettavissa samaan tapaukseen ja ne edellyttävät eri lopputulosta, hierarkkisesti ylempää normia sovelletaan.²⁵ Pluralistisen teorian mukaan hierarkkiset mallit eivät kuitenkaan vastaa eurooppalaista todellisuutta, eivät myöskään tarjoa pohjaa rakentaa EU:n ja jäsenvaltioiden välistä valtiosääntöjen vuorovaikutusta. Perinteinen suverenistinen näkemys ei ota huomioon kansallisvaltioiden muuntumista jäsenvaltioiksi yhdentymiskehityksessä. Toisaalta myöskään ylikansallista suvereenia auktoriteettia ei ole syntynyt, joka muodostaisi uuden hierarkkisen perustan. EU:n omintakeinen poliittinen rakenne ei sovi perinteiseen käsitteelliseen kehykseen julkisen vallan organisoimisesta.²⁶ EU on luonteeltaan sui generis: ei kansaan perustuva valtio eikä myöskään suverenien jäsenvaltioiden joukko. Tästäkin seuraa, ettei perinteinen hierarkiamalli toimi. Valtiosääntöinen²⁷ pluralismi kritisoi näitä autonomisia ja hierarkkioihin perustuvia lähtökohtia.²⁸

Pluralistisen mallin mukaan Euroopan konstituutio (”constitution”) ei ole suoraan johdettu kansallisista valtiosäännöistä eikä se siten ole myöskään niihin nähden hierarkkisesti alisteinen. Sama pätee kansallisiin perustuslakeihin suhteessa Euroopan konstituutioon eli niitäkään ei ole johdettu tai ne eivät ole alisteisia konstituutioon nähden.²⁹ Kansallinen oikeus ja EU-oikeus valtiosääntöinä tunnustavat toistensa pätevyyden mutta eri perusteilla siten, ettei kumpi-

²⁵ Torres 2009, s. 41. Ks. Pernice 1999, s. 703.

²⁶ Torres 2009, s. 67.

²⁷ Kuten edempänä ilmenee, kysymys ei ole vain oikeusjärjestysten moninaisuudesta, vaan eräällä lailla kvalifioidummasta muodosta eli valtiosääntöjen moninaisuudesta.

²⁸ Jaklic 2014, s. 4; MacCormick 1993, s. 8.

²⁹ Euroopan konstituutio on tässä yhteydessä epämääräisempi keskeisiä eurooppalaisia oikeuslähteitä tarkoittava käsite. Se tarkoittaa erityisesti, mutta ei vain, EU:n perussopimuksia. Siihen kuuluu myös Euroopan ihmisoikeussopimus ja mahdollisesti muita vastaavia asiakirjoja.

kaan voi tunnustaa toista oman velvoittavuutensa perustaksi.³⁰ Molemmat ovat – ja niiden myös pitää olla – itsenäisiä ja siten yhdenvertaisia valtiosääntöisen määräysvallan lähteitä. Ne kuitenkin limittyvät toisiinsa verkostomaisesti³¹ samalla alueella ja ovat vuorovaikutuksessa toisiinsa. EU:n ja EIS:n kehittyminen on luonut tilanteen, jossa kumpikaan oikeusjärjestys – eurooppalainen taikka kansallinen – ei voi väittää käyttävänsä ylintä valtiosääntöistä määräysvaltaa tietyllä maantieteellisellä valtion alueella.³²

MacCormick asettaa oikeusjärjestyksille kaksi edellytystä, jotta ne voisivat olla itsenäisiä³³ ja erillisiä. Ensiksikin niillä tulee olla ominaisuus säätää, soveltaa ja tulkita omaa järjestelmäänsä rakentavaa normistoa.³⁴ Ilman tätä ominaisuutta – MacCormickin sanoin, itseriittoisuutta – ei ole erillisyyttä eikä itsenäisyyttä. EU:n toimielimet, erityisesti tuomioistuin, ovat pyrkineet toimimaan tämän näkemyksen mukaisesti ja korostaneet määräysvaltansa perustana olevan perustamissopimus – eräänlainen unionin konstituutio – eikä jäsenvaltioiden perustuslait.³⁵ Toisekseen itsenäisen ja erillisen oikeusjärjestyksen tunnusmerkkejä ovat tehokkuus ja vaikuttavuus,³⁶ jotka edellyttävät taas legitimitettiin, vakuuttavuutta ja vaikutusvaltaa normien kohteisiin nähden. Määräysvallan oletaminen pelkästään jonkin abstraktin normivaatimuksen perusteella ei siis riitä, vaan on kiinnitettävä huomiota oikeudelliseen todellisuuteen. Tämän vuoksi MacCormickin mukaan kansallisten instituutioiden vaatimus hylätä eurooppalaisten instituutioiden vaatimukset sillä perusteella, että ne jo nojaavat olemassa olevaan kansalliseen valtiosääntöjärjestelmään ja määräysvaltaan, ei ole perusteltu.³⁷ Kansallista yksinomaista normivaatimusta voi siis pitää abstraktina ja tehottomana, koska EU:n normistoa pannaan täytäntöön eurooppalaisessa ja jäsenvaltioiden arjessa aivan samoin kuin jäsenvaltioiden omaa lainsäädäntöäkin. Se on siis yhtä tehokasta taikka vaikuttavaa.³⁸ Jäsenval-

³⁰ Heinonen 2012a, s. 180, MacCormick 1993, s. 104.

³¹ Jaklic lainaa tässä MacCormickia, joka käyttää termiä ”heterarchy”. Sanakirja antaa sille käännoksenä ”ei-hierarkkinen kaavio, joka koostuu useista toisiinsa yhteydessä olevista sidoksista, eikä yksikään niistä ole toisiinsa nähden ylin”. Pelkistäen ”heterarchy” on siis verkko tai verkosto. Jaklic 2014, s. 5. MacCormickille määräysvallan tai auktoriteetin merkitys on sekä poliittinen (de facto kuuliaisuus) että oikeudellinen (lähes absoluuttinen normatiivinen säädösvalta) ja ylin määräysvalta tarkoittaa suvereenisuutta. Suvereenin valtion MacCormick määrittelee seuraavasti: ”a territorial political order coupled with a legally defined position of near-absolute legislative power.” MacCormick 1993, s. 14; Jaklic 2014, s. 13–14.

³² Jaklic 2014, s. 16–17.

³³ MacCormick käyttää termiä ”self-standing”, jonka olen kääntänyt itsenäisyydeksi.

³⁴ Jaklic, s. 18. MacCormick käyttää termiä ”self-referential”, joka kääntyy sananmukaisesti itseensä viittaamiseksi.

³⁵ Jaklic, s. 19.

³⁶ Jaklic kuvaa MacCormickin näkemystä oikeussosiologisesti painottuneeksi. Jaklic, s. 18.

³⁷ Jaklic, s. 19.

³⁸ Oikeusrealistinen ja -sosiologinen näkökulma osoittaa, että etusijaperiaatteen voimassaolon tarkastelussa puhdas säädöstekninen taikka lainopillinen näkökulma eivät ole riittäviä.

tiot ovat siten tunnustaneet EU:n oikeusjärjestyksen erillisyyden ja itsenäisyyden: oikeusjärjestyksen omaa normistoa tuottavaa ja uusintavaa tehtävää kunnioitetaan, siihen osallistutaan, sitoudutaan ja sen tuloksena syntyneitä normeja noudatetaan.

MacCormickin teesi jäsenvaltioiden alueella olevasta kahdesta ja päällekkäisestä valtiosääntöisestä oikeuslähteestä näyttäisi siis olevan pätevä. Hänen mukaansa onkin tosiasia, että Euroopassa on olemassa kaksi toisistaan erillistä ja itsenäistä valtiosääntöjärjestelmää. Kansallisten instituutioiden halu kieltää EU:lta tämä ominaisuus taikka vastaavasti eurooppalaisten instituutioiden halu väittää olevansa kansallisiin instituutioihin nähden ylivoimainen, ei ole olennaista, vaan olennaista on edellä kuvattujen itsenäisyyden, erillisyyden ja tehokkuuden tosiasiallinen ilmeneminen. EU:n ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten välinen vuorovaikutus on myös luonteeltaan erityistä: jäsenvaltio hyväksyy liittyessään EU:n voimassaolevan ja tulevan oikeusjärjestyksen sitovuuden ja soveltaa sen normeja pätevinä lakeina ja sen sisältöisinä kuin EU:n oikeusjärjestys on ne tarkoittanut. Tavanomaisessa kahden valtion välisessä suhteessa sen sijaan toisen valtion normia käsitellään lähinnä tosiseikkana, joka otetaan omassa oikeusjärjestyksessä sellaisena huomioon oman oikeusjärjestyksen sääntöjen mukaisesti.³⁹ Olennaista pluralismille on siten sen valtiosääntöisyys, jolloin EU:n ja jäsenvaltion vuorovaikutus on luonteeltaan valtiosääntöistä eikä vain oikeusjärjestysten välistä. Pluralismista myös seuraa, että kummankin järjestelmän näkökulmasta valtiosäännön ylintä tulkintavaltaa käyttävät sen omat organit: EU:ssa EUT ja jäsenvaltiossa ylin kansallinen perustuslakia tulkitseva elin. Nämä voivat lausua EU-oikeuden suhteesta valtion ylimpiin normistoihin, mikä johtaa konstitutionaalisen konfliktin mahdollisuuteen.⁴⁰ Neil Walkerin mukaan valtiosääntöistymiskäsitteestä⁴¹ onkin EU:n ja jäsenvaltioiden välillä syvä erimielisyys, joka näyttäytyy erityisesti EUT:n ja jäsenvaltioiden korkeimpien tuomioistuinten välisissä konflikteissa.⁴² Walker korostaa sitä, että erilaiset valtiosääntöistä asemaa koskevat jäsenvaltioiden ja EU:n vaatimukset ovat tietoteoreettisesti (episteemisesti) yhteen sovittamattomia.⁴³ Tämä koskee erityisesti kunkin omien valtiosääntöjen perustavaa laatua olevia tunnistamista (rules of recognition), muuttamista (rules of change) ja lainkäyttöä (rule of adjudication) koskevia sääntöjä.⁴⁴

³⁹ Tämä erottelu ilmeni Ruotsissa, jossa etusijaperiaate redusoitiin lainvalintasäännöksi.

⁴⁰ Heinonen 2012a, s. 180, MacCormick 1993, s. 118.

⁴¹ Walkerin käyttämä alkukielinen termi oli ”concept of constitutionalism”.

⁴² Walkerin tätä erimielisyyttä koskeva kuvaus on varsin samansuuntainen kuin MacCormickin. Jaklic, s. 33. Walker 2003, s. 28.

⁴³ Walkerin keskeinen termi on alkukielellä ”incommensurable”. Episteemisesti eli ”epistemically” on vaikeasti käännettävissä, mutta viittaa joko geneerisesti tietoteoriaan tai tietoon.

⁴⁴ Hartin mukaan oikeusjärjestys on primäärisääntöjen ja sekundäärisääntöjen institutionalisoitu yhdistelmä. Primäärisäännöt sääntelevät käyttäytymistä määrittäen subjektien oikeuksia, velvol-

Siten, jos eurooppalainen kansallisvaltio julistaa tuomioistuimilleen kuuluvan viimekätisen tuomiovallan, on tällaista väitettä kohdeltava tietoteoreettisesti yhtä oikeana tai vääränä kuin vastaavaa, mutta päinvastaisen sisältöistä EU:n tai sen toimielimen esittämää väitettä. Nämä väitteet tulisi nähdä oikeusjärjestysten itseensä viittaavina⁴⁵ ja uskottavina vain näiden oikeusjärjestysten tiettyjen aikaan ja paikkaan sidottujen sekä senhetkisten tietoon ja keskusteluun liittyviin käsityksiin vaikuttavien ehtojen vallitessa.⁴⁶ Kumpaakaan väitettä ei voi kuitenkaan pitää oikeampana ja tämä pätee myös mihin tahansa ehdotukseen, joka pyrkii tätä yhteensopimattomuutta sovittelemaan, vaikka se väittäisi olevansakin ulkoisesti oikea. Tuloksena olisi Walkerin mukaan kuitenkin vain uusi sisäinen näkemys lisää, joka olisi yhtä yhteen sopimaton kuin muutkin sisäiset näkemykset. Hänen perusväittämänsä onkin, ettei ole mahdollista luoda riidaton ja sopusointuinen ulkoinen synteesi. Kumpikin – esimerkiksi EU:n ja jäsenvaltion – vaatimus on absoluuttisesti pätevä (valid) sitä koskevan järjestyksen sisäisestä näkökulmasta. Tämä yhteensopimattomuus koskee siis oikeusjärjestysten sekä ulkoisia että sisäisiä väitteitä näiden oikeusjärjestysten toisiinsa nähden privilegioidusta asemasta. Walkerin pluralistisen ja sisällöllisesti neutraalin näkemyksen tärkein ehto on, että väitteet hyväksytään yhdenvertaisesti legitimeiksi eli yksi väite ei ole toista pätevämpi, jolloin väitteet ovat ulkoisesti yhteen sopimattomia. Vaikka jokaisella väitteellä pyritäänkin todistamaan sen ylivertaisuus valtiosääntöjärjestysten välisessä suhteessa, jää Walkerin perusväittämän mukaan suhde kuitenkin avoimeksi ja ratkaisemattomaksi.⁴⁷

Tässä työssä etusijaperiaatteen voimassaolon ja sisällön lainopillinen tarkastelu Euroopan unionin oikeudessa sekä periaatteen vastaanotto joidenkin tiettyjen jäsenvaltioiden ja Suomen valtiosäännössä edustavat tätä sisäistä, autonomista näkökulmaa. Näiden elementtien välistä suhdetta ja konfliktien ratkaisukeinoja sen sijaan tarkastellaan pluralistisesta näkökulmasta ja olettaen, että millään oikeusjärjestyksellä ei ole superioriteettia.

lisuuksia ja toimivaltoja. Sekundäärisäännöt sääntelevät primäärisääntöjen soveltamista (rule of adjudication), niiden muuttamista (rules of change) ja tunnistamista (rule of recognition). Oikeusjärjestyksen identiteetin kannalta keskeisessä asemassa on rule of recognition. Se on oikeusjärjestyksessä olemassa sosiaalisena normina, joka kuitenkin osoittaa sisäisestä näkökulmasta juriidikkaa harjoittavalle voimassa olevan oikeuden kriteerit. Jääskinen 2008, s. 106. Valtiosääntöjen perustana olevat säännöt voidaan jakaa tunnistamis-, muutos- ja lainkäyttösääntöihin. Etusijaperiaate liittyy välittömästi lainkäyttöön (soveltamisetusija) ja välillisesti myös sääntöjen muuttamiseen. Se ei kuitenkaan liity pätevytyttä eli tunnistamista (rules of recognition) koskeviin sääntöihin.

⁴⁵ Walker käyttää käsitettä ”self-referential”. Walker 2002, s. 338.

⁴⁶ Jaklic 2014, s. 33–34, 50–51.

⁴⁷ Jaklic 2014, s. 27, 34–36. Näistä ehdoista ja rajoista ks. Jaklic, s. 34–35. Tämä hyväksymisvaatimus koskee erityisesti eurooppalaista keskustelua kansallisten valtiosääntöjärjestysten ja EU:n konstituution välillä.

MacCormickin ja Walkerin kuvaaman pluralistisen asetelman olennainen seuraus on, että valtiosääntöisen oikeusjärjestyksen olisi luovuttava autonomi-
sesta näkökulmastaan ja superioriteetin vaatimuksestaan sekä tehtävä myön-
nytyksiä toisiinsa nähden. Nämä voivat olla prosessuaalisia, sisällöllisiä tai
molempia.⁴⁸ Walkerille myönnytykset ovat puhtaan prosessuaalisia ja sisällöl-
lisesti neutraaleja. Ne koskevat oman järjestyksen suhdetta toiseen – eivät vaa-
timuksia määräysvallan sisällöllisestä jakamisesta yhdenvertaisten valtiosään-
töjärjestysten välillä.⁴⁹ Tärkeää on myös jatkuva, avoin ja etenevä keskustelu
eikä erimielisyys ja näkemysten ristiriitaisuus sinänsä ole ongelma. Vähim-
mäismyönnytys on, että osapuolet tunnustavat yhteensovittamattomuuden ja
keskustelun välttämättömyyden, jolloin avoimet kysymykset säilyvät yhteisen
keskustelun kohteena. Keskustelu myös merkitsee omien systeemin sisäisten
näkemysten kehittymistä.⁵⁰

Walker tuo esiin vielä yhden tärkeän erottelun. On nimittäin olemassa yh-
täältä konkreettisia oikeuksia ja niitä koskevia erimielisyyksiä ja toisaalta oi-
keusjärjestysten välisiä suhteita koskevia valtiosääntöisiä kysymyksiä. Wal-
ker puhuu konkreettisista oikeuksista ensimmäisen tason ja oikeusjärjestysten
välisistä suhteista toisen tason kysymyksinä. Ensimmäisellä tasolla molem-
minpuolinen sisällöllinen joustavuus ja kyky ratkaista järjestysten välisiä eri-
mielisyyksiä EU:n ja jäsenvaltioiden välillä on suurta. Systeemien välinen
dialogisuus toimii eivätkä erimielisyydet nakerra järjestysten välisen verkos-
ton toteuttamiskelpoisuutta. Tähän keskusteluun voi liittyä erilaisia perusta-
vaa laatua olevan konfliktin estäviä tai järjestyksiä yhdistäviä mekanismeja.⁵¹
Toisella tasolla eli valtiosääntöisten oikeusjärjestysten välillä tilanne on toi-
nen: osapuolet vetoavat edelleenkin suvereniteettiinsä eivätkä välttämättä väl-
tä konflikteja. Tässäkin ratkaisu kuitenkin määräytyy osapuolten omin toimin
sekä jatkuvan avoimen ja kunnioittavan keskustelun keinoin eikä ulkopuolel-
ta määräten. Osapuolet eivät voi ratkaista oikeusjärjestysten välistä suhdetta
tai hierarkiaa (eli toisen tason kysymyksiä), mutta ne sovittamattoman erimie-
lisyyden tilassakin voivat ratkaista keskustelun kautta näiden oikeusjärjestys-
ten välisiä yksittäisiä rajattuja kysymyksiä (eli ensimmäisen tason kysymyk-
siä). Walkerin mukaan olennaista on intensiivinen reflektointi.⁵² ”Kuka päättää,
kuka päättää”-kysymys voidaan jättää avoimeksi, jos osapuolet hyväksyvät
avoimen keskustelun strategian ja käyttävät myös erilaisia oikeusjärjestyksiä
yhdistäviä ja konflikteja ehkäiseviä mekanismeja.⁵³ Vaikka osapuolilla ei ole-

⁴⁸ Jaklic 2014, s. 21–22.

⁴⁹ Jaklic 2014, s. 22.

⁵⁰ Walkerin käyttämä ”open-ended” on käännetty tässä avoimuudeksi, joka siis on päättymättö-
myyden synonyymi.

⁵¹ Walkerin käyttämä termi on ”bridging mechanisms”.

⁵² Walkerin käyttämä termi oli ”intense reflexivity”.

⁵³ Jaklic 2014, s. 52–53.

kaan tiedossa tapaa ratkaista perustavaa laatua olevaa toisen tason konfliktia, ovat ne keskenään kuitenkin niin tiiviisti sidoksissa, että tavoitteiden ja toimintojen keskinäisriippuvuus takaa yhteisön jatkuvuuden. Tällöin vaatimus yhdestä ylivertaisesta ja lopullisesta auktoriteetista vain voisi luoda epävakautta. Valtiosääntöinen retoriikka voi toisinaan peittää todellisen kompromissihalun, koska harva kuitenkaan haluaa ottaa riskiä oikeasta, perustavaa laatua olevasta konfliktista ja koko järjestelmän olemassaolon vaarantamisesta. Näin on ainakin niin pitkään kuin järjestelmän nähdään olevan itseään hyödyttävän. Pluralistisessa järjestelmässä on toki päällekkäisyyden vuoksi konfliktin vaara, jonka vuoksi siinäkin tarvitaan käsitteellinen malli konfliktien ratkaisuksi ja samalla vakauden turvaamiseksi.⁵⁴ MacCormick liittää tässä yhteydessä etusijaperiaatteen ja pluralismin toisiinsa: pluralismin näkökulmasta EU ei aseta jäsenvaltion valtiosääntöä yleisesti alempiarvoiseen asemaan, vaan EU konstituoitui oman kontekstinsa, jossa se on tietyillä aineellisen oikeuden aloilla muita jäsenvaltioiden tunnustamia oikeuslähteitä ylempi ja jota etusija toteuttaa.⁵⁵ Hierarkkisuus koskee jäsenvaltiota vain EU:n omassa kontekstissa ja sen määrittelemissä kysymyksissä.

Aida Torres tuo pluralismiin tärkeän vallankäytön rajoittamista koskevan näkökulman, jonka mukaan pluralismi ei ole väliaikainen vaihe yhdentymisessä, vaan luo pysyvän keskinäisen tasapainon ja tarkistusten (system on checks and balances) järjestelmän kansallisten ja ylikansallisten järjestelmien välille ja ehkäisee vallan keskittymistä sekä EU:ssa että jäsenvaltioissa.⁵⁶ Valtiosääntöjen tehtävänä on perinteisesti ollut asettaa rajoja julkisen vallan käytölle jakamalla sitä toisiansa kontrolloiviin osiin. Tämä on myös suojannut yksilöä vallan väärinkäytöltä. Moderni valtiosääntöteoria ei ole kuitenkaan selkeästi käsitellyt valtion vallan käytön rajoittamista suhteessa toisiin kansallisvaltioihin. Tähän kansainvälinen oikeus on pyrkinyt, muttei ole pystynyt menestyksekkäästi ehkäisemään valtioiden välistä väkivaltaa. Euroopan yhdentymisen tavoitteena olikin ehkäistä valtiosääntöisten suverenien kansallisvaltioiden keskinäinen

⁵⁴ Torres 2009, s. 69. Torres lainaa Nico Krischiä, jonka mukaan Euroopan ihmisoikeuslainsäädännössä pluralistinen rakenne on edesauttanut järjestelmän vakautta: ”jättämällä asiat periaatteellisesti avoimeksi, pluralistinen rakenne on rajoittanut mukanaolevien eri instituutioiden keskinäistä vihamielisyyttä ja auttanut niitä siirtymään sellaiseen vaiheeseen, jossa ne voivat keskenään hyötyä yhteistyösuhteestaan.”

⁵⁵ Tästä näkemyksestä kumpuaa MacCormickin ilmaisu ”beyond sovereignty”, koska uusi Eurooppa on johtanut siihen, että mikään länsieurooppalainen valtio ei ole nykytilanteessa enää perinteisessä autonomisessa mielessä suvereeni. Toki tämä ei poissulje mahdollisuutta, että valtio käyttää jäljellä olevaa suvereniteettiaan eroamalla unionista, jolloin valtion alueella ei enää sovellettaisi toista eli EU:n oikeusjärjestystä. Tämä päättäisi tuon valtion kohdalla pluralismin ja palauttaisi autonomismin. Tämä ei Jaklicin mukaan suinkaan kyseenalaistaisi pluralismia näkökulmana sinänsä, jos valtio päättäisi palata autonomiseen järjestelmään, vaan pikemminkin vahvistaisi sen. Jaklic 2014, s. 23, 25.

⁵⁶ Torres 2009, s. 67.

aggressio luomalla ylikansallisen järjestelmän. EU:n tuli olla vastalääke valtion ja valtioiden välisen kanssakäymisen negatiivisille piirteille.⁵⁷

Perinteisesti valtiosääntöteorian mukaan julkisen vallankäytön viimekätisen legitimitietin lähde oli kansa. Yhdentymisessä ylikansallisena perustana ei ollut kuitenkaan yhteen kansaan perustuva valtio, vaan sen tuloksena syntynyt yhteisö on koostettu suvereniteettiaan osittain luovuttaneista valtioista. Valtion valta olisi fragmentoitu ja tehtävät osoitettu ylikansallisille toimielimille. Yhdentyminen ei siis muuttaisi vain valtioiden suhdetta ylikansalliseen järjestelmään, vaan myös toisiinsa. Tätä on korostanut EUT:n jo varhaisessa tulkintakäytännössä omaksuma yksilöiden oikeusaseman ja oikeuksien välitön suoja. Valtiosääntöinen pluralismi voisi siis olla tilaisuus järjestää keskinäinen kontrollin ja tasapainon järjestelmä kansallisten ja ylikansallisten tasojen välille. Siinä yhtäältä ylikansalliset pidäkkeet vähentävät kansallisten valtiosääntöjen liiallista valtaa ja toisaalta kansallinen valtiosääntö estää vallan keskittymistä ylikansallisesti.⁵⁸

3.2.2 Pluralismi tässä tutkimuksessa

Tämän työn keskeinen tutkimuskysymys liittyy EU:n, joidenkin jäsenvaltioiden ja Suomen valtiosääntöisen järjestelmän välisen suhteen arviointiin etusijaperiaatteen omaksumisen kautta ja tämän suhteen seurauksiin Suomen valtiosäännössä. Tutkimuskysymykseen pyritään vastaamaan normien analysoinnilla, tulkinnalla ja systematisoinnilla. Kohteena on normin sisältö ja voimassaolo. Tarkastelu on luonteeltaan lainopillista ja positiivis-oikeudellista. Etusija koskee EU:n oikeusjärjestyksen soveltamista toisessa eli kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Periaatteen sisältöä ja voimassaoloa EU:ssa ja joissakin jäsenvaltioissa koskeva tarkastelu vahvistaa pluralistien väitteen valtiosääntöisen oikeustilan moniperustaisuudesta, ja jäsenvaltiokohtainen tarkastelu osoittaa jäsenvaltioiden välisiä eroja niiden suhtautumisessa etusijaperiaatteen. Tämä itse asiassa vahvistaa pluralistisen teorian väitettä oikeusjärjestysten maantieteellisestä päällekkäisyydestä ja valtiosääntöisen oikeustilan moniperustaisuudesta. Havainto ohjaa hakemaan pluralistisen teorian prosessuaalisista myönnytyksistä vastausta niihin avoimiin kysymyksiin, jotka ovat syntyneet etusijaperiaatteen muotoilussa EUT:ssa ja sen vastaanotossa jäsenvaltioiden valtiosäännöissä sekä sen asemasta Suomen valtiosäännössä ja Suomen ja EU:n valtiosääntöjen välisessä vuorovaikutuksessa. Tässä työssä olennaisia ovat MacCormickin analyysi oikeusjärjestysten tilasta eurooppalaisessa todellisuudessa ja Walkerin näkemykset niiden välisestä vuorovaikutuksesta.

⁵⁷ Torres 2009, s. 67.

⁵⁸ Torres 2009, s. 68–69.

Ne voivat tarjota vastauksia kysymyksiin, jotka hierarkkisissa teorioissa jäävät avoimiksi, ja toimia referenssinä arvioitaessa eurooppalaiseen todellisuuteen integroituneen Suomen oikeusjärjestyksen asemaa.

Etusijaperiaate on oikeusjärjestysten suhteen muuttuja ja kiteytys ja Suomen sitoutuminen siihen kertoo, miten Suomi jäsentää asemansa EU:ssa ja suhteessa toisiin jäsenvaltioihin. Jos etusijaperiaate hyväksytään ehdottomana, kertoo se Suomen oikeusjärjestyksen hierarkkisesta – eli alisteisesta – suhteesta EU:n oikeusjärjestykseen. EU:n oikeusjärjestys muodostaa silloin sen soveltamisalalla Suomen maantieteellisellä alueella autonomisen järjestyksen ja kaikki Suomen alueella sovellettava EU:n oikeus juontuu yhdestä ja samasta valtiosääntöisestä lähteestä. Suhde voi olla myös välittävä, jolloin Suomi EU:n vaatimuksesta huolimatta rajaa tiettyjä valtiosääntönsä keskeisiä osia etusijaperiaatteen ulkopuolelle. Tällöin Suomi on valtiosääntöisen pluralismin selitysmallin mukaisesti osa eurooppalaisten oikeusjärjestysten checks and balances -verkostoa, ei hierarkiaa. Kansallisen määräysvallan rajoitettu pidättäminen perustuslain kohdalla – ja etusijaperiaatteen osittainen rajaaminen – kertoo Suomen ja EU:n oikeusjärjestysten pluralistisesta suhteesta.

Etusijan ehdoton muotokaan tosin ei välttämättömästi merkitse määräysvallan ja suvereniteetin luovuttamista kokonaisuudessaan, koska EUT:n oikeuskäytännön vaatima ehdottomuus perustuu periaatteen soveltamiseen, ei sen sijaan EU:n oikeuden määräysvaltaan normin pätevydestä. Hierarkkinen suhdakaan ei siis tarkoita lainsäätämiseen liittyvän täysivaltaisuuden luovuttamista, vaikka lainkäyttöä koskeva valta onkin luovutettu. Etusijaperiaate ehdottomassa muodossaan ei siis kajoa jäsenvaltioiden valtiosääntöjen perustavaa laatua oleviin tunnistamista tai muuttamista vaan soveltamista koskeviin sääntöihin. Tällä tavoin näyttäytyvän kerroksisuuden voi nähdä eräänlaisena pluralismin vertikaalisena ilmentymänä.

Kun tarkastelun kohteena on Suomen asettuminen eurooppalaiseen vuorovaikutukseen etusijaperiaatteen perusteella, pluralismin teoriassa kiinnostavampaa on vuorovaikutus sinänsä kuin vuorovaikutuksen aineellinen sisältö. Etusijaa itseäänkin voi luonnehtia menettelylliseksi periaatteeksi. Torresin vallankäytön rajoittamista ja checks and balances -periaatetta koskevan pluralismin voi nähdä tuovan aineellisia rajoja tähän menettelyyn. Prosessuaalinen näkökulma liittyy siten kiinteämmin voimassa olevaan oikeuteen – eli mitä normit ovat – kun aineellisissa pluralismissa korostuu aineellisten normien ja uusien instituutioiden kehittäminen – eli millaisia järjestelmän normien pitäisi olla – ratkaisuna oikeusjärjestysten välisiin konflikteihin. Kuten aiemmin metodiosassa on muutoinkin tuotu esiin, tämän työn painopiste on positiivis-oikeudellisessa tarkastelussa.

3.3 MUITA METODISIA KYSYMYKSIÄ

Etusijaperiaate on muotoutunut yli 50 vuoden kuluessa EUT:n oikeuskäytännössä ja ollut myös keskeisesti esillä Suomen yhdentymisprosessissa. Ajallinen näkökulma selvittää periaatteen lainopillista sisältöä, mutta voi tarjota myös aineksia nähdä sen muutosta ajassa ja ymmärtää sen sisältöä nykyhetkessä. Tällöin historiallinen tarkastelu ei ole pääasiallinen metodi, vaan se nivoutuu läheisesti lainopilliseen analyysiin. Toisaalta EU:ssa etusijaperiaate on tietyllä tavalla historiaton. EUT:n oikeuskäytäntö on edelleenkin pätevää eikä se ole sitä itse selkeästi muuttanut, vaan päinvastoin varhaiset ratkaisut ovat edelleen sovellettavissa ja EUT niihin myös viittaa oikeuskäytännössään. Periaatetta ei ole myöskään nimenomaisesti kumottu taikka muutettu sitovissa oikeuslähteissä, se on sisältynyt implisiittisesti liittymissopimuksiin ja siihen on myös viitattu perussopimuksiin liittyvänä poliittisena julistuksena.⁵⁹ Toisaalta käsiteltäessä etusijaperiaatetta lähemmin on nähtävissä, että tietyn pysyvän perusidean lisäksi se on muuttunut sekä EU:n omassa kehityksessä että vuorovaikutuksessa jäsenvaltioiden kanssa.

Randall Lesafferin mukaan kaikilla normeilla on historiansa, joka on niiden olennainen osa. Pelkästään oikeudellisten ilmiöiden havainnointi menneisyydessä sellaisenaan ei kuitenkaan johda niiden kunnolliseen ymmärtämiseen eikä oikeastaan historialliseen näkökulmaan.⁶⁰ Ennen kuin voimme ymmärtää normin historiallista kehitystä tai tehdä johtopäätöksiä menneisyyden tapahtumista, meidän täytyy ensin yrittää ymmärtää menneisyys sen omilla ehdoillaan ja jokainen tapahtuma omanaan.⁶¹ Esimerkiksi ymmärtämällä se poliittinen ja yhteiskunnallinen kokonaistilanne, joka ympäröi Suomen poliittisia päätöksentekijöitä 1992–1994, voimme arvioida muutosta, joka silloin Suomen valtiosäännössä tapahtui.⁶² Myös psykologisilla ja henkilösidonnoisilla seikoilla, kuten tuomareiden persoonilla saattoi olla merkitystä.⁶³ Nämä näkökulmat tuodaan esille tässä työssä lähinnä lainopillisen tarkastelun kontekstina. Tässä tutkimuksessa etusijaperiaatetta tutkitaan omana oikeudellisena ilmiönä ja kuinka se on asteittain kehittynyt. Siitä pyritään erottelemaan sen muuttuneet ja muut-

⁵⁹ Lissabonin sopimuksen julistus n:o 17.

⁶⁰ Lesaffer 2008, s. 23.

⁶¹ Lesaffer 2008, s. 24.

⁶² Lesaffer 2008, s. 16. Etusijaperiaatetta käsiteltiin Suomessa liittymisvaiheessa tietyssä kansainvälisessä ja kotimaisessa poliittisessä tilanteessa, joka voi yleisesti selittää käsittelyä tai ratkaisuja. Tilanne koostui useasta tekijästä, kuten valtiosääntöoikeudellisen suvereniteetin uusi sisältö tai painotus, taloudellinen lama, Neuvostoliiton hajoaminen ja kylmän sodan päätyminen, kansanäänestys EU:hun liittymisestä ym. Valtiosäännön muotoutumisen yhteys näihin tapahtumiin ja ylipäätään sen hetken poliittiseen tilanteeseen kotimaassa ja kansainvälisesti on läheinen.

⁶³ Esimerkiksi Paolo Gorin muistelut van Gend en Loos -tapauksen taustalla vaikuttaneista ”henkilökohtaisista” seikoista http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-12/qd30136442ac_002.pdf sekä edempänä saman tapauksen muista taustoista.

tumattomat elementit. Periaatteen asemaa Suomen liittymisratkaisuisa pyritään ymmärtämään kuvaamalla se laajempi kansainvälispoliittinen yhteys, jossa liittymissopimus ja etusijaperiaate hyväksyttiin. Näkökulmien ohella tärkeää on tarkastelun ajallinen etenemissuunta eli mikä on minkäkin seuraus. Tietyt aiemmat tapahtumat eivät ole välttämättä olleet myöhempien tapahtumien valmistelua, vaan ne ovat välttämätöntä yrittää ymmärtää jokainen omanaan. Menneiden päätösten merkitystä on myös tarkasteltava sen kannalta, mikä oli niiden merkitys sille ajalle eikä mitä ne merkitsivät tulevaisuudelle.⁶⁴

Menneisyyttä on syytä yrittää ymmärtää ennen kaikkea primäärilähteiden perusteella. Näitä ovat kotimaiset, kansainväliset ja EU:n virallisiasiakirjat, lainvalmistelu- ja valtiopäiväasiakirjat sekä EUT:n ja muiden kyseeseen tulevien tuomioistuinten ratkaisut. EUT:ssa syntyneet primäärilähteet kertovat parhaiten etusijaperiaatteen sisällöstä ja siitä, millaiseksi se haluttiin muodostaa, mutta niiden rajoituksena on, ettei tuomioistuimen neuvotteluista ole saatavissa tietoa eikä päätöksiin sisällytetä vähemmistöön jääneiden tuomareiden lausumia. Julkisasiamiesten ratkaisuehdotukset antavat toki viitteitä tuomioistuimen ajattelusta, mutta ne kuitenkin ovat siitä erillisiä. Perustuslakivaliokunnan käytännön selvittämisessä keskeisin kohde on valiokunnan antamat lausunnot ja niiden auktoritatiiviset kannanotot. Asiantuntijalausuntoihin ei turvauduta, koska ratkaisevaa on se, mitä valiokunta itse lausui ja miten sitä on tulkittava. Sekä ETA-sopimuksen solmiminen että EU:iin liittyminen pohjustettiin laajassa valmistelussa, joka myös tuotti runsaasti aineistoa. Pääpaino on kuitenkin tässä työssä valtiopäiväasiakirjoissa. Tulkinta virkamiesvalmistelun perusteella olisi epävarmaa, samoin kuin sen yhteys lopullisiin poliittisiin ratkaisuihin. Jos kyse on kuitenkin keskeisestä valmisteluaineistosta, kiinnitetään siihen toki huomiota.

EU-oikeus leikkaa läpi perinteisten oikeudenalajaotteluiden⁶⁵ eikä sitä voi arvioida – ehkä osittain EU:n omaa institutionaalista tai hallinto-oikeutta lukuun ottamatta – sellaisenaan, koska se ja kansalliset oikeudet ovat niin toisiinsa kietoutuneita. EU:n luonteesta omana erityisenä oikeusjärjestyksenään ei kuitenkaan seuraa, että olisi olemassa kansallisen ja kansainvälisen lainopillisen tutkimuksen ohella omaa eurooppalaista lainopillista metodia. Eri oikeusjärjestyksiin liittyvien argumenttien ja keskinäissuhteiden ymmärtämiseksi tarvitaan lähinnä vertailevaa näkökulmaa,⁶⁶ jossa kotimaisen ja ulkomaisen oikeuden tarkastelun ohella eurooppaoikeutta pyritään arvioimaan sen omien tulkintatapojen ja periaatteiden perusteella, mutta yhteydessä ja vuorovaikutuksessa kansallisiin oikeusjärjestyksiin. Yhtä lailla kuin kansallista oikeutta ei voi käsitellä tyhjiössä ilman sidosta EU-oikeuteen, ei niin voi tehdä myöskään EU-oikeudelle, vaan sitä on tarkasteltava yhdessä kansallisen oikeuden kans-

⁶⁴ Lesaffer, s. 16, 28.

⁶⁵ van Gestel – Micklitz 2014, s. 308.

⁶⁶ van Gestel – Micklitz 2014, s. 308–309.

sa. Juuri tähän, eli kansallisen ja EU-oikeuden välisen valtiosääntöisen vuoro-vaikutuksen kuvaamiseen Suomen oikeusjärjetyksen näkökulmasta tämän työn kysymyksenasettelu pyrkii.

4 Valtiosääntöoikeudellisia peruslähtökohtia

Kansa suvereenisuuden lähteenä, kansainvälisyys sen osana, demokratia sen määrittäjänä ja oikeusvaltio rajana

Suomen valtiosäännön suvereenisuuden perusta on ilmaistu perustuslain 2 §:ssä, jonka mukaan ”(Va)ltiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.” Suomen valtiosääntöisen järjestyksen yleinen legitimaatioperusta, valtion suvereenisuuden viimekätinen kantaja, poliittisen vallan käyttäjä ja vallan oikea lähde on kansa valtiossa.⁶⁷ Voidaan puhua Suomen valtiojärjestyksen perustuslakia säättävästä vallasta, kansansuvereniteetistä taikka eurooppalaisittain ilmaistuna ”pouvoir constituant” käsitteestä.⁶⁸ Kansan asemaa ylimmän valtiovallan haltijana kuitenkin rajoittaa perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetty oikeusvaltio-periaate.⁶⁹ Vain silloin, kun kansa on valtiosääntöisesti organisoitu oikeussäännöin ja valtionorganit ovat sidonnaisia perustuslakiin, kansan tahto on ylin.⁷⁰ Eduskunta on ensisijainen muiden valtioelinten asemaan nähden, koska eduskunta yksin edustaa suvereenia kansaa. Sillä on yksinäänkin kompetenssi-kompetenssi eli valta päättää kaikkien valtioelinten toimivallasta, myös omastaan ja sen luovuttamisesta.⁷¹ ”Pouvoir constituant” määrittää myös sen, kuka voi valtiosääntöistä asiakirjaa muuttaa. EU:n sui generis -oikeusjärjestyksessä tämä on jäsenvaltiot, koska EU:lla ei ole kansaa eikä se ole valtio.

Perustuslain 1 § 1 momentin suvereenisuusäännös on yksi Suomen valtiosäännön keskeisistä perusteista ja yleisistä periaatteista. Sen alle kaikki valtion oikeudelliset toimet asettuvat ja se on muun muassa perusoikeuksien konteksti ja tausta.⁷² Oikeudellista täysivaltaisuutta ei ole enää kuitenkaan syytä pitää

⁶⁷ Jyräni 2003, s. 103. Kansansuvereniteetin sijasta puhutaan nykyisin useimmiten edustuksellisesta demokratiasta ja sen toteutumisesta. Valtiosääntöoikeudellisessa kielenkäytössä ”kansan” rinnalla esiintyy myös ”kansakunta”. Sillä tarkoitetaan poliittisesti organisoitunutta, menneisydestään ja omalaatuisuudestaan tietoista, toimivaa subjektia, joka on muodostanut tai pyrkii muodostamaan suvereenin poliittisen organisaation, valtion. Suomen perustuslaki puhuu kuitenkin vain ”kansasta” ja Jyrängin mukaan tosiasiasa se on poliittisessa kielenkäytössä ottanut ”kansakunnan” paikkaa poliittisessa kielenkäytössä. Jyräni 2003, s. 68; Mutanen 2015, s. 301.

⁶⁸ Jyräni 2003, s. 232; Mutanen 2015, s. 301.

⁶⁹ Mutanen 2015, s. 301.

⁷⁰ Jyräni 2003, s. 104. Jo Mechelinillä esiintyi ajatus suvereenisuuden relatiivisuudesta. Suvereeni ei esimerkiksi voinut missään olosuhteissa riistää alamaistensa henkeä taikka viedä heidän omaisuuttaan. Oikeusvaltio tarkoitti absoluuttisen suvereenisuuden hylkäämistä. Relatiivinen suvereenisuus oli myös 1919 perustuslain lähtökohta. Mutanen 2015, s. 286–287.

⁷¹ Mutanen 2015, s. 301.

⁷² HE 1/1998 vp, s. 6 ja 35.

kaiken muun perustana tai korostaa sitä yli valtiosäännön muiden kantavien periaatteiden, joihin kuuluu myös 1 §:n 3 momentti.⁷³ Yhdessä nämä muodostavat perustuslain täysivaltaisuussääntelyn ytimen.⁷⁴ Kokoavan luonteen ohella 1 §:llä on myös itsenäinen merkitys kansainvälisten sitoumusten hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa. Säännös siten sisältää ja erottelee vuoden 1919 valtiosäännön tavoin suvereniteetin ulkoisen ja sisäisen aspektin.⁷⁵ Uusi 3 momentti kuitenkin muutti näiden aspektien välistä suhdetta ja erityisesti sen teki EU-jäsenyys.⁷⁶ Kun aikaisempi täysivaltaisuussääntely näytti suhtautuvan torjuvasti valtion kansainväliseen sitoutumiseen pitämällä sitä lähtökohtaisesti täysivaltaisuutta rajoittavana, uusi säännös sen sijaan kannustaa osallistumaan yhteistyöhön.⁷⁷ EU:n jäsenyyden⁷⁸ voi nähdä eräänlaisena siltana suvereniteetin ulkoisen ja sisäisen aspektin välillä: jäsenyys ei rajoita suvereniteettiä sinänsä, vaan Suomen mahdollisuus osallistua kansainvälisessä yhteistyössä itseään koskevien päätösten tekemiseen vahvistaa sitä.⁷⁹ Kansainväliseen ja EU-yhteistyöhön osallistuminen ovat osa täysivaltaisuutta, eivät sellaisenaan sen ulkoisia rajoituksia. Perustuslakivaliokunnan käytännössä täysivaltaisuusarvioinnin painopiste onkin siirtynyt yhä vahvemmin täysivaltaisuuteen puuttuvien järjestelyjen perusoikeusluttuvuuksiin.⁸⁰

Suomen valtiosääntöidentiteetti, osallistuminen kansainväliseen yhteistoimintaan ja sen rajoitukset

Perustuslain 1 ja 2 §:ssä määriteltyjä valtiosäännön peruseriaatteita⁸¹ voi kutsua myös valtiosääntöidentiteetiksi.⁸² Säännösten systemaattinen sijainti myös osoittaa niiden olevan perustuslain ja ylipäätään koko valtiosäännön tai koko oikeusjärjestyksen kattosäännöksiä ja kaikkien yleisimpien valtiosääntöperiaatteiden ilmausta.⁸³ Muun ohella periaatteet rajoittavat ja ohjaavat lainsäädäntö- ja soveltamistoimintaa sekä Suomen osallistumista kansainväliseen yh-

⁷³ HE 60/2010 vp, s. 44.

⁷⁴ Salminen 2015, s. 215–216.

⁷⁵ Ulkoinen suvereniteetti on Suomen valtaa päättää suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainväliin järjestöihin ja sisäinen suvereniteetti tarkoittaa taas valtion alueella sen elimille kuuluvaa korkeinta oikeudellista valtaa. Mutanen 2015, s. 300.

⁷⁶ Mutanen 2015, s. 301, 303.

⁷⁷ Salminen 2015, s. 217, 219. Salminen toteaa uuden säännöksen täysivaltaisuuden oheen nostaman kansainvälisyysaspektin näkyvän perustuslakivaliokunnan käytännössä: Vaikka jokin järjestely sisänsä puuttuukin täysivaltaisuuteen, se ei sellaisenaan merkitse perustuslain 1 § 1 momentin kannalta relevanttia loukkausta.

⁷⁸ Mutanen 2015, s. 301, 303.

⁷⁹ HE 1/1998 vp, s. 71–72 ja PeVL 14/1994 vp, s. 3.

⁸⁰ Salminen 2015, s. 219.

⁸¹ Karapuu 2011, s. 69; HE 1/1998 vp, s. 6, 73.

⁸² Jyräki 2003, s. 33–34.

⁸³ Ojanen – Scheinin 2011, s. 217.

teistyöhön. Yksinkertaistettuna peruseriaatteiden kanssa ristiriidassa olevaa lainsäädäntöä taikka kansainvälistä velvoitetta koskevaa voimaansaattamista koskeva ehdotus taikka lainsoveltamisratkaisu tulisi hylätä, jollei sen hyväksymiseen ole erityistä perustetta, kuten poikkeuslaki.

Perustuslakiuudistuksessa luettiin valtiosäännön peruseriaatteita,⁸⁴ mutta esityöt itsessään perustuvat yksittäisten periaatteiden arviointiin niitä koskevien perustuslain säännösten yhteydessä eikä yksittäisiä periaatteita ole arvioitu kootusti, suhteessa toisiinsa,⁸⁵ taikka suhteessa kansainväliseen yhteistoimintaan osallistumiseen.⁸⁶ Jyräki nostaa luettelosta keskeisimpänä ainesosana esiin ihmisarvon ja demokratian. Molempien takana on ajatus ihmisten perimmäisestä yhdenvertaisuudesta. Hän luonnehtii näitä jopa luovuttamattomiksi arvoiksi,⁸⁷ joiden pohjalta perustuslakiteksti on kirjoitettu ja valtio organisoitu.⁸⁸ Scheinin ja Ojanen taas pitävät ihmisarvon kunnioittamista ja valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita keskeisimpinä.⁸⁹

Ylikansallisen päätöksenteon merkityksen vahvistuminen muun muassa Euroopan yhdentymiskehityksen seurauksena nähdään kyllä perustuslain uudistuksessa pulmallisena, mutta vain perustuslain täydellisyyseriaatteen kannalta eli lähinnä säädösten kirjoittamistapakysymyksenä.⁹⁰ Perustuslain ja kansainväliseen yhteistoimintaan osallistumisen välistä aineellista suhdetta ei säännellä nimenomaisen suvereniteetin luovutusta sääntelevän lausekkeen avulla, vaan niitä on käsitelty pääosin perustuslain täysivaltaisuuden rajoittamista koskevien säännösten kannalta, jonka tulkintaan myös perustuslain 1 § 3 momentti vaikuttaa.⁹¹ Perustelujen mukaan 3 momentin ”varsin väljästi muotoillut tarkoitukset” eivät ole ”tarkoitettu tulkittavaksi sillä tavoin tyhjentäviksi, että ne muodostaisivat ehdottoman rajan sille, minkälaiseen kansainväliseen yhteistoimintaan Suomi voisi osallistua”. Valtiosäännön kokonaisuudesta voisi johtua myös vastaavia tavoitteita, kuten ”sellaisen valtiosäännön perusarvojen, kuten kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltion periaatteiden (vrt. 2 §) lujittaminen”.⁹² Mutta mit-

⁸⁴ HE 1/1998 vp, s. 71. Luettelossa on mainittu tasavaltainen valtiomuoto, Suomen täysivaltaisuus ja osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön, ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen valtiosäännön arvo-perustana, kansansuvereniteetin periaate, edustuksellisen kansanvallan periaate ja eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä, oikeusvaltioperiaate ja julkisen toiminnan lainalaisuus, valtiollisten tehtävien jako (lainsäädäntövalta, hallitusvalta, tuomiovalta), parlamentarismin periaate, tuomioistuinten riippumattomuus, valtakunnan alueen jakamattomuus sekä Suomen kansalaisuuden saamisen ja menettämisen perusteet.

⁸⁵ Mutanen 2015, s. 300.

⁸⁶ Mutanen 2015, s. 302.

⁸⁷ Jyräki 2003, s. 39.

⁸⁸ Jyräki 2003, s. 104.

⁸⁹ Ojanen – Scheinin 2011, s. 217–220; Mutanen 2015, s. 300.

⁹⁰ HE 1/1998 vp, s. 6.

⁹¹ Jyräki 2003, s. 90–91.

⁹² HE 1/1998 vp, s. 73.

kä voisivat olla osallistumisen ehdottomia rajoja? Perustuslaki tai sen esityöt mainitsevat vain 94 §:n 3 momentin säännöksen nimenomaisena rajoituksena kansainväliselle yhteistoiminnalle. Vaikka yhteistoimintaan osallistuminen on perustuslain mukaan jopa velvollisuus⁹³, on sillä siten rajansa. Säännöksellä haluttiin suojata nimenomaan eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä.

Perustuslain 94 §:n 3 momentin voi nähdä suojaavan perustuslakia kahdella tavalla: joidenkin kansainvälisten sopimusten ratifiointi on ylipäätään kielletty eikä poikkeuslakimenettelyä voida soveltaa ja säännöksen asettamat rajoitukset on otettava huomioon jo kansainvälisiä sopimuksia neuvoteltaessa.⁹⁴ Säännös suojaa tällä tavoin eduskuntaa kyllä EU-perussopimusten, muttei enää EU-säädösten kohdalla. Niitä neuvoteltaessa voidaan eduskunnan asemaa suojata perustuslain 96 ja 97 §:n tarkoittamassa ennakkovaikuttamismenettelyssä. Suojassa on kuitenkin kaksi aukkoa: EU-säännös on voitu hyväksyä määräenemmistö päätöksellä, taikka sen velvoittavuus perustuu EUT:n päätökseen. Myös perustuslain 1 §:n 2 momentin säännöstä voitaisiin perustuslain esitöiden perusteella tulkita suvereniteetin luovuttamiskieltona.⁹⁵ Se eroaa kuitenkin 94 §:n 3 momentista olennaisesti, koska perustuslain esitöiden mukaan sitä ei voisi edes tekstimuutoksin poistaa.⁹⁶ Ojanen ja Scheinin viittaavat tähän toteamukseen⁹⁷ ja mainitsevat lyhyesti myös Saksan perustuslain 79 §:n 3 momentin niin sanotun Ewigkeitsgarantien, jonka mukaan ihmisarvon loukkaamattomuuteen ”ei saa puuttua edes perustuslain tekstiä muuttamalla”.⁹⁸ Tietyt perusoikeudet ja valtiosäännön peruseriaatteet ovat silloin sillä tavoin ehdottomia, ettei niitä voida rajoittaa. Perustuslaki ei anna siihen etukäteislupaa eikä sellaista edes voisi saada. Näiden periaatteiden rajoittamiseen on haettava ”pouvoir constituant’in” lupa. Mutanen toteaa, että perustuslain 94 §:n 3 momenttia voi pitää joidenkin valtioiden perustuslakien ikuisuuslausekkeiden ”mietona versiona”.⁹⁹

Ajatus perustuslaillisten ydinarvojen loukkaamattomuudesta näyttäisi sen sijaan olevan suomalaisessa perusoikeusdoktriinissa vieras. Perusoikeuksilla ei olisi keskenään mitään tiettyä arvojärjestystä eivätkä perusoikeuksista kaikki voisi ylipäätään olla loukkaamattomia. Esimerkiksi Karapuun mukaan Suomen perusoikeusuudistuksessa eri oikeustyytit muodostavat kokonaisuuden ja perusoikeuksien luokittelulla ei ole Suomessa oikeusvaikutuksia, vaan lähinnä

⁹³ Mutanen 2015, s. 307.

⁹⁴ Mutanen 2015, s. 307.

⁹⁵ Ehdotus perustuslain 94 §:n 3 momentiksi sisälsi vielä loppuvaiheessa myös viittauksen perusoikeuksien suojaan, mutta se poistettiin. Mutanen 2015, s. 306.

⁹⁶ HE 309/1993 vp, s. 42.

⁹⁷ Ojanen – Scheinin 2011, s. 219.

⁹⁸ Ojanen – Scheinin 2011, s. 220.

⁹⁹ Mutanen 2015, s. 306.

akateemista merkitystä.¹⁰⁰ Kahden tai useamman perusoikeuden keskinäinen kollisio ratkaistaisiin pääsäännön mukaan punninnalla tarkoituksena turvata mahdollisimman hyvin kunkin yksilön perusoikeuksien toteutuminen ja kaikkien kilpailevien perusoikeuksien samanaikainen toteutuminen. Tavoitteena on siten saavuttaa mahdollisimman hyvä tasapainotilanne yhteen sovitettavien perusoikeusintressien kesken.¹⁰¹ Kollisiota ei siis ratkaista arvottamalla eri perusoikeuksia toisiinsa nähden. Perusoikeudet eivät olisi myöskään kategorisia.¹⁰² Punninnassa ei näyttäisi oleva ehdottomia rajoja. Hallbergin mukaan ”perusoikeudet eivät voi olla kategorisesti sillä tavoin ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa. Useat perusoikeudet sisältävät tämän vuoksi lakivaruksen Viittaus ei kuitenkaan oikeuta kajoamaan perusoikeuden ydinsisältöön.”¹⁰³

Viljanen on samaa mieltä ja lisää, ettei perusoikeussäännöksestä puuttuva maininta rajoitusmahdollisuudesta estä oikeuden rajoittamista.¹⁰⁴ Viljanen toteaa, että ”osa perustuslain säännöksistä on kirjoitettu kuitenkin sillä tavoin ehdottomiksi, ettei niiden rajoittaminen tavallisella lailla ole sallittua” ja että ”kuolemanrangaistuksen ja taannehtivan rikoslain kiellot ovat sen sijaan täysin yksiselitteisiä.” Sen vuoksi ”tavallisella lailla ei voida säätää kuolemanrangaistusta rangaistusseuraamukseksi ... (eikä) rikoslakia ... taannehtivasti.”¹⁰⁵ Perusoikeuksien rajoittaminen yhdistetään siis tavallisen lain taikka poikkeuslain säätämiseen. Rajoittaminen koskee poikkeuslailla tehtäviä, muita kuin perusoikeuksien ydinsisältöjen kavennuksia. Lakivaraus ei nimittäin anna oikeutta puuttua perusoikeuden ydinsisältöön eikä ilman lakivarausta puuttuminen ole ylipäättään sallittua.¹⁰⁶ Lainsäätäjän liikkumavaran on katsottu olevan normaalia suurempi, jos perusoikeusrajoitukset jäävät perusoikeussuojan eräänlaiselle reuna-alueelle.¹⁰⁷

Kysymys siitä, voidaanko perusoikeuksien ydinsisältöihin taikka perusoikeuksiin, joissa ei ole lakivarausta, puuttua perustuslailla tai poikkeuslailla, jää kuitenkin nimenomaisesti käsittelemättä. Näkökulma on myös menettelyllinen eli säätämisyjärjestysratkaisuja painottava. Kun kannanotoissa korostetaan

¹⁰⁰ Karapuu 2011, s. 69–71. Karapuu luokittelee perusoikeuksia sukupolviin ja mm. oikeuksien sisällön perusteella. Karapuu 2011, s. 71–75.

¹⁰¹ Viljanen 2011, s. 139 ja viittaus Scheininiin 1991, s. 29–39.

¹⁰² Karapuu 2011, s. 70–71.

¹⁰³ Hallberg 2011, s. 56.

¹⁰⁴ Viljanen 2011, s. 139.

¹⁰⁵ Viljanen 2011, s. 140.

¹⁰⁶ Rajoittaminenhan voi perustua myös joissakin tapauksissa, joskin uuden perustuslain aikana hyvin harvoin, poikkeuslakiin. Hallberg toteaa poikkeusten merkityksen olleen vähäisempi perusoikeuksien ollessa perustuslaissa täsmällisemmin määritelty ja kun niihin on sisällytetty entistä tarkemmat lakivaraukset. Hallberg 2011, s. 56. Olennainen on luonnollisesti myös perustuslaissa itsessään oleva poikkeuslakien käyttämistä koskeva perustuslain 73 §:n rajoitus.

¹⁰⁷ Viljanen 2011, s. 161.

puuttumisen rajoituksia ja ne koskevat vain edellä todettuja vaihtoehtoja, olisi mahdollista tehdä e contrario -päätelmä, jonka mukaan perustuslailla voitaisiin puuttua mihin tahansa perusoikeuteen. Päätelmä saa tukea Karapuun, Hallbergin ja Viljasen kannasta, jonka mukaan mikään perusoikeus ei ole ehdoton. Erottelun voi palauttaa myös ajatukseen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien erillisyydestä, jolloin kumpaakin käsitellään erillisinä eikä ihmisoikeuksista seuraa perusoikeuksiin ulottuvia rajoitteita.¹⁰⁸ Rajoite voisi koskea esimerkiksi mahdollisuutta poiketa perusoikeudesta kansallisin toimin. Näkemystä voisi kuvata autonomisena: perus- ja ihmisoikeuksien välinen yhteys on lopulta jälkimmäisen voimaansaattamista koskeva yhden oikeusjärjestyksen kansallinen ratkaisu.

Scheinin on kuitenkin edustanut tästä poikkeavaa kantaa: kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet rajoittavat kansallisiin perusoikeuksiin puuttumista vähintäänkin tulkintavaikutuksena. Erillisyys on olemassa, mutta se ei ole ehdoton,¹⁰⁹ ja kansallista perusoikeussäännöstöä tulee tulkita ihmisoikeussopimusten hengessä.¹¹⁰ Hän muotoili kuitenkin erillisteekin siten, ettei ”edes perustuslainsäätämisyjärjestystä käyttäen voida poiketa ihmisoikeussopimusten asettamista velvoitteista, kun taas vaikeutetun säätämisyjärjestyksen käyttäminen sen sijaan oikeuttaa poikkeukset kotimaisista perusoikeussäännöksistä.”¹¹¹ Perusoikeuksien ja ihmisoikeussopimusten yhteisvaikutus näyttäytyisi Scheininin mukaan siten, että ihmisoikeussopimusten kannalta hyväksyttävän rajoituksen säätäminen edellyttäisi perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöä, jos se merkitsee sellaista ”pitemmälle menevää” puuttumista perusoikeuteen, jota ei voida toteuttaa tavallisella lailla. Kuitenkin ”ihmisoikeussopimukset asettavat säätämisyjärjestyksestä riippumattoman ja siten ’ehdottoman’ esteen sellaisille kajoamisille, jotka eivät mahdu kyseisten sopimusmääräysten hyväksymien rajoitusten piiriin.”¹¹²

Kannanotossa voi nähdä pluralistisia piirteitä. Kansainvälisestä oikeudesta, ja sen ihmisoikeusasiakirjoista, voi seurata suoraan sovellettavia ja perustuslain ydinarvoja koskevia velvoitteita, jotka ohittavat perustuslain itsensä säännökset. Scheinin totesi, ettei Suomessa

”ole kiinnitetty kylliksi huomiota valtion kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kohdistumiseen välittömästi, siis ilman voimaansaattamissääädöksen välitystäkin, eduskuntaan ja muihin oikeusnormien asettamisesta ja voimaansa pitämisestä päättäviin toimijoihin.”

¹⁰⁸ Erillisyysteesiä käsiteltiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 12/1982 vp.

¹⁰⁹ Scheinin 1991, s. 300.

¹¹⁰ Scheinin 1991, s. 332. Tässä yhteydessä kannanottoon sisältyi myös Suomen silloiseen suppeaan ja vanhanaikaiseen perusoikeussäännöstöön liittyvää kritiikkiä.

¹¹¹ Scheinin 1991, s. 302.

¹¹² Scheinin 1991, s. 302, 346.

Hän ennakoi tällä ”oikeusjärjestyksen” käsitettä suhteellistavalla ja pluralistisella asetelmalla varovasti EU-jäsenyyttä toteamalla, että ”(S)ama elin voi olla lainsäädäntöprosessiin osallistuessaan erilaisen oikeusjärjestyksen sitoma kuin yksittäisiä lainsoveltamisratkaisuja tehdessään.”¹¹³

Valtiosäännön peruseriaatteet ja pluralistinen haaste

Edellä selostetussa perusoikeuskeskustelussa näytettäisiin painotettavan vahvasti autonomista lähtökohtaa. Tosin jo Scheinin esitti siihen pluralistisluonteisia huomioita ja perusoikeusudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunnan määrittelemien perusoikeuksien yhden yleisen rajoitusperusteen mukaan perusoikeuksien rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Sen mukaan kansallisen perusoikeuden rajoitusta ei voida pitää perustuslainmukaisena, jos se samalla loukkaisi ihmisoikeussopimuksia. Viljasen mukaan ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus toimii eräänlaisena viimekätisenä varmistuksena.¹¹⁴ EUT:n oikeuskäytäntö on kuitenkin osoittanut, että EU:n oikeus voi edellyttää jäsenvaltiota poikkeamaan kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteistaan tai perustuslaistaan. Tällöin Viljasen mainitsema varmistus ei enää toimi. Se jättää huomiotta mahdollisuuden, että jotkin kansainväliset ja ennen kaikkea EU:n jäsenyyteen liittyvät velvoitteet voivat syrjäyttää kansallisen perustuslain ja sen perusoikeudet sekä kansallisen päätöksenteon ja voivat olla niiden kanssa ristiriidassa. Äärimmillään tämä ristiriita voi koskea perusoikeuksien ydinarvoja. Euroopalainen todellisuus, johon Suomen valtiosääntökin kuuluu, ei ole enää autonominen.

Miten yhtäältä unionin ja toisaalta Suomen oikeusjärjestyksen suvereenisuus, Suomen valtiosääntöidentiteetti ja sen ydinarvot ovat yhteen sovittavissa EU:n oikeusjärjestyksen kanssa ja miten näiden välisiä konflikteja tulisi ratkaista? Ovatko silloin jotkin ydinarvot ehdottomampia kuin toiset ja voiko joistakin esimerkiksi EU:n vaatimuksesta poiketa, mutta toisista taas ei? Rajoitavatko ne – tai jotkin niistä – osallistumista EU:n yhdentymiskehitykseen taikka jopa joissakin tilanteissa muodostavat sen ehdottoman rajan? Kysymys ei nouse esille vain lainsäätämisen päätettäessä suvereniteetin luovuttamisista, vaan rinnakkaisesti etusijaperiaatteen kautta myös lainsoveltamisessa. Saksan perustuslakituomioistuimen (BVerfG) muotoilemin käsittein yhteistyössä syntynyt päätös olisi perustuslain kannalta tällöin ”ultra vires” eli toimivallan ylittävä eikä voimassa Suomen oikeusjärjestyksessä. Samalla syntyy jännite läh-

¹¹³ Scheinin 1991, s. 330. Vaikka Scheininin kannanotot ovat jo vuodelta 1991 ja perusoikeusudistusta edeltävältä ajalta, näyttää niiden kritiikki olevan edellä olevan tarkastelun perusteella yhä ajankohtaista.

¹¹⁴ Perustuslakivaliokunnan perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden luettelo PeVM 25/1994 vp, s. 4–5; Viljanen 2011, s. 163.

tökohtaisesti epädemokraattisen lainsoveltamisen ja kansanvaltaan perustuvan lainsäädäntötoiminnan välillä.

Perusoikeusdoktriinissa esiintyvä kanta perusoikeuksien ei-ehdottomuuteen näyttäisi olevan ehdoton, jolloin kaikkia perusoikeuksia voisi siis rajoittaa ja se koskisi siten myös perustuslain 1 §:n 2 momentissa säädettyä ihmisarvon loukkaamattomuutta. Jos Suomen perusoikeudet eivät olisi rajoittamattomia, eivät ne silloin myöskään asettaisi esteitä osallistua EU:n yhdentymiskehitykseen. Näkemyksen perusoikeuksien ei-ehdottomuudesta voi kuitenkin kyseenalaistaa: perustuslain säännöksen sanamuoto, sen esityöt sekä perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet eivät tue sitä, eikä se ota huomioon EU:n etusijan Suomen valtiosäännön peruseriaatteille aiheuttamaa painetta. Ajatus perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja kaikkien perusoikeuksien ei-ehdottomuudesta perustuu olettamukseen siitä, että Suomen lainsäätäjät päättäisi kaikista perusoikeuksiin liittyvistä kysymyksistä ja voisi siten aina arvioida kansainvälisen oikeuslähteen yhteensopivuutta Suomen perusoikeusjärjestelmän kanssa. Ehdottomia rajoja ei siis olisi tarpeen etukäteen määrittää, kun niistä tapauskohtaisesti voitaisiin aina päättää. Näkökulma perustuu tietynlaiseen autonomiseen ja hierarkkiseen lähtökohtaan: Suomen oikeudenkäyttöpiirissä sovelletaan vain yhtä eli Suomen oikeusjärjestystä ja siitä voidaan suvereenisti edelleenkin päättää. EU:n oikeuden etusija ei ole kuitenkaan yhteensopiva tämän ajatuksen kanssa.

Jos jotkin perusoikeudet ovat niin ehdottomia, ettei Suomen lainsäätäjäkään voi tehdä niihin poikkeuksia, voi sen ajatella soveltuvan myös EU:n oikeuteen. Eli on joitain perusoikeuksia, jotka rajoittavat myös EU:n oikeutta. Toki EU itsekin perustuu perusoikeuksiin – ja muun muassa ihmisarvon loukkaamattomuuteen – jotka ovat paljolti samansisältöisiä kuin Suomen perusoikeudet. Tämä ei kuitenkaan poissulje ristiriidan mahdollisuutta, joka soveltamistilanteissa saattaa ajankohtaistua. Kansanvaltaisia perusteita koskeva 94 §:n 3 momentti on vielä kiperämpi. Siihen jo suorastaan määritelmänomaisesti liittyy vahva kansallisen oikeusjärjestyksen erityisluonnetta koskeva vivahte. Saksan perustuslakituomioistuimen ratkaisukäytännön tarkastelu osoittaa, että tällä perusteella on laaja ja vaikeasti ennakoitavissa oleva merkitys ristiriidan lähteenä.

Ihmisarvon loukkaamattomuus ja valtiosäännön kansanvaltaiset perusteet voivat muodostaa perusteen suomalaisen tuomioistuimen tekemälle ultra vires -arviolle. Se voi olla antamatta EU-normille etusijan, jos se katsoo näiden olevan ristiriidassa EU-normin kanssa. Tuomioistuimien voi joutua silloin tekemään arviointinsa Suomen perustuslain, kansainvälisten velvoitteiden, EU-oikeuden ja jopa luonnonoikeuden perusteella. Kokonaisuus on totisesti pluralistinen eivätkä valtiosäännön peruseriaatteet taikka perusoikeuksien punnintaperiaatteet säästy sen paineelta. Suomalainen lainsoveltaja löytää itsensä valtiosääntöisen pluralismin verkosta, jossa ei ole enää autonomisia ja hierarkioihin

perustuvia lähtökohtia. EU:n ja jäsenvaltioiden alueella ei vallitse enää yksi ja ylin – joko EU:n taikka jäsenvaltioiden – oikeusjärjestys, josta kaikki tietyllä maantieteellisellä alueella – eli valtiossa – sovellettava laki juontuisi. Euroopan konstituutio (”constitution”) ei ole yksiselitteisesti hierarkkisesti alisteinen kansallisille valtiosäännöille ja sama koskee kansallisia perustuslakeja suhteessa Euroopan konstituutioon eli nekään eivät ole johdettu tai alisteisia siihen nähden. Molemmat ovat itsenäisiä, mutta toisiinsa verkostomaisesti limittyviä ja vuorovaikutuksessa olevia valtiosääntöisen määräysvallan lähteitä.

Voimaansaattamisjärjestys ja poikkeuslaki-instituutio

Euroopan ihmisoikeussopimus, ETA-sopimus ja EU-liittymissopimus on saatettu Suomessa valtiosisäisesti voimaan noudattamalla niin sanottua supistettua perustuslainsäätämistäjärjestystä. Menettelyä käytettäessä perustuslain tekstiä ei muuteta, vaikka siihen tehdään sisällöllinen muutos. Kansainvälinen sopimus hyväksytään kahden kolmasosan enemmistöllä yksillä valtiopäivillä kiireelliseksi julistamatta ja saatetaan voimaan poikkeuslailla, joka Suomen valtiosääntöjärjestelmässä rinnastuu tavalliseen eduskuntalakiin, ei perustuslakiin. Tämä perustuu ajatukseen, että poikkeuslain perustuslakiin tekemä aukko on eheyttävissä kumoamalla poikkeuslaki tavallisen lain säätämistäjärjestyksessä säädetyllä lailla.¹¹⁵

Poikkeuslaki ei saa siten hierarkkista perustuslain suojaa. Myöskään muu poikkeuslaki ei muodosta poikkeusta hierarkiasta, jolloin poikkeuslait ovat toisiinsa nähden säädöshierarkkisesti samassa asemassa.

¹¹⁵ Rosas 2001, s. 295.

5 Termeistä ja käsitteistä

5.1 EU JA EUT

Tämä tutkimus kattaa etusijaperiaatteen muotoutumisessa lähes koko Euroopan unionin olemassaoloajan. Suomen valtiosääntöä tarkastellaan Suomen EIS:een liittymisestä tämän työn kirjoitusajankohtaan. Tutkimuksen kohteena olevana aikana Euratomista, Euroopan hiili- ja teräsyhteisöstä (EHTY) ja Euroopan talousyhteisöstä (ETY) on muodostunut Euroopan unioni. Jäsenvaltioiden lukumäärä on lisääntynyt kuudesta 28:aan ja toimielinjärjestelmäkin on muuttunut osittain nimiltään, mutta ennen kaikkea tehtäviltään ja toimivaltuuksiltaan. Näiden muutoksien suurin merkitys tässä työssä on kuitenkin terminologinen, ei sisällöllinen, koska ne eivät vaikeuta tutkimuskohteen eli etusijaperiaatteen hahmottamista. Tuomioistuimesta käytetään vain nimitystä Euroopan unionin tuomioistuin eli EUT ja yleisesti puhutaan eurooppaoikeudesta tai unionioikeudesta. Jos erikseen halutaan tähdentää esimerkiksi etusijaperiaatteen soveltumista jo lakkautettuun yhteistyöhön oikeus- ja sisäasioissa, se tuodaan esille.

5.2 ETUSIJA/ENSISIJAJAISUUS

Etusijaa kutsutaan EU:n lähteissä myös ensisijaisuusperiaatteeksi tai unionin oikeuden ensisijaisuudeksi. EUT:n oikeuskäytännön suomenkielisissä käänöksissä esiintyy sekä ”ensisijaisuus” että ”etusija”. *Costa v. Enel* -tuomio oli varhaisimpia, jossa etusijaa käsiteltiin. Siinä käytetään ”etusija”-termiä, tosin nimeämättä sitä periaatteeksi.¹¹⁶ Toinen, myöhempi esimerkki EUT:n ratkaisujen terminologiasta on *Simmenthal*-tuomio, jolloin ”etusija” oli jo vakiintunut osaksi oikeuskäytäntöä. Tuomion suomenkielisessä käännöksessä ensisijaisuuteen viitataan periaatteena, josta seuraa, että yhteisön tietyille oikeussäännöille on annettava etusija muihin oikeussääntöihin nähden.¹¹⁷ Tämän mukaisesti

¹¹⁶ EUT toteaa: ”...jäsenvaltiot eivät voi asettaa myöhempää omaa säännöstään etusijalle...” ja ”...kansallisia säännöksiä ei voida asettaa tuomioistuimessa etusijalle perustamissopimukseen perustuvaan oikeuteen nähden...”

¹¹⁷ Tuomion kohta 17: ”Lisäksi yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaatteesta seuraa, että välittömästi sovellettavat perustamissopimuksen määräykset ja toimielinten antamat säännökset aiheuttavat suhteessaan jäsenvaltioiden sisäiseen oikeuteen sen, että nämä oikeussäännöt jo pelkällä voimaantulollaan estävät kaikkien niiden kanssa ristiriidassa olevien kansallisten säännösten soveltamisen ja estävät myös – koska ne ovat kunkin jäsenvaltion alueella sovellettavan oikeusjärjestyksen sellaisia osia, joille on annettava etusija muihin oikeussääntöihin nähden – uusien kansallisten lainsäädäntötoimien pätevän syntyminen, jos nämä toimet eivät ole yhteensopivia yhteis-

etusija olisi siis ristiriitojen ratkaisunormi, joka toteuttaa EU-oikeuden ensisijaisuutta. Tarkasteltaessa tuoreempia EUT:n tuomioita¹¹⁸ suomenkielisissä toisinoissa käytetään sekä tuomion tiivistelmässä että perusteluissa ”ensisijaisuutta”.

Ainoa säädännäis-oikeudellinen EU:n asiakirja, jossa etusijaa käsitellään, on Lissabonin sopimuksen hallitusten välisen konferenssin loppuasiakirja. Se sisältää 17. julistuksen ”Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta”. Julistukseen on liitetty neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto. Julistuksen ja lausunnon käsitteistö vastaa tuomioistuimen nykyisin käyttämää terminologiaa eli niissä puhutaan ensisijaisuudesta, joka onkin luontevaa, koska julistus ja lausunto perustuvat välittömästi tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja selostavat sitä. Julistuksen ja lausunnon suomenkielisissä toisinoissa puhutaan siten Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta. EU:ssa käsitteistö on pysynyt varhaisia ensimmäisiä ratkaisuja lukuun ottamatta varsin yhdenmukaisena.

Jotkin jäsenvaltioiden perustuslakituomioistuimet ovat arvioidessaan aikanaan perustuslakisopimuksen etusijaa koskevan määräyksen yhteensopivuutta perustuslain kanssa hahmottaneet periaatteelle kahdenlaisia attribuutteja. Erottelu perustuisi ajatukseen unionioikeuden vaikutuksesta kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Muun muassa Saksan perustuslakituomioistuin (BVerfG) käyttää käsitteitä ”Anwendungsvorrang” (soveltamisetusija)¹¹⁹ ja ”Geltungsvorrang” (pätevyusetusija). Myös Espanjan, Ranskan ja Puolan perustuslakituomioistuimet tekevät vastaavanlaisen erottelun. Esimerkiksi Espanjan perustuslakituomioistuimen mukaan perustuslakisopimuksessa ollut määräys perustui EUT:n oikeuskäytäntöön ja vastasi ”primacía”-käsitettä, joka merkitsi sitä, että unionioikeus syrjäyttää ristiriitatilanteessa kansallisen lain, muttei ole siihen nähden hierarkkisesti ylivertainen. Se tarkoittaisi vain velvollisuutta olla soveltamatta kansallista normia. Sen sijaan ”supremacía” tarkoittaisi unionioikeuden hierarkkisesti korkeampaa asemaa Espanjan oikeusjärjestyksessä ja se määritteli siinä oikeusjärjestyksessä sovellettavien normien sitovuuden ja pätevyyden.¹²⁰ Tämä kuului kuitenkin perustuslakituomioistuimen mukaan

sön oikeussääntöjen kanssa.”

¹¹⁸ Esimerkiksi Winner Wetten (tuomion kohta 53): ”...vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteesta seuraa...”; ja Melloni (tuomion kohta 60): ”...eikä unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta.”

¹¹⁹ Tämä on kirjoittajan käännös, koska erottelua ei vakiintuneesti ole tehty suomeksi. Englanniksi käsitepari olisi ”supremacy” ja ”primacy”.

¹²⁰ Hierarkkinen järjestys ei kuitenkaan ole unionioikeudessa tuntematon. Rosas ja Armati viittaavat unionioikeuden sisäisiin kerroksiin, jossa ylivaltavaikutus (supremacy) toimii unionioikeuden hierarkian eri tasojen välillä. Ristiriitatilanteissa hierarkkisesti ylempi unionioikeuden normi mitätöi alemman. Rosas – Armati 2010, s. 55. Mikään ei tosin estäisi kansallisia valtiosääntöjä laajentamasta tätä asetelmaa unionioikeuden ja sen väliseksi hierarkkiseksi pätevyys-suhteeksi, jossa unionioikeus saisi myös pätevyyttä koskevan etusijan. Prechal 2007, s. 51.

Espanjan perustuslaille eikä EU:lle.¹²¹ EUT ei ole oikeuskäytännössään sellaisenaan käyttänyt ”supremacy/primacy”-erottelua, mutta on kuitenkin tosiasiallisesti tehnyt sisällöllisen valinnan näiden välillä todetessaan, ettei etusija merkitse kansallisen lain pätemättömyyttä, vaan sen syrjäytymistä soveltamistilanteessa.¹²² Etusija on siten näin ymmärrettynä ”Anwendungsvorrang”.

Suomen yhdentymiskehityksen alkuvaiheissa puhuttiin etusijaperiaatteesta. ETA-sopimuksen valmistelu- ja eduskunta-asiakirjoissa esiintyy johdonmukaisesti etusija, ei ensisijaisuus. Siirryttäessä selvittelemään liittymistä EU:iin sekä ”etusijaa” että ”ensisijaisuutta” käytetään rinnakkain eikä terminologista vaihtelua nimenomaisesti perustella.¹²³ EU:n liittymissopimusta käsiteltäessä taas eri valmistelu- tai eduskunta-asiakirjoissa käytetään johdonmukaisesti ”etusija”-termiä. Vaikka liittymisvaiheen jälkeen termiksi näytti siten jo vakiintuneen etusija, Lissabonin sopimusta ratifioitaessa ja sitä ennen perustuslakisopimusta käsiteltäessä terminologian käyttö jakaantuu ”etusijan” ja ”ensisijaisuuden” välillä.¹²⁴ Se, miksi näitä molempia termejä käytetään, jää kuitenkin avoimeksi. Terminologisesta eroavaisuudesta huolimatta kyse on kuitenkin samasta periaatteesta, jota on yhdentymisen eri vaiheissa käsitelty.¹²⁵ Terminologinen epäkoherenttius kertoneekin pikemmin epätäsmällisyydestä ja virheistä kuin tietoisista valinnoista. Suomalaisissa oikeustieteellisissä yleisteoksissakin on käytetty sekä ”ensisijaisuus”- että ”etusija”-termiä. Silloinkin, kun mo-

¹²¹ Prechal 2007, s. 51.

¹²² Ks. edempänä Simmenthal II- ja IN.CO.GE.'90-tuomiota koskeva tarkastelu.

¹²³ Valtioneuvoston selonteossa VNS 1/1991 vp puhutaan etusijasta, mutta selontekoon liitetyssä taustaselvityksessä ensisijaisuudesta. Näin tehdään myös selonteosta annetussa ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä. Ulkoasiainvaliokunnan käyttämä terminologia voi selittyä sillä, että käsitellessään etusijaa valiokunta näyttää muutoinkin nojaavan selonteon taustaselvitykseen.

¹²⁴ Valtioneuvoston selonteossa VNS 2/2003 vp mainitaan yhtenä keskeisenä jäsenvaltioihin kohdistuvia veloitteita luovana periaatteena unionin oikeuden ensisijaisuusperiaate. Perustuslakivaliokunta puolestaan käsitellessään selontekoa käyttää lausunnossaan kuitenkin ”etusija”-termiä. Valtioneuvoston selonteossa VNS 6/2005 vp käytetään molempia termejä. Selonteossa todetaan sopimuksen I-6 artiklassa määrättävästä unionioikeuden ensisijaisuuden periaatteesta, ”jolla kodifoidaan oikeuskäytäntöön perustuva yhteisöoikeuden etusijaperiaate”, että perustuslakisopimuksessa vahvistettavan unionin oikeuden ensisijaisuus vastaa sisällöllisesti yhteisön oikeuden etusijaperiaatetta. Puhuttaessa ’ensisijaisuudesta’ viitataan sopimustekstiin, jossa käytettiin tuota termiä.

Hallituksen esityksessä Lissabonin sopimuksen voimaansaattamisesta (HE 23/2008 vp) käytetään unionin oikeuden ”ensisijaisuus”-käsitettä, mutta ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä (UaVM 6/2008 vp) sen sijaan sekä ”etusija”- että ”ensisijaisuus”-käsitteitä. Valiokunta totesi, ettei ”Lissabonin sopimuksessa ole erillistä määräystä siitä, että perussopimukset ja unionin antama lainsäädäntö ovat ensisijaisia jäsenvaltioiden oikeuteen nähden” ja että ”perustuslakisopimuksessa todetun unionin oikeuden etusijaperiaatteen häivyttäminen ... oli osa vuoden 2007 hallitustenvälisen kokouksen kompromissiratkaisuja.”

¹²⁵ Viittaus ”perustuslakisopimuksessa todettuun etusijaperiaatteeseen” on kuitenkin virheellinen, koska – kuten edellä ilmeni – perustuslakisopimuksessa puhuttiin ”ensisijaisuuden periaatteesta”.

lemmat termit on tuotu esille, ei niiden valintaa ole erityisesti perusteltu.¹²⁶ Yhteenvetona voi todeta, että suomalaisessa virallisaineistossa ja oikeuskirjallisuudessa on käytetty sekä ”ensisijaisuutta” että ”etusijaa”. Käyttö vaikuttaa sattumanvaraiselta, eikä termien välille ole tulkittavissa sisällöllistä eroa. Koska ”etusijaa” on kotimaisesti käytetty useammin ja pidempään, päädytään tässä työssä käyttämään ”etusija”-termiä.¹²⁷

¹²⁶ Esimerkiksi Jääskinen, Jyränki ja Husa sekä Ojanen ovat käyttäneet etusijaa, kun taas Joutsamo et al. ja Raitio ensisijaisuutta. Jääskinen 2007, s. 27; Jyränki – Husa 2012, s. 72; Ojanen 2007, s. 94; Raitio 2011, s. 155; Joutsamo et al. 2000, s. 26.

¹²⁷ Ajatuksellisesti kuitenkin voisi kuitenkin tässä yhteydessä esitellä abstraktin erottelun ensisijaisuuden ja etusijan välille. Simmenthal II -ratkaisun ranskankielisessä toisinnossa oli luettavissa ajatus etusijaperiaatteesta ristiriitojen ratkaisunormina, joka toteuttaa EU-oikeuden ensisijaisuutta. Ensisijaisuus olisi silloin yleisempi EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhdetta soveltamistoiminnassa koskeva EU-oikeudellinen periaate ja etusija sen konkreettinen konfliktisääntö.

OSA II: ETUSIJAPERIAATTEEN EUROOPPALAISET ALKULÄHTEET

1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja kansalliset oikeusjärjestykset

Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon ja EIS:een avasi Suomessakin uudenlaisia kysymyksiä kansainvälisen sopimuksen suhteesta kansalliseen oikeusjärjestykseen ja oikeusjärjestysten välisten konfliktitilanteiden ratkaisumalleihin. EIS ei tosin itsessään – kansainvälisille sopimuksille tyypilliseen tapaan – lausu mitään siitä, miten sen kansallinen voimaansaattaminen tulisi sopimusvaltioissa tehdä ja kuinka se tulisi saattaa osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Sopimusvaltiot ovat vapaita valitsemaan tavan, jolla ne toteuttavat sopimuksen edellyttämän perusoikeussuojan.¹²⁸ Kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaan sopimus kuitenkin edellyttää, että osapuolet takaavat tietyn tuloksen eli että niiden kansallinen lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö vastaavat sopimuksen velvoitteita.¹²⁹ EIS on perusluonteeltaan valtioiden välinen kansainvälinen sopimus, mistä yleisen kansainvälisen oikeuden mukaan seuraa, että sopimuksen tulisi saada etusija kansalliseen lakiin nähden eikä sopimusvaltio voisi vedota siihen välttääkseen sopimuksesta seuraavia velvoitteita.¹³⁰

¹²⁸ Jotkut sopimusvaltiot eivät saattaneet sitä alun perin ollenkaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Esimerkiksi Ranskassa aina 80-luvun lopulle saakka sopimusrikkomukset vain hyvitetiin, eikä EIT:n lukuisista huomautuksista huolimatta lainsäädäntöä muutettu. Keller – Stone Sweet 2008, s. 683. Ruotsi ratifioi sopimuksen jo 1950-luvulla, mutta inkorporoi sopimuksen osaksi kansallista oikeusjärjestystä vasta 1994 (laki 1994:1219, 5.5.1994). Polakiewicz 2001, s. 44. Kansainvälisen oikeuden näkökulmasta kansallinen lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö ovat vain tosi-seikkoja, jotka ilmentävät valtion tahtoa ja toimenpiteitä, mutta niiden perusteella voidaan arvioida, täyttääkö valtio kansainväliset velvoitteensa. Judgment no. 7, Case concerning certain German interests in Polish Upper Silesia (The Merits), s. 19, Collection of Judgments, Publications of the Permanent Court of International Justice, 1926, www.icj-cij.org.

¹²⁹ Polakiewicz 2001, s. 33. Jurisdiction of the Courts of Danzig (Pecuniary Claims of Danzig Railway Officials who have passed into the Polish Service against the Polish Railways Administration), Collection of Advisory Opinions, Series B – No. 15, 3.3.1928, s. 26–27; Case of the Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex, Series A./B. Judgements, Orders and Advisory Opinions, 7.6.1932, s. 167, www.icj-cij.org.

¹³⁰ Wienin valtiosopimuksia koskevan yleissopimuksen 27 artikla. Polakiewicz 2001, s. 31–32. Kansainvälisen oikeuden järjestelmään kuuluu valtioiden välisyys. Yksityiset eivät ole siinä välittömästi velvoitteiden ja oikeuksien subjekteina. Siihen kuuluu myös tavanomaisesti itseapu ja vastavuoroisuus. Valtiot voivat rikkoa sopimusvelvoitteitaan sillä perusteella, että toinen laiminlyö omiaan taikka ryhtyä itsenäisesti toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö – Euroopan unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön, ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeet ja -tavat, Komiteamietintö 1994:4, s. 106.

EIS on pantava täytäntöön varsin tehokkaasti,¹³¹ koska sen määrittelemät oikeudet eivät ole vain tavoitteellisia päämääriä. Se edellyttää oikeuksien välitöntä turvaamista kaikille valtion lainkäyttö- ja muun toimivallan (jurisdiction) alaisille henkilöille näiden kansalaisuudesta riippumatta.¹³² Sopimus myös poikkeaa merkittävästi tavanomaisista valtioiden välisistä kansainvälisistä sopimuksista, koska se turvaa yksilön asemaa suhteessa siihen valtioon, jonka oikeudenkäyttöpiirissä hän on, ja sisällöltään rinnastuu pikemminkin kansallisen perustuslain perusoikeussäätelyyn. Siinä on lisäksi tehokas ja yksilöidenkin käytettävissä oleva valvontajärjestelmä. Sopimusta voi siten luonnehtia oikeastaan eurooppalaiseksi valtiosääntöiseksi asiakirjaksi.¹³³ Sillä on tavallista lakia vahvempi hierarkkinen asema, jolloin *lex posterior* -periaate ei siihen sovellu, ja sopimukseen voidaan vedota suoraan tuomioistuimessa. Tuomarit voivat silloin antaa sille etusijan, jos tuomioistuimilla on mahdollisuus arvioida kansallisten säädösten yhteensopivuutta sopimuksen kanssa.¹³⁴ Etusija on siis keskeinen osa tehokasta voimaansaattamista, vaikkei sopimus itsessään sellaista nimenomaisesti edellytäkään.

Ihmisoikeuksien vähimmäissuojaan perustuva EIS eroaa EU:sta, jossa vähimmäisharmonisoinnin ohella voidaan täysharmonisoinnilla tarkkaan säännellä, miten toimeenpano kansallisesti tulee tehdä ja yhtenäinen lopputulos saavuttaa. EIS:lla ja EU:lla on kuitenkin paljon yhteisiä piirteitä, minkä vuoksi kansalliset tuomarit ovat joutuneet käsittelemään EIS:ta soveltaessaan hyvin samantyyppisiä kysymyksiä kuin EU-oikeuden kohdalla. Näitä ovat esimerkiksi EIS:n suhde kansallisiin oikeuslähteisiin ja näiden välinen etusija, poikkeaminen *lex posteriori derogat legi priori* -säännöstä ihmisoikeussopimuksen hyväksi, kansallisen lainsäädännön ihmisoikeussopimuksen mukaisuuden arviointi sekä tuomioistuimen muuttuva rooli vallan kolmijako-opin kannalta. Tuomioistuimet ovat myös kehittäneet sopimuksen pohjalta uusia oikeussuojakeinoja, kuten vahingonkorvaus- ja hyvitysseuraamuksia julkisen vallan käytöstä.¹³⁵ Liittyminen EIS:een ja sen edellyttämien velvoitteiden toimeenpano siten valmisti Suomen oikeusjärjestystä EU:iin liittymiseen monin tavoin.

¹³¹ Sopimuksen 1 artikla: ”Korkeat sopimuspuolet takaavat jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalla tämän yleissopimuksen I osassa määritellyt oikeudet ja vapaudet.”

¹³² Pellonpää 1989, s. 3.

¹³³ Polakiewicz 2001, s. 31–32.

¹³⁴ Keller – Stone Sweet 2008, s. 683, ks. alaviite 2.

¹³⁵ Keller – Stone Sweet 2008, s. 681.

2 Euroopan unioni ja etusija

2.1 PERIAATTEEN ENSI ASKELEET: EU:N JA JÄSENVALTIOIDEN OIKEUSJÄRJESTYSTEN ERILLISYYS

Comptoirs de vente du charbon de la Ruhr

EUT määritteli jo tässä varhaisessa EHTY-sopimuksen soveltamista koskevassa ratkaisussaan¹³⁶ toimivaltaansa ja suhdettaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöön ja perustuslakeihin. Ratkaisulla oli myös perusoikeuslottuvuuksia.¹³⁷ EUT katsoi, ettei yhteisön oikeuden sääntöä voitu julistaa pätemättömäksi jäsenvaltioiden valtiosääntöön kuuluvan säännöksen perusteella. Hakija oli vedonnut Saksan perustuslain omistusoikeutta turvaavaan 14 artiklaan ja siihen perustuvaan kansalliseen soveltamiskäytäntöön.¹³⁸ EUT kuitenkin tähdensi, että sen tehtävänä on arvioida korkean viranomaisen päätösten laillisuutta, tässä tapauksessa EHTY-sopimuksen 65 artiklan perusteella, muttei varmistaa, että ”kansallisen lain, edes perustuslaillisia jäsenvaltiossa toimeenpantuja sääntöjä kunnioitetaan”. Tämän vuoksi EUT ei katsonut voivansa tulkita eikä soveltaa Saksan perustuslain 14 artiklaa tutkiessaan korkean viranomaisen päätöksen laillisuutta, vaan ratkaisi asian yksinomaan unionioikeuden perusteella.¹³⁹

Tuomioistuimen pidättäytyminen arvioimasta jäsenvaltiossa olevaa kansallista lakia – mukaan lukien perustuslakia – oli perusteltua, koska tuomioistuimen tehtävänä oli perustamissopimuksen nojalla tulkita unionioikeutta. Täl-

¹³⁶ Tuomio 15.7.1960, Yhdistyt asiat 36–38 sekä 40/59, *Comptoirs de vente du charbon de la Ruhr v. Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l’acier*.

¹³⁷ BVerfG viittasi nimenomaan tähän ratkaisuun myöhemmin *Solange I*-ratkaisussaan esimerkiksi yhteisön oikeusjärjestyksen ja perusoikeussuojan kehittymättömyydestä.

¹³⁸ Saksan perustuslain 14 artikla: (1) Property and the right of inheritance shall be guaranteed. Their content and limits shall be defined by the laws. (2) Property entails obligations. Its use shall also serve the public good. (3) Expropriation shall only be permissible for the public good. It may only be ordered by or pursuant to a law that determines the nature and extent of compensation. Such compensation shall be determined by establishing an equitable balance between the public interest and the interests of those affected. In case of dispute concerning the amount of compensation, recourse may be had to the ordinary courts (http://www.bundestag.de/htdocs_e/documents/legal/index.html).

¹³⁹ ”It is not for the Court, whose function is to judge the legality of decisions adopted by the High Authority and, as obviously follows, those adopted in the present case under article 65 of the Treaty, to ensure that rules of internal law, even constitutional rules, enforced in one or other of the Member States are respected. Therefore the Court may neither interpret nor apply article 14 of the German Basic Law in examining the legality of a decision of the High Authority” (p. 438).

löin se ei ottanut huomioon esimerkiksi jäsenvaltion perustuslain säännöksiä. Samalla tuomioistuimien joutui kuitenkin toteamaan, ettei EHTY-sopimukseen perustuva unionioikeus tuntenut yleistä oikeuksien pysyvyyttä ja erityisesti omistusoikeutta turvaavaa periaatetta.¹⁴⁰ Asia siten ratkaistiin ilman perusoikeustarkastelua, koska sellaisia säännöksiä ei unionioikeudessa tuolloin vielä ollut. Kansallisen lain soveltamistilanteessa näin ei olisi tehty. EU:n oikeusjärjestyksen fragmentaarisuus ja epätäydellisyys johtivat siten jäsenvaltioiden perusoikeuksien kannalta pulmalliseen tilanteeseen. Myöhemmin 1960-luvulla kävi ilmeiseksi, etteivät jäsenvaltioiden kansalliset tuomioistuimet voineet hyväksyä sitä, että yhteisön jäsenyys merkitsisi kansallisen perusoikeuksien suojan katoamista yhteisön alati laajenevaan toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä.¹⁴¹

Humblet

Tuomio on ensimmäisiä, joissa etusija nousee esiin.¹⁴² Se käsittelee etupäässä yhteisön ja kansallisten oikeussuojakeinojen välistä suhdetta, yhteisön tuomioistuimien ratkaisujen oikeusvaikutuksia jäsenvaltiossa sekä jäsenvaltion velvollisuuksia muuttaa lainsäädäntöään. Tuomiossa esiintyy jo joitakin myöhemmin huomattavasti tunnetummiksi tulleissa ratkaisuissa olleita linjauksia, kuten teesi oikeusjärjestysten erillisyydestä. Sen mukaan EUT ei ole kansallisten tuomioistuinten muutoksenhakuelin eikä

”yhteisöjen tuomioistuimella ole toimivaltaa julistaa mitättömäksi jäsenvaltioiden lakeja tai hallinnollisia määräyksiä. EHTY:n perustamissopimus pohjautuu periaatteeseen, jonka mukaan yhteisön toimielinten toimivalta ja jäsenvaltioiden elinten toimivalta ovat ehdottoman erillisiä.”

Tarkastellessaan tuomioidensa oikeusvaikutuksia jäsenvaltioissa tuomioistuin korostaa, että niillä on sopimusrikkomuksen toteava merkitys, ei siis suoria täytäntöönpanovaikutuksia. Toteamus kuitenkin velvoittaa EUT:n mukaan jäsenvaltioita ryhtymään tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan toteamus sopimusrikkomuksesta velvoittaa jäsenvaltion EHTYn (Euroopan hiili- ja teräsyhteisö) perustamis-

¹⁴⁰ Tuomiossa käytetään käsitettä vested rights, joka määritellään muun muassa seuraavasti: ”Doctrine of vested rights as applied in constitutional law protects a person, who won a legal decision, from a legislature seeking to overturn the decision. This was first announced in *McCullough v. Virginia*, 172 U.S. 102 (U.S. 1898) wherein the court held ‘It is not within the power of a legislature to take away rights which have been once vested by a judgment. Legislation may act on subsequent proceedings, may abate actions pending, but when those actions have passed into judgment the power of the legislature to disturb the rights created thereby ceases.’” Us.legal.com.

¹⁴¹ Jääskinen 2007, s. 385.

¹⁴² *Jean-E. Humblet v. Belgian valtio* (6/60).

sopimuksen 86 artiklan nojalla peruuttamaan yhteisön oikeuden vastaisen lain tai määräyksen sekä korjaamaan sen mahdollisesti tuottamat laittomat vaikutukset.¹⁴³ Tuomioistuimen toteaa, että ”tämä velvoite seuraa sekä perustamis-sopimuksesta että pöytäkirjasta, jotka ovat ratifiointinsa jälkeen jäsenvaltioissa voimassa olevaa oikeutta ja jotka ovat ensisijaisia suhteessa valtiosisäiseen oikeuteen”. Etusija – tai ensisijaisuus – mainitaan, mutta ikään kuin toteavasti. Tuomioistuin tarkentaa vielä edeltävän tarkoittavan tässä tapauksessa sitä, että Belgian hallitus olisi velvollinen peruuttamaan lainvastaisen verotuksen ja palauttamaan kantajalle mahdolliset virheellisesti kannetut summat.

EUT toteaa jo tässä vaiheessa unionioikeuden olevan ”ensisijaista suhteessa valtiosisäiseen oikeuteen”, mutta ei kehitä ajatusta vielä pidemmälle. Samoin myöhemmin paljon käytetty lojaliteettiperuste esiintyy ratkaisussa. Perinteistä kansainvälisoikeudellista lähestymistapaa kuvaa kuitenkin se, että tuomioistuimen viesti on suunnattu hallitukselle ja peruste on myös perinteinen kansainvälisoikeudellisen sopimusvelvoitteiden lojaali täytäntöönpano. Kansalaiset ja heidän oikeutensa, yhteisön erityisluonne sekä yhteisön ja kansallisten tuomioistuinten tehtävä kansalaisten ja yritysten oikeusaseman turvaajana eivät vielä esiinny tuomioistuimen argumentaatiossa. Etusijaa koskeva lausuma ei saa vielä todellista operatiivista merkitystä, koska siitä puuttuu kaksi keskeistä elementtiä, nimittäin välitön oikeusvaikutus ja yhteistyö kansallisten tuomioistuinten kanssa. Etusijaperiaate on vain jäsenvaltion hallitukselle osoitettu vetoisuus ja lainsoveltajat sekä oikeuksien ja velvollisuuksien kantajat ovat vielä sen ulkopuolella. Tähän nähden on myös loogista, että EUT vetoaa vielä 86 artiklaan ja viime kädessä rikkomusmenettelyyn keinona turvata yhteisöoikeuden etusija.

EUT palaa ratkaisuun yllättäen paljon myöhemmin Francovich-tuomiossa, jossa se poimii Humblet-ratkaisusta lainsäädännön muuttamisvelvoitteen. Humblet-ratkaisu ei kuitenkaan ole saanut muutoin kantavuutta, vaikka siinä jo etusija-ajatus esiintyykin. Ratkaisu on kirjoitettu ilman esimerkiksi van Gend en Loos taikka Costa v. Enel -tuomioiden valtiosääntöoikeudellista lennokkuutta.¹⁴⁴ Humblet-ratkaisua voi kuitenkin pitää periaatteellisesti huomionarvoisena, koska siinä ensimmäistä kertaa esitettiin EY:n oikeusjärjestys autonomisena – tai tuomion sanoin ”ehdottoman erillisenä”.

¹⁴³ Tapauksen kannalta relevantit 86 artiklan kaksi ensimmäistä kohtaa ovat seuraavat: ”Jäsenvaltiot sitoutuvat toteuttamaan kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia yhteisön toimielinten päätöksistä ja suosituksista johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi sekä yhteisön päämäärän toteuttamisen helpottamiseksi. Jäsenvaltiot sitoutuvat pidättäytymään kaikista 1 ja 4 artiklassa tarkoitetuille yhteismarkkinoille soveltumattomista toimenpiteistä.”

¹⁴⁴ Muutoksen historiallisista taustoista ja reaktioista mm. Rasmussen 2014, s. 136–163.

Bosch

Bosch-tuomiossaan¹⁴⁵ tuomioistuin jatkoi perustan luomista ennakkoratkaisumenettelyn itsenäiselle luonteelle ja yhteisön tuomioistuimen toimivallan erillisyydelle. EUT:n kannalta oikeusjärjestysten erillisyys tarkoittaa EUT:n riippumattomuutta kansallisista menettelyistä, jäsenvaltioiden näkökulmasta erillisyys taas tarkoittaa EUT:n puuttumattomuutta kansallisten tuomioistuinten konkreettiseen ratkaisutoimintaan. Jäsenvaltioiden hallitukset kiistivät yhteisön tuomioistuimen toimivallan käsitellä ennakkoratkaisupyynnöä, koska ennakkoratkaisupyynnöä koskevan kansallisen tuomioistuimen päätös ei ollut vielä lainvoimainen. Näkemys kuvasti ajatusta siitä, että ennakkoratkaisujen oli tarkoitus olla yleisiä, abstrakteja ja teoreettisia tulkintoja yhteisöoikeuden sisällöstä eikä vaikuttaa kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävään konkreettiseen asiaan. Se ilmensi myös jäsenvaltion tulkintaa erillisyydestä: sen tuomiovalta oli EUT:sta autonominen eikä soveltamistoimintaan saanut sekaantua. Ennakkoratkaisumenettely oli osa tätä kansallista lainkäyttöä.¹⁴⁶ Muut väitteet koskivat ennakkoratkaisupyynnön muotoilua kansallisessa tuomioistuimessa, missä ilmeni myös edellä viitattu ajatus siitä, että yhteisön tuomioistuin oli sidottu kansallisen tuomioistuimen muotoiluun erillään sen käsittelystä. Lisäksi jäsenvaltiot kiistivät yhteisön tuomioistuimen toimivallan tulkita ennakkoratkaisumenettelyssä kohteena ollutta yhteisönormia, jonka soveltaminen kuului vielä kansallisille viranomaisille, koska perustamissopimuksessa säädetty siirtymäaika ei ollut vielä päättynyt.

EUT torjui ensimmäisen väitteen ensiksikin viittaamalla EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan sanamuotoon – tosin vain yleisesti ja enempää viittauksen merkitystä tarkentamatta. Toiseksi EUT uudisti edellä Humblet-ratkaisussa esittämänsä toteamuksen siitä, että ”ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä kansallisessa tuomioistuimessa sovellettava lainsäädäntö ja yhteisön oikeus muodostavat kaksi erilaista ja erillistä oikeusjärjestystä”. Tämä erillisyys antaa EUT:lle mahdollisuuden tulkita tapauksessa esiin noussutta unionioikeuden kysymystä riippumatta siitä, miten asia oli kansallisessa tuomioistuimessa muotoiltu tai mikä sen merkitys oli siellä vireillä olevan pääasian kannalta. Erillisyys myös selkeyttää EUT:n ja kansallisen tuomioistuimen keskinäistä työnjakoa ja antaa ennakkoratkaisun pyytäneelle kansalliselle tuomioistuimelle työrauhan ratkaista varsinaisen pääasian.

¹⁴⁵ Asia 13/61, Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenbogerd v. Robert Bosch GmbH and Maatschappij tot voortzetting van de zaken der Firma Willem van Rijn, 1962 ECR. 45.

¹⁴⁶ Väite on ollut relevantti, koska esimerkiksi julkisasiamies Lagrange pohtii tämän rajanvedon vaikeutta *Costa v. Enel* -ratkaisuesityksessään.

2.2 OIKEUSJÄRJESTYKSEN MÄÄRITTELY JA SEN ERITYISLUONTEEN ESITTELY – VAN GEND EN LOOS

Van Gend en Loos -ratkaisussa¹⁴⁷ esitetyt keskeiset linjaukset, kuten luonnehdinta EU:sta omana erillisenä oikeusjärjestyksenään ja välittömän oikeusvaikutuksen oppi ovat kumpikin etusijaperiaatteen välttämättömiä edellytyksiä. Ilman välitöntä oikeusvaikutusta etusija jäisi käytännössä vain abstraktioksi. Etusijan järjestäessä EU:n ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten välistä suhdetta periaate olisi sisällyksetön, jollei unioni olisi oma, erillinen oikeusjärjestyksensä.

Yksi EU:n oikeusjärjestyksen keskeisistä ominaisuuksista – ja unionin oikeusjärjestyksen ja kansainvälisten tavanomaisten sopimusjärjestelmien keskeisistä eroista – oli yksilön itsenäisen oikeusaseman korostaminen.¹⁴⁸ Tuomioistuimen sanoin ”perustamissopimus on enemmän kuin sopimus, jossa luodaan ainoastaan keskinäisiä velvoitteita sopimusvaltioiden välille”. Ero perinteiseen kansainvälisen oikeuden sopimusjärjestelmään on siten olennainen: sen oikeussubjekteja ovat sopimusvalliot, eivät yksilöt.¹⁴⁹ EUT:n mukaan juuri tämä teki yhteisöstä oman oikeusjärjestyksen ja yksilön erityisen aseman korostaminen on ollutkin keskeinen ja kestävä osa EUT:n oikeuskäytäntöä. EUT ei puhunut vain oikeuksia saavista yksilöistä, vaan myös aktiivisista kansalaisista ja viittasi yleisemmin heidän rooliinsa yhteisön toiminnassa. Yksilön erityinen asema on saanut myös rinnalleen kansallisten tuomioistuinten roolin korostamisen tämän turvaajana ja yhteisöoikeuden soveltajana yhteistyössä EUT:n kanssa. Tuomioistuin piti yksinomaan jäsenvaltioiden ja komission aktiivisuuteen nojaavaa rikkomuskanteisiin (perustamissopimuksen 169 ja 170 artikla) perustuvaa järjestelmää riittämättömänä. Välitön oikeusvaikutus yhdistyneenä unionioikeuteen oikeuslähteenä, jota kansallisten tuomioistuinten oli sovellettava ja jonka yhdenmukaisen tulkinnan EUT vahvisti, vasta antoi todellista oikeus-

¹⁴⁷ Asia 26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen.

¹⁴⁸ ”Euroopan yhteisö muodostaa kansainvälisessä oikeudessa uuden oikeusjärjestyksen, jonka hyväksi jäsenvalliot ovat rajoittaneet suvereenia oikeuksiaan, vaikkakin rajatuilla aloilla; tämän oikeusjärjestyksen oikeussubjekteja ovat sekä jäsenvalliot että niiden kansalaiset.”

¹⁴⁹ Näitä lausumia olivat ”välittömästi yhteisön yksityisiin vaikuttavien yhteismarkkinoiden perustaminen”; ”perustamissopimuksen johdanto-osan viittaus hallitusten lisäksi kansoihin”; ”perustamissopimuksella luotujen toimielimien käyttämien suvereenien toimivaltuuksien vaikutus sekä jäsenvaltioihin että niiden kansalaisiin”; sekä ”perustamissopimuksen yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisille osoittama pyyntö myötävaikuttaa yhteisön toimintaan...” ”Ennakkoratkaisumenettelyllä EUT:lle oli myönnetty asema ... vahvistaa sitä, että jäsenvalliot ovat hyväksyneet yhteisön oikeuden oikeuslähteenä, johon niiden kansalaiset voivat vedota näissä tuomioistuimissa viireillä olevissa asioissa.”

suoja. Jäsenvaltiot tai komissio eivät tähän tuomioistuimen mukaan pystyneet.¹⁵⁰

Jäsenvaltiot olivat myös rajoittaneet suvereenia oikeuksiaan omin, vapaahetoinen päätöksin ja unionin hyväksi. Jos unionilla ei olisi tällaisia oikeuksia, ei olisi myöskään mitään, mitä etusijaperiaatteella suojattaisiin eikä erillisyydellä ja etusijaperiaatteella olisi silloin sisältöä. Suvereenisuus oli kuitenkin nollasummapeliä ja tarkoitti myös rajoituksia jäsenvaltioille, jolloin ne eivät enää voineet päättää vapaasti näistä samoista asioista. Tosin tämä koskee vain ”rajattuja aloja” muuttuen paljon myöhemmin ”yhä laajemmiksi aloiksi”.¹⁵¹ Se, että unionin toimivalta perustuu rajattuun siirtoon jäsenvaltioilta, merkitsee myös loogisesti mahdollisuutta, että unionin toimielin ylittää tuon rajan. Van Gend en Loos -tuomiosta esiintyy siten jo ultra vires -teema.

EUT mainitsee vielä yhtenä oikeusjärjestyksen elementtinä ”yhteisön”, ”yksilön” ja ”kansalaisen” lisäksi vielä ”kansat”, joita varten myös yhteismarkkinat ovat.¹⁵² Tämä on vielä yksi irtiotto jäsenvaltioiden hallituksista, yksittäisistä jäsenvaltioista ja näiden ehkä yksittäisestä kansasta. Viittaamalla ”kansoihin”

¹⁵⁰ Tuomioistuin teki siten selkeän eron Humblet-tuomion linjauksiin. EUT:n mukaan: ”Jos taakeet siitä, että jäsenvaltiot eivät rikkoisi 12 artiklaa, rajoitettaisiin ainoastaan 169 ja 170 artiklan mukaisiin menettelyihin, niiden kansalaisten yksilöllisten oikeuksien välitön oikeudellinen suoja poistettaisiin kokonaan. Vaarana on, että turvautuminen näissä artikloissa määrättyyn menettelyyn on tehotonta, jos se tapahtuu perustamissopimusten määräysten vastaisesti tehdyn kansallisen päätöksen täytäntöönpanon jälkeen...”

¹⁵¹ Esimerkiksi lausunnossa EU:n liittymisestä EIS:een (lausunto 2/13) todetaan kohdassa 157: ”...unionin perussopimuksilla on perustettu uusi oikeusjärjestys, ... jonka hyväksi sen jäseninä olevat valtiot ovat rajoittaneet suvereenia oikeuksiaan yhä laajemmilla aloilla ... (ks. mm. tuomio van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, s. 23; tuomio Costa, 6/64, EU:C:1964:66, s. 1158 ja lausunto 1/09, EU:C:2011:123, 65 kohta).”

¹⁵² Rooman sopimuksen (25.3.1957) ensimmäinen alkulause puhuu ”Euroopan kansojen” yhä läheisemmästä liitosta. Vastaava maininta oli Maastrichtin sopimuksessa siirtynyt A artiklan 1 kohdaksi, joka oli yhdistelmä ”yhä läheisemmän Euroopan kansojen välistä liittoa” ja ”mahdollisimman lähellä kansalaisia tehtäviä päätöksiä”. Sopimuksen uudessa alkulauseessa ”kansat” oli muuttunut jäsenvaltioiden kansoiksi.

Amsterdamin sopimuksessa A-artiklan toinen kohta on muutoin sama kuin Maastrichtin sopimuksessa, mutta siihen on lisätty viittaus avoimuusperiaatteeseen. Lissabonin sopimuksen 1 artiklassa ajatus ”yhä läheisemmästä Euroopan kansojen liiton luomisesta” on edelleen näkyvisä ja sopimuksen alkulauseessa Maastrichtin sopimuksen tavoin jäsenvaltiot ”HALUAVAT syventää kansojensa välistä yhteisvastuullisuutta...” Perussopimus tuntee siis kahdenlaisia kansoja: on yhtäältä alkuperäinen jäsenvaltioista riippumaton ”eurooppalaiset kansat” ja toisaalta jäsenvaltion kansat eli kuten sopimuksessa muotoillaan ”kansojensa”.

Joidenkin tutkijoiden mielestä EUT antoi van Gend en Loos -tuomiosta liikaa painoa Rooman sopimuksen johdantolauseeseen maininnalle ”Euroopan kansoista”. Perimätiedon mukaan se lisättiin neuvotteluiden päätyttyä sopimukseen, kun lopulta jokainen delegaatio sai liittää oman näkemyksensä mukaisen lausuman sopimuksen tavoitteista. Alter 2001, s. 21. Ylipäätään Alterin mukaan etusijasta ei ainakaan 1960–70-lukujen oikeudellisten piirien Euroopassa ollut kovinkaan suurta konsensusta. Enemmistö tuomareista suhtautui siihen epäilevästi, mutta pieni ja äänekäs sekä hyvin järjestäytynyt Eurooppa-henkinen vähemmistö piti asiaa esillä. Kansallisesti ilmiö oli suorastaan marginaalinen. Alter 2001, s. 24.

EUT pyrki muistuttamaan vielä yhdestä Euroopan yhdentymisen ulottuvuudesta. Yhteisö ei nimittäin perustu vain taloudelliseen (yhteismarkkinat), oikeudelliseen (yksilöt ja heidän oikeusturvansa) ja poliittiseen (kansalaiset) yhdentymiseen, vaan myös johonkin syvällisempään ja ihanteellisempaan, jossa alkulähteenä ovat eurooppalaiset kansat. Jotta tämä kokonaisuus olisi merkityksellinen, tarvitaan oikeusjärjestys ja toimintakykyinen tuomioistuin, joka sen voi varmistaa. Myöhemmin Euroopan poliittisen yhdentymisen edetessä tästä pyrittiin kehittämään yhtä eurooppalaista kansaa ja identiteettiä muun muassa luomalla Euroopan unionin kansalaisuus ja ottamalla käyttöön kansallisvaltioiden tunnuksia, kuten lippu ja hymni. On kuitenkin tärkeä pitää erillään – niin kuin EUT ja perussopimukset tekevät – ”kansaa” ja ”kansat”. Julkisasiamies Lagrange pyrki pitämään ainakin omat jalat maassa toteamalla *Costa v. Enel* -ratkaisuesityksessään, viitattuaan ensin eurooppalaiseen keskusteluun Euroopan ideasta ja ynnä muusta, että tuomioistuin voi käsitellä perustamissopimusta vain sellaisena kuin se on.¹⁵³ EUT:n mukaan perustamissopimuksissa olisi siis kyse yleisemmin eurooppalaisia koskevasta uudesta järjestyksestä, joka sisälsi Tuorin kutsuja oikeusjärjestyksen ja oikeuskulttuurin vuorovaikutuksen tuloksia. Van Gend en Loos -tuomion merkittävyys on myös näiden eurooppalaisen oikeuskulttuurin syvärakenteissa olevien sedimenttien yksilöimistä ja konstitutioimista osaksi EU:n oikeusjärjestyksestä. Tuomiosta tällaisiksi voi vaikeuksitta tunnistaa yksilön oikeusaseman ja demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamisen, vallan käyttöön liittyvät rajat ja valvonnan (checks and balances), laillisuusperiaatteen sopimuksessa tehtyjen sitoumusten kunnioittamisena sekä oikeusvarmuuden.

Välittömän oikeusvaikutuksen merkityksestä yksilön aseman turvaamiselle oli kuitenkin tarjolla myös toinen näkemys. Julkisasiamies Karl Römer arvioi sen vaarantavan oikeusvarmuuden¹⁵⁴, koska suuri joukko perustamissopimuksen artikloja oli nimenomaisesti osoitettu jäsenvaltioille ja olivat sen vuoksi ilman välitöntä oikeusvaikutusta. Jos ennakkoratkaisupyynnön kohteena olleella perustamissopimuksen 12 artiklalla olisi välitön oikeusvaikutus, sillä olisi vakavia perustuslaillisia seurannaisvaikutuksia jäsenvaltioissa,¹⁵⁵ koska kansain-

¹⁵³ Ks. julkisasiamies Lagrangen ratkaisuesitys, s. 602.

¹⁵⁴ Englanninkielisessä käännöksessä käytetään tässä yhteydessä ’legal security’-termiä.

¹⁵⁵ EUT oli näkevä Römerin argumentin päinvastaisessa valossa, jolloin eurooppa oikeuden välitön oikeusvaikutus ja etusija poistaisivat jäsenvaltioiden erilaisten kansainvälisten velvoitteiden asemaa ja niiden voimaansaattamista kansallisessa oikeusjärjestyksessä koskevien perustuslaillisten ratkaisujen erilaisuuden vaikutuksen. Jos etusijaa ei vahvistettaisi EY:n oikeusjärjestyksen periaatteeksi, vaarana oli, että syntyisi pysyvä epätasapaino yhtäältä niiden jäsenvaltioiden välillä, joissa kansainvälisten velvoitteiden etusija oli hyväksytty joko perustuslaeissa (kuten Hollanti) taikka oikeuskäytännössä (Luxemburg) taikka tietoisopissa (Ranska, Belgia) ja toisaalta niiden eli Saksan ja Italian, joiden perustuslaillinen järjestelmä oli dualistinen. Rasmussen – Boerger 2013, s. 26. Dualismi sinänsä ei kuitenkaan ole ongelma kansallisen perustuslaillisen järjestelmän kannalta, vaan ongelmat voivat syntyä valitusta voimaansaattamistavasta. Julkisasiamies

välisen oikeuden asema jäsenvaltioiden kansallisissa oikeusjärjestyksissä oli hyvin epäyhtenäinen.¹⁵⁶

Kysymys etusijasta pilkkahtaa jo van Gend en Loos -ratkaisussa. Hollannin ja Belgian hallitukset katsoivat nimittäin EUT:lla olevan toimivaltaa vain rikkomuskanteita koskeissa asioissa ja kansallisilla tuomioistuimilla on yksinomainen toimivalta ratkaista muut kysymykset, mukaan lukien ”onko ETYn perustamissopimuksen määräyksillä etusija Hollannin lainsäädäntöön tai Hollannin tekemiin ja lainsäädäntöönsä sisällyttämiin muihin valtiosopimuksiin nähden”. EUT ei kuitenkaan lausunut nimenomaisesti mitään etusijasta, vaikka käytännössä ohittamalla hallitusten kysymyksen vahvistikin tuomiossaan perustamissopimuksen määräyksen etusijan kansalliseen normiin nähden. Kysymys hahmutettiin kuitenkin tässä vaiheessa vielä ohittaa, vaikka etusija olikin esillä – ei niinkään loogisena, vaan taktisena kysymyksenä.

Ainoa päätösneuvotteluista säilynyt dokumentti oli tuomari Trabucchin muistio. Sen mukaan, koska EUT:n päätöksen uumoiltiin kohtaavan Italiassa ja Saksassa perustuslaillisia ongelmia, pidettiin viisaampana kunnioittaa kansallista oikeusjärjestystä etusijakysymyksessä ”pour le moment”, toistaiseksi.¹⁵⁷ Vaikka komission ajattelua muutoin seurattiinkin, tässä haluttiin olla varovaisia.¹⁵⁸ Julkisasiamiehen ratkaisuesityksestä ja tuomari Trabucchin muistiosta ilmenee myös, että perustamissopimuksen 12 artiklaa pidettiin kansallisissa tuomioistuimissa suoraan sovellettavana (self-executing) jo pelkästään perinteisen kansainvälisen oikeuden perusteella. Ongelma oli yhdenmukainen ja tehokas soveltaminen jäsenvaltioissa ja mahdollisuudet valvoa sitä. Van Gend en Loos -ratkaisussa olennaisempaa kuin maininta välittömästä oikeusvaikutuksesta on päätöksen loppuosa eli tämän yksilöille oikeuksia perustava luonne, vastuun osoittaminen kansalliselle tuomioistuimelle tämän toteuttamisessa ja kansallisten tuomioistuimien ja EUT:n välinen yhteistyö ennakkoratkaisumenettelyssä.¹⁵⁹ Yhteistyö kansallisten tuomioistuimien kanssa myös rajoitti EUT:n am-

Lagrange viittaa *Costa v. Enel* -tuomion ratkaisuesityksessään ensin jäsenvaltioihin, joissa kansainväliset velvoitteet tulevat suoraan kansallisesti sovellettaviksi ja jatkaa: ”Although this might at first appear rather paradoxical, there are at the present time difficulties of principle in those two countries which have a constitutional court, that is to say, Germany and Italy. In both cases these difficulties stem from the fact that the Treaty of Rome was ratified by an ordinary law not having the character of a constitutional law and as such not having the power of derogating from either the rules or the principles of the Constitution.” (ECR, s. 604)

¹⁵⁶ Julkisasiamies Römerin ratkaisuesitys, 12.12.1962.

¹⁵⁷ Rasmussen 2014.

¹⁵⁸ Van Gend en Loosissa välittömän oikeusvaikutuksen yhdistäminen perussopimusartiklaan koski vain artiklaa 12. Muista ei ollut mainintaa, vaikka esimerkiksi julkisasiamies Römer analysoi sopimusta ja sen yksittäisiä määräyksiä tästä näkökulmasta perusteellisesti. Rasmussen huomauttaakin, että etusijakysymyksen merkitystä vähensi se, että niin harva perussopimusartikla saattoi tuossa vaiheessa vielä saada välittömiä oikeusvaikutuksia. Rasmussen 2014.

¹⁵⁹ Sopimusmääräyksen oikeusvaikutukset suoraan ja sellaisenaan ilman erillisiä voimaansaattamistoimia ei ollut sinänsä uutta. Hollannin perustuslakia oli uudistettu 1950-luvulla muuttamalla

bitioita, koska mikä ei ollut kansallisten tuomareiden näkökulmasta realistista, sitä ei EUT:n kannattanut yrittää, koska se ei olisi voimassa. Toimintavapautta kuitenkin lisäsi EUT:n teleologinen tulkintatapa, joka mahdollisti tarvittaessa irrottautumisen perustamissopimuksen sanamuodosta sekä sopimuksen aukkojen ja epäjohdonmukaisuuksien korvaamisen omalla näkemyksellä perustamissopimuksen tavoitteista.¹⁶⁰

Keväällä 1962 ennen van Gend en Loos -asian käsittelyä komission oikeuspalvelu oli hahmotellut visiotaan eurooppalaisesta oikeusjärjestyksestä seuraavasti:¹⁶¹

”Yhteisön oikeusjärjestyksen tulee olla oikeudelliselta arvoltaan yhdenvertainen kokonaisuus¹⁶², osa kansallista oikeusjärjestystä ja samassa asemassa kansallisen lain kanssa. Yksinkertaisesti vain kansallisen lainsäädännön muuttaminen eurooppalaisten velvoitteiden heijastelemiseksi ei olisi riittävä. Kansalliset tuomioistuimet eivät pystyisi tekemään tätä¹⁶³ yhdenmukaisella tavalla ja vain EYTI:lla olisi toimivalta varmistaa yhdenmukaisuus ennakkoratkaisumenettelyssä. Kaikki konfliktit eurooppalaisen ja kansallisen lain välillä tulisi ratkaista antamalla eurooppalaiselle oikeudelle etusija, kun taas myöhemmät esimerkiksi kansallisten parlamenttien tekemät eurooppalaisen oikeuden loukkaukset ratkaistaisiin EYTI:ssä rikkomusmenettelyssä.”

järjestelmä vahvan monistiseksi ja Saksan vuoden 1949 perustuslaissakin oli vastaava säännös. Uutuus oli kuitenkin sen korostaminen, että yksilö voisi vedota tällaiseen säännökseen tietyin edellytyksin kansallisessa tuomioistuimessa ja tuomioistuin olisi velvollinen sitä soveltamaan.

¹⁶⁰ Rasmussen – Boerger 2017, s. 51–82. Ennakkoratkaisumenettelyn merkitystä eurooppaoikeuden kehityksessä kuvaa hyvin se, että kaikki tässä tutkimuksessa käsitellyt EUT:n tuomiot ovat syntyneet ennakkoratkaisupyynnön tuloksena.

¹⁶¹ Komission oikeuspalvelun johtaja Michel Gaudet, muistio. Application du droit communautaire dans les états membres. huhtikuu 1962, AMG.Chronos 1962; Rasmussen – Boerger 2013, s. 24–25.

¹⁶² Tämä vaikeasti käännettävä käsite ”un ensemble de force juridique égale” muistiossa kuvasi sen mukaan eurooppaoikeuden usean piirteen muodostamaa kokonaisuutta: Ensiksikin eurooppalaista oikeusjärjestystä oli tulkittava vain kokonaisuutena; yksittäiset artiklat oli ymmärrettävä koko sopimuksen yhteydessä. Lisäksi kaikki yhteisöläinsäädäntö tuli samoista toimielimistä ja saman prosessin ja valvonnan alaisena. Lisäksi yhteisöläinsäädännön saama erityinen oikeudellinen muoto oli usein komission ja neuvoston harkinnassa. Siksi muistion mukaan ei ollut järkevää tehdä erottelua direktiivien ja asetusten oikeudellisen aseman välillä. AMG. Chronos 1962; Rasmussen – Boerger 2013, s. 24, alaviite 140.

¹⁶³ ”Tätä” tarkoitetaan eurooppalaisen lainsäädännön soveltamista.

2.3 ETUSIJAPERIAATTEEN YDINMÄÄRITTELY – COSTA V. ENEL

2.3.1 Tausta

Costa v. Enel¹⁶⁴ on EUT:n keskeisin etusijaperiaatetta koskenut tuomio.¹⁶⁵ Flaminio Costa riitautti Giudice Conciliatore di Milanossa sähköntoimittaja ENELiltä saamansa laskun, koska katsoi Italian sähköntuotannon kansallistamista koskevan lain (6.12.1962) olevan Rooman sopimuksen tiettyjen määräysten sekä Italian perustuslain vastainen. Giudice Conciliatore pyysi asiassa sekä Italian perustuslakituomioistuimen lausuntoa että ennakkoratkaisua EUT:lta (20.2.1964).¹⁶⁶ Ennakkoratkaisupyynnön tehneen *Giudice Conciliatore di Milanon* mukaan alituomarin tulee soveltaa ETY:n perustamisasiakirjaa myöhempiä kansallisen perustuslain säännöksiä *lex posterior* -periaatteen mukaisesti, vaikka ne olisivat unioninormien vastaisia. Italiassa noudatettavan dualistisen periaatteen mukaisesti uudempi kansallinen laki saa etusijan suhteessa aikaisempaan lakiin, vaikka aikaisempi laki koskisi kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamista.¹⁶⁷ Perustuslakituomioistuin luokitteli konfliktin kansallisen lain ja Rooman sopimuksen välillä ristiriidaksi perinteisen kansainvälisen oikeuden näkökulmasta ja koska Rooman sopimus ratifioitiin Italiassa tavallisella lailla, se ei saanut erityisasemaa.¹⁶⁸

Kansalliselle laille annettiin etusija kansainväliseen velvoitteeseen – jollaiseksi Rooman sopimus luettiin – nähden *lex posterior derogate priori* -periaatteen nojalla. Myös Italian hallitus katsoi, ettei ennakkoratkaisupyynnöä olisi pitänyt ottaa ”missään tapauksessa” tutkittavaksi, koska kyse oli vain Italian lainsäädännön, ei Rooman sopimuksen soveltamisesta, eikä siten myöskään yhteisöoikeuden tulkinnasta.¹⁶⁹ Hallitus katsoi myös, että jos Italian kansallinen laki kerran oli Rooman sopimuksen vastainen, olisi tullut ryhtyä sopimuksessa määrättyyn rikkomusmenettelyyn. Jos EUT olisi tässä päättänyt langettavaan tuomioon, olisi lakia sitten Italiassa muutettu, mutta siihen saakka laki olisi ol-

¹⁶⁴ Tuomio 15.7.1964, Asia 6/64, Flaminio Costa v. ENEL (Ente nazionale energia elettrica, impresa già della Edison Volta).

¹⁶⁵ Julkisasiamies Lagrangen ratkaisuesitys valottaa tuomiota ja tuo esille laajemminkin varhais- ta unionioikeuden ajattelutapaa. Julkisasiamies Lagrangen ratkaisuesitys, ECR, s. 600. Maurice Lagrangella (1900–1986) oli tiiviit yhteydet aiempaan korkeaan viranomaiseen, komissioon ja sen oikeuspalveluun ja monilta osin heidän ajattelutapansa oli yhdensuuntainen. Hän oli ollut mukana Pariisin sopimuksen neuvotteluissa Jean Monnet’n avustajana ja oli Ranskan Conseil d’Etat’n jäsen. Hän toi sieltä paitsi Conseil d’Etat’n mallin niin myös julkisasiamiesinstituution EUT:een ja oli julkisasiamiehenä vuoteen 1964. Tamm 2013, s. 17.

¹⁶⁶ Oikeusjutun kohteena olleen laskun suuruus oli 1925 liiraa, joka on noin 25 euroa.

¹⁶⁷ Jääskinen 2007, s. 369.

¹⁶⁸ Selostus julkisasiamies Lagrangen ratkaisuesityksessä, ECR, s. 605.

¹⁶⁹ Julkisasiamies, ECR, s. 601–602.

lut pätevä. Yksilöllä ei olisi tässä mitään asemaa, vaan – kuten Rooman sopimus määrää – asia kuuluu komission ja jäsenvaltioiden toimivaltaan.

2.3.2 Julkisasiamiehen ratkaisuesitys

Julkisasiamies Lagrange kuvasi unionin ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiä toisistaan erillisinä, mutta samalla niiden suhdetta tiiviiseen, ”organiseen” keskinäiseen vuorovaikutukseen ja molemminpuoliseen toimivallan kunnioitukseen perustuvana. Tämä oli Rooman sopimuksen perustaman järjestelmän sekä yhteisön tavoitteiden toteutumisen perusehto.¹⁷⁰ Keskinäinen kunnioitus edellyttää, että suoraan sovellettavat unioninormit pannaan välittömästi toimeen jäsenvaltioissa. Perustamissopimuksilla luodaan oma oikeusjärjestys, joka on erillinen jokaisen jäsenvaltion oikeusjärjestyksestä ja toimivallan siirron perusteella se osittain korvaa (jäsenvaltioiden) sisäisen oikeusjärjestyksen.¹⁷¹ Unionin oikeusjärjestys vaikuttaa siis erillisenä jäsenvaltioiden sisäisessä oikeusjärjestyksessä. Lagrangen mukaan perusongelma on pluralistinen eli kahden erillisen, mutta samanaikaisesti olemassa olevan oikeusjärjestyksen soveltuminen jäsenvaltiossa. Konflikti näiden välillä ratkaistaan tietystä lopputuloksesta eli yhteismarkkinoiden turvaamisesta käsin.¹⁷² Jos kansallinen laki tuli voimaan ennen Rooman sopimusta taikka yhteisön asetusta, ”oletetun mitätöinnin oppi”¹⁷³ määrää asian ratkaisun. Unioninormin voimaantulon sellaisenaan ja ilman eri toimia katsotaan kumoavan aiemman, sen kanssa ristiriidassa olleen kansallisen normin. Ongelmallisempi Lagrangen mukaan on tilanne, jossa konflikti syntyy edellä kuvatunluonteisen unioninormin voimaantulon jälkeen. Kansalliset hallinnolliset säännökset voidaan kumota tai muutoin jättää huomiotta, mutta kansallisen lainsäätäjän hyväksymän normin kohdalla kyse on perustuslaillisesta ongelmasta.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Julkisasiamies, ECR, s. 604–605.

¹⁷¹ Julkisasiamies, ECR, s. 601–602.

¹⁷² Julkisasiamies, ECR, s. 602. Juuri tätä argumenttia BVerfG kommentoi Solange I -ratkaisusaan.

¹⁷³ Julkisasiamiehen lausunnon englanninkielisessä käännöksessä käytetään käsitettä ”doctrine of implied repeal”, jonka mukaan, jos uudempi lainsäädäntö on ristiriidassa vanhemman kanssa, oletetaan, että lainsäätäjän tarkoituksena on tällä toimella ollut kumota vanhempi sääntö, vaikkei sitä nimenomaisesti ollut tehtykään.

¹⁷⁴ Lagrange tuo esiin sen, kuinka unionin demokratiavaje on ollut pulmallinen erityisesti Saksalle muun muassa, koska yhteisössä lainsäädännön luonteisiin toimenpiteisiin voisivat ryhtyä luonteeltaan ei-parlamentaariset elimet (eli komissio ja neuvosto) sellaisissa asioissa, jotka Saksan lain mukaan kuuluvat yksinomaan parlamentin toimivaltaan. Lagrange vähättelee tämän merkitystä korostamalla, ettei unionin päätöksenteko ole lainsäätämistä, vaan komission ja neuvoston toimenpiteitä, jotka perustuvat pelkästään perustamissopimuksen niille luovuttamaan toimeenpanovaltaan ja jotka ovat unionin tuomioistuimen oikeudellisen valvonnan kohteena. Hän myös vakuutti, että unionissakin kansalaiset saavat oikeudellista suojaa, erityisesti EUT:lta, joka

Lagrange osoittaa konfliktin ratkaisun jäsenvaltioiden tehtäväksi ja konstroimatta periaatetta enemmän ryhtyy kuvaamaan vain asetelman ongelmallisuutta. Jos kansallinen tuomioistuin, edes perustuslakituomioistuin, ei voisi pysäyttää Rooman sopimuksen vastaisen – esimerkiksi tavallisen – kansallisen lain soveltamista, ainoa keino olisi kansallisen normin kumoaminen tai muuttaminen parlamentissa. Tämä taas loisi ratkaisemattoman konfliktin kahden eri oikeusjärjestyksen välille ja heikentäisi Rooman sopimuksen perustaa. Perustamissopimusta ei voitaisi soveltaa ”kaavailtujen ehtojen mukaan” kyseessä olevassa jäsenvaltiossa eikä enää muuallakaan yhteisössä.¹⁷⁵ Tällaisissa olosuhteissa julkisasiamiehen mukaan kyseessä olevalle jäsenvaltioille olisi avoinna vain kaksi toimintatapaa: joko muuttaa perustuslakia niin, että se olisi perustamissopimuksen kanssa sopusoinnussa taikka luopua sopimuksesta, siis erota unionista. Jäsenvaltioiden perustuslaillisia ratkaisuja koskevassa kuvauksessa hän piti kuitenkin esimerkiksi Hollannin monistista järjestelmää, jossa kansainvälisten velvoitteiden etusija kansalliseen lakiin nähden on nimenomaisesti vahvistettu perustuslaissa, ongelmattomana. Hän jättää avoimeksi sen, miksi ristiriitatilanteessa tavallisen lain muuttamistie olisi ollut kelvoton vaihtoehto ja johtanut yhteisön turmioon ja miksi kansalliset tuomioistuimet olisivat parlamentteja parempia ratkaisemaan tällaisen konfliktin. Ehkä EUT:n näkökulmasta ensimmäinen vaihtoehto on liian hidas ja epävarma. Tuomioistuimien aseman korostamisessa on edullista myös se, että kansalliset tuomioistuimet – eivät lainsäätäjät – ovat ennakkoratkaisumenettelyn perusteella lähempänä EUT:n ohjausta, jos vain haluavat sitä noudattaa. Silloin kansallinen korjaava reaktio on myös ripeä.

Tuomioistuimen aseman korostaminen sopii yhteen myös näkemykseen sen roolista kansanvallan turvaamisessa. Toisaalta lainsäätäjän ratkaisu olisi yleinen ja demokraattinen, tuomioistuimen ratkaisu sen sijaan vain yksittäistä tapausta koskeva ja tuomareiden tekemä. Kestävä ratkaisu konfliktille joka tapauksessa edellyttäisi lainsäätäjän toimia. Maurice Lagrange kuitenkin päätyi vahvistamaan kansalliset tuomioistuimet, ei lainsäätäjät, EUT:n kumppanina. Hän ei myöskään nähnyt yhteisön toimintaa poliittista vastuuta edellyttävänä lainsäätämisenä, vaan pikemminkin täytäntöönpanona, jolloin valtiosääntöisen ristiriidan ratkaisu kansallisen lain täytäntöönpanon ”pysäyttämisenä” ei näyt-

on rinnastettavissa samaan suojaan kuin Saksan kansalaisten saama. Lopulta Lagrange näkee yhteisön perustamisesta Saksassa herätetyt perustuslailliset kysymykset Saksan sisäisenä ongelmana ja sen, onko perustamissopimuksen luoman oikeusjärjestyksen ratifointi Saksassa tavallisella lailla yhteensopiva sen oman perustuslain kanssa, olevan vain Saksan perustuslakituomioistuimen ratkaistavissa. Ongelma ei siis ole yhteisöoikeudessa, vaan menettelyssä, jota Rooman sopimuksen ratifoinnissa Saksassa noudatettiin.

¹⁷⁵ Erityisen huolestuneita oltiin Ranskan mahdollisista reaktioista, koska sen sitoutuminen yhteisöoikeuden etusijaan kansalliseen lakiin nähden perustui Ranskan perustuslain 55 artiklan nojalla vastavuoroisuuteen.

täydy hänen näkökulmastaan niin epädemokraattisena. Kyse olisi vain täytäntöönpanon eri ulottuvuuksista. Tällainen näkemys saattoi olla yhteisön alkuvaiheessa jollain lailla perusteltavissa, muttei yhteisön toimivallan laajennuttua enää pitkään aikaan.

Lausunnossa on myös varsin voimakas poliittinen, suorastaan uhkaava viire.¹⁷⁶ Lagrangen analyysi ei ole etusijaperiaatteen kohdalla oikeudellisesti perusteellista taikka yksityiskohtaista. Oikeusjärjestysten suhdetta koskeva tarkastelu tiivistyy oikeastaan huomioihin puutteista kansallisissa voimaansaattamismenettelyissä. Tapaus tarjoaa varhaisen esimerkin tavasta ratkaista perustuslaillisia konflikteja yhteisössä. Yhteisön perustamissopimukset eivät tarjoa siihen selkeää perustaa, eihän esimerkiksi etusijasta ole vielä kukaan sopimusmääräystä. Lagrangen analyysin perusteella ongelman alkulähde oli kansallisen perustuslaillisen valvonnan passiivisuus yhteisön perustamissopimusta ratifioitaessa. Jäsenvaltioissa ei ollut ehkä ennalta pystytty näkemään yhdentymisen dynamiikan tuottamia kaikkia ulottuvuuksia ja sen vaatimaa erityisasemaa kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Voi olla, että jos tämä olisi nähty, ei perustamissopimusta olisi välttämättä hyväksytty. Kuten Lagrange tuo esille, vaikeuksia syntyi ennen kaikkea niissä dualistisissa järjestelmissä, joissa oli erillinen, riippumaton perustuslakikontrolli. Monistisissa järjestelmissä yhteisön oikeus sai suoraan etusijan ilman eri toimia eikä konfliktia syntynyt. Merkillepantavaa on, että tämä asetelma on pysynyt ajankohtaisena Saksan kohdalla, muttei Italian.¹⁷⁷ EUT:n näkemys sai Italian taipumaan ja myöhemmin muuttamaan perustuslaillista järjestelmäänsä. Jos Lagrangen argumentaatiota tarkastelee myöhemmin kehitetyn pätevyys- ja soveltamisetusijaerottelun näkökulmasta, painottuu siinä selkeästi pätevyys- ja soveltamisetusijaerottelun näkökulmasta, painottuu siinä selkeästi pätevyys- ja soveltamisetusijaerottelun näkökulmasta, painottuu siinä selkeästi pätevyys- ja soveltamisetusijaerottelun näkökulmasta, jotka liittyvät etusijaperiaatteeseen oikeusjärjestysten välisissä suhteissa ja tarpeisiin muuttaa kansallista lainsäädäntöä ristiriidan poistamiseksi. Lagrange ei ollut siis rajannut etusijaperiaatetta lainsoveltamistilanteiden konfliktisäännöksi, vaan käsittelee sitä laajemmin.

2.3.3 Tuomio

Costa v. Enel -tuomiossa EUT esitteli etusijaperiaatteen, mutta myös vahvisti oppiaan EU:sta omaa laatuaan olevana, sui generis -luonteisena oikeusjärjes-

¹⁷⁶ Hän ei saattanut omien sanojensa mukaan kuitenkaan hetkeäkään uskoa, ettei Italia ”joka aina on ollut eurooppalaisen idean edistäjien eturintamassa, löytäisi perustuslaillisia keinoja antaa yhteisön elää täydesti niiden sääntöjen mukaan, jotka yhteisessä peruskirjassa on luotu.” Julkisasiamies, s. 606 ratkaisuesitys.

¹⁷⁷ Italian perustuslakituomioistuin tunnusti Frontini v. Finanze -ratkaisussaan vuonna 1973 yhteisöoikeuden etusijan sen ollessa ristiriidassa Italian perustuslain kanssa. Tamm 2013, s. 13 alaviite 13.

tyksenä: EU:n oikeusjärjestys ei ole vain omansa, taikka rinnakkainen, vaan se on myös sisällytetty jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin,¹⁷⁸ joissa se etusijaperiaatteen perusteella saa etusijan – tai hierarkkisen ylemmyyden. Unionioikeutta ei siis voi jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä syrjäyttää, koska unionioikeus ja sen säännöt ovat osa tuon jäsenvaltion oikeusjärjestystä. Unionioikeus on kuitenkin itsenäinen ja itsenäisyys oikeusjärjestyksenä ilmenee siten, että jäsenvaltiot ovat luovuttaneet siitä määräämisen perustamissopimuksella yhteisölle. Tuomioistuin myös käyttää ilmaisua ”sisällytetty”, jolla se – ilmeisestikin – haluaa painottaa, että toimivallan luovutus tuomioistuimelle ja sen mahdollisuus antaa kyseisiä päätöksiä perustuu jäsenvaltioiden omiin aktiivisiin ja nimenomaisiin toimiin sekä perustamissopimuksiin kirjattuihin päätöksiin.

Tavanomaisilla kansainvälisillä sopimuksilla ei perusteta uusia oikeusjärjestyksiä, joten Euroopan talousyhteisön perustamissopimus ei ollut tavanomainen kansainvälinen sopimus. EUT syvensi van Gend en Loos -ratkaisussa esitettyä EU:n oikeusjärjestyksen lyhyttä luonnehdintaa luettelemalla useita oikeusjärjestyksen attribuutteja: nimenomainen perustaminen, ilman aikarajaa, omat toimitukset, oikeushenkilöllisyys, oikeuskelpoisuus, kansainvälinen kelpoisuus edustaa itseään, todellista ja jäsenvaltioiden nimenomaisesti luovuttamaa toimivaltaa ja vastaavasti omien, suvereenien oikeuksien rajoittaminen.¹⁷⁹ Ratkaisussa todetaan vielä unionioikeuden olevan ”itsenäinen oikeuslähde ... jolla on erityiset alkuperäiset ominaispiirteensä”.¹⁸⁰

Tuomioistuin esittelee etusijan yleisenä, oikeusjärjestysten suhdetta koskevana periaatteena, joka perustuu toimivallan luovutuksen vaikutuksiin kansallisessa oikeusjärjestyksessä.¹⁸¹ Vaikka sitä ei sidota vielä mihinkään lisäedellytyksiin kuten suoraan sovellettavuuteen taikka välittömään oikeusvaikutukseen, tuomioistuin kuitenkin liitti periaatteen myös soveltamistilanteeseen, ei kansallisen ja yhteisöainsäädännön väliseen pätevyteen. EUT vetoaa perusteluna perustamissopimukseen, ”yleisemmin” sen ”sanamuotoon ja tarkoitukseen”. Lausuma kuvaa myös etusijan vaikutuksen: yhteisön oikeuden säännöstä sovelletaan ristiriidasta huolimatta, jolloin kansallinen säännös luonnollisestikin väistyy. EUT ei siten seuraa Lagrangen ajatuskulkuja kansallisen lainsäädännön muutostarpeista ristiriitatilanteensa.¹⁸² Konfliktien vaikutusten erottelu oli

¹⁷⁸ Tuomio, s. 217.

¹⁷⁹ Tuomio, s. 217.

¹⁸⁰ Tuomio, s. 218.

¹⁸¹ ”Yhteisöstä peräisin olevien säännösten sisällyttämisestä jäsenvaltioiden lainsäädäntöön ja yleisemmin perustamissopimuksen sanamuodosta ja tarkoituksesta seuraa, että jäsenvaltiot eivät voi asettaa myöhempää omaa säännöstään etusijalle vastavuoroisesti hyväksymäänsä oikeusjärjestyksen nähdessä. Tällainen säännös ei voi estää yhteisön oikeusjärjestyksen soveltamista.” Tuomio, s. 217.

¹⁸² EUT kehittää erityisesti ratkaisuissaan Simmenthal II, asia 106/77, ECR 1978, s. 629; IN. CO.GE’90, yhdistetyt asiat C-10/97–C22/97 ja komissio v. Ranska (French Merchant Seamen) asia 167/73) tähän liittyviä linjauksiaan.

jo tällöin nähtävissä eli johtaako konfliktinratkaisu vain velvoitteeseen soveltamisessa, vai ulottuuko se myös säännöksen ja lainsäädännön pätevyYTEEN.

EUT vetoaa myös siihen, että myöhempi kansallinen lainsäädäntö vaarantaisi yhteisön oikeuden täytäntöönpanon tehokkuuden ja sen myötä perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamista sekä yhdenvertaisuuden.¹⁸³ Perustamissopimuksen velvoitteet eivät olisi jäsenvaltiossa silloin ”ehdottomia vaan ehdollisia”. Jäsenvaltioille annettu oikeus toimia yksipuolisesti perustuu vain tarkkaan erityismääräykseen tai lupamenettelyyn, jotka olisivat merkityksettömiä, jos jäsenvaltiot voisivat olla noudattamatta velvoitteitaan tavanomaisella lainsäädännöllä toteutetuvin keinoin.¹⁸⁴ Ratkaisussa on vain yksi suora säännösviittaus asetuksia koskevaan 189 artiklaan, joka nähdään etusijan perustana.¹⁸⁵ Yhden säädöstyypin oikeusvaikutuksien katsotaan vahvistavan etusijaperiaatteen olemassaolon yleisesti koko unionioikeudessa. Itse määräystä ei kuitenkaan muutoin sovelleta tuomiossa. Van Gend en Loos -ratkaisussa vahvistettiin etusija koskemaan perustamissopimuksen määräyksiä ja nyt se siis laajennettiin yhteisön oikeuteen yleisesti, eli muun muassa johdettuun oikeuteen. EUT muistuttaa vielä, että määräys ”olisi merkityksetön, jos jäsenvaltio voisi yksipuolisesti tehdä tyhjäksi sen vaikutukset yhteisön lainsäädännön vastaisella säädöksellä”.¹⁸⁶ Tämän vuoksi ”mitään kansallisia säännöksiä ei voida asettaa tuomioistuimessa etusijalle perustamissopimukseen perustuvaan oikeuteen nähden...” Ilman etusijaa ”perustamissopimuksen nojalla annettu lainsäädäntö menettää yhteisöluonteensa ja itse yhteisön oikeudellinen perusta saatetaan kyseenalaiseksi”.¹⁸⁷ EUT esittää etusijan siten jo tässä vaiheessa poikkeuksettomana eli ”mitään” kansallisia säännöksiä ei saa asettaa etusijalle. EUT muistuttaa jo van Gend en Loos -ratkaisussa korostetusta jäsenvaltioiden suvereeniteetin siirrosta ja sen ”pysyvistä” rajoituksesta näiden toimintavapauteen, jonka vuoksi ”rajoituksen vastaista myöhemmin annettua yksipuolista säädöstä, joka ei ole yhteisökäsitteen kanssa sopusoinnussa, ei voida soveltaa”.¹⁸⁸ EUT puhuu

¹⁸³ EUT viittasi sopimuksen 5 ja 7 artiklaan: ”Member States shall take all general or particular measures which are appropriate for ensuring the carrying out of the obligations arising out of this Treaty or resulting from the acts of the institutions of the Community. They shall facilitate the achievement of the Community’s aims. They shall abstain from any measures likely to jeopardise the attainment of the objectives of this Treaty.” ”Within the field of application of this Treaty and without prejudice to the special provisions mentioned therein, any discrimination on the grounds of nationality shall hereby be prohibited.”

¹⁸⁴ Tuomio, s. 218. Tuomiossa viitataan erityismääräyksestä esimerkkeinä ETY-sopimuksen 15 artiklaan, 93 artiklan 3 kohtaan, 223 ja 225 artiklaan ja lupamenettelystä esimerkkeinä mainitaan 8 artiklan 4 kohta, 17 artiklan 4 kohta, 25, 26, 73 artikla, 93 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta ja 226 artikla.

¹⁸⁵ ”Yhteisön oikeuden etusija vahvistetaan 189 artiklassa, jonka mukaisesti asetus on ’kaikilta osiltaan velvoittava’ ja ’sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa’.”

¹⁸⁶ Tuomio, s. 218.

¹⁸⁷ Tuomio, s. 218.

¹⁸⁸ Tuomio, s. 218.

nimenomaan ristiriitaisen kansallisen säännöksen soveltamatta jättämisestä, ei kumoutumisesta.

Unionin oikeusjärjestyksen sui generis -luonteisuudesta seurasi, ettei jäsenvaltioissa enää voitaisi ratkaista EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välisiä ristiriitatilanteita samojen ratkaisusääntöjen mukaan kuin kansainvälisen ja kansallisen oikeuden välisiä ristiriitoja.¹⁸⁹ Sui generis -väitteellä korostettiin sitä, että eurooppaoikeus ei ole yleisen kansainvälisen oikeuden mukainen järjestelmä. Väitteessä on kuitenkin vähän kehäpäätelmän makua: eurooppaoikeus on sui generis -järjestelmä, koska se poikkeaa kansainvälisestä järjestelmästä ja se poikkeaa siitä, koska se on sui generis. Sisältöä tähän väitteeseen voi toki hakea niistä tunnusmerkeistä, joita EUT on hahmottanut sekä van Gend en Loos ja Costa v. Enel -ratkaisussa. Sui generis -luonteisuuden kanssa on sopusoinnussa se, että eurooppaoikeuden tulkinnassa korostuu juuri eurooppaoikeudelle ominainen tulkintamethodiikka.¹⁹⁰ Se ei näyttäydy ankarana oikeudellisena, vaan oikeusjärjestyksen luonteeseen ja tavoitteisiin nojaavana. Suorastaan oikeutta luovana sitä ei kuitenkaan voine ainakaan näissä ratkaisussa pitää, koska liittymäkohdat perustamissopimukseen, muun muassa sen yksittäiseen määräykseen sekä rakenteeseen ja tavoitteisiin, ovat kuitenkin kiinteät.

Päätäessään siitä, että Rooman sopimuksen myötä EU-oikeus oli tullut pysyvästi osaksi kansallista oikeusjärjestyksiä, EUT toimi suvereenin ominaisuudessa ja päätti itse niistä olosuhteista, joiden vallitessa uusi oikeusjärjestys oli mahdollista synnyttää. Kun EU-oikeus ei samastunut kansallisen eikä kansainvälisen julkisoikeuden kanssa, tuloksena oli EUT:n itsensä kehittämä ”juridinen välttämättömyys”. Käytännössä EUT ikään kuin irrotti EU:n pois päin traditionaalisesta kansainvälisestä valtioiden yhteisorganisaatiosta kohti toisenlaista mallia, jonka lopputulos – eräällä tapaa – nykyinen EU oikeastaan on.¹⁹¹ Ratkaisu ei valtiosääntöoikeudellisesti keskeisiltä osiltaan perustu suoraan mihinkään varsinaiseen sopimussäännökseen, vaan EUT:n omaan konkreettiseen poliittiseen päätökseen integraationormiston luonteesta. Ratkaisu on hiljalleen saavuttanut funktionaalisesti riittävän legitimitetin jäsenvaltioissa tosiasiallisen hyväksymisen kautta. Tosiasiallinen ja poliittinen muuttui oikeudelliseksi päätöksellä, jolla katsottiin de facto olevan uuden oikeusjärjestyksen perustava

¹⁸⁹ Ojanen 2007, s. 93. Ojansen mukaan EUT olisi Costa v. Enel -tapauksessa viitannut van Gend en Loos -tapaukseen ja sen argumentaatioon. Nimenomaista viittausta ei ratkaisussa kuitenkaan ole. Argumentaatiolinja on toki sama, joskin van Gend en Loos -ratkaisussa se on varsin niukka. Ojanen myös toteaa, että EUT olisi korostanut näitä seikkoja päätöksessään. Vaikka tällaisiakin tulkintoja ratkaisusta on tehtävissä, ei – kuten lainauksesta ilmenee – päätöksestä itsestään ole tätä luettavissa.

¹⁹⁰ Raitio 2004, s. 222. Raition mukaan Costa v. Enel -tapauksessa olisi määritelty eurooppaoikeuden sui generis -luonne. Tämä tuotiin kuitenkin esille jo aiemmin van Gend en Loos -tapauksessa. Ojanen 2007, s. 93.

¹⁹¹ Husa 2004, s. 34–35.

poliittinen voima ja vakuuttavuus. Tosiasiallinen saa tietyissä oloissa normatiivisen voiman.¹⁹²

2.4 SUHDE KANSALLISEEN SÄÄNNÖSTÖÖN, LAINSÄÄTÄMISEEN JA PERUSOIKEUKSIIN

Internationale Handelsgesellschaft ja Hauer

Internationale Handelsgesellschaft -ratkaisussa¹⁹³ tehdyn ennakkoratkaisupyynnön mukaan unionioikeuden mukainen järjestelmä oli Saksan kansallisen valtiosääntöoikeuden rakenteen eli perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien vastainen.¹⁹⁴ Pyynnön esittänyt tuomioistuin haki mahdollisuutta poiketa etusijaperiaatteesta suojatakseen näitä perusoikeuksia. EUT:n mukaan kuitenkin EU:n ”toimielinten toteuttamien toimenpiteiden pätevyyttä voidaan arvioida ainoastaan yhteisön oikeuden perusteella”.¹⁹⁵ EUT toisti jo aiemmissä ratkaisuisaan esittämiä unionioikeuden eheyteen liittyviä argumentteja, joissa korostetaan EU:n ja kansallisten oikeusjärjestysten ja -lähteiden erillisyyttä. EUT korosti periaatteen ehdottomuutta: ”Perustamissopimukseen ... perustuvaa oikeutta vastaan ei voida ... vedota kansallisessa tuomioistuimessa minäkään kansallisen oikeuden sääntöjen perusteella ...” vaikka ”nämä oikeudet olisikin kirjattu jäsenvaltion perustuslakiin, tai jäsenvaltion valtiosääntöraakenteeseen sisältyviin periaatteisiin”. Kansalliset säännöt eivät voi vaikuttaa yhteisön toimenpiteen pätevyyteen tai sen oikeusvaikutukseen kyseisen valtion alueella.¹⁹⁶ Perusteluna oli, että ”muutoin perustamissopimuksen nojalla annettu lainsäädäntö menettäisi yhteisöä koskevan luonteensa ja itse yhteisön oikeudellinen perusta saatettaisiin kyseenalaiseksi”. Mikä tahansa unionioikeuden kanssa ristiriidassa oleva kansallinen normi riittää estämään yhdenmukaisen soveltamisen unionin alueella – normin nimellä tai tyyppillä ei sinänsä ole merkitystä. Tuomioistuin myös käytti perustamissopimuksen asemaa itsenäisenä oikeuslähteenä perusteena suojata sitä kansallisen oikeuden sääntöjen vaikutukselta. Kansalliset säännökset ovat EUT:n näkökulmasta unionioikeuden ulkopuolisia oikeuslähteitä.

Erityisesti Saksan perustuslakiin kohdistuessaan viesti oli rohkea, ja EUT arvioikin sovittelevasti – ei kuitenkaan Saksan perustuslain vaan – unionioikeu-

¹⁹² Husa 2004, s. 35–36.

¹⁹³ Asia 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Frankfurtin hallinto-oikeuden ennakkoratkaisupyyntö.

¹⁹⁴ Tuomion 2 kohta, toinen kappale koski erityisesti Saksan perustuslaissa säädettyjä toimintaja määräämisvapauden ja taloudellisen vapauden periaatteita sekä suhteellisuusperiaatetta.

¹⁹⁵ Tuomion 3 kohta, toinen kappale.

¹⁹⁶ Tuomion 3 kohta, kolmas kappale.

den perusteella,¹⁹⁷ ”ovatko jotkut yhteisön oikeudessa annetut vastaavat (perusoikeuksiin liittyvät) takeet jääneet huomioon ottamatta”. Tuomioistuin antoi siis ymmärtää, että unionin oikeudessaakin suojataan perusoikeuksia ja takeet ovat jopa ”vastaavat” ja kohteena oleva unionisäännös saattoi olla tässä katsannossa puutteellinen. EUT pehmensi myös aiempaa varsin ehdotonta oikeusjärjestysten erillisysperiaatettaan toteamalla, että perusoikeuksien ”suojamisessa tukeudutaan jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen, se on toteutettava yhteisön rakenteen ja tavoitteiden mukaisesti”. Kansallisen valtiosääntöperinteen soveltaminen katsottiin siis sallituksi tiukoin ehdoin. Suoraan sovellettavana oikeuslähteenä se on unionin oikeusjärjestyksen ulkopuolella, mutta sillä voi olla materiaalisia vaikutuksia unionin toimivallan alueella eli oikeusjärjestyksessä. EUT:n vastaus perusoikeuksien suojan tarpeeseen oli siis perusoikeuksia kunnioittava unionioikeus, eikä sen syrjäyttäminen kansallisilla perusoikeussäännöillä.

Internationale Handelsgesellschaft -asiassa kansallisen tuomioistuimen esittämä ennakkoratkaisukysymys on perusluonteeltaan sama kuin Comptoirs de vente du charbon de la Ruhr -tuomiossa. Molemmissa tapauksissa oli kyse siitä, voisiko etusijaperiaatteesta joustaa perusoikeuksien suojan hyväksi siten, että suojaa annettaisiin kansallisten sääntöjen perusteella. Keskeisin kohteena oleva perusoikeus oli kummassakin jopa sama eli Saksan perustuslain 14 artikla. Comptoirs de vente du charbon de la Ruhr -tuomiossa EUT:n ratkaisu noudatti varsin suoraviivaisesti unionioikeuden erillisysdoktriinia, jonka mukaan unionin oikeuden sääntöä ei voitu julistaa pätemättömäksi jäsenvaltioiden valtiosäännön perusteella. Erillisyydestä ei tingitty Internationale Handelsgesellschaft -ratkaisussakaan, mutta mukana oli uusia elementtejä, joilla viestiä tehtiin hyväksyttävämmäksi, ennen kaikkea perusoikeuksien tunnustaminen unionioikeuden osaksi ja kansallisten valtiosääntörakenteiden ottaminen huomioon EUT:n ratkaisutoiminnassa. Unionioikeuden kehittämisen nimenomainen kytkeä kansallisiin valtiosääntöihin oli merkittävä periaatteellinen avaus, joka on tullut myöhemmin kirjatuksi myös perussopimukseen ja johon muun muassa Saksan perustuslakituomioistuin nojaa usein. Sitä voi pitää kansallista valtiosääntöidentiteettiä koskevan keskustelun unionioikeudellisena vastinparina. Internationale Handelsgesellschaft -tuomio aloitti myös tiiviin dialogin Saksan perustuslakituomioistuimen kanssa, jonka Solange I -tuomion on nähty olevan vastaus EUT:lle ja sen doktriinin rajoitus Saksassa. EUT on taas vastannut tähän sovittelevasti juuri ennen Solange I -tuomiota Nold- ja myöhemmin Hauer-tuomioillaan.¹⁹⁸ Hauer-tuomiossa EUT korostaa johdetun oikeuden

¹⁹⁷ Tähänhän myös ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin oli viitannut (”periaatteita, jotka olisi suojattava yhteisön oikeudessa”).

¹⁹⁸ Davies 2012, s. 26–27; Asia 4/73 Nold v. Komissio (1974) ECR 491, kohta 13. Asia 44/79 Hauer v. Land Rheinland Plalz (1979) ECR 321, kohta 15. Kohdista ilmenee myös, kuinka So-

perusoikeuksien mukaisuuden arvioinnin voivan perustua vain yhteisön oikeuteen. Muilla arviointiperusteilla – kuten valtiosäännöllä – heikennettäisiin yhteisön oikeuden aineellista yhtenäisyyttä ja tehokkuutta ja ”sillä olisi pakostakin yhteismarkkinoiden yhtenäisyyttä rikkova ja yhteisön yhteenkuuluvuutta vaarantava vaikutus”.¹⁹⁹

Simmenthal II

Simmenthal II -tuomiossa²⁰⁰ vahvistettiin ja kehitettiin Internationale Handelsgesellschaft -tuomion tulkintalinjaa määrittelemällä kansallisen tuomarin roolia, tarkentamalla etusijaperiaatteen asemaa perustuslakiin nähden ja selkeyttämällä yhteisöoikeuden tai kansallisen lain voimaantulon ajankohtien merkitystä etusijan kannalta. Tuomiossa myös liitettiin etusija suoraan sovellettavuuteen. Etusijaa käsitellään myös eri oikeusjärjestysten normien välisenä soveltamiskysymyksenä, ei kansallisten normien pätevyyttä taikka hierarkiaa koskevana sääntönä.²⁰¹

Päätöksessä korostettiin unionin oikeuden suoraan (välittömästi) sovellettavien²⁰² oikeussääntöjen yhdenmukaisia ja täysiä vaikutuksia ”kaikissa jäsenvaltioissa näiden oikeussääntöjen voimaantulosta lähtien ja koko niiden voimaolon ajan”.²⁰³ ”Lisäksi yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaatteesta seuraa, että välittömästi sovellettavat perustamissopimuksen määräykset ja toimielinten antamat säännökset aiheuttavat suhteessaan jäsenvaltioiden sisäiseen oikeuteen sen, että nämä oikeussäännökset jo pelkällä voimaantulollaan estävät kaikkien niiden kanssa ristiriidassa olevien kansallisten säännösten soveltamisen...”²⁰⁴ Lex posterior -periaate ei sovellu, mitään kansallisia voimaansaattamis- tai oikaisutoimia ei siis tarvitse eikä pidä odottaa ja kansallinen tuomioistuin on velvollinen toimimaan oma-aloitteisesti.²⁰⁵

lange I -tuomio antoi aihetta myös poliittisesti kohentaa perusoikeuksien asemaa EU:ssa. Ks. myös Davies 2012, s. 28.

¹⁹⁹ Hauer, tuomion kohta 14.

²⁰⁰ Asia 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA.

²⁰¹ Tuomion suomenkielisessä toisinnossa puhutaan ”välittömästä sovellettavuudesta” eikä suorasta sovellettavuudesta. Tuomion tiivistelmän kohta 2: ”Yhteisön oikeuden välitön sovellettavuus merkitsee, että yhteisön oikeussääntöjen on saatava täydet vaikutuksensa yhdenmukaisella tavalla kaikissa jäsenvaltioissa näiden oikeussääntöjen voimaantulosta lähtien ja koko niiden voimaolon ajan. Välittömästi sovellettavat oikeussäännöt ovat välitön oikeuksien ja velvollisuuksien lähde kaikille, joita ne koskevat, eli sekä jäsenvaltioille että yksityisille oikeussubjekteillekin...” Tuomio oli tässä kuitenkin tulkinnanvarainen, ja linjausta selvennettiin myöhemmin IN.CO.GE’90-ratkaisussa.

²⁰² Tuomiossa ”välittömästi sovellettavien”.

²⁰³ Tuomion 14 kohta.

²⁰⁴ Tuomion kohta 17.

²⁰⁵ Tuomion kohta 24: ”...kansallinen tuomioistuin ...tarvittaessa jättää omasta aloitteestaan soveltamatta kaikkia yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia sääntöjä, vaikka ne olisi annettu myöhemmin kuin kyseiset yhteisön oikeussäännöt, eikä sen tarvitse pyytää tai odot-

EUT ei puhu enää välittömästi oikeusvaikutuksesta, vaan välittömästi eli suoraan sovellettavista määräyksistä. Tämän voi nähdä myös eräänlaisena etusijaperiaatetta laajentavana muutoksena, jolloin kansallisten tuomioistuinten tuli antaa etusija unioninormille riippumatta siitä, syntyikö sen perusteella välitön oikeusvaikutus. Riittävää oli suora sovellettavuus. EUT:n mukaan nimenomaan ”yhteisön oikeuden suoraan (välittömästi) sovellettavien oikeussääntöjen on saatava täydet vaikutuksensa” ja ”yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaatteesta seuraa, että suoraan (välittömästi) sovellettavat perustamissopimuksen määräykset ja toimielinten antamat säännökset estävät...” Toisaalta lausuman jälkimmäinen osa on myös tulkittavissa niin, että etusijaperiaate esitetään laajempänä periaatteena ja yläkäsitteenä, josta seuraa muun muassa päätöksessä kuvattuja vaikutuksia. Näin tulkiten etusijaperiaate ei siis näyttäisi olevan rajattu vain suoraan sovellettaviin oikeussääntöihin ja näiden vaikutuksiin. Olisi myös epätodennäköistä, että tuomioistuin supistaisi etusijaperiaatteen merkitystä eikä antaisi sille enää oikeusjärjestysten keskinäistä suhdetta sääntelevää roolia. Painotuksen muuttaminen välittömästi oikeusvaikutuksesta suoraan sovellettavuuteen on tämän kanssa johdonmukaista: unioninormien oikeudellisten vaikutusten korostamisesta on siirrytty korostamaan julkisen vallan toimijoiden aktiivista toimimisvelvollisuutta. EUT:n alusta asti korostama kansallisten tuomioistuimien velvollisuus yksilön oikeuksien suojaamisessa siirtyy ikään kuin uudelle tasolle: vanhempien ratkaisujen tavoin velvollisuudella ei oikeastaan pyritä suojaamaan yhteisön oikeutta sinänsä (esimerkiksi sen yhdenmukaista toimeenpanoa taikka jäsenvaltioiden yhdenvertaista kohtelua) vaan yksilöiden pääsyä unionin heille suomiin oikeuksiin.

Tuomion lausuma ”oikeussäännöt jo pelkällä voimaantulollaan ... estävät ... uusien kansallisten lainsäädäntötoimien pätevän syntymisen” voisi viitata kuitenkin siihen, että unionioikeuden etusija voisi vaikuttaa myös kansallisen lainsäädännön syntymiseen ja pätevyYTEEN. Toisin sanoen ristiriita johtaisi kansallisen normin pätemättömyyteen tai siihen, että normeja ei voitaisi enää pätevästi hyväksyä. IN.CO.GE’90 -ratkaisussa EUT kuitenkin kumosi tällaisen tulokinnan. Jos tuomioistuin olisi tätä tarkoittanut, olisi se laajentanut merkittävästi etusijaperiaatetta. Se olisi ollut myös poikkeama EUT:n pitkässä oikeuskäytännössä, joka on perustunut soveltamisetusijaan joko ohjeena yksittäisen lainsoveltamistilanteen konfliktisääntönä taikka oikeusjärjestysten välistä suhdetta soveltamistoiminnassa koskevana yleisenä sääntönä. EUT myös laajensi – joskin hieman epäselvästi – etusijan soveltamisalaa tilanteisiin, joissa ei ole kyse kansallisen säännöksen välittömästi konfliktista unioninormin kanssa, vaan ”että sellaiset lainsäädäntötoimet, jotka koskevat alaa, jolla yhteisö käyttää lainsäädäntövaltaansa, tai jotka muulla tavoin ovat yhteensopimattomia yhtei-

taa näiden kansallisten oikeussääntöjen poistamista lainsäädäntöteitse tai jollakin muulla perustuslain mukaisella tavalla.” Myös tuomion kohdat 15 ja 16.

sön oikeussääntöjen kanssa”.²⁰⁶ Konflikti voi siis olla epäsuora tai potentiaallinen. Jäsenvaltion tulee siis lainsäädäntötoiminnassaan ottaa huomioon unionin tuleva lainsäädäntövallan käyttö.²⁰⁷

Internationale Handelsgesellschaft ja Simmenthal -tuomioiden voi katsoa koskevan etusijan ehdottomuutta unionioikeuden suhteessa kansalliseen perustuslakiin. Jos ensimmäinen koski perustuslain aineellista ydinsisältöä – eli perusoikeuksia – toinen käsitteli perustuslain menettelyllisiä sääntöjä. EUT myös tarkentaa unionin ja kansallisen oikeusjärjestyksen välistä suhdetta. Simmenthal -ratkaisussa vahvistettiin Internationale Handelsgesellschaft -tuomion linjaus siitä, että etusija koskee minkä tahansa unionisäädöksen suhdetta mihin tahansa kansalliseen säädökseen, myös kansalliseen perustuslakiin. Siinä myös määriteltiin unionin oikeusjärjestys osaksi jäsenvaltion alueella sovellettavaksi, mutta erityisasemaa nauttivaksi oikeusjärjestykseksi. Perustamissopimuksen määräykset ja toimielinten antamat säännökset ovat ”kunkin jäsenvaltion alueella sovellettavan oikeusjärjestyksen sellaisia osia, joille on annettava etusija muihin oikeussääntöihin nähden”.²⁰⁸ Unioninormit ovat siis osa jäsenvaltion alueella sovellettavaa oikeusjärjestystä – ”law of the land”.

Komissio v. Ranska sekä Francovich – velvollisuus korjaaviin lainsäädäntötoimiin

Niin sanotussa French Merchant Seamen -tapauksessa²⁰⁹ EUT otti kantaa etusijaperiaatteen ja lainsäädännön muuttamisvelvollisuuden väliseen suhteeseen katsomalla, että jäsenvaltioilla on positiivinen velvollisuus kumota ristiriidassa oleva kansallinen lainsäädäntö, vaikka kansallista lainsäädäntöä ei sovellettaisi. ²¹⁰ Kysymys ei siis ollut unioninormien välittömistä vaan välillisistä vaikutuksista kansalliseen lainsäädäntöön, eikä perusteena ollut etusija, vaan jäsenyysoikeuksien noudattaminen ja epävarman oikeustilan poistaminen. EUT:n mukaan etusijaa koskeva oikeustila eli ristiriitatilanne oli asiassa sinänsä selvä ja ”... kansalliset viranomaiset eivät voi soveltaa näiden määräysten ja säännösten kanssa ristiriidassa olevia valtionsisäisen oikeuden säännöksiä”. Yksittäistapauksessa asia siis ratkeaisi etusijan perusteella. Tästä huolimatta kansallisen säädöksen ”sanamuodon säilyttäminen näissä olosuhteissa entisellään aiheuttaa kuitenkin tosiasiallisesti epäselvän tilanteen, koska ne oikeussubjektit, joita asia koskee, jäävät epävarmoiksi siitä, mitkä mahdollisuudet heillä on vedota yhteisön oikeuteen.”²¹¹ Tämä EUT:n mukaan tarkoittaa myös

²⁰⁶ Tuomion kohta 18.

²⁰⁷ Hartley 2007, s. 226.

²⁰⁸ Simmenthal II -tuomion kohta 17

²⁰⁹ Komissio v. Ranska (French Merchant Seamen), asia 167/73.

²¹⁰ Hartley 2007, s. 226.

²¹¹ Tuomion kohta 41.

sitä, että jäsenvaltio oli jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan.²¹² EUT sivusi myöhemmin myös vahingonkorvausvelvollisuutta koskevassa Francovich-tuomiossaan²¹³ samaa kysymystä toteamalla, että perustamissopimuksen 5 artiklan velvoitteisiin kuuluu poistaa lainvastaiset seuraukset, jotka aiheutuvat unionin oikeuden rikkomisesta. Tämän tueksi EUT myös vetosi vanhaan Humblet-tuomioon, joka oli annettu EHTYn perustamissopimuksen 86 artiklan nojalla.

Etusija nivoutuu läheisesti lainsoveltamiseen ja -säättämiseen, mutta on kuitenkin siitä erillinen periaate. Lainsäädännön puutteellisuus johtaa etusijaperiaatteen soveltamiseen yksittäisessä soveltamistilanteessa, jolloin puutteellisuuden vaikutukset eliminoituvat. Jatkuvat etusijaperiaatteella ratkaistavat yksittäiset ristiriitatilanteet kansallisessa oikeusjärjestyksessä rikkovat kuitenkin lojaliteettiperiaatetta ja ovat myös kestäättömiä kansallisen oikeusjärjestyksen eheyden näkökulmasta. Tilanne voidaan korjata vain lainsäädännöllä.

IN.CO.GE.'90

Simmenthal II -tuomiossa olevaa lausumaa ristiriidan vaikutuksesta kansallisen lainsäädäntötoiminnan pätevyyteen on tarkennettu myöhemmin ratkaisussa IN.CO.GE.'90.²¹⁴ Ajaessaan juttua komissio viittasi juuri Simmenthal II -tuomion tätä tarkoittavaan, edellä lainattuun tuomion kohtaan 17, ja päätteli, ettei Italiassa ollut toimivaltaa hyväksyä tiettyjä kansallisia verotussäännöksiä ja sen vuoksi säännökset ja sitä vastaava maksuvelvoite oli katsottava mitättömiksi.²¹⁵ EUT:n mukaan Simmenthal II -tuomiosta ei voida kuitenkaan päätellä, että myöhemmin annetun kansallisen oikeuden säännöksen ristiriitaisuus unionin oikeuden kanssa tekee siitä mitättömän. Sen mukaan ”tällaisessa tilanteessa kansallisella tuomioistuimella on sitä vastoin velvollisuus jättää soveltamatta tätä säännöstä.” Tämä koskee vain konkreettista tapausta ja sitäkin vain siltä osin kuin kyse on yhteensopimattomuudesta. Muutoin normia voidaan edelleenkin soveltaa, ja tietenkin myös unionioikeuden soveltamisalan ulkopuolella.²¹⁶ EUT:n mukaan kansallisen tuomioistuimen tuli vain huolehtia siitä, että

”tämä velvollisuus ei rajoita toimivaltaisten kansallisten tuomioistuinten toimivaltaa soveltaa sisäiseen oikeusjärjestykseen kuuluvissa eri menettelyissä niitä säännöksiä, jotka ovat asianmukaisia yhteisön oikeudessa taattujen yksilön oikeuksien suojaamiseksi (ks. asia 34/67, Lück, tuomio 4.4.1968, Kok. 1968, s. 359).”

²¹² Tuomion kohta 48.

²¹³ Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Andrea Francovich ja Danila Bonifaci ym. v. Italian tasavalta.

²¹⁴ Yhdistetyt tapaukset C-10-22/97, Ministero delle Finanze v. IN. CO. GE.'90 Srl ym.

²¹⁵ Tuomion kohdat 17 ja 18.

²¹⁶ Prechal 2007, s. 53.

Kansallinen tuomioistuin oli siis toimivaltainen päättämään soveltamatta jättämisen oikeudellisista seurauksista. Ne eivät kuitenkaan välttämättä olleet sellaisia yleisiä seurauksia, joita komissio oli tarkoittanut²¹⁷ ja ehkä mikä on vielä tärkeämpää, EUT ei ollut niitä jäsenvaltiolta nimenomaisesti edellyttänyt. Lausuma selkeyttää olennaisesti etusijaperiaatetta torjumalla tulkinnan, jonka mukaan unionioikeuden ja kansallisen lain välisestä ristiriidasta seuraisi jälkimmäiseen ulottuvaa pätemättömyyttä. Edellä olevassa lainauksessa on vielä kiinnostava etusijaperiaatteen ehdottomuutta koskeva rajaus – eräänlainen paradoksi. Unionioikeuden ehdoton soveltaminen ja kansallisen normin syrjäyttäminen saattaisi johtaa unionin oikeudessa turvattujen oikeuksien vaarantamiseen, jonka vuoksi soveltamistilanteessa kansallisen tuomioistuimen tulee arvioida soveltamatta jättämisen vaikutukset kokonaisvaltaisesti.²¹⁸

Ratkaisu ei ole kuitenkaan ymmärrettävissä niin, etteikö soveltamisetusijalla voisi olla lainsäädännöllisiä vaikutuksia. Lojaliteettivelvoitteen perusteella soveltamatta jättämisen ohella jäsenvaltioiden velvollisuutena on ryhtyä kaikkiin muihinkin toimenpiteisiin poistaakseen ristiriidan. Kuten edellisessä kohdassa käsitellystä komissio v. Ranska -tapauksesta ilmeni, unionioikeuden kanssa ristiriidassa olevan lainsäädännön voimassaolo voi jatkuessaan estää unionin oikeuden toteutumisen ja siten loukata lojaliteettivelvoitetta.²¹⁹ EUT jätti kuitenkin kansallisessa oikeusjärjestyksessä päätettäväksi soveltamattomuuden tarkemmat seuraukset, mikä luo myös etusijasääntöön joustavuutta. EUT ei määrää, miten kansallista lakia olisi muutettava.

Winner Wetten

Tapaus²²⁰ koski kansallisen pelitoiminnan ja monopolin suhdetta palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen. Uutena kysymyksenä EUT otti kantaa mahdollisuuteen soveltaa unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia säännöksiä tietyllä siirtymäkaudella.²²¹ Saksan perustuslakituomioistuin (BVerfG) oli nimenomaisesti jättänyt ottamatta kantaa tapauksen unionin oikeuden mukai-

²¹⁷ Tuomion kohta 18.

²¹⁸ Tuomion 21 kohdan mukaan soveltamatta jättämistä koskeva ”velvollisuus ei rajoita toimivaltaiten kansallisten tuomioistuinten toimivaltaa soveltaa sisäiseen oikeusjärjestykseen kuuluvista eri menettelyistä niitä, jotka ovat asianmukaisia yhteisön oikeudessa taattujen yksilön oikeuksien suojaamiseksi.”

²¹⁹ ”Jäsenvaltioiden direktiivistä johtuva velvoite saavuttaa siinä säädetty tulos sekä niiden velvollisuus perustamissopimuksen 5 artiklan nojalla toteuttaa kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tämän velvoitteen täyttämisen varmistamiseksi, kohdistuu kaikkiin jäsenvaltioiden julkisen vallan käyttäjiin eli myös tuomioistuihin niiden toimivallan rajoissa.” van Colson – Kamann -tuomio. Vaikka lausuma on osoitettu tuomioistuimille, korostetaan siinä kaikkien jäsenvaltioiden päätöksentekijöiden vastuuta.

²²⁰ C-409/06, Winner Wetten GmbH v. Bürgermeisterin der Stadt Bergheim.

²²¹ Pohjalainen 2012, s. 12.

suuteen ja korostanut, ettei ollut toimivaltainen siitä lausumaan. Tuomioistuim oli pitänyt kansallista lainsäädäntöä perustuslainvastaisena, mutta tästä huolimatta se oli sallinut kansallisen lainsäädännön väliaikaisen soveltamisen oikeudellisen aukon syntymisen estämiseksi ja korvaavien toimenpiteiden aikaansaamiseksi. EUT:n mukaan perustuslakituomioistuimen kansallista oikeutta koskenut ratkaisu ei voinut kuitenkaan estää kansallista tuomioistuinta päättämästä unionin oikeuden etusijaperiaatteen mukaisesti olla soveltamatta kyseistä säännöstöä. Tapauksessa tehtiin punnintaa unionioikeuden suoran soveltamisen velvoitteen ja oikeusvarmuuden välillä.

Huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot olivat väittäneet, että poikkeustilanteissa välittömästi sovellettavan unionin oikeussäännön vastaiseksi katsotun kansallisen säännön vaikutusten tilapäinen pysyttäminen olisi oikeutettua. Perusteluna viitattiin analogisesti unionin tuomioistuimen EY 231 artiklan toisen kohdan perusteella kehittämään oikeuskäytäntöön, jonka mukaan unionin oikeuden säädösten, jotka unionin tuomioistuin on kumonnut EY 230 artiklan perusteella tai joiden pätemättömyyden se on todennut EY 234 artiklan perusteella, vaikutukset voidaan tilapäisesti pysyttää.²²²

EUT myönsi, että perussopimukset antavat sille harkintavaltaa kussakin yksittäistapauksessa todeta, miltä osin unionin toimen, jonka se kumoo tai toteaa pätemättömäksi, vaikutuksia on pidettävä pysyvinä.²²³ Tällöin voidaan ottaa huomioon muun muassa toimenpiteet lainvastaisuuden korjaamiseksi ja oikeudellisesti sääntelemättömän tilanteen syntymisen ehkäiseminen.²²⁴ Se katsoi kuitenkin, ettei nyt käsillä ollut sellaisia oikeusvarmuutta koskevia pakottavia syitä, joilla tämä voitaisiin oikeuttaa, ja arvioi tätä suhteellisuusperiaatteen avulla: vaikuttivatko kansalliset yhteisöoikeuden vastaiset säännökset

”tehokkaasti vedonlyöntitoiminnan rajoittamiseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, joten unionin tuomioistuimen aikaisemmasta oikeuskäytännöstä ilmenee, että tällainen säännöstö, jota ei voida oikeuttaa tavoitteella, joka koskee peleihin liittyvään liialliseen tuhlaamiseen houkuttelemisen estämistä ja peliriippuvuuden torjuntaa, on ristiriidassa EY 43 ja EY 49 artiklan kanssa.”²²⁵

EUT näyttäisi siis sanovan, että unionin oikeuden etusijan toimeenpanoa voidaan väliaikaisesti lykätä pakottavista oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä. Jos kansalliset toimenpiteet ovat perusteltavissa yleiseen etuun liittyvillä syillä ja ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ristiriitaa unionioikeuden kanssa ei synny. Jos nämä edellytykset eivät täyty, ei kansallisia rajoitustoimia voida siirty-

²²² Tuomion kohta 63.

²²³ Tuomion kohta 64.

²²⁴ Tuomion kohdat 65 ja 66.

²²⁵ Tuomion kohta 66.

määkana soveltaa. Joka tapauksessa etusijan soveltamisen väliaikaisesta lykkäyksestä päättäisi aina EUT, ei kansallinen tuomioistuin.²²⁶

Tuomio joustavoitti etusijaperiaatteen soveltamista, koska poikkeuksellisissa tilanteissa EUT saattoi lykätä unionioikeuden soveltamisvelvollisuutta. Kansallisen oikeusjärjestyksen näkökulmasta muutos on kuitenkin vähäinen: lykkäys perustuisi unionioikeuteen ja siitä päättäisi sen vuoksi aina EUT. Ilman sellaista lupaa kansallinen toimivaltainen tuomioistuin olisi velvollinen soveltamaan etusijaperiaatetta, vaikka kansallisesti muutoin se olisikin velvollinen noudattamaan esimerkiksi ylimmän tuomioistuimen päätöksiä, jollei EUT muuta määräisi.

Melloni

Perusoikeuskirja perustui sisällöllisesti pääasiallisesti EUT:n perusoikeuksia koskevaan oikeuskäytäntöön. Se koottiin ja systematisoitiin yhdeksi ja lopulta oikeudellisesti sitovaksi asiakirjaksi. Perusoikeuskirja asetui monitahoiseen oikeudelliseen ympäristöön, johon kuuluivat yhtäältä unionin oma oikeusjärjestys unionioikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta sääntelevine periaatteineen (esimerkiksi etusija) ja toisaalta jäsenvaltioiden omat, eri tavoin muotoutuneet ja usein perustuslakeihin perustuvat perusoikeusjärjestelmät. Lisäksi tähän ympäristöön kuuluivat perusoikeuskirjan kanssa samoja kysymyksiä sääntelevät kansainväliset ja alueelliset ihmisoikeuksien suojajärjestelmät, erityisesti EIS. Näillä kaikilla oli myös keskinäisiä sidoksia. Jäsenvaltiot olivat EIS:n ja muiden kansainvälisten ihmisoikeusasiakirjojen sopimusvaltioita ja niiden sitomia. Unionin oikeusjärjestys oli sopimuksessa Euroopan unionista (SEU) 6 artiklassa sitoutunut sisällöllisesti EIS:een ja nojaamaan myös jäsenvaltioiden perusoikeusjärjestelmiin. Lissabonin sopimukseen oli otettu määräys unionin liittymisestä EIS:een. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) ja EUT seurasivat toistensa oikeuskäytäntöä.

Kokonaisuutta pyrittiin jäsentämään perusoikeuskirjassa, jonka mukaan se koski unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita vain silloin, kun ne sovelsivat unionin oikeutta.²²⁷ Perusoikeuskirjan määräyksiä ei myöskään saanut tulkita siten, että ne loukkaisivat tai rajoittaisivat erityisesti EIS:ssa tai jäsenvaltioiden perustuslaeissa tunnustettuja perus- ja ihmisoikeuksia.²²⁸ Kielto koskee kuitenkin

²²⁶ Tuomion kohta 67.

²²⁷ Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 ja 2 kohta.

²²⁸ 53 artikla, Suojan taso: ”Tämän perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka tunnustetaan unionin oikeudessa, kansainvälisessä oikeudessa ja niissä kansainvälisissä yleissopimuksissa, joiden sopimuspuolina unioni, yhteisö tai kaikki jäsenvaltiot ovat, ja erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa, sekä jäsenvaltioiden perustuslaeissa, niiden soveltamisalojen mukaisesti.”

kin perusoikeuskirjan määräyksiä ja niiden tulkintaa, ei unionioikeutta ylipäättään, josta voi siis juontua tällaisia rajoituksia. Tämä kehitys toi vääjäämättä esiin tarpeen tarkentaa etusijaperiaatteen asemaa unionin ja jäsenvaltioiden välisessä suhteessa. Muun muassa edellä todetusta suojan tason määrittelystä tuli vaikea kysymys ja se toi etusijaperiaatteeeseen uusia ulottuvuuksia hahmottaessa unionioikeuden, kansallisen perusoikeusnormiston ja kansainvälisen ihmisoikeusnormiston välistä suhdetta. Mikä oli näiden välinen etusija ja kuinka se määräytyi? Mikä oli perusoikeuskirjan suojan vähimmäissisältö vai voisivatko jäsenvaltiot suojata perusoikeuksia unionioikeuden soveltamisalalla esimerkiksi kansallisten perusoikeusnormiensä perusteella laajemmin ja ehdottomammin kuin perusoikeuskirja edellytti? Vai oliko niin, että perusoikeuskirja yhdessä unionilainsäädännön kanssa määritteli oikeuksien sisällön tyhjentävästi eikä siitä saanut poiketa, vaikka unionioikeuden mukainen perusoikeussuoja jäisi kansallista heikommaksi? Oliko unionin aineellisilla eli muita kuin perusoikeuksia varsinaisesti koskevilla säännöillä jotain vaikutusta itse suojan sisältöön? Kun kansalliset perustuslait eivät velvoittaneet unionia, mikä sitten oli EIS:n merkitys? Määrittelikö se tarkemmin unionin perusoikeussuojaa?

Toisiinsa läheisesti sidoksissa olevissa tuomioissa Melloni ja Åkerberg Fransson on käsitelty näitä teemoja.²²⁹ Tapaukset myös osoittavat, että toisin kuin vähimmäissuojan turvaava EIS, unionioikeus voi johtaa kansallisen perusoikeussuojan rajoittamiseen.

Melloni-tuomiossa oli konkreetisti kyse puolustautumisoikeuteen liittyvien oikeuksien suojasta pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen (2002/584) 4 a artiklan 1 kohdan perusteella. Tapaus toi myös esiin unionin luonteen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena ja sen aiheuttamat perusoikeussuojan yhdenmukaistamistarpeet. Alueen toiminnassa oli keskeistä vastavuoroisen tunnustamisen periaate, joka salli kansallisia eroavaisuuksia. Jäsenvaltion näkökulmasta kyse oli siitä, voitiinko perusoikeuskirjan soveltamisalalla, joka koski myös kansallisessa perustuslaissa säädettyjä oikeuksia, antaa ”korkeampi suojan taso kuin mikä johtuu unionin oikeudesta, jotta vältettäisiin tämän jäsenvaltion perustuslaissa tunnustetun perusoikeuden rajoittava tai loukkaava tulkinta?”²³⁰ Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin oli tulkinnut perusoikeuskirjan 53 artiklaa siten, että se sallisi ”yleisesti jäsenvaltion soveltavan perustuslaissaan taattua perusoikeuksien suojan tasoa, kun se on korkeampi kuin perusoikeuskirjasta johtuva, ja tarvittaessa pidättyvän soveltamasta unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä”.²³¹ Tämän tulkinnan mukaan perus-

²²⁹ Tuomiot Stefano Melloni vastaan Ministerio Fiscal (C-399/11) ja syyttäjä vastaan Hans Åkerberg Fransson (C-617/10) on annettu 26.2.2013. Åkerberg Franssonissa on viitattu Melloniin, joten jälkimmäistä on tässä käsitelty ensimmäisenä, vaikka sen järjestysluku onkin suurempi.

²³⁰ Tuomion kohta 26; ennakkoratkaisumenettelyssä esitetty kysymys.

²³¹ Tuomion kohta 56.

oikeuskirjan 53 artikla antaisi luvan poiketa etusijaperiaatteesta ja pidättäytyä soveltamasta unionioikeutta korkeamman kansallisen perusoikeussuojan perusteella.

EUT:n mukaan kuitenkin etusijaperiaatetta loukattaisiin, jos sallittaisiin jäsenvaltion estävän perusoikeuskirjan kanssa täysin yhdenmukaisten unionin oikeuden toimien soveltamisen sillä perusteella, että unionin toimissa ei oteta huomioon kyseisen valtion perustuslaissa taattuja perusoikeuksia. EUT toisti etusijaperiaatteen keskeistä sisältöä toteamalla, ettei edes perustuslain tasoiisiin säännöksiin vetoaminen voi heikentää unionin oikeuden vaikutusta tämän jäsenvaltion alueella.²³² Lähtökohtana oli siis unionin oikeusjärjestyksen eheys ja tehokkuus, jota etusija turvasi – ei perusoikeussuojan aineellinen sisältö tai riittävyys. EUT ei sinänsä suhtautunut välinpitämättömästi perusoikeussuojaan, mutta suojan sisällön määritteli perusoikeuskirja, joka oli otettu – oletettavasti – huomioon jo unionilainsäädäntöä säädettäessä. Jäsenvaltio ei voinut toimia tämän ”perusoikeuskirjan kanssa täysin yhdenmukaisten toimien” eli perusoikeuskirjan vaatimukset täyttävän unionilainsäädännön kanssa ristiriitaisesti. Perusoikeuskirja oli nyt unionilainsäädännön takaaman perusoikeussuojan laadullisena takeena. Vaikka perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaan perusoikeuksien kansallisille säännöille oli kyllä kansallisessa täytäntöönpanossa tilaa, niiden soveltaminen ei kuitenkaan saa vaarantaa ”suojan tasoa, joka on vahvistettu perusoikeuskirjassa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, eikä unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta.”²³³ Kuinka paljon kansallisille säännöille jää lopulta tilaa, on sidoksissa EU-säännön aineelliseen sisältöön ja sen sallimaan kansalliseen liikkumavaraan.

EUT myös muistutti kyseessä olleen sääntelyn unioniluonteesta ja sen nimenomaisesta yhdenmukaistamistavoitteesta. Ennakkoratkaisun kohteena ollut säännös luovuttamismenettelyn kohteena epäillyn läsnäolosta vangitsemiskäsittelyssä toisessa jäsenvaltiossa lisättiin puitepäätökseen 2002/584. Pyrkimyksenä oli tiiviimmällä harmonisoinnilla vähentää vastavuoroiseen tunnustamiseen liittyviä ongelmia, jotka johtuivat perusoikeuksien suojan vaihtelusta eri jäsenvaltioissa. Säännösmuutos heijasti EUT:n mukaan kaikkien jäsenvaltioiden saavuttamaa yhteisymmärrystä asiasta ja kansallisten ehtojen salliminen ”johtaisi puitepäätöksessä määritellyn perusoikeuksien suojan tason yhtenäisyyttä horjuttamalla luottamuksensuojan ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteiden ... loukkaamiseen ja siis puitepäätöksen tehokkuuden vaarantumiseen.”²³⁴ Mellonipäätöksen mukaan etusijaperiaate määritteli eri perusoikeusinstrumenttien keskinäistä suhdetta: unionioikeuden soveltamisalalla suoja määräytyi perusoikeuskirjan – ja sen kanssa aina yhdessä sovellettavan aineellisen unioninormin

²³² Tuomion kohdat 58 ja 59.

²³³ Tuomion kohta 60.

²³⁴ Tuomion kohta 61.

– perusteella. Jäsenvaltion kansallisella suojalla oli unioninormin kansallisessa täytäntöönpanossa vain marginaalista merkitystä ja ennen kaikkea se ei saanut olla ristiriidassa unioninormin kanssa. Torjuttaessa kansallisten perusoikeusnormien soveltaminen suojattiin sekä perusoikeuskirjan että unionin aineellisen lainsäädännön sisältöä. Melloni-ratkaisussa on myös olennaista jäsenvaltioiden välisen luottamuksen suojaamisen painottaminen, joka onkin keskeinen perusta vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alueen toimivuuden kannalta. Sitä ei saa horjuttaa edes kansallisilla perusoikeusargumenteilla.²³⁵

Aranyosi ja Căldăraru

Ääritapauksissa ja ehdottomina pidettävien perusoikeuksien kohdalla kansallisilla perusoikeusargumenteilla on merkitystä, mutta tällöinkin ne ovat puettavissa myös unionioikeudellisiksi. Aranyosi- ja Căldăraru-tapauksissa oli kyse eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen tulkinnasta.²³⁶ Ennakkoratkaisupyynnön tehnyt tuomioistuin kysyi, voivatko jäsenvaltiot kieltäytyä luovuttamasta vaadittua henkilöä, jos on vahvoja osoituksia siitä, että vastaanottavan jäsenvaltion vankilaolosuhteet rikkoisivat hänen perusoikeuksiaan. Kansainvälisten ihmisoikeusraporttien ja EIT:n päätösten perusteella vastaanottavien jäsenvaltioiden vankilaolosuhteet olisivat rakenteellisesti puutteellisia muodostaen todellisen riskin epäinhimillisestä kohtelusta.

Viitaten Melloni-tapaukseen EUT vahvisti puitepäätöksen tyhjentävän listan perusteista, jotka voisivat sallia jäsenvaltion kieltäytyvän luovuttamasta henkilöä. Se myös painotti keskinäisen luottamuksen ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteiden merkitystä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomisessa ja ylläpidossa.²³⁷ Samaan aikaan tosin EUT alleviivasi epäinhimillisen kohtelun kiellon ehdotonta luonnetta ja sen kiinteää yhteyttä ihmisarvon kunnioitukseen, joka puolestaan muodostaa yhden EU:n ja sen jäsenvaltioiden perusarvoista.²³⁸ EUT päätteli, että jos jäsenvaltion viranomaisilla on objektiivista

²³⁵ Ennakkoratkaisun jälkeen antamassaan päätöksessään (Perustuslakituomioistuimen päätös 26/2014, 13.2.2014) Espanjan perustuslakituomioistuin viittasi ensin julistukseensa 1/2014, jossa se oli arvioinut kansallisen perustuslaillisen järjestelmän suhdetta EU:iin ja todennut etusija-periaatteen soveltamista Espanjassa rajoittavan keskeisten perusoikeuksien suoja. Päätöksessään tuomioistuin otti tämän lähtökohdaksi ja totesi Espanjan perusoikeusjärjestelmän vastaavan kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita, jolloin toiseen jäsenvaltioon luovutettavan vastaajan suoja tulisi arvioida EIS:n ja perusoikeuskirjan (POK) oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien määräysten kannalta. Tuomioistuin totesi näiden määräysten vastaavan toisiaan ja olevan perusta tuomioistuimen arviolle siitä, johtaako vastaajan luovuttaminen toisen valtion viranomaiselle epäsuorasti perusoikeuksien loukkaukseen. Tämän perusteella se totesi, ettei luovuttaminen loukkaisi epäsuorasti – eli Italiassa, jonne luovuttamisesta Espanja päättäisi – vastaajan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin eikä siis ollut Espanjan perusoikeuksien vastaista.

²³⁶ Yhdistetyt asiat Pál Aranyosi (C-404/15) ja Robert Căldăraru (C659/15 PPU).

²³⁷ Tuomion kohdat 75–81; Pliakos – Anagnostaras 2017, s. 229.

²³⁸ Tuomion kohdat 82–87; Pliakos – Anagnostaras 2017, s. 230.

ja luotettavaa näyttöä siitä, että vangeilla on todellinen vaara joutua vastaanottavassa jäsenvaltiossa epäinhimillisen kohtelun uhriksi, niiden täytyy – eivätkä vain voi – lykätä pidätysmääräyksen täytäntöönpanoa, kunnes ne saavat täydentävää tietoa, joka mahdollistaa ne poissulkemaan tämän riskin kyseessä olevan henkilön kohdalla. EUT kuvaa seikkaperäisesti menettelyä, johon kansallisen viranomaisen tulee tällaisessa tapauksessa ryhtyä.²³⁹ Päätöksen voi tulkita osoittavan, että EUT ottaa vakavasti BVerfG:n oikeuskäytännön ja sen huolet EU-oikeuden vaikutuksista kansallisiin perustuslaillisiin vaatimuksiin. BVerfG oli Identity Review Order -ratkaisussaan²⁴⁰ katsonut, ettei ihmisoikeuksien suojelu voi koskaan olla vähempää kuin näiden oikeuksien ydin ja painottanut tähän liittyen, että perustuslaillinen identiteetti sisältää myös Saksan perustuslain suojaaman ihmisarvon. EU-oikeuden etusija tai Melloni-tuomio eivät silloin vapauta tuomioistuimia varmistamasta, että oikeus ihmisarvoiseen kohteluun on suojattu rikoksentekijäin luovuttamista koskevilla EU-oikeuteen perustuvissa menettelyissä. Aranyosi- ja Căldăraru-ratkaisussa EUT:n voi katsoa vastanneen tähän kritiikkiin muistuttamalla tietyistä EU:n perusoikeuskirjassa määrätyistä perusoikeuksien ehdottomista rajoista ja sallimalla tarkoin määritellyn harkintavallan rajoissa tämän huomioimisesta EU-oikeutta täytäntöönpanossa.

Åkerberg Fransson

Ennakkoratkaisupyynnöä koski perusoikeuskirjan 50 artiklassa määrätyn *ne bis in idem* -kiellon soveltamista ruotsalaisessa arvonlisäveropetosjutussa ja sen ohella Ruotsin lain ja unionioikeuden välistä yhteensopivuutta. Ruotsin lain mukaan kansallisen tuomioistuimen oli jätettävä soveltamatta EIS:ssa tai perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien vastaisia säännöksiä vain, jos ristiriita käy selvästi ilmi näiden sanamuodosta tai niihin liittyvästä oikeuskäytännöstä.²⁴¹ EUT selvensi unionioikeuden ja EIS:n välistä suhdetta toteamalla, että

”sopimusta ei voida pitää – niin kauan kuin unioni ei ole siihen liittynyt – muodollisesti unionin oikeusjärjestykseen sisältyvänä oikeudellisena välineenä. Unionin oikeudessa ei täten säännellä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten välistä suhdetta eikä määrätä myöskään siitä, millä tavoin kansallisen tuomioistuimen on toimittava sil-

²³⁹ Tuomion kohdat 88–104; Pliakos – Anagnostaras 2017, s. 230.

²⁴⁰ 2 BvR 2735/14, 15.12.2015.

²⁴¹ Haaparannan kärkeäoikeus oli kysynyt, onko unionin oikeuden kanssa yhteensopiva kansallisen oikeuskäytäntö, jonka mukaan kansallisen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien vastaisia säännöksiä vain, jos kyseinen ristiriita käy selvästi ilmi mainitusta sopimuksesta tai perusoikeuskirjasta taikka niihin liittyvästä oikeuskäytännöstä. Tuomion kohta 43.

loin, kun on kyse ristiriidasta ihmisoikeussopimuksessa taattujen oikeuksien ja kansallisen oikeussäännön välillä.”²⁴²

EU on erillinen oikeusjärjestyksensä eikä se siten tulkitse oikeusjärjestyksen ulkopuolisia oikeudellisia välineitä taikka jäsenvaltioiden suhdetta niihin, olivatpa ne sitten kansallisia perustuslakeja tai kansainvälisiä sopimuksia – kuten EIS. Siten ei myöskään unionin oikeuden etusijaperiaate siihen soveltunut ja ruotsalainen tuomioistuin oli vapaa etusijaperiaatteen estämättä määrittelemään EIS:n ja kansallisen lain välistä suhdetta. EUT viittasi myös vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön – muun muassa Simmenthal II -tuomioon – muistuttamalla kansallisten tuomioistuimien velvollisuudesta ristiriitatilanteessa oma-aloitteisesti varmistaa unionin oikeussääntöjen täysi vaikutus ”ilman, että sen on pyydettävä tai odotettava, että kansalliset ristiriitaiset säännökset ensin poistetaan lainsäädäntöteitse tai jossain muussa perustuslaillisessa menettelyssä”. Silloin unionin oikeuden kanssa yhteen sopimattomia olivat kansalliset oikeussäännöt tai käytännöt, jotka estävät sen, että toimivaltainen tuomioistuin voi tehdä ”kaiken tarpeellisen” sellaisten kansallisten säännösten syrjäyttämiseksi, jotka mahdollisesti estävät unionin normien täyden tehokkuuden.²⁴³ Tässä tapauksessa ”tarpeellisella” EUT tarkoitti ennakkoratkaisumenettelyä ja siinä esitettyä pyyntöä. Ruotsin lain säännöksestä seurasi EUT:n mukaan, että kansallinen etusijaperiaatetta kvalifioiva oikeuskäytäntö oli unionin oikeuden vastainen, koska kansallisella tuomioistuimella ei tällöin ollut ”mahdollisuutta tarvittaessa unionin tuomioistuimen kanssa yhteistyössä toimien täysimääräisesti arvioida mainitun säännöksen yhteensopivuutta perusoikeuskirjan kanssa”.²⁴⁴ Ennakkoratkaisupyyntöjen rajautuminen vain ”ilmeisiin” tapauksiin voisi merkitä sitä, ettei pyyntöä enää ”acte clair”-periaatteen mukaan tarvittaisi. Epäselvissä tapauksissa pyynnön esittäminen taas voisi olla unionioikeuden näkökulmasta hyvinkin tarpeellista. Kansallisen lain säännös käytännössä rajoitti ennakkoratkaisumenettelyä merkittävästi.

²⁴² Tuomion kohta 44. Julkisiasiamies Maduro kuvailee edempänä selostettavan Kadi-tuomion ratkaisuehdotuksensa kohdassa 37 EIS:n ja EU:n sopimusjärjestelmien eroja muun muassa seuraavasti: ”... Vaikka yleissopimuksen (EIS) tarkoituksena on ihmisoikeuksien ja yksilön perusoikeuksien ylläpitäminen ja edistäminen, se on tarkoitettu ensisijaisesti valtioidenväliseksi sopimukseksi, jolla asetetaan veloitteita sopimuspuolten välille kansainvälisellä tasolla ... EY:n perustamissopimuksella on sitä vastoin perustettu autonominen oikeusjärjestys, jossa sekä valtioilla että yksilöillä on välittömiä oikeuksia ja velvollisuuksia. Yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on toimia yhteisön oikeusjärjestyksen perustuslaillisena tuomioistuimena. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja yhteisöjen tuomioistuin ovat näin ollen ainutlaatuisia henkilöllisen toimivaltansa sekä oikeusjärjestelmänsä ja kansainvälisen oikeuden välisen suhteen osalta.”

²⁴³ Tuomion kohta 46.

²⁴⁴ Tuomion kohdassa 48 on hieman epätarkkuutta, koska EUT puhuu ”oikeuskäytännöstä”, mutta Haaparannan käräjäoikeus kysymyksessään viittaa nimenomaisesti Ruotsin laista ja ”kansallisessa lainsäädännössä kansallisten säännösten soveltamatta jättämiselle asetetusta vaatimuksesta”.

2.5 EIS JA MUU KANSAINVÄLINEN IHMISOIKEUSNORMISTO

SEU:n 6 artiklan 3 kohdan perusteella siinä taatut perusoikeudet ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta.²⁴⁵ EUT:n perusoikeuksia koskeva ja perusoikeuskirjaksi muodostunut EUT:n ratkaisukäytäntö on monin osin kokoelma tällaisista yleisistä periaatteista. Oikeudellisen aseman kannalta ratkaisevaa on kuitenkin se, ettei näiden periaatteiden taustalla olevia oikeuslähteitä ole tuotu osaksi unionioikeutta ja saatettu siinä voimaan.²⁴⁶ Vaikka EUT on soveltanutkin EIS:ta ja EIT:n oikeuskäytäntöä, on se kuitenkin korostanut, että se valvoo yleisten oikeusperiaatteiden noudattamista, joihin myös EIS:ssa vahvistetut oikeudet kuuluvat.²⁴⁷ EUT:n varovaisuus tulee ymmärrettävämmäksi lausunnon 2/13 valossa. Liittyminen olisi unionin oikeusjärjestyksen kannalta perustavalla tavalla ongelmallinen ja ilman unionin oikeusjärjestyksen autonomisuutta turvaavia riittäviä erityisjärjestelyjä johtaisi siihen, että unionin oikeusjärjestyksen aineellista sisältöä määriteltäisiin sen ulkopuolella. Erottelu unionin oikeusjärjestykseen sisältyvien ja siihen sisällyttömien oikeudellisten välineiden välillä soveltuu myös muihin kansainvälisiin ihmisoikeusinstrumentteihin, ja oikeastaan vielä selkeämmin. Muita kansainvälisiä ihmisoikeusasiakirjoja ei ole yksilöity perussopimuksissa, eikä niillä ole edes EIS:een rinnastettavaa asemaa unionin oikeusjärjestyksessä oikeuslähteinä. Tai kuten tuomioistuin kirjoittaisi – eivät ole sen oikeudellisia välineitä.²⁴⁸ Täysin näkymättömiä muut kansainvä-

²⁴⁵ SEU:n 6 artiklan 3. kohta: ”Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä eurooppalaisessa yleissopimuksessa taatut ja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvat perusoikeudet ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta.” EUT:n EIS:een liittymistä koskevan lausunnon mukaan (kohta 37) artiklaan on kodifioitu EUT:n oikeuskäytäntö tuomioista Internationale Handelsgesellschaft (11/70, 4 kohta), Nold (4/73, 13 kohta), ERT (C-260/89, 41 kohta) ja Kadi ja Al Barakaat (C-402/05 P ja C415/05 P, 283 kohta). Lausunnon viitataan SEU:n F artiklan 2 kohtaan, josta on muutettuna tullut EU 6 artiklan 2 kohta. Jälkimmäinen viittaus on virheellinen, koska 2 kohta koskee EU:n liittymistä EIS:een.

²⁴⁶ Perussopimuksen alkulauseiden ja SEU:n 2 artiklan perusteella ihmisoikeudet ovat osa unionin arvoperustaa ja EUT on joskus niihin viitannut, esimerkiksi lausunnon 2/13. Jo van Gend en Loos -tuomiossa viitattiin ETY:n perustamissopimuksen alkulauseeseen. EUT ei ole näille lähteille tässä yhteydessä antanut erityistä merkitystä.

²⁴⁷ “...yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta esittää kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset tulkintaan liittyvät seikat, jotka tämä tarvitsee arvioidakseen tässä valvonnassa sovelletavan kansallisen säännösten yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa eli tilanteen mukaan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa vahvistettujen oikeuksien kanssa, jotka ovat yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuin valvoo.” Asia C-94/00, Roquette Frères (2002) ECR I-9011, Tuomion kohta 26. Tapauksessa sovellettiin EIS:n 8 artiklaa. Tuomion kohta 29

²⁴⁸ SEU:n 6 artiklan 3 kohta: ”Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä eurooppalaisessa yleissopimuksessa taatut ja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvat perusoikeudet ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta.” SEU:n 6 artiklan 2 kohtaan

liset ihmisoikeussopimukset eivät kuitenkaan ole EUT:lle. Se on nimittäin viitatessaan perusoikeuksiin osana takaamiaan yleisiä oikeusperiaatteita todennut saaneensa vaikutteita jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen ohella kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista tai -toimista, joihin jäsenvaltiot ovat osallistuneet tai joihin ne ovat liittyneet. Vaikka perussopimuksen tekstissä ei mainita kansainvälisiä ihmisoikeusinstrumentteja, tuomioistuin voi rinnastaa ne yhteiseen valtiosääntöperinteeseen.²⁴⁹ Luonnollisestikaan ei ihmisoikeussopimusten soveltaminen jäsenvaltiossa saa vaarantaa ”perusoikeuskirjassa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, vahvistettua suojan tasoa eikä unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta”.²⁵⁰

Ihmisoikeuksia koskevien sopimusten tai muiden vastaavien toimien, joihin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet, merkitys on unionioikeudessa siten varsin vähäinen. Tämä on tietysti pulmallista jäsenvaltion kannalta niiden ollessa näiden muiden kansainvälisten velvoitteiden sitomia, jos eri oikeuslähteiden välillä on ristiriitaa. Perustavaa laatua olevaksi ongelma muodostuu, jos eroavaisuus tai jopa vastakkaisuus koskee EIT:n ja EUT:n ratkaisuja. Jäsenvaltio voi joutua valitsemaan, kumpaa järjestelmää se silloin kunnioittaa eikä oletus yhteensopivuudesta EIS:n ja perusoikeuskirjan välillä, joka ilmeni esimerkiksi Espanjan perustuslakituomioistuimen ratkaisusta Melloni-tapauksessa, olisi enää pätevä.

2.5.1 EU ja liittyminen EIS:een

Ensimmäisessä EIS:een liittymistä koskevassa lausunnossa 2/94 tarkasteltiin liittymisen oikeusperustaa. Liittyminen olisi EUT:n mukaan merkinnyt yhteisön liittymistä erilliseen kansainväliseen institutionaaliseen järjestelmään ja yleissopimuksen kaikkien määräysten sisällyttämistä yhteisön oikeusjärjestykseen. Tällä olisi ollut huomattava perustuslaillinen merkitys ja sen institutionaaliset seuraukset myös olleet perustavanlaatuisia sekä unionille että jäsenvaltioille. EUT:n mukaan unionilla ei ollut tähän toimivaltaa ja liittyminen olisi edellyttänyt perustamissopimuksen muuttamista.²⁵¹

liitty myös Lissabonin sopimuksen pöytäkirja n:o 8 ”Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdasta, joka koskee liittymistä Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen”. Pöytäkirjassa asetetaan ehtoja unionin ja unionin oikeuden erityispiirteiden säilyttämiseksi ja muun muassa rajoitukseksi, ettei unionin liittyminen vaikuta unionin toimivaltaan eikä sen toimielinten toimivaltuuksiin, jäsenvaltioiden asemaan ihmisoikeussopimuksen osalta eikä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 344 artiklan soveltamiseen. Pöytäkirjalla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla. Lausunto 2/13, kohta 161.

²⁴⁹ Lausunto EU:n liittymisestä EIS:een, Lausunto 2/94 28.3.1996, kohta 33.

²⁵⁰ Åkerberg Fransson, tuomion kohta 29.

²⁵¹ Lausunto 2/94, kohdat 34 ja 35. Lausunnossa ei seikkaperäisemmin käsitellä näitä muutoksia, mutta esimerkiksi lausumasta ”liittymisestä erilliseen kansainväliseen institutionaaliseen järjes-

EU:n liittymisen EIS:een mahdollistava toimivaltaperusta Lissabonin sopimuksessa poisti lausunnossa 2/94 esiintuodun oikeusperustaa koskevan puutteen. Sopimukseen liitettiin myös pöytäkirja, jossa määriteltiin liittymisen edellytyksiä, muun muassa unionin erityispiirteiden ja toimivaltajärjestelmän säilyttäminen. EUT antoi uuden lausunnon 2/13 liittymistä koskevasta sopimusluonnoksesta ja erityisesti siitä, vastaisivatko sen erityisjärjestelyt perussopimusten ja pöytäkirjan 8 vaatimuksia. Tuomioistuimen kannanotto oli kielteinen.

EUT:n ongelmallisina pitämät sopimusluonnoksen kohdat liittyivät unionin oikeusjärjestyksen itsenäisyyteen ja eheyteen unionin oikeuden soveltamisalalla, mikäli unioni liittyisi sopimukseen ja tulisi osaksi sen valvontajärjestelmää. EIS sitoisi silloin unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita ja olisi olennainen osa unionin oikeutta. Unioniin ja sen toimielimiin, kuten EUT:een, kohdistuisi sen jälkeen ulkoinen valvonta, johon osallistuisivat myös EU:n ulkopuoliset EIS:n sopimusvaltiot. EIS:ssa määrättyjä valvontajärjestelyjä ja erityisesti EIT:n päätöksiä ja tuomioita sovellettaisiin sellaisenaan EU:ssa.²⁵² Vaikka kansainvälisistä sopimuksista voikin seurata velvollisuus alistua esimerkiksi sopimuksen nojalla perustetun tuomioistuimen ratkaisuihin, EUT:n oman toimivallan perusluonne tulee kuitenkin säilyä eikä unionin oikeusjärjestyksen itsenäisyyttä saa loukata. Erityisesti ihmisoikeussopimukseen liittymisestä seuraavat päätöksentekojärjestelyt eivät saa johtaa siihen, että unioni ja sen toimielimet olisivat sidottuja unionin oikeussääntöjen tiettyyn tulkintaan niiden käyttäessä sisäistä toimivaltaansa.²⁵³ Ulkoisesta valvonnasta seuraisi, että EIT:n esittämä tulkinta EIS:sta sitoisi unionia ja sen kaikkia toimielimiä. EIT ei erityisestikään saisi kyseenalaistaa EUT:n arviointeja siitä, onko jäsenvaltion noudatettava unionin perusoikeuksia.²⁵⁴

EUT viittaa Melloni-tuomiossa esittämäänsä tulkintaan perusoikeuskirjan 53 artiklasta, jonka mukaan kansallisten perusoikeuksien soveltaminen ei saa vaarantaa perusoikeuskirjassa vahvistettua suojaa eikä unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta. Jos jäsenvaltiot kuitenkin EIS:n 53 artiklan antamin mahdollisuuksin takaavat sopimusta paremman perusoikeuksien suojan, on EUT:n mukaan varmistettava, että tämä määräys ja perusoikeuskirjan 53 artikla EUT:n tulkitseman sisältöisenä sovitetaan yhteen.²⁵⁵ Melloni-tuomiossa arvioitiin unionin oikeuden itsenäisyyden, tehokkuuden ja eheyden kannalta asetelmaa, jossa kansallinen perustuslaki antoi perusoikeuskirjaa

telmään” voi päätellä liittymisen merkitsevän EU:n oikeusjärjestyksen autonomisuuden, samoin kuin sen kehittämiseen EUT:ssa liittyvän päätösvallan menetystä.

²⁵² Lausunnon 180 ja 181 kohdat.

²⁵³ Lausunnon 182–184 kohdat.

²⁵⁴ Lausunnon 185 ja 186 kohdat.

²⁵⁵ Lausunnon 187–189 kohdat.

parempaa suojaa. Kun EIS salli saman mahdollisuuden, on loogista, että lausunnossa vastaavaa asetelmaa pidettiin ongelmallisena. Suunnitellussa sopimuksessa ei kuitenkaan EUT:n mukaan ollut tällaista yhteensovittamista varmistavaa määräystä.²⁵⁶ EUT puhuu häveliäästi ”yhteensovittamisesta”. Mikäli kuitenkin tarkoituksena olisi turvata unionioikeuden tehokkuus ja eheys, tarkoitetaan käytännössä unionioikeudelle etusijaa turvaavaa järjestelyä. EUT:n mukaan sopimusluonnos ei tunnustanut EU:n erityisluonnetta, vaan rinnasti sen sopimusvaltioon, jolloin sivuutetaan muun ohella unionin sui generis -luonne erillisenä oikeusjärjestyksenä ja kaikki sen sisältämä, muun muassa etusija.²⁵⁷

Melloni-tuomiossa parempaa mutta vaihtelevaa ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä estävää kansallista suojaa pidettiin pulmallisena myös jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen säilymisen kannalta. On siten johdonmukaista, että tämä askarrutti myös EIS:ssa. EUT korosti keskinäisen luottamuksen perustavanlaatuisuutta merkitystä. Unionin oikeuden perusoikeuskirjaan perustuva suoja on siis perusoikeuksien vähimmäis- ja enimmäissuoja, jotta muun muassa jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alueella säilyisi ja jonka noudattamista muun muassa EUT valvoo. Tavallaan EU:ssa perusoikeussäännöstö on harmonisoitu ja niiden sisältöön vaikuttaa olennaisesti myös yhteinen aineellinen oikeus, jonka senkin on kunnioitettava perusoikeuksia. Jäsenvaltiot ovat oikeutettuja luottamaan siihen, että perusoikeus-suoja on riittävä ja sitä myös toisissa jäsenvaltioissa noudatetaan ja ettei kansallisiin perusoikeuksiin vedota yhteisen normiston täytäntöönpanon esteenä. Etusijaperiaate viimeistään varmistaa, että yhteiset säännöt toteutuvat. Tämä on tavallaan sitä tasapainoasetelmaa, jota jo julkisasiamies Lagrange pohti *Costa v. Enel* -tuomion edellä.

EUT:n kriittiset arviot sopimusluonnokseen sisältyvistä yhteensovitus- ja konfliktienratkaisumenettelyistä tuovat hyvin esiin, kuinka vaikeaa on saada toista sopimusjärjestelmää sopusointuun EU:n oikeusjärjestyksen itsenäisyyden kanssa. EUT:n yhteenveto oli, että suunniteltu sopimus oli vakavassa ristiriidassa unionin oikeuden aineellisen eheyden ja sitä koskevan tuomioistuinjärjestelmän itsenäisyyden ja sen myötä myös perussopimusten kanssa. EIS:een liittyminen ehdotetuilla – tai itse asiassa riittämättömillä – järjestelyillä olisi merkinnyt näiden unionin ominaispiirteiden ilmeistä vaarantumista. EUT:n lausunto on kiteytys EU:n oikeusjärjestyksen sui generis -luonnetta ja erillisyyttä koskevasta vakiintuneesta tulkintakäytännöstä.²⁵⁸

²⁵⁶ Lausunnon 190 kohta.

²⁵⁷ Lausunnon 191–193 kohdat.

²⁵⁸ Lausunto oli jälleen kerran osoitus EUT:n roolista EU:n oikeusjärjestyksen erityisluonteen puolustajana, vaikka Lissabonin sopimuksen uusien määräysten perusteella oletus toisenlaisesta lopputuloksesta saattoi olla vahva. Esimerkiksi <http://ukconstitutionallaw.org/2014/12/24/sionaidh-douglas-scott-opinion-213-on-eu-accession-to-the-echr-a-christmas-bombshell-from-the-european-court-of-justice/>.

2.5.2 Muut kansainväliset velvoitteet

Kadi ja Al-Barakaat

Kadi ja Al-Barakaat -tuomiossa²⁵⁹ on esillä sama kysymyksenasettelu kuin lausunnossa 2/13. EIS:n tilalla on YK:n peruskirja, sen kollektiivinen turvallisuusjärjestelmä, turvallisuusneuvoston päätöslauselmat ja kuinka unionioikeuden turvaamat perusoikeudet ovat siinä etusijan yhtenä tärkeänä perusteena suhteessa muihin kansainvälisiin ja tässä tapauksessa siis YK:n sopimusjärjestelmiin.²⁶⁰ Tapauksissa valittajat olivat henkilöitä, joihin oli YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa täytäntöönpanevan unionin asetuksen perusteella kohdistettu muun muassa omaisuuden ja varojen turvaamistoimia. Unionin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (nytemmin Euroopan unionin yleinen tuomioistuin eli yleinen tuomioistuin, edempänä EUYT) oli katsonut, ettei se voi arvioida turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa täytäntöönpanevan unioniasetuksen laillisuutta, paitsi siinä tapauksessa, että kyse on sen yhteensopivuudesta jus cogensiin kuuluvien oikeusnormien kanssa.²⁶¹ EUYT:n mukaan kansainvälisen oikeuden näkökulmasta jäsenvaltioiden on YK:n jäsenenä noudatettava sen peruskirjan 103 artiklassa vahvistettua periaatetta, jonka mukaan YK:n ”peruskirjaan perustuvilla velvoitteilla” on etusija. Silloin jäsenvaltioiden on täytettävä muun muassa turvallisuusneuvoston päätökset ennen kaikissa muissa kansainvälisissä sopimuksissa asetettuja velvoitteita,²⁶² mukaan lukien siten myös EU:n primäärilähteet ja unionin oikeuden yleiset periaatteet. YK:n peruskirjaan perustuvien velvoitteiden etusija perustui aikaprioriteettiin: kyse on velvollisuudesta, joka johtuu ennen EY:n perustamissopimukseen liittymistä tehdystä sopimuksesta ja johon sovelletaan näin ollen sen 307 artiklan määräyksiä.²⁶³ Sen nojalla päätöslauselmat sitoivat unionia ja jäsenvaltioiden tuli

²⁵⁹ Yassin Abdullah Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. Euroopan unionin neuvosto, Yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05. Melloni-tuomion ohella lausunnossa 2/13 viitataan tähän ratkaisuun useissa kohdin.

²⁶⁰ Yleisen tuomioistuimen tuomiossa oli esillä myös unionin oikeusjärjestyksen luonne, kun sitä arvioitiin Wienin valtiosopimuksia koskevan yleissopimuksen valossa ja erityisesti suhteessa joihinkin sen määräyksiin – lähinnä jus cogensiin. Aihetta ei kuitenkaan käsitelty EUT:n ratkaisussa.

²⁶¹ Yleisen tuomioistuimen tuomiota lainattu EUT:n tuomion kohdassa 280.

²⁶² Yleisen tuomioistuimen asiassa Kadi antaman tuomion 181–184 kohta ja asiassa Yusuf ja Al Barakaat antaman tuomion 231–234 kohta.

²⁶³ 351 artikla (aiempi EY-sopimuksen 307 artikla): ”Perussopimusten määräykset eivät vaikuta sellaisiin oikeuksiin tai velvollisuuksiin, jotka johtuvat yhden tai useamman jäsenvaltion yhden tai useamman kolmannen maan kanssa ennen 1 päivää tammikuuta 1958 tai, kun on kyse jäseneksi liittyneestä valtiosta, ennen liittymispäivää tekemästä sopimuksesta. Siltä osin kuin tällaiset sopimukset eivät ole sopusoinnussa perussopimusten kanssa, asianomaiset jäsenvaltiot käyttävät kaikkia aiheellisia keinoja todettujen ristiriitojen poistamiseksi. Tällöin jäsenvaltiot tarvittaessa avustavat toisiaan ja tapauksissa, joissa se on aiheellista, vahvistavat yhteisen kannan. Soveltaes-

pidättäytyä soveltamasta mitä tahansa EU:n oikeutta, jos se estäisi niille YK:n peruskirjassa asetettujen velvoitteiden täytäntöönpanon.²⁶⁴ EUYT oli siis valmis antamaan peruskirjalle ja sen nojalla annetuille turvallisuusneuvoston päätöslauselmille ehdottoman etusijan unionin oikeuteen nähden.

EUT pohjusti vastakkaisen näkemyksensä muistuttamalla unionin peruluonteesta oikeusyhteisönä, jossa jäsenvaltiot ja toimielimet ovat EU:n perustamissopimukseen perustuvan EUT:n laillisuusvalvonnan alaisia. Kansainvälisellä sopimuksella ei voida loukata EUT:n yksinomaisesti valvomaan perustamissopimuksissa määrättyä toimivaltajärjestelmää eikä näin ollen yhteisön oikeusjärjestyksen itsenäisyyttä. Perusoikeudet olivat erottamaton osa yleisiä oikeusperiaatteita, ja niiden noudattamista se valvoi. EUT myös muistutti tämän oikeuslähteen läheisestä yhteydestä ”jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja kansainvälisiin ihmisoikeuksia koskeviin asiakirjoihin, joiden syntyyn jäsenvaltiot ovat vaikuttaneet tai joihin ne ovat liittyneet. Euroopan ihmisoikeussopimuksella on tässä yhteydessä erityinen merkitys.”²⁶⁵ EUT:n mukaan kansainvälisessä sopimuksessa asetetut velvollisuudet eivät voi vaikuttaa siten, että loukattaisiin EU:n perustamissopimuksen perustuslaillisia rakenteita ja unionin oikeuden periaatteita, mukaan lukien perusoikeuksien kunnioittaminen, ”koska se on yksi näiden toimenpiteiden laillisuuden edellytys, jota yhteisöjen tuomioistuimen on valvottava tällä perustamissopimuksella käyttöön otetun oikeussuojakeinojen kattavan järjestelmän avulla”.

EUT myös tarkensi, että se valvoo kansainvälistä sopimusta täytäntöönpanon unionitoimen laillisuutta, ei tällaista sopimusta itsessään. Silloin se ei myöskään – toisin kuin EUYT oli tehnyt – ota kantaa päätöslauselman yhteensopivuuteen jus cogensin kanssa eikä unionin toimen mahdollinen lainvastaiseksi toteaminen silloin merkitse päätöslauselman ensisijaisuuden kyseenalaistamista kansainvälisessä oikeudessa. EUT pehmensi unionin oikeusjärjestyksen erillisyyttä koskevaa viestiään toteamalla, että unionin toimivaltaa on käytettävä kansainvälistä oikeutta noudattaen ja sen nojalla toteutettua toimea on tulkittava ja sen soveltamisala on rajattava sen mukaisesti. Tämä koskee myös YK:n kollektiiviseen turvallisuusjärjestelmään (YK:n peruskirjan VII luku) liittyviä päätöksiä, joiden täytäntöönpanotavan valinnassa on kansallisesti harkintavaltaa.²⁶⁶

saan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuja sopimuksia jäsenvaltiot ottavat huomioon sen, että ne edut, jotka kukin jäsenvaltio on perussopimuksissa myöntänyt, ovat erottamaton osa unionin toteuttamista ja liittyvät sen vuoksi kiinteästi yhteisten toimielinten perustamiseen ja niille annettuun toimivaltaan sekä siihen, että kaikki jäsenvaltiot myöntävät samat edut.” Kadi-tuomion 193 kohta; Yusuf ja Al Barakaat -tuomion 243 kohta.

²⁶⁴ Asiassa Kadi annetun tuomion 189 ja 190 kohdat ja asiassa Yusuf ja Al Barakaat annetun tuomion 239 ja 240 kohdat

²⁶⁵ Tuomion kohdat 281–284.

²⁶⁶ Julkisasiameiehen Maduron ratkaisuehdotuksesta asiassa C-402/05: ”24. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin huolehtii kaikin tavoin niiden velvoitteiden noudattamisesta, jotka sitovat yhteisöä kansainvälisen oikeuden nojalla, se pyrkii ensisijaisesti suojaamaan perustamissopimuksella luo-

EUT päätteli kuitenkin, etteivät YK:n luomaan kansainväliseen oikeusjärjestykseen sovellettavat periaatteet edellytä sitä, että unionin asetuksen perusoikeuksiin perustuva tuomioistuinvalvonta olisi poissuljettu sen takia, että asetuksella oli tarkoitus saattaa voimaan turvallisuusneuvoston päätöslauselma. Tätä ei voitaisi myöskään perustella EU:n perustamissopimuksen määräyksillä.²⁶⁷

EUT myönsi, että esimerkiksi EY:n perustamissopimuksen 307 artiklan perusteella on voitu sallia poikkeuksia jopa primäärioikeuteen, esimerkiksi EY:n perustamissopimuksen yhteistä kauppapolitiikkaa koskevaan 113 artiklaan. Myös EY:n perustamissopimuksen 297 artiklassa mahdollistetaan implisiittisesti yhteismarkkinoiden toimintaan kohdistuvat rajoitukset kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. EUT kuitenkin muistutti, ettei näissä määräyksissä sallita poikkeamista unionisopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa määrätystä ja unionin perustana olevista vapauden, kansanvallan sekä ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien noudattamisen periaatteista. Eli primäärilähteissä on erilaisia aineksia: niitä, joista voidaan poiketa, mutta myös loukkaamattomia ydinarvoja.

EUT myös asetti YK:n peruskirjasta johtuvat velvoitteet unionin oikeusjärjestyksen normihierarkiaan unionioikeuden, ei kansainvälisen oikeuden, perusteella. Se ei siis hyväksynyt väitettä peruskirjan ehdottomasta ensisijaisuudesta.²⁶⁸ Peruskirjalla ei ole EUT:n mukaan sellaista hierarkkista asemaa unionin oikeusjärjestyksessä, että se estäisi tuomioistuinta tutkimaan siihen liittyvien unionin omien toimien laillisuutta. EUT tulkitsee tässäkin tapauksessa unionin oikeutta, ei kansainvälistä sopimusta. Logiikka vastaa linjausta, jonka EUT teki jo varhain roolistaan unionioikeuden, ei kansallisen oikeuden tulkitsijana.²⁶⁹

tua perustuslaillista järjestelmää. Olisi siten väärin päätellä, että kun kansainvälisen oikeuden sääntö sitoo yhteisöä, yhteisöjen tuomioistuinten on noudatettava tätä sääntöä täydellisesti ja sovellettava sitä varauksettomasti yhteisön oikeusjärjestyksessä. Kansainvälisen oikeuden ja yhteisön oikeusjärjestyksen välistä suhdetta säännellään yhteisön oikeusjärjestyksessä, ja kansainvälinen oikeus voi vaikuttaa yhteisön oikeusjärjestyksen sisällä ainoastaan yhteisön perustuslaillisissa periaatteissa vahvistettujen edellytysten nojalla. 25. Tästä seuraa, että nyt esillä olevassa valituksessa on pohjimmiltaan kyse seuraavasta kysymyksestä: voidaanko perustamissopimuksen nojalla katsoa, etteivät riidanalaista asetusta koske yhteisön oikeudessa normaalisti asetettavat, perustuslailliset rajoitteet, koska sillä pannaan täytäntöön turvallisuusneuvoston päätöslauselmilla asetetut pakotteet? Tai toisin sanoen, asetetaanko yhteisön oikeusjärjestyksessä normihierarkiassa ylimmälle tasolle toimenpiteet, jotka ovat tarpeen turvallisuusneuvoston hyväksymien päätöslauselmien täytäntöön panemiseksi? 39. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomion oikeusvaikutukset koskevat ainoastaan yhteisön oikeusjärjestystä. Siltä osin kuin tällainen tuomio estäisi yhteisöä ja sen jäsenvaltioita panemasta turvallisuusneuvoston päätöslauselmia täytäntöön, tämän oikeudelliset seuraukset kansainvälisessä oikeusjärjestyksessä määräytyvät edelleen kansainvälisen oikeuden sääntöjen perusteella...”

²⁶⁷ Tuomion 285–300 kohdat.

²⁶⁸ Tuomioistuin viittaa ”turvallisuusneuvoston sellaisten päätöslauselmien väitettyyn (kursivointi tässä) ehdottomaan ensisijaisuuteen.”

²⁶⁹ Ks. Comptoir-tuomiota koskeva esitys edellä.

EUT liitti peruskirjan EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan yhteyteen. Artiklan 7 kohdassa nimittäin määrätään, että artiklassa vahvistettujen edellytysten mukaisesti tehdyt sopimukset sitovat yhteisön toimielimiä ja jäsenvaltioita. Jos määräys olisi sovellettavissa YK:n peruskirjaan, tämä olisi ensisijainen unionin johdettuun oikeuteen, muttei primäärioikeuteen eikä erityisesti perusoikeudet sisältäviin yleisiin periaatteisiin nähden. EUT vielä vahvisti väitettään viittaamalla EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan 6 kohtaan, jonka mukaan kansainvälinen sopimus ei voi tulla voimaan, jos EUT on antanut kielteisen lausunnon sen yhteensopivuudesta EY:n perustamissopimuksen kanssa.²⁷⁰ YK:n peruskirja tai siihen perustuva sopimus ei ole poissuljettu tämän määräyksen soveltamisalasta, jolloin nämäkin instrumentit ovat alisteisia EU:n oikeusjärjestykselle ja sen laillisuusvalvonnalle.

EUT ei siis poikennut peruslinjastaan asemoidessaan YK:n turvallisuusneuvoston päätöslausemia EU:n oikeusjärjestykseen, vaan tulkitisi unionioikeutta eikä kansainvälistä oikeutta. Tulkinnessaan se puolusti unionin oikeusjärjestyksen eheyttä, tehokkuutta ja itsenäisyyttä sekä erityisesti perusoikeuksien ja niitä koskevan valvonnan koskemattomuutta. Sen mukaan

”kaikkien yhteisön toimien pätevyyttä perusoikeuksien kannalta on pidettävä oikeusyhteisössä sellaisen perustuslaillisen takeen ilmaisuna, joka johtuu EY:n perustamissopimuksesta itsenäisenä oikeudellisena järjestelmänä ja jota kansainvälisellä sopimuksella ei voida loukata.”

EUT korosti erityisesti sitä, että sen toimivalta liittyy unionitoimenpiteen – jollainen riidanalainen asetuskkin on – laillisuuden valvontaan unionin sisäisessä ja itsenäisessä oikeusjärjestyksessä. Tuomioissa myös vahvistetaan unionin perustuslaillisen järjestelmän sisäisen ja ulkoisen hierarkian periaatteita. Viime kädessä kaikki perustamissopimusten määräykset ovat alisteisia perusoikeuksille. Sopimuksen perustuslailliset rakenteet, kuten annettu toimivalta ja tuomioistuINVALVONTA, eivät ole yhteen sovitettavissa kansainvälisen sopimuksen sääntöjen ja edellytysten kanssa, mutta jotkin perustamissopimuksen aineellisoikeudelliset määräykset voivat väistyä kansainvälisten velvoitteiden edessä. Yhteenvetona EUT totesi, että

”yhteisöjen tuomioistuinten on niille EY:n perustamissopimuksessa myönnetyn toimivallan mukaisesti valvottava, pääsääntöisesti täysimääräisesti, kaikkien yhteisön toimien laillisuutta niiden perusoikeuksien kannalta, jotka kuuluvat yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin, sellaiset yhteisön toimet mukaan lukien, joilla riidanalaisen asetuksen tavoin on tarkoitus panna täytäntöön turvallisuusneuvoston Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla antamia päätöslausemia.”

²⁷⁰ Tuomion 301–306 kohdat.

EUT:n toimivallasta perusoikeuksien valvojana ei siis ole poikkeuksia. Se koskee kaikkia unionin toimia ja mukaan lukien ne, joilla olisi tarkoitus panna toimeen turvallisuusneuvoston päätöslauselmia. Tästä myös seurasi, että unionioikeuden yleiset periaatteet, kuten etusija ja perusoikeudet, tulivat sovellettavaksi pantaessa jäsenvaltiossa täytäntöön EU:n toimialalla YK:n peruskirjaan perustuvia EU-sääntöjä. Vaikka tuomioistuimien ei arvioinutkaan YK:n päätöslauselmaa kansainvälisen oikeuden valossa, otti se huomioon pakotejärjestelmään liittyvät oikeusturvatakeet osana asetuksen EU:n oikeuden mukaista perusoikeusarviointia. EUT totesi sen olevan ristiriidassa erityisesti puolustautumista, kuulemista ja omistusoikeuden suojaa koskevien perusoikeuksien kanssa ja kumosi asetuksen näillä perusteilla valittajaa koskevilta osilta.

2.6 SOVELTAMISALA

2.6.1 Luovutettu toimivalta lähtökohtana

Etusijan ytimenä on toimivaltajako unionin ja jäsenvaltioiden välillä ja sen suojaaminen. Etusija voi koskea vain unionin toimivallan nojalla syntyneitä normeja. Toimivallan jakoa koskeva raja- ja aiheuttaja kuitenkin käytännöllisiä vaikeuksia, koska toimivallanjako ei ole aina tarkkarajainen taikka staattinen. Unionin toimivaltahan voi olla yksinomaista ja se voi olla – ja useimmiten onkin – jäsenvaltioiden kanssa jaettava. Tämän ei toisaalta pitäisi luoda jäsenvaltioissa enää tulkintaongelmia unioninormeja sovellettaessa, koska johdetun oikeuden oikeusperustaa koskeva keskustelu ja päätöksenteko tehdään unionin lainsäädäntömenettelyissä. Täytäntöönpanossa jäsenvaltiossa sovellettavan unioninormin tarkemmalla toimivaltaperusteella – eli oikeusperustalla – ei pitäisi siis olla enää silloin merkitystä: unioninormi mikä unioninormi, jos se on pätevästi annettu. Jos epäily kuitenkin syntyy siitä, että unioninormi on säädetty virheellisen taikka jopa puuttuvan toimivaltasäännön perusteella ja on siis lainvastainen, ei kansallinen tuomioistuin ole toimivaltainen toteamaan, että yhteisön toimielimen toimi olisi pätemätön. Se voi pyytää asiasta ennakkoratkaisua, jolla on tässä yhteydessä kumoamiskanteen kaltainen laillisuusvalvonnallinen merkitys. EU:n oikeusturvajärjestelmän yhtenäisyyden turvaamiseksi päätöksenteko normin pätevyydestä kuuluu EUT:lle itselleen.²⁷¹

Unioni on jo voinut käyttää toimivaltaansa esimerkiksi säätämällä asiasta lainsäädäntöä. Toimivalta voi olla toisaalta vasta perussopimukseen kirjattuna, eikä johdettua oikeutta vielä ole. Yksinomaisen toimivallan alueella jäsenvaltiot eivät voi pääsääntöisesti toimia. Jaetun toimivallan alueella niiden on

²⁷¹ Asia 314/85, Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost.

vilpittömän yhteistyön periaatteen nojalla otettava toimissaan huomioon EU.²⁷² Vaikka toimivaltaa voidaan näin luokitella, on sen käyttö kuitenkin dynaamista. Toimivallan dynaamisuus voi perustua itse perussopimuksen määräykseen²⁷³ taikka EUT:n oikeuskäytäntöön.²⁷⁴ Jäsenvaltioissa voi ollakin vaikeaa hahmottaa, miten mahdollisesti tulevaisuudessa käytettävä EU:n toimivalta vaikuttaa konkreettisesti sillä hetkellä kansallisesti ratkaistavana olevaan asiaan.

2.6.2 Etusijaperiaatteen operatiivisuuden ydin: välitön oikeusvaikutus ja suora sovellettavuus

EUT:n oikeuskäytännöstä ilmenee, että välitön oikeusvaikutus ja suora sovellettavuus ovat kiinteästi sidoksissa etusijaperiaatteeseen. Viitattaessa etusijaperiaatteeseen tuomioistuimien usein toteaa, että nimenomaan suoraan sovellettavat tai välittömän oikeusvaikutuksen saavat unioninormit voivat saada etusijan. Nämä periaatteet ovat siis keskeisiä etusijaperiaatteen soveltamisalan kannalta ja niiden kautta unionioikeuden voi katsoa saavan voimansa. Vaikka yleisellä kansainväliselläkin oikeudella on etusija kansalliseen lakiin nähden, jäävät sen vaikutukset huomattavasti vähäisemmiksi, koska sitä ei voi suoraan soveltaa kansallisissa oikeusjärjestyksissä eikä se saa niissä välittömiä oikeusvaikutuksia.²⁷⁵

²⁷² SEUT:n 2 artiklan 1 ja 2 kohta: ”1. Kun perussopimuksissa annetaan unionille yksinomainen toimivalta tietyllä alalla, ainoastaan unioni voi toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä, kun taas jäsenvaltiot voivat tehdä näin ainoastaan unionin valtuuttamina tai unionin antamien säädösten täytäntöön panemiseksi. 2. Kun perussopimuksissa annetaan unionille jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta tietyllä alalla, unioni ja jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä kyseisellä alalla. Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa. Jäsenvaltiot käyttävät jälleen toimivaltaansa siltä osin kuin unioni on päättänyt lakata käyttämästä omaansa.”

²⁷³ Alun perin EY:n perustamissopimuksen 235 artikla ja aiempi EY-sopimuksen 308 artikla. Keskeisin 1. kohta kuuluu: ”Jos jokin unionin toimi osoittautuu perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliseksi perussopimuksissa määritellyillä politiikan aloilla eikä niissä ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Kun neuvosto antaa kyseiset säännökset erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen, se tekee ratkaisunsa samoin yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.”

²⁷⁴ Ulkosuhdetoimivallan käyttöä koskee ns. ERTA-doktriini. Sitä mukaa kuin jäsenvaltiot siirtävät eri sektoripoliittikkojen alalla sisäistä suvereniteettiaan hallituksilta yhteisön toimielimille, siirtyy myös ulkoinen suvereniteetti, mm. sopimuksentekotoimivalta jäsenvaltioilta EU:lle. Unionin sisäisen ja ulkoisen toimivallan tulee olla paralleleja. ERTA-doktriinia luonnehditaan myös ”implied powers” käsitteellä: vaikka perussopimuksissa ei olisikaan nimenomaista valtuutusta sopimuksentekoon, niin unionilla voi olla sopimuksentekotoimivalta, jotta yhteismarkkinoiden toiminta ja unionin oikeuden yhdenmukainen soveltaminen turvataan. Asia 22/70, ERTA, ECR 1971, s. 263, Kok. Ep. I, s. 553; Joutsamo et al., s. 377.

²⁷⁵ Rosas – Armati 2010, s. 63.

Suoraan sovellettavana voidaan pitää unionin oikeuden sääntöä,²⁷⁶ jota ei tarvitse muuntaa kansalliseksi oikeudeksi, jotta se saisi valtiosisäisiä oikeusvaikutuksia.²⁷⁷ Tällainen unioninormi on voimassa ja sitä pitää sekä jäsenvaltioiden että unionin toimielinten soveltaa.²⁷⁸ Unionin oikeuden säännös luo välittömiä oikeusvaikutuksia, jos yksityiset luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt voivat vedota tietyin edellytyksin siihen suoraan kansallisissa hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa, jolloin normista voidaan johtaa yksityisille oikeuksia ja velvollisuuksia. Viranomaisilla on velvollisuus soveltaa tällaista normia käsiteltävänä olevassa asiassa sekä ristiriitatilanteessa, jota ei voida tulkinnalla poistaa, ja tuomioistuinten tulee perustaa ratkaisunsa tällaiseen sääntöön.²⁷⁹ Välitön oikeusvaikutus luo unioninormiin perustuvan oikeuden, jota ilman tätä vaikutusta muutoin ei olisi.²⁸⁰ Tämä taas johtaa etusijan toteutumiseen, joka periaatteena muun muassa määrittelee ne kansalliset normit, jotka ristiriitatilanteessa väistyvät.

Välitön oikeusvaikutus korostaa siis yksilön oikeuksia ja oikeusturvaa, erityisesti silloin, kun jäsenvaltio on laiminlyönyt tai toimeenpannut puutteellisesti unionin oikeuteen perustuvat velvoitteensa. Se myös sisältää suoraan sovellettavuuden ominaisuuden eli kansallisia lainsäädäntötoimia ei tarvita: yksilöille turvataan heidän oikeuksiaan näistä toimista riippumatta. Välitön oikeusvaikutus on eräällä tavoin suoran sovellettavuuden lisäominaisuus. Jos normi on suoraan sovellettava, ei sen tarvitse välttämättömästi saada välitöntä oikeusvaikutusta. Ne eivät siis ole sama asia.²⁸¹ Suora sovellettavuus ei siis itsessään vielä tarkoita, että normi sisältäisi sellaisia ominaisuuksia, joiden perusteella yksilö voisi siihen suoraan vedota. Tämä on riippuvaista normin tyypistä, sen ehdottomuudesta, sanamuodon täsmällisyydestä ja selvydestä, täytäntöönpanoa koskevan määräajan päättymisestä ja oikeussuhteen vertikaalisuudesta.²⁸² Silti suoraan sovellettavalla normilla voi olla merkitystä, esimerkiksi kansalliseen hallintoon tai lainsäätäjään kohdistuvana ohjeena. Voi siis sanoa, että suoraan sovellettavuus on välittömän oikeusvaikutuksen välttämätön,

²⁷⁶ Käsitteiden ”suoraan sovellettava” ja ”välitön vaikutus” käyttö oikeuskäytännössä on ollut vaihtelevaa. Edellä esimerkiksi Simmenthal II -tapauksessa EUT käytti ”välitön”, ei ”suora sovellettavuus”-käsitettä. Pohjalaisen mukaan etenkin 1960- ja 1970-luvuilla EUT käytti termejä vaihtelevasti (Pohjalainen 2012, s. 12). Kirjallisuudessakin termistö vaihtelee: Joutsamo käyttää termiä ”välitön sovellettavuus” (Joutsamo et al. 2000, s. 25), Raitio taas ”suora sovellettavuus” ja ”välitön vaikutus” (Raitio 2011, s. 159) ja Jääskinen ”suora sovellettavuus” ja ”välitön oikeusvaikutus” (Jääskinen 2007, s. 362). Valintoja ei perustella.

²⁷⁷ Näin määritellään perussopimuksen 189 artiklassa asetus. Pohjalainen 2012, s. 7; Raitio 2011, s. 225–226.

²⁷⁸ Rosas – Armati 2010, s. 63.

²⁷⁹ Mylly 2011, s. 846.

²⁸⁰ Rosas – Armati 2010, s. 63.

²⁸¹ Rosas – Armati 2010, s. 64. Esimerkiksi asetuksella ei aina ole tällaista ominaisuutta.

²⁸² Prechal 2007, s. 64; Jääskinen 2007, s. 365–366.

mutta ei riittävä ehto. Välitön oikeusvaikutus ei taas ole suoraan sovellettavuuden sen enempää välttämätön kuin riittäväkään ehto.

Välitön oikeusvaikutus liittyy unionioikeuden merkitykseen yksilön näkökulmasta, kun taas suora sovellettavuus on soveltajan tai hallinnon näkökulma.²⁸³ Unionin ja kansallisen normin ristiriitatilanteessa etusija toteutuu joko soveltajan näkökulmasta hänen soveltaessaan suoraan unioninormia siihen liittyvien ominaisuuksien perusteella taikka yksilön vaatimuksesta hänen oikeusturvansa toteutumiseksi. Suoran sovellettavuuden ja välittömän oikeusvaikutuksen voi myös nähdä liittyvän EUT:n kehittämään doktriiniin sen ja kansallisten tuomareiden yhteistyöstä ja toiminnasta unionin tuomareina. Etusijaperiaatteen esittelyssä ja vakiinnuttamisessa korostettiin yksilön asemaa perustamissopimuksen oikeuksienhaltijana ja myöhemmin myös tuomarin aktiivista ja oma-aloitteista roolia unionioikeuden täysimääräisen toteutumisen turvaajana ilman että yksilön pitäisi oikeuksiinsa ensin vedota. Tosin tätä aktiivisuutta voivat kansalliset menettelysäännöt rajoittaa.²⁸⁴ Edellä mainittujen periaatteiden vakiintuessa ja EUT:n määrittellessä yhä uusia tilanteita, joissa suora sovellettavuus ja välitön oikeusvaikutus voivat toteutua, loogisesti myös etusijaperiaatteen merkitys laajeni.

Välitön oikeusvaikutus ja suora sovellettavuus tekevät etusijaperiaatteesta operatiivisen: ne määrittelevät ehdot, joiden perusteella yksittäisiä konflikteja soveltamistilanteissa on ratkaistava. Ehdossa haetaan tasapainoa yhtäältä unionioikeuden tehokkuuden, yhdenmukaisuuden ja yksilöiden oikeuksien toteutumisen sekä toisaalta sopimusmääräysten sanamuodon ja oikeusvarmuuden välillä. Välitön oikeusvaikutus ja suora sovellettavuus määrittävät siten etusijaperiaatteen yksityiskohtaista, operatiivista soveltamisalaa. Jos esimerkiksi EUT toteaa tiettyjen perussopimusmääräysten saavan välittömän oikeusvaikutuksen tietyissä tilanteissa, tarkoittaa se silloin myös etusijan toteutumista näissä tapauksissa. Siten näiden periaatteiden tarkastelu on etusijan kannalta olennaista.

²⁸³ Näin esimerkiksi Joutsamo (Joutsamo et al. 2000, s. 25).

²⁸⁴ Vaikka kansallisen tuomioistuimen onkin turvattava välitön oikeusvaikutus, ei tuomioistuimen edellytetä tekevän sitä oma-aloitteisesti, jos kansalliset menettelysäännökset eivät sitä salli. Esimerkiksi riita-asiassa, jossa sovinto on sallittu, tuomarin voidaan edellyttää oleva passiivinen. EUT:n mukaan kansalliset ”menettelysäännöt eivät kuitenkaan saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltioiden sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, eivätkä ne saa olla sellaisia, että yhteisön oikeudessa vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa tai estäisivät ennakkoratkaisumenettelyn käytön.” Van Schijndel v. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten, C-430/93.

2.6.3 Välittömän oikeusvaikutuksen ja suoran sovellettavuuden edellytyksistä

Perustamissopimuksen määräysten horisontaalinen välitön oikeusvaikutus – Walrave ja Defrenne

Etusijaperiaatteen kannalta keskeistä on direkttiivien oikeusvaikutuksen kohdalla tehty jako vertikaaliseen ja horisontaaliseen oikeusvaikutukseen, koska jako on myös etusijaperiaatteen soveltamisen raja. Walrave-tapauksessa²⁸⁵ arvioitiin muun muassa perustamissopimuksen määräysten soveltumista kansainvälisen urheilujärjestön eli yksityisen toimijan sääntöihin. EUT viittasi tapaukseen soveltuvien perustamissopimuksen 7, 48 ja 59 artiklojen olevan yleisiä eli ”niiden soveltamisaloilla kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä”²⁸⁶ eikä ”tällaisen syrjinnän kieltoa sovelleta ainoastaan julkisten viranomaisten toimintaan, vaan sitä sovelletaan myös muunlaisiin oikeussääntöihin, joiden tarkoituksena on kollektiivisesti säännellä palkkatyötä ja palvelujen tarjoamista”.²⁸⁷ EUT perusteli horisontaalista vaikutusta EU-oikeuden tehokkuudella: ”viranomaisperäisten esteiden poistamisen vaikutus tehtäisiin tyhjäksi esteillä, jotka perustuvat muiden kuin julkisoikeudellisten yhdistysten tai yhteenliittymien oikeudellisen itsemääräämävallan käyttöön”.²⁸⁸ Unionioikeuden eheys ja yhdenmukaisuus eivät myöskään toteutuisi, jos työehtojen sääntelyn rajoittaminen koskemaan vain julkisten viranomaisten antamia säädöksiä voisi aiheuttaa sen, että näitä kieltoja sovellettaisiin eri tavalla.²⁸⁹ EUT myös katsoi, ettei perustamissopimuksen 59 artiklan luonteeltaan yleinen sanamuoto erottele vapaalta liikkuvuudelta poistettavien rajoitusten alkuperää²⁹⁰ eikä asettanut estettä määräyksen horisontaaliselle vaikutukselle.

Etusijaa nimenomaisena periaatteena ei ratkaisussa kuitenkaan tarkastella, vaan se keskittyy välittömän oikeusvaikutuksen toteutumisen edellytysten tarkasteluun. Näiden perusteluina esiintyvät kuitenkin etusijaperiaatteen perusteluista tutut argumentit, nimittäin unionioikeuden tehokkuus, yhdenmukaisuus ja eheys. Perustamissopimuksen määräysten soveltaminen tässä tapauksessa johti toki etusijan toteutumiseen, koska yksityisen toimijan sääntö jätettiin huomiotta.

²⁸⁵ Asia 36/74, Walrave and Koch v Association Union Cycliste Internationale (1974) ECR 1405, kohta 16.

²⁸⁶ Tuomion kohta 16.

²⁸⁷ Tuomion kohta 17.

²⁸⁸ Tuomion kohta 18.

²⁸⁹ Tuomion kohta 19.

²⁹⁰ Tarkoittaen alkuperällä joko julkista tai yksityistä sääntelylähdetä. Tuomion kohta 20.

Defrenne-tuomioissaan²⁹¹ EUT katsoi, että kansallisilla tuomioistuimilla oli velvollisuus suojata perustamissopimuksen 119 artiklassa määrättyyn miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteeseen perustuvia yksityisille oikeussubjekteille johtuvia oikeuksia erityisesti syrjintätapauksissa. Perustamissopimuksen määräyksen välitöntä, horisontaalista oikeusvaikutusta EUT perusteli unionioikeuden tehokkuudella. Määräysten tehokkuutta ei voi heikentää se, etteivät tietyt jäsenvaltiot ole täyttäneet perustamissopimuksessa määrättyä velvoitetta ja etteivät yhteiset toimielimet ole ryhtyneet riittäviin toimiin tämän laiminlyönnin perusteella.²⁹² EUT ei voinut ottaa sopimusrikkomusta lähtökohdaksi: ”kannan omaksuminen saattaisi johtaa oikeudenloukkauksen muodostumiseen tulkintaperiaatteeksi, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi omaksua tällaista kantaa toimimatta vastoin perustamissopimuksen 164 artiklassa sille määrättyä tehtävää.”²⁹³

EUT tulkitsee myös ’jäsenvaltio’-käsitettä perustamissopimuksen 119 artiklassa ja laajentaa sen – ja siten myös etusijaperiaatteen merkityksen – tässä yhteydessä koskemaan ”kansallisesta lainsäädäntövallasta ” laajemmin ”niitä jäsenvaltioiden tehtäviä, joilla edistetään hyödyllisellä tavalla samapalkkaisuuden periaatteen täytäntöönpanoa”. Sopimuksen 119 artiklassa tehty viittaus jäsenvaltioihin ei tarkoita siten vain lainsäädäntöelimiä, vaan että myös lainkäyttöelin saisi soveltaa välittömästi perustamissopimuksen määräystä.²⁹⁴ EUT myös katsoi perussopimusmääräyksen pakottavuudesta seuraavan, että syrjinnän kielto ei koske ainoastaan viranomaisten toimintaa, vaan myös kaikkia sopimuksia, joiden tarkoituksena on säännellä kollektiivisesti palkkatyötä sekä yksityishenkilöiden välisiä sopimuksia.²⁹⁵

EUT:n linjaukset ulottivat perussopimuksen määräyksen pakottavuuden varsin laajalle: määräys ei velvoittanut vain säätämään tietyn sisältöistä kansallista lakia, vaan velvoitti tuomioistuinta soveltamaan perustamissopimusta esimerkiksi työehtosopimukseen ja jopa yksittäisiin, kahden yksityisen toimijan väliin työsopimukseen. Tuomiossa viitataan nimenomaisesti vain lainkäyttöelimiin – ”ei estettä” – mutta tulkintatapa ei luonnollisestikaan rajaa ulos muita toimijoita, kuten hallintoa. Varsinkin, kun asia voi päättyä lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. EUT muistutti, että ”perustamissopimuksen tietyt määräykset on tosin muodollisesti osoitettu jäsenvaltioille, mutta se ei estä sitä, ettei niillä voitaisi samalla antaa oikeuksia kenelle tahansa yksityiselle henkilölle, jonka edun mukaista on niissä määriteltyjen velvoitteiden noudattaminen”.²⁹⁶ Jos seurataan

²⁹¹ Asia 43/75, Gabrielle Defrenne v. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena (1976) ECR 455.

²⁹² Tuomion kohta 33.

²⁹³ Tuomion kohta 34.

²⁹⁴ Tuomion kohta 36–38.

²⁹⁵ Tuomion kohta 40.

²⁹⁶ Yhdistetyt asiat 21–24/72 International Fruit Company v Produktschap voor Groenten en

loogisesti polkua välittömästä oikeusvaikutuksesta etusijaan, ulottuu se näiden linjausten kautta varsin laajalle.

Päätösten suora sovellettavuus – Grad

Tuomiossa²⁹⁷ EUT arvioi direktiivin ja päätöksen yhteisvaikutuksen merkitystä välittömän oikeusvaikutuksen kannalta. Olennaista EUT:n analyysissä oli instrumentin velvoittavuus sinänsä, ei sen tyyppi: sekä päätös että direktiivi olivat ETY:n perustamissopimuksen 189 artiklan mukaisesti velvoittavia.²⁹⁸ Saksan hallituksen edustajat olivat huomauttaneet, että koska 189 artiklassa erotetaan asetuksen vaikutukset päätöksen ja direktiivin vaikutuksista, siinä suljetaan pois sellainen mahdollisuus, että päätöksellä ja direktiivillä voisi olla asetuksen kaltaisia oikeusvaikutuksia. EUT:n mukaan asetuksella kyllä voi olla välittömiä oikeusvaikutuksia, muttei se tarkoita sitä, ettei muilla 189 artiklassa tarkoitetuilla säädöksillä voisi olla vastaavia vaikutuksia. Kun kerran päätös velvoittaa kaikilta osiltaan, tämän kanssa ei olisi sopusoinnussa se, että henkilöillä, joita asia koskee, ei olisi mahdollisuutta vedota päätöksessä asetettuun velvoitteeseen eli sen välittömään oikeusvaikutukseen. Myös unionioikeuden tehokkuus (effet utile) heikentyisi, jos jäsenvaltion yksityiset eivät voisi vedota tällaiseen päätökseen tuomioistuimessa eivätkä kansalliset tuomioistuimet voisi ottaa sitä huomioon unionin oikeuden osana. Vaikka päätöksen vaikutukset voivat olla erilaisia kuin asetuksen vaikutukset, tämä ei estä sitä mahdollisuutta, ettei lopputulos eli yksityisten oikeus vedota säädökseen tuomioistuimessa voi olla samanlainen kuin sovellettaessa sellaisenaan sovellettavaa asetusta. Olennaista välittömän oikeusvaikutuksen syntymisen kannalta on siis säännöksen sisältö, ei muoto.²⁹⁹

Kansainvälisten sopimusten välittömät oikeusvaikutukset – International Fruit Company

Tuomiossa³⁰⁰ oli muun muassa kysymys siitä, voiko unionilainsäädäntö olla pätemätöntä kansainvälisen sopimuksen valossa. EUT katsoi, että sillä oleva ”toimivalta antaa ennakkoratkaisu yhteisön toimielimen säädöksen pätevydestä”³⁰¹ ei rajoita niitä perusteita, joiden nojalla säädösten pätevyys voitaisiin kiistää. Siten pätemättömyysperusteet voivat liittyä myös säädöksen ristiriitaan kan-

Fruit (1972) ECR 1219.

²⁹⁷ Asia 9/70, Grad v Finanzamt Traunstein (1970) ECR 825.

²⁹⁸ Määräyksen mukaan päätös velvoittaa kaikilta osiltaan niitä, joille se on osoitettu ja direktiivi saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu.

²⁹⁹ Tuomion tiivistelmän 2 ja 3 kohta.

³⁰⁰ International Fruit Company v Produktschap voor Groenten en Fruit (1972) ECR 1219.

³⁰¹ Perustamissopimuksen 177 artiklan ensimmäinen alakohta.

sainvälisen oikeuden määräyksen kanssa, jolloin kyse ei ole enää vain toimieliimen säädöksestä. Kansainväliseen oikeuteen perustuvan määräyksen on kuitenkin oltava unionia sitova ja sen tulee saada välitön oikeusvaikutus.³⁰²

Direktiivien vertikaalinen välitön oikeusvaikutus – van Duyn, Ratti ja myöhempi oikeuskäytäntö

Tapauksessa van Duyn³⁰³ EUT laajensi edellä Grad-tuomiossa esitettyjä linjauksia koskemaan myös direktiivejä vahvistamalla, että myös niillä voi olla välittömiä oikeusvaikutuksia, jos ne loivat yksityisille oikeuksia, joihin nämä voivat vedota jäsenvaltioiden tuomioistuimissa. Ratkaisevaa välittömän oikeusvaikutuksen kannalta oli yksilön oikeuksien turvaaminen kansallisessa tuomioistuimessa. Tällaisten velvoitteiden tuli kuitenkin olla täsmällisiä eikä niiden toimeenpano edellytä mitään yhteisön toimielinten tai jäsenvaltioiden toimenpiteitä eikä jätä näille täytäntöönpanossa mitään harkintavaltaa.³⁰⁴ Direktiivikin³⁰⁵ voi siten olla velvoittava ja siinä voidaan perustaa yksityisille oikeuksia, joihin nämä voivat vedota jäsenvaltioiden tuomioistuimissa. Erityisesti tapauksissa, joissa yhteisö on direktiivillä velvoittanut jäsenvaltiot toimimaan tietyllä tavalla, tällaisen säädöksen tehokas vaikutus heikentyisi, jos tätä mahdollisuutta ei olisi. Tuomiossa esiintyy siten myös effet utile -periaate: määräystä olisi tulkittava sen tavoitteiden käytännöllisen ja tarkoitetun toteutumisen mukaisesti.³⁰⁶

Tapauksessa Ratti³⁰⁷ EUT täydensi effet utile -argumenttia ns. estoppel-argumentilla. Sen mukaan jäsenvaltio ei voi yksityisiä vastaan vedota siihen, ettei se ole määräajassa noudattanut direktiivissä säädetyjä täytäntöönpanotoimenpiteitä.³⁰⁸ Direktiivin velvoittavuuden kohdistuessa jäsenvaltioon se saa välittömän oikeusvaikutuksen vertikaalisesti eli yksityinen voi vedota siihen suhteessaan valtioon.³⁰⁹ Välittömän oikeusvaikutuksen edellytyksenä olevan ehdottomuus ja täsmällisyys -ehdon kannalta riittävänä on pidetty, että³¹⁰ direktiivin kohdasta selviää yksilön oikeuksien vähimmäissisältö. Tällöin osittain epätäsmällisellä tai jäsenvaltioille vaihtoehtoja antavalla direktiivin kohdalla-

³⁰² Tuomion kohdat 4–8.

³⁰³ Asia 41/74, Van Duyn v Home Office (1974) ECR 1337.

³⁰⁴ Tuomion kohdat 4–8.

³⁰⁵ Ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25. päivänä helmikuuta 1964 annettu neuvoston direktiivi (64/221/ETY).

³⁰⁶ Tuomion kohdat 9–15.

³⁰⁷ Asia 80/86, Ratti, ECR 1979, s. 1629; Estoppel-argumentista myös asia 152/84, Marshall, ECR 1986, s. 723.

³⁰⁸ Tuomion kohta 22.

³⁰⁹ Joutsamo et al. 2000, s. 77.

³¹⁰ EUT viittaa edellytysten osalta usein asiaan 8/81, Becker v. Finanzamt Münster-Innenstadt, ECR 1982, 53. Mylly 2011, s. 846–847.

kin saattaa olla välittömiä oikeusvaikutuksia, mutta siihen voi pääsääntöisesti vedota vain täytäntöönpanolle varatun ajan jälkeisiin tilanteisiin.³¹¹ Välittömään oikeusvaikutukseen voidaan vedota myös silloin, kun direktiivi suojaa jotakin yleistä intressiä. Kyse ei tarvitse olla aina siis direktiiviin vetoavan yksilön omasta ja kohdennetusta oikeudesta eikä henkilöistä, joiden ensisijaiseksi hyödyksi direktiivi annettiin.³¹² Välittömän oikeusvaikutuksen tulee kuitenkin olla perusteltua direktiivillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi³¹³ ja vaikutuksen yleisten edellytysten on täytyttävä – eli sovellettavan normin tulee olla riittävän täsmällinen ja ehdoton.³¹⁴

Horisontaalinen välitön oikeusvaikutus

EUT on rajannut horisontaalivaikutuksen ulkopuolelle yksityisten mahdollisuuden vedota toisiaan vastaan direktiivien välittömiin oikeusvaikutuksiin, koska päinvastainen olisi johtanut oikeusturvaongelmiin ja direktiivien luonteen samastumiseen EU:n asetusten kanssa.³¹⁵ EUT on kuitenkin laajentanut direktiivien kykyä tuottaa välittömän oikeusvaikutuksen kaltaisia vaikutuksia yksityisten välisissä suhteissa tilanteisiin, joissa direktiiviin vetoamisella voi olla välittömän oikeusvaikutuksen kaltaisia oikeusvaikutuksia myös yksityisten haitaksi. Esimerkiksi yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt voivat olla sellaisia valtion ilmentymiä (emanation of state), joita vastaan voidaan vedota direktiivien välittömään oikeusvaikutukseen.³¹⁶ Ne eivät siis ole aitoja yksityisiä toimijoita, vaan niillä on julkinen, valtiotoimintaan liittyvä luonne. Välittömät oikeusvaikutukset voivat näyttäytyä joissakin tapauksissa horisontaalisissa suhteissa myös yksityisten välisessä sopimusriidassa, jossa ei ole materiaalista unioninormia sovellettavana,³¹⁷ taikka direktiivin säännöksen ilmentäessä samalla jotakin EU-oikeuden yleistä oikeusperiaatetta, erityisesti EU:n perus-

³¹¹ Ks. yhdistetyt asiat C-6/90 ja 9/90, *Francovich and Others v. Italia*, Kok. 1991, I-5357; Mylly 2011, s. 847. Poikkeuksena voi olla muun muassa tilanne, jossa direktiivin täytäntöönpanolle varattu aika on päättynyt rikosasiassa ennen tuomion antamista mutta itse teon jälkeen. Tällöin direktiivin välitön oikeusvaikutus (ja tulkintavaikutus) voi tulla sovellettavaksi syytetyn hyväksi. Ks. asia C-319/97, *Rikosoikeudenkäynti Kortasia vastaan*, Kok. 1999 I-3143; ks. myös asia C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, Kok. 1997, I-7411; Mylly 2011, s. 847.

³¹² Jääskinen 2007, s. 366.

³¹³ Mylly 2011, s. 847.

³¹⁴ Esimerkiksi *Janecek* -tapauksessa EUT totesi, että kaikkien henkilöiden, joita asia koskee, on voitava vedota direktiivin mukaisiin julkisen vallan velvollisuuksiin, jotka koskivat ympäristösuunnitelman laatimista. *Asia C-237/07, Janecek v. Freistaat Bayern*, Kok. 2008, I-6221, kohta 37–39; Mylly 2011, s. 847.

³¹⁵ *Asiat 152/84, Marshall v. Southampton AHA*, ECR 1986, 723 sekä *asia C-91/92, FacciniDori v. Recreb Srl*, ECR 1994, I-3325; ks. lisäksi *asia C-192/94, El Corte Inglés SA v. Cristina Blazquez Rivero*, Kok. 1996, I-1281; Mylly 2011, s. 848.

³¹⁶ Mylly 2011, s. 844.

³¹⁷ *Asia C-194/94, CIA Security International SA v. Signalson SA and Securitel SPRL*, Kok. 1996, I-2201. Mylly 2011, s. 850–851.

oikeutta.³¹⁸ Kielletty horisontaalivaikutus koskee nyttemmin lähinnä vain sel- laista tilannetta, jossa direktiivin sisältöön vedotaan suoraan toista yksityistä vastaan ja vaaditaan tuomioistuinta tai viranomaista ratkaisemaan tapaus di- rektiivin normin materiaallisen sisällön perusteella.³¹⁹

2.6.4 Etusijaperiaate välittömän oikeusvaikutuksen tai suoran sovellettavuuden ulkopuolella

EUT on korostanut etusijaperiaatetta nimenomaan yksilön oikeusturvan takaa- jana. Unionin oikeuden antaessa yksilöille nimenomaisia oikeuksia ne voidaan etusijaperiaatteen avulla toteuttaa jäsenvaltion passiivisuudesta riippumatta. Toisena vahvana perustelulinjana on ollut unionin erityisluonteisen oikeus- järjestyksen tehokkuuden, eheyden ja yhdenmukaisuuden turvaaminen. Tässä EUT on vedonnut yhtäältä jäsenvaltioiden lojaliteettivelvoitteeseen ja toisaalta unionille luovutetun toimivallan suojaamiseen.

EUT on liittänyt etusijaperiaatteen, välittömän vaikutuksen ja suoran sovel- lettavuuden toteutumisen edellytykset kiinteästi toisiinsa. Etusija ei ole ollut yleinen eikä yleisesti jäsenyysvelvoitteiden noudattamista edistävä periaate, joka olisi korvannut perustamissopimuksen muut samaa tavoittelevat menet- telyt. Se yhdessä välittömän oikeusvaikutuksen kanssa syntyi rikkomusme- nettelyn rinnalle, kun EUT varsin pian havaitsi, ettei se riitä puuttuttaessa jä- senvaltioiden passiivisuuteen. Pitäytyminen vain rikkomusmenettelyssä taikka välittömässä oikeusvaikutuksessa ei olisi myöskään vastannut kaikkiin tilantei- siin, joissa yksilöiden oikeusturva ja unionioikeuden tehokkuus olisi ollut uhat- tuna. Etusijaperiaate ei siten tyhjentävästi sääntele yksilön oikeuksiin pääsyä ja unionioikeuden tehokkuutta, ja EUT onkin oikeuskäytännössään kehittänyt myös muita menettelyjä tai periaatteita, joilla pyritään samoihin tavoitteisiin. Näitä ovat erityisesti tulkintavaikutus ja jäsenvaltion vahingonkorvausvelvol- lisuus. Lissabonin sopimukseen on sisällytetty myös vahingonkorvausvelvol- lisuudesta erillään oleva sanktioluonteinen maksuvelvollisuutta koskeva seu- raamus.³²⁰

³¹⁸ Tämän tyyppinen tilanne oli käsillä muun muassa Kükükdeveci-tapauksessa. Asia C-555/07, Kükükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG. Ks. myös aiempi ratkaisu Asia C-144/04, Mangold v. Rüdiger Helm, Kok. 2005, I-9981, jossa direktiivin implementoinnille varattu aika ei ollut vielä kulunut loppuun. Siinäkin kansallisen oikeuden tarkoituksena oli kuitenkin panna täytäntöön di- rektiivi. Ks. myös asia C-427/06, Birgit Bartsch v. Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Alters- fürsorge GmbH, Kok. 2008, I-7245, kohta 24 sekä julkisasiamies Sharpstonin ehdotus samassa asiassa, kohta 70–71. 27 Ks. esimerkiksi Rosas – Armati 2010, s. 161–162; Mylly 2011, s. 851.

³¹⁹ Mylly 2011, s. 851.

³²⁰ SEUT:n 260 artiklan 2 kohdan mukaan: ”2. Jos komissio katsoo, ettei asianomainen jäsenval- tio ole toteuttanut Euroopan unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanemiseksi tarvittavia toimenpiteitä, komissio voi saattaa asian Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi varat-

Mikäli suoran sovellettavuuden taikka välittömän oikeusvaikutuksen edellytykset eivät ristiriitatilanteessa toteudu eikä etusijaperiaatetta voida soveltaa, unionioikeus voi tulla sovellettavaksi puutteellisesta täytäntöönpanosta huolimatta tulkintavaikutuksensa kautta. Suhde toimii myös toisin päin. Tulkinnalla voidaan konflikti välttää: se, mikä ensin näyttikin ristiriita-asetelmalta, ei sitä olekaan, kun esimerkiksi kansalliselle laille annetaan unionioikeuden tavoitteita vastaava sisältö. Tulkitseamalla – vaikka luovastikin – ei aina kuitenkaan voida korjata kaikkia täytäntöönpanon puutteita. Tulkintaperiaate, kuten eivät rikkomusmenettelykään, ei korvaa etusijaperiaatetta. Jos tulkinnallisesti ristiriitaa ei voida poistaa, sovelletaan etusijaperiaatetta, ja useimmissa tapauksissa edellyttäen, että suoran sovellettavuuden ja välittömän oikeusvaikutuksen ehdot täyttyvät. Jos näin ei ole asian laita, jää unionioikeus tässä vaiheessa silloin toteutumatta. Jos välittömän oikeusvaikutuksen ehdot eivät toteudu, koska normilla luotu yksilön oikeus ei ole riittävän yksilöity taikka ehdoton, voi myös sen tulkinnallinen merkitys olla samasta syystä vähäinen. Näissä tapauksissa korvausvelvollisuus voi vähentää täytäntöönpanon laiminlyönnin houkuttelevuutta. Kaiken kaikkiaan käytännössä olennaisempi merkitys voi kuitenkin olla erittäin tuntuvilla sanktiomaksuilla. Etusijaperiaatteen ja sopimusvelvoitteiden rikkomisen välillä on kiinteä suhde, koska periaatteen edellytyksenä oleva ristiriita syntyy puutteellisesta täytäntöönpanosta. Ristiriitatilanne, johon etusijaperiaate soveltuu, tuo näkyviin jäsenyysvelvoitteiden rikkomisen ja se voi johtaa lainsäädäntötoimiin jäsenvaltiossa taikka rikkomusmenettelyyn. Etusijaperiaate ja sopimusrikkomusmenettelyt eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan pikemminkin rinnakkaisia. Etusijaperiaatteen soveltaminen kansallisessa tuomioistuimessa voi edeltää tai tapahtua rinnakkain rikkomusmenettelyn kanssa. Etusijaperiaatteen ja rikkomusmenettelyn lähde on myös sama: jäsenyysvelvoitteiden loukkaaminen.

Etusijaperiaatteen asema on vaikeammin hahmotettavissa välittömän oikeusvaikutuksen ja suoran sovellettavuuden näkökulmasta. Jos tulkintavaikutuksella saadaan unioninormi toteutettua, etusijaperiaatetta ei tarvitse soveltaa. Jos näin ei ole ja suoran sovellettavuuden edellytykset toteutuvat, etusijaperiaatetta soveltamalla päästään samaan lopputulokseen. Jos sen sijaan sen enempää tulkintavaikutusta kuin etusijaperiaatettakaan ei voida soveltaa, jää yksittäisessä soveltamistilanteessa unionioikeus toteutumatta, mutta se voi johtaa rikkomustai sanktiomaksumenettelyyn taikka vahingonkorvaukseen.

tuaan ensin tälle valtiolle tilaisuuden esittää huomautuksensa. Komissio ilmoittaa samalla sen olosuhteisiin nähden soveltuvaan katsomansa kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon määrän, joka tämän jäsenvaltion olisi sen käsityksen mukaan suoritettava. Jos tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltio, jota asia koskee, ei ole noudattanut sen tuomiota, se voi määrätä jäsenvaltion suorittamaan kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon. Tämä menettely ei rajoita 259 artiklan [rikkomusmenettely] soveltamista.”

Etusijaperiaate esiteltiin alkuvaiheessaan myös yleisenä oikeusjärjestysten keskinäistä suhdetta kuvaavana periaatteena eikä yksistään yksittäistä soveltamistilannetta sääntelevänä konfliktinormina. Myöhemmän oikeuskäytännön perusteella etusijaperiaate näyttäisi olevan sidottu välittömän oikeusvaikutuksen syntyyn ja suoraan sovellettavuuteen. Nämä erottavat etusijaperiaatteen myös muista sopimusvelvoitteiden valvontamenettelyistä. Etusijaperiaatteen soveltamistilanteessa on myös eri osapuolet: etusijaperiaatteessa kansallinen tuomari taikka hallintoviranomainen, muissa menettelyissä unionin toimieliimet ja jäsenvaltion hallitus. Toisaalta etusijaperiaatetta voidaan soveltaa joissakin sellaisissakin tilanteissa, joissa välitöntä oikeusvaikutusta taas ei. Tulkinta-vaikutuksen voi taas katsoa koskevan kaikkia.

2.6.5 Perusoikeuskirja ja kansalliset oikeusjärjestykset

Yhteensovitussäännöt

Perusoikeuskirjan yhteensovitussäännöillä on pyritty ratkaisemaan unionioikeuden suhdetta sen ulkopuolisiin perusoikeussäännöstöihin, estämään perusoikeuksien eri suojajärjestelmien keskinäinen epäohdonmukaisuus ja turvaamaan perusoikeuksien riittävä suoja.³²¹ Säännöillä pyritään hallitsemaan eri oikeusjärjestysten välistä monisyistä verkostoa tavoitteena kuitenkin samalla suojata unionin oikeusjärjestystä ja sen perusoikeuksia.³²² Yhteensovitussäännöt myös modifioivat etusijaperiaatetta, koska eri velvoitteiden keskinäinen järjestys ei enää määräytyisi yksistään sen perusteella. Perusoikeuskirjalla on siis kaksinainen merkitys: yhtäältä se vahvistaa jäsenvaltiossa EU-oikeuden asemaa kansalliseen oikeuteen nähden, toisaalta se rajoittaa aineellisen EU-normin saamaa etusijaa EU:n perusoikeuksien hyväksi. Perusoikeuskirja velvoittaa jättämään ei vain kansallisen, vaan myös EU-normin soveltamatta, jos se on ristiriidassa EU:n perusoikeuksien kanssa.

Tärkein yhteensovitussääntö on perusoikeuskirjan soveltamisalaa koskeva 51 artiklan 1 kohta, jonka ydinkohdan mukaan ”perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia ... sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun (ne) soveltavat unionin oikeutta”.³²³ Määräyksen

³²¹ Yhteensovitusta koskevat säännöt ovat perusoikeuskirjan 52 artiklassa ja suojan vähimmäistasosta määrätään 53 artiklassa.

³²² Perusoikeuskirjan siirtämisellä unionin yhteiseksi primäärilähteeksi oli myös sellaisenaan oikeustilaa yhdenmukaistava vaikutus, koska se poisti perusoikeuksia koskevan oikeusperustan eron vanhojen ja uusien jäsenvaltioiden välillä. Perustajajäsenvaltioiden kohdalla perusoikeudet olivat syntyneet EUT:n oikeuskäytännössä, mutta myöhemmin liittyneet jäsenvaltiot sitoutuivat siihen liittymissopimuksissaan.

³²³ Eräänlaisena varmistuksena on 2. kohta: ”Tällä perusoikeuskirjalla ei uloteta unionin oikeu-

tausta on Wachauf-tuomiossa,³²⁴ jossa EUT totesi, että jäsenvaltiot ovat EU-oikeutta toimeenpannessaan EU:n perusoikeuksien sitomia ja toimeenpanon on tapahduttava perusoikeuksien kanssa yhteensopivasti.³²⁵ Annibaldi-tuomiossa EU-perusoikeuksien asemaa täsmennettiin koskevan vain sellaisia kansallisia normeja, jotka välittömästi toimeenpanevat EU-oikeutta jäsenvaltiossa. Jos kansallisella normilla on vain välillisiä vaikutuksia EU-oikeuteen, jäsenvaltiot eivät ole EU:n perusoikeuksien velvoittamia.³²⁶ Iida -tuomiossa EUT määritteli perusoikeuskirjan tarkoittaman ”soveltamisen” tarkempia kriteerejä.³²⁷ Näitä olivat muun muassa,

”onko kyseessä olevan kansallisen säännösten tavoitteena unionin oikeuden säännöksen täytäntöönpano, tämän säännösten luonne sekä se, tavoitellaanko sillä eri päämääriä kuin niitä, joita unionin oikeus koskee, vaikka se voikin vaikuttaa välillisesti viimeksi mainittuun, sekä se, onko olemassa erityinen alaa koskeva tai siihen mahdollisesti vaikuttava unionin oikeuden säännöstö (ks. asia C309/96, Annibaldi, tuomio 18.12.1997, Kok., s. I7493, 21–23 kohta).”³²⁸

Åkerberg Fransson -tuomiossa EUT loi yhteyden arvonsäädirektiivin ja yhteisön taloudellisten etujen suojaamisen välille ja katsoi jäsenvaltion yleisen ja myös EU:n arvonsäädirektiiviin soveltuvan vero- ja rikoslainsäädännön suojaavan näitä etuja. Tämä sitoi riittävän vahvasti ja konkreettisesti unionilainsäädännön ja kansallisen lain toisiinsa. EUT:n mukaan määrättäessä yleisen vero- tai rikoslain perusteella arvonsäädirektiivin rikkomisesta seuraamuksia on kyse silloin myös perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan tarkoittamasta unionin oikeu-

den soveltamisalaa unionin toimivaltaa laajemmaksi eikä luoda unionille uutta toimivaltaa tai uusia tehtäviä eikä muuteta perussopimuksissa määriteltyjä toimivaltuuksia ja tehtäviä.”

³²⁴ Asia 5/88 Wachauf, EU:C:1989:321

³²⁵ Snell 2015, s. 288. Asetuksen mukaan vuokratilallinen ei olisi saanut korvausta investoinneistaan tuotannon päättyessä ilman maanomistajan suostumusta, jota hän ei ollut valmis myöntämään. EU:n maitokiintiöitä koskevan asetuksen soveltaminen olisi muutoin johtanut perusoikeuksien kannalta kestävämpään lopputulokseen. Asetelma oli hyvin samankaltainen perustuslakivaliokunnan käsittelemässä tilatukiasiassa, jossa Wachauf-päätöksen oikeusohjetta ei noudatettu ja se johti ristiriitaan EU-oikeuden kanssa.

³²⁶ Asia C-309/96, Annibaldi; Snell 2015, s. 288. Tapauksessa italialaisen normin kohteena oli ympäristön ja kulttuuriperinnön suojelu, ei yhteisen maatalouspolitiikan toimeenpano, jonka vuoksi EU:n perusoikeudet eivät soveltuneet.

³²⁷ Asia C-40/11 Iida, EU:C:2012:691. Wachauf-tuomiossa puhutaan ”toimeenpanosta”. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan suomenkielisessä toisinnossa käytetään ilmaisua ”soveltaa”, ruotsinkielisessä ”tillämpa”. Nämä ovat englanniksi pikemminkin ”to apply” kuin artiklan englanninkielisessä sopimustoisinnossa oleva ”implementing”. Toisaalta perusoikeuskirjan selityksissä viitataan tässä kohdin muun muassa ERT-tuomioon, jossa käytetään laajempaa termiä ”scope” pro ”implementation”. Snell 2015, s. 290–293.

³²⁸ Tuomion kohta 79. Snell huomauttaa, että tuomiossa on tällä kohdin viittaus Annibaldiin ikään kuin osoittaen, että oikeuskäytännössä on koherenssi perusoikeuskirjaa edeltävän ja sen jälkeisen oikeuskäytännön välillä. Snell 2015, s. 293.

den soveltamisesta.³²⁹ Kansallinen laki oli tällöin EU-oikeuden soveltamista ja siltä saattoi edellyttää EU:n perusoikeuksien mukaisuutta, vaikkei sitä nimenomaisesti oltukaan säädetty arvonlisädirektiivin toimeenpanemiseksi.³³⁰ Muun muassa BVerfG piti Åkerberg Fransson -tuomiossa nähtyä yhteyttä liian löyhään ja EU:n toimivaltaa laajentavana.³³¹ Siragusa-tuomiossa EUT:n voi katsoa vastanneen tähän kritiikkiin. Se tiukensi hienokseltaan Åkerberg Franssonin linjauksia palaamalla nimenomaisesti Iida-tuomion kriteereihin, jotka se oli Åkerberg Fransson -tuomiossa ohittanut.³³² EUT korosti, ettei vain epäsuora ja epärelevantti yhteys kansallisen ja EU-normin välillä ollut riittävää, jotta perusoikeuskirjan soveltamista saattoi edellyttää.³³³

Perusoikeuskirjan määräykseen päätyi ”soveltaminen” (implementation) ja Snellin mukaan Wachauf-ratkaisun linjaukset ovat vahvistuneet myöhemmässä oikeuskäytännössä määräyksen eri kielitoisintojen supistavasta terminologiasista ja EUT:n oikeuskäytännön ajoittaisesta horjuvuudesta huolimatta.³³⁴ EUT:n perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohtaan perustuva oikeuskäytäntö on perusoikeuskirjan sitovaksi tulemisen jälkeen ollut johdonmukaista jatkumoa sitä edeltävälle oikeuskäytännölle, joskin merkittävin Åkerberg Fransson -tuomion jälkeen tehdyin tarkennuksin.³³⁵

Yhteensovittussäännön jälkimmäistä osaa ”unionin oikeutta” voi pitää ”soveltamista” yksiselitteisempänä. Aina pitää löytää unioninormi, joka soveltuu tapaukseen perusoikeuskirjan ohella.³³⁶ Yksinään perusoikeuskirjaa ei voi käyttää soveltamistilanteessa. Jos näin toimittaisiin, loukattaisiin myös perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohtaa. Snellin sanoin ”perusoikeuskirja soveltuu, jos mikä tahansa muu unioninormi kuin perusoikeuskirja itsessään soveltuu”.³³⁷ Tämä

³²⁹ Tuomion kohta 27: ”... pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia veronkorotuksia ja syytettä verotuksesta – eli toimenpiteitä, jotka on kohdistettu tai kohdistetaan pääasian vastaajaan sen johdosta, että hän on antanut virheellisiä tietoja arvonlisäverotuksessa – on pidettävä direktiivin 2006/112 2 artiklan, 250 artiklan 1 kohdan ja 273 artiklan (aiemmin kuudennen direktiivin 2 ja 22 artikla) sekä SEUT 325 artiklan soveltamisena ja siten perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna unionin oikeuden soveltamisena.” Asia C-617/10.

³³⁰ Tuomion kohta 28.

³³¹ Snell 2015, s. 294–295.

³³² Snell 2015, s. 293.

³³³ Asia C-206/13, Siragusa EU:C:2014:126, Tuomion kohdat 24, 25. Snell 2015, s. 296.

Perusoikeuskirjaa edeltävässä EUT:n oikeuskäytännössä on käsitelty myös kysymystä perusoikeuskirjan velvoittavuudesta silloin, kun jäsenvaltio käyttää sille perussopimuksessa suotua oikeutta poiketa vapaan liikkuvuuden määräyksistä säätämällä asiasta kansallisessa lainsäädännössä. ERT-tuomiossa EUT katsoi, että jos jäsenvaltio toimii EU-oikeuden soveltamisalalla (”scope”), on sitä koskevia kansallisia poikkeamia tulkittava yhdenmukaisesti EU-perusoikeuksien kanssa. Asia C-260/89, ERT EU:C:1991:254, Tätä koskevasta myöhemmästä oikeuskäytännöstä. Ks. Snell 2015, s. 302–306.

³³⁴ Snell 2015, s. 307.

³³⁵ Snell 2015, s. 286, 298.

³³⁶ Näin esimerkiksi Åkerberg Fransson -tuomion kohdissa 27–28.

³³⁷ Snell 2015, s. 203.

luonnollisesti vaikuttaa myös perusoikeuskirjan nojalla tapahtuvaan etusijan toteutumiseen. Perusoikeuskirjassa määrätyt perusoikeudet voivat saada etusijan kansallisiin perusoikeuksiin nähden, mutta yhdessä jonkin unioninormin kanssa, ja tähän vaikuttavat taas johdetun oikeuden normin ominaisuudet. Toisin sanoen, ovatko ne suoraan sovellettavissa ja saavatko ne välittömän oikeusvaikutuksen. Jotta perusoikeuksia koskeva ja perusoikeuskirjan perusteella syntyvä unionioikeuden etusija toteutuisi, vaaditaan kahtalaisia ehtoja: Kansallisen normin on ensiksikin koskettava unionioikeuden soveltamisesta jäsenvaltiossa ja oltava ei-abstraktissa ja relevantissa yhteydessä unioninormiin. Välttämätön ehto unioninormin etusijalle on taas sen perusoikeuskirjan mukaisuus. Jos unioninormi on tämän lisäksi suoraan sovellettava ja saa välittömän oikeusvaikutuksen, voi etusija toteutua.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan EIS on myös perusoikeuskirjan oikeuksien vähimmäissisältö. EIS:ta mahdollisen paremman suojan myöntäminen perusoikeuskirjan soveltamisalalla kuuluu kuitenkin unionille, ei jäsenvaltioille. Artiklan 4 kohta koskee perusoikeuskirjan suhdetta kansallisiin perustuslakeihin. Kansalliset perustuslait ovat lähinnä apuna tulkinnassa, eivät velvoittava oikeuslähde ja niihin nojataan vain, jos niihin on perusoikeuskirjassa nimenomaisesti viitattu. Silloinkin kyse näyttää olevan lähinnä sen varmistamisesta, että käsitteet ja niille annetut merkitykset ovat yhteneviä. Määräys ei myöskään viittaa yksittäisen jäsenvaltion perustuslakiin, vaan ”jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen”, ja palautuvat siten unionioikeuden käsitteeksi ja EUT:n tulkittavaksi. Artiklan 6 kohta myös sitoo kansalliset lainsäädännöt ja käytännöt perusoikeuskirjan tulkintaan, vaikka painottaakin niiden huomioonottamista.³³⁸

Suojan taso – etusijan aineellinen sisältö

Eri perusoikeusvelvoitteiden keskinäistä järjestystä määrää etusijaperiaatteen ja yhteensovittussääntöjen lisäksi ”suojan taso”, joka tuo tarkasteluun vahvan aineellisen näkökulman. Toisin sanoen, mikä on eri säännösten aikaansaama perusoikeuksien tosiasiallinen suoja. Tämä edellyttää jo huomattavasti hienojakoisempaa punnintaa kuin kahden eri normin välisen keskinäisen järjestyksen vahvistaminen. Melloni- ja Åkerberg Fransson -tuomioissa EUT käsitteli perusoikeuskirjassa säädettyä suojan tasoa, sellaisena kuin unionin tuomioistuim on sitä tulkinnut, erillään unionin oikeuden etusijasta, yhtenäisyydestä ja

³³⁸ Perusoikeuskirjan 52 artiklan 4 kohta: ”Siltä osin kuin tässä perusoikeuskirjassa tunnustetaan perusoikeudet sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä, näitä perusoikeuksia on tulkittava mainitun perinteen mukaisesti.” Artiklan 6 kohdan mukaan ”Kansalliset lainsäädännöt ja käytännöt on otettava täysin huomioon siten kuin tässä perusoikeuskirjassa määrätään.”

tehokkuudesta.³³⁹ Kaksi jälkimmäistä elementtiä luonnollisesti myös vaikuttavat suojan tasoon: jos perusoikeuskirjaa unionioikeuteen kuuluvana asiakirjana ei panna täytäntöön tehokkaasti taikka yhtenäisesti, ei tavoiteltu suojan taso toteudu. Myös etusija merkitsee tiettyä suojan tasoa, koska se turvaa sen suojan toteutumisen jäsenvaltiossa, joka aineellisessa unionioikeudessa on määritelty ja jonka taas tulisi täyttää perusoikeuskirjan vaatimukset.

EUT:n erillistä suojan tasoa koskevaa mainintaa voi pitää tarpeellisena, koska sen voi katsoa viittaavan kokonaisuuteen, jota perusoikeuskirjassa pyritään sääntelemään. Suojan taso ei nimittäin koostu pelkästään unionioikeudesta, vaan muistakin oikeuslähteistä, kuten EIS:sta ja kansallisista perustuslaeista, yhdessä unionioikeuden kanssa. Suojan tasoa koskevassa 53 artiklassa pyritään estämään tilanne, jossa perusoikeuskirjaa käytettäisiin perusteena huonontaa esimerkiksi EIS:n soveltamisalalla siinä turvattua suojaa.³⁴⁰ Määräys kohdistuu kuitenkin myös unionin oikeuteen. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi johdettuun oikeuteen sisältyviä ja perusoikeuksia turvaavia määräyksiä taikka EUT:n oikeuskäytännössä yleisinä oikeusperiaatteina suojattuja perusoikeuksia.

On siis erotettava suojan taso ja unionioikeuden etusija toisistaan. Perusoikeuskirjan toimivaltaa, soveltamisalaa ja suojan tasoa koskevia määräyksiä voisi pitää erityissääntelynä unionioikeuden ja kansallisen lain välisestä suhteesta. Etusijaperiaate ei ole silloin sellaisenaan enää riittävä antamaan vastausta siihen, mikä on kansallisen lain ja unionioikeuden välinen suhde, koska toimivaltajaon erillisyysteesin perusteella etusijaperiaatteen tulisi koskea vain unionin toimivaltaan kuuluvia seikkoja. Perusoikeuskirja ei myöskään muuttanut tätä toimivaltajakoa. Etusijaperiaatteeseen itseensäkin liittyy rajoituksia, jotka kaventavat sen merkitystä unionioikeuden ja kansallisen lain välisessä suhteessa. Lopuksi etusijaperiaatteen soveltaminen suoraan sovellettavuutta ja välitöntä oikeusvaikutusta koskevine sääntöineen ei myöskään anna vielä vastausta suojan aineellista sisältöä koskevaan kysymykseen.

Suojan tasoa määriteltessään EUT ottaa kantaa siten myös muiden oikeuslähteiden merkitykseen, jotka tulevat perusoikeuskirjan suojan tasoa koskevana määräyksenä unionioikeudellisesti merkityksellisiksi ja tuomioistuinta velvoittaviksi. Siten edellä Åkerberg Fransson -tuomion yhteydessä lainattu EUT:n lausuma EIS:n asemasta EUT:ta välittömästi velvoittamattomana unionioikeudellisena lähteenä ei ole koko kuva sen asemasta unionioikeudessa, vaan EIS

³³⁹ "...perusoikeuskirjassa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, vahvistettua suojan tasoa eikä unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta".

³⁴⁰ Määräys kuuluu seuraavasti: "Tämän perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka asianomaisella soveltamisalalla tunnustetaan unionin oikeudessa, kansainvälisessä oikeudessa ja niissä kansainvälisissä yleissopimuksissa, joiden osapuolina unioni tai kaikki jäsenvaltiot ovat, ja erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa, sekä jäsenvaltioiden valtiosäännöissä."

saa sitovaa merkitystä myös yhtenä perusoikeuskirjan 53 artiklaan perustuva suojan tason osana. On kuitenkin syytä muistuttaa kaiken lähtökohdasta, joka on unionioikeuden soveltaminen. Siinä määritellään ”suojan tasoa, joka on vahvistettu perusoikeuskirjassa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut,”³⁴¹ ja ulkoisilla oikeuslähteillä on vain se merkitys, jonka unionioikeus niille antaa. EUT ei kuitenkaan voi määrätä näiden muiden asiakirjojen sisällöstä tai niiden soveltamisesta, vaan joutuu mukauttamaan ne sellaisenaan omaan tulkintakäytäntöönsä. Se ei voi myöskään sanoa näiden asiakirjojen asemasta sellaisenaan suhteessa kansalliseen oikeuteen etusijaperiaatteen osana, vaan toisenlaisena, suojan tasoa koskevana kysymyksenä. EUT ei siis voi sanoa, pitäisikö EIS:n määräys olla etusijassa suhteessa kansalliseen perustuslakiin, mutta se voi lausua siitä osana perusoikeuskirjan tulkintaa, joka sisältää myös EIS:n huomioon ottamisen osana suojan tasoa. Näitä eri oikeuslähteitä yhdistää kuitenkin se, että niiden merkitys on unionin tuomioistuimen määrittelemä ja tulkitsema. EUT tulkitsee tällöin EIS:ta.

Lähtökohtainen oletama unionissa lienee se, että perusoikeuskirja tarjoaa parhaan perusoikeussuojan. Tällöin unionin tarjoama suoja määritteli korkeimman suojatason. Unionijärjestelmä määritteli myös vähimmäissuojan, koska muihin oikeuslähteisiin nojaaminen voisi johtaa unionissa säädetyn tason loukkaamiseen tai rajoittamiseen. Jos lähtökohtainen oletama on oikea, suojan tasoa koskeva kysymys olisi teoreettinen. Tämä olisi kuitenkin yksinkertaistava oletama, koska aineellinen arvio on keskeinen osa suojan tason arviointia. Se myös jättää huomiotta sen, että kysymys ”suojan tasosta” ei ole yksioikoinen, koska perusoikeussuojan määrittely on usein punnintaa eri perusteiden välillä. Voi olla vaikea sanoa, mikä peruste yksittäisessä soveltamistilanteessa johtaa kokonaisuudessaan parempaan perusoikeussuojaan. Esimerkiksi, suojataanko aborttikysymyksessä sikiön vai äidin elämää, äidin liikkumisvapautta hakea palveluita toisesta jäsenvaltiosta vai äidin pysyvän oleskeluvaltion palvelujen tarjoajan elinkeinovapautta? Tai turvataanko sananvapautta kirjoittaa poliitikkojen yksityiselämästä vai heidän oikeuttaan yksityisyyteen? Kun unionioikeuden ohella sekä EIS että kansalliset perustuslait sisältävät näitä koskevia säännöksiä, miten ratkaistaan, milloin suoja näissä kysymyksissä on 52 artiklan sanamuodon tarkoittamalla tavalla ”laajempaa”. Onko se sitä silloin, jos jonkin kysymyksessä tarkoitettun oikeuden suoja on EU:ssa, esimerkiksi ehdottomampaa? Vai kun suoja on ehdottomampaa suhteessa muihin kuin perusoikeuksiin nähden? Laajemman suojan myöntäminen voi myös merkitä asian käytännöllistä ratkaisemista toisen suojaperusteen vahingoksi.³⁴² Suojan taso

³⁴¹ Åkerberg Fransson, tuomion kohta 29, alav. 342.

³⁴² Esimerkiksi Sky Österreich -tapauksessa (C-283/11) oli kyse yleisöä suuresti kiinnostavien tapahtumien lähettämisestä televisiolähetystenä yksinoikeudella ja muiden televisiolähetystoiminnan harjoittajien oikeudesta saada aineistoa tällaisista tapahtumista lyhyitä uutisraportteja

-kysymys voidaan ratkaista – niin kuin Melloni-tuomiosta tehtiin – myös perusoikeuksien ulkopuolisilla kriteereillä eli vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen eheyden ja sitä koskevan luottamuksensuojan – toisin sanoen aineellisen unionilainsäädännön – perusteella.

Perusoikeuksien kohdalla etusija näyttäytyy kahtena erilaisena ulottuvuutena: yhtäältä perusoikeuskirjan ja unionioikeuden aineellisia määräyksiä koskevana etusijana sitä koskevina edellytyksineen ja toisaalta suojan tasoa koskevana aineellisena arviona, joka koostuu edellä mainittujen oikeuslähteiden, jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteeseen sisältyvien perusoikeusnormien sekä EIS:n ja mahdollisesti muiden ihmisoikeus- tai kansainvälisten velvoitteiden muodostamasta kokonaisuudesta.

Mikä ratkaisee: perusoikeussuojan taso, etusija vai johdetun oikeuden eheys?

Kuten Melloni-tuomio osoitti, perusoikeuskirjan soveltaminen jäsenvaltiossa voi merkitä perinteistä etusijaperiaatteen soveltamistilannetta Simmenthal II- ja Internationale Handelsgesellschaft -tuomioiden mukaisesti, jolloin kansallinen perusoikeusnormi syrjäytyy unionin perusoikeusnormin edeltä yksinkertaisesti etusijan perusteella. Ratkaisevaa ei ollut perusoikeuksien suojan taso, vaan johdetun oikeuden tehokkuus koko unionin alueella – eräänlainen sisämarkkinaperuste. Tosin Aranyosi- ja Căldăraru-tuomiosta EUT tarkensi, että perusoikeuskirja ja EIS, mutta myös jäsenvaltioiden yhteinen valtiosääntöperinne asettavat myös aineelliselle unionioikeudelle ehdottomia rajoja. Rajaus on tärkeä kansallista perustuslaillista identiteettiä koskevan keskustelun kannalta, koska vaikka EUT muotoilikin sen EU-oikeudesta itsestään johtuvaksi rajoitukseksi, mainitaan päätöksessä EU-oikeuden ohella yhteinen valtiosääntöperinne.

EUT:n on perusoikeuskirjan 53 artiklan perusteella arvioitava johdetun oikeuden merkitystä perusoikeussuojan riittävyyden kannalta. Onhan mahdollista – suojan tasoa ja perusoikeuskirjan noudattamista koskevista olettamuksista huolimatta – että yksistään johdetun oikeuden tehokkuusperusteen soveltaminen merkitsisi unionioikeuden ulkopuolisia oikeuslähteitä heikompaa perusoikeussuojaa. Perusoikeuskirjan puheenjohtajan vastuulla laadituissa oikeudellisesti sitomattomissa selityksissä todetaan kuitenkin, että 53 artiklan tavoitteena on säilyttää unionin oikeudessa, jäsenvaltioiden lainsäädännössä ja kansainvälisessä oikeudessa kunkin soveltamisalalla tällä hetkellä annetun suojan taso eikä perusoikeuskirjan tarjoama suoja voi missään tapauksessa olla EIS:ta huo-

varten sekä yksinoikeuden haltijalle mahdollisesti maksettavan korvauksen rajoittamisesta. Tapaukseen soveltuivat muun muassa omistusoikeuden, elinkeinovapauden, sananvapauden ja yhdenvertaisuuden perusoikeudet.

nompi.³⁴³ Selityksissä mainitaan ihmisoikeussopimus erityisesti sen merkityksen vuoksi, mutta itse määräyksessä kaikki siinä mainitut oikeuslähteet esitetään tasaveroisina ”asianomaisilla soveltamisaloillaan”.

Tästä huolimatta EUT ohitti Melloni-tapauksessa Espanjan perustuslain perusteena eivät olleet perusoikeusargumentit, vaan johdettuun oikeuteen liittyvät muut syyt. Siten perusoikeuskirjan 53 artikla ei myöskään soveltunut. Päätöksessä esitetty johdettuun oikeuteen liittyvä argumentti nojasi aineellisen oikeuden määräysten yhdenmukaiseen ja tehokkaaseen toteutumiseen koko unionin alueella. Kyse oli siten – ei niinkään suojan tasoa koskevasta arvios- ta – vaan klassisesta etusijaratkaisusta. Perusoikeuskirjan 53 artiklalla on rajoitettu perusoikeuskirjan määräysten tulkintaa ohjaavaa merkitystä eikä se aseta yleistä, koko unionioikeutta koskevaa vaatimusta. EUT näyttäisi siis tulkitsevan suojan tasoa kuitenkin viime kädessä etusijaperiaatteen valossa eikä antaisi jäsenvaltioiden valtiosäännön mennä edes paremman perusoikeussuojan tason perusteella johdetun oikeuden edelle. Tosin edellä viitattu Aranyosi- ja Căldăraru-tuomio muodostaa tässä tärkeän poikkeuksen. Melloni-ratkaisussa ei kuitenkaan puhuta etusijasta perinteisessä mielessä eikä myöskään sen toteutumisen edellytyksistä – esimerkiksi välittömästä oikeusvaikutuksesta, vaan etusija näyttäisi toteutuvan suojan taso -argumentaation osana.

Perusoikeuskirjaan sisältyy myös unionioikeuden sisäinen etusija-asetelma. Tämä tuli esille jo Wachauf-tuomiossa.³⁴⁴ Siinähan periaate, joka myöhemmin kirjattiin perusoikeuskirjaan, on jo hahmoteltu. Sen mukaan pannessaan täytäntöön unionioikeutta jäsenvaltio on myös EU-perusoikeuksien sitoma ja unionioikeuden täytäntöönpano jäsenvaltiossa on tehtävä EU:n perusoikeuksien mukaisesti.³⁴⁵ Perusoikeudet saavat siis etusijan johdetun oikeuden täytäntöönpanossa. Tosin tässä nimenomaisessa tapauksessa EUT totesi, että johdetun oikeuden normi antoi jäsenvaltiolle riittävästi harkintavaltaa ja vaihtoehtoja sen täytäntöönpanossa, ja perusoikeusvaatimukset oli mahdollista täyttää. Avoimeksi jäi, mitkä olisivat olleet EUT:n toimenpiteet, jos unioninormi olisi todettu perusoikeuksien vastaiseksi. Jos EUT olisi kumonnut johdetun oikeuden normin perusoikeussuojan vastaisena, olisi jäsenvaltioissa sovellettu kansallista, samalla soveltamisalalla olevaa ja mahdollisesti perusoikeuksien vähimmäissuojatason täyttävää normia. Jälkimmäisessä tapauksessa perusoikeuskirjan edellyttämä suojan taso toteutuisi kansallisen normin soveltamisena.

³⁴³ Ehdotus Euroopan unionin perusoikeuskirjaksi, Bryssel, 11. lokakuuta 2000; Selitykset perusoikeuskirjan täydelliseen tekstiin sellaisena kuin se on asiakirjassa CHARTE 4487/00 CONVENT 50; CHARTE 4473/00 CONVENT 49, s. 50.

³⁴⁴ Asia 5/88 Wachauf.

³⁴⁵ Wachauf-tuomion kohdassa 19: ”...Community rules ... would be incompatible with the requirements of the protection of fundamental rights in the Community legal order. Since those requirements are also binding on the Member States when they implement Community rules, the Member States must, as far as possible, apply those rules in accordance with those requirements.”

Perusoikeuskirja voi siten johtaa etusijaperiaatteen käänteiseen vaikutukseen johdetun oikeuden normin jäädessä soveltamatta tai jopa unioninormin tullessa kumotuksi puutteellisen perusoikeussuojan vuoksi. Näin kävi Digital Rights Ireland -tapauksessa,³⁴⁶ jossa EUT kumosi unioninormin³⁴⁷ perusoikeuskirjan määräysten vastaisena ja sovellettavaksi jäi silloin kansallinen lainsäädäntö. EUT ei kuitenkaan voi lausua tästä kansallisesta normista, koska toimivallan perustavaa täytäntöön pantavaa EU-sääntöä ei tälle tarkastelulle ole. Vilpittömän yhteistyön periaatteen hengessä toimiva kansallinen lainsoveltaja tai -säätäjä ottaa kuitenkin EU:n oikeuden huomioon, koska jos aineellinen säätämisen intressi on kestävä, on oletettavaa, että asiasta säädetään unionissa myöhemmin uudelleen perusoikeuksien vaatimukset täyttävästi.

Wachauf-tuomiossa on kaksi merkittävää linjausta, jotka voivat vaikuttaa myös perusoikeuskirjan tulkintaan ja alentaa kynnystä antaa kansalliselle normille etusija. Linjausten voi nähdä myös välittyneen perusoikeuskirjan suojan tasoa koskevaan määräykseen. Ensinnäkin EUT selvittää perusoikeuksien sisältöä yhteisön oikeusjärjestyksessä ja korostaa, että ”perusoikeuksien turvaamisessa sen on seurattava jäsenvaltioiden yhteisiä valtiosääntöperinteitä, jolloin toimet, jotka eivät ole jäsenvaltioiden perustuslaeissaan tunnustamien perusoikeuksien kanssa yhteensopivia eivät ole yhteisössä hyväksyttäviä”. Lausuma tasoittaa etusijavaatimuksen merkitystä perusoikeussuojassa: vaikka unionioikeus saakin etusijan, ei kansallista perusoikeusjärjestelmää sivuuteta täysin. Unionin oikeusjärjestys ei siis uhkaa jäsenvaltioiden perusoikeuksia eikä etusijaperiaatteen noudattaminen heikennä niitä. Konkreettiossa tapauksessa suhteessa yksittäisen jäsenvaltion perusoikeussuojaan tilanne voi kuitenkin olla toinen: Melloni-tapauksessahan johdettu oikeus sai etusijan. Toinen lausuma koskee ”kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, joiden suhteen jäsenvaltiot ovat olleet yhteistyössä tai joihin ne ovat liittyneet”. EUT:n mukaan ne ”voivat tarjota suuntaviivoja, joita on tarkasteltava yhteisöoikeuden yhteydessä”. Lausuma on varsin väljä, mutta kertoo kuitenkin, että kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla voi olla merkitystä oikeuslähteenä.

Perusoikeuksia myös suhteellistetaan. EUT nimittäin korostaa, että sen

”tunnustamat perusoikeudet eivät kuitenkaan ole ehdottomia, vaan niitä on tarkasteltava suhteessa niiden yhteiskunnalliseen tehtävään. Tästä seuraa, että perusoikeuksien käytölle voidaan asettaa rajoituksia, erityisesti yhteismarkkinoiden toiminnan yhteydessä, edellyttäen että nämä rajoitukset tosiasiaassa vastaavat yhteisön yleisen edun tavoitetta eivätkä muodosta tavoite

³⁴⁶ Yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12.

³⁴⁷ Yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten viestintäverkkojen yhteydessä tuotettavien tai käsiteltävien tietojen säilyttämisestä ja direktiivin 2002/58/EY muuttamisesta 15.3.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/24/EY.

huomioon ottaen suhteetonta ja sietämätöntä puuttumista, joka heikentäisi näiden oikeuksien varsinaista sisältöä.”³⁴⁸

Melloni-tuomio kuvastaa tätä tulkintalinjaa, jossa EUT sijoitti perusoikeudet aineellisen unionioikeuden yhteyteen ja jossa ”perusoikeuksien käytölle voidaan asettaa rajoituksia”. Tulkintalinjan perusteella unionin johdettu oikeus rajoittaa perusoikeussuojaa ja määrittää johdetulle oikeudelle etusijan kansalliseen perusoikeusjärjestelmään nähden.

2.7 ETUSIJAPERIAATTEEN LÄHIALUEET

2.7.1 Epäsuora oikeusvaikutus eli tulkintavaikutus

Von Colson ja Kamann – direktiivin avoimen sanamuodon tulkinta

Von Colson ja Kamann -ratkaisussa³⁴⁹ EUT pyrki turvaamaan unionioikeuden tehokkaan toteutumisen jäsenvaltiossa silloinkin, kun direktiivi ei saanut välitömiä oikeusvaikutuksia.³⁵⁰ Direktiivistä oli EUT:n mukaan kuitenkin luettava selvä ja tärkeä tavoite, joka jäisi vain kansallisen säännösten mukaisesti toimittaessa toteutumatta. Vaikka syrjintäkiellon loukkaamisesta määrättyjä seuraamuksia ei direktiivissä ollutkaan tarkemmin määritelty, EUT:n mukaan niiden tuli kuitenkin olla tehokkaita ja asianmukaisessa suhteessa syrjinnästä aiheutuneisiin vahinkoihin nähden.³⁵¹ Kun kansallisen säännöksen soveltamat-

³⁴⁸ Wachauf-tuomion kohta 18: ”The fundamental rights recognized by the Court are not absolute, however, but must be considered in relation to their social function. Consequently, restrictions may be imposed on the exercise of those rights, in particular in the context of a common organization of a market, provided that those restrictions in fact correspond to objectives of general interest pursued by the Community and do not constitute, with regard to the aim pursued, a disproportionate and intolerable interference, impairing the very substance of those rights.”

³⁴⁹ Asia 14/83, Sabine von Colson ja Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen.

³⁵⁰ Tuomion kohta 27: ”Sitä vastoin direktiivi, kuten edellä esitetystä seuraa, ei sisällä mahdollisen syrjinnän seuraamusten osalta mitään sellaista ehdotonta ja riittävän täsmällistä velvoitetta, johon yksityinen oikeussubjekti voisi vedota silloin, kun direktiiviä ei ole täytäntöön pantu asetetussa määrääjässä, saadakseen direktiivin mukaisesti määritellyn korvauksen, jos tällaisesta seuraamuksesta ei ole säädetty tai sitä ei ole mahdollistettu kansallisessa lainsäädännössä.”

³⁵¹ Tuomion kohta 28: ”On kuitenkin tarpeen täsmentää kansalliselle tuomioistuimelle, että vaikka direktiivissä 76/207/ETY jätetään syrjintäkiellon loukkaamisesta määrättävien seuraamusten osalta jäsenvaltioille vapaus valita jokin tavoitteen toteuttamiseksi soveltuvista erilaisista ratkaisuista, direktiivissä edellytetään kuitenkin, että jos jäsenvaltion valinta kyseisen kiellon loukkaamisesta aiheutuvaksi seuraamukseksi on vahingonkorvaus, korvauksen on joka tapauksessa oltava sen tehokkuuden ja varoittavan vaikutuksen varmistamiseksi asianmukaisessa suhteessa aiheutuneisiin vahinkoihin eikä se saa olla pelkästään symbolinen eli esimerkiksi ainoastaan korvaus työpaikan hakemisesta aiheutuneista kustannuksista. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tulkita ja soveltaa direktiivin täytäntöönpanemiseksi säädettyä kansallista lakia yhteisön oikeuden vaatimusten mukaisesti, siinä määrin kuin sillä on kansallisen lainsäädännön perusteella

ta jättäminen ei ollut kilpailevan unioninormin puuttumisen vuoksi mahdollista, tuli kansallista normia kuitenkin tulkita tämän tavoitteen eli unionioikeuden mukaisesti. Ratkaisu tuo hyvin esille etusijaperiaatteen rajat: jos unioninormi itsessään ei luo yksilöille ehdottomia ja riittävän täsmällisiä oikeuksia, joihin vedota, on vaikea asettaa mitään unionioikeuden normia konkreettisesti kansalliseen normiin nähden etusijalle. Toisin sanoen ei ole unioninormia, jota sovellettaisiin kansallisen normin sijasta.

EUT:n ratkaisu perustui varsin suoraan direktiivejä koskevaan perustamissopimuksen määräykseen³⁵² yhdistyneenä lojaliteettivelvoitteeseen. Kun ao. direktiivi asetti tietyn tavoitteen, oli jäsenvaltio määräyksen mukaan velvoitettu sen – eli ”tuloksen” – saavuttamaan ja tämä ”kohdistuu kaikkiin jäsenvaltioiden julkisen vallan käyttäjiin eli myös tuomioistuimiin niiden toimivallan rajoissa”. Siten ”kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tulkita ja soveltaa direktiivin täytäntöön panemiseksi säädettyä kansallista lakia yhteisön oikeuden vaatimusten mukaisesti, siinä määrin kuin sillä on kansallisen lainsäädännön perusteella harkintavaltaa.”³⁵³

Tapaus tuo hyvin esille välittömän oikeusvaikutuksen keskeisen merkityksen etusijan kannalta. Etusija ei ole yleinen jäsenyysvelvoitteiden toteutumisesta turvaava keino, vaan liittyy tarkasti määritelyjen ja ehdottomien oikeuksien toteuttamiseen. Tulkintavaikutus esitetäänkin von Colson -tuomiossa nimenomaan välittömästä oikeusvaikutuksesta ja etusijasta erillisenä menettelynä. Välitön oikeusvaikutus – tai tässä tapauksessa sen puuttuminen – esitetään myös etusijaperiaatteen soveltamisen rajana eikä vaikutuksen puuttumisen vuoksi periaate tarjoa ratkaisua tulkintaongelmaan. Etusijaperiaatetta ei kuitenkaan venytetä välittömän oikeusvaikutuksen taikka suoran sovellettavuuden ulkopuolelle eikä ratkaisua haeta etusijaperiaatteen yleisemmästä merkityksestä oikeusjärjestysten välisen hierarkian järjestäjänä.

Marleasing – direktiivin tulkinta kansallisen täytäntöönpanosäännöksen puuttuessa

Marleasing-tuomio³⁵⁴ koski tilannetta, jossa direktiivin toimeenpano oli lainminlyöty eikä varsinaista erillistä kansallista täytäntöönpanonormia ollut lainkaan. Jos direktiivi olisi tullut pannuksi asianmukaisesti täytäntöön kansallisessa oikeudessa, olisivat yhtiön perustamistoimen pätemättömyyttä koskevat säännökset olleet kansallisessa laissa direktiivin mukaiset eli pätemättömyyttä

harkintavaltaa.”

³⁵² SEUT 288 artiklan 3 kohta, aiempi EY-sopimuksen 249 artikla, joka vastaa ETY-sopimuksen 189 artiklan 3 kohtaa.

³⁵³ Tuomion kohta 28.

³⁵⁴ Asia C-106/89, Marleasing v. Comercial Internacional de Alimentación SA, ECR 1990, I-4135, Asia 14/83, Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen, ECR 1984.

koskevat perusteet olisi lueteltu tyhjentävästi ja ne olisivat vastanneet direktiivin määräyksiä. Kansallisessa laissa oli lueteltu muitakin kuin direktiivissä sallittuja perusteita. Saattoiko direktiivistä kuitenkin seurata kielto soveltaa jotain samalla soveltamisalalla olevaa kansallisen lain säännöstä ja oliko osakeyhtiö julistettavissa pätemättömäksi muilla kuin direktiivin 11 artiklassa luetelluilla perusteilla? EUT:n mukaan tämä oli mahdollista, koska ”kansallisen tuomioistuimen on kansallista lainsäädäntöä soveltaessaan ... tulkittava kansallista lainsäädäntöä mahdollisimman pitkälle direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, jotta direktiivissä tarkoitettu tulos saavutettaisiin...”³⁵⁵

Marleasing-tapauksessa EUT käytännössä poisti kansalliselta tuomioistuimelta tulkintavaran eikä rajannut aiemman von Colson -tapauksen tapaan tulkintavollisuutta termein ”siinä määrin kuin sillä on kansallisen lainsäädännön perusteella harkintavaltaa”.³⁵⁶ EUT toi tulkintaan mukaan myös ajallisen aspektin: velvollisuus lojaalisti tulkita kansallista lainsäädäntöä direktiivin tavoitteiden mukaisesti koski sekä direktiivin voimaantullessa sovellettua että myöhemmin säädettävää kansallista lainsäädäntöä. EUT:n linjauksesta oli seurausena, että direktiivin mukainen tulkinta esti soveltamasta kansallisen oikeuden sinänsä päteviä ja voimassaolevia osakeyhtiöitä koskevia säännöksiä siten, että osakeyhtiö voitiin julistaa pätemättömäksi muilla kuin kyseisen direktiivin 11 artiklassa tyhjentävästi luetelluilla perusteilla. Kysymys ei siis ollut vain kansallisten säännösten unionioikeuden mukaisesta tulkinnasta, vaan niiden syrjäyttämisestä. Tulkintavaikutus merkitsi siis tässä oikeastaan etusijan toteutumista, vaikka varsinaista konfliktia ei ollut eikä välitön oikeusvaikutus syntynytäkään.

Uudempi oikeuskäytäntö – kansallisen oikeuden asettamat rajat

Tulkintavaikutuksessa on kyse kansallisen oikeuden tulkinnasta direktiivin valossa: peruslähtökohtana ovat kansalliseen oikeuteen palautuvat tulkintamahdollisuudet. Angelidaki ym. -tapauksessa annetun ratkaisun mukaan yhdenmukaisen tulkinnan periaate edellyttää, ”että kansalliset tuomioistuimet tekevät toimivaltansa rajoissa kaiken mahdollisen ottamalla huomioon kansallisen oikeuden kokonaisuudessaan ja soveltamalla siinä hyväksytyt tulkintatapoja taatakseen kyseessä olevan direktiivin täyden tehokkuuden...”³⁵⁷ EUT koros-

³⁵⁵ Tuomion kohta 8.

³⁵⁶ Mylly 2011, s. 852. ”Mahdollisimman pitkälle” voi tosin sisältää ajatuksen siitä, että ”kansallisen lainsäädännön perusteella” määräytyvä ”harkintavalta” on yksi näitä ”mahdollisuuksien” rajoja. Tilanne oli Marleasingissa erilainen kuin von Colsonissa: ensin mainitussa ei ollut täytäntöönpanonormia lainkaan, jolloin kansallisen tuomioistuimen tulkinnanmahdollisuudet olivat laajat. von Colsonissa taas vara oli kapeampi, koska kansallinen normi oli jo olemassa.

³⁵⁷ Yhdistetyt asiat C-378/07–C-380/07, Angelidaki and others v. Organismos Nomarkhiaki Afodiikisi Rethimis and others, Kok. 2009, I-3071, kohta 200; Mylly 2011, s. 852–853.

ti myös yleisten oikeusperiaatteiden merkitystä, erityisesti oikeusvarmuutta ja taannehtivuuden kieltoa ja totesikin tässä tapauksessa, ettei direktiivin mukainen tulkinta ole aina mahdollinen.³⁵⁸ Tulkintavaikutus ei saa myöskään johtaa ainakaan direktiiviin perustuviin uusiin velvoitteisiin yksityiselle taikka rikos-oikeudelliseen vastuuseen tai sen ankaroitumiseen, vaikka valtio voi lähtökohdaisesti vedota direktiivin mukaiseen kansallisen oikeuden tulkintaan yksityishenkilöitä vastaan.³⁵⁹

Direktiivien tulkintavaikutuksen tiukentuminen voi merkitä, että tulkintavaikutus toteuttaa unionioikeuden etusijaa silloin, kun kansallinen oikeus toimivaltasääntöineen ja tulkintameteineen ei anna myöden direktiivin vaatimuksille.³⁶⁰ Edellä ilmeni, että EUT on kuitenkin useissa tapauksissa hyväksynyt, ettei kansallista oikeutta ole aina mahdollista tulkita direktiivin mukaisesti.³⁶¹

2.7.2 Toimet, joilla etusijan kaltaisia vaikutuksia: vahingonkorvaus, maksuseuraamus ja turvaamistoimenpiteet

EUT esitteli Francovich-tapauksessa³⁶² unionioikeuden sisältämän periaatteen jäsenvaltioiden velvollisuudesta korvata unionioikeuden vastaisesta menettelystä tai laiminlyönnistä yksityisille aiheutunut vahinko. Yksityisten oikeusaseman turvaaminen oli jälleen keskeinen lähtökohta.³⁶³ EUT vetosi yhteisönormien tehokkuuden vaarantumiseen ja niissä tunnustettujen oikeuksien suojan heikentymiseen, jos yksityisillä ei olisi mahdollisuutta saada korvausta silloin, kun jäsenvaltio on loukannut heidän oikeuksiaan rikkomalla yhteisön oikeutta. Oikeus saada korvausta valtiolta oli erityisen välttämätön silloin, kun yhteisön oikeussääntöjen täyden oikeusvaikutuksen edellytyksenä on valtion toiminta ja kun yksityiset eivät tällaisen toiminnan puuttuessa voi vedota kansallisessa tuomioistuimessa niihin oikeuksiin, joita heille on yhteisön oikeudessa annettu.

³⁵⁸ Angelidaki-tapauksen kohta 202. Ks. muiden tapausten osalta esimerkiksi asia C-91/92, Faccini Dori v. Recreb, Kok. 1994, I-3325, kohta 27; ks. myös Craig – Búrca 2007, s. 290; Mylly 2011, s. 853.

³⁵⁹ Asia 80/86 Rikosoikeudenkäynti Kolpinghuis Nijmegen BV:tä vastaan, ECR 1987, 3969 ja asia C-168/95 Rikosoikeudenkäynti vastaan Luciano Arcaro, Kok. 1996, I-4705; Mylly 2011, s. 853; Asia C-321/05, Hans Markus Kofoed v. Skatteministeriet.

³⁶⁰ Samoin esimerkiksi Niglia 2010, s. 439–457, 442. Vrt. KKO 2005:143 (Budweiser) ja KKO 2010:20 (Fujitsu-Siemens), jotka nähdäkseen ilmentävät liiaksi ajatusta tulkintavaikutuksesta EU-oikeuden etusijaa toteuttavana oppina. Mylly 2011, s. 853.

³⁶¹ Mylly 2011, s. 853.

³⁶² Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Andrea Francovich ja Danila Bonifaci ym. v. Italian tasavalta.

³⁶³ Lisäperusteluna tuomioistuin esittää vielä lojaliteettiperiaatetta koskevan perustamissopimuksen 5 artiklan, jonka velvoitteisiin kuuluu EUT:n mukaan velvoite poistaa lainvastaiset seuraukset, jotka aiheutuvat yhteisön oikeuden rikkomisesta.

Tästä seurasi, ”että periaate, jonka mukaan jäsenvaltio vastaa yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamastaan vahingosta, on erottamaton osa perustamissopimuksella luotua järjestelmää”.

Korvausvastuulla voi nähdä useita yhtymäkohtia etusijaperiaatteeseen. Tuomas Mylly jopa katsoo valtion vahingonkorvausvastuun osaltaan toteuttavan EU-oikeuden etusijaperiaatetta.³⁶⁴ Etusijaperiaate lainsoveltamisratkaisujen konfliktisääntönä ei kuitenkaan sisällä vahingonkorvausvastuuta, vaan on siitä erillinen. Jos taas etusijaperiaatteen näkee oikeusjärjestysten suhdetta määrittävänä ja EU:n oikeusjärjestyksen autonomiaa turvaavana periaatteena, silloin vahingonkorvausvaikutuksen voi liittää niihin eri menettelyihin, jotka tukevat etusijaperiaatteen toteutumista tässä laajemmassa mielessä. Etusijaperiaatteella voi katsoa vielä yksittäisiä soveltamistilanteita koskevan konfliktisäännön ja oikeusjärjestysten suhdetta määrittävän periaatteen ohella edistävän unionioikeuden toimeenpanoa jäsenvaltioissa. Mylly katsoo, että vahingonkorvausvastuu vähentää jossain määrin tarvetta laajentaa muita EU-oikeuden vaikutustapoja. Esimerkiksi direktiivien varsinaisen horisontaalivaikutuksen kieltö ja tulkinta-vaikutuksen ajoittainen estyminen eivät johda lopullisiin oikeudenmenetyksiin, jos EU-oikeutta rikkonut jäsenvaltio joutuu korvaamaan aiheuttamansa vahingot.³⁶⁵ Vahingonkorvausvastuulla, ja varsinkin Lissabonin sopimukseen kirjautulla sanktiomaksujärjestelmällä, on myös merkittävä ennaltaehkäisevä merkitys ja ne vähentävät etusijaperiaatteen merkitystä sekä konfliktisääntönä että unionioikeuden toimeenpanon edistäjänä. EUT yhtenäisti valtion EU-oikeuden rikkomiseen perustuvan vahingonkorvausvastuun edellytyksiä Dillenkoferasiassa. Edellytyksenä on, että rikotun oikeusnormin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, rikkominen on riittävän ilmeinen³⁶⁶ ja yksityisille aiheu-

³⁶⁴ Mylly 2011, s. 853–854.

³⁶⁵ Mylly 2011, s. 854.

³⁶⁶ EUT on luetellut ilmeisyysarvioinnissa olennaisia tekijöitä Brasserie-tapauksessa (Yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du pêcheur SA v. Saksa ja The Queen v. Secretary of State for Transport ex parte: Factortame Ltd ym., Kok. 1996, I-1029, kohta 56). Sen mukaan tuomioistuimien voi ottaa huomioon seuraavia tekijöitä: rikotun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys; rikotussa oikeusnormissa kansallisille tai unionin toimielimille annettu harkintavallan laajuus; laiminlyönnin tai vahinkoa aiheuttaneen teon tahallisuus tai tahattomuus; mahdollisen oikeudellisen erehdyksen anteeksiannettavuus tai anteeksiantamattomuus; ja onko unionin toimielimen toiminta voinut vaikuttaa kansallisten toimenpiteiden tai menettelyiden laiminlyöntiin, toteuttamiseen tai ylläpitämiseen unionin oikeuden vastaisesti. Saman tapauksen mukaan joka tapauksessa unionin oikeuden rikkominen on selvästi ilmeinen silloin, kun sitä on jatkettu huolimatta jäsenyysoikeusvelvoitteiden laiminlyönnin toteavasta tuomiosta, ennakkoratkaisupyynnöä koskevasta tuomiosta tai asiaa koskevasta EUT:n vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, joiden perusteella kyseistä toimintaa on pidettävä unionin oikeuden rikkomisena (kohta 57). Larsy-tapauksen (Asia C-118/00, Gervais Larsy v. Institut national d’assurances sociales pour travailleurs indépendants (Inasti), Kok. 2001, I-5063, kohta 39.) mukaan kyse on kokonaisharkinnasta, jossa edellä mainituilla tekijöillä voi olla merkitystä. Mylly 2011, s. 855.

tunut vahinko on välittömässä syy-yhteydessä kyseiseen rikkomiseen.³⁶⁷ EUT on viitannut näihin yhtenäistettyihin, kumulatiivisesti sovellettaviin edellytyksiin Dillenkofer-tapauksen jälkeisessä ratkaisukäytännössään.

Vahingonkorvausvastuuseen liittyy myös perusoikeussuojaan rinnastettavia dynaamisia elementtejä, joilla on etusijan kaltainen vaikutus. EUT:n oikeuskäytäntöön perustuvat valtion vahingonkorvausvastuuta koskevat edellytykset ja periaatteet ilmentävät nimittäin valtion EU-oikeuden rikkomiseen perustuvan vahingonkorvausvastuun vähimmäissisältöä.³⁶⁸ Jos jäsenvaltion oma vahingonkorvausvastuuta koskeva sääntely johtaisi EU-oikeuden rikkomistapauksissa EUT:n ratkaisukäytännössä vahvistettuja edellytyksiä ja periaatteita huonompaan suojan tasoon, jälkimmäisiä tulee soveltaa kotimaisen sääntelyn ja kotimaisten vahingonkorvausta koskevien periaatteiden sijaan.³⁶⁹ Niiden on siten pitäisi turvattava kantajan oikeudet vähintään vastaavasti kuin kotimaista oikeutta koskevissa tilanteissa, myös kyettävä riittävällä tavalla turvaamaan yksityisten pääseminen unionioikeuden mukaisiin oikeuksiinsa.³⁷⁰ EU:n vähimmäistasoa koskeva sääntely vahingonkorvausasioissa voi siis johtaa etusijaan verrattavaan tilanteeseen, jossa vahingonkorvausta koskeva kansallinen sääntely pitää vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteen perusteella syrjäyttää, vaikka kyse ei olekaan varsinaisesti etusijaperiaatteen soveltamisesta. Tämän voi myös rinnastaa perusoikeussuojan tasosta käytyyn keskusteluun, jossa vaatimus unionioikeudellisen suojan tason saavuttamisesta voi johtaa jäsenvaltion oman suojan tason syrjäyttämiseen.

Factortame-tuomiossa³⁷¹ etusijaperiaatteesta johdettiin kansallisille tuomioistuimille velvollisuus määrätä väliaikainen turvaamistoimenpide, jolla estetään unionioikeuden kanssa ristiriidassa olevan kansallisen lain väliaikainenkin soveltaminen. EUT:n mukaan lojaliteettiperiaatteen nojalla ”kansallisten

³⁶⁷ Yhdistetyt asiat C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 ja C-190/94, Dillenkofer ja muut v. Saksa, Kok. 1996 I-4845, kohta 21; asia C-140/97, Walter Rechberger ja muut v. Itävalta, Kok. 1999, I-3499, kohta 21; sekä asia C-127/95, Norbrook Laboratories Ltd v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Kok. 1998, I-01531, kohta 108; Mylly 2011, s. 854.

³⁶⁸ Yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du pêcheur SA v. Saksa ja The Queen v. Secretary of State for Transport ex parte: Factortame Ltd ym., Kok. 1996, I-1029, kohta 66. Mylly 2011, s. 854–855.

³⁶⁹ Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italia, ECR 1991, I-5357, kohta 42; asia C-224/01, Köbler v. Itävalta, Kok. 2003, I-10290, kohta 57; sekä yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du pêcheur ja Factortame, Kok. 1996, I-1029, 66 kohta. Esimerkiksi korvattavien vahinkojen määrän osalta lähtökohtana unionioikeudessa on täyden korvauksen periaate, pitäen sisällään myös puhtaan taloudellisen vahingon ja vahingoille laskettavan koron. Yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du pêcheur ja Factortame, Kok. 1996, I-1029, kohta 87. Samoin esimerkiksi Reich, Norbert, op. cit., s. 512. Mylly 2011, s. 854–855.

³⁷⁰ Asia C-127/95, Norbrook Laboratories Ltd v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Kok. 1998, I-1531, kohta 111; Mylly 2011, s. 856.

³⁷¹ C-213/89, The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd ym.

tuomioistuinten asiana on turvata yhteisön oikeuden oikeussääntöjen välittömään oikeusvaikutukseen perustuva yksityisten oikeussuoja”. EUT viittasi myös ennakkoratkaisujärjestelmään, jonka ”tehokas vaikutus (effet utile) heikentyisi, jos kansallinen tuomioistuin, joka lykkää asian ratkaisemista siihen asti, kun yhteisöjen tuomioistuin on vastannut sen esittämään kysymykseen, ei voisi määrätä väliaikaisista toimista ennen kuin se on tehnyt päätöksensä yhteisöjen tuomioistuimen antaman vastauksen pohjalta.”³⁷²

2.7.3 Etusijan ja välittömän oikeusvaikutuksen suhteesta: kaksi näkökulmaa

Onko etusija sidoksissa välittömään oikeusvaikutukseen eli edellyttääkö EU-normin etusija toteutuakseen sitä, että normi täyttää välittömän oikeusvaikutuksen tunnusmerkit – eli se on selkeä, tarkka ja ehdoton? Vai voiko EU-normi saada etusijan siitä riippumatta, jolloin esimerkiksi jäsenvaltiossa toimeenpanematta jäänyt direktiivi saa etusijan kahden yksityisen välisessä suhteessa?³⁷³ Etusijan itsenäinen vaikutus tarkoittaisi sitä, että se sellaisenaan poissulkee hierarkkisen asemansa perusteella täysin kansallisen normin vaikutukset. Tällöin välitön oikeusvaikutus ei ole relevantti taikka tarpeellinen eikä oikeastaan ristiriitaa kielletyn horisontaalisen oikeusvaikutuksen kanssa syntyisi. Ristiriitatilanteessa kansallinen normi jätettäisiin vain soveltamatta, taikka korvattaisiin toisella yhteensopivuuden turvaavalla EU:n tai jäsenvaltion normilla. Tämä ei koskisi vain EU-oikeuden yksityisille luomien oikeuksien toteutumista, vaan mitä tahansa tilannetta, jossa EU-oikeudella on itsenäisiä vaikutuksia. Välitöntä oikeusvaikutusta korostava näkökulma näkee tämän kuitenkin johtavan satumanvaraiseen lopputulokseen ja oikeudelliseen epävarmuuteen.

Lenaerts ja Corthaut³⁷⁴ argumentoivat tämän laajemman ja välittömän oikeusvaikutuksen tiukoista kriteereistä irrottautuvan lähestymistavan puolesta, joka loisi yhtenäisemmän ja eri EU-instrumenttien keskinäisistä eroavaisuuksista riippumattoman oikeustilan, mutta ennen kaikkea olisi oikeusvaltioperiaatteen (rule of law) mukainen: jäsenvaltio olisi lakien sitoma ja tehokkain tapa tämän toteuttamiseen olisi antaa jokaiselle mahdollisuus vedota jäsenvaltioiden luomiin normeihin, eikä vain suhteessa valtion itseensä, vaan myös muihin kansalaisiin.³⁷⁵ Kirjoittajien mukaan etusijaa pitäisi soveltaa irrallaan välittömästä oikeusvaikutuksesta. Sidos ei ole välttämätöntä, koska Costa-päätöksen

³⁷² Tuomion kohta 22.

³⁷³ Esimerkiksi tapauksissa Marshall, [1986] ECR 723 C-91/92 ja Faccini Dori, [1994] ECR I-3325 EUT vahvisti, että direktiiveillä ei ole horisontaalisia vaikutuksia. Dougan 2007, s. 931.

³⁷⁴ Lenaerts – Corthaut 2006, s. 287–315.

³⁷⁵ Lenaerts – Corthaut 2006, s. 288.

ydin oli konsistenssin turvaaminen eikä se sinänsä edellytä yksilöiden oikeuksien turvaamista. Keskeistä on sen sijaan EU-lainsäädännön asettaman ja yksilöidyn tuloksen saavuttaminen, eikä sitä voi vaarantaa sen kanssa ristiriitaisilla kansallisilla toimilla. Välittömän oikeusvaikutuksen edellytykset selkeydestä, ehdottomuudesta ja tarkkuudesta ovat myös suhteellisia ja etusijan kannalta on vain merkitystä sillä, onko konflikti EU:n ja kansallisen normin välillä ylipäättään identifioitavissa. Kirjoittajien mukaan vain silloin, kun kansallinen oikeus ei lainkaan sisällä EU-oikeuden yksilölle takaamaa oikeutta, välitön oikeusvaikutus tulisi sovellettavaksi. Tällöin jouduttaisiin arvioimaan, antaako aukkotilanteessa sovellettava EU-normi oikeuksia yksilöille ja onko se riittävän selkeä, ehdoton ja tarkka.³⁷⁶

Kirjoittajat näkevät myös tulkintavaikutuksen olevan argumentti laajemman näkemyksensä puolesta, koska se osoittaa, että mihin tahansa EU-normiin voidaan vedota kansallisessa tuomioistuimessa ja tuomari on velvollinen antamaan kansalliselle normille laajimman mahdollisen EU-normin mukaisen merkityksen. Tämä taas perustuu EU-sopimuksen lojaliteettivelvoitteeseen. Konsistentin tulkinnan velvoite on luontainen osa jokaista hierarkkista normijärjestelmää ja seuraus etusijaperiaatteesta sekä tehokkain tapa ehkäistä EU-normien kanssa ristiriitaisen kansallisen oikeuden soveltamista.³⁷⁷ Tämän näkemyksen voi ymmärtää tarkoittavan sitä, että EU ja kansallinen oikeus muodostavat yhden, hierarkkisen oikeusjärjestyksen, jossa EU-normit ovat hierarkian huipulla.³⁷⁸ Kirjoittajien mukaan olennaista ei ole, antaako EU-normi oikeuksia kansalaisille, vaan onko se ylipäättään jäsenvaltiota sitova ja onko normista johdettavissa jäsenvaltiota koskeva käyttäytymisvelvoite. Konfliktitilanteessa tuomarin tulee tämän jälkeen vain soveltaa EU-normia ja kirjoittajien mukaan kansallinen normi on pätemätön (invalid) ja ilman oikeusvaikutuksia.³⁷⁹ Kirjoittajat siis johtavat konfliktista kansallisen normin pätemättömyyden.

Vahvin argumentti olla soveltamatta etusijaa yksilöiden vahingoksi on oikeusvarmuus,³⁸⁰ mutta tällä ei – rikoslainsäädäntöä lukuun ottamatta – ole kuitenkaan merkitystä, koska kaikki kuitenkin palautuu lainsäätäjän toimintaan ja kansallisen normin pätevyyden arviointiin. Se on yhtä lailla kohteena sekä valtiota koskevassa pätemättömyyskannemennettelyssä (direct judicial review) kuin kahden yksityisen välisessä prosessissa, jossa esitetään pätevyyttä koskeva väite.³⁸¹

³⁷⁶ Lenaerts – Corthaut 2006, s. 290–291.

³⁷⁷ Lenaerts – Corthaut 2006, s. 293.

³⁷⁸ Lenaerts – Corthaut 2006, s. 295. Kirjoittajien mukaan EU-oikeus ei estä tuomaria – rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen rajoissa – tulkitsemaan kansallista normia EU-normin hyväksi contra legem.

³⁷⁹ Lenaerts – Corthaut 2006, s. 299–300.

³⁸⁰ Lenaerts – Corthaut 2006, s. 306.

³⁸¹ Lenaerts – Corthaut 2006, s. 307.

Tämän lähestymistavan perusta on siis varsin vahvasti jäsenvaltioiden jäsenyysvelvoitteiden noudattamisessa eikä niinkään kansalaisten oikeuksien toteuttamisessa. Toki välittömässä oikeusvaikutuksessa on estoppel-näkökulma vahvana, mutta se ei ole rajoittamaton. Toisaalta voisi kysyä, sekoitetaanko tässä konfliktisäännöt ja rikkomusmenettelyt toisiinsa. Vaikutelma vahvistuu, kun kirjoittajat yhdistävät laajemman etusijaa koskevan lähestymistapansa jäsenvaltioiden lainsäädännön pätevyuden (validity) arviointiin, joka toki perustuu välitöntä oikeusvaikutusta väljempiin kriteereihin. EUT:n oikeuskäytännössä on kuitenkin vahvistettu, ettei etusija ole kansallisen normin pätevyuden arviointia, eikä sen kriteereitä voi rinnastaa etusijan soveltamisen kriteereihin.

Douganin mukaan normien välinen konflikti, jossa etusijaa sovellettaisiin, edellyttää aina käytännössä normien identifiointia ja on vaikea silloin kuvitella muita kuin välittömän oikeusvaikutuksen kriteereitä – eli selkeys, tarkkuus ja ehdottomuus.³⁸² Ne identifioivat ensin sovellettavan EU-normin, ja etusijaperiaate määrää sen sovellettavaksi kansallisen normin sijasta. Välitön oikeusvaikutus ja etusija toimivat siis peräkkäin, ei rinnakkain, eikä etusija siis voisi toteutua ensin ilman välittömän oikeusvaikutuksen syntymistä.³⁸³ Douganin mukaan EUT:n oikeuskäytäntö vastaa tätä ajatuskulkua, joskin kuvaa hämärtävät EUT:n jotkin satunnaiset poikkeamat, joissa se näyttäisi antavan etusijalle, erityisesti prosessuaalisesti, oikeusvaikutuksia riippumatta siitä, täyttääkö EU-normi välittömän oikeusvaikutuksen edellytykset.³⁸⁴

Dougan huomauttaa, että kaikki EU-oikeuden aikaansaamat oikeusvaikutukset kansallisissa oikeusjärjestyksissä eivät perustu etusijaan taikka välittömään oikeusvaikutukseen. Esimerkiksi Franchovich-tapauksen jäsenvaltion vahingonkorvausvelvollisuus seurasi unionisopimuksen 10 artiklasta ja unionioikeuden yleisistä periaatteista.³⁸⁵ Samasta syystä EU-oikeuden aikaansaamat välittömät oikeusvaikutukset tai tulkintavaikutukset voivat syntyä myös sellaisten EU-normien perusteella, jotka eivät välittömästi turvaa tai luo uusia yksilön oikeuksia. Ne voivat koskea esimerkiksi tuomareiden tai julkisten viranomaisien velvollisuuksia tehdä ennakkoratkaisupyynnöitä taikka soveltaa unionisopimuksen 10 artiklaa.³⁸⁶ Tämä velvoite, kuten 10 artikla, voi täyttää välittömän

³⁸² Dougan 2007, s. 941.

³⁸³ Dougan 2007, s. 933–935, s. 948.

³⁸⁴ Dougan viittaa tapauksiin CIA Security International, [1996] ECR I-2201 ja Unilever Italia v. Central Food, [2000] ECR I-7535. CIA Security -tapauksessa EUT katsoi, että tiettyjä kansallisia säännöksiä ei voinut soveltaa yksityistenkään välisissä suhteissa, jos jäsenvaltio oli laiminlyönyt notifioida komissiolle samaa asiaa koskevan direktiivin edellyttämät kansalliset tekniset säännöt. Dougan 2007, s. 931. Douganin tulkinta oli, että nämä päätökset eivät muuta esimerkiksi Faccini Dori -päätöksessä vahvistettuja välittömän oikeusvaikutuksen syntymisen rajoituksia. Dougan 2007, s. 935, 963.

³⁸⁵ Dougan 2007, s. 944–945.

³⁸⁶ Dougan 2007, s. 945–946. Dougan huomauttaa, että käsite ”välillinen oikeusvaikutus” on harhaanjohtava, koska tulkintavaikutus ei ole mitenkään unionioikeuden vaihtoehto- taikka lisä-

oikeusvaikutuksen edellytykset. Silti siinä ei ole kyse etusijasta, vaan jostain muusta.

Välitön oikeusvaikutus perustuu ajatukseen EU:n ja kansallisten oikeusjärjestysten erillisyydestä ja näiden omiin sääntöihin ja menettelyihin perustuvista identiteeteistä. Välitön oikeusvaikutus olisi linkki, jolla eri oikeusjärjestysten välistä suhdetta sovitettaisiin yhteen. Se asettaisi ne edellytykset, joiden täytyessä EU:n oikeusjärjestyksen etusija kansallisessa oikeusjärjestyksessä toteutuisi.³⁸⁷ Oletus etusijan eksklusiivisuudesta liittyy taas vahvasti ajatukseen yhdestä EU:n ja jäsenvaltioiden muodostamasta oikeusjärjestyksestä, jossa EU:n oikeusjärjestys on hierarkkisesti ylempi kansalliseen oikeuteen nähden. Tällöin EU-normit eivät saisi vain välittömiä oikeusvaikutuksia (direct effects) vaan niitä sovellettaisiin suoraan (direct applicability) kansallisessa oikeusjärjestyksessä.³⁸⁸ Tämä ei olisi sopusoinnussa vakiintuneen EU:n oikeusjärjestyksen erillisyyttä painottavan oikeuskäytännön kanssa. Ehdoton hierarkkinen suhde ei ole ollut edes EUT:n mielestä perusteltu ja vielä vähemmän kansallisissa oikeusjärjestyksissä. Näkemys etusijan liittännäisyydestä välittömään oikeusvaikutukseen vastaa myös paremmin tämän työn pluralistista teoreettista lähtökohtaa.

2.8 LISSABONIN SOPIMUS

Lissabonin sopimusta edeltävässä perustuslakisopimuksessa oli etusijaa koskeva määräys,³⁸⁹ jonka mukaan unionin oikeutta koskevan 10 artiklan 1 koh-

vaikutuskanava kansallisessa oikeudessa, vaan EU-sopimuksen 10 artiklan luoma aineellinen velvoite.

³⁸⁷ Dougan 2007, s. 942–943.

³⁸⁸ Dougan 2007, s. 943,

³⁸⁹ Lissabonin sopimus oli pitkän ja monipolvisen prosessin tulos, jonka alkuna voi pitää Nizzan sopimukseen liitettyä julistus 23:ea ja Laekenin Eurooppa-neuvoston vuonna 2001 koollekutsuman Euroopan unionin tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan työtä. Sen tuloksena syntyi ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaiksi eli perustuslaillinen sopimus, jota käsiteltiin vuonna 2004 perustuslakisopimukseen päätyneessä hallitustenvälisessä konferenssissa. Sopimuksen tultua hylätyksi keväällä 2005 Ranskan ja Hollannin kansanäänestyksissä se neuvoteltiin uudelleen vuonna 2007. Lissabonin sopimus tuli kansainvälisesti voimaan 1.12.2009. Sopimuksella muutettiin Euroopan unionista tehtyä sopimusta ja Euroopan yhteisön perustamissopimusta, joka nimettiin uudelleen sopimukseksi Euroopan unionin toiminnasta (SEUT). Lissabonin sopimus ei ollut, perustuslakisopimuksen tavoin, oma erillinen uusi sopimus, vaan Amsterdamin ja Nizzan sopimuksen kaltainen perussopimuksia muuttava sopimus. Tämän vuoksi myös liittymissopimukset jäivät voimaan sellaisinaan, ml. Suomen liittymissopimukseen sisältyvät erityisratkaisut (maatalous, harvaan asutut alueet, työeläkejärjestelmä, saamelaiden asema, Ahvenanmaan itsehallinto). Lissabonin sopimus vastaa sisällöltään pääosin hylätyksi tullutta perustuslakisopimusta, mutta poikkeaa siitä rakenteeltaan. Keskeisimmät muutokset aiempiin voimassa olleisiin perussopimuksiin koskivat Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien aseman vahvistamista, kansalaisaloitetta, tehtävänjaon selkeyttämistä EU:n ja jäsenvaltioiden välillä sekä päätök-

dan mukaan ”tämä perustuslaki ja lainsäädäntö, jota unionin toimielimet antavat käyttäessään unionille annettua toimivaltaa, ovat ensisijaisia jäsenvaltioiden lainsäädäntöön nähden”. Määräys on tulkinnanvarainen juuri sillä kohdin, joka on ollut etusijaperiaatteen hyväksymisen kannalta jäsenvaltioissa kiperintä. Siitä ei nimittäin yksiselitteisesti käy ilmi, saavatko sopimus ja EU:n johdettu oikeus etusijan jäsenvaltioiden ”kaikkeen” lainsäädäntöön nähden, vai vain ”tavalliseen” eikä siis perustuslakiin. Määräyksen jälkiosan lainsäädäntö-termi nimittäin jättää avoimeksi, tarkoitetaanko ”lainsäädännöllä” lakia vai perustuslakia. Englanninkielisessä toisinnossa on sama tulkinnanvaraisuus ja lause ”shall have primacy over the law of the Member States” on tulkittavissa kahdella päinvastaisella tavalla: ”law” voisi tarkoittaa joko koko voimassa olevan lainsäädännön järjestelmää taikka muuta kuin perustuslakia. Sanamuotojen tulkintaa painavampi argumentti on kuitenkin sopijaosapuolten tarkoitus. Craigin mukaan määräyksen alkuosan erottelu unionin ”perustuslakiin” ja ”lakiin” ja näiden etusija jäsenvaltioiden ”lakiin” nähden oli tarkoituksellista. Jos loppuosa artiklasta olisi ollut symmetrinen alkuosan kanssa (”shall have primacy over the Constitution and law of the Member States”), sopimusta ei olisi hyväksytty tai se olisi joko todettu jäsenvaltioissa perustuslain vastaiseksi tai johtanut tarpeisiin muuttaa perustuslakia mahdollisine kansanäänestyksineen.³⁹⁰

Etusijaa koskevaa määräys ei päätenyt Lissabonin sopimukseen, mutta sopimuksen hyväksyneen hallitusten välisen konferenssin päätösasiakirjaan sisällytettiin julistus n:o 17 Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta.³⁹¹ Julistuksen liitteenä oli vielä ministerineuvoston oikeuspalvelun lausunto, jossa lähinnä todettiin periaatteen olemassaolo tuomioistuimen oikeuskäytännössä, muttei tarkemmin selostettu sen sisältöä tai merkitystä unionin oikeudessa.³⁹² Julistus noudattaa perustuslakisopimuksen logiikkaa, koska se ei nimenomai-

sentekomenettelyjen tehostamista ja toimielinjärjestelmää. Sopimuksessa määrättiin myös jäsenvaltion mahdollisuudesta erota unionista, perusoikeuskirjan oikeudellisesta sitovuudesta, pilari-rakenteen purkamisesta, tarkennuksista unionin politiikan aloihin sekä EU:n ulkosuhdepolitiikasta ja -hallinnosta.

³⁹⁰ Craig 2010, s. 148.

³⁹¹ ”Konferenssi muistuttaa, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perussopimukset ja unionin niiden nojalla antama lainsäädäntö ovat ensisijaisia jäsenvaltioiden oikeuteen nähden mainitussa oikeuskäytännössä määriteltujen edellytysten mukaisesti.”

³⁹² ”Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto, annettu 22 päivänä kesäkuuta 2007, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa, että EY-oikeuden ensisijaisuus on yhteisön oikeuden keskeinen periaate. Tuomioistuimen mukaan tämä periaate kuuluu luonnostaan Euroopan yhteisön erityisluonteeseen. Tämän vakiintuneen oikeuskäytännön ensimmäistä tuomiota (Costa vastaan ENEL, 15.7.1964, asia 6/64 (1) annettaessa perustamissopimuksessa ei ollut mainintaa ensisijaisuudesta. Näin on yhä edelleen. Se seikka, että ensisijaisuuden periaatetta ei sisällytetä tulevaan sopimukseen, ei millään tavoin muuta sitä, että periaate on olemassa, eikä vaikuta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen olemassa olevaan oikeuskäytäntöön.”

sesti tarkenna, sisältääkö ”jäsenvaltioiden oikeus” myös perustuslain.³⁹³ Julistus on kuitenkin oikeudellisesti varsin vähämerkityksinen, koska se on sopimuksen ulkopuolisena tahdonilmaisuna ei-sitova, eikä sitä ole ratifioitu jäsenvaltioissa. Tätä kuvastaa myös tekstin varsin vähän velvoittava muoto ”muistuttaa”. Asian nimenomainen poistaminen sopimustekstistä ja siirtäminen konferenssin päätösasiakirjan liitteeksi kertoo siitä, ettei periaatetta siinä muodossa, kuin se oli neuvotteluissa esillä, hyväksytty jäsenvaltioissa. Tapahtumainkulku ja julistuksen sanamuoto heikensivät etusijan oikeudellista merkitystä liittämällä sen kiinteästi EUT:n oikeuskäytäntöön sen sijaan, että sopimusosapuolet olisivat tunnustaneet sen nimenomaisesti itseään sitovaksi.³⁹⁴

Lissabonin sopimus vahvisti kuitenkin etusijaperiaatetta laajentamalla välittömän oikeusvaikutuksen soveltamisalaa poistamalla pilarijaon unionin rakenteesta.³⁹⁵ Vanhan EU:n perussopimuksen artikla 34(2) mukaan oikeus- ja sisäasioiden yhteistyössä ei sovellettu välitöntä oikeusvaikutusta. On siis argumentoitavissa, että Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen oikeus- ja sisäasioiden alalla sopimusartikla, sen perusteella hyväksytty säädös taikka delegoitu tai toimeenpaneva säännös voi saada välittömän oikeusvaikutuksen edellyttäen, että sen muut edellytykset täyttyvät.³⁹⁶ Välittömän oikeusvaikutuksen toteutuminen johtaisi myös unionisäännöksen etusijaan ja siten sen soveltamisalan laajenemiseen.³⁹⁷

³⁹³ Craig 2010, s. 149. Julistuksen suomenkielinen toisinto voisi tosin tukea tulkintaa etusijan ulottumisesta myös perustuslakiin, koska siinä käytetään aiemman ”lainsäädännön” sijasta ”oikeus” termiä. Se on vielä laajempi käsite kuin lainsäädäntö ahtaastikin tulkittuna ja viittaa muun muassa lainkäyttöön. Tämän ohella etusijan todetaan toteutuvan EUT:n ”oikeuskäytännössä määriteltujen edellytysten mukaisesti” ja niiden mukaanhan etusija koskee myös jäsenvaltioiden perustuslakeja.

³⁹⁴ Julistuksilla ei luonnollisestikaan voida muuttaa jo voimassa olevia perussopimuksia eikä ratifioitavaksi tulevan sopimuksen sisältöä. Neuvotteluissa käsitellyt asiat saattavat päätyä julistuksiin, jos niiden sisällyttämisestä itse velvoittavaan sopimustekstiin ei ole syntynyt yksimielisyyttä. Tällöin niiden merkitys on lähinnä tyydyttää vähemmistöön jääneitä tuomalla näkyviin heidän tärkeinä pitämiään asioita. Julistuksilla voi olla myös rajallista merkitystä tulkinnallisesti sopimusosapuolten eli jäsenvaltioiden tahdon ja sopimuksen tarkoituksen ilmentäjänä.

³⁹⁵ Niin kauan, kun EU jakautui yhtäältä Euroopan yhteisöiksi, sittemmin yhteisöksi ja toisaalta EU:ksi, ja etusija rajautuisi vain lainsoveltamiseen liittyväksi konfliktisäännöksi, oli perusteltua puhua etusijasta nimenomaan yhteisöoikeudessa. Lissabonin sopimus kuitenkin poisti pilarijaon, jolloin voi ajatella etusijan voivan tulla sovellettavaksi koko unionioikeuden alalla. Terminologia ei ole kuitenkaan koherenttia, nimittäin julistus n:o 17 puhuu ”Euroopan unionin oikeuden”, kun taas neuvoston oikeudellinen yksikkö EY-oikeuden ensisijaisuudesta yhteisön oikeuden keskeisenä periaatteena.

³⁹⁶ Craig 2010, s. 150. Unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) ei kuulu – artikla 275 TFEU määräystä lukuun ottamatta – EU:n tuomioistuinten toimivaltaan. Artiklan tarkoitamisessa ja EU:n tuomioistuinten ratkaisemisissä asioissa ei Craigin mukaan kuitenkaan ole syytä, miksei etusijaperiaate niihin soveltuisi.

³⁹⁷ Näin asia ymmärrettiin Suomessakin perustuslakisopimusvaiheessa: ”...(etusija)periaatteen soveltamisala yhden yhtenäisen perussopimuksen seurauksena laajeni koskemaan nimenomaisesti myös yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteis-

2.9 KANSALLINEN IDENTITEETTI JA ETUSIJA

Perusoikeussuojan rinnalle unionin ja jäsenvaltioiden valtiosääntöisen aineksen yhteensovittamisessa on noussut kansallinen valtiosääntöidentiteetti.³⁹⁸ Maastrichtin sopimuksen F. art. syntyi yhtenä reaktiona jäsenvaltioiden perustuslaillisten arvojen vähäiseen velvoittavuuteen EU-oikeudessa, ja sai uuden, sitovamman muotoilun Lissabonin sopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa.³⁹⁹ Määräys on artiklassa, jossa muutoinkin on unionin ja jäsenvaltioiden keskinäissuhdetta koskevia keskeisiä määräyksiä: sen edellä on määräys annetusta toimivaltaasta 4 artiklan 1 kohdassa ja jäljessä vilpittömyyden yhteistyötä koskeva 4 artiklan 3 kohta.⁴⁰⁰

Määräyksen ollessa osa unionin oikeusjärjestystä ja perussopimusta, EUT:lla – ja vain sillä – on toimivalta sitovasti arvioida, mikä kuuluu kunkin jäsenvaltion kansalliseen identiteettiin ja mikä sen merkitys on unionin kannalta.⁴⁰¹ EUT ei kuitenkaan arvioi kansallista lainsäädäntöä tai oikeusjärjestystä, vaan unionioikeutta,⁴⁰² mutta sen pitäisi pystyä arvioimaan jäsenvaltioiden argumentteja. Määräys ei ole vain jäsenvaltion suojana, vaan myös unionioikeuteen perustuva unionille kuuluva velvollisuus (”unioni kunnioittaa”), jota EUT valvoo, kuten muutakin unionioikeuden noudattamista. Jäsenvaltiot eivät voi vapaasti vedota kansalliseen identiteettiinsä faktisesti varautuneina, vaan tulkin-ta on unionioikeuden sitomaa.⁴⁰³ Jäsenvaltio voi soveltamisvaiheessa vedota

työtä rikosasioissa.” VNS 6/2005 vp, s. 34.

³⁹⁸ Salminen 2012, s. 295–332, 297.

³⁹⁹ Artiklan 2 kohta kuuluu seuraavasti: ”Unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja perustuslaillisia perusrakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Se kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.” Maastrichtin sopimuksessa vastaava määräys F-artiklan 1 kohta oli suppeampi ja kuului: ”The Union shall respect the national identities of its Member States, whose systems of government are founded on the principles of democracy.” Amsterdamin sopimuksessa määräys sai muotoiluksen 6 artiklan 3 kohdassa: ”Unioni pitää arvossa jäsenvaltioidensa kansallista ominaislaatua.”

⁴⁰⁰ Salminen 2012, s. 302.

⁴⁰¹ Kansallinen identiteetti on varsin vaikeasti määriteltävä käsite. Siinä on objektiivisia, subjektiivisia elementtejä, historiallisia kerrostumia, se muuttuu dynaamisesti eikä vähiten eurooppalaisessa yhdyntymiskehityksessä. Salminen 2012, s. 307.

⁴⁰² Luonnollisesti rikkomusmenettelyissä arviointi laajenee myös kansalliseen lainsäädäntöön, koska se on tuon menettelyn kohteena.

⁴⁰³ Kansallisia elintärkeitä etuja koskeva vaatimus – joka toki poikkeaa identiteetistä – esitettiin mahdollisuutena hidastaa päätöksentekoa neuvostossa. Ns. Luxemburgin kompromississa (ulkoasiainministeriöiden poliittinen julistus, 30.1.1966) todetaan seuraavaa: ”Kun komission ehdotuksesta mahdollisesti enemmistöllä tehtävistä päätöksistä aiheutuu yhden tai useamman osapuolen merkittävälle eduille huomattavaa haittaa, pyrkivät neuvoston jäsenet pääsemään kohtuullisessa ajassa ratkaisuun, jonka kaikki voivat hyväksyä toistensa ja yhteisön edun huomioon ottaen.” Pe-

identiteettimääräykseen unionisäädöksen pätemättömyyden perusteena,⁴⁰⁴ mutta väite ei vielä sinänsä vapauta jäsenvaltiota noudattamasta unioninormia, vaan se on velvoittava, kunnes EUT on sen pätevyydestä lausunut. Jos poikkeuksellisesti välittömästi sovellettavan unionin oikeuden syrjäyttävää vaikutusta tilapäisesti lykättäisiin, edellytykset määrittäisi EUT.⁴⁰⁵ ”Kunnioittaa”-sanamuoto kuvaa säännöksen tietynlaista subsidiääriä merkitystä eikä sitä voi pitää absoluuttisena tai kansallisen varauman luonteisena.⁴⁰⁶ Määräys kyllä velvoittaa kiinnittämään unionin toiminnassa huomiota kansallisiin poliittisiin tai perustuslaillisiin ydinarvoihin ja tuo ne osaksi unionilainsäädännön argumentaatiota, ja EUT onkin ensimmäisissä määräykseen viittaamissaan ratkaisuissa käsitellyt kansallista identiteettiä yhtenä muiden ohella punninnassa huomioon otettavana seikkana.⁴⁰⁷

Määräys ei siis tarkoita etusijaperiaatteen rajoittamista⁴⁰⁸ eikä se siten anna jäsenvaltiolle vapautta olla antamatta pätevälle unionioikeudelle etusijaa ristiriitatilanteessa. Sitä voisi luonnehtia eräänlaiseksi täydentäväksi ultra vires -säännökseksi, vaikka kansallisen identiteetin vaatimus esitetäänkin jäsenvaltioiden valtiosääntöjen näkökulmasta helposti vastapainona muun muassa etusijavaatimuksille.⁴⁰⁹ Kansalliset tuomioistuimet ja lainsäätäjät ovatkin esittäneet perustuslain ydinsisältöön liittyviä etusijaperiaatteen rajoituksia. Tällaiset vaatimukset perustuvat kuitenkin kansalliseen eikä unionin oikeusjärjestykseen, eikä unionioikeuden näkökulmasta Lissabonin sopimuksen määräys muuta etusijaperiaatteen velvoittavuutta. Näkökulmaeroa voisi kuvata pluralistiseksi asetelmaksi: on jäsenvaltioiden alueella sovellettava yhtäältä unionioikeuden ja toisaalta kansallisen oikeuden määrittelemä kansallinen identiteetti ja ne näyttäisivät olevan yhteensovittamattomia. Vaikka konkreettisessa soveltamistapauksessa jonkin jäsenvaltion valtiosääntörakenteen yksittäisen seikan merkitys voi tulla ratkaisevaksi, yleisemmin kyse ei ole jyrkästä vastakkainasettelusta. Jan-

russopimuksessa on myös määräyksiä kansallisista poikkeamista – esimerkiksi yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyen – joiden sisältöä ja merkitystä EUT on unionioikeuden valossa arvioinut. Perusluonteeltaan 4 artiklan 2 kohdan tulkinta ei poikkea tästä asetelmasta.

⁴⁰⁴ Määräys voi olla myös äänestyksessä vähemmistöön jäävän jäsenvaltion argumentti neuvotteluvaiheessa taikka rikkomusmenettelyssä.

⁴⁰⁵ Asia 409/06, Winner Wetten GmbH v Bürgermeister der Stadt Bergheim (2010) ECR I-08015, kohdat 67 ja 68; Pohjalainen 2012.

⁴⁰⁶ Timmermans tulkitsee määräyksen olevan absoluuttinen ja horisontaalisesti vaikuttava kansalliseen suvereniteettiin perustuva varauksena, joka integroi kansallisten perustuslaillisten arvojen legitimaation unionin oikeusjärjestykseen. Timmermans 2014, s. 356. Tähän näkemykseen on vaikea yhtyä.

⁴⁰⁷ Tuomiossa C-391/09, Runevic Vardyn, kohta 87 ja 91. Timmermans, s. 356. BVerfG:n mukaan perussopimuksen määräys ei anna tällöin riittävää suojaa kansalliselle identiteetille. BVerfG:n ennakkoratkaisupyynnö OMT-asiassa 14.1.2014, Timmermans 2014, s. 357.

⁴⁰⁸ Timmermans 2014, s. 356.

⁴⁰⁹ Salminen 2012, s. 297. Tämä on nähtävissä tarkasteltaessa edempänä jäsenvaltioiden reaktioita etusijaperiaatteeseen erityisesti suhteessa perustuslakiin.

ne Salminen huomauttaa, että valtiosääntöidentiteetin kunnioittamisen vaatimus on osa unionin oikeusjärjestystä, ja samalla osallistumisesta eurooppalaiseen integraatiokehitykseen EU:ssa on monissa unionijäsenvaltioissa muodostunut osa niiden valtiosääntöidentiteettiä.⁴¹⁰ Asetelmassa ilmenee siis edellä Nold-päätöksen yhteydessä todettu valtiosääntöperinnettä koskenut ristikkäisviittaus.

Lissabonin sopimuksen 6 artiklan 3 kohdassa viitataan muun muassa jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuviin perusoikeuksiin yleisinä periaatteina osana unionin oikeutta. Mikä on tämän suhde 4 artiklan 2 kohdan tarkoittamaan kansalliseen identiteettiin? Sanamuotoon perustuva ensivaikutelma olisi, että kansallisen identiteetin kohdalla korostetaan muodollista ja rakenteellista aspektia – esimerkiksi, että perusoikeuksista on säädetty nimenomaan perustuslaissa, kun taas perusoikeuksia koskeva viittaus on nimenomaan sisällöllinen. Kyse on nimenomaan perusoikeuksien aineellisesta merkityksestä riippumatta, miten se on kunkin jäsenvaltion valtiosäännön rakenteissa toteutettu. Tosin Salmisen mukaan oikeuskirjallisuudessa on korostettu, että valtiosääntöisessä kansallisessa identiteetissä olisi ennen kaikkea kysymys sen tapaisista valtiosääntöisistä perusratkaisuista kuin valtiomuodosta, valtiossa omaksutun demokraattisen järjestyksen perusmuodosta, oikeusvaltiollisista takeista, omaksutusta vallaanjoasta, liittovaltiorakenteesta samoin kuin esimerkiksi ihmisarvon kunnioituksesta.⁴¹¹ Kansallinen identiteetti voi siis tarkoittaa myös aineellista normia. Tällöin perusoikeusnormi voisi olla sekä yhteistä valtiosääntöperinnettä että sen vastakohta – osa vain yhden jäsenvaltion kansallista identiteettiä. Tosin tällöin voi kysyä, toteuttaako tällainen normi enää perusoikeuksien universaalisuusehtoa.⁴¹²

Kansalliseen identiteettiin ja toisaalta valtiosääntöperinteeseen sisältyy myös ristikkäisviittaus jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin. Niillä on tosin eri suuntiin vaikuttava merkitys. Perusoikeuksien kohdalla viittaus nimittäin merkitsi unionin ja jäsenvaltioiden lähentymistä: perusoikeuksissa oli kummallekin oikeusjärjestyksille löydettävissä yhteinen sisältö. Kansallisen identiteetin kohdalla taas se merkitsee nyt rajan asettamista, varautua unionille annetun toimivallan käytössä:⁴¹³ kansallisen identiteetin alueille unioni ei voi mennä, vaikka toimi-

⁴¹⁰ Salminen 2012, s. 298.

⁴¹¹ Salminen 2012, s. 305.

⁴¹² Esimerkinä tällaisesta aineellisesta perustuslakiin sisällytetystä kansallisesta normista on Ir-lannin perustuslaissa oleva abortin ehdotonta kieltoa koskeva normi.

⁴¹³ Sopimusmääräys on kiinnostavalla tavalla avoin, koska se käyttää ilmaisua ”perussopimuksia sovellettaessa” puhuessaan jäsenvaltioiden tasa-arvon kunnioittamisesta, mutta kansallista identiteettiä vain ”kunnioitetaan”. Onko tällä tarkoitus sanoa, että unioniyhteydessä kunnioitetaan kansallista identiteettiä myös muutoin kuin ”perussopimuksia sovellettaessa”? Voisiko muu tällainen yhteys olla perussopimusten muuttamista koskevat tarkistusmenettelyt (48 artikla SEU)? Ks. myös Salminen 2012, s. 305. Sopimusmääräyksessä käytetään ilmaisua ”kunnioittaa”. Kansallinen valtiosääntöinen identiteetti ei siis ole loukkaamaton eikä nauti absoluuttista suojaa. Salminen 2012, s. 310.

valtaa muutoin olisikin. Kumpaankin aspektiin liittyy niiden vastakkaisuudesta huolimatta kuitenkin yhdistävä tekijä: EUT määrittelee sekä yhteiseen valtiosääntöperinteeseen kuuluvien perusoikeuksien että valtiosäännön rakenteisiin sisältyvän kansallisen identiteetin sisällöt. Tällä käytännössä voi olla se paradoksaalinen merkitys, että vaikka unioni ei voi kansallisen identiteetin ydinalueella toimiakaan, tulee siitä kuitenkin myös unionioikeudellinen – ei enää vain kansallinen tai kansallisesti määriteltävissä oleva – käsite. Tämän myötä kansallinen identiteetti myös eurooppalaistuu, tulee läpinäkyväksi ja yhteisesti arvioitavaksi, mutta kuitenkin unionin oikeusjärjestyksen kannalta relevantilla tavalla.⁴¹⁴ Vaikka määräyksen tarkoituksena ei olekaan yhdenmukaistaa kansallisia identiteettejä, voi sillä kuitenkin olla tämänsuuntainen vaikutus. Perussopimuksen 4 artiklan 2 kohta voisi johtaa myös siihen, että unionin oikeusjärjestykseen pääsisi sellaisia normeja, jotka muodollisesti ottaen kuuluvat ensisijaisesti jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin.⁴¹⁵ Onhan unionioikeus saanut merkittävästi aineksia kansallisista valtiosäännöistä, muun muassa yleisten oikeusperiaatteiden ja erityisesti perusoikeuksien muotoilussa jäsenvaltioiden valtiosäännöllä on ollut olennainen merkitys. Tämä kehitys on liittynyt nimenomaan kansalliseen unionioikeuden ehdottoman etusijaperiaatteen vastustukseen ja EUT:n kehittämiin vastauksiin näihin reaktioihin.

Etusijan vastainen kansallinen protesti ratkaistiin perusoikeuksien kohdalla muuntamalla nämä kysymykset unionioikeuden sisäisiksi ja kirjaamalla tätä koskeva yhteisymmärrys ensin toimielinten välillä poliittisena tahdonilmaisuna ja sittemmin jäsenvaltioiden välillä ensin ei-sitovaan perusoikeuskirjaan ja lopulta perussopimukseen. Myös kansallinen identiteetti on nähty etusijaperiaatetta torjuvana, perusoikeuksiin aikoinaan rinnastettavana kysymyksenä. Uutta määräystä on pidetty unionin vastauksena jäsenvaltioiden esittämiin valtiosääntövaraumiin.⁴¹⁶ Salminen näkee jopa, että uusi määräys voi toimia välineenä tasoittaa paikoin ylittämättömänä näyttäytynyttä yhteensovittamisongelmaa jäsenvaltioiden valtiosääntöoikeudellisten perusperiaatteiden ja unionioikeudellisen varsin yksisuuntaisen etusijaperiaatteen välillä tai ainakin se voi toimia yhtenä keskeisenä tasapainottavana elementtinä tulkinnassa.⁴¹⁷ Voisiko esimerkiksi siis etusijaperiaate muuttua vähemmän ehdottomaksi kansallisten valtiosääntöidentiteettien vaikutuksesta, varsinkin, kun etusijaperiaatteen sisältöä ei vahvistettu perussopimuksessa?

Se, miten kansallinen identiteetti ratkaistiin Lissabonin sopimuksessa, ei ainakaan näyttäisi antavan kansallisille tuomioistuimille sananvaltaa. Toimivallan näkökulmasta katsoen asia on puhtaasti EUT:n käsissä. Etusijaperiaat-

⁴¹⁴ Salminen 2012, s. 304.

⁴¹⁵ Salminen 2012, s. 328 ja alav 78.

⁴¹⁶ Salminen 2012, s. 330.

⁴¹⁷ Salminen 2012, s. 331.

teen oikeustilaa koskenut tarkastelu ei osoittanut, että EUT olisi pehmentänyt etusijaperiaatetta koskevaa kantaansa ylipäättään taikka erityisesti kansallisen identiteetin perusteella. Etusijaperiaatteen perusteet ovat sellaisenaan hyvin yksinkertaisia. Jos jonkin jäsenvaltion kansallisen identiteetin perusteella perustamissopimuksen ehdottomasti ja peruuttamattomasti olevista sitoumuksista tulisi tehottomia, kyseenalaistettaisiin koko unionin perusta. Eli alkuperäinen etusijaperiaatteen perusmotiivi – unionioikeuden yhdenmukaisuus, tehokkuus ja eheys – on edelleenkin pätevä. Syyt sen turvaamiselle voivat olla EUT:n näkökulmasta vieläkin vakuuttavampia 28 jäsenvaltion unionissa kuin alun perin kuutosten välillä.

Kun etusijaa ei ole jäsenvaltioissa hyväksytty, eikä vahvoja keinoja sen täytäntöön panemiseksi juurikaan ole, ei EUT voi jättää kansallisten tuomioistuinten näkemyksiä huomiotta. EUT on myös korostanut päätöksissään yhteistyöaspektia kansallisten tuomioistuinten kanssa ja onkin niistä tosiasiaa varsin riippuvainen. Perussopimuksen 4 artiklan 2 kohtaa voi pitää uutena välineenä tähän dialogiin, jossa hallitaan tätä jännitettä: yhtäältä määräys ei kyseenalaista unionin oikeusjärjestyksen tehokkuutta ja etusijaa, mutta toisaalta velvoittaa unionin ottamaan aiempaa vahvemmin yksittäistenkin kansallisten valtiosääntöjen ydinarvot huomioon toimivallan käytön rajoitteena.⁴¹⁸ Edempänä käsiteltävistä jäsenvaltioiden etusijaperiaatetta ja unionin oikeusjärjestystä koskevista reaktioista ilmenee, että kansallinen perustuslaillinen identiteetti on keskeinen peruste rajoittaa etusijaperiaatteen ulottuvuutta kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Se on saanut siten aiemmin perusoikeuksille kuuluneen tehtävän.

2.10 YHTEENVETO ETUSIJAPERIAATTEESTA

Etusijaperiaatteen voi katsoa olevan oikeusjärjestysten välistä suhdetta määrittävä metaperiaate, joka tarkoittaa sen saamaa etusijaa jäsenvaltion oikeusjärjestykseen nähden. Se koostuu unionin oikeusjärjestyksen autonomisuudesta, sui generis -luonteesta ja EU:lle luovutetun toimivallan turvaamisesta. Periaatteen konkreettisin sisältö liittyy yksittäisiin soveltamistilanteisiin ja unionin oikeusjärjestyksen vaikutuksiin jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä. Näitä ovat erityisesti välitön oikeusvaikutus ja suora sovellettavuus. Varsinaisen etusijan ulkopuolella muita laajasti unionin oikeusjärjestyksen yhdenmukaisuutta ja tehokkuutta tukevia periaatteita ovat tulkinta- ja vahingonkorvausvaikutus sekä sanktiomaksujärjestelmä.

Etusijaperiaate soveltuu perussopimusmääräyksiin ja suoraan sovellettaviin toimielimien toimenpiteisiin, jotka saavat etusijan kansallisiin normeihin näh-

⁴¹⁸ Salminen 2012, s. 299.

den. Periaate koskee myös niitä kansallisia lakeja, jotka levittäytyvät alueille, joissa unioni käyttää lainsäädäntövaltaansa. Etusija ei kuitenkaan tarkoita sitä, että unioninormin kanssa ristiriidassa olevat kansalliset säännöt olisivat pätemättömiä, vaan että niitä ei sovelleta.⁴¹⁹ Suoraan sovellettava normi ei tarkoita vain unioniasetuksia, vaan myös välittömän oikeusvaikutuksen edellytykset täyttäviä direktiivejä ja päätöksiä. Ne saavat etusijan niiden kanssa ristiriidassa olevaan kansalliseen lakiin nähden.⁴²⁰ Direktiivissä oleva oikeus tulee kuitenkin sovellettavaksi vain valtioon nähden. Myös välittömän oikeusvaikutuksen saava kansainvälisen sopimuksen määräys saa etusijan sen kanssa ristiriitaiseen kansalliseen normiin nähden.⁴²¹ Unionioikeuden säännöt, jotka koskevat välitöntä oikeusvaikutusta ovat siis olennaisia etusijaperiaatteen soveltuvuuden kannalta. Välitön oikeusvaikutus on etusijan edellytyksenä yksittäisessä soveltamistilanteessa.

Etusijan yhteys EU-normin suoraan sovellettavuuteen merkitsee sitä, että suoran sovellettavuuden ehtojen täytyessä ristiriitatilanteessa myös etusija soveltuu. Etusija ei kuitenkaan rajoitu vain välittömiä oikeusvaikutuksia tuottavaan EU-oikeuteen, vaan se ulottuu periaatteessa kaikkeen EU-oikeuteen.⁴²² Tällöin tarkoitetaan joko etusijan välillisiä vaikutuksia esimerkiksi lainsäädäntötoimintaan taikka ylipäänsä jäsenyyden perustana olevaa lojaliteettivelvoitetta, joka edellyttää etusijan antamista unionioikeudelle sen soveltamisalalla kaikessa jäsenvaltion toiminnassa. EUT onkin korostanut etusijavelvoitteen ulottumista kaikkeen jäsenvaltion toimintaan ja on siinä yhteydessä viitannut nimenomaan kansallisiin tuomioistuihin, mutta samalla perusteella etusija koskee myös lainsäädäntöä ja hallintoa.

Yksittäiseen soveltamistilanteeseen liittyvänä periaatteena etusijalla pyritään luomaan unionioikeudelle suora väylä kansalliseen oikeusjärjestykseen ja eliminoidaan jäsenvaltion niskoittelusta aiheutuvat kielteiset seuraukset yksilöille ja taloudellisille toimijoille.

Unionin ja jäsenvaltion oikeusjärjestysten välille on muodostunut myös eräänlainen uusi alue, joka ei suoranaisesti koske yksittäisiä konflikteja aineellisen lainsäädännön täytäntöönpanossa, vaan pikemmin niitä standardeja, joita jäsenvaltion oikeusjärjestykselle on asetettava sen pannessa täytäntöön unioninormistoa tai toisen jäsenvaltion päätöksiä tuon normiston perusteella. Ensi vaiheessa kyse oli unionin perusoikeusjärjestelmästä, johon myös kansainväliset oikeuslähteet ja jäsenvaltioiden yhteinen valtiosääntöperintö vaikuttivat EUT:n määrittelemissä rajoissa. Uutena elementtinä EUT:n arvioinnissa on keskinäiseen luottamukseen perustuvan vastavuoroisen tunnustamisen edel-

⁴¹⁹ Hartley 2007, s. 225.

⁴²⁰ Hartley 2007, s. 225–226.

⁴²¹ Hartley 2007, 226.

⁴²² Ojanen 2007, s. 94.

lytykset. Ne toimivat myös uudenlaisina konfliktien tunnistamisen mittareina, joista haetaan apua sen ratkaisemiseksi, milloin unionin ja kansallisten normien välillä on ristiriita.

Näiden periaatteiden yhteisenä nimittäjänä on unionin tavoitteiden ja oikeuden vaatimusten kannalta riittävä jäsenvaltion lainsäädännön taso. Se voi olla riittävä perusoikeuksien, vahingonkorvauksen, prosessioikeudellisten menettelyjen taso. Tavoitteena on yhdenmukaisuus, mutta myös sellainen laadullinen yhteinen taso, että jäsenvaltioilta voi edellyttää toisten tekemien toimien kunnioittamista ja siten myös täytäntöönpanoa. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella keskinäisen luottamuksen turvaaminen voi toimia periaatteena arvioida, onko unionin normien täytäntöönpanossa tilaa kansallisille ratkaisuille.

Tarkasteltaessa EUT:n etusijaperiaatetta koskevaa oikeuskäytäntöä aina periaatteen ensiesittelystä lukien korostuu kantavana teemana EU:n oikeusjärjestyksen yhdenmukaisuus, eheys ja tehokkuus, joiden turvaamisesta EUT yhdessä kansallisten tuomioistuimien kanssa vastaa.

OSA III: KANSALLISIA REAKTIOITA

1 Etusijaperiaate ja jäsenvaltiot

Etusijaperiaatteen sisältöä ja voimassaoloa ei voi tarkastella ilman jäsenvaltioiden, näiden tuomioistuinten ja hallinnon suhtautumista siihen. Vaikka EUT onkin määritellyt etusijaperiaatteen osana EU-oikeutta, on se kuitenkin osoitettu erityisesti kansallisille tuomioistuimille ja hallinnoille. Keskeistä etusijaperiaatteen voimassaolossa on sen tehokas soveltaminen kansallisissa oikeusjärjestyksissä. Ei siis riitä, että EUT julistaa periaatetta, josta ei ole yksiselitteisesti määrätty primäärioikeudessa, jos kansalliset tuomioistuimet tai virkamiehet eivät olisi sen sitovuudesta vakuuttuneita.⁴²³ Soveltaessaan etusijaperiaatetta jäsenvaltiot ovat pyrkineet löytämään tasapainon EU-oikeuden ja oman valtiosääntönsä välillä. Etusijaperiaate siis muodostuu eurooppaoikeudellisesta ja kansallisesta osasta. Jälkimmäinen on ratkaiseva sen kannalta, onko sillä merkitystä oikeudellisessa todellisuudessa.⁴²⁴

Jäsenvaltioiden näkökulmasta olennaista on kansallisten perustuslakien asema EU:n oikeusjärjestyksen käyttäessä sille luovutettua toimivaltaansa. Toimivalta on luovutettu unionille jäsenvaltioiden kansallisten perustuslakien nojalla, jolloin unionioikeus saa pätevyytensä kansallisesta oikeusjärjestyksestä ja sen perustuslaista eikä päinvastoin.⁴²⁵ Silloin on vaikea hyväksyä ajatusta, jonka mukaan unionioikeus voisi olla hierarkkisesti kansallisen oikeusjärjestyksen ja sen perustuslakien yläpuolella. Jäsenvaltiot voisivat toki rajoittaa perustuslakejaan nimenomaisesti unionin hyväksi, jolloin EU-oikeuden hierarkkisesti korkeampi asema ei määräytyisi silloin EU-oikeuden, vaan jäsenvaltion perustuslain perusteella ja perustuslaki itse olisi perusta tunnustaa EU-oikeudelle etusija. Näin jäsenvaltiot eivät ole kuitenkaan tehneet. Perustajavaltioista vain Hollannilla ja Ranskalla on perustuslaeissaan yleinen kansainvälistä oikeutta koskenut etusijalauseke, joka ei kuitenkaan tarkoita kompetenssi-kompetenssin siirtämistä, vaan hyväksytyjen kansainvälisten normien voimaansaattamista näissä valtioissa.⁴²⁶ Pääsääntöisesti uudetkaan jäsenvaltiot, jotka hyväksyivät

⁴²³ De Witte 2011, s. 193. EUT itsekin tunnustaa tämän: ”The success of Community law in embedding itself so thoroughly in the legal life of the Member States is due to its having been perceived, interpreted and applied by the nationals, the administrations and the courts and tribunals of all the Member States as a uniform body of rules upon which individuals may rely in their national courts.” Report of the Court of Justice on Certain Aspects of the Application of the Treaty on European Union”, May 1992, kohta 4.

⁴²⁴ De Witte 2011, s. 193.

⁴²⁵ De Witte 2011, s. 201–202. Tällainen ajatus on hyvin hierarkkinen: on olemassa oikeuslähteiden järjestys ja viime kädessä EU-oikeus sijoittuu tässä järjestyksessä perustuslain alapuolelle. Pluralistinen tarkastelutapa osoittaa sen rajoitukset.

⁴²⁶ Hollannissa yhteisöoikeus saa etusijan myös perustuslakiin nähden, koska Raad van Staten

etusijaperiaatteen ja välittömän oikeusvaikutuksen osana *acquis communautaire*, eivät ole sitä perustuslakeihinsa kirjanneet.⁴²⁷ Useimmat toki lisäsivät perustuslakeihinsa jossakin muodossa maininnan EU:sta ja jäsenyydestä.⁴²⁸ Pikemminkin jäsenvaltioiden perustuslaissa on rajoitettu unionille luovutettavan toimivallan määrää ja luonnetta.

EUT:n argumentaatiossa esiintyy ajatus, että etusija ja monet muut erillisen oikeusjärjestyksen tunnusmerkit ovat vain looginen seuraus perussopimuksen aineellisista ja institutionaalisista säännöksistä ja implisiittisesti osa sopimusta, vaikka ei ole siinä mainittukaan. EUT:n mukaan myös, kun toimivaltaa on luovutettu riittävästi ja se on tietynluontoista, tuloksena syntyy jotain sellaista uutta – tässä tapauksessa oikeusjärjestys – joka alkaa elää omaa erillistä, luovuttajien tahdosta riippumatonta elämäänsä. EU:n oikeudessa *sui generis* -ajatukseen ja etusijaperiaateeseen on liittynyt kiinteästi myös EU:n jäsenvaltioiden sille luovutetun toimivallan peruuttamattomuus ja pysyvyys. Omalakisouden ajatus on kuitenkin ristiriidassa unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan jakoa koskevien periaatteiden kanssa: jos institutionaalinen toimivallan lähde on jäsenvaltioilla, ei tuomioistuin voi tällaista itselleen olettaa.⁴²⁹ Jos toimivallan luovuttajat – eli jäsenvaltiot – ovat edelleenkin luovutusinstrumenttien ”isäntiä”, ei mikään tietenkään estäisi näitä palauttamasta toimivaltaa itselleen.⁴³⁰

Etusijaperiaate ja siihen keskeisesti liittyvät välitön oikeusvaikutus ja suora sovellettavuus ovat keskeisiä institutionaalisia normeja, jotka koskevat nimenomaan jäsenvaltioiden valtiosääntöä ja EU-oikeuden suhdetta siihen, eivätkä ne rajaudu unionioikeuden sisäiseen systematiikkaan. Näiden voisi ajatella olevan juuri sellaisia, joiden voimassaolo ja soveltaminen edellyttäisivät nimenomaisesti jäsenvaltioiden hyväksyntää ja kirjausta perussopimukseen. Näin Lissabonin

näkemyksen mukaan etusija perustuu välittömästi eurooppaoikeuteen eikä Hollannin perustuslakiin. Itserajoitussäännöksestä on (ainoa) esimerkki Hollannin perustuslain 120 artikla, jonka mukaan kansallisia tuomioistuimia on nimenomaisen säännöksen nojalla kielletty arvioimasta kansainvälisten sopimusten taikka toimielimien päätösten perustuslainmukaisuutta. Menettely turvaa asianmukaisesti ratifioitujen sopimusten ja päätösten ehdottoman etusijan. Hollannissa kansainvälisten sopimusten ja perustuslain välinen mahdollinen ristiriita pitää ratkaista ennen ratifiointia, joko kieltäytymällä sopimuksen ratifioinnista taikka hyväksyen se määräenemmistöllä, jolla perustuslaki syrjäytetään. De Witte 2011, s. 204.

⁴²⁷ Keski- ja Itä-Euroopan uudet jäsenet ovat lisänneet maininnan kansainvälisten velvoitteiden asemasta perustuslaissa, mutta Liettua on näistä ainoa maa, joka on kirjannut nimenomaisen etusijasäännön. Sen mukaan EU-oikeus saa etusijan kansalliseen lakiin, mutta ei perustuslakiin nähden. Mayer 2009, s. 419. Aiemmin Irlanti oli liittyessään sisällyttänyt perustuslakiinsa EU-oikeutta koskevan etusijasäännön. De Witte 2011, s. 198.

⁴²⁸ Näin tekivät myös Ruotsi ja Suomi. Kumpikin kuitenkin korosti, että kirjauksella oli vain informatiivinen, ei oikeudellinen merkitys.

⁴²⁹ Joitakin esimerkiksi EUT:n oikeuskäytännössä kehitetyistä muutoksista on kirjattu perussopimukseen, joitakin taas ei. Euroopan parlamentin kanneoikeutta laajennettiin Les Verts -tuomion mukaisesti, mutta etusijaperiaatetta ei ole kirjattu perussopimukseen.

⁴³⁰ Lissabonin sopimukseen liitetty julistus 18 mainitsee tällaisesta mahdollisuudesta.

sopimuksessa ei kuitenkaan tehty, vaan päinvastoin suitsittiin täsmentämällä toimivallan luovuttamista koskevia sääntöjä. Unionioikeus ei voisi silloin risiiritatilanteessa ohittaa kansallista perustuslakia muutoin, kuin että se ensin saatuaan pätevyytensä kansallisesta perustuslaista voisi itse luoda omaa toimivaltaansa ja ikään kuin sen avulla nousta hierarkkisesti perustuslain yläpuolelle. Tämä taas tarkoittaisi nimenomaista kompetenssi-kompetenssin siirtymistä unionille,⁴³¹ joka on kuitenkin poissuljettu perustamissopimuksen määräyksiin.

Perustuslakituomioistuimien, erityisesti Saksan, virittämän ultra vires -keskustelun voi nähdä myös reaktiona tähän kehitykseen. Siinä tavallaan kiistetään se, että yhdentymisen omalakisuus voisi olla pätevästi tai ainakaan säännönmukaisesti etusijan perusteena. Tosin keskustelu unionista eroamisen hankaluudesta voi olla yksi osoitus siitä, että unionin ja jäsenvaltioiden keskinäiset suhteet ovat niin yhteen kietoutuneita, että toimivaltaperustaisesti sitä on enää vaikea eritellä, jolloin unioni on saanut tietynlaisen omalakisien olemuksen. Tämäkin muutos tapahtuu kuitenkin lopulta jäsenvaltioiden asettamissa rajoissa. EU:n voi oikeusjärjestyksenä ajatella elävän omaa erillistä elämäänsä, mutta lopulta vain sellaisena kuin jäsenvaltiot antavat sen sitä elää – eli niin kauan (”so lange wie”) kuin toimivaltaa ei ole siltä purettu tai siitä ei ole erottu. Jäsenvaltiot kuitenkin tarvitsevat unionia ja ovat halunneet antaa sille uusia tehtäviä ja toimivaltaa. Perussopimusmuutokset ovat sen vuoksi toistaiseksi vain täydentäneet ja laajentaneet tätä oikeusjärjestystä, eivät purkaneet sitä. Kehitykseen on kuitenkin pyritty luomaan pidäkkeitä: toissijaisuus-lauseketta on muutettu sitovammaksi, vilpittömän yhteistyön periaatetta tasapainotettu korostamalla unionin roolia, toimivallan jaon perusteita täsmennetty ja kansallisen identiteetin kunnioittamista vahvennettu.

Unionioikeuden ja kansallisen perustuslain välistä suhdetta ei tarvitse nähdä vain jäykkänä hierarkkisena asetelmana, vaan hienojakoisemmin myös toimivaltaperusteisesti. On myös aiheita, joissa EU:n ja jäsenvaltioiden väliset toimivaltuudet ovat kyllä erillisiä, mutta ne ovat silti sisällöllisesti yhteisiä. Useista perustuslaeissa säädetyistä keskeisistä asioista on säädetty unionioikeudessa identtisesti taikka lähes identtisesti, kuten perusoikeudet, ja niiden välille on myös luotu yhteen sovittavia mekanismeja.⁴³² Normien välistä suhdetta ei ole silloin enää mielekästä tarkastella hierarkkisesti vaan tosiasiallisen ja yhteisen oikeustilan sisällön näkökulmasta. Etusijaperiaate on tästä hyvä esimerkki: EU-oikeudessa periaate on soveltamistoiminnan konfliktisääntö eikä se välittömästi haasta kansallisen oikeusjärjestyksen pätevyyttä. EU-oikeuden etusija kansalli-

⁴³¹ Rooman sopimuksen 235 artikla on tässä mielessä eräänlainen hybridi: se edellytti tavoitteen perustumista perustamissopimukseen, mutta antoi mahdollisuuden käyttää lainsäädäntöinstrumentteja, vaikka tavoite ei sellaista nimenomaisesti määrännytään.

⁴³² Esimerkiksi unionioikeudessa velvoite ottaa huomioon kansalliset valtiosääntörakenteet taikka EIS.

seen perustuslakiin nähden koskee vaatimusta kansallisen normin syrjäytymisestä soveltamistilanteesta (soveltamisetusija) eikä sen pätevyden (pätevyys-etusija) taikka voimassaolon kyseenalaistamista.⁴³³ Jos kyse on soveltamisesta, ei perustuslain pätevyys, voimassaolo ja oikeusnormien keskinäinen suhde sellaisenaan tule haastetuksi, vaan normien välinen suhde on limittäinen.

EU:n ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten välisessä suhteessa useimmat korkeimmat oikeudet tai perustuslakituomioistuimet ovat valmiita tunnustamaan EU-oikeudelle erityisaseman. Ne tosin katsovat, että toisin kuin EUT, se ei perustu unionioikeudesta itsestään kumpuavaan ja sille luontaiseen, vaan kansallisten valtiosääntöjen sille suomaan ominaisuuteen.⁴³⁴ Vaikka ajatus kansainvälisen velvoitteen etusijasta kansalliseen lakiin nähden oli sisältynyt jo kansainväliseen oikeuteen, on jäsenvaltioiden ollut huomattavasti vaikeampi hyväksyä etusijaa kuin välitöntä oikeusvaikutusta.⁴³⁵ Nytemmin etusijaperiaate on tullut osaksi *acquis communautaire* ja sen perusmuoto – EU-oikeuden etusija tavalliseen kansalliseen lakiin nähden – on laajasti ymmärretty ja hyväksytty. Kuvassa on kuitenkin sävyjä,⁴³⁶ eikä suhtautuminen ole myöskään muuttumatonta⁴³⁷ taikka se on voitu jopa tulkita väärin.⁴³⁸ Vaikka periaatteen ulottuminen ehdottomassa muodossaan eli perustuslakiin ulottuvin vaikutuksin ei ole suinkaan selvää, on ainoastaan Tšekissä korkein oikeus tehnyt nimenomaisen etusijaperiaatteen kiistävän ratkaisun⁴³⁹ ja senkin erikoisesta, tuomioistuinlaitoksensa sisäisiin kiistoihin liittyvistä syistä.

⁴³³ Pätevyys ja voimassaolo voivat tulla esimerkiksi rikkomusmenettelyn kohteeksi.

⁴³⁴ De Witte 2011, s. 201.

⁴³⁵ Esimerkiksi Hollannin kannalta EUT:n tärkein viesti tässä doktriinissa oli, että EUT kansallisen tuomioistuimen sijasta määrittelee, mitkä unionioikeuden normit voivat saada välittömän oikeusvaikutuksen – ei sen sijaan etusija taikka välitön oikeusvaikutus sinänsä – ja se yksin tulkitsee EU-oikeutta. Hollannin kansallisille tuomioistuimille kansainvälisen oikeuden normien välitön oikeusvaikutus oli jo tuttua. Alter 2001, s. 18. Erityisesti EUT:n irtaantuminen sopimustekstistä herätti arvostelua. Alter 2001, s. 20–21. De Witte 2011, s. 197.

⁴³⁶ Alter 2001, s. 27. De Witte nostaa esimerkkinä tästä Tanskan, jossa tuomioistuimet eivät ole nimenomaisesti hyväksyneet edes perusmuotoista etusijaa. De Witte 2011, s. 198, 201. Vaikka De Witte on tehnyt arvionsa 1990-luvun lopussa, osoittaa Tanskan korkeimman oikeuden 6.12.2016 julkaisema ratkaisu asiassa no 15/2014 (Ajos) linjan pysyneen muuttumattomana.

⁴³⁷ Belgiassa aiemmin etusijan ehdottomassa muodossa hyväksytty linja on muuttunut varauksellisemmaksi. Cour de Cassation näytti hyväksyvän yhteisöoikeudelle etusijan koko kansalliseen lainsäädäntöön nähden Le Ski -tuomiossaan 1970-luvun alussa. Tosin ratkaisu koski tavallisen lain säännöstä, ei perustuslakia. Vuonna 1980 perustettu ja nyt toimivaltainen Cour d'Arbitrage on selkeästi todennut, että toimivalta arvioida kansainvälisiä sopimuksia ulottuu myös niiden perustuslain mukaisuuteen ja se koskee myös yhteisöoikeutta. Cour d'Arbitrage, Päätös 16.10.1991 (1992) *Journal des Tribunaux* 6670; Grabenwarter 2009, s. 87. Myös tarkasteltaessa Saksan perustuslakituomioistuimen tulkintakäytäntöä havaitaan samanlainen kehitys.

⁴³⁸ Grabenwarter esimerkiksi kirjoittaa Tanskan korkeimman oikeuden todenneen Maastricht-sopimusta koskevassa tuomiossaan, että tanskalaiset tuomioistuimet voivat edelleenkin käyttää oikeuttaan arvioida, noudattiko EY:n säädös niitä täysivaltaisuuden rajoja, jotka asetettiin liittymislaissa. Grabenwarter 2009, s. 86

⁴³⁹ *Ns. Holubec-tuomio*. Ks. Claes – Reestmann 2015, s. 964.

Useimmat jäsenvaltioiden ylimmät tuomioistuimet ja varsinkin niiden perustuslakituomioistuimet pitävät tavanomaisesti kansallista perustuslakia tuomiovaltansa ylimpänä oikeuslähteenä eivätkä hyväksy kansallisen oikeusjärjestyksen alistaisuutta EU:n oikeusjärjestykselle. EU:n oikeusjärjestyksen on katsottu juontuvan kansallisesta oikeusjärjestyksestä ja saavan perimmäisen legitimitteettinsä kansallisista perustuslaeista. Tuomioistuimet hyväksyvät EU-oikeuden etusijan periaatteellisesti muttei rajoittamattomana. Jos EU-oikeuden katsottaisiin rikkovan kansallisen perustuslain alkuperäisiä arvoja tai olevan sopimaton valtion luovuttamattomien ominaisuuksien kanssa, etusijaa ei hyväksytä.⁴⁴⁰ Jäsenvaltioiden suhtautumisessa etusijan ulottumiseen perustuslakiin voidaan tehdä seuraava erottelu: yhtäältä ovat yhdentymisprosessin edellyttämät mukautukset perustuslakiin, jotka ovat hyväksyttävissä sekä toisaalta perustuslain ydinsisältö, jota ei olla valmiita luovuttamaan unionille taikka syrjäyttämään etusijaperiaatteen vaatimuksesta.⁴⁴¹

De Witte näkee perustuslakituomioistuinien lausumien ilmentävän näitä kahta eri ulottuvuutta: yhtäältä EU-oikeus pääsee integroitumaan sujuvasti kansallisiin oikeusjärjestyksiin silloin kun näiden periaatteiden soveltaminen ei haasta valtiosäännön ydinsisältöä. Toisaalta erilaiset perustuslain suvereniteettitilausekkeet antavat perustuslakituomioistuimille tai lainsäätäjille keinot suojata kansallisen valtiosäännön ydinsisältöä EU-oikeuden tunkeutumisilta.⁴⁴² Kansallisten ydinarvojen sisällön määrittely ei ole kuitenkaan yksinkertaista. Ne saavat helposti eräänlaisen yleisvarauman merkityksen, jolloin jäsenvaltio voi kieltää unionioikeuden ja etusijan soveltamisen joustavasti.

Esimerkiksi Italian perustuslakituomioistuin erottelee⁴⁴³ yhtäältä EU-oikeuden perusteella perustuslakiin tehtävät hyväksyttävät mukautukset ja toisaalta sen suojattavan ydinsisällön. Tuomioistuin kyllä tunnustaa, että Italian perustuslain 11 artiklan perusteella sen suvereniteettia on rajoitettu, mutta määrittelee ratkaisussaan myös tietyn perustuslaillisen ytimen, johon EU-oikeus voi

⁴⁴⁰ Timmermans 2014, s. 349.

⁴⁴¹ Esimerkiksi Itävallan liittyessä etusija tunnustettiin sen oikeusjärjestyksessä riippumatta ristiin olevan kansallisen lain säädöstasosta. Tämä näkyy myös Itävallan perustuslakituomioistuinien oikeuskäytännössä, joka tunnustaa etusijan suhteessa perustuslakiin. Tunnustaminen ei ole kuitenkaan ehdotonta, vaan se rajaa etusijan ulkopuolelle valtiosäännön peruseriaatteen, jotka eivät ole alistaisia yhteisöoikeudelle. Grabenwarter 2009, s. 85.

⁴⁴² De Witte 2011, s. 203. Suomessa perustuslakivaliokunnan harjoittama ennakkokontrollijärjestelmä sekä eduskunnan harjoittama EU-asioiden ennakkovaikuttamisjärjestelmä yleisemmin pyrkivät eliminoimaan Suomessa valtiosäännön liiallisen toimivallan luovuttamisen. Jäsenvaltioissa, joissa on perustuslakituomioistuimet ja perustuslainmukaisuus painottunut jälkikäteiskontrolliin, näitä kysymyksiä voidaan käsitellä vielä jälkikäteen EU-lainsäädännön jo tulua hyväksytyksi.

⁴⁴³ Corte Costituzionale totesi, ettei yhteisönormeja voi luonnehtia kansainvälisen oikeuden oikeuslähteeksi, ei ulkomaiseksi oikeudeksi eikä yksittäisten valtioiden sisäiseksi oikeudeksi. De Witte 2011, s. 200 alav. 104. Italian Perustuslakituomioistuin, päätös 27.12.1973, Frontini/Ministero delle Finanze (1974) CMLR 386,387.

vaikuttaa vain tietyin kansallisen perustuslain ehdoin. Italian perustuslain ta-
vanomaisista säännöksistä voidaan kyllä poiketa, muttei sen joistain perusta-
vanlaatuisista periaatteista tai henkilöitä koskevista luovuttamattomista oikeuk-
sista, jotka rajoittavat Italian oikeusjärjestyksen 11 artiklan muutoin sallimaa
suvereniteetin siirtämistä.⁴⁴⁴ Näissä valtiosäännön ydinkysymyksissä ei voida
myöskään perustella kansainvälisen normin etusijaa.⁴⁴⁵ Tuomioistuin kuitenkin
kielsi itseltään toimivallan arvioida EU:n johdetun oikeuden yhteensopivuutta
Italian perustuslain kanssa ja soveltuvuutta konkreettisissa tapauksissa.⁴⁴⁶ Myö-
hemmin⁴⁴⁷ tuomioistuin varasi itselleen oikeuden arvioida, noudattaako unioni
Italian perustuslain ydinarvoja, perusoikeuksia ja yksilövapauksia (ns. contro-
limiti-doktriini).⁴⁴⁸ Tosin vain silloin, jos EUT ennakkoratkaisumenettelyssä
hylkää aiemmin annetun perusoikeussuojan.⁴⁴⁹ Ilmoituksen perusteella on kui-
tenkin selvää, ettei perustuslakituomioistuin tunnusta EU-oikeuden ehdotonta
etusijaa.⁴⁵⁰ Myös Italian perustuslakiin vuonna 2001 tehtyä muutosta⁴⁵¹ on tul-
kittu siten, että se vahvistaa perustuslakituomioistuimen oikeuskäytännön, jon-
ka mukaan perustuslaki antaa unionioikeudelle etusijan myös perustuslakiin
nähdessä, mutta controlimiti-doktriinin rajoissa.⁴⁵²

Myös Espanjan perustuslakituomioistuin on varannut⁴⁵³ itselleen toimival-
lan arvioida unionioikeuden perustuslain mukaisuutta.⁴⁵⁴ Sen mukaan⁴⁵⁵ toimi-
valtuuksien siirto EU:lle rajoittaa väistämättömästi valtion toimivaltuuksia eikä
liittymisen jälkeen perustuslaki ole enää unionilainsäädännön pätevyyden pe-
rusta, vaan sopimus itse. Perustuslaki kuitenkin edelleenkin vaatii, että unio-

⁴⁴⁴ De Witte 2011, s. 203.

⁴⁴⁵ Etusijan soveltamisala siis määräytyy tässä kansallisten ydinarvojen ulkopuolelle.

⁴⁴⁶ Claes – Reestman 2015, s. 955.

⁴⁴⁷ Päätös 170/1984 8.7.1984 (Granital), *Il Foro Italiano* 1984 I, 2062, (1984) 21 CML Rev s. 756.

⁴⁴⁸ *Fragd*-päätöksessään se jopa ilmoitti tarvittaessa tutkivansa, ovatko yksittäiset EU-normit tämän periaatteen mukaisia, erityisesti, muttei pelkästään, ihmisoikeuksissa. Päätös 21.4.1989, n. 232, S.p.a. *Fragd v. Amministrazione delle Finanze* (1990-I) *Foro Italiano* 1855 sekä kanta vahvistettuna päätöksessä 18.12.1995, n. 509 (1996-I) *Foro Italiano* 784.

⁴⁴⁹ Päätös Sen 509 joulukuuta 1995 (1996) *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 764. Perustuslakituomioistuin ei ole kuitenkaan toistaiseksi tehnyt tällaisia arvioiteja eikä todennut EU-normia tai sen soveltamista perustuslain vastaiseksi taikka tarkemmin määritellyt, mitä Italian perustuslaillisen järjestelmän peruseriaatteet ovat. Claes – Reestman 2015, s. 955.

⁴⁵⁰ De Witte 2011, s. 202.

⁴⁵¹ Perustuslain 117 artikla säättää, että lainsäädäntövalta kuuluu valtiolle ja alueille perustuslain mukaisesti ja Euroopan unionin ja kansainvälisen lain asettamissa rajoissa.

⁴⁵² Grabenwarter 2009, s. 86.

⁴⁵³ Tribunal Constitucionalin Maastrichtin sopimusta koskeva julistus 1.7.1992 (1993).

⁴⁵⁴ Grabenwarter 2009, s. 87.

⁴⁵⁵ Perustuslakisopimusta koskeva tuomioistuimen julistus 13.12.2004 (2005). Perustuslain 93 artiklasta rakennettiin liitosta eri oikeusjärjestysten välillä eräänlaisena avoimena, yhdentymisen edellytyksiä ja esteitä koskevana lausekkeena. Grabenwarter 2009, s. 87, ks. Declaration of the Tribunal Constitucional of 13 December 2004 (2005) *Europarecht* 339 ff.

nioikeus on yhteensopiva perustuslain perusarvojen ja -periaatteiden kanssa ja toimivallan siirto on hyväksyttävissä vain, jos eurooppalainen lainsäädäntö on yhdenmukaista perustuslakiin nojaavan sosiaalisen ja demokraattisen oikeusvaltion kanssa.⁴⁵⁶ Tuomioistuin jättää EU-oikeuden ja etusijan soveltumista koskevat ydinarvot tarkemmin kuitenkin määrittelemättä viittaamalla vain perustuslakiin implisiittisesti liittyviin seikkoihin kuten valtion täysivaltaisuus, perustuslain perusrakenne, perusoikeudet sekä perustuslaillisten ydinarvojen kunnioittaminen. Niiden tarkoitus lieneekin olla avoimia, ja tuomioistuin on toimivaltainen ne määrittelemään.⁴⁵⁷ Perustuslain ylivaltaa pehmennettiin korostamalla perustuslain ja perustuslakisopimuksen loukkaamattomien perusarvojen samanlaisuutta sekä perustuslakisopimuksen perusarvojen juontumista kansallisista valtiosäännöistä.

Etusija voidaan tuomioistuimen mukaan unionioikeudelle antaa, jos se perustuu samoihin arvoihin kuin esimerkiksi Espanjan perustuslaki. Tämän voi ymmärtää eräänlaisena etusijaan kohdistuvana modifioituna so lange -varauksena, ja koskee muutakin kuin perusoikeuksia. Varauma poistui, kun perustuslakisopimuksessa sitouduttiin perustuslain kanssa yhdenmukaisiin arvoihin. Yhteisen valtiosääntöperinteen kirjaaminen unionin arvoperustaksi antaa siten takeita siitä, että etusijan soveltaminen ei johda kansallisen perustuslain kannalta sovittamattomaan konfliktiin. Toisaalta avoimeksi jää tietenkin, mikä näiden arvojen sisältö on, ja Espanjassahan niitä tulkitaan oman perustuslain valossa.⁴⁵⁸ Tuomioistuin muistuttaa etusijaperiaatteen palautuvan nimenomaisesti vain EU:lle siirrettyjen toimivaltuuksien käyttöön, jonka vuoksi kyse ei ole yleisesti sovellettavasta etusijasta, vaan yksinomaan jäsenvaltioiden unionille luovuttamaan – tai sopimuksen sanoin ”antamaan” – toimivaltaan kiinnittyvästä periaatteesta.⁴⁵⁹ Annetun toimivallan periaate siis rajaa etusijaperiaatteen

⁴⁵⁶ Julistus kohta 2.

⁴⁵⁷ Tuomioistuimen itsensä tekemässä englanninnoksessa teksti kuuluu seuraavasti: ”Consequently, the constitutional transfer enabled by Art. 93 CE is subject to material limits imposed on the transfer itself. Said material limits, not expressly included in the constitutional precept, but which implicitly result from the Constitution and from the essential meaning of the precept itself, are understood as the respect for the sovereignty of the State, or our basic constitutional structures and of the system of fundamental principles and values set forth in our Constitution, where the fundamental rights acquire their own substantive nature (Art. 10.1 CE), limits which, as we shall see later, are scrupulously respected in the Treaty under analysis.” Julistus kohta 2. Tuomioistuin itse ei ole näitä luettelemiaan tarkemmin määritellyt, mutta espanjalaisessa akateemisessa keskustelussa sellaisina on mainittu muun muassa perusoikeuksien ohella joitakin valtiojärjestykseen liittyviä seikkoja, kuten demokratia, vallan kolmijako, keskusvallan ja autonomisten alueiden välinen toimivallan jako, parlamentaarinen monarkia, valtion yhtenäisyys ja espanjan kielen asema valtion virallisena kielenä. Grabenwarter 2009, s. 87–88, alav. 25.

⁴⁵⁸ Ks. edellä EUT:n Melloni-tuomion selostuksen kohdalla perustuslakituomioistuimen sitä koskeva tuomio.

⁴⁵⁹ Tuomioistuin viittaa perustuslakisopimuksen perusperiaatteita koskevan I-11 artiklan 1 ja 2 kohtiin.

soveltamisen.⁴⁶⁰ Perustuslaki on tuomioistuimen mukaan Espanjan lainsäädännön ylin säännöstö suhteessa kaikkeen muuhun, mukaan lukien kansainväliset sopimukset.⁴⁶¹ Perustuslakisopimuksen etusijamääräys ei ole kuitenkaan tämän kanssa ristiriidassa, koska tuomioistuin redusoi etusijan EUT:lle päätettäväksi kuuluvasta tuomiovaltakysemyksestä konkreettiseksi sovellettavaa oikeutta koskeväksi kysymykseksi.⁴⁶² Erottamalla normatiivisen hierarkian ja etusijan toisistaan tuomioistuin pystyy säilyttämään perustuslain hierarkkisesti ylimmän aseman riistämättä kuitenkaan unionioikeudelta sen etusijaa.

Puolan perustuslaki sallii toisen oikeusjärjestyksen lainsäädännön soveltamisen Puolan maaperällä ja etusijan antamisen sille. Tätä koskevaa suvereniiteettia ei voi kuitenkaan luovuttaa, jos se vaikeuttaisi olennaisesti suvereenin Puolan toimintaa⁴⁶³ esimerkiksi heikentämällä jonkin valtion toimielimen olemassaolon tai toiminnan tai vaikuttamalla perusoikeuksien korvaamattomaan suojaan.⁴⁶⁴ Tuomioistuin on todennut suvereeniteetin pitävän sisällään oikeuden kompetenssi-kompetenssiin ja ultra vires -arvioon sekä perustuslain arvoja kuvastavan perustuslaillisen identiteetin.⁴⁶⁵ Perustuslaillinen ja kansallinen identiteetti liittyvät läheisesti toisiinsa jälkimmäisen sisältäessä myös perinteet ja kulttuurin⁴⁶⁶ eikä Puolan perustuslaillinen järjestys integraatiolle avoimuudestaan huolimatta voi ylittää rajaa, jonka jälkeen jäsenvaltiot alkaisivat menettää perustuslaillista identiteettiään.⁴⁶⁷ Tämän mukaisesti toimivallan luovuttaminen ei voi koskea perustuslain peruseriaatteita, perusoikeuksia, kuten ihmisarvon suojelua ja perustuslaillisia oikeuksia, kansalaisuutta, demokraattista hallintoa, oikeusvaltioperiaatetta, sosiaalista oikeudenmukaisuutta, toissijaisuutta, taikka perustuslaillisten arvojen täytäntöönpanoa, perustuslain muuttamista ja toimivaltaa päättää toimivallasta.

⁴⁶⁰ Julistuksen 4 kohta.

⁴⁶¹ Kansainvälisiä sopimuksia koskevin osin tuomioistuin viittaa Maastrichtin sopimuksesta antamaansa julistukseen 1/1992.

⁴⁶² Becker 2005, s. 360.

⁴⁶³ Puolan perustuslakituomioistuin viittasi tässä liittymissopimusta koskevassa päätöksessään (K 18/04, 11.5.2005) perustuslain 90(1) artiklaan, jota on oikeuskirjallisuudessa luonnehdittu juuri EU:ta koskeväksi. Grabenwarter 2009, s. 90, 102; Claes – Reestmann 2015, s. 957. Tuomioistuin antoi myös EU-liittymisen kansanäänestyksen perustuslainmukaisuudesta ratkaisun 27.5.2003, K 11/03.

⁴⁶⁴ Grabenwarter 2009, s 102 sekä alav. 138. Suvereenisuuden suojaamisen kannalta olennaista on luovutettavan toimivallan määrä ja laatu. Vastaava ajatus eli toimivallan luovutus ei saa kovertaa valtiomuotoa tyhjäksi, ilmenee Ruotsin keskustelusta. Mayer 2009, s. 418. Puolan perustuslain 91 artiklan 3 kohdan mukaan ”Jos Puolan tasavallan ratifioima kansainvälisen järjestön perustava sopimus niin edellyttää, järjestön säätämiä lakeja sovelletaan suoraan ja niillä on etusija lakien ristiriitatilanteissa.” Artikla 188 koskee perustuslakituomioistuimen tehtäviä (www.sejm.gov.pl).

⁴⁶⁵ Päätös K 32/09, 24.11.2010.

⁴⁶⁶ Claes – Reestmann 2015, s. 957.

⁴⁶⁷ Claes – Reestmann 2015, s. 958.

Tuomioistuin on katsonut yksiselitteisesti, että unionioikeudella on perustuslain nojalla etusija Puolan kansalliseen, ei-perustuslailliseen lainsäädäntöön nähden. Perustuslain etusijasäännös ei kuitenkaan analogisesti tulkiten ulotu perustuslakiin itseensä, joka säilyy Puolan oikeusjärjestyksen korkeimpana normina ja konfliktitilanteessa saa etusijan.⁴⁶⁸ Puolan perustuslaki saa sekä pätevyyttä että soveltamista koskevan etusijan suhteessa mihin tahansa lakiin nähden.⁴⁶⁹ Tuomioistuin totesi siten perustuslailla olevan ehdottomasti ylivalta (supremacy) Puolan maaperällä eikä EU-jäsenyys siihen vaikuta. Se myönsi EUT:n olevan kyllä ensisijainen, muttei kuitenkaan ainoa, EU-oikeuden tulkitsija.⁴⁷⁰

Brysselin asetusta koskevassa päätöksessään⁴⁷¹ Puolan perustuslakituomioistuin muistutti EUT:n ja itsensä erilaisista tehtävistä: EUT turvaa EU-oikeuden ja perustuslakituomioistuin perustuslain. Se korosti pidättyvyyttä tutkittaessa EU:n johdetun oikeuden yhdenmukaisuutta perustuslain kanssa. Tämä – eli oikeus todeta EU-normi oikeudellisesti sitomattomaksi – näytti olevan yhteen sovimatonta EU-oikeuden lojaliteettiperiaatteen kanssa (SEU 4.3 artikla). Tuomioistuimen mukaan EU-normin toteaminen perustuslainvastaiseksi johtaisi siihen, ettei sitä sovellettaisi Puolassa, mutta se merkitsisi myös Puolan kansainvälisten veloitteiden loukkaamista, ja siksi tällainen tilanne voisi olla vain ”ultima ratio”. Sen jälkeen käytössä olisi kolme vaihtoehtoa: perustuslain muutos, toimet EU-normin muuttamiseksi, tai eroaminen EU:sta. Sitä koskevan päätöksen tekisi suvereeni Puola, sen kansa tai sitä perustuslain mukaan edustava valtioelin. Tuomioistuin näyttäisi myös päätöksessään katsovan, että EU:n johdetun oikeuden kiistäminen voisi tulevaisuudessa koskea vain perusoikeuksia, ei toimivallan ylittämistä (ultra vires), ja hakijoiden tulisi silloin osoittaa todennäköiseksi, että EU:n johdetun oikeuden normi aiheuttaa merkittävää perustuslaissa turvatun perusoikeussuojan huononnusta.⁴⁷²

Tuomioistuin ei hyväksy etusijan ehdottomuutta, mutta sen linjaa voi kuitenkin luonnehtia sovittelevaksi sen marginalisoidessa konfliktimahdollisuuden vain äärimmäisen poikkeukselliseksi tilanteeksi. Puolan perustuslakituomioistuin myös purkaa siitä dramatiikkaa ja osoittaa perustuslain muutoksen ”business as usual” tyyppisenä ratkaisuna. Eurooppalaista pidätysmääräystä koskevasta päätöksestä ilmenee, että käytännössä valmiutta perustuslain muuttamiselle Puolassa myös oli.⁴⁷³ Lähestymistavassa on siis vähän samaa kuin

⁴⁶⁸ Grabenwarter 2009, s. 93. Perustuslakituomioistuin viittasi tässä perustuslain 91(2) artiklaan.

⁴⁶⁹ Mayer 2009, s. 418.

⁴⁷⁰ Claes – Reestman 2015, s. 957.

⁴⁷¹ SK 45/09, 16.11.2011, asetus (EC) No 44/2001.

⁴⁷² Claes – Reestmann 2015, s. 958–959.

⁴⁷³ Eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä annettu puitepäätös edellytti Puolan kansalaisten luovuttamista toiseen EU-maahan ja oli ristiriidassa perustuslain 55 (1) artiklassa säädetyn omien kansalaisten luovuttamista koskevan kiellon

Italian perustuslakituomioistuimella. Saksassa sen sijaan on painotettu EU:n vastuuta. Esimerkiksi BVerfG totesi jo Solange I -tuomiossa, että EUT:n ja BVerfG:n tulee pyrkiä omassa soveltamistoiminnassaan sopusointuun näiden järjestelmien välillä. BVerfG:n mukaan mahdollista konfliktia ei voi kuitenkaan ratkaista vain vetoamalla unionioikeuden etusijaan kansalliseen perustuslakiin nähden, eikä – toisin kuin EUT – BVerfG:n mukaan unionioikeus joudu siitä vaaraan, jos se poikkeuksellisesti ei saa etusijaa pakottavaan valtiosäätöön nähden. BVerfG myös muistutti, että perustamissopimukset velvoittavat myös unionia tekemään osuutensa konfliktin ratkaisemiseksi löytämällä järjestelmän, joka on yhteensopiva Saksan perustuslain vakiintuneiden periaatteiden kanssa eikä konfliktin herättäminen – esimerkiksi Saksassa – siten ole sinänsä sopimuksen rikkomista, vaan se panee liikkeelle euroopalaisissa toimielimissä sopimuksen muuttamismenettelyn, joka ratkaisee konfliktin poliittisesti. Honeywell-ratkaisussa myöhemmin BVerfG ilmaisi tosin sovittelevasti yhteistyöhalukkuuttaan: ”Jännitteet, jotka ovat tässä rakenteessa väistämättömiä, on harmonisoitava yhteistyössä Euroopan yhdentymisen idean mukaisesti ja lievennettävä noudattaen molemminpuolista huomaavaisuutta.” Ylipäänsä tulkinta pitää tehdä EU-oikeuden kannalta myönteisesti ”europarechtsfreundlich”.

Saksan perustuslakituomioistuin hyväksyi varsin varhain etusijan, mutta kehitti hiljalleen oikeuskäytännössään useita rajoituksia sen täydelle toteutumiselle suhteessa perustuslakiin, kunnes lopulta torjui sen täysin. Solange I -tuomiossa BVerfG kyllä myönsi, että EUT oli ainoa tuomioistuin, jolla oli toimivalta todeta EU-normi pätemättömäksi. Itselleen se kuitenkin varasi toimivallan todeta EU-normi ei-sovellettavaksi Saksassa, koska perussopimusten EUT:n toimivaltaa koskevat säännöt tarkoittavat sitä, että EUT lausuu vain unioninormeista eikä edes sivukysymyksenä sitovasti kansallisesta laista. Oikeusjärjestysten välillä vallitsee siis aito erillisuus ja symmetria, jolloin myös BVerfG:n asema Saksan oikeusjärjestyksessä pysyisi muuttumattomana Saksan EU-jäsenyydestä riippumatta. Koska Saksa ei ole luovuttanut perusoikeuksiin liittyvää suvereniteettiaan unionille, voi se – ja vain se – edelleen arvioida unionin toimia perusoikeuksien suojan kannalta. BVerfG:n mukaan vain sille on annettu tämä tehtävä eikä mikään tuomioistuin voi poistaa siltä tätä perustuslain asettamaa velvollisuutta turvata riittävä perusoikeussuoja Saksan maaperällä. Viestiä vahvistettiin vielä Solange II -ratkaisussa: Unionioikeuden sitovuus ja etusija Saksassa perustuivat vain Saksan perustuslain 24 artiklaan. Saksan perustuslaki oli siis ylempi unionioikeuteen nähden ja sen perusteel-

kanssa. Tuomioistuin lykkäsi päätöksensä täytäntöönpanoa perustuslain sallimalla 18 kuukaudella, ja asetti lainsäätäjälle velvollisuuden ratkaista tilanne mahdollisesti perustuslakia muuttamalla, jottei unionivelvoitteista tarvitsisi poiketa. Perustuslakia muutettiin myöhemmin. Päätös 27.4.2005 (www.trybunal.gov.pl/eng./index.htm), 2002/584/JHA, EYVL L 190, 18.7.2002, s. 1.

la määräytyi myös BVerfG:n asema arvioida unionioikeuden yhteensopivuutta Saksan perustuslain kanssa.

Solange II -ratkaisussa todettiin,⁴⁷⁴ ettei Saksan perustuslaki sallinut suvereniteettia luovutettavan niin paljon, että perustuslaillisen järjestelmän identiteetti⁴⁷⁵ ja sen perusrakenne murtuisivat. BVerfG:n ajateltiin ensin Solange II -tuomiolla tarkoittavan Saksan perustuslain 79(3) artiklaa, eli niin sanottua Ewigkeitsgarantie-säännöstä⁴⁷⁶ ja sen valvontaa Saksan EU-politiikassa. Maastricht-tuomiossa BVerfG kuitenkin laajensi tätä merkittävästi ilmoittamalla valvovansa myös sitä, kuinka EU:n toimielimet kunnioittavat sille annetun toimivallan rajoja myös yksittäisten EU-normien kohdalla.⁴⁷⁷ BVerfG katsoi, että Saksan perustuslakia rikottaisiin, jos Saksassa sovellettavaksi tuleva EU-normi ei määrittäisi riittävän selkeästi luovutettavaa toimivaltaa tai sen tavoitteita. Tosin BVerfG jätti avoimeksi, mitä tämä arviointi tarkemmin voisi merkitä.⁴⁷⁸

BVerfG halusi Maastricht-tuomiossaan määritellä suvereniteetin luovuttamiselle perustuslailliset rajat ja kehitti tätä varten teorian valtiosta sekä Saksan kansasta, joka oli suverenisuuden aito ja oikea lähde. Jos siis Saksan parlamentin tekemä lainsäädäntötoimivallan luovutus EU:lle vaarantaisi Saksan kansan mahdollisuudet poliittisen tahdon muodostamiseen lainsäädäntöprosessissa, olisi se Saksan parlamentin myötävaikutuksesta huolimatta perustuslain vastainen. Jos Saksan lainsäädäntötoimielimet taikka EU eivät kunnioittaisi tätä, asiaa saataisiin käsitellä BVerfG:ssä, joka oli siis demokratian puolustuksen viimeinen linnake ja suverenisuuden tuomari, ei suinkaan kansanedustuslaitos. Tämän perusteella myös viimekätinen ultra vires- ja kompetenssi-kompetenssi-rajojen arviointi tehtäisiin BVerfG:ssä eikä liittopäivillä. Perusoikeuksien vastaavuuden arvioinnin rinnalle tuli siis myös ultra vires -arvio ja demokratian suojaamisperusteet.

BVerfG:n Lissabonin sopimuksesta antamasta lausunnosta⁴⁷⁹ ilmenee, miten tämä valvonta on laajentunut: EU:n sui generis -luonne ja ehdoton etusija kiistettiin, BVerfG:n velvollisuus arvioida EU-toimien perustuslainmukaisuutta vahvistettiin, samoin kuin EU-oikeuden voimassaolon perustuminen Saksassa voimaansaattamislain määräyksiin, kompetenssi-kompetenssin kuuluminen jäsenvaltioille, tiettyjen toimivaltuuksien luovuttamattomuus sekä Saksan valtiosääntöisen identiteetin – erityisesti demokratian ja perusoikeuksien – suojaaminen. BVerfG:n mukaan jäsenvaltioiden tulee säilyttää vastuullaan oleva

⁴⁷⁴ BVerfG viittasi suoraan Italian perustuslakituomioistuimen tätä koskevaan käytäntöön. De Witte 2011, s. 202.

⁴⁷⁵ Solange II -päätöksen englanninnoksessa ”Identity of the prevailing constitutional order”.

⁴⁷⁶ De Witte 2011, s. 203.

⁴⁷⁷ De Witte 2011, s. 203.

⁴⁷⁸ Grabenwarter 2011, s. 86; Ks. Kumm 1999, s. 351.

⁴⁷⁹ Päätös 30.6.2009, 2 BvE 2/2008.

kykynsä poliittisesti ja sosiaalisesti muovata valtionsa elinolosuhteita.⁴⁸⁰ Honeywell-tuomiossa tätä kuitenkin kvalifioitiin olennaisesti. Sen mukaan BVerfG tekee ultra vires -arvion vain, jos rikkomus on riittävän vakava ja johtaisi jäsenvaltioiden kannalta vahingolliseen ja rakenteellisesti merkittävään toimivaltasiirtymään.⁴⁸¹ Ennen BVerfG:n arviota EUT:lle tulisi kuitenkin antaa mahdollisuus tulkita perussopimuksia ja päättää kyseisen normin pätevyydestä ennakkoratkaisumenettelyssä.

BVerfG:n Gauweiler-ennakkoratkaisupyynnö tuo esiin uusia, yhä tuntuu vampia EUT:n ja parlamentin toiminnan valvontaan liittyviä, erityisesti Saksan kansansuvereniteetin turvaamiseen perustuvia toimia. Kansallinen perustuslaillinen identiteetti nähdään laajasti ja ennen kaikkea EU-oikeudenkin kohdalla kansallisen perustuslain – ei EU-oikeuden – mukaisena kysymyksenä, jonka kontrolli ja tulkinta kuuluvat kansalliselle tuomioistuimelle eikä EUT:lle. Saksan liittopäivien budjettiautonomia on osa Saksan perustuslaillista identiteettiä, ja OMT-ohjelma⁴⁸² voi vaikuttaa siihen Bundesbankille aiheutuvien tappioiden kautta, jolloin liittopäivät ei säilyisi ”pääöstensä herroina” eikä voisi enää toteuttaa budjettiautonomiaansa ja siihen liittyviä velvoitteitaan. Varsinaisessa tuomiossaan BVerfG palasi kuitenkin Honeywell-tuomionsa maltillisuuteen. Se nimittäin korosti arvionsa perustuvan siihen, että yhdentymisestä seuraava vaikutusvallan väheneminen ja rajoitukset äänestäjien oikeudessa demokratiaan eivät ylitä sitä, mikä on oikeutettua EU:lle tapahtuvan suvereeniteetin siirron perusteella. Periaatteessa suojeluvollisuutta rikotaan vain, jos suojelevia toimia ei ole ollenkaan, taikka ne ovat ilmeisen epäsoveltuvia taikka täysin riittämättömiä tai jos ne ovat huomattavan puutteellisia suojelun tavoitteeseen nähden. BVerfG:n johtopäätös oli, että jos EUT:n asettamat ehdot OMT-ohjelmassa toteutuvat ei se Honeywell-tuomion kriteerien mukaisesti ”ilmeisesti” (”manifestly”) loukkaa EKP:lle luovutettua toimivaltaa eikä se myöskään vaaranna liittopäivien perustuslakiin perustuvaa budjettivaltaa.

BVerfG ei siis valvoisi enää vain sitä, onko Saksa luovuttanut EU:lle toimivaltaa perustuslain mukaisesti, vaan miten tätä toimivaltaa on EU:ssa käytetty ja ovatko sen tulokset voimassa Saksassa. Toisin sanoen, onko EU-oikeus Saksan perustuslain ja EIS:ssa määrättyjen perusoikeuksien mukaista, noudattaa ko EU tämän toimivallan luovutuksen rajoja (ultra vires), ja onko unionin toi-

⁴⁸⁰ BVerfG:n mukaan ”ikuisesti” Saksan määräysvallassa säilyviä aloja ovat muun muassa rikoslainkäyttö, voimankäytön monopoli, perustavaa laatua oleva talouspolitiikka (verotus, tulo- ja menoarvio), median sääntely, uskonnollisia yhteisöjä koskevat asiat, sosiaalipolitiikka, keskeinen kulttuuripolitiikka, koulutusjärjestelmä. BVerfG:n Lissabonin tuomio, 2 BvE 2/08.

⁴⁸¹ Honeywell-tuomio, 2 BvR 2661/06.

⁴⁸² OMT-ohjelma = Outright Monetary Transactions Program, joka tarkoittaa Euroopan keskuspankin (EKP) valtionlainojen osto-ohjelmaa. BVerfG:n ennakkoratkaisupyynnö, 2 BvR 2728/13.

mivallan käytöllä vaikutuksia Saksan perustuslaillisen identiteetin kannalta. Tämän perusteella BVerfG erikseen päättää, ovatko yksittäiset EU-normit sitovia ja voimassa Saksassa. BVerfG on myös kiistänyt etusijaperiaatteen ehdottomuuden, EU:n oikeusjärjestyksen erityisluonteen sekä kaikenlaisen omalakisluuden korostaen siirretyn toimivallan periaatteen olennaisuutta ja kaiken EU:n toimivallan jäsenvaltioista johdettua luonnetta. Kansallisesti tämä on tarkoittanut voimaansaattamislain keskeistä asemaa toimivallan siirron määrittäjänä. Perustuslain tietty ydinsisältö on suojattu siis kahdella eri tavalla: etusijaperiaatteen vaikutus perustuslakiin on ylipäätään kiistetty eikä ydinsisältöön liittyvää toimivaltaa voida edes luovuttaa unionille. Jos hallitus ja parlamentti olisivat ymmärtämättömyydessään näin tehneet, olisi se perustuslain kannalta ultra vires, jonka BVerfG olisi mahdollisesti todennut. Tällaiseen perustuva etusijavaatimus ei myöskään silloin voisi olla jäsenvaltion näkökulmasta sitova. BVerfG valvoo tällöin paitsi EU:n toimielinten myös hallituksen ja parlamentin toimintaa toimivallan siirtämisessä.

BVerfG:n linjauksilla on yhtenevyyttä, mutta myös tärkeitä eroja muiden jäsenvaltioiden perustuslakituomioistuimiin. Esimerkiksi Saksan perustuslakituomioistuin viittaa Italian perustuslakituomioistuimen Frontini-ratkaisuun omassa Solange I -ratkaisussaan. Ratkaisuilla on kuitenkin keskenään olennaisia eroja: toisin kuin BVerfG, Italian perustuslakituomioistuin ei hyväksynyt itselleen toimivaltaa arvioida johdetun oikeuden pätevyyttä ja todeta sitä Italiassa yksittäistapauksissa ei-sovellettavaksi. Lisäksi Italian perustuslakituomioistuin on oikeuskäytännössä hiljalleen laajentanut EU-oikeuden etusijaa ja sovellettavuutta Italiassa, kun taas BVerfG:n suunta on ollut päinvastainen. Se on määritellyt sille jatkuvasti uusia rajoituksia ja lopulta kiistänyt sen perustuslakiin ulottuvat vaikutukset. Toinen tärkeä ero ilmenee suhteessa Puolan perustuslakituomioistuimen toimintaan. Vaikka se onkin paljon samoilla linjoilla BVerfG:n kanssa, se suhtautuu kuitenkin avoimemmin argumentaationsa seurauksiin joko tarpeena muuttaa perustuslakia taikka muistutuksena muutoin siitä, että kansainvälisiä velvoitteita rikottaisiin. Oikeusvertailun tulos ei anna tukea BVerfG:n väitteelle siitä, että se näkemyksissään edustaa laajasti EU:n perustuslakituomioistuuksia.

BVerfG puntaroi oikeuskäytännössään oikeastaan samaa kysymystä, josta Suomessa liittymisvaiheessa – ja oikeastaan koko yhdentymiskehityksessä – on keskusteltu eli toimivallan siirtymisestä EU:lle ja sen merkityksestä kansansuvereniteettiin perustuvalla täysivaltaisuukselle. Saksassa BVerfG tarjoaa ratkaisuksi kansanvaltaisuuden turvaamiseen sen itsensä tekemän valvonnan, jolloin arvion EU-toimielimen toimien vaikutuksesta kansanvallan toteutumiseen tekee luonteeltaan epädemokraattinen elin eli tuomioistuin ja kansanvallan edustajien puolesta. Myös riittävien suoja-toimien arviointi on perusluonteeltaan poliittinen arvio, jossa arvioidaan, ovatko hallituksen ja parlamentin toi-

met olleet riittäviä kansanvallan turvaamisen kannalta. BVerfG:n ottama rooli – joka myös lausumista ilmenee – merkitsee samalla asettumista parlamentin valvojaksi ja sen yläpuolelle. Gauweiler-prosessi osoittaa, kuinka pulmallista olisi antaa kansallisen tuomioistuimen tehdä ultra vires -kontrolli herkässä poliittisessa sekä taloudellisesti laajakantoisessa ja monimutkaisessa kysymyksessä. Ennakkoratkaisupyynnöön liitetystä eriävässä mielipiteessä kiinnitettiinkin huomiota siihen, miten kyseenalaista demokratian näkökulmasta oli muutaman riippumattoman kansallisen tuomarin demokratiaperiaatteen perustuslailliseen tulkintaan vedoten antama julistus, jolla oli rajattomat taloudelliset seuraukset.⁴⁸³

Itsestään selvää on, että toimivaltarajat ylittäen – eli perussopimusten vastaisesti – säädetty EU-normi ei ole pätevä eikä voi saada etusijaa kansallisiin normeihin nähden. Tämä täytyy tietysti sitovasti todeta ja varsinainen kysymys onkin, kenelle se kuuluu – EU:n toimielimille vai kansallisille (ylimmille) tuomioistuimille? BVerfG:n mukaan kysymys koskee Saksan liittymis- sekä perustuslain soveltamista, joka palautuu myös kompetenssi-kompetenssi-kysymykseen eli toimivaltaan päättää unionin toimivallan rajat. BVerfG vahvisti Maastricht-päätöksessään, että se päättää tästä Saksan kohdalla. EUT:n näkökulmasta unionille luovutetun toimivallan rajojen määrittely on taas EU-oikeudellinen kysymys. Toimivalta, joka on kirjattu perussopimuksiin, on pois-tunut jäsenvaltioiden määräysvallasta. Jos toimielin sitten käyttää toimivaltaa, jota sille ei ole annettu, on se perussopimusrikkomus. Sama koskee peilikuvana jäsenvaltiota; jos jäsenvaltio ei noudata jäsenvelvoitettaan panna EU:lle luovuttamaansa toimivaltaan perustuvaa lainsäädäntöä täytäntöön, on se niin ikään sopimusrikkomus. Perussopimusten tulkinta – joihin niiden rikkomuksetkin kuuluvat – on kummassakin tapauksessa yksinomaan EUT:n tehtävä.⁴⁸⁴

EU-oikeuden perusteella BVerfG voi Saksassa toki arvioida hallituksen ja parlamentin toimintaa myös EU-asioissa, muttei kuitenkaan enää EU:lle jo luovutetun toimivallan käyttöä.⁴⁸⁵ Saksan jäsenyysvelvoitteisiin kuuluu taata unionioikeuden täytäntöönpano ja noudattaminen alueellaan ja jäsenvaltio on vastuussa kaikista toimivaltaansa kuuluvien toimielinten toiminnasta, mukaan lukien BVerfG. Jos perustuslakituomioistuimen käsittelemässä asiassa olisi jätetty tekemättä unioninormin pätevyyteen perustuva ennakkoratkaisupyynnö

⁴⁸³ Gauweiler ennakkoratkaisupyynnö, tuomari Lütke-Wolff.

⁴⁸⁴ Perussopimukset sisältävät useita määräyksiä, joiden yhteydessä sopimusvelvoitteiden noudattaminen voi nousta esiin, kuten 226 ja 230 (rikkomusmenettely) sekä 288 artikla (vahingonkorvaus). Myös ennakkoratkaisumenettely voi koskea unionitoimen pätevyyttä.

⁴⁸⁵ Toimivaltarajoja ja -lähteitä koskevia määräyksiä tarkennettiin Lissabonin sopimuksessa, jolloin niiden EU-oikeudellinen oikeusperusta ja asema perussopimuksessa vahvistuivat. Jos kysymyksen siitä, kenellä on viimeinen sana, pukee ultra vires -kysymykseksi, voi sen katsoa tulleen Lissabonissa ratkaistuksi. Sen mukaan toimivallan lähde on jäsenvaltioissa, mutta sen tulkinta EUT:ssa.

taikka jos EUT olisi sellaisen jo hylännyt ja BVerfG olisi silti jättänyt tällaisen normin pätevyysperusteella soveltamatta, olisi Saksa silloin rikkonut sopimusvelvoitteitaan.⁴⁸⁶

⁴⁸⁶ Arnall 2006, s. 258: ”Jäsenvaltion voidaan lähtökohtaisesti todeta EY 226 artiklan nojalla jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan riippumatta siitä, mikä tämän valtion elin on toiminnallaan tai laiminlyönnillään aiheuttanut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, ja vaikka kyseessä on perustuslakien nojalla riippumaton elin. (asia 77/69, komissio v. Belgia, tuomio 5.5.1970, Kok. 1970, s. 237, 15 kohta).” C-129/00 Komissio v. Italia (2003) ECR I 14637, tuomion kohta 29.

2 Tilanteesta jäsenvaltioissa

Edellä kuvatut päätökset osoittavat esimerkkeinä, että EU-oikeuden etusija tavalliseen kansalliseen lakiin nähden tunnustetaan, muttei sen sijaan perustuslakiin. Perustuslakituomioistuimet pidättävät itsellään oikeuden arvioida EU-velvoitteiden perustuslainmukaisuutta ja tarvittaessa niiden voimassaolon kiistämisen omassa jäsenvaltiossaan. Perustuslakituomioistuinten näkemyksen mukaan ne – ei EUT – määrittelevät kansallisen perustuslain ja sen tulkinnan perusteella perustuslakien ja suvereeniteetin ydinkysymyksiä, mihin nähden EU-oikeus voi saada etusijaa, mihin taas ei. Jotkin tuomioistuimet korostavat kuitenkin tämän poikkeusluontoisuutta. Ne myös tuovat esille konfliktin oikeudellis-poliittisen luonteen. Tällainen päätös merkitsisi ristiriitaa EU-oikeuden ja siten kansainvälisten velvoitteiden kanssa, ja se olisi poliittisten päätöksentekijöiden ratkaistava.

EUT:n näkökulmasta EU-oikeuden etusija jäsenvaltioiden lainsäädäntöön nähden perustuu unionioikeuteen, jonka viimesijainen tulkintavalta kuuluisi sille. Kansallinen perustuslaki voisi enimmillään vaikuttaa tulkinnassa yhteisöoikeuden yhteistä valtiosääntöperinnettä koskevana periaatteena. Tässä on siis perustavaa laatua oleva ristiriita EU:n ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten välillä. Keskeinen on edelleenkin unionioikeuden eheys ja tehokkuus -argumentti. Julkisiamies Villalón totesi omassa ratkaisuehdotuksessaan BVerfG:n OMT- enakkoratkaisupyynnöön, että unionia olisi lähes mahdotonta säilyttää sellaisena,

”kuin se nykypäivänä on, jos siihen aiotaan kohdistaa ehdoton, huonosti määritelty ja käytännössä jokaisen valtion vapaasti käytettävissä oleva varaus niin sanotun valtiosääntöidentiteetin nimissä, jos tämän väitetään vielä eroavan SEU 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta kansallisesta identiteetistä. Tällainen ’identiteettivaraus’, jonka voisivat tehdä ja jota voisivat riippumattomasti tulkita nykyisten peräti 28 jäsenvaltion toimivaltaiset elimet, usein tuomioistuimet, sysäisi unionin oikeusjärjestyksen hyvin todennäköisesti toissijaiseen asemaan ainakin kvalitatiiviselta kannalta.”

Villalón tuo myös esiin, ettei EUT ole ollut välipitämätön kansallisille valtiosääntöidentiteeteille, vaan ”ottanut toiminnassaan jo kauan huomioon jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen, kun se on hakenut inspiraatiota unionin perustana olevan arvojärjestelmän rakentamiseen”. Tavoitteena ei ole ollut kuitenkaan suoraan nojata niihin, vaan EUT

”on pyrkinyt mieluummin luomaan oman oikeuskulttuurin, joka perustuu unionin oikeuksiin. Näin unioni on saanut luonteensa, paitsi oikeuteen, myös valtiosääntökulttuuriin perustuvana yhteisönä.”

Ristiriitojen mahdollisuudet liittyvät perusoikeuksiin ja kansallisiin perustuslaillisiin arvoihin. Materiaalisesti jäsenvaltiot ja EU ovat tässä kuitenkin lähentyneet toisiaan. Esimerkiksi perustuslain ydinsisältö on jäsenvaltioissa sen perusoikeusluettelo, joka on olennaisesti sama kuin perusoikeuskirjassa. Samoin, kuten Espanjan perustuslakituomioistuin muistutti, toinen seikka, jossa lähentymistä on tapahtunut, on yhteinen valtiosääntöperinne ja eurooppalaisten yhteiskuntien arvopohja. Ne näkyvät yhä enemmän myös EU:ssa ja jos oikeus on suojattu lähes yhtä kattavasti sekä perussopimuksessa että perustuslaeissa, perustuslakituomioistuin tuskin kieltäytyisi soveltamasta EU-normia perustuslain ja perusoikeuskirjan välisen vähäisen eroavaisuuden perusteella.⁴⁸⁷ Perustuslakituomioistuimet – ainakin tämän otoksen perusteella – nojautuvat yksinomaisesti omaan perusoikeusjärjestelmäänsä eivätkä kommentoi esimerkiksi perusoikeuskirjaa tai kysymystä riittävästä suojan tasosta. Toisaalta tämä voi olla selitettävissä kysymyksenasettelulla, joka koskee nimenomaan EU:n ja jäsenvaltion perustuslaillisen järjestyksen välistä suhdetta jäsenvaltion näkökulmasta. Perusoikeuskirja on silloin osa EU:n oikeusjärjestystä ja sisältyy siihen.

EU:n ja jäsenvaltioiden välillä EU on tiivis, vastavuoroisuuden verkko, joka punoutuu useasta kahdensuuntaisesta sidoksesta: sekä EU että jäsenvaltiot ovat sidottuja siihen toimivaltaan, joka on kompetenssi-kompetenssin nojalla perussopimuksilla jäsenvaltioilta EU:lle siirretty. Kompetenssirajat määritellään perussopimusprosesseissa ja ratifioinneissa. Jos raja on väärässä paikassa – eli jäsenvaltiot kokevat unionilla olevan liikaa tai liian vähän toimivaltaa – voivat ne sitä muuttaa perussopimusten muuttamismenettelyissä. Jos EU ylittää sopimuksissa vahvistetun rajan, jäsenvaltio voi ryhtyä ultra vires -prosessiin. Se pitäisi tapahtua perussopimusten eikä oman kansallisen perustuslain mukaisesti. Sillä tavoin myös kansallinen perustuslakituomioistuin voisi suojata omaa perustuslakiaan. Etusijaperiaatteen raja on sama kuin EU:n toimivallan raja ja tämän rajan määrittelyssä EU on sidottu jäsenvaltioiden perustuslakeihin. Toisaalta etusijaperiaate suojaa EU:lle luovutettua toimivaltaa eivätkä jäsenvaltiot voi sitä edes perustuslakeihinsa vetoamalla loukata.

⁴⁸⁷ Melloni-tapaus kuitenkin osoittaa, että perusoikeudet eivät ole arvioinnin ainoa parametri, vaan siihen liittyy myös unionin oikeusjärjestyksen muitakin keskeisiä osia.

3 Kansallisten valtiosääntöjen rajoituksia etusijaperiaatteelle

Etusijaperiaate on unionioikeuden ydintä. Jäsenvaltiot ovat siihen sitoutuneet joko nimenomaisesti liittymissopimuksissaan taikka hiljaisesti olemalla vastustamatta nimenomaisesti periaatteen kehittymistä EUT:ssa. Periaatetta ei ole kuitenkaan sellaisenaan tuomioistuimen artikuloimassa muodossa hyväksytty, vaan jäsenvaltiot ovat eri tavoin rajoittaneet sen vaikutusta. Liittymissopimusten voimaansaattamisen ja niiden hyväksymisen yhteydessä esimerkiksi valtiopäiväkäsittelyssä on voitu tehdä tulkinnanvaraisia kirjauksia liittymisen merkityksestä perustuslakiin ja oikeusjärjestykseen yleisemminkin. Etusijaperiaate EU-oikeudessa ja sen merkitys kansallisessa valtiosäännössä on voitu kuvata epäselvästi taikka puutteellisesti, esimerkiksi sivuuttamalla jokin olennainen seikka, kuten periaatteen ulottuminen myös perustuslakiin. Perustuslaissa voi olla myös nimenomaisia toimivallan luovutusta EU:lle koskevia rajoituksia, jotka toimivallan tultua luovutetuksi ovat toimivallan käytön ultra vires -tarkastelun kriteerejä. Rajoitukset määrittävät myös toimivallan siirron ehdottomia rajoja, kuten kansallisen valtiosäännön keskeistä ydintä, joka on joko koskevaton taikka johon voidaan kajota vain itse perustuslakia muuttamalla. Etusijaperiaatteen kannalta rajoitusperusteet kuvaavat silloin sellaista valtiosäännön ydinsisältöä, johon etusijaa ei olla valmiita jo lähtökohtaisesti ja periaatteellisesti soveltamaan. Tällaisia rajoituslausekkeita on useissa kansallisissa perustuslaeissa, muun muassa Saksassa ns. ikuisuuslauseke, Italiassa controlimiti-doktriini ja Ruotsissa hallitusmuodon 10 luku. Rajoituksilla on silloin etusijaperiaatteen kannalta kaksi merkitystä: ne määrittävät ultra vires -kriteerit sekä valtiosäännön ydinsisältöä. Jos niiden perusteella tehdystä ultra vires -arviosta seuraa, että EU-normi ei ole jäsenvaltiossa voimassa, ei etusijakaan silloin sovellu. Päätösvallan luovuttamisen rajoituskriteeriä perustuslaissa ei voi kuitenkaan pitää sellaisenaan etusijan rajoituksena, vaan periaatteen rajoitus seuraa kriteerin soveltamisesta. Kriteeri ei oikeastaan voisikaan suoraan ja sellaisenaan syrjäyttää etusijaa, koska etusija liittyy pätevästi EU:lle luovutetun ja siellä käytetyn toimivallan perusteella säädettyjen ja lainmukaisten EU-normien aseman turvaamiseen jäsenvaltioissa.

Riippumattomien tuomioistuimien toimintaan etusijaperiaatteen soveltajana voi myös kohdistua perustuslaissa toimivallan rajoituksia, jolloin välillisesti myös tuomioistuimen mahdollisuudet soveltaa etusijaperiaatetta vaikeutuvat. Etusijan soveltamista voidaan rajoittaa vetoamalla omaan kansalliseen valtiosääntöperinteeseen tai identiteettiin osana EU-oikeutta. Tämä rajoittaa etusijaperiaatetta, jos argumentin soveltaminen pysytetään kansallisena eikä ai-

dosti EU-oikeudellisena eli EUT:n toimivaltaan kuuluvana. Tämä keskustelu näkyy esimerkiksi Saksan perustuslakituomioistuimen ns. Gauweiler-ennakoratkaisupyynnössä. Kansallisessa oikeusperinteessä voi olla vahvoja ja selkeitä näkemyksiä siitä, mitä tuomioistuin voi tehdä, vaikka näitä näkemyksiä ei olekaan kirjattu säädöksiin. Tulkintatraditio ja oikeusperinne, joita tuomioistuimet itsekin noudattavat, voivat olla rajoittavia. Esimerkiksi voidaan katsoa, ettei tuomioistuimen ole sopivaa arvioida lainsäätäjää, josta seuraa rajoituksia etusijaperiaatteen soveltamiselle.

4 Vuorovaikutusta vai konflikteja

Jäsenvaltioiden ja EU:n oikeusjärjestykset ovat olleet monivaiheisessa vuorovaikutuksessa toistensa kanssa, ja vaikka vuorovaikutus on ollutkin välillä kärjekästä, se ei ole kuitenkaan kärjistynyt avoimeksi vastakkainasetteluksi. Keskustelu on ollut kriittistä, mutta pysynyt perustelulausumissa, ei varsinaisissa tuomioiden lopputuloksissa. Vuorovaikutus on vahvistanut EU:n oikeusjärjestyksen demokraattisuutta ja perusoikeussuojaa sekä avannut sitä jäsenvaltioiden valtiosäännöille omaksumalla niiden periaatteita, jota Lissabonin sopimuksen 4 artiklan 2 kohtaan kirjattu viittaus ilmentää. Jotkin näistä vuorovaikutukseen liittyvistä kehitystekijöistä ovat historiallisia, eli liittyvät EU:n ja kansallisen oikeusjärjestyksen tiettyyn vaiheeseen, eivätkä avoimesti enää näy nykypäivässä. Ne ovat kuitenkin osa EU-oikeuden ja kansallisen perustuslain sisältöä. Perusoikeuskeskustelu on siitä hyvä esimerkki. Se vaikuttaa edelleenkin hienojakoisemmin oikeusjärjestysten välisessä suhteessa, mutta tätä koskeva keskustelu on siirtynyt oikeusjärjestysten väliltä EU:n oikeusjärjestyksen sisälle. Tähän on luonnollisesti vaikuttanut unionin oma perusoikeusnormisto, eli perusoikeuskirja, joka perustui EUT:n oikeuskäytäntöön, jäsenvaltioiden perustuslakien perusoikeussäännöksiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, erityisesti EIS:een.

Jotkin teemat ovat kuitenkin pysyneet ajankohtaisina ja ne ovatkin isoja peruskysymyksiä:

1. Onko EU sui generis -oikeusjärjestys omanlaatuisine sääntöineen vai tavanomainen, kansainväliseen sopimukseen perustuva valtioiden välinen järjestelmä? 2. Kuka arvioi EU-normin laillisuuden: EUT unionioikeuden vai jäsenvaltio oman perustuslakinsa tai ratifiointinorminsa perusteella? 3. Saako unioninormi etusijan myös kansalliseen perustuslakiin nähden? 4. Onko EU:ssa olemassa ehdottomia kansallisia perustuslaillisia ydinarvoja, joita suojataan aina, ja kuka nämä arvot ja niiden suhteen EU-oikeuteen määrittelee? Näille kysymyksille olisi olemassa sekä eurooppaoikeudelliset että kansalliset vastaukset. EU-sopimus tarjoaa vaihtoehtoina ratkaista nämä peruskysymykset ennakkoratkaisumenettelyssä, sopimusvelvoitteiden rikkomista koskevassa menettelyssä tai eroamalla unionista. Näitä ei voi kuitenkaan pitää hierarkkisuuden ilmentyminä, vaan pikemminkin osoituksena oikeusjärjestysten erillisyydestä. Jos jäsenvaltio ei mukaudu jäsenyyden edellyttämiin ehtoihin eikä siten noudata sopimusvelvoitteitaan, on ensi vaiheessa alistuttava rikkomuksesta aiheutuviin seuraamuksiin ja lopulta luovuttava jäsenyydestä.⁴⁸⁸ Tällöin jäsen-

⁴⁸⁸ Espanjan perustuslakituomioistuin piti Perustuslakisopimusta (lausunto 13.12.2004) ja etusijaa koskevaa artiklaa I-16:a yhteensopivana Espanjan perustuslain kanssa. Tuomioistuin painotti,

valtio ei asetu unionin yläpuolelle eikä määrää sitä. Jos jäsenvaltio ei taivu, ei silloin myöskään unioni asetu sen yläpuolelle ja määrää sitä. Oikeusjärjestysten suhde perustuu siten tasaveroiseen sopimukseen, ei jostakin ulkopuolisesta lähteestä kumpuvaan hierarkkisuuuteen. Sopimussuhde ei ole hierarkiasuhde, eikä siten jäsenyyskään.

Vertaileva tarkastelu osoittaa, että kansallisetkin vastaukset näihin peruskysymyksiin vaihtelevat. Joidenkin maiden perustuslakituomioistuimet ovat sovittelevampia kuin toiset. BVerfG on ehdottomampi kuin muut, koska vaikka muillakin jäsenvaltioilla on tiettyjä kansallisen valtiosäännön suojattavia ydinarvoja, BVerfG ei joiltain osin näe perustuslain muuttamista vaihtoehtona. Jos ristiriita on sovittamaton, ratkaisuna on eroaminen unionista, ei unioninormin väistyminen perustuslain edessä. Jos ristiriita taas on sovittavissa, perustuslain muutos on yksi keinoista. Tämä voi tapahtua jo neuvotteluvaiheessa, EU-normin täytäntöönpanovaiheessa taikka rikkomusmenettelyn tuloksena. Saksan BVerfG:n kohdalla vaihtoehtoina oli unioninormin sovellettavuuden kieltäminen Saksassa taikka EU:n perussopimuksen muutos. Se, että vastauksia ei näihin peruskysymyksiin ole saatu johtuu siitä, että EU:n ja kansallisten oikeusjärjestysten suhde ei ole kärjistynyt vastakkainasetteluksi, vaan perustuu edelleenkin vuorovaikutukseen. Kysymykset pidetään avoinna, niihin ei ehkä halutakaan vastauksia ja toiminta ollaan valmiita mukauttamaan tämän mukaisesti. Gauweiler-prosessi on hyvä esimerkki tästä vuorovaikutuksesta.

Lopulta vuorovaikutuksen sovittamattomat ristiriidat eivät ole enää oikeudellisia, vaan poliittisia kysymyksiä. Jos säännöt eivät anna vastauksia, myönnetyksiä tarvitaan. Olennaista on silloin tunnustaa oikeusjärjestysten välisien ristiriitojen sovittamattomuus. Kumpikaan osapuoli ei voi hierarkia-asetmastaan määrätä vastauksia, vaan se tapahtuu jatkuvaan dialogiin perustuvassa suhteessa. Jotta dialogiin oltaisiin motivoituneita, yhdentymisen on oltava kuitenkin riittävän houkuttelevaa. Oikeusjärjestykset siis elävät rinnakkain. Se, että näiden hierarkkisuuutta ei ole ratkaistu, on pyritty hallitsemaan erilaisilla oikeudellisilla konstruktiolla. Etusijaperiaate on tämän suhteen kiinnepiste. Siinä kaksi eri oikeusjärjestystä kohtaa ja ilman periaatetta kohtaaminen voisi kehittyä ratkaisemattomaksi konfliktiksi. Periaate ei kuitenkaan yksistään riitä. Molemmat oikeusjärjestykset ovat muokanneet vuorovaikutuksessa periaatteen sellaiseksi, että se nivoo oikeusjärjestykset toisiinsa. Tällaisena voi pitää oikeusjärjestysten välistä sovellettavuus/pätevyys-erottelua, jonka mukaan etusija ei merkit-

että viime kädessä Espanjan perustuslain ”supremacy” voidaan säilyttää Espanjan eroamisella unionista sopimuksessa määrättyssä menettelyssä. Arnulf pitää tätä kansallisen suvereenisuuden äärimmäisenä takeena. Arnulf 2006, s. 264. Arnulf viittaa myös Puolan perustuslakituomioistuimen ratkaisuun (11.5.2005, K 18/04, englanninnoksen kappale 13), jossa eroaminen unionista mainitaan Puolan perustuslain ja unionioikeuden sovittamattoman konfliktin ratkaisuna. Arnulf 2006, s. 264 alav. 68.

se vaatimusta kansallisen lain pätemättömyydestä, vaan soveltamattomuudesta. Erottelu on oikeudellinen konstruktio, joka limittää oikeusjärjestykset toisiinsa.

MacCormick kuvaa konfliktien välttämistä eräänlaisena perustuslaillisena pluralismina.

”Konfliktin välttäminen on varovaisuutta, mutta myös poliittista ja oikeudellista harkintaa. EUT:n ei pitäisi tehdä tulkintaratkaisuja arvioimatta niiden mahdollista vaikutusta kansallisiin valtiosääntöihin, eikä kansallisten tuomioistuimien tulisi tulkita lakia tai valtiosääntöä ilman erottelua maanmies-
tensä mahdollisuudesta osallistua EU:iin.”⁴⁸⁹

Hänen mukaansa kummankin tahon, kansallisten tuomioistuimien ja EUT:n, tulisi kiinnittää asiankuuluvaa huomiota jäsenvaltioiden velvollisuuksiin toisiansa kohtaan kansainvälisen oikeuden perusteella. Jos kaikki osallistuvat tuomioistuimet ottavat tämän tunnollisesti huomioon, voi tuloksena olla perustuslaillisten konfliktien neuvottelu rakentavasti. Tämä jännite vahvistaisi unionia, jos kansalliset perustuslailliset tuomioistuimet tunnustaisivat sen keskeiset periaatteet, mutta samalla kiinnittäisivät ne lujasti kansallisiin perustuslaillisiin periaatteisiin.⁴⁹⁰ Tämä ilmenee hyvin BVerfG:n oikeuskäytännön tarkastelussa. Välillä aggressiivisten väitteiden ohella korostetaan avoimuutta integraatiolle, yhteistyöhakuisuutta ja ”europarechtfreundlichkeit”-asennetta.

Pluralismia koskevassa teoreettisessa osuudessa esitettiin näkemys siitä, että EU:n ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten välinen suhde on yhteen sovittamaton. Erityisesti etusijaperiaatteen ehdottomuus kuvastaa tätä: EUT yhtäältä katsoo sen kuuluvan jäsenvaltioita velvoittavan unionioikeuden ydinperusteisiin, mutta jäsenvaltiot perustuslaillisten ydinarvojensa perusteella joko eivät hyväksy periaatetta perustuslakiin ulottuvin vaikutuksin sellaisenaan ollenkaan – kuten Saksa – tai asettavat sille rajoituksia – kuten Italia, Espanja ja Puola.⁴⁹¹ Pluralismin dialogia korostavaa näkökantaa tukee kuitenkin osapuolten toiminta tässä asetelmassa. Suhde on ollut keskusteleva ja omia näkökantoja on myös muutettu ja uudelleenarvioitu. Keskeinen keino ja foorumi tässä on ollut ennakkoratkaisumenettely. Osapuolet ovat myös Walkerin kuvaamalla tavalla pyrkineet yhteistyöhön, suhtautuneet toiseen osapuoleen kunnioittavasti ja tarvittaessa pidättyvästi. Gauweiler-asian kulku kuvastaa hyvin tätä dynamiikkaa. Dialogi on myös käyty oikeudellisin argumentein ja tuomioistuinten välillä. Sillä on kuitenkin tämän luonteen vuoksi rajoituksensa. Tuomarit eivät pysty

⁴⁸⁹ Arnulf 2006, s. 260.

⁴⁹⁰ Arnulf 2006, s. 261.

⁴⁹¹ Myös EU:n ja EIS:n väliseen suhteeseen liittyy yhteensovittamisongelmia. Vaikka EU:n liittyminen EIS:een mahdollistettiin oikeusperustana Lissabonin sopimuksessa, osoittavat EUT:n lausunnon periaatteellinen kriittisyys liittymisestä ja itse neuvotteluiden vaikeus, jännitteistä suhdetta.

suinkaan ratkaisemaan poliittisia ja taloudellisia ongelmia, jotka ovat kuitenkin osa EU-jäsenvaltioiden suhdetta. Jos tuomioistuinten dialogi kriisiytyy, on poliittisilla toimijoilla aina mahdollisuus ratkaista se.

5 Dialogi jatkuu – AJOS

Tanskan korkein oikeus (TKKO) antoi joulukuussa 2016 ratkaisun kansallisen ja EU-oikeuden suhteesta niin sanotussa Ajos-tuomiossa⁴⁹², jossa sen päätely noudattaa hyvinkin uskollisesti BVerfG:n ratkaisuja. TKKO myös rajoitti merkittävästi EU-oikeuden hyväksi tehtävän *contra legem* -tulkinnan mahdollisuuksia silloin, kun EU-normi perustui EUT:n tulkintakäytäntöön eikä kirjoitetun oikeuden määräykseen. Tapauksessa oli kyse ikään perustuvan syrjinnän kiellosta ja siitä, voisiko tätä koskeva EU-oikeuden oikeusperiaate saada etusijan Tanskan kansalliseen lakiin nähden. Tanskan työntekijälainsäädännön mukaan tietyn iän jälkeen työnantaja saattoi laissa tarkemmin säädettyjen edellytysten täyttyessä jättää eläkkeen maksamatta. Ristiriita Tanskan työntekijälainsäädännön ja EU-oikeuden ikäsyrjintää koskevan oikeusperiaatteen välillä ei ollut poistettavissa tulkinnalla. TKKO viittasi myös tulkintaperiaatteen siten kuin Tanskan oikeus ne tunnusti, eikä niin kuin EUT ne määritteli. TKKO sovelsi etusijaperiaatteen vastaisesti kansallista lakia eikä ikään perustuvan syrjinnän kieltoa painottamalla oikeusvarmuutta ja oikeutettujen odotusten suojaa kahden yksityisen välisessä suhteessa.⁴⁹³ Samalla TKKO jätti noudattamatta aiemmin samassa asiassa annettua hyvin yksiselitteistä EUT:n ennakkoratkaisua.⁴⁹⁴ Samassa yhteydessä TKKO määritteli EUT:n oikeuskäytännön soveltamisedellytyksiä Tanskassa. EU:n toimivalta määräytyi Tanskan liittymissopimuksen perusteella eivätkä oikeuskäytännössä sen jälkeen luodut periaatteet – kuten tapaukseen soveltuva ikäsyrjinnän kiello – olleet sitovia. Ne eivät perustuneet nimenomaiseen EU-sopimuksen määräykseen, jonka Tanska olisi jäsenvaltiona hyväksynyt.⁴⁹⁵ TKKO perusti toimivaltansa Tanskan perustuslakiin, ja TKKO katsoi ylittävänsä toimivaltansa, jos se soveltaisi EU-sopi-

⁴⁹² Asia no 15/2014, Dansk Industri (DI), Ajos A/S:n puolesta v. A:n kuolinpesä.

⁴⁹³ Englanninkielinen lehdistötiedote 6.12.2016.

⁴⁹⁴ C-441/14, Dansk Industri (DI), Ajos A/S:n puolesta v. Karsten Eigil Rasmussenin kuolinpesä. EUT totesi ennakkoratkaisussaan muun muassa, että 1) ”...ikään perustuvan syrjinnän kiellon yleistä periaatetta, sellaisena kuin se on konkretisoituna yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puiteista 27.11.2000 annetulla neuvoston direktiivillä 2000/78/EY, on tulkittava siten, että se on myös yksityisten välisessä oikeusriidassa esteenä ... kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan työntekijöillä ei ole oikeutta irtisanomiskorvaukseen, jos ...” Jos ristiriitaa ei voida kansallisen lain tulkinnalla poistaa, ”... kansallisen tuomioistuimen velvollisuutena on silloin ... jättää tarvittaessa soveltamatta kutakin ikään perustuvan syrjinnän kiellon yleisen periaatteen vastaista kansallisen oikeuden säännöstä. Oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet tai yksityisen, joka katsoo kärsineensä vahinkoa unionin oikeuden vastaisen kansallisen säännöksen soveltamisesta, mahdollisuus saattaa asianomainen jäsenvaltio vastuuseen unionin oikeuden rikkomisesta, eivät voi kyseenalaistaa mainittua velvollisuutta.”

⁴⁹⁵ Tanskan laki liittymisestä, laki no 321, 30.4.2008.

mukseen suoraan perustumattomia oikeusperiaatteita yksityisten välillä ja jättäisi niiden nojalla Tanskan kansallisen lain soveltamatta.

Päätöksen on nähty ilmentävän jäsenvaltioiden ylimpien tuomioistuimien turhautumista ylikansallisten tuomioistuimien – kuten EUT:n ja EIT:n – harjoittamaan yksityiskohtaiseen ohjaukseen sekä pyrkimystä palauttaa toimivaltansa. Vaikka TKKO vetoaakin oikeusvarmuuteen, voi tuomion katsoa johtavan ylikansallisen oikeuden eheyden ja yhdenmukaisuuden vaarantumiseen. Ylikansallinen oikeus myös muuttuu residuaaliksi ja tulee riippuvaiseksi muun muassa siitä, miten yksityiskohtaisesti kukin jäsenvaltio on liittymissopimuksensa kirjoittanut. Päätöstä voi pitää tosiasiallisesti ja vastakkaisista vakuuteluista huolimatta hyvin poliittisena. Onhan sen pääperuste korostaa tanskalaisten sääntöjen etusijaa EU-oikeuteen nähden riippumatta jälkimmäisen sisällöstä ja siitä, että EU-oikeus on kuitenkin osa Tanskankin oikeutta.⁴⁹⁶ Päätös palaa käytännössä *Costa v. ENEL* -tuomion perusargumentteihin.

⁴⁹⁶ Madsen – Olsen – Sadl 2017.

**OSA IV: YHDENTYMISEN ENSI
ASKELEET JA VALMISTAUTUMINEN
EU-JÄSENYYTEEN**

1 Kypsyminen jäsenyyteen ja yhdentymisen tapahtumat

1.1 SUOMI, NEUVOSTOLIITTO JA EUROOPAN YHTEISÖ

Suomen EU:iin liittymistä voi pitää yhtenä vaiheena Suomen pitkässä euroopalaisen yhdentymisen kehityksessä. Ensimmäinen askel yhdentymisessä oli otettu jo vuonna 1961 Suomen tultua EFTAn liitännäisjäseneksi. Toinen huomattava kehityspiste oli Suomen vapaakauppasopimus Euroopan talousyhteisön kanssa vuonna 1973.⁴⁹⁷ Syksyllä 1985 Neuvostoliitto ei enää vastustanut Suomen täysjäsenyyttä EFTA:ssa⁴⁹⁸ ja Suomi liittyi vuonna 1986 sen täysjäseneksi. Maailmanpoliittinen tilanne oli muuttumassa: kylmä sota oli päättymässä.⁴⁹⁹ Eurooppalaiseen arvo- ja oikeusyhteisöön kiinnityttiin vuonna 1989 liittymällä Euroopan neuvostoon ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Samoihin aikoihin Suomi myös avasi rahapolitiikassaan rahoitusmarkkinoita vapauttamalla vuosina 1986–1989 yksipuolisesti pääomaliikkeitä ja ulkomaista velanottoa.⁵⁰⁰ Jyrängin mukaan tämä oli jo Suomen Länsi-Euroopan yhdentymisen suuntaan sitova poliittinen ratkaisu.⁵⁰¹ Saman kehityksen myöhempiä vaiheita oli rahaliikenteen vapauttaminen 1.7.1990 samaan aikaan EY:n kanssa⁵⁰² ja markan sitominen yksipuolisesti ecuun 4.6.1991, jolloin Suomi sitoutui omasta aloitteestaan seuraamaan Euroopan valuuttakurssien kehitystä.⁵⁰³ Jyrängin mukaan ecu-kytkennällä sitouduttiin poliittisesti EY:n suuntaan ja samalla katkaistiin vanha idänpoliittinen side Neuvostoliittoon, yya-sopimukseen ja puolueettomuusdoktriiniin.⁵⁰⁴

Blombergin mukaan ennen kylmän sodan päättymistä Suomen yhdentymispolitiikalla oli kaksi tavoitetta: taloudellinen ja poliittinen. Suomen oli säilytettävä asemansa pääasiallisten kumppaniensa markkinoilla eli Länsi-Euroopassa, mutta sitä ei saanut tehdä tavalla, joka olisi rajoittanut maan poliittista päätöksentekokykyä, toisin sanoen vahingoittaisi Suomen ja Neuvostoliiton

⁴⁹⁷ Jyränki 1996, s. 11.

⁴⁹⁸ Blomberg 2011, s. 63.

⁴⁹⁹ Hämäläinen 1994, s. 8.

⁵⁰⁰ Jyränki 1996, s. 11.

⁵⁰¹ Jyränki 1996, s. 11.

⁵⁰² Ks. Euroopan yhdentymisen kronologia.

⁵⁰³ Ks. Euroopan yhdentymisen kronologia.

⁵⁰⁴ Jyränki 1996, s. 12.

suhteita.⁵⁰⁵ Poliittinen liikkumatila oli varsin vähäinen. Neuvostoliitto seurasi tarkoin Suomen läntisiä kauppasuhteita eikä niihin saanut sisältyä tekijöitä, jotka olisivat vähentäneet Neuvostoliiton vaikutusvaltaa Suomen käyttäytymiseen kansainvälisissä suhteissa. Osallistumisen läntiseen integraatioon tuli olla sopusoinnussa Neuvostoliiton-suhteiden kanssa eikä taloudellinen integraatio saanut rajoittaa poliittista päätösvaltaa. Suomi osallistui integraatioon puolueettomuuspolitiikan asettamin ehdoin,⁵⁰⁶ jolloin Suomen oman päätösvallan sisältö määräytyi Neuvostoliiton tahdon mukaisesti. Tämä teki EY-jäsenyydestä mahdollottomuuden. Suomessa ja muuallakin oli vankka käsitys, että Euroopan yhteisön ja Neuvostoliiton suhteisiin oli sisäänrakennettu vastakohtaisuus.⁵⁰⁷ Vielä marraskuussa 1990 pääministeri Holkerin mukaan ”alistuminen EY:n ulkopoliittiseen päätöksentekoon ... merkitsisi, että Suomi vapaaehtoisesti itenäisyydestään luopuen sulautuisi suurvaltaan”.⁵⁰⁸

Ulkoministeri Kalevi Sorsa ilmaisi EY-jäsenyyden torjuvan kannan 23.11.1987 seuraavasti:

”Puolueettomuuspolitiikkamme harjoittamisen edellytyksenä on ja pysyy täyden suvereniteetin säilyttäminen ja päätöksenteon pitäminen omassa käsissämme kaikissa ulkopoliittikkaamme liittyvissä kysymyksissä. Puolueettomuuspolitiikkamme ei siis ole yhteen sovitettavissa EC:n täysjäsenyyteen ja tämä sovitamattomuus käy sitä selvemäksi, mitä enemmän EC:n piirissä tähdätään Euroopan unionin luomiseen, jonka päätöksenteko olisi ylikansallista muun muassa ulkopoliitiikan alueella.”⁵⁰⁹

Puhuminen ”täyden suvereniteetin säilyttämisestä” ja ”pätöksenteon pitäminen omassa käsissämme” oli näissä olosuhteissa kovin kaunistelevaa. Vielä vuonna 1989 puolueettomuuspolitiikka pitkälti samaistettiin idänsuhteista huolehtimiseen, mikä puolestaan edellytti päätösvallan pitämistä omassa käsissä.⁵¹⁰ Tämä päätösvalta taas oli paljolti Neuvostoliiton määräämää. Hienoisia muutoksia oli Suomessa alkanut kuitenkin tapahtua jo tätä ennen. Vuoden 1989 alussa presidentti Koivisto totesi, että Suomi aikoo säilyttää itsenäisen päätösvallan kaikissa ulkopoliitiikan kysymyksissä eikä Suomi pyri talousyhteisön jäseneksi. Hienovarainen muutos aiempaan oli se, että puolueettomuuden tai idänsuhteiden asemesta Koivisto puhui nyt itsenäisestä päätösvallasta.⁵¹¹

Vuoden 1989 kuluessa Suomi ja Ruotsi torjuivat EY-jäsenyyden suurin piirtein samoin sanoin. Lähestymistavan yhdisti pyrkimys pitää päätöksenteko

⁵⁰⁵ Blomberg 2011, s. 61.

⁵⁰⁶ Blomberg 2011, s. 62.

⁵⁰⁷ Blomberg 2011, s. 128–129.

⁵⁰⁸ Tarkka 2015, s. 140.

⁵⁰⁹ Blomberg 2011, s. 64.

⁵¹⁰ Blomberg 2011, s. 122.

⁵¹¹ Blomberg 2011, s. 122.

ulko- ja turvallisuuspolitiikassa omissa käsissä. Suomen kohdalla vetoaminen puolueettomuuteen EY-jäsenyyden esteenä merkitsi suomalaisittain mahdollisuutta vaihtuvissa tilanteissa itse päättää suhteista Neuvostoliittoon.⁵¹² Tilanteen herkkyyttä kuvasti se, että presidentti Koivisto toimitutti syyskuussa 1989 Moskovaan muistion silloin hahmottuneen ETA-sopimuksen sisällöstä. ETA merkitsi muun muassa, ettei Suomi voisi enää jatkaa siihenastista menettelyä, jossa se antoi samat edut Neuvostoliitolle kuin läntisille integraatiokumppaneille. Muistio ei herättänyt Moskovassa kuitenkaan vastalauseita.⁵¹³ Gorbatšovin vastaus lehdistötilaisuudessa lokakuussa 1989 toimittajan kysymykseen, että Suomen mahdollinen EY-jäsenyys oli sen oma asia, oli kuitenkin yllätys.⁵¹⁴ Tätä ei oikein haluttu uskoa, koska vuoden 1990 selonteon eduskuntakäsittelyssä maaliskuussa ulkoministeri Pertti Paasio torjui EY:n jäsenyyden yhteen sopimattomana Suomen puolueettomuuspolitiikan kanssa. Tarkan mukaan juuri Koiviston ja Paasion vakuuttelut syyskuussa 1989 EY-jäsenyyden mahdottomuudesta johtivat siihen, että Gorbatšov saattoi rauhallisin mielin vakuuttaa, että EY-jäsenyys oli Suomen oma asia.⁵¹⁵ Joka tapauksessa Paasion kanta oli kuitenkin pehmenemässä, koska hän kytki sen ”EY:hin, sen luonteeseen ja kehitystavoitteisiin”. Blombergin mukaan hallituksen asenteessa oli näin uusi piirre: pitäytyminen perinteiseen poliittiseen imperatiiviin – itsenäinen päätöksenteko ja puolueettomuus – sai lisäksi varauksen, joka koski tulevan yhdentymiskehityksen arvaamattomuutta.⁵¹⁶ Arvaamattomuuden saattoi myös ymmärtää uusiksi mahdollisuuksiksi.

Kokoomuksen puoluevaltuusto oli pitänyt 9.5.1990 EY-jäsenyyttä mahdollisena, siltä varalta, ettei ETA-neuvotteluissa saataisi toivottua tulosta.⁵¹⁷ Ensimmäiset myönteisesti jäsenyyttä käsittelevät kotimaiset ministerien puheenvuorot kuultiin kuitenkin vasta 30.8.1990. Kauppa- ja teollisuusministeri Ilkka Suominen ennusti, että Suomi tulee 1990-luvulla hakemaan EY:n jäsenyyttä. Näin suorasukaista kantaa kuitenkin paheksuttiin. Ulkoministeri Paasion samana päivänä pitämä linjapuhe sisälsi kuitenkin merkittävän käänteen. Paasio totesi Suomen pitävän ulkopolitiikassaan kiinni puolueettomuudesta eikä osallistuminen yhdentymiseen saa estää puolueettomuuspolitiikan toteuttamista. Mikä tärkeintä, Paasio kuitenkin totesi, että ”toisaalta puolueettomuudesta ei tarvitse muodostaa estettä yhdentymiseen osallistumiselle”.⁵¹⁸ Vuoden 1991 eduskuntavaalien jälkeen huhtikuussa suurimman oppositiopuolueen SDP:n puheenjoh-

⁵¹² Blomberg 2011, s. 128–129.

⁵¹³ Blomberg 2011, s. 125.

⁵¹⁴ Blomberg 2011, s. 129.

⁵¹⁵ Tarkka 2015, s. 154.

⁵¹⁶ Blomberg 2011, s. 210.

⁵¹⁷ Jyränki 1996, s. 12.

⁵¹⁸ Blomberg 2011, s. 209–210.

tajana Paasio esitti EY-jäsenyyden hakemista.⁵¹⁹ Myös Ahon hallituksen ohjelmassa keväällä 1991 oli uusi vivahde, jossa ”omia etuja palveleva vakiintunut puolueettomuuspolitiikka” oli uutena perusteena syrjäyttänyt Neuvostoliiton toissijaiseen asemaan.⁵²⁰

Niin sanotun Janajevin juntan vallankaappausyrityksen jälkeen elokuussa 1991 presidentti Koivisto oli todennut asioiden etenevän kohti EY-jäsenyyttä.⁵²¹ Koivisto ilmaisi ensi kerran selkeän kantansa EY-jäsenyyteen vuoden 1992 selonteon antamista seuraavana päivänä (10.1.1992): ETA-sopimusta ei saa vaarantaa, mutta EY-jäsenyyshakemus on joka tapauksessa jätettävä. Kolme viikkoa myöhemmin (30.1.) presidentti suositteli pääministerille, että valtio-neuvosto – odottamatta uudelleen aloitettujen ETA-neuvottelujen päättymistä – antaisi viivyttelämättä eduskunnalle tiedonannon, jossa todettaisiin hallituksen aikomus hakea EY-jäsenyyttä.⁵²²

Vuoden 1989 tienoilla oli Euroopan yhteisöissä alkanut kaksi rinnakkais-ta prosessia. Toinen johti Maastrichtiin eli Euroopan unionin perustamiseen ja toinen Portoon eli ETA-sopimusjärjestelmään. EY:ssä Valkoinen kirja (1985) ja Euroopan yhtenäisasiakirja (1986) ilmaisivat 1980-luvun tärkeimmän lähitavoitteen: täydellisten sisämarkkinoiden luomisen vuoteen 1992 mennessä. Tavoitteen lähestyminen sai omista intresseistään huolestuneissa EFTA-mais-sa aikaan liikettä EY-jäsenyyden suuntaan.⁵²³ Myös Suomessa oltiin huoles-tuneita jäämisestä Euroopan ulkoreunalle.⁵²⁴ EY ei kuitenkaan ollut valmis ottamaan uusia jäseniä ennen kuin se oli saattanut loppuun sisämarkkinaohjel-mansa.⁵²⁵ EFTA-maille komissio tuotti vuonna 1989 suunnitelman Euroopan talousalueesta (ETA), joka toisi ne lähempään yhteistoimintaan EY:n kanssa. Maastrichtin sopimus⁵²⁶ oli vastaus Euroopan kokonaistilanteessa vuonna 1989 tapahtuneeseen käänteeseen. Yhdistynyt Saksa sidottiin ”yhä läheisempään liit-toon” – kuten sopimuksen johdannossa suuntausta kuvataan.⁵²⁷ Maastrichtin Eurooppa-neuvostossa jäsenvaltiot ilmoittivat EU:n olevan valmis ottamaan uusia jäseniä.⁵²⁸

⁵¹⁹ Jyränki 1996, s. 12.

⁵²⁰ Tarkka 2015, s. 141.

⁵²¹ Jyränki 1996, s. 14 alav. 7.

⁵²² Jyränki 1996, s. 15; Koivisto 1995, 540.

⁵²³ Jyränki 1996, s. 10.

⁵²⁴ Tarkka 2015, s. 153.

⁵²⁵ Paloheimo – Pesonen 1994, s. 27.

⁵²⁶ Sopimus tuli voimaan 1.11.1993.

⁵²⁷ Jyränki 1996, s. 11–12.

⁵²⁸ European Council, Presidency Conclusions, Maastricht, 9th and 10th December 1991 (SN 271/1/91 EN): ”The European Council notes that negotiations on accession to the European Union on the basis of the Treaty now agreed can start as soon as the Community has terminated its negotiations on Own Resources and related issues by 1992. The European Council notes that a number of European countries have submitted applications or announced their intention of seeking membership of the Union. The European Council invites the Commission to examine those

Blomberg tiivistää kehityksen suuren linjan vähittäiseksi luopumiseksi ylikansallisen päätöksenteon vastustuksesta, mikä samalla merkitsi asteittaista irrottautumista puolueettomuuspolitiikasta.⁵²⁹ Ehkä voisi jatkaa, että puolueettomuuspolitiikasta ja ylikansallisen päätöksenteon vastustuksesta luovuttiin juuri siinä merkityksessä, mitä se oli merkinnyt sidonnaisuutena Neuvostoliittoon. Jyrängin mukaan⁵³⁰ kaikki huomattavat valtiosääntömuutokset Suomessa vuodesta 1809 lähtien ovat olleet sidoksissa kansainvälisen politiikan suuriin käännteisiin ja erityisesti Suomen Venäjän/Neuvostoliiton-suhteessa tapahtuneisiin muutoksiin. Tarkemmin liittymisprosessin alkusysäykset liittyivät Itävallan jäsenhakemukseen vuonna 1988, joka sai suomalaisten pohdinnat liikkeelle sekä seuraavana vuonna Ruotsin antamaan ilmoitukseen aikomuksistaan hakea jäsenyyttä. Vallankaappauksen kaatuminen syksyllä 1991 Moskovassa poisti viimeisetkin esteet jäsenyyden hakemiselta.⁵³¹ Taustalla ja pontimena Suomen liittymisessä Euroopan integraatioon oli luonnollisesti yleiseurooppalainen tilanne: Euroopan kahtiajaon päättymisen ja länsieurooppalaisen yhdentymiskehityksen kiihtymisen muun muassa sisämarkkinaohjelman hyväksymisen myötä. Suomen rooli oli hakeutua ja sopeutua tähän prosessiin, mutta samalla turvaamalla ja säilyttämällä tietyt erityisintressinsä ja ominaispiirteensä.⁵³² Sillosta mukautumisesta ulkoa osoitettuun suuntaan tai herätteisiin ei siten ollut kysymys vaan myös ulkoisten muutosten suomen liikkumatilan käyttämisestä. Pelkistäen kaiken lähtökohta oli Neuvostoliitossa vuodesta 1985 lähtien tapahtuneessa politiikan muutoksessa, joka salli, paitsi muuta, Saksan yhdistymisen ja Suomen ulkopoliittikan uudelleen suuntautumisen. Sitä kautta tuo maailmanpolitiikan käänne vaikutti Euroopan unionia koskevan sopimuksen syntymiseen ja Suomen liittymiseen Euroopan unioniin.⁵³³

1.2 YHDENTYMISEN KRONOLOGIAA

Suomen liittyminen Euroopan unioniin oli verraten nopea, mutta silti perusteellisesti valmisteltu prosessi. Tapahtumat seurasivat toisiaan limittäisesti ja ripeästi – keväällä 1992 vauhti oli suorastaan hengästyttävä. Yleistä yhdentymispolitiikkaa jouduttiin pohtimaan ja linjaamaan samanaikaisesti konkreetteja linjauksia edellyttävien eri sopimusneuvottelujen ollessa vireillä. Vaikka varsinainen päätösvalta olikin keskittynyt ulkopoliittiselle johdolle ja muille

questions including the implications for the Union's future development and with regard to the European Council in Lisbon.”

⁵²⁹ Blomberg 2011, s. 65.

⁵³⁰ Jyränki 1996, s. 10.

⁵³¹ Hämäläinen 1994, s. 8.

⁵³² VNS 1/1990 vp, s. 5.

⁵³³ Jyränki 1996, s. 10.

avainpoliitikoille, perustana oli laajaa virkamiesvalmistelua, eri sidosryhmien kuulemisia ja yhteydenpitoa. Monien muiden asioiden ohella uusia aineellis-oikeudellisia ja institutionaalisia kysymyksiä piti selvittää ja määritellä Suomen oikeusjärjestyksen kanta niihin.

Kronologiaa voisi kuvata seuraavasti:

- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan taloudelliseen yhdentymiskehitykseen, ilmoitettu täysistunnossa 1.11.1988, keskustelu 1.–2.11.1988 (Yleinen yhdentymispolitiikka);
- Liittyminen Euroopan neuvostoon ja Euroopan ihmisoikeusyleissopimukseen 5.5.1989. (Yleinen yhdentymispolitiikka);
- Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen, ilmoitettu täysistunnossa 28.11.1989, käsittely päättynyt 5.12.1989 (Yleinen yhdentymispolitiikka);
- Päätös ETA-neuvottelujen aloittamisesta EY- ja EFTA-valtioiden välillä 19.12.1989 (ETA);
- Virallisia ETA-neuvotteluja edeltävät selvitysluontoiset keskustelut alkavat tammikuussa 1990 (ETA);
- ETA-neuvottelut alkavat 20.6.1990 Brysselissä (ETA);
- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen, ilmoitettu täysistunnolle 13.3.1990; päätöskeskustelu eduskunnassa 11.–13.6.1990 (Yleinen yhdentymispolitiikka);
- ETA-neuvottelut todettiin asiallisesti päättyneiksi 21.10.1991. Lähes kaikki institutionaaliset ja oikeudelliset kysymykset sekä suurin osa sisältökysymyksistä oli ratkaistu 13.5.1991; (ETA)
- ETA-sopimuksen marraskuuksi 1991 suunniteltu parafointi (siirtyi komission haettua EUT:lta lausuntoa). (ETA);
- EUT:n lausunto ETA-sopimuksesta 14.12.1991 (ETA);
- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle (VNS 2/1991 vp), ilmoitettu täysistunnossa 9.1.1992 (EY);
- EUT:n lausunnossaan 14.12.1991 ETA-sopimuksen Rooman sopimuksen vastaisina pitämien kohtien uudelleen neuvottelemineen ja näiden neuvotte-
lujen päätyminen 14.2.1992 (ETA);
- Valtioneuvoston tiedonanto Euroopan yhteisön jäsenyydestä (VNT 1/1992 vp), ilmoitettu täysistunnossa 10.3.1992 (EY);
- Tiedonannon (VNT 1/1992 vp) päätöskeskustelu 18.3.1992 (EY);
- Päätös hakea EY-jäsenyyttä (EY);

- EY-jäsenyyshakemuksen toimittaminen EY:n komissiolle 18.3.1992 (EY);
- Valtiosääntökomitea 1992 – Euroopan unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön, ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeet ja -tavat, (KM 1994:4), komitean asettamispäätös 5.3.1992 (Yleinen yhdentymispolitiikka);
- Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 5/1992 vp) Valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle (VNS 2/1991 vp) 9.4.1992 (Yleinen yhdentymispolitiikka);
- EUT:n lausunto ETA-sopimuksen uudelleen neuvotteluista kohdista 10.4.1992 (ETA);
- ETA-sopimuksen englanninkielinen toisinto parafoitiin 14.4.1992 (ETA);
- Ministerit allekirjoittivat ETA-sopimuksen Portossa Portugalissa 5.5.1992 (ETA);
- Hallituksen esitys (HE 95/1992 vp) ETA-sopimuksen voimaansaattamiseksi ilmoitettiin eduskunnan täysistunnossa 12.6.1992 (ETA);
- Eduskunnan päätöskeskustelu Valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle, VNS 2/1991 vp, 18.6.1992 (EY), (Yleinen yhdentymispolitiikka);
- ”Valtiosääntökomitea 1992:n” osamietintö – ETA-sopimuksesta aiheutuvat järjestelyt (KM 1992:23), julkistaminen 18.6.1992 (ETA);
- Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 15/1992 vp) ETA-sopimuksen HE:stä 22.9.1992 (ETA);
- ETA-sopimuksen voimaansaattamislain kolmas käsittely 27.10.1992 (ETA);
- Sveitsin hylättyä ETA-sopimuksen 6.12.1992 sopimuksen tarkistamista koskevissa neuvotteluissa poistettiin viittaukset Sveitsiin ja tarkistukset sisällytettiin sopimuksen lisäpöytäkirjoihin. Voimaansaattamislain 15a §:ssä (1505/1993) todetaan, ettei ETA-sopimuksen säännöksiä tai määräyksiä sovelleta Sveitsin valaliittoon. (ETA);
- ETA-sopimus voimaan 1.1.1994 (1504/1993) (ETA);
- Valtiosääntökomitea 1992 – Euroopan unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön, ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeet ja -tavat (KM 1994:4), komitean asettamispäätös 5.3.1992, mietintö ilmestyi 17.3.1994 (Yleinen yhdentymispolitiikka);
- EY-kansanäänestys 16.10.1994 (EY); sekä
- EY-jäsenyys voimaan 1.1.1995 (EY).

2 Euroopan ihmisoikeussopimus

2.1 LIITTYMINEN JA VOIMAANSAATTAMINEN

EIS:llä oli tuntuja suomalaiseseen oikeusjärjestykseen ulottuvia vaikutuksia, mutta se herätti myös uudenlaisia kysymyksiä kansainvälisen sopimuksen suhteesta kansalliseen oikeusjärjestykseen sekä oikeusjärjestysten välisten konfliktitilanteiden ratkaisumalleihin. Suomi oli valmis tunnustamaan EIT:n pakollisen, lopullisen ja oikeudellisesti sitovan tuomiovallan kaikissa yleissopimuksen tulkintaan ja soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä. Suomi saattoi myös joutua suorittamaan korvausta tai muuta hyvitystä loukkauksen uhrille ja viime kädessä jopa muuttamaan lainsäädäntöään uusien sopimusrikkomusten ehkäisemiseksi, vaikka sellaiseen EIT ei suoranaisesti määräisikään.⁵³⁴ Sitoutuminen näihin menettelyihin merkitsi poikkeamista hallitusmuodon valtion suvereenisuutta koskevista säännöksistä ja vaati hallituksen esityksen mukaan eduskunnan suostumuksen käsittelemistä perustuslainsäätämisyksessä.⁵³⁵ Liittyminen merkitsi myös uusien ihmisoikeusvelvoitteiden asemoimista jo voimassa oleviin Suomen kansainvälisiin sitoumuksiin. Näiden välillä ei kuitenkaan nähty olevan ristiriitaa, vaan ne täydensivät toisiaan.⁵³⁶ Hallituksen esitys ei kuitenkaan problematisoi yhtäältä sopimuksen ja toisaalta perustuslain ja erityislakien välistä suhdetta. Se ei myöskään pohdi sopimuksen merkitystä Suomen oikeusjärjestykselle sen sisäisestä näkökulmasta, eli miten se muuttaisi tuomioistuinten taikka hallinnon soveltamistoimintaa, lainsäädäntötyötä taikka mikä olisi sen suhde voimassa olevaan perusoikeusjärjestelmään. Huomio oli tässä vaiheessa kiinnittynyt lähinnä EIS:n omaan valvontajärjestelmään ja sopimuksen aineelliseen sisältöön. Liittymisvaiheessa sopimuksen edellyttämät muu-

⁵³⁴ HE 22/1990 vp, s. 5, 12

⁵³⁵ Vaikka liittymisvaiheen keskustelussa EIS:n ”ylikansallinen” valvonta herätti epäilyjä Suomen täysivaltaisuuden kannalta, ei EIS- ja KP-sopimusten valvontajärjestelmien välillä nähty kuitenkaan laatu-, vaan pikemmin aste-eroja. KP-sopimusta valvovan ihmisoikeuskomitean ”näkemykset” (view) nimittäin saattoivat faktisesti sitoa Suomen lainsäätäjää konsanaan yhtä paljon kuin EIT:n langettamat tuomiot. Pellonpää 1988, s. 297. Tämä siitä huolimatta, että KP-sopimuksen valtio- ja yksilövalitusjärjestelmän seurauksena ei voitukaan antaa valtiota sitovaa ratkaisua, toisin kuin EIS:n valvontajärjestelmässä. KM 1994:4, s. 302. Tosin, toisin kuin KP-sopimuksen kohdalla, EIS:n valvontaelimissä Suomen oikeusjärjestyksen erityispiirteet voivat tulla paremmin huomioiduksi, sillä näissä olisi jäsenenä Suomen kansalaisia. Pellonpää 1988, s. 297.

⁵³⁶ HE 22/1990 vp, s. 3. Tätä suhdetta on myös pyritty selventämään EIS:n olemassa olevien ihmisoikeuksien suojaamista koskevalla 53 artiklalla, jonka mukaan minkään yleissopimuksessa ei pidä katsoa rajoittavan tai loukkaavan korkean sopimuspuolen lainsäädännössä turvattuja tai josain sen allekirjoittamassa sopimuksessa tunnustettuja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia.

tokset nähtiin kannatettaviksi suomalaisen oikeuskäsityksen näkökulmasta ja sellaisiksi, että monet niistä uudistuksista olisi jo toteutettu, mikäli KP-sopimuksen asettamiin velvoitteisiin olisi suhtauduttu niiden edellyttämällä vakavuudella.⁵³⁷ Oikeusjärjestykseen liittyi siten myös kulttuurinen muutos: jo olemassa oleviin kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanoon suhtauduttiin ylipäänsä vakavammin ja kansalliset ihmisoikeustavoitteet saivat tukea kansainvälisistä, eli EIS:n velvoitteista. Sopimuksen voimaansaattamismenettelyksi valittiin supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädetty blankettilaki yhdistyneenä joidenkin erityislakien muuttamisiin sopimuksen velvoitteiden edellyttämällä tavalla.⁵³⁸ Erityislainsäädäntöön tehtävillä muutoksilla pyrittiin varmistamaan kansainvälisten sitoumusten etusija kansallisiin tavallisen lain normeihin nähden.

2.2 KONFLIKTIT JA NIIDEN RATKAISUMEKANISMIT

Liittymisvaiheessa Suomen kansainvälisoikeudellista sopimusjärjestelmää koskeva huomio kiinnittyi lähinnä mahdolliseen ristiriitatilanteeseen Suomea jo velvoittavan YK:n KP-sopimuksen ja solmittavan EIS:n välillä ja ratkaisuksi nähtiin EIS:n 53 artiklan soveltaminen.⁵³⁹ Ristiriita saattoi syntyä kuitenkin myös EIS:n, muun ihmisoikeusnormin tai hallitusmuodon perusoikeussäännösten välillä, jolloin asetelma on jo vivahteikkaampi

a) Perinteiset tulkintasäännöt

Lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunta ei antanut sopimukselle mitään erityis- asemaa muihin lakeihin nähden, puhumattakaan perustuslaista, ja viittasi vain yleisten laintulkintaperiaatteiden soveltumiseen mahdollisissa ristiriitatilanteissa: ”Mahdollisissa tulkintatilanteissa on merkitystä yleisillä tulkintasäännöillä, kuten myöhemmän lain etusijalla aiemmin annettuihin nähden ja erityislain

⁵³⁷ Pellonpää 1988, s. 302. Scheinin totesi hieman sarkastisesti, että ”Suomen omat ihmisoikeusongelmat ja niiden valtiosisäinen ratkaiseminen olisi voitu saavuttaa vanhojenkin sopimusten pohjalta, mutta jos halu saavuttaa hovikelpoisuus Strasbourgissa saa uutta vauhtia asioihin, niin hyvä.” Scheinin 1988, s. 304–305.

⁵³⁸ PeVL 2/1990 vp; PeV:n lausunto hallituksen esityksestä n:o 22 ihmisoikeuksien ja peruspauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä.

⁵³⁹ Artiklan mukaan kansallisesti tai muuhun kansainväliseen ihmisoikeussopimukseen perustuvaa parempaa ihmisoikeuksien suojaa voidaan soveltaa EIS:n sijasta. Yleisesti kansainvälisessä oikeudessa kansainväliset ihmisoikeussopimukset määräävät vähimmäissuojan, josta kansallisesti voidaan poiketa antamalla parempaa suojaa. EIS:n 53 artiklaa vastaavia määräyksiä on TSS-sopimuksen 5(2) artiklassa, KP-sopimuksen 5(2) artiklassa, Lasten oikeuksien sopimuksen 42 artiklassa sekä CEDAW-sopimuksen 23 artiklassa. Torres 2009, s. 58–59.

etusijalla yleislakeihin verrattuna.” Kun sopimuksella ei ollut valtiosäännön perusteella hierarkkisesti ylempää asemaa, oli sopimuksen voimaanpanolain ja muiden samalla hierarkkisella tasolla olevien tavallisten lakien välinen suhde siis ratkaistava tulkintasäännöllä.⁵⁴⁰ Erityisesti lex posterior -periaatteen mukaan EIS saisi silloin etusijan tavallisiin lakeihin nähden, jotka oli säädetty ennen sen voimaansaattamista ja EIS:n jälkeen säädetty taas saavat etusijan EIS:een nähden.⁵⁴¹ Kun poikkeuslaki oli tavallinen laki, sovellettiin näitä tulkintaperiaatteita myös suhteessa muihin poikkeuslakeihin.⁵⁴² Toisaalta tulkintasääntöjä ei tarvittu EIS:n ja perustuslain välisen suhteen määrittelyyn, koska hierarkialtaan ylempänä perustuslaki perusoikeussäännöksineen meni ilman muuta EIS:n edelle.

Tulkintasäännöt olisivat olleet yksistään epävarma tie toteuttaa sopimuksen velvoitteet tehokkaasti. Lex posterior -sääntö vahvisti sopimuksen yleisen etusijan voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden, mutta oli mekaaninen. Posterior-sääntö myös muuttui heti sopimuksen voimaantulon jälkeen uuden kansallisen lainsäädännön eduksi, jollei lainsäätämisvaiheessa nimenomaisesti huomattaisi ottaa sopimusta huomioon taikka lausua lain suhteesta sopimukseen. Myös lex specialis -sääntö saattoi toimia sopimusta vastaan, koska sopimuksen yleisesti määrittämien oikeuksien, jotka kuitenkin sovellettaessa saattoivat osoittautua hyvinkin erityisiksi, ja kansallisen erityislainsäädännön välisen suhteen määrittely voisi olla toisinaan vaikeaa.

Tosin perustuslakivaliokunta pehmensi tulkintasääntöjä koskevaa toteamustaan huomauttamalla, että EIS velvoitti Suomea sisäisestä lainsäädännöstä riippumatta.⁵⁴³ Lex posterior ja lex specialis -periaatteiden täysin mekaaninen soveltaminen ei voisi siis tulla kysymykseen.⁵⁴⁴ Sopimus oli myös varsin merkittävä ja osa laajempaa kansainvälisten velvoitteiden kokonaisuutta, nimittäin Suomen liittymistä Euroopan neuvostoon. Valiokunta viittaa tähän toteamalla, että ”Suomi on sisäisestä lainsäädännöstään riippumatta Euroopan neuvoston piirissä sopimuksesta johtuvien velvoitteiden sitoma”. Tämä kuulostaa jo lähes presumptioperiaatteelta.

⁵⁴⁰ Perusselvityksen sopimuksen ja Suomen lainsäädännön välisistä suhteista Suomen mahdollista sopimukseen liittymistä silmällä pitäen laatinut Matti Pellonpää epäili tämän toimivuutta: ”olisi enemmän kuin kyseenalaista, voisiko pelkkä blanko-voimaansaattaminen lex posterior -periaatteella tuettuna Suomen suhteellisen kehittymättömässä ’ihmisoikeuskulttuurissa’ taata muutoilultaan monessa suhteessa yleisluontoisille sopimusmääräyksille etusijan tilanteessa, jossa vaikkapa pakkokeinolainsäädäntö tai ulkomaalaisten oikeuksia rajoittava painovapauslainsäädäntö sisältäisi sopimuksen kanssa ristiriitaisia lex specialis -luonteisia säännöksiä.” Pellonpää et al. 2012, s. 60.

⁵⁴¹ Rosas 2001, s. 296. Tämä oli myös perustuslakivaliokunnan kanta.

⁵⁴² Esimerkiksi EU-jäsenyyden voimaansaattamisesta säädettiin poikkeuslailla.

⁵⁴³ Pellonpää et al 2012, s. 63–64.

⁵⁴⁴ Pellonpää et al 2012, s. 64.

b) Presumptioperiaate

Osana muita kansainvälisiä sopimusvelvoitteita ja keskeisenä eurooppalaisena valtiosääntöisenä asiakirjana sopimus oli kansainvälispoliittiselta asemaltaan niin vahva, ettei sitä voitu ristiriitatilanteissa valtionsisäisin tulkinnoin ja säännöin sivuuttaa.

Perustuslakivaliokunnan kannanotosta voitaisiin johtaa presumptio, jonka mukaan lainsäätäjän ei voida olettaa tarkoittaneen tehdä mahdolliseksi ihmisoikeussopimuksen rikkomista.⁵⁴⁵ Presumption mukaan yleisesti tuomioistuinten ei tule olettaa, että eduskunnan tarkoituksena olisi ollut tehdä poikkeus perustuslaista taikka kansainvälisestä velvoitteesta, jollei sitä tehty nimenomaisesti, ja tulkita kansallista lakia velvoitteen tai perustuslain mukaisesti. Samaa periaatetta voitaisiin Allan Rosaksen mukaan soveltaa ja jopa perustellummin EIS:n ja tavallisen lain väliseen suhteeseen⁵⁴⁶ EIS:n ollessa Suomen kansainvälisten sitoumusten kulmakiviä ja eurooppalainen oikeudellinen ja kvasi-perustuslaillinen järjestelmä. Sopimuksen saattaminen voimaan perustuslain muuttamista tarkoittavassa menettelyssä, voisi Rosaksen mukaan olla vielä lisää argumentti vahvalle presumptioperiaatteelle. Presumptioperiaatteen perusteella ainoa tilanne, jossa EIS:n voimaansaattamisen jälkeen säädetty eduskuntalaki syrjäyttäisi sopimuksen, olisi silloin, kun eduskunta nimenomaisesti ilmaisee, että sen tarkoituksena on poiketa EIS:sta.⁵⁴⁷ Jos nimenomaisesti näin ei olisi todettu, olisi EIS:lle annettava tulkintatilanteessa etusija.

Presumptio oli siis nimenomaisesti kumottavissa, se ei voinut myöskään ratkaista avointa konfliktia eikä se koskenut perustuslakia. Valiokunta ei myöskään sovita yhteen perinteisiä laintulkintaperiaatteita ja presumptioperiaatetta: jos nimittäin velvollisuutena on panna sopimus täytäntöön ja soveltaa sitä uskollisesti, ei ristiriitatilannetta voi silloin ratkaista yleisten laintulkintasääntöjen perusteella. Niiden nojallahan kansalliselle säännölle pitäisi antaa *lex posterior/specialis* -tilanteissa etusija. Perinteiset tulkintaperiaatteet ja sopimuksen uskollinen soveltaminen presumptioperiaatteen nojalla voisivat olla sovitettavissa yhteen, jos sopimusta pidettäisiin ihmisoikeuksien erityislakina ja sopimuksen voimaansaattamisen jälkeen lainsäädäntötyössä varmistettaisiin, etteivät myöhemmät lait olisi ristiriidassa sopimuksen kanssa. Toinen vaihtoehto olisi pitää presumptioperiaatetta muita yleisiä tulkintaperiaatteita vahvempänä, jolloin se saisi niihin nähden etusijan. Valiokunta ei kuitenkaan tee tällaista yhteensovitystä, jonka vuoksi kantaa jää epäselväksi.

⁵⁴⁵ Ruotsissa presumptio on hallitusmuodossa 2 luvun 23 §:ssä nimenomaisena säännöksenä ja siten vahvemmassa asemassa kuin Suomessa.

⁵⁴⁶ Rosas 2001, s. 296.

⁵⁴⁷ Ottaen huomioon sopimuksen keskeisen merkityksen Suomen oikeusjärjestyksessä, tämä ei kuitenkaan ollut Rosaksen mukaan todennäköistä. Rosas 2001, s. 296.

c) *Ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan periaate*

EIS:lla on jatkuvasti muuttuva luonne – ”as a living instrument”, kuten EIT itse toteaa – evolutiivisen ja dynaamisen tulkintakäytännön kautta. Suomen lainsäädäntö ja sopimuksen kunkinhetkinen sisältö eivät olisi silloin eduskunnan käsissä eivätkä ristiriitatilanteet vältettävissä. Presumptio- ja tulkintaperiaatteet viittaavat lainsäätäjän oletettuun toimintaan ja yksittäisissä EIT:n dynaamiseen oikeuskäytäntöön perustuvissa soveltamistilanteissa lainsäätäjän tahdon konstruointi voi olla vaikeaa. Samalla sopimus on muodollisesti säädöshierarkkisesti verraten heikko eli tavallinen laki, joka ei turvaa sille mitään erityis- asemaa.⁵⁴⁸ Tässä säädöshierarkkisesti heikossa tilanteessa valiokunta esittelee ratkaisuna valvontaelimien tulkintakäytännön turvaamiseksi uutuuden eli ihmisoikeusystävällisen tulkinnan:

”Tuomioistuinten ja viranomaisten toiminnassa yleissopimuksella, sen lisäpöytäkirjoilla sekä niiden pohjalta syntyneellä vakiintuneella tulkintakäytännöllä on vastaisuudessa tärkeä merkitys. Tähän ja edellä tarkoitettuun ihmisoikeusmääräysten säädöshierarkkiseen asemaan liittyen valiokunta korostaa sitä, että tulkintatilanteessa olisi erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällinen.”

Periaate ei kuitenkaan merkitse poikkeamista muodollisesta säädöshierarkiasta, johon valiokunta näyttää viittaavan (”edellä tarkoitettuun ihmisoikeusmääräysten säädöshierarkkiseen asemaan liittyen”). Eli kyse on tässä sopimuksen rinnastamisesta tavalliseen lakiin, jolloin ihmisoikeusystävällinen tulkinta tarkoittaisi ristiriitatilanteen ratkaisemista sopimuksen ja tavallisen lain välillä. Valiokunta olettaa, että sopimus edustaa aina tällaista perustetta, jolloin sopimukselle annetaan etusija.

Valiokunta ei kuitenkaan lausu enempää uuden tulkintaperiaatteen suhteesta aiempiin tulkintaperiaatteisiin. Sovellettaisiinko ihmisoikeusystävällistä tulkintaa vanhojen periaatteiden rinnalla? Toisin sanoen, sovellettaisiinko ensin joko aikaprioriteettia tai yleis/erityislaki-periaatetta ja sen jälkeen valittaisiin ihmisoikeusystävällisempi tulkinta? Vai olisiko ihmisoikeusystävällinen tulkinta eräänlainen superperiaate, joka ohittaisi nämä perinteiset tulkintaperiaatteet – nimittäin aikaprioriteetin ja yleislaki/erityislaki -periaatteet?

⁵⁴⁸ Keller ja Stone Sweetin mukaan esimerkiksi Ruotsissa dualistisen perinteen mukaisesti normikonflikteihin sovelletaan *lex posterior* -sääntöä, mutta sitä voimakkaasti modifioi perustuslain presumptio siitä, että kaikkia Ruotsin lakeja tulee tulkita ja soveltaa kansainvälisten velvoitteiden valossa (hallitusmuodon 2 luvun 23 §). Saksassa dualistisena maana lähtökohta oli sama sääntö, mutta vuodesta 2004 BVerfG on edellyttänyt tuomioistuimien antavan sopimukselle eräänlaisena *lex specialis* -perusteena presumptiivisen etusijan. Keller – Stone Sweet 2008, s. 683, 685; Polakiewicz 2001, s. 32, 35, 43.

Mikä olisi sitten ihmisoikeusystävällisen tulkinnan suhde presumptioperiaatteeeseen? Jos oletetaan sopimuksen edustavan ihmisoikeusystävällisyyttä, sopimuksen uskollisen tulkinnanhan pitäisi johtaa myös ihmisoikeusystävälliseen tulkintaan, jolloin ihmisoikeusystävällinen tulkinta toisi presumptioperiaatteeeseen lisäarvoa. Presumptio koskisi silloin sekä kansainvälisiä velvoitteita että ihmisoikeusystävällisyyttä. Tähän viittaa myös Pellonpään toteamus siitä, että ihmisoikeusystävällisen tulkinnan periaatteeeseen liittyy lähtökohtainen oletta-
mus siitä, ettei lainsäätäjän voida katsoa tarkoittaneen poiketa Suomea sitovista ihmisoikeusvelvoitteista.⁵⁴⁹ Toki ihmisoikeusystävällinen tulkinta voi perustua myös muihin ihmisoikeuslähteisiin. Jos näiden välillä syntyy ristiriitaa, voidaan se ratkaista valitsemalla niistä parhaimman suojan takaava tulkinta.

Havainto ihmisoikeustulkinnan likeisyydestä lakien perustuslainmukaisuu-
den arviointiin johtaa valiokunnan muistuttamaan asemastaan. Ihmisoikeus-
myönteinen tulkintahan voisi ristiriitatilanteessa tarkoittaa asiallisesti tavallisen
lain arvioimista perustuslain eli hallitusmuodon perusoikeuksien näkökulmas-
ta, joka puolestaan taas voisi tarkoittaa myös perustuslain tulkintaa. Valio-
kunta tähdentää tähän liittyen ”lakiehdotuksen käsittelyjärjestysratkaisun kuu-
luvan eduskunnalle (PeVL n:o 10/1989 vp)”. Valiokunta myös muistuttaa
ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan rajoista:

”Hallitusmuodon 92 §:n 2 momentista taas johtuu sääntö, että tuomioistuimilla ja viranomaisilla ei ole oikeutta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta. Tämä tilanne ei muutu, vaikka tuomioistuinten ja viranomaisten onkin ratkaisuisaan otettava huomioon ihmisoikeusmääräykset.”

Ihmisoikeusystävällinen tulkinta ei siis saa johtaa lain perustuslainmukaisuu-
den – ei edes perusoikeuksien perusteella – arviointiin. Valiokunta ei kuiten-
kaan anna tässä tuomareille enempää ohjeita. Pitäisikö heidän tällaisessa tilan-
teessa sitten sivuuttaa ihmisoikeussopimus ja tehdä ”ihmisoikeusvihamielinen”
tulkinta?

Oikeustila muuttui kuitenkin perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä
perustuslain 106 §:n myötä, jolloin tuomioistuimille annettiin oikeus arvioida
lain perustuslainmukaisuutta ja syrjäyttää se ”ilmeisessä” ristiriitatilanteessa.
Ristiriita saattoi koskea lain perusoikeuksienmukaisuutta.⁵⁵⁰

Valiokunta, vaikka viittaakin EIT:n vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön,
näyttää kirjoittavan lausunnossaan ihmisoikeusystävällisen tulkinnan metodin
yleiseksi, mitä tahansa ihmisoikeusmääräysten toteutumista koskevaksi sään-

⁵⁴⁹ Pellonpää et al 2012, s. 79.

⁵⁵⁰ KKO:2012:11. Isyyslain voimaannpanosta annetun lain 7 §:n 2 momentissa säädetty viiden vuoden kanneaika jätettiin perustuslain 106 §:n nojalla soveltamatta, koska se oli ristiriidassa perustuslain 10 §:ssä ja ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun yksityiselämän suojan kanssa.

nöksi. Tosin on huomattava, että valiokunta käyttää ”ihmisoikeus”-attribuuttia, jonka on perinteisesti katsottu viittaavan nimenomaan kansainvälisiin oikeuslähteisiin. Kuitenkin ihmisoikeussopimuksen ja perustuslain perusoikeusnormit ovat aineellisesti monin osin lähellä toisiaan, joten aineellisesti tulkintavoite voisi koskea myös perustuslain perusoikeuksia. Silloin ylitettäisiin myös säädöshierarkkinen kynnys siirryttäessä tavallisen lain asemassa olevasta perustuslain perusoikeuksiin ja EIS:n suojaamat ihmisoikeudet saisivat vahvemman aseman samastuessaan perustuslain perusoikeuksiin.

Perusoikeusuudistus oli tuolloin – vuonna 1989–1990 – vielä tekemättä, jolloin edellä kuvatulla erottelulla oli merkitystä, mutta uudistus merkitsi perus- ja ihmisoikeuksien keskinäistä lähentymistä. Tähän johtivat perusoikeusluvun aineelliset säännökset. Perusoikeusuudistuksessa perustuslakiin sisällytetty 22 § edellytti myös ihmisoikeusystävällistä tulkintaa.⁵⁵¹ Ihmisoikeusystävällisen tulkinnan asema suhteessa tavanomaisiin tulkintaperiaatteisiin on siten vahvistunut eikä koske enää vain EIS:n soveltamista.

d) Etusija

Selvitystyössään Pellonpää piti monien EIS:n säännöksien olevan täsmällisyytensä ym. puolesta suoraan kansallisesti tuomioistuin- ja viranomaistoiminnassa sovellettavia eli ”self-executing”. Tämä luonnollisesti avasi konfliktin mahdollisuuden suoraan sovellettavan sopimusvelvoitteen ja kansallisen lain välillä.⁵⁵² Pellonpää pohti näiden ongelmien välttämiseksi, olisiko voimaansaattamislakiin lisättävä erityinen säännös, joka turvaisi sopimuksen velvoitteiden asianmukaisen voimaansaattamisen. Säännöksessä nimenomaan todettaisiin sopimuksen kumoavan sen kanssa ristiriitaiset aikaisemmat säännökset.⁵⁵³ Tosiasiallisesti Pellonpään ehdotuksessa olisi ollut kyse etusijaperiaatetta vastaavasta säännöstä. Presumptioperiaate olisi kirjoitettu nimenomaiseksi normiksi. Siihen ei kuitenkaan ratifiointivaiheessa tartuttu, vaan se korvattiin epäselvemmällä ”ihmisoikeusmyönteisellä tulkinnalla”.

Myöhemmin oikeuskäytännön valossa Pellonpää on todennut, että voidaan ylipäätään pitää varsin vakiintuneena kantaa, jonka mukaan ihmisoikeussopimukselle voidaan antaa paitsi tulkintavaikutusta myös etusija aikaisempaan

⁵⁵¹ Pellonpää et al 2012, s. 64.

⁵⁵² Pellonpää 1989, s. 20.

⁵⁵³ Pellonpää pohti myös, olisiko Euroopan ihmisoikeussopimuksen (ja samalla ainakin KP-sopimuksen) aineelliset määräykset korotettava perustuslakiin. Hän tosin totesi, että tällainen järjestely oli vain näennäisen ”vallankumouksellinen”, koska se itse asiassa merkitsisi vain sen yleisen periaatteen korostamista, jonka mukaan lainsäädäntöä on pyrittävä tulkitsemaan niin, ettei se ole ristiriidassa valtion kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Vrt. Saario 1982, s. 218; Pellonpää 1989, s. 20–21.

lainsäädäntöön verrattuna.⁵⁵⁴ Tilanteen voi katsoa muuttuneen perustuslain 106 §:n myötä. Pellonpää argumentoi, että EIS ja EIT:n ratkaisu voisi tämän perusteella saada etusijan, koska perustuslain etusijaa koskeva säännös tulee tyyppillisesti sovellettavaksi perusoikeussäännöksen ja muun lain välisessä ristiriitatilanteessa ja koska monien perusoikeuksien osalta johtoa tulkintaan haetaan EIS:sta, saattaa EIS tosiasiallisesti saada 106 §:ää sovellettaessa samanlaisen etusijan kuin perustuslain perusoikeussäännökset.⁵⁵⁵ Tosin 106 §:n soveltamiskynnyksen asetuttua oikeuskäytännössä varsin korkealle, on sen käytännön merkitys soveltamistoiminnassa vähäinen.

Pellonpää viittaa myös perusoikeusuudistuksessa perustuslakiin lisättyihin viittauksiin perusoikeuksiin – kuten PL 22, 23, 74, 108, 109 §:ssä – jonka kautta EIS ja muut ihmisoikeussopimukset ovat saaneet eräänlaista ”välillistä” perustuslaillista asemaa. Tällöin luonnollisesti muodollisesti tulkinnan peruste on kuitenkin kansallinen perustuslaki, ei EIS. Perusoikeusuudistuksen nimenomaisia tavoitteita oli kotimaisen perusoikeusjärjestelmän ja kansainvälisten ihmisoikeuksien lähentäminen toisiinsa. Tämä sekä EU:n perusoikeusjärjestelmän vahvistuminen aineellisesti ja muodollisesti antavat myös tukea EIS:n suojaamille oikeuksille ja sillä tavoin kuin EIT on niitä tulkinnut. On kuitenkin huomattava, että jos tulkintatilanteessa kyse on vain EIS:sta, palautuu sen perustalla oleva normi vain tavallisen lain asemassa olevaan voimaansaattamislakiin.

Pellonpää myös tulkitsee ”ihmisoikeusystävällisyyden” merkitsevän ennen muuta ihmisoikeusmääräysten huomioon ottamista muiden lakien tulkinnassa. Silloin, kun tämä on mahdollista – ja näinhän on laita erityisesti eriasteisista harkintavaltaa ratkaisijalle antavien säännösten kohdalla – ei kysymys siitä, olisiko tuomioistuimella oikeus jättää soveltamatta ihmisoikeussopimuksen kanssa ristiriidassa oleva kotimaista lakia, ylipäätään nouse. Kyse on siis ennen muuta tulkintaohjeesta, ei konfliktisäännöstä.⁵⁵⁶ Tulkintaperiaatteenakin se voi kuitenkin olla luonteeltaan väistävä. Heinonen viittaa keskusteluun säännöistä ja periaatteista ja siihen, kuinka PeV:n ihmisoikeusystävällinen tulkinta voi merkitä sitä, että ihmisoikeusmääräyksiin ja -periaatteisiin nojaututaan tulkintaperiaatteina. Silloin ”ne ovat tulkintatilanteessa punnintanormeja, joille tilanteesta riippuen annetaan enemmän tai vähemmän merkitystä. Kun tällaisessa tulkintatilanteessa usein joudutaan antamaan merkitystä muillekin oikeusperiaatteille ja ratkaisuperusteille, saattaa ihmisoikeustuomioistuimen kannanoton merkitys konkreettisessa tulkinta- ja ratkaisutilanteessa jäädä vähäiseksi tai se voidaan sivuuttaa kokonaan.” Jos siis periaate rajautuu periaatteeksi eikä ole sääntö, se ei saa välttämättä etusijaa.⁵⁵⁷

⁵⁵⁴ Pellonpää ym. 2012, s. 69–70.

⁵⁵⁵ Pellonpää et al. 2012, s. 77.

⁵⁵⁶ Pellonpää 1991, s. 167–168.

⁵⁵⁷ Heinonen 1993, s. 29–40.

Kaiken kaikkiaan asetelma noudattaa Italian hallituksen vastausta Costa v. Enel -tapauksessa. Siinä hollitus vetosi lex posterior -säännön toimivuuteen ja Rooman sopimuksen asemaan tavallisena lakina. EUT totesi tämän kuitenkin riittämättömäksi takeeksi sopimuksen täytäntöönpanosta ja esitteli tässä yhteydessä etusijaperiaatteen. EIS – toisin siis kuin EU-oikeus – ei kuitenkaan tunne nimenomaista etusijaperiaatetta, joten sitä vastaavat mahdolliset järjestelyt olivat puhtaasti kansallisia ratkaisuja. Mikäli nämä ovat riittämättömiä ja johtavat sopimusveloitteen rikkomiseen, käsitellään niitä sitten jälkikäteen kansainvälisen veloitteen rikkomisena.

Costa-ratkaisu on tärkeä EU-oikeudessa, koska se loi vahvan yleiseurooppalaisen säännön epävarmojen ja -yhtenäisten kansallisten sääntöjen tilalle. Suomi tosin pyrki vahvistamaan EIS:een perustuvien veloitteiden asemaa säätämällä joidenkin niiden inkorporoinnista erityislainsäädännössä. Sopimuksen voimaantullessa tehdyt kansalliset toimenpiteet eivät kuitenkaan poista mahdollisuutta jälkikäteen kansallisessa lainsäädännössä säädetyistä sopimuksen kanssa ristiriitaisista normeista. EU-oikeuden ero EIS:een on juuri tässä. EU-oikeuden etusijaperiaate vahvistaa sen etusijan uusiin kansallisiin säännöksiin nähden myös EU-normien säätämisen jälkeen. Jäsenvaltioilta poistuu tällöin myös mahdollisuus vesittää unionissa tehtyjä päätöksiä omilla jälkepäin tehdyillä, ristiriitaisilla ratkaisuilla.⁵⁵⁸

2.3 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Ihmisoikeusystävällinen tulkinta yhdessä presumptioperiaatteen vahvan version sekä poikkeuslakina aineellisesti perustuslakiin rinnastettuna merkitsee EIS:n etusijaa tavallisiin lakeihin nähden.⁵⁵⁹ Merkittävydestään huolimatta EIS oli luonteeltaan vielä tavanomainen kansainvälinen velvoite. Sen hyväksymisen edellyttämät täysivaltaisuuden luovutukset olivat toki uudenlaisia, mutta silti rajallisia. Euroopan neuvosto oli perusluonteeltaan tavanomainen kansain-

⁵⁵⁸ Pellonpään esittelemä malli muistuttaa Ranskassa vallitsevaa Matter-doktriinia. Sen mukaan, vaikka vuoden 1958 perustuslain mukaan kansainvälinen oikeus saa etusijan Ranskan lakiin nähden, tuomarit eivät pidä itseään toimivaltaisina sitä soveltamaan. Matter-doktriinin mukaan tuomareiden pitää sen sijaan olettaa, että lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut loukata kansainvälisiä veloituksia, tulkita kansallista lakia niin paljon kuin mahdollista sopusoinnussa kansainvälisen lain kanssa ja pitää sopimuksia lainsäätäjän viimeisimpänä tahtona. Mutta jos kansainvälisen ja kansallisen lain välille syntyisi selkeä ristiriita, se pitäisi ratkaista jälkimmäisen hyväksi. Alter 2001, s. 24, alav. 36.

⁵⁵⁹ Pellonpään mukaan sopimuksen voimassa ollessa korkeimmissa oikeuksissa on useimmiten ollut kysymys ”ihmisoikeusystävällisestä” laintulkinnasta pikemminkin kuin etusijan antamisesta ihmisoikeussopimukselle sen ja muun lain välisessä ristiriitatilanteessa. Pellonpää ym. 2012, s. 67–69. Tämä voi johtua yhtäältä, ettei aitoa ristiriitaa ole voitu osoittaa taikka yksinkertaisesti vain siitä, että vahvaa muodollista perustetta etusijalle ei ole.

välinen järjestö eikä toinen oikeusjärjestys, ja kyse oli vain sopimukseen perustuvien velvoitteiden voimaansaattamisesta. Valiokunta ei pitänytkään muita kuin EIS:n kansainväliseen valvontajärjestelmään sopeutumisen aiheuttamia velvoitteita täysivaltaisuuden kannalta merkityksellisinä.

Perustuslain kokonaisuudistuksessa perustuslakiin lisätty 106 §:n periaate kertoo kuitenkin sopimuksen aiheuttamista muutoksista, jotka olivat ennakoitua kauaskantoisempia, mutta vastaavia kuin muissa sopimusvaltioissa. Vallan kolmijako-oppi lieveni antamalla tuomioistuimille oikeuden – tai oikeastaan määräämällä velvollisuuden – arvioida yksittäisessä soveltamistilanteessa lain perustuslainmukaisuutta.⁵⁶⁰

EU:n etusijaproblematiikkaan rinnastettavat kysymykset nousivat jo EIS:een liittymisen eduskuntakäsittelyssä esiin. Niitä olivat muun muassa, mikä on ylikansallisen säännösten ja sitovaa toimivaltaa käyttävän ylikansallisen tuomioistuimen ratkaisujen asema kotimaisessa säädöshierarkiassa, mitä sääntöjä tai periaatteita noudatetaan kotimaisen ja kansainvälisen ihmisoikeusnormin konfliktitilanteessa ja mikä on sopimuksen kansallisen soveltajan – erityisesti tuomarin – asema Suomen valtiosääntöjärjestelmässä arvioidessa kansallisen lain ja perustuslain suhdetta sopimukseen, erityisesti perusoikeusnormien kohdalla.

Etusijakysymys jäi kuitenkin epäselväksi ja sen ratkaisuna tarjottiin sopimuksen 53 artiklan ohella tavanomaisia laintulkintaperiaatteita sekä uutena välineenä ihmisoikeusystävällistä tulkintatapaa. Nämä eivät kuitenkaan tarjoa ratkaisua kaikkiin, eikä varsinkaan kiperiin ristiriitatilanteisiin. Tällainen voisi esimerkiksi olla sopimuksen voimaansaattamisen jälkeen säädetty sopimuksen vähimmäissäännöksiä taikka EIT:n ratkaisukäytännön kanssa ristiriidassa oleva laki, johon ei sisälly presumptioperiaatteen mukaista ilmoitusta siitä, että tarkoitus on poiketa sopimuksesta. Toisaalta, jos kaikki ratkaisuperiaatteet kootaan yhteen – ihmisoikeusmyönteinen tulkinta, presumptio kansainvälisten velvoitteiden kunnioittamisesta ja voimaansaattamislain säätäminen poikkeuslakina – sekä otetaan huomioon sopimuksen ja perustuslain omien perusoikeussäännösten aineellinen likeisyys, EIS:n asema asettuu varsin vahvaksi. Voisi puhua sen de facto -etusijasta, vaikka sitä ei de jure tunnustettukaan.

Tällä välineistöllä suomalaisten tuomareiden tuli ratkaista EIS:een liittyvät ristiriitatilanteet. Muutoin sen pitäisi tapahtua perustuslakivaliokunnan vahvistamalla tavalla, jonka se – vaikka asemastaan muistuttikin – jätti kuitenkin avoimeksi. EIS:ta käsiteltäessä valiokunta ei ollut siis vielä valmis tunnustamaan kansallisten tuomioistuimien tärkeämpää roolia lain perustuslainmukaisuuden valvonnassa. Etusijakysymyksen jättäminen tässä vaiheessa raolleen oli mahdollista, koska EIS ei edellyttänyt yhdenmukaista tulkintaa ja soveltamis-

⁵⁶⁰ Perustuslakivaliokunta korosti, että ”kysymys ei ole siten siitä, että säännöksellä annettaisiin tuomioistuinten tehtäväksi tutkia tai valvoa yleisesti (kurs. tässä) lakien perustuslainmukaisuutta.” PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp, s. 30.

ta EU:n *acquis communautaire* n tavoin. Joka tapauksessa on selvää, että EIS:n kansallinen soveltaja ei saanut yksiselitteisiä välineitä ratkaista sopimuksen, kansallisten perusoikeuksien sekä muun kansallisen lainsäädännön välisiä konflikteja.

EIS:n ja kansallisen lainsäädännön välisissä yhteensovituspulmissa voidaan tulkinnalla selkeyttää soveltamistilannetta niin, että huomataan, että konfliktista ei olisikaan kysymys. Tulkinnalla ei kuitenkaan voida konflikteja kokonaan poistaa ja jäljelle jääviin todella kiperiin tilanteisiin tulkintaperiaatteet eivät kuitenkaan riitä välineiksi, eikä varsinkaan näin hajanaisesti esiteltynä. EIS:n valtiosääntöinen asema Suomen oikeusjärjestyksessä jää siten vajaaksi. Useimmissa tapauksissa käytännön ongelmat ovat toki ratkaistavissa lainsäätäjän valppaudella ja ”ihmisoikeusystävällisellä” tulkinnan periaatteella, johon liittyy lähtökohtainen oletamus siitä, että lainsäätäjän ei voida katsoa tarkoittaneen poiketa Suomea sitovista ihmisoikeusvelvoitteista.⁵⁶¹

⁵⁶¹ Pellonpää et al. 2012, s. 79.

3 Ensimmäisiä linjauksia etusijaperiaatteesta: suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen

3.1 SELONTEKO 1988

Valtioneuvosto antoi vuonna 1988 ensimmäisen yhdentymistä koskevan selontekonsa,⁵⁶² jossa se esitteli yhdentymiskehityksen yleistä tilannetta ja EY:n eri politiikka-alojen sisältöä. Selonteossa asemoidaan Suomea varovasti tähän kehitykseen, mutta kanta jäsenyyteen on yksiselitteisen kielteinen. Suomen edut pyritään turvaamaan ensisijaisesti EFTA-yhteistyön kautta.⁵⁶³

Yhdentymisen lähtökohtana ja rajoituksena on Suomen puolueettomuuspolitiikka, jota ”ei voida sovittaa yhteen EC:n täysjäsenyyden kanssa”.⁵⁶⁴ Selonteossa muistutetaan ”pyrkimyksiä kehittää kauppapoliittisen ja taloudellisen yhteistyön puitteita Neuvostoliiton ja muiden sosialististen maiden kanssa jatkossakin.”⁵⁶⁵ Toisaalta selonteko viestitti integraation tarjomia uusia mahdollisuuksia ja Suomen roolia, ei ”passiivisena sopeutujana, vaan aktiivisena taloudellisen yhteistyön edistäjänä Euroopan puitteissa.”⁵⁶⁶ Vaikka ”osallistuminen integraatiokehitykseen” merkitsikin ”muiden yhteistyöhön osallistuvien maiden” säännösten huomioon ottamista, ”päätösvalta säilyy kuitenkin tältä osin itsellämme”.⁵⁶⁷ Eduskunnassa käydyssä keskustelussa oli kiinnitetty ”aivan erityistä huomiota sosiaalisen ulottuvuuden tärkeyteen”.⁵⁶⁸

Selonteossa ei selvitetä EY:n oikeudellista erityisluonnetta, eikä niin muodoin etusijaperiaatetta. Toimielinjärjestelmän kuvaus on pääpiirteinen. Kuitenkin integraation syveneminen valtioliitoksi mainitaan selvästi ja sisämarkkinaohjelman toteuttamisen edellyttämä siirtyminen määräenemmistöpäätöksentekoon tuodaan esille.⁵⁶⁹ Blomberg toteaa olevan huomionarvoista, että jo tässä vaiheessa hallitus totesi EY:stä olevan kehittymässä poliittinen yhteisö. Selonteon taustalla on kasvava huoli EY:n vahvistumisesta ja EFTAn

⁵⁶² Valtioneuvoston selonteko (VNS 3/1988) eduskunnalle Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan taloudelliseen yhdentymiskehitykseen.

⁵⁶³ VNS 3/1988 vp, s. 17.

⁵⁶⁴ VNS 3/1988 vp, s. 5.

⁵⁶⁵ VNS 3/1988 vp, s. 6.

⁵⁶⁶ VNS 3/1988 vp, s. 6.

⁵⁶⁷ VNS 3/1988 vp, s. 7.

⁵⁶⁸ VNT 2/1989 vp, s. 6.

⁵⁶⁹ VNS 3/1988 vp, s. 5, 15.

merkityksen heikkenemisestä. EY:n kehitys näytti karkaavan puolueettomuudesta huolehtivien Suomen ja Ruotsin ulottuvilta.⁵⁷⁰

3.2 TIEDONANTO 1989

Vuoden 1989 maailmanpolitiikka oli tapahtumia täynnä ja hallituksen oli riipeästi päivitettävä selonteossa hahmoteltu integraatiopolitiikka antamalla eduskunnalle sitä koskeva tiedonanto.⁵⁷¹ Muun ohella EFTA- ja EY-maiden yhteistyömuodot ja -rakenteet olivat tässä myllerryksessä käyneet riittämättömiksi eikä yhteistyössä pystytty enää etenemään samanaikaisesti EY:n sisäisen kehityksen kanssa. Sektoreittain etenevä yhteistyö ei enää riittänyt EY:n siirtyessä kokonaisvaltaiseen sisämarkkinaohjelmaan.⁵⁷²

Pohdinta, joka myöhemmin hahmottui ETA-järjestelyksi, sai hyvin pian vuoden 1988 selonteon jälkeen merkittävän sysäyksen komission puheenjohtaja Jacques Delorsin Euroopan parlamentissa 17.1.1989 pitämästä puheesta.⁵⁷³ Siinä hän hahmotteli EY-jäsenyyden ja EY:n ja EFTA-valtioiden kattaman vapaakauppa-alueen rinnalle kolmannen vaihtoehdon, joka olisi ”instituutioiden suhteen rakenteellisempi ja joka pitäisi sisällään yhteiset päätöksenteko- ja hallinnointielimet, jotta toiminta olisi tehokkaampaa”.⁵⁷⁴ Delors oli korostanut sisämarkkinoiden olevan sekä etuja että velvoitteita sisältävä kokonaisuus⁵⁷⁵ ja kysynyt, olivatko EFTA-maat valmiita kansallisesti toteuttamaan tavaroiden vapaalle liikkumiselle tarvittavat yhteiset säännöt ja hyväksymään Euroopan tuomioistuimen valvonnan.⁵⁷⁶ Delors oli painottanut sitä, että EY:n sisäisenä tavoitteena on myös poliittinen liitto, joka sisältää kasvavan ulkopoliittisen ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön. Hallituksen tiedonannossa tuodaan esille, että Delorsin mukaan ”jäsenyys EY:ssä tuo mukanaan kaikki velvoitteet jakamatto-

⁵⁷⁰ Blomberg 2011, s. 66.

⁵⁷¹ Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen, VNT 2/1989 vp. Blombergin mukaan vuotta 1989 on kutsuttu ihmeitten vuodeksi (annus mirabilis), Blomberg 2011, s. 83. Sama asia todettiin tiedonannossa kuivemmin. Siinä todettiin selonteon jälkeen Euroopassa eletyn voimakkaiden muutosten aikaa, Itä-Euroopan taloudellisen ja poliittisen uudistuskehityksen voimistuneen sekä Euroopan yhteisön taloudellisen, sosiaalisen ja poliittisen yhdentymisen jatkuneen. VNT 2/1989 vp, s. 5

⁵⁷² Jääskinen ym. 1994, s. 8.

⁵⁷³ Jääskinen ym. 1994, s. 8.

⁵⁷⁴ VNT 2/1989 vp, s. 7. Yhteisön sisäinen kehitys oli kesken sen nopeasta etenemisestä huolimatta ja halukkuutta EY:n uuteen laajentumiseen oli tuossa vaiheessa niukasti. ETA-ehdotus oli Delorsin yritys löytää kolmas tie. Blomberg 2011, s. 121.

⁵⁷⁵ Hän myös korosti, että sisämarkkinoissa on pohjimmiltaan kyse tulliliitosta ja kysyi, olivatko EFTA-valtiot valmiita harjoittamaan yhteistä kauppapolitiikkaa suhteessa kolmansiin maihin. (VNT 2/1989 vp, s. 7). Tämä oli paha kysymys Suomelle, koska Neuvostoliitto oli edellyttänyt Suomen antavan sille samat edut kuin läntisille integraatiokumppaneille. Blomberg 2011, s. 125.

⁵⁷⁶ VNT 2/1989 vp, s. 7.

mina eikä ole mahdollista liittyä yhteisöön ja kantaa vain osa velvoitteista”.⁵⁷⁷ Tarkan mukaan Delorsin aloite ei ollut pohjimmiltaan sympaattinen ele EFTA-maita kohtaan, vaan pikemminkin yritys estää niitä häiritsemästä yhdentymiskehitystä.⁵⁷⁸

EFTA-valtiot ja EY aloittivat tiiviin yhteydenpidon ja keskusteluissa ryhdyttiin hahmottelemaan laajaa, kokonaisvaltaista sopimusta, joka loisi pohjan tiiviimmälle ja kiinteämmälle EFTA-valtioiden ja EY:n väliselle suhteelle ja johon liittyisivät yhteiset päätöksenteko- ja hallintoelimet.⁵⁷⁹ EFTAn pääministerit kokouksessaan jo maaliskuussa 1989 lupautuivat – eräänlaisena vastauksena Delorsin puheeseen – muun muassa ”vahvistamaan sopimusvelvoitteiden valvonta- ja täytäntöönpanomekanismia taatakseen harmoniset ja yhdenmukaiset sovellutukset ja tulkinnat koko eurooppalaisella talousalueella”.⁵⁸⁰

EY:n ja EFTAn virkamiesten välisissä keskusteluissa oli korostettu yhdenvertaista kohtelua EES-järjestelyssä,⁵⁸¹ jossa ”EFTA-valtioille tulisi turvata riittävät vaikutusmahdollisuudet EES-määräyksistä päätettäessä ja EES-määräysten yhdenmukainen ja tehokas noudattaminen ja valvonta tulisi turvata koko EES-alueella.”⁵⁸² Näissä keskusteluissa oli myös todettu, ”että EY:n määräykset ja niiden tulkinnasta vakiintunut käytäntö, jota on kehitetty 50-luvulta lähtien yhteisötoiminnan pohjaksi, voitaisiin ottaa myös eurooppalaisesta talousalueesta käytävien keskustelujen pohjaksi”.⁵⁸³ *Acquis communautaire* hahmottui jo tuolloin oikeudelliseksi perustaksi.

Vapaakauppajärjestelyssä vahvemman eli EY:n kaupallis-taloudellinen ominaispaino oli hallituksen mukaan vaikuttanut liikaa. Uudessa ratkaisussa ”osapuolten väliset kiistakysymykset ratkaistaan juridisin perustein”.⁵⁸⁴ Useassa eri kohdin korostetaankin sitä, että sääntöjen tulee olla yhteisiä ja niitä myös kaikki samalla tavoin ja ilman syrjintää noudattavat. EES-järjestelyssä oli siis alusta pitäen voimakas oikeudellinen ja yhdenvertaisuuteen perustuva vire. Oikeudellisia tai institutionaalisia muutoksia ei kuitenkaan vielä tässä vaiheessa

⁵⁷⁷ VNT 2/1989 vp, s. 7.

⁵⁷⁸ Tarkka 2015, s. 153

⁵⁷⁹ VNT 2/1989 vp, s. 5. Samaan aikaan kotimaisessa selvittelytyössä analysoitiin muun muassa EY:n sisämarkkinasuunnitelmaan kuuluvaa lainsäädäntöä ja sen vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön. Jo kesäkuussa toimitettiin ensimmäinen kansallinen virkamiestyö eduskunnan tiedoksi. VNT 2/1989 vp, s. 10.

⁵⁸⁰ VNT 2/1989 vp, s. 8. Tämän lisäksi EFTA–EY-ministerikokouksia oli maaliskuussa ja kesäkuussa sekä heti tiedonantokäsittelyn jälkeen joulukuussa, jolloin päätettiin aloittaa ETA-neuvottelut.

⁵⁸¹ Tuolloin puhuttiin vielä EES:stä, joka oli lyhenne sanoista European Economic Space. Tämä sisälsi virheellisen käännöksen ranskankielisestä *space*-sanasta, joka oikeastaan tarkoitti englantinkielistä *area*-sanaa. Myöhemmin tämä korjattiin ja ryhdyttiin käyttämään EEA-lyhennettä, joka tuli sanoista European Economic Area ja suomeksi siis Euroopan talousalue eli ETA.

⁵⁸² VNT 2/1989 vp, s. 11, 12, 27. EY–EFTA-virkamiesten selvitystyö valmistui 20.10.1989.

⁵⁸³ VNT 2/1989 vp, s. 12.

⁵⁸⁴ VNT 2/1989 vp, s. 28.

tarkemmin hahmoteltu. Tiedonannossa tuodaan kuitenkin välillisesti esiin EY:n oikeusjärjestyksen erityispiirteitä. Vaikka lähtökohtana olikin EES-lainsäädännön voimaansaattaminen erikseen kansallisia menettelyjä noudattaen, oli esillä myös voimaantulo ilman valtionsisäisiä voimaansaattamistoimia. Hallitus ilmoittaa selvittävänsä ”millä järjestelyllä eduskunnan asianmukainen asema EES-päätöksenteossa turvataan ja miten voimaansaattamisen tulisi tapahtua, jotta kansalaiset ja yritykset voisivat suoraan vedota EES-säädöksiin.”⁵⁸⁵

Tiedonannossa kuvataan ETA-sopimuksen perusluonne kansainvälisenä, eilylikansallisena sopimuksena, jolloin Suomi ei vastoin tahtoaan olisi velvollinen toteuttamaan ratkaisuja, joita se on vastustanut. Samalla kuitenkin valmistetaan jo välttämättömään eli suvereeniteetin luovuttamiseen: ”Toisaalta on selvää, että yhteisiin päätöksiin sitoutuminen merkitsee aina kansallisen toimintavapauden kaventumista.”⁵⁸⁶

Tiedonanto muistutti kansainvälisen kehityksen riipeydestä ja toi peiteltyä esiin huolen siitä, että Suomi pysyisi siinä mukana: ”Suomen etujen turvaamiseksi on välttämätöntä olla mukana kansainvälisessä vuorovaikutuksessa.”⁵⁸⁷ Tämän tuli kuitenkin vielä tässä vaiheessa perustua hallituksen asiakirjoissa useasti viitattuun puolueettomuuteen ja ”päättövallan säilyttämiseen omilla käsillä”. Vielä vuonna 1989 kyse oli suorastaan sen vastakohtasta eli suvereeniteetin puuttumisesta, koska se tarkoitti luottamuksellisia suhteita Neuvostoliittoon. Tämä sama ilmaisu sai kuitenkin uuden, ja aidommin suvereeniteettia vastaavan merkityssisällön viimeistään Neuvostoliiton hajottua. Tiedonanto oli kuitenkin Suomen yhdentymispolitiikan käänne.⁵⁸⁸

Etusija nivoutuu keskeisesti päättövallan luovuttamiseen. Se on keino varmistaa, että yhteistä ja jäsenvaltioista koottua toimivaltaa käytettäessä sen tulokset myös kaikkialla toteutuvat. Suomen kohdalla etusija ei olisi näissä oloissa toteutunut, koska Suomella ei ollut täysin sellaista päätösvaltaa, joka olisi ollut käytettävissämme ja edelleen luovutettavissa. Vielä näihin aikoihin Neuvostoliitto vaati samaa kohtelua kuin EY olisi Suomelta edellyttänyt.

3.3 SELONTEKO 1990

Valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen 1990⁵⁸⁹ kuvattiin Euroopan unionia (tuolloin

⁵⁸⁵ VNT 2/1989 vp, s. 28.

⁵⁸⁶ VNT 2/1989 vp, s. 28.

⁵⁸⁷ VNT 2/1989 vp, s. 5. Berliinin muuri oli murtunut 9.11.1989.

⁵⁸⁸ Tarkka 2015, s. 154.

⁵⁸⁹ Valtioneuvoston selonteko (VNS 1/1990 vp) eduskunnalle Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen. Selonteon otsikko eroaa vuoden 1988 selonteosta siten, ettei se sisällä enää attribuuttia ”taloudellinen”.

yhteisö) laajasti ja muun muassa sen oikeusjärjestystä. Etusijaperiaatetta sivuttiin käsiteltäessä EES-sääntöjen luonnetta:

”EY:n lainsäädännöllä on etusija ennen kansallista lainsäädäntöä. Jos jäsenvaltiossa on voimassa EY-lainsäädännön kanssa ristiriidassa oleva kansallinen säännös, tuomioistuinten ja viranomaisten on sovellettava EY-lainsäädäntöä eikä kansallista säännöstä.”⁵⁹⁰

Taustana selonteossa tuotiin esille EY:n tuomioistuimen soveltamiskäytännön merkitys perussopimusten ja yhteisölainsäädännön täsmentäjänä. Selonteko myös viittaa lainsäädäntövallan luovuttamiseen EY:lle ja kuinka se rajoittaa säätämistä enää omalla lainsäädännöllä samoista asioista.

Suomen etusijaa koskeva kanta määriteltiin varsin neutraaliksi ja suorastaan teknisuontoisesti. EES-lainsäädännölle annettava etusija ennen muuta lainsäädäntöä ”olisi osaksi toteutettavissa EES-sopimukseen otettavalla määräyksellä” ja tulisi kehittää ”tehokas järjestelmä sen valvomiseksi, ettei EES-sopimuksen määräysten kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä säädetä”. Vaikka etusijaperiaate on kuvattu lyhyesti, on ydinsisältö selkeä ja oikea. Asia nähdään ongelmalliseksi, mutta lähinnä säädösteknisenä ja toimintatapoihin liittyvänä kysymyksenä – muttei periaatteellisesti taikka valtiosääntöoikeudellisesti. Sisällöllisesti periaate näytti olevan hyväksyttävissä tai ainakin suhtautuminen oli neutraalia. Lainauksessa tuodaan esille ajatus – joka toistuu myöhemminkin etusijaperiaatteen kohdalla – että sinänsä ankara, mutta välttämätön etusijaperiaate on kylä hyväksyttävä osana sopimusta, mutta omin toimin ristiriitatilanteet ja sen soveltaminen voidaan minimoida.

Etusijasta ei tuoda kuitenkaan esiin siihen sisältyvää periaatteellisesti keskeistä erottelua. Toisin sanoen, tarkoittavatko lainauksien ”kansallinen lainsäädäntö” ja ”kansallinen säännös” myös perustuslakia. Sananmukaisestihan näin olisi, eikä tällaista tulkintaa ole nimenomaisesti myöskään poissuljettu. Oletettavaa kuitenkin on, että asiaa ei ole tässä vaiheessa nostettu esille. Toimivallan luovutus jäsenyyteen liittyvänä keskeisenä tunnusmerkkinä, samoin kuin etusijan liittyminen toimivallan luovutukseen, saa myös huomiota. Hallitus ei nähnyt myöskään estettä etusijaperiaatteen soveltamisen kannalta keskeiselle toimijalle eli perustettavalle EES-tuomioistuimelle, joka olisi toimivaltainen valvomaan sopimusvelvoitteiden noudattamista.⁵⁹¹ Hiljattainen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmään oli poistanut merkittävän periaatteellisen esteen ylikansallisen tuomiovallan hyväksymiseltä. Hallituksen mukaan Suomi saattoi siis hyväksyä ylikansallisen tuomiovallan sekä ylikansallisten sääntöjen saaman etusijan kansalliseen sääntelyyn nähden.

⁵⁹⁰ VNS 1/1990 vp, s. 120.

⁵⁹¹ VNS 1/1990 vp, s. 123.

Perustuslakivaliokunta ei nähnyt kuitenkaan etusijaperiaatetta yhtä neutraalisti.⁵⁹² EES-lainsäädännön etusijaa koskevalla määräyksellä ei voisi olla eri säädösten valtiosisäiseen hierarkkisuuheen ulottuvaa vaikutusta, vaan EES-sopimuksen määräysten säädöshierarkkinen taso määräytyy sen mukaan, millä säädöksellä sopimus saatetaan voimaan. Kysymys siis palautuisi siihen, kuuluuko sopimus lainsäädännön alaan, ja mikä sen merkitys on perustuslain kannalta. Onko se tavallinen laki, poikkeuslaki vai muutetaanko jopa perustuslakia? Valiokunnan mukaan ”Ellei voimaan saattamisesta oteta eri säännöksiä perustuslakiin, ei EES-lainsäädäntö voi valtiosisäisesti saada kansalliseen lainsäädäntöön verrattuna mitään sellaista etusijaa, jota ei sittemmin olisi mahdollista lailla poistaa.”⁵⁹³ Valiokunnan kannan voi tiivistää siten, että pysyvästi etusija voisi toteutua perustuslakiin nähden, jos perustuslaissa itsessään olisi tätä koskeva erityinen säännös. Jos taas etusija perustuu poikkeuslakiin, on se poikkeuslain tavoin tavallisella lailla kumottavissa. Valiokunta ei kuitenkaan sano mitään siitä, millaisen vaikutuksen etusija sitten Suomen oikeusjärjestyksessä saisi. Vaikka lausuma onkin annettu integraatiokehityksen alkuvaiheessa, tuo se kuitenkin jo esille joitain etusijaperiaatteen herättämiä peruskysymyksiä.

Valiokunta tarkastelee ETA-säännöstöä ja etusijasääntöä Suomen valtiosäännön sisäisten hierarkioiden perusteella, johon valiokunta pyrkii sen sijoittamaan ja arvioi etusijaperiaatteen vaikutuksia Suomen valtiosäännön perusteella. Ajatus on etusijaperiaatteen vastainen, jonka ydinajatus on juuri se, että unionioikeuden yhdenmukaisuus ja oikeuksien haltijoiden asema pyritään turvaamaan eliminoimalla kansalliset sitä vastustavat hierarkiat. Kuten Due toteasi, etusijaperiaate on unionioikeuden, ei kansallisen tai kansainvälisen oikeuden käsite. Näyttää myös siltä, että valiokunta torjui perustuslain muutoksen, jolloin se määrittelee etusijasäännön hierarkiassaan perustuslakia heikommin velvoittavaksi.⁵⁹⁴

Valiokunnan lähestymistapaa voi luonnehtia tekniseksi. Siinä jätetään myös oikeastaan ottamatta kantaa siihen, voidaanko etusijaperiaatteeeseen sitoutua, minkä sisältöisenä ja mikä on sen voimaansaattamisen vaikutus Suomen valtiosäännössä. Siinä lähinnä kerrataan vakiintunut valtiosääntökäytäntö, kuten kansainvälisten sopimusmääräysten asema Suomen valtiosäännössä. Toisin sanoen, Suomen valtiosääntöjärjestelmä on dualistinen eikä etusijaa koskeva EES-sopimusmääräys sellaisenaan saisi mitään vaikutuksia valtiosisäisesti, vaan ne ovat sidoksissa valtiosisäiseen voimaansaattamistapaan. Jos sopimusmääräys

⁵⁹² Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen (PeVL 5/1990 vp).

⁵⁹³ PeVL 5/1990 vp, s. 3. Valiokunta jatkaa kannanottoaan korostamalla itse etusijaperiaatteen kannalta irrallisesti, mutta selonteon ajatuskulkua noudatellen, uuden EES-lainsäädännön ja soveltamiskäytännön ”tuntemuksen tärkeyttä kansallisessa lainvalmistelutyössä ja lakien eduskuntakäsittelyssä sekä viranomaisten ja tuomioistuimien toiminnassa (vrt. PeVL n:o 2/1990 vp).”

⁵⁹⁴ Due 1999, s. 23–24.

ja etusija haluttaisiin toteuttaa pysyvästi ja kattavasti, perustuslain tekstiä pitäisi muuttaa. Tämän voi luonnollisesti ymmärtää e contrario -tulkintana niin, että etusija voidaan kansalliseen lakiin nähden toki toteuttaa poikkeuslailla, mutta se on poistettavissa. Vaikka etusijaperiaate ei näkyisikään perustuslaista, ei se kuitenkaan tarkoita sitä, että se olisi vaikutukseton. Tavanomaisena voimaansaattamislakina supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyinä poikkeuslakina perustuslakiin tehdään sisällöllinen muutos, joka on kumottavissa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla. Näin ymmärrettyinä etusija olisi valtiosisäisessä hierarkiassa sisällöllisesti yhtä velvoittava kuin perustuslaki, niin kauan kuin se olisi voimassa, mutta kumottavissa yksinkertaisemmassa menettelyssä kuin perustuslaki.

Perustuslain tekstiin tehtiin jäsenyyden alkuvaiheessa lähinnä eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen liittyviä menettelysääntöksiä.⁵⁹⁵ Valiokunnan ajatuskulun mukaisesti etusijaperiaate ja sen vaikutus sijoitettiin säädöshierarkkisesti vastaamaan poikkeuslakia, ei perustuslakia. ETA-sopimuksen voimaansaattamisessa valiokunnan linjausta käytettiin perustelemaan tarvetta olla muuttamatta perustuslakia. Silloinhan etusijan toteuttamista koskevan velvoitteen tulkittiin koskevan vain tavallista eduskuntalakia ja jättävän perustuslain koskematta. Hierarkkisesti se jäi silloin perustuslain alapuolelle. Kun etusijaperiaatteen aineellista vaikutusta ei tarkemmin käsitelty tässä selontekovaiheessa, oli myöhemmin siihen tehty viittaus siten sisällyksetön.

Valiokunnan lausuma kuvaa myös ennen vuonna 2000 tehtyä perustuslakiuudistusta vallinnutta ajattelutapaa. Perustuslain täydellisyydysperiaatteella ei ollut vahvaa merkitystä: vaikka perustuslain tekstiä ei ollut muutettu, sitä koskeva poikkeus saattoi silti olla olemassa, jolloin perustuslain teksti ei kuvannut perustuslaillista sääntelyä kokonaisuudessaan. Sen ulkopuolella oli runsaasti perustuslakia muuttavaa ja sitä täydentävää sääntelyä, jonka voimassaolo vaihteli. Mikä oli sitten tämän, perustuslain ulkopuolisen ja poikkeuslakina säädetyn sääntelyn velvoittava luonne? Tuliko etusijaperiaate perustuslakiin ulottuvin vaikutuksin voimaan ja minkä sisältöisenä? Kyse ei siis ollut enää vain perustuslain informatiivisuudesta, vaan normin voimaansaattamisesta.

Se, mitä valiokunta kirjoittaa on sinänsä totta, mutta varsinainen kysymys jää vastaamatta: mitä etusijaa koskevan sopimusmääräyksen voimaansaattaminen sopimuksen mukaisesti edellyttäisi, ja miten Suomi sopimusosapuolena toteuttaisi tätä koskevan velvoitteensa. Etusija ei ole kuitenkaan vain Suomen valtiosäännön sisäinen systematiikkakysymys, vaan kaikkia sopimusosapuolia koskeva velvollisuus, joka kansainvälisenä sopimusasiana ei ole ratkaistavissa vain Suomen kansallisten hierarkiasääntöjen mukaisesti.

⁵⁹⁵ Myöhemmät liittymisvaiheen muutokset olivat lähinnä kansallisiin menettelyihin liittyviä ja vuonna 2011 (1211/2011) 1 §:n 3 momenttiin säädetty lisäys informatiivinen.

4 Euroopan talousalue

4.1 ETAn TAVOITE

Euroopan talousalueen (ETA) tavoitteena oli luoda EU:n ja Efta-maiden välillä yhteismarkkinat. Tavaroiden, henkilöiden, palveluiden ja pääomien vapaa liikkuvuus toteutuisi EY:n säännösten ja sen soveltamiskäytännön sekä erityisesti EY:n tuolloisessa kehitysvaiheessa keskeisen Euroopan yhtenäisasiakirjan tavoitteiden mukaisesti. Neljän vapauden, yhdenvertaisten kilpailuolosuhteiden sekä muun yhteistyön toteutumisen edellytyksenä oli yhdenmukaisten sääntöjen voimassaolo koko talousalueella.⁵⁹⁶ ETA-sopimusjärjestelmä luotiin vaihtoehdoksi EY-jäsenyydelle.

Oikeudellisena instrumenttina ETA oli assosiaatiosopimus.⁵⁹⁷ Se oli luonteeltaan kansainvälinen sopimusjärjestelmä, jossa hyväksytyt päätökset olivat luonteeltaan kansainvälisiä sopimuksia, mutta sisälsi myös yhteisiä päätöksentekuelimiä. ETA-sopimuksessa ei luovutettu lainsäädäntövaltaa ylikansallisille toimielimille. EY-normit oli ensin käsiteltävä erityisessä yhteisessä päätöksentekojärjestelmässä, joka muodostui ministereistä koostuvasta ETA-neuvostosta ja virkamiesten sekakomiteasta. Jos ETA-jäsenvaltiot hyväksyivät ehdotukset säännöiksi, tuli ne vielä erikseen saattaa voimaan kussakin ETA-jäsenvaltiossa niiden omissa valtiosäännöissä säädettyjen voimaansaattamisjärjestelyjen mukaisesti.

Kun EY:ssä jäsenvaltioiden luovuttaman toimivallan perusteella voitiin tehdä jäsenvaltioita ja jäsenvaltioissa velvoittavia säädöksiä enemmistöpäätöksin, oli ETAssa lähtökohtana sopimusosapuolten päätöksentekovallan itsenäisyyden turvaaminen. Tätä ilmensivät konsensusperiaate ja päätösten voimaantulon sitominen sopimuspuolten valtiosääntöjen asettamien vaatimusten täyttymiseen.⁵⁹⁸ Vaikka ETA perusluonteeltaan poikkesikin merkittävästi EY:n oikeus-

⁵⁹⁶ Sopimuksen I osa Tavoitteet ja periaatteet, 1 artikla; HE 135/1992 vp. 6. VII Toimielimiä koskevat määräykset, 6. VII.1. Assosiaation rakenne, Yleistä

⁵⁹⁷ ETA-sopimuksen osia ovat sopimuksen 119 artiklan mukaan varsinaisen sopimusasiakirjan eli pääsopimuksen lisäksi sopimuksen pöytäkirjat (49 kpl), liitteet (22 kpl) sekä ne säädökset, joihin viitataan sopimuksen liitteissä. Pääsopimuksessa on johdanto-osa sekä 129 artiklaa. Pääsopimuksen varsinaiset määräykset voidaan jakaa soveltuvin osin Rooman sopimuksen tekstiä toistaviin aineellisiin määräyksiin, ETA:sta johtuviin institutionaalisiin ja muihin erityismääräyksiin sekä viittauksiin pöytäkirjoihin ja liitteisiin, joissa on täydentäviä sopimusmääräyksiä, erityisesti luettelo sopimukseen kuuluvasta EY-säädöstä (ns. liitesäännöstö). ETA-sopimuksessa on 49 pöytäkirjaa, muun muassa etusijaa koskeva ptk 35. Jääskinen 1992, s. 767–768.

⁵⁹⁸ Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö – Euroopan unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön, ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistaarpeet ja -tavat. Komiteamietintö

järjestyksestä ollessaan kansainvälinen sopimus, perustui ETA sisällöllisesti ja perusperiaatteiltaan kuitenkin siihen. ETA toi oikeastaan EY-oikeuden omintakeisine kansainvälisestä oikeudesta poikkeavine erityispiirteineen – kuten EY-oikeuden etusija – Suomen oikeusjärjestykseen, mutta rajoitetusti.

4.2 KESKUSTELUA

4.2.1 ETAn ja yhdentymisen luonteesta

Yhdentymisen merkitys Suomen oikeusjärjestyksen kannalta tunnustettiin suureksi, ja aihetta käsiteltiin sopimuksen neuvotteluvaiheessa juristien ammatillisissa kokoontumisissa.⁵⁹⁹ Keskustelua Suomessa arvosteltiin kuitenkin tuolloin vaihtoehdottomaksi ja myöhään heränneeksi.⁶⁰⁰ Yhdentymisen herättämät huolet liittyivät demokratiaan, hyvinvointi- ja sosiaalivaltion säilyttämiseen,⁶⁰¹ tuomareiden ja virkamiesten⁶⁰² vallan kasvuun, suvereniteetin menettämiseen⁶⁰³ ja EY-lainsäädännön noudattamisen kyseenalaistamiseen muissa jäsenvaltioissa. Suomalaisen oikeustieteellisen yhteisön analyysejä ETA-sopimuksesta on

1994:4, s. 209.

⁵⁹⁹ Esimerkiksi Demokraattisten Lakimiesten kesäseminaari Lahdessa 11.–12.8.1990, Oikeustieteen päivät Tampereella 30.–31.8.1990 ja XXXII Lakimiespäivä – Juristdagen Helsingissä 25.10.1991.

⁶⁰⁰ ”Euroopan yhdentymiseen kriittisesti suhtautuvia pamfletteja on Suomessa julkaistu jo muutamia. Edelleenkin suomalaisesta keskustelusta puuttuu selvä vastarannan kiiski. Ruotsissa keskustelu EY:stä ja Ruotsin valinnoista on ollut laajempaa ja alkanut aiemmin.” Lindahl 1990, s. 293. Kriittis-analyttisiä tutkijoiden puheenvuoroja onkin vähän ja keskustelua hallitsevat neuvotteluihin osallistuneiden virkamiesten analyysit, joita ei ole juurikaan kommentoitu.

⁶⁰¹ ”Ihmisten, juristien siinä missä muidenkin, pelko monien elämänarvojen jäämisestä markkinatalouden kovien voimien jalkoihin, ei ole perusteeton eikä aiheeton.” Niemi-Kiesiläinen – Träskman 1990, s.181–182. ”EY:n säädösvallan käytössä ovat talousintressit mielestäni saaneet sosiaalivaltiolle ominaisiin suojatavoitteisiin nähden etusijan... Jos lopputuloksena on täysjäsenyys, sen myötä kansallinen määräysvalta ja suomalaisten ihmisten demokraattiset vaikutusmahdollisuudet lainsäädäntövallan käyttöön heikkenevät olennaisesti.” Tala 1990, s. 208–209.

⁶⁰² ”Valta valuu EY-virkamiehille ja hallituksen sisäpiirille. Voidaan perustellusti puhua demokratiavaajeesta.” Lindahl 1990, s. 293. Olavi Heinonen näki etusijaperiaatteen muuttavan suomalaisissa tuomioistuimissa sovellettavien normien hierarkiaa asettamalla kotimaisten säädösten yläpuolelle ETA-säännöt, jotka ohittavat myös perustuslakitasoiset säännökset. Tuomioistuinten näin saama uusi valtuus – tai velvollisuus – tutkia kotimaisten eduskuntalakien yhdenmukaisuutta korkeimmanasteisten normien kanssa, on varsinkin periaatteellisesti ja yhteiskuntapoliittisesti ongelmallinen – se vahvistaa voimakkaasti tuomarivaltiokehitystä. Heinonen 1993, s. 39.

⁶⁰³ ”Integraation myötä Suomi (näet) saattaa menettää valtiollista, nimenomaan valtiosisäistä suvereenisuutta siinä määrin, että se olisi kauhistanut autonomian loppuajan ns. oikeustaistelijoita.” Jyräki 1996, s. 47. Saraviita oli kommentissaan vielä jyrkempi: ”Kaavailtu ETA-ratkaisu vaikuttaa puhtaasti valtiosääntöoikeudelliselta kannalta pelkästään kielteiseltä. Se ei tuo ... mitään myönteistä uutta tekijää Suomen valtiosääntöön. Suvereniteetin ja eduskunnan päätösvallan kaventuminen on se hinta, joka maksetaan ETA-ratkaisusta sen muilla sektoreilla tuottamista eduista.” Saraviita 1991, s. 152–153.

verraten niukasti ja ne liittyvät sopimuksen aiheuttamiin muutoksiin oikeuslähdeopissa, tulkinnassa ja soveltamisessa.⁶⁰⁴ Yleisesti ottaen ETA-sopimuksen oikeudellisia tai institutionaalisia vaikutuksia koskevat artikkelit esittelevät ETA-sopimusta ja siihen liittyviä EY-oikeuden perusteita sekä sen vaikutuksia suomalaisen voimassaolevan lain kannalta.

Yhdentymisen ja etusijaperiaatteen merkitys Suomen oikeusjärjestyksessä muun muassa valtiosääntöoikeuden alalla tunnustettiin.⁶⁰⁵ Ilkka Saraviita arvioi oikeustieteen päivillä sopimuksen valtiosääntövaikutuksia erityisesti eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta ja Antero Jyränki kommentoi sopimusta muuttuvan oikeuslähdehierarkian näkökulmasta.⁶⁰⁶ Saraviita kirjoitti myöhemmin Lakimies-lehteen EFTA-tuomioistuimen neuvoo-antavien lausuntojen merkityksestä ja valtioelinten päätösvaltasuhteista sekä Joutsamo ETA-sopimuksen 6 artiklasta. Neuvotteluihin osallistunut Niilo Jääskinen tarkastelee kirjoituksessaan Oikeus-lehdessä 1990 sopimuksen valtiosääntöoikeudellisia ja institutionaalisia ulottuvuuksia.⁶⁰⁷ Jääskisen ohella myös muut sopimuksen neuvotteluihin osallistuneet virkamiehet osallistuivat aktiivisesti valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin.⁶⁰⁸ Etusijaperiaatteeseen keskittyviä valtiosääntöoikeudellisia ja erityisesti oikeusjärjestysten suhteisiin liittyviä laajempia tarkasteluja ei kuitenkaan ole.

Keskustelussa sivuttiin myös kriittisiä periaatteellisia valtiosääntökysymyksiä. Jyränki puolsi etusijasääntöä koskevan säännöksen ottamista perustuslakiin ETA-ratkaisun ollessa merkittävin itsenäisessä Suomessa hyväksytty valtiosääntömuutos. Hän ei halunnut, että Suomessa tuomioistuimet kaappaavat tutkintavallan kuten EY:ssä on käynyt ja omin päätöksin luovat etusijaperiaatetta tarkoittavan hierarkian. Perustuslain säännös selkeyttäisi myös soveltamisen tulkintatilanteita⁶⁰⁹ ja siitä luopuminen tarkoittaisi hänen mukaansa ”tuomio-kaappauksen” riskin ottamista. Jyränki myös yhdisti etusijaperiaatteen tuolloin paljon keskustelua herättäneeseen tuomarivaltiota koskevaan kritiikkiin ja näki sen suomalaisen sosiaalivaltion uhkana. Hän asetti *lex posterior* -säännön ja

⁶⁰⁴ Timonen 1993, s. 583–597; Heinonen 1993, s. 29–40.

⁶⁰⁵ ”Niin tai näin, ETA tai EY, kiistatonta on, että liittyminen sisältää suurimman valtiosääntömuutoksen, minkä Suomi on kokenut vuoden 1919 jälkeen tai – tekisi mieli vähän dramatisoida – vuoden 1869 tai jopa vuoden 1809 jälkeen.” Jyränki 1991, s. 47; samassa hengessä Saraviita 1991, s. 144.

⁶⁰⁶ Jyränki keskittyi puheenvuorossaan nimenomaan kysymykseen ETA-normien ensisijaisuudesta. Jyränki määritteli etusijan antamalla ETA-normeille hierarkkisesti korkeamman statuksen kuin kansalliselle lainsäädännölle sopimusvaltioiden perustuslakeja ehkä lukuun ottamatta. Jyränki 1991, s. 49.

⁶⁰⁷ Saraviita 1993, s. 540–555; Saraviita 1994, s. 287–307; Saraviita 1991, s. 143–158; Jyränki 1991, s. 47–50; Joutsamo 1993, s. 556–562; Jääskinen 1990, s. 211–223.

⁶⁰⁸ Näitä artikkeleita julkaisivat Leif Sevón, Niilo Jääskinen ja Heikki Kanninen – kuten tämän jakson viitteistäkin ilmenee.

⁶⁰⁹ Jyränki 1991, s. 49.

etusijaperiaatteen vastakkain ja katsoi *lex posterior* -periaatteen antavan mahdollisuuden poiketa EY-lainsäädännöstä ja voivan pelastaa suomalaisen sosiaalivaltion.⁶¹⁰

Jääskinen korosti EY-integraation sijoittumista perinteisen hallitusten välisen kansainvälisen järjestön ja liittovaltion välimaastoon. EY:n ”perustuslait” ovat kansainvälisiä sopimuksia ja muun muassa ”epäilyksiä ei liene sen suhteen, että jäsenvaltiot voivat erota EY:stä”.⁶¹¹ Heikki Kanninen taas painotti EY-tuomioistuimen ratkaisutoimintaa leimaavan korostetusti yksityisen oikeuksien turvaaminen ja oikeusvaltioajattelu ja sen toimintaa tulisikin arvioida paitsi vallankäytön näkökulmasta (suhteessa EY:n muihin instituutioihin ja kansallisiin toimielimiin) myös yksityisten (yritysten ja yksilöiden) oikeusturvan kannalta.⁶¹²

Tuomarivaltiokritiikkiin vastattiin siis muistuttamalla tuomarien turvaavan niitä arvoja, joiden säilymisestä oltiin huolissaan. Toki näissä puheenvuoroissa Jyrängin tavoin, mutta eri sävyssä, rekisteröitiin tuomareiden roolin muutos myös Suomessa. Esimerkiksi Kanninen totesi myöhemmin etusijaa koskevien säännösten merkitsevän periaatteessa uutuutta tuomioistuinten toimivaltaan tutkia säädösten keskinäistä ristiriidattomuutta. Direktiivien välittömän oikeusvaikutuksen toteuttaminen implementoinnin laiminlyöntitapauksessa oli kuitenkin vaativa tehtävä, joka edellytti tuomioistuimelta EY-oikeuden syvällistä tuntemista. Sen sijaan hänen mukaansa huomattavasti ongelmallisempi olisi ehdottoman etusijan vaatimus, joka olisi – paitsi keskeinen valtiosääntöoikeudellinen kysymys – myös tuomioistuinlaitoksen rooliin vaikuttava seikka.⁶¹³ Tuomarien omissa kokoontumisissa yhdentyminen taikka etusijaperiaate sinänsä ei näytä herättäneen intohimoja. Esimerkiksi oikeuslähteistä taikka lojaalisuudesta EY-lainsäädännön täytäntöönpanossa keskusteltiin, muttei valtiosääntökysymyksistä.⁶¹⁴

⁶¹⁰ Jyränki 1991, s. 50. Jyrängin kommenttipuheenvuoro on varsin lyhyt eikä hän tässä yhteydessä enempää kehittele teemojaan. *Lex posterior* -viittaus tarkoittaisi, että myöhempi laki syrjäyttäisi aikaisemman lain, myös sellaisen aikaisemman lain, joka tulkinnassa ja käytännön soveltamisessa oikeuttaisi menettelemään toisin. Tämä tarkoittanee sitä, että tulkintaa ja käytännön soveltamista eli etusijaa koskeva laki voisi väistyä sosiaalivaltiota puolustavan *lex posterior* -lain edessä.

⁶¹¹ Jääskinen 1990, s. 213–214.

⁶¹² Kanninen 1992, s. 242–243. Hänen mukaansa keskustelussa keskittyminen toimivaltasiirtoihin ja muihin institutionaalisiin aiheisiin jättää huomiotta sen, miten valtaa käytetään sen kannalta, johon vallankäyttö kohdistuu. Pitäisikin enemmän pohtia Euroopan integraation vaikutusta oikeusuojan tasoon Suomessa, kuin suomalaisten tuomioistuinten suvereeniin tuomiovaltaan taikka prosessiteknisiiä kysymyksiä. Kanninen joutui kuitenkin – monien muiden arvioitsijoiden tavoin – toteamaan tätä koskevan selvitystyön olevan huomattavasti vaikeampaa ja itsekin kirjoituksessaan rajoittumaan institutionaaliseen näkökulmaan. Kanninen 1992, s. 242–243.

⁶¹³ Kanninen 1992, s. 244, 248.

⁶¹⁴ Helsingin hovioikeuspiiriin VI tuomarikokouksen pöytäkirja 10.6.1992; Kouvolan hovioikeuden VI tuomaripäivät 16.5.1991.

ETA-sopimus oli massiivinen. Jääskinen kuvaa sitä laajuudeltaan mahdollisesti maailmanhistorian laajimmaksi valtiosopimukseksi ja valitettavasti myös teknisesti yhdeksi vaikeimmin laadituksi sopimusasiakirjaksi.⁶¹⁵ Se edellytti, paitsi uuden oikeusjärjestyksen, niin varsin vaikeasti hahmottuvien omintakeisten sopimusjärjestelyjen omaksumista. Samaan ajanjaksoon sopimuksen neuvottelujen kanssa ajoittuvat myös Euroopan neuvostoon ja EIS:een liittyminen ja sen täytäntöönpano. Lisäksi Suomen yleinen kansainvälispoliittinen asema muuttui osana kylmän sodan päättymistä. Pienenä rikkana rokassa myös sosiologistiset oikeusjärjestykset hävisivät ja kiinnostus marksilaiseen juridiikkaan. Suomalaisilla juristeilla oli siis paljon uutta omaksuttavaa.⁶¹⁶ Jotkut näkivät myös valmiuksissa olevan parannettavaa.⁶¹⁷ Ei tarvittu vain uutta tietoa, vaan myös uudenlaista asennetta ja näkökulmaa.⁶¹⁸

Laajuuden ohella sopimuksen hybridiluontoisuus – muodollisesti kansainvälisoikeudellinen, mutta sisällöllisesti EU-oikeudellinen – vaikeutti sen valtiosääntöoikeudellista hahmottamista. Saraviita esimerkiksi toteaa melkein tuskatuneena sopimuksen soveltamista suomalaisissa tuomioistuimissa koskevasta asetelmasta, että se on ”tavattoman monimutkainen ja osin vaikeaselkoinen ja tulkinnanvarainen”.⁶¹⁹ Vaikka eduskunnan asemasta oltiin huolissaan⁶²⁰, koros-

⁶¹⁵ Jääskinen 1992, s. 767.

⁶¹⁶ ”Kun Oikeus-lehden teemanumeroa Euroopan yhdentymiskehityksestä vajaa vuosi sitten ensimmäisen kerran suunniteltiin, kukaan ei voinut aavistaa, miltä Eurooppa näyttää numeron ilmestyessä. Itä-Euroopan avautuminen, muutokset Neuvostoliitossa ja Länsi-Euroopan yhteistyön uudelleen arvioiminen etenevät jatkuvasti sellaisella vauhdilla, että kehityksen hahmottaminen tietynä hetkenä on vaikeaa.” Niemi-Kiesiläinen – Träskman 1990, s. 181; ”Maailma on (tosin) viimeisten parin vuoden aikana muuttunut niin nopeasti, että kohta alkaa epäillä kaiken enustamisen mielekkyyttä.” Jyräki 1990, s. 47.

⁶¹⁷ ”Tulevaisuuden vaihtoehtojen hahmottaminen ja punninta eivät ole koskaan olleet suomalaisen oikeusyhteisön ja oikeustieteen harjoittajien vahvimpia puolia. Lieneekö tähän selitykseksi kelpavaa viitata oikeustieteen yliopisto-opetuksen voimakkaasti positivistiseen traditioon? Kun jokseenkin kaiken teorian lähtökohtana ja perustana on voimassa oleva oikeus, muodostuu sen systematisointi ja eri tulkintavaihtoehtojen pohdiskelu tutkimuksen pääasialliseksi tehtäväksi.” Uotila 1991, s. 9.

⁶¹⁸ ”Suomalaisille lakimiehille vierasta voi olla (juuri mainitsemani) yksityisille kuuluvien oikeuksien korostaminen suhteessa valtiovaltaan. Erityisesti tietyt eurooppaoikeuden yleiset periaatteet, esimerkiksi kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kielto taikka sukupuolten välinen tasa-arvo, johtavat siihen, että myös suomalaisten tuomioistuimien on toteutettava aiheellisella vakavuudella vaatimusta yhtäläisen oikeussuojan toteuttamisesta koko ETA:n alueella... ETA-säännöt eivät (sitä) tule olemaan jokin vieras lisäke oikeusjärjestyksessämme, vaan sen erottamaton osa. Näin ollen suomalaisten juristien on sopeuduttava todellisuuteen, jossa useat voimassaolevat säännökset ovat samanaikaisesti sekä yhteisen eurooppalaisen oikeusjärjestyksen osa että Suomen oikeusjärjestyksen osa... Ennen kaikkea se edellyttää kuitenkin henkistä uudistumiskykyä, kykyä avartua uuteen todellisuuteen. Todellisuuteen, jossa kehitämme suomalaisina yhteistä eurooppalaista oikeusperintöämme.” Pääministeri Esko Ahon ”Eurooppalaisia oikeuslähteitä opittava käyttämään” puheenvuoro XXXII Lakimiespäivänä – Juristdagen, 25.10.1991, Lakimiesuutiset 12/1991, s. 6–7, 10.

⁶¹⁹ Saraviita 1993, s. 541.

⁶²⁰ Saraviita 1991, s. 143–149.

tettiin toisaalta myös sitä, että päinvastoin kuin EU:n jäsenyyden toteutuessa, eduskunnan lainsäädäntövalta säilyisi mahdollisimman laajalti nykyisellään. Lainsäädäntö- tai täytäntöönpanovaltaahan ei siirrettäisi ETAn toimielimille.⁶²¹ Neuvotteluvaiheessa näytti siis siltä, että lopulta kovin syvällekkäviä muutoksia ei tulisi tapahtumaan ja tähän myös Suomi neuvotteluissa pyrki. Keskeistä oli, ettei sopimus heikentäisi eduskunnan asemaa. ETAssa syntyvä lainsäädäntö olisi kansainvälisiä sopimuksia, jolloin eduskunnan valittavana olisi sopimuksen hyväksyminen tai hylkääminen, ei muuttaminen. Suomessa tunnustettiin, että ETA-sopimus tulisi menemään perinteisiä kansainvälisiä sopimuksia pidemmälle. Sen perusteella myös suomalaiset voisivat vedota ETA-lainsäädäntöön ja ”pääsääntönä olisi se, ettemme voisi ETA-normeista poiketen muuttaa sisäistä lainsäädäntöämme taikka rajoittaa ETA-normien mukaisten tuotteiden tuontia Suomeen tiukentamalla omaa lainsäädäntöämme”. Toinen tärkeä tavoite oli myös vastoin Suomen tahtoa voimaan tulevan ylikansallisen päätöksenteon minimoiminen.⁶²² EU:n painotukset liittyivät taas yhdenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden toteuttamisen turvaamiseen ETAssa. Sen saavuttamiseksi EU:n neuvottelijat pitivät ehdottoman tarpeellisena turvata ainakin mahdollisuus vedota sopimukseen – ja siis aineellisesti yhteisösäännöstöön – EFTA-valtioiden tuomioistuimissa ja viranomaisissa, joilla vastaavasti olisi velvollisuus sitä soveltaa. Jo elokuussa 1990 myös EU:n näkökulmasta kuitenkin näytti, ettei tämän toteuttaminen ollut mahdollista itse sopimuksessa, vaan EFTA-valtioiden sisäisin mutta EU:n välitöntä oikeusvaikutusta vastaavin säännöksin.⁶²³

Euroopan unioniin liittyminen – joka oli vireillä jo ETA-vaiheessa – sai pian kaiken huomion. Vaikka Suomen valtiosäännön näkökulmasta näiden sopimusten välillä oli olennainen ero, ei itse EU-oikeus EUT:n määrittelemine välittömine oikeusvaikutuksineen ja etusijaperiaatteineen tällä välin muuttunut. Suomi oli jo ETA-sopimuksessa sitoutunut näihin periaatteisiin sopimuksen edellyttämällä tavalla. Ne olivat siis jo ETAan liittyttäessä tulleet osaksi Suomen oikeusjärjestystä, mutta sopimuksen laajuuden ja vaikeaselkoisuuden vuoksi periaatteiden tarkkaa luonnetta oli vaikea hahmottaa. Esimerkiksi periaatteen ehdoton muoto on valtiosääntöoikeudellisesti suorastaan kumouksellinen, mutta se saa lähinnä maininnanomaista huomiota. Ero EU-jäsenyyden ja ETA-sopimuksen välillä jää tältä osin selvästi artikuloimatta.

Laajoja analyysejä ei siis sopimuksen valmistelu- ja voimaansaattamisvaiheessa tehty ja EU-oikeuden erityispiirteet valtiosääntöoikeuden näkökulmasta saivat kokoavampaa käsittelyä oikeustieteessä vasta myöhemmin.⁶²⁴ Silloin elettiin jo jäsenyyden oloissa ja uudet kysymykset hallitsivat keskustelua. ETA

⁶²¹ Sevón 1992, s. 89.

⁶²² Halonen 1990, s. 184–185.

⁶²³ Ketelsen 1990, s. 193.

⁶²⁴ Erityisesti Jyränki 1996.

kuului jo Suomen näkökulmasta marginaaliin.⁶²⁵ Ehkä näistä syistä ETA-sopimusta ja sen sisältämän EU-doktriinin vaikutuksia on analysoitu Suomen oikeustieteessä verraten vähän. ETA-sopimus kuitenkin pohjusti merkittävästi jäsenyyden institutionaalisia ratkaisuja. Itsenäisen Suomen oikeushistorian suurin valtiosääntömuutos tapahtui siten ilman, että valtiosääntöjuristit pääsivät siihen kunnollisesti mukaan.⁶²⁶ Valtiosääntöpohdiskelut jäivät suuremmaksi osaksi muille, tuleville EU-juristeille. Oliko perustuslakijuridiikka jähmettynyt poikkeuslaki- ja säätämisyjärjestyskysymyksiksi, jolloin kyky nähdä suuria linjoja ja muutoksia sekä seurata kansainvälistä oikeuskehitystä oli jäänyt vähemmälle? Kanninen kommentoi ajan ripeää rientoa yleisesti, mutta erityisen hyvin valtiosääntöjuristeihin soveltuun:

”Suomen ja suomalaisen lainkäytön kannalta Euroopan integraatiolla on yksi olennainen ongelma. Kaikki on tapahtunut lyhyessä ajassa. Joudumme hyvin nopeasti oppimaan ja omaksumaan sellaista, mikä on monissa Euroopan maissa vuosikymmenten kehityksen tulos. Itsekriittisesti voimme kysyä, kuinka tietämättömiä olemme olleet keskeisistä länsieurooppalaisista oikeudellisista virtauksista.”⁶²⁷

4.2.2 Etusijaperiaatteen esittelyä

Suomalaisessa EU-oikeutta koskevissa oman aikansa esityksissä ja artikkeleissa välitön oikeusvaikutus ja etusija on kiteytetty varsin tiiviiksi eikä periaatteiden kehittymistä, niiden eri elementtejä taikka oikeustapauksia selosteta lähemmin. Etusija EU-oikeudessa kuvataan korrektisti sinänsä, mutta useimmiten jätetään mainitsematta sen ulottumisesta EUT:n doktriinissa myös perustuslakiin. Tala selvitti Demlan kesäseminaarissa 12.8.1990 EU-oikeuden suoraa ja välittömästi jäsenvaltioita ja niiden oikeussubjekteja sitovaa luonnetta ja EUT:a jäsenmaiden oikeuspolitiikan ohjaajana siten, että se on luonut oikeussäännöt EU-oikeuden ensisijaisuudesta tai oikeussubjektin tietynlaisesta mahdollisuudesta nojautua oman maansa tuomioistuimessa sellaiseenkin EU-direktiiviin, jota siinä maassa ei ole toteutettu asianmukaisesti.⁶²⁸ Jääskinen määritteli samassa seminaarissa etusijan sitomalla sen loogisesti nimenomaan toimivallan luovutukseen, josta ”seuraa EY-oikeuden ensisijaisuuden periaate. Jäsenval-

⁶²⁵ Sopimus ei ole kuitenkaan merkityksetön, koska se on voimassa muun muassa Suomen sekä Islannin ja Norjan välillä.

⁶²⁶ Johtuiko samoista syistä, että perustuslakivaliokunta ei osannut asemoida rooliaan uudelleen ennen kuin vasta myöhemmin jäsenyyden aikana tilatukiasian yhteydessä 2008.

⁶²⁷ Kanninen 1992, s. 242–243.

⁶²⁸ ”Perustamissopimusten tietyt, sanonnoiltaan ja soveltamishedoiltaan täsmälliset määräykset katsotaan EY:n tuomioistuimen omaksuman tulkinnan perusteella niin ikään jäsenmaissa suoraan sovellettavaksi oikeudeksi.” Tala 1990, s. 200.

tioilla, siltä osin kuin ne ovat luopuneet toimivallastaan EY:n toimielimien hyväksi, ei ole enää kelpoisuutta säätää ja soveltaa EY-säännöksen kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä.” Ristiriitatilanteessa jäsenvaltioiden tuomioistuimien on sovellettava EY-säännöstä.⁶²⁹

Jyränki selvitti Oikeustieteen päivillä pari viikkoa myöhemmin etusijaperiaatetta. Hänen mukaansa vähitellen dualistisissa EY-maissa oli päädytty myöntämään, että EY-normisto oli käytännön soveltamistapauksissa ristiriidan sattuessa asetettava kansallisten lakien, nimenomaan tavallisten lakien edelle. Sitä vastoin näissä maissa ei EY-normisto ole saavuttanut kansallista perustuslakia ylempinäasteista statusta.⁶³⁰ Etusijaperiaatteen ehdottoman muodon kiistanalaisuus tuotiin siis jo tässä vaiheessa esille.

Kanninen kuvasi vajaa vuotta myöhemmin tuomareille keskeisten periaatteiden ideaa ja asemaa ETA-sopimuksessa seuraavasti:

”Koko ETA-järjestelyn toimivuuden edellytys on, että yhteisten normien soveltaminen ja tulkinta on riittävän yhdenmukaista. Vaatimus on ymmärrettävä ja se on samankaltainen kuin valtion alueella vaatimus oikeusjärjestyksen yhdenmukaisesta soveltamisesta. EY-oikeudesta puhuttaessa edellä mainitut periaatteet kiteytetään usein käsitteisiin EY-lainsäädännön välitön sovellettavuus, välitön vaikutus sekä etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden.

ETA:aan ei sellaisenaan tulisi kuulumaan vastaavanlaista välitöntä sovellettavuutta ... vaan ETA-sopimuksen jälkeen annettavat ETA-normit olisivat kansainvälisen sopimuksen muodossa ja ne tulisivat saatettaviksi valtiotilanteen edellyttämässä järjestyksessä valtion sisäiseksi oikeudeksi. Kun ETA-sopimus ja myöhemmätkin ETA-normit olisivat ilmeisesti luonteeltaan kansainvälisiä sopimuksia, ei ETAan sinällään kuuluisi normien välitöntä vaikutusta. Tämä voisi toteutua valtion sisäisillä voimaansaattamistoimilla ja jäisi riippumaan muun muassa säännösten kirjoitustavasta.”⁶³¹

Sevónin analyysi vuotta myöhemmin kesäkuussa 1992 oli seuraava:

”Liittyessään EY:öön jäsenvaltiot ovat luopuneet osasta lainsäädäntövaltaastaan ja siirtäneet sen EY:lle. Jäsenvaltioissa ei periaatteessa voi olla voimassa EY:n lainsäädännön kanssa ristiriidassa olevaa kansallista lainsäädäntöä. Kun sellaisia normeja kuitenkin on, EY:n tuomioistuin on kehittänyt jäsenvaltioita sitovan käytännön, jonka mukaan EY:n lainsäädännöllä on etusija (primacy) suhteessa jäsenvaltioiden sisäisiin normeihin, jotka ovat ristiriidassa EY:n normien kanssa. Ristiriitatilanteiden syntyessä, jäsenvaltioiden

⁶²⁹ Jääskinen 1990, s. 213. Tästä näkökulmasta etusijavaatimus ETA-sopimuksessa ei tunnu perustellulta, koska toimivaltaa ei luovuteta. Mutta toisaalta EFTA-maat sitoutuvat soveltamaan yhdenmukaisesti tämän toimivallan luovutuksen lopputuloksena syntyvää lainsäädäntöä pääsemättä osallistumaan tuon toimivallan käyttöön eli päätöksentekoon. Esitys Demlan kesäseminaarissa 12.8.1990.

⁶³⁰ Jyränki 1990, s. 49.

⁶³¹ Kanninen 1991, s. 95–96.

tuomioistuimien ja muiden viranomaisten on sovellettava EY-normia eikä kansallista normia.

Samanaikainen toinen puoli on se, että yritykset ja yksilöt voivat eräin edellytyksin vedota EY:n normiin jäsenvaltioiden kansallisen normin asemesta tai sellaisen puuttuessa. EY-normin tätä ominaisuutta kutsutaan suoraksi vaikutukseksi (direct effect). Tällä mekanismilla pyritään turvaamaan EY-normien tehokasta ja yhdenmukaista soveltamista koko EY:n alueella.”⁶³²

Saraviidan myöhemmässä kuvauksessa taas tuodaan esiin etusijaperiaate nimenomaan poikkeuksena ns. myöhemmän lain etusijasäännöstä (lex posterior-periaatteesta). Hän tuo esiin kuitenkin myös etusijan yhteyden EU:n institutionaaliseen perustaan eikä hahmota sitä siis vain tulkintaperiaatteena. Hän tuo esiin myös etusijan ehdottomuuden perustaen sen jo Costa v. Enel -tuomioon.⁶³³

Eri esittäjät painottivat siten etusijan eri merkityksiä: Se nähtiin seurauksena kansallisen toimivallan luovutuksesta, yhdenmukaisen täytäntöönpanon ja soveltamisen takaajana, yhteydessä välittömään oikeusvaikutukseen ja suoraan sovellettavuuteen sekä poikkeuksena laintulkintaperiaatteista. Myös etusijan pulmallinen suhde perustuslakiin tuodaan esille.⁶³⁴ Näkökulma on institutionaalinen, mutta EUT:n painottama oikeuksiin pääsyn näkökulmakin mainitaan. Etusijan asema ja merkitys EU-oikeudessa esitellään pääpiirteissään, mutta yhteistä eri esityksille on, ettei niissä arvioida sen merkitystä Suomen oikeuden kannalta, jolloin periaate on saattanut jäädä abstraktiksi.

4.3 ETAN LUONNE KANSAINVÄLISENÄ SOPIMUKSENA

4.3.1 Sopimus

ETA:n tavoitteena oli yhdenmukainen oikeustila koko ETAssa ottamalla ETA-järjestelyn oikeudelliseksi pohjaksi EY:n voimassa olevat määräykset ja niiden vakiintuneen tulkinnan (ns. *acquis communautaire*). ETA-sopimuksella oli tarkoitus luoda yhteisiin sääntöihin perustuva dynaaminen ja yhtenäinen Euroo-

⁶³² Sevón 1992, s. 96–97.

⁶³³ Saraviita 1994, s. 293.

⁶³⁴ Neuvotteluissa avainroolissa olleet Sevón ja Jääskinen eivät tätä kysymystä esityksissään nimenomaisesti käsittele. Käsitys etusijasta saattoi olla yksinkertaistettu. Esimerkiksi Timonen toteaa, että ”EY-oikeuden ensisijaisuudesta seuraa, että EYTI:n ratkaisut ovat ensisijaisia suhteessa kaikkiin muihin normeihin paitsi itse perustamissopimukseen myöhempine muutoksineen sekä jäsenmaiden lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön”. Timonen 1993, s. 586, alav. 5. Myös Heinonen 1993 asettaa EY-normiston ilman muuta hierarkkisesti kansallista säännöstöä korkeammalle asemalle.

pan talousalue.⁶³⁵ Sopimuksen johdanto-osan 15. kappaleen mukaan ”tavoitteena on, tunnustaen täysin tuomioistuinten riippumattomuuden, päästä tämän sopimuksen ja niiden yhteisön lainsäädännön säännösten yhtenäiseen tulkintaan ja soveltamiseen, jotka tässä sopimuksessa merkittävältä osin toistetaan, ja ylläpitää tätä yhtenäistä tulkintaa ja soveltamista...” Sääntöjen yhtenäinen soveltaminen oli asetettu yhdeksi sopimuksen yleisistä tavoitteista.⁶³⁶ Vaikka ETA:n ja EY:n tavoite oli yhteinen, olivat ne perusluonteeltaan erilaisia. EUT:n mukaan EU:sta oli suvereeniteetin luovuttamisen tuloksena syntynyt uusi oikeusjärjestys ja jotain muuta kuin perinteiseen kansainväliseen sopimukseen perustuva järjestely. ETA-sopimus sen sijaan ei merkinnyt suvereeniteetin siirtämistä ylikansallisille toimielimille, vaan ETA-sopimuksessa mainitut normit tulisivat osaksi sopimuspuolten kansallista oikeusjärjestystä ja voimaan siten kuin sopijapuolten kansalliset oikeusjärjestykset edellyttävät.⁶³⁷

ETA oli eräänlainen hybridi: se oli EU:n oikeusjärjestyksen osittainen toisto taloudellisella alalla ilman sen poliittista rakennetta. Se ei ollut kuitenkaan perinteinen vapaakauppasopimus, muttei toisaalta täydellinen yhdenmukaistaminenkaan.⁶³⁸ Yhtäältä päätöksentekoa koskevilla määräyksillä piti huolehtia siitä, että EU:n sisäiset normit ja ETAa koskevat vastaavat normit säilyvät myös vastaisuudessa samansisältöisinä, mutta toisaalta EFTA-valtiot eivät EU:iin kuulumattomina voineet osallistua sen sisäiseen päätöksentekoon eivätkä estää sitä kehittämästä sisäistä lainsäädäntöään.⁶³⁹

4.3.2 EUT:n lausunto

EUT:n lausunnon (1/91, 14.12.1991) varsinainen lopputulos koski yhteisen Euroopan talousalueen tuomioistuimen perustamista koskevan ehdotuksen hylkäämistä. Lausunnossa kuitenkin tarkastellaan myös yleisemmin ETA-sopimusluonnoksen luonnetta EU:n oikeusjärjestyksen kannalta.⁶⁴⁰ EUT:n mukaan

⁶³⁵ HE 65/1992 vp, s. 65. ETA-sopimuksen johdanto-osan 4. kappale. Sevón 1992b, s. 231.

⁶³⁶ HE 65/1992 vp, s. 65; Timonen 1993, s. 585.

⁶³⁷ Kanninen 1991, s. 95–96; Sevón 1992b, s. 230; Sevón 1992c, s. 7–18; Sevón 1992a, s. 89–105.

⁶³⁸ Brandtner 1992, s. 306, alav. 32. Poliittisen rakenteen ero oli keskeinen myös EU:n näkökulmasta: ETA noudatti yksimielisyysperiaatetta eikä EU voinut ajatella tulevansa yhteisten institutionaalisten järjestelyjen myötä sen kontaminoimaksi eikä halua palata Luxemburgin kompromissia edeltäviin aikoihin ollut. Due 1999, s. 19.

⁶³⁹ Sevón 1992b, s. 227.

⁶⁴⁰ EUT:n mukaan ehdotettu tuomioistuinjärjestely rikkoisi yhteisön oikeusjärjestelmän itsenäisyyttä. Euroopan talousalueen tuomioistuin voisi muun muassa ”antaa ratkaisuja yhteisön ja sen jäsenvaltioiden keskinäisestä toimivallasta asioissa, joita sopimuksen määräykset koskevat. Tällaisen toimivallan myöntäminen kyseiselle tuomioistuimelle on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, koska se on omiaan loukkaamaan perustamissopimuksissa määriteltäjä toimivaltajärjestelmää ja yhteisön oikeusjärjestelmän itsenäisyyttä, jonka kunnioittamista yhteisöjen tuomiois-

pelkästään sopimuksen määräysten ja vastaavien unionin säännösten ja määräysten sanamuodon yhtenevyys ei vielä sellaisenaan taannut oikeussääntöjen yhdenmukaisuutta koko Euroopan talousalueella.⁶⁴¹ Kansainvälistä sopimusta ei olisi myöskään tulkittava yksinomaan sen sanamuodon perusteella, vaan ottaen huomioon myös sen tavoitteet.⁶⁴² EUT luonnehti ETA:n tavoitteeksi vapaakauppa- ja kilpailujärjestelmän soveltamisen sopimuspuolten välisissä taloudellisissa ja kaupallisissa suhteissa, kun taas unionissa tavoitteet olivat laajempia.⁶⁴³ EUT viittasi sisämarkkinoiden ja talous- ja rahaliiton toteuttamiseen ja Euroopan unionin kehittämiseen. Vapaata liikkuvuutta ja kilpailua koskevat ETYn perustamissopimuksen määräykset eivät olleet päämäärä sinänsä vaan ainoastaan keinoja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.⁶⁴⁴ ETAssa taas perusta oli EUT:n mukaan kansainvälinen sopimus, jossa ei määrätty mistään suvereenien oikeuksien siirtämisestä sopimuksella käyttöön otettaville hallitusten välisille elimille. EU:ssa sen sijaan oikeusjärjestyksen olennaisia ominaispiirteitä olivat ”erityisesti sen ensisijaisuus jäsenvaltioiden oikeuteen nähden ja lukuisien niiden kansalaisiin ja niihin itseensä sovellettavien säännösten ja määräysten välitön oikeusvaikutus”.⁶⁴⁵ ETAssa ei olisi kyse yhden, eli EU:n oikeusjärjestyksen soveltamisesta toisessa eli ETA-sopimusvaltion oikeusjärjestyksessä, vaan sopimukseen perustuvien kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sopimusvaltioiden välillä.⁶⁴⁶

4.4 ETUSIJAPERIAATE ETA-SOPIMUKSESSA

ETAn rakentuessa kansainvälisen oikeuden periaatteille ei ETA-säännöillä – vaikkakin perustuivat aineelliseen EU-oikeuteen – olisi automaattisesti samankaltaista etusijaa. ETA-normit saavuttaisivat vain sen normihierarkkisen aseman ja sovellettavuuden, joka niille annetaan valtion sisäisessä voimaan

tuin valvoo ETY:n perustamissopimuksen 164 artiklan nojalla yksinomaisesti, kun taas jäsenvaltiot sitoutuvat EHTY:n perustamissopimuksen 87 artiklassa ja ETY:n perustamissopimuksen 219 artiklassa ratkaisemaan perustamissopimusten tulkintaa tai soveltamista koskevat riidat vain niissä määrättyin keinoin.” Lausunnon tiivistelmän 2 kohta. EUT:n lausunnon ETA-sopimuksen etusijaa koskeva tarkastelu on edempänä jaksossa 4.5.5.

⁶⁴¹ Lausunnon kohta 22.

⁶⁴² Lausunnon kohta 14.

⁶⁴³ Lausunnon kohdat 15 ja 16.

⁶⁴⁴ Lausunnon kohdat 17 ja 18. Brandtnerin mukaan EUT korostaa aiempaan doktriiniin – erityisesti Polydor-ratkaisuun – verrattuna enemmän ETYn muuttunutta luonnetta eli konkreettista etenemistä kohti EU:ta (Brandtner 1992, s. 308). EUT viittasi lausunnoissaan tässä tarkoituksessa yhtenäisasiakirjan 1 artiklaan sekä talous- ja rahaliittoon.

⁶⁴⁵ Lausunnon kohdat 20 ja 21.

⁶⁴⁶ EUT:n lausunto on annettu ennen sopimusta Euroopan unionista. Lausunto olisi sen jälkeen yhdentymisen luonnehdinnan kannalta vieläkin osuvampi.

saattamisessa. Sellaiset määräykset, joita ei ole valtiosisäisesti voimaansaatettu, eivät ole suoraan sovellettavissa.⁶⁴⁷

Elokuussa 1990 Jääskinen näki etusijaa koskevan ongelman koskevan valtiotopimusvelvoitteiden noudattamiskeinoja, jotka on kuitenkin säänneltävä kansallisessa eikä kansainvälisessä oikeudessa. Yleisen kansainvälisen oikeuden mukaan valtio voi vapaasti itse ratkaista, millä tavoin ja missä määrin se haluaa etukäteen varmistua siitä, että sen viranomaiset ja tuomioistuimet eivät toimi sopimusestavastaisesti, mikäli asiasta ei ole otettu erikseen määräyksiä sopimukseen.⁶⁴⁸ Jotta kuitenkin ETA-sääntöjen noudattaminen varmistettaisiin, oli tiin valmiita harkitsemaan

”soveltamisalasäännöksiä, joilla selvennetään se, että ETA-sääntöjä on sovellettava, jollei eduskunta ole selvästi päättänyt säätää niiden kanssa ristiriidassa olevaa säännöstä. Tämä merkitsisi lähinnä lainsäätäjän tarkoituksen tähdentämistä, ei primaarisuuden omaksumista valtiosääntöoikeudelliseksi periaatteeksi siinä mielessä, että ETA-säännöillä olisi maansisäisesti hierarkisesti korkeampi status kuin muilla eduskuntalaeilla.”⁶⁴⁹

Ei siis erityistä etusijasääntöä, vaan yhdenmukaisuuden turvaaminen vahvistamalla tulkinnallista olettamusta eli presumptiota siitä, ettei lainsäätäjällä ollut ristiriitatilanteessa ollut tarkoitus poiketa sopimusvelvoitteesta. Jääskinen kuitenkin ennakoi tuolloin tulevaa ja pöytäkirja 35:een päätynyttä sääntelyä toteamalla, että

”jos ETA-sopimuksessa itsessään olisi määräys, jossa sopimuspuolet sitoutuvat pidättäytymään ETA-sopimuksen kanssa ristiriidassa olevista lainsäädäntötoimista, merkitsisi tällaisen sopimusmääräyksen voimaansaattaminen perustuslainsäätämisyjärjestyksessä oletettavasti erittäin selvää eduskunnan tahdonilmaisua sen suhteen, että soveltamisalakonfliktit on ratkaistava ETA-säännösten hyväksi.”⁶⁵⁰

Vielä kesäkuussa 1991 oli avointa, miten ETAan liittyvät säädökset luokiteltaisiin valtion sisäisessä säädöshierarkiassa. Tällöin ETA-normien aseman turvaaminen näytti rakentuvan samoille keinoille kuin muutoinkin kansainvälisiä velvoitteita voimaan saatettaessa. Samojen kysymysten äärellä oltiin EIS:ta ratifioitaessa. Sopimuksen noudattaminen pyrittiin turvaamaan tunnustamalla kansallisesti velvoite olla syrjäyttämättä ETA-säännöt, huolehtia siitä lainvalmistelu- ja säätämisvaiheessa ja tulkitsemalla soveltamistoiminnassa säädök-

⁶⁴⁷ Kanninen 1991, s. 95–96.

⁶⁴⁸ Jääskinen 1990, s. 219 ja alav. 34.

⁶⁴⁹ Jääskinen 1990, s. 220.

⁶⁵⁰ Jääskinen 1990, s. 230, alav. 36.

siä sopimusystävällisellä tavalla.⁶⁵¹ Yhdenmukaisuutta turvattaisiin vielä perustamalla ETA-sopimuksen valvontaelin ja ETA-tuomioistuin. Nämä toimet eivät välttämättä estäisi myöhemmin annetun eduskuntalain ristiriitaa ETA-velvoitteen kanssa. Kanninen totesikin, että ”ETA-oikeuden asema kansallisiin säädöksiin nähden saattaa olla sellainen kysymys, jossa eri keinoin pyritään varmistamaan entistä paremmin etusijaperiaatteen toteutuminen”.⁶⁵²

Peruslähdekohdat EU:n ja ETAn välillä olivat kovin erilaiset ja sillä oli välittömään oikeusvaikutukseen ja etusijaan ulottuvat vaikutuksensa. Miten siis saavuttaa yhdenmukainen tilanne ETA-alueella (EY ja EFTA) aikaansaamalla välitöntä oikeusvaikutusta ja etusijaa vastaava oikeustila EFTA-valtioissa? Mahdollisuus seurata EU:n ylikansallisia periaatteita ETA-sopimuksessa oli kuitenkin poissuljettu eikä näiden periaatteiden perusteluna oleva argumentaatio ollut sovellettavissa valtioiden väliseen yhteistyöhön ja kansainväliseen oikeuteen perustuvassa ETA-sopimuksessa.⁶⁵³

EU:ssa unionioikeuden etusija johdetaan siitä, että liittymällä unioniin jäsenvaltiot ovat siirtäneet lainsäädäntövaltaansa unionin toimivaltaan kuuluvilla aloilla unionille. Ne eivät voi siten enää antaa tai soveltaa sellaisia kansallisia säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa unionin oikeuden kanssa.⁶⁵⁴ Toimivallan siirron liittäminen kiinteästi etusijaan voisi johtaa siihen, että etusija soveltuisi EU:ssa, mutta ei EFTA-valtioissa. Nehän eivät siirtäneet toimivaltaa EU:lle. Toimivallan siirto ei EU:ssa kuitenkaan sinänsä estä kansallisen ristiriitaisen lainsäädännön säätämistä. Vastaavasti myös monistista perinnettä seuraavassa EFTA-valtiossa voi etusija toteutua. Olennaista onkin toimivallan siirtoon liitetty etusijaperiaate, jonka tarkoitus on tehdä ristiriita vaikutuksettomaksi antamalla kansainväliselle normille nimenomaisesti soveltamistilanteessa etusija. EU:n jäsenvaltiotkin voivat säätää EU:lle luovuttamissaan asioissa ristiriitaista lainsäädäntöä, mutta etusijaperiaatteen avulla se jää soveltamatta ja vaikutuksettomaksi. Etusija ei sinänsä seuraa toimivallan siirrosta, mutta takaa sen tehokkuuden.

ETAssa piti siis löytää keino turvata yhdenmukaisuus ETA-alueella lainsäädännössä, kun toimivallan siirtoja ei tehty – eli lainsäädäntövaltaa ei siirretty. Tähän liittyi vielä EUT:n oikeuskäytännön integrointia koskeva ulottuvuus. Kyse ei siis ollut vain lainsäädännöstä, vaan myös siihen olennaisesti kuuluvasta EUT:n oikeuskäytännöstä:

⁶⁵¹ Kanninen mukailee perustuslakivaliokunnan EIS:ta koskenutta lausumaa: ”Tulkintatilanteissa olisi erilaisista perusteltavista olevista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää kansainvälisen velvoitteen toteutumista.” Esimerkki kuvaa hyvin myös EIS:n ja EY:n välistä eroa kansallisessa täytäntöönpanossa.

⁶⁵² Kanninen 1991, s. 96, 99. Tarkastelun perustana oli ministerikokouksen 13.5.1991 julkilausuma. Kanninen ei esittelle ptk 35:n oikeusohjetta, joka kertonee siitä, että se sisällytettiin sopimukseen vasta neuvottelujen myöhemmässä vaiheessa.

⁶⁵³ Jääskinen et al. 1994, s. 28.

⁶⁵⁴ Jääskinen et al. 1994, s. 139.

”EYTI:n oikeuskäytännön ollessa olennainen EY-lainsäädännön tulkinnassa ei ETA-lainsäädännön perustaksi voitu ottaa pelkästään kirjoitettua EY-lainsäädäntöä sellaisenaan. ETA-sopimukseen liittyi kirjoitetun normiston lisäksi myös oikeuskäytännön velvoittavuus. Tätä EYTI:n tulkinnalla muovaamaa EY-lainsäädäntöä ei kuitenkaan voitu siirtää ETA-lainsäädännöksi muuttamalla sen tekstiä siten, että jo lakitekstistä ilmenisi oikeuskäytännön sille antama sisältö.”⁶⁵⁵

EFTA-valtiot pystyivät edelleenkin siis antamaan kansallisia säännöksiä, jotka olivat EU-säännösten tai niitä koskevan oikeuskäytännön vastaisia. Kaikissa valtioissa ei ollut säännöstä, joka olisi säännelty kansainvälisen säännön tai oikeuskäytännön kanssa syntyvää konfliktia. Tämä pyrittiin ratkaisemaan sopimuksen I osan 6 artiklan määräyksellä yhtenäisestä tulkinnasta sekä etusijaa koskevalla pöytäkirjalla 35. Pöytäkirjan olemassaolo osoittaa, että etusijasta voidaan määrätä toimivallan luovuttamisesta erillään. Toisaalta sen rajallinen ja lopulta väistävä merkitys EFTA-valtioissa osoittaa tällaisen ratkaisun rajoitukset ja etusijan kiinteän yhteyden päätöksenteon ylikansallisiin piirteisiin.

Jääskisen mukaan ”neuvotteluissa päädyttiin katsomaan”, että EY:n ja ETAn eri piirteiden yhdistäminen olisi mahdollista. Sopimuksen 6 ja 7 artiklat sekä pöytäkirja 35 toteuttavat ”välitöntä oikeusvaikutusta ja etusijaa muistuttavan oikeustilan” ja yhdessä ”niiden kansallisten voimaansaattamislainsäädännön yhteisvaikutuksena syntyy siten EFTA-valtioissa oikeustila, joka lopputulokseltaan vastaa EY:ssä yhteisön oikeuden välitöntä oikeusvaikutusta ja etusijaa koskevan oikeuskäytännön perusteella voimassa olevaa oikeustilaa.”⁶⁵⁶ Nämä artikkelit muodostivat kokonaisuuden, jossa 6 artiklalla pyrittiin siirtämään ”merkityksellinen” EUT:n oikeuskäytäntö, 7 artiklalla EU:n lainsäädäntöinstrumenttien – eli asetusten ja direktiivien – sitovuuden ja velvoittavan vaikutuksen erityisluonne sekä pöytäkirja 35:llä EU:n normien etusijaperiaatte ETA-sopimukseen. Tavoitteena oli siis saada aikaan yhdenmukainen oikeu-

⁶⁵⁵ Kanninen 1991, s. 95–96; Timonen 1993, s. 583. Kanninen toteaa ratkaisuna tähän ongelmaan olleen, että ”ETA-sopimukseen jouduttiinkin ottamaan määräys siitä, että ETA-sopimusta on sovellettava ja tulkittava siten, että otetaan huomioon vastaavaa EY-lainsäädäntöä koskeva EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö.” Tämä viittaa 6 artiklaan, mutta kuten ilmenee, tämä ei vielä riittänyt.

⁶⁵⁶ Jääskinen et al. 1994, s. 28. Sevónin tiivistys antaa tästä kuitenkin toisenlaisen kuvan. Sevón 1993, s. 83–84. Jacobs huomauttaa, että ETA-sopimuksen neuvottelijat olivat tietoisia EYTI:n doktriinista ja pyrkivät luomaan sopimuksen, johon EY-oikeuden keskeiset periaatteet eivät soveltuisi ja joka olisi monin kohdin perusluonteeltaan erilainen. EY-järjestelmän perustana on suvereniteetin kerääminen yhteisiin toimielimiin (pooling), jotka voivat tehdä päätöksiä määränemmistöpäätöksin ja joiden päätökset voivat olla suoraan sovellettavia jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä, kun taas ETA-sopimuksessa sovelletaan yksimielisyysperiaatetta ja ETA-sääntöjen oikeusvaikutus määräytyy kunkin sopimusvaltion omien valtiosääntöjen mukaisesti. Tämä lähestymistapa näkyy ptk 35:ssä, jonka mukaan etusijasäännöstä säädettäisiin kansallisessa laissa. Se on ristiriidassa sen ajatuksen kanssa, että ETA-säännöillä itsestään ja välittömästi olisi välitön oikeusvaikutus ja etusija. Jacobs 1994, s. 36.

dellinen lopputulos kansallisin toimenpitein siirtämättä lainsäädäntövaltaa yhteisölle.⁶⁵⁷

Pöytäkirja 35 oli kompromissi. EFTA-valtiot eivät halunneet luovuttaa ETA-elimille ylikansallista toimivaltaa eivätkä oikeutta hyväksyä suoraan velvoittavia uusia oikeussääntöjä ja EFTA-valtioiden lainsäädäntöelimien suvereenisuus turvattiin konsensus-periaatteella sekakomiteassa. Toisaalta EFTA-valtiot ja erityisesti dualistista perinnettä noudattavat sitoutuivat pöytäkirja 35:n⁶⁵⁸ velvoittamana säätämään parlamentilla normaalinvalintasäännön. Sen mukaan normikonfliktitilanteissa ETA-sääntö saa etusijan suhteessa muuhun kansalliseen normiin. Pöytäkirja koostuu tätä koskevan artiklan lisäksi johdanto-osasta, jossa korostetaan yhteisiin sääntöihin sitoutumista ilman lainsäädäntövallan siirtoa ETA:n toimielimille.⁶⁵⁹

⁶⁵⁷ Sevón 1994, s. 126.

⁶⁵⁸ Jääskinen et al. 1994, s. 139; Saraviita 1994, s. 294. Monistista järjestelmää soveltavissa EFTA-valtioissa ETA-sopimuksen etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön johdetaan niiden valtiosääntöön sisältyvästä monistisesta periaatteesta, jolloin pöytäkirjan velvoite voi niissä toteutua jo valtiosäännön perusteella eikä pöytäkirja ollut niissä erityisesti tarpeen. Tämä periaate vahvistettiin ETA-sopimuksen sopimuspuolten sopimuksen pöytäkirjasta 35 antamassa yhteisessä julistuksessa. HE 65/1992 vp s. 374. Sen sijaan dualistista järjestelmää soveltavat EFTA-valtiot voisivat välttää ETA-sopimukseen ja sekakomitean päätöksiin sisältyvien normien velvoittavuuden etusijan suhteessa sellaiseen ETA-sopimuksen kanssa ristiriidassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön, joka annetaan ETA-sopimuksen voimaantulon jälkeen.

⁶⁵⁹ Saraviita 1994, s. 294. ”PÖYTÄKIRJA 35, ETA-SÄÄNTÖJEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA. Katsoen, että tällä sopimuksella pyritään toteuttamaan yhteisiin sääntöihin perustuva yhdenmukainen Euroopan talousalue ilman, että mitään sopimuspuolta vaaditaan siirtämään lainsäädäntövaltaa jollekin Euroopan talousalueen toimielimelle, ja tämä tavoite on siten toteutettava kansallisten menettelyjen avulla,

Ainoa artikla

Niitä tilanteita varten, joissa täytäntöön pannut ETA-säännöt ja muut laissa olevat säännökset ovat mahdollisesti ristiriidassa keskenään, EFTA-valtiot sitoutuvat antamaan tarvittaessa lainsäädäntöä, jonka mukaan ETA-säännöillä on etusija tällaisissa tilanteissa.”

Pöytäkirjan 35 ”tarvittaessa” viittaa siihen, että esimerkiksi Itävallan kaltaisissa monistisissa järjestelmissä, jotka tunnustavat kansainvälisen oikeuden etusijan suoraan jo valtiosäännön perusteella, ei erillistä ETA-säännön etusijaa koskevaa kansallisen lain säännöstä välttämättä tarvittu. Sevón 1994, s. 126.

4.5 SOPIMUSMÄÄRÄYKSET

4.5.1 Sopimuksen 6 artikla

Artiklan⁶⁶⁰ mukaan EU:n johdettuun oikeuteen perustuvien ETA-säännösten ja sopimusmääräysten tulkinnassa tuli noudattaa EUT:n merkityksellisiä ratkaisuja.⁶⁶¹ EUT:n oikeuskäytäntö muodosti sitovan osan ETA-sopimusta ja sille oli annettava sama merkitys kuin EU-oikeudessakin eli kansallisten tuomioistuinten ja viranomaisten oli sitä noudatettava.⁶⁶² Sopimuksen 6 artikla oli kuitenkin ajallisesti rajoitettu. Lukuun ottamatta sopimuksen yleisiä tulkinnan yhdenmukaisuutta koskevia sopimusmääräyksiä siihen ei sisälly sääntelyä, jolla EFTA-valtioiden kansalliset tuomioistuimet velvoitettaisiin ottamaan huomioon EU:n tuomioistuimen ETA-sopimuksen allekirjoittamisen jälkeinen oikeuskäytäntö.⁶⁶³

EUT:n ratkaisun ”merkityksellisyys” saattoi koskea tietyn kansallisen sääntelyn yhdenmukaisuutta EU:n *acquis*’in kanssa. Jääskisen mukaan

”ETA-sopimuksen kannalta voidaan EY-tuomioistuimen ratkaisuja siitä, että tietty tai tietynlainen kansallinen sääntely ei ole sopusoinnussa ETA-sopimukseen kuuluvan EY-säännöksen kanssa, pitää 6 artiklassa tarkoitettulla tavalla merkityksellisenä. Päinvastainen ratkaisuhan merkitsisi aineellisen oikeuskysymyksen osalta yhdenmukaisuuden puuttumista yhteisön oikeuden ja ETA:n väliltä.”⁶⁶⁴

Sopimuksen 6 artiklalla pyrittiin saavuttamaan yhdenmukainen oikeustila siis aineellisesti, eikä institutionaalisesti, jota välittömän oikeusvaikutuksen ja etusijan toteutuminen olisi merkinnyt. Pelkästään epäyhdenmukaisuuden toteaminen on vaikutuksiltaan rajoitetumpaa kuin etusijaan taikka välittömään oikeusvaikutukseen vetoaminen. Ristiriidan 6 artiklan perusteella toteaisi EUT, ei

⁶⁶⁰ Sopimuksen 6 artikla: ”Siltä osin kuin tämän sopimuksen määräykset ovat sisällöltään samoja kuin vastaavat Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen tai Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen taikka näitä kahta perustamissopimusta sovellettaessa annettujen säädösten säännöt, määräyksiä tulkitaan niitä täytäntöön pantaessa ja sovellettaessa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennen tämän sopimuksen allekirjoittamista antamien merkityksellisten ratkaisujen mukaisesti, edellä sanotun kuitenkin rajoittamatta oikeuskäytännön kehittämistä tulevaisuudessa.”

⁶⁶¹ Sopimuksen 6 artikla; HE 135/1992 vp, 6.I Tavoitteet ja periaatteet.

⁶⁶² HE 135/1992 vp, 6. VII Toimielimiä koskevat määräykset, 6. VII.1. Assosiaation rakenne, Yhdenmukaisuus. Timonen, s. 583, 586. Joutsamo kiinnittää huomiota siihen, että EY-oikeudessa EYTI:n ennakkoratkaisulla oli vain *de facto* sitovaa merkitystä. Artikla 6 tekisi niistä kuitenkin EFTA-valtioihin nähden *de jure* sitovia eli muodollisesti EFTA-valtioihin nähden niillä olisi voittavampi merkitys. Tosin hän piti tätä lähinnä teoreettisena erona. Joutsamo, s. 559.

⁶⁶³ Jääskinen et al. 1994, s. 31.

⁶⁶⁴ Etusijan taustalla olevat EYTI:n argumentit eivät kuitenkaan ulotu ETA-sopimuksen tulkintaan. Jääskinen et al. 1994, s. 29.

kansallinen tuomioistuin, jolloin menettely rinnastuu pikemminkin rikkomusmenettelyyn kuin etusijaan ja välittömään oikeusvaikutukseen. Joka tapauksessa se, että nämä periaatteet eivät ole EUT:n määrittelemän sisältöisinä ja suoraan voimassa EFTA-valtioissa, erottaa ETAn EU:n järjestelmästä.

Vaikein 6 artiklan rajauskysymys liittyi Jääskisen mukaan ETA-sopimuksen 3 artiklassa tarkoitettuun lojaliteetti- ja yhteistyövelvoitteeseen. ETAn ja EU:n institutionaaliset ja oikeudelliset erot huomioon ottaen jokaisessa tapauksessa oli erikseen tarkkaan harkittava, oliko EU:n jäsenvaltioilta ja ETAn sopimuspuolilta edellytettävä lojaliteetti ja yhteistyö joka suhteessa samansisältöisiä. Tämä koskee erityisesti tapauksia, joissa EUT viittaa artiklaan tähdentääkseen EU-jäsenyydestä jäsenvaltioiden lainsäädäntövallalle seuraavia rajoituksia.⁶⁶⁵

4.5.2 Sopimuksen 7 artikla

Artiklan⁶⁶⁶ tarkoituksena oli toteuttaa ETA-sopimukseen kuuluvien ETY:n asetusten ja direktiivien luoma oikeustila, joka mahdollisimman paljon vastasi EY:ssä Rooman sopimuksen 189 artiklan nojalla vallitsevaa järjestelmää. EU-asetukset oli inkorporoimalla saatettava sellaisenaan osaksi maansisäistä oikeusjärjestystä ja direktiivit implementoimalla pantava täytäntöön kansallisesti.⁶⁶⁷ Artikla 7 kuitenkin määrää, että EU-asetukset ja direktiivit saatetaan voimaan erikseen kansallisiin oikeusjärjestyksiin ja vasta ETA-sekakomitean päätöksen jälkeen. Asetus ETAssa ei siis ole sellaisenaan sovellettava eikä tule voimaan Suomessa, ellei sitä saateta valtionsisäisesti voimaan niiden säännösten mukaisesti, jotka yleensäkin koskevat kansainvälisten sopimusten voimaansaattamista.⁶⁶⁸ Toinen olennainen eroavuus EU:n oikeusjärjestykseen on, ettei yksilö tai yritys voi Suomessa perustaa mitään vaatimusta ETY:n direktiiviä vastaavaan ETA-sääntöön, ellei direktiiviä ole saatettu täällä asetuksia vastaavalla menettelyllä voimaan.⁶⁶⁹

⁶⁶⁵ Jääskinen et al. 1994, s. 29.

⁶⁶⁶ Sopimuksen I osa 7 artikla: ”Säädökset, joihin tämän sopimuksen liitteissä tai ETA:n sekakomitean päätöksissä viitataan taikka jotka sisältyvät niihin, sitovat sopimuspuolia, ja ne ovat osa tai ne saatetaan osaksi sopimuspuolten oikeusjärjestystä seuraavasti: a) ETY:n asetuksia vastaavat säädökset saatetaan sellaisinaan osaksi sopimuspuolten oikeusjärjestystä; b) ETY:n direktiivejä vastaavat säädökset jättävät sopimuspuolten viranomaisten valittavaksi täytäntöönpanon muodon ja keinot.”

⁶⁶⁷ Jääskinen ym. 1994, s. 138–139. Huomattava osa ETA-sopimukseen sisältyvistä direktiiveistä oli kuitenkin niin yksityiskohtaisia ja täsmällisiä, että ero implementoinnin ja inkorporoinnin välillä oli teoreettinen.

⁶⁶⁸ HE 65/1992 vp, s. 66; Sevón 1994, s. 124–125.

⁶⁶⁹ HE 65/1992 vp, s. 66.

Hallituksen esityksen mukaan ”sopimuksen 7 artiklassa pyritään edistämään sopimuksen yhtenäistä tulkintaa ja soveltamista määräyksillä siitä, miten sopimuspuolet saattavat voimaan ne EY:n säädökset, joihin viitataan sopimuksessa”.⁶⁷⁰ Kun erillistä voimaansaattamista edellytettiin ja suora sovellettavuus ja välitön oikeusvaikutus olivat poissuljettuja, ei ETA-asetuksilla ja direktiiveillä ollut juurikaan yhteistä EU:n vastaavien instrumenttien kanssa. Yhtenäisen tulkinnan ja soveltamisen edistäminen perustui vain kansallisen lainsäätäjän voimaansaattamistoimiin.

4.5.3 Pöytäkirja 35

Etusijaperiaate oli välttämätön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Tämä taas oli toteutettavissa joko lainsäädäntövallan siirtämisellä ylikansalliselle toimielimelle, jolloin kansallisia voimaansaattamistoimia ei enää tarvittaisi taikka jos niitä edelleenkin tarvittaisiin, säätämällä näitä käytettäessä yhdenmukaisuuden turvaavasta velvoitteesta kansallisesti. ETA-sopimuksessa valittiin tämä jälkimmäinen vaihtoehto ulottamalla etusijaperiaate EU:n institutionaaliseen järjestelmästä kansainvälisoikeudelliseen sopimusjärjestelmään pöytäkirjan 35 velvoitteella ja sitä koskevalla pakollisella kansallisella voimaannpanosäännöksellä. Yhteisten sääntöjen yhdenmukainen soveltaminen jäsenvaltioissa pyrittiin turvaamaan sopimusvaltioihin kohdistuvalla vaatimuksella turvata näiden sääntöjen etusija ristiriitatilanteessa.⁶⁷¹

ETA-sopimuksen institutionaalisten ratkaisujen taustalla oli EY:n EFTA-maiden kanssa tekemän vapaakauppasopimuksen epätasapaino. EUT oli todennut ns. Kupferberg-ratkaisussaan⁶⁷² sopimuksen saavan välittömiä oikeusvaikutuksia EY:ssä, mutta ne eivät saaneet niitä EFTA-valtioissa. Bernitzin mukaan näin oli ainakin Ruotsissa eikä sopimusta suurimmalta osaltaan ollut sisällytetty Ruotsin oikeuteen, jolloin Ruotsin kohdalla pystyi puhumaan oikeudellisesta protektionismista.⁶⁷³ ETA-sopimukseen liitetyn pöytäkirja 35:n taustalla on EY:n halu estää vapaakauppasopimuksessa esiintyneen epätasapainon

⁶⁷⁰ HE 65/1992 vp, s. 66.

⁶⁷¹ Etusijaperiaate ilmenee myös ETA-sopimuksen suhteesta muihin sopimusvaltioiden voimassaoleviin sopimuksiin. Sopimuksen 120 artiklan pääsääntönä on se, että ETA-sopimuksen määräyksiä sovelletaan ensisijaisesti siltä osin kuin niiden soveltamisala vastaa voimassaolevien sopimusten soveltamisalaa. Tämä ei sinänsä velvoita asianomaisten voimassaolevien sopimusten irtisanomiseen, vaan se sisältää ainoastaan määräyksen siitä, että ETA-sopimuksen määräykset korvaavat muun sopimuksen määräykset siltä osin kuin ne ovat ristiriitatilanteessa keskenään. Etusijaperiaate soveltuu siten sekä EFTA-maiden kansalliseen lainsäädäntöön että niiden tekemiin kansainvälisiin sopimuksiin.

⁶⁷² Asia 253/83, C.A. Kupferberg & Cie v. Haptzollamt Mainz (Kupferberg II).

⁶⁷³ Bernitz 2002, s. 91.

toistuminen ja turvata EY:n oikeusjärjestyksen yhdenmukainen ja täysimääräinen toimeenpano myös EFTA-maissa.⁶⁷⁴

Etusija ei siis perustunut sellaisenaan suoraan EUT:n oikeuskäytäntöön vaan erilliseen ja erikseen sopimusvaltioissa voimaansaattettavaan sopimusmääräykseen. ETA-säännöt eivät saaneet tiettyjä EU-normeihin liittyviä, niiden yhdenmukaista soveltamista ja noudattamista koskevia vaikutuksia (suora sovellettavuus, etusija) ilman erityistä järjestelyä, joista tuli säätää erikseen kansallisessa laissa. Sisällöllisesti määräys perustui EUT:n oikeuskäytännössään kehittämiin periaatteisiin. Pöytäkirja 35 oli luonteeltaan eräänlainen velvoittava lainvalintasääntö, jonka nojalla kansallisen lain säännös on jätettävä soveltamatta ristiriitatapauksessa. Se ei kuitenkaan merkitse kansallisen säännöksen pätemättömyyttä tai sitä, ettei kansallista sääntöä voitaisi soveltaa tapauksissa, jotka eivät kuulu asianomaisen ETA-sopimuksen määräyksen tai EY:n säädöksessä olevan säännöksen soveltamisalaan.

Hallituksen esityksessä pöytäkirja 35:tä pidettiin periaatteellisesti poikkeuksellisenä:

”Kansainvälisen oikeuden mukaan pääperiaatteena on nimittäin se, että sopimusvaltio voi itse päättää keinoista, joilla se varmistaa sopimusvelvoitteidensa noudattamisen. Ellei toisin ole sovittu, ei se, että kansallinen lainsäädäntö on ristiriidassa sopimusvelvoitteiden kanssa, yleensä itsessään merkitse sopimusvelvoitteiden rikkomista, mikäli tällaista kansallista lainsäädäntöä ei käytännössä sovelleta sopimusvelvoitteiden vastaisella tavalla. Pöytäkirjasta 35 yhdessä sopimuksen 7 artiklan kanssa aiheutuu kuitenkin velvoite sisällöllisen yhdenmukaisuuden (abstrakti normiharmonia) toteuttamiseen sopimusvelvoitteiden ja kansallisen oikeusjärjestyksen välillä.”⁶⁷⁵

Edellytyksenä etusijalle on kuitenkin se, että ETA-sääntö on ETA-sopimuksen 103 artiklan 1 kohdassa edellytetyllä tavalla tullut asianomaista EFTA-valtiota sitovaksi sen valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisessa järjestyksessä.⁶⁷⁶ Tähän viittaa pöytäkirjan termi ”täytäntöön pannut”. ETA-valtiolla ei ole velvollisuutta tunnustaa etusijaa sellaiseen EU-sääntöön nähden, jota ei ole ETA-järjestelmässä pantu täytäntöön eli ensin hyväksytty sekakomiteassa ja sitten saatettu erikseen 7 artiklan tavoin täytäntöön.

Pöytäkirjan soveltamisala on siis olennaisesti suppeampi kuin etusijaperiaate EU-oikeudessa, koska pöytäkirja koskee vain ”toimeenpantuja ETA-sääntöjä”. ETA-järjestelmässä, toisin kuin EU:ssa, etusijaa on rajoitettu tällä tavoin, jolloin yksilö ei voi EFTA-maassa vedota ETA-sääntöön perustuvaan etusijaan, jollei sääntöä ole tuossa maassa pantu täytäntöön. Se ei siis turvannut EY-nor-

⁶⁷⁴ Bernitz 2002, s. 92.

⁶⁷⁵ HE 65/1992 vp, s. 374.

⁶⁷⁶ Jääskinen et al. 1994, s. 140.

min etusijaa välittömästi, vaan tekemällä EY-normia eli sääntöä tai oikeustapausta koskeva kansallinen voimaansaattamispäätös. Tietty EU-normi ei saanut siis etusijaa suoraan, vaan vasta kansallisen täytäntöönpanon jälkeen. Tämä myös hävittää EU-asetusten ja -direktiivien välisen eron.⁶⁷⁷

Pöytäkirjaan sisältyy nimenomainen etusijan soveltamisalaa koskeva rajoitus, joka itsessään on ollut EU:ssa kiistanalainen. Pöytäkirjan 35 ilmaisun ”muut laissa olevat säännökset” on tarkoitus viitata tavalliseen eduskuntalakiin ja olla Sevónin mukaan perustuslain (”constitution”) vastakohta. Tarkoituksena oli, ettei pöytäkirjaa voinut lukea siten, että se velvoittaisi antamaan ETA-säännöille etusijan EFTA-maan perustuslakiin nähden.⁶⁷⁸ Sevónin mukaan tämä perustui pöytäkirja 35:n (englanninkielisessä sanamuodossa) olevaan termiin ”statutory provisions”, jolla oli muuta kuin perustuslakia tarkoittava merkitys. Suomeksi ao. kohta pöytäkirjassa on ”laissa olevat säännökset”. Etusija siis koski pöytäkirjankin mukaan vain tavallisia lakeja, ei siis olisi ehdoton ja olisi syrjäytettävissä. Tulkinta on vain yksistään Sevónin ilmoituksen varassa, koska sananmukaisesti ”laissa olevat säännökset” on vaikeuksitta ymmärrettävissä tarkoittavan myös perustuslakia. Hallituksen esityksessä asiaa ei käsitellä.

ETAn vaatiessa aina kansallista erillistä voimaansaattamista pöytäkirjan merkityksen voi nähdä myös kansallisen lainsäädäntötekniikan rajoituksena, ei siis vain lainsoveltamiseen liittyvänä konfliktisääntönä. Sevónin mukaan kansallisen lainsäädäntötekniikan käyttäminen aiheuttaa vaaran, että säännöksiä uudestaan kirjoitettaessa tahallisesti tai tahattomasti poiketaan niiden sisällöstä, minkä vuoksi lainsäädäntötekniikan vapaata käyttämistä rajoittaa ETA-sopimuksen pöytäkirjan 35 määräys etusijasta.⁶⁷⁹

Pöytäkirjan soveltuvuutta ei ole 6 artiklan tavoin ajallisesti rajoitettu, esimerkiksi allekirjoitusta edeltävään aikaan. Käytännössä se kuitenkin koski uutta allekirjoituksen jälkeistä kansallista lainsäädäntöä ja *lex posterior* -säännön kumoamista, koska ennen allekirjoitusta annetun EU- ja EFTA-lainsäädännön keskinäinen yhdenmukaisuus oli tarkistettu sopimusta valmisteltaessa. Pöytäkirja tarkoitti myös 6 artiklassa määrättyjen ”merkityksellisten ratkaisujen” etusijaa. Timonen nimittäin muistuttaa, että

⁶⁷⁷ Sevón 1994, s. 126–128; Sevón 1993b, s. 443–444. Oikeastaan ETA-sopimuksen etusija-asetelmassa ei olekaan kyse EY-oikeuden tarkoittamassa mielessä etusijasta, koska molemmat säännöt ovat kansallisia. Toinen on kansallisesti toimeenpantu ETA-sääntö ja toinen tavanomainen kansallinen normi. EY-oikeudessa kyse on EY-normista ja kansallisesta normista. Vesterdorf 1994, s. 149.

⁶⁷⁸ Saraviita 1994, s. 295; Sevón 1994, s. 126. Myös jokaisen pohjoismaan ETA-sopimuksen koskevassa hallituksen esityksessä korostettiin, ettei etusijasääntö koske tilannetta, jossa ETA-velvoite on ristiriidassa valtiosääntönormin kanssa ja kunkin valtion parlamentti voi halutessaan murtaa etusijasäännön joko kumoamalla etusijasäännön toteuttaneen valtion sisäisen säädöksen tai säätämällä tietoisesti ETA-velvoitteen kanssa ristiriitaisen lain, jota tuomioistuimen ja viranomaisen on sovellettava mahdollisessa ristiriitatilanteessa. Saraviita 1994, s. 294.

⁶⁷⁹ Sevón 1992a, s. 98.

”ETA-säännöillä tarkoitetaan itse sopimusta pöytäkirjoineen sekä sen liitteissä yksilöityjä EY:n asetuksia ja direktiivejä. Yksi osa ETA-sääntöjä on sopimuksen 6 artiklassa mainittu tuomioistuinratkaisujen sitovuus, joten ptk 35 sisältää velvoitteen myös niistä ilmenevien oikeussääntöjen ja -periaatteiden ensisijaisuuden takaamiseen.”⁶⁸⁰

4.5.4 Artikla 6:n ja pöytäkirja 35:n suhde

Artikla 6:n ja pöytäkirja 35:n suhde on olennainen etusijaperiaatteen tarkemman sisällön määrittämiseksi ETA-sopimuksessa. Onko 6 artiklan tarkoittamalla EUT:n ”merkityksellisillä ratkaisuilla” siihen vaikutusta, vai määrittyykö se yksistään pöytäkirja 35:n perusteella? EUT on antanut ratkaisuja, kuten *Simenthal*, joiden merkityksellisyyttä ei voi kiistää ja joissa etusijan katsotaan koskevan myös perustuslakia. Onko tällainen ratkaisu silloin osa EFTA-valtion oikeusjärjestystä 6 artiklan perusteella ”merkityksellisenä ratkaisuna”, vai säännelläänkö asia pöytäkirjan 35 perusteella?⁶⁸¹

Sevón toteaa jokseenkin suoraviivaisesti, että etusijaa ei voida johtaa 6 artiklasta, koska muutoin pöytäkirja 35 olisi tarpeeton.⁶⁸² Samalla kannalla ovat hallituksen esityksen perustelut, joiden mukaan Suomi ja muut EFTA-maat olivat ”neuvottelujen aikana katsoneet”, ettei oikeuskäytännön noudattamista koskeva velvoite ”lähtökohtaisesti koske EY:n institutionaalisiin periaatteisiin liittyvää oikeuskäytäntöä” ja että ”Pöytäkirjasta 35 ilmenee epäsuorasti, ettei 6 artiklassa tarkoiteta sellaista EY-säädöksille tyypillistä suoraa soveltamista tai suoria vaikutuksia kuin EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään.”⁶⁸³ Tästä seuraa, kuten Timonen on huomauttanut, että ”tämän mukaisesti koko EY-oikeuden kannalta keskeiset ensisijaisuuden ja välittömien oikeusvaikutusten periaatteet eivät kuuluisi ETAn mukaan velvoittaviin sääntöihin ilman nimenomaisia kansallisia säännöksiä, joilla niiden asema taataan.”⁶⁸⁴

Sopimuksen 6 artikla ei voinut myöskään soveltua perusteena tähän tarkoitukseen, koska se viittasi ”sisällöltään samoihin Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen tai Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen taikka näitä kahta perustamissopimusta sovellettaessa annettujen säädösten vastaaviin sääntöihin”. Välitöntä oikeusvaikutusta, suoraa sovellettavuutta ja

⁶⁸⁰ Timonen 1993, s. 588.

⁶⁸¹ Timonen ihmetteli, ”mikä merkitys on ’merkityksellisten ratkaisujen’ ulkopuolisten EY-tuomioistuimen käytännön kautta kehittyneillä EY-oikeudellisilla periaatteilla? Määräys tuskin voi jakaa tuomioistuimen kehittämiä sääntöjä ja periaatteita kahtia sillä muodollisella perusteella, minkä ratkaisujen yhteydessä ne ovat muodostuneet.” Timonen 1993, s. 587.

⁶⁸² Sevón 1993b, s. 443–444.

⁶⁸³ HE 65/1992 vp, s. 65–66 ja 374–375.

⁶⁸⁴ HE 65/1992 vp, s. 374; Timonen 1993, s. 587. Hän ei ollut vakuuttunut, voiko sopimustekstin merkitystä supistaa tällaisella ”olemme katsoneet” perusteella.

etusijaa koskevia sääntöjähän ei vaikeuksitta pystynyt EUT:n oikeuskäytännön mukaisina EY:n säännöstöihin palauttamaan ja etusijaperiaatteesta säätäminen vain tämän säännösten perusteella olisi käytännössä jättänyt sen silloin sopimuksen ulkopuolelle.

Hallituksen esityksen mukaan ETA-sopimuksen 6 artiklassa määrätty velvoite ei tarkoittanut suoraa soveltamista ja etusijaa koskevia periaatteita, jotka on kirjattu sopimuksen I osan 7 artiklaan ja pöytäkirjaan. Tämä johtui siitä, että nämä periaatteet on osittain perusteltu EU:n toimivallan ja toimielinten erityispiirteillä. Nämä taas eivät soveltuneet ETAan kansainvälisoikeudellisena sopimuksena. Siksi yhdenmukaisuuden turvaamiseksi oli ETA-sääntöjen ja kansallisten säännösten välisestä ristiriidasta järjestettävä kansallisella säännöksellä – eli pöytäkirjan 35 perusteella.

Hallituksen esityksen mukaan

”pöytäkirjasta 35 ilmenee epäsuorasti, ettei 6 artiklassa tarkoiteta sellaista EY:n säädöksille tyypillistä suoraa soveltamista eikä sellaisia suoria vaikutuksia kuin EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään. Jos EY:n säädösten tällaiset oikeusvaikutukset olisi sisällytetty sopimukseen, ei sopimukseen olisi tarvinnut ottaa määräystä siitä, että EFTA-valtioiden tulee ETA-sääntöjen ja valtionsisäisen lainsäädännön mahdollisten ristiriitatilanteiden varalta tarvittaessa saattaa voimaan lailla tai muulla säädöksellä säännökset, joiden mukaan ETA-säännölle on annettava etusija valtionsisäiseen oikeuteen nähden.”

Toisin sanoen ja kuten Sevón totesi, koska oli muun muassa etusijaa koskeva pöytäkirja 35, ei 6 artikla voinut koskea samaa asiaa. Etusijaperiaatteen sisältö määräytyi siten yksinomaan ptk 35:ssä määrättyjen edellytysten mukaisesti.

4.5.5 EUT

Myös EUT pohti lausunnossaan (1/91) 6 artiklan ja pöytäkirjan 35 suhdetta, koska – kuten aiemmin selostettiin – ETA- ja ETY-sopimuksen tavoitteet ja perusluonne olivat kovin erilaisia. Oli siis tutkittava, oliko sopimuksessa määrätty muista keinoista, joilla yhdenmukaisuus taattaisiin.⁶⁸⁵ EUT ei ollut kuitenkaan näistä keinoista vakuuttunut:

”Ensiksikin ... 6 artikla koskee ainoastaan sopimuksen allekirjoittamista edeltävää yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Koska tämä oikeuskäytäntö kehittyi, tulee olemaan vaikeaa tehdä ero uuden ja vanhan oikeuskäytännön ja siten oikeuden aiemman ja myöhemmän kehityksen välillä.”⁶⁸⁶

⁶⁸⁵ Lausunnon kohta 23.

⁶⁸⁶ Lausunnon kohta 26.

Lukemalla 6 artiklaa yksistään voisi tulla siihen lopputulokseen, että etusija ja välitön oikeusvaikutus unionioikeuden tarkoittamassa mielessä voisivat olla osa ETA-sopimusta. Sopimuksen 6 artiklassa yhdenmukaisuuteen pyritään määräämällä, että sopimuksen sääntöjä on tulkittava vastaavia yhteisön oikeussääntöjä koskevan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.⁶⁸⁷ Pöytäkirja 35 – kuten EUT lausuu – estää kuitenkin tällaisen tulkinnan.⁶⁸⁸

Toinen syy ”liittyy suoraan siihen, että ETA-sopimus ei takaa etusijaa yhteisösäännöstölle ETA-sopimusvaltioissa”:

”Pintapuolisesti voisi näyttää siltä, että etusijaa koskeva EYTI:n oikeuskäytäntö voisi sisältyä 6 artiklan tarkoittamaan oikeuskäytäntöön...” Vaikka ”sopimuksen 6 artiklassa ei selkeästi täsmennetä, tarkoitetaanko siinä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä kokonaisuudessaan ja erityisesti yhteisön oikeuden välitöntä oikeusvaikutusta ja ensisijaisuutta koskevaa oikeuskäytäntöä, sopimuksen pöytäkirjasta 35 ilmenee, että sopimuspuolet eivät tunnusta kyseisen oikeuskäytännön nojalla välttämättömiä välittömän oikeusvaikutuksen ja ensisijaisuuden periaatteita, vaan että ne sitoutuvat siinä ainoastaan sisällyttämään oikeusjärjestykseensä säännöksen, joka mahdollistaa sopimuksen määräysten⁶⁸⁹ pitämisen ensisijaisina niiden kanssa ristiriitaisiin säännöksiin nähden.”⁶⁹⁰

Etusijalla oli EUT:n oikeuskäytännössä ja pöytäkirjassa 35 eri merkitys ja soveltamisalat. Etusija ei seuraa suoraan EUT:n oikeuskäytännöstä ja sen sisältöisenä kuin se on siinä määritelty, vaan se käsittää sopimuksen omien säännösten etusijan ja sen sisältöisinä kuin pöytäkirjan velvoite on kansalliseen lakiin siirretty.

EUT:n johtopäätös oli selvä:

”Edellä esitetystä seuraa, ettei sopimuksen 6 artiklassa asetettua vaatimusta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön noudattamisesta ole ulotettu koskemaan kyseisen oikeuskäytännön tiettyjä, olennaisia osia, joiden kanssa sopimuksen ominaispiirteet ovat yhteen sovittamattomia. Näin ollen 6 artiklan määräyksellä ei sellaisenaan voida varmistaa oikeudellista yhdenmukaisuutta koskevan tavoitteen toteutumista koko ETA:ssa, olipa kyse menneestä tai tulevasta ajasta.”⁶⁹¹

EUT siis katsoi, ettei ETA-sopimuksen 1 artiklan tarkoittama yhdenmukaisuus toteudu pelkästään EY- ja ETA-sopimuksen määräysten identtisyydellä, 6 artik-

⁶⁸⁷ Lausunnon kohta 24.

⁶⁸⁸ Vesterdorf 1994, s. 114.

⁶⁸⁹ Alleviivaukset tässä.

⁶⁹⁰ Lausunnon kohta 27.

⁶⁹¹ Lausunto tuo hyvin esiin etusijan keskeisen merkityksen oikeusjärjestysten erottavana tekijänä ja suvereniteetin luovuttamisen indikaattorina.

lan nojalla eikä pöytäkirja 35:n avulla. Sopimus ei myöskään ulottunut EUT:n oikeuskäytännön etusijaa ja välitöntä oikeusvaikutusta koskevan oikeuskäytännön tunnustamiseen. Tätä EUT piti kuitenkin oikeuskäytäntönsä olennaisena elementtinä.⁶⁹² Tärkeä on myös EUT:n toteamus siitä, että ETA-sopimus loi oikeuksia ja velvollisuuksia vain sopimusosapuolten välille – toisin sanoen ei yksityisille. ETA-sopimus siis poikkeaa tässäkin kohdin EU:n oikeusjärjestyksen keskeisistä piirteistä, jonka ”oikeussubjekteja ovat sekä valtiot että niiden kansalaiset”. Se myös luo välittömiä oikeuksia myös yksityisille ja tätä välitön oikeusvaikutus ja etusija periaatteina kuvastavat.⁶⁹³

EUT päätyi siis samaan lopputulokseen kuin EFTA-sopimusosapuolet ”katsoessaan”, ettei välitön oikeusvaikutus ja etusija kuuluneet 6 artiklan soveltamisalaan. Mutta, kuten edellä ilmeni, sitä oli vaikea itse sopimustekstistä suoraan päätellä. EUT oli myös hallituksen esitystä huomattavasti kriittisempi sen suhteen, kuinka etusija taikka välitön oikeusvaikutus saattoivat ETA-sopimusjärjestelyssä ylipäättään toteutua. Merkittävä rajausta EUT:n institutionaaliseen oikeuskäytäntöön nähden oli se, että ETA-alueella se perustui vain pöytäkirjaan 35, ja koska pöytäkirja edellä lainatun Sevónin todistuksen mukaan koska vain etusijan suhdetta tavalliseen lakiin, eivät ETA-säännöt voineet saada etusijaa perustuslakiin nähden.

4.5.6 Välitön oikeusvaikutus

Pöytäkirja 35 puhuu vain etusijasta, muttei välittömästä oikeusvaikutuksesta. Välittömän oikeusvaikutuksen keskeisin käyttöala on niissä tilanteissa, joissa EU-normia ei ole saatettu valtiosisäisesti voimaan tai se on tehty myöhään tai puutteellisesti. EU:ssa välittömällä oikeusvaikutuksella pyritään estämään estoppel-ilmiö, jossa jäsenvaltio hyötyisi omasta passivisuudestaan tai virheestään. ETAssa tähän ei kuitenkaan pyritä välittömällä oikeusvaikutuksella, vaan etusijalla. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaankin, ”ettei yksilö tai yritys voi Suomessa perustaa mitään vaatimusta ETYn direktiiviä vastaavaan ETA-sääntöön, ellei direktiiviä ole saatettu täällä voimaan”.⁶⁹⁴ Välitöntä oikeusvaikutusta koskeva periaate ei tullut ETA-sopimuksen yhteydessä esille, koska ETAn sekakomitean päätökset on saatettava erikseen kansallisesti voimaan.⁶⁹⁵

Sevónin mukaan etusija liittyy kiinteästi välittömään oikeusvaikutukseen, koska voimaansaattamislain etusijaa koskevat säännökset johtavat samaan lop-

⁶⁹² O’Keeffe 1992, s. 14.

⁶⁹³ Brandtner 1992, s. 307, alav. 37.

⁶⁹⁴ HE 95/1992 vp s. 66.

⁶⁹⁵ KM 1994:4, s. 270.

putulokseen kuin päädyttäisiin, jos sovellettaisiin välittömän oikeusvaikutuksen periaatetta.⁶⁹⁶ Jos tuomari nimittäin on velvollinen soveltamaan tiettyä ETA-sääntöä, joka on toimeenpantu ja voimaansaattettuna osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ei siihen tuo juuri mitään lisää sanoa, että yksityinen voi vedota tuohon oikeuteen, jos kerran tuomari on velvollinen joka tapauksessa panemaan sen täytäntöön.⁶⁹⁷ Voimaansaattamislaissa etusijan saavat ETA-säännöt on määritelty välittömän oikeusvaikutuksen saavien kriteerien mukaisesti.

Brandtner ei, vaikka EUT näin toteaakin, pidä silti poissuljettuna, ettei välitön oikeusvaikutus voisi ETAssa toteutua.⁶⁹⁸ O'Keeffen mukaan, vaikka vapaa-kauppasopimus voisikin luoda välittömiä oikeusvaikutuksia, ei tätä voi päätellä sopimuksen ja EU-normin identtisen sanamuodon perusteella, vaan määräystä on arvioitava sopimuksen tavoitteen ja tarkoituksen valossa. Sen vuoksi, kuten EUT yleisesti totesi, ETA-sopimuksen ja EU-sopimuksen välillä oleva termien samanlaisuus ei ollut itsessään riittävä syy liittää sopimusmääräyksiin samoja vaikutuksia ja niitä koskevaa oikeuskäytäntöä – ja tämä koski myös etusijaa tai välitöntä oikeusvaikutusta. Siten ei ole täysin poissuljettua, joskaan ei todennäköistä, että joillakin ETA-sopimuksen säännöksillä ei olisi välitöntä oikeusvaikutusta.⁶⁹⁹

Jääskinen näyttäisi olevan samaa mieltä. ”EY:n tuomioistuimen ratkaisut, joissa on vahvistettu tietyn ETA-sopimukseen kuuluvan EY-säännöksen välitön oikeusvaikutus tai sen puuttuminen, sitovat vastaavasti myös ETA-sopimuksen tulkinnassa. Välittömän oikeusvaikutuksen toteamisessahan on itse asiaansa kyse EY-säännöksen sisällöllisestä tulkinnasta eri henkilösuhteissa.” Välitön oikeusvaikutus voisi siis saada vaikutusta epäsuorasti tulkinnallisesti.⁷⁰⁰ Jääskinen kuitenkin muistuttaa, että tämä ei kuitenkaan merkitse EUT:n institutionaaliseen järjestelmään ja lainsäädäntövallan siirtämiseen jäsenvaltioilta yhteisöjen toimielimille liittyvien perustelujen hyväksymistä. Ne eivät sellaisenaan ole EFTA-valtioiden tuomioistuinten kannalta asiaan vaikuttavia.⁷⁰¹ Eli sama – tai lähes sama – lopputulos, mutta eri perusteilla.

Sevón toteaa, etteivät välitön oikeusvaikutus ja etusija perustuneet 6 artiklaan. Myös lausunnosta 1/91 seuraa, että käsillä on kaksi erilaista näitä koskevaa doktriinia: yksi EUT:n tätä koskeviin ratkaisuihin sisältyvä ja EU-valtiota koskeva ja toinen pöytäkirja 35:een perustuva, suppeampi ja EFTA-valtioita sitova. Välittömän oikeusvaikutuksen ja etusijan sisältö olivat erilaisia EU- ja

⁶⁹⁶ Sevón 1993, s. 443–444.

⁶⁹⁷ Sevón 1994, s. 217.

⁶⁹⁸ Brandtner 1992, s. 307.

⁶⁹⁹ O'Keeffe 1992, s. 24. Se ei ainakaan tule suoraan EY-sopimuksen perusteella. Ks. ETYn ja Ruotsin välinen vapaakauppasopimus ja kysymys välittömän oikeusvaikutuksen soveltamisesta.

⁷⁰⁰ Jääskisen toteamusta edeltää vaikeasti hahmotettava perustelu ”suhteutettuna edellä esitetty sopimuksen 6 artiklan tulkintaan”. Jääskinen et al. 1994, s. 28.

⁷⁰¹ Jääskinen et al. 1994, s. 28.

ETA-oikeudessa. Sevón kysyykin, että jos näin on, ovatko yksilöiden oikeudet yhdenmukaiset EU- ja ETA-järjestelmien välillä. Samassa valtiossa ne ovat kyllä samat.⁷⁰² Edellä olevan perusteella vastaus on kielteinen.

4.5.7 Ristiriidoista ja niiden välttämisestä

Sevón piti ETA-lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön välisten ristiriitojen ratkaisemista etusijan perusteella ensisijaisesti teoreettisena ongelmana. Hän tarkoitti sillä todennäköisesti sitä, että sopimuksen velvoite olla säätämättä sopimuksen kanssa ristiriitaista lainsäädäntöä ja siinä määrätty voimaansaattamisjärjestelmä ehkäisisivät käytännössä soveltamistoiminnassa esiintyvät ristiriidat. Ristiriidat on Sevónin mukaan vältettävissä esimerkiksi tarkastamalla Suomen säädösehdotusten yhteensopivuus. Jos ristiriita näyttäisi kuitenkin syntyvän, voidaan Sevónin mukaan tulkinnallisesti olettaa, ettei tarkoitus ollut rikkoa kansainvälisiä velvoitteita.

ETA-sopimusta tulisi myös tulkita omintakeisesti ja tavalla, joka edesauttaisi EU-oikeuden periaatteiden toteutumista. Vaikka sopimus olikin perusluonteeltaan kansainvälisoikeudellinen, sen konkreettiset tulkintaperiaatteet erosivat yleisistä valtiosopimusten tulkintaa ohjaavista säännöistä. ETA-sopimuksen tulkinnassa lähtökohtana olivat pikemmin EU-oikeus ja sen tulkintaperiaatteet kuin yleinen kansainvälinen oikeus.⁷⁰³ Jos ETA-sopimuksesta ei muuta ilmene, sen tulkinnassa oli pyrittävä samaan lopputulokseen kuin vastaavan EU:n sisäisen sääntelyn tulkinnassa.⁷⁰⁴ ETAn yleisestä tavoitteesta yhdenmukaisen oikeustilan toteuttamisesta seurasi, että sopimus oli tulkinnallisesti tietyssä mielessä epäitsenäinen suhteessa unionin oikeuteen. Ristiriitoja voitiin Sevónin mukaan myös samalla normihierarkian tasolla ratkaista eri tulkintaperiaatteita käyttäen, esimerkiksi tulkitsemalla sisäistä lainsäädäntöä ristiriitoja välttävällä tavalla ja hyödyntäen *lex posterior*- ja *lex specialis* -periaatteita. Hierarkkisesti korkeamman ja alemmanasteisen normin kesken ristiriitoja ei edes syntyisi ja poikkeuksellisesti tämä voitaisiin estää eduskunnan päätöksin.⁷⁰⁵ Jos parla-

⁷⁰² Sevón 1994, s. 124–125.

⁷⁰³ Jääskinen et al. 1994, s. 19. Esimerkiksi perinteisellä kansainvälisen oikeuden säännöllä sopimusvaltion suvereniteettia vähiten rajoittavien tulkintojen suosimisesta taikka periaatteella sopimustekstin sanamuodon mukaisen tulkinnan ensisijaisuudesta ei ole samaa asemaa ETA-sopimusta sovellettaessa.

⁷⁰⁴ Jääskinen et al. 1994, s. 21.

⁷⁰⁵ Sevón 1991, s. 37. Dualistiset jäsenvaltiot voivat selvittää kansainvälisten velvoitteiden ja kansallisen lain välisen ristiriidan tulkinnallisesti. Kansalliset tuomioistuimet voivat tulkita kansallisia lakeja kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti taikka ilmeisessä ristiriitatilanteessa, jos tavanomainen tulkinta ei riitä, venyttää tulkintaa olettamalla, ettei kansallisella lainsäätäjällä ollut tarkoitus rikkoa kansainvälisiä velvoitteitaan. Due arveli, että käytännössä välitön oikeusvaiutuksen saavien EEA-sääntöjen etusija on helpommin hyväksyttävissä kuin välitön oikeusvai-

menti oli kuitenkin nimenomaisesti tarkoittanut poiketa ETA-säännöstä, tavallisen lain asemassa oleva ETA-voimaansaattamislaki syrjäytyi lex posterior-säännön perusteella. Tämä toki voi johtaa ETAn valvontamenettelyyn, jossa Suomen viranomaiset joutuvat vastaamaan syytökseen sopimusrikkomuksesta, ja myöhemmin lainmuutokseen.⁷⁰⁶

Joutsamo tosin katsoi, että ilmiselvässä ristiriitatilanteessa ETA-sopimuksen huomattavasti väljempi luonne ja sen pyrkimys yhtenäisen tulkintalinjan säilyttämiseen, johtaisivat siihen, että suomalaiset tuomioistuimet soveltaisivat HM 92(2) §:än perustuvaa lex posterior -sääntöä. Ilmiselvässä ristiriitatilanteessa myöhemmin säädetty kotimainen normi siis syrjäyttäisi ETA-velvoitteen.⁷⁰⁷ Jääskinen muistuttaa kuitenkin, ettei lex posterior -säännöllä muodollisesti voimassa olevien samanasteisten säännösten välisen konfliktin ratkaisuperiaatteena ole valtiosääntöperustaa, vaan ratkaisija voi soveltaa myös esimerkiksi lex specialis -periaatetta.⁷⁰⁸ Joutsamon kommentti lienee kuitenkin ymmärrettävissä viittaavan ETA-sopimuksen luonteeseen pikemmin kuin valtiosääntöömme.

Hallituksen esityksen perusteluissa muistutetaan siitä, että ristiriitatilanteen ratkaisussa on otettava huomioon myös sopimuksen kokonaisuus: ”Pöytäkirjan 35 lisäksi on otettava huomioon myös sopimuksen johdanto-osasta ilmenevät tavoitteet ja eräät sopimuksen muut määräykset ja periaatteet.”⁷⁰⁹ Pelkkä etusijasääntö ei siis ole riittävä väline ratkaista, onko ristiriitatilanne vai ei. Viittaus sopimuksen kokonaisuuteen oli tulkinnallinen ohjaus, jonka tavoitteena oli todennäköisesti pyrkiä estämään joko puhtaan tekniset ratkaisut kansallisen järjestelmän eduksi ilman syvempää näkemystä sopimuksen tavoitteista taikka samoista syistä johtuvat tarpeettomat konfliktit.

Sopimuksen kokonaisuudesta ilmenevät vahvat yhdenmukaisuustavoitteet jo sinänsä olivat omiaan ohjaamaan tulkintoihin, joissa kansallisille ristiriitaisille säännöille oli annettava vähemmän painoa. Ristiriitasäännös nähtiin viimekätiseksi keinoksi:

”Ratkaisutoiminnassa tulee aina ensisijaisesti pyrkiä sovittamaan kansalliset säännökset ja ETA-velvoitteet tulkinnallisesti yhteensopiviksi, ja vasta tilanteissa, joissa tämä ei käy päinsä, voidaan kansallinen säännös syrjäyttää pykälässä tarkoitetulla tavalla.”

kus sinänsä. Joka tapauksessa EUT ajattelee, että yhteisöoikeuden etusija juontuu yhteisöoikeudesta itsestään, vaikka tätä ideaa eivät kaikki jäsenvaltioiden korkeimmat oikeudet olekaan vielä hyväksyneet. Due 1999, s. 23–24. Due siis muistuttaa, että etusija ei EUT:n mukaan ole kansainvälisestä taikka kansallisesta oikeudesta johdettu ja siihen liittyvä käsite, vaan yhteisöoikeutta.

⁷⁰⁶ Sevón 1994, s. 145.

⁷⁰⁷ Joutsamo 1992, s. 79.

⁷⁰⁸ Jääskinen 1990, s. 220.

⁷⁰⁹ HE 95/1992 vp, s. 375.

Hallituksen esityksen perusteluissa kuitenkin todetaan aiheellisesti, ettei kaikkia ristiriitatapauksia voida ratkaista ETA-sopimuksen edellyttämällä tavalla oikeuskäytännössä vakiintuneiden tai hallitusmuodossa ilmaistujen tulkinnanvaraisten oikeusperiaatteiden nojalla, vaan siihen tarvitaan etusijasääntöä.⁷¹⁰ Tulkintaa ohjaavat oikeusperiaatteet – jopa hallitusmuodossa mainitut – olivat siis toissijaisia etusijaperiaatteeseen nähden. Tässä myös selkeästi asetetaan nämä tulkintaperiaatteet toissijaisiksi siihen nähden, miten ristiriitatilanteita ”ETA-sopimuksen edellyttämällä tavalla” olisi ratkaistava nimenomaisen etusijasäännön perusteella.

Aiemmin hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, ettei Suomen valtiosääntö tunnusta yleistä kansainvälisen oikeuden etusijaa Suomen oikeuteen nähden. Kuvaa täydennetään nyt maininnalla siitä, ettei näiden suhdetta voida myöskään ratkaista muilla, yleisillä tulkintaperiaatteilla. Kansainvälisen oikeuden yleistä etusijaa ei Suomessa synny ilman erityistä tätä koskevaa sääntöä eikä sitä voi myöskään syrjäyttää yleisillä periaatteilla, jos sääntö on nimenomaisesti voimaansaattettu. Kerran voimaansaattatun säännön syrjäyttämisestä – eli kumoamisesta – tuli sopia ja säätää erikseen.

4.6 ETA-SOPIMUKSEN VOIMAANSAATTAMINEN

4.6.1 Voimaansaattamisjärjestelystä

ETA-sopimus saatettiin Suomessa voimaan niin sanotulla sekamuotoisella voimaansaattamislaillla.⁷¹¹ Lain 1 §:ssä säädetään tavanomaisten blankettilakien tapaan, että sopimusveloitteet ”ovat, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin siitä on sovittu”. Jo tämän säännöksen nojalla kaikki sopimuksen säännökset ja sen pöytäkirjoissa ja liitteissä olevat nimenomaiset oikeussäännöt sekä siellä viitatus EU-asetukset ja osin myös -direktiivit tulivat soveltamiskelpoisiksi suomalaisissa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Tämän lisäksi säädettiin suuri määrä (ETA-sopimuksen voimaanpanolain 15 §) tarvittavia asiasisältöisiä voimaansaattamislakeja ja muutettiin ennestään voimassaolevia lakeja ETA-velvoitteiden edellyttämään muotoon. Säännöt, jotka perustuvat EU:n asetukseen, oli siirrettävä sanatakkasti kotimaiseen lainsäädäntöön saattamalla ne voimaan blankettilaillla tai -asetuksella. Direktiiviin perustuvat säännöt voitiin toteuttaa kansallista lainsäädäntötekniikkaa käyttäen. ETA-normisto saatettiin Suomessa voimaan siis kahteen kertaan.⁷¹²

⁷¹⁰ HE 95/1992 vp, s. 375.

⁷¹¹ Laki Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta (11.12.1992/1504).

⁷¹² Saraviita 1993, s. 553.

4.6.2 Institutionaaliset periaatteet

Voimaansaattamislain 2 ja 3 §:ssä oli ETA-sopimuksen pöytäkirjan 35 edellyttämät säännökset ETA-sääntöjen välittömästä oikeusvaikutuksesta ja etusijasta. Suomen valtiosäännön ollessa dualistinen – eli yleistä kansainvälisen oikeuden etusijaa suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön ei tunnusteta – oli ETA-sääntöjen etusijasta säädettävä ETA-sopimuksen voimaansaattamislaisissa. Kaikkia ristiriitapauksia ei myöskään voitu ratkaista ETA-sopimuksen edellyttämällä tavalla oikeuskäytännössä vakiintuneiden tai hallitusmuodossa ilmaistujen oikeusperiaatteiden nojalla. Pöytäkirjan 35 velvoitteen toteuttaminen edellytti siis erillistä kansallista säännöstä voimaansaattamislaisissa,⁷¹³ jotta se tulisi kansallisessa soveltamisessa sitovaksi.

Lain 2 §:ssä ristiriitatilanteet on jaettu kolmeen eri tapaukseen. Jaottelun tarkoituksena on ohjata soveltajia lopputulokseen, jossa oikeustila Suomessa on sisällöltään samanlainen kuin EU:ssa. Kansallinen säännös syrjäytyy siitä riippumatta, onko se annettu ennen vai jälkeen ETA-sopimuksen voimaantulon. Sen sijaan luonteeltaan periaatteelliset taikka kansallisen lainsäädännön avulla toteutettavaa täsmentämistä edellyttävät sopimusmääräykset eivät syrjäytä niiden kanssa ristiriidassa olevia lain tai asetuksen säännöksiä.⁷¹⁴ Lain 2 §:n 1 kohta koskee ETA-pääsopimusta ja siihen rinnastettavia säännöksiä. Pykälän 2 kohdasta ilmenee, että direktiivien etusijan toteutumisen edellytyksenä on EY-tuomioistuimen soveltamiskäytännön mukaisesti niiden välitön oikeusvaikutus. Pykälän 3 kohta koskee asetuksia, jotka ovat EU:n perustamissopimuksen perusteella suoraan sovellettavia.

Lain 3 § ulotti etusijasäännön koskemaan myös ETA-sekakomitean päätöksiä⁷¹⁵ eli sopimuksen voimaantulon jälkeen ETA-valtioissa voimaansaattetuiksi määrättyjä ETA-sääntöjä. Pykälässä oleva varaus ”asianmukaisesti voimaansaattettu” merkitsee sitä, että virheellinen eli ei-asianmukainen kansallinen

⁷¹³ HE 95/1992 vp, s. 375.

⁷¹⁴ Jääskinen 1992, s. 774.

⁷¹⁵ Saraviita 1993, s. 553. 2 §: Lain tai asetuksen säännöstä ei saa soveltaa, mikäli se on ristiriidassa:

¹⁾ ETA-sopimuksen pääsopimuksessa, pöytäkirjassa tai liitteessä olevan ehdottoman ja riittävän täsmällisen määräyksen kanssa;

²⁾ Euroopan talousyhteisön sellaisessa direktiivissä olevan säännöksen kanssa, johon viitataan ETA-sopimuksen liitteessä, jos direktiivin säännös on ehdoton ja riittävän täsmällinen sekä jos se koskee yksityisen suhdetta julkiseen valtaan ja lain tai asetuksen säännöksen soveltamatta jättäminen on yksityisen edun mukaista; tai

³⁾ Euroopan talousyhteisön sellaisen asetuksen kanssa, johon viitataan ETA-sopimuksen liitteessä. 3 §: Mitä 2 §:ssä säädetään, koskee vastaavasti lain tai asetuksen säännöstä, joka on ristiriidassa ETA:n sekakomitean asianmukaisesti voimaansaattatun päätöksen kanssa. Voimaansaattamislaki sisälsi myös sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä koskevan tavanomaisen blankettisäännöksen lisäksi sopimuksen soveltamiseksi tarpeellisia toimivalta-, valtuutus- ja rangastussäännöksiä.

voimaansaattaminen voi estää tällaista ETA-sääntöä saamasta 2 §:n mukaista etusijaa. Tällainen voi olla esimerkiksi ainoastaan asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä voimaan saatettu sekakomitean päätös, joka olisi tullut saattaa voimaan eduskuntalailla.⁷¹⁶

Sopimuksen voimaantulon jälkeen annetun ETA-sopimuksen soveltamisalaan kuuluvan EU-lainsäädännön tai EUT:n soveltamisratkaisun voimaan saattamatta jättäminen ETA-järjestelmässä merkitsi sitä, että tällaiset normit eivät saaneet 2 §:n mukaisia vaikutuksia EFTA-valtioissa. Oikeustila oli siis erilainen ETAssa kuin EU:ssa. Ne eivät siis saaneet etusijaa, eikä niihin voitu myöskään vedota suomalaisissa tuomioistuimissa ja viranomaisissa. Voimaan saattamatta jättämisen seuraamukset rajoittuvat siten siihen, että valtioon voidaan kohdistaa ETA-sopimuksen mukaisia valvonta- ja sanktiotoimia.⁷¹⁷

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan 2 § ei merkinnyt suurta muutosta oikeustilaan, koska Suomen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan voidaan asianmukaisesti voimaansaattettuja valtiosopimuksia soveltaa sellaisinaan tuomioistuimissa ja viranomaisissa ja yksityiset ovat voineet saada oikeussuojaa niihin perustuville oikeuksilleen. Suomessa kansainväliset sopimukset eivät siten ole pelkästään kansallisen lainsäädännön tulkintaan vaikuttava tekijä, vaan pääosin myös sellaisinaan osa kansallista oikeusjärjestystä.⁷¹⁸ Ne voivat olla siis monististen järjestelmien tavoin ”self-executing”.

Lausuma myös pehmentää etusijaperiaatteen merkitystä. Perusteluissa silti tähdenntettiin ETA-sopimuksen pöytäkirja 35:n periaatteellista poikkeuksellisuutta. Kansainvälisen oikeuden mukaan pääperiaatteena nimittäin on se, että sopimusvaltio voi itse päättää keinoista, joilla se varmistaa sopimusvelvoitteidensa noudattamisen. Ellei toisin ole sovittu, pelkkä abstrakti sopimusristiriita ei vielä merkinnyt sopimusrikkomusta, vaan vasta sopimusvelvoitteen ristiriidassa olevan kansallisen säännön soveltaminen yksittäisessä tilanteessa. ETA merkitsi tähän kuitenkin nyt muutosta, koska pöytäkirjasta 35 yhdessä sopimuksen 7 artiklan kanssa aiheutui velvoite sisällöllisen yhdenmukaisuuden (abstrakti normiharmonia) toteuttamiseen sopimusvelvoitteiden ja kansallisen oikeusjärjestyksen välillä. Artiklassa määrätään asetuksia ja direktiivejä vastaavien ETA-säädösten voimaansaattamisesta EU-järjestelmää vastaavalla tavalla. Määräyksessä käytetty sisällöllisen normiharmonian vaatimus on varsin vahva: ”säädökset ... ovat osa tai saatetaan osaksi sopimusvaltioiden oikeusjärjestystä”.

Voimaansaattamislain sääntely oli hallituksen esityksen mukaan tarpeen myös siksi, että säännöksellä vältetään tilanteet, jossa Suomi syöllistyisi ETA-sopimuksen rikkomiseen sen takia, ettei ristiriitaa ETA-sopimuksen ja uuden

⁷¹⁶ Jääskinen ym. 1994, s. 146.

⁷¹⁷ Sevón 1993a, s. 83.

⁷¹⁸ HE 95/1992 vp, s. 374.

kansallisen säännöksen välillä ole havaittu kansallisen valmistelun yhteydessä.⁷¹⁹ Piti olla siis mahdollisuus soveltamistoiminnassa korjata valmistelun virhe jättämällä kotimainen säännös soveltamatta.

ETA-sopimus merkitsi isoa ajatuksellista muutosta Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden täytäntöönpano- ja valvontajärjestelmään. Kansainvälisen velvoitteen toimeenpanon keinot eivät olleet enää yksistään Suomen oma asia eikä yhdenmukaisuuden valvonta enää perustunut konkreettisesta soveltamisratkaisusta aiheutuvan sanktiomenettelyn uhkaan. Painopiste siirtyi jälkikäteisestä yksittäistapauksiin perustuvasta reagoinnista ennakkolliseen ja kokonaisvaltaiseen sisällölliseen sääntöjen lähentämiseen, jolloin ristiriitojen mahdollinen määrä väheni. Sopimusten täytäntöönpano pyrittiin ratkaisemaan normien abstraktilla yhdentämisellä osaksi sopimusvaltioiden oikeusjärjestyksiä. Tätä vahvistettiin etusijaa ja välitöntä oikeusvaikutusta koskevilla säännöillä sekä niitä tukevilla tulkintapresumptioilla, jotka antoivat soveltajille keinoja konkreettisissa ristiriitatilanteissa turvata sääntöjen toimeenpano. Teoriassa myös yksilöt saattoivat vedota silloin oikeuksiinsa. Oikeusjärjestykseen tuotiin siten tuomioistuinten tekemä oma-aloitteinen ETA-normien asianmukaisen toimeenpanon valvonta ja välittömään oikeusvaikutukseen rakentuva yksityisten uusi oikeusturvakeino. Varsinaisia sopimusrikkomuksia varten – toisin sanoen, jos edellä mainittuja säännöksiä ei noudatettaisi – sopimuksessa oli valvonta- ja rikkomusmenettelyä koskevat määräyksensä.⁷²⁰ Näillä oli käytännössä kuitenkin marginaalinen merkitys.

Lopulta käytännön vaikutukset ja erot kansainvälisen oikeuden mukaiseen järjestelmään olivat kuitenkin vähäisemmät. Sopimukseen sisältyvät säännöt eli ennen sopimuksen voimaantuloa säädetyt vanhat EU-normit oli yhdessä EU:n kanssa määritelty ja yhdenmukaisuus varmistettu. Vanhojen EU-normien kohdalla voimaansaattamisen laiminlyönti EFTA-maissa oli epätodennäköistä, koska EU oli voinut siitä sopimusta tehdessä varmistua. Uudet säännöt edellyttivät taas vastaavaa tarkistusta ja erillistä voimaansaattamista EFTA-sopimusvaltiossa. Uusien sääntöjen kohdalla mahdollinen EFTA-valtion passiivisuus voimaansaattamisessa ei voinut nimenomaisen sopimusmääräyksen vuoksi edes johtaa 2 §:n vaikutuksiin, jotka EU:ssa oli juuri luotu tällaisen passiivisuuden tai siitä hyötymisen (ns. estoppel-periaate) estämiseksi. Jos voimaansaattaminen ei ollut asianmukaista, ei ETA-järjestelmässä ollut tämän varalta kuin tavanomaiset sopimusrikkomuksia koskevat sanktiojärjestelmät.

Kahdenkertaisesta voimaansaattamisesta seurasi Sevónin mukaan, että Suomessa tuomarin ei tarvinnut turvautua presumptiiviseen tulkintaan, koska ETA-säännöt on voimaansaattettu sekä sellaisenaan blankovoimaansaattamislailla

⁷¹⁹ HE 95/1992 vp, s. 374.

⁷²⁰ III osa ETA-sopimuksesta ja tästä sopimuksesta johtuvien EFTA-valtioiden velvollisuuksien täyttäminen; IV osa EFTAn tuomioistuin.

että muuttamalla kansallista aineellista lainsäädäntöä. Tuomarin ei siis tarvinnut aineellista lakia tulkinnallisesti venyttämällä konstituoida direktiivin voimassaoloa Suomessa.⁷²¹ Oli mahdollista – kuten perusteluissakin todetaan – että ristiriitoja syntyi edellä kuvattujen voimaansaattamisjärjestelyjen vuoksi vähemmän. Toisaalta, jos EU-normeihin ei pystynyt ristiriitatilanteissa välittömästi vetoamaan tai niitä soveltamaan voimaansaattamisen puuttuessa tai niiden jäätyä puutteelliseksi, jäi myös EU-säännösten ja ETA-alueen välinen yhdenmukaisuus toteutumatta. Se, että kaikki säännöt oli erikseen voimaansaattettava jokaisessa sopimusvaltiossa, muodosti perustavaa laatua olevan eron EU-järjestelmään nähden.

4.6.3 Etusija ja perustuslaki

Sevónin mukaan ETA-määräykset saivat etusijan muuhun hierarkkisesti saman tason lainsäädäntöön nähden.⁷²² ETA-määräysten etusija ei siis ylitä hierarkkisia tasoja eivätkä ne voisi saada etusijaa perustuslain säännökseen nähden. Sevón perustelee tätä pöytäkirjan sanamuodolla. Eli pöytäkirja itsessään ei edellyttäisi sen sisältämän etusijasäännön ulottumista perustuslakiin.⁷²³

Hallituksen esityksen perusteluissa samaan asiaan tuodaan toinen näkökulma. Niiden mukaan eduskunta voisi voimaansaattamislaista huolimatta antaa ETA-sopimuksen vastaista lainsäädäntöä eli poiketa ETA-velvoitteista. Suomalaisen tuomioistuimen tulisi näissä tilanteissa soveltaa eduskunnan tahdon mukaista, mutta ETA-säännön kanssa yhteensopimatonta myöhempää lakia.⁷²⁴ Jos etusijasääntö sen sijaan ulottuisi perustuslakiin, ei tämä voisi olla mahdollista.

Hallituksen esityksessä todetaan seuraavasti:

”Ehdotetulla, poikkeuslakina säädettävällä ristiriitasäännöksellä ei voida estää eduskuntaa myöhemmin säätämästä tavallisessa käsittelyjärjestyksessä lakia, jolla poikkeuslaki kumotaan. Tämä ei kuitenkaan tee ristiriitasäännöstä merkityksettömäksi myöhemmin säädettäviin lakeihin nähden. Niin kauan kuin uudella lailla ei ole kumottu poikkeuslakina säädettävää ristiriitasäännöstä tai muuten nimenomaisesti ilmaistu tarkoitusta poiketa ETA-sopimuksesta, ristiriitasäännöksen voidaan katsoa olevan voimassa. Eduskunta voi si-

⁷²¹ Sevón 1994, s. 128. Saraviidan mukaan blankettiasetustyyppinen voimaansaattamismenettely siirsi suomalaisen järjestelmän ETA-oikeuden alalla hyvin lähelle monistista järjestelmää. Saraviita 1993, s. 555. Myös voimaansaattamisjärjestelmä muuttui molempia sekä transformaatiota eli inkorporointia käyttäväksi. Asetukset inkorporoidaan – eli julistetaan maan sisäisesti voimassa olevaksi oikeudeksi – ja direktiivit transformoidaan – eli muunnetaan valtion sisäiseksi oikeudeksi. Saraviita 1994, s. 288–289.

⁷²² Sevón 1993c, s. 498.

⁷²³ Ks. edellä jakso 4.5.3

⁷²⁴ HE 95/1992 vp, s. 377.

ten tietoisesti kumota ristiriitasäännöksen tai tehdä siitä poikkeuksen, mutta ristiriitasäännös ei kumoudu, jos eduskunta myöhemmin epähuomiossa säätää lain, joka on vastoin sopimusvelvoitteita.”

Lausumassa tehdään siis ero kahden eri tilanteen välillä: yhtäältä etusijasäännön kumoaminen nimenomaisesti ja tarkoituksena poiketa ETA-sopimuksesta ja toisaalta huomaamattomuudesta tehty sopimusrikkomus, jossa ETA-säännöksestä ei ollut tarkoitus poiketa. Jälkimmäinen tapaus jää vaikutuksettomaksi, jos etusijasääntöön turvaututaan ja ristiriitaista kansallista säännöstä ei sovelleta. Tällöin oikeastaan ristiriitasäännös toimiikin tarkoitetulla tavalla, eräänlaisena varoventtiilinä. Jos toisaalta nimenomaisena tarkoituksena on poiketa sopimuksesta, ei etusijasäännöllä voida sitä estää.

Hallituksen esityksessä sääntelyn tavoitteeksi – vilpittömän sopimusosapuolen tavoin – asetetaan sopimusvelvoitteiden toteuttaminen, vaikka sen epätäydellisyys myönnetäänkin: ”Ristiriitasäännöksen ehdotettua säätämistapaa voidaan sopimusneuvottelujen valossa pitää riittävänä, vaikka säännöksellä ei luoda aukotonta järjestelyä sopimusvelvoitteiden toteuttamiseksi.” Saraviitaa hallituksen esityksessä ollut lausuma ”hämmästytti, jossa häikäilemättä avattiin mahdollisuus parlamentin lainsäädäntöpäätöksin poiketa Suomea sitovista ETA-velvoitteista”.⁷²⁵ Jääskinen kuitenkin korosti, että ETA-säännön etusija syrjäytyy kuitenkin ainoastaan, jos eduskunnan halu poiketa ETA-velvoitteesta on selvästi ilmaistu joko säädöstekstissä taikka eduskunta-asiakirjoissa. Pelkkä kielellinen tai asiallinen ristiriita ETA-säännön ja kansallisen säännöksen välillä ei vielä riitä kumoamaan 2 §:ään sisältyvää soveltamisohjetta, koska in dubio on oletettavaa, ettei eduskunta ole tarkoittanut poiketa Suomea sitovasta kansainvälisestä velvoitteesta.⁷²⁶ Koska ETA-laille ei ole muodollista perustuslain voimaa, eduskunta voi kuitenkin tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä tehdä poikkeuksen 2 §:stä tai kumota sen, jolloin tällaista uutta lakia olisi sovellettava, vaikka se olisi ristiriidassa ETA-sopimuksen kanssa.⁷²⁷

Hallitus – tai oikeastaan perustuslakivaliokunta – sanoi etusijan pysyvyydestä perustuslain näkökulmasta jo aiemmin. Etusijaperiaate ja sen asema Suomen oikeusjärjestyksessä oli nimittäin tullut esille jo ETA-sopimusta valmisteltaessa, ennen varsinaista neuvottelu- ja hyväksymisvaihetta. Hallitus viittaa esityksessään perustuslakivaliokunnan valtioneuvoston selonteosta Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen antamaan lausuntoon

⁷²⁵ Saraviita 1994, s. 307.

⁷²⁶ Jääskinen et al. 1994, s. 145.

⁷²⁷ Jääskinen 1992, s. 775. Tämä sama ajatuskulku oli sovellettavissa myös EY-jäsenyyteen ja sen perusteella annettuun lainsäädäntöön ennen jäsenyyden nimenomaista kirjaamista perustuslakiin. Myös EY-jäsenyyttä saatettiin voimaan samassa menettelyssä kuin ETA-sopimus eli poikkeuslailla. Suomen dualistisessa järjestelmässä eduskunta on suvereeni kansainvälisiin velvoitteisiin nähden myös niihin sitoutumisensa jälkeen.

(PeVL 5/1990 vp). Perustuslakivaliokunta totesi, että ”Ellei voimaansaattamisesta oteta eri säännöstä perustuslakiin, ei EES-lainsäädäntö voi valtiosisäisesti saada kansalliseen lainsäädäntöön verrattuna mitään sellaista etusijaa, jota ei sittemmin olisi mahdollista lailla poistaa.” Hallituksen esityksen mukaan ”vaikka lausuma oli muotoiltu Euroopan talousaluetta koskevien sen hetkisten oletusten mukaan, kannanotto pitää soveltuvien osin paikkansa myös allekirjoitettuun ETA-sopimukseen nähden”.⁷²⁸

Perustuslakivaliokunta siis tässä yhteydessä viittasi perustuslakiin ja edellytti etusijan toteutumiselle, että siitä säädettäisiin nimenomaisella säännöksellä perustuslaissa. Valiokunnan lausuma ”sellaisesta” etusijasta on varsin avoin. Se voi tarkoittaa mitä tahansa etusijan muotoa tai voimassaoloa – pysyvää tai ehdotonta. Valiokunta myös toteaa poikkeuslakiin perustuvan etusijasäännön poistamisesta. Se ei siis sano, mitä poikkeuslailla voitaisiin säätää. Esimerkiksi voitaisiinko poikkeuslailla rajoittaa perustuslakia etusijasäännön hyväksi?⁷²⁹ Etusija oli poistettavissa ”lailla” eli tavallisella lailla. Perustuslakivaliokunta käytti myös yleisempää käsitettä ”kansallinen lainsäädäntö”, jonka voi ymmärtää sisältävän myös perustuslain. Kun hallitusmuodon tekstiin ei ollut tarkoitus kajota, merkitsi sääntö vahvimmillaankin poikkeusta perustuslaista vain menettelyllisesti eli sen voimaansaattamista poikkeuslailla. Hallituksen mukaan ”Suomi oli sopimusneuvotteluissa tähdentänyt, ettei se ETA-sopimusta voimaan saatettaessa tule muuttamaan perustuslakiansa sanamuotoa.” Valiokunnan kannanoton voi ymmärtää myös teknis-luontoisena toteamuksena. Olihan totta, että poikkeuslaki oli valtiosääntöjärjestelmämme kannalta tavallisen lain asemassa ja taas perustuslain tekstin muuttaminen edellytti sitä koskevaa sääntämisjärjestystä.

Hallitus käytti valiokunnan lausumaa yhteydessä, jossa se perusteli eduskunnalla olevaa mahdollisuutta poiketa etusijasäännöstä, eikä se nimenomaisesti lausunut etusijan ehdottomuudesta. Voi kuitenkin ajatella, että jos poikkeuslakiin perustuvasta etusijasäännöstä on mahdollista eduskunnan päätöksin poiketa, voi se koskea myös säännön ehdottomuutta eikä vain sen pysyvyyttä.

Lainsoveltajan kannalta eduskunnan mahdolliset poikkeamis päätökset saattoivat kuitenkin olla ongelmallisia ja johtaa sekaviin tulkintaolosuhteisiin. Hallituksen esityksen mukaan ”jos eduskunnan nimenomaisena tarkoituksena on

⁷²⁸ HE 95/1992 vp, s. 376.

⁷²⁹ Saraviita arvelee, että hallituksen edellä esittämä ”häikäilemätön” kanta selittyi sillä, että Suomi toimi ETA-neuvotteluissa tiiviissä yhteistyössä ja teki myös yhteisesti säädösvalmistelua Ruotsin ja Norjan kanssa. Sanonnan jyrkkyyteen vaikutti se, että Ruotsin ja Norjan valtiosääntöjä olisi jouduttu muuttamaan, ellei sopimuksen voimaansaattamista tarkoittanut lakiehdotus olisi mahtunut Ruotsin hallitusmuodon 10:5,3 §:n ja Norjan perustuslain 93 §:n vallansiirtosäännöksen puitteisiin. Suomen osalta tämä ei ollut ongelmallista, koska voimaansaattamislakeihin oli sovellettava supistettua perustuslainsäätämistäjärjestystä. Saraviita 1994, s. 307. Sehän ei edellyttänyt, toisin kuin Ruotsissa ja Norjassa, vaaleja, jos perustuslakiin olisi pitänyt kajota.

ollut poiketa ETA-velvoitteesta, tuomioistuinten on ETA-velvoitteista poiketen sovellettava eduskunnan tahdon mukaisesti myöhemmin annettua lakia.” Tämä koskenee myös tilannetta, jossa sopimusvelvoitteesta kyllä poiketaan, muttei kuitenkaan irrottauduta itse sopimuksesta. Soveltajan kannalta perustuslain 1 § 2 momentin lakisidonnaisuusperiaate tarkoittaa tässä sitä, että kansainvälisen sopimusvelvoitteen voimaansaattamislain kanssa ristiriitaista, myöhempiä lakia on ”eduskunnan tahdon mukaisesti” noudatettava. Tuomarin pitäisi olla lojaali valtiosääntöjärjestelmässämme ylimmän vallan haltijalle eli eduskunnalle sen viimeisimmän, ja nimenomaisen, tahdonilmaisun mukaisesti.

Timosella on kuitenkin toisensuuntainen – etusijan ehdottomaan versioon perustuva – arvio voimaansaattamislain 2 §:n merkityksestä. Hänen mukaansa puhtaasti kansalliset normit – olivatpa ne minkä asteisia tahansa – ovat normihierarkiassa ETA-normiston alapuolella, EU-säädökset sijoittuisivat kaikkien kotimaisten säädösten yläpuolelle ja lainsäädännön ristiriitaisuutta koskeva ensisijainen sääntö on ETA-normien ensisijaisuus ja kaikki muut säännöt ovat sille alisteisia.⁷³⁰ Yhdenmukaisen tulkintojen vaatimuksen täyttämiseksi kotimaista lainsäädäntöä oli lisäksi tarvittaessa tulkittava yhdenmukaisuutta toteuttavalla tavalla.⁷³¹ Hänen mukaansa lainsäätäjällä oli kyllä toimivalta poiketa ETA-määräyksen etusijasta säätämällä sen kanssa ristiriitaista lainsäädäntöä. Toisaalta sen enempää pöytäkirja 35 taikka voimaansaattamislain 2 §:n teksti eivät sisällä mitään ajallista rajausta, jonka mukaan ETA-sääntöjen ensisijaisuus koskisi vain vertailua aiempaan lainsäädäntöön. Siksi poikkeaminen etusijasta johtaisi tilanteeseen, jossa voimassaoleviin lakeihin sisältyisi eri tuloksiin johtavat aiempi menettelysääntö – eli voimaanpanolaki – ja myöhempi materiaalin – ETA-määräyksestä poikkeava – säännös. Ristiriidan ratkaisutilanteessa tavanomaiset ”erityislaki ennen yleislakia ja uudempi laki ennen vanhaa”-maksimit johtaisivat päinvastaisiin tuloksiin, sillä menettelysäännöksellä olisi selkeästi erityislain asema.⁷³² Poikkeaminen ETA-määräyksestä johtaisi siis tulkinalliseen umpikujaan.

Timonen jatkaa huomauttamalla, että hallituksen esityksen perustelun ongelma on myös, että tuomioistuimen pitäisi ratkaista ristiriita ETA-velvoitteiden hyväksi, jos eduskunta ”ei ole nimenomaisesti tarkoittanut poiketa ETA-velvoitteesta”. Jos taas eduskunta tietoisesti tekee poikkeuksen ETA-velvoitteesta, poikkeuksen sisältävä säädös olisi ensisijainen. Käytännössä voidaan tuskin ajatella, että poikkeamistahto kirjataan lakitekstiin, joten perusteluille jäisi tältä kannalta ratkaiseva asema.⁷³³ Tällöin tuomari päätyy edeltävässä kappaleessa kuvattuun umpikujaan.

⁷³⁰ Timonen 1993, s. 590.

⁷³¹ Timonen 1993, s. 591.

⁷³² Timonen 1993, s. 591.

⁷³³ Timonen 1993, s. 591.

Jyräntä taas katsoi, että myöhempi laki, *lex posterior*, syrjäyttää aikaisemman lain, myös sellaisen aikaisemman lain, joka tulkinnassa ja käytännön soveltamisessa oikeuttaisi menettelemään toisin. Hän taas näki oikeaksi keinoksi selvittää asian lisäämällä perustuslakeihin säännöksen, jossa ETA-normistolle annetaan hierarkkisesti tavallisia lakeja korkeampi status.⁷³⁴

Timonen vielä tähdentää, että hallituksen esityksen perusteluissa esitetty kanta eduskunnan valinnanvapaudesta ja sen merkityksestä perustuu tulkintaan, jonka mukaan EU-oikeuden ensisijaisuuden ja välittömien oikeusvaikutusten periaatteet eivät kuuluisi ETAn mukaan velvoittaviin sääntöihin ilman nimenomaisia kansallisia säännöksiä, joilla niiden asema taataan.⁷³⁵ Kuten edellä ilmeni, tämä tulkinta on tullut EUT:n lausunnossa vahvistetuksi. Eduskunta voisi myös nimenomaisella tahdonilmaisullaan tosiasiallisesti ohittaa yleiset tulkintaperiaatteet, vaikka se johtaisikin loogisesti vaikeisiin tilanteisiin. Poikkeamistahto voidaan ilmaista ETA-määräyksen kansallisessa voimaansaattamisessa, jolloin sitä voi pitää *lex specialis* -tilanteena.

Etusijaa rajoittaa siis voimassa oleva perustuslaki, eduskunnan nimenomainen vastakkainen tahto ja uusien sääntöjen kohdalla menettelyllisesti asianmukainen kansallinen ETA-komitean päätöksen voimaansaattaminen. Pöytäkirja 35:n etusijaperiaate on siten monin tavoin rajoitettu: pöytäkirja ei koske EUT:n etusijaa koskevaa oikeuskäytäntöä sellaisenaan ja kokonaisuudessaan, se itsessään rajoittaa etusijan soveltamisalaa liittäen sen ETA-määräysten erilliseen kansalliseen voimaansaattamiseen ja sen edellytyksiin, etusija koskee vain tavallisia eduskuntalakeja ja lopulta eduskunta voi tahtoessaan säätää ETA-normeista poikkeavasti. Tämä alkaa olla jo aika etäällä etusijaperiaatteesta siten kuin se on esitelty esimerkiksi *Costa v. Enel*-, *Simmenthal*- ja *Internationale Handelsgesellschaft* -tuomioissa.

Elokuussa 1990 neuvotteluiden juuri alettua Jääskinen totesi, että

”varsinaiseksi valtiosääntöoikeudelliseksi voimaansaattamiskysymykseksi nousee (täten) se, onko sopimus ristiriidassa hallitusmuodon kanssa eli onko sen voimaansaattamislainsäädäntö hyväksyttävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tässä – kuten usein muulloinkin – täsmentyvät valtiosääntöoikeudelliset kysymyksenasettelut Suomessa säätämisyjärjestysongelmaksi.”⁷³⁶

Neuvottelujen ja voimaansaattamisen valmistelun kuluessa etusijan merkitys säätämisyjärjestyksen kannalta tarkentui. Sen perustuslain vastaisuus ei ollut

⁷³⁴ Jyräntä 1990, s. 50.

⁷³⁵ Timonen 1993, s. 591–592.

⁷³⁶ Jääskinen 1990, s. 217. Jääskisen kommentti suomalaisen valtiosääntöjuridiikan lähestymistavasta on kuvaava. Johtiko tällainen mekanistinen ja tekniluonteinen tapa arvioida muutoksia monitasoisessa valtiosääntörakenteessa oikeaan kysymyksenasetteluun?

kansainvälisen normin etusija sinänsä, koska sopimukseen sisältyvät määräykset eivät saaneet hallituksen mukaan etusijaa suhteessa perustuslakiin. Voimaansaattamislain säätämisyjärjestyksessä ei siten tarvinnut tehdä tätä koskevaa poikkeusta, vaan etusijaperiaatteessa sen aiheutti hallitusmuodon 2 §:n kannalta arvioitu kokonaan uudenlainen mahdollisuus tuomioistuimille ja viranomaisille puuttua eduskunnan säätämiin lakeihin.⁷³⁷

4.6.4 Säätämisyjärjestys

ETA-sopimuksen hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ETA-sopimuksen voimaansaattaminen ehdotettiin säädettäväksi poikkeuslakina supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perusteita oli useita ja voimaansaattamislain 2 ja 3 §:n säännökset olivat yksi niistä. Etusijaa koskevat hallituksen esityksen perustelut ovat varsin niukat.

Etusijaa koskeva ”ristiriitasäännös oli tarpeen säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä, koska se eräissä tapauksissa merkitsi poikkeusta siitä, mikä olisi voimassa hallitusmuodon 92 §:n ja valtiosäännön vakiintuneen tulkinnan mukaan”. Tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 92 §:n mukaan, jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteinen säädöksen säännös oli ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, ei sitä saanut soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Sopimuksen etusijasäännös merkitsi tämän soveltamisrajoituksen laajentamista asetuksista koskemaan lakia silloin, kun säännös oli ETA-sopimuksen määräyksen kanssa ristiriidassa. Sopimus siis antoi tuomioistuimille ja viranomaisille mahdollisuuden arvioida lakien ETA-velvoitteiden mukaisuutta⁷³⁸ ja ”etusijaa koskeva ristiriitasäännös” merkitsi poikkeusta HM:n 92 §:stä. Ristiriitasäännös ei kuitenkaan koskenut perustuslakia, koska ETAn yhteydessä oli selvää, ettei etusijasäännös koskenut perustuslakia eivätkä tuomarit – eivätkä mahdollisesti jopa muutkaan viranomaiset – voineet arvioida perustuslain ETA-normin mukaisuutta. Poikkeusta ei tarvinnut sen vuoksi tarkemmin ETA:n yhteydessä tältä osin perustella. EU-jäsenyyden yhteydessä tämä oli toisin, koska etusija soveltui ”säädöstasosta riippumatta”.

Etusija näyttäytyi myös toisella tavalla perustuslain kannalta merkityksellisenä. Tavallisessa käsittelyjärjestyksessä säädettävällä lailla, saati asetuksella ei ollut mahdollista säätää eri asetustyyppien keskinäisestä ensisijaisuudesta. Voimaansaattamislailalla säädettiin sopimuksen voimaansaattamisasetuksen ja sen jälkeen säädetyt asetukset keskinäisestä ensisijaisuudesta. Ristiriitasäännös merkitsi muun muassa, että eräät hallitusmuodon 28 §:ssä tarkoitetut niin

⁷³⁷ Jääskinen et al. 1994, s. 149; Sevón 1993a, s. 84. Sevónin mukaan pöytäkirja 35 ei velvoittanut EFTA-valtioita tähän.

⁷³⁸ HE 95/1992 vp, s. 384.

sanotut omaperäiset asetukset, jollaisia 2 ja 3 §:ssä tarkoitetut valtiosopimusten voimaansaattamisasetukset ovat, saavat etusijan lainsäädäntövallan delegaatioon perustuviin asetuksiin nähden. Tässä mielessä asetusta koskeva ristiriitäsäännös vaikuttaa välillisesti tasavallan presidentin ja eduskunnan toimivalta-suhteisiin.⁷³⁹

Etusijasääntö oli merkittävä myös yleisemmin. Säättämisyjärjestysperusteluisa todetaan, että ”lisäksi voidaan yleisemmin katsoa, että oikeussääntöjen välisten ristiriitojen ratkaiseminen nyt käytetyllä yleisyystasolla kuuluu perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettäviin asioihin”. Tällaiset oikeusjärjestykseen sisällytettävät uudet ja yleiset oikeussääntöjen soveltamista koskevat säännöt olivat luonteeltaan niin merkittäviä, että ne rinnastuivat perustuslain aineelliseen muuttamiseen. Lausuma on kuitenkin varsin avoin ja yksilöimätön. Onkin vaikea sanoa, haluttiinko sillä sanoa muuta kuin, että etusija on merkittävä periaatteellinen ja oikeusjärjestykseen syvällisesti vaikuttava periaate. Hallituksen esityksen perusteluissa tarkastellaan ETA-säännöksen suhdetta tavallisiin lakeihin ja asetuksiin, mutta ei tuoda erikseen esiin kysymystä periaatteen ja perustuslain välisestä ristiriitatilanteesta.⁷⁴⁰ Tätä ei tuoda esiin erityisesti säättämisyjärjestysperusteluissakaan. Hallitushan katsoi, ettei pöytäkirja edellyttänyt ulottamaan etusijaa perustuslakiin.

4.6.5 Etusija ja perustuslain jälkivalvonta

Perustuslakivaliokunta⁷⁴¹ käsitteli ristiriitäsäännöstä ja korosti sen poikkeusluonnetta: ”Koska Suomen valtiosäännön mukaan kansainvälisellä oikeudella ei ole yleistä etusijaa suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön, on meillä tarpeen antaa säännökset ETA-sääntöjen etusijasta.” Valiokunta toteaa ”tällaisten säännösten voivan tulla käytännössä merkittäviksi vain poikkeuksellisesti eli lähinnä silloin, kun erehdyksestä tai muusta vastaavasta syystä kansallisen lainsäädännön sopeuttaminen ETA-sääntöihin ei ole täysin onnistunut”.

Valiokunta liitti säännöksen hallituksen tavoin hallitusmuodon 92 §:n 2 momentissa säädettyyn asiakokonaisuuteen ja korosti sääntelyn ”olevan sillä tavoin tyhjentävä, ettei esimerkiksi lakien perustuslainmukaisuuden tutkimista soveltamistilanteissa ole pidetty sallittuna (PeVL 2/1990 vp)”. Valiokunnan mukaan uusi etusijasääntely edellyttää perustuslainsäätämisyjärjestystä, koska se ”merkitsee hallitusmuodon 2 §:n kannalta arvioituna tuomioistuimille ja

⁷³⁹ HE 95/1992 vp, s. 384.

⁷⁴⁰ Esimerkiksi ”Viime kädessä ETA-säännöille on annettava etusija suhteessa niiden kanssa ristiriidassa oleviin kansallisiin säännöksiin ja määräyksiin.” HE 95/1992 vp, s. 22.

⁷⁴¹ Perustuslakivaliokunnan lausunto ulkoasiainvaliokunnalle ETA-jäsenyyssovimuksesta, PeVL 15/1992 vp.

muille viranomaisille kokonaan uudenlaista mahdollisuutta puuttua eduskunnan päättämiin lakeihin”. Vaikka valiokunta keskittyikin HM 92 §:ään, ei se kuitenkaan jättänyt ETA-säännösten ja perustuslain välistä suhdetta huomiotta. Se ratkaisi kysymyksen selkeästi mutta lakonisesti rajaamalla tarkastelunsa ehdotuksen sanamuotoon. Se korosti ”2 ja 3 §:n johdosta sitä, ettei ristiriitasääntely pykälien sanamuodon mukaisesti koske tapausta, jossa ristiriita vallitsisi Suomen perustuslain ja ETA-säännön välillä”.⁷⁴² Etusijaperiaatetta, sen asemaa tai yleisessä keskustelussa esiintynyttä periaatteen ehdottomuutta ei enemmälti arvioitu Suomen valtiosäännön kannalta. Toisaalta tämä oli tarpeetonta, koska tulkinta siitä, että ETA-sopimuksen ei ollut tarkoituskaan siihen ulottua, oli vahva.

Perustuslakivaliokunta oli jo aiemmin⁷⁴³ pohtinut kansallisen lain ja sopimusveloitteiden välistä suhdetta laajemmin. Siinä yhteydessä tehty etusijaa koskenut kannanotto oli tosin varsin avoin. ”Sellainen etusija” oli ymmärrettävissä myös niin, että se sisälsi mahdollisuuden ”EES-lainsäädännön” saamista etusijasta ”kansalliseen lainsäädäntöön” nähden ja perustuslaki mukaan lukien. Jos tällainen vaihtoehto sisältyi valiokunnan ilmaisuun ”sellainen etusija” on kuitenkin kannanotto ymmärrettävissä niin, että tällainen päätös tehtäisiin nimenomaisesti. Valiokunnan mukaan ainakin ”sellainen etusija”, joka oli luonteeltaan pysyvä, edellytti ”eri säännöksen ottamista perustuslakiin”. Toinen vaihto olisi poikkeuslaki, joka tosin olisi kumottavissa tavallisella lailla. Sääntö oli siis saatettavissa voimaan poikkeuksena perustuslaista, mutta sen voimassaololle ei ollut samaa, perustuslakiin rinnastettavaa asemaa. Voimassa ollessaan se kuitenkin rajoitti aineellisesti perustuslakia.

Perustuslakivaliokunta liitti etusijasäännöksen merkityksen yksittäiseen soveltamistilanteeseen ja katsoi sen täydentävän HM 92 §:n 2 momenttia antamalla tuomioistuimille ja viranomaisille mahdollisuuden arvioida eduskuntalakien määrätynlaisten ETA-säännösten mukaisuutta. Kun lausuma on niin vahvasti kiinnitetty HM 92 § 2 momentin asemaan, näyttäisi siltä, ettei ongelmana ollut etusijan antaminen kansainväliselle normille sinänsä, varsinkaan, kun se ei ulottunut perustuslakiin. Etusijasäännössä olikin siis valiokunnan näkökulmasta perustuslain kannalta keskeisintä se, että se hämärsi kolmijako-oppia ja toi tuomarit ja muut viranomaiset sen rinnalle arvioimaan lakien asianmukaisuutta ja antoi niille mahdollisuuden syrjäyttää eduskunnan hyväksymä laki tietyissä tilanteissa. Valiokunnan kannanotto asiayhteydessään on ymmärrettävissä koskevan nimenomaan sen omaa asemaa perustuslainmukaisuuden takaajana. Va-

⁷⁴² PeVL 15/1992 vp, s. 3. Saraviidan mukaan lakivaliokunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossa Leif Sevón oli todennut, että pöytäkirjan englanninkieliseen versioon oli tietoisesti valittu termi (act), joka osoittaa, ettei ristiriitasääntö koske ETA-normin ja perustuslain tasoisen säädöksen välistä konfliktitilannetta. Saraviita 1994, s. 295.

⁷⁴³ Ks. edellä PeVL 5/1990 vp.

liokunnan pohdinta HM 92 §:stä etusijaperiaatteen yhteydessä on luonnollista, koska ilman toimivaltuutta periaate jäisi vaikutuksettomaksi. Valiokunta myös rinnastaa viranomaiset tuomareihin. Tämä oli jo HM 92 §:n 2 momentin sanamuodossa ja sitä myös ETA-sääntely edellyttää. Eli myös viranomaisten oli jätettävä tarvittaessa soveltamatta ETA-normin kanssa ristiriitainen lainsäädännös.

Lakivaliokunnalla näkökulma oli perustuslakivaliokuntaa laajempi. Sen lausunnossa oli myös kaikuja aikansa oikeuspoliittisesta keskustelusta. Se kiinnitti lausunnossaan ulkoasiainvaliokunnalle huomiota etusijaperiaatteen ongelmallisuuteen Suomen oikeusjärjestyksen kannalta aiheuttamalla ”normihierarkian vinoutumisen ja periaatteellisen ristiriitaisuuden lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisessa eli normivalvonnassa”.⁷⁴⁴ Vinoutuma syntyi lakien ja asetusten yläpuolelle muodostuvasta uudesta ETA-sääntöjen kategoriasta. Etusija mahdollisti myös vetoamisen ETA-normiin suoraan, mutta perustuslakiin ei kansalainen sen sijaan voinut suoraan vedota. Tämä oli valiokunnan mukaan omiaan murentamaan perustuslakien merkitystä. Liiallinen perustuslakiin perustuva tulkinnallisuus voi johtaa valiokunnan mukaan ”tuomarivaltaan, mitä sekä lainsäätäjät että tuomioistuineläimet ovat tähän asti Suomessa kavahtaneet”.⁷⁴⁵ Normivalvonnan ongelma liittyi perustuslakivaliokunnankin toteamaan HM 92 §:n soveltamisalan laajentumiseen.

Eduskunta hyväksyi ETA-sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä lausuman, jossa se edellytti hallituksen selvittävän, onko Suomessa tarpeen tehostaa normivalvontaa mahdollistamalla lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteen tutkinta.⁷⁴⁶ ETA-sääntöjen osalta sellainen annettiin sopimuksen voimaanpanolain 2 ja 3 §:n perusteella. Perustuslakiin sellainen liitettiin vuonna 2008 perustuslain kokonaisuudistuksen tarkistamistyön yhteydessä.

4.6.6 Ruotsi

Voimaansaattamisjärjestelmä ja perustuslakikontrolli

Ruotsin kansainväliset sitoumukset saatetaan Suomen tavoin valtiosisäisesti voimaan dualistisen perinteen mukaisesti, jonka yhteydessä niitä arvioidaan myös päätöksenteon luovuttamista koskevien perustuslain asettamien rajoitusten kannalta.⁷⁴⁷ Oikeudellisesta valvonnasta ja perustuslainmukaisuuden etukä-

⁷⁴⁴ LaVL 4/1992, vp s. 4.

⁷⁴⁵ LaVL 4/1992, vp s. 4.

⁷⁴⁶ EV – HE 95 ja 217/1992 vp, s. 1.

⁷⁴⁷ Voimaansaattaminen tapahtuu joko muuttamalla kansallisia säännöksiä sopimuksen velvoitteiden mukaisiksi (transformaatio) taikka säätämällä erillinen laki, jossa määrätään, että sopimuksen säännökset ovat voimassa Ruotsissa lakina (inkorporaatio) SOU 2008:125, 153, s. 484. Järjestelmä on siten Suomeen rinnastettavissa. Tosin sekamuotoista voimaansaattamista ei

teiskontrollista vastaa käytännössä itsenäinen, korkeimpien oikeuksien tuomareista sekä professoreista koostuva lagrådet. Sen lausunnoilla, vaikka ovatkin ei-sitovia, on merkittävä tosiasiallinen vaikutus sekä poliittisiin toimijoihin että lainsoveltajiin. Vaikka Ruotsin valtiopäivien perustuslakivaliokunta (Konstitutionsutskottet) antaakin lausuntoja perustuslakikysymyksistä, sillä ei ole kuitenkaan vastaavaa asemaa kuin Suomen eduskunnan perustuslakivaliokunnalla. Utskottet tarkastelee asioita poliittisesti, kuten poliittiset ryhmittymät valtiopäivillä ylipäättään, eikä sillä käytännössä ole oikeudellisen kontrollin (lagprövning) edellyttämää itsenäistä asemaa.⁷⁴⁸

ETA-sopimus

Ruotsissa liittyminen EU:iin kehittyi Suomen tavoin rinnakkain ETA-sopimuksen neuvottelujen kanssa.⁷⁴⁹ Vaikka ETA-sopimus oli voimassa EU:iin nähden Suomen tavoin Ruotsissa vain vuoden, oli sillä suuri merkitys myös Ruotsissa muun muassa EU:n oikeudellisen järjestelmän omaksumisen kannalta. Suomen tavoin laajin EU:n *acquis communautaire*n mukautus tehtiin jo ETA-sopimusta valmisteltaessa.⁷⁵⁰ Sopimuksen keskeisen valtiosääntömuutoksen eli

käytetä.

⁷⁴⁸ Olika former av normkontroll – Expertgruppsrapport. Grundlagsutredningens rapport VIII. Stockholm 2007. SOU 2007:85, s. 14–15.

⁷⁴⁹ ETA-sopimusneuvottelut olivat alkaneet 20.6.1990 ja Ruotsi kävi niitä yhdessä muiden EFTA-maiden kanssa. Hallitus ilmoitti valtiopäiville syksyllä 1990 tavoitteestaan saada aikaan valtiopäivien päätös, joka selväsanaisesti asettaisi Ruotsin päämääräksi EU-jäsenyyden. Hallitus lausui valtiopäiväkäsittelyn yhteydessä aikomuksenaan olevan ulkoasiainvaliokunnan kanssa neuvoteltuaan hakea jäsenyyttä. Valtiopäivät totesi, että Ruotsin kansallinen etu on puolueettoomuuteen perustuva jäsenyys EU:ssa. Päätöksen (12.12.1990) mukaan: ”...bör Sverige eftersträva att bli medlem i den Europeiska gemenskapen med bibehållen neutralitetspolitik. Endast som medlem kan vårt land fullt ut delta i och få inflytande på den Europeiska gemenskapens samarbete. Enligt beslutet borde regeringen efter en samlad bedömning av de utrikes- och säkerhetspolitiska faktorerna och efter samråd i Utrikesnämnden kunna lämna in en svensk ansökan om medlemskap, sannolikt under 1991.” (Skr 1990/91:UU8, rskr. 74). Pääministeri Ingvar Carlsson ilmoitti valtiopäiville 14.6.1991 Ruotsin päätöksestä hakea jäsenyyttä EU:ssa. Hakemus jätettiin 1.7.1991 ja jäsenyysneuvottelut alkoivat 1.2.1993. Päivi Luostarinen ja Pertti Salolainen kirjoittavat, että ETA-neuvotteluissa EFTA-maiden kesken tietojen vaihto ja yhteistyö olivat sekä ministerien että virkamiesten välillä tiivistä ja kantoja hiottiin luottamuksellisesti myös kahdenvälisesti erityisesti Suomen ja Ruotsin kesken. Ehkä juuri siksi Suomessa koettiin niin suuri pettymys, kun Ruotsi haki EY:n jäsenyyttä ilmoittamatta siitä etukäteen muille. Luostarinen – Salolainen 2006, s. 29. Näitä tunnelmia kuvastaa Unto Hämäläisen artikkeli Helsingin Sanomien Keskustelu-sivustolla (10/2015) ”Syksyllä 1990 Ruotsi petti katalasti Suomen”. Luostarinen ja Salolainen viittanevat ensi tietoon Ruotsin jäsenyysaikomuksista eikä niinkään jäsenyyshakemukseen sinänsä, koska aikomusten julkistamisen jälkeen eteneminen jäsenyyshakemuksen jättämiseen oli avointa.

⁷⁵⁰ Bernitz 2002, s. 82–83. Erityisesti tiiviiden Norja-suhteiden vuoksi ETA:lla on Ruotsille edelleenkin paljon suurempi merkitys kuin Suomelle, koska se muodostaa edelleen oikeudellisen perustan Ruotsin ja Norjan välisille taloudellis-kaupallisille suhteille ja kansalaisten vapaalle liikkuvuudelle. Bernitz 2002, s. 92. Ruotsi pani sopimuksen täytäntöön säätämällä voimaanpanolain

ETA-sääntöjen etusijan toteutus pöytäkirja 35:llä osoittautui Ruotsissa visai-seksi, koska valtiosääntö ei tuntenut kansainvälisiin sopimuksiin perustuvalle laille annettavaa etusijaa muihin lakeihin nähden. Yleinen tulkintaperiaate toki oli olettaa kansallisen lainsäädännön olevan yhteneväinen kansainvälisten velvoitteiden kanssa, jonka vuoksi lakeja tuli tulkita lojaalisti sopimusten mukaisesti.⁷⁵¹ ETA-sopimuksen kannalta tämä ei kuitenkaan riittänyt ja pöytäkirjan määräystä etusijasta ei olisi voitu Ruotsissa panna täytäntöön ilman perustuslain muutosta. Siihen ei kuitenkaan ollut aikaa.⁷⁵² Pulma ratkaistiin samalla tavalla kuin Suomessa eli tähdentämällä ETAn ja EY:n välistä perusluonteen eroa: koska ETA ei perustunut lainsäädäntövallan luovuttamiseen ylivaltiollisille toimielimille, ei ETA-säännöille tarvinnut antaa samaa hierarkkista asemaa sopimusvaltioissa kuin EY-säännöille EY-maissa. Etusijaa, välitöntä oikeusvaikutusta taikka suoraa sovellettavuutta ei tarvinnut sellaisenaan soveltaa,⁷⁵³ vaan niiden ajateltiin toteutuvan inkorporoimalla EU-oikeus kattavasti ja huolellisesti Ruotsin oikeuteen. Hallituksen esityksessä etusijaperiaate kuvataan sinänsä kyllä tiiviisti, korrektisti ja ehdottomassa muodossaan⁷⁵⁴ ja viittaamalla sen sisältöön EUT:n oikeuskäytännössä.⁷⁵⁵

Pöytäkirjan 35 sisältö todetaan oikein, vaikka vain lyhyesti,⁷⁵⁶ mutta yllättävästi sen asettamaa velvoitetta käsitellään lainvalintasääntönä. Sen mukaan ETA-sopimuksen voimaansaattamislaissa olisi säännös, jonka ETA-sopimuk-

2 §:ssä, että sopimuksen päämääräykset olivat Ruotsissa voimassa kuten Ruotsin laki. Tämä oli Ruotsissa uutta ja täysin erilainen järjestely kuin vapaakauppasopimuksen kohdalla.

⁷⁵¹ Prop 1991/92:170, bilaga 1, s. 137. Tällä tulkintatavalla on useita nimityksiä: ”i föredragsvänlig anda, s.k. föredragstrogen eller föredragskonform tolkning”. Yttr. 1992/93:KU1, s. 16, Bernitz 2002, s. 93.

⁷⁵² Bernitz 2002, s. 93. Ruotsissa hallitusmuodon 8 luvun 14 §:n (samansisältöisenä laissa 2010:1408) mukaan hallitusmuodon muuttaminen edellyttää valtiopäivien kahta samansisältöistä päätöstä ja niiden välillä pidettäviä valtiopäivävaaleja sekä vähintään yhdeksän kuukauden taukoa päätösten välillä. Tätä ajanjaksoa voidaan lyhentää kiireelliseksi julistamisella viiden kuukauden desosan enemmistöllä, mutta vaalien pitämiskaatimuksesta ei voida poiketa.

⁷⁵³ Tämän toteuttamiseksi tarvittiin erityinen kansallinen säännös pöytäkirja 35:n täytäntöön panemiseksi Prop 1991/92:170, bilaga 1, s. 137.

⁷⁵⁴ Etusijan ratiota – tosin ilman suoraa viittausta EUT:n tulkintakäytäntöön – toki kuvataan laajasti eli EY-oikeuden yhdenmukaista täytäntöönpanoa ja sen turvaamista, esimerkiksi Prop 1991/92:170, del 1, s. 96.

⁷⁵⁵ Prop 1991/92:170, del 1, s. 51, ”...har EG-regeln nämligen företräde framför nationella regler och skall tillämpas oavsett vad som må vara föreskrivet i den nationella rättsordningen”.

⁷⁵⁶ Prop 1991/92:170, del 1, s. 107. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on tässä kohdassa viitattu siihen, että joissakin sopimusvaltioissa kansallinen erillinen säännös pöytäkirjan tarkoittamasta etusijasta ei ole tarpeen, koska kansainvälisiin sopimuksiin perustuvat normit saavat etusijan suoraan valtiosäännön perusteella ilman erillisiä voimaansaattamisäännöksiä. Yttr. 1992/93:KU1, s. 19. Lausuma ”mikäli tarpeen” ei siis viittaa siihen, etteikö pöytäkirjaa olisi tarpeen saattaa kansallisesti sitovasti ja tehokkaasti voimaan, vaan että se voi tapahtua suoraan valtiosäännönkin perusteella, jolloin erillistä kansallista normia ei tarvita. Kun Ruotsi ei dualistisen perinteen mukaisessa valtiosäännössään turvannut kansainvälisille normeille tällaista etusijaa, tarvittiin pöytäkirjan täytäntöön panemiseksi erillinen normi.

sen tai sen voimaansaanon liittyviä säännöksiä sovellettaisiin sen estämättä, mitä muussa laissa tai säädöksessä olisi säädetty.⁷⁵⁷ Lainvalintasäännön kuvataan toimivan siten, että ETA-säännön ollessa ristiriidassa kansallisen lain kanssa lainsoveltajat valitsevat useiden lainvalintasääntöjen välillä näiden sääntöjen määräämänä oikean normin.⁷⁵⁸ Lainvalintasääntö ei hallituksen mukaan luo mitään uutta normikategoriaa, vaan vain, että ristiriitatilanteessa ETA-sääntöä sovelletaan sen soveltamisalalla kansallisen normin sijasta. Olennaista kuitenkin on, että sääntö ei rajoita valtiopäivien taikka hallituksen norminantovaltaa. Hallitus toteaa, että jos ETA-normi olisi ristiriidassa perustuslain kanssa, saisi perustuslaki itsestään selvästi (”självfallet”) etusijan. ETA-voimaansaatamislaki oli tavallisen, ruotsalaisen lain asemassa. Ruotsissakaan ei siis etusijaa ulotettu koskemaan perustuslakia, mutta toteutustapa oli hieman toinen kuin Suomessa. Yhteistä näille kuitenkin on, että ne eivät vastanneet etusijaperiaatteen EU-oikeudellista sisältöä.

Toinen merkittävä rajaus koski EU-oikeuden saamia vaikutuksia. Hallitus korostaa, ettei Ruotsi ole sitoutunut antamaan pöytäkirjan perusteella välitöntä oikeusvaikutusta sääntöjen täytäntöönpanon laiminlyöntitilanteissa, eikä lainvalintasäännös sitä koske. Tällainen laiminlyönti pitää sen sijaan käsitellä kansainvälisen oikeuden loukkauksena eli sopimusrikkomuksena.⁷⁵⁹ Lainvalintasäännöksen tarkoituksena ei ole myöskään suoda EU-oikeuden etusijaperiaatteeseen perustuvia oikeuksia yksilöille eli se ei johda välittömän oikeusvaikutuksen syntymiseen. Siinä tavallaan katkaistaan EU-oikeudessa vallitseva etusijaperiaatteen ja välittömän oikeusvaikutuksen välinen yhteys. Hallituksen mukaan kyse on vain siitä, että valintatilanteessa sovelletaan Ruotsin oikeuteen sisällytettyä ETA-normia, ei sen sijaan siitä, miten toimitaan, jos Ruotsi on laiminlyönyt säännön täytäntöönpanon tai tehnyt sen epätäydellisesti. Jälkimmäisessä tilanteessa EY:ssä voidaan keskustella välittömästä oikeusvaikutuksesta ja se on sidoksissa EY-oikeuden etusijaperiaatteeseen.⁷⁶⁰ ETA-sopimus on sen sijaan eri asia, koska siitä puuttuu ylikansallinen elementti.

Monet lausunnonantajat olivat Ruotsissa kritisoineet säännöksen nimeämistä etusijan sijasta lainvalinnaksi, koska sillä on vakiintuneesti tarkoitettu valintaa useamman soveltuvan ja mahdollisen normin välillä, jotka kuuluvat eri

⁷⁵⁷ Prop. 1991/92:170, bilaga 1, s. 136. ETA-lain 5 §:n lainvalintasäännös kuului seuraavasti: ”Föreskrifter i denna lag eller annan lag som meddelats till uppfyllande av Sveriges förpliktelser enligt EES-avtalet skall tillämpas utan hinder av vad som annars föreskrivs i lag. Motsvarande skall gälla också i förhållandet mellan föreskrifter i annan författning än lag.”

⁷⁵⁸ Nämä kansalliset lainvalintasäännöt ovat juuri niitä, joille Costa v. Enel -tuomiossa määriteltiin toissijainen merkitys.

⁷⁵⁹ Tämä näkemys vastaa niitä Hollannin ja Belgian hallitusten esittämiä väitteitä van Gend en Loos -jutun käsittelyssä. Toisin sanoen ETY-sopimus on tavanomainen kansainvälinen sopimus ja sen täytäntöönpanon laiminlyöntitapauksiin tuli soveltaa sopimuksessa määrättyjä rikkomusmenettelyjä.

⁷⁶⁰ Prop. 1991/92:170, bilaga 1, s. 152.

oikeusjärjestyksiin.⁷⁶¹ Eli valinta koskee soveltuvaan oikeusjärjestystä, ei normia itsessään. Oikeusjärjestystä koskevan valinnan jälkeen normi määräytyy tämän oikeusjärjestyksen sääntöjen mukaisesti. Pöytäkirja 35 koskee kuitenkin tilannetta, jossa molemmat normit ovat saman eli Ruotsin oikeusjärjestyksen normeja. Sopimushan oli voimassa Ruotsissa kuten Ruotsin laki. Kyse on konflikti- eikä valintatilanteesta, jolloin toinen normi on syrjäytettävä eikä se silloin ole soveltuva. Hallituksen mukaan säännös koskee kuitenkin valintaa valtiosääntöoikeudellisesti samantasoisten ruotsalaisten normien välillä, jonka vuoksi etusijakäsitemalli ei olisi oikea. Eli eritasoisten normien välillä sovelletaan hierarkiaperiaatetta ja perustuslaki on sen ulkopuolella – tai pikemminkin yläpuolella, jolloin valintasäännöstä ei sinänsä tarvita.

Tässä yhteydessä Ruotsi, toisin kuin Suomi, jää kauaksi pöytäkirja 35:n velvoitteista. Lakiteksti ja esityöt jättivät Ruotsissa avoimeksi, miten ja miltä osin EU-oikeuden periaatteet – kuten suora sovellettavuus ja välitön oikeusvaikutus – toimeenpantiin Ruotsissa. Tällaiset periaatteet olivat Ruotsin Suomea vahvemmin dualistisessa järjestelmässä perinteisesti vieraita. Hallituksen esityksessähän oli jopa todettu, ettei ETAssa oteta käyttöön EUT:n EY:ssä kehittämää välitöntä oikeusvaikutusta, muttei toisaalta myöskään kerrota, miten tällaiset konfliktitilanteet ratkaistaisiin muutoin kuin valtioon kohdistuvien rikkomuskantein. ETA-sopimuksessa oli kuitenkin yksilöille suoraan oikeuksia luovia ja niin muodoin välitöntä oikeusvaikutusta saavia säännöksiä, kuten Rooman sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan syrjinnän kieltoa vastaava 4 artikla.⁷⁶² Myös muiden EY-oikeuteen kuuluvien yleisten oikeusperiaatteiden ja esimerkiksi EIS:n asema EY-oikeuden kautta jäi Ruotsin oikeudessa epäselväksi.⁷⁶³ Ruotsihan ei ollut tuolloin vielä ratifioinut EIS:ta.

Esitöissä ei kiinnitetty huomiota siihen, vastasiko lainvalintasäännös pöytäkirjan 35 edellytyksiä. Ruotsalaisessa keskustelussa pidettiinkin kyseenalaiseena, vastasiko tämä säännös etusijaperiaatetta. Bernitzin mukaan etusijaa EY-oikeudellisessa mielessä ei oltu vielä kypsä toteuttamaan: kansainvälisten sopimusten ei katsottu voivan olla kansallisen lain yläpuolella.⁷⁶⁴

⁷⁶¹ Prop. 1991/92:170, bilaga 1, s. 139. Etusijassahan taas on kysymys siitä, ettei toinen – eli kansallinen – tavanomaisesti soveltuva normi ole tietyssä tilanteessa soveltuva, vaan se pitää jättää nimenomaan soveltamatta. Asetelma on hierarkkinen, vaikkei kansallisessa valtiosääntöoikeudellisessa mielessä.

⁷⁶² Bernitz 2002, s. 94–95; prop. 1991/92:170 del I s. 139.

⁷⁶³ Bernitz 2002, s. 95.

⁷⁶⁴ Bernitz 2002, s. 93.

4.7 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

ETA-sopimuksen tavoitteena oli yhdenmukainen oikeustila ja tuloksena sanottiin olevan ”EFTA-valtioissa oikeustila, joka lopputulokseltaan vastaa EY:ssä yhteisön oikeuden välitöntä oikeusvaikutusta ja etusijaa koskevan oikeuskäytännön perusteella voimassa olevaa oikeustilaa”. Etusijadoktriinia ETA-sopimuksessa rajoitti jo lähtökohtaisesti se, että sitä koskeva EUT:n oikeuskäytäntö ei muodostanut 6 artiklan tarkoittamaa ”merkityksellistä oikeuskäytäntöä”. Etusijan sisältö määriteltiin erikseen pöytäkirja 35:ssä, jossa oli lisärajoituksia. Ensiksikin etusija koski vain ETA-sopimuksesta seuraavia määräyksiä ja vain asianmukaisesti kansallisesti erikseen voimaansaatettuja ETA-sääntöjä. Pöytäkirjan nimenomaisen rajauksen mukaan se ulottui vain ETA-säännön ja tavallisen lain väliseen ristiriitaan. Siten esimerkiksi Internationale Handelsgesellschaft- taikka Simmenthal-ratkaisujen oikeusohjeet eivät tulleet sovelletuiksi EFTA-valtioissa. Etusija ei siis tullut kokonaisuudessaan ja samansisältöisesti sovellettavaksi EFTA-valtioissa kuin EU:ssa. EUT:n institutionaalisen oikeuskäytännön ottaminen pöytäkirjaan vain osittain rajasi EUT:n etusijaa koskevan oikeuskäytännön ehdottomimmat – eli perustuslakiin ulottuvat – osat sen ulkopuolelle. Toki rajausten merkitystä vähensivät useat tulkinnalliset periaatteet. On myös vaikea sanoa, mikä periaatteen sisältö ETAssa lopulta oli, koska se ei suoraan ja sellaisenaan perustunut EUT:n sitä koskevaan oikeuskäytäntöön.

Hallituksen esityksessä kansallista lainsäädäntöä etusijasäännön näkökulmasta käsitellään kokonaisuutena. Siinä ei puhuta selkeästi perustuslaista, vaan laista sekä säännöksistä ja määräyksistä. Esityksessä tuodaan kuitenkin muutoin esille eri kohdin, ettei pöytäkirja 35:n tarkoitus ollut soveltua perustuslakiin, vaan vain tavalliseen eduskuntalakiin. Perustuslakia ei ollut tarkoitus muuttaa. Voimaansaattamisratkaisu myös viittaa samaan suuntaan. Perustuslain tekstiä ei muutettu ja sopimus hyväksyttiin poikkeuslakina, jonka varsinaisena perusteena oli tuomioistuimien laajentunut valtuus tutkia eduskuntalain ETA-sopimuksenmukaisuutta ja asetusten keskinäisen etusijajärjestyksen vahvistaminen. Eli poikkeuslain ei ollut tarkoitus tehdä perustuslakiin sellaista poikkeusta, joka olisi perustanut ETA-säännön etusijan siihen nähden. Myös hallituksen esityksessä olleet maininnat mahdollisuuksista poiketa ETA-säännöistä kertovat siitä, että perustuslaki ei ollut syrjäytettävissä. Valiokunnan tapa erotella eri säännöstyypit vahvistaa vielä tätä tulkintaa. Valiokunta toteaa, että ETA-säännön ristiriita asetusten ja muiden lakia alempitasoisten säännösten perusteella ratkeaa HM 92 § 2:n perusteella ja hyväksyy sen, että vastaavassa ristiriitatilanteessa voimaansaattamislain 2 ja 3 §:n perusteella eduskuntalaki syrjäytyy ETA-säännöksen tieltä.

Sen sijaan valiokunnan mukaan voimaansaattamislain säännöksen puhuessa ”laista”, se tarkoittaa tavallista eduskuntalakia eikä perustuslakia. Voimaansaat-

tamislaki ei koskenut ristiriitaa perustuslain kanssa eikä mahdollinen tällainen sääntö tullut valiokunnan mukaan hyväksytyä eikä siten myöskään Suomessa voimaan. ETA-sopimuksen luonteesta kansainvälisenä sopimuksena johtui, että nämä EU-oikeuden merkitykselliset periaatteet eivät olleet sellaisenaan sovellettavissa EFTA-valtioissa ja kysymys ETA-sääntöjen ja kansallisten säännösten välisestä ristiriidasta oli järjestettävissä kansallisella säännöksellä. Kun kansainvälinen sopimus ei tätä edellyttänyt, ei sitä Suomessa myöskään tehty perustuslakia koskien, joten periaate ei tullut ehdottomana hyväksytyksi eikä Suomessa voimaan. Oli siis ETA-sopimuksen, ei EUT:n oikeuskäytännön mukaista rajata perustuslaki sen ulkopuolelle. Niin kuin edellä on tuotu esiin, tämä ei ollut ainoa ETA-sopimuksessa etusijasääntöä EUT:n oikeuskäytäntöön nähden koskenut rajaus. Joka tapauksessa ETA-järjestelmä antoi mahdollisuuden olla hyväksymättä ETA-säädöstä, ja näinhän Suomi olisi pystynyt tekemään esimerkiksi, jos säännös olisi ollut ristiriidassa perustuslain kanssa. On syytä toistaa aiemmin jo hallituksen esityksessä todettu: ”Ristiriitasäännöksen ehdotettua säätämistapaa voidaan sopimusneuvottelujen valossa pitää riittävänä, vaikka säännöksellä ei luoda aukotonta järjestelyä sopimusvelvoitteiden toteuttamiseksi.” Yhtenä aukkona voi pitää etusijan rajautumista vain tavalliseen lakiin.

ETA-sopimus erosi myöhemmästä EU-jäsenyydestä monissa merkittävässä kohdissa. Tämä oli myös tarkoitus. Jacobs huomauttaakin, että ETA-sopimuksen neuvottelijat olivat tietoisia EUT:n doktriinista ja pyrkivät luomaan sopimuksen, johon EU-oikeuden keskeiset periaatteet eivät soveltuisi ja joka olisi monin kohdin perusluonteeltaan erilainen. EU-järjestelmän perustana oli suvereeniteetin kerääminen yhteisiin toimielimiin, jotka voivat tehdä päätöksiä määräenemmistöpäätöksin ja joiden päätökset voivat olla suoraan sovellettavia jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä. ETA-sopimuksessa taas sovelletaan yksimielisyysperiaatetta ja ETA-sääntöjen oikeusvaikutus määräytyy kunkin sopimusvaltion omien valtiosääntöjen mukaisesti. Tämä lähestymistapa näkyy myös pöytäkirja 35:ssä, jonka mukaan etusijasäännöstä säädettäisiin kansallisessa laissa ja se oli siten ristiriidassa sen ajatuksen kanssa, että ETA-säännöillä itsestään ja välittömästi olisi välitön oikeusvaikutus ja etusija.⁷⁶⁵

Tällä oli myös hintansa. EFTA-valtiot eivät saaneet mahdollisuuksia vaikuttaa uusien sääntöjen sisältöön. Ulkoista suvereenisuutta ei tullut luovutetuksi, mutta käytännössä tuloksena oli muiden – eli EU:n – tekemiin sääntöihin mukautuminen. ETA-järjestely osoitti, miten olennaisesti etusija oli osa EU:n oikeusjärjestystä ja sidoksissa sen ylikansallisuuteen. Etusijaan sitoutuminen oli yksi päätöksentekoon osallistumisen keskeisistä edellytyksistä EU:ssa ja perustavaa laatua oleva ero ETAan nähden. Jos ei ollut valmis luovuttamaan suveree-

⁷⁶⁵ Jacobs 1994, s. 36.

niteettia ja toteuttamaan sen tuloksena syntyvien päätösten suoria vaikutuksia (etusija, välitön oikeusvaikutus), ei päätöksentekoon ollut pääsyä.

Myös poliittisen rakenteen ero oli keskeistä EU:n näkökulmasta: ETA noudatti yksimielisyysperiaatetta eikä EU voinut ajatella tulevansa yhteisten institutionaalisten järjestelyjen myötä sen kontaminoimaksi ja palaavansa Luxemburgin kompromissia edeltäviin aikoihin.⁷⁶⁶ Kun sopimuksesta siten puuttui keskeisiä ylikansallisia elementtejä, jäivät EFTA-maat EU:n lainsäädäntö- ja tuomiovallan ulkopuolelle. Tämän merkitys huomattiin EFTA-valtioissa varsin nopeasti ja jäsenyys EU:ssa näyttäytyikin huomattavasti houkuttelevampana vaihtoehtona sen edellyttämistä suvereeniteetin luovutuksista huolimatta.

Kun ETA-sopimus ei EU-oikeuden mukaista etusijaa edellyttänyt, ei Suomeen luonnollisesti sitä toimeenpannut. Suomella – muiden pohjoismaiden tavoin – oli kuitenkin sopimuksen ja myös pöytäkirja 35:n voimaansaattamisessa merkittävä varaus. HE:n perusteluissa – kuten Saraviita ilmaisee, ”häikäilemättä” – avattiin mahdollisuus parlamentin lainsäädäntöpäätöksin poiketa Suomea sitovista ETA-velvoitteista. Kohteena oli nimenomaan etusijaperiaate, joka osoittaa sen keskeisen aseman oikeusjärjestysten välisissä suhteissa.⁷⁶⁷ Vaikka Saraviidan kommentti onkin oikea, voi kuitenkin todeta, että Suomi saattoi silti ETA-sopimuksen Ruotsia lojaalimmin voimaan. Ruotsissa ETA-sopimuksen voimaansaattamislaista puuttuivat välitöntä oikeusvaikutusta ja etusijaperiaatetta koskevat säännökset. Tarve muuttaa perustuslakia tunnustettiin, mutta siihen ei kuitenkaan ollut aikaa, koska se olisi edellyttänyt valtiopäivävaaleja. Suomessa mahdollisuus käyttää nopeaa supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä ehkäisi tällaisen tilanteen syntymisen. Pöytäkirja 35 kirjattiinkin Suomessa lähes sellaisenaan ETA-sopimuksen voimaansaattamislakiin.

Toteutuiko ETA-sopimuksessa lopulta ”oikeuskäytännön perusteella voimassa oleva oikeustila”? Jos sillä tarkoitetaan oikeustilaa, joka on ”voimassa” sellaisena kuin EUT oikeuskäytännössään sen määrittelee, Jääskisen väite oikeustilan yhdenmukaisuudesta ei pidä paikkaansa. Mutta mikä sitten on ”voimassa oleva oikeustila” ja kuka sen määrittelee? Jos katsotaan, että etusijaa koskeva oikeustila ei ole EU:ssa EUT:n määrittelemässä ehdottomassa muodossa voimassa etusijaperiaatteen ehdotonta muotoa koskevan vastustuksen vuoksi, voi silloin etusijaa koskeneen oikeustilan EU- ja EFTA-valtioissa todeta olleen melko samanlainen.⁷⁶⁸

⁷⁶⁶ Due 1999, s. 19.

⁷⁶⁷ Saraviita 1994, s. 307; HE 95/1992 vp, s. 376 ja 377.

⁷⁶⁸ Timonen arvioi, että ”ETA muuttaa sekä suomalaista käsitystä voimassaolevasta oikeudesta että oikeudellisen tulkinnan perusteita. Siksi se vaikuttaa sekä lainopin metodiikkaan että lainoppiin tieteenalana laajemminkin.” Perusteena Timonen esitti väitteelleen, että ”Koska kaikki ETA-säännöt ovat hierarkkisesti kansallisen normiston yläpuolella, 6 artikla merkitsee olennaista periaatteellista muutosta suomalaisen oikeusjärjestelmän rakenteeseen.” Timonen 1993, s. 583.

EFTA-valtioiden näkökulmasta ETA ei siten toteuttanut niiden alkuperäistä tavoitetta, joka oli ”toimintakelpoisen vaihtoehdon etsimisestä yhtäältä EY:n täysjäsenyydelle ... ja toisaalta ’satellitisoitumiselle’, jossa EFTA-maat joutuivat taloudellisesta välttämättömyydestä yksipuolisesti sopeutumaan EY:n integraatiokehitykseen vailla mahdollisuutta vaikuttaa sen sisältöön.”⁷⁶⁹ Tosin tavoitteen vaikeus oli jo elokuussa 1990 näkyvissä. Jääskinen toteaaakin, että

”jää nähtäväksi, miten taloudellisen integraation edellyttämän homogeenisuuden saavuttaminen ja ylläpitäminen ... on poliittisesti ja oikeudellisesti yhdistettävissä siihen EY:n peruspremissiin, ettei ETA-järjestely saa johtaa sen sisäisen päätöksenteon autonomian loukkaamiseen, tai EFTA-maiden haluttomuuteen hyväksyä ylikansallista päätöksentekoa.”⁷⁷⁰

Yhdistäminen ei onnistunut kummankaan osapuolen tavoittelemalla tavalla: ETA-järjestely ei loukannut EU:n sisäistä päätöksenteon autonomiaa eikä pakottanut EFTA-maita hyväksymään ylikansallista päätöksentekoa, mutta oikeudellisissa rakenteissa jäi monta estettä homogeenisuuden saavuttamiselle. Kun EU:iin sittemmin liitettiin, poistuivat päätösvaltaan liittyvät ETAn ongelmat, ja välitön oikeusvaikutus ja etusijakin saivat uuden, laajemman ja ehdottomamman merkityksen.

⁷⁶⁹ Jääskinen 1990, s. 212.

⁷⁷⁰ Jääskinen 1990, s. 218.

5 Pohdintaa EU-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle

5.1 SELONTEKO 1992

Suomi ryhtyi pohtimaan EU-jäsenyyttä ETA-hankkeen ollessa vielä vireillä. Selonteko EU-jäsenyydestä annettiin eduskunnalle tammikuussa 1992 ja jäsenyyttä haettiin maaliskuussa 1992 ETA-sopimusneuvotteluiden juuri päätyttyä helmikuussa ja vielä ennen ETA-sopimuksen eduskuntakäsittelyä.

5.1.1 Valtioneuvosto

Selonteko oli perusteellinen asiakirja ja koostui kahdesta eri osasta: itse selonteosta ja sen liitteenä olevasta taustaselvityksestä.⁷⁷¹ Selonteko sisälsi EU:n oikeusjärjestystä koskevan osuuden ja siinä oli etusijaperiaatteen kannalta useita tärkeitä kohtia.⁷⁷² Periaatteen peruskuvausta⁷⁷³ oli tarkennettu. Selonteossa todettiin varsin lakonisesti, että etusija merkitsi kavennuksia eduskunnan ja tasavallan presidentin norminantovaltaan, koska ”eduskunnan EY-normien hyväksymisen jälkeen päättämän uuden lain säännösten olisi väistyttävä EY-säännösten tieltä”.

Selonteon mukaan oli kuitenkin vaikea piirtää tämän kavennuksen ja norminantovallan siirron tarkempia rajoja, koska EU:n toimivalta käsitti perussopimusten nimenomaisten määräysten ohella myös asiat, jotka ovat välttämättömiä EU:n tai Rooman sopimuksen jonkin tavoitteen saavuttamiseksi.⁷⁷⁴ Selonteko muistuttaa kuitenkin periaatteellisesti merkittävästä yhteydestä. Etusijaperiaate ei ole vain lainsoveltamiseen ja yksittäistapauksiin liittyvä konfliktisääntö, vaan valtioneuvoston toimivaltaan ulottuva ja eduskunnan ja tasavallan presidentin norminantovallan rajoittamisesta seuraava periaate.⁷⁷⁵ Toimivallan luovuttamisen ja siihen loogisena seurauksena liittyvän etusijaperiaatteen peruuttamattomuus kuvataan myös muutoksena kansallisessa päätöksenteossa:

⁷⁷¹ Suomi ja Euroopan yhteisön jäsenyyden – Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle, VNS 2/1991 vp.

⁷⁷² III Oikeusjärjestys ja poliittinen päätöksentekojärjestelmä, s. 22–.

⁷⁷³ ”EY-jäsenyyden merkitys (lisäksi) sitä, että EY:n sääöksillä olisi etusija muihin kansallisiin sääöksisiin nähden.”

⁷⁷⁴ Tässä selonteko viittaa todennäköisesti artikla 235:een, joka oli aiheuttanut muillekin jäsenvaltioiden hallituksille ja perustuslakituomioistuimille pulmia.

⁷⁷⁵ VNS 2/1991 vp, s. 23.

”päättöksenteko Suomessa ei koskisi EY:ssä tehtyjen päätösten jälkikäteistä hyväksymistä ja EY:n hyväksymien säädösten valtiosisäistä voimaansaattamista vaan keskittyisi Suomen kannan muodostamiseen neuvoteltavina olevista säädösehdotuksista.”⁷⁷⁶

Toisin kuin ETAssa EU:n normipäätöksiä ei enää erikseen hyväksyttäisi. Kansainvälisen yhteistoiminnan painopiste siirtyisi siis jälkikäteisestä hyväksymisestä ennakkovaikuttamiseen ja neuvottelukantojen muodostamiseen, koska samanlaista toimivaltaa antaa kansallisia säädöksiä ei enää olisi. Toinen merkillepantava seikka lainauksessa on muistutus toimivallan rajojen tietynlaisesta hämäryydestä. Vaikka unioni käyttääkin vain sille luovutettua toimivaltaa, voivat tämän toimivallan rajat olla dynaamisia ja tapauksittain vaikeasti hahmotettavia. Tällöin myös se, kuka nämä rajat määrittelee, voi olla kiistanalaista.

Etusijaperiaate ulottuu myös hallintoon ja suomalaisesta hallinnosta tulee osa EU:n hallintoa ja toimeenpanomekanismia uusin velvoittein:

”EY-jäsenyys merkitsisi sitä, että Suomen hallintoviranomaisten tulisi huolehtia EY:n säädösten ja päätösten toimeenpanosta Suomessa. Hallintoviranomaisten olisi toiminnassaan sovellettava EY:n oikeutta siten, ettei sen yhdenmukainen tulkinta vaarannu.”⁷⁷⁷

Selvityksen yhteenveto-osiossa todetaan, että ”EY-jäsenyyden suurimmat vaikutukset talous- ja yhteiskuntapolitiikassa liittyvät talous- ja rahapolitiikkaan, kauppapolitiikkaan sekä elintarviketalouteen.”⁷⁷⁸ Etusijaa taikka muita oikeusjärjestykseen liittyviä kysymyksiä ei pidetty sellaisina. Jäsenyys toki vaikutti ”Suomen oikeusjärjestykseen ja poliittiseen päätöksentekoon laajemmin kuin mikään aikaisempi kansainvälinen ratkaisu”, mutta ”toisaalta jäsenyys toisi Suomen ja sen kansalaisten ja yritysten ulottuville myös EY-oikeuden tarjoamat oikeudelliset takeet ja suojakeinot.”⁷⁷⁹ EUT:n ajattelutavan mukaan etusijaperiaate ja välitön oikeusvaikutus olivat näitä keinoja, joilla oikeuksien haltijoiden oikeusturvaa toteutettiin. Oikeusjärjestyksestä koskevista muutoksista ja niiden kirjaamisesta yhteenvedossa on huomionarvoinen toteamus: ”EY-jäsenyydestä seuraisi, että lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan osalta tarvitaan perustuslain taseisia säännöksiä toimivallan siirtämiseksi EY:n toimielimille.”⁷⁸⁰ Tosin avoimeksi jää, tarkoitetaanko ”perustuslain taseisuudella” tässä perustuslain tekstiä itsessään vai sen sisältöä esimerkiksi poikkeuslailla säädetty-

⁷⁷⁶ VNS 2/1991 vp, s. 24. Selonteko ilmoitettiin täysistunnolle 9.1.1992, valiokuntakäsittely oli maaliskuuhuhtikuussa, perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa 9.4.1992 (PeVL 5/1992 vp) ja ulkoasiainvaliokunta mietintönsä 4.6.1992 (UaVM 6/1992 vp).

⁷⁷⁷ VNS 2/1991 vp, s. 23.

⁷⁷⁸ VNS 2/1991 vp, s. 25.

⁷⁷⁹ VNS 2/1991 vp, s. 26.

⁷⁸⁰ VNS 2/1991 vp, s. 25.

nä. Saattoivatko nämä säännökset sisältää myös joiain ehdottomia toimivallan luovutuskieltoja? Tällaisia säännöksiä ei kuitenkaan ehdotettu. Yhteenvedossa vielä muistutetaan ETA-sopimuksen kirkastamasta ”give and take”-asetelmas- ta: ”EY:n jäsenenä Suomi osallistuisi kaikilla tasoilla EY:n päätöksentekoon, mutta joutuisi hyväksymään sen, että päätösvaltaa yhteisölle kuuluvissa lain- säädäntöasioissa siirtyisi yhteisölle.”⁷⁸¹ Juuri tämän onnistumista tehokkaas- ti EY:n ja muiden jäsenvaltioiden näkökulmasta etusija pyrkii sääntelemään ja turvaamaan.

Selontekoon oli liitetty perusteellinen taustaselvitys, jota ei ollut selonteon tavoin valtioneuvostossa muodollisesti käsitelty taikka päätetty. Asiakirja on sit- ten luonteeltaan kuvaileva, mutta sisältää tärkeitä tietoja ja sellaisiakin käsityk- siä, joita itse selonteosta ei ole luettavissa. Koska asiakirja on kuitenkin ollut valtiopäiväasiakirjana käytettävissä eduskunnassa yhdessä itse selonteon kans- sa, ovat nämä käsitykset voineet saada siellä huomiota. Taustaselvityksessä EU:n oikeusjärjestystä kuvataan painottamalla EUT:n oikeuskäytännön ja sii- hen kuuluvien yleisten oikeusperiaatteiden – kuten etusija – merkitystä: ”EY:n oikeusjärjestyksen muodostavat yhtäältä EY:n lainsäädäntö ja toisaalta lähin-nä EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja siinä kehitetyt yleiset periaatteet.”⁷⁸² Jos EY:n oikeusjärjestykseen pitää jäsenenä sitoutua, tarkoittaa se silloin myös EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ensisijaisuutta (primacy) ja EY-oikeu- den suoria oikeusvaikutuksia (direct effect) koskevina oikeusperiaatteineen. Selvityksen etusijaperiaatetta koskeva kuvaus noudattelee sitä, mitä etusijas- ta on tähän mennessä aiemmissa asiakirjoissa todettu. Siinä on kuitenkin uusi merkittävä rajaus:

”EY-oikeuden ensisijaisuus ei kuitenkaan sovellu samalla tavoin jäsenvalti- oiden valtiosääntöihin siltä osin, kun kysymyksessä ovat yksilöiden perusoi- keuksia koskevat aineelliset säännökset. Etenkin niissä jäsenvaltioissa, kuten Saksan liittotasavallassa tai Italiassa, joiden oikeusjärjestelmä mahdollistaa lakien perustuslaillisuuden tuomioistuinvalvonnan, on korostettu valtiosään- nön määräysten erityisasemaa yksilön oikeuksien turvaajana.”

Näkemyks ei esiinny itse selonteossa, vaan vain taustaselvityksessä. Väitettä ei perustella tarkemmin, eikä sitä varsin irrallisena toteamuksena sijoiteta mihin- kään yhteyteen, taikka sen perusteella tehdä johtopäätöksiä Suomen mahdolli- sen jäsenyyden kannalta. Viittaamalla etusijaperiaatteen soveltumattomuuteen valtiosääntöjen aineellisiin perusoikeussäännöksiin nähden ei myöskään ker- rota, kenen näkemykseen tämä perustuu. Kuten edellä EUT:n oikeuskäytäntöä koskevasta selostuksesta oli luettavissa, ei sen vakiintuneesta oikeuskäytännös-

⁷⁸¹ VNS 2/1991 vp, s. 26.

⁷⁸² VNS 2/1991 vp, s. 93.

tä ole luettavissa tällaista rajausta.⁷⁸³ Lausumassa todetaan, että ensisijaisuus ei sovellu ”samalla tavoin”. Sanomatta kuitenkin jää, millaisia nämä erot sitten olisivat ja koskisiko ”soveltumattomuus” vain perustuslain perusoikeussäännöksiä vai myös joitain muita perustuslain säännöksiä. Jatkovirkkeestä voisi olla pääteltävissä, että kun joidenkin perustuslakituumioistuinten mukaan valtiosäännön määräykset kerran saavat erityisaseman, voisivat ne silloin syrjäyttää EU-normit.

Lausumassa esitetään perusteluna Saksassa ja Italiassa esitetyille näkemyksille valtiosäännön määräysten erityisasema yksilön oikeuksien turvaajana ja siitä seuraavat rajoitukset etusijaperiaatteen soveltamiselle. EUT:n oikeuskäytännössä etusijaperiaatteen perusteluna on kuitenkin esitetty nimenomaan yksilöille kuuluvien oikeuksien toteuttaminen EU:lle siirretyyn toimivallan toimeenpanossa. Eli jos EUT pyrkii antamalla EU-oikeuden alalla etusijan EU-lainsäädännölle ja turvaamaan yksilöiden pääsyn oikeuksiinsa, olisi jäsenvaltion vastaava toiminta sen kanssa päällekkäistä. Lausuman taustalla on siis oikeusjärjestysten välinen konflikti. Tähän ei syvennytä enempää eikä pohdita sen merkitystä Suomen kannalta. Lausuma on kuitenkin tärkeä, koska se tuo esiin sen, ettei etusijaperiaatetta ole sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa hyväksytty, juuri perusoikeuksien pulmallisuuden tässä mielessä sekä erityisesti Saksan ja Italian kansallisen vastarinnan. Lausumaa voi pitää yleispiirteisenä viittauksena saksalaiseen Solange- ja italialaiseen controlimitti-keskusteluun. Tämän esille tuominen on toki huomionarvoista, koska se osoittaa, että valmistelijat olivat tätä keskustelua seuranneet. Sen yhteys Suomen jäsenyyspohdintoihin jää kuitenkin hämäräksi.

Taustaselvityksessä selostetaan vielä EU:n oikeusjärjestykseen kuuluvien yleisten oikeusperiaatteiden ja etusijan oikeudellista perustaa kiinnittämällä etusijaperiaate jäsenvaltioiden hyväksymiin unionin perussopimukseen ja lähemmin sen lojaliteettiperiaatteeseen. Sillä on myös dynaaminen ulottuvuutensa: lojaliteetti edellyttää, että jäsenvaltiot ottavat kansallisissa toimissaan huomioon myös tulevan EU-lainsäädännön, jonka toteutumista ne eivät saa vaikeuttaa. Eli etusija ei koske vain jo säädettyä oikeutta, vaan välillisesti tulevaa EU-oikeutta.⁷⁸⁴

⁷⁸³ Näkemys siitä, että perusoikeuksilla olisi yhteisöoikeudessa erityisasema siten, että etusijaperiaate ei sitä koskisi, esiintyy myös ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä Valtioneuvoston selonteosta EY-jäsenyyden vaikutuksista. Siinä tosin viitataan tältä osin EUT:n oikeuskäytäntöön, mutta se jää siinäkin yhteydessä enemmän spesifioimatta.

⁷⁸⁴ VNS 2/1991 vp, s. 94.

5.1.2 Eduskunta

Perustuslakivaliokunta arvioi jäsenyyden vaikutuksia vertaamalla niitä ETA-sopimukseen,⁷⁸⁵ jonka perusteella aineellisesti EU-oikeus muutamaa määrällisesti sinänsä merkittävää asiakokonaisuutta lukuun ottamatta – esimerkiksi maatalous – tuli jo Suomea velvoittavaksi. Sitoutumisen luonne kuitenkin muuttui olennaisesti, koska ”EY:n jäsenyyden aikana uudet EY-asetukset ... tulisivat sovellettaviksi ilman kansallisia lainsäädäntötoimia ja direktiiveilläkin saattaisi ... olla välitöntä sitovuutta.”⁷⁸⁶ Etusijaperiaatteen eroista ETA-sopimuksen ja EU-jäsenyyden välillä, taikka periaatteesta itsestään Suomen kannalta valiokunta ei kuitenkaan lausu mitään. Vaikka ETA- ja EY-järjestelyjen eroaminen toisistaan toimivallan luovutuksen kannalta tuodaankin esiin, ei sen merkitystä etusijan kannalta arvioida. Ei pohdita, saiko periaate kansallisen erillisen voimaansaattamisen poistuessa suurempaa käytännön merkitystä, lisääntyivätkö konfliktimahdollisuudet, saiko etusija nyt toisen merkityksen, kun sen oikeusperusta ei ollut enää ETA-sopimuksen pöytäkirja 35, vaan EUT:n sitova oikeuskäytäntö kokonaisuudessaan, mukaan lukien etusijan ehdottomuus. Keskeisin ETAn ja EU:n ero liittyi valiokunnan mukaan Suomen vaikutusmahdollisuuksiin: EU:ssa Suomi voisi vaikuttaa jäsenenä täysimääräisesti yhteisön toimielimissä, kun taas ETA:ssa vain yhdessä EFTA-maiden kanssa. Jäsenyys merkitsi samalla Suomen kansainvälisissä suhteissa laadullista muutosta, koska liittyminen ”määrätynlaiseen yhteisörakenteeseen” ja ”sitoutuminen osallistua yhteisön kehittämiseen jäsenvaltioiden yhteisten päätösten muodossa ... johtavat valtion suvereenisuuden osittaiseen rajoittumiseen jäsenmaiden yhteistoiminnan hyväksi. Kansallisen päätösvallan menetys korvautuu osaksi sillä, että kansallinen politiikka kohdistetaan vaikuttamiseksi yhteisön päätöksentekoon.”⁷⁸⁷

Lausumassa voi nähdä heijastuksia EUT:n ETA-sopimuksesta antamasta lausunnosta: EU on erillinen oikeusjärjestys, mutta myös yhteinen poliittinen projekti, joka merkitsee suvereeniteetin luovuttamista sen hyväksi sekä sen tavoitteisiin sitoutumista. Valiokunta ei kuitenkaan näe tätä uutena mahdollisuutena, vaan sen vaikutukset kansallisessa lainsäädännössä haluttaisiin pikeminkin minimoida. Esimerkiksi valiokunnan mukaan ”Suomen tulisi EY:n jäsenenä vahvasti korostaa toissijaisuusperiaatetta ... joka nimenomaisen si-

⁷⁸⁵ Vaikka ETA-sopimus tuotiinkin eduskunnan käsiteltäväksi vasta 12.6.1992 ja perustuslakivaliokunta antoi siitä lausuntonsa 22.9.1992, oli ETA-neuvottelut todettu päättyneiksi jo 21.10.1991 ja lähes kaikki institutionaaliset ja oikeudelliset kysymykset sekä suurin osa sisältökysymyksistä oli ratkaistu 13.5.1991. ETA-järjestelyn sisältö oli siis valiokunnan tiedossa sen valmistellessa EY-selontekoa koskevaa lausuntoaan, joka valmistui 9.4.1992.

⁷⁸⁶ Puhuessaan direktiivien välittömästä sitovuudesta valiokunta tarkoittanee välitöntä oikeusvai-
kutusta.

⁷⁸⁷ PeVL 5/1992 vp, s. 5.

sältönsä mukaisesti turvaisi kansallisen päätäntävällän mahdollisimman laajalle.”

Valiokunta tuo tarkasteluun kotimaisesta oikeuspolittisesta keskustelusta tunnetun näkökulman liittämällä etusijaperiaatteen unionin demokraattisuuteen ja aktiivisen tuomioistuimen ongelmallisuuden sen kannalta. Valiokunnan mukaan EUT on keskeisesti syventänyt integraatioprosessia kehittämällä ”dynaamisilla tulkinnoillaan EY-oikeutta ohi perustamissopimusten kirjoitetun sanamuodon antaen erityistä merkitystä yhteisöllisille tavoitteille – jopa siinä määrin, että erityisesti 1970-luvulla käydyssä keskustelussa EY:n tuomioistuimen linjaa pidettiin ongelmallisena demokratian kannalta.”⁷⁸⁸ Suomen EU:lle luovuttama toimivalta valuisikin siten EUT:lle, joka riippumattomana toimieli-
menä olisi jäsenvaltion vaikutusmahdollisuuksien ulottumattomissa. Ministerineuvostossa Suomella olisi sen sijaan joko äänimääränsä mukainen päätösvalta taikka yksimielisyyttä edellyttävissä kysymyksissä jopa veto-oikeus.

Valiokunta pani jo tässä vaiheessa merkille unionin oikeusjärjestyksen eheyden ja tehokkuuden, eikä jäsenyydestä neuvottelevan jäsenvaltion ollut syytä odottaa saavansa ”pysyviä poikkeuksia EY:n lainsäädännöstä eikä yhteisön yhteisesti hyväksytyistä toimintaperiaatteista”. Valiokunta muistuttaa, että ”(U)uden jäsenen kannalta kysymys on liittymisestä olemassa olevaan järjestelmään, lähtökohtaisesti sellaisenaan.” Yhdistäessään havaintonsa etusijaperiaatteesta, unionioikeuden eheydestä ja poikkeuksien mahdottomuuden, on valiokunnalla ollut perusteet ymmärtää, miksi jäsenyysselvotteet saavat etusijan Suomen oikeusjärjestykseen nähden. Vaikka Suomen oikeusjärjestyksen ja valtiosäännön oikeudellinen perusta näin muuttuukin olennaisesti, ei valiokunta kuitenkaan lausu siitä enempää.

Selonteosta mietinnön laatinut ulkoasiainvaliokunta⁷⁸⁹ toistaa perustuslaki-valiokunnan havaintoja jäsenyyden eroista muihin kansainvälisiin sitoumuksiin nähden. Kiinnostava on valiokunnan lisäys unionin erityislaatuisuutta koossa pitävästä voimasta: ”Yhteisön toiminnan jatkuvuuden kannalta on oleellista, että kaikki jäsenet mieltävät yleisesti ottaen hyötyvänsä integraatiosta.”⁷⁹⁰ Valiokunta tekee myös valtiosääntöpluralismin mukaisen havainnon. Suomen oikeusjärjestyksen kannalta jäsenyys merkitsee eräänlaisen kaksijakoisen asetelman syntymistä, jolloin Suomen alueella olisi voimassa kaksi eri oikeusjärjestystä, jota sama hallinto ja tuomioistuimet soveltavat: ”EY:n oikeusjärjestys ei kata kaikkia oikeudenaloja, vaan suomalaiset tuomioistuimet joutuvat soveltamaan rinnakkain sekä suomalaista että EY:n oikeusjärjestystä kumpaakin omine erityispiirteineen.”

⁷⁸⁸ PeVL 5/1992 vp, s. 8.

⁷⁸⁹ UaVM 6/1992 – VNS 2/1991.

⁷⁹⁰ Valiokunta erottelee suvereeniteetin sisäisen (kansallinen) ja ulkoisen (yhteistoiminta ja vaikuttaminen yhteisössä) ulottuvuuden.

Valiokunta tunnustaa EU:n oikeusjärjestyksen erityisluonteen (sui generis), ”joka eroaa sekä kansainvälisestä oikeudesta että kansallisesta oikeudesta”. Tähän oikeusjärjestykseen kuuluvien yleisten oikeusperiaatteiden⁷⁹¹ valiokunta kuvaa perustuvan ”jäsenvaltioiden yhteiseen oikeudelliseen traditioon ja kansainvälisen oikeuden periaatteisiin. Myös EY:n erityisluonne on niissä otettu huomioon.” Yleisissä oikeusperiaatteissa eri oikeusjärjestysten periaatteet siten nivoutuvat yhteen eivätkä ne syntyneet mitenkään erityisesti ja eristyksissä EY:n oikeusjärjestyksessä.

Valiokunta määrittää rajoja:

”EY-tuomioistuin on kehittänyt kaksi tärkeää yleistä oikeusperiaatetta, jotka sääntelevät EY-oikeuden suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön: EY-oikeuden ensisijaisuutta koskeva periaate ja EY-oikeuden suoran oikeusvaikutuksen periaate. EY-oikeuden ensisijaisuutta koskevan periaatteen mukaan EY-oikeus on ylin oikeuslähde yhteisön toimivaltaan kuuluvilla aloilla.

Periaatteessa ensisijaisuus koskee myös valtiosäätöä. EY-tuomioistuin on kuitenkin tosiasiallisesti hieman lieventänyt kantaansa EY-oikeuden ensisijaisuudesta nimenomaan perusoikeuksien osalta.”⁷⁹²

Valiokunta siis rekisteröi jo etusijaperiaatteen ulottumisen koskemaan myös valtiosäätöä. Kannanotto on kuitenkin tulkinnanvarainen: ensin valiokunta toteaa periaatteen mukaan EY-oikeuden olevan ”ylin oikeuslähde”. Kun ottaa huomioon jo aiemmin oikeusjärjestyksen luonteesta lausutun, tällä jo sinänsä pitäisi olla se vaikutus, että kansallinen lainsäädäntö – oli se sitten valtiosäätö tai tavallinen lainsäädäntö – olisi hierarkkisesti EU-oikeuden alapuolella. Seuraava virke tuntuu kuitenkin hämärtävän johtopäätöstä. Sen ilmaisen ”periaatteessa” voi nimittäin ymmärtää arkikieliseksi sanonnaksi, jolla pehmennetään kannanottoa. Synonyymi voisi olla esimerkiksi ”teoriassa”. Toisin sanoen ”välttämättä”, ”käytännössä” taikka ”tosiasiallisesti” asia ei kuitenkaan ole valiokunnan esittämällä tavalla. Yksi mahdollinen tulkinta voisi olla myös, että ”periaatteessa ensisijaisuus” tarkoittaa samaa kuin, että ”etusijaperiaatteessa” ensisijaisuus koskee myös valtiosäätöä, jolloin se tunnustaisi etusijan vaikutuksen valtiosäätöön.

Valitettavasti valiokunta ei myöskään tarkenna lausumaansa EUT:n kannan tosiasiallisesta lieventymisestä ”nimenomaan perusoikeuksien osalta”. Se ei mainitse esimerkkejä tuomioistuimen ratkaisuksista, joissa tällainen lieventy-

⁷⁹¹ Valiokunta mainitsee tällaisina periaatteina esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin, oikeusvarmuuden, takautuvan soveltamisen kiellon ja ihmisoikeuksien suojaamisen periaatteet.

⁷⁹² UaVM 6/1992 vp, s. 25. Ks. edellä alav. 241 kohdalta: käsitys perusoikeuksien erityisasemasta etusijaperiaatteen kannalta esiintyi myös valtioneuvoston selonteon taustaselvitysosassa. Siinä tosin tämän käsityksen alkulähteenä näytti olevan Saksan ja Italian perustuslakituomioistuinten kannat, ei niinkään EUT:n kanta, johon tässä – tosin yksilöimättä – viitataan.

minen olisi havaittavissa. Etusijaperiaatteen sisältöä EUT:n oikeuskäytännöstä koskevasta tarkastelusta ei ollut havaittavissa, että se olisi missään vaiheessa luopunut vaatimasta EU-oikeuden etusijaa kansallisiin perustuslakeihin nähden. EUT pikemminkin vahvensi EU-oikeuden valtiosääntöistä luonnetta kehittämällä perusoikeuksia ja yhteistä valtiosääntöperinnettä koskevaa doktriiniaan. Tämä taas vahvisti etusijaperiaatetta ja sen legitimitettiin. Valiokunnan lausuma on siis paikkansapitämätön.

5.2 VALTIOSÄÄNTÖKOMITEA 1992

Komitean⁷⁹³ mukaan etusijaa ja välitöntä oikeusvaikutusta koskevat periaatteet voidaan johtaa ”yleisemmästä periaatteesta, jonka mukaan yhteisön oikeus on itsenäinen ja yhdenmukainen, kaikkialla yhteisössä samansisältöisenä ja yhtä tehokkaana voimassa oleva oikeusjärjestys”.⁷⁹⁴ EUT:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeudella on ”ehdoton etusija suhteessa sen kanssa ristiriidassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön.”⁷⁹⁵ Komitea kuvaa Costa v. Enel- ja Simmenthal-ratkaisuja ja toteaa, miten jälkimmäisessä EUT toteasi, että yhteisön oikeudella on etusija suhteessa kaikkeen sen kanssa ristiriidassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön riippumatta tämän säädöshierarkkisesta tasosta. Komitea vielä selvensi, että ”yhteisön oikeuden etusija koskee siten myös suhdetta jäsenvaltioiden perustuslakeihin, ja jokainen kansallinen tuomari on velvollinen syrjäyttämään kansallisen säännöksen, jos sen soveltaminen johtaisi ristiriitaan yhteisön oikeuden kanssa.” Syrjäytettävä kansallinen säädös voi siis olla myös perustuslaki.

⁷⁹³ Komitea arvioi laajasti mahdollisen EU-jäsenyyden edellyttämiä yhdentymisratkaisujen, ETA-sopimuksen ja jäsenyyden vaikutuksia Suomen valtiosäännön kannalta. Valtiosääntökomitea 1992 – Euroopan unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön, ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeet ja -tavat, KM 1994:4. Komitea asetettiin 5.3.1992. Komitean osamietintö ”Valtiosääntökomitea 1992:n osamietintö – ETA-sopimuksesta aiheutuvat järjestelyt” (1992:23) ilmestyi 18.6.1992 ja käsittelee lähinnä valtio-organien toimivaltasuhteita ja ETA-asioiden kansallista käsittelyä sekä eduskunnan informoimisen ja ennakkovaikuttamisen menettelyjä. Näitä kysymyksiä olivat erityisesti yhdentymisen ”vaikutukset eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulkopoliittisiin ja kansainvälisiin asioita koskeviin valtaoikeuksiin ja niihin liittyviin päätöksenteko- ja työnjakojärjestelmiin.” Toimeksiantoa laajennettiin 24.9.1992 koskemaan myös muita EY-jäsenyydestä aiheutuvia muutoksia valtiosääntöön sekä tasavallan presidentin valtaoikeuksien parlamentarisointiin liittyvän eduskunnan pönten (HE 234/1991 vp) aiheuttamia muutoksia ulko- ja integraatiopolitiikkaan. KM 1994:4, luovutuskirje s. 1–2. Lopullinen mietintö valmistui 17.3.1994.

⁷⁹⁴ KM 1994:4, s. 106.

⁷⁹⁵ KM 1994:4, s. 108. Komitea huomauttaa periaatteen olevan ”sinänsä voimassa myös yleisessä kansainvälisessä oikeudessa, mutta se koskee ainoastaan valtioiden välisiä kansainvälisiä suhteita eikä estä sitä, että valtioiden sisäisissä oikeussuhteissa ei noudateta periaatetta”.

Komitean mukaan Factortame-tapauksen (C-213/89) mukaan epäselväs-
sä tapauksessa ”kansallisen tuomioistuimen on oltava soveltamatta kansallista lakia, kunnes kysymys ristiriidan olemassaolosta on ratkaistu”. Asetelma ei ole kuitenkaan mustavalkoinen. Komitea mainitsee ilmeisesti eräänlaisena pehmennyksenä, että jos ristiriita koskee kansallisen perustuslain takaamaa perusoikeutta, ”tuomioistuin tutkii, onko asianomainen yhteisön säännös sopusoinnussa niiden yhteisön oikeuteen kuuluvien perusoikeuksien kanssa, jotka ilmenevät Euroopan ihmisoikeuskonventiosta ja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä.”⁷⁹⁶

Komitea viittaa etusijaperiaatteen aiheuttamiin jännitteisiin yhteisön ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten välillä erityisesti Saksassa, Italiassa ja Ranskassa varsinkin 1970-luvulla, mutta huomauttaa vastarinnan laantuneen. Komitean mukaan ”tämä ei kuitenkaan poista mahdollisuuksia poikkeaviin linjanvetoihin EY:n tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välillä erityisesti tapauksissa, joissa on kysymys yhteisön oikeuden suhteesta jäsenvaltioiden perustuslakeihin”.⁷⁹⁷ Etusijan ulottuvuutta perustuslakiin ei siis ole lopullisesti jäsenvaltioissa hyväksytty, vaikka EUT:n sitä koskeva linja onkin vakiintunut. Komitea ei kuitenkaan tässä yhteydessä itse ota kantaa EUT:n taikka BVerfG:n linjauksiin, vaan tarkastelu on puhtaasti selostava. Joka tapauksessa komitea tuo jännitteen näkyviin, jolloin periaatteiden ehdottomuuteenkin voi suhtautua varauksellisesti. Komitea viittaa vielä BVerfG:n kannanottoon Maastricht-tuomioissa, jonka mukaan BVerfG tutkii, pysyvätkö yhteisön oikeuden säädökset yhteisölle siirretyn toimivallan rajoissa eikä yhteisön toimivallan perusteita koskevien määräysten tulkinnallisella laajentamisella ole oikeusvaikutuksia liittotasavallan alueella.⁷⁹⁸ Tosin viittaus oikeastaan koskee toimivallan rajojen määrittelyä eikä etusijaa sinänsä. Se kuitenkin osoittaa BVerfG:n vastarinnan olleen tiedossa ja pohdintoissa mukana. Tästä huolimatta komitea näytti kuitenkin asettavan Suomea koskevaksi lähtökohdakseen etusijaperiaatteen ehdottomassa muodossa. Yhteenvedonomaaisesti komitea toteaa, että liittymisasiakirjalla tulee Suomea välittömästi sitovaksi muun ohella ”EY:n tuomioistuinten oikeuskäytännössä kehittyneet oikeusperiaatteet”.⁷⁹⁹ Etusijaperiaate ehdottomassa muodossaankin olisi siis Suomea sitova. Viittauksen ”riippumatta kansallisesta lainsäädännöstä” tulee ymmärtää tarkoittavan myös perustuslaissa olevaa unionioikeuden tehokkuutta rajoittavaa säännöstä, joka tulisi siis jättää huomiotta.

Komitea näkee, ettei suora sovellettavuus juurikaan muuta suomalaista lainkäyttöä, koska ”vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan Suomessa voimaansaa-

⁷⁹⁶ KM 1994:4, s. 108–109.

⁷⁹⁷ KM 1994:4, s. 109.

⁷⁹⁸ KM 1994:4, s. 108–109.

⁷⁹⁹ KM 1994:4, s. 405.

tettuja kansainvälisiä normeja voidaan soveltaa sellaisinaan tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa ja yksityiset voivat saada oikeussuojaa niihin perustuville oikeuksilleen”. Muutos on valtiosääntöoikeudellisesti merkittävämpi, koska se haastaa dualistisen perusratkaisun EU:n ”johdetun oikeuden tullessa ilman erillistä voimaansaattamistoimenpidettä valtion sisäiseksi oikeudeksi.”⁸⁰⁰ Komitean mukaan ehdoton etusija on ”huomattavasti merkityksellisempi kysymys myös tuomiovallan näkökulmasta”, koska se aiheuttaa ”muutoksia myös kansallisten tuomioistuinten suhteisiin muihin valtioelimiin nähden.” Tämä johtuu siitä, että ”kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on ... panna täytäntöön niin EY:n oikeuden etusijaa kuin välitöntä oikeusvaikutusta koskevat vaatimukset” osana ”velvollisuuteen taata EY-lainsäädäntöön perustuvat yksityisten oikeudet. Velvollisuus tulee täyttää riippumatta kansallisesta lainsäädännöstä.”⁸⁰¹

Komitea huomauttaa, että HM 92 §:n 2 momentin ”on katsottu merkitsevän, ettei lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen soveltamistilanteessa ole sallittua (PeVL 2/1990 vp).” Samassa yhteydessä komitea toteaa etusijaperiaatteen velvoittavan suomalaista virkamiestä ”olemaan soveltamatta lakia, jos se on ristiriidassa EY-lainsäädännön kanssa.” Kun periaatteen soveltamistilanteen ”toteaminen jäisi viime kädessä tuomioistuimelle, järjestely lisäisi kansallisen tuomioistuimen toimivaltaa. Myös suomalainen tuomioistuin joutuisi tutkimaan, onko kansallinen laki sopusoinnussa EY:n normin kanssa.”⁸⁰² Komitean lähtökohdan mukaisesti ”olemaan soveltamatta lakia” olisi tässä yhteydessä ymmärrettävä koskevan myös perustuslakia.

Komitea johtaa perusoikeuksista vielä aineellisuontoisen rajoituksen etusijan ehdottomuudelle. Komitea lainaa BVerfG:n Maastricht-tuomiota, jonka mukaan, ”jos EU:n lainsäädännössä rajoitetaan ’perusoikeuksien loukkaamattomuutta ydinsisältöä’, EU ylittää toimivaltansa, ja perusoikeusrajoitusten pätevyys voidaan tutkia kansallisessa menettelyssä.” Komitea katsoo BVerfG:n tulkinnan lieventävän ”periaatteellista ristiriitamahdollisuutta”.⁸⁰³ ”Perustuslain ydinsisällön loukkaamattomuus” viittaisi siihen, ettei etusijaa tarvitsikaan hyväksyä EUT:n oikeuskäytännön edellyttämänä ja ehdottoman sisältöisenä. Suomen perusoikeudet ja erityisesti omistusoikeus voisivat komitean mukaan olla sellaista ”perusoikeuksien loukkaamattomuutta ydinsisältöä”, jota etusija ei koskisi. Komitea näkee myös loogisesti ”perusoikeuden ydinolemusta koskevan rajoituksen” olevan ultra vires, jolloin ”Suomessa voitaisiin jättää soveltamatta EU-lainsäädäntöön sisältyvä perusoikeusrajoitus, jos kysymyksessä todella

⁸⁰⁰ KM 1994:4, s. 306.

⁸⁰¹ KM 1994:4, s. 307.

⁸⁰² KM 1994:4, s. 307.

⁸⁰³ KM 1994:4, s. 335. Tätä linjausta perustuslakivaliokunta sovelsi myöhemmin tilatukiasiassa (ks. luku 9.4). Toisin kuin komitea optimistisesti näkee, BVerfG:n Maastricht-päätöksessään esittämä ei suinkaan vähentänyt periaatteellista ristiriitamahdollisuutta, vaan teki ristiriidasta uudella tavalla periaatteellisen ja konfliktiasetelmaa kärjistävän.

olisi perusoikeuden ydinolemusta loukkaava rajoitus”.⁸⁰⁴ Komitea siis varsin suoraviivaisesti ohittaa EU-oikeuden eikä problematisoi BVerfG:n kantaa mitenkään EU:n oikeusjärjestyksen ja sitä koskevien omien sitoumusten näkökulmasta. Komitea ei pohdi, mitä keinoja EU-sopimus antaisi tällaisen ”periaatteellisen ristiriitamahdollisuuden” ratkaisemiseksi, jolloin kysymystä voitaisiin tarkastella muun muassa ”jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen” taikka EIS:n mukaisuuden näkökulmasta.

Komitean kannanotto ”perusoikeuksien loukkaamattomasta ydinolemuksesta” on kuitenkin periaatteellisesti merkittävä. Siinä hyväksytään se ajatus, että perustuslaissa on sellaista ydinolemusta, kuten jokin tietty perusoikeus, jota suojataan EU-oikeuden rajoituksilta jättämällä etusijaperiaate soveltamatta. Komitea ei kuitenkaan enemmälti selvitä, mitä sen tarkoittamat ”ydinolemmukset” voisivat olla.⁸⁰⁵ Perusteluna viitattu BVerfG:n Maastricht-päätös on kuitenkin laajempi, koska se tarkoittaa ylipäätään luovutetun toimivallan rajojen valvontaa eikä rajaudu vain perusoikeuksiin. Olennaista Maastricht-päätöksessä on liittymislain merkitys, eli se tarjoaa toimivalta-arvioinnille pohjan eikä kyse ole mistään yleisestä varaumasta. Toisaalta, kuten komitea itsekin tiesi, esimerkiksi omistusoikeuden suojaa koskevia varaumia ei liittymislakiin olisi voitu jättää.

Komitea ei esittänyt etusijasta erityissäännöstä EU-jäsenyyden voimaansaattamislakiin, vaan periaate saatettaisiin voimaan Suomessa osana EU:n oikeusjärjestystä ja sen oikeusperiaatteita perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettävällä lailla.⁸⁰⁶ Asiasisältöisten säännösten ottamista liittymissopimuksen voimaansaattamislakiin ei pidetty tarpeellisena, koska etusijasta ei ollut nimenomaista sopimusvelvoitetta. Lisäksi etusija ”kansalliseen lainsäädäntöön nähden ei ole yleinen, vaan se rajoittuu yhteisön toimivaltaan kuuluviin asioihin. Toimivallan määrää primäärioikeus ja EY:n tuomioistuimen tulkinta. Jäsenvaltioiden tuomioistuimet ovat myös käytännössä asettaneet rajoja EY:n toimival-

⁸⁰⁴ KM 1994:4, s. 335.

⁸⁰⁵ Komitea tarkentaa vielä ”perusoikeuksien loukkaamatonta ydinolemusta” erottamalla sen ja poikkeuslain toisistaan: ”On kuitenkin huomattava, että tällaista mahdollisuutta ei voida suoraan kytkeä suomalaisen poikkeuslaki-käsitteeseen. Se, että jostain perusoikeusrajoituksesta olisi Suomessa säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä poikkeuslailla, ei vielä riitä osoittamaan, että kysymyksessä on puuttuminen perusoikeuksien ydinsisältöön. Vain ani harvoin poikkeuslakimenettelyä on käytetty siksi, että kysymyksessä on ollut jyrkkä puuttuminen perusoikeuksiin tai muihin perustuslain peruseriaatteisiin.” KM 1994:4, s. 335.

⁸⁰⁶ Järjestely oli siten toinen kuin ETA-sopimuksen kohdalla. KM 1994:4, s. 270. Valtiosääntökomitea päätyi supistettuun perustuslainsäätämisyjärjestykseen, jolloin noudatettiin kahden kolmasosan enemmistöä viiden kuudesosan sijasta. Jyrängin mukaan tällä oli huomattava poliittinen merkitys, koska kannanotto siihen saattoi ratkaista sopimuksen kohtalon eduskunnassa ja ainakin sen, voisiko Suomi liittyä unioniin jo seuraavassa vuodenvaihteessa eli samalla vaalikaudella. Vaikka eduskunnassa olikin unioniin liittymistä puoltava enemmistö, ei ollut mitään takeita tämän enemmistön suuruudesta. Jyränki 1996, s. 53–57.

lan tulkinnalliselle laajentumiselle.”⁸⁰⁷ Viimeistä toteamusta ei voine pitää erityisen lojaalina.

Etusijaperiaatteen ulottuminen perustuslakiin merkitsee valtioiden välisiä syvällisiä muutoksia eikä kyse ole esimerkiksi vain perusoikeussuojan aineellisesta kattavuudesta, joka on useimmiten vain aste-erokysymys.⁸⁰⁸ Kyse ei ole myöskään vain siitä, mikä on kansallisen parlamentin ja tuomioistuimen välinen suhde, vaan laajemmin oikeusjärjestysten välisistä suhteista. Tavalliseen lakiin nähden etusijan merkitsemät muutokset eivät ole näin tuntuvia, jonka vuoksi ehdoton ja tavanomainen etusija ovat laadullisesti aivan eri kysymyksiä. Komitea tuntuu kiertävän etusijaperiaatteen ehdottomuutta koskevan kysymyksen tarjoamalla vastaukseksi perusoikeussuojan aineellista sisältöä ja soveltamista koskevaa analyysiä, jonka vuoksi etusijaperiaatteen ehdottomuuden aiheuttamat fundamentaaliset haasteet suomalaiselle valtiosäännölle jäivät syvällisemmin käsittelemättä.

Komitea on selostanut etusijaa korrektisti, tuonut esille ehdottomaan etusiaan liittyvää vastustusta ja periaatteen vaikutuksia Suomen valtiosäännön kannalta. Mikä onkaan lopulta komitean itsensä näkemys? Mihin Suomen pitäisi sitoutua ja mitä se merkitsisi sen kannalta? Komitea kirjoittaa kansallista tuomiovaltaa koskevan luvun johtopäätöksissä seuraavasti:

”EY-oikeuden ensisijaisuudesta seuraa suomalaisille tuomioistuimille toimivalta tutkia, onko kansallinen lainsäädäntö ristiriidassa EY-säännösten kanssa. Tämä ei kuitenkaan samalla merkitse, että Suomen tuomioistuimet saisivat tutkia kansallisten lakien perustuslainmukaisuutta. Näiltä osin käytäntö voi kehittyä nykyisen järjestelmän pohjalta. Keskeistä on myös mahdollisuus tulkita lakeja tuomioistuimissa perusoikeusmyönteisesti, jolloin mahdolliset ristiriitatilanteet voidaan välttää.”⁸⁰⁹

Ensimmäisen virkkeen ”kansallinen lainsäädäntö” voisi tarkoittaa ehdotonta etusijaa, vaikka sitä ei siinä nimenomaisesti todetakaan. Toisen virkkeen tarkoittama ”kansallisten lakien perustuslainmukaisuuden” tutkinta on erillinen kysymys, koska etusijassa tuomioistuin jättää suomalaisen normin vain soveltamatta. Etusijaperiaate ei edellytä tuomioistuinta tekemään samanlaista arviota kuin perustuslakivaliokunta. ”Perusoikeusmyönteiseen tulkintaan” vetoaminen on oikeastaan asiaankuulumatonta, koska se ei ole vaihtoehto etusijalle, saati

⁸⁰⁷ KM 1994:4, s. 405.

⁸⁰⁸ Komitean tarkoittama Suomen ja EU:n välinen perusoikeuskonflikti voisi koskea omistusoikeussuojaa, koska ”omistusoikeuden perustuslaillinen suoja on meillä laajempi kuin muissa jäsenvaltioissa”. Tosin komitean mukaan ”Periaatetason ristiriitaa EU:n ja Suomen omistusoikeustulkintojen välillä lieventää ensinnäkin se, että EU:ssa omaisuus on joka tapauksessa suojattu omistusoikeuden olemukseen puuttuvilta loukkauksilta ’jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen’ ja EIOS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan mukaisesti.” KM 1994:4, s. 334.

⁸⁰⁹ KM 1994:4, s. 322.

ehdottomalle etusijalle. Komitean yhteenvedoa voi pitää pettymyksenä. Sillä ei selvästikään ollut rohkeutta tehdä rakentamistaan premisseistä avoimesti sitä johtopäätöstä, johon premissit johtivat. Toisin sanoen, että jäsenyyden edellyttämään etusijaperiaatteeseen sitoutuminen merkitsi tuomioistuimille velvollisuutta ja oikeutta olla soveltamatta EU-normin kanssa ristiriidassa olevaa perustuslain säännöstä.

5.3 EU-JÄSENYYS JA PERUSTUSLAKI – RUOTSI

Myös Ruotsissa liittymisen edellyttämiä mahdollisia perustuslainmuutoksia tarkasteltiin perusteellisesti erillisessä perustuslakiselvityksessä.⁸¹⁰ Komitean suhtautuminen itse jäsenyyteen oli varovaista, mutta ehdotukset sen aiheuttamista muutoksista valtiosääntöön rohkeita.⁸¹¹ Perusselvityksen ote oli Valtiosääntökomitea 1992:een verrattuna paljon avoimempi. Sen mukaan hallitusmuotoon tulisi perussäännös Ruotsin valtiosäännön ja EU:n välisestä suhteesta, jolla tuotaisiin esille se, että vast’edes keskeisiä osia ruotsalaisesta yhteiskunnasta säädetään muun kuin oman kansallisen lainsäädännön perusteella eivätkä hallitusmuodon säännökset säätele unionioikeuden asemaa ja vaikutuksia Ruotsissa. Säännös myös turvaisi Ruotsin tuomioistuimille toimivallan unionioikeuden etusijaperiaatteen soveltamiselle.⁸¹² Komitean ajattelussa jäsenyyden muutti Ruotsin oikeusjärjestyksen perustan pluralistiseksi, jonka tulisi myös näkyä hallitusmuodossa. Vastedes ruotsalaista yhteiskuntaa säänneltiin kahdesta keskenään osittain erillisestä oikeusjärjestyksestä, joilla on erilainen alkupe-
rä: perustuslaki ja Rooman sopimus.⁸¹³

Etusijaperiaate todetaan sen ehdottomassa muodossa eli ulottuen myös kansallisiin perustuslakeihin.⁸¹⁴ Perustuslain säännöksin ei voinut asettaa esteitä

⁸¹⁰ EG och våra grundlagar, Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG, Stockholm 1993, SOU 1993:14, s. 87. Esipuhe on päivätty 1.3.1993. Selvityksen tehnyt komitea koostui puheenjohtajasta ja yhdeksästä jäsenestä. Puheenjohtajaa, suomalaissyntyistä professori Olof Ruinia lukuun ottamatta jäsenet olivat kansanedustajia. Tukenaan komitealla oli asiantuntijoita ja sihteerejä. SOU 1993:14, s. 3

⁸¹¹ Komitea ei muun muassa pitänyt poissuljettuna, ettei unioni voisi kehittyä etäisessä tulevaisuudessa sellaiseksi, että Ruotsi haluaisi vetäytyä EU-yhteistyöstä. Ilman perustuslakikirjausta valtiopäivät pystyisivät palauttamaan EU:lle siirtämänsä päätösvallan yksinkertaisella enemmistöllä, eikä hitaampaa perustuslain muuttamisjärjestystä valtiopäivävaaleineen tarvittaisi. Lisäksi perustuslain tulisi vastata oikeudellista ja poliittista todellisuutta. Hallitusmuodon tulisi kuitenkin olla yleinen, jotta se mahdollistaisi jäseneksi pääsyn lisäksi myös aktiivisen toiminnan ja kehittämisen unionissa eikä jokainen muutos edellyttäisi hallitusmuodon päivittämistä. SOU 2008:125, s. 487.

⁸¹² SOU 1993:14, s. 96.

⁸¹³ SOU 1993:14, s. 95.

⁸¹⁴ SOU 1993:14, s. 88. Selvityksessä etusija määritellään seuraavasti: ”... principen om gemenskapsrättens företräde framför nationell rätt, som innebär att nationella domstolar skall til-

sille, että jotkin yhteiset normipäätökset eivät olisi Ruotsissa sovellettavissa.⁸¹⁵ Tämä merkitsi myös sitä, ettei Ruotsi EU-jäsenenä voisi enää puuttua suoraan sovellettavissa olevaan EU-normiin hallitusmuodon 2 luvun perus- ja ihmisoikeussuojan perusteella. Sen vuoksi oli aivan ratkaisevaa, millaisen perus- ja ihmisoikeussuojan unioni antaa. Selvityksen arvio oli, että suojan laajuus ja aineellinen sisältö ei jää jälkeen siitä, mitä se on Ruotsissa.⁸¹⁶ Perustuslakiselvitys ei kuitenkaan perustunut rajoittamattomaan toimivallan luovuttamiseen unionille, vaan sitä säänteli perustuslain päätösvallan siirtoa kansainväliselle järjestölle tai tuomioistuimelle koskeva säännös.⁸¹⁷ Se muun muassa kielsi sellaisen toimivallan luovutuksen, joka merkitsi hallitusmuodon 2 luvussa säädettyjen perusvapauksien ja -oikeuksien rajoitusta.⁸¹⁸ Eli perusoikeuskontrolli oli ennen toimivallan luovutusta, ei sen jälkeen, ja komitea korostikin toimivallan luovuttamisen kytkeytymistä liittymissopimuksen taikka perussopimusten muutosten hyväksymiseen, jolloin luovutusta voitaisiin siinä yhteydessä arvioida hallitusmuodon perusteella. Ruotsi voisi jättää perussopimuksen ratifioimatta, jos se olisi sovittamattomassa ristiriidassa perustuslain kanssa.⁸¹⁹ Unioni voisi siten luovutuksen jälkeen käyttää saamansa toimivaltaa eikä enempää tarvitsisi luovuttaa.⁸²⁰

Komitean mukaan hallitusmuotoon tarvittiin säännös, jonka avulla toimivaltaa voitaisiin jäsenyyden oloissa joustavasti tietyissä rajoissa luovuttaa ilman, että itse hallitusmuotoa pitäisi jatkuvasti muuttaa.⁸²¹ Puhtaan menette-

lämpa en gemenskapsrättslig regel framför en mot den stridande intern lag.” SOU 1993:14, s. 63.

⁸¹⁵ SOU 1993:14, s. 87–88.

⁸¹⁶ SOU 1993:14, s. 111.

⁸¹⁷ Tämä ns. EY-pykälä oli sisällytty vuoden 1809 perustuslakiin vuonna 1965 ja se mahdollisti toimivallan luovutuksen ”i begränsad omfattning”. Säännös oli oikeusperusta toimivallan luovutukselle Ruotsin ETY-assosiaatiojärjestelyssä ja rajoitukset koskivat perustuslakien säätämistoomivaltaa. SOU 1993:14, s. 133.

⁸¹⁸ Vastaava säännös sisällytettiin myös vuoden 1974 hallitusmuotoon ja sitä on muutettu ennen EU-jäsenyyttä useasti: hallituksen esitys 1975/76:209; mietintö KU 1975/76:56; hallituksen esitys 1978/79:195; KU 1978/79:39; hallituksen esitys 1984/85:61; ja mietintö KU 1984/85:21. SOU 2008: 125, 153, s. 489. Vaikka säännöstä aikanaan kutsuttiinkin EY-pykäläksi, ei siinä EY:tä mainita erityisesti. Hallitusmuodon 10 luvun 5 §:n 1 kappale kuului ennen EU-jäsenyyttä seuraavasti: ”Beslutanderätt, som direkt grundar sig på denna regeringsform och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser, kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bliva anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlåtas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i kap 2. Angående beslut i fråga om överlåtelse gäller vad som är föreskrivet om stiftande av grundlag. Kan beslut i sådan ordning ej avvaktas, beslutar riksdagen i fråga om överlåtelse genom ett beslut, varom minst fem sjätte-delar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.”

⁸¹⁹ SOU 1993:14, s. 143.

⁸²⁰ SOU 1993:14, s. 140–141.

⁸²¹ SOU 1993:14, s. 142–143, Vanhan 10:5:n ajateltiin riittävän kattamaan ETA-sopimus, muttei

lyllisellä säännöksellä pyrittiin myös ehkäisemään konflikteja tulevaisuudessa yhteisönormiston ja kansallisen lain välillä. Niitä voisi syntyä, jos ruotsalaiset tuomioistuimet epäselvässä tilanteessa katsoisivat, että yhteisönormi oli alueella, jota ei hallitusmuodon materiaalsen säännöksen perusteella olisi voinut luovuttaa. Komitea tavallaan arvioi tilannetta BVerfG:n Maastricht-ratkaisun valossa ja päätyi päinvastaiseen lopputulokseen. Se halusi estää sen, että ruotsalaiset tuomioistuimet joko kokisivat velvollisuudekseen tai oikeudekseen ryhtyä BVerfG:n tavoin arvioimaan, oliko EU pysynyt Ruotsin liittymislain rajoissa. Eli, jos EU:n normi tai EUT:n päätös oli syntynyt EU-oikeuden mukaan laillisesti, oli se voimassa Ruotsissa. Myös perustuslain – ja niin muodoin myös toimivallan luovuttamista koskevien säännösten – tulisi väistyä yhteisönormin edessä.⁸²² Normin tai päätöksen voimassaoloa Ruotsissa ei siis ollut mahdollista enää kyseenalaistaa perustuslaissa olevan päätösvallan luovuttamista koskevan menettelyllisen normin perusteella, joka kohdistui vain valtiopäivien toimintaan, eikä sillä ollut aineellista sisältöä lainkäytössä. Komitea katsoi, etteivät voimassa olevan perustuslain etusijäsäännöstö tai perinteiset laintulkintaperiaatteet tarjoa tukea etusijaperiaatteen soveltamiselle tai eivät voi sitä korvata. Se esitti hallitusmuotoa muutettavaksi unionioikeuden yleistä asemaa koskevalla säännöksellä, jotta tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset saisivat oikeuden täysin kunnioittaa etusijaperiaatetta. Sen mukaan⁸²³ Ruotsia koskevat jäsenyydestä seuraavat velvollisuudet sen estämättä, mitä muutoin perustuslaista tai muusta laista ilmenee. Etusijaperiaatetta voidaan soveltaa tämän yleissäännöksen perusteella eikä hallitusmuotoon tarvita sitä koskevaa erityistä säännöstä.⁸²⁴

Komitean viestin voisi siis yksinkertaistaa seuraavasti: mahdollisista kansallisista erityistoiveista on neuvoteltava liittyessä, mutta sen jälkeen yhteisesti päätetty normisto sitoo ja on pantava täytäntöön. Yhdessä unionia myös muutetaan, eikä turvauduta omiin kansallisiin omavaltaisuuksiin. Jäsenenä EU-oikeuden perusta Ruotsissa on *acquis communautaire* eikä hallitusmuoto, ja EU-oikeuden täysi täytäntöönpano on turvattava muun muassa noudatta-

enää EY-jäsenyyttä. Säännöksen ajateltiin myös rajoittavan liikaa toimintaa EY:ssä, ja johtavan jatkuvaan tarpeeseen muuttaa perustuslakia. Bernitz 2002, s. 109.

⁸²² SOU 1993:14 s. 146.

⁸²³ Komitea ehdotti hallitusmuodon 1 luvun 10 §:ksi: ”Har överenskommelse träffats om Sveriges anslutning till (Europeiska gemenskaperna) och riksdagen beslutat överlåta beslutsbefogenhet till (gemenskaperna), gäller de förpliktelser som följer av anslutningen utan hinder av vad som föreskrivs i grundlag eller annan lag.” Hallitusmuodon 10 luvun 5 §:n 1 momentin alkuosa oli: ”Beslutanderätt kan överlåtas till (Europeiska gemenskaperna) i den utsträckning som följer av överenskommelse mellan Sverige och (Europeiska gemenskaperna) medlemstater...”

⁸²⁴ SOU 1993:14 s. 169. Komitea myös viittaa siihen, että jos etusijaperiaatetta ei kirjata hallitusmuotoon, Ruotsin vetäytyessä yhteisöstä ja palauttaisi toimivaltansa, tuomioistuimet pystyisivät palaamaan soveltamaan yksistään kansallista lakia. Komitea halusi siten varautua näinkin mahdolliseen nopeaan vetäytymiseen EU-yhteisöstä.

malla etusijaperiaatetta ehdottomasti. Selvityksen johtopäätökset ovat johdonmukaisia ja suorastaan tinkimättömiä EU-oikeudellisista lähtökohdista – ehkä liiankin. Mietintö sai julkisessa keskustelussa ja lausuntokierroksella hyisen vastaanoton. Sen katsottiin menneen pidemmälle kuin suuri lukumäärä jäsenvaltioita oli pitänyt tarpeellisena, vaikka EU:n oikeustilan kuvauksen oikeellisuutta ei sinänsä kiistettykään.⁸²⁵ Esimerkiksi pykälän muotoilun ”utan hinder av grundlag” katsottiin tarpeettomasti vievän Ruotsilta tulevaisuudessa mahdollisuudet vaikuttaa oikeuskehitykseen EU:ssa perustuslain rajoissa.⁸²⁶ Bernitzin mukaan tällä myöntöväisyydellä pelättiin olevan kielteisiä poliittisia vaikutuksia kansanäänestyksessä ja EIS:een liittymiskeskustelussa.⁸²⁷ Pääministeri ottikin nopeasti etäisyyttä ehdotukseen ilmoittamalla, että oikeusministeriössä laaditaan vaihtoehtoja, jotka⁸²⁸ liitettiin maaliskuussa 1993 lausuntokierrokselle mietinnön mukaan ja yhdessä lausuttavaksi.⁸²⁹

Hallitusmuodon muuttamista koskeva esitys olikin varovaisempi, vaikka perustuslakimietinnön analyysiä ei sinänsä kiistetä.⁸³⁰ Hallitus kuitenkin korostaa EU:n yhteistyön perustan olevan ”tinkimättömästi” kansainvälisoikeudellinen ja ylikansallisista piirteistä huolimatta kyse on yhteistyöstä suvereenien valtioiden välillä, jotka ovat tehneet keskenään perinteisen kansainvälisen sopimuksen ja ovat yhä ”sopimuksen herroja”. Tästä perusasetelmasta seuraa muun muassa, että Ruotsi viime kädessä itse arvioi päätösvaltansa luovutukset,⁸³¹ joiden rajat perustuvat hallitusmuodon määräyksiin. Niiden ylitse päätösvaltaa ei voi luovuttaa ilman, että perustuslakia samanaikaisesti muutetaan.⁸³² Tähän nähden hallitus arvioi perustuslakiselvityksen ehdotuksen hallitusmuodon muuttamiseksi voivan rajoittaa Ruotsin vapautta muiden jäsenvaltioiden kanssa päättää yhteistyön tulevasta suunnasta, eikä komitean ehdottamaa yleissäännöstä EU-jäsenyydestä liitetty enää esitykseen.⁸³³ Hallitus jopa toteaa tässä yhteydessä, että perustuslakia ei tulisi muuttaa siten, että Ruotsi itse sitoutuu

⁸²⁵ Etusijan perustana olevaa logiikkaa tai juridiikkaa ei useinkaan kiistetä. Siihen ei vain haluta sitoutua.

⁸²⁶ Ruotsiksi: ”under hänvisning till svenska grundlagsbestämmelser”.

⁸²⁷ Bernitz 2002, s. 109–110.

⁸²⁸ Departementspromemoria, Våra grundlagar och EG – förslag till alternativ (Ds 1993:36).

⁸²⁹ Prop. 1993/94:114 s. 7, 16.

⁸³⁰ Regeringens proposition 1993/94:114: Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen, s. 12.

⁸³¹ Prop. 1993/94:114 s. 17.

⁸³² Tässä yhteydessä hallitus myös tukeutuu Ranskan perustuslakituomioistuimen vastaavansisältöiseen Maastrichtin sopimusta koskevaan lausumaan. Sen mukaan, jos ratifioitava sopimus sisältää säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa perustuslain kanssa, taikka vaikuttavat suvereniteetin käytön perusedellytyksiin, on perustuslain muutos ratifioinnin edellytyksenä. Prop. 1993/94:114 s. 17.

⁸³³ Bernitz 2002, s. 110. Bernitz pitää säännöstä minimalistisena – jos komitean ehdotus oli maksimalistinen – ja suoraan BVerfG:n käytännöstä vaikutteita saaneena.

hyväksymällä voimassaolevan oikeustilan EU:ssa.⁸³⁴ Hallitus ohittaa varsin lyhyesti valmistelutyön monipuoliset pohdinnat vain viittaamalla suvereniteettiargumenttiin. Ehkä se on poliittisena argumenttina luonteeltaan niin toisenluontoinen, että sitä onkin vaikea nivoa oikeudelliseen pohdintaan. Oikeus ja politiikka kohtasivat ja oikeus väistyi, mutta se ei estänyt Ruotsin jäsenyyttä.

Hallitus muistuttaa EU:n toimivallan lähteistä: ruotsalainen valtiosääntö muiden jäsenvaltioiden tavoin perustuu siihen, että oma maa on suvereeni valtio, jolla on demokraattinen valtiomuoto. Kaikki julkinen valta ja sen legitimitetti tulee kansalta.⁸³⁵ Tämä ei luonnollisestikaan estä sitä, ettei sen kansalle vastuunalaiset edustajat voisi olla yhteistyössä muiden maiden kanssa ja tulla tässä yhteistyössä tehtyjen päätösten sitomaksi. Päätösvallan siirto ei voi kuitenkaan merkitä esimerkiksi valtiopäivien aseman ja tehtävien kovertamista ontoksi taikka heikentämistä olennaisesti, joskaan tämä ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä.⁸³⁶ Tässä yhteydessä hallitus viittaa ”vertailuna” BVerfG:n Maastricht-ratkaisuun ja sen ultra vires -lausumaan ja toteaa lakonisesti, että ”om ett sådant synsätt har giltighet i Tyskland, bör det ha det också i Sverige”.⁸³⁷ Saksan esimerkin inspiroimana hallitus ei myöskään hyväksynyt komitean toista keskeistä, päätösvallan siirron ehtoja koskevaa ehdotusta, vaan ehdotti siihen lisättäväksi edellytyksen perus- ja ihmisoikeuksien riittävästä suojasta. Rajaus muuttui siis menettelyllisestä aineelliseksi⁸³⁸ ja avasi silloin myös lainsovelta-
jien mahdollisuuden ”ultra vires” arviointiin.

⁸³⁴ Sanatarakasti kohta kuuluu seuraavasti: ”... bör grundlagen inte ändras så att Sverige binder sig självt vid ett godtagande av nu gällande rättsläge inom EU. Vi skall i stället bevara vår frihet att tillsammans med övriga suveräna medlemsländer utforma principerna för det framtida samarbetet.” (s. 19).

⁸³⁵ Ruotsin hallitusmuodon 1 luvun 1 §:n 1 kohta: ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket.”

⁸³⁶ Prop. 1993/94:114 s. 18.

⁸³⁷ Hallitus ei enempää arvioi tämän ilmoituksen merkitystä. Jos sillä on tarkoitettu yhtyä BVerfG:n johtopäätöksiin, merkitsi se Ruotsille jäsenenä oikeutta arvioida EU-normien pätevyyttä Ruotsin hallitusmuodon kannalta. Hallitus ei myöskään pohdi, vastaisiko lausuman noudattaminen jäsenysvelvoitteita taikka tarjoaisiko EY:n oma oikeusjärjestys oikaisukeinoja.

⁸³⁸ Hallitus esitti uutta hallitusmuodon 10 luvun 5 §:n 1 momenttia. Sen alkuosa oli seuraava: ”Riksdagen kan överläta beslutanderätt till (Europeiska gemenskaperna) så länge som dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna...” Vanha ”EY-pykälä” jäi koskemaan muuta kansainvälistä yhteistyötä. Uusi 10:5 ei sinänsä kirjaa eikä perustu EY-jäsenyyteen, vaan valtiopäiville annetaan vain mahdollisuus siirtää päätösvaltaa jäsenyystilanteessa. Säännös säädettiin ennen kansanäänestystä. Bernitz 2002, s. 111. Bernitzin mukaan säännös kuvastaa hyvin Ruotsin valtiosääntöoikeuden vahvaa kiinnittymistä saksalaiseen oikeuteen. BVerfG:n vaikutus ilmenee jopa suoraan 10:5:n 1 momentin sanamuodosta ”så länge”. Bernitzin mukaan kansallista perustuslakia luovutetun päätösvallan perusteena, luovutuksen valtiosääntörajoja ja jäsenvaltioiden kompetenssi-kompetenssia korostava Maastrichtuomio osui hyvin samanaikaiseen ruotsalaiseen valtiosääntökeskusteluun. Bernitz 2002, s. 111, 114–115.

Etusijaperiaatteen hallitus referoi oikein, mutta todetessaan sen soveltuvan myös suhteessa perustuslakiin liittää siihen Suomenkin keskustelusta tutun periaatteessa-epiteetin: ”(företräde) gäller i princip även om den inhemska normen tillhör landets konstitution”.⁸³⁹ Selityksenä epiteetille voi pitää hallituksen toteamusta, jonka mukaan suvereenien jäsenvaltioiden ratkaiseva valta yhteistyössä ei poissulje sitä, että jäsenvaltioiden solmimien sopimusten ja niiden luomien toimielinten käytännössä voi yhteistyölle kehittyä etusijan kaltaisia federalistiluontoisia periaatteita, mutta nämä nojaavat kuitenkin jäsenvaltioiden nimenomaiseen taikka hiljaiseen suostumukseen, jonka jäsenvaltiot voivat yhdessä peruuttaa.⁸⁴⁰ Lausuman voi ymmärtää tässä tarkoittavan sitä, että Ruotsi konkludenttisesti sitoutuu tähän periaatteeseen, mutta sitoumus on peruutettavissa. Kanta jättää kuitenkin avoimeksi sen, miten Ruotsi periaatteeseen tarkemmin sitoutuu – esimerkiksi, olottuuko periaate myös perustuslakiin.

5.4 HAVAINTOJA

Yhdentymisen alkuvaiheessa arvioitaessa mahdollisen EU-jäsenyyden vaikutuksia keskustelussa korostettiin täysivaltaisuuden menettämistä ja sen ristiriitaa puolueettomuuspolitiikan kanssa. Samaan aikaan kuitenkin Neuvostoliitto oli rajoittanut olennaisesti Suomen täysivaltaisuutta, joka Neuvostoliiton purkautuessa sittemmin palautui. EU-jäsenyys merkitsi toimivallan luovuttamista ja täysivaltaisuuden rajoittamista, mutta uudessa tilanteessa täysivaltaisuudella nähtiin uusi dynaaminen sisältö. EU:n oikeusjärjestyksen erityisluonne ja EUT:n asema sekä etusijaperiaate olivat hyvin tiedossa sekä yleisessä ammatillisessa keskustelussa että valtiopäiväasiakirjoissa. Tässä vaiheessa etusijaperiaatteen ulottuminen myös perustuslakiin tuotiin maininnanomaisesti esille. Etusijaperiaatetta koskeva tarkastelu oli kuitenkin kuvailevaa, pinnallista ja ehkä rauhoittelavaakin eikä mahdollisia konfliktin aiheita käsitelty lähemmin. Kriittisimmät arviot koskivat epäilyjä sosiaalivaltion ja perusoikeuksien joidenkin yksityiskohtien asemasta mahdollisen jäsenyyden oloissa. Keskustelua hallitsivat jäsenyyden valmisteluissa mukana olleet virkamiehet.

Valtiosääntökomitea 1992:n voi kuitenkin tulkita tehneen perustavaa laatua olevan varauksen etusijaperiaatteeseen viittaamalla BVerfG:n Maastricht-päätökseen ja esittelemällä ”loukkaamattoman ydinolemuksen”, johon periaate

⁸³⁹ Prop. 1993/94:114 s. 13. Ilmaisuu on sama kuin perustuslakiselityksessä, mutta, kuten huomattiin, selvitys ei johtopäätöksissään anna epiteetin pehmentää johtopäätöksiään. Tämä vaikeasti täsmennettävä pehmenys on myös Suomen liittymistä koskeissa valtiopäiväasiakirjoissa. Hallituksen esityksessä asia ilmaistaan ”EG-rättens anspråk på företräde framför nationell rätt”. ”Vaatimus” sana problematisoi asian, ikään kuin periaate ei olisikaan vakiintunut osaksi oikeutta eikä hallitus olisi tällaista vaatimusta välttämättä vielä hyväksynyt.

⁸⁴⁰ Prop. 1993/94:114 s. 19.

ei soveltuisi. Tähän ei kuitenkaan valtiopäiväasiakirjoissa tartuta. Ulkoasiainvaliokunta viittaa tältä osin vain EUT:n omaan ratkaisukäytäntöön eikä esimerkiksi jäsenvaltioiden reaktioihin. BVerfG:n oikeuskäytäntöön tutustuminen olisi kuitenkin tuonut esiin niitä laajempia ja perustuslain ytimeen ulottuvia vaikutuksia Suomen perustuslakiin, joita jäsenyys merkitsi. Myös samaan aikaan jäsenyyteen valmistautuvassa Ruotsissa käytiin avointa ja seikkaperäistä keskustelua EU-jäsenyyden vaikutuksista Ruotsin valtiosääntöön. Keskustelu liittymisvaiheessa ei Suomessa kosketellut näitä kysymyksiä, vaan sosiaalivaltiota ja perusoikeuksien joitakin ulottuvuuksia. Analyysissä ei kuitenkaan tartuttu BVerfG:n täkyihin eikä niitä käsitelty keskustelussa.

Etusijaperiaatteen merkityksen mahdollinen muutos siirryttäessä ETA-sopimuksesta EU:n jäseneksi ei saa huomiota, vaikka periaatteen perustana oleva toimivallan siirto ja liittyminen toiseen oikeusjärjestykseen tapahtuisikin. Tarkasteluun olisi kuitenkin ollut hyvät edellytykset, koska sekä EU- että ETA-ulottuvuus olivat ajallisesti lähekkäin pohdinnassa. Kannoissa on havaittavissa EU-politiikan peruslinjojen etsintää ja tutustumista eurooppapoliittisen keskustelun peruslinjoihin. Linjaukset ovat kuitenkin hyvin varovaisia ja se heijastuu myös etusijaperiaatteesta tehtyihin arvioihin. Ruotsissa valtiosääntöä koskevan valmistelutyön johtopäätökset olivat Suomessa tehtyjä huomattavasti rohkeampia ja uskollisia EU-oikeuden periaatteille. Ne eivät kuitenkaan tulleet Ruotsissa poliittisesti hyväksytyiksi. Ehdotusten radikaalisuutta vahvistivat Ruotsin valtiosäännön tietyt jäykkyydet, erityisesti valtiosääntöä koskevan poikkeamisen ja nopeutetun käsittelymahdollisuuden puuttuminen. Suvereniteetin siirtoa ja etusijaa koskevat pohdinnat ovat molemmissa maissa hyvin samansuuntaisia, mutta Ruotsissa päätösvalan siirtoon liittyvät perustuslailliset varaukset näyttävät Suomea huomattavasti selkeämmin. Tämäkin voi liittyä edellä todettuun järjestelmien erilaisuuteen: Suomessa näitä kysymyksiä voidaan käsitellä säätämisyjärjestyskysymyksinä, mutta Ruotsissa aineellisina päätöksenteon rajoitteina. BVerfG:n vaikutus on molemmissa hakijavaltioissa merkittävä – Ruotsissa tosin avoimemmin artikuloituna.

6 Liittyminen Euroopan unioniin

6.1 PÄÄTÖS JÄSENYYYDEN HAKEMISESTA JA JÄSENYYSNEUVOTTELUT

Liittymisprosessin avasi konkreettisesti Suomen jäsenysshakemuksen jättäminen Euroopan unionille – tai tuolloin vielä yhteisölle. Eduskunta teki päätöksen jäsenyyden hakemisesta valtioneuvoston sitä koskevan tiedonannon⁸⁴¹ perusteella, jossa hakemista perusteltiin muun muassa kansainvälispoliittisten olosuhteiden muutoksilla, kuten ”kylmän sodan maanosassamme lopettanut Euroopan murros”, ”Euroopan yhteisön muuttuminen koko Euroopan poliittisen ja taloudellisen kehityksen kannalta keskeiseksi tekijäksi”, Suomelle keskeisten viiteryhmien – Pohjoismaiden ja EFTA-maiden – jäsenysshakemukset sekä Euroopan talousalueen muodostuminen Suomelle tärkeäksi väliaikaiseksi jääväksi ratkaisuksi. Hallituksen johtopäätös oli, että ”uudessa tilanteessa Suomen kansalliset edut näyttävät olevan parhaiten turvattavissa Euroopan yhteisön jäsenenä”.⁸⁴² Tiedonannossa selvitettiin jäsenyyden merkitystä eri kansalaisryhmien ja politiikka-alojen näkökulmasta ja asetettiin poliittisia tavoitteita jäsenyysneuvotteluille.⁸⁴³ Oikeudellisiin lähtökohtiin liittyy lausuma, jonka mukaan ”EY-jäsenyys edellyttää Suomelta yhteisön voimassaolevan säännösten ja menettelytapojen, poliittisen yhteistyön saavutetun tason sekä yhteisön peruskirjoissa mainittujen tavoitteiden hyväksymistä.”⁸⁴⁴ Hallitus ilmoitti pyrkivänsä ”neuvotteluissa saamaan aikaan sellaiset liittymisehdot ja järjestelyt, jotka ovat tarpeen Suomen erityisolosuhteiden huomioon ottamiseksi. EY-jäsenyyteen sopeutumista helpotetaan lisäksi kansallisilla toimenpiteillä”⁸⁴⁵ ja ”ennen

⁸⁴¹ Valtioneuvoston tiedonanto Eduskunnalle Euroopan yhteisön jäsenyydestä, VNT 1/1992 vp.

⁸⁴² VNT 1/1992 vp, s. 5.

⁸⁴³ Tiedonanto sisälsi myös puolueettomuuspolitiikkaa koskevan uuden määritelmän. VNT 1/1992 vp, s. 5.

⁸⁴⁴ VNT 1/1992 vp, s. 5.

⁸⁴⁵ Vaikka Suomessa keskusteltiinkin jäsenysshakemuksen jättämisen aikoihin hakemukseen sisällytettävistä Suomen ”reunaehdoista”, ei hakemuksessa ollut mitään erityisiä kirjallisia ehtoja, vaan lähinnä tavoitteiksi luonnehdittavia suuntaviivoja. Joutsamo et al. 2000, s. 111 alav. 36. Neuvottelujen päätyttyä käsitellessään liittymissopimusta ulkoasiainvaliokunta (UaVM 9/1994 vp) saattoi kuitenkin todeta, että ”liittymisneuvottelujen alussa saatettiin Suomessa kohdistaa osin epärealistisia odotuksia yhteisölainsäädännön muuttamismahdollisuuksiin tai pysyviin poikkeuksiin. Näiden osalta liittymissopimuksen voi katsoa sisältävän vähintään sen verran kanjontajamme mukaisia ratkaisuja kuin oli realistisesti odotettavissa.”

jäsenyyteen johtavan neuvottelutuloksen lopullista hyväksymistä on tarkoituk-
sena järjestää asiasta neuvoa-antava kansanäänestys.”⁸⁴⁶

Neuvosto päätti aloittaa perustamissopimuksissa määrätyn liittymismenet-
telyn 6.4.1992, komissio antoi Suomen jäsenyyshakemuksesta laajan lausun-
non 4.11.1992, jäsenyysneuvottelut aloitettiin 1.2.1993 ja todettiin asiakysy-
mysiltään päättyneiksi 2.3.1994.⁸⁴⁷ Veli Sundbäckin jäsenyysneuvotteluiden
viimeisiä vaiheita koskevan selostuksen mukaan pulmallisimmiksi kysymyk-
siksi Suomen kannalta osoittautuivat maatalous ja aluepolitiikka.⁸⁴⁸ Hänen ku-
vauksessaan eivät oikeudelliset taikka institutionaaliset kysymykset näyttäyty.

Kaikkien hakijavaltioiden neuvottelut sujuivat ripeästi ja komissio antoi nii-
den päätyttyä 19.4.1994 toisen lausunnon hakijavaltioista. Euroopan parlamen-
tin puoltavan lausunnon jälkeen 4.5.1994 neuvosto päätti 16.5.1994 hyväksyä
esitetyt liittymishakemukset, liittymistä koskevat ehdot sekä liittymisestä ai-
heutuvat mukautukset EU:n perussopimukseen.⁸⁴⁹

6.2 LIITTYMINEN

Etusijaperiaatteen sisällön ja sitovuuden arvioinnin perustana Suomen oikeus-
järjestyksessä on kaksi oikeuslähdetä: yhtäältä Suomen liittymissopimus ja toi-
saalta sen voimaansaattamista koskeva lainsäädäntö. Edellisessä määritellään
liittymisen edellyttämät sitoumukset Suomen ja Euroopan unionin ja sen jäsen-
valtioiden välillä ja jälkimmäisessä näiden sitoumusten siirtäminen Suomen oi-
keusjärjestykseen ja niiden voimaansaattaminen. Etusijaperiaatteen voimassaolo
ja tehokkuus Suomessa määräytyvät näiden kahden tekijän yhteisvaikutukse-
na. Olennaista siis on, mitä yhtäältä jäsenyyden oikeuksien ja velvollisuuksien
kokonaisuuden perustana olevissa perussopimuksissa, liittymissopimuksissa ja
liittymisasiakirjoissa määrättiin etusijaperiaatteesta ja toisaalta, miten Suomi
saattoi periaatteen voimaan ja kuinka oikeudellinen muutos Suomessa artiku-
loitiin. Kuten edellä jaksosta III ilmeni, suhtautuminen – hyväksyminen taikka
rajoittaminen – etusijaperiaatteeeseen jäsenvaltioissa on olennainen osa sen voi-
massaoloa. Myös Suomessa jäsenyyden oikeuksien ja velvollisuuksien kokonai-
suuden perusta ei määräydy yksinomaan perussopimusten, liittymissopimuksen
ja liittymisasiakirjojen, vaan myös kotimaisten voimaansaattamisjärjestelyjen,
liittymissopimuksen ratifioinnin tai sen jälkeisen soveltamisen perusteella.

⁸⁴⁶ VNT 1/1992 vp, s. 7.

⁸⁴⁷ Joutsamo ym. 2000, s. 111.

⁸⁴⁸ Sundbäck 2006, s. 34. Sundbäck oli Suomen neuvotteluvaltuuskunnan päävirkamiesneuvot-
telija.

⁸⁴⁹ Joutsamo ym. 2000, s. 112; Komission lausunto 19.4.1994; EYVL N:o C 241, 29.8.1994, s. 3;
Neuvoston päätös 16.5.1994; EYVL N:o C 241, 29.8.1994, s. 8.

Liittymissopimus nojasi aineellisesti monin tavoin ETA-sopimukseen. Suurin osa EU:n eri politiikka-alojen säännöistä oli saatettu Suomessa voimaan jo ETA-sopimuksella eikä liittyessä unioniin koko lainsäädännön erittely ollut enää tarpeen.⁸⁵⁰ Toki ETA-sopimuksesta puuttui joitain tärkeitä aloja, erityisesti maatalous ja aluepolitiikka. Ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa sisältyivät myös tuolloin EU-sopimukseen, mutta Suomen liittyessä niiden aineellinen sisältö oli vielä vaatimaton. Institutionaalisesti EU-jäsenyys oli sen sijaan mullistava muutos. Toisin kuin ETA-järjestelyssä, EU:n jäsenenä Suomi pääsi osallistumaan yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa EU-lainsäädännön valmisteluun, päätöksentekoon ja soveltamiseen.

Oikeudellisesti EU-jäsenyys toi EU:n oikeusjärjestyksen sovellettavaksi Suomen oikeusjärjestyksessä. ETA-sopimuksen yhteydessä päätösvaltaa ei ollut siirretty Euroopan unionille, vaan kaikki Suomea velvoittavat päätökset oli saatettava tavanomaisten kansainväliseen oikeuteen perustuvien velvoitteiden tavoin erikseen Suomessa voimaan omin kansallisin päätösin. Osallistuessaan yhteisen päätösvallan käyttöön unionin päätöksentekojärjestelmässä Suomi sitoutui rajoittamaan omaa tätä koskevaa päätösvaltaansa yhteisten päätösten hyväksi pidättäytymällä tekemästä samoja asioita koskevia päätöksiä ja sitoutumalla panemaan yhteiset päätökset täytäntöön. Unionijäsenyyden myötä ja kansallisen erillisen voimaansaattamisen poistuttua osa yhteisistä säännöistä tuli myös suoraan sovellettavaksi. Myös välitön oikeusvaikutus ja etusija soveltuivat suoraan EUT:n oikeuskäytäntöön perustuvan *acquis communautaire*n perusteella.

ETA-sopimus pohjusti EU-jäsenyyttä myös oikeudellisesti. Vaikka etusijaperiaatteella ei ollutkaan samaa sisältöä ETA-järjestelyssä, oli sen merkitys EU:n oikeusjärjestyksessä tullut tutuksi jo ETAssa ja sen soveltamiseen ja asemaan Suomen oikeusjärjestyksessä oli jo muodostettu kantaa.

Hallituksen esityksen pääasiallisessa sisällössä tiivistetään liittymisen ydin sisältö seuraavasti⁸⁵¹:

”Liittymissopimuksella Suomi tulee kaikkien niiden sopimusten, joihin Euroopan unioni perustuu (jäljempänä perustamissopimukset) sopimuspuoleksi ja omaksuu täten unionin jäsenvaltioille kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet, sellaisina kuin ne näiden sopimusten sekä liittymissopimukseen ja liittymisasiakirjaan kirjattujen ehtojen mukaan ovat.”

⁸⁵⁰ Joutsamo et al. 2000, s. 60.

⁸⁵¹ HE 135/1994 vp.

6.2.1 Asiakirjat

Liittymissopimus ja unionin perustana olevat sopimukset muodostavat Suomen unionijäsenyyden valtiosopimusoikeudellisen perustan.⁸⁵² Saattaessaan unionin perustana olevat sopimukset voimaan Suomi omaksui samalla unionin ja yhteisöjen tavoitteet ja toimialat, toimielinjärjestelmän ja toimielinten toimivaltuudet sekä voimassa olevan johdetun lainsäädännön ja muut jäsenvaltion oikeudet ja velvollisuudet liittymisasiakirjassa sovituin mukautuksin, siirtymäsäännöin ja poikkeuksin.⁸⁵³ Liittymisasiakirjan kuudesta osasta keskeisimmässä eli ensimmäisessä esitetään liittymistä koskevat periaatteet (1-10 artikla) ja määrätään yksityiskohtaisesti unionin oikeusjärjestyksen omaksumisesta. Määräysten tarkoituksena on asettaa uudet jäsenvaltiot samaan asemaan vanhojen jäsenvaltioiden kanssa voimassa olevaan unionin säännösten kokonaisuuteen eli *acquis communautaire*en nähden.⁸⁵⁴

Liittymissopimuksesta ei löydy nimenomaista, ETA-sopimuksen pöytäkirja 35:ttä muistuttavaa määräystä, jonka mukaan uusi jäsenvaltio tulisi tuomioistuimen tulkintakäytännön ja etusijaperiaatteen sitomaksi. Sopimuksessa itsessään on toki lojaliteettivelvoitetta koskeva määräys, jonka voi katsoa merkitsevän etusijaperiaatteen noudattamista, mutta periaatteen tarkempi sisältöhän perustuu tuomioistuimen tulkintakäytäntöön. Sopimuksessa ja liittymisasiakir-

⁸⁵² HE 135/1994 vp, s. 66. Suomen unionijäsenyyden perustuu liittymissopimukseen, liittymisasiakirjaan, sen liitteisiin ja siihen liitettyihin pöytäkirjoihin sekä erilliseen päätöisasiakirjaan siihen liitettyine julistuksineen. Joutsamo et al. 2000, s. 113. Liittymisasiakirjat on julkaistu mm. HE 135/1994 vp liitteenä sekä Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä EYVL N:o C 241, 29.8.1994, s. 1.

⁸⁵³ Liittymissopimuksessa on kolme artiklaa.

1 artikla:

1. Norjan kuningaskunnasta, Itävallan tasavallasta, Suomen tasavallasta ja Ruotsin kuningaskunnasta tulee Euroopan unionin jäseniä sekä niiden sopimusten sopimuspuolia, joihin unioni perustuu, sellaisina kuin kyseiset sopimukset ovat muutettuina tai täydennettyinä.

2. Liittymisehdot ja liittymisen vuoksi niihin sopimukseen tehtävät mukautukset, joihin unioni perustuu, ovat tähän sopimukseen liitettyssä asiakirjassa. Kyseisen asiakirjan määräykset ovat erottamaton osa tätä sopimusta.

3. Jäsenvaltioiden oikeuksia ja velvollisuuksia sekä unionin toimielinten valtuuksia ja toimivaltaa koskevia määräyksiä, sellaisina kuin ne ovat 1 kohdassa tarkoitetuissa sopimuksissa, sovelletaan tähän sopimukseen.

Liittymissopimuksen 1 artikla sisältää määräykset Euroopan unionin perustana olevien sopimusten ulottamisesta uusiin jäsenvaltioihin niine mukautuksineen ja siirtymäsäännöksineen, jotka johtuvat liittymisasiakirjasta. Liittymissopimus on sanotun 1 artiklan 1 kohdan perusteella osa niin sanottua primäärioikeutta, johon Euroopan yhteisöjen oikeusjärjestys ja jäsenvaltioiden oikeudet ja velvollisuudet perustuvat. Artiklan 2 kohdan viittaus liittymisehdoista ja liittymisen vuoksi primäärioikeuteen tehtävistä mukautuksista tarkoittaa ns liittymisasiakirjaa.

Liittymissopimuksen 2 artiklassa säädetään sopimuksen voimaantulosta. Sopimuksen 3 artiklassa todetaan ne kielet, joilla sopimus on todistusvoimainen. HE 135/1994 vp, s. 666, Joutsamo et al. 2000, s. 113.

⁸⁵⁴ Joutsamo et al. 2000, s. 113 ja alav. 54, s. 114.

jassa on kuitenkin joitain määräyksiä, joille voi tässä yhteydessä antaa tulkinnallisesti merkitystä. Liittymissopimuksen avainsäännöksenä voi pitää 1 artiklan 3 kohtaa. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että

”artiklan 3 kohdan mukaan liittymissopimukseen sovelletaan 1 kohdassa tarkoitetuissa primäärioikeudellisissa sopimuksissa olevia määräyksiä jäsenvaltioiden oikeuksista ja velvollisuuksista sekä unionin toimielinten valtuuksista ja toimivallasta. Määräyksestä seuraa muun muassa se, että Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräykset komission ja tuomioistuimen toimivallasta yhteisön oikeuden noudattamisen valvonnan ja yhteisön oikeuden tulkinnan osalta koskevat myös liittymissopimusta.”

EUT oli antanut etusijaperiaatetta koskevat ratkaisunsa perustamissopimukseen perustuvan toimivaltansa perusteella ”yhteisön oikeuden noudattamisen valvonnan ja yhteisön oikeuden tulkinnan osalta”. Tämän perusteella voisi siis katsoa etusijaperiaatteen olevan osa sitä kokonaisuutta, jota liittymissopimus koski ja jonka osapuoleksi Suomi liittyessään tuli. Liittymissopimuksen 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettussa liittymisasiakirjassa⁸⁵⁵ viitataan ”toimielinten ennen liittymistä antamien säädösten säännöksiin ja määräyksiin”, joilla viitataan joko lainsäädäntöön tai sopimukseen eikä se sanamuodoltaan tarkoita silloin EUT:n antamia ratkaisuja tai tulkintakäytäntöä. Liittymisasiakirjan keskeisin määräys on sen 2 artiklassa:

”Alkuperäisten sopimusten määräykset sekä toimielinten ennen liittymistä antamien säädösten säännökset ja määräykset sitovat uusia jäsenvaltioita liittymisestä alkaen, niitä sovelletaan näissä valtioissa kyseisissä sopimuksissa ja tässä asiakirjassa määrätyin edellytyksin.”⁸⁵⁶

”Alkuperäisillä sopimuksilla” tarkoitetaan unionin perussopimuksia. Ilmaisuihin ”toimielinten ennen liittymistä antamien säädösten säännökset ja määräykset” käsittää suurimman osan ennen liittymistä annetusta johdetusta unionin oikeudesta.⁸⁵⁷ Liittymisasiakirjan 2 artiklan mukaan perussopimusten ja johdetun oikeuden määräyksiä ja säännöksiä sovelletaan ”kyseisissä sopimuksissa ja tässä asiakirjassa määrätyin edellytyksin”. Kun EUT on antanut muun muassa etusijaa koskevat ratkaisunsa 2 artiklassa tarkoitettujen määräysten ja säännösten perusteella, voi määräyksen ”niiden soveltamisesta” ajatella tarkoittavan niiden sitovuutta Suomessa. Pekka Aallon mukaan määräyksen tarkoituksena on varmistaa, että unionin oikeuden soveltamisedellytykset ovat samat sekä uusissa

⁸⁵⁵ Liittymisasiakirja eli ”Asiakirja Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu”.

⁸⁵⁶ Liittymisasiakirja: Periaatteet 2 artikla.

⁸⁵⁷ Joutsamo et al. 2000, s. 60.

että vanhoissa jäsenvaltioissa ja että valtiot noudattavat perussopimuksista johdettuja periaatteita, erityisesti välitöntä oikeusvaikutusta ja etusijaa.⁸⁵⁸ Jos näin olisi, liittymisasiakirjan 2 artiklan edellä lainattu määräys olisi siis tämän tulokinnan mukaan oikeudellinen normiperusta etusijaperiaatteen velvoittavuudelle Suomen oikeusjärjestyksessä. Saattamalla liittymissopimus voimaan Suomi on sitoutunut tähän periaatteeseen siten kuin siitä on määrätty.

6.3 YHTEISÖN OIKEUSJÄRJESTYKSEN OMAKSUMINEN JA ETUSIJAPERIAATTEEN VOIMAANSAATTAMINEN

Unionin laajentumisten – jota Suomenkin liittyminen oli osaltaan – yhteydessä korostetaan liittymisen edellytyksenä olevan hakijavaltion sitoutuminen koko *acquis communautaireen*. Sen sisältöä taikka merkitystä velvoittavana käsitteenä ei ole kuitenkaan perussopimuksissa määritetty.⁸⁵⁹ Yksinkertaistettuna sen kuitenkin voi katsoa sisältävän perussopimusten ja johdetun oikeuden lisäksi oikeastaan kaiken, mitä unionissa on säädetty.⁸⁶⁰ Liittymisen yhteydessä *acquis communautaire* ei kuitenkaan rajaudu vain oikeudellisesti sitovaan aineistoon, vaan hakijavaltioiden edellytetään sitoutuvan muun muassa Eurooppa-neuvoston päätöksiin.⁸⁶¹

⁸⁵⁸ Aalto 1995, s. 760. Joutsamo et al. 2000, s. 115. Liittymisasiakirjan 2 artiklan määräys viittaa mm. sekundäärioikeutta käsittelevään EY:n perustamissopimuksen 189, 190 ja 191 (nykyiset 249, 253 ja 254 artiklat) artiklaan. Niiden sisältöä selventää liittymisasiakirjan 166 ja 168 artikla. Joutsamo et al. 2000, s. 115. Liittymisasiakirjan 4 artiklan 3 kohdan nojalla Suomi sitoutui vielä Eurooppa-neuvoston, neuvoston ja jäsenvaltioiden yhteisellä sopimuksella hyväksymiin julistuksiin, päätöslauselmiin ja muihin kantoihin. Joutsamo et al. 2000, s. 60. Varsinaiset tekniset muutokset johdettuun oikeuteen sekä osa siirtymätoimenpiteistä on sijoitettu liittymisasiakirjan 19:een liitteeseen. Liittymisasiakirjaan on lisäksi liitetty yhdeksän pöytäkirjaa. Korfulla 24.6.1994 tapahtuneen allekirjoituksen yhteydessä laadittiin vielä päätösasiakirja, johon on liitetty julistuksia. Päätösasiakirja julistuksineen ei kuitenkaan ole osa liittymissopimusta tai -asiakirjaa, eivätkä ne kuulu primäärioikeuteen, vaan ovat lähinnä poliittisesti sitovia. Joutsamo et al. 2000, s. 114.

⁸⁵⁹ Delcourt 2001, s. 831–832. Esimerkiksi voimassa olevan liittymisen ehtoja koskevan SEU:n 49 artiklan 1 kohdan mukaan ”Jokainen Euroopan valtio, joka kunnioittaa 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja ja sitoutuu edistämään niitä, voi hakea unionin jäsenyyttä.” Artiklan 2 kohdassa todetaan, että ”Liittymisehdoista ja liittymisen edellyttämistä mukautuksista niihin sopimuksiin, joihin unioni perustuu, määrätään jäsenvaltioiden ja jäsenyyttä hakevan valtion välisellä sopimuksella.” Tarkempia määrittelyjä liittymisen yhteydessä hyväksyttävän *acquisin* sisällöstä ei ole.

⁸⁶⁰ Delcourt 2001, s. 853.

⁸⁶¹ Liittymisasiakirjan 4 artiklan 3. kohta: ”3. Uudet jäsenvaltiot ovat samassa asemassa kuin nykyiset jäsenvaltiot Eurooppa-neuvoston tai neuvoston julistusten, päätöslauselmien ja muiden kannanottojen suhteen sekä jäsenvaltioiden yhteisellä sopimuksella hyväksymien, yhteisöjä tai unionia koskevien julistusten, päätöslauselmien ja muiden kannanottojen suhteen; tästä seuraa, että ne noudattavat edellä mainituista julistuksista, päätöslauselmista tai muista kannanotoista johtuvia periaatteita ja suuntaviivoja ja toteuttavat niiden soveltamisen varmistamiseksi välttä-

Suomen liittymistä tarkoitetaan hallitusten välisen konferenssin päätösasiakirjaan sisältyy yhteinen julistus yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Se sisältää myös sitoutumisen *acquis communautaire*en. Julistuksen 1. kohdan 1. kappaleessa todetaan, että

”Unioni kiinnittää huomiota siihen, että Norja, Itävalta, Suomi ja Ruotsi ovat vahvistaneet hyväksyvänsä täysin unioniin liittyvät oikeudet ja velvollisuudet sekä sen institutionaalisen järjestelmän, eli yhteisön säännösten, sellaisena kuin sitä sovelletaan nykyisiin jäsenvaltioihin. Tähän kuuluvat erityisesti perustamissopimusten, mukaan lukien Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, sisältö, periaatteet ja poliittiset tavoitteet.”⁸⁶²

Koska julistus on liitetty päätösasiakirjaan eikä itse sopimukseen, sillä ei ole oikeudellista vaan poliittista merkitystä.

Suomen voi kuitenkin katsoa hyväksyneen *acquis communautaire*en myös oikeudellisesti, koska liittymissopimuksessaan Suomi hyväksyi unionin perustana olevat sopimukset sellaisina kuin ne olivat muutettuina tai täydennettynä liittymishetkellä voimassa. Tämä vastasi sitä, mitä liittymisen edellytyksiä koskevan SEU 49 artiklaa vastaavan perussopimuksen määräys tarkoitti ”liittymisehdoilla ja liittymisen edellyttämällä mukautuksilla niihin sopimuksiin, joihin unioni perustuu” ja joista liittymissopimuksessa oli määrätty.⁸⁶³ Liittymissopimus unionin perustana olevine sopimuksineen saatettiin Suomessa voimaan erillisellä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä blankettillailla.⁸⁶⁴ Sen enempää liittymisasiakirjassa kuin liittymislaissakaan ei ole kuitenkaan nimenomaista mainintaa EUT:n oikeuskäytännön sitovuudesta uusissa jäsenvaltioissa. Tämä ei sinänsä koske vain Suomen liittymissopimusta.

Aallon mukaan liittymisasiakirjan osapuolten tarkoituksena ei ollut kuitenkaan sulkea liittymisajankohtana voimassa ollutta yhteisön säännösten tulkintakäytäntöä pois niiden eurooppaoikeuden lähteiden joukosta, jotka liittymisasiakirjan 1-6 artiklan mukaan sitovat uusia jäsenvaltioita. Sen vuoksi Aallon mukaan on katsottava, että liittymistä edeltävä oikeuskäytäntö kuuluu elimellisenä osana liittymisasiakirjan 2 artiklan mukaisesti ”toimielinten ennen liittymistä antamien säädösten säännöksiin”. Muunlainen tulkinta olisi hänen mu-

mättömät toimenpiteet.”

⁸⁶² HE 135/1994 vp, s. 437.

⁸⁶³ Tämä ilmenee esimerkiksi ulkoasiainvaliokunnan liittymissopimusta koskevasta mietinnöstä (UaVM 9/1994 vp, s. 10–11), jossa valiokunta muistuttaa liittymisneuvotteluiden perusasetelmasta: ”...jäsenyys EU:ssa on mahdollista vain unionin Maastrichtin sopimuksella viimeksi muutetun ja täydennetyn peruskirjan, olemassa olevan yhteisölainsäädännön (ns. *acquis communautaire*) ja unionin instituutioiden hyväksymisen pohjalta. Neuvotteluissa on siten ollut ennen muuta kysymys niistä siirtymäjärjestelyistä, joita Suomen sopeutuminen unionin jäsenyyteen edellyttää.”

⁸⁶⁴ Laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä 8.12.1994/1540, Joutsamo et al. 2000, s. 60.

kaansa vastoin sitä jäsenyyjärjestelyissä vakiintunutta periaatetta, että uudet jäsenvaltiot hyväksyvät voimassa olevan yhteisön oikeuden kokonaisuuden (*acquis communautaire*) erikseen mainituin siirtymäsäännöksin ja mukautuksin.⁸⁶⁵ Unionin oikeuden oikeusperiaatteet sekä oikeuskäytäntö tulevat sitoviksi myös yhteisön oikeusjärjestyksen kokonaisuuden hyväksymisellä.⁸⁶⁶ Aallon mukaan liittymislakia oli tulkittava siten, että myös EUT:n oikeuskäytännön mukaiset unionin oikeuden rakenteelliset periaatteet tulevat liittymisasiakirjaan sisältyvinä osaksi Suomen oikeutta.⁸⁶⁷

Asiaan liittyy kuitenkin nimenomaisen säännöksen puuttuessa epävarmuutta ja liittymisasiakirjat jättävät asian nimenomaisesti avoimeksi. Joka tapauksessa on epäseltävää, kuinka laajasti oikeuskäytäntö on sitovaa. Epävarmuus on saattanut juuri olla sopimusosapuolten tarkoituksena. Kuten edellä ilmeni, vanhoissa jäsenvaltioissa on ollut merkittävää EUT:n etusijan ehdotonta muotoa koskevan oikeuskäytännön vastustusta. Vaikka Lissabonin sopimuksesta neuvoteltiin paljon Suomen EU:iin liittymistä myöhemmin, osoittaa sen yhteydessä torjuttu perussopimuksen säännös etusijasta jäsenvaltioiden haluttomuuden sitoutua EUT:n tätä koskevaan oikeuskäytäntöön. Vanhat jäsenvaltiot tuskin halusivat tätä sitoumista primäärilähteinä yhtä velvoittavien liittymissopimusten kautta. Kuten Valtiosääntökomitean mietinnöstä ilmeni, olisi etusijaperiaatteen hyväksymisellä perustuslakiin nähden ollut syvällisiä valtiosääntövaikutuksia. Nimenomainen säädös sitovuudesta olisi myös johtanut liittymisasiakirjakohtana voimassa olleen oikeuskäytännön normatiiviseen sitovuuteen uusissa jäsenvaltioissa, kun alkuperäisissä jäsenvaltioissa tämä perustui oikeuskäytäntöön. EUT:n oikeuskäytännöstä määrääminen uusien jäsenvaltioiden liittymissopimuksissa olisi silloin vahvistanut oikeusperustan muodollisen erilaisuuden ja rikkonut EU:n oikeusjärjestyksen eheyttä. Oikeuskäytännön sitovuutta voi kuitenkin konstituoida EUT:n perussopimuksissa olevan tehtävän kautta. Perussopimushan on kiistämättä uutta jäsenvaltiota sitovaa *acquis*'ta ja siinä on määrätty EUT:n tehtävästä. Oikeuskäytäntöön sitoutumisen voi ajatella johtuvan tuosta tehtävästä, koska olisi absurdia ajatella, että sitoutuminen koskisi vain tehtävää, muttei sen suorittamisen tuloksia eli oikeuskäytäntöä. Toisaalta etusijan saama vastustus yleensä ja erityisesti BVerfG:n Maastricht-päätös osoittaa, että oikeuskäytäntöön voi sisältyä toimivallan siirtoon liittyviä *ultra vires* -ongelmia, jotka olivat myös Suomessa neuvotteluvaiheessa tiedossa.

Suomi oli uutena jäsenvaltiona hyväksynyt lähtökohtaisesti EU:n perustamissopimuksen, jossa tuomioistuinten toimivalta on määritelty, sekä yhteisön säännösten hyväksymisperiaatteen kautta näiden tuomioistuinten antamat rat-

⁸⁶⁵ Joutsamo et al. 2000, s. 61.

⁸⁶⁶ Aalto 1995, s. 760–761; Joutsamo et al. 2000, s. 116.

⁸⁶⁷ Joutsamo et al. 2000, s. 62.

kaisut tuon säännösten tulkinnasta.⁸⁶⁸ Voimaanpanolaki ei lausu mitään unionioikeuden hierarkkisesta asemasta Suomen oikeusjärjestyksessä, etusijasta, välittömästä oikeusvaikutuksesta taikka EUT:n oikeuskäytännön sitovuudesta. Scheininin mukaan oikeustieteessä näkemys voimaanpanolain 1 §:stä on, että lause ”niin kuin niistä on sovittu” tarkoittaa sitä, että unionin oikeudella on Suomen oikeusjärjestyksessä ne vaikutukset, joita sillä unionioikeuden itsensä mukaan on.⁸⁶⁹ Sitoutuminen koskisi kuitenkin perussopimuksen mukaisessa tehtävässä annettua oikeuskäytäntöä, mutta tuon tehtävän tarkemmat rajat jäisivät avoimeksi. Kysymys palaa siten yleisesti etusijaperiaatteen voimassaoloon, eikä olisi johdonmukaista, että siihen liittyvät ongelmat eivät koskisi uusia jäsenvaltioita. Voi siis ajatella, että Suomi hyväksyi ja sitoutui unionin voimassaolevaan oikeuteen ja sitä koskevaan oikeuskäytäntöön, mutta etusijaperiaatteen ehdottoman muodon voimassaoloon kohdistui kuitenkin epäilyjä.

Argumenttina oikeuskäytännön sitovuudelle on esitetty, että komissio on uusien jäsenvaltioiden liittymishakemuksia koskevassa lausunnossaan erityisesti painottanut yhteisön oikeuden välittömän sovellettavuuden sekä yhteisön lainsäädännön ensisijaisuuden ja yhdenmukaisen tulkinnan noudattamisen välttämättömyyttä yhteisön lainsäädännön tehokkuuden ja yhtenäisyyden takaamiseksi.⁸⁷⁰ On selvää, että lausunnolla ei ole vahvaa oikeudellista merkitystä eikä se voi korvata vastaavan sitoumuksen puuttumista. Se oikeastaan vahvistaa edellä esitettyjä epäilyjä: tämä olisi juuri ollut se sitoutuminen, joka puuttuu. Asetelma on rinnastettavissa julistukseen 17 Lissabonin sopimuksessa.

⁸⁶⁸ Joutsamo et al. 2000, s. 61.

⁸⁶⁹ Scheinin – Ojanen 1996, s. 191.

⁸⁷⁰ Joutsamo ym. 2000, s. 62. Komission lausunto, annettu 19 päivänä huhtikuuta 1994, Euroopan unioniin liittymistä koskevista Itävallan tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan, Suomen tasavallan ja Norjan kuningaskunnan hakemuksista (EYVL, Erikoisnumero, 29.8.1994, julkaistu yhteisön virallisilla kielillä EYVL:n C-sarjassa N:o 241), 7. kappale: ”jäsenyyttä hakeneiden valtioiden tullessa Euroopan unionin jäseniksi ne hyväksyvät varauksitta sopimuksen Euroopan unionista ja kaikki sen tavoitteet, kaikki Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja sopimuksen Euroopan unionista voimaantulon jälkeen tehdyt päätökset sekä näiden yhteisöjen ja unionin kehittämiseksi ja vahvistamiseksi toteutuneet vaihtoehdot.” 8.kappale: ”erityisesti yhteisöjen perustamissopimuksissa perustetun oikeusjärjestyksen keskeisiin piirteisiin kuuluu tiettyjen niiden määräysten ja tiettyjen toimielinten antamien säädösten välitön sovellettavuus, yhteisön lainsäädännön ensisijaisuus sen kanssa ristiriidassa oleviin kansallisiin säännöksiin ja määräyksiin nähden sekä yhteisön lainsäädännön yhdenmukaisen tulkinnan takaavat menettelytavat; Euroopan unioniin liittyminen edellyttää näiden sääntöjen sitovuuden tunnustamista; näiden sääntöjen noudattaminen on välttämätöntä yhteisön lainsäädännön tehokkuuden ja yhtenäisyyden takaamiseksi.” Joutsamo et al. 2000, s. 62.

6.4 SOPIMUKSEN VOIMAANSAATTAMINEN SUOMESSA: ”LÄHTÖKOHTAISESTI”-SANAN TULKINNASTA

Hallituksen esitys perustuu EUT:n oikeuskäytännön sekä sen peruseriaatteiden eli välittömän oikeusvaikutuksen ja etusijan sitovuuteen jäsenyysveloitteenä. Etusijaperiaate myös määritellään ehdottomana eli myös perustuslakiin ulottuvien vaikutuksien, jonka mukaan ”yhteisön oikeudella on ehdoton etusija suhteessa sen kanssa ristiriidassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön”. Tämä vielä vahvistetaan toteamalla, että ”etusija suhteessa lähtökohtaisesti kaikkeen sen kanssa ristiriidassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön riippumatta tämän säädöshierarkkisesta tasosta”. Hallitus perustelee ehdottomuutta toimivallan siirrolla – ”koska jäsenvaltiot ovat yhteisön toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä siirtäneet lainsäädäntövaltansa yhteisölle”.⁸⁷¹ Koska toimivallan siirto unionille voi koskea myös perustuslailla säädettävää asiaa, ei olisi johdonmukaista jättää sitä etusijaperiaatteen ulkopuolelle. Esityksessä ei toisteta edellä ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä ollutta viittausta etusijaperiaatteen lieventymisestä EUT:n oikeuskäytännössä taikka pohdita valtiosääntökomitean tavoin ”perusoikeuksien loukkaamatonta ydinolemusta”. Lausumassa on kuitenkin uusi tulkinnanvaraisuus ”lähtökohtaisesti”.

”Lähtökohtaisesti”-sanon yksi tulkinta voisi olla synonyymi ”ehdottomuus”. ”Aina lähdetään siitä”, että etusija toteutuu kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Eli se on perusta, josta ei enää poiketa, vaan jatkokehitys rakentuu sen päälle. Lopulta toteutuminen yksittäisessä ristiriitatilanteessa olisi sidoksissa tiettyihin ehdottomuudesta erillään oleviin ehtoihin – kuten toimivaltaperusteeseen – jotka tarkistetaan, ja jos nämä sitten toteutuvat, etusijaa sovelletaan. Toisaalta ”lähtökohtaisesti”-sanon voi ymmärtää vastakohtaisesti ilmaisemaan suhteellisuutta. Heinonen esimerkiksi katsoo, että se vastaisi ”pluralismin huomioonotavissa EU-oikeuden esityksissä annettua etusijan kuvausta: EU-oikeudella on etusija suhteessa kaikkeen kansalliseen lainsäädäntöön – siis periaatteessa.”⁸⁷² Etusijaperiaate olisi silloin vain soveltamisen ”lähtökohta”, josta periaatetta lähdetään työstämään, mutta lopputuloksena voisi olla, ettei periaate toteutuisikaan ehdottomana. ”Lähtökohtaisesti” viittaisi silloin ehdottoman etusijan voi-

⁸⁷¹ HE 135/1994 vp. Toimivalta-argumentin ilmestyminen pohdintaan hallituksen esityksessä on tässä vaiheessa loogista, koska ETA-järjestelmässään toimivaltaa ei luovutettu EU:lle. Jäsenenä tilanne on merkittävästi toinen. Hallituksen esityksen sanoin: ”Jäsenyys EU:ssa merkitsisi paitsi ETA:n ulkopuolisen yhteisön säännösten omaksumista myös päätösvallan siirtämistä sen toimielimille sekä Suomen täysimääräistä osallistumista tämän vallan käyttöön.” 4. Euroopan unionin jäsenyyden vaikutus Suomen oikeusjärjestykseen ja päätöksentekojärjestelmiin; 4.1. Yleistä.

⁸⁷² Heinonen 2012b, s. 215.

massaoloa koskeviin varauksiin. Toki periaatetta työstettäessä se voi tullakin vahvistetuksi eli lopputulos olisi ehdoton etusija.

”Lähtökohtaisesti”-termin vuoksi hallituksen kantaa ei voi varmasti sanoa ehdotonta etusijaa hyväksyväksi taikka sen hylkääväksi. Laajan ja monipolvisen kokonaisuuden ratkaiseminen yhden monitulkintaisen sanan perusteella voi kuitenkin johtaa sattumanvaraiseen lopputulokseen. Yksittäisen sanan painoarvoa vähentää myös, ettei se esiinny myöhemmin hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Arvioitaessa etusijaperiaatteen merkitystä hallituksen esityksessä on lähtökohtaisesti-sanaa tulkittaessa arvioitava myös periaatteen asemaa hallituksen esityksen kuvaamassa kokonaisuudessa. EU-oikeuden tulkinnassa sanamuoto ei riitä, vaan on otettava huomioon myös sopimuksen tavoite ja tarkoitus ja muu kokonaisuus.⁸⁷³ Tähän on luonnollisesti liitettävä myös se edellä selostettu muu aineisto – erityisesti selonteot – joka oli kertynyt ennen liittymissopimuksen hallituksen esityksen laatimista.

Valmisteluaineistossa tuodaan esille jäsenyyden erikoisluonne kaikkiin muihin kansainvälisiin sopimuksiin nähden. Hallituksen esityksessä myös painotetaan, että jäsenyys merkitsi myös oikeuksien ja velvoitteiden hyväksymistä sellaisenaan ja siten kuin ne ovat liittymisasiakirjoissa ja -ehdoissa määritelty. Jäsenyysvelvoitteisiin ei ollut – eikä varsinkaan institutionaalisiiin peruseriaatteisiin – saatavissa poikkeuksia, vaan vain vähäisiä pidettäviä kansallisia mukautuksia taikka siirtymäjärjestelyjä.⁸⁷⁴ Jotta tämä toimivaltajärjestelmän kokonaisuus toimisi ja unionille luovutettua lainsäädäntövaltaa käyttäen tehdyt päätökset toteutuisivat, on yhteisen lainsäädäntövallan käyttöön osallistumisen tuloksena syntyneiden päätösten saatava koko unionissa sama asema, jota etusija myös turvaa. Etusijaperiaatteen on katsottu seuraavan unionioikeuden tehokkuus- ja lojaliteettiperiaatteista. Ne ovat myös perussopimusten velvoitteita, joihin jäsenvaltioiden oli sitouduttava. Yhdenmukaisuutta ja valvontaa koros-

⁸⁷³ Ks. edellä ETA-sopimusta koskevasta EUT:n lausunto 1/91.

⁸⁷⁴ Ulkoasiainvaliokunnan mietintöön (UaVM 6/1992 vp) sisältyvien neuvottelutavoitteiden mukaan hallituksen tuli jäsenyysneuvotteluissa: 1) varmistaa Suomen kansalliset edut siten, että edellytykset kansalaisten ja koko maan taloudelliseen hyvinvointiin, täystyöllisyyteen, sosiaaliseen turvallisuuteen, kulttuurin omaehtoisuuteen, ekologiseen vastuullisuuteen, maaseudun elinvoimaisuuteen ja alueelliseen tasapainoon turvataan mahdollisimman hyvin ottaen huomioon mietinnössä esitetyt näkemykset neuvottelutavoitteista ja kansallisista toimenpidesuosituksista, 2) pyrkiä sellaiseen ratkaisuun, joka parhaimmalla mahdollisella tavalla takaa maamme ja kansalaistemme turvallisuuden sekä mahdollistaa itsenäisen puolustuksen ja sotilaallisen liittoutumattomuuden sisältävän puolueettomuuden, 3) informoida eduskuntaa erikoisvaliokunnille annettavien selontekojen ja selvitysten muodossa sekä poliittisesti merkittävimpien neuvottelukysymysten osalta myös eduskunnalle annettavien selontekojen tai tiedonantojen muodossa niin, että eduskunnalla on ajan tasalla olevat tiedot neuvotteluiden etenemisestä ja tarvittaessa myös mahdollisuus ottaa kantaa neuvottelukysymysten poliittiseen ratkaisemiseen, 4) ryhtyä toimiin valtiosäännön muuttamiseksi ottaen huomioon, että ulkoasiainvaliokunnan tulee tarpeensa mukaan saada valtioneuvostolta selontekoja valtakunnan suhteista ulkovaltoihin, 5) alistaa neuvoteltu jäsenyyssopeimus neuvoo-antavaan kansanäänestykseen.

tettiin jo ETA-sopimusta laadittaessa ja se mainitaan painokkaasti myös liittymisselonteoissa ja hallituksen esityksessä.

Tulkinnalliseen kokonaisuuteen kuuluu myös hallituksen esityksessä kuvattu toimivaltanäkökulma: osittainen poikkeaminen etusijaperiaatteen kattamasta kansallisesta lainsäädännöstä olisi vastoin siirretyn toimivallan periaatetta. Toimivallan siirto EU:lle ja etusija ovat symmetrisiä käsitteitä. Esimerkiksi BVerfG:n asettamat perusoikeuksiin ja demokratiaan perustuvat toimivallan luovutuksen rajoitukset estävät juuri etusijaperiaatteen ehdottoman toteutumisen. Toimivallan luovutuksen ja sen käytön oikeudellisena lähtökohtana on lainalaisuus- eli legaliteettiperiaate, joka määrittelee luovutuksen rajat ja käytön ehdot. Hallituksen esityksessä korostetaan toimielimien voivan tehdä päätöksiä ainoastaan perustamissopimuksissa tarkoitetuissa tapauksissa, niissä määräytyin edellytyksin ja ainoastaan sellaisissa asioissa, joissa jäsenvaltiot ovat siirtäneet sille tarvittavan päätösvallan.⁸⁷⁵ Toimivallan siirto ja etusijan soveltamisala on siten sopimuksin rajattu ja määritetty. Unionin kaikki päätöksenteko perustuu jäsenvaltioilta siirrettyyn toimivaltaan eikä sen oikeusjärjestys perustu omaan oikeuslähteeseen taikka ”pouvoir constituanttiin”, vaikka oikeusjärjestyksenä sillä onkin kehittyneitä, omalakisista piirteitä. Oikeutus antaa normeja on peräisin jäsenvaltioista. Hallitus toteaa periaatteen, muttei ryhdy sitä kuitenkaan problematisoimaan esimerkiksi viittaamalla BVerfG:n Maastrichtuomioon.

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin myös toimivallan siirtämisen peilikuva, eli jäsenvaltion valtioelimet eivät enää voi käyttää lainsäädäntövaltaa siltä osin kuin se kuuluu perustamissopimusten mukaan unionille. Jos hallituksen tarkoituksena olisi rajata etusijaperiaatteen soveltumista perustuslakiin, merkitsisi se myös varausta EU:lle luovutettavaan toimivaltaan. Jäsenvaltion on edelleenkin mahdollista säätää, pitää voimassa ja sovellettavana EU:n toimivalta-alalla kansallisia säännöksiä ja myös sellaisia, jotka ovat EU-normien kanssa ristiriidassa. Luovutus olisi tällöin tehoton. Tällainen voisi olla esimerkiksi valtiosääntökomitean esiin nostama omistusoikeuden suoja yhtenä esimerkkinä ”perusoikeuksien loukkaamattomasta ydinolemuksesta”. Näin hallitus ei kuitenkaan tee, vaan se viittaa lainalaisuusperiaatteeseen unionin päätöksenteon keskeisenä perustana. Päätöksenteko perustuu aina perussopimuksissa säänneltyyn toimivaltaan ja jos se on luovutettu, ei päätösvallan käyttö jäsenvaltiossa ole enää laillista ja jäsenvaltio toimisi ilman toimivaltaperustetta ja rikkoisi myös lainalaisuusperiaatetta. Jäsenvaltio ei siten voi syödä kakkupalaa ja säästää sitä.

Hallituksen esityksessä etusijaperiaate nivotaan sopimuksen kokonaisuuteen, sen tarkoitukseen ja tavoitteisiin. Olennainen kohta tätä on toimivallan

⁸⁷⁵ HE 135/1994 vp.

luovutus ja vastaavasti sen käytön rajoittuminen jäsenvaltiossa. Periaatteen sisältö esitetään soveltuvan ”säädöshierarkkisesta tasosta riippumatta”. Esittelyssä ei siihen eikä toimivallan luovutukseen esitetä varauksia. Ainoa mahdollinen varauksiksi tulkittava ilmaisu on etusijaperiaatteen ehdottomuuteen liitetty ”lähtökohtaisesti”, joka on kuitenkin monitulkintainen ja tässä yhteydessä perifeerinen ilmaisu. Sen tulkinta etusijaperiaatetta rajoittavaksi olisi ristiriidassa kokonaisuuden kanssa ja tällainen rajoitus jäisi myös täysin perustelematta.

6.5 EU-JÄSENYYYDEN VOIMAANSAATTAMINEN

6.5.1 Etusija

Ratifioimalla liittymissopimuksen Suomi sitoutui Euroopan unionin toimialoilla sellaisiin alkuperäisten sopimusten määräyksiin, jotka olivat hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan ristiriidassa perustuslakien eräiden säännösten kanssa. Erityisesti eduskunnalle ja tasavallan presidentille kuuluvan säädösvallan luovuttaminen unionille oli ristiriidassa täysivaltaisuutta koskevien hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten kanssa.⁸⁷⁶ Perustuslakivaliokunnan sanoin liittymissopimuksen määräykset ”oikeudellisesti katsoen rajoittivat Suomen täysivaltaisuutta” antamalla muun muassa ”oikeudenkäyttöpiiriimme kohdistuvaa julkista valtaa EU:n toimielimille”.⁸⁷⁷ Tästä huolimatta valiokunta kuitenkin tähdensi, ettei täysivaltaisuuden rajoitus tarkoittanut sen menettämistä, vaan suvereniteetin käyttöä ”yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi”.

Voimaanpanolaki ei lausu mitään unionioikeuden hierarkkisesta asemasta Suomen oikeusjärjestyksessä, etusijasta taikka välittömästä oikeusvaikutuksesta. Scheininin mukaan 1 §:n ”niin kuin niistä on sovittu” tarkoittaa sitä, että unionin oikeudella on Suomen oikeusjärjestyksessä ne vaikutukset, joita sillä unionioikeuden itsensä mukaan on. Sen vuoksi, mitään erityisiä normihierarkiaa tai välitöntä oikeusvaikutusta koskevia sääntöjä ei tarvita.⁸⁷⁸ Tässä mielessä ETA-sopimuksen voimaansanto eroaa Scheininin mukaan olennaisesti EU-jäsenyydestä, koska se sisälsi tarkkoja etusijaa koskevia sääntöjä. Tämä johtui siitä, että ETA-järjestely oli voimakkaan dualistinen, jolloin sopimusvaltion valtiosääntö määritteli sopimuksen oikeusvaikutukset. EU-oikeudessa taas monistisesti EU-oikeuden vaikutukset määräytyvät unionioikeuden, ei kansallisen valtiosäännön mukaisesti, ja valtiosäännöstä riippumatta. Sen vuoksi voimaan-

⁸⁷⁶ HE 135/1994 vp, s. 666. Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 14/1994 vp) liittymissopimuksesta.

⁸⁷⁷ PeVL 14/1994 vp.

⁸⁷⁸ Scheinin – Ojanen 1996, s. 191.

saattamislaki rajoittuu vain sen toteamiseen, että kaikki sopimukset, joihin unioni perustuu, saavat ne oikeusvaikutukset, jotka nämä sopimukset itse määräävät.⁸⁷⁹

Myös Outi Suviranta katsoo, että yhteisöoikeuden suhde Suomessa määräytyy voimaansaattamislain perusteella. Voimaanpanolain 1 §:n ”niin kuin siitä on sovittu” tarkoittaa sitä, että liittymissopimus edellyttää Suomelta sekä yhteisön oikeuden välittömien oikeusvaikutusten että etusijan hyväksymistä sellaisina kuin nämä ilmenevät tuosta yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Suvirannan mukaan voimaansaattamislain säätäminen supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä merkitsi myös sitä, ettei etusijaperiaatteeseen sisällynyt normihierarkkisia ongelmia.⁸⁸⁰

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa etusijaperiaatteen kuvauksessa tuodaan esille yhtäältä unionioikeuden tehokkuus, mutta myös periaatteen merkitys yksityisten oikeuksien turvaajana. Periaate määrittellään säätämisyjärjestyskysymyksenä varsin yksiselitteisesti ehdottomassa muodossaan ilman esimerkiksi ”lähtökohtaisesti”-sanaa: ”konkreettisesti soveltamistilanteissa yhteisön oikeuden normia on sovellettava sen kanssa ristiriitaisen kansallisen normin sijasta tämän säädöshierarkkisesta tasosta riippumatta.”⁸⁸¹ Myös perustuslakivaliokunta määrittelee ”yhteisön oikeudessa keskeistä etusijaperiaatetta” hyvin samalla tavoin eli ehdottomana ja antamatta perustuslaille tai jollekin sen osalle, kuten perusoikeuksille, mitään erityisasemaa: ”...normia on sovellettava sen kanssa ristiriitaisen kansallisen normin asemesta tämän säädöshierarkkisesta tasosta riippumatta”. Valiokunnan lausunnossa on kuitenkin merkille pantava lisämäärä: etusijan saavan normin on oltava annettu ”yhteisön toimivallan rajoissa”. Tämä – eli ultra vires -argumentti – on ollut yksi keskeisistä BVerfG:n esiin tuomista varauksista, joilla se on arvioinut Saksan sitoutumisen perustuslainmukaisuutta etusijaperiaatteeseen sekä perusoikeusjärjestelmää. Myös perustuslakivaliokunta tuo tämän seikan siis peitellysti esiin etusijan ehdottomuuden varauksena.

Sellaisenaan rajaus tuntuu tietyllä tavoin itsestään selvältä. Kuinka etusijaan EU-normin hyväksi voitaisiinkaan vedota asiassa, jos EU:lla ei olisi toimivaltaa? Miksi kansallinen normi pitäisi jättää soveltamatta jäsenvaltion toimialalla EU-normin perusteella? Toisaalta rajaus on muistutus siitä, että ehdottomalla etusijallakin on ehtonsa ja valiokunta on pannut BVerfG:n argumentit merkille. Toimivallan rajojen määrittely on toisinaan vaikeatulkintaista ja raja on usein dynaamisesti muuttuva – useimmiten EU:n toimivaltaa laajentava. Valiokunnan mukaan etusijaperiaate perustuu ”perustamissopimukseen ja niiden mukaiseen toimivallanjakoon”. Etusijaperiaatteeseen tietyllä tavalla kiteytyy unionin ja jä-

⁸⁷⁹ Scheinin – Ojanen 1996, s. 191–192.

⁸⁸⁰ Suviranta 1996, s.12, 13.

⁸⁸¹ HE 135/1992 vp, s. 668.

senvaltioiden välinen suhde. Kumman normeja jäsenvaltiossa noudatetaan? Tämän ratkaisuperuste on toimivaltajako, mutta kiperin kysymys on se, kuka vetää sen rajat – EUT vai kansallinen toimija.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että etusijaperiaate perustuu ”EY:n tuomioistuimen tulkintoihin” eikä perussopimuksen määräyksiin. Myös tätä voi pitää edelliseen liittyvänä peiteltyinä varauksena: EUT:n oikeuskäytännön velvoittavuuden rajat ovat liittymisasiakirjojen perusteella avoimia eikä EUT välttämättä niitä yksin määrittele. Valiokunnan mukaan ”soveltavien viranomaisten kannalta tilanne saattaa jäsenyyden oloissa muodostua epätydyttäväksi verrattuna ETA-sopimukseen, jonka voimaansaattamislaissa on etusijaperiaatteesta nimenomaiset säännökset”.⁸⁸² Lausuman voi ymmärtää tarkoittavan soveltamisolosuhteita koskevaksi tosiasiatoteamukseksi ja vertailuksi ETA-sopimukseen, mutta myös kannanotoksi etusijaperiaatteen epätasällisesta sisällöstä ja velvoittavuudesta. Myös valiokunta katsoo hallituksen tavoin, että etusijaperiaatteen omaksuminen vaatii perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä, koska etusijaperiaate ehdottomassa muodossaan muodostaa aineellisen poikkeuksen perustuslaista. Tämä on varsin vahva kannanotto etusijan ehdottomuuden puolesta Suomen valtiosäännössä. Koska kyse on kuitenkin poikkeuslailla tehdystä muutoksesta, poikkeus on kumottavissa tavallisella lailla. Tämä on yleisen Suomen valtiosääntöä koskevan valtiokäytännön mukaista, mutta perustuslakivaliokunta oli myös ennen ETA-sopimuksen voimaansaattamista todennut asian nimenomaisesti. Koska poikkeuslaki ei voi luoda pysyvää poikkeusta perustuslaista, ei sillä voida toteuttaa ”sellaista etusijaa, jota ei voisi tavallisella lailla poistaa”.⁸⁸³ Suomalaisessa valtiosääntökirjallisuudessa oli liittymisvaiheessa kantana, että supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä voidaan käyttää vain poikkeuslain yhteydessä, ei perustuslain tekstimuuksiin.⁸⁸⁴ Liittymissopimus ei kuitenkaan näyttänyt vaativan etusijan pysyvää toteuttamista perustuslaissa, joka taas olisi merkinnyt perustuslain tekstin muutosta. Poikkeuslain säätäminen liittymisvaiheessa tarkoitti, että etusijan ehdoton muoto saatettiin voimaan tekemällä sitä koskeva poikkeus perustuslakiin. Samalla se merkitsi myös sitä, ettei tarkoitus ollut säätää poikkeusta pysyväksi, koska se olisi edellyttänyt itse perustuslain tekstin muutosta. Periaatteen ehdottomuus ei tarkoita myöskään absoluuttisuutta. Sitä rajoittaa EU-oikeus EUT:n määrittelemine rajoituksineen, erityisesti siihen perustuvien unioninormien tulee olla ”ehdottomia, selkeitä ja riittävän täsmällisiä luodakseen oikeuksia tai etuja, joihin voidaan välittömästi vedota.”⁸⁸⁵

⁸⁸² PeVL 14/1994 vp, s. 3.

⁸⁸³ PeVL 14/1994 vp, s. 3.

⁸⁸⁴ Jyräki 1996, s. 60.

⁸⁸⁵ HE 135/1992 vp, s. 668.

Hallitusta askarruttaa etusijan ulottumista perustuslakiin enemmän periaatteen vaikutus tuomioistuinten ja virkamiesten rooliin. Se toistaa lähes samanaaisesti ETA-sopimuksen yhteydessä esitetyn perusteen näiden uudesta tehtävästä ”tutkia, onko kansallinen laki sopusoinnussa EY:n normin kanssa”, muttei kuitenkaan sen ”perustuslainmukaisuutta”. Hallitus ei kuitenkaan erityisesti tarkenna, tarkoittaako ”kansallisen lain sopusointu” myös perustuslakia. Voi olla, että tämän mainintaa pidettiin tarpeettomana, koska hallitus oli juuri todennut etusijaperiaatteen ulottuvan myös perustuslakiin. EU-oikeuden yhdenmukaisuuden arviointi siis saattoi ulottua liittymissopimuksen perusteella myös EU-normin ja perustuslain väliseen suhteeseen ja tuomari tai viranomainen olisi oikeutettu jättämään perustuslain säännöksen soveltamatta EU-säännöksen edellä. Toisaalta aiemmin valtiosääntökomitea oli todennut, että tuomareille tätä koskeva toimivallan antaminen olisi perustavaa laatua oleva valtiosääntömuutos.⁸⁸⁶ On kuitenkin hyvä muistaa, että kansallisen lain soveltamatta jättäminen on eri asia kuin sen perustuslainmukaisuuden tutkiminen.

Kun tämä keskustelu käytiin jo ETA-sopimuksen yhteydessä, hallitus ei tarkastele etusijaperiaatetta ETA-järjestelyyn nähden muutoin kuin viittaamalla valiokunnan HM 92 §:ää koskevaan lausumaan, joka on ”sovellettavissa etusijaperiaatteen hyväksymiseen sanotun periaatteen merkittävässä jäsenyytilanteessa poikkeamista hallitusmuodon 92 §:n tulkinnasta.”⁸⁸⁷ Tähän sisältyy kuitenkin merkittävä ero. Etusija hyväksytään EU-jäsenyydessä Suomen oikeusjärjestyksessä ehdottomana, kun taas ETA-sopimuksessa asia oli nimenomaan toisin, eli se ei ulottunut perustuslakiin. Viittaaminen ETA-sopimuksen HM 92 §:ää koskeviin perusteluihin peittää tämän valtiosääntökomitean esiin nostaman, mutta tarkemmin käsittelemättä jätetyn olennaisen asian.⁸⁸⁸ Oliko tarkoitus toimeenpanna tällainen muutos tässä vaiheessa ilman pohdintaa ja nimenomaista toteamista, vai ajateltiinko sen seuraavan ilman sitä koskevaa toteamistakin suoraan EU-oikeuden perusteella. Vai haluttiinko asia tarkoituksellisesti vaieta vai jäikö se vain huomaamatta? Kun etusijaperiaate EU-liittymissopimuksen perusteella antoi tuomarille tai virkamiehelle HM 92 §:n 2 momentin estämättä toimivallan arvioida jopa perustuslain sovellettavuutta ristiriitatilanteessa, muodostui jo ETA-sopimuksen hyväksymisen yhteydessä havaittu tuomareiden toimivallan epäsymmetria entistäkin jyrkemmäksi: kansallisen lain soveltamistilanteissa sovellettiin edelleen HM 92 § 2 momenttia, joka ei antanut tuomarille tai vir-

⁸⁸⁶ ”Sen sijaan huomattavasti merkityksellisempi kysymys myös tuomiovallan näkökulmasta on vaatimus siitä, että kansainväliselle normille tulisi antaa ehdoton etusija kansalliseen normiin nähden. Tämä aiheuttaa muutoksia myös kansallisten tuomioistuinten suhteisiin muihin valtioelimiin nähden.” KM 1994:4, s. 307

⁸⁸⁷ HE 135/1994 vp, s. 668.

⁸⁸⁸ Komitea totesi, että ”(T)ämä (etusija) ei kuitenkaan samalla merkitse, että Suomen tuomioistuimet saisivat tutkia kansallisten lakien perustuslainmukaisuutta.”

kamiehelle oikeutta arvioida edes tavallisen lain yhteensopivuutta perustuslain kanssa.⁸⁸⁹

EU-jäsenyyden voimaansaattamiseen liittyy merkittävä, joskin hieman piilossa oleva, raja. Kun jäsenyys saatettiin voimaan poikkeuslakina, siis muuttamatta itse perustuslain tekstiä, oli voimaansaattamislaki ja siten myös perustuslakiin tehty poikkeus muutettavissa ja jopa kumottavissa tavallisen lain mukaisessa menettelyssä eli yksinkertaisella enemmistöllä, jolloin poikkeuslain perustuslakiin tekemää aukkoa olisi pienennetty. Tarvittaessa tämä antoi joustavan menettelyn esimerkiksi suojata ”perustuslain ydinsisällön loukkamattomuutta” tekemällä sitä koskevia varauksia etusijaperiaatteeseen, kuten valtiosääntökomitea vihjaisi.

6.5.2 Perusoikeudet

Hallitus kiinnitti huomiota siihen, että ”vaikka EY on päätöksenteossaan sidottu perusoikeuksiin, suoja ei ole täsmälleen sama kuin Suomen nykyisessä perus- ja ihmisoikeusjärjestelmässä”. Se ei kuitenkaan pitänyt tätä ongelmallisena eikä esimerkiksi rakenna vastaavanlaista varauksia kuin Ruotsi teki EU:iin liittyessään tai viittaa BVerfG:n tulkintakäytäntöön. Vastaus tähän voi osittain olla hallituksen toteamus:

”EY:n ja kansallisen oikeusjärjestelmän periaatteellisesta erillisyydestä seuraa, että EY:n toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä sovelletaan EY:n perusoikeusjärjestelmää ja jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä kunkin valtion perustuslakia ja sen ratifioimia ihmisoikeussopimuksia.”

Hallitus tarkastelee perusoikeussuojaa toimivaltajaon näkökulmasta. Sekä kansalliseen että EU:n oikeusjärjestykseen kuuluu perusoikeuksien suoja, mutta näiden erot eivät vaikuta järjestelmien yli, koska yhden oikeusjärjestyksen toimivaltaa ei ole toisessa oikeusjärjestyksessä. Kunkin oikeusjärjestyksen perusoikeusjärjestelmä on sidoksissa siihen aineelliseen normiin, johon sitä sovelletaan. Toisin sanoen suomalaisen kansalliseen normiin sovelletaan perustuslakia, EU-normiin sen perusoikeusnormia. Jos suoja on yhdessä oikeusjärjestelmässä erilainen, ei se määrää välttämättömästi toista muuttamaan omaansa sitä vastaavaksi. Niissä kansallisen päätösvallan asioissa, jotka siirtyvät EU:n toimivaltaan, muutos tietenkin tapahtuu.⁸⁹⁰ Halli-

⁸⁸⁹ Tilanne korjautui osittain perustuslain kokonaisuudistuksessa säädetyllä 106 §:llä.

⁸⁹⁰ Suojan taso voi silloin kohentua tai heiketä. Hallituksen esityksessä ei ole enempää analyysiä tästä kysymyksestä, mutta siihen liittyy perusteluissa yksi kiinnostava poikkeuslaki-instituutiota koskeva näkökohta: ”EU:n neuvostolla on lähinnä maataloustuotteiden ja ydinenergian sääntelyyn liittyvissä erityistilanteissa toimivalta hyväksyä säännöksiä, joista olisi Suomessa säädet-

tus myös tunnustaa EU:n ja kansallisen oikeusjärjestelmän periaatteellisen erillisyyden.

Hallitus näyttäisi tarkoittavan, että erillisyyden vuoksi ristiriitoja ei synyisi eikä tarvetta etusijaperiaatteen soveltamiselle. Keskustelu etusijaperiaatteen ehdottomuudesta kuitenkin osoittaa, että EU-oikeus liittyy kuitenkin jossain vaiheessa kansalliseen oikeusjärjestykseen ja tavalla, jota kansallinen oikeusjärjestys ei ole valmis hyväksymään. Erillisyyshetimit ei ota kantaa hierarkisuuteen – eli kenellä on etusija – eikä myöskään vastaa pluralistien perusväitteeseen eli samalla maantieteellisellä alueella vaikuttavien eri oikeusjärjestysten väistämättömään yhteensopimattomuuteen ja konflikteihin.

Se, että perusoikeussuojaan liittyviä kysymyksiä ei liitetä etusijapohdintoihin, on tavallaan ehdottomana hyväksytyn etusijan kannalta loogista. Ovathan silloin perustuslakiin sisältyvät perusoikeudet myös periaatteen piirissä. Muutoin hallituksen esityksessä viitataan samaan aikaan vireillä olleeseen perusoikeusuudistukseen (HE 309/1993 vp), jossa kerrotaan otetun huomioon Suomen mahdollinen EU-jäsenyys. Hallituksen mukaan

”Perusoikeusuudistus ei lisäisi kansallisen ja EU:n perusoikeusjärjestelmän ristiriitojen vaaraa, mutta vaikuttaisi siten, että perusoikeussuojaan liittyvät kysymykset pystyttäisiin entistä useammin ratkaisemaan kansallisessa menettelyssä.”

Jälkimmäinen kommentti lienee ymmärrettävissä koskemaan ylipäänsä suomalaisen, kansallisen perusoikeussuojan vahvistumista kansallisen perusoikeusuudistuksen myötä. Kuitenkin tämän liittäminen EU:n perusoikeussuojaan on harhaanjohtavaa edellä todetun järjestelmien erillisyyden perusteella. Jos siihen on uskomisen, ei kansallisella perusoikeusuudistuksella pitäisi olla vaikutusta. Jos järjestelmät perustuvat erillisyydelle eikä toisen piiristä puututa toisen piirissä oleviin kysymyksiin, toisen vahvistumisen ei pitäisi myöskään johtaa ristiriitoihin. Kansallisen perusoikeussuojan vahvistumisella ei pitäisi silloin olla merkitystä EU:n perusoikeussuojan kannalta. Voi olla, että hallituksen on ollut tarkoitus viitata muihin kansainvälisiin ihmisoikeussuojajärjestelmiin, jotka käsittelevät muun muassa kansallista perusoikeussuojaa koskevia valituksia.

Perusoikeudet itsessään eivät siten olleet peruste liittymissopimuksen perustuslainsäätämisyjärjestykselle. Niiden aseman voi katsoa määräytyvän yleisemmin etusijaperiaatteen perustuslaissa saaman aseman perusteella, jolloin jos periaatteen ehdottomuus hyväksytään, kotimainen perusoikeus väistyy. Perusoikeuksia koskevassa tarkastelussa on tuotu kuitenkin esiin kiinnostavasti etu-

tävä poikkeuslaeilla. Näiltä osin EU-jäsenyys voisi heikentää perusoikeuksien menettelyllistä suojaa. Perusoikeuksien olennaiseen sisältöön puuttuminen ei kuitenkaan kuulu EY:n toimivaltaan. Kun EY:n järjestelmä ei tunne poikkeuslakimenettelyä, perusoikeuksien olennaisen sisällön suoja on tässä suhteessa EY:ssä vahvempi kuin Suomessa.”

sijaperiaatteeseen liittyvä lisäpiirre: suomalaiset tuomioistuimet saivat oikeuden tutkia EU-toimivaltaan kuuluvaa lainsäädäntöä soveltaessaan kansallisen säännöksen sopusointuisuutta EU-oikeuteen sisältyvän jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen ja niiden ratifioimien ihmisoikeussopimusten, erityisesti EIS:n kanssa.

Perustuslakivaliokunta vahvistaa hallituksen tulkinnan siitä, että liittymissopimus on hyväksyttävä ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Sen mukaanhan sopimuksen hyväksymiseen tarvittiin eduskunnassa – joidenkin mielestä ”vain” – kaksi kolmasosaa annetuista äänistä ja yksillä valtiopäivillä ilman kiireelliseksi julistamista.⁸⁹¹

6.5.3 Liittymissopimuksen kokonaisarviointi sekä voimaanpanolaki

Ulkoasiainvaliokunta arvioi mietinnössään⁸⁹² aiemmin asettamiensa⁸⁹³ neuvottelutavoitteiden toteutumista. Näissä ei ollut oikeusjärjestykseen liittyviä tavoitteita. Valiokunnan mukaan jäsenyysneuvottelujen tärkein tavoite, Suomen jäsenyys Euroopan unionissa, oli toteutettavissa hyväksyttävien ehdoin käsiteltävänä olleen liittymissopimuksen pohjalta ja jäsenyysneuvotteluille asetettujen tavoitteiden toteutuneen tyydyttävästi.⁸⁹⁴ Yksityiskohtaisemmassa tarkastelussa yhtenä seikkana valiokunta arvioi EU-jäsenyyden vaikutuksia Suomen oikeusjärjestykseen ja päätöksentekojärjestelmiin ja viittaa mietintöönsä UaVM 6/1992 vp. Valiokunta täydentää sitä toistamalla etusijaperiaatteeseen liittyvät keskeiset kannat:

”Yhteisön toimivallan rajoissa annettua normia on sovellettava sen kanssa ristiriitaisen kansallisen normin asemesta tämän säädöshierarkkisesta tasosta

⁸⁹¹ Valiokunnan mukaan ”säännöksen valmisteluasiakirjoissa ei ole rajattu siinä säännellyn ns. supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöä tapauksiin, joissa on esimerkiksi kysymys vain vähäisistä tai muodollisuonteisista poikkeuksista perustuslakeihin. Vaikka liittymissopimus ja siinä tarkoitetut perustamissopimukset ovatkin valtiosopimusten joukossa merkittävydessään aivan omassa luokassaan, ei valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n säätämistausta millään tavoin osoita valtiosopimuksen tällaisen ominaisuuden rajoittavan säännöksen sovellettavuutta. Myöskään säännöksen sanamuoto ei anna tukea muunlaiselle tulkinnalle. Jo säännöksen alkuperäisessä sanamuodossa on perustuslakiin vaikuttavat rauhansopimukset luettu niiden sopimusten piiriin, joihin supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä tulee käyttää. Rauhansopimukset voivat tunnetusti sisältää huomattavia täysivaltaisuuden rajoituksia tai laajoja alueluovutuksia ... Valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetty menettely ei ole vaihtoehto, jota olisi mahdollista noudattaa esimerkiksi valtiosopimuksen erityisen suuren merkityksen takia. Kullekin lakiehdotukselle on vain yksi valtiopäiväjärjestyksen mukainen käsittelyjärjestys.” PeVL 14/1994 vp, s. 4–5.

⁸⁹² UaVM 9/1994 vp.

⁸⁹³ UaVM 6/1992 vp.

⁸⁹⁴ UaVM 9/1994 vp, s. 10.

riippumatta oikeussuojan antamiseksi yksilöille ja yrityksille suhteessa julkiseen valtaan. Tätä periaatetta sovelletaan myös direktiivien selkeisiin, ehdottomiin ja täsmällisiin määräyksiin, vaikka direktiiviä ei olisi pantu kansallisesti täytäntöön määräajassa.”⁸⁹⁵

Valmisteluaineistossa periaatteen hyväksyminen näyttäisi perustuvan varsin hierarkkiseen lähtökohtaan ja EU:n oikeusjärjestys suhteutetaan Suomen oikeusjärjestykseen siitä näkökulmasta. Yksinkertaistaen tässä mallissa EU:n oikeusjärjestys hyväksyttäisiin erillisenä Suomen oikeusjärjestyksestä ja asetettaisiin kokonaisuudessaan ja autonomisesti sen yläpuolelle.⁸⁹⁶

Ojanen tiivistää asian seuraavasti:

”Voimaansaattamislaki on ns. blankettilaki, mutta liittymissopimuksen 1 artiklasta sekä tarkempia liittymisehtoja sisältävästä liittymisasiakirjasta käy ilmi, että Suomi sitoutui noudattamaan EU:n oikeutta mukaan lukien sen perusoikeuksia sekä EU:n oikeuden ja kansallisen oikeuden suhdetta koskevat ratkaisut sellaisina kuin ne olivat EU:n oikeudessa voimassa liittymishetkellä. Näin ollen se, mitä perusoikeuksista ja EU:n oikeuden ja kotimaisten perusoikeuksien suhteesta EU:n oikeuden tasolta on edellä todettu, on voimaansaattamislain välityksellä myös osa Suomen oikeutta.”⁸⁹⁷

Suviranta on todennut, että saatettaessa liittymissopimuksen ja perustamissopimusten määräykset Suomessa voimaan ”niin kuin siitä on sovittu”, olisi voimaansaattamislaille ”annettu enemmän tai vähemmän konkludenttisesti” määräyksiä unionin oikeuden poikkeuksettomasta etusijasta ristiriitoja hallintoviranomaisessa ja tuomioistuimessa ratkaistaessa. Tämä konkludenttisuus olisi sitten korvannut liittymissopimuksen ja perustamissopimusten puuttuvat määräykset ja voimaansaattamislaki olisi saattanut ne Suomen oikeusjärjestyksessä voimaan.⁸⁹⁸ Liittymissopimus ja valmisteluaineisto eivät itsessään lausumineen kuitenkaan tue ajatusta konkludenttisuudesta. Etusijan ehdottomuus tuodaan niissä varsin vahvasti esiin ja voisivat jo sellaisenaan riittää nimenomaiseksi osoitukseksi etusijan ehdottomuudesta.

⁸⁹⁵ UaVM 9/1994 vp, s. 38.

⁸⁹⁶ Niemisen näkemys edustaa pluralistista näkökulmaa, koska ”ei ole yhtä ainoaa toiset poissulkevaa valtaa eikä oikeuslähdetä, vaan ne kaikki kilpailevat keskenään tasavertaisina kussakin yksittäisessä tilanteessa.” Nieminen 2004, s. 263, alav. 71; Heinonen 2012b, s. 205, 206. Jyrängin mukaan etusijan antaminen yhteisönormille soveltamistilanteessa on puhtaasti tosiasiallinen ratkaisu, viime kädessä valtakysymys. Jyränki 2003, s. 360–362.

⁸⁹⁷ Ojanen 2003, s. 1159.

⁸⁹⁸ Suviranta 1996, s. 12, 14.

6.6 ACQUIS COMMUNAUTAIREN JA ETUSIJAN VOIMAANSAATTAMINEN RUOTSISSA

Ruotsin liittymislain säännöksessä,⁸⁹⁹ joka koskee ennen liittymistä syntyneen unioninormiston hyväksymistä ja voimaansaattamista, todetaan näiden sopimusten ja muiden ”instrumenttien” olevan voimassa Ruotsissa sen mukaisesti, mitä niistä seuraa.⁹⁰⁰ Hallituksen esityksen mukaan tästä pitäisi ilmetä, ettei perustamissopimuksen määräyksien voimassaololle niiden periaatteiden mukaisina, joita EUT on kehittänyt, ole Ruotsissa estettä. Liittymissopimuksesta ja perustamissopimuksista tulee osa Ruotsin oikeutta EU-oikeuden tarkoittamalla tavalla eli EUT:n perustamissopimukseen perustuvan oikeuskäytännön mukaisesti. Ne sisällytetään Ruotsin oikeuteen nimenomaan sen sisältöisinä, jonka ne ovat EUT:n oikeuskäytännössä saaneet,⁹⁰¹ samoin kuin muut instrumentit – eli muun muassa johdettu oikeus.⁹⁰² Ratkaisu on lainsäädäntöteknisesti hyvin samanlainen kuin Suomessa.

Säännöksen sanamuotoon liittyy toinenkin, EUT:een viittaava vivahte. Hallituksen mukaan yhteisön päätöksillä on Ruotsissa sama oikeusvaikutus kuin vanhoissa jäsenvaltioissa ja niitä tulkitaan ja sovelletaan yhdenmukaisesti niiden EU-oikeudellisten periaatteiden mukaisesti, joita EUT on kehittänyt ja joilla on perustansa tuomioistuimen tulkinnoissa perussopimuksesta.⁹⁰³ Tästä lainsäädäntötekniikasta seuraa, ettei liittymislaissa pidetty tarpeellisena erikseen varmistaa etusijaperiaatetta, sen vaikutuksia taikka EUT:n asemaa.⁹⁰⁴ Ylipäänsä perussopimukset, kuten johdettukin oikeus, vastaavat itse kysymykseen siitä, miten niitä pitäisi jäsenvaltioissa käsitellä.⁹⁰⁵ Hallitus ottaa myös selkeän kannan – ilman epiteettejä – etusijaperiaatteeseen toteamalla, että ”perussopi-

⁸⁹⁹ Liittymislain 2 §, Införlivande av Europeiska unionens regler.

⁹⁰⁰ ”De fördrag och andra instrument som anges i 4 och 5 §§ samt de rättsakter, avtal och andra beslut som före Sveriges anslutning till Europeiska unionen har antagits av Europeiska gemenskaperna gäller här i landet med den verkan som följer av dessa fördrag och andra instrument.” Lag (2013:297)

⁹⁰¹ Prop 1994/95, s. 515.

⁹⁰² Ruotsissa keskusteltiin siitä, tarvitaanko liittymislaissa päätöksenteon luovuttamista koskevaa erityistä säännöstä vai riittäisikö *acquis communautaire* n hyväksymistä koskeva säännös, koska päätöksenteon luovuttamisen arvioitiin seuraavan liittymisestä jo sellaisenaan. Oikeudellisesti riittävää olisi ollut vain säätää perussopimusten ja liittymissopimuksen voimaansaattamisesta. Hallitus päätyi kuitenkin esittämään säännöstä, koska päätöksenteon luovuttaminen on niin keskeinen osa liittymistä. Samalla haluttiin turvata valtiopäivien mahdollisuus arvioida liittymislain päätöksen luovutusta koskevan lainsäädännön yhteensopivuus perustuslaillisten rajojen toteutumista koskevan 10 luvun 5 §:n kanssa. Prop. 1994/95:19, s. 499, 502–505. Ruotsissa ei dualistisesta järjestelmästä huolimatta kuitenkaan hyväksytty erikseen jokaista voimaansaattettavaa EUnormia, vaan se tehtiin kokonaisvaltaisesti liittymissopimuksen hyväksymisellä. Tässä toimittiin siis samoin kuin Suomessa.

⁹⁰³ Prop 1994/95, s. 511.

⁹⁰⁴ Bernitz 2002, s. 108.

⁹⁰⁵ Prop 1994/95:19, s. 513.

muksien, kuten jo päätettyjen sekä vielä avoimien säädösten määräykset saavat etusijan mahdollisiin ristiriitaisiin ruotsalaisiin säädöksiin nähden riippumatta niiden perustuslaillisesta asemasta.”⁹⁰⁶

Selkeydestään huolimatta kanta ei ole johdonmukainen, koska hallitus varasi Ruotsille mahdollisuuden olla panematta täytäntöön ei-hyväksyttävissä olevia perustuslain kanssa ristiriitaisia unionipäätöksiä. Ruotsi oli myös liittymisvaiheessa vahvistanut valtiosäännössään päätösvallan luovuttamista koskevia aineellisia rajoituksia, jotka voivat olla samalla tuomioistuinten tekemän ultra vires -arvioinnin perustana. Hallituksen lausuman mukaan tällaisia asioita ei oltu myöskään valmiita unionioikeuden edellyttämän lojaliteettivelvoitteen mukaisesti siirtämään EUT:n ratkaistavaksi, vaan ne vain yksinkertaisesti voitiin jättää soveltamatta. Ajatuskulun taustalla olivat BVerfG:n Maastricht-tuomion linjaukset.

6.7 ETUSIJA JA LIITTYMINEN: KOKOAVIA HAVAINTOJA

Koko jäsenyyden keskeisenä muutoksena valmisteluasiakirjoissa tuodaan esille toimivallan siirto Suomesta unionille. Painopiste perustuslain kannalta oli täysivaltaisuuden rajoitusten tarkastelussa, mutta silloinkin sitä tasapainotettiin vaikuttamismahdollisuuksien kasvulla. Jäsenyys esitettiin myös osallistumisena jatkuvaan unionin kehittämiseen. Samalla tuodaan esille se, että jäsenyys täytyi hyväksyä sellaisenaan eikä jäsenvaltiokohtaisia poikkeuksia ollut saatavissa. Etusijaa käsiteltiin keskeisenä unionin toimintaan ja oikeusjärjestykseen liittyvänä EU:n yhtenä perusperiaatteena. Periaate kuvattiin avoimesti, selkeästi ja ehdottomana ja kuvaukset ovat sisällöltään olennaisesti yhdenmukaisia hallituksen esityksessä, perustuslakivaliokunnan lausunnossa ja ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä.

Periaate itsessään määrää, että kansallisen ja EU-normin kollisiotilanteessa konflikti ratkaistaan EU-normin hyväksi. Kyse ei ole kuitenkaan vain yksittäisestä konfliktisäännöstä, vaan EU:n institutionaalisoikeudellisen järjestyksen keskeisestä osasta. Periaate on osa toimivallan luovuttamisen, päätöksentekoon osallistumisen, säännösten yhdenmukaisen soveltamisen turvaamisen ja liittymisen edellyttämien velvoitteiden ja oikeuksien kokonaisuutta. Kun periaatteen yhteys toimivaltaan liittyy sen merkitykseen toimivaltakonfliktien ratkaisemisessa ja kun toimivallan siirtyminen nähdään väistämättömäksi jäsenyydestä

⁹⁰⁶ ”Vidare skall, enligt de av EG-domstolen utvecklade principerna, bestämmelserna i såväl de grundläggande fördragen som i de redan beslutade rättsakterna i förekommande fall ha företräde framför eventuellt däremot stridande svenska föreskrifter på olika konstitutionella nivåer.” Prop 1994/95:19, s. 513.

seuraavaksi muutokseksi, on ymmärrettävää, ettei etusijan suvereeniteettiin liit-
tyvää institutionaalista ulottuvuutta pidetty ongelmallisena.

Unionioikeuden etusija tavalliseen eduskuntalakiin nähden esitetään johdon-
mukaisesti koko valmisteluaineistossa aina ensimmäisistä selonteista lähtien
velvoittavana. Selostettaessa muiden jäsenvaltioiden reaktioita ei myöskään
esitetä niihin perustuvia varauksia etusijan ulottumisesta tavalliseen eduskunta-
lakiin. Etusijaperiaate tässä mielessä tuli kiistattomasti yleisesti osaksi Suomen
oikeusjärjestystä ja voimaan.

Kysymys etusijaperiaatteen valtiosääntöisestä merkityksestä Suomen oi-
keusjärjestyksen kannalta tiivistyy oikeastaan kysymykseksi periaatteen ulottu-
misesta perustuslakiin. Liittymissopimuksen valmisteluaineistossa ei selkeästi
tehdä varauksia etusijaperiaatteen ulottumisesta perustuslakiin, ei esitetä vas-
taväitteitä, vaadita poikkeuksia eikä liittymisvaihetta edeltäviä eri vaiheissa
esitettyjä periaatteen suhteellistamisia enää toisteta. Periaatteen sanotaan so-
veltuvan ”säädöshierarkkisesta tasosta riippumatta”. Ainoa tulkinnanvarainen
nimenomainen kohta on ennen liittymisvaihetta etusijaperiaatteen kuvauksen
yhteydessä esitetty hallituksen esityksen lähtökohtaisesti-sana. Se on kuitenkin
epätarkka ja monitulkintainen ilmaisu. Valmisteluaineistossa valtiosääntökomitea
lukuun ottamatta ei myöskään vedota periaatteen suhteellistamiseksi sen
kohtaamaan vastarintaan joissakin jäsenvaltioissa eikä tuolloin sitä koskevaan
ajankohtaiseen keskusteluun. Periaatteen sisältöä ei sen perusteella nyansoida
eikä siihen liittyviä varauksia avoimesti artikuloita. Vaikka tämä on valtiosään-
nön ydinkysymys, valmisteluaineistossa ei myöskään arvioida veloitteen merkitystä
Suomen valtiosäännön kannalta. Ainoat poikkeukset koskevat tuomioistuimien
roolia ja omistusoikeusperusoikeuden asemaa.

Valmisteluaineistossa tuodaan esille, että liittyminen ei ole ongelmallinen
perusoikeuksien taikka perusoikeusuudistuksen kannalta ja EU voi jopa pa-
rantaa perusoikeuksien suoja ja sen jälkivalvontaa tuomioistuimien laajentu-
neiden tutkintamahdollisuuksien avulla. Siihen liittyi kuitenkin kaksi varausta:
UaV viittaa aiemmin mietinnössään etusijaan ”jopa valtiosääntöön nähden” ja
toisekseen EUT:n tulkintakäytäntöön, jonka mukaan tuomioistuin olisi lieven-
tänyt sen ehdollisuutta. Näitä ei kuitenkaan enempää käsitellä. Lausumat on
kuitenkin annettu EU-jäsenyyden vaikutuksia koskevan valtioneuvoston selon-
teon käsittelyn yhteydessä, ei enää liittymissopimusta käsiteltäessä.

Jotkin lausumat näyttävät yksiselitteisiltä, mutta herättävät kuitenkin kysy-
myksiä. Käsiteltäessä tuomioistuinten ja virkamiesten toimivaltaa tutkia etu-
sijaperiaatteen soveltamisen yhteydessä perustuslain yhteensopivuutta EU-oi-
keuden kanssa aineistossa näytettäisiin annettavan tuomareille toimivalta olla
soveltamatta perustuslakia, kunhan lain perustuslainmukaisuutta ei tutkita. Val-
tiosääntökomitea piti tuomareiden laajentuvan toimivallan vaikutuksia koti-
maiseen kolmijako-oppiin ja työnjakoon lakien perustuslainmukaisuuden val-

vonnassa erittäinkin pulmallisina. Tämä valtiosääntöoikeudellisesti keskeinen kysymys kuitenkin sivuutetaan valtiopäiväasiakirjoissa. Valmisteluaineistossa ei enemmälti myöskään pohdita periaatteen laajennuksen luomaa epätasapainoa soveltamistoiminnassa yhtäältä kansallisen perustuslain jälkivalvonnan ja toisaalta EU-normien välillä.⁹⁰⁷

Valmisteluaineistoon sisältyy toinenkin peitelty, mutta merkittävä varaus: etusijaa sovelletaan vain ”yhteisön toimivallan rajoissa” annettuun normiin. Aineksia tämän tulkitsemiseksi ei ole paljon, mutta johtoa siihen voi saada valtiosääntökomitean mietinnöstä, jonka heijastumaa lausuma on. Siinä se liitetään BVerfG:n Maastricht-tuomioon, joka merkittävästi suhteellistaa EUT:n oikeuskäytännön ja etusijan vaikutuksia jäsenvaltioissa. Se, miltä osin valmisteluaineistossa ollaan samaa mieltä BVerfG:n kanssa, jää avoimeksi. Yleiset ehdotonta etusijaa kyseenalaistavat perusteet, esimerkiksi siten kuin edellä Saksan, Italian taikka Espanjan perustuslakituomioistuimet ovat niitä artikuloineet, ovat toisaalta olemassa eurooppalaisessa oikeustilassa riippumatta siitä, vetosiiko Suomi niihin liittymisvaiheissaan vai ei. Suomi on tahdonilmaisustaan riippumatta osa eurooppalaista pluralistista valtiosääntöjärjestelmää. Lainsäätäjän vihjaus siitä, että Suomen perustuslaissa on tietty ”ydinsisältö”, jota tarvittaessa suojataan jättämällä etusija soveltamatta, on fundamentti.

Kokonaisuus koostuu sopimusvelvoitteiden sisällöstä, niiden voimaansaattamisesta ja menettelyn yhteydessä annetuista lausumista. Ne kaikki tukevat tulkintaa etusijaperiaatteen ehdottomuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä. Hyväksymällä liittymissopimuksen Suomi sitoutui omaksumaan oikeudet ja velvollisuudet sellaisina kuin ne liittymisasiakirjoihin oli kirjattu ja ”niin kuin niistä oli sovittu” – eikä esimerkiksi omien voimaansaattamis- tai täytäntöönpanovaiheessa tehtyjen päätösten mukaisesti. Liittymissopimuksesta ja liittymisasiakirjasta on johdettavissa etusijaa koskevia velvoitteita, jotka tulivat poikkeuksina Suomen valtiosäännöstä voimaan muiden unionioikeuden yleisten periaatteiden, kuten välittömän oikeusvaikutuksen, tavoin.⁹⁰⁸ Etusijan ehdottomuus oli yksi näistä poikkeuksista. Vaikkei perustuslain tekstiä muutettu ja poikkeus on kumottavissa tavallisella lailla, tämä ei kuitenkaan rajoita etusijan aineellista sisältöä tai velvoittavuutta. Suomi liittyi jäseneksi tietäen etusijaperiaatteen sisällön eri aspekteineen sekä keskeisen merkityksen jäseneksi tulemisen edellytyksenä. Se sitoutui siihen nimenomaisesti ja periaate sai Suomen valtiosäännössä vahvan ja perustuslakiin ulottuvan aseman. Voimaannapolain tätä koskevat perustelut ovat avoimet ja yksiselitteiset.

⁹⁰⁷ Tässä vaiheessa perustuslaissa ei ollut vielä kotimaiseen säädösaineistoon soveltuvaa 106 §:ää, jonka perusteella tuomioistuin voi jättää lain soveltamatta, jos se on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

⁹⁰⁸ Jääskinen 2008, s. 49, 55, 177.

6.8 EPILOGI: ETUSIJA, PERUSTUSLAIN JÄLKIVALVONTA JA PERUSTUSLAIN KOKONAISUUDISTUS

Perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 1998 perustuslakien parlamentaarista ennakkovalvontajärjestelmää täydennettiin säätämällä tuomioistuinten tekemästä perustuslain jälkivalvonnasta perustuslain 106 §:ssä.⁹⁰⁹ Siinä yhteydessä annetut lausumat vahvistavat tulkintaa etusijaperiaatteen hyväksymisestä myös sen ehdottomassa muodossa.

Hallituksen esityksessä⁹¹⁰ viitataan ETA-sopimuksen voimaansaattamislain hyväksymisen yhteydessä (27.10.1992) annettuun eduskunnan lausumaan, jossa eduskunta edellytti hallituksen selvittävän, onko Suomessa tarpeen tehostaa normivalvontaa mahdollistamalla lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteisen tutkinnan. Lausumaa perusteltiin ETA-sopimuksen luomalla tilanteella, jonka mukaan ETA-säädöksille oli annettava voimaansaattamislain perusteella ristiriitatilanteessa etusija kotoperäisiin lakeihin ja asetuksiin nähden, mutta eduskunnan säätämien lakien perustuslainmukaisuutta ei ollut mahdollista soveltamisvaiheessa tutkia. Tämän tilanteen arvioitiin voivan johtaa kotimaisen perustuslain merkityksen vähenemiseen suhteessa kansainvälisiin sopimuksiin. Hallitus toteaa EU:n säädösten etusijan suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön perustuvan EU:n tuomioistuimen vakiintuneeseen tulkintaan⁹¹¹ ja etusijan muovaavan Suomen oikeusjärjestyksen säädöshierarkiaa: ”EY:n säädösten etusija täydentää suomalaista normihierarkiaa, mutta ei merkitse muutosta kotimaisten säädösten keskinäisiin suhteisiin.”⁹¹² Perustuslain kokonaisuudistuksen perustana oli siis järjestelmien erillisuus ja lausuman ”EY-säädösten suomalaista normihierarkiaa täydentävästä, mutta erillisestä luonteesta” voi tulkita tarkoittavan etusijaperiaatteen nojalla EU-säädökselle annettavaa etusijaa soveltamistilanteessa kotimaiseen säädökseen nähden. Tätä tukee perustuslain kokonaisuudistuksen hallituksen esityksen 106 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa oleva etusijaperiaatteen kuvaaminen ehdottomassa muodossaan. Samalla tuodaan esille 106 §:n tavoite antaa tuomioistuimille vastaava – joskaan ei identtinen – toimivalta kotoperäisen lainsäädännön kohdalla. Lausumassa on vielä viittaus säädöshierarkiaan. Sen mukaan EU-oikeuden ristiriita ratkaistaan säädöshierarkian perusteella ja se määräytyy ”säätämistasosta riippumatta” EU-normin hyväksi. EU-oikeus

⁹⁰⁹ 106 § Perustuslain etusija: Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.

⁹¹⁰ HE 1/1998 vp, s. 52.

⁹¹¹ HE 1/1998 vp, s. 52–53.

⁹¹² HE 1/1998 vp, s. 53.

saa siis korkeimman säädöshierarkkisen aseman Suomen oikeusjärjestyksessä. Hallituksen mukaan:

”Vaikka tuomioistuimilla ei ole tähän saakka ollut oikeutta jättää lakia soveltamatta perustuslainvastaisuuden johdosta, tutkivat ne jo nykyisin eduskunnan säätämien lakien suhdetta EY:n säädöksiin, jolloin ne ovat velvollisia jättämään soveltamatta oikeudellisesti sitovan EY:n säädöksen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen normin, sen säätämistasosta riippumatta. Vastavaanlaista arviointia voivat tuomioistuimet joutua suorittamaan kotoperäisten säädösten ja ihmisoikeussopimusten välillä, joskaan tuolloin ristiriitaa ei ratkaista säädöshierarkkisilla perusteilla.”⁹¹³

Perustuslakivaliokunta ei tätä kysymystä pohdi, mutta lakivaliokunta viittaa siihen lyhyesti toteamalla uudella 106 §:llä korostettavan ”kansallista perusoikeusjärjestelmää ja annetaan tuomioistuimille yhtä laajat mahdollisuudet perustuslain soveltamiseen kuin niillä jo on EU-lainsäädännön osalta.”⁹¹⁴

Perustuslain 106 §:n tarkoitus oli siis koskea vain kotimaista lainsäädäntöä. EU-oikeuden etusijajärjestys kotimaiseen oikeuteen määräytyi EU-oikeuden mukaisesti eikä siihen 106 §:llä ollut tarkoitus puuttua. Uudessa säännöksessä mainitulla ”lain säännöksen soveltamisella” ei siten tarkoitettu EU-normia eikä etusijaperiaatteesta poikkeamista. Perustuslain 106 §:n etusijasääntö ei koski silloin EU-normin ja perustuslain välistä konfliktia eikä perustuslaki silloin myöskään menisi EU-normin edelle. Tämä tulkinta perustuu välittömästi etusijan merkitykseen EU-oikeudessa ja sen EU-oikeudelliseen sisältöön sekä säännöksen edellä selostettuun säätämishistoriaan. Vaikka lain 106 §:n soveltamisalan rajoittuminen vain kotimaiseen säännöstöön ei näy itse säädöksestä eikä sen yksityiskohtaisista perusteluista, käy säännöksen tarkoitus ilmi edellä lainatuista hallituksen esityksen lausumista. Eduskunnan lausuma yksistään ei olisi tulkinnallisesti merkittävä, mutta sen lainaaminen perustuslain kokonaisuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä antaa sille laajempaa merkitystä. Huomionarvoista on lisäksi hallituksen esityksen ja lakivaliokunnan yksiselitteinen kiinnittyminen etusijaperiaatteen ehdottomaan muotoon. Lausuma kertoo perustuslain kokonaisuudistuksen perustana olleesta käsityksestä etusijan ulottumisesta myös perustuslakiin.⁹¹⁵

⁹¹³ HE 1/1998 vp, s. 163.

⁹¹⁴ LaVL 9/1998 vp – HE 1/1998 vp, s. 8. Lausuma on vaikeasti avautuva, koska tuomioistuimen mahdollisuus syrjäyttää perustuslaki EU-normin edeltä ei ole rinnastettavissa kotimaisen lain syrjäyttämiseen perustuslain edeltä. Kyse ei EU-normin kohdalla ole yhtä ”laajasta mahdollisuudesta perustuslain soveltamiseen”.

⁹¹⁵ Käsitys ilmenee myös muutoin valtioneuvostossa. Valmistauduttaessa Amsterdamin sopimukseen johtaneeseen hallituksen väliseen konferenssiin valtioneuvoston EU-asioiden komitean alaisen institutionaalisen työryhmän taustamuistiossa etusijaa kuvattiin seuraavasti: ”... yhteisön oikeuden etusija on voimassa ristiriitaiseen kansalliseen lainsäädäntöön nähden riippumatta jälkimmäisen säädöshierarkkisesta tasosta.” Euroopan unionin kehittäminen – institutionaalisen

Perustuslakivaliokunnan vaitonaisuus on tässä hämmäntävää, koska uudistus koski lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän täydentämistä ja hallituksen esityksessä oli tuotu avoimesti esiin EU:n oikeuden rooli. Valiokunnan olisi odottanut pohtivan näiden välistä suhdetta sekä ehdotetun säännöksen merkitystä kansallisen perustuslain ja EU-oikeuden välisessä mahdollisessa ristiriitatilanteessa. Vaitonaisuuden voi tulkita myöntymiseksi hallituksen esityksessä ja lakivaliokunnan lausunnossa esitettyihin näkemyksiin. Toisaalta valiokunnan vaikenemisen on yleisesti katsottu tarkoittavan, ettei valiokunnalla joko ole kantaa tai se ei sitä tässä yhteydessä ilmaise ja varaa itselleen tilaisuuden myöhemmin sen esittää. Näin se ei ole kuitenkaan tehnyt. Perusteluissa 106 §:n säätäminen sidotaan kuitenkin keskusteluun perustuslakivaliokunnan aseman turvaamiseen ja nähdään perustuslain jälkivalvonnassa vaihtoehtona valtiosääntötuomioistuimen perustamiselle. Uuden säännöksen suhdetta EU-oikeuteen taikka etusijaperiaatteeseen ei nimenomaisesti käsitellä. Tätä on voitua pitää edellä lainattujen perustelulausumien perusteella tarpeettomana, koska EU:ia ja kotoperäistä järjestelmää on niissä pidetty erillisinä.

Suomen oikeusjärjestyksessä tuomioistuimella ei ollut aiemmin lainkaan ollut oikeutta jättää lakia soveltamatta, mutta nyt sellainen oli mahdollista EU-oikeuden sitä vaatiessa.⁹¹⁶ Perustuslain 106 §:n tarkoituksena ei siis esitöiden mukaan ollut kajota EU-oikeuden soveltamiseen, vaan antaa vastaavanlainen oikeus kotoperäisen lainsäädännön kohdalla. Tarkoitus oli siis yhdenmukaistaa tuomioistuinten toimivaltuus jättää laki soveltamatta sekä EU-normin että perustuslain – käytännössä useimmiten perusoikeuksien – hyväksi. Koska EU-oikeuden järjestelmään ja ehdottomaan etusijaan ei esitöiden mukaan puututtu, vahvistavat ne EU-oikeuden erillistä luonnetta Suomen oikeusjärjestyksessä ja etusijaperiaatteen ehdottomuutta.

Perustuslain 106 § ja EU-oikeuden etusija luovat tiettyjä rajanvetotilanteita, mutta lähtökohtana on EU-oikeuden ja kotimaisen oikeuden erillisuus sekä EU-oikeuden tehokkuus. Esimerkiksi direktiivi saattaa olla jättämättä kansalliselle lainsäätäjälle harkintavaltaa, jolloin sitä toimeenpaneva tavallinen suomalainen laki on käytännössä sanatarkka kopio direktiivistä. Jos tämä tai muu kansallinen laki loukkaa perustuslakia, antaisi perustuslain 106 § toimivaltaa olla soveltamatta tätä lakia. Koska kuitenkin kyse on perustaltaan EU-säännöksen soveltamisesta, etusijaperiaatteen ehdottomuudesta seuraisi, että suomalaisen tuomioistuimen tulisi soveltaa etusijaperiaatteen nojalla direktiiviä toimeenpanevaa kansallista lakia ja jättää perustuslaki huomiotta. Jos direktiivi taas tarjoaa useita vaihtoehtoja, joista yksi olisi perustuslain vastainen, ja jonka mukaisesti eduskunta kuitenkin säätää kansallisen toimeenpanolain, tulee tuomarin

työryhmän taustamuistio vuoden 1996 hallitusten välisestä konferenssista, Helsinki 1995, s. 30.

⁹¹⁶ HM 92 §:n 2 momentin perusteella toimivalta olla soveltamatta lain kanssa ristiriitaista asetusta oli ollut kyllä jo olemassa.

jättää tämä 106 §:n perusteella soveltamatta – edellyttäen, että ristiriita on ilmeinen – ja soveltaa direktiivin sallimaa toista vaihtoehtoa. EU-oikeuden kannalta 106 §:n soveltaminen on sinänsä indifferentti kysymys, kunhan direktiiviä itsessään sovelletaan tehokkaasti.

Perustuslain 106 §:ää on lainsäädäntöhistoriansa perusteella tulkittava siten, ettei se koske EU-oikeuden, vaan kotimaisen lainsäädännön soveltamista. Säännös myös eroaa EU-oikeuden etusijaperiaatteesta olennaisesti. Se ei esimerkiksi ulotu viranomaistoimintaan ja siinä asetetaan erityinen kvalifioiva rajaus eli ”ilmeisyys” etusijan soveltamiselle. Säädannäisest 106 §:ää koskeva oikeustila ei ole kuitenkaan selvä. Tuomarin olisi selvitettävä tulkinta EU-liittymisen sekä perustuslakiuudistuksen edellä lainatuista esitöistä. Asiaa vielä mutkistaa se, että perustuslain 106 § säädettiin jäsenyyden jälkeen. Silloin yleisen laintulkintaperiaatteen nojalla saattaisi olla oletettavaa, että perustuslain 106 § olisikin *lex posterior*. Mutta hallituksen esityksessä olevan kannanoton perusteella perustuslain 106 §:n säännös ei ole lainsäätäjän jälkikäteinen kannanotto siihen, mitä voimaansaattamislakiilla säädettiin ja siinä yhteydessä säädetyin poikkeuksen kohteeseen, vaan siitä erillinen. Toisin sanoen 106 § ei kaventanut liittymissopimuksen voimaansaattamislakiin perustuvaa tuomarin mahdollisuutta tutkia myös Suomen perustuslain EU-oikeuden mukaisuutta ja jättää se ristiriitatilanteessa soveltamatta. Se ei myöskään poistanut samaa oikeutta muulta viranomaiselta, vaikka perustelulausuma ei sitä mainitse. Näin se vastaa *Costa v. Enel* -tuomion linjausta, jonka mukaan kansallisen perustuslain *lex posterior* -sääntö ei mene etusijaperiaatteen edelle.

Ruotsissa perustuslain 106 §:ää vastaava säännös on hallitusmuodon 11 luvun 10 §:ssä, josta kuitenkin vuoden perustuslakiuudistuksessa tuomioistuinten lainkäyttöä rajoittavan ”ilmeisyys”-vaatimus poistettiin.⁹¹⁷ Hallituksen mukaan liittyminen EU:iin ja erityisesti sen etusijaperiaate, samoin kuin EIS, olivat tuoneet tuomioistuinten sovellettavaksi oikeusaloja, joihin 11 luvun 10 § eikä sen ”ilmeisyys”-vaatimus soveltunut.⁹¹⁸ Vaatimus väärästi siten tuomioistuimen toimivaltaa. Tuomioistuimet olivat nimittäin velvollisia etusijaperiaatteen nojalla syrjäyttämään kansallisen lain säännöksen ja soveltamaan EU:n joko EIS:een taikka perusoikeuskirjaan perustuvia säännöksiä, vaikkei ristiriita olisikaan ilmeinen. Ilmeisyysvaatimus kuitenkin soveltui edelleenkin hallitusmuodon säännöksiin.⁹¹⁹ Ruotsissa asetelma oli siten Suomeen rinnastettava: yhtäältä oli EU-oikeus ja sen etusijaperiaate ja toisaalta kansallinen oikeus ”ilmeisyys”-

⁹¹⁷ Bernitz 2002, s. 119.

⁹¹⁸ Asiaa kyllä arvioitiin liittymisvaiheessa, eikä perustuslakia silloin muutettu. Hallitusmuodon säännöksen ei katsottu koskeneen yhteisöoikeuden soveltamista, koska norminantaja niissä tilanteissa on yhteisö, ei hallitus tai valtiopäivät. Bernitz 2002, s. 121; Prop. 1993/94: 114, s. 27. Myös EIS:n ratifioinnin yhteydessä Ruotsin lakiin oli sisällytetty sopimuksen asemaa turvaava etusijasääntö.

⁹¹⁹ Prop. 2009/10:80, s. 147–148.

vaatimuksen kera. Ruotsissa oikeustilaa pidettiin kuitenkin epäjohdonmukaisena: tuomioistuimien edellytettiin antavan laajemman suojan unionioikeudelle ja sivuuttavan kansallisen oikeuden, mutta perustuslain hyväksi kansallisen lain sivuuttaminen oli mahdollista vain, jos ristiriita oli ilmeinen.⁹²⁰

Muutoksen nähtiin laajentavan tuomioistuimien mahdollisuuksia hallituksen ja valtiopäivien päätösten perustuslakikontrolliin ja perustuslaissa säädettyjen päätösvallan luovuttamisen rajojen valvontaan.⁹²¹ Valmisteluvaiheessa pelättiin, että tuomioistuimet ryhtyisivät käyttämään poliittista valtaa, jonka vuoksi pykälään lisättiin vaikeatulkintainen kansansuvereniteetti- ja lakisidonnaisuusperiaatteista muistuttava säännös.⁹²² Kun säännös ei – kuten edellä tuotiin esille – koske EU-oikeuden etusijaa, ei rajoitus myöskään ulotu siihen. Se ei siis ole rinnastettavissa Saksan perustuslain kaiken kattavaan ikuisuuslausekkeeseen, vaan on pikemminkin sisäinen toimivaltarajoitus.

⁹²⁰ Tätä samaa argumenttia on käytetty oikeuskirjallisuudessa myös Suomessa PL 106 §:ään liittyen. Ruotsissa säännöksen nimenomaan tarkoitettiin koskevan mitä tahansa perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa säännöstöä.

⁹²¹ Bernitzin (2002, s. 121) mukaan EU-jäsenyys vahvisti ruotsalaisten tuomioistuimien asemaa: ne saivat tehtäväkseen valvoa hallitusta ja valtiopäiviä EU-oikeuden täytäntöönpanossa eikä olettaa, että Ruotsin oikeus on ilman muuta yhteisöoikeuden mukaista. Tätä keskeistä tehtävää tuomioistuimilla ei ollut aiemmin. Bernitzin mukaan ruotsalaisessa oikeuskulttuurissa on helpompaa antaa suojaa perustuslaille syrjäyttämällä kansallinen säännös – joka on kuitenkin kansallisen oikeusjärjestyksen tulos – kuin EY-normille. Tehtävä voi olla myös poliittisesti tai taloudellisesti herkkä.

⁹²² Hallitusmuodon 11 luvun 14 §: ”Finner en domstol att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst.”
^{Vid} prövning enligt första stycket av en lag ska det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag. (Lag 2010:1408) Pykälän ensimmäinen momentti koskee sekä lakeja että alemmanasteisia säännöksiä. Se on siten yhdistelmä Suomen perustuslain 106 ja 107 §:stä, joskin jälkimmäisessä ei ole ilmeisyysvaatimusta. Yhteisöoikeuden näkökulmasta ilmeisyysvaatimus perustuu perustuslakiin, ei EY-oikeuteen. Jos perustuslaki rajoittaa yhteisöoikeuden toteutumista ja on jopa sen kanssa ristiriidassa, tulee se yhteisöoikeuden perusteella syrjäyttää. Ilmeisyysvaatimus ei siis rajoita etusijan soveltamista, jos sitä sovelletaan yhteisöoikeuden mukaisesti eli perustuslakikin syrjäyttäen. Perustuslakivaliokunta yhtyi tiiviisti selvityksen ja hallituksen esityksen ehdotuksiin tuomatta niihin erityisesti mitään uutta. Bet. 2009/10:KU19, s. 49–50.

OSA V: JÄSENYYDEN AIKA JA ETUSIJAPERIAATE

1 Perussopimusten muutokset

Samaan aikaan kun Suomen neuvotteli liittymisestään EY:hin, valmisteltiin ja ratifioitiin sopimus Euroopan unionista eli Maastrichtin sopimus. Suomi liittyikin EY:n sijasta EU:iin ja pääsi uutena jäsenenä heti osallistumaan perussopimuksia uudistavaan vuoden 1996 hallitusten väliseen konferenssiin, jonka lopputulos aikanaan ratifioitiin Amsterdamin sopimuksena. Pian sen jälkeen neuvoteltiin EU:n itälaajentumista pohjustava Nizzan sopimus ja aloitettiin heti ratifiointiprosessin jälkeen niin sanotun tulevaisuuskonventin työskentely tavoitteena perustuslakisopimus. Sen ratifioinnin tultua torjutuksi Hollannissa ja Ranskassa perustuslakisopimuksesta muokattiin versio, joka tuli hyväksytyksi Lissabonin sopimuksena. Etusijaperiaate sisältyi nimenomaisena sopimusmääräyksenä perustuslakisopimukseen, mutta poistettiin Lissabonin sopimuksesta ja liitettiin hallitusten välisen konferenssin päätösasiakirjaan julistukseksi. Johdanto päätös liittymissopimuksesta oli, että Suomi hyväksyi etusijaperiaatteen ehdottomassa muodossaan, mutta mahdollisesti peitellyillä rajoituksilla. Tarkastelemalla jäsenyyden aikaa pyritään hahmottamaan, muuttuiko tämä linja ja vahventuivatko rajoitukset.

1.1 TULEVAISUUSKONVENTTI JA PERUSTUSLAILLINEN SOPIMUS

Valtioneuvosto⁹²³ käsitteli selonteossaan EU:n tulevaisuuskonventin ehdotusta sopimukseksi Euroopan perustuslaista (jäljempänä ”perustuslaillinen sopimus”) sekä Suomen lähtökohtia ja tavoitteita hallitustenvälisessä konferenssissa. Selonteossa käsitellään konventin ehdotuksia unionin perusluonteen kirjauksiksi unionin luonteesta sekä unionin ja jäsenvaltioiden suhdetta määrittäviksi keskeisiksi periaatteiksi. Tällaisina mainitaan muun muassa unionin oikeuden ensisijaisuusperiaate ja lojaliteettiperiaate sekä uutena ja eräänlaisena tasapainottavana seikkana kansallisten identiteettien kunnioittamista koskevan velvoitteen näkyvämpi esillepano. Valtioneuvosto suhtautui myönteisesti tavoitteeseen kodifioida unionin valtiosääntöistymistä, jota sen mukaan ilmensi ”myös se, että perustuslaillisen sopimuksen ensimmäiseen ja toiseen osaan on sisällytetty eräitä tuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostuneita perustuslailliseksi katsottavia periaatteita (unionin oikeuden ensisijaisuus,

⁹²³ Valtioneuvoston selonteko konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin (VNS 2/2003 vp).

perusoikeudet).⁹²⁴ Perustuslakivaliokunta⁹²⁵ lausui seikkaperäisemmin tästä toistamalla liittymisen yhteydessä esittämiään lausumia.⁹²⁶ Valiokunta muun ohella määrittelee etusijaperiaatteen – ”säädöshierarkkisesta tasosta riippumatta” – ilman varauksia tai selityksiä. Lausunnossa arvioidaan etusijaperiaatteen olevan ”unionin jäsenyyteen sisältyvä perusluonteinen seikka, eikä sen nimenomainen mainitseminen perustuslaillisessa sopimuksessa vaikuta sopimuksen valtiosisäiseen käsittelyyn.” Etusijan kirjaaminen tässä vaiheessa perussopimukseen ei olisi siis Suomen näkökulmasta enää uusi velvoite, joka muuttaisi sen luonnetta Suomen valtiosäännön kannalta. Kyse on lähinnä ”nimenomaisesta mainitsemisesta”, jolloin periaatteen muotoutuminen ilman sopimusmääräysten välitöntä tukea taikka sen sisältö eivät ole olleet valtiosäännön kannalta ongelma.

Valiokunta lainaa ehdotusta perustuslaillisen sopimuksen I-10 artiklaa koskevaksi määräykseksi, jonka mukaan perustuslaki ja se lainsäädäntö, jota unionin toimielimet antavat käyttäessään unionin toimivaltaa, ovat ensisijaisia unionin lainsäädäntöön nähden. Valiokunnan mukaan ”ilmaisu saattaa jopa mennä EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä pidemmälle. Tuomioistuin on näet ratkaisuisaan korostanut etusijaa yksittäisten oikeustapausten tasolla.” Etusijaperiaate olisi sopimusehdotuksen perusteella tulkittavissa koskevan myös lainsäädäntötoimintaa eikä enää vain lainkäyttöä eli yksittäisiä oikeustapauksia. Valiokunnan havainto on oikea, koska vaikka etusijalla on ollut nähtävissä muitakin ulottuvuuksia kuin yksittäisten soveltamistilanteiden konfliktisääntö, on EUT kuitenkin korostanut etusijan tätä luonnetta. Vaikka EUT:n ratkaisuilla tästä huolimatta olisikin vaikutusta laajemmin jäsenvaltion lainsäädäntöratkaisuihin, eivät lainsäädännön muutosveloitteet ole perustuneet etusijaan sinänsä, vaan lojaliteettiperiaatteeseen.⁹²⁷

1.2 PERUSTUSLAKISOPIMUS

Konventin jälkeen hallitusten välinen konferenssi neuvotteli konventin tekemästä perustuslaillisesta sopimuksesta ehdotuksen perustuslakisopimukseksi.

⁹²⁴ VNS 2/2003 vp, s. 9.

⁹²⁵ Perustuslakivaliokunnan lausunto konventin ehdotusta koskevasta selonteosta (PeVL 7/2003 vp).

⁹²⁶ Valiokunta viittasi muun muassa siihen, että periaate on syntynyt oikeuskäytännössä ilman sopimusmääräysten suoraa tukea. Se toteaa, että periaatteen mukaan konkreettisessa soveltamistilanteessa on sovellettava yhteisön oikeuden normia sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen normin asemesta tämän säädöshierarkkisesta tasosta riippumatta. Valiokunta viittasi ETA- ja EU-sopimusten hyväksymisiin ja siihen, että etusija oli vaikuttamassa siihen, että voimaansaattamislait käsiteltiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunta myös muistuttaa ETA-sopimuksen voimaansaattamislain säännöksistä, joihin oli kirjattu etusijaa koskeva sääntö.

⁹²⁷ PeVL 7/2003 vp.

Valtioneuvosto oli valmistautunut antamaan eduskunnalle esityksen perustuslakisopimuksen hyväksymisestä syksyllä 2005. Sopimuksen tultua hylätyksi keväällä 2005 Ranskan ja Hollannin kansanäänestyksissä valtioneuvosto antoi esityksen sijasta selonteon.⁹²⁸ Valtioneuvosto kuvasi siinä sopimusta Euroopan perustuslaista nimensä mukaisesti oikeudelliselta muodoltaan kansainvälisoikeudelliseksi valtiosopimukseksi, joka asiallisesti kuitenkin sisältää perustuslailliseksi luonnehdittavia ja EY:n ja EU:n valtiosääntöistä kehitystä kuvastavia määräyksiä. Näihin kuuluivat muun muassa unionioikeuden ensisijaisuus. Valtioneuvosto luonnehti sopimusta ”tämän valtiosääntöisen kehityksen kodifointina”, jolloin kyse ei olisi uusista velvoitteista.⁹²⁹

Perustuslakisopimuksessa oli konventin ehdotusta etusijaperiaatetta koskevaa artiklaa I-10:a vastaava I-6 artikla. Määräyksen laajuusongelma oli pyritty ratkaisemaan liittämällä hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan julistus (n:o 1) I-6 artiklasta, jossa konferenssi toteaa kyseisen määräyksen olevan EY-tuomioistuimen olemassa olevan oikeuskäytännön mukainen. Valtioneuvoston mukaan ”julistuksella tehdään selväksi se, ettei I-6 artiklan tarkoituksena ole muuttaa vallitsevaa oikeustilaa, vaan yksinomaan kodifoida perustuslakisopimukseen EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö.” Ehdotuksen I-6 artikla oli EUT:n käytännön mukaisesti hyväksyttävissä. Valtioneuvoston määrittelyn mukaan ”periaatteella tarkoitetaan sitä, että unionioikeuden normin ja kansallisen oikeuden normin välisessä ristiriitatilanteessa lainsoveltajalla on velvollisuus turvata unionioikeuden tehokkuus ja tarvittaessa jättää viran puolesta soveltamatta kansallisen oikeuden normia, sen säädöshierarkkisesta tasosta riippumatta.”

⁹²⁸ VNS 6/2005 vp.

⁹²⁹ ”Erityisesti EY-tuomioistuin on jo 1960-luvulta lähtien korostanut sitä, että EY-sopimuksella luotu oikeusjärjestys on merkinnyt jäsenvaltioiden suvereenien oikeuksien rajoittamista ja sisältänyt sellaisia perinteisestä kansainvälisestä oikeudesta poikkeavia piirteitä kuin yhteisöoikeuden ensisijaisuus suhteessa jäsenvaltioiden oikeuteen nähden ja niin sanottu yhteisöoikeuden välitön oikeusvaikutus. Tällä perusteella tuomioistuin on luonnehtinut EY-sopimusta ’oikeusyhteisön perustuslakia vastaavaksi asiakirjaksi’ (lausunto 1/91, kohta 21). Viittaus perustuslakisopimuksen perustuslailliseen sisältöön tuleekin ymmärtää viittauksena näihin unionioikeuden ominaispiirteisiin sekä siihen seikkaan, että unioni hoitaa eräitä perinteisesti valtiolle kuuluviksi ymmärrettyjä tehtäviä. Perustuslakisopimus voidaankin nähdä osaltaan tämän valtiosääntöisen kehityksen kodifointina. Tätä ilmentää se, että perustuslakisopimuksen ensimmäiseen ja toiseen osaan on sisällytetty eräitä EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön pohjautuvia ja luonteeltaan perustuslailliseksi katsottavia periaatteita (esimerkiksi unionin oikeuden ensisijaisuus, perusoikeudet).” Lisäksi: ”Perustuslakisopimus vastaa rakenteensa ja oikeudellisen luonteensa puolesta Suomen tavoitteita... Sopimus lähtee siitä, että unionia kehitetään tulevaisuudessakin sekä jäsenvaltioiden että kansalaisten yhteenliittymänä. Unionin oikeudellinen perusluonne ei muutu, vaan sopimuksen luonteeltaan perustuslailliset elementit merkitsevät olennaisilta osiltaan jo aiempien perussopimusten nojalla toteutuneen valtiosääntöistymiskehityksen kodifioimista (PeVL 7/2003 vp). VNS 6/2005 vp, s. 23–24.”

Perustuslakivaliokunta keskittyi lausunnossaan valiokunnan perinteisiin teemoihin, sopimuksen ratifiointitilanteeseen, eduskunnan suostumuksen tarpeellisuuteen sekä käsittelyjärjestykseen.⁹³⁰ Etusijaa ei käsitellä eikä juuri muitakaan sopimukseen liittyviä aineellisia kysymyksiä. Valiokunta lähinnä viittasi aiempaan lausuntoonsa (PeVL 7/2003 vp), jota oli lainattu myös selonteossa, ja mahdolliseen myöhemmin annettavaan sopimuksen voimaansaattamista koskevaan hallituksen esitykseen. Myöskään hallituksen esityksessä (HE 67/2006 vp) perustuslakisopimuksen voimaansaattamisesta ei tuoda esiin uutta siihen nähden, miten etusijaa selvitettiin selonteossa eikä perustuslakivaliokunta perustuslakisopimusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 36/2006 vp) käsittele etusijaa.

1.3 LISSABONIN SOPIMUS

Hallitus mainitsee Lissabonin sopimuksen voimaansaattamista koskevassa esityksessään⁹³¹ unionin oikeuden ensisijaisuuden olleen yksi niistä ”perustuslailliseksi taikka tavanomaisesti valtioon liitetyksi” perustuslakisopimuksen piirteistä, joita Lissabonin sopimuksessa karsittiin. Tuloksena oli ”unionin oikeuden ensisijaisuuden osalta konferenssin hyväksymä julistus, jossa muistutetaan EU:n tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä”. Hallituksen esityksessä toistetaan selonteossa aiemmin esitetty selvitys etusijaperiaatteen taustasta ja määritellään periaatteella tarkoitettavan sitä, että ”... ristiriitatilanteessa lainsoveltajalla on velvollisuus turvata unionioikeuden tehokkuus ja tarvittaessa jättää viran puolesta soveltamatta kansallisen oikeuden normia, sen säädöshierarkkisesta tasosta riippumatta.” Sopimuksesta seuraava ainoa etusijaa koskeva muutos oli periaatteen soveltamisalan laajentuminen pilarirakenteen poistuessa. Jälleen kerran etusija esitetään ehdottomana ”säädöshierarkkisesta tasosta riippumatta”.

Yksi keskeisimmistä Lissabonin sopimusneuvottelujen aiheista oli toimivaltajaon selkeyttäminen. Hallituksen esityksessä unionin toimivallasta erotettiin unionin toimielimille sopimuksen nojalla kuuluvat toimivaltuudet ja unionin oikeuden jäsenvaltioille asettamat velvollisuudet noudattaa unionin oikeutta omassa toiminnassaan.⁹³² Velvollisuudella – joka voi ilmetä muun muassa etusijana – ja toimivallalla on kuitenkin kiinteä yhteys: jäsenvaltion velvollisuutena on lojaalisti toteuttaa unionille luovutetun toimivallan nojalla syntyneet tulokset, kuten lainsäädäntö. Etusija on keino turvata tätä toimintaa ja sen perusteena on muun muassa lojaliteettiperiaate. Periaatteet määrittävät unionin

⁹³⁰ PeVL 9/2006 vp.

⁹³¹ Hallituksen esitys Lissabonin sopimuksen voimaansaattamisesta, HE 23/2008 vp.

⁹³² HE 23/2008 vp, s. 21.

ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita ja kuvaavat unionin oikeusjärjestyksen keskeisimpiä piirteitä. Hallituksen esityksessä käsitelläänkin vilpittömän yhteistyön periaatetta⁹³³ ja unionin oikeuden ensisijaisuutta yhteen liittyvinä käsitteinä. Valtioneuvosto toteaa vilpittömän yhteistyön periaatteen olevan välttämätön edellytys unionin oikeuden ensisijaisuuden toteutumislle ja EUT:n tukeutuneen siihen muun ohella määritellään jäsenvaltioiden viranomaisille etusijaperiaatteesta seuraavia velvollisuuksia.

Uutta valtioneuvoston argumentaatiossa on etusijaperiaatteen sitominen nimenomaisesti vilpittömän yhteistyön periaatteeseen. Tämä periaatehan kohdistuu laajemmin jäsenvaltion toimintaan ja ulottuu tuomioistuinten yksittäisiä soveltamistilanteita ulommas. Aiemmin etusijan rationa on esitetty unionioikeuden yhdenmukaisuuden turvaaminen ja ennen kaikkea sen sidonnaisuus toimivallan luovutukseen. Etusijaa ei ole kuitenkaan vastaavasti sidottu tätä koskeviin sopimusmääräyksiin. Liittäminen vilpittömän yhteistyön periaatteeseen voi vahvistaa etusijaperiaatteen velvoittavuutta ja laajentaa sen soveltuvuutta myös lainsäädäntötoimintaan. Hallituksen esityksessä todetaan, että sopimuksen määräykset vilpittömän yhteistyön periaatteesta merkitsivät EUT:n oikeuskäytännön kirjaamista perussopimuksen tekstiin. Asiallista muutosta nykytilaan merkitsi lähinnä etusijan ja vilpittömän yhteistyön periaatteen soveltamisalan laajeneminen koskemaan nimenomaisesti myös poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa.⁹³⁴ Välillisesti vilpittömän yhteistyön periaate on vastaus valiokunnan kommenttiin EUT:n etusijaa koskevan oikeuskäytännön rajoittumisesta vain laintulkintatilanteisiin. On kuitenkin syytä panna merkille, että vilpittömän yhteistyön periaate on valtioneuvoston mielestä edellytys ja syy etusijaperiaatteelle. Näin sen EUT:kin on perustellut. Ne ovat siis erillisiä asioita eikä etusijaperiaatteen tarkoittamaa velvoitetta voi sen perusteella laajentaa.

Lissabonin sopimuksella unionin perusoikeuskirjasta tehtiin oikeudellisesti sitova asiakirja. Tuori kritisoi perustuslakivaliokunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossa hallituksen esitystä, joka antaa ymmärtää, ettei unionin perusoikeuskirjan sitovuus muuttaisi Suomen perusoikeusjärjestelmää. Hänen mukaansa Lissabonin sopimuksella voimaan saatettava järjestely merkitsee, että unionin perusoikeudet tulevat soveltamisalaltaan – siis tarkoittaa EU:n toimivaltaa – sovellettaviksi kansallisten perusoikeussäännösten sijasta. Tämän

⁹³³ Periaatteen kuvataan perustuvan uuden SEU 3 a artiklan 3 kohtaan SEY 10 artiklaan, ja laajempaan, EUT:n oikeuskäytännössä vahvistettuun lojaliteettiperiaatteeseen, joka koskee myös unionin toimielinten toimintaa jäsenvaltioihin nähden.

⁹³⁴ EUT oli tosin jo oikeuskäytännössään katsonut, että lojaliteettiperiaate velvoittaa myös rikosoikeudellisen yhteistyön ja poliisiyhteistyön alalla. Erityisesti se velvoittaa jäsenvaltiot toteuttamaan kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia niille Euroopan unionin oikeudesta johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi (asia C-105/03, Maria Pupino, tuomio 16.6.2005, kohta 42).

perusteella Tuori ennakoi myöhempää Melloni-ratkaisua viittaamalla suomalaisen tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen velvollisuuteen noudattaa EU-oikeudellista perusoikeusnormia maksimistandardina, jolloin se voisi johtaa alhaisempaan suojaan kuin vastaava kansallinen perusoikeussäännös.⁹³⁵ Perustuslakivaliokunnan Lissabonin sopimusta koskevan lausunnon⁹³⁶ varsinaisena sisältönä oli sopimuksen säätämistäjärjestys eikä se käsittele etusijaa.⁹³⁷

Ulkoasiainvaliokunta totesi,⁹³⁸ ettei

”Lissabonin sopimuksessa ole erillistä määräystä siitä, että perussopimukset ja unionin antama lainsäädäntö ovat ensisijaisia jäsenvaltioiden oikeuteen nähden, mutta perussopimuksia koskevassa julistuksessa (nro 17) muistutetaan vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, joka ajaa saman asian.”⁹³⁹

Määräyksen kohtalo neuvotteluissa kuitenkin kuvastaa etusijaperiaatteen – tai siinä muodossa kuin se päättyi sopimustekstiin – ongelmallisuutta joillekin jäsenvaltiolle. Valiokunnan lausuma ”ajaa saman asian” on siten perusteeton.

1.4 ETUSIJA PERUSSOPIMUSTEN MUUTOKSISSA

Etusijaperiaatteen sisältö esitetään valtiopäiväasiakirjoissa perustuslaillista sopimusta, perustuslakisopimusta ja Lissabonin sopimusta käsiteltäessä samansisältöisenä kuin se hahmottui liittymisvaiheessa. Etusijaperiaatteen ehdottomuus ”säädöshierarkkisesta tasosta riippumatta” todetaan nimenomaisesti. Kun viittaus tarkoittaa kuvata periaatteen sisältöä siten kuin EUT on sen määritellyt, on se toki oikea. Hämmäntävämpää on se, ettei sitä problematisoida ja tuntuu olevan Suomen kannalta yksinkertainen ja ongelmaton. Lisäsyvyyttä periaatteelle on tuonut perussopimusten kehitys: toimivallanjaon tarkentuminen ja vilpittömän yhteistyön periaatteen merkityksen kasvu. Periaate nähdään nimenomaisesti niiden elimellisenä osana: vilpittömän yhteistyö on etusijan edellytys ja hyvin toimiva toimivallanjako on sen seuraus.

⁹³⁵ Tuorin lausunto 22.4.2008, s. 3, Heinonen 2012b, s. 222.

⁹³⁶ PeVL 13/2008 vp.

⁹³⁷ Valiokunta viittaa lausuntoonsa valtioneuvoston selonteosta (PeVL 36/2006 vp). Siinä ei kuitenkaan tarkastella etusijaa, vaan valiokunnan varsinaisen arvio sisältyy aiempaan konventin ehdotuksesta annettuun lausuntoon (PeVL 7/2003 vp).

⁹³⁸ UaVM 6/2008 vp.

⁹³⁹ Viittaus on epäselvä, mutta konferenssin päätösasiakirjan julistus ei ole oikeudellisesti sama asia kuin perussopimusmääräys. Se ei aja ”samaa asiaa”. Vakiintunut oikeuskäytäntö voi sen tehdä.

2 Perustuslaki ja EU-jäsenyys

Yhdentymisprosessi herätti keskustelua perustuslain muutostarpeista, kuten oliko EU-jäsenyys mainittava perustuslaissa, oliko säänneltävä toimivallan luovuttamista kansainvälisille toimielimille joustavammin, oliko vahvistettava tuomioistuinten tekemää lakien jälkikäteistä valvontaa taikka oliko vähennettävä poikkeuslakien käyttöä. Suomi seurasi keskustelussaan tässäkin asiassa Ruotsia, jonka perustuslain uudistuksessa vuonna 2008 EU-jäsenyys kirjattiin perustuslakiin, toimivallan luovutusta yksinkertaistettiin ja tuomareille annettiin mahdollisuus EU-oikeuden mallin mukaisesti yleisesti tutkia lakien yhdenmukaisuutta perustuslain kanssa. Suomessa perustuslakia päädyttiin muuttamaan kokonaisuudistuksessa vuonna 2000 ja erillisuudistuksena vuonna 2011.

2.1 EUROOPAN UNIONIN JÄSENYYPIDEN MAINITSEMIDEN SUOMEN PERUSTUSLAISSA

Liittyessään Euroopan unioniin Suomi luovutti merkittävästi toimivaltaansa, mutta toimivallan siirtoa, sen rajoituksia, Euroopan unionin jäsenyyttä taikka sen vaikutuksia Suomen valtiosääntöön ei kirjattu perustuslakiin eli tuolloiseen hallitusmuotoon. Siihen päätettiin tehdä vain välttämättömimmät, lähinnä eduskunnan asemaa turvaavat menettelylliset muutokset.⁹⁴⁰ Aikaa ei ollut laajemmalle uudistustyölle ja jäsenyyden vaikutuksista haluttiin myös kokemuksia.

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa pyrittiin toteuttamaan perustuslain täydellisyysperiaatetta, joka ei ollut Suomessa muun muassa poikkeuslaki-instituution vuoksi kovinkaan hyvin toteutunut. Sadat poikkeuslait olivat tehneet perustuslaista käytännössä läpinäkymättömän. Perustuslain säännökset pyrittiin saamaan paremmin vastaamaan tosiasiallista oikeustilaa ja säädettiin poikkeuslakien käytön välttämisperiaate. Vaikka valmisteluvaiheessa suositettiin laajasti unionivelvoitteiden sisältämien suvereniteettirajoitusten kirjaamista pe-

⁹⁴⁰ Perustuslaki tuli sisältämään vain säännökset menettelystä unioniasian valmistelussa ja kansallisessa toteutuksessa perustuslain 93 §:n 2 momentissa ja eduskunnan ennakkovaikuttamisesta perustuslain 96 ja 97 §:ssä. Saraviita 2011, s. 53. Jyrängin mukaan ratkaisua EY-jäsenyydestä ei haluttu kirjata perustuslakiin, koska kirjaaminen olisi vaarantanut eduskunnan hyväksynnän saamisen ratkaisulle. Jyräni 2003, s. 262. Jyräni tarkoittanee, että kirjaaminen olisi merkinnyt supistetusta perustuslainsäätämijärjestyksestä siirtymistä tavanomaiseen perustuslainsäätämijärjestykseen. Jyräni on kuitenkin pitänyt supistetun perustuslainsäätämijärjestyksen käyttöä tässä yhteydessä valtiosääntöperinteemme mukaisena.

rustuslakiin, oli täydellisyysperiaatteen toteuttaminen unioniasioissa kuitenkin varsin vaativaa. Ylimpien valtioelinten toimivaltarajoitusten sisällön selvittämiseksi oli perehdyttävä unionijäsenyyden edellyttämien lainsäädäntömuutosten valmisteluasiakirjoihin ja täsmällisen kuvan saamiseksi syvennyttävä unionin oikeusjärjestystä tarkoittavaan kirjallisuuteen ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.⁹⁴¹ EU-jäsenyyden todellista sisältöä olisi ollut dynaamisessa yhdenytymiskehityksessä vaikea määritellä eikä EU:n oikeusjärjestyksen määrittely Suomen perustuslaissa olisi ollut ongelmatonta EU:n oikeusjärjestyksen erillisyyden kannalta. Vuoden 2011 uudistuksessa viitattiin myös siihen, että ”kansallisen perustuslakitasoisen sääntelyn ja kansainvälisen normiston keskinäisen tehtäväjaon mukaan perustuslaki on ensisijaisesti valtiollinen asiakirja, jossa järjestetään nimenomaan kansallisen päätöksenteon perusteet.”⁹⁴² Tämän näkökohdan mukaan kansallisessa perustuslaissa ei oikeastaan kuulukaan olla tarkkoja säännöksiä kansainvälisistä kysymyksistä. Perustuslakivaliokunta käsitteli unionijäsenyyden suvereniteettirajoitusten kirjaamista perustuslakiin,⁹⁴³ mutta päätyi lopulta pitämään supistetun perustuslainsäätämisenjärjestyksen (PL 95 § 2) järjestelmää, jota tehostavat poikkeuslakien käytön rajaaminen (73 §) ja säännös kiellosta vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita (94 § 3), riittävänä.⁹⁴⁴

Perustuslainuudistuksessa 1 §:ään lisättiin uuden, avoimemman ja yhteistyötä korostavan suvereniteettikäsityksen mukainen uusi 3 momentti.⁹⁴⁵ Uudella säännöksellä oli merkitystä myös EU-jäsenyyden kannalta. Perustuslakivaliokunta nimittäin sovelsi sitä Nizzan sopimuksen voimaansaattamisvaiheessa ja siihen perustuen katsoi, ettei supistettua perustuslainsäätämisenjärjestystä tarvinnut enää käyttää. Vuonna 2011 perustuslain 1 §:n 3 momenttiin lisättiin maininta, jonka mukaan ”Suomi on Euroopan unionin jäsen.” Taustalla oli perustuslakia uudistettaessa käyty keskustelu ja erityisesti Ruotsin esimerkki, jossa EU-jäsenyys kirjattiin vuoden 2010 perustuslain uudistuksessa perustuslain valtiomuodon perusteita koskevaan 1 lukuun tekemällä siihen tätä koskeva luonteeltaan informatiivinen muutos.⁹⁴⁶ EU-jäsenyyden näkymättömyys perustuslaissa ei vastannut ruotsalaista valtiosäännön kirjoitusperinnettä, jonka mukaan hallitusmuodon tulisi heijastaa tosiasiallista poliittista tilannetta maassa. Monista perustavaa laatua olevista normeista päättivät kuitenkin EU:n toimieliimet eikä Ruotsin valtiopäivät.⁹⁴⁷

⁹⁴¹ Saraviita 2011, s. 53.

⁹⁴² HE 60/2010 vp, s. 20.

⁹⁴³ PeVM 10/1998 vp, s. 6; Saraviita 2011, s. 54.

⁹⁴⁴ Saraviita 2011, s. 53–54.

⁹⁴⁵ ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.”

⁹⁴⁶ Tasapainon vuoksi myös osallistuminen muuhunkin merkittävään kansainväliseen yhteistyöhön YK:ssa ja Euroopan neuvostossa lisättiin hallitusmuotoon. Prop 2007/08:168, s. 66.

⁹⁴⁷ SOU 2008:125, 153, s. 497. Perustelu on varsin samansisältöinen kuin perustuslakiselvityk-

Hallituksen esityksen mukaan säännöksen tarkoituksena oli kirjata vallitseva ja Suomen valtiollisissa perusratkaisuissa vakiintunut tilanne. Myös EU:n perustuslaillisuuden vahvistuminen perusteli jäsenyyden ilmaisevan maininnan ottamista perustuslakiin.⁹⁴⁸ Myös perustuslakivaliokunnan mukaan säännöksen luonne on lähinnä toteava, ei oikeustilaa muuttava.⁹⁴⁹ Sillä ei vaikuteta liittymissopimuksella eikä EU:n myöhemmillä perussopimuksilla vahvistettuun oikeustilaan, eikä jäsenyyttä koskevalla perustuslain säännöksellä vahvisteta uutta peruseriaa. Unionia koskevalla lisäyksellä perustuslakiin saataan Husan mukaan tiedoksi, että valtiossa on kansallisen oikeusjärjestyksen rinnalla voimassa toinen oikeusjärjestys, joka vie siltä tilaa, josta peräisin olevia normeja sovelletaan ja johon sillä on toiminnallinen normatiivisesti merkityksellinen yhteys. Perustuslain tuli siis heijastella oikeustilaa, jonka mukaan Suomen oikeudenkäyttöpiiriä koskeva säädösvalta on jaettu kansallisten organien (lähinnä eduskunnan) ja ylikansallisten organien kesken.⁹⁵⁰ Suomen oikeudenkäyttöpiirissä on (muodollisesti) siten voimassa kaksi toisistaan erillistä oikeusjärjestystä, Suomen ja Euroopan unionin, ja näiden kahden eri oikeusjärjestyksen perusasiakirjat – perustuslaki ja EU:n perussopimukset – ovat muodollisesti erillisiä, mutta tästä huolimatta ne muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden.⁹⁵¹ Tämä ei tosin hävitä unionin ja jäsenvaltion välisen suhteen pysyvää valtiosääntöistä jännitettä, joka Husan mukaan kiteytyy vaatimukseen EU-oikeuden ehdottomasta etusijasta.⁹⁵² Jäsenyyden kirjaamisen voi siis nähdä eräänlaisena valtiosääntöpluralistisena deklaraationa.

Vaikka perustuslain alkuluvun mukaan (PL 3.1 §) eduskunnan lainsäädäntövalta näyttäisi olevan yleinen, rajoittaa sen käyttämistä Euroopan unionin lain ohella perustuslain erityinen säätämisyjärjestys ja kansainvälinen oikeus. Pe-

sessä vuonna 1993. Lausunnoissa kirjauksen katsottiin kuitenkin merkitsevän sitä, että EU-jäsenyydestä tulee osa Ruotsin valtiomuotoa, jolloin on epäselvempää, miten laajasti päätösvaltaa voidaan HM 10:5:n perusteella luovuttaa. Hallitus totesi kuitenkin Ruotsin olevan jo jäsen eikä sen mainitseminen hallitusmuodossa voisi muuttaa sisällöllisesti enää mitään ja jäsenyys ilmenee hallitusmuodosta jo epäsuorasti. Prop. 2009/10:80 s. 194. Suomessa kehitys on ollut vastaava: kritiikistä huolimatta mainintaa jäsenyydestä ei liitetty perustuslakiin liittymisvaiheessa. Se tehtiin vähän Ruotsissa tehdyn muutoksen jälkeen eli 2011. Myös Suomessa muutoksella perusteltiin olevan vain informatiivinen arvo. Vuoden 1993 perustuslakiselvityksessä jäsenyyden mainitsemisen nähtiin rajoittavan Ruotsin perustuslaillista toimintavapautta, jos Ruotsi halusi erota nopeasti EU:sta. SOU 1993:14, s. 92. Vuonna 2008 tätä ei kuitenkaan enää pidetty järkevänä perustuslain säätämisperusteena, koska Ruotsin mahdollinen eroaminen EU:sta olisi asteittainen prosessi ja perustuisi huolelliseen harkintaan ja valmisteluun, joka myös kattaisi tarpeelliset perustuslain muutokset. SOU 2008:125, 153, s. 498; Prop. 2009/10:80 s. 194–195; Bet. 2009/10:KU19 s. 50. HE 60/2010 vp.

⁹⁴⁸ HE 60/2010 vp, s. 27.

⁹⁴⁹ PeVM 9/2010 vp – HE 60/2010 vp.

⁹⁵⁰ Jyränki – Husa 2012, s. 44.

⁹⁵¹ Jyränki – Husa 2012, s. 72.

⁹⁵² Jyränki – Husa 2012, s. 72.

rustuslain 1 §:n säännöksen paikasta ja säätämisperusteluista on pääteltävissä, että jäsenyys rajoittaa Suomen ulkoista ja sisäistä suvereniteettia. Perustuslain kansainvälisiä suhteita käsittelevästä 8. luvusta ilmenee, että Euroopan unioni oman toimivaltansa nojalla päättää säädöksistä, jotka perustuslain mukaan muutoin kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Jäsenyyden kirjaamisen informaatioluonne on kuitenkin rajallinen: ylimpien valtioelinten toimivaltarajoitusten aineellisen sisällön selvittämiseksi on edelleenkin perehdyttävä unionijäsenyyden edellyttämien lainsäädäntömuutosten valmisteluasiakirjoihin, unionin oikeusjärjestystä tarkoittavaan kirjallisuuteen ja EU:n tuomioistuimien oikeuskäytäntöön.⁹⁵³

2.2 TOIMIVALLAN LUOVUTTAMINEN JA SEN RAJAT

2.2.1 Ei-merkittävä, merkittävä ja sitä merkittävämpi toimivallan siirto

Liittymisaikaan perustuslakivaliokunnan vakiintunut kanta oli, että hallitusmuodon 1 ja 2 §:n täysivaltaisuutta koskevien määräysten kanssa ristiriidassa olivat muun muassa ”sellaiset ... kansainvälisen toimielimen valtuuksia koskevat määräykset, ... joista voisi seurata velvollisuus lainsäädännön muuttamiseen tai muun kansallisen päätösvallan piirissä olevaan toimenpiteeseen ryhtymiseen.”⁹⁵⁴ Suomen liittyessä EU:iin oli siten selvää, että jäsenyyden merkittävässä merkittävässä lainsäädäntö-, tuomio- ja täytäntöönpanovaltaan liittyvän toimivallan luovuttamista unionille, se oli ristiriidassa perustuslain kanssa. Luovutusta ei kuitenkaan pidetty niin merkittävänä, ettei Suomi sen jälkeenkään olisi ollut suvereeni, itsenäinen valtio. Jäsenyyden toteutuminen edellytti kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseen sovellettua niin sanottua supistettua perustuslain säätämisyjärjestystä. Poikkeuslakimahdollisuuden takia toimivallan siirtämistä koskevaa perustuslakisääntelyä ei pidetty välttämättömänä kirjata perustuslakiin.⁹⁵⁵

Perustuslain 1 § 3 momentin muuttamisen yhteydessä vuonna 2011 kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista koskevaan 95 §:ään lisättiin säännös täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirrosta muun muassa EU:lle.⁹⁵⁶ Uuden perustuslain aikana muotoutuneessa tulkintakäytännössä

⁹⁵³ Jyränki – Husa 2012, s.104.

⁹⁵⁴ HE 135/1994 vp, s. 668.

⁹⁵⁵ PeVM 10/1998 vp, s. 6/II.

⁹⁵⁶ 95 §:n 2 momentin (1112/2011) mukaan ”(L)akiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle

kansainvälisessä yhteistoiminnassa tavanomaisten ja vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen vaikuttavien kansainvälisten velvoitteiden ei ollut katsottu olevan sellaisenaan ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa. Siten pääsääntöisesti vain täysivaltaisuuden kanalta ”merkittävää” toimivallan siirtoa koskevien velvoitteiden hyväksymisen oli katsottu edellyttävän supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä. Erityistä painoa tässäkin tarkastelussa oli annettu Suomen EU-jäsenyydelle.⁹⁵⁷

Merkittävää toimivallan siirtoa koskevan säännöksen seurauksena oli, että toimivallan siirto tätä vähäisemmissä tapauksissa oli toteutettavissa tavallisella ääntenenemmistöllä eikä merkittävääkään toimivallan siirtoa enää pidettäisi poikkeuksena perustuslaista. Muutoksella tavallaan hyväksyttiin se jäsenyydestä toden teolla alkanut kehitys, jossa osallistuminen tiivistyvään kansainväliseen yhteistoimintaan merkitsee perinteisen täysivaltaisuuden rajoituksia ja toimivallan luovuttamista. Tähän ei tarvita enää poikkeuslaki-instituutiota, vaan se on osa valtiosäännön normaalijärjestelmää. Muutos tuki myös perustuslain kokonaisuudistuksen tavoitetta vähentää poikkeuslakien käyttöä, joka sittemmin sai ilmauksensa perustuslain 73 §:n 1 momentissa.⁹⁵⁸ Välttämismuute koski myös perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisessa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltyä perustuslakia koskevan kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamista.⁹⁵⁹

Lain 95 §:n säännös toi perustuslakiin eräänlaisen lisäasteikon. ”Merkittävää” enempää ei voisi luovuttaa tämän säännöksen nojalla. Kun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamista koskevaa poikkeuslakia piti 73 §:n 1 momentin nojalla välttää, ei ”merkittävää” merkittävemmän toimivallan luovuttamisesta voitu silloin säätää entiseen tapaan poikkeuslailla, vaan luovuttaminen edellyttäisi perustuslain 73 §:ssä säädetyn perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöä. Ero on olennainen, koska perustuslain 95 §:n mukaan ehdotusta ei voi jättää lepäämään vaalien yli, kun taas 73 § edellyttää sitä, ellei ehdotusta julisteta kiireelliseksi viiden kuudesosan enemmistöllä.

toimielimelle, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.”

⁹⁵⁷ HE 60/2010 vp.

⁹⁵⁸ Momentin ensimmäisen virkkeen mukaan ”(E)hdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta taikka perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta on toisessa käsitelyssä äänen enemmistöllä hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin.” Perustelujen mukaan (HE 1/1998 vp, s. 125) ”poikkeuslakimahdollisuuden käyttöalaa rajattaisiin käyttämällä ilmaisua ’perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta’ ja se viittaa ensi sijassa poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen. Poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen.... Säännöksen lähtökohtana on, että poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan pidättyvästi ja perustuslaista tehtävien poikkeusten ala rajoitetaan mahdollisimman kapeaksi.”

⁹⁵⁹ HE:n perustelujen mukaan (s. 125) perustuslain 95 § 2 mukainen laki on ”oikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslaki, jota koskee 73 §:ssä säädetty rajatun poikkeuksen vaatimus.”

Lain 73 §:n menettelyä voidaan käyttää perustuslain säätämiseen, muuttamiseen tai kumoamiseen taikka perustuslakiin tehtävään rajatun poikkeuksen tekemiseen. Tekstimuutoksen ja rajatun poikkeuksen välillä on olennainen ero: rajatun poikkeuksen ollessa luonteeltaan poikkeuslaki se rinnastuu tavalliseen lakiin ja on myös kumottavissa sitä koskevassa järjestyksessä.⁹⁶⁰ Perustuslain kokonaisuudistuksen esitöiden mukaan ”rajattu poikkeus” on luonteeltaan poikkeuslaki eikä sillä voida puuttua ”perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä”.⁹⁶¹ Tällaista ”merkittävää” merkittävämpää toimivaltaa ei voitaisi siten luovuttaa ”rajattua poikkeusta” tekemällä, vaan se edellyttäisi perustuslain tekstimuutosta. Perustuslakivaliokunnan käytännöstä ei ole yksilöitävissä aineellisia rajoja ”merkittävän” ja sitä merkittävämmän toimivaltaluovutuksen välillä. Valiokunnan tarkastelu on keskittynyt institutionaalisten muutosten ja täysivaltaisuuden väliseen punnintaan ja ratkaisukäytännössä on korostunut toimivallan luovutuksen muodollinen merkitys.⁹⁶²

2.2.2 Perustuslain ydinsisällön loukkaamattomuus

Saksan liittotasavallan perustuslakiin sisältyy ns. Ewigkeitsgarantie eli ikuisuuslauseke.⁹⁶³ Sen mukaan perustuslain muuttamisjärjestyksessäkään ei saa ka- jota federatiiviseen rakenteeseen, demokratian, oikeusvaltion ja sosiaalivaltion johtaviin periaatteisiin, ihmisarvon takuuseen ja valtiovallan sitomiseen luovuttamattomiin perusoikeuksiin. Näihin kysymyksiin perustuslakia muuttava

⁹⁶⁰ HE 1/1998 vp, s. 125.

⁹⁶¹ HE 1/1998 vp, s. 125.

⁹⁶² HE 60/2010 vp, s. 22, 28 ja siinä luetellut PeV:n lausunnot.

⁹⁶³ Saksan liittotasavallan perustuslain 79 artiklan 3 kohta on seuraava: ”Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.”

Artikkla 1 säädetään: (1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. (2) Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt. (3) Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht. Artikla 20 kuuluu seuraavasti (1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. (2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

(3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden. (4) Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.

toimivalta ei enää ulottu, vaan Saksassa valtiojärjestyksestä päättää kansa, ”pouvoir constituant”.⁹⁶⁴

Perustuslain 1 luvussa ja Saksan perustuslain 79.3 artiklassa on useita yhteisiä periaatteita. Perustuslaissa on yksilöity kaksi perustetta, jotka voisi tulkita ikuisuuslausekkeeseen rinnastettaviksi ja olennaisesti toimivallan siirtoa ja etusijaperiaatteeseen vetoamista rajoittaviksi perusteiksi. Perustuslain 1.2 §:ssä on säännös ihmisarvon loukkaamattomuudesta ja 94.3 §:ssä kielto kansainvälisellä velvoitteella vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.⁹⁶⁵ Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ihmisarvon loukkaamattomuuden katsottiin ilmaisevan ”perustavanlaatuisten oikeuksien yleisinhimillisen perustan”. Muuttamiskielton – tai muuttamista koskevan toimivallan pysyvän puuttumisen – voi katsoa ilmenevän siitä, että hallituksen esityksen mukaan ”ainakin kaikkein perustavimpia ihmisyyksilön oikeuksia voidaan pitää perimmiltään valtion tahdosta ja myös kulloisestakin oikeusjärjestyksestä riippumattomina.”⁹⁶⁶ Perusoikeusjärjestelmällä voisi siten olla ydinosa, joka on kokonaan perustuslainsäätäjänkin ulottumattomissa⁹⁶⁷ eikä siihen voisi kajota edes perustuslain 73 §:n perusteella, jolloin se on jo rinnastettavissa saksalaiseen ikuisuuslausekkeeseen. Valtiosääntökomitea 1992 käytti esimerkkinä ”perustuslain ydinsisällön loukkaamattomuudesta” omistusoikeuden suojaa. Lienee kuitenkin selvää, ettei tällainen peruste ole rinnastettavissa ”ihmisarvon loukkaamattomuuteen”. Komitean mainitsema esimerkki on toisaalta valaiseva, koska se tuo esiin sen, kuinka laaja, muuttuva ja epämääräinen peruste ”ydinsisältö” voi olla.

Ihmisarvon loukkaamattomuuteen on loogista liittää perustuslain 7 §:n 2 momentissa säädetty oikeus elämään. Nämä esiintyvät myös eri muodoissa monien maiden perustuslaeissa ja kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa. Analogisesti kansainvälisten ihmisoikeusasiakirjojen tietyt ehdottomat oikeudet, joista poikkeaminen ei ole sallittua edes kriisitilanteen aikana, voisivat olla tällaisia ydinarvoja. Siten esimerkiksi perustuslain 8 §:ssä säädetty legaliteetti-periaate voi olla edellä mainittuihin perusteisiin rinnastettava. Käsitellessään terrorismipuitepäätöstä perustuslakivaliokunta nimesi rikosoikeudellisen lailisuusperiaatteen ”niiden loukkaamattomina pidettyjen ihmisoikeuksien joukkoon, joista ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan ja KP-sopimuk-

⁹⁶⁴ Saksassa muuttamiskieltoja perustellaan ensi sijassa sillä, että niiden takia diktatuurin perustamisen täytyy aina tapahtua voimassa olevaa perustuslakia, tarkemmin sanottuna sen revisionormistoa, rikkoen, siis systeeminvastaisesti. Jyränki 2003, s. 253.

⁹⁶⁵ Suomen liittyessä EU:iin sovellettiin hallitusmuotoa, jossa perustuslain 1 § 2 ja 94 § 3:ä vastaavia säännöksiä ei ollut. Tämä ei vielä kuitenkaan tarkoita sitä, etteivät hallitusmuodon säännökset voineet asettaa toimivallan luovuttamiselle vastaavia esteitä. Perustuslain ehdottomaan muuttamiskieltoon rinnastettavana kysymyksenä liittymisvaiheessa keskusteltiin kuitenkin lähinnä täysivaltaisuudesta.

⁹⁶⁶ HE 309/1993 vp, s. 42.

⁹⁶⁷ Jyränki 2003, s. 256. Saksan perustuslain 79.3 artikla viittaa mm. 1 artiklan 1 kohtaan, jossa säädetään ihmisarvon loukkaamattomuudesta.

sen 4 artiklan määräysten perusteella saa poiketa edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana”. On vaikea perustella tästä periaatteesta poikkeamista EU-jäsenyyden normaaliolosuhteissa, jos siitä ei saa poiketa edes sodan tai hätätilan aikana. Ihmisarvon loukkaamattomuus voi liittyä myös sosiaaliin oikeuksiin. Perustuslain 19 §:n 1 momentti turvaa jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Perustuslain kokonaisuudistuksen hallituksen esityksen perustelujen mukaan 94 §:n 3 momentin säännös ”täsmentäisi 1 §:n 3 momentissa omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi”. Säännös siis rajoittaisi aineellisesti kansainväliseen yhteistyöhön osallistumista, eikä luonnollisestikaan sellaiseen voitaisi luovuttaa toimivaltaa.⁹⁶⁸ Perustelujen mukaan ”viime kädessä säännös rajoittaisi myös eduskunnan valtaa hyväksyä demokraattiselle yhteiskunnalle ominaisen valtiosäännön perusteita vaarantavia velvoitteita”.⁹⁶⁹ Ei ole kuitenkaan täysin selvää, seuraako tästä ihmisarvon loukkaamattomuuteen rinnastettava ehdoton toimivallan puuttuminen. Perustelut puhuvat vain eduskunnan vallan ”rajoittamisesta”, ei sen puuttumisesta. Itse säännös tosin on kirjoitettu varsin yksiselitteisesti – ”ei saa vaarantaa.”

Jos katsottaisiin, ettei 94 §:n 3 momentin rajoitusta ole pidettävä ehdottomana, olisi sen salliman kansanvaltaisia perusteita vaarantavan toimivallan luovuttaminen kuitenkin vielä ”merkittävämpää” kuin perustuslain 95 §:n tarkoittama toimivallan siirto. Hallituksen esityksen perusteluissa kielletäänkin mahdollisuus poiketa 95 §:n menettelyllä 94 §:n 3 momentin säännöksestä.⁹⁷⁰ Myös 73 §:n rajattua poikkeusta koskevissa perusteluissa kielletään mahdollisuus sen perusteella puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin. Kysymys siitä, onko eduskunnalla ylipäätään toimivaltaa poiketa perustuslain tekstimuutoksella 94 §:n 3 momentista 73 §:ssä säädettyssä menettelyssä näyttäisi jäävän avoimeksi. Kuitenkin lienee selvää, että jos kansainvälisen velvoitteen hyväksyminen loukkaisi ihmisarvoa, sen hyväksymiselle ei eduskunnalla olisi toimivaltaa.

Valtiosäännön kansanvaltaiset perusteet voivat koskea laajasti hyvin monta asiaa valtiosäännössä. Onhan se laadittu nimenomaan kansanvallan toteuttamiseksi ja turvaamiseksi. Eri jäsenvaltioiden perustuslakituomioistuimien tulkintakäytäntö osoittaa, että ”ydinsisältöjen” lista voi olla pitkä ja täsmällisesti vaikeasti hahmotettava.⁹⁷¹ Suomen valtiojärjestyksen perusteissa valtio-

⁹⁶⁸ Säännöksessä oleva viittaus perustuslain 1 §:n 3 momenttiin muistuttaa Italian perustuslakituomioistuimen kehittämää controlimitti-doktiirinia.

⁹⁶⁹ HE 1/1998 vp, s. 150. Saksan perustuslain 1 ja 20 artiklassa on vastaavia kansanvaltaisuuteen ja suvereenin vallan käytön perusteisiin ja rajoituksiin viittaavia säännöksiä.

⁹⁷⁰ HE 1/1998 vp, s. 151.

⁹⁷¹ Saksassa esimerkiksi BVerfG määritteli ”perustuslaillisen identiteetin loukkaamattomaksi ydinsisällöksi” ja ”ikuisesti” Saksan määräysvallassa säilyviksi aloiksi Lissabon-tuomiossa

järjestyksen kansanvaltaisuuteen on liitetty valtiollisen ja muun julkisen vallan käytön demokraattinen järjestäminen, kansan välittömällä vaaleilla valitseman edustuslaitoksen asema ylimpänä valtioelimenä sekä julkisen vallan käytön perustuminen viime kädessä eduskunnan säätämiin lakeihin.⁹⁷² Kansanvaltaisuutta kuvastaa perustuslain 2 §:n 1 momentin säännös valtiovallan kuulumisesta kansalle⁹⁷³ ja sen perusteella kansanvaltaisuuteen voi katsoa kuuluvan myös kunnallinen itsehallinto, kansalaisyhteiskunnan vapaa toiminta sekä ihmisten mahdollisimman laajat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet.

Etusijan voi väittää olevan luonteeltaan epädemokraattinen periaate, koska se antaa ei-kansanvaltaisesti valituille tuomareille merkittävän roolin, ja voi merkitä eduskunnan hyväksymän lain ja jopa perustuslain syrjäyttämistä. Toisaalta tuomioistuimet toiminnallaan varmistavat oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen eli ”julkisen vallan käytön perustumisen viime kädessä eduskunnan säätämiin lakeihin”, jolloin periaate, varsinkin sen ehdoton muoto, ei sellaisenaan merkitse poikkeamista kansansuvereenisuuden periaatteesta ja tuomioistuinten tunkeutumista eduskunnan rinnalle kilpailevaksi valtioelimeksi. Eduskunta suvereenina on periaatteeseen kuitenkin sitoutunut, eikä ole tätä päätösvaltaansa itseltään pois luovuttanut ja voi edelleenkin kumota etusijaperiaatteen tämän vaikutuksen. Mutta voiko eduskunta edes itse luopua tästä suvereenisuudesta, jää 94 §:n 3 momentin perusteella avoimeksi.⁹⁷⁴

Etusija voi merkitä aineellisesti jonkin sellaisen eduskunnan hyväksymän normin syrjäyttämistä, joka puolustaa ”valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita”. Jos kuitenkin näitä perusteita ei ole pidettävä ehdottomina – toisin sanoen

muun muassa rikoslainkäytön, voimankäytön monopolin, perustavaa laatua olevan talouspolitiikan (verotus, tulo- ja menoarvio), median sääntelyn, uskonnollisia yhteisöjä koskevat asiat, sosiaalipolitiikan, keskeisen kulttuuripolitiikan ja koulutusjärjestelmän. Erityisesti näillä alueilla oli toimintoja, jotka tulee tiettyyn merkittävään määrään saakka säilyä kansallisvaltiossa. BVerfG:n laaja listaus siis sisältää aiheita, joiden sisällä tapauskohtaisesti harkitaan ”jäädä jäsenvaltioille riittävästi tilaa poliittisesti muodostaa taloudellisia, kulttuurisia ja sosiaalisia elinolosuhteita” ja jos näin ei ole, kyse on toimivallan luovuttamisesta ”ultra vires”. Tosin on syytä muistaa Honeywell-tuomioon sisällynyt kvalifiointi eli ristiriidan tulee olla merkittävä.

⁹⁷² HE 1/1998 vp, s. 73. Perustuslain kansanvaltaisuutta ja oikeusvaltioperiaatetta koskeva 2 §: ”Valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.”

⁹⁷³ HE 1/1998 vp, s. 73.

⁹⁷⁴ Britanniassa sama asia ilmaistaan parlamentin suvereenisuutena, jota se ei voi kumota: ”...there is nothing in the (European Communities Act) which allows the (European Court), or any other institutions of the EU, to touch or qualify the conditions of Parliament’s legislative supremacy in the United Kingdom. Not because the legislature chose not to allow it; because by our law it could not allow it. That being so, the legislative and judicial institutions of the EU cannot intrude upon those conditions. The British Parliament has not the authority to authorize any such thing. Being sovereign, it cannot abandon its sovereignty.” Laws Lj:n kommentti tuomiossa *Thoburn v. Sunderland City Council*; Hartley 2007, s. 262.

eduskuntakin voisi niistä disponoida esimerkiksi siirtämällä niihin liittyvää toimivaltaa unionille – on vaikea nähdä, että kaikki niistä voisivat olla ehdottoman etusijan esteenä. Jossain vaiheessa toki yksittäisten toimivaltojen siirto on voinut muuttua niin merkittäväksi, että sillä on laadullinen vaikutus ”valtiosäännön kansanvaltaisiin perusteisiin” ja tällaiselle EU-säännökselle ei pitäisi enää antaa etusijaa. Kaiken kaikkiaan Suomen ”valtiosäännön kansanvaltaisista perusteista” on vaikea välittömästi johtaa täsmällistä, etusijan käyttöä rajoittavaa perustetta. Tässä mielessä Suomen ja Saksan ratkaisut muistuttavat toisiaan. Olennainen ero esimerkiksi Saksan valtiosäännön vastaaviin käsitteisiin on Suomen perusteiden menettelyllinen luonne. Saksassa perusteiden lista on laajempi ja ne liittyvät moniin aineellisiin yhteiskuntapolitiikan aloihin.

Millaisessa esimerkkitalanteessa Suomessa eduskunta voisi sitten kieltäytyä luovuttamasta toimivaltaa EU:lle taikka katsoa, että kyse olisi jo luovutetun toimivallan perustuslain ydinarvojen vastaisesta käytöstä ja kiistää toimivallan nojalla säädetyn EU-normin voimassaolon taikka pätevyyden Suomessa? Vastavasti tuomioistuin jättäisi soveltamatta tällaisen EU-normin eikä antaisi sille etusijaa. Toisin kuin Saksassa, perustuslain ydinarvojen soveltamisesta ei ole Suomessa soveltamiskäytäntöä ja kuten edellä ilmeni, valtiosääntömme ei niitä myöskään seikkaperäisesti ja kattavasti määrittele. On kuitenkin oletettava, että asetelman Suomen ja EU:n välillä pitäisi olla hyvin selkeä, yhtäältä EU-normin itsessään kiistaton ja toisaalta kyseessä olevan valtiosäännön arvon keskeinen. Esimerkinomaisesti kyse voisi olla EU:n turvapaikkalainsäädännöstä, jossa säädettäisiin jäsenvaltioita sitovasti niin sanottujen turvallisten maiden määrittelystä eli maista, joihin turvapaikanhakijoita voitaisiin katsoa voitavan käännyttää palautuskieltoa rikkomatta. Järjestelmään voisi sisältyä vahvoja pakottavia ja yhdenmukaistavia piirteitä – esimerkiksi sen perustuminen suoraan sovellettavaan lainsäädäntöön, kuten asetukseen ja siihen liittyvään EUT:n tulkintamonopoliin – ja säännökset voisivat kieltää sitä suotuisamman kohtelun. Säädos voisi syntyä määräenemmistöpäätöksenteossa Suomen sitä jäsenvaltiona vastustaessa. Suomi olisi voinut katsoa järjestelmän olevan ristiriidassa palautuskiellon ja niin muodoin perustuslaissa turvatuun ihmisarvon loukkamattomuuden kanssa. Konkreettisesti ristiriita voisi syntyä järjestelmän täytäntöönpanossa. Jos esimerkiksi säädos delegoi toimivaltaa unionin hallintoviranomaiselle, Euroopan unionin turvapaikkavirastolle (EASO), antaa sitovia määräyksiä turvallisina pidettävistä maista ja näkemys näiden maiden turvallisuudesta olisi Suomessa joko yleisesti taikka yksittäistapausta ratkaistaessa toinen.⁹⁷⁵

⁹⁷⁵ Todennäköisyys tällaiseen tilanteeseen päättämisestä on vähäinen: EU:lla itsellään ja muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus noudattaa muun muassa perus- ja ihmisoikeuksia ja demokraattisia arvoja, ja niiden suojaksi on EU:n ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä luotu useita takeita. Edellä käsitellyt kysymykset voivat kuitenkin tulla arvioiduksi käsiteltäessä komission ehdotusta

Täysivaltaisuuden rajoittaminen, toimivallan luovutuksen aineelliset rajat eri asteineen (ei-merkittävä, merkittävä ja merkittävää merkittävämpi) ja perustuslaillisten ydinarvojen loukkaamaton ydinsisältö merkitsevät kaikki eri tavoin määriteltyjä rajoituksia EU:n oikeusjärjestyksen voimassa oloon jäsenvaltiossa. Vaikutus voi syntyä joko *ex nunc* taikka *ex post*. Etukäteisesti ne vaikuttavat jäsenvaltion toimintaan EU:n primäärilähteitä ja lainsäädäntöä koskevissa neuvotteluissa ja näiden tekijöiden kanssa ristiriidassa oleva normisto ei välttämättä edes synny. Tämä tapahtuu kuitenkin EU:n toimielin- ja sopimusjärjestelmässä ja sen päätöksentekosääntöjen mukaisesti. *Ex post* -vaikutuksessa kyse on jäsenvaltion jälkeenpäin tekemästä arviosta, jossa EU-oikeuden pätevyys ja voimassaolo kiistetään edellä kuvatulla eli kansalliseen valtiosääntöön liittyvällä perusteella. Edellä jäsenvaltioiden perustuslakituoimioistumien käytäntöä koskeva katsaus osoitti, että tuomioistuimet ovat katsoneet tällaisen oikeuden itselleen kuuluvan. Tätä kautta nämä perusteet myös nivoutuvat etusijaperiaatteeseen ja muodostavat sen rajoituksen. Tämä näkökulma kuitenkin unohtaa EU:n oikeusjärjestyksen omat arvot ja keinot. Etusijan noudattamatta jättäminen voisi liittyä vain tilanteeseen, jossa kansallinen tuomioistuin on jo käyttänyt kaikki käytettävissä olevat keinonsa suojatakseen valtiosääntönsä ydinarvoja.

niin sanotuksi määritelmäasetukseksi (KOM (2016) 466 lopullinen). Ks. PeVL 43/2016 vp.

3 EU-säädösten ja perustuslain suhteesta perustuslakivaliokunnan soveltamiskäytännössä

Ensisijaiselta luonteeltaan etusijaperiaate on lainsoveltamistilanteiden konfliktisääntö eikä velvoita sellaisenaan nimenomaisesti lainsäädäntöratkaisuihin. Sil- lä on kuitenkin myös valtiosääntöinen luonne EU:n ja kansallisen oikeusjär- jestysten, erityisesti perustuslakien, välistä suhdetta säätelevänä periaatteena. Tämä suhde konkretisoituu soveltamistilanteissa ja ilmenee varsinkin etusi- japeriaatteen ulottumisessa kansalliseen perustuslakiin. Perustuslakivaliokun- ta on ratkaisuisaan määritellyt tätä suhdetta erityisesti perusoikeuksien kautta.

3.1 KOLMAS PILARI

Yhteisöpilarissa suorasta sovellettavuudesta oli määrätty perustamissopimuk- sessa ja oikeuskäytännössä, mutta kolmannen pilarin päätösten asema oli eri- lainen. Tällaiset EU:n päätökset eivät tuolloin voimassa olleen EU-sopimuksen mukaisesti olleet suoraan sovellettavia eivätkä ne saaneet välittömiä oikeusvai- kutuksia. EUT:lla ei ollut myöskään oikeuskäytäntöä, jossa etusijaperiaate olisi ulotettu oikeus- ja sisäasioiden yhteistyössä syntyneisiin säädöksiin. Etusijape- riaatteen soveltuminen kolmannen pilarin lainsäädäntöinstrumentteihin oli si- ten avoin ja kiistanalainen erityiskysymys, joka kuitenkin Lissabonin sopimuk- sen poistettua pilarirakenteen menetti merkityksensä.⁹⁷⁶ Varhaisissa 2000-luvun lausunnoissaan valiokunta arvioi kolmannen pilarin lainsäädännön toimeen- panoa yhtäältä kotimaisten ja toisaalta EU:n perusoikeuksien kannalta, jolloin EU:n oikeuden suhde kansalliseen perustuslakiin tulee tarkasteltavaksi.

3.1.1 Terroristiset rikokset

Valiokunnan lausunnossa⁹⁷⁷ tarkasteltiin terrorismin torjumisesta tehtyyn Eu- roopan unionin neuvoston puitepäätökseen perustuvaa hallituksen esitystä. Pää- töksen pääsisältönä oli terrorismirikosten määritelmä ja niitä koskeva krimina-

⁹⁷⁶ Ks. Craig 2010, s. 150.

⁹⁷⁷ Perustuslakivaliokunnan lausunto 48/2002 vp hallituksen esityksestä terrorismia koskeviksi rikoslain ja pakkokeinolin säännöksiksi (HE 188/2002 vp).

lisointivelvoite.⁹⁷⁸ Esityksessä ehdotettiin pakkokeinolakia muutettavaksi sekä rikoslakiin lisättäväksi muun muassa rangaistussäännökset terroristisessa tarkoituksessa tehdyistä rikoksista ja niiden valmistelusta samoin kuin terroristiryhmän johtamisesta, ryhmän toimintaan osallistumisesta ja terrorismin rahoittamisesta. Jäsenvaltioille annettiin laaja harkintavalta päättää kriminalisointien toteuttamistapa. Suomessa puitepäätos edellytti lainsäädännön muuttamista, koska siinä ei aiemmin ollut nimenomaista terrorismia koskevaa rikoslain tai muun lain säännöstä. Erityisesti muutostarve koski terroristiryhmän johtamista ja sen toimintaan osallistumista. Muutoin monet terroritekoina arvioitavat teot olivat jo rangaistavia rikoslain voimassa olleiden säännösten mukaan.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa rangaistussäännöksiä arvioitiin ennen kaikkea perustuslain perusoikeuksien kannalta⁹⁷⁹ ja ehdoteuissa pykälissä oli laillisuusperiaatteen noudattamiseksi täsmennetty sääntelyä osin huomattavastikin verrattuna itse puitepäättökseen. Perusoikeuskirja mainitaan selostettaessa puitepäättökseen sisältöä. Myös EIS:n ja YK:n KP-sopimuksen perustuslakia vastaaviin määräyksiin viitataan, mutta tarkastelu jää kuitenkin vain toteamisiksi eivätkä EU:n taikka kansainväliset oikeuslähteet ole osana itse arviointia. Hallitus esitti lakiehdotusten käsittelyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta esitti lähinnä joitakin yksittäisiä säännöksiä koskevia poistoja ja täsmennyksiä eikä se erittele, mitkä sen korjausesityksistä johtuvat puitepäättöksestä suoraan ja mitkä kansallisen harkintavallan perusteella tehdyistä kansallisista säädäntäratkaisuista. Valiokunta ei nähnyt itse puitepäättökseen velvoitteiden ja kansallisten ratkaisujen välillä ristiriitaa, kuten ei myöskään kotimaisten perusoikeuksien ja kansainvälisten velvoitteiden välillä. Puitepäätos oli varsin yleispiirteinen ja lähinnä jäsenvaltioille osoitettu väljä lainsäädäntötoimeksianto.

Hallituksen esityksen ja valiokunnan perustelut kiinnittyvät kotimaiseen perusoikeusjärjestelmään. Muilla lähteillä on vain arvo tulla mainituksi ja erityisesti EU:n perusoikeusjärjestelmä ei saa huomiota. Esimerkiksi arviointia siitä, toteuttavatko kotimaiset EU-oikeutta täytäntöönpanevat lainsäädäntöratkaisut perusoikeuskirjan vaatimukset, ei tehdä. Tätä voi selittää sillä, että perusoikeuskirja – vaikkakin oli jo laadittu – ei ollut tuolloin vielä oikeudellisesti velvoittava asiakirja. Lisäksi itse esitys koski laillisuusperiaatteen toteuttamista säädösten yksityiskohtaisuuksissa ja kansallinen harkintamargi-

⁹⁷⁸ Puitepäättöksessä terrorismi määriteltiin rikollisuudeksi, jonka tarkoituksena on pelotella vakavasti väestöä, pakottaa aiheettomasti viranomaiset tai kansainvälinen järjestö johonkin tekoon tai pidättymään jostakin teosta taikka horjuttaa vakavasti jonkin maan tai kansainvälisen järjestön poliittisia, perustuslaillisia, taloudellisia tai sosiaalisia perusrakenteita tai tuhota ne.

⁹⁷⁹ Tarkemmin perustana olivat perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, 12 ja 13 §:ssä turvatut sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus sekä perustuslain 7 ja 10 §:n säännökset henkilökohtaisesta koskemattomuudesta ja yksityiselämän suojasta sekä soveltuvin osin näitä vastaavat EIS:n ja KP-sopimuksen määräykset.

naali oli laaja. Toisaalta kyse oli EU-oikeuden kansallisesta toimeenpanosta ja EUT:n Wachauf-tuomion perusteella jäsenvaltio oli jo tuolloin velvollinen noudattamaan EU:n perusoikeuksia yleisinä oikeusperiaatteina.

3.1.2 Rikoksentekijäin luovuttaminen

Perustuslakivaliokunnan lausunto⁹⁸⁰ perustui hallituksen esitykseen, jonka tavoitteena oli panna toimeen eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä annettu puitepäätös säätämällä laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja Euroopan unionin muiden jäsenvaltioiden välillä. Laki sisälsi säännöksiä luovuttamisen edellytyksistä ja luovuttamismenettelyistä. Puitepäätöksen perusteella Suomen kansalaisen luovuttamisedellytykset EU:n jäsenvaltioihin väljenivät merkittävästi. Luovuttamiseen suostuttaisiin, jos pyynnön perusteena olevasta teosta oli pyynnön esittäneen jäsenvaltion laissa säädetty ankarimmaksi rangaistukseksi vähintään vuoden vapausrangaistus ja teko oli tai olisi Suomessa vastaavissa olosuhteissa tehtynä Suomen lain mukaan rikos. Kaksoisrangaistavuusedellytystä ei kuitenkaan useimmissa tapauksissa tutkittaisi. Esitys oli ristiriidassa tuolloin voimassa olleen perustuslain 9 §:n 3 momentin kannalta, jonka mukaan Suomen kansalaista ei saanut vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan.⁹⁸¹

Valtiosääntöoikeudellisesti merkillepantavana voi pitää valiokunnan kannanottoa supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käytöstä EU-säädöksen voimaansaattamisessa. Tuolloin oli jo voimassa uusi perustuslaki, jossa poikkeuslain käyttöä oli rajoitettu. Puitepäätös oli valiokunnan mielestä kuitenkin rinnastettavissa muuhun kuin valtiosopimusta tarkoittavaan kansainväliseen velvoitteeseen, jolloin se pystyttiin säätämään supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tästä valiokunnan lausumasta huolimatta se oli kuitenkin poikkeuslaki, johon soveltui perustuslain 73 §:n velvoite poikkeuslain käytön rajoittamisesta eikä supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttö vapautanut tästä velvoitteesta. Valiokunnan päätös, jonka mukaan ristiriita perustuslain kanssa oli poistettavissa säätämällä poikkeus perustuslakiin supistettuna perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja kiireellisesti sekä perustuslain 9 §:n 3 momenttia muuttamatta, oli siten virheellinen.⁹⁸² Edellytyksenä oli, että rikos-

⁹⁸⁰ Perustuslakivaliokunnan lausunto 18/2003 vp hallituksen esityksestä laiksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 88/2003 vp).

⁹⁸¹ Vastaavia kieltoja oli muidenkin jäsenvaltioiden perustuslaeissa ja puitepäätös aiheutti perustuslaillisia pulmia mm. Saksassa ja Puolassa.

⁹⁸² Poikkeuslain seurauksena perustuslain säännöksestä tuli harhaanjohtava ja sitä olikin myöhemmin muutettava. PeVM 5/2005 vp; Heinonen 2012b, s. 224.

lakia koskevien säännösehdotusten tuli perustua välittömästi puitepäätökseen. Ehdotuksen muihin kuin puitepäätökseen perustuviin säännöksiin oli sovellettava tavallista perustuslain säätämisyjärjestystä, jollei ehdotusta siltä osin muuttettu puitepäätöksen mukaiseksi.

Valiokunta pohti puitepäätöksen voimaansaattamistoimien luonnetta tekemällä rinnastuksen YK:n tai muun sellaisen kansainvälisen järjestön päätöksiin, jossa Suomi oli jäsenenä. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä oli todettu, etteivät tällaiset päätökset yleensä voi tulla erikseen hyväksyttäväksi, koska järjestön toimivalta tehdä jäsenvaltioon vaikuttavia päätöksiä on hyväksytty jäsenyyden hyväksymisen yhteydessä. Valiokunta huomautti tuolloin olevan toinen asia, että esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston päätös saattaa vaatia kansallisia voimaansaattamistoimia. Myös ETA-sopimusjärjestelmä perustui siinä tehtyjen päätösten erilliseen, kansallisiin voimaansaattamispäätöksiin. Vaikka EU:n toimivalta tehdä jäsenvaltioon vaikuttavia päätöksiä on hyväksytty liittymisen yhteydessä, voivat valiokunnan mukaan EU:n kolmannen pilarin päätökset YK:n turvallisuusneuvoston päätösten tavoin edellyttää erillisiä voimaansaattamistoimia. Valiokunta korostaa näiden velvoitteiden EU-sopimukseen perustuvaa ja YK:n jäsenyyteen rinnastettavaa velvoittavuutta. Jäsenvaltio on siten vastuussa niiden täytäntöönpanosta yleisten jäsenyyttä ja erityisesti lojaliteettia koskevien velvoitteiden mukaisesti. Puitepäätöksen rinnastettavuutta kansainvälisiin sopimuksiin vahvisti myös valiokunnan viittaus siihen, että aiempia kolmannen pilarin säädösinstrumentteihin kuuluvia kansainvälisiä sopimuksia oli korvattu puitepäätöksin.⁹⁸³

Tosin valiokunnan rinnastus YK:hon ei ole täysin soveltuva, koska valiokunta oli aikoinaan perustellut YK:n tiettyjen päätösten erillistä voimaansaattamista sillä, että YK:n peruskirja oli Suomessa saatettu voimaan asetuksella. Eli, jos YK päätti uusista lainsäädännön alaan kuuluvista jäsenvelvoitteista, niiden ei voida katsoa tulevan voimaan Suomessa yksistään peruskirjan nojalla, vaan ne vaativat erillistä voimaansaattamistoimea. Eli hierarkkisesti alempi eli asetukseen perustuva jäsenyyden voimaansaattamisnormi edellytti jäsenyyteen perustuvan yksittäisen velvoitteen erillistä voimaansaattamista, jos velvoite kuului lainsäädännön alaan. Asetuksella ei kuitenkaan voinut luoda velvollisuutta soveltaa suoraan normia, joka oli ristiriidassa lain kanssa tai merkitsi siihen muutosta, vaan se edellytti eduskunnan päätöstä. EU-jäsenyys oli taas saatettu voimaan poikkeuslailla eli lailla, joka oli kumottavissa tavallisella lailla. Jäsenyyteen kuuluvan velvoitteen eli puitepäätöksen hyväksyminen edellytti kuitenkin perustuslain muutosta, mutta koska jäsenyys perustui poikkeuslakiin, ei

⁹⁸³ EU:ssa oli rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehty aiemmin yleissopimus, joka oli saatettu Suomessa voimaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla.

sillä voinut välittömästi ja sellaisenaan perustella muutoksia perustuslakiin. Ne piti säätää erikseen – eli tarvittiin erillinen voimaansaattamistoimi. Kun supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys taikka poikkeuslaki ei taas enää uuden perustuslain oloissa ollut käytettävissä, merkitsi se silloin tarvetta muuttaa perustuslakia. Näin ei kuitenkaan siis tehty, vaan turvaututtiin poikkeuslakiin.

Valiokunta tekee tässä yhteydessä arvionsa kotimaisen täytäntöönpanonormin perusoikeuksien mukaisuudesta yksinomaan perustuslain eikä perusoikeuskirjan kannalta. Valiokunnan perusoikeustarkastelu on lähes puhtaasti kotimaiseen perustuslakiin perustuva eikä EIS tai perusoikeuskirja näytäydy näissä arvioinneissa. Tosin tähän liittyy kaksi poikkeusta: valiokunta muistuttaa luovuttamisen ehdottomissa kieltäytymisperusteissa termin ”ihmisoikeuksien” viittaavan EIS:n määräyksiin sekä perhe-elämään perustuvaan suojaan sisältyvän muun ohella myös EIT:n tätä koskevan oikeuskäytännön. Ehkä perustuslain ja EU-oikeuden välistä suhdetta eli suomalaisen perusoikeussuojan riittävyttä koskeva ratkaisevin kannanotto oli annettu jo puitepäättöksen neuvotteluvaiheessa. Tuolloin valiokunta (PeVL 42/2001 vp, s. 4) oli pitänyt kaksoisrangaistavuusvaatimuksesta luopumiseen perustuvaa järjestelyä sinänsä EU:n alueen sisällä asianmukaisena ja hyväksyttävänä muun muassa, koska kaikkien silloiset jäsenvaltiot olivat EIS:n osapuolia ja se ”näki unionisopimuksen 7 artiklaan kytkeytyvät keinot mahdollisten muuttuneiden olosuhteiden varalta riittäviksi”. Jäsenvaltio saattoi myös kieltäytyä pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta, jos se olisi vastoin sen oikeusjärjestelmän peruseriaatteita. Nämä seikat nähtiin siis takeina rikosten johdosta luovutettavien suomalaisten perusoikeussuojasta toisessa EU-jäsenvaltiossa. Valiokunta ei myöskään ota nimenomaisesti toimeenpantavaa EU-normia kansallisen lain vertailukohtaksi. Esimerkiksi valiokunta ei ota kantaa siihen, täyttääkö valiokunnan kansalliseen säädökseen vaatiman poiston tai muutoksen jälkeen säädös EU-normin täytäntöönpanon tai perusoikeuksien vaatimukset.⁹⁸⁴

Tavanomaista eli aiemmin yhteisöpilarissa säädettyä EU-säädöstä ei ole pidettävä kansainvälisenä sopimuksena. Jos se on perustuslain kanssa ristiriidassa, ei siihen silloin soveltuisi supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys. Toisaalta poikkeuslakien välttämisperiaatteen mukaisesti siihen ei voida enää soveltaa myöskään tavanomaista poikkeuslakimenettelyä. Silloin perustuslakia pitäisi joko muuttaa tai jättää normi panematta täytäntöön. Rikoksentekijän luovuttamista koskevassa tapauksessa perustuslain muuttamistarve vältettiin supistetun perustuslainsäätämisyjärjestuksen käytöllä. Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen pilarijaon poistuttua tällainen mahdollisuus poistui. Kun poikkeuslakeja ei voitu entiseen malliin säätää eikä toisaalta perustuslakia itseäänkään haluttu muuttaa, mahdollisuus EU-normien ja erityisesti perustuslain välille

⁹⁸⁴ PeVL 18/2003 vp.

syntyvästä ristiriidasta lisääntyi. Tämä saattoi näkyä soveltamistoiminnassa, jolloin vastuu siirtyi yhä enemmän tuomioistuimille etusijaperiaatteen soveltajana. Jotta se voisi onnistua, tuomioistuimilla piti olla mahdollisuus perustuslain soveltamatta jättämiseen.

3.2 KANSALLISTEN TÄYTÄNTÖÖNPANONORMIEN LAATU: SÄHKÖISEN VIESTINNÄN TIETOSUOJALAKI

Uudella sähköisen viestinnän tietosuojalailla oli tarkoitus panna täytäntöön henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sekä kuluttajille tarkoitettujen rahoituspalvelujen etämyynnistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 10 artikla. Hallituksen esityksen⁹⁸⁵ mukaan pääasiallisena tarkoituksena oli ”turvata sähköisen viestinnän luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojan toteutuminen sekä edistää sähköisen viestinnän tietoturva samoin kuin monipuolisten sähköisen viestinnän palvelujen tasapainoista kehitystä”.

Valiokunta⁹⁸⁶ tuo esiin perusoikeuksien kannalta uuden näkökohdan. Se viittaa esityksen lainsäädäntötekniiseen vaikeaselkoisuuteen, jonka se katsoo selittyvän muun muassa sääntelyn kohteeseen liittyvillä erityispiirteillä ja sillä, että lakiehdotuksessa on eräiltä osin kysymys EU:n oikeuden täytäntöönpanosta. Tähänkin kuitenkin ulottuvat ”yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta”. Kansallista täytäntöönpanoa koskevien säädösten tulee siis olla perusoikeusnäkökulmasta riittävän korkeatasoisia. Valiokunta tekeekin useita huomautuksia säännösten puutteista. Ojanen näkee, että valiokunnan ”painokas” huomautus on esimerkki siitä, kuinka kotimaiset perusoikeudet tunkeutuvat EU-oikeuden valtiosisäiseen toimeenpanoon.⁹⁸⁷ Huomautus kuitenkin koskee kansallisen täytäntöönpanonormin laatimista hyvän lainkirjoittamistavan mukaisesti, ei sen aineellista sisältöä. Hyvän säädöskielen voi mitä suurimmassa määrin ajatella olevan kansallisen lainsäätäjän kompetenssissa oleva asia, ei sen sijaan täytäntöön pantavan unioninormin aineellinen sisältö.

Vaikka käsiteltävänä oli EU-lainsäädännön kansallinen täytäntöönpano, valiokunta ei arvioi, onko sen tekemillä muutosehdotuksilla vaikutusta kansallisen toimeenpanon riittävyyteen EU-normin näkökulmasta. Se ei myöskään arvioi kansallista täytäntöönpanoa EU-perusoikeuksien, vaan kotimaiseen perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta.

⁹⁸⁵ HE 125/2003 vp.

⁹⁸⁶ PeVL 9/2004 vp.

⁹⁸⁷ Ojanen 2009, s. 154.

3.3 KANSALLISTEN PERUSOIKEUKSIEN ASEMA UNIONINORMIN TÄYTÄNTÖÖNPANOSSA

3.3.1 Tilatukijärjestelmä

I. laki

Tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoa koskeva ensimmäinen laki⁹⁸⁸ liittyi Euroopan yhteisön maatalouspolitiikan uudistukseen, jossa EU:n kokonaan rahoittamista tuotantoon sidotuista tuista muodostettiin uusi suorien tilatukien järjestelmä. Uudistuksen päälinjat oli säädetty Euroopan neuvoston ja komission asetuksilla. Ehdotetun tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoa koskevan lain tarkoituksena oli säätää asioista, jotka neuvoston ja komission asetuksissa oli jätetty jäsenvaltioiden päätettäväksi. Näitä olivat muun muassa tilatuen hallinnoinnissa käytettävän tukimallin valinta, järjestelmän käyttöönottovuosi sekä osittain se, mitkä tuet olisivat edelleen tuotantoon sidottuja. Unionin maatalouspolitiikan uudistus oli myös osa WTO:n järjestelmää. Kysymys oli siten laajasta, EU:n keskeiseen politiikka-alaan ja kansainväliseen kauppapolitiikkaan liittyvästä asiasta.

Tukijärjestelmän siirtymäjärjestelyjen aiheuttamat taannehtivat muutokset vuokratilajelijän ja maanomistajan väliseen sopimussuhteeseen olivat merkityksellisiä perustuslain omaisuudensuojan kannalta. Jos asian näki Valtiosääntökomitea 1992:n tavoin, kyse oli ”perustuslain ydinsisällön loukkaamattomuutta koskevasta tilanteesta”. Hahmotellessaan arviointinsa lähtökohtia perustuslakivaliokunta⁹⁸⁹ tarkasteli omaa erityisesti omaisuudensuojaa koskevaa käytäntöään. Uutta aikaisempaan tulkintatapaan nähden oli kuitenkin, että se liittää arviointinsa lähtökohtiin kotimaisten perusoikeuksien ohella myös EU-perusoikeudet – kuten Valtiosääntökomiteakin aikanaan. Valiokunta toteaa omaisuudensuojan olevan suojattu perusoikeutena EUT:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EU:n oikeuden yleisissä oikeusperiaatteissa, EU:n perustamissopimuksessa viittauksena EIS:een ja jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen sekä sopimuksen 295 artiklassa ja vielä perusoikeuskirjan 17 artiklassa. Merkittävää on myös se, että valiokunta viittaa tässä yhteydessä Wachauf-ratkaisuun. Se kuitenkin rajaa sen merkityksen vain velvollisuuteen valita tulkintatilanteessa perusoikeusmyönteisin vaihtoehto. Valiokunnan mukaan

”yksittäisiä yhteisöoikeuden säännöksiä ei saa tulkita perusoikeuksien vastaisella tavalla (esim.C-100/88 Oyowe & Traore [1989] ECR 4285, tuomion kohta 16). Jos jokin säännös antaa sijaa tulkintavaihtoehtoille, niistä on va-

⁹⁸⁸ Hallituksen esitys laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta (HE 17/2005 vp).

⁹⁸⁹ Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 25/2005 vp).

littava kaikkein perusoikeusmukaisin. Tämä velvoittaa myös jäsenvaltioita niiden pannessa yhteisön lainsäädäntöä täytäntöön (esim. C-5/88 Wachauf [1989] ECR 2609, tuomion kohdat 19 ja 22).”

Valiokunta ei kuitenkaan kerro, mihin säännöstöön ”perusoikeusmyönteisin” tulkintavaihtoehto perustuisi. Se ei johda päätöksestä sen keskeisintä sisältöä, joka myös muuttaisi valiokunnan roolia ja sen soveltamaa oikeuslähteistöä. Wachauf-ratkaisu on perusoikeuskirjan soveltamisalaa koskevan 51 artiklan perustana ja sen sisältönä on velvoittaa jäsenvaltio soveltamaan EU:n, ei kansallista perusoikeusjärjestelmää jäsenvaltion pannessa täytäntöön EU-oikeutta. ”Perusoikeusmukaisin” tulkinta ei silloin tarkoita EU:n perusoikeuden syrjäyttämistä ”perusoikeusmyönteisemmällä” kansallisella perusoikeudella, vaan ”perusoikeusmukaisimman” vaihtoehdon valitsemista EU-oikeuden normistossa. Valiokunnan lausumassa jää avoimeksi se, mikä on unionin lainsäädännön perusoikeusmyönteisen tulkinnan oikeuslähde. Voisiko se olla kotimainen perustuslaki EU-normin sijasta? Wachauf-ratkaisun mukaan näin ei kuitenkaan voi olla. Myös tapa jolla valiokunta ratkaisua lainaa on epäselvä, koska se viittaa pikemminkin EIS:n hyväksymisen yhteydessä valiokunnan linjaamaan ”perusoikeusmyönteiseen tulkintatapaan”. Se taas koski ihmisoikeussopimuksen ja kotimaisen perusoikeusjärjestelmän välistä, mutta toisenlaista suhdetta. EIS:n soveltaminen on kansainvälisen sopimuksen soveltamista, kun taas EU-oikeus tuo esille sekä yleisen etusija-asetelman että siihen rinnastettavat erityiset velvoitteet, jota Wachauf-ratkaisukin kuvastaa. Valiokunta näyttää kuitenkin uskovan, että EIS:n voimaansaattamisen yhteydessä sen esittelemä ”perusoikeusmyönteisen tulkinnan periaate” voisi olla riittävää.⁹⁹⁰

Itse ehdotuksen arvioinnissa valiokunta kiinnitti huomiota erityisesti mahdollisuuteen, jossa uuden tilatukijärjestelmän seurauksena vuokranantajan oikeusasema heikkenisi merkittävästikin vuokrasopimusta tehtäessä vallinneisiin olosuhteisiin nähden. Valiokunta ehdotti lakiin lisättäväksi säännöksen tätä koskevista siirtymäjärjestelyistä, jos tukioikeuksien siirrosta vuokralaiselta vuokranantajalle ei päästä sopimukseen ja vuokranantaja ei itsestään riippumattomasta syystä saa tukioikeutta kansallisesta varannosta.⁹⁹¹ Huomionarvois-

⁹⁹⁰ PeVL 2/1990 vp.

⁹⁹¹ Lain 20 §:n 3 momentti voisi olla valiokunnan mukaan esimerkiksi: ”Ennen tämän lain voimaantuloa tehdyn maanvuokrasopimuksen perusteella maatalousmaata hallinnassaan pitävälle viljelijälle tämän lain mukaan myönnetty tukioikeus siirtyy vuokranantajalle vuokralauden päättyessä, jollei vuokrasuhdetta jatketa taikka vuokralaisen ja vuokranantajan välillä ole muuta sovitto tai sovita eikä vuokranantaja itsestään riippumattomista syistä saa tukioikeutta kansallisesta varannosta.” Säännöksen syntyhistoria oli varsin poikkeuksellinen. Ojanen kertoo, että tilatukijärjestelmän omaisuudensuojan kannalta pulmallinen kysymys nousi esille valiokunnan suullisessa kuulemisessa eikä se perustunut hallituksen esitykseen taikka asiantuntijoiden lausuntoihin ja säännös syntyi kokouksessa ”noin 5 minuutissa”. Ojanen 2012, s. 256–257 ja alaviite 37. Tämä ei kuitenkaan tarkoittanut sitä, että valiokunta olisi komission ensimmäisen reaktion jälkeen pe-

ta on, ettei valiokunta tuo esille ehdotuksensa suhdetta täytäntöön pantavaan EU-lainsäädäntöön, vaikka EU-oikeus näyttäytyikin lausunnon lähtökohdis-
sa. Katsoiko valiokunta, että säännösehdotus oli asetuksen salliman kansalli-
sen säädösvallan rajoissa vai muuttiko se, niin kuin voisi olettaa, EU-asetukses-
sa säädettyä sellaisenaan koko unionissa sovellettavaa vuokranantajan asemaa?
Valiokunta ei myöskään pohdi säännösmuutoksen seurauksia. Oliko valtio-
neuvostolla mahdollisuuksia toteuttaa valiokunnan ehdotus EU-lainsäädännön
muodostaessa vaikeasti siirrettävän, ja tässä erityisessä tapauksessa suorastaan
ehdottoman, rajan? Kuten valiokunta itsekin toteaa, maatalouspolitiikka kuuluu
EU:n yksinomaiseen toimivaltaan ja sitä toteuttavat yhteisön asetukset sitovat
Suomea sellaisenaan. Vaikka osa asetuksista sisältää säännöksiä, joissa edelly-
tetään myös kansallista sääntelyä, on selvää, että niillä ei voi muuttaa itse ase-
tuksia. Vaikka valiokunta tekikin ”valtiosääntöoikeudellisista syistä” ehdotuk-
sensa omaisuudensuojaan liittyvien epäkohtien korjaamiseksi, ei se kuitenkaan
asettanut sitä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytykseksi.⁹⁹² Maa- ja met-
sätalousvaliokunta sisällytti kuitenkin ehdotuksen mietintöönsä ja eduskunnan
vastaus sisälsi kyseisen siirtymäsäännön.⁹⁹³

II. laki

Tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annettua lakia jouduttiin kuitenkin var-
sin pian muuttamaan. Komissio piti lain 20 §:n 3 momentin siirtymäjärjeste-
lyä yhteisön oikeuden vastaisena ja hallitus ehdotti sen kumoamista.⁹⁹⁴ Hallitus
vetosi tästä seuraavaan haitalliseen oikeudelliseen epävarmuuteen. Odotetta-
vissa oleva oikeudenkäynti, sanktiot ja tukimenetykset olivat myös painavia
argumentteja.⁹⁹⁵ Oli myös kysymyksenalaista, oliko kotimainen järjestely yli-
päättään toteuttavissa.⁹⁹⁶ Komissio oli katsonut, että lain 20 §:n säännös ei sovi

rääntynyt perusoikeuksia koskevassa kannassaan PeVL 4/2008 vp. Ojanen 2012, s. 258.

⁹⁹² Vaikeutettua perustuslainsäätämisyjärjestystä merkitsivät sen sijaan ehdotuksen muut EY-ase-
tuksen sallimaan kansallisen täytäntöönpanon harkintavaltaan kuuluvat säännökset.

⁹⁹³ MmVM 3/2005, EV 93/2005 vp. Eduskunnan vastauksessa (EV 93/2005 vp) pykälä sai seu-
raavan muotoilun: ”Maatalousmaata ennen tämän lain voimaantuloa tehdyn maanvuokrasopi-
muksen perusteella hallinnassaan pitävälle viljelijälle tämän lain mukaan myönnetty muu kuin ti-
latukiasetuksen 60 artiklan mukaisen oikeuden sisältävä (kursivointi tässä) tukioikeus siirtyy
vuokranantajalle vuokrakauden päättyessä, jollei vuokrasuhdetta jatketa taikka vuokralaisen ja
vuokranantajan välillä ole muuta sovittu tai sovita eikä vuokranantaja itsestään riippumattomasta
syystä saa tukioikeutta kansallisesta varannosta.”

⁹⁹⁴ HE 52/2007 vp.

⁹⁹⁵ HE 52/2007 vp, s. 4. Komission kanssa oli käyty neuvotteluja tilatukilain 20 §:n sisällöstä
eikä komissio ollut hyväksynyt Suomen perusteluja pykälän sisällöstä. Komissio oli myös selvit-
tänyt kantaansa kirjeissä 30.6.2006 ja 14.12.2006. HE 52/2007 vp, s. 7–8.

⁹⁹⁶ Tilatukilain 20 §:n 3 ja 4 momenttia ei voitu toimeenpanna, koska ne eivät sisältäneet tarvit-
tavia tarkentavia säädöksiä siirtojen toteuttamiseksi. Valtioneuvoston oikeuskansleri oli todennut
lausunnossaan (18.12.2006), että tilatukilain valtuudet eivät mahdollistaneet valtioneuvoston
asetuksen antamista aiheesta. Asian kokonaisarvioinnissa on hänen mukaansa otettava huomioon

yhteen perustamissopimuksen 33 artiklan 1 kohdan b alakohdassa vahvistetun yhteisen maatalouspolitiikan perustavoitteen⁹⁹⁷ eikä lainsäätäjän selvän tarkoituksen kanssa. Komission mukaan, jos yhteisön lainsäätäjä olisi halunnut antaa kansallisille viranomaisille valtuudet siirtää järjestelmän edut aktiiviviljelijöiltä maanomistajille, olisi lainsäätäjä nimenomaisesti säätänyt tällaisista valtuuksista.⁹⁹⁸ Valtiosääntöoikeudellisesti merkittävää tässä yhteydessä on komission analyysi EUT:n tuomiosta asiassa 44/79 (Hauer). Sen mukaan se,

”loukataanko yhteisöjen toimielinten antamalla säädöksellä mahdollisesti perusoikeuksia, voidaan arvioida ainoastaan yhteisön oikeuden perusteella. Erityisperusteiden käyttöönotto jonkin jäsenvaltion lainsäädännön tai perustuslain nojalla haittaisi yhteisön lainsäädännön sisällöllistä yhtenäisyyttä ja tehokkuutta ja johtaisi näin väistämättä yhteismarkkinoiden yhtenäisyyden hajoamiseen ja yhteisön koheesion vaarantumiseen.”

Hallituksen esitykseen otettu lainaus ja komission viittaus ovat kyllä Hauer-tuomiosta (tuomion kohta 14), mutta sen varsinainen alkuperä on Internationale Handelsgesellschaft -tuomiossa (11/70).⁹⁹⁹ Lainaus ei kuitenkaan sisällä enää Hauer-tuomion seuraavaa kohtaa (tuomion kohta 15), jossa EUT Nold-tuomioon perustuen viittaa jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteeseen ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin huomioonotettavina seikkoina arvioitaessa, mikä on unionioikeuden sisältö ja sen perusoikeussuojan sisältö.¹⁰⁰⁰ Tästä huo-

myös asian yhteisöoikeudellinen tulkinnallisuus, jonka vuoksi asiasta säättäminen tulisi tapahtua lain tasolla. HE 52/2007 vp, s. 6–7. Tämähän ei luonnollisestikaan olisi poistanut sen yhteisöoikeuden vastaisuutta.

⁹⁹⁷ Perustamissopimuksen määräyksen mukaan maatalousväestölle on taattava kohtuullinen elintaso erityisesti lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja.

⁹⁹⁸ Lainsäätäjän tarkoitus oli komission mukaan selvästi ollut myös se, että alueellisessa mallissa tilalla tilatukijärjestelmän ensimmäisenä soveltamisvuonna maataloustoimintaa harjoittava aktiiviviljelijä, olipa tämä vuokraviljelijä tai vuokranantaja, on se, jonka on määrä olla tilatukijärjestelmän tuensaaja.

⁹⁹⁹ ”As the Court declared in its judgment of 17 December 1970, Internationale Handelsgesellschaft, [1970] ECR 1125, the question of a possible infringement of fundamental rights by a measure of the Community institutions can only be judged in the light of Community law itself. The introduction of special criteria for assessment stemming from the legislation or constitutional law of a particular Member State would, by damaging the substantive unity and efficacy of Community law, lead inevitably to the destruction of the unity of the Common Market and the jeopardizing of the cohesion of the Community.”

¹⁰⁰⁰ ”The Court also emphasized in the judgment cited, and later in the judgement of 14 May 1974, Nold [1974] ECR 491, that fundamental rights form an integral part of the general principles of the law, the observance of which it ensures; that in safeguarding those rights, the Court is bound to draw inspiration from constitutional traditions common to the Member States, so that measures which are incompatible with the fundamental rights recognized by the constitutions of those States are unacceptable in the Community; and that, similarly, international treaties for the protection of human rights on which the Member States have collaborated or of which they are signatories, can supply guidelines which should be followed within the framework of Community law. That conception was later recognized by the joint declaration of the European Parliament,

limatta on selvää – kuten komissio tuo esiin – että unionioikeuden perusteella unioninormin perusoikeussuojan riittävyyden eli sen pätevyyden arviointi on unionioikeuden soveltamista ja siitä vastaa viime kädessä EUT. Tämä koskee myös jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten merkitystä EU-oikeudessa. Päätöslainauksen jälkimmäinen virke on myös selvästi tunnistettavissa ”etusija”-kieleksi. Poikkeuksien salliminen, vaikka perustuslain perusteella, vaarantaisi unionioikeuden yhtenäisyyden ja tehokkuuden.

Komission käyttämä argumentti unionioikeuden etusijasta suhteessa jäsenvaltioiden perustuslakeihin on yksi perustavanlaatuisimmista ja myös relevantti tässä yhteydessä. Unionioikeuden mukaan perustuslakivaliokunta ei siis voi arvioida Suomen perustuslain nojalla, antaako EU:n tilatukiasetus riittävää omaisuudensuojaa maanomistajalle.¹⁰⁰¹ Komissio siis tarjosi yksiselitteisen ja suorastaan klassisen vastauksen edellä esitettyyn kysymykseen perustuslakivaliokunnan viittaaman ”perusoikeusmyönteisyyden” oikeuslähteestä ja sen viimekätisestä soveltajasta. On kuitenkin syytä muistaa BVerfG:n reaktio Internationale Handelsgesellschaft -tuomioon ja siitä seurannut EUT:n oikeuskäytännön muutos, joka on näkyvässä Hauer-tuomiossa. Sen mukaan jäsenvaltion valtiosäännön perusoikeussuojan sisältö voi tulla huomioiduksi osana unionioikeuden perusoikeudenmukaisuuden tulkintaa. Hauer-tuomiossa EUT nimittäin kokoaa tietoja eri jäsenvaltioiden tilanteesta ja arvioi, onko olemassa yhteistä valtiosääntöperinnettä, jonka se tulisi ottaa huomioon. Mutta, kuten todettiin, EU-oikeuden mukaan tämäkin on viime kädessä EUT:lle kuuluva unionioikeuden soveltamista koskeva kysymys.

Perustuslakivaliokunta¹⁰⁰² pohjusti omaa, hallituksen esityksestä tekemäänsä arviota viittaamalla Suomen viranomaisten vastaukseen komissiolle (kirje 27.7.2006). Kirjeen mukaan kansallisen lain siirtymäsäännös ei muuta yhteisöasetuksen periaatetta, jonka mukaan tuensaaja olisi aktiiviviljelijä, ja että säännös lyhyttä aikaa koskevana on hyvin rajoitettu siirtymäsäännös. Järjestelyn

the Council and the Commission of 5 April 1977, which, after recalling the case-law of the Court, refers on the one hand to rights guaranteed by the constitutions of the Member States and on the other hand to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950 (Official Journal C 103, 1977, p. 1).”

¹⁰⁰¹ Komissio ei ollut vakuuttunut (kirje 14.12.2006) Suomen vastauksesta ja ilmoitti ryhtyvänsä toimiin valvontamenettelyyn aloittamiseksi Suomea vastaan, jollei sen kantaa oteta huomioon. Hallituksen esityksen mukaan prosessin lopputuloksena voisi olla velvollisuus joka tapauksessa saattaa tilanne yhteisöoikeuden mukaiseksi. Samalla palautettaisiin tilatukioikeus kansalliseen varantoon. Menettely aiheuttaisi myös monia hallinnollisesti ja perusoikeuksien turvaamisenkin kannalta ongelmallisia tilanteita, muun muassa yhteisöoikeuden vastaisesti myönnettyjen tilatukien takaisinperimisiä. Komissio saattaisi lisäksi tulkita tilanteen muodostavan uhan yhteisön varojen lailliselle ja asianmukaiselle hoidolle ja ottaa arvioimansa uhan rahoituskorjauksen perusteeksi, jolloin rahoituskorjauksen perusteen toteennäyttämisen vastaanäyttö on kansallisvaltion tehtävänä rahoituskorjauksen torjumiseksi.

¹⁰⁰² PeVL 4/2008 vp.

tarkoituksena oli ainoastaan ottaa huomioon tietyt omaisuudensuojan ja perusteltujen odotusten suojan kannalta ongelmalliset yksittäistapaukset. Valiokunta viittaa vielä Suomen viranomaisten käsitykseen siitä, että tilatukiasetus jättää kansallisille viranomaisille, tässä tapauksessa jäsenvaltion lainsäätäjälle, tarpeeksi laajan harkintavallan perusoikeuksien vaatimusten täyttämiseen tietyissä erityistilanteissa. Perusoikeusulottuvuuden osalta viitattiin myös ”yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön esim. asiassa 5/88 Wachauf”.¹⁰⁰³ Valiokunta ei kuitenkaan tarkenna, mitä se haluaa tällä viittauksella sanoa.

Omana kantanaan lakiehdotuksesta valiokunta toisti aiemmassa lausunnossa esittämiään tietoja omaisuudensuojan asemasta unionioikeudessa. Valiokunnan mukaan siirtymäsääntelyllä ei ollut tarkoitus estää tai haitata tilatukiasetuksen täytäntöönpanoa Suomessa vaan päinvastoin huolehtia siitä, että toimeenpano tapahtuu perusoikeudet turvaavasti. Sillä ei myöskään ollut tarkoitus vaarantaa yhteisön perustamissopimuksen 33 artiklan 1 kohdan b alakohdassa vahvistettua yhteisen maatalouspolitiikan perustavoitetta vaan ainoastaan panna tilatukiasetus täytäntöön niin, että kaikkien maanviljelijöiden oikeudet asianmukaisesti turvataan. Tällainen unionin oikeudessa turvattujen omaisuudensuojan, luottamuksensuojan ja yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamiseen tähtäävä täydentävä ja lyhytaikainen kansallinen siirtymäjärjestely ei valiokunnan mukaan estäisi unionin oikeudella tavoiteltavien päämäärien toteutumista. Kansallinen sääntely oli valiokunnan mukaan lisäksi toteutettu suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajaamalla siirtymäjärjestely sekä ajallisesti että muutoinkin soveltamisalaltaan mahdollisimman suppeaksi. Sääntely myös sopi yhteen sisämarkkinoiden toiminnan kanssa ja takasi vuokramarkkinoiden häiriöttömän toiminnan. Valiokunnalla ei ollut näiden syiden vuoksi syytä muuttaa sääntelyä aiemmin tekemäänsä valtiosääntöoikeudellista arviota. Valiokunta arvioi vielä siirtymäjärjestelyä unionilainsäädännön tehokkuuden kannalta ja viittaa suhteellisuusperiaatteen ja muihin perusoikeuksiin.¹⁰⁰⁴ Oletettavasti viittaus koskee siirtymäjärjestelyä Suomen perustuslain perusoikeusvaatimusten valossa, koska valiokunta ei tee asiasta unionioikeudellista arviota eikä laajenna valtiosääntöoikeudellista arviotaan sisällyttämällä siihen yhteisöoikeudellisia kysymyksiä. Valiokunta ei myöskään käsittele erityisen seikkaperäisesti komission esittämiä väitteitä.

Vaikka valiokunta ilmoittaa tehneensä valtiosääntöoikeudellisen arvion, ei se kuitenkaan tunnusta asian perusluonnetta. Unionioikeuden mukaan valiokunta on menettänyt kansallisia perusoikeuksia koskevan viimekätisen puhevallan EU:n ja kansallisen oikeusjärjestyksen välisessä suhteessa. Tätä suhdetta määrää lojaliteetti- ja etusijaperiaate. Jos toimivalta on luovutettu, ei sen jälkeen voi edes perusoikeuksiin perustuvilla argumenteilla säätää samasta asiasta

¹⁰⁰³ PeVL 4/2008 vp, s. 3.

¹⁰⁰⁴ PeVL 4/2008 vp, s. 4.

kansallista lainsäädäntöä. Valiokunnan sokea piste ilmenee hyvin sen argumentointitavassa: se on lainsäätäjän puhetta asiassa, jossa puhevaltaa ei kuitenkaan enää ole. Sokean pisteen takana on unionioikeus ja etusijaperiaate, joiden sisältö ilmenee yksiselitteisesti esimerkiksi Internationale Handelsgesellschaft -tuomiossa.

Valiokunta ei myöskään argumentoi valtiosääntösyillä vedoten esimerkiksi BVerfG:n oikeuskäytännöstä ilmeneviin perusteisiin, kuten ”ultra vires” taikka kansallinen perustuslaillinen identiteetti, vaan lähinnä luonnehtii kansallista lainsäädäntöratkaisuaan joko vähämerkitykselliseksi taikka unionioikeuden mukaiseksi. Arvio unionin oikeudella tavoiteltavien päämäärien toteutumisesta taikka unioninormin pätevydestä – esimerkiksi sen perusoikeuksien mukaisuudesta – ei kuitenkaan kuulu sille vaan unionin toimielimille. Viime kädessä tämän ratkaisee EUT, mutta siihen mahdollisuuteen valiokunta ei edellyttänyt hallituksen enää turvautuvan.

Valiokunta joutui ottamaan kantaa voimassa olevan sääntelyn siirtymäsääntösten taannehtivaan kumoamiseen, joka herätti sekin omaisuuden suojaan liittyviä ongelmia. Omaisuuden perustuslainsuoja – joskaan ei ehdottomasti – nimittäin turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, jolloin puuttuminen valiokunnan esittämän siirtymäjärjestelyn perusteella voimassa oleviin sopimussuhteisiin oli ongelmallista. Perustuslaillinen tarkastelu on tässä yhteydessä laajaa ja perusteellista. Omaisuuden suojastahan on perustuslain soveltamiskäytäntöä Suomessa paljon. Ratkaisu löytyi lopulta unionin yhteisen maatalouspolitiikan ulkopuolelta. Ennen tilatukijärjestelmän voimaantuloa tehtyjä maanvuokrasopimuksia oli mahdollisuus sovitella maanvuokralain erityisen sitä koskevan säännöksen perusteella.¹⁰⁰⁵ Näin pystyttiin ehkäisemään kohtuuttomuuksien syntyminen, joka oli valiokunnan alkuperäinen huolenaihe, eikä jäsenyysvelvoitteita tarvinnut rikkoa.

Johtopäätöksiä

Tilatukijärjestelmää koskeva kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön sisältö on toistaiseksi ainoa selkeä EU-lainsäädännön sekä Suomen perustuslain ja erityisemmin perusoikeuksien välinen konflikti. Suomalaisen perusoikeusjärjestelmän keskeisellä ytimellä eli omaisuudensuojalla uumoiltiin jo liittymisvaiheessa olevan muuhun EU-oikeuteen nähden erityinen, tavallista vahvempi

¹⁰⁰⁵ Lain 20 §:n 4 momentti kumottiin ja 3 momentti muutettiin seuraavasti: ”Jos ennen tämän lain voimaantuloa tehdyssä maanvuokrasopimuksessa ei ole sovittu tukioikeuksien siirtymisestä eikä siitä muutenkaan vuokranantajan ja vuokralaisen välillä sovita, ja sellaisen ehdon puuttuminen johtaisi kohtuuttomuuteen, ottaen muun ohella huomioon vuokranantajan ja vuokralaisen perustellut odotukset, sopimusta voidaan sovitella siten kuin maanvuokralain 4 §:n 2 momentissa (258/1966) säädetään.” Perustuslakivaliokunta antoi lausunnon säännösehdotuksesta, eikä sillä ollut siihen valtiosääntöoikeudellista huomautettavaa (PeVL 18/2008 vp).

sisältö ja sen luovan jännitteen muuhun eurooppalaiseen perusoikeusperinteeseen nähden. Tätä koskeva erimielisyys oli siis mahdollisin ja se myös toteutui. Konflikti tarjosi valiokunnalle myös tilaisuuden määritellä EU:n ja Suomen oikeusjärjestyksen välistä suhdetta, asemoida itsensä osaksi eurooppalaista samaa aihetta koskevaa valtiosääntökeskustelua, artikuloida siihen liittyviä Suomeen koskevia mahdollisia erityiskysymyksiä sekä tuoda omaisuudensuojaperusoikeuteen nivoutuvaa suomalaista valtiosääntöperintöä esille. Unionioikeudessa oli myös mahdollisuuksia ottaa tätä perintöä rajatusti huomioon, jolloin valiokunnalla oli ainakin teoreettinen mahdollisuus vaikuttaa unionioikeuden sisältöön ja saattaa suomalaista valtiosääntöperintöä osaksi unionioikeutta. Valiokunta ei kuitenkaan ryhtynyt dialogiin unionin kanssa eikä käyttänyt mahdollisuuksiaan. Sen unionioikeudellinen argumentointi on suppeata ja epäselvää ja on sen vuoksi vaikea arvioida, mikä on sen vastaus komission esittämään Internationale Handelsgesellschaft -tuomioon perustuvaan etusijavaatimukseen. Sama koskee Hauer-tuomiota. Valiokunnan oma unionioikeudellinen tarkastelu on lähinnä maininnanomaista ja viittaus Wachauf-ratkaisuun on epäselvä – oikeastaan harhaanjohtava.

Valiokunta ei myöskään pyri yleistämään esittämäänsä ongelmaa liittämällä sitä osaksi yhteistä eurooppalaista valtiosääntöperinnettä, vaan päinvastoin pitää sitä lopulta vähämerkityksisenä valtiosääntöjen kannalta. Valiokunnan huolen olisi menestyäkseen unionioikeudellisena argumenttina pitänyt kuitenkin herättää huolta muissakin jäsenvaltioissa. Jos kuitenkin valiokunta itse piti asiaa vähämerkityksisenä, olivat tällaisen argumentin menestymismahdollisuudet vähäiset. Joka tapauksessa tämä olisi jäänyt nähtäväksi vasta EUT:ssa, jos asia olisi edennyt rikkomuskanteena sen käsittelyyn.

Unionioikeuden kannalta valiokunnan arvio asian vähämerkityksisyydestä ei olisi voinut olla virheellisempi. Nold-tuomio – jota EUT Hauer-tuomiossa lainaa – oli EUT:n tarjoama kompromissi Internationale Handelsgesellschaft -tuomion aiheuttamalle vastustukselle Saksassa, joka on luettavissa esimerkiksi BVerfG:n Solange I -ratkaisusta. Tätä taustaa vasten komission jyrkkä reaktio on ymmärrettävissä, eikä sillä oikeastaan ollut muuta vaihtoehtoa. Asia oli perustavaa laatua olevalta kannalta periaatteellinen, koska se nivoutui Internationale Handelsgesellschaft -tuomioon perustuvaan ehdottomaan etusijaperiaatteeseen. Tuomio ja siihen liittyvä doktriini on yksi EU:n oikeusjärjestyksen keskeisimmistä. Vaikka valiokunta aiheen sivuuttaakin, on se kuitenkin ollut komissiolle ratkaiseva. Kaikki maanomistajan asemaan liittyvät kohtuullisuusargumentit olivat sen jälkeen väistyviä. Riidanalainen kysymys oli myös osa unionin maatalouspolitiikan uudistusta, joka muodosti osan sitä koskevista maailmanlaajuisista WTO-järjestelyistä. Poliittinenkin merkitys oli siten painava.

Perustuslakituomioistuimet eri jäsenvaltioissa ovat torjuneet EUT:n ehdotonta etusijaa koskevaa doktriinia, muun muassa siten kuin se ilmeni Internationale Handelsgesellschaft -tuomiossa. Komissio ei ole kuitenkaan ryhtynyt näissä maissa vastaaviin toimiin, joilla se Suomea uhkasi. Eroavaisuuden syytä on todennäköisesti se, että vastustus Saksassa oli ja on ollut abstraktia eikä ole ollut kiinteästi sidoksissa tietyn EU-lainsäädännön täytäntöönpanoon taikka yksittäisiin soveltamisratkaisuihin kiinnittyvää. Vastustus ja epäilyt on muissakin maissa esitetty vain perustuslakituomioistuinten perusteluissa eivätkä ne ole välittömästi tarkoittaneet kieltäytymistä jonkin tietyn EU-normin kansallisesta täytäntöönpanosta. Tilatukijärjestelmää koskevassa asiassa Suomi sen sijaan käytännössä kieltäytyi asetuksen täydestä täytäntöönpanosta varsin vakavilla eli valtiosääntöisillä ja perusoikeuksiin liittyvillä syillä. Se samalla haastoi EU:n ehdottoman etusijaperiaatteen ja vielä asetelmassa, joka oli ollut EUT:n ja BVerfG:n pitkäaikaisen kiistan aiheena. Siihen komissio ei voinut olla vastaamatta. Tietynlaista ironiaa on myös siinä, että Wachauf-ratkaisun oikeusohjeen soveltuvuuden lisäksi sen tosiseikasto oli tilatukiasiaan nähden hyvin yhtenevä.¹⁰⁰⁶ Siihen liittyvä kysymyksenasettelu oli siis myös tosiseikastoltaan tullut ratkaistuksi jo Wachauf-tuomiossa. Valiokunta saattoi siis vain hävitä tämän kiistan.

Vaikka valiokunta näyttää väistävän etusijaperiaatetta koskevan keskustelun, on joka tapauksessa selvää, että se tietää nyt unionin kannan etusija-asetelmaan ja oman liikkumatilansa. Tilatukijärjestelmää koskeva prosessia voi pitää käännekohtana EU:n ja Suomen oikeusjärjestysten välisessä suhteessa. Se kirkasti valiokunnalle Suomen perusoikeuksien asemaa ja kansallisia soveltamismahdollisuuksia unionioikeuden toimeenpanossa. Varhaisemmissa lausunnoissa ilmennyt nojaaminen kansallisiin perusoikeuksiin EU-oikeuden toimeenpanossa ei käynyt päinsä. Valitettavasti tämän teki komissio eikä valiokunta itse, jolloin liikkumatilasta tuli ahtain mahdollinen. Tilatukijärjestelmä tuo esiin myös perustuslakivaliokunnan hybridinluonteeseen liittyvän institutionaalisen heikkouden. Valiokunta käsittelee valtiosääntökysymyksiä lainsäätämiseen liittyvinä, in abstracto ja yleisesti, mutta kuitenkin hyvin rinnastettavalla tavalla ja samantapaisiin vaikutuksiin kuin monet jäsenvaltioiden perustuslakituomioistuimet. Koska valiokunta ei ole kuitenkaan tuomioistuin, ei se voi tehdä ennakkoratkaisupyynnöjä. Näin ollen sillä ei ole muiden maiden perustuslakituomioistuinten tavoin käytettäväänä keskeistä työkalua Suomen ja EU:n oikeusjärjestyksen välisessä suhteessa, eikä se voi kehittää soveltamiskäytäntöään yhteistyössä ja dialogissa EUT:n kanssa.

¹⁰⁰⁶ Wachauf-tuomiossahan taustalla oli EU:n yhteisen maatalouspolitiikan soveltaminen. EU-asetus johti vuokraviljelijän omaisuudensuojan kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen hänen jäädessä ilman hyvitystä tekemistään investoinneista maanomistajan vastustaessa sitä koskevia vaatimuksia.

3.4 UNIONIOIKEUDEN VAIKUTUS SEN ULKOPUOLELLA: TIETOYHTEISKUNTAKAARI

Lausunnossaan tietoyhteiskuntakaarta koskevasta säädöskokonaisuudesta¹⁰⁰⁷ perustuslakivaliokunta tarkasteli unionin perusoikeuksien kansalliselle laille asettamia vaatimuksia. Arvioinnin perusta ei ollut kuitenkaan tässä yhteydessä tavanomainen eli täytäntöönpantavana oleva unionin lainsäädäntö, vaan unionin direktiivin kumoamista koskenut EUT:n tuomio ja sen perusteluissa esitetyt näkökohdat,¹⁰⁰⁸ jotka vaikuttivat kansallisen lain säätämiseen. Valiokunta asettikin kansallisen sääntelyn valtiosääntöisen tarkastelun perustaksi kansallisten perusoikeussäännösten ohella myös tuomiossa käsitellyt EU:n perusoikeuskirjan määräykset ja EUT:n esittämät huomiot. Valiokunta nimenomaisesti toteaa, että ”kansallisen sääntelyn on täytettävä tuomiossa mainitut edellytykset, vaikka tuomio ei suoranaisesti koskekaan kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöä”.

Lausuma ilmentää tilatukijärjestelmän käsittelyn yhteydessä ja aiemmin esitettyihin näkemyksiin nähden merkittävää linjanmuutosta. Valiokunta asettaa kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön arvioinnin lähtökohdaksi perusoikeuskirjan ja siten kuin sitä on tulkittu EUT:ssa. Se otti lojaliteettivaatimuksen ja etusijaperiaatteen soveltamisessa vielä yhden askeleen arvioimalla uudelleen aiempaa, perustuslain perusoikeuksiin liittyvää tulkintakäytäntöään. Valiokunta tarkasteli tässä valossa erityisesti sähköisessä viestinnässä saatavien tunnistamistietojen säilyttämistä ja käyttöä koskevaa kantaansa perustuslain 10 §:ään. Valiokunta viittaa vakiintuneeseen käytäntönsä, jossa viestin tunnistamistietojen on katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perustuslain 10 §:ssä säädetyn perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle. Se toteaa, ettei tehty jaottelu ole ollut perusteltua.¹⁰⁰⁹ Lausunnossa siis arvioidaan myös perustuslain perusoikeusjärjestelmän ja perusoikeuskirjan välisen perusoikeussuojan välistä suhdetta eikä – niin kuin aiemmin – viitata epämääräisesti vain perusoikeuksiin. Tässäkin valiokunta on kehittänyt arviointiaan nyansoidummaksi.

¹⁰⁰⁷ PeVL 18/2014 vp – HE 221/2013 vp; hallituksen esitys eduskunnalle tietoyhteiskuntakaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta.

¹⁰⁰⁸ Unionin tuomioistuinin oli 8.4.2014 antamassaan tuomiossa yhdistetyissä asioissa C-293/12 ja C-594/12 katsonut, että unionin lainsäätäjän oli tunnistamistietojen tallentamista koskevaan neuvoston ja parlamentin direktiivin (24/2006/EY) antaessaan ylittänyt ne rajat, joita suhteellisuusperiaatteen noudattaminen olisi EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan sekä 52 artiklan 1 kohdan kannalta edellyttänyt. Tällä perusteella tuomioistuin totesi direktiivin kokonaisuudessaan pätemättömäksi. Tämä merkitsi sitä, että direktiivi menetti oikeusvaikutuksensa.

¹⁰⁰⁹ Valiokunta toteaa: ”Käytännössä sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat kuitenkin olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen.”

Valiokunta näki siis nyt perustuslain perusoikeusjärjestelmän ja EU-oikeuden välisen suhteen varsin selkeänä: kotimaisen perusoikeusjärjestelmän suojaa ja valiokunnan käytäntöä arvioitiin EUT:n tuomiossa esitettyjen näkökohtien valossa myös täytäntöönpanettavan unionioikeuden ulkopuolella. Tämä ilmentää varsin vahvaa perustamissopimuksen mukaisen lojaliteettiperiaatteen noudattamista, mutta kertoo myös pragmaattisesta sitoutumisesta perusoikeussuojan kehittämiseen: hyvät näkökohdat otetaan huomioon, vaikka välitöntä oikeudellista velvollisuutta siihen ei olisikaan.

Valiokunta ei myöskään soveltanut tuomiota sellaisenaan, vaan teki omat johtopäätöksensä, toki ottaen huomioon tuomion vaatimukset. Se nimittäin toteaa, että ”unionin tuomioistuimen tuomion perusteella on pääteltävissä, että pelkästään säilytettävien tietojen laaja kattavuus – kaikki ihmiset, kaikki sähköisen viestinnän välineet ja kaikki viestintätiedot – on oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallista.” Vaikka tuomion valossa olisikin perusteltua pyrkiä rajaamaan säilyttämisvelvollisuutta, olisi se valiokunnan mukaan erittäin vaikea toteuttaa ja saattaisi osoittautua muiden perusoikeuksien, kuten luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan, kannalta myös ongelmalliseksi. Tuomio ei valiokunnan mukaan kuitenkaan tarjoa selkeää vastausta siihen, missä vaiheessa rajaus loukkaisi oikeasuhtaisuutta. Siitä ei valiokunnan mukaan kuitenkaan johdu suoranaista estettä sellaiselle sääntelylle, jossa oikeasuhtaisuuden vaatimukset toteutetaan muilla tavoin ja muun muassa vakavan rikollisuuden torjunnan vaatimukset huomioon ottaen. Valiokunta pohtiikin lausunnossaan tarkemmin niitä seikkoja, joita nyt pätevän direktiivin puuttuessa, kansallisessa laissa tulisi yksilöidysti säädellä. Valiokunnan lausuntoa voi pitää siten lojalina myös EUT:n Simmenthal II -tuomioon perustuvan sinänsä hieman tulkinnanvaraisen oikeuskäytännön kannalta. Valiokunta soveltaa siinä ollutta periaatetta, jonka mukaan kansallisten lainsäädäntötoimien, jotka koskevat alaa, jolla yhteisö käyttää lainsäädäntövaltaansa, tai muulla tavoin, tulee olla yhteensopivia yhteisön oikeussääntöjen kanssa.

3.5 SITOUTUMINEN EHDOTTOMAAN ETUSIJAPERIAATTEeseen

3.5.1 Luomuasetus

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt etusijaperiaatteen ja perustuslain välistä suhdetta nimenomaisesti niin sanottua luomuasetusta koskevassa lausunnossaan.¹⁰¹⁰ Lainsäädäntöehdotusten tavoitteena oli panna kansallisesti täytän-

¹⁰¹⁰ Hallituksen esitys laeiksi luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta sekä elintarvikelain 3 ja 5 §:n muuttamisesta (HE 47/2014 vp) ja PeVL 51/2014 vp.

töön neuvoston asetus luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä ja sen nojalla annetut Euroopan unionin säädökset.¹⁰¹¹ Unionilainsäädännössä määrätty tarkastusjärjestelmä merkitsi perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia, mutta hallitus ei säätämisyjärjestysperusteluissaan kuitenkaan nähnyt ristiriitaa perustuslain 10 §:n kanssa: asuintiloissa voitiin tehdä tarkastuksia, mutta se oli välttämätöntä, siitä säädettiin lailla ja se edellytti konkreettista rikosepäilyä.¹⁰¹² Samoin voitiin ”lakiin ehdotettuja hallinnollisia pakkokeinoja pitää omaisuuden suojan kannalta riittävinä”. Säätämisyjärjestysperustelut perustuvat yksistään perustuslain perusoikeussäännöksiin, ja vaikka kyse oli EU:n oikeuden toimeenpanosta, kansallisia säännöksiä ei arvioida EU:n perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta. Hallitus ei tuo esiin myöskään sitä, että perustuslain perusoikeussäännösten noudattamisesta seuraa, ettei EU-asetusta ehdoteta pantavaksi täytäntöön kokonaisuudessaan, koska asetuksen mukaan kotirauhan piirissä voitiin tehdä tarkastuksia ilman rikosepäilyä.¹⁰¹³

Perustuslakivaliokunta määritteli ensin sovellettavaa oikeuslähteistöä. Se rosti perussopimukseen nojaten asetuksen olevan ”EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa”. Valiokunta jatkoi viittaamalla EUT:n oikeuskäytännön rooliin. EUT:n

”vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaisista suhteissa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. myös Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitetty Julistus N:o 17 Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta).”

EUT on ”oikeuskäytännössä määritellyissä edellytyksissä” ”vakiintuneesti” muun muassa asettanut EU-oikeuden etusijalle kansalliseen perustuslakiin nähden. Viittaamalla oikeuskäytäntöön valiokunta näyttäisi siten asettavan EU:n

¹⁰¹¹ Luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä annettua neuvoston asetusta 834/2007 täydentävä komission asetus 889/2008 (ns. toimeenpanoasetus).

¹⁰¹² Ehdotus luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta annetun lain 13 §:n 2 momentiksi oli seuraava: ”Pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa tarkastuksen saa tehdä vain valvontaviranomainen. Tällaisissa tiloissa tarkastus saadaan toimittaa vain, jos on perusteltua syytä epäillä tämän lain tai 1 §:ssä mainitun Euroopan unionin lainsäädännön säännöksiä rikotun tai rikotavan tässä laissa rangaistavaksi säädetyllä tavalla ja tarkastus on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi.”

¹⁰¹³ Tarkastusvaltuudet perustuivat EU:n toimeenpanoasetuksen 65 ja 67 artiklaan. Asetuksen 65 artiklan 1 kohdan mukaan tarkastusviranomaisen tai -laitoksen on tarkastettava kaikki toimijat fyysisesti vähintään kerran vuodessa. Lisäksi tarkastusviranomaisen tai -laitos voi artiklan 4 kohdan perusteella tehdä myös satunnaisia tarkastuskäyntejä. Toimijan on 67 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla päästettävä tarkastusviranomaisen tai -laitos tarkastamaan yksikön kaikki osat ja kaikki tuotantopaikat sekä kirjanpito ja siihen liittyvät tositteet. Kotirauhaa ei siten suojattu erityisesti tarkastustoiminnassa eikä siellä tehtävien tarkastusten valtuutta sidottu rikosepäilyyn.

asetuksen perustuslakiin nähden etusijalle. Valiokunnan viittaus Julistus 17:ään on sen sijaan epäselvempi, koska julistus itsessään on perustuslakiin ulottuvilta vaikutuksiltaan tulkinnanvarainen. Ehkä valiokunta muistuttaa etusijaa koskevasta EUT:n tulkintakäytäntöä sisältävästä auktoritatiivisesta lähteestä. Jos ensimmäinen virke on ymmärrettävissä kannanotoksi ehdottomasta etusijaperiaatteesta, voi jälkimmäinen virke silloin olla valiokunnan samansuuntainen tulkinta julistuksesta. Sen mukaan julistuksen tarkoittamaan ”lakiin” sisältyisi myös perustuslaki. Tähän viittaisi lausumassa oleva ”myös”. Joka tapauksessa lausumaa voi pitää valiokunnan tässä yhteydessä ilmoittamana kannanottona vakiintuneen linjan sisällöstä, jonka voimassaoloa ei kiistetä.

Valiokunnan katsannossa kansallisella perustuslailla ja sen perusoikeussääntelyllä on merkitystä EU-lainsäädännön täytäntöönpanossa – mutta rajoitetusti. Valiokunnan mukaan nimittäin siltä osin kuin EU-lainsäädäntö ”edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp)”. Viittaus vanhaan lausuntoon muistuttaa siitä, että ”perus- ja ihmisoikeuksilla” tarkoitetaan sekä perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa määrättyjä ”ihmisoikeuksia”.¹⁰¹⁴ On vaikea kuitenkin tietää tässä yhteydessä, mikä on valiokunnan viittauksen täsmällinen kohde. Se lähinnä toistaa monisyisemmin perusoikeuskirjan 51–53 artiklan määräyksiin kirjatun velvoitteen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on otettava huomioon perusoikeuskirjassa ja EIS:ssa määrätty perusoikeussuoja perusoikeuskirjan tarkemmin edellyttämällä tavalla. EIS:ssa määrätyn perusoikeussuojan voi katsoa tulleen huomioiduksi myös unionilainsäädännön sisällössä jo perustamissopimuksen 6 artiklan 2 kohdan perusteella. Valiokunta saattoi tarvita lausumaa vuonna 2005, kun perusoikeuskirja ei ollut vielä sitova, muttei enää vuonna 2014. Muuttuneen oikeustilan vuoksi sitä ei voi enää käsitellä sellaisena kuin se oli vuonna 2005. Oikeustila on muuttunut jopa ratkaisevasti: kun EU-lainsäädäntö ”edellyttää kansallista sääntelyä ... perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset” tulee ottaa huomioon nimenomaan perusoikeuskirjan mukaisesti eivätkä ne voi perustua kansalliseen perustuslakiin. Lausuma on siis epätasällinen, ellei virheellinen. Valiokunnan lausuman voi tuki tulkita tarkoittavan sitä, että sallitun kansallisen liikkumatilan sisällä voidaan ottaa huomioon perustuslain perusoikeussäännöksiä. Sitä ei kuitenkaan

¹⁰¹⁴ PeVL 18/2003 vp, s. 3. Tosin valiokunnan viittaus ”ihmisoikeuksiin” koskee tässä yhteydessä vain EIS:ta ja sitäkin subsidiaarissa merkityksessä. PeVL 25/2005 vp:n kohta nimittäin käsittelee omaisuudensuojaa vain siten kuin se on EUT:n oikeuskäytännössä sekä perussopimuksen 6 artiklan 2 kohdan kautta EIS:ssa ja jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä määriteltä. Viittaus ei siis koskenut nimenomaisesti EIS:ta taikka laajemmin kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Myös rikoksentehtäjän luovuttamista koskevan ehdotuksen yhteydessä ihmisoikeuksilla ”tarkoitettiin ennen muuta EIS:n ja sen lisäpöytäkirjan määräyksiä”, muttei muita ihmisoikeussopimusten määräyksiä.

sanota, vaan puhutaan ”perus- ja ihmisoikeuksista seuraavista vaatimuksista”. Maininnan lisäarvo perusoikeuskirjaan ja EIS:en nähden on varsin vähäinen.

Viittaus etusijaan – tai valiokunnan käsitteistössä ensisijaisuuteen – kertoo myös valiokunnan valtiosääntöisestä hybridiluonteesta. Valiokunta syrjäyttää eli jättää soveltamatta kansallisen perustuslain säännöksen EU-säädöksen edessä, jolloin se soveltaa periaatetta siten kuin tuomioistuin tekisi ratkaistessaan normiristiriitaa yksittäisessä tapauksessa. Valiokunta ei kuitenkaan ole tuomioistuin ja sen käsittelemä soveltamistilanne koskee perustuslain asemaa abstraktissa ja yleisessä lainsäädäntötilanteessa. Valiokunta olisi voinut viitata etusijaperiaatteen sijasta luontevammin lainsäädäntötyöhön soveltuvaan lojaliteettiperiaatteeseen ja jäsenyysselvoitteiden noudattamiseen ja päästä silti samaan lopputulokseen. Se olisi ollut myös EU-oikeuden systematiikan ja EUT:n oikeuskäytännön mukainen ratkaisu. Nyt valiokunta sovelsi etusijaperiaatetta, joka ei unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä koske lainsäädäntötoimintaa. Periaate ei ratkaise jonkin normin pätevyyttä, vaan määrää sovellettavasta oikeasta normista. Valiokunnan käyttämässä merkityksessä etusijaperiaate laajenee konfliktisäännöstä lainsäädännön pätevyyttä ja yleisemmin oikeusjärjestysten välistä suhdetta koskevaksi arviointiperusteeksi. EUT:n käytännössä vaatimus EU-oikeuden saamasta etusijasta on kuitenkin liittynyt nimenomaan etusijaperiaatteeseen EUT:n määrittelemässä muodossa ja edellytyksin eikä etusijaan yleisemmässä oikeusjärjestysten suhdetta kuvaavassa merkityksessä. Vaikka valiokunta haluaisikin antaa periaatteelle tällaisen merkityksen, ei se olisi kuitenkaan EU-oikeuden mukainen.

Varsinaisessa kannanotossaan valiokunta arvioi ehdotuksen kansallista täytäntöönpanosäätelyä EU:n aineellisen lainsäädännön vaikutusten kannalta, vaikka muistuttaakin, ettei se kuulu sen valtiosääntöisiin tehtäviin. Tämän voi tulkita eräänlaiseksi muistutukseksi EU-lainsäädännön sisällön tulkinnan poikkeuksellisuudesta – sehän kuuluu EUT:n tehtäviin. Valiokunta kuitenkin katsoo ”toimeenpanoasetuksen säännösten olevan niin täsmällisiä, että tarkastustoiminta voidaan valiokunnan mielestä perustaa kokonaankin niiden varaan”. Valiokunnan mukaan:

”vaikuttaisi siltä, että 13 §:n 2 momenttiin sisältyvät pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan tehtäviin tarkastuksiin liittyvät rajaukset eivät kaikilta osin ole EU:n asetuksen mukaisia, koska tarkastukset on asetuksen perusteella ulotettava kaikkiin tiloihin vähintään kerran vuodessa, vaikka toimijaan ei kohdistu minkäänlaisia rikosepäilyjä.”

Rajauksilla tarkoitettiin kotirauhan piiriin liittyvää suojaa ja rikosepäilyn edellytystä. Asetuksen ja – perustuslain 10 §:ään perustuvan – kansallista lainsäädäntöä koskevan ehdotuksen välillä oli siis ristiriita. Valiokunta toteaaakin, että ”13 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä oleva säännös tulisi siksi unionin lain-

säädännöstä seuraavista syistä valiokunnan mielestä joko poistaa tai kirjoittaa toisin”. Valiokunta ei siis tehnyt aineellista arviota asetuksen suhteesta perustuslakiin, vaan vain totesi ristiriidan ja ratkaisi sen EU-asetuksen eduksi asettamalla asetuksen perustuslain edelle. Kannanotto vahvistaa myös edellä oikeuslähteistä esitetyt, ehdotonta etusijaa koskevat tulkinnat. Tapa millä tämä tehtiin, vastaa myös etusijaperiaatteen toimintatapaa: perustuslain 10 §:n pätevyyttä tai sisältöä ei kyseenalaistettu. Se vain yksinkertaisesti jätettiin tässä yhteydessä soveltamatta. EU-asetuksen ja perustuslain välistä ristiriitaa ei myöskään pyritty ratkaisemaan poikkeuslailla. Tilanne on siis muuttunut Ojasen vuonna 2003 hahmottelemasta tavasta ratkaista konflikti:

”EU-säädösten toimeenpanossa syntyy harvoin tilanne, jossa säädöksen toimeenpano olisi ristiriidassa kotimaisten perusoikeuksien kanssa ja jossa vaihtoehtoina siten olisi joko EU-säädöksen toimeenpanosta tai kotimaisista perusoikeuksista tinkiminen. Jos ratkaisu on jälkimmäinen, tilanteen perustuslainvastaisuus muodollisesti poistuu säätämällä perusoikeuden kanssa ristiriidassa oleva toimeenpanolaki poikkeuslakina.”¹⁰¹⁵

Valiokunnan kannanotto etusijaperiaatteen sisällöstä Suomen valtiosäännössä on myös viesti tuomioistuimille: jos unionioikeus velvoittaa syrjäyttämään EU-oikeudellisilla perusteilla perustuslain – tässä tapauksessa 10 §:n – myös tuomioistuimen tulisi se tehdä. Sitä paitsi tuomioistuimissa etusijaperiaatteen soveltamisessa ei ole kyse perustuslain soveltamisesta taikka sen kontrollista sinänsä, vaan unionioikeuden soveltamisesta.

Valiokunnan käsittelyn kohteena olivat EU:n asetuksen voimaannosäänökset. Sen asema suhteessa jäsenvaltioiden ristiriitaiseen kansalliseen lainsäädäntöön on vahva, koska asetuksen suora sovellettavuus perustuu sellaisenaan välittömästi perustamissopimuksen määräykseen. Toisin kuin esimerkiksi direktiivien kohdalla, asetuksen saamaa etusijaa ei ole jäsenvaltioissa vastustettu. Valiokunnan kannalta tällä ei näyttäisi kuitenkaan olevan merkitystä, koska se viittaa etusijaperiaatteeseen siten kuin se on oikeuskäytännössä muotoutunut, ja sehän koskee nimenomaan muiden kuin asetusten etusijaa. Tältä osin on lausunto hieman hämmäntävä, koska se yhdistää eriparisesti yhtäältä asetusta koskevan yksiselitteisen perusopimusmääräyksen ja toisaalta EUT:n muita lainsäädäntöinstrumentteja koskevan oikeuskäytännön.

Valiokunta antaa vielä hallitukselle ohjeen (otsikon ”Muita seikkoja” alla), jonka mukaan EU:ssa käynnissä olevassa luonnonmukaista tuotantoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksessa tulisi pyrkiä vaikuttamaan siihen, että lainsäädännön valmistelussa otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista johtuvat vaatimukset. Tämän voi tulkita valiokunnan yleiseksi, mutta myös pe-

¹⁰¹⁵ Ojanen 2003, s. 1164.

rustuslain ja EU-lainsäädännön lähentämistä koskevaksi toiveeksi. Ohje kuvaa myös hyvin valiokunnan ajattelutavan muutosta. Kun se aiemmin pyrki sovelta-
maan muita kuin EU:n oman perusoikeusjärjestelmän vaatimuksia EU-normien
jo tultua hyväksytyksi niitä kansallisesti täytäntöönpannaessa ja ajautui hanka-
luuksiin, nyt se pyrkii ohjaamaan hallitusta vaikuttamaan tulevaan EU-säännös-
töön suomalaisen perusoikeusjärjestelmän mukaisesti.

Valiokunnan lausunnosta on tiivistettävissä viisi EU-oikeuden ja perustus-
lain suhdetta koskevaa linjausta:

- Perussopimusten etusijaa koskevat sopimusmääräykset ja EUT:n etusija-
periaatetta koskevaa ja ehdottomaan etusijaan perustuvaa vakiintunutta oi-
keuskäytäntöä käsitellään yhtenä kokonaisuutena ja siihen sitoudutaan.
- Ristiriitatilanteessa EU-oikeus syrjäyttää kansallisen lain ja tämä koskee
myös perustuslakia.
- Perustuslain perusoikeussäännökset voidaan ottaa huomioon pantaessa
EU-lainsäädäntöä kansallisesti voimaan, mutta vain siltä osin kuin kyse
on EU-lainsäädännössä sallitusta kansallisesta liikkumavarasta ja silloin-
kin perusoikeuskirjan mukaisesti.
- Jos EU-lainsäädännön ja perustuslain perusoikeuksien välillä on ristirii-
taa, pyritään vaikuttamaan EU-lainsäädännön muuttamiseksi paremmin
Suomen perusoikeuksia vastaavaksi. Tämä siis koskee tulevaa, ei voimas-
saolevaa EU-oikeutta.
- Etusijaperiaatteella on myös asema yleisenä kansallisen lainsäädännön si-
sältöön ja lainsäädäntötoimintaan vaikuttavana periaatteena valiokunnan
soveltaessa EUT:n etusijaa koskevaa oikeuskäytäntöä arvioidessaan EU:n
ja kansallisen lainsäädännön suhdetta.

3.5.2 Sähköturvallisuuslaki

Kotirauhan piirissä tehtävät tarkastukset olivat esillä myös valiokunnan lausun-
nossa¹⁰¹⁶ hallituksen esityksestä sähköturvallisuuslaiksi.¹⁰¹⁷ Esityksen 91 §:n 2
momentin mukaan sähköturvallisuusviranomaisella on oikeus tehdä tarkastuk-
sia sekä päästä muun muassa sähkölaitteen käyttöpaikalle myös pysyväisluon-
teiseen asumiseen käytettyihin tiloihin, mutta vain jos on syytä epäillä, että
tiloissa oleva laite aiheuttaa kohtuutonta haittaa esimerkiksi sähkönjakeluver-
kolle, sähköturvallisuutta koskevia säännöksiä rikotaan ja tarkastus on välttä-
mätön tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Sääntämijär-
jestysperusteluissa oli katsottu, että esitys oli käsiteltävissä tavallisena lakina.

¹⁰¹⁶ PeVL 39/2016 vp.

¹⁰¹⁷ Hallituksen esitys (HE 116/2016 vp) eduskunnalle sähköturvallisuuslaiksi ja laiksi eräitä
tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista annetun lain muuttamisesta. Ehdotuksella oli tar-
koitus panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston pienjännitedirektiivi ja Euroopan
parlamentin ja neuvoston sähkömagneettista yhteensopivuutta koskeva direktiivi.

Valiokunta katsoi, että ehdotetulle kotirauhan piiriin ulottuvalle tarkastusvaltuudelle oli riittävästi perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita ja tarkastuksia voitiin pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättöminä perusoikeuksien turvaamiseksi. Valiokunta kuitenkin edellytti lakiehdotuksen käsittelemiseksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä muutoksia ehdotuksen 91 §:n 2 momenttiin.¹⁰¹⁸

Vaikka tässä asiassa oli luomu-asetuksen tavoin kyse pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin tehtävistä tarkastuksista, säätämisyjärjestysasetelma oli erilainen. Sähköturvallisuuslaissa tarkastuksille oli perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita – kuten ihmisten terveys ja turvallisuus – kun taas luomuasetuksessa ne liittyivät EU:n yhteisen maatalouspolitiikan toimintaan. Toisin kuin luomuasetus, sähköturvallisuuslakia koskeva ehdotus ja siten myös siihen osittain perustuva EU-sääntely eivät siis muodostaneet ristiriitaa perustuslain kanssa. Valiokunnalle ei kuitenkaan ollut aivan selvää, kuinka pitkälle meneviä kotirauhan suojaan kajoavia tarkastustoimivaltuuksia EU-sääntely ja sen toimeenpano edellyttävät. Avoimeksi silloin jäi, ovatko valiokunnan hallituksen esitykseen esittämät muutokset EU-sääntelyn toimeenpanon mukaisia. Tässä yhteydessä periaatteellisesti merkille pantava on valiokunnan viittaus luomuasetusta koskevaan lausuntoonsa (PeVL 51/2014 vp), jonka voi ymmärtää eräänlaiseksi perälaudaksi. Eli jos ristiriita syntyisi, ratkeaisi se yleistettävissä olevan, etusijaperiaatetta koskevan normin nojalla:

”Perustuslakivaliokunnalla on ollut kuitenkin käsittelyssä myös esityksiä, joissa EU-lainsäädännöstä johtuva toimivaltasääntely ei ole mahdollistanut tarkastustoimivaltuuden rajoittamista perustuslain 10 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla (ks. PeVL 51/2014 vp), ja sääntelyä on jouduttu arvioimaan EU:n sekundaarilainsäädännön etusijaperiaatteen kautta.”

Lausumalla on yhteistä luomuasetuksen kanssa etusijan omintakeisena tulkin-tana välittömästi lainsäädäntötyöhön vaikuttavana periaatteena. Unionioikeuden näkökulmasta tämän voi ymmärtää tosiasiallisesti perustuvan vilpittömän yhteistyön periaatteeseen eikä niinkään etusijaan, mutta se on joka tapauksessa Suomen ja EU:n oikeusjärjestyksen välistä hierarkkista suhdetta vakavasti asemoiva lausuma. Luomuasetusasiassa todetaan, että arviointi on tehty ”EU:n sekundäärilainsäädännön etusijaperiaatteen kautta”. Viittaus ei ole ihan tarkka, koska käsittelyssä olleen ehdotuksen taustalla oli direktiivi, eikä asetus, ja etu-

¹⁰¹⁸ Säännöstä oli täsmennettävä perusoikeuksien turvaamisen kannalta olennaisten seikkojen seikkaperäisemmäksi esiintuomiseksi ja tarkastusoikeuden kynnystä nostettava, jotta oikeasuhtaisuuden vaatimus toteutuisi paremmin. Lisäksi säännöksestä oli käytävä nimenomaisesti ilmi, että pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin voidaan ulottaa tarkemmin määrittelemättömien valvontatoimenpiteiden asemesta vain 91 §:n 1 momentissa säädetty tarkastus.

sijaperiaatteen sisällössä on näiden välillä eroja. Olennaista on kuitenkin lopputulos EU-normin ja perustuslain suhteesta.

Tulkintaa valiokunnan vahvasta sitoutumisesta etusijaan tukee myös lausunnossa valtioneuvostolle annettu toimeksianto selvittää ”kotirauhan perustuslainsuojasta ja sen rajoittamisesta Euroopan unionissa ja sen eri jäsenvaltioissa sekä mahdollisista sääntelyn uudistamistarpeista”. Valiokunta pitää tätä tarpeellisena, ”koska EU:n perusoikeuskirjassa turvattu kotirauhan suoja ei ole kaikilta osin yhteneväinen perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa ... minkä vuoksi EU-sääntelyä on toisinaan vaikea ongelmitta sovittaa yhteen Suomen valtiosäännön kanssa.” Selvityksen tavoitteena on tarkastustoimivaltuuksien arviointi ”kotirauhan suojaan liittyvistä lähtökohdista unionisääntelyä valmisteltaessa”. Valiokuntaohjaus on samantyyppinen kuin luomuasetuslausunnossa. Lausuma on myös konformistinen: ihannetila olisi EU-sääntelyn ja Suomen valtiosäännön yhteensopivuus, mutta jos sitä ei ole, EU-normi saa etusijan. Valiokunta ei sen sijaan vetoa enää Suomen valtiosäännön, kuten sen perusoikeusjärjestelmän, etusijaan niin kuin vielä tilatukijärjestelmää koskevassa asiassa eikä se esitä myöskään muita aiemmin esillä olleita EU-normin voimassaolon kiistämiseen liittyviä perusteita, esimerkiksi kansallista perustuslaillista identiteettiä taikka ultra vires -väitteitä. Toimeksianto tuo myös esiin valiokunnan luonteen ei-lainkäyttöllisenä ja poliittisena elimenä. Sen vaikutusmahdollisuudet ovat joustavia, ennakkollisia, uuden EU-normiston säätämiseen liittyviä, tapahtuvat hallituksen kautta ja ulottuvat EU:n lainsäädäntötyöhön. Valiokunta ei käy muiden jäsenvaltioiden perustuslakituomioistuimien tavoin EUT:n kanssa jälkikäteistä, päätöksiinsä perustuvaa dialogia. Se voi valtiosääntöä koskevilla auktoritatiivisilla lausunnoillaan ohjata hallitusta, kotimaista soveltamistoimintaa ja käydä hallinnon ja tuomioistuinten kanssa dialogia. Tosin tämä on sidoksissa riippumattomien tuomioistuinten harkintavaltaan.

3.6 PÄÄTELMÄ

Etusijaperiaate on lainsoveltamistoimintaan liittyvä konfliktisääntö, jota tuomioistuimet ja viranomaiset soveltavat. Periaate on sääntö yksittäiseen lainsoveltamistilanteeseen ja sen perusteella kansallinen normi pitää jättää soveltamatta. Se ei menetä kuitenkaan pätevyyttään, vaan jää voimaan. Vaikka perustuslakivaliokunta ei olekaan lainkäyttöelin, vaan osa lainsäätäjää, on se kuitenkin soveltanut etusijaperiaatetta tämän mukaisesti: EU-normi on saanut lainsäädäntöasiassa etusijan, perustuslaki on jätetty soveltamatta, mutta koskematta. Siinä on sukulaisuutta vanhaan poikkeuslaki-instituutioon: perustuslain tekstiin ei tehdä muutoksia, mutta sisältöä muutetaan rajatusti liittymissopimuksen ja jäsenyysvelvoitteiden perusteella. Ratkaisu kertoo valtiosäännön

evolutiivisuudesta: poikkeuslaki-instituution poistamisesta seurannut jäykkyys korvautuu uudella menettelyllä eikä perustuslain tekstiä tarvitse muuttaa. Vaikka ratkaisua voi pitää kekseliäänä, laajemmin käytettynä se herättää vanhat poikkeuslaki-instituution ongelmat henkiin. Muun muassa perus- ja ihmisoikeussääntelyn tosiasiallinen oikeustila muuttuu läpinäkymättömäksi. Toisaalta se kuvastaa hyvin Suomen valtiosäännön pluralistista tilaa: perus- ja ihmisoikeuksista säädetään kahdessa eri oikeusjärjestyksessä. Niin kauan kuin niiden välinen hierarkia hyväksytään yhtä konformistisesti kuin valiokunta teki, ei asetelma ole ongelmallinen.

Valiokunnan linjauksilla EU-oikeuden ja oikeusjärjestyksen voimassaolosta Suomen oikeusjärjestyksessä on merkitystä myös laajempänä periaatteellisena kannanottona. Ne ovat perustana etusijan toteutumisen edellytyksille soveltamistoiminnassa ja ohjaavat ratkaisutoimintaa. Luomuasetuksessa EU-oikeudelle annettiin etusija myös suhteessa perustuslakiin. Tilatukiasia on vastakkainen esimerkki. Jos valiokunnan ensivaiheessa tekemä linjaus olisi jäänyt voimaan, olisivat soveltajat arvioineet EU-oikeuden perusoikeuksien mukaisuutta Suomen perustuslain eikä EU:n perusoikeuskirjan perusteella.

Lainsoveltaminen ja lainsäätäminen ovat etusijaperiaatteessa vuorovaikutuksessa. Jatkuvat etusijaperiaatteella ratkaistavat ristiriitatilanteet kansallisessa oikeusjärjestyksessä koettelevat kansallisen oikeusjärjestyksen eheyttä ja luovat ennustamattomuutta. Vilpittömän yhteistyön periaate voi sen perusteella edellyttää lainsäädäntötoimiin ryhtymistä. EUT ei ole kuitenkaan suoraan etusijaperiaatteeseen liittyen tällaista edellyttänyt, vaan korjaavat lainsäädäntötoimet ovat seuranneet yleisemmin jäsenyydestä seuraavista velvoitteista kuin etusijaperiaatteesta sinänsä. Tämä on sinänsä johdonmukaista, koska etusijaperiaate ei ole ulottunut lainsäädännön pätevyYTEEN. Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan käytettävissä olevissa tapauksissa velvoittanut hallitusta ryhtymään lainsäädäntötoimiin. Tilatukiasetuksessa tosin voi ajatella näin tapahtuneen, mutta päinvastaisessa tarkoituksessa. Täydentävät kansalliset lainsäädäntötoimet johtivat konfliktiin, eivät poistaneet sitä.

Valiokunnan linja EU-oikeuden ja perustuslain välisestä suhteesta on muuttunut monin tavoin 2000-luvun alusta 2010-luvulle. Perusoikeudet ovat olleet tämän suhteen muuttuja eivätkä muut aiheet ole näyttäytyneet vastaavasti. Valiokunta ei ole esimerkiksi pohtinut kansallisen valtiosääntöidentiteetin, paikallisen itsehallinnon, kansanvaltaisuuden, sosiaalivaltion taikka muiden perustuslain ydinolemusta koskevien kysymysten merkitystä EU-sääntelyn kansallisessa toimeenpanossa.

Perusoikeuksissa hallituksen esitysten ja valiokunnan perustelut kiinnittyivät vielä 2000-luvun alussa vahvasti kotimaiseen perusoikeusjärjestelmään.¹⁰¹⁹

¹⁰¹⁹ Tämä oli periaatteessa oikein, jos asiaan liittyi EU:n toimivallan ulkopuolella olevia lainsäädäntöehdotuksia, kuten esimerkiksi tilatukijärjestelmässä maanomistajien kohtelun kohtuulli-

Erottelua ei tehty myöskään sen välillä, mikä on EU-lainsäädännön pakottavaa sisältöä, jota ei voida arvioida kansallisen perustuslain pohjalta, ja sen välillä, mikä on kansalliseen harkintavaltaan kuuluvaa ja jota siten voidaan arvioida perustuslain perusoikeuksien perusteella. Yksinkertaistettuna kysymyksenasettelu perustui lähtökohtaan, täyttikö unionilainsäädäntö Suomen perustuslain vaatimukset ja jopa siinä määrin, että Ojasen mukaan valiokunta ei kertaakaan tukeutunut minkään asian käsittelyssä vain unionin perusoikeuksiin, vaan aina viittasi niiden rinnalla kansallisiin perusoikeussäännöksiin ja/ tai EIS:een tai kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin¹⁰²⁰ Se jopa keskittyi arvioimaan ehdotusta vain kotimaisten perusoikeussäännösten sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ja jätti unionin perusoikeudet mainitsematta tilanteissa, joissa oli kyse yksinomaan tai ainakin pääosin EU-säädöksen implementointia koskevasta ehdotuksesta.¹⁰²¹

EUT:n oikeuskäytäntö ja myöhemmin sitovaksi vahvistettu perusoikeuskirjan 51 ja 53 artiklat edellyttävät kuitenkin tarkkaa erottelua eri oikeuslähteiden ja toimivaltapiirien välillä eivätkä salli EU-oikeuden perusoikeuksienmukaisuuden arviointia kansallisten perusoikeuksien perusteella. EU:n ja Suomen perusoikeuksia koskevat järjestelmät ovat erillisiä. Tilatukijärjestelmää koskeva konflikti osoitti tätä rikkovan lähestymistavan vaarat ja sen jälkeen valiokunnan käytännössä ryhdyttiin enenevässä määrin pohtimaan, toteuttavatko kotimaiset EU-oikeutta täytäntöönpanevat lainsäädäntöratkaisut nimenomaan aineellisen EU-lainsäädännön ja perusoikeuskirjan vaatimukset.¹⁰²² Tietoyhteiskuntakaarilausunto osoittaa, että valiokunta on edennyt tätäkin pidemmälle. Kotimaista oikeustilaa ei ole arvioitu vain välittömien ja täytäntöön pantavien EU-normien perusteella, vaan vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti, laajemmin ja ennakoiden tulevan EU-lainsäädännön tarpeita eli miten kansallinen lainsäädäntö edistäisi tulevan unionilainsäädännön toteutumista. Tietoyhteiskuntakaarilausunto osoittaa, että tarvittaessa valiokunta on valmis aktiivisesti ottamaan huomioon perusoikeuskirjan vaatimukset, vaikka siihen kytkeytyvää EU-lainsäädäntöä ei ole edes olemassa ja kyse on vain kotimaisen lainsäädännön arvioinnista EU-oikeuden kannalta.

Nyttemmin valiokunnan käytännössä eri oikeuslähteiden merkitys erotellaan ja EU-lainsäädännön perusoikeusarvio kiinnitetään kansallisessa täytäntöönpanossa perusoikeuskirjaan. EU-normiston perusoikeuskirjanmukaisuus on asetettu EU:n toimialalla täytäntöönpanon arviointiperusteeksi. Valiokun-

suuden toteuttaminen maanvuokralain perusteella.

¹⁰²⁰ Alaviitteiden perusteella Ojanen seurasi artikkelissaan (Ojanen 2012) valiokunnan käytäntöä lausuntoon PeVL 12/2012 vp saakka.

¹⁰²¹ Ojanen 2012, s. 249.

¹⁰²² Hallitus ei sen sijaan vielä perustele esityksiään perusoikeuskirjan kannalta, vaikka valiokunta on siihen jo ryhtynyt.

ta on tuonut EU-oikeuden keskeiseksi osaksi oikeuslähteistöään ja omaksunut Wachauf-päätöksessä ja perusoikeuskirjan 51 artiklassa määrätyn roolin. Suurin muutos on kuitenkin etusijaa ja sen ehdotonta muotoa koskevan kannan avoin ja nimenomainen hyväksyminen luomuasetusta ja myöhemmin sähköturvallisuuslakia koskevassa lausunnossa. Etusijaa koskeva kanta oli ETA-sopimuksen ja EU:in liittymisen vaiheissa kyllä esitetty, mutta se oli tehty suppeasti, eikä sitä myöskään 2000-luvulla valiokunnan soveltamiskäytännössä enemmälti artikuloitu. Valiokunta on soveltanut etusijaperiaatetta välittömästi lainsäätämiskäytäntöihin eli tavalla, jota EUT:n oikeuskäytäntö ei edes vaatisi. Etusijaperiaatteen ja siihen perustuvien oikeuslähteiden muotoilu on ollut tulokannanvaraista.

Valiokunnan soveltamiskäytännön muutosta voi tarkastella myös sen asemaa koskevan perustuslain 74 §:n näkökulmasta. 2000-luvun alun käytäntö noudatti säännöksen sanamuotoa – ”antaa lausuntonsa ... perustuslainmukaisuudesta” – kirjaimellisesti, mutta hiljalleen arvioinnin perustaksi laajentui myös EU-oikeus ja erityisesti perusoikeuskirja. Valiokunta on soveltanut kyllä kotimaisia perusoikeuksia edelleenkin niissä marginaalisissa tapauksissa, joissa EU-normi on sallinut kansallista harkintavaltaa. Muutoin se on pyrkinyt ottamaan kotimaisen perusoikeusjärjestelmän tavoitteet huomioon EU-oikeudessa lähinnä neuvotteluohjein taikka ohjaamalla muutoin valtioneuvostoa uutta EU-lainsäädäntöä valmisteltaessa. Perus- ja ihmisoikeuksien huomioonottaminen – miksei muukin perustuslain näkökohta – ohjaa neuvotteluita, mutta niiden tulos pannaan lojaalisti täytäntöön, vaikka se olisi näyttänyt olevan perustuslain kannalta ongelmallinen.

Ojanen on havainnut, ettei valiokunnan käytännön mukaan unionin liittymissopimus sittenkään rajannut ”valtionsisäisen perusoikeusjärjestelmän ulkopuolelle niin EY-normien asettamista kuin niiden soveltamista Suomessa”. Hänen mukaansa kotimainen perusoikeusjärjestelmä suuntaa ja määrittää EU-oikeuden valtionsisäistä täytäntöönpanoa ja soveltamista, eikä EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluvia ratkaisuasetaelmia hahmoteta siten, että Suomen oikeus ja EU:n oikeus olisivat kaksi riippumatonta ja erillistä oikeusjärjestystä omine perusoikeusjärjestelmineen.¹⁰²³ Valiokunta ei ole kuitenkaan liittymissopimuksen ja perussopimusten muutosten yhteydessä irtaantunut hallituksen kannanotoista, jotka koskivat EU:n ja Suomen oikeusjärjestysten erillisyyttä. Myöskään valiokunnan käytännöstä ei ole osoitettavissa tätä koskevaa kannanottoa. Se, että valiokunta ei ole aikanaan artikuloinut kantojansa selkeästi eri oikeusperustat erotellen ei ole osoitus tästä. Valiokunnan tuoreessa käytännössä perusoikeusjärjestelmien erillisyyttä ja oikeusperustojen erottelut ilmenevät sen sijaan selvästi.

¹⁰²³ Ojanen 2012, s. 251, 253–254; lainaus Jyränki 2003, s. 466.

Tilatukijärjestelmää koskevan konfliktin jälkeen EU:n oikeusjärjestys sai sen aseman kansallisessa täytäntöönpanossa, joka sille unionioikeuden mukaan kuuluu ja paljon enemmänkin. Lojallisuus EU:n velvoitteita kohtaan on 2000- ja 2010-lukujen taitteesta lukien selkeytynyt ja vahvistunut. Valiokunnan soveltamiskäytännön kehitys vahvistaa linjauksen, joka jäsenyyttä edeltävissä ja sen aikaisissa primäärilähteissä ilmenee: Suomi näkee EU:n ja kansallisen oikeusjärjestyksen muodostaman oikeustilan pluralistisena. Suomen valtion alueella vaikuttaa kaksi erillistä, mutta toisiinsa kiinteästi nivoutuvaa oikeusjärjestystä, jotka molemmat tuottavat sitovia ja välittömästi sovellettavia normeja. Näiden välinen suhde on kuitenkin hierarkkinen, jota osoittaa EU-oikeuden saama etusija myös perustuslakiin nähden. Kansallisen perustuslain asemaan liittyviä etusijan ehdottomuutta vastustavia pohdintoja esimerkiksi Saksan taikka Espanjan tavoin ei ole.

Valiokunnan omintakeinen tapa soveltaa etusijaperiaatetta lainsäätämiseen ulottuvin vaikutuksin käytännössään merkitsee myös periaatteen tehokkuuden olennaista lisääntymistä. EU-oikeudessa periaate on sidottu yksittäiseen soveltamistilanteeseen, mutta valiokunnan käytössä se laajenee yleiseksi ja normin voimassaoloa ja pätevyyttä välittömästi koskevaksi toimeksi. Valiokunta toimii kuin kvasituomioistuin, mutta yleisin vaikutuksin. Se tavallaan yhdistää kaksi asiaa: yleisen ja abstraktin ja tekee siitä yksittäistä lainsäädäntäratkaisua koskevan periaatteen ja tuo EUT:n soveltamiskäytännön osaksi kansallista lainsäätämistä. Etusija ei tässä siis ratkaise lainsoveltamistilanteessa yksittäistä normikonfliktia, vaan on yleinen, lainsäädännön sisältöön vaikuttava periaate. Näkökulma on siis kansallisen normin pätevyys, ei yksittäistapaukseen liittyvä soveltaminen. Tämä on selitettävissä suomalaisen perustuslain mukaisuuden valvonnan abstraktiudella ja ennakkollisuudella sekä sen kiinnittymisellä lainsäätäjän pikemmin kuin tuomioistuimien toimintaan.

Tämä täydentyä vielä valiokunnan toimeenpano- ja valmisteluvallan käyttäjälle antamin ohjein ja selvitystehtävin. Ne laajentavat yksittäisissä lausuntoasioissa esitetyn merkitystä ja ohjaavat hallituksen tulevaa toimintaa. Valiokunnan toiminnassa vaikutussuhde lainsäädäntöön on välitön eikä välillinen, kuten niissä maissa, joissa on perustuslakituomioistuin. Samalla valiokunta perustuslain ylimpänä tulkitsijana ohjaa tulkinnoillaan myös varsinaisten tuomioistuimien ratkaisutoimintaa. Kaksinaisluonne merkitsee siten tehokasta vaikuttamista lainsäädännön sisältöön ja lainkäyttöön.

Dialogia etusijaperiaatteesta ei toisaalta tarvita, jos siitä ollaan – kuten Suomen valtiosäännössä – samaa mieltä. EU-oikeuden hierarkkinen ylemmyys ja yksinomaisuus Suomen perustuslakiin nähden tunnustetaan. Perustuslakivaliokunta on yhdistelmä oikeutta ja politiikkaa, ja se voi poliittisista syistä tuomioistuimia joustavammin myös muuttaa linjaansa. Tällä on kuitenkin rajoituksensa. Valiokunta ei voi varsinaisten perustuslakituomioistuimien tavoin käydä

dialogia EUT:n kanssa eikä siinä muovata EU:n oikeutta suomalaisen valtiosäännön lähtökohdista. Ennakkoratkaisupyynnöt ja niiden muotoilu jäävät Suomessa tuomioistuimien tehtäväksi. Valiokunnan keinoiksi jäävät välitön vaikuttaminen hallituksen toimintaan ja epäsuorasti tuomioistuimiin.

OSA VI: ETUSIJAPERIAATTEEN
ASEMASTA SUOMEN
VALTIOSÄÄNNÖSSÄ

1 Keskustelua

1.1 PERUSOIKEUDET – POIKKEUS EHDOTTOMASTA ETUSIJASTA?

Saksan perustuslakituomioistuimen Solange I ja II -tuomioissa katsottiin Saksan perustuslain perusoikeuksien muodostavan poikkeuksen ehdottomasta etusijasta. Ojanen on pitänyt tätä kysymyksenasettelua vanhentuneena, koska perus- ja ihmisoikeuksien erilaiset suojajärjestelmät olisivat lähentyneet toisiinsa siihen nähden, että EU-säädösten toimeenpanossa olisi syytä omaksua oletama niiden koherenssista eikä EU-oikeuden ja kansallisten perusoikeuksien välistä suhdetta olisi mielekästä hahmottaa siitä näkökulmasta, kumpi niistä on ensisijainen tai määräävä.¹⁰²⁴ Vaikka asetelma ei olekaan enää sama kuin esimerkiksi Solange-tuomioiden aikaan EU:n perusoikeusjärjestelmän ollessa vielä kehittymätön, EU:n oikeuskäytäntö – kuten Melloni- ja Åkerberg Fransson -ratkaisut – osoittaa kuitenkin, ettei lisääntynyt koherenssi ole poistanut konflikteja EU:n ja jäsenvaltioiden perusoikeusjärjestelmien välillä. Myös Heinonen haastaa Ojaseen koherenssiolettaman, mutta myös etusijaperiaatteen voimassaolon ehdottomuuden Suomen oikeudessa, koska ”ei voida ajatella, että liittymissopimus muodostaisi jonkinlaisen kategorisen poikkeuksen suhteessa perustuslain perusoikeusnormeihin”.¹⁰²⁵ Heinosen mukaan ”jos perusoikeuksien suojaa olisi haluttu voimaansaattamislailla rajoittaa, se olisi pitänyt tehdä eksplisiittisesti” eikä ”voida ajatella, että perusoikeuksia olisi rajoitettu välillisesti EU-oikeuden ’yleisen’ etusijan mukaan.”¹⁰²⁶

Sopimuksen vaikeutetun käsittelyjärjestyksen syyt eivät kuitenkaan nimenomaisesti liittyneet kotimaisiin perusoikeusnormeihin, vaan yleisemmin Suomen täysivaltaisuuden rajoittamiseen. Täysivaltaisuutta koskeva perustuslain 1 §:n 1 momentin säännös on säilynyt yhdentymisen eri vaiheissa perustuslain perustavaa laatua olevana periaatteena ja perustuslain ja ylipäätään valtiosäännön tai koko oikeusjärjestyksen kattosäännöksenä ja kaikkien yleisempien valtiosääntöperiaatteiden ilmaisuna. Siten se on myös perusoikeussäännösten ja niiden tulkinnan yhteys ja tausta.¹⁰²⁷ Voimaansaattamislain täysivaltaisuuteen kohdistuvan rajoituksen voi katsoa siten olevan varsin yleinen luonteeltaan ja pitävän sisällään myös perusoikeuksiin ja sen suojajärjestelmään liittyvät poik-

¹⁰²⁴ Ojanen 2009, s. 133.

¹⁰²⁵ Heinonen 2012b, s. 208. Ojaseen näkemys esiintyy Ojanen 2009, s. 145–147.

¹⁰²⁶ Heinonen 2012b, s. 209.

¹⁰²⁷ Mutanen 2015, s. 300; Ojanen – Scheinin 2011, s. 217, 218.

keukset. Heinosen väite voimaansaattamisessa muodostetusta perusoikeuksia koskevasta poikkeuksesta ei saa tukea valmisteluasiakirjoista. Liittymissopimuksen ja perussopimusten voimaansaattamislait ja niiden käsittelyt ovat ne side, jolla Suomi liittyi myös EU:n oikeusjärjestykseen niine ehtoineen, joita se piti sisällään. Tätä sidettä ei voi muuksi myöhemmin muuttaa Suomen oikeusjärjestyksen aineellisen sisällön perusteella.

Perus- ja ihmisoikeudet ovat keskeinen osa sisäisen ja ulkoisen suvereniteetin käyttöä.¹⁰²⁸ Esimerkiksi BVerfG:n argumentointia tarkastellessa tällainen näkemys korostuu, ja asia on saatettu sanoa jopa vahvemmin – perusoikeuksista päättäminen on suvereenisuuden taikka täysivaltaisuuden luovuttamattomia ydinarvoja. Myös EIS:n ratifioinnin yhteydessä, joka koski niin ikään kansainvälisen sopimusjärjestelmän ja Suomen perusoikeusjärjestelmän suhdetta, supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä perusteltiin EIS:n perusoikeusjärjestelmän, ja tarkemmin EIT:n valvontajärjestelmän, aiheuttamalla rajoituksilla Suomen täysivaltaisuuteen. Etusijaperiaatteella on vastaavanlaisia täysivaltaisuuden olottuvia vaikutuksia ja se itsessään joka tapauksessa mainittiin vaikeutetun säätämisyjärjestyksen perusteena. Perusoikeuksien ja perusoikeuksien suojajärjestelmän voi siis katsoa olevan osa täysivaltaisuutta ja oikeastaan sen ydintä. Niin muodoin myös täysivaltaisuuteen liittyvä liittymissopimuksen poikkeus voimaansaattamisessa kohdistui myös perustuslainsäätämisyjärjestelmään yleisesti. On totta, että perusoikeuksia käsiteltiin varsin niukasti liittymisvaiheessa, eikä kaikkia tähän liittyviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia havaittu.¹⁰²⁹ Joitakin mainintoja niistä on, joten täysin huomiotta ne eivät jääneet. Argumentti perusoikeuksien erityisasemasta etusijaperiaatteeseen nähden ei myöskään nouse erityisesti esille ennen liittymisvaihetta.¹⁰³⁰ Etusijan käsittely oli muutoinkin aineellisesti varsin niukkaa. Siitä, ettei perusoikeuksia erikseen seikkaperäisemmin käsitelty ei voi tehdä johtopäätöstä, että ne olisi tarkoitettu jättää etusijaperiaatteen ulkopuolelle.

Perusoikeussuojaa käsitellään – toki lyhyesti – mutta etusijan olottumisesta perustuslakiin ei tehdä poikkeuksia. Tällainen poikkeus olisi ollut myös ristiriidassa liittymissopimuksen kanssa ja presumptioperiaatteen nojalla siitä poik-

¹⁰²⁸ Mutanen 2015, s. 300; Ojanen – Scheinin 2011, s. 217, 218.

¹⁰²⁹ Tuori viittaa tähän lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle Lissabonin sopimusta käsiteltäessä (22.4.2008): ”On kuitenkin ilmeistä, että liittymissopimuksen käsittelyn yhteydessä kansallisten perusoikeussäännösten syrjäytymisestä aiheutuvia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia ei havaittu.” Tuori näytti kuitenkin tästä huolimatta lähtevän siitä, että etusijan perusteella kansalliset perusoikeudet syrjäytyivät EU:n toimialalla. Ojanen pitää hämmäntävänä, ettei perustuslakivaliokunnan lausuntoon liittymissopimuksesta sisältynyt lainkaan tarkastelua unionin perusoikeuksista ja unionin jäsenyyden vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksien suojaan Suomessa, vaikka hallituksen esityksessä ja muiden valiokuntien lausunnoissa ja mietinnöissä arviointeja oli. Ojanen 2010, s. 243–244.

¹⁰³⁰ Valtiosääntökomitea pohti lähinnä joidenkin yksittäisten perusoikeuksien, lähinnä omaisuus- ja elämänsuojan asemaa.

keaminen olisi pitänyt tuoda esiin nimenomaisesti. Presumptio, sellaiseksi kuin se on valtiosääntökäytännössä vakiintunut, on päinvastainen kuin Heinonen esittää. Vaikka kotimaiset perusoikeusnormit eivät olleetkaan vielä liittymisen aikaan voimassa, oli uusi perusoikeusjärjestelmä kuitenkin jo hahmottunut. Sitä ei voitu rajoittaa liittymissopimuksella, mutta toisaalta etusijaperiaatetta koskevat sitoumukset olivat yksiselitteisiä. Jos liittymissopimuksesta olisi haluttu poiketa uuden perusoikeusjärjestelmän hyväksi, olisi siitä ollut mahdollista ja presumptioperiaatteen mukaan pitänytkin lausua. Perusoikeusjärjestelmä oli myös voimassa käsiteltävässä liittymisen jälkeisiä perussopimusten muutoksia. Perustuslakiosuunnitelmassa oli jopa etusijaa koskeva nimenomainen perussopimuksen säännös, mutta silloinkaan ei väitetty Suomella olevan oikeutta soveltaa EU:n toimivaltaan kuuluvan säännösten toimeenpanossa ja soveltamisessa omaa perusoikeusjärjestelmäänsä EU:n oman järjestelmän sijasta. Väite siitä, ettei näin tarvinnut tehdä, koska ei ollut ajateltavissa, etteikö poikkeama jäsenyysvelvoitteista voisi olla olemassa ilman mitään mainintaa, ei ole vakuuttava.¹⁰³¹ Liittymisvaiheen ja jäsenyyden aikaisten valtiopäiväasiakirjojen sisällöllinen analyysi – erityisesti usein toistuva määre ”säädöshierarkkisesta tasosta riippumatta” – kumoaa myös vakuuttavasti Heinosen väitteen.

Myös perusoikeusuudistuksessa käsiteltiin EU-jäsenyyden merkitystä. Ojanen mukaan hallituksen esityksestä välittyvä näkemys kotimaisten perusoikeuksien kattavuudesta ja ensisijaisuudesta verrattuna EU:n perusoikeuksiin hallituksen todetessa, että EU-jäsenyys ”vahvistaisi ja täydentäisi Suomen perusoikeusjärjestelmää samantapaisesti kuin Suomen jo ratifioimat kansainväliset ihmisoikeussopimukset.”¹⁰³² Samassa yhteydessä hallitus kuitenkin myös tähdensi, että kansallisen perusoikeusturvan tason ollessa yhteisöoikeutta heikompi, sovelletaan paremman turvan antavia yhteisösäännöksiä, ja on perusteltua pitää kansallinen sääntely vähintään yhteisöoikeuden antaman suojan veroisena. Nämä lausumat eivät enää tue Ojanen tulkintaa kattavuudesta tai ensisijaisuudesta. Kyse on myös Suomen EU-jäsenyyttä ja EU:n perusoikeuksien oikeudellistumiskehitystä edeltävästä, varsin varhaisesta lausumasta, jolle ei voi antaa vahvaa painoa.

Ojanen katsoo, että perustuslakivaliokunta Italian ja Saksan perustuslakituomioistuinten lausumiin perustuen on kiistänyt EU:n oikeuden ehdottoman etusijan kotimaisiin perusoikeuksiin nähden ja painottanut kotimaisten perus-

¹⁰³¹ Heinosen mukaan Lissabonin sopimusta ei käsitelty supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska se olisi sisältänyt poikkeuksia perusoikeuksista. ”Päinvastoin, kun kyse oli unionin perusoikeusluottavuuden vahvistamisesta, se ei valiokunnan mukaan vaikuttanut Lissabonin sopimuksen käsittelyjärjestykseen.” Heinonen 2012b, s. 217. Tämä voi toisaalta johtua siitä, että perustuslaki oli muuttunut (perustuslain uusi 1 § 3 mom) ja poikkeukset perustuslakiin oli tehty jo aiemmin, jonka sisään Lissabonin sopimus mahtui. Näinhän kävi jo aiemmin Nizzan sopimuksen säätämisyjärjestyksen kanssa.

¹⁰³² HE 309/1993 vp, s. 41; Ojanen 2003, s. 1151.

oikeuksien ensisijaisuutta. Perustuslakivaliokunnan mukaan nimittäin ”EU:n perusoikeuksien sitovuus saa ulottua jäsenvaltioihin vain niille kuuluvissa EU:n oikeuden toimeenpanotehtävissä eikä saa tällöinkään heikentää kansallisen perusoikeussuojan tasoa.” Valiokunnan mukaan unionin perusoikeuksien mahdollinen etusija suhteessa ristiriitaisiin kansallisiin perusoikeuksiin ei olisi ”kansalliselta kannalta hyväksyttävissä ilman EU:n perusoikeuksien ja Suomen perustuslain perusoikeussäännösten sisällön hyvin suurta vastaavuutta”,¹⁰³³

Lausuman johdantona on valiokunnan EU:n perusoikeuksien ja kansallisten perusoikeuksien välistä suhdetta koskeva tarkastelu, jossa valiokunta asettaa voimassaolevaan oikeuteen perustuvaksi lähtökohdaksi etusijaperiaatteen ulottumisen myös kansallisiin perusoikeuksiin. Valiokunta pitää mahdollisena, että ”unionin oikeuteen perustuva oikeus jossakin tilanteessa on ainakin osaksi ristiriidassa jäsenvaltion perustuslaissa turvatun perusoikeuden kanssa”. Vaikka valiokunta ei tätä suoraan sanokaan, voisi tämä tarkoittaa ehdottoman etusijan perusteella etusijan antamista EU-perusoikeudelle. Valiokunta tarkastelee tässä yhteydessä myös perusoikeuskirjan ja kansallisen lainsäädännön välistä suhdetta koskevia perusoikeuskirjan 51 ja 53 artiklaa. Johtopäätös on, että yhdessä perusoikeuskirjan 51 ja 53 artiklat sekä 51 artiklan käsitteen ”unionin oikeuden soveltaminen” tulkinta EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti johtaa EU:n perusoikeuksien ehdottomaan etusijaan ”suhteessa kansallisiin perusoikeuksiin kaikissa niissä tilanteissa, joiden voidaan abstraktisella tasolla katsoa kuuluvan unionin toimivaltaan”. Tämän jälkeen valiokunta esittää Ojasen lainaaman näkemyksen. Valiokunnan kannanoton voi asiayhteydessään ymmärtää ehdotonta etusijaa koskevan periaatteen kautta: jos Suomen oikeudenkäyttöpiirissä on annettava EU-oikeudelle perustuslakia koskeva etusija, on sitä parempi, mitä lähempänä kummatkin perusoikeusjärjestelmät ovat aineellisesti toisiaan. Jos – tai kun – uutta perussopimusta neuvoteltaessa oli mahdollisuus vaikuttaa EU:n perusoikeussuojan aineellisen sisällön muotoutumiseen, oli tavoitteeksi silloin järkevää asettaa mahdollisimman suuri järjestelmien likeisyys.

Kannanotot sisältyvät perustuslakivaliokunnan lausuntoon valtioneuvoston selvityksestä Euroopan unionin tulevaisuudesta (E 27/2001 vp). Selvitys oli osa valmistautumista ”avoimeen ja laaja-alaiseen keskusteluun” unionin tulevaisuudesta, jossa ”keskustelun aihepiiriä ei ole tässä vaiheessa syytä rajata, vaan tulee olla valmiita ennakkoluulottomasti tarkastelemaan kaikkia unionin tulevaan kehitykseen vaikuttavia kysymyksiä”. Keskustelun tarkoituksena oli valmistella vuoden 2004 perussopimusten uudistamista käsittelevää halli-

¹⁰³³ Ojanen 2010, s. 244; Ojanen 2003, s. 1158; PeVL 25/2001 vp. Ojanen kritisoi lausumaa toteamalla, ettei valiokunta perustellut kantaansa, vaikka EU:n oikeuden ja kotimaisten perusoikeuksien välinen suhde ei ole vain EU:n oikeuden, vaan myös Suomen valtiosäännön kysymys. Sen arvioiminen kuuluisi nimenomaan perustuslakivaliokunnalle.

tusten välistä konferenssia (HVK), jossa yhtenä teemana olivat perusoikeudet. Lausuntoa on tulkittava asiayhteydessään ja siihen on kirjattu valiokunnan käsityksiä tällaisen keskustelun alkuvaiheessa tarkoituksena vaikuttaa Suomen neuvottelutavoitteisiin. Käsiteltävänä ei ollut silloin vielä mitään sopimustekstiluoennosta, jota lausuma olisi arvioinut, eikä siinä lausuta myöskään voimassaolevasta oikeudesta. Kyse oli neuvottelutavoitteiden asettamisesta tilanteessa, jossa unionin perusoikeusjärjestelmä siten kuin se oli perusoikeuskirjassa kuvattu, ei ollut vielä oikeudellisesti sitova. Eli millä edellytyksin oikeudellistaminen oli Suomen kannalta hyväksyttävissä. Siltä osin kuin kyse oli voimassa olevaa oikeustilaa koskevasta analyysistä, valiokunta asetti sen osaksi EU:n perusoikeusjärjestelmän etusijaa kansalliseen järjestelmään nähden.

Valiokunnan lausumaa voi lukea myös myöhemmin toteutuneen tilanteen valossa. Perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti sitova, ja se sisälsi muun muassa valiokunnan käsittelemät 51 ja 53 artiklat. Ei voi siis sanoa Heinosen tavoin, että Suomella olisi etusijaperiaatteeseen kansallisia perusoikeuksia koskeva yleinen poikkeus. Jos sellainen ylipäätään olisi ollut, se ei ainakaan toteutunut. Myöskään Ojasen väite Suomen ja EU:n perusoikeusjärjestelmien välisestä oikeustilasta ei saa tukea otettaessa huomioon se yhteys, missä lausuma esitettiin. Se ei ole myöskään samastettavissa Saksan ja Italian perustuslakituomioistuinten vastarintaan, koska sellaista lainattu lausuma ei kuvasta.

Heinonen nostaa esiin esimerkin, jossa perustuslakivaliokunta on ”jatkanut EU-normeja toimeenpantaessa niiden arviointia perustuslain perusoikeuksien näkökulmasta” samalla tavoin kuin ennen jäsenyyttä.¹⁰³⁴ Hän katsoo tämän kuvaavan kansallisten perusoikeuksien poikkeusluonteisuutta EU-perusoikeuksista. Yksi väitettä perusteleva esimerkki koskee varhaista lausuntoa PeVL 3/1996 vp, joka annettiin valtioneuvoston kirjelmästä (U 4/1996 vp) Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan unionin neuvoston asetukseksi komission paikalla suorittamista tarkastuksista ja todentamisista Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja rikkomisten toteamiseksi. Heinosen mukaan

”jos valiokunta olisi omana kantanaan yksiselitteisesti katsonut liittymissopimuksella muodostetun yleisen poikkeuksen perusoikeussäännöksistä, ... sen olisi ajatellut luopuvan arvioimasta EU-säädösten toimeenpanoa koskevia säännöksiä perusoikeuksien kannalta tai mahdollisesti siirtyvän käyttämään kriteerinään yksin EU-oikeudesta johtuvia perusoikeusperiaatteita. Mitään tällaista ei kuitenkaan tapahtunut.”

Lausumassa on kuitenkin kaksi seikkaa, jotka eivät tätä tulkintaa tue. Ensimmäisen tapauksessa oli kyse EU:n asetusta koskevan ehdotuksen arvioinnista

¹⁰³⁴ Heinonen 2012b, s. 218.

eduskunnalle varatussa ennakkovaikuttamismenettelyssä ja osana Suomen hallituksen neuvottelukannan muodostamista. Tilanne on siis verrattavissa edellä kommentoituun lausuntoon valmistautumisesta perustuslakikeskusteluun (PeVL 25/2001 vp). Tässä yhteydessä tarkoitus on arvioida neuvoteltavana olevaa EU-normia kansallisen lain näkökulmasta. Valiokunta toteaaakin, että ”EY:n säädösehdotusten kansallisen ennakkokäsittelyn keskeisenä tarkoituksena on arvioida ehdotusta suhteessa omiin lainsäädännöllisiin järjestelyihin”. Näin se myös tekee ja esittää sen perusteella komission ehdotukseen muutoksia valtioneuvostolle huomioon otettavaksi neuvotteluissa. Kyse ei siis ollut vielä toimeenpantavana olevan EU-säännöksen arvioinnista perusoikeusnäkökulmasta. Toisekseen lausunnossa käsitellään ehdotuksen antamistapaa, joka viittaa oikeusjärjestysten erillisyyteen. Sen mukaan

”Suomen jäsenyys EU:ssa merkitsee sitä, että muun muassa EY:n perustamissopimuksen 235 artiklan nojalla on mahdollista antaa säädöksiä, joiden noudattaminen on Suomen jäsenyydestä johtuva velvoite. Säädösten antamistapa määräytyy perustamissopimuksen mukaan. Suomen perustuslailla ei ole ainakaan välitöntä vaikutusta yhteisön säädöksen antamisperusteeseen.”

EU-normien sisältö määräytyy siis perussopimusten eikä Suomen perustuslain perusteella eikä kansallisiin perusoikeuksiin edes viitata.

Heinonen toteaa tässä yhteydessä myös perusoikeuksien aineelliseen suojaan kuuluvan perusoikeuspoikkeuksien rajoittaminen mahdollisimman suppeaksi. Oikeudellisena perusteena Heinonen viittaa perustuslain 22 §:ään, jonka nojalla perusoikeusnormien ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sitovuus ulottuu myös EU-oikeuden valtiosisäiseen toimeenpanoon ja soveltamiseen. Säännös on kuitenkin osa sitä perustuslakia, jonka edelle EU-normien etusija vahvistettiin. Etusija koskee silloin myös tätä perustuslain normia. EU-oikeuden etusija ei myöskään välttämättä merkitse perusoikeuksien aineellisen suojan rajoittamista EU:n perusoikeussuojajärjestelmää sovellettaessa. Jo liittymisvaiheessa todettiin perusoikeussuojan paranevan, koska poikkeuslakien – jotka olivat usein nimenomaan poikkeuksia perusoikeuksista – käyttö ei EU-jäsenyyden oloissa ollut samalla lailla enää mahdollista. Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sitovuus ulottuu myös EU-oikeuden valtiosisäiseen toimeenpanoon ja soveltamiseen, mutta ei kuitenkaan kansallisen perustuslain, vaan EU-oikeuden perusteella. Perusoikeuskirjan perusoikeusnormien perustana ovat muun muassa kansainväliset ihmisoikeusmääräykset. EUT on myös linjannut EU:n oikeusjärjestyksen suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimusjärjestelmiin. Esimerkiksi Kadi-ratkaisussa se totesi EU:n oikeusjärjestyksen olevan siten erillinen ja autonominen myös kansainvälisestä ihmisoikeusjärjestelmästä, että perusoikeussuojan sisällöstä määrätään EU:n oikeusjärjestykses-

sä. Toki se aineellisesti siihen vaikuttaa. Liittymällä EU:n oikeusjärjestykseen Suomikin sitoutui tähän linjaukseen.

Myös Ojasen mukaan EU-säädösehdotusten kansallisessa valmistelussa on otettava huomioon perustuslain 22 §:n määräys, koska se ei koske vain ”puhtaan” kotimaisia lainsäätämisen- ja soveltamistilanteita. Ojanen pitää muunlaisia ajatusta kestävämmänä ”yksistään sen vuoksi, että se perustuisi dramaattisen voimakkaaseen käsitykseen EU:n oikeuden ja kotimaisten perusoikeuksien erillisyydestä.”¹⁰³⁵ Ojanen arvostelee erillisysteesiä. Se hänen mukaansa

”ilmentää ajatusta, jonka mukaan EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa, esimerkiksi EU-säädösten toimeenpanossa, kotimaiset viranomaiset ikään kuin siirtyisivät pois Suomen oikeusjärjestyksestä, perustuslain perusoikeussäännökset mukaan lukien, ’itsenäisen’ ja ’omalaisen’ EU:n oikeusjärjestyksen piiriin. Jos siis EU-säädösten toimeenpanossa vaikuttavat perusoikeusnormit, ne juontuvat ’vain’ EU-oikeudessa turvatuista perusoikeuksista. Sitä vastoin kotimaisia perusoikeusnormeja ei huomioida, koska ne eivät kuulu EU:n oikeusjärjestykseen.”¹⁰³⁶

Ojasen mukaan tällainen ”kotimaisen perusoikeusnormiston merkityksen kieltäminen” merkitsisi ”suurta kavennusta perus- ja ihmisoikeuksien kotimaisen suojajärjestelmän soveltamisalaan ja sen antaman suojan ’reaalisuuteen’”.¹⁰³⁷ Erillisyyssäilytyksen ”murtumisesta” kertovat kuitenkin perustuslakivaliokunnan tietyt yleisiksi ja periaatteelliseksi luonnehdittavat kannanotot, kuten PeVL 25/2001 vp ja PeVL 9/2004 vp, jotka jo ”yksin osoittavat” erillisyysteesin vastakkaisuutta. Ojanen väittää, että ”Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin palautuvat vaatimukset tosiasiaassa suuntaavat EU-säädösten toimeenpanoa sekä määrittävät implementointilakien konkreettista sisältöä”.¹⁰³⁸ Ojasen mukaan perustuslakivaliokunta olisi ulottanut perustuslain 22 §:n koskemaan myös EU-säädösten täytäntöönpanoa ja se on merkinnyt myös EU-säädösten täysimääräisestä täytäntöönpanosta tinkimistä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Selkeimmät esimerkit näistä ovat hänen mukaansa terrorismipuitepäätös (PeVL 48/2002 vp), eurooppalaista pidätysmääräystä koskeva puitepäätös (PeVL 18/2003 vp) ja tilatukiasetus (PeVL 25/2005 vp).¹⁰³⁹

Mainitut valiokunnan lausumat tai lausunnot eivät kuitenkaan tue esitettyä väitettä.¹⁰⁴⁰ EU:n ja Suomen oikeusjärjestykset – ja silloin myös perusoikeus-

¹⁰³⁵ Ojanen 2003, s. 1160.

¹⁰³⁶ Ojanen 2009, s. 153.

¹⁰³⁷ Ojanen 2009, s. 154. Väite näyttäisi perustuvan olettamukseen, että EU:n perusoikeussuoja on ”suuresti” puutteellisempi ja kapeampi kuin Suomen vastaava. Väitettä ei kuitenkaan verifioida.

¹⁰³⁸ Ojanen 2009, s. 155; myös Ojanen 2012, s. 251–252.

¹⁰³⁹ Ks. Ojanen 2009, s. 162.

¹⁰⁴⁰ PeVL 48/2002 vp Osa V:3.1; PeVL 18/2003 vp Osa V:3.2; PeVL 9/2004 vp Osa V:3.3, PeVL

järjestelmät – ovat erillisiä ja se juontuu EU:n ja jäsenvaltion toimivaltajärjestelmien erillisyydestä. Tietty toimivalta voi olla vain toisella eikä jäsenvaltio voi enää käyttää EU:lle siirtämäänsä toimivaltaa. EU:n oikeusjärjestys on tämän toimivallan käyttöä koskeva järjestelmä ja osallistuessaan siihen kotimaiset viranomaiset siirtyvät silloin ja, siten kuin EU:n toimivalta on määritelty, pois sen käytöstä Suomen oikeusjärjestyksessä ja tekevät sen EU:n perusoikeussääntöjen mukaisesti. Erillisuus on todettu liittymisvaiheen valmisteluasiakirjoissa useasti ja selvästi. Jo perustuslakivaliokunnan varhaisesta käytännöstä löytyy myös erillisyyssajatusta tukeva, varsin selväsanainen lausunto. Perustuslakivaliokunnan mukaan nimittäin (PeVL 12/1982 vp) kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja hallitusmuodon perusoikeussäännökset ovat toisistaan erillisiä järjestelmiä aineellisesta vastaavuudestaan huolimatta. Valiokunnan mukaan ”näiden säännösten syntymistapa, muuttamismahdollisuus ja niistä poikkeamisvalta ovat oikeudellisesti eri tasolla”.¹⁰⁴¹

EUT on itse korostanut EU:n oikeusjärjestyksen erillisyyttä EU:n oikeusjärjestyksen yhtenä fundamenttina van Gend en Loos -tuomiosta lähtien. Erillisyyttä perusoikeuksissa ilmentävät myös perusoikeuskirjan soveltamisalaa koskevat säännökset. EU:n jäsenyyden mainitseminen perustuslaissa – joka toteutettiin Ojasen artikkelin julkaisemisen jälkeen – vahvistaa vielä tätä erillisyysteesiä.

Koska Heinosen mukaan Suomen perusoikeudet saivat etusijaperiaatteeseen nähden poikkeuksen, olisi perustuslain perusoikeusnormisto valtiosääntöoikeudellisesti *lex superior* suhteessa liittymissopimuksen voimaansaattamislakiin ja itse asiassa myös *lex posterior*, koska liittymissopimus tuli voimaan 1.1.1995 ja perusoikeusuudistus vasta 1.8. samana vuonna.¹⁰⁴² Ojasen mukaan yhtäältä voitaisiin ”ajatella, että perusoikeusuudistusta säätäessään perustuslainsäätäjä ei tarkoittanut loukata Suomea jo tuolloin velvoittanutta EU:n liittymissopimusta ja siitä seuraavia velvoitteita”. Eli *presumptio-oletama* kumoaisi perustuslain perusoikeuksien *lex superior* ja *posterior* -tulkinnan. Toisaalta hänen mukaansa ”perusoikeusuudistus ilmentää perustuslainsäätäjän EU:n liittymissopimukseen verrattuna tuoreempaa tahtoa siitä, mitä oikeuksia pitää suojella nimenomaan perusoikeuksina Suomessa.” Hän kuitenkin huomauttaa, että ”on kuitenkin huomattava, että perusoikeusuudistuksen esitöistä ei löydy nimenomaista ilmaisua perustuslainsäätäjän tahdosta poiketa yleisesti tai edes tiettyjen oikeuksien osalta EU:n oikeudesta”.¹⁰⁴³ Koska perusoikeuksilla ei ole tällaista erityisasemaa, ei myöskään *lex superior* -suhdetta synny. Tämä koskee myös *lex posterior* -kysymystä, joka on jo *Costa v. Enel* -ratkaisusta lähtien ol-

25/2001 vp tässä samassa jaksossa, PeVL 25/2005 vp Osa V:3.3.1 ja 3.5.1.

¹⁰⁴¹ PeVL 12/1982 vp, s. 4.

¹⁰⁴² Heinonen 2012b, s. 208–209.

¹⁰⁴³ Ojanen 2003, s. 1159; myös Ojanen 2009, s. 145–146.

lut etusijaperiaatteen klassinen asetelma: jäsenvaltio ei voi enää säätää – ”sää-
döstasosta riippumatta” – EU-normien kanssa ristiriitaista säännöstöä asioissa,
joissa toimivalta on jo siirretty EU:lle ja etusijaperiaate täydentää sen toteutu-
mista. Ojanen korostaakin konfliktitilanteiden harvinaislaatuista ja erityi-
sesti että ”perusoikeusudistuksen lex superior- ja lex posterior -luonne voi
saada merkitystä vain Suomen oikeuden tasolla. EU:n oikeudessa niille ei ole
sijaa”.¹⁰⁴⁴ Johtopäätös on ymmärrettävä, looginen ja oikea, jos sillä on tarkoi-
tettu sanoa, että perusoikeusjärjestelmien erillisyyden vuoksi perusoikeusuu-
distus voi olla lex superior- ja lex posterior vain kotimaiseen oikeuteen nähden
ja EU:n oikeuden soveltamisalan ulkopuolella. EU:n toimialalla ja sen kan-
sallisessa täytäntöönpanossa sen sijaan sovelletaan EU:n perusoikeusjärjestel-
mää.¹⁰⁴⁵

Ojanen asettaa yleiseksi tavoitteeksi jokaisessa yksittäistapauksessa ratkai-
sun, joka mahdollisimman tehokkaasti turvaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuk-
sien toteutumisen ja muistuttaa, ettei Suomi ”...vapaudu sitä sitovien ihmis-
oikeussopimusten mukaisesta vastuustaan edes EU-oikeuden valtiosisäisen
toimeenpanon ja soveltamisen tilanteissa”.¹⁰⁴⁶

EUT on käsitellyt erityisesti Kadi-ratkaisussa kansainvälisten ihmisoikeus-
velvoitteiden asemaa jäsenvaltioita koskevinä velvoitteina. Sen mukaan EU-
oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden väliset ristiriidat tulisi
ratkaista EU-oikeuden, ei kansallisen oikeuden perusteella. Jos ääritilantees-
sa EU-oikeuden valtiosisäinen toimeenpano tai soveltaminen johtaisi risti-
riitaan Suomen oikeusjärjestyksen ydinarvojen kanssa eivätkä EU-oikeuden
konfliktinratkaisumenetelmät tarjoa siihen ratkaisua, Suomessa jouduttaisiin
kyllä harkitsemaan etusijaperiaatteesta poikkeamista taikka toimeenpanolakia
säädettyä vilpittömän yhteistyön periaatteesta poikkeamista. Näin asetettu-
na perusoikeuksien asemaa ei ole kuitenkaan keskustelussa tarkasteltu. Toisin
kuin siinä on esitetty, EU-jäsenyyden velvoitteisiin ei kohdistu Suomen valtio-
säännössä yleistä, Suomen perusoikeuksiin perustuvaa poikkeusta. On kuiten-
kin olemassa ydinarvoja, jotka tällaisen poikkeuksen voivat muodostaa ja ne
voivat olla perusoikeuksia taikka muita ydinarvoja, kuten kansanvaltaiset pe-
rusteet.

¹⁰⁴⁴ Ojanen 2003, s. 1159.

¹⁰⁴⁵ Tämä johtopäätös tosin olisi ristiriidassa Ojasen edellä esittämän erillisyysteesiä koskeneen vastaväitteen kanssa.

¹⁰⁴⁶ Ojanen 2003, s. 1162.

1.2 POIKKEUSLAKI ETUSIJAN PERUSTANA: VOIMAANSAATTAMISTAVAN MERKITYS

Ojasen mukaan liittymissopimuksen valtiosääntöoikeudellinen luonne poikkeuslakina on Suomen ja EU:n oikeuden välisen suhteen peruskysymyksiä ja sillä on myös olennaista aineellista merkitystä EU-oikeuden ja etusijaperiaatteen voimaansaattamistavassa.¹⁰⁴⁷ Liittymissopimuksen voimaansaattamislain poikkeusluonne ei antaisi perustetta johtopäätökselle, jonka mukaan liittymissopimusta voitaisiin soveltaa yleisesti kotimaisista perusoikeuksista poikkeavana tai että kotimaisille perusoikeusnormeille ei voitaisi antaa mitään merkitystä EU-säädösten valtiosisäisessä implementoinnissa.¹⁰⁴⁸ Voisiko perustuslaki olla liittymissopimuksen voimaansaattamislakiin nähden eräänlainen *lex superior*, joka ristiriitatilanteessa menisi tällä ominaisuudellaan sen edelle. Silloin etusijaperiaate ei olisikaan ehdoton, koska se olisi kumottavissa tavallisella lailla. Säättämishistoriasta ei löydy kuitenkaan tälle tukea eikä se vastaa eduskunnan nimenomaista tahtoa. Etusijaa koskeva velvoite saatettiin voimaan tekemällä sitä koskeva poikkeus perustuslakiin säättämällä sopimuksen voimaansaattamislaki poikkeuslakina. Etusijaa käsiteltiin – myös ehdottomassa muodossaan – säättämisyjärjestyskysymyksenä. Sen voi siis katsoa olevan yksi niistä nimenomaisista perusteista, jotka edellyttivät perustuslaista poikkeamista.¹⁰⁴⁹ Poikkeuslaki ei sinänsä myöskään vielä merkitse ristiriitaa itse etusijaperiaatteen taikka muiden jäsenyysvelvoitteiden kanssa. Eikä se voisi sellaista tehdä, koska poikkeuslain muoto tehoaa vain suhteessa perustuslakeihin. Poikkeuslaki ei ole poikkeus kansainvälisestä velvoitteesta eikä mahdollisen hyväksyttävän säädöksen ristiriitaa kansainvälisen velvoitteen kanssa poikkeuslain muoto sovi.¹⁰⁵⁰ Kotimaisten perusoikeuksien suojaa ei siis voisi lähestyä kategorisesti valittuun menettelyyn ja hierarkkisiin suhteisiin nojaten.

Ojanen toteaa, että ääritapauksissa suomalaisen tuomioistuimen tulisi ratkaista sovittamaton ristiriita EU:n oikeuden ja kotimaisen perusoikeuden välillä antamalla etusija kotimaiselle perusoikeudelle ainakin silloin, kun eduskunta olisi tarkoituksella loukannut EU-oikeutta esimerkiksi tinkimällä EU-säädök-

¹⁰⁴⁷ Ojanen 2003, s. 1166–1167. Ojanen viittaa poikkeuslain voimassaoloon tavallisena lakina, ja sitä voidaan tietyn edellytyksin muuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

¹⁰⁴⁸ Ojanen toteaa, että ”Päinvastoin kotimaisten perusoikeusnormien ja Suomen kv. ihmisoikeusvelvoitteiden sitovuus ulottuu perustuslain 22 §:n nojalla myös EU-oikeuden valtiosisäiseen toimeenpanoon”. Tätä perustuslain 22 §:ään liittyviä perusteluita käsiteltiin edellisessä luvussa. Valtiosääntöoikeudellista väitettään säättämisyjärjestysmerkityksestä sinänsä EU-oikeuden etusijan kannalta Ojanen ei kuitenkaan kehitä. Ojanen 2009, s. 145–146.

¹⁰⁴⁹ Vaikka näin ei olisi tehtykään, ennen vuotta 2000 katsottiin, että perustuslainsäätämisyjärjestys kattaa poikkeuslain kaikki perustuslainvastaisuudet, myös ne joihin sen käsittelyssä ei ole kiinnitetty huomiota. Jyränki 2003, s. 268.

¹⁰⁵⁰ Jyränki 2003, s. 267.

sen täysimääräisestä toimeenpanosta kotimaisten perusoikeuksien vuoksi. Ojaseen mukaan tällaisessa tilanteessa suomalaisen tuomioistuimen toimivaltaan ei kuulu poiketa lainsäätäjän tarkoituksesta ja eduskunta on edelleen ensisijainen valtioelin kotimaisessa valtiosääntöjärjestelmässä. ”Tähän valtiosääntöme perusratkaisuun ei tuonut muutosta EU:n liittymissopimuksen voimaan saattaminen supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.” Tuomioistuimella olisi velvollisuus noudattaa lainsäätäjän tahtoa, jos lainsäätäjällä olisi ”tieten tahtoon” säättänyt jonkin lain EU:n oikeudesta poikkeavaksi perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi.¹⁰⁵¹

Tämä Ojaseen argumentti eroaa ensimmäisestä siinä, että nyt EU:n oikeudesta poikkeamisen perusteena olisi yksittäinen, ääritilannetta koskeva aineellinen seikka, esimerkiksi EU-säädöksen ristiriita jonkin kotimaisen perusoikeuden kanssa, jonka lainsäätäjällä olisi tuonut esille ja jonka perusteella se olisi jättänyt EU-säädöksen täytäntöönpanematta. Se ei ole sovitettavissa erillisyyssajatuksen taikka jäsenyyssvelvoitteiden noudattamiseen. Jos ristiriita ratkaistaan rikkomalla sopimusvelvoitteita, ei siinä ole enää kyse EU:n ja Suomen oikeusjärjestyksen välisestä hierarkkisesta suhteesta, vaan niiden välisestä yhteensovittamattomuudesta ja siitä seuraavasta konfliktista. Ojaseen nostama kysymys liittyy siten siihen, miten yhteensovittamattomuudet olisi ratkaistavissa. Yhtäältä kyse on eduskunnan hyväksymästä poikkeuksesta perustuslakiin sillä perusteella, että tuomioistuimilla on oikeus ja velvollisuus antaa etusija EU-oikeudelle perustuslakiin nähden ja toisaalta eduskunnan myöhemmin tekemästä nimenomaisesta päätöksestä tinkii EU:n normin toimeenpanosta kotimaisen perusoikeuden perusteella. Etusijaperiaatteen nojalla tuomarien tulisi Ojaseen mainitsemassa esimerkkitapauksessa soveltaa EU-säädöstä ja syrjäyttää sen täysimääräisestä toimeenpanosta tinkivä toimeenpanosäädös. Kumoaako eduskunnan nimenomainen tahdonilmaisu tämän? Onko ”eduskunnan ensijaisuus” valtioelimenä siihen riittävän voimakas olettaimus? Tuomari voi toki kysyä myös itseltään, onko liittymissopimus – joka antoi hänelle nimenomaan oikeuden olla soveltamatta EU-oikeuden kanssa ristiriitaista säännöstä, vaikka nimenomaisesti sellaiseksi säädettyä – edelleenkin voimassa vai onko eduskunta kumonnut sen. Tai, eikö koko valtiosäännön peruseidea ole se, että vaikka eduskunta onkin ensisijainen valtioelin, sen toimintaa rajoittaa oikeusvaltioperiaate, jonka mukaan sekä valtionorganien ja viranomaisten että kansalaisten on toimittava oikeussääntöjen mukaan ja jossa valtionorganit ovat sidonnaisia perustuslakiin. Eduskuntaa itseään koskevat säännöt rajoittavat sen toimintaa, mukaan lukien kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista ja irtisanomista koskevat säännöt sekä perustuslaki, johon on tehty jäsenyyden edellyttämiä poikkeuksia. Oikeusvaltioperiaatteeseen liittyy myös riippumattomien

¹⁰⁵¹ Ojaneen 2003, s.1166–1167.

tuomioistuinten tehtävä lainkäytössä sekä oikeusturvan antaminen kansalaisille. Jos näistä halutaan irtautua, on se tehtävä sitä koskevassa menettelyssä eikä tuomarin yksittäistä tapausta koskeva soveltamistilanne ole sellainen.

Tähän liittyy kuitenkin valtiosäännön ydinarvoja ja erityisesti luovuttamattomia perusoikeuksia koskeva poikkeus: kansallisessa lainsäätämismenettelyssä EU-säädös voi herättää huolen sen ristiriidasta luovuttamattoman perusoikeuden, lähinnä ihmisarvon kunnioittamisen ja legaliteettiperiaatteen kanssa. Mikäli tätä ei ole pystytty ratkaisemaan lainsäädäntövaiheessa, asia voi nousta esiin yksittäisessä lainsoveltamistilanteessa. Tällaisessa asetelmassa kyse on silloin myös EU-oikeudesta ja perusoikeuskirjan soveltamisesta sekä sen mukaisista menettelyistä, joihin tuomioistuin voi turvautua. EUT on oikeuskäytännössään todennut, että aineellisesta EU-normista voidaan tietyin, sen määrittelemien edellytyksin poiketa ja vahvistanut tarkempia kriteereitä ja menettelyjä tämän kaltaisiin tilanteisiin.¹⁰⁵² ”Eduskunnan ensisijaisuus” valtioelimenä yksistään ei siis ole tuomioistuimelle riittävä lähtökohta.

Heinonen myös viittaa säätämisyjärjestykseen toteamalla olevan ”vähintäänkin epäselvää”, olisiko ”perusoikeussäännökset täydellisesti syrjäyttävä etusija ylipäätään toteutettavissa poikkeuslailla”. Hän muistuttaa, että uudessakaan perustuslaissa poikkeuslakien rajattu käyttö kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisessa ei oikeuta puuttumaan esimerkiksi perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen.¹⁰⁵³ Liittymisvaiheessa eli uutta perustuslakia edeltävässä ja liittymisen aikaan voimassa olleessa valtiokäytännössä ei kuitenkaan asetettu erityisiä laadullisia rajoituksia poikkeuslain käytölle. Uuden toimivallan siirtoa koskevan perustuslain säännöksen perusteella juuri Euroopan unionia koskevat merkittävät toimivallan siirrot ovat mahdollisia eikä niitä ole erikseen säännöksessä rajoitettu. Kyse ei ole enää edes poikkeuslain käytöstä. EU-oikeuden perustuslain perusoikeuksia koskeva etusija ei koske perusoikeusjärjestelmän kokonaisuutta, vaan EU:n toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä.

Heinosen mukaan kansainvälisistä ihmisoikeusnormeista seurasi ehdottomia rajoituksia EU-oikeuden etusijaperiaatteelle, koska ihmisoikeussopimukset rajoittavat faktisesti poikkeuslakimenettelyn käyttöalaa eikä PeV tehnyt perusoikeuksia ehdolliseksi myöskään EU-liittymisen yhteydessä. Heinonen viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 12/1982 vp), jonka mukaan ristiriitaisuus Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa merkitsi aina kansainvälisen veloitteen rikkomista siitä riippumatta, missä säätämisyjärjestyksessä säännösehdotus on Suomessa käsitelty. Valiokunta katsoikin lausun-

¹⁰⁵² Ks. edellä selostus Aranyosi- ja Căldăraru-tuomioista.

¹⁰⁵³ Heinonen 2012b, s. 210. Heinonen myös (s. 214) toteaa Suomen tilanteen vastaavan eurooppalaista tilannetta – eli kansallisen perustuslain perusoikeussäännösten viime sijaisesta ylemmänasteisuutta suhteessa EU-oikeuteen. Esitetyillä argumenteilla sitä ei voi kuitenkaan vielä todistaa.

nossaan PeVL 12/1982 vp, ettei perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttäminen oikeuta poikkeamaan ihmisoikeussopimusten määräyksistä.¹⁰⁵⁴ Perustuslakivaliokunnan lausuma liittyi lasten päivähoitolain muutokseen, ja koski uskonnollista kasvatusta lasten päivähoitossa. Samaa asiaa sääteli KP-sopimuksen 13 ja 18 artiklat. Valiokunta oli liittänyt asiaan kansainvälisiä sopimuksia ja hallitusmuodon sisältöä koskevan lausuman, jossa se korosti kansainväliset sopimusten ja hallitusmuodon säännösten erillisyyttä. ”Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset eivät voi sinänsä täydentää ja selventää hallitusmuodon säännösten sisältöä” ja ”näiden säännösten syntymistapa, muuttamismahdollisuus ja niistä poikkeamisvalta ovat oikeudellisesti eri tasolla.” Erillisyydestä seuraa, että vaikka poikkeuslailla voidaankin poiketa hallitusmuodon perusoikeussäännöksistä, sitä ei voi välttämättä tehdä kansainvälisten sopimusten kohdalla. Valiokunta toteaa:

”Hallitusmuodon säännösten ja kansainvälisten sopimusten erillisyyteen kuuluu ..., että tietyn lakiehdotuksen ristiriitaisuus hallitusmuodon kanssa voidaan poistaa myös säätämällä lakiehdotus poikkeuslakina. Vastaavasti jonkin säännösehdotuksen ristiriitaisuus Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa merkitsee aina kansainvälisen velvoitteen rikkomista siitä riippumatta, missä säätämisyjärjestyksessä asianomainen säännösehdotus on Suomessa käsitelty.”¹⁰⁵⁵

Perusoikeuskomitea viittaa samaan perustuslakivaliokunnan lausumaan ja liittää sen sopimusvelvoitteista poikkeamismahdollisuuteen erityisessä vaikeutetussa menettelyssä. Komitea toteaa, että

”eräät ihmisoikeussopimukset – esimerkiksi KP-sopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus – sisältävät mahdollisuuden yleisen hätätilan aikana poiketa sopimusvelvoitteista. Silti mahdollisuus erityisessä vaikeutetussa menettelyssä kajota muutoin suojattuihin oikeuksiin myös normaaliaikana on niille vieras.”¹⁰⁵⁶

Komitea ymmärtää valiokunnan lausunnon korostavan sitä, että jokin sopimusvaltion vaikeutettu menettely ei oikeuta tekemään poikkeusta sopimusvelvoitteesta, jollei sopimus itsessään sellaista salli. Poikkeuslakia ei voi käyttää perusoikeuksista poikkeamiseen sellaisessa tilanteessa, jossa perusoikeuden sisältö on aineellisesti kansainvälistä ihmisoikeusvelvoitetta vastaava. Eli kansainvälisestä ihmisoikeusvelvoitteesta ei voi laistaa säätämällä vastaavaa perusoikeutta koskevasta poikkeuksesta kansallisesti poikkeuslailla. Ihmisoikeussopimukset rajoittavat poikkeuslain käyttöä. Komitea toteaa:

¹⁰⁵⁴ Heinonen 2012b, s. 212.

¹⁰⁵⁵ PeVL 12/1982 vp, s. 4.

¹⁰⁵⁶ Perusoikeuskomitea s. 72, Perusoikeuskomitean mietintö KM 1992:93.

”Ihmisoikeussopimusten vaikutusten vuoksi osa sellaisista lainsäädäntö-hankkeista, jotka aiemmin olivat hallitusmuodon perusoikeussäännösten es-tämättä toteutettavissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltynä poik-keuslakina, olisi nykyisin maamme kansainvälisten sitoumusten vastaisia perusoikeussäännösten kanssa aineellisesti varsin samansisältöisinä ihmisoikeusmääräyksistä poikkeavina.”¹⁰⁵⁷

Samaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitataan perusoikeusuudistuksen hallituksen esityksessä, jossa sille annetaan sama merkitys kuin perusoikeusko-mitean mietinnössä:

”kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista seuraa ... aineellisia suojavaati-muksia monille sellaisille oikeuksille, jotka samalla ovat valtiosisäisiä pe-rusoikeuksia, sillä perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttö ei oikeuta poik-keamaan ihmisoikeussopimusten määräyksistä (ks. PeVL 12/1982 vp).”

Tällaisina rajoituksina mainitaan KP-sopimuksen ja EIS:n määräykset ehdotto-mista oikeuksista (KP-sopimuksen 4 art. 2 kappale ja EIS:n 15 art. 2 kappale), joista ei saa poiketa edes sopimusten tarkoittaman hätätilan aikana.¹⁰⁵⁸

Valiokunnan vuoden 1982 lausuma siis korostaa hallitusmuodon ja ihmisoikeusmääräysten erillisyyttä ja vaikka niillä olisikin aineellinen yhteys, ei poik-keuslailla voida säätää poikkeusta kansainvälisestä velvoitteesta. Se johtaa aina sopimusrikkomukseen, vaikka perustuslaki sen sallisi. Valiokunta siis rajoitti poikkeuslain käyttöä yleisesti. Tätä näkemystä noudattelevat myös perusoikeus-komitean ja -uudistuksen näkemykset. Erillisyyttä tulee kunnioittaa.

Kansainvälisten ihmisoikeusnormien ehdottomat ja yleiset rajoitukset kan-sallisille menettelyille liittyvät kansallisen hätätilan aikana tehtäviin poikkeuk-siin. Muutoin kyse on näiden sopimusten velvoitteiden tavanomaisesta noudat-tamisesta eikä niihin voi saada vapautusta omilla kansallisilla menettelyillä. Ihmisoikeussopimukset eivät rajoita poikkeuslain käyttöä sinänsä, mutta poik-keuslaki ei vapauta aineellisesta sopimusvelvoitteesta. Kysymys pitäisikin esit-tää, oliko EU-jäsenyys ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, jolloin jäsenyydestä poikkeuslailla säätäminen olisi merkinnyt näiden ihmisoikeusvelvoitteiden loukkausta. Tällaista seikkaa ei valmisteluasiakirjois-ta kuitenkaan ilmene. Pikemminkin päinvastoin, nimittäin perusoikeusuudis-tuksen mukaan: ”Mahdollinen jäsenyys Euroopan unionissa vahvistaisi ja täy-dentäisi siten Suomen perusoikeusjärjestelmää samantapaisesti kuin Suomen jo ratifioimat kansainväliset ihmisoikeussopimukset.”¹⁰⁵⁹ Poikkeuslain käyttä-misen perusteena ei liittymisen yhteydessä myöskään ollut poikkeaminen kan-

¹⁰⁵⁷ Perusoikeuskomitea KM 1992:93, s. 73.

¹⁰⁵⁸ HE 309/1993 vp, s. 27.

¹⁰⁵⁹ HE 309/1993 vp, s. 27.

sainvälisistä ihmisoikeussopimuksista – mikä olisi ollut valiokunnan tarkoittama tilanne – vaan kansalliseen valtiosääntöön liittyvät syyt.

Heinonen väittää, ettei ole mahdollista samaan aikaan pitää kiinni ihmisoikeuksista perusoikeussuojan ehdotonta vähimmäistasoa määrittävinä kriteereinä ja siitä, että EU-oikeudella on kategorinen etusija suhteessa kansallisiin perusoikeuksiin täysin sen sisällöstä riippumatta.¹⁰⁶⁰ Kysymyksenasettelu voisi johtaa tulkintaan, että EU-oikeus ei kunnioittaisi ihmisoikeuksien perusoikeussuojaa. Perusoikeussuoja on kuitenkin unionissa vahvistunut ja siinä on muun muassa otettu huomioon kansainväliset ihmisoikeuksien vähimmäisvaatimukset. Jo liittymisvaiheessa tätä myös Suomessa selvitettiin ja todettiin sen riittävyys.¹⁰⁶¹ Perusoikeuskirja edelleenkin vahvisti sitä sekä aineellisesti että vähimmäistasoa koskevin erityissäännöksin. Jos taas unionissa toimivaltaa käytetään perusoikeuksien kannalta pulmallisesti, antaa unionin oma oikeussuojajärjestelmä mahdollisuuden sen oikaisemiseen. Kysymys on kuitenkin relevantti siten muotoiltuna, että olisiko kansallisissa perusoikeusjärjestelmissä kuitenkin sellaisia erityisiä oikeuksia, joiden kohdalla etusijaperiaatetta ei voisi soveltaa. Olisiko jäsenvaltioiden perustuslaeissa ja perusoikeusjärjestelmissä jotain ehdotonta ydinsisältöä, johon etusija ei voisi ulottua? Eri jäsenvaltioiden perustuslakituomioistuimet ovat tuoneet tällaisia esille ja – kuten edellä ilmeni – myös Suomen perustuslaista voi identifioida ydinsisältöä, jota pidetään loukaamattomana.

Heinosen yhteenvedon mukaan ”Lissabonin sopimuksen hyväksymisen myötä sinetöitiin samalla eduskunnassa se liittymissopimuksesta aloitettu linja, ettei kotimaisen perusoikeusjärjestelmän sovellettavuudesta tehty yleisiä poikkeuksia.”¹⁰⁶² Heinonen ja Ojanen viittaavat vielä valiokunnan käytännössä olleisiin tapauksiin, jotka kuvastavat heidän mielestään valiokunnan asettamia rajoituksia EU-oikeuden toimeenpanolle: ”Ehkä merkittävimmät tapaukset ovat liittyneet EU:n terrorismipuitepäätökseen, eurooppalaista pidätysmääräystä koskevaan puitepäätökseen ja EU:n tilatukijärjestelmää koskevien asetusten toimeenpanotilanteisiin.”¹⁰⁶³ Edellä on pyritty kuitenkin osoittamaan, ettei tälle väitteelle ole tukea. Pikemmin valiokunta on hyväksynyt etusijan ehdottomuuden käsittelemisään asioissa myös perusoikeuksien kohdalla. Nämä tapaukset osoittavat, ettei tällaista Heinosen ja Ojaseen tarkoittamaa yleistä linjaa ole. Vas-taus otsikon kysymykseen on siis, etteivät Suomen perustuslaissa säädetyt perusoikeudet muodosta yleistä poikkeusta etusijaperiaatteesta. Yksittäisessä ää-

¹⁰⁶⁰ Heinonen 2012b, s. 216.

¹⁰⁶¹ Samaa johtopäätökseen tultiin Ruotsissa.

¹⁰⁶² Heinonen 2012b, s. 221.

¹⁰⁶³ Heinonen 2012b, s. 224; PeVL 48/2002 vp; PeVL 18/2003 vp; PeVL 4/2008 ja PeVL 18/2002 vp. Terrorismipuitepäätöstä on käsitelty edellä kohdassa 9.1 eikä siinä tehty analyysi antanut aihetta yhtyä Heinosen arvioon.

ritilanteessa valtiosäännön ydinarvon puolustaminen voi kuitenkin johtaa sitä koskevaan dialogiin.

Heinosen ja Ojasen argumentaatiossa on taustalla ja välillä nimenomaisesti viittauksenakin Saksan perustuslakituomioistuimen argumentit ja väite siitä, että tarvittaessa voitaisiin soveltaa kansallista perusoikeutta EU-oikeuden sijasta, jos ristiriita näyttäisi sovittamattomalta. Tällaiseen ajatuskulkuunhan Solange I ja II -tuomiot perustuivat. Myöhemmin BVerfG on kiinnittänyt yhä enemmän huomiota jäsenyyttä koskevan lain sisältöön ja kehittänyt peruskysymyksen siitä, mitä toimivaltaa Saksa eri perussopimuksia hyväksyessään siirsi EU:lle. Vaikka näillä argumenteilla onkin asiallista vastaavuutta, on syytä kiinnittää huomiota myös tärkeisiin eroihin. Saksan ETY-jäsenyyden aikana toteuttanut voimaansaattamislaki – eli mihin suostuttiin ja mitä toimivaltuuksia siirrettiin EY:lle – säädettiin ennen kuin muun muassa etusijaperiaate esiteltiin. Suomella oli sen sijaan siitä tarkka kuva. BVerfG on sen sijaan joutunut jälkikäteen arvioimaan, kattaako Saksan sitoutuminen yhteisöön myös etusijaperiaatteen ja muut oikeuskäytännössä syntyneet instituutiot. Saksan kannalta pulmia on aiheuttanut myös se, että jäsenyys aikanaan hyväksyttiin tavallisella lailla. Suomen kohdalla kaikki määriteltiin sen sijaan liittymissopimuksessa, niihin sitouduttiin yleisesti ja ne saatettiin voimaan perustuslakiin nimenomaan tehdyllä poikkeuksella. Tämä ei kuitenkaan poissulje sitä, ettei BVerfG:n argumentaatiolla olisi merkitystä ja siitäkin riippumatta, ettei sen argumentteihin ole Suomen liittymisvaiheissa ja jäsenyyden aikana hallituksessa tai eduskunnassa kiinnitetty huomiota.

Keskustelun sidoksisuus voimaansaattamiskysymykseen kuvastaa perinteistä suomalaista valtiosääntökeskustelua, jossa kysymyksenasettelut liittyvät usein menettelyihin ja säätämisyjärjestyksiin. Toki ne ovat keskeisiä, mutta keskustelussa olisi syytä myös nostaa näkökulmaa aineellisiin kysymyksiin. Eli niihin arvoihin, periaatteisiin, tarkoitukseen ja tavoitteisiin, joihin EU:n oikeusjärjestys perustuu sekä siihen kokonaisuuteen, jonka Suomi liittyyssään hyväksyi ja sen merkitykseen Suomen oikeusjärjestyksen kannalta. Nämä ovat tavallaan samoja seikkoja, joita EUT esitti aikoinaan ETA-sopimuksesta antamansa lausunnon yhteydessä. Sen jälkeen voisi pohtia, mitkä ovat ne ydinarvot, jotka tässä kokonaisuudessa voisivat muodostaa tarkoin rajatun poikkeuksen ja mikä olisi tuon poikkeuksen asema kokonaisuudessa. Tämä on kuitenkin jäänyt sekä Suomen liittymisvaiheissa että jäsenyyden aikana vähemmälle huomiolle.

1.3 TUOMIOISTUINTEN JA VIRANOMAISTEN ROOLI ETUSIJAN SOVELTAJANA

Heinonen kirjoittaa, että ”voimassa oleviin perustuslakeihin, EU-jäsenyyden voimaansaattamislakiin tai liittymissopimukseenkaan ei sisällytetty säännöksiä, miten unionin oikeus vaikuttaa kansallisten tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa” eikä ”niihin myös sisällytetty minkäänlaisia säännöksiä koskien kansallisen oikeuden ja EU-oikeuden välisten ristiriitojen ratkaisemista”, minä vuoksi ”EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden konfliktitilannetta ei säännelty liittymisvaiheessa eikä muutoinkaan”.¹⁰⁶⁴ Edellä on kuitenkin tuotu esiin, että unionin oikeuden etusijaan perustuvia vaatimuksia ja konfliktitilanteiden ratkaisemista yleisesti selvitetiin valmisteluasiakirjoissa. Tuomioistuimia ja viranomaisia koskeva liittymissopimukseen perustuva velvoite on sinänsä selkeä. Ainoa vastakkainen näkemys esitettiin Valtiosääntökomitea 1992:n mietinnössä, mutta sitä ei kuitenkaan myöhemmissä asiakirjoissa enää nimenomaisesti käsitelty. Tuomioistuinten oikeus ja velvollisuus olla soveltamatta perustuslakia on kuitenkin esitetty valmisteluasiakirjoissa varsin suppeasti ja viranomaisen kohdalla ei lainkaan. Tätä hämmentävät myös kotimaiseen oikeuteen liittyvät muutokset. EU:n esimerkin mukaisesti tuomioistuinten laajentunut rooli tunnustettiin kotimaisten säädösten soveltamisessa säätämällä sitä koskeva toimivaltaperusta perustuslain 106 §:ssä.¹⁰⁶⁵ Tuomioistuimilla ja viranomaisilla oleva EU-oikeuteen perustuva toimivalta perustui sen sijaan suoraan liittymissopimukseen. Ehkä juuri tästä syystä, toisin kuin kotimaisen lainsäädännön kohdalla, EU-oikeuden etusijan soveltamisesta ei ole tätä koskevaa nimenomaista oikeusohjetta.

Oikeustila on epäsymmetrinen ja voi myös hämmentää etusijaperiaatteen soveltamista. EU-oikeuden etusijaperiaatteen perusteella tuomioistuimilla on ollut toimivalta jättää soveltamatta EU-oikeuden vastaisia eduskuntalakien – ja jopa perustuslain säännöksiä – pelkän ristiriidan perusteella, mutta kotimaisessa oikeudessa ristiriidalta edellytetään ilmeisyyttä.¹⁰⁶⁶ Ojanen esittää perustuslain tarkistamistyöryhmälle antamassaan muistiossa 106 §:n ”ilmeisyys”-vaatimuksen poistamista, koska on ”ongelmallista, että etusijan antaminen kansalliselle perustuslaille ja sen perusoikeusjärjestelmälle on Euroopan unionin oikeuteen ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin verrattuna korkeamman kynnyksen takana.” Hän tosin perustelee tätä perustuslain perusoikeusjärjestelmän ensisi-

¹⁰⁶⁴ Heinonen 2012b, s. 201.

¹⁰⁶⁵ Ojanen viittaa 106 §:n taustana olleen Suomen EU-jäsenyyden vaikutus: ”tuomioistuimet olivat saaneet toimivallan tutkia eduskuntalakien sopusointua etenkin EU-oikeuden kanssa eikä ollut enää 2000-luvulle tultaessa perusteltua evätä täysin toimivaltaa jättää soveltamatta perustuslain kanssa (ilmeisen) ristiriitaisia eduskuntalakien säännöksiä.” Ojanen 2008, s. 136.

¹⁰⁶⁶ Ojanen 2008, s. 145.

jaisuudella. Sen ”tulisi muodostaa muihin järjestelmiin verrattuna ensisijainen yksilön oikeuksien suojamekanismi”.¹⁰⁶⁷ Edellä on jo torjuttu tämä ensisijaisuusargumentti, mutta myös osoitettu, että perustuslain 106 § ei koske EU-oikeuden soveltamista.

Sinänsä EU-oikeuden etusijan nimenomaisempi sääntely voisi selkeyttää EU-oikeuden asemaa Suomen oikeudessa ja toisi EU-oikeuden soveltamis-edellytyksen paremmin näkyviin. Ojanen ei kuitenkaan pidä tätä tarpeellisena, koska hänen mukaansa EU-oikeuden etusija kaikkeen kotimaiseen oikeuteen nähden on jo riittävän selvästi järjestetty eikä suomalaisilla tuomioistuimilla ole myöskään ollut vaikeuksia hyväksyä EU-oikeuden etusijaa. Kommentti on ymmärrettävissä tarkoittavan tavanomaista etusijatilannetta, ei etusijan roolia perustuslain soveltamatta jättämisessä. Tästä säätäminen voisi kuitenkin viedä ”kansallista liikkumavaraa”. Ojanen nimittäin viittaa siihen, ettei vastaavaa sääntelyä ole monen muunkaan EU:n jäsenvaltion perustuslaissa, koska ainakin osaksi jäsenvaltioissa on tietoisesti haluttu turvata ”kansallinen liikkumavara” EU-oikeuden valtiosisäiseen asemaan ja oikeusvaikutuksiin liittyvissä kysymyksissä.¹⁰⁶⁸ Tällainen ”liikkumavara” voi kuitenkin aiheuttaa kotimaisessa oikeustilassa epäselvyyttä, joka ilmenee EU-oikeuden etusijan ja perustuslain 106 §:n välisessä suhteessa.

¹⁰⁶⁷ Perustuslaki 2008 -työryhmän mietintö, s. 62. Lainauksen jälkimmäinen virke on ongelmallinen, koska siinä Ojanen jättää huomiotta EU:n ja Suomen oikeusjärjestysten erillisyyden: Perustuslain perusoikeusjärjestelmä ei voi olla EU-oikeuteen verrattuna ensisijainen yksilön oikeuksien suojamekanismi, vaan se on perusoikeuskirjan soveltamisalasäännöksen perusteella EU:n toimivallan alueella EU:n perusoikeusjärjestelmä, eikä muuta.

¹⁰⁶⁸ Ojanen 2008, s. 148.

2 Yhteenvedoa EU-oikeuden etusijan luonteesta

2.1 EHDOTTOMUUS

Etusijaperiaate on sisältynyt Suomen valtiosääntöön osana tavanomaista kansainvälistä oikeutta jo ennen Suomen Länsi-Euroopan integraatiokehitystä. Periaate on kirjattu Wienin valtiosopimusoikeutta koskevaan Suomessa voimassa olevaan sopimukseen. Kansainvälisessä oikeudessa periaate säänteli valtioiden välisiä sopimussuhteita ja kohdistui näiden hallituksiin ja lainsäätäjiin. EU:n oikeudessa se on saanut aivan uudenlaisia merkityksiä juontuessaan yleisemmästä periaatteesta, jonka mukaan unionin oikeus on itsenäinen ja yhdenmukainen, kaikkialla unionissa samansisältöisenä ja yhtä tehokkaana voimassa oleva oikeusjärjestys.¹⁰⁶⁹ Nämä merkitykset kiteytyvät kolmeen seikkaan: EU-oikeudessa säädettyjen edellytysten toteuduttua normille tulisi antaa etusija Suomen kansallisessa oikeusjärjestyksessä ”säädöshierarkkisesta tasosta riippumatta”, etusijan pitäisi – tai voisi – jokainen tuomari tai virkamies toteuttaa EU-oikeudessa määrätyin edellytyksin riippumatta siitä, mitä suomalainen lainsäätäjä on tehnyt tai jättänyt tekemättä sekä periaatteeseen voisivat yksityiset oikeussubjektit vedota.

EU-oikeuden etusijaperiaate, myös edellä kuvatussa ehdottomassa muodossaan, esiteltiin varsin alkuvaiheessa Suomen ripeää ja intensiivistä integraatio-prosessia. ETA-sopimuksessa periaate kirjattiin ja sen merkitys EU-normiston yhdenmukaisuuden turvaajana ja tuomioistuimien rooli artikuloitiin. Oikeudellisesti periaatteella oli ETA-järjestelmässä EU-oikeutta olennaisesti rajatumpi merkitys sen ollessa osa järjestelyä, jossa suhde Suomen oikeusjärjestykseen perustui tavanomaiseen kansainväliseen oikeuteen ilman toimivallan siirtämistä. Tässä yhteydessä myös todettiin selkeästi, ettei periaate tarkoittanut etusijan antamista perustuslakiin nähden ETA-sopimuksen nojalla Suomessa voimaansaattatulle EY-normille. Tämä raja ei perustunut Suomen perustuslakiin, vaan ETA-sopimuksen periaatetta tarkoittanut pöytäkirja 35 ei sitä edellyttänyt.

Liittymistä edeltävissä valmisteluasiakirjoissa – selonteoissa, tiedonannoissa, valtiosääntökomitea 1992:n mietinnössä – etusijaperiaatteen ydinsisältö kuvataan niissä alusta alkaen EU-oikeuden mukaisella tavalla. Tosin sen ulottumista perustuslakiin ei tuoda alussa vielä säännönmukaisesti esille. Periaatteen merkitystä Suomen oikeusjärjestyksessä selvitetään aluksi välillä myös tulkin-

¹⁰⁶⁹ KM 1994:4, s. 106.

nanvaraisesti ja kuvauksissa etusijaperiaatteen ehdottomuudesta on tuolloin vielä tiettyä tulkinnallisuutta. Niissä myös vihjataan, ettei yleiseurooppalainen oikeustila täysin vastaa etusijaperiaatteen ehdotonta muotoa. Maininnat eivät kuitenkaan johda kannanottoihin.

Liittymissopimuksen valmisteluasiakirjat kuvaavat periaatteen ehdottomuuden yksiselitteisesti ja itse kannanotot selkeytyvät, vakiintuvat, eikä niissä ole enää periaatetta ehdollistavia tai suhteellistavia lausumia. Maininnat hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa ovat täsmällisiä ja yksiselitteisiä – niiden mukaan unionioikeus saa etusijan Suomen lainsäädäntöön nähden ”säädöshierarkkisesta tasosta riippumatta”. Liittymistä koskevissa valmisteluasiakirjoissa on myös lausumia, joissa korostetaan EU:n säännöstöön kokonaisuudessaan ja sellaisenaan sitoutumista, etusijaperiaatteen keskeistä merkitystä unionijäsenyydessä ja jäsenvaltion saamien poikkeuksien mahdottomuutta. Jäsenyyden ”reunaehdot” eivät koskeneet näitä kysymyksiä eikä Suomi pyrkinyt neuvottelemaan itselleen niihin liittyviä varauksia. Myös liittymissopimus itsessään sekä EU:n ja jäsenvaltioiden yhteiset lausumat neuvottelujen päätyttyä ovat samansuuntaisia. Itse liittymissopimuksessa EUT:n oikeuskäytännön sitovuutta ei ole todettu yksiselitteisesti taikka tarkasti, mutta toisaalta liittymisen yhteydessä annetut ja edellä viitatu lausumat oikeuskäytännön velvoittavuudesta ovat selkeitä.¹⁰⁷⁰

Etusijaperiaatteen ehdottomuutta koskeva kanta ei muuttunut käsiteltäessä liittymisen jälkeen EU:n perussopimusten uudistamisia. Arvioidessaan EU-säädösten toimeenpanoa perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan sivunnut etusijaperiaatetta. Jäsenyyden alkuvaiheessa valiokunta ei kuitenkaan tee Wachauf-päätöksen ja perusoikeuskirjan soveltamisalamääräyksen edellyttämällä tavalla selkeätä eroa yhtäältä EU:n lainsäädännön toimeenpanoon ja perusoikeuskirjan soveltamiseen perustuvien ja toisaalta kansalliseen toimivaltaan ja perustuslain soveltamiseen liittyvien asioiden välillä. EU:n oikeusjärjestyksen asettamia velvoitteita arvioidaan Suomen eikä EU:n oikeusjärjestyksen lähtökohdista ja velvoitteista käsin. Valiokunnan arvioinnin perustana ei siis aluksi ollut etusijaperiaatteen keskeinen lähtökohta EU:n ja Suomen oikeusjärjestysten erillisyydestä, vaan EU:n oikeutta käsiteltiin osana kansallista oikeutta. Tilatukiasetuksen täytäntöönpanoa koskeneen konfliktin seurauksena valiokunnan asema ja suhde EU-oikeuteen kuitenkin selkeytyi. Luomusasetusta sekä sähköturvallisuuslakia koskevissa lausunnoissa etusijaperiaatetta so-

¹⁰⁷⁰ Jääskisen mukaan kansallinen perustuslaki mahdollistaa Suomen unionioikeuden täydellisen etusijan ja Suomen osalta pluralismin vaikutukset on neutraloitu tällä valtiosääntöisellä ratkaisulla: kun EU-liittymissopimus saatettiin voimaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttynä blankettilakina, poikkeuksina Suomen valtiosäännöstä tulivat voimaan myös unionioikeuden yleiset periaatteet, mukaan luettuna etusijaperiaate ja välitön oikeusvaikutus, sekä EU-toimielinten toimivalta käyttää perussopimusten määrittämissä rajoissa lainsäädäntö-, hallinto- ja tuomiovaltaa Suomessa. Jääskinen 2008, s. 49, 55, 177.

vellettiin ilman ehtoja ja rajoituksia ja etusijaperiaatteen voimassaolo Suomen oikeusjärjestyksessä määriteltiin sen mukaisesti ehdottomana. Lausunnossa kuitenkin laajennetaan EUT:n oikeuskäytännössään määrittelmiä etusijaperiaatteen edellytyksiä laajemmalle antamalla periaatteelle myös lainsäädäntötoimintaa ohjaavaa merkitystä. EUT:han on tulkintakäytännössään ulottanut etusijaperiaatteen vain lainsoveltamistoimintaan eikä lainsäätämiseen, jolloin se on tarkoittanut kansallisen säännöksen soveltamista jättämistä, ei sen yleistä pätemättömyyttä. Valiokunnan etusijaperiaatetta soveltava lausunto koskee kuitenkin suoraan kansanedustuslaitosta ja sen kansallisia lainsäädäntöratkaisuja. Toisaalta valiokunta ei lausunut suoranaisesti lainsäädännön pätemättömyydestä, mikä on luonnollista, koska käsiteltävänä oli uusi lainsäädäntö. Valiokunta on myös toisessa asemassa kuin perustuslakituomioistuimet muissa jäsenvaltioissa, koska se voi edellyttää tosiasiallisesti joko ryhdyttäväksi suoraan lainsäädäntötoimiin tai itse vaatia käsiteltävänä olevaa ehdotusta muutettavaksi. Sen yhteys lainsäädäntötoimintaan on välittömämpi.

Tämän tutkimuksen johtopäätöksiä on, että Suomen valtiosäännössä sitouduttiin yhdentymiskehityksen kuluessa hiljalleen antamaan EU-säännökselle etusija Suomen oikeusjärjestyksessä sen ”säädöstasosta riippumatta” ja ilman nimenomaisia varauksia. Tätä voisi kuvata etusijan ehdottomuutena. Toisin sanoen periaatteeseen on sitouduttu EUT:n määrittelmän sisältöisenä ja sitä on hiljalleen sellaisena myös perustuslakivaliokunnan käytännössä ryhdytty soveltamaan.

2.2. EHDOLLISUUKSIA

Oikeusjärjestykset ovat orgaanisia, ihmisen luomia järjestelmiä ja voivat harvoin sisältää aitoja ehdottomuuksia. Oikeudellinen ilmiö voi tosiasiallisesti olla muuta kuin sen väitetään olevan. Myös etusijan edellä kuvattuun ehdottomuuteen sisältyy ehdollisuuksia, joista ensimmäinen liittyy periaatteeseen itseensä. Vaikka EU-oikeudessa EU-normille edellytetäänkin annettavan etusija kansallisen säännöksen säädöstasosta riippumatta, EU-oikeus itsessään voi relativisoida tätä velvoitetta. EU-oikeuden muut yleiset periaatteet – oikeusvarmuus taikka rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate – voivat vaatia, että konfliktitilanteessa EU-normille ei anneta etusijaa.¹⁰⁷¹ EU-oikeudessa voidaan myös antaa kansalliselle soveltajalle tarkoin määriteltyä liikkumatilaa.¹⁰⁷² Mutta tällöinkin lopulta kyse on EU:n oikeusjärjestyksen sisäisistä säännöistä, ei kansallisesta oikeudesta. Toisekseen ehdollisuudet voivat liittyä Suomen valtio-

¹⁰⁷¹ Esimerkiksi C-168/95, *Arcaro* (1996) E.C.R I-4705, kohta 42; *Laenarts – Corthaut*, s. 295, taikka yhdistetyt tapaukset C-387/02, 391/02 ja 403/02, *Berlusconi*; *Laenarts – Corthaut*, s. 303.

¹⁰⁷² Yhdistetyt asiat *Pál Aranyosi* (C-404/15) ja *Robert Căldăraru* (C 659/15 PPU).

sääntöön. Etusija on pantu voimaan poikkeuslakiin perustuvana poikkeuksena perustuslaista, jolloin periaate on kumottavissa, rajoitettavissa tai muunnettavissa tavallisella lailla, eli yksinkertaisella enemmistöllä ja vielä samalla vaalikaudella.¹⁰⁷³ Tämä ei kuitenkaan sinänsä vielä merkitse aineellista ristiriitaa itse etusijaperiaatteen taikka muiden jäsenyysvelvoitteiden kanssa. Eikä se voisi sellaista tehdä, koska poikkeuslain muoto tehoaa vain suhteessa perustuslakiin; hyväksyttävän säädöksen ristiriitaa kansainvälisen velvoitteen kanssa poikkeuslain muoto ei sovi.¹⁰⁷⁴ Se kertoo kuitenkin periaatteen tietynlaisesta epätasapainosta: periaate edellyttää perustuslain syrjäyttämistä, mutta sen voimassaolo perustuu tavalliseen lakiin. Etusijaperiaatteen ehdottomuuteen sisältyy siten ei-näkyvä ajallinen ehdollisuus. Kolmas rajoite liittyy valtiosäännön loukkaamattomaan ydinalueeseen, joka olisi kokonaan perustuslainsäätäjän – ja siten myös EU:n – ulottumattomissa. Suomen perustuslaki sisältää yhden tällaisena pidettävän suoran maininnan eli ihmisarvon loukkaamattomuuden ja muita tulkinnallisempia, kuten valtiosäännön kansanvaltaisen perustan. Näitä ei ole kuitenkaan perustuslain valmisteluasiakirjoissa juurikaan käsitelty.

Tähän liittyy läheisesti myös ajatus EU:lle luovutetun toimivallan rajojen valvonnasta ja jäsenvaltiosta sen valvojana. Rajat voivat liittyä edellä mainittuun valtiosäännön loukkaamattomaan ydinalueeseen, mutta voivat muiden EU-jäsenvaltioiden esimerkin mukaisesti koskea muitakin, laajempia perusteita. Valtiosääntökomitea 1992 vihjaisi eduskunnan voivan nimenomaisesti poiketa unionilainsäädännöstä, jos on aihetta epäillä toimivaltarajojen tultua ylityksi viittaamalla Saksan perustuslakituomioistuimen vastaavaan linjaukseen. Sama ”ultra vires”-vihjaus on kirjattu myös liittymissopimuksen käsittelyn yhteydessä toteamukseen siitä, että etusijan saavan normin on oltava annettu ”yhteisön toimivallan rajoissa”.

Neljäs etusijaperiaatteen toteutumisen ehdollisuus liittyy sen operationalisointiin soveltamiskäytännössä noudatettavaksi. Etusijan ehdottomuuden voimassaolon kannalta on luonnollisesti keskeistä, onko etusija ylipäätään toteutettavissa – toisin sanoen, voiko tuomari tai viranomainen soveltaa sitä yksittäisessä tapauksessa. Tässä työssä on päädytty tulkintaan, jonka mukaan oikeustila on sinänsä selvä ja Suomessakin tuomarilla on tämä toimivalta, mutta osittain tulkinnanvaraisesti ja epäselvästi toteutettu. Tuomarin on selvitettävä toimivaltansa valmisteluasiakirjoista. Tulkinnanvaraisuutta lisää se, että koti-

¹⁰⁷³ Etusijan perustuslakiin tekemää aukkoa voidaan ns. aukkoteorian mukaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, ellei muuttavalla lailla laajenneta sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla on tehty perustuslakiin ja ellei muuttavalla lailla tehdä toisenlaista muutosta perustuslakiin kuin muutettavalla lailla on tehty. Uusi tai laajempi poikkeus koskee siis asiallisesti perustuslain muuttamista poikkeuslain välityksellä ja vain muodollisesti poikkeuslain muuttamista. Jyränki 2003, s. 278. Etusijaperiaate ei ole kuitenkaan muuttunut siten, että se olisi merkinnyt tarvetta laajentaa aiemmin perustuslakiin tehtyä aukkoa.

¹⁰⁷⁴ Jyränki 2003, s. 267.

maista oikeutta koskevasta tuomarin toimivallasta soveltaa perustuslain etusijaa on säädetty selkeästi perustuslain 106 §:ssä. Jos laissa ei ole selkeää ja helposti löydettävää säännöstä toimivaltuudesta ja se koskee vielä perustuslain soveltamatta jättämistä, vaatii etusijan soveltaminen tuomarilta tai virkamieheltä uskallusta.

3 Suomen oikeusjärjestys pluralistisessa eurooppalaisessa oikeusjärjestyksessä

3.1 SUOMEN JA EU:N OIKEUSJÄRJESTYKSEN HIERARKKISESTA SUHTEESTA

Säädöshierarkia on kansallisen oikeusjärjestyksen ominaisuus ja sen lähtökoh-
tana on vallanjako eli kuka voi antaa säädöksen ja mitä menettelyä noudat-
taen.¹⁰⁷⁵ Alemmanasteinen normi saa oikeusperustansa ylemmänasteisesta sää-
döksestä eikä se saa olla sisällöltään ristiriidassa viimeksi mainitun kanssa.
EU:n oikeus määrittelee kuitenkin itse, mikä on sen suhde valtion sisäiseen oi-
keuteen, ja se erityisenä oikeusjärjestyksenä integroituu kansalliseen oikeuteen
sulautumatta kuitenkaan siihen ja säilyttää erityisominaisuutensa kansallisessa
oikeusjärjestyksessä. Kanninen luonnehtii tätä kahden oikeusjärjestyksen rin-
nakkaiseksi soveltamiseksi, jossa EU:n oikeusjärjestys määrää näiden kahden
välisen suhteen.¹⁰⁷⁶ Jääskinen kirjoittaa kontekstuaalisista oikeusjärjestyksistä,
joihin kuuluu kansallisen ja unionioikeuden välistä suhdetta koskevat periaat-
teet, jotka ovat peräisin unionioikeudesta. Jääskisen mukaan derogaatioperiaate
rajoittuu EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhteessa intrasysteemiseksi, eli
kansallinen normi ei voi kumota EU-normia ja päinvastoin.¹⁰⁷⁷ Suhde on kuiten-
kin epäsymmetrinen: EU-oikeuden kannalta kansallisella oikeudella ei ole it-
senäistä normatiivista vaikutusta, mutta jäsenvaltiossa sovellettavina ovat sekä
EU-oikeus että sen oma, kansallinen oikeus. Nämä kaksi oikeusjärjestystä eivät
kuitenkaan muodosta yhtä oikeusjärjestystä siinä merkityksessä, että ne olisi-
vat yhdessä yksi suurempi kokonaisuus tai että toinen niistä olisi toisen elimel-
linen osa. Kysymys ei siis ole hierarkiasta, vaikka EU:n ja kansallisen oikeuden
välisen suhteen määräytymiseen liittyykin valtasuhde. EU:n oikeusjärjestys ja
kansalliset oikeusjärjestykset yhdessä muodostavat pluralistisen oikeusjärjes-
tyksen.

EU-oikeuden tarjoama ratkaisu Suomen ja EU:n oikeusjärjestysten väliisiin
konflikteihin on näiden oikeusjärjestysten säilyminen erillisinä, mutta EU:n
toimialalla soveltamiskonflikteissa etusijan antaminen EU:n oikeusjärjestyksen
säännöille riippumatta niiden säädöstasosta. Suomi on ilmaissut valtiosäännös-

¹⁰⁷⁵ Kansainvälisessä oikeudessa tällä on varsin vähän merkitystä, koska siihen perustuviin sopi-
muksiin ei kuulu sopimusmääräysten lisäksi ylikansallista norminantovaltaa. Kanninen 2009, s.
177.

¹⁰⁷⁶ Kanninen 2009, s. 211.

¹⁰⁷⁷ Jääskinen 2008, s. 37.

sään sitoutumisensa tähän. Yhdentymisen valmistelu- ja valtiopäiväasiakirjoista ja hiljalleen myös perustuslakivaliokunnan soveltamistoiminnasta välittyvä käsitys, jonka mukaan Suomen ja EU:n oikeusjärjestysten välinen suhde nähdään hierarkkisenä mallina, jossa kansallinen oikeusjärjestys on EU:iin nähden alisteinen.¹⁰⁷⁸ Yleisesti hierarkkisuuksi ilmentäisi etusijaperiaatteen hyväksyminen ehdottomana, jolloin perustuslaki aina jäisi soveltamatta EU-normin sijasta. Periaate ei sinänsä ratkaise tätä hierarkkista suhdetta ja toisen oikeusjärjestyksen normien pätevyyttä, mutta määräämällä toiminnasta ristiriitatilanteissa johtaa hierarkkiseen asetelmaan. EU:n ja Suomen oikeusjärjestysten välinen suhde ja mahdollinen konflikti näyttäisi siis olevan ratkaistu hyväksymällä ehdoton etusijaperiaate eikä pluralistisille näkemyksille siis näyttäisi olevan tilaa eikä tarvetta. Kuva ei ole kuitenkaan yksiselitteinen. Siihen liittyy Suomen valtiosäännössä sekä avoimesti kirjattuja että peiteltyjä mahdollisuuksia. Myös taustalla oleva eurooppalainen keskustelu välittää Suomeen esimerkiksi perusoikeuksiin taikka valtiosäännön luovuttamattomiin ydinarvoihin liittyviä epäilyjä ja varauksia. Kansallisten etusijan ehdottomuuteen kohdistuvien reaktioiden tarkastelu osoitti, että vaikei Suomessa etusijaa ole avoimesti kyseenalaistettu, muualla jäsenvaltioissa, kuten Saksan, Espanjan ja Puolan perustuslakituomioistumien käytännössä näin on tehty. Kansalliset perustuslakituomioistuimet ovat kiistäneet perustavaa laatua olevilla valtiosääntöisillä väitteillään EU-oikeudelta ehdottoman etusijan. Tällöin etusija ei olekaan toisen suuntaisista ilmaisuista huolimatta enää ehdoton. Suomessa näitä väitteitä ei artikuloitu liittymisvaiheessa taikka myöhemminkään, eikä Suomen valmisteluasiakirjoissa, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta, otettu kantaa eurooppalaiseen keskusteluun. Argumentteina ne ovat kuitenkin osa eurooppalaista jäsenvaltioiden ja EU:n välistä keskustelua ja siten koskevat myös Suomen oikeusjärjestyksen suhdetta EU:iin. Muiden jäsenvaltioiden perustuslakituomioistumien vetoamat perusteet ovat oikeusjärjestysten väliseen perussuhteeseen liittyviä yleispäteviä seikkoja, joihin Suomessakin voitaisiin vedota.

Oikeusjärjestyksen pintataso ja syvärakenne eivät siten Suomessa kohtaa. Asetelman voi nähdä Tuorin kuvaamalla tavalla osoituksena valtiosääntöoikeutta koskevien nimenomaisten pinnalla esiintyvien kantojen ja oikeuskulttuurin vuorovaikutuksena, jossa kulttuurinen syvärakenne sekä mahdollistaa että rajaa sitä, mitä oikeuden pinnassa esiintyy ja jossa oikeusjärjestyksen – usein epämääräisesti artikuloidut – ydinarvot ovat osa tätä syvärakennetta. Etusijaperiaatetta koskevat ”pinnalla esiintyvät kannat” siis kohtaavat tässä suomalaisen oikeusjärjestyksen epämääräisesti artikuloidun syvärakenteen ja ovat jännitteisessä suhteessa. Kun EU:n ja Suomen oikeusjärjestyksen välille ei ole näissä kysymyksissä syntynyt vuorovaikutusta, voi suomalaisen oikeusjärjes-

¹⁰⁷⁸ Lakivaliokunnan lausunnossa ETA-sopimusta käsiteltäessä EU:n oikeusjärjestyksen todettiin asetuttavan Suomen oikeusjärjestyksen yläpuolelle.

tyksen syvärakenteeseen perustuvaa vastausta EU-oikeuden vaatimuksiin kuvata väistämisenä eikä – niin kuin tämän työn alussa oletettiin – passiivisen hyväksymisenä. Kansallisia sedimenttejä ei artikuloida eikä puolusteta. Kun näin ei ole tehty etusijaperiaatteen yhteydessä, eivät oikeuskulttuurin tätä koskevat elementit ole suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa myöskään vuorovaikutuksessa pintatason kanssa.

Perussopimukset sitovat kaikkia osapuolia. Se, että kukin jäsenvaltio olisi ollut oikeutettu – perussopimusten unionille antamasta toimivallasta riippumatta – itse päättämään, mitä toimivaltaa (kompetenssia) se on siirtänyt unionille, ei sovi yhteen unionin oikeuden yhtenäisen soveltamisen ja tulkinnan periaatteen kanssa. EU-oikeuden mukaan tulkintavalta pitäisi olla EUT:lla. Joidenkin perustuslakituomioistuinten käytännön perusteella ne eivät ole kuitenkaan tätä hyväksyneet, vaan ovat pidättäneet itselleen tällaisen oikeuden tai katsovat, etteivät ole tällaista toimivaltaa luovuttaneet. Se muodostaakin ristiriidan EU:n oikeuden yhtenäisen soveltamisen kanssa. Toistaiseksi jäsenvaltioiden reaktio on jäänyt näkemättä, koska konfliktit on vältetty. Jos jäsenvaltiot olisivat noudattaneet perustuslakituomioistuijensa näkemystä, olisi konflikti puhjennut EU:n ja muiden jäsenvaltioiden ja kyseisen jäsenvaltion välillä. Jos taas jäsenvaltio olisi taipunut EUT:n näkemykseen, syntyisi kansallinen perustuslakikonflikti. ”Unionin oikeuden yhtenäisen soveltamisen ja tulkinnan periaatteen” mukaan ”viime kädessä” viimeinen sana on EU:lla, mutta jäsenvaltioiden perustuslakituomioistuijien kannat osoittavat, että se ei ole voimassa olevaa oikeutta. Eroaminen, EU:n perussopimusten muuttaminen tai jopa oikeusjärjestyksen purkaminen on jäsenvaltioiden mahdollisuus ratkaista EU:n ja jäsenvaltioiden välinen konflikti. EU ja jäsenvaltiot voivat myös ummistaa silmänsä konfliktilta ”unionin oikeuden yhtenäisen soveltamisen ja tulkinnan periaatteen” kanssa ja liudentaa sitä päättymättömässä dialogissa.

Jos kansallinen perustuslaki ei mahdollista unionioikeuden täydellistä etusijaa Suomessa, ei pluralismin vaikutuksia ole silloin neutraloitu. Miten sitten toimia asetelmassa, jossa jäsenvaltion oikeusjärjestyksen alueella sovelletaan toisen eli EU:n oikeusjärjestyksen normistoa, eikä suhdetta näiden välillä ole perusteiltaan ratkaistu eikä sitä voikaan nykyisten lähtökohtien perusteella ratkaista? Tätä osoittaa, että jäsenvaltioissa EU-oikeuden ehdoton etusija on kiistetty perustavaa laatua olevilla valtiosääntöisillä väitteillä ja EUT ei ole tinkinyt etusijan ehdottomuutta koskevasta vaatimuksestaan. Kantojen ydinsisällöt eivät ole olleet yhteen sovitettavissa. Toisaalta valtiosääntöisen pluralismin kannalta keskeistä on havaita, että osapuolet ovat toimineet sovittelevasti eikä europa-laista perustuslaillista konfliktia ole syntynyt. Mitä valtiosääntöinen pluralismi voisi tarjota Suomen ja EU:n välisessä etusijaa koskevassa asetelmassa?

3.2 DIALOGISUUS RATKAISUNA

Pluralistien viesti on, että EU:n ja kansallisen oikeusjärjestyksen välisen suhteen hierarkkinen määrittäminen ei ole mahdollista, kun samalla jäsenvaltion alueella sovelletaan ja on voimassa useita eri oikeusjärjestyksiä tai sellaisiin rinnastettavia. Nämä voivat olla EU:n ja kansallisen oikeusjärjestyksen ohella kansainvälisen oikeuden oikeusjärjestys ja EIS:n kaltainen alueellinen ihmisoikeusjärjestelmä, jolla on vahvoja valtiosääntöisiä piirteitä. Sekä EU:n että kansallisen oikeusjärjestyksen hierarkkisen ylemmyyden perusteeksi voidaan esittää seikkoja, mutta ne eivät lopulta ole yhteen sovitettavissa. Asetelma on ratkaisematon niin kauan kuin joko kompetenssi-kompetenssia ei ole siirretty unionille taikka vastaavasti unionin oikeusjärjestystä palautettu tavanomaisen kansainvälisen oikeuden mukaiseksi järjestelmäksi. Ei ole silloin mielekäs pyrkiä ratkaisemaan, kenen tulisi olla suvereeni taikka hierarkian huipulla.

Pluralistisen näkemyksen mukaan tässä asetelmassa näiden oikeusjärjestysten on käytävä keskenään dialogia, joka tunnustetaan jatkuvaksi, perustuu molemminpuoliseen kunnioitukseen, toisen osapuolen kuuntelemiseen ja jossa ollaan molemmin puolin valmiina tekemää myönnytyksiä. Unionissa tätä dialogia käytäisiin sen toimielinten ja jäsenvaltioiden välillä ja myös kansallisesti ja osapuolina olisivat lainsäätäjät, poliitikot ja hallintovirkamiehet. Jos aiheena on EU:n oikeusjärjestyksen perusinstituution eli etusijan merkitys EU:n ja Suomen valtiosäännön välisessä suhteessa, ovat dialogin luonteivimmat osapuolet EUT ja perustuslakivaliokunta ja suomalaiset tuomioistuimet.

Suomen erityislaatuisella perustuslain parlamentaarisella ennakkovalvontaa koskevalla järjestelmällä on dialogin näkökulmasta joitain vahvuuksia. Se mahdollistaa kansallisesti joustavan, tehokkaan ja tarvittaessa ripeän dialogin lainsäätäjän sekä hallituksen ja muiden tahojen välillä. Valiokunta voi tosiasiallisesti valvoa hallitusta ja vaikuttaa näkemyksillään EU-lainsäädännön sisältöön neuvotteluvaiheessa ohjeistamalla hallitusta toimimaan kantojensa mukaisesti, saa näistä neuvotteluista raportteja ja pystyy myös antamaan laajempiakin toimeksiantoja. Valiokunnalla on myös vahva perustuslaillinen asema suhteessa muihin valtioelimiin sekä eduskunnassa. Se voi päättää säätämisenvaiheessa kansallisen lainsäädännön sisällöstä perustuslain kannalta EU-oikeuden toimeenpanossa joustavasti ja välittömästi asioita eduskunnassa käsiteltäessä. Jäsenvaltioiden perustuslakituomioistuimillakin on vastaavanlaisia vaikutusmahdollisuuksia, kuten lausunnot, päätökset ja epäviralliset konsultaatiot, mutta ne eivät ole yhtä välittömiä eivätkä nämä tuomioistuimet vaikuta samalla tavoin välittömästi lainsäädäntöön taikka hallituksen EU-poliittis-oikeudelliseen linjaan.

Etusijaperiaatteen nivoutuessa lainsäädäntöön ja oikeusjärjestyksen valtiosääntöisiin ydinkysymyksiin, on valiokunta esittänyt etusijaan liittyviä kannan-

ottoja. Valiokunta on kuitenkin luonteeltaan kvasi-oikeudellinen, lainsäätäjän yhteydessä toimiva poliittinen elin, eikä sillä valtioelinten välisessä suhteessa ole – eikä voikaan olla – tuomioistuimen asemaa.¹⁰⁷⁹ Tämä rajoittaa merkittävästi sen asemaa sekä EU:ssa että kansallisesti. Valiokunta ei voi käydä dialogia EU:n ja muiden jäsenvaltioiden kanssa tuomioistuimen tavoin, koska se ei voi hyödyntää EU:n ja kansallisten oikeusjärjestysten välisen oikeudellisen dialogin keskeisintä välinettä eli ennakkoratkaisumenettelyä.¹⁰⁸⁰ Valiokunta ei voi pyytää EUT:n auktoritatiivisia tulkintoja EU-oikeudesta eikä pääse muotoilemaan kysymyksiään omien, Suomen valtiosääntöä koskevien tavoitteidensa ja tarpeidensa mukaisesti. Se ei silloin myöskään Suomen auktoritatiivisena perustuslain tulkitsijana pysty välittämään EUT:lle eikä EU-oikeuden kehitykseen ja yhteiseen valtiosääntöperinteeseen Suomen valtiosääntöä näkemystä. Valiokunnalla ei ole myöskään käytettävissään EU:n toimielimien toiminnan laillisuuden valvonnan työkalua, koska ennakkoratkaisumenettelyn ”avulla kansallinen tuomioistuin voi saattaa EY:n tuomioistuimen ratkaistavaksi kysymyksen EY:n toimielimen päätöksen pätevydestä”.¹⁰⁸¹ Perustuslakivaliokunnan mahdollisuudet käydä kansallista perustuslaillista dialogia ovat myös hyvin rajoitettuja. Asiat tulevat vireille hallituksen esitysten käsittelyn yhteydessä eikä esimerkiksi välittömästi kansalaisten vireillepanemilla kanteilla. Koska tuomioistuimetkaan eivät voi siirtää näitä asioita valiokunnalle tai lähtökohtaisesti itse arvioida käsittelemänsä asian perustuslainmukaisuutta, ei kansalaisen vireillepanemassa asiassa perustuslain tulkintaa tai soveltamista koskeva kysymys tule valiokunnan tutkittavaksi. Tämä kaventaa merkittävästi mahdollisuuksia perustuslakia koskevaan dialogiin.

Valiokunnalla on keinoja oikeudelliseen dialogiin EU:n toimielimien kanssa, mutta ne eivät ole joustavia, välittömiä eivätkä tehokkaita. Se voi lähinnä vaikuttaa epäsuorasti hallituksen kautta, joko EU-lainsäädännön säätämis- tai

¹⁰⁷⁹ Valiokunta ei ole rinnastettavissa perustamissopimuksen tarkoittamiin ennakkoratkaisupyyntöjä tekeviin toimivaltaisiin toimielimiin: se on perusluonteeltaan poliittinen ja osa lainsäädäntöelintä eikä sen jäseniä voi itsenäisyydeltään ja vastuultaan rinnastaa tuomareihin. Myös menettelysääntöjen ei-tuomioistuinmaisuus, esimerkiksi prosessin ei-julkisuus ja asiantuntijajärjestelmän käyttö vaikuttavat samansuuntaisesti.

¹⁰⁸⁰ Perustuslakivaliokunnalla osana Suomen kansanedustuslaitosta on toki poliittisen dialogin keinot käytössään EU:n ja kansallisten parlamenttien välisessä yhteistyöjärjestelyssä.

¹⁰⁸¹ Liittymissopimuksen hallituksen esityksen perustelut (HE 135/1994 vp) s. 513. Gauweiler-ennakkoratkaisun yhteydessä julkisasiamies Villalón tarkentaa tätä seuraavasti: ”ennakkoratkaisupyyntö ei ole prosessuaalinen mekanismi, joka olisi tarkoitettu helpottamaan unionin toimien pätevyden valvontaa, jota kansalliset tuomioistuimet harjoittavat, ... vaan takaamaan sen, että tällaista valvontaa harjoitetaan vain ainoassa siihen toimivaltaisessa tuomioistuimessa, unionin tuomioistuimessa.” Tämä valvonta myös sitoo kansallista tuomioistuinta sillä, ”jos kansallinen tuomioistuin varaa itselleen viimeisen sanan unionin toimen pätevyden arvioinnissa, ennakkoratkaisupyyntöllä olisi vain neuvoa-antava luonne ja tällöin poikettaisiin siitä tarkoituksesta, joka sillä on perussopimusten mukaisessa oikeuskeinojärjestelmässä.” Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus Pedro Cruz Villalón, 14.1.2015, kohta 35.

toimeenpanovaiheessa taikka jos rikkomusmenettelyssä siltä pyydetään poikkeuksellisesti kannanottoja. Valiokunnan erityislaatuisten perustuslaillisen aseman vuoksi sen tulkinnoilla on usein myös tarkoitettua dramaattisempi merkitys sen kannanottojen edustaessa aina myös Suomen tasavallan suvereenin eduskunnan ja korkeimman vallan haltijaa.

Perustuslainmukaisuuden valvonta on myös yksinomaan ennakkollista ja keskitetty valiokunnalle, jolloin sillä ei ole mahdollista käydä perustuslain sisältöön liittyvää keskustelua yksittäisten ja rajattujen soveltamisratkaisujen yhteydessä. Näin taas perustuslakituomioistuimet muissa jäsenvaltioissa voivat tehdä, jolloin niillä on joustavat mahdollisuudet painottaa näkemyksiään yksittäisen soveltamisratkaisun ja yleistä merkitystä olevan lausuman taikka perusteluja koskevan ja asian ratkaisevan lausuman välillä. Valiokunnan mahdollisuudet perustuslakituomioistuinten tavoin esittää joustavasti esimerkiksi perusteluissaan näkemyksiä, jotka eivät sellaisenaan tule tulkituksi muodollisiksi kannanotoiksi, ovat vähäisemmät. Valiokunnan näkemys on väistämättä aina valtiosääntöä koskeva abstrakti tulkinta. Jos tällainen tulkinta on EU-oikeuden kannalta ongelmallinen ja kun ennakkoratkaisumenettelyä ei ole käytettävissä, voi valiokunta joutua puolustamaan näkemystään rikkomusmenettelyssä. Konflikti on joko silloin syntymässä tai syntynyt ja mahdollisuudet aitoon dialogiin ovat silloin enää vähäiset. Toki valiokunta voi käydä epävirallista dialogiakin, mutta silloin osapuolena ei ole EUT, vaan jokin muu EU:n toimielin. Prosessi on silloin luonteeltaan myös poliittisempi.

Perustuslakivaliokunta on myös tuomioistuinta tiiviimmin sidoksissa siihen, mikä on Suomen kanta jäsenvaltiona. Hallitus esittää Suomen kannan ja se toimii eduskunnan luottamuksen varassa. Jos siis toisin ei ilmaista, hallituksen ja eduskunnan kanta on yhteinen. Niissä maissa, joissa on perustuslakituomioistuimet, nämä tuomioistuimet ovat taas korostetusti – ainakin muodollisesti – itenäisiä suhteessa valtion EU-politiikkaan. Se antaa niille mahdollisuuden ottaa hallitusta ja parlamenttia vapaammin kantoja, esittää väitteitä, vihjauksia tai vaikkapa uhkauksia tuomioiden perustelulausumissa. Suhde toimii myös toisin päin. Hallituksen ei tarvitse välttämättä seurata tuomioistuimen perusteluissaan esittämää jokaista ajatuskulkua. Hallitus voi myös – ellei kyse ole valtiosäännön luovuttamattomista arvoista – ryhtyä toimiin tuomioistuimen soveltaman voimassa olevan oikeuden muuttamiseksi.

Vaikka valiokunnan asema ei-lainkäyttöelimenä näyttäytyy monipuolisena ja muiden jäsenvaltioiden perustuslakituomioistuinta parempana valmiutena laajaan kansalliseen dialogiin, rajoittaa tämä asema valiokunnan mahdollisuuksia ohjata kansallisia tuomioistuinta. Kun valiokunta ei ole lainkäyttöorgaani, se ei voi ennakkopäätöstuomioistuimen tai ylimmän muutoksenasteen tavoin ratkaisullaan ohjata riippumattomien tuomioistuinten toimintaa. Esimerkiksi pysäköintivirhemaksua koskevassa asiassa korkein oikeus muistutti valiokun-

nan tehtävän liittyvän perustuslain 74 §:n nojalla lakiehdotuksiin, siis vastedes säädettävään lainsäädäntöön, eikä tuomioistuimia sitovien lausuntojen antamiseen. Valiokunnan lausunnoilla on kuitenkin korkeimman oikeuden mukaan

”huomattava tosiasiallinen merkitys, kun tuomioistuimet arvioivat perustuslakikysymyksiä, esimerkiksi perustuslain 106 §:n nojalla sitä, onko lain säännöksen soveltaminen niiden käsiteltävänä olevassa asiassa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.”¹⁰⁸²

Valiokunta ei voi myöskään muiden maiden perustuslakituomioistuinten – kuten esimerkiksi BVerfG:n – tavoin vaikuttaa omien kansallisten tuomioistui- miensa tekemiin ennakkoratkaisupyyntöihin tai sitä koskeviin menettelyihin. EUT:n näihin pyyntöihin antamalla ennakkoratkaisuilla, jotka perustuvat pyyn- nön tehneen tuomioistuimen muotoilemiin kysymyksiin, voi kuitenkin olla keskeinen vaikutus perustuslain soveltamiseen.¹⁰⁸³ Valiokunnan erityinen ase- ma kaiken kaikkiaan rajoittaa sen mahdollisuuksia tehdä valtiosääntötulkint- oja EU-oikeuden näkökulmasta ja vähentää sen valtiosääntöä koskevien lin- jausten tosiasiallista vaikutusta tuomioistuimissa. Tuomioistuimille jää siten enemmän tilaa soveltaa perustuslakia ja arvioida sen yhteensopivuutta EU-oi- keuden kanssa. EUT:n oikeuskäytäntö kansallisten tuomioistuinten roolista osana EU-tuomioistuinjärjestelmää ja EU-oikeuden etusijasta kansallisiin pe- rustuslakeihin vielä korostavat tätä.

Luomuasetusasiassa annettu etusijaa koskeva lausunto myös osoittaa, kuinka vaikeaa valiokunnan eurooppalaisesti omintakeinen rooli on yhteensovittaa EU- oikeuden systematiikkaan. Koska valiokunta ei ratkaise yksittäisiä soveltamis- kysymyksiä, voisi se lähtökohtaisesti soveltaa periaatetta vain siinä merkityk- sessä, miten se yleisesti kuvaa oikeusjärjestysten välisiä suhteita. Viittaamalla etusijaperiaatteeseen yleisesti EUT:n oikeuskäytännössä kuvatulla tavalla va- liokunta kuitenkin laajentaa tätä koskevan oikeuskäytännön kaikkienensa Suo- men valtiosääntöön sen sijaan, että se vain rajatusti ja käsiteltävänä olevan ta- pauksen edellyttämin tavoin soveltaisi perustuslakia. Perustuslakivaliokunnan lausuntoja olisi mahdollista lukea ottamalla huomioon sen omintakeinen roo- li, jolloin niitä ei voisi rinnastaa esimerkiksi muiden maiden perustuslakituo- mioistuinten päätöksiin. Valiokunnalla on kuitenkin näihin rinnastettava asema Suomen oikeusjärjestyksessä eikä kenelläkään muulla. Lisäksi tilatukiasetusta koskeva asia ja sen aiheuttamat reaktiot osoittivat valiokunnan lausuntojen to- siasiallisen vaikuttavuuden eikä valiokunnan aseman omintakeisuudella ollut enää merkitystä.

¹⁰⁸² KKO 2011:43, kohta 16. Pysäköintivirhemaksua koskeva asia. Ks. myös KKO 2010:23; PeVL 57/2010 vp, KK 183/2012 vp.

¹⁰⁸³ EUT on korostanut sitä, että se on sidottu ennakkoratkaisupyynnön sisältöön.

Perustuslakivaliokunnan mahdollisuuksia dialogiin rajoittaa siis sen asema kvasi-oikeudellisena, ei aitona lainkäyttöelimenä. Sillä on kuitenkin perustuslain mukaan ylin toimivalta Suomen valtiosäännössä auktoritatiivisesti tulkita perustuslakia.¹⁰⁸⁴ Kun muilla ei ole edes tällaista oikeutta, on Suomen mahdollisuudet käydä valtiosääntödialogia EU:ssa ja kansallisesti vastaavasti vähäisemmät, kuin sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa perustuslain tulkinta on määrätty tuomioistuimen tehtäväksi. Toisaalta tämä ei estä suomalaisia ylimpiä tuomioistuinta käymästä dialogia ennakkoratkaisumenettelyssä ja niiden asema lainkäyttöelimenä on myös perustuslakivaliokuntaa vapaampi. Sikäli kuin kyse olisi etusijaperiaatteesta, vastaisi tämä yksittäistapauksellinen käsittely myös paremmin sen luonnetta. Mutta kuten edellä on esitetty, etusija on laajalaisemmin myös lainsäädäntöön ja tuomioistuinten toimintaan vaikuttava periaate. Tuomioistuimilla ei kuitenkaan ole valiokuntaan rinnastettavaa asemaa perustuslain tulkitsijana Suomessa eikä niiden perustuslakia koskevilla yleisillä lausumilla ole samaa kantavuutta.

Mitkä ovat perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten mahdollisuudet käydä dialogia tässä asetelmassa, jos Suomen ja unionin välillä syntyisi perustuslaillinen konflikti? Esimerkiksi Suomi katsoisi EU:n ylittäneen toimivaltansa taikka toimivaltaansa käyttäen loukanneen Suomen perustuslain ydinarvoja. Konflikti voisi koskea myös etusijan ehdottomuutta ja voisi ilmetä yksittäisen lainsoveltamisasian yhteydessä tuomioistuimessa, jossa ydinarvoja loukkaavalle EU-normille tulisi antaa etusija perustuslakiin nähden. Se voisi liittyä myös EU-normin kansalliseen toimeenpanoon, jossa perustuslakivaliokunnassa käsiteltävänä olevan EU-normin havaittaisiin olevan ristiriidassa Suomen perustuslain kanssa. Korkeimmilla tuomioistuimilla olisi mahdollisuus tehdä aloite pyytämällä asiassa EUT:n ennakkoratkaisua. Ennakkoratkaisumenettelyssä argumentteja voitaisiin tarkentaa, tehdä molemminpuolin ymmärrettäväksi ja saavuttaa lopulta dialogisessa menettelyssä tyydyttävä lopputulos. Jos ylimmät tuomioistuimet päättäisivät sen sijaan olla soveltamatta etusijaperiaatetta eivätkä myöskään pyytäisi ennakkoratkaisua, olisi se jäsenyysveloitteiden rikkomista ja voisi johtaa sitä koskevaan menettelyyn. Tämän osapuolena olisi Suomen valtio, ei enää yksittäinen tuomioistuin. Jos kriisi olisi vakava ja koskisi perustuslain tulkintaa, toisi se käytännössä myös perustuslakivaliokunnan mukaan prosessiin. Sama asetelma olisi, jos valiokunta ei panisi EU-lainsäädäntöä asianmukaisesti täytäntöön. Tämä ei kuitenkaan enää olisi ennakkoratkaisupyynnön luonteista keskustelemaa prosessia, vaan tilatukiasian tavoin avoin konflikti, jossa panokset olisivat suuret. Mikäli jäsenvaltio olisi vakuuttunut EU-säännöksen ultra vires -luonteesta, EU:n oikeusjärjestys tarjoaa jäsenvaltiolle oikeudellisia keinoja kumota lainvastaisena pidettävä EU-säädös. Proses-

¹⁰⁸⁴ Perustuslain 74 §:n sanamuodon mukaan se koskee vain ”sen käsittelyyn tulevien” lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuutta, ei yleisesti.

si on kuitenkin raskas ja siinä olisi sama asetelma kuin rikkomusmenettelyssä. Mahdollisuus aitoon ja joustavaa dialogiin olisi menetetty. Sama lopputulos voisi olla saavutettavissa dialogisessa ennakkoratkaisumenettelyssä.

EU:n ja Suomen oikeusjärjestysten väliset konfliktit voivat tulla esiin myös kansallisesti eikä vain EU:n ja Suomen toimielimien välillä. Suomessa EU:n oikeusjärjestystä soveltavat riippumattomat tuomioistuimet voivat olla erimielisiä EU-oikeuden sisällöstä Suomen oikeuden kannalta keskenään ja perustuslakivaliokunnan kanssa. Tuomioistuimet voivat käydä sisäisesti keskustelua muutoksenhaku- ja ennakkoratkaisujärjestelmän kautta, mutta perustuslakivaliokunta on tämän ulkopuolella. Konfliktin koskiessa Suomen oikeutta ennakkoratkaisupyynnö ei välttämättä auta, koska EUT ei ota kantaa kansallisen lain sisältöön. Perustuslakivaliokunta on perustuslain tulkitsijana kuitenkin tällaisen yksittäistä soveltamiskysymystä koskevan konfliktin ulkopuolella, jolloin ylimmät tuomioistuimet joutuvat ottamaan sen roolin. Niissä maissa, joissa on perustuslakituomioistuin, pystytään kansalliset ristiriitatilanteet ratkaisemaan tuomioistuinjärjestelmässä ottamalla perustuslain kokonaisuus samalla huomioon. Suomessa tilanne on jakautunut eikä laaja dialogi ole siten myöskään kansallisesti mahdollista.

3.3 DIALOGIN KEHITTÄMINEN

3.3.1 Tuomioistuimet

Dialogin mahdollisuuksia Suomen oikeusjärjestyksen sisällä sekä Suomen ja EU:n oikeusjärjestyksen välillä voisi lisätä yhtäältä perustuslakivaliokunnan roolia ja toisaalta lainkäyttöjärjestelmää kehittämällä. Tuomioistuinten ja viranomaisten etusijan soveltamista koskeva tehtävä ja toimivalta on säädännäisesti toteutettu epäselvästi ja siihen liittyy ristiriitaisia lausumia. Viranomaisen ja virkamiehen roolia etusijaperiaatteen soveltamisessa on valmisteluasiakirjoissa käsitelty varsin vähän, jos ollenkaan. EU-oikeuden perusteella heidän asemansa on kuitenkin selvä ja etusijaperiaatteen soveltamisvelvollisuus koskee EU-oikeuden vaatimalla tavalla myös heitä. Tästä lähtökohdasta oikeustilaa voisi sekä tuomioistuinten ja viranomaisten kohdalla selkeyttää joko sitä koskevalla jonkin lainsäädäntöasian yhteydessä esitetyllä lausumalla taikka perustuslain tekstimuutoksella.¹⁰⁸⁵

¹⁰⁸⁵ Oikeustilan selvennyksen voisi toteuttaa esimerkiksi lainsäädäntöasian yhteydessä hallituksen esitykseen sisältyvällä lausumalla, johon perustuslakivaliokunta ottaa kantaa. Siinä voitaisiin todeta esimerkiksi, että perustuslain 106 § ei rajoita tuomioistuinten ja viranomaisten mahdollisuutta soveltaa EU-oikeuden etusijaperiaatetta, vaan sitä sovelletaan liittymissopimuksen nojalla EUT:n oikeuskäytännössä kehittyneiden linjausten mukaisesti. Vahvemmin sama sisältö voisi il-

Muutokset eivät kuitenkaan näyttäisi olevan dramaattisia. Toimivallan selkeyttäminen seuraisi suoraan liittymissopimuksesta eikä sillä olisi vaikutuksia Suomen täysivaltaisuuteen taikka Suomen ja EU:n väliseen toimivaltasuhteeseen. Suvereeniteetin luovuttaminen on EU:n muodostaman uuden oikeusjärjestyksen keskeinen ominaisuus ja Suomi on jo rajoittanut täysivaltaisuuttaan etusijan edellyttämin tavoin. Ehdotonta etusijaa koskevan toimivallan selkeyttäminen vahvistaisi luovutetun toimivallan rajojen valvontaa suomalaissa tuomioistuimissa ja viranomaisissa, koska se yhtäältä suojaisi tehokkaammin EU:lle luovutettua toimivaltaa ja siihen perustuvien oikeuksien valvontaa, mutta vahvistaisi toisaalta myös täysivaltaisuuden näkökulmasta ultra vires -valvontaa. Yksilöiden oikeuspuojan voi ajatella myös tehostuvan, jos tuomioistuinten toimivalta suojata ”oikeuksia, joita yksityisillä on unionin oikeuden perusteella” selkeytyy. Tämähän on ollut koko etusijaa ja välitöntä oikeusvaikutusta koskevan doktriinin ja EU:n oikeusjärjestyksen sui generis -luonteen lähtökohta. Kansallinen lainsäätävä ei voi olla antamatta niitä oikeuksia, joita EU yksilöille antaa ja kansallisten tuomioistuimen on tämä turvattava. Oikeusvaltiollisuuden vahvistumista on vaikea pitää kielteisenä.

Toimivallan selkeyttämisellä ei sinänsä olisi myöskään kansanvallan kannalta merkittävää vaikutusta, koska siinä kyse olisi voimassa olevaan oikeustilaan perustuvasta asiasta, josta jo liittymisen voimaannpanolaissa kansanvaltaisesti päätettiin. Toisekseen etusija kohdistuisi kansanvaltaisesti jo päätettyjen ja voimassa olevien lainsäädäntöinstrumenttien soveltamiseen, ei niiden pätevyuden arviointiin.

Kansanvaltaan voi ajatella liittyvän myös valtioelinten toimivaltasuhteiden muutos tuomioistuimien vallan vahvistuessa. Liittymisen yhteydessä hyväksyttiin kuitenkin avoimesti ja nimenomaisesti ajatus siitä, että tuomioistuin voi arvioida lain EU-oikeuden mukaisuutta ja myöhemmin perustuslain 106 §:ssä kansallisen normin perustuslain mukaisuutta soveltamistoiminnassaan. Tässä katsannossa arviointitoimivallan selkeyttäminen EU-normin ja perustuslain suhteessa ei ole enää laadullinen muutos. Toisaalta tyypillisessä etusijan soveltamistilanteessa tuomioistuin ei puutu kansanvallan keskeisimmän toiminnon eli lainsäädäntövallan käyttöön, koska se ei myöskään lausu itse syrjäytettävän kotimaisen normin pätevydestä. Soveltamatta jättäminen ei muuttaisi sitä,

metä perustuslain 106 §:än lisäystä viittaussäännöksestä 2 momentissa, joka voisi olla informatiivinen soveltamisaläsäännös siitä, että ”1 momentin säännös ei koske Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuusperiaatteen soveltamista.” Toki voi kysyä, olisiko sen jälkeen yhdenmukaisuuden vuoksi kotimaisessa normistossa eli 106 §:n 1 momentissa syytä poistaa korkeampi ”ilmeisyys”-kynnys. Kyse olisi eräänlaisesta perustuslaillisesta spill-over-vaikutuksesta. Tosin tilanne ei olisi silloinkaan täysin symmetrinen, koska tuomioistuimet eivät voisi arvioida kansallisessa oikeusjärjestyksessä perustuslakia sinänsä. Poliittisesti selkeytyksen toteutukselle ei olisi todennäköisesti edellytyksiä. Ruotsissa vastaavaa kaavailtiin liittymisen yhteydessä, eikä se saanut poliittista tukea, vaikka olikin oikeudellisesti moitteeton.

vaan se tapahtuisi tarvittaessa varsinaisessa lainsäädäntömenettelyssä. Tuomioistuinten mahdollisuus arvioida perustuslakia on käytössä monissa muissa jäsenvaltioissa, ja olisi uskaliaista pitää sitä epädemokraattisena ja Suomen mallia, jossa tätä toimivaltaa ei olisi, kansanvaltaisena.

3.3.2 Perustuslakivaliokunta

Kun EU-perussopimukset eivät sallisi nykymuotoisen valiokunnan tekevän ennakkoratkaisupyynnöitä, olisiko valiokunnan rooli muutettavissa Suomen oikeudessa siten, että se olisi lähempänä perussopimuksen tarkoittamaa toimielintä? Esimerkiksi, voisiko valiokunnan roolia eriyttää eduskunnan muista valiokunnista sekä sen asemaa ja lausuntojen oikeusvaikutuksia formalisoida.¹⁰⁸⁶ Ojanen muistuttaa, että perustuslakivaliokunnan lausuntojen sitovuus (eduskunnan lainsäädäntötyössä) on selvä perustuslain 74 §:n ja 42 §:n 2 momentin viimeisen virkkeen perusteella. Sitä vastoin hänen mukaansa olisi tarpeen sisällyttää perustuslakiin säännös tuomioistuinten ja muiden lainsoveltajien velvollisuudesta ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö etenkin, jos halutaan, etteivät tuomioistuimet yhä enemmän määrittele perustuslain säännösten sisältöä.¹⁰⁸⁷

Ojasen ehdotus merkitsisi muutosta valtioelinten välisiin toimivaltasuhteisiin ja lainkäytön riippumattomuuteen sitomalla tuomioistuinten yksittäistapauksellista ratkaisutoimintaa lainsäätäjän yhteydessä toimivaan perusluonteeltaan poliittiseen elimeen. Se ei myöskään pysty poistamaan abstraktin tulkintasuosituksen ja yksittäistapauksellisen soveltamisen välistä eroa eikä ratkaise dialogiin liittyviä ongelmia.

Tiivistääkö Ojasen lausuma pidempiaikaisen kehityskulun? Jos perustuslakivaliokunta ei pysty osallistumaan dialogiin, toisin kuin tuomioistuimet, johtaa se osaltaan hiljalleen siihen, että perustuslakivaliokunnan asema valtiosäännön sisällön määrittäjänä hiipuu ja ylimmät tuomioistuimet ottavat sen roolin? Silloin tavallaan EIS:een liittymisen aiheuttama kehitys tuomioistuinten ja tuomareiden vallan lisääjinä saavuttaisi päätepisteen.¹⁰⁸⁸ Vaihtoehtoinen, mutta samansuuntainen kehityskulku olisi perustuslakituomioistuinten perustaminen useimpien muiden jäsenvaltioiden esimerkin mukaisesti, jolloin myös oikeus ja velvollisuus ennakkoratkaisupyynnöiden tekemiseen ratkeaisi näiden mallien mukaisesti. Samalla kuitenkin menetettäisiin perustuslakivaliokunnan toimintaan liittyvät monet vahvuudet.

¹⁰⁸⁶ Jyränki 2003, s. 396.

¹⁰⁸⁷ Ojanen 2008, s. 150.

¹⁰⁸⁸ Tällöin myös varhaisessa integraatiokeskustelussa kummitellut tuomarivaltio toteutuisi.

Tuomioistuimilla ja valiokunnalla on erilaiset roolit perustuslain soveltajina: tuomioistuimet ottavat kantaa yksittäisessä soveltamisasiassa ja mahdollisin ennakkopäätösvaikutuksin, kun taas valiokunta yleisesti ja abstraktisti valmisteilla olevaan lainsäädäntöön. Käsitkset voivat toki olla erilaisia, kuten pysäköintivirhemaksulain tai siihen perustuvan yksityisoikeudellisen riitaasian käsittely osoitti. Se myös toi esille tarpeen luontevalle ja toimivalle dialogille. Tilannetta ei tarvitse silloin nähdä kilpailuasetelmana. Valiokunnan ja tuomioistuinten työnjaolle perustuslain soveltajina on luonteva ja yhteinen perusta: toinen keskittyy tulevan lainsäädännön, toinen voimassaolevan oikeuden soveltamiseen yksittäistapauksessa perustuslainmukaisesti. Sen lisäksi molemmat soveltavat tehtävässään EU-oikeutta.

Valiokunnan aseman formalisoinnissa ja tuomioistuinmaisuuuden lisäämisessä olisi olennaista valiokunnan menettelyjen kehittäminen määrämuotoisemmaksi ja avoimemmaksi sekä jäsenten aseman itsenäisen aseman vahvistaminen. Tähän liittyisi myös valiokunnan nykyisen valmistelu- ja asiantuntijajärjestelmän arviointi. Vasta sen jälkeen voitaisiin harkita sen antamien lausuntojen muodollista asemaa lainkäytössä ja tämäkin vasta silloin, jos lausuntojen laatu ja vakuuttavuus eivät siihen ole aiemmin johtaneet. Valiokunnan luonne poliittisena elimenä lainsäätäjän yhteydessä voi kuitenkin olla voittamaton este tällaiselle kehitykselle.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n nojalla antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Valiokunnan käytännössä arviointi on laajentunut koskemaan myös toimeenpantavan kansallisen normiston unionin oikeuden ja erityisesti perusoikeuskirjan mukaisuutta. Perustuslain 74 §:n muuttaminen siten, että säännökseen kirjattaisiin valiokunnan tätä koskeva tehtävä, voisi selkeyttää valiokunnan asemaa ja tuoda EU-jäsenyyteen perustuvat velvollisuudet näkyviksi. Muutos ei sinänsä vielä tekisi valiokuntaa kelpoiseksi tekemään ennakkoratkaisupyyntöjä, koska valiokunnan ei-tuomioistuinluontoisuus, ei perustuslain 74 §:n sanamuoto, on sen esteenä.

Määrämuotoistamisen vaihtoehtona perustuslakivaliokunnan mahdollisuuksia osallistua EU-oikeudelliseen dialogiin tuomioistuinten välisessä ennakkoratkaisumenettelyssä voitaisiin vahvistaa välillisesti luomalla sen ja tuomioistuinten välille joustava, mutta säännelty yhteistyösuhde. Esimerkiksi tuomioistuimet voisivat pyytää – tai tietyissä tilanteissa niiden olisi pyydetävä – valiokunnalta lausuntoja perustuslain soveltamisesta liittyen vireillä olevaan ennakkoratkaisuasiaan tai muutoinkin. Käytännössä tuomioistuimissa tällaisia kysymyksiä tulee harvoin esille, mutta valtiosäännön kannalta ne voivat olla sitäkin kiperämpiä. Järjestely kuitenkin vahvistaisi valiokunnan roolia perustuslain tulkitsijana, tukisi tuomioistuinta valtiosääntökysymyksissä ja lisäksi

näiden orgaanien vuorovaikutusta. Samalla se tasapainottaisi valtioelinten välisissä suhteissa sitä, että tuomioistuimilla olisi EU-oikeuden alalla toimivalta jättää perustuslain säännös soveltamatta. Olisi kuitenkin vaikea nähdä, että lausunto voisi olla tuomioistuinta sitova, koska tällöin riippumaton tuomioistuin tulisi sidotuksi yksittäistapauksessa lainsäätäjän yhteydessä toimivaan perusluonteeltaan poliittiseen elimeen.

Eurooppalaistuminen on merkinnyt vääjäämättä sitä, että tuomioistuinten merkitys perustuslain tulkitsijoina on vahvistunut, mutta myös sitä, että perustuslakivaliokunnan rooli on monipuolistunut poikkeuslakien ja sääntämisyjärjestysten pohdinnasta laajemmin perustuslaillisten ja oikeusjärjestysten välisten suhteiden kysymyksiin. Lavapuro on kuvannut tätä modernia ja perustuslakivaliokunnan asemaankin ulottuvaa valtiosääntöpluralistista toimintaympäristöä seuraavasti:

”Nykyisiä valtiosääntöoikeudellisia käytäntöjä ei olekaan enää edes ideaalittyyppisesti mielekästä kuvata yksikeskeisesti yhden suvereenin instituution päätöksiin rakentuvana toimintana, vaan pikemminkin monikeskeisesti, useiden auktoratiivisten instituutioiden ja päällekkäisten oikeusjärjestysten muodostamana ja eri tahoilla tehtävien päätösten vuoropuhelusta muodostuvana prosessina... Tällaiselle valtiosääntöoikeuspluralismille onkin ominaista vuorovaikutus ja rajojen avoimuus eri normijärjestysten ja institutionaalisten rakenteiden välillä, ei kansallisvaltion oikeudelle ja sen perustuslakikontrollia hahmotteleville ratkaisuille ominainen hierarkkisuus ja yksiselitteisesti määritellyt instituutioiden väliset valtasuhteet.”¹⁰⁸⁹

Kansallisesta pluralistisesta näkökulmasta ei ole siten enää relevanttia kysyä, kuka on suvereeni ja yksinomainen perustuslain tulkitsija, vaan miten koherentti ja oikeusvarmuutta edistävä oikeustila voitaisiin saavuttaa pluralistisessa suomalaisessa oikeusjärjestyksessä. Dialogi vahvistaisi järjestelmää, jolloin eri tahojen asema perustuslain tulkitsijana vahvistuisi.¹⁰⁹⁰

¹⁰⁸⁹ Lavapuro 2010, s. 237.

¹⁰⁹⁰ Jos soveltamiskäytäntö toisi esiin perustuslain tulkinnanvaraisuuksia taikka puutteita EU-sääntelyn kansallisessa toimeenpanossa, PeV voisi näihin puuttua esimerkiksi ohjaamalla hallitusta antamaan sitä koskevia lainsäädäntöehdotuksia. Varsinainen etusijaperiaatteen soveltamiseen EU-oikeudessa perustuva dialogi tapahtuisi kuitenkin tuomioistuinten ja EUT:n välillä ennakkoratkaisuin. Eräänlainen dialogin muoto on perustuslain 77 §:ään perustuva lain vahvistamisvaiheessa tasavallan presidentin mahdollisuus hankkia laista lausunto korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

3.4 DIALOGISUUDEN RAJAT

Suomen perustuslaillinen järjestelmä voi asettaa EU:n kanssa käytävälle dialogille rajoja, jos unionin epäillään ylittäneen toimivaltansa loukkaamalla Suomen perustuslaillisia ydinarvoja, kuten sen luovuttamattomia perusoikeuksia taikka kansanvaltaista demokraattista järjestelmää. Jos suomalaisessa tuomioistuimessa käsiteltävässä yksittäisessä soveltamistilanteessa heräisi kysymys EU-normin toimivallan mukaisuudesta, koskisiko se silloin EU:n vai Suomen oikeutta? Arvioitaisiinko silloin EU:n normin ja sen oikeusperustan pätevyyttä annetun toimivallan näkökulmasta unionin oikeusjärjestyksessä, jolloin sovellettaisiin unionin oikeutta? Vai olisiko kohteena EU-normin yhteensopivuus kotimaisten oikeuslähteiden kanssa eli kansallinen oikeus, jolloin kysymys koskisi sitä, onko EU-normi säädetty liittymissopimuksen ja perussopimusten muutosten voimaanpanolaeilla luovutetun toimivallan rajoissa?

Tässä työssä on katsottu, että EU:n oikeusjärjestys ja EUT:n oikeuskäytäntö ovat liittymissopimuksella ja sen voimaanpanolailta hyväksytty ja saatettu voimaan sitovasti Suomessa.¹⁰⁹¹ Näiden perusteella EUT:lle kuuluu EU:n oikeuden ylin tulkinta, ja tähän toimivaltaan sisältyy myös unioninormin pätevyuden arviointi. Kyse olisi siis EU-oikeutta koskevasta asiasta, mutta sen asema Suomessa perustuu kuitenkin viime kädessä voimaanpanolakiin, ei EU-oikeuteen.

Tuomioistuimen tulisi selvittää, onko kyse todellisesta vai tulkinnalla ratkaistavasta konfliktista, mitä konflikti koskee ja mitä EU:n oikeus siitä määrää. EU:n oikeusjärjestyksen edellyttämä keino olisi ennakkoratkaisumenettely, jossa tulkinnallista taikka etusijaan liittyvää kysymystä voitaisiin käsitellä. Tuomioistuin voisi esittää mahdolliset epäilynsä argumentteineen Suomen valtiotäätöä näkökulmasta ja ennakkoratkaisu sitoisi aikanaan suomalaista tuomioistuinta sen käsitellessä itse pääasiaa. Entä jos suomalaisen tuomioistuimen epäily koskisi perustuslaillisia luovuttamattomia ydinarvoja, joiden kanssa EU-normin nähtäisiin olevan ristiriidassa? Vaikka kansalliset perusoikeudet voivat parantaa perusoikeuskirjan tarjoamaa suojaa, asettaa EU-oikeus sille ahtaat rajat. Melloni-tuomioissa jäsenvaltion oli tingittävä perustuslaissa turvatusta perusoikeudesta EU-normin tehokkaan täytäntöönpanon vuoksi. Toisaalta yhdistetty tuomio Aranyosi- ja Căldăraru-asioissa osoitti, että vaatimus ei ole ehdoton ja harkintavaltaa voidaan antaa EUT:n tarkoin määrittelemissä rajois-

¹⁰⁹¹ Oikeuskäytännön soveltaminen tuomioistuimissa ja sen sitovaksi asettaminen perustuslakivaliokunnassa tukee väitettä EUT:n oikeuskäytännön voimassaolosta. Realistisen teorian mukaisesti EUT:n oikeuskäytäntö on Suomessa yleisesti voimassa olevaa oikeutta, koska se tunnustetaan ja sitä tosiasiallisesti sovelletaan velvoittavana oikeuslähteenä siinä muodossa, että muun muassa tuomioistuimet, Suomen lainsäätäjät ja perustuslain ylin tulkitsija, perustuslakivaliokunta soveltavat sitä tehokkaasti. Jos tässä jaksossa on asetettu EUT:n etusija ja tuomioistuimen roolia koskeva oikeuskäytäntö tulkinnan lähtökohdaksi, on johdonmukaista tehdä siten myös ennakkoratkaisuvelvollisuutta koskevan velvoitteen osalta.

sa. Kansallisella dialogilla on siis vaikutusta. Kadi-tuomioissa vastaava asetelma koski jäsenvaltiota sitovaa kansainvälistä velvoitetta.

Jos EU-normi tai sitä koskeva EUT:n tulkinta olisi ristiriidassa Suomessa perustuslakiin perustuvan joko oikeuskäytännössä taikka perustuslakivaliokunnan käytännössä syntyneen tulkinnan kanssa, olisiko tuomioistuimella oikeus jättää etusijaperiaate soveltamatta? Suomen valtiosäännön ydinarvot on määritelty perustuslaissa ja Suomea velvoittavissa kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa. Myös EU perustuu niihin ja Suomen perustuslain voi katsoa olevan osa SEU:n 6 artiklan 3 kohdassa määrättyä yhteistä valtiosääntöperintöä. Se velvoittaa myös EUT:ta, joka sitä itse viime kädessä tulkitsee. EUT:n tulkittavana ei ole kansallinen valtiosääntöidentiteetti, joka on jäsenvaltion oikeuteen liittyvä peruste, vaan unionin oikeuteen kuuluva jäsenvaltioiden yhteinen valtiosääntöperinne. Yksittäisen jäsenvaltion kansallinen valtiosääntöidentiteetti voi – ja onkin – osa sitä. EUT:n tätä koskevat ratkaisut olisivat jäsenvaltioiden sille luovuttaman toimivallan käyttöä ja niitä olisi kunnioitettava.

Kuten edellä on selostettu, monien jäsenvaltioiden perustuslait ja niiden vahvistettu soveltamiskäytäntö asettavat tälle rajoja. Asetelma on kuitenkin ristiriitainen: yhtäältä ehdottomista perusteista on säädetty kansallisessa perustuslaissa, mutta toisaalta etusijaperiaatteen mukaisesti ne ovat perustuslain säännöksiä, jotka tulisi jättää ristiriitatilanteessa soveltamatta. Tätä ristiriitaa voi kuvata hierarkioiden yhteentörmäykseksi, joka pluralistisessa todellisuudessa on väistämätöntä.

Suomen valtiosäännössä ydinarvot ovat kahtalaisia: yhtäältä perusoikeuksiin ja toisaalta valtiosäännön järjestelmän kansanvaltaisuuteen liittyviä. Ensinmainittuihin viitattiin jo liittymisvaiheessa ja siinä muodossa, kuin ne olivat BVerfG:n Solange-ratkaisuissa muotoutuneet. Jälkimmäiset ovat nimenomaisina kehittyneet perustuslain uudistamisen yhteydessä ja myös niiden yhtenä esikuvana voi pitää Saksan valtiosääntöä ja erityisesti sen perustuslain ikuisuuslauseketta. Tosin Suomessa ydinarvoja on tulkittu Saksaa huomattavamman paljon suppeammin, eikä niitä ole liitetty Saksan ikuisuuslausekkeen tavoin EU:n kansanedustuslaitokselta viemään toimivaltaan. Jyrängin ajatusta noudattaen ne ovat kuitenkin myös Suomen valtiosäännön loogisia rajoja, jotka määräävät lainsäätäjää eikä se voi niistä disponoida. Toisin sanoen eduskunta ei voi päättää luopua ydinarvoista.

Vaikka ne koskevatkin nimenomaisesti lainsäätäjää, olisi johdonmukaista katsoa niiden rajoittavan myös tuomioistumia, koska osana kansallista perustuslaillista järjestelmää niillä ei voi olettaa olevan sellaisia toimivaltuuksia, joista edes suvereeni eli eduskunta ei voisi määrätä. Tuomioistuimen tulisi siten näiden ydinarvojen vaarantuessa jättää EU-normi soveltamatta, mutta se on silloin sovittamattoman ristiriidan edessä: yhtäältä EU-oikeuden etusijaperiaate edellyttäisi jättämään perustuslain säännöksen huomiotta, toisaalta perustuslaki

edellyttäisi ydinarvoja suojattavan. Pluralistisesta näkökulmasta tämä on kahden eri oikeusjärjestyksen oloissa väistämätöntä, muttei kohtalokasta.

Perusoikeudet ja kansanvaltaisuus ovat myös EU-oikeudessa perussopimusten ja perusoikeus-oikeuskirjan nojalla tunnustettuja arvoja, jotka EUT:n tulisi ottaa huomioon EU-oikeutta tulkitessaan. EU:n ja Suomen valtiosääntöisen järjestelmän ydinarvot ovat monin osin yhdenmukaiset ja tiiviisti toisiinsa yhteen nivoutuneet, minkä esimerkiksi valtiosääntöperinne/identiteetti-käsitteet osoittavat. Tulkinnat voivat kuitenkin vaihdella ja erimielisyyksiä syntyy. Niin kauan kuin arvopohja on yhteinen, erimielisyydet eivät todennäköisesti ole merkittäviä ja ollakseen sovittamattomia, niiden täytyy olla olennaisia. Gauweiler-ratkaisussa BVerfG sovelsi Honeywell-ratkaisunsa kriteeriä, jonka mukaan vain merkittävä toimivallan ylitys voi johtaa EU-oikeuden voimassaolon kieltämiseen jäsenvaltiossa. Joka tapauksessa erimielisyyksiä on mahdollista käsitellä dialogissa, kuten OMT-ennakkoratkaisupyynnö ja sen jälkeen tehty ratkaisu osoittivat.

Dialogin mahdollisuuksia lisää etusijaperiaatteeseen sisältyvä joustavuus. Sen vaikutus ilmenee perustuslain säännöksen soveltamatta jättämisenä, ei kumoamisena taikka pätevyyskiistämisenä, ja rajautumisena yksittäistapaukseen. Tällaisen, yksittäistapauksen arviointiin liittyvän erimielisyyden voi ajatella olevan helpommin ratkaistavissa kuin yleisen, esimerkiksi lainsäädäntöön yleisesti liittyvän erimielisyyden. Tosin, etusijaakin koskeva kysymys voi siirtyä yleiseksi, vilpittömän yhteistyön periaatetta koskevaksi lainsäädännön pätevyyskysymykseksi. Ristiriidan näyttäytyessä yleisempänä johtaisi se helpommin unionin ja jäsenvaltion väliseen institutionaaliseen vastakkainasetteluun rikkomusmenettelyssä, jolloin dialogin mahdollisuudet olisivat vähäisemmät. Jos erimielisyyden kohteena olisivat kansallisen perustuslain ydinarvot ja niiden pätevyys, olisi silloin siirrytty Walkerin tyypittelyä noudattaen toisen tason kysymykseen, jossa valtiosääntöisten oikeusjärjestysten osapuolet vetoavat suvereniteettiinsä eivätkä enää välttämättä välttä perustavanlaatuista konfliktia. Tällöin avautuvat myös vakavat jäsenyyden perusmotivaatiota koskevat kysymykset, joihin yksittäistä lainsoveltamista koskevassa etusijaperiaatteen soveltamistilanteessa ei tarvitse pureutua.

Walkerin pluralistisen näkemyksen mukaan osapuolet eivät voi lopullisesti ratkaista tällaista oikeusjärjestysten välistä suhdetta tai hierarkiaa koskevaa toisen tason konfliktia. Mikäli osapuolet eivät silloin pysty avoimeen ja kunnioittavaan dialogiin eivätkä tunnusta tällaisen konfliktin ratkaisemattomuutta, voi – kuten Puolan perustuslakituoimioistuin viittasi – se johtaa unionista eroamiseen. On siis olennaista, että jäsenvaltioilla on käytettävissään monipuoliset ja joustavat keinot käydä dialogia jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja yksittäiseen soveltamistilanteeseen liittyen, jotta erimielisyys ei kärjistyisi yleisemmäksi, periaatteelliseksi lojaliteettia koskevaksi konfliktiksi.

Eduskunta on voinut sitoutua valtiosäännön ydinarvojen kanssa ristiriidassa olevan EU-normiin nimenomaisesti tai huomaamattaan. Tuomioistuimen näkökulmasta edes Suomen perustuslain säätäjä ei voi näin tehdä, koska sillä ei olisi tällaista toimivaltaa. Sen olisi lähtökohtaisesti tällöin jätettävä EU-normi soveltamatta ja sovellettava perustuslakia. Toisessa tilanteessa eduskunta olisi voinut säätää EU-normin kanssa ristiriidassa olevan kansallisen säännöksen suojataksien perustuslain ydinarvoja. Tuomioistuin joutuisi tässäkin tilanteessa harkitsemaan, onko eduskunta voinut näin tehdä. Se voi tulla johtopäätökseen, jonka mukaan eduskunnan arvio ei ole oikea, taikka se ei sovellu käsillä olevan yksittäistapaukseen ja soveltaa etusijaperiaatteen nojalla EU-normia kansallisen normin sijasta.

EU-normin soveltamatta jättäminen perustuslain tai siihen perustuvan kansainvälisen ihmisoikeusvelvoitteen kanssa merkitsisi lähtökohtaisesti ristiriitaa EU:n jäsenyysoikeuksien kanssa. Tuomioistuin joutuu siis pluralistisen dilemman eteen. Yhtäältä EU:n oikeusjärjestys velvoittaa antamaan EU-normille etusijan, toisaalta kansallinen perustuslaki määrää toimimaan toisin. Molemmat ovat päteviä, voimassaolevia ja tuomioistuinta velvoittavia oikeusjärjestyksiä. Pluralistinen lähestymistapa hyväksyy tämän tilanteen, pitää sitä jopa väistämättömänä ja näkee sen johtavan dialogiin. Autonominen lähestymistapa sen sijaan vaatisi vain yksinkertaista ratkaisua jommankumman eduksi.

Sitoutuminen jäsenyyteen on merkinnyt kansallisen oikeusjärjestyksen siirtymistä pluralistiseen todellisuuteen. EU:n oikeusjärjestys on myös antanut välineitä sitä varten ja suomalainen tuomioistuin voi hyödyntää niistä merkittävintä eli ennakkoratkaisumenettelyä. Tuomioistuimen pyyntö voisi koskea EU-normin pätevyyttä, kuten esimerkiksi, onko EU-normi yhteensopiva EU:n omien arvojen, velvoitteiden – kuten perusoikeuskirjan – taikka yhteisen valtiosääntöperinteen kanssa.

EU-normin ja perustuslain välinen yhteensopimattomuus voi koskea perustuslain ydinarvoja taikka sen muita säännöksiä. Tilatukiasiassa oli kyse omaisuudensuojasta. Edellä hahmotellut perustuslain ydinarvoja ja vähäisempiä arvoja koskevat tilanteet eroavat toisistaan. Ydinarvot vastaavat Walkerin kuvaamia toisen tason kysymyksiä. Realistisesta näkökulmasta voi myös positivistisesti todeta jäsenvaltioita koskevan vertailun perusteella, ettei voimassa oleva oikeustila myöskään tue väitettä, jonka mukaan etusijaperiaate soveltuisi ydinarvoihin. EU-oikeudellinen tarkastelu toisaalta osoitti, että muita kuin ydinarvoja koskeva ennakkoratkaisumenettelyssä käyty dialogi myös johti lähes poikkeuksetta etusijaperiaatteen soveltamiseen kansallisessa tuomioistuimessa.

Ydinarvot ovat myös hyvin yhdensuuntaisia, mutta kuten Melloni-tapaus osoittaa, ne eivät ole yhteneviä. Ristiriitoja voi syntyä. Kukaan ei voi myöskään tietää, mihin suuntaan yhtäältä EU:n ja toisaalta Suomen kehitys kulkee.

Pysykö näiden välinen arvojen koherenssi, vai eriytyvätkö ne. Tämän arviointia vaikeuttaa olennaisesti se, että Suomen kohdalla ydinarvoja ei ole myöskään avoimesti ja kattavasti määritelty.

Pluralistisen näkemyksen mukaan menestyksenkäs dialogi edellyttää halua siihen. Jos erimielisyyttä ei pystyttäisi siinä käsittelemään, ovat oikeudelliset rajat tulleet silloin vastaan. Jos tuomioistuimen ratkaisu johtaisi Suomen valtiota koskevaan rikkomusmenettelyyn, siirtyisi asia poliittisesti hallituksen ja eduskunnan ratkaistavaksi. Tämä voisi tarkoittaa kansainvälisten velvoitteiden taikka perustuslain muuttamista, jäsenyysvelvoitteiden osittaista uudelleen so-
pimista, EU-lainsäädännön muuttamista taikka äärimmillään eroamista unionista.

3.5 KANSALLISEN DIALOGISEN JÄRJESTELMÄN TARVE

Edellä todetuin tavoin suomalainen tuomioistuin voi päätyä soveltamaan EUnormia, koska se ei pidä sitä – toisin kuin eduskunta – käsiteltävässä yksittäistapauksessa perustuslaillisten ydinarvojen vastaisena. Tällaista tilannetta varten ei ole esimerkiksi ennakkoratkaisumenettelyyn rinnastettavaa kansallista dialogista järjestelmää. Tuomioistuin ei voi esimerkiksi vireillä olevassa asiassa, kohdennetusti ja täsmällisesti kysyä perustuslain tulkinnasta vastaavan auktoritatiivisen elimen eli perustuslakivaliokunnan kantaa perustuslain tulkintaan. Suomessa ei siten ole vastaavaa lausuntojärjestelmää kuin monissa sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa on perustuslakituomioistuin. Suomalainen tuomioistuin joutuu siten tekemään arvionsa usein suppeiden ja abstraktien perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella.

Suomessa eduskunnan vallan siirtymistä EU:lle kompensoitiin luomalla perustuslain 96 ja 97 §:n tarkoittama ennakkovaikuttamis- ja tiedonsaantijärjestelmä ja antamalla siten toimivallan luovuttamista koskeva kansanvaltaisuuden kontrolli eduskunnalle ja sen perustuslakivaliokunnalle. Järjestelmän vahvuus on siinä, että perustuslaillisuutta arvioiva elin eli perustuslakivaliokunta on perustuslakia koskevien oikeudellisen auktoritatiivisuuden ja valvonnan lisäksi myös poliittinen elin. Se on osa suvereenia valtioelintä ja edustaa välittömästi kansaa sekä valvoo parlamentaarisen vastuun toteutumista. Se voi siis tehdä oikeudellisen arvion lisäksi perusuonteeltaan poliittisen arvion siitä, mitä kyseessä oleva EU-lainsäädäntö merkitsee kansanvallan kannalta, sisältääkö se liian suuren toimivallan siirron unionille ja mihin toimiin hallituksen tulisi kansanvallan suojaamiseksi ryhtyä.¹⁰⁹²

¹⁰⁹² Ennakkovaikuttamismenettelyssä perustuslakivaliokunnan lausunnot sisältävät usein ohjeita taikka vaatimuksia, miten hallituksen tulee EU:n toimielimissä toimia, jotta EU-lainsäädäntö ei

OMT-asia on esimerkki EU:n toimielimen päätöksestä, joka ei ole lainsäädäntöasia eikä voisi tulla valiokunnan käsiteltäväksi. Suomalaisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa BVerfG:n OMT-asian kaltainen väite toimielimen päätöksen ultra vires -luonteesta valtiosäännön kansanvaltaisten perusteiden näkökulmasta voisi nousta esiin. Väite voisi liittyä perustuslakivaliokunnan jo käsittelemään asiaan tai jota ei sen käsittelyyn ollut alun perin viety. Asiaan voisi liittyä piirteitä ja myöhempiä kehitysvaiheita, joita valiokunta ei olisi voinut ottaa huomioon. Valiokunnan aikaisemmista lausunnoista ei olisi silloin joko hyötyä tai lausuntoa ei olisi lainkaan. Suomalainen tuomioistuin ei ole kuitenkaan BVerfG:ä yhtään demokraattisempi eikä voisi legitimiin tehdä valtiosäännön mukaista arviota esimerkiksi kansanvaltaisuudesta. Tuomioistuimen on kuitenkin asia ratkaistava, mutta sitä tukevaa taikka valiokuntaa osallistavaa menettelyä ei kuitenkaan ole. Tuomioistuin ja valiokunta eivät voi käydä erityisesti sitä varten järjestettyä kansallista dialogia.

Jos tuomioistuin esittäisi lausuntopyynnön asian perustuslaillisesta, valtiosäännön ydinarvoja ja erityisesti sen valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita koskevasta luonteesta, valiokunta saisi uuden tilaisuuden tehdä perustuslaillisen arvion mahdollisesti parempien tietojen perusteella. Jos lopputulos olisi se, että EU-normin taikka toimielimen päätöksen katsottaisiin loukkaavan valtiosäännön ydinarvoa, merkitsisi se vakavaa perustuslaillista ja poliittista kriisiä EU:n kanssa. On silloin hyvä, että siihen on osallistunut tuomioistuimen ohella myös perustuslain tulkinnasta vastaava, mutta kansanvaltainen elin eli eduskunta ja sen perustuslakivaliokunta.

Gauweiler-prosessi osoittaa, kuinka pulmallista kansanvaltaisuuden kannalta olisi antaa kansallisen tuomioistuimen tehdä ultra vires -kontrolli tällaisissa olosuhteissa. Perustuslakivaliokunta sen sijaan demokraattisena elimenä on legitimitietin kannalta olennainen vastapaino riippumattomien tuomioistuinten harjoittamalle yksittäistapaukselliselle kontrollille.¹⁰⁹³ Tämä kontrolli voi, mikä vielä ongelmallisempaa, olla myös tosiasiallisesti poliittista luonteeltaan. Suomen valtiosääntöjärjestelmän omintakeinen ratkaisu ennakkolisesta perustuslakikontrollista ja perustuslakivaliokunnan asemasta sen demokraattisen legitimitietin takaajana olisi korvaamaton resurssi silloin, kun tulkitaan kansanvaltaisen järjestelmän oikeudellisia rajoja. Hahmotellulla lausuntomenettelyllä tämä resurssi saataisiin hyödynnettyä.

Tällaiseen lausuntomenettelyyn sisältyisi kuitenkin riskejä, ja kuten edellä ilmeni, myös valiokunnan ja korkeimpien tuomioistuinten välisiin suhteisiin sisältyy jännitteitä. EU:n ennakkoratkaisumenettely ei ole mallina täysin rinnastettava, koska se on kahden oikeudellisen instituution eli tuomioistuimen

sisällöltään muodostuisi perustuslain kanssa ristiiriitaiseksi ja aiheuttaisi pulmia EU-lainsäädännön implementointivaiheessa.

¹⁰⁹³ Lavapuro 2010, s. 238.

välistä dialogia. Perustuslakivaliokunta sen sijaan on perusluonteeltaan myös poliittinen elin. Malli myös haastaisi vallan kolmijako-oppia ja sen voisi nähdä valiokunnan mahdollisuutena poliittisesti vaikuttaa tuomioistuinten ratkaisutoimintaan. Näitä uhkia voisi torjua määrittelemällä lausunto ei-sitovaksi. Se kiinnittyisi myös yksittäiseen tuomioistuimessa ratkaistavana olevaan asiaan ja tuomioistuin itse muotoilisi valiokunnalle esitettävän kysymyksen. Itse soveltamisratkaisu olisi luonnollisesti myös sen vastuulla eikä lausuntonenettely vähentäisi tuomioistuimen toimivaltaa. Perustuslain ylimmän tulkintavallan avoimesti poliittinen konteksti on myös vahvuus, koska se ei peitä poliittisia valintoja oikeudellisen muodon ja aseman alle. Olennaista ehdotetussa menettelyssä on kuitenkin Suomen valtiosäännön dialogisten valmiuksien kohentaminen, jotta se muun ohella pystyisi paremmin osallistumaan eurooppalaiseen dialogiin. Tuomioistuinten ja valiokunnan välisessä dialogissa ei ole kuitenkaan kyse pluralistisesta, vaan yhden oikeusjärjestyksen sisäisestä autonomisesta ja hierarkkisesta asetelmasta, joka ei ole luonteeltaan yhteensovittamaton. Eduskunta on yhden, kansallisen oikeusjärjestyksen alueella korkeimman vallan haltija ja voi viime kädessä perustuslain muutoksin muuttaa tuomioistuinten asemaa.

3.6 DIALOGIN PÄÄTTYMINEN – ETUSIJAN ULTIMA RATIO

Costa v. Enel -ratkaisussa etusija asetettiin tuolloisten yhteismarkkinoiden säilymisen edellytykseksi ja sen hyväksymistä motivoitiin jäsenvaltioiden yhteisillä intresseillä, joiden turvaamiseksi etusija oli välttämätön. Tosin BVerfG ei nähnyt asetelmaa tuolloin niin dramaattisena, mutta esimerkiksi Puolan ja Italian perustuslakituomioistuimet ovat myöhemmin viitaneet siihen, että jos kansalliseen perustuslaki-identiteettiin liittyvät syyt ovat yhteensovittamattomia unionin oikeuden kanssa eikä etusijaa voi sen vuoksi noudattaa, unionista on syytä erota.

Kysymys unionista eroamisesta oli ennen Lissabonin sopimusta oikeudellisesti perussopimuksissa järjestämättä. Itse sopimuksissa unioni oli perustettu määräämättömäksi ajaksi, mutta toisaalta yleisen kansainvälisen oikeuden perusteella mikä tahansa valtioiden välinen kansainvälinen sopimus oli irtisanottavissa. Vastaväite taas oli EU:n kansainvälisestä oikeudesta poikkeava sui generis -luonne. Joka tapauksessa perussopimuksissa ei ollut määrätty eroamista koskevasta tarkemmasta menettelystä. Lissabonin sopimuksen 50 artikla päätti tämän keskustelun ja määräsi eroamismenettelyn oikeudelliset säännöt.

Poliittisesti eroamista oli pidetty teoreettisena skenaariona, kunnes artiklalle tulikin yllättäen käyttöä Yhdistyneen kuningaskunnan ilmoitettua kesäl-

lä 2016 halustaan erota EU:sta. Eroamisen todellistuminen asettaa jäsenvaltioiden suhteen etusijaperiaatteeseen täsmälliseen ja konkreettiseen kehykseen. Jos etusijaa koskeva konflikti Suomen ja EU:n oikeusjärjestysten välillä on sovitattoman eikä dialogiin myönnyttä ja poliittistakaan ratkaisua saavuteta, on eroaminen unionista ratkaisu.¹⁰⁹⁴ Ongelmana ei ole tosin silloin ristiriidan sovitattomuus, vaan kummankin tai –niin kuin Britannian tapauksessa – toisen osapuolen haluttomuus jatkaa dialogia. Tämä on poliittinen, ei oikeudellinen ratkaisu. Kuten jo etusijaperiaatteen esitelleessä *Costa v. Enel* -ratkaisussa todettiin, kyse on silloin siitä, että jäsenyys on jäsenvaltion ydinintressien kanssa sellaisessa ristiriidassa, ettei valtio jäsenenä katso unionissa saavuttavansa niitä tavoitteita, joita varten jäsenyys olisi edelleenkin perusteltua. Unionin näkökulmasta kyse voi olla siitä, että unioni katsoo voivansa tulla toimeen ilman tätä jäsenvaltiota.

Tässä työssä on selostettu liittymisvaihetta ja sitä edeltävää valmistelua ja keskustelua. Se osoitti, että jäsenyyden perustelut liittyivät talouteen ja turvallisuuteen eivätkä niinkään oikeudellisiin taikka institutionaalisiin seikkoihin. Näiden perusteiden ja painotusten voi edelleenkin arvioida olevan päteviä. Jotta oikeudelliset taikka institutionaaliset seikat eivät tahattomasti saisi tässä katsannossa merkitystä, olisi Suomen valtiosäännön valmiuksia oikeudelliseen dialogiin EU:n kanssa ja kansallisesti vahvistettava. Tätä vaatii myös unionin ja jäsenvaltion oikeusjärjestysten välinen fundamentaali yhteensovittamattomuus, jota ei voi ratkaista hierarkkisesti. Oikeus on orgaaninen ja kehittyvä eikä staattinen ilmiö. Yhteensovittamattomuutta voidaankin hallita ja käsitellä jatkuvassa ja molemminpuoliseen kunnioitukseen perustuvassa oikeusjärjestysten välisessä dialogissa. Sitä kuitenkin edesauttaa toimivat rakenteet. Niin ei Suomen kohdalla vielä ole.

3.7 SUOMEN VALTIOSÄÄNNÖN KYPSYYS PLURALISTISESSA EUROOPPALAISESSA TODELLISUUDESSA

Alussa esitettiin kysymys siitä, onko Suomesta eurooppalaistumisen myötä tullut moderni länsieurooppalainen jäsenvaltio. Omaksutun pluralistisen näkökulman perusteella kysymys on syytä kuitenkin muotoilla uudelleen liittämällä siihen lisämääreen ”pluralistinen” länsieurooppalainen oikeusjärjestys. Olennaista ei nimittäin ole se, onko Suomen oikeusjärjestys omaksunut joitakin EU:n oikeusjärjestyksen ominaisuuksia ja yksittäisiä aineellisia osia – kuten

¹⁰⁹⁴ Etusijaperiaatteen voimassaolon rajoittamisen ei sinänsä tarvitsisi tarkoittaa jäsenyyden päättymistä, koska se voisi kohdistua vain johonkin siihen liittyvään aineellisen lainsäädännön aspektiin.

etusijan – vaan, mikä on näiden kahden oikeusjärjestyksen välinen suhde. Kyse ei ole siten staattisesta hierarkkisesta rakenteesta ja sen osista, vaan dynaamisesta, autonomisten elementtien välisestä vuorovaikutuksesta. Mikäli vastausta hakee pluralismin tosiasiallisesta kuvauksesta eli siitä, miten se kuvaa asioiden tilaa Euroopassa ja EU:ssa, vastaus on epäröimättä myönteinen. EU:n jäsenenä Suomen alueella ja oikeudenkäyttöpiirissä on voimassa kaksi autonomista oikeusjärjestystä – kansallinen ja EU:n – jotka eivät muodosta yhtä, yhtenäistä ja hierarkkisesti rakentuvaa oikeusjärjestystä. Suomen oikeusjärjestys elää modernissa pluralistisessa länsieurooppalaisessa todellisuudessa.

Vallan lähde – eli kansa – ei ole kuitenkaan muuttunut. EU ei ole pystynyt sellaista muodostamaan jäsenvaltion kansan rinnalle, vaikka viittaakin eurooppalaisiin kansoihin. Vallan lähteen määrittelyä ei EU:n oikeusjärjestys ole muuttanut. Se on edelleenkin perusluonteeltaan luovutettuun toimivaltaan perustuva oikeusjärjestys eikä haasta kansallisten oikeusjärjestysten vallan lähettä.

Onko Suomen oikeusjärjestys sitten tunnustanut liittymänsä pluralistiseen länsieurooppalaiseen todellisuuteen ja muovannut itsensä sen mukaiseksi? Kuvauksella etusijaperiaatteen omaksumisesta integraation eri vaiheissa olen pyrkinyt osoittamaan, että näin ei ole tapahtunut. Suomen oikeusjärjestyksen suhtautuminen etusijaperiaatteeseen on ollut eri vaiheissa hyväksyvä, jopa ”säädestasosta riippumatta”. Yhdentymisen eri vaiheiden valtiopäiväasiakirjat osoittivat, että Suomen oikeusjärjestys on nähty osana EU:n ja Suomen oikeusjärjestystä muodostamaa hierarkkista järjestelmää, jossa Suomen oikeusjärjestys väistyy konfliktitilanteessa. Periaatetta ei ole problematisoitu eikä mahdollisia konfliktimahdollisuuksia edes Suomen oikeusjärjestyksen ydinarvojen kanssa ole hahmotettu. Perustuslakivaliokunnan soveltamiskäytännön tarkastelu osoitti, että sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunnan käytännössä tunnustettiin ja tunnustettiin EU:n ja Suomen oikeusjärjestysten erillisyydet, etusijaperiaate hyväksyttiin ilman varauksia. Vaikka näin on Suomen oikeusjärjestyksessä väitetty, niin ei kuitenkaan pluralistisesta näkökulmasta ole. Se, mikä on toiminut suljetussa kansallisessa tai perinteisessä kansainvälisen oikeuden järjestelmässä, ei toimi enää pluralistisessa eurooppalaisessa ensimmäisen tason sääntöjen todellisuudessa. Ehdoton sitoutuminen perustuu virheelliseen käsitykseen Suomen oikeusjärjestyksen luonteesta EU:n jäsenenä ja sen suhteesta EU:n oikeusjärjestykseen. Tai ainakin tämä suhde on artikuloitu virheellisesti. Myös Suomen oikeusjärjestyksessä on ydinarvoja, jotka eivät väisty. Jotkut niistä – esimerkiksi ihmisarvon loukkaamattomuus – ovat sellaisia, ettei niistä Suomen eduskunta voi edes pätevästi määrätä.

Vertailu joihinkin muihin jäsenvaltioihin osoitti, että monissa muissa jäsenvaltioissa perustuslaillinen järjestelmä tunnistaa EU:n oikeusjärjestyksen aiheuttamien konfliktien mahdollisuuden ja dialogin välttämättömyyden. Etusija-

periaatetta ja siten EU:n oikeusjärjestyksen voimassaoloa on rajoitettu, ainakin silloin, kun EU:n oikeuden on nähty uhkaavan kansallisen perustuslain ydinarvoja. Rajoitukset on voitu artikuloida perustuslain säännöksissä, kuten esimerkiksi Saksassa, Ruotsissa, Espanjassa ja Puolassa, taikka oikeuskäytännössä. Näiden maiden perustuslailliset järjestelmät ovat myös menettelyllisesti varautuneet pluralistisen todellisuuden vaatimuksiin luomalla perustuslakituomioistuimille keinot käydä dialogia EU:n oikeusjärjestyksen kanssa ja vaikuttaa sen kehitykseen tuomalla oman valtiosääntöperinteen piirteet EU:n oikeusjärjestyksen osaksi. Nämä pluralistiset elementit puuttuvat Suomen oikeusjärjestyksestä. Eli vastaus kysymykseen, onko Suomi moderni pluralistinen länsieurooppalainen oikeusjärjestys, on siten kielteinen.

Janne Salminen on kirjoittanut Suomen integraatiokehityksestä avautumisena EU:n oikeusjärjestykseen päin. Avautumisella on kuitenkin rajansa – kuten valtiosäännön ydinarvot – ja ne pitää tunnistaa ja artikuloida. Rajojen hahmottaminen ja niiden asettaminen eivät kuitenkaan riitä, vaan kyse on myös vuorovaikutuksesta. Valtiosääntöjärjestelmämme on perustunut hierarkkisuuteen ja sen jälkeen, kun Suomen alueella ryhdyttiin soveltamaan muita oikeusjärjestyksiä, tämä ei vastaa enää todellisuutta. Ristiriita vanhan näkemyksen ja uuden todellisuuden välillä on nähtävissä etusijaperiaatteen omaksumisessa. Hierarkkisuus edustaa vanhentunutta ajattelua, joka valtiosäännössämme kuitenkin vielä elää, ja pluralismi uutta ja yhdentymisen myötä esiin murtautuvaa todellisuutta, jonka vaikutukset ovat vielä kesken. Konfliktit ja murros ovat nähtävissä perustuslakivaliokunnan soveltamiskäytännössä, jossa hierarkkinen ja staatinen tarkastelutapa sekä puuttuvat dialogin keinot aiheuttavat ongelmia.

Oikeusjärjestys muuttuu jatkuvasti ja sitä voidaan muuttaa. Suomen kansanvaltainen perustuslaillinen järjestelmä on perusluonteeltaan joustava ja uusiutumiskykyinen. Olen tässä työssä pyrkinyt pluralistista ajatusmallia soveltamalla hahmottamaan, miten pluralistisen todellisuuden vaatimuksia Suomen oikeusjärjestyksessä voitaisiin ottaa huomioon ja samalla sen ja EU:n oikeusjärjestyksen välistä suhdetta tarkastella vahvemmin valtiosääntöpluralistisesta näkökulmasta.

Abstract

Mikko Puumalainen

ON THE PRIMACY PRINCIPLE OF THE EU LAW IN THE FINNISH CONSTITUTION

This dissertation examines the principle that essentially governs the constitutional relationship between the European Union and its Member States, and herewith Finland.

The study starts by exploring the development, content and status of the principle itself in the EU law and its legal order on the basis of the practise of the European Court of Justice (ECJ). It also explains the reception of the principle in certain selected Member States and their Constitutional Courts, most notably the German Constitutional Court.

The principle is far-reaching in its protection of the integrity and efficiency of the Community's legal order and the status of the ECJ. The claim whereby the EU law should be given primacy when conflicting with the national law, including national constitutions in their entirety and their core values, has provoked resistance. Some Constitutional Courts are prepared to recommend amendments to their respective Constitutions, some reserve to themselves a margin of national consideration, which can be narrower or wider, in applying the principle. Ultimately, there appears to be resistance to the extent in which the validity of the principle in its widest form is defined and abated by the ECJ.

The study describes and analyses the position of the principle and the way in which it has been perceived in the course of Finland's integration history, starting from the 1980s until the present. This is done on the basis of primary sources such as parliamentary documents, including *travaux préparatoires*, and selected parts of the practise of the Parliamentary Constitutional Committee. The principle is acknowledged coherently in its widest form, i.e. "despite the character of the statute" as the primary sources put it. This also embodies the core values of the Finnish Constitution.

The view of constitutional pluralism forms the theoretical basis of the work according to which the relationship between the EU and a Member State's legal order is not hierarchical, but dynamic and based on interaction and dialogue. In the light of this theoretical assumption, the analysis demonstrates that the legal situation and practise of some other Member States' Constitutional Courts and finally the argumentation of the Finnish legislator's view on the validity of the primacy principle in the Finnish legal order is not convincing. In addition,

the core values of the Finnish constitutional system are defined narrowly and vaguely.

According to the theoretical baseline of this study, conflicts between the constitutional systems of the Member States, including Finland, and the European Union are incompatible and, with regard to primacy, even inevitable. As long as the parties are committed to the EU membership in general, these conflicts are to be handled in constant dialogue. However, the Finnish constitutional system is not prepared nor equipped to take part in such dialogue.

This is due to the particular character of the Finnish constitutional system where the highest competence on application and interpretation of the Constitution rests on the Parliamentary Constitutional Committee having the nature of a quasi-legal body. The most important deficiency is the inability of the Committee to make preliminary references to ECJ. Hence, the Committee lacks a primary tool for dialogue. Consequently, the Finnish legal order is in dire need of a method not only to defend its core values but also to influence the development of EU law.

The study finishes with proposals to improve the situation by developing a system of consultation between the supreme courts of Finland and the Committee. It would also entail enhancing the constitutional dialogue in Finland in general.

Finnish Lawyers' Association 2018
ISBN 978-951-855-375-8

Lähteet

Kirjallisuus

- Aalto, Pekka: Liittymisestä Euroopan unioniin. Huomioita noudatetuista periaatteista ja käytännöstä. *Lakimies* 5/1995, s. 751–773.
- Aho, Esko: Eurooppalaisia oikeuslähteitä opittava käyttämään. Puhe Lakimiespäivillä 25.10.1991. *Lakimiesuutiset* 12/1991, s. 6–7, 10.
- Alter, Karen J.: *Establishing the Supremacy of European Law – The Making of an International Rule of Law in Europe*. Oxford University Press 2001.
- Arnulf, Anthony: *The European Union and its Court of Justice*. 2nd ed. Oxford University Press 2006.
- Becker, Anne C.: Vorrang versus Vorherrschaft – Anmerkung zum Urteil des spanischen Tribunal Constitucional DTM 1/2004. *Europarecht* 3/2005, s. 353–363.
- Bernitz, Ulf: *Sverige och Europarätten*. Norstedts Juridik 2002.
- Blomberg, Jaakko: *Vakauden kaipuu – kylmän sodan loppu ja Suomi*. WSOY 2011.
- Brandtner, Barbara: The 'Drama' of the EEA – Comments on Opinions 1/91 and 1/92. *European Journal of International Law* 2/1992, s. 300–328.
- Claes, Monica: *The National Courts' Mandate in the European Constitution*. Bloomsbury 2013.
- Claes, Monica – Reestman, Jan-Herman: The Protection of National Constitutional Identity and the Limits of European Integration at the Occasion of the Gauweiler Case. *German Law Journal* 4/2015, s. 917–970.
- Craig, Paul: *The Lisbon Treaty – Law, Politics, and Treaty Reform*. Oxford University Press 2010.
- Craig, Paul – de Búrca, Gráinne: *EU Law. Text, Cass and Materials*. Oxford University Press 2011.
- Davies, Bill: *Resisting the European Court of Justice – West Germany's Confrontation with European Law, 1949–1979*. Cambridge University Press 2012.
- Delcourt, C.: The *Acquis Communautaire*: Has the concept had its day? *Common Market Law Review* 4/2001, s. 829–870.
- Di Fabio, Udo: Karlsruhe Makes a Referral. *German Law Journal* 2/2014, s. 108–110.
- Dougan, Michael: When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy. *Common Market Law Review* 4/2007, s. 931–963.
- Due, Ole: General Introduction to a discussion on the principles of Community-law seen in the EEA-perspective. Teoksessa Zacharias Sundström (ed.): *The Law and Practise and the Administration of Justice in the EEC-Nordic Region*. Publications of the Finnish Association for European Law 1992, s. 18–24.
- Euroopan yhdentymisen kronologia. *Eurooppa-tietoa* 153/2003. *Eurooppa-tiedotus*, 24.
- Erkkilä, Tero – Tiilikainen, Teija (toim.): *UM:n Eurooppatiedotuksen julkaisema opas "Avain EU-käsitteisiin"*. Uusittu laitos, 1. painos 2012.
- van Gestel, Rob – Micklitz, Hans-Wolfgang: Why Methods Matter in European Legal Scholarship. *European Law Journal* 3/2014, s. 292–316.
- Grabenwarter, Christoph: *National Constitutional Law Relating to the European Union*. Teoksessa Armin von Bogdandy – Jürgen Bast: *Principles of European Constitutional Law*. 2 p. Hart Publishing 2009, s. 83–129.

- Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.): Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. 2., uudistettu painos. WSLT 2011, s. 29–60.
- Halonen, Tarja: Suomen tavoitteet ETA-neuvotteluissa ja Euroopan yhdentymisen vaikutukset lainsäädäntötyöhön. Demlan kesäseminaari 12.8.1990. Oikeus 3/1990, s. 183–186.
- Hartley, Trevor C.: *The Foundations of the European Community Law*. 6th ed., Oxford University Press 2007.
- Heinonen, Olavi: Oikeuslähteet ja Euroopan yhdentyminen. Teoksessa Pekka Hallberg et al. (toim.): *Juhlajulkaisu Antti Suviranta 1923 – 30/11 – 1993*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1993, s. 29–40.
- Heinonen, Tuuli: Valtiosääntöoikeus ja oikeuslähdeoppi. Teoksessa Tuuli Heinonen – Juha Lavapuro (toim.): *Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2012, s. 179–199. (Heinonen 2012a)
- Heinonen, Tuuli: Konstitutionaalinen konflikti Suomessa. Teoksessa Tuuli Heinonen – Juha Lavapuro (toim.): *Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2012, s. 201–239. (Heinonen 2012b)
- van Hoecke, Mark: *Legal Doctrine: Which Method(s) for What Kind of Discipline?* Teoksessa Mark Van Hoecke (ed.): *Methodologies of Legal Research – Which Kind of Method for What Kind of Discipline?* Hart Publishing 2011.
- Husa, Jaakko: Non liquet – vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004.
- Hutchinson, Terry – Duncan, Nigel: *Defining and Describing What We Do: Doctrinal Legal Research*. *Deakin Law Review* Volume 1/2012, s. 83–119.
- Hämäläinen, Unto: Syksyllä 1990 Ruotsi petti katalasti Suomen. Artikkelit Helsingin Sanomien kuukausiliitteessä 10/2015.
- Hämäläinen, Unto: Kuinka Suomi kääntyi länteen. Teoksessa Pertti Pesonen (toim.): *Suomen EU-kansanäänestys 1994 – Raportti äänestäjien kannanotoista*. Ulkoasiainministeriö, Eurooppapatedotus 1994, s. 8–24.
- Jacobs, Francis: *The EEA system. Institutions, cooperation between the EFTA and the EEC and the mechanics of interface between the systems*. Alustuspuheenvuoro teoksessa G. O. Zacharias Sundström (ed.): *The Principle of Primacy and Direct Effect Viewed by Members of the Nordic Supreme Courts, the EFTA Court and the Luxembourg Courts*. Suomen Eurooppaoikeuden yhdistys 1994, s. 30–44.
- Jaklic, Klemen: *Constitutional Pluralism in the EU*. Oxford Studies in European Law, Oxford University Press 2014
- Joutsamo, Kari: Valvonta-, oikeussuoja- ja riitojen ratkaisukysymykset ETA:n organisaatiossa. Eurooppa-instituutti 1992.
- Joutsamo, Kari: ETA-sopimuksen 6 artiklan problematiikasta. *Lakimies* 4/1993, s. 556–562.
- Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti: *Eurooppaoikeus*. 3. painos. Lakimiesliiton Kustannus 2000.
- Jyränki, Antero: Yhentyvässä Euroopassa Suomen päävaihtoehdot alkavat olla vähissä. Kommenttipuheenvuoro Sevónin esitykseen Ylikansallinen päätöksenteko- ja sääntelyjärjestelmä. Integraation oikeudellisen rakenteen vaihtoehdot. Teoksessa Seppo Laakso (toim.): *Euroopan integraatio ja Suomen oikeus*. Oikeustieteen päivät 30.–31.8.1990. Tampereen yliopisto, Julkisoikeuden laitos 1991, s. 47–50.
- Jyränki, Antero: Euroopan unioni ja Suomen valtiosääntö. *Oikeustiede –Jurisprudentia XXIX* (1996), s. 5–84.

- Jyränki, Antero: Valta ja vapaus – valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. 3., laajennettu ja uudistettu laitos. Talentum Lakimiesliiton Kustannus 2003.
- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. CC Lakimiesliiton Kustannus 2012.
- Jääskinen, Niilo: Euroopan talousalueen institutionaalinen ja valtiosääntöoikeudellinen ulottuvuus. *Oikeus* 3/1990, s. 211–223.
- Jääskinen, Niilo: ETA-sopimuksen voimaansaattaminen Suomessa (oikeusministeriön ETA-koulutuspäivänä 24.9.1992 pidetty esitelmä). *Defensor Legis* 9–10/1992, s. 767–778.
- Jääskinen, Niilo: Kolme aaltoa – miten Suomen oikeusjärjestys eurooppalaistui? *Defensor Legis* 4/2001, s. 603–619.
- Jääskinen, Niilo: Euroopan unioni – oikeudelliset perusteet. Talentum 2007.
- Jääskinen, Niilo: Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Helsinki 2008.
- Jääskinen, Niilo – Paasivirta, Esa – Sevón, Leif: Euroopan talousalue – Suomi ja oikeudelliset kysymykset. Lakimiesliiton Kustannus 1994.
- Kanninen, Heikki: ETA-sopimus ja yleiset tuomioistuimet. Kouvolan hovioikeuden VI tuomari-päivät 16.5.1991.
- Kanninen, Heikki: Euroopan integraation vaikutuksista Suomen lainkäyttöjärjestelmään. *Oikeus* 3/1992, s. 242–249.
- Kanninen, Heikki: Euroopan yhteisön oikeuden normihierarkia ja kansallinen lainsoveltaja. Teoksessa Heikki Kanninen – Hannu Koskinen – Allan Rosas – Maija Sakslin – Kaarlo Tuori (toim.): Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Heikki Karapuu 30.12.1944–15.6.2006. Edita 2009, s. 175–244.
- Karapuu, Heikki: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. 2., uudistettu painos. WSOYpro 2011, s. 63–137.
- Keller, Helen – Stone Sweet, Alec: Assessing the Impact of the ECHR on National Legal Systems. Teoksessa Helen Keller – Alec Stone Sweet (eds): A Europe For Rights – The Impact of the ECHR on National Legal Systems. Oxford University Press 2008.
- Ketelsen, Jörg Volker: The European Economic Area – an outlook on the negotiations between the European Community and the European Free Trade Association. Demlan kesäseminaari 12.8.1990. *Oikeus* 3/1990, s. 187–194.
- Koivisto, Mauno: Historian tekijät. Kaksi kautta II. Kirjayhtymä 1995.
- Kumm, Mattias: Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe? *Common Market Law Review* 2/1999, s. 351.
- Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2010.
- Lenaerts, Koen: Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights. *European Constitutional Law Review* 3/2012, s. 375–403.
- Lenaerts, Koen – Corthaut, Tim: Of birds and hedges: the role of primacy in invoking norms of EU law. *European Law Review* 3/2006, s. 287–315.
- Lesaffer, Randall: Law between Past and Present. (December 15, 2008) <https://ssrn.com/abstract=1316256> tai <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1316256>.
- Lindahl, Tom: EY-kritiikkikin vihreämpää lahden toisella puolella. *Oikeus* 3/1990, s. 293.
- Luostarinen, Päivi – Salolainen, Pertti: Euroopan talousalue. Kylmän sodan jaloista aidoksi eurooppalaiseksi toimijaksi. Teoksessa Alexander Stubb (toim.): Marginaalista ytimeen – Suomi Euroopan unionissa 1989–2003. Tammi 2006, s. 16–32.
- MacCormick, Neil: Beyond the Sovereign State. *Modern Law Review* 1/1993, s. 1–18.
- Mackor, Anne Ruth: Explanatory Non-Normative Legal Doctrine. Taking the distinction between theoretical and practical reason seriously. Teoksessa Mark Van Hoecke (ed.): Methodologies of Legal Research – Which Kind of Method for What Kind of Discipline? Hart Publishing 2011, s. 45–70.

- Madsen, Mikael Rask – Olsen, Henrik Palmer – Sadl, Urska: Legal Disintegration? The Ruling of the Danish Supreme Court in AJOS. *Verfassungsblog.de* 30.1.2017.
- Mayer, Franz C.: Multilevel Constitutional Jurisdiction. Teoksessa Armin von Bogdandy – Jürgen Bast (eds): *Principles of European Constitutional Law*. 2nd ed. Hart Publishing 2009, s. 399–440.
- Mayer, Franz C.: Rebels Without a Cause? A Critical Analysis of the German Constitutional Court's OMT Reference. *German Law Journal* 2/2014, s. 111–146.
- Mutanen, Anu: Towards a Pluralistic Constitutional Understanding of State Sovereignty in the European Union? – The Concept, Regulation and Constitutional Practice of Sovereignty in Finland and Certain Other EU Member States. University of Helsinki, Faculty of Law 2015.
- Mylly, Tuomas: Valtion ilmentymä direktiivien välittömän oikeusvaikutuksen edellytyksenä. Käsitteen muotoutuminen ja merkitys osana yleistä EU-oikeutta. *Lakimies* 5/2011, s. 844–869.
- Niedobitek, Matthias: The Lisbon Case of 30 June 2009 – A Comment from the European Law Perspective. *German Law Journal* 8/2009, s. 1267–1275.
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna – Träskman, P. O.: Juristit Euroopan yhdentymisen puristuksessa. Pääkirjoitus. *Oikeus* 3/1990, s. 181–182.
- Nieminen, Liisa: Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistyvä Eurooppa. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 2004.
- Niglia, Leone: Form and Substance in European Constitutional Law. The 'Social' Character of Indirect Effect. *European Law Journal* 4/2010, s. 439–457.
- Ojanen, Tuomas: Euroopan unioni ja kotimainen perusoikeusjärjestelmä. *Lakimies* 7–8/2003, s. 1149–1168.
- Ojanen, Tuomas: Eurooppa-tuomioistuimet ja suomalaiset tuomioistuimet. *Lakimies* 7–8/2005, s. 1210–1228.
- Ojanen, Tuomas: Perustuslain 106 §:n etusijasäännös – toimivuuden ja muutostarpeiden arviointi. Teoksessa *Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio*. Oikeusministeriö 2008, s. 134–151.
- Ojanen, Tuomas: Perus- ja ihmisoikeudet EU-säädösten toimeenpanolain säätämässä. Teoksessa Heikki Kanninen – Hannu Koskinen – Allan Rosas – Maija Sakslin – Kaarlo Tuori (toim.): *Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme*. Heikki Karapuu 30.12.1944–15.6.2006. Edita 2009, s. 129–174.
- Ojanen, Tuomas: Räppänä raollaan Eurooppaan – Euroopan unionin perusoikeudet Suomen oikeudessa. Teoksessa Tuuli Heinonen – Juha Lavapuro (toim.): *Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2012, s. 241–264.
- Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. 3., uudistettu laitos. Edita 2016.
- Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin: Suomen valtiosäännön peruseriaatteet (PL 1 §). Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: *Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset*. 2., uudistettu painos. WSOYpro, Helsinki 2011, s. 217–226.
- O'Keefe, David: The Agreement on the European Economic Area. *Legal Issues of European Integration* 1/1992, s. 1–28.
- Paloheimo, Heikki – Pesonen, Pertti: Muut Pohjoismaat ja Itävalta. Teoksessa Pertti Pesonen (toim.): *Suomen EU-kansanäänestys 1994 – Raportti äänestäjien kannanotoista* Ulkoasiainministeriö, Eurooppatiedotus 1994, s. 25–40.
- Pellonpää, Matti: Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus ja Suomen oikeusjärjestys. *Oikeus* 3/1988, s. 296–303.
- Pellonpää, Matti: Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus Suomen näkökulmasta. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 21/1988. Oikeusministeriö 1989.
- Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkitys perus- ja ihmisoikeussuojan kehi-

- tykselle Suomessa. Teoksessa Seppo Laakso (toim.): Euroopan integraatio ja Suomen oikeus. Oikeustieteen päivät 30.–31.8.1990. Tampereen yliopisto, Julkisoikeuden laitos 1991, s. 160–174.
- Pellonpää, Matti – Gullans, Monika – Pölonen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 5., uudistettu painos. Talentum 2012.
- Pernice, Ingolf: Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam. *European Constitution – Making Revisited? Common Market Law Review* 4/1999, s. 703–750.
- Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio. Oikeusministeriö, Työryhmämietintö 2008:8.
- Pliakos, Asteris – Anagnostaras, Georgios: Saving Face? The German Federal Constitutional Court Decides *Gauweiler*. *German Law Journal* 1/2017, s. 213–232.
- Pohjalainen, Anna: Eurooppaoikeuden etusijaperiaate – matka 1960-luvulta 2010-luvulle. Edilex 4.10.2012.
- Polakiewicz, Jörg: The Status of the Convention in National Law. Teoksessa Robert Blackburn – Jörg Polakiewicz (eds): *Fundamental Rights in Europe – The European Convention on Human Rights and its Member States, 1950–2000*. Oxford University Press 2001, s. 31–54.
- Prechal, Sacha: Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union. Teoksessa *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*. Oxford University Press 2007, s. 35–70.
- Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. 2., uudistettu painos. Talentum 2010.
- Raitio, Juha: Euroopan integraatio ja Euroopan unionin rakenteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2011.
- Rasmussen, Morten: Revolutionizing European Law. A History of the *Van Gend en Loos* Judgment. *International Journal of Constitutional Law* Volume 1/2014, s. 136–163.
- Rasmussen, Morten – Boerger, Anne: Building European Law. The Life and Role of Michel Gaudet. Paper presented at European Union Studies Association. Baltimore, United States 2013.
- Rasmussen, Morten – Boerger, Anne: The Making of European Law. Exploring the Life and Work of Michel Gaudet. *American Journal of Legal History* 57:1 (2017), 51–82.
- Rosas, Allan: The Effect of the ECHR on the Legal and Political Systems of Member States – Finland. Teoksessa Robert Blackburn – Jörg Polakiewicz (eds): *Fundamental Rights in Europe – The European Convention on Human Rights and its Member States, 1950–2000*. Oxford University Press 2001, s. 289–312.
- Rosas, Allan – Armati, Lorna: *EU Constitutional Law – an Introduction*. Hart Publishing 2010.
- Saario, Voitto: Kansainväliset sopimukset ja valtiosisäinen oikeusjärjestys. Teoksessa Pekka Hallberg – Mikael Hidén – Toivo Holopainen (toim.): *Juhlajulkaisu Aarne Nuorvala 1912 – 18/4 – 1982*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1982, s. 214–223.
- Salminen, Janne: Kansallinen valtiosääntöidentiteetti Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä. Teoksessa Tuuli Heinonen – Juha Lavapuro (toim.): *Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen – ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2012, s. 295–332.
- Salminen, Janne: Yhä läheisempään liittoon? Tutkielmia valtiosäännön integraationormin sisällystä ja vaikutuksista. Turun yliopisto 2015.
- Saraviita, Ilkka: Näkökohtia suunnitellusta ETA-ratkaisusta Suomen valtiosäännön näkökulmasta. Teoksessa Seppo Laakso (toim.): Euroopan integraatio ja Suomen oikeus. Oikeustieteen päivät 30.–31.8.1990. Tampereen yliopisto, Julkisoikeuden laitos 1991, s. 143–158.
- Saraviita, Ilkka: EFTA-valtioiden tuomioistuimien neuvoa-antavat lausunnot ja tuomiovalta Suomessa – alustavia näkökohtia. *Lakimies* 4/1993, s. 540–555.
- Saraviita, Ilkka: Sopimus Euroopan talousalueesta ja valtioelinten päätösvaltasuhteiden sääntely pohjoisissa EFTA-valtioissa. *Lakimies* 3/1994, s. 287–307.

- Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. 2., uudistettu painos. Talentum 2011.
- Scheinin, Martin: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1991.
- Scheinin, Martin: Ja vieläkin ihmisoikeuksista. Oikeus 3/1988, s. 304–305.
- Scheinin, Martin – Ojanen, Tuomas: Finland. Teoksessa Joël Rideau (toim.): Les États Membres de L'Union Européenne – Adaptations – Mutations – Résistances. L.G.D.J – Librairie générale de droit et de jurisprudence 1996, s. 183–212.
- Scheinin, Martin – Ojanen, Tuomas: Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. 2., uudistettu painos. WSOYpro 2011, s. 171–195.
- Schönberger, Christoph: *Lisbon* in Karlsruhe. *Maastricht's Epigones At Sea*. German Law Journal 8/2009, s. 1201–1218.
- Sevón, Leif: Ylikansallinen päätöksenteko- ja sääntelyjärjestelmä. Integraation oikeudellisen rakenteen vaihtoehdot. Teoksessa Seppo Laakso (toim.): Euroopan integraatio ja Suomen oikeus. Oikeustieteen päivät 30.–31.8.1990. Tampereen yliopisto, Julkisoikeuden laitos 1991, s. 29–46.
- Sevón, Leif: Euroopan talousalue, lainsäädäntö ja tuomioistuimet. Helsingin hovioikeuspiirin VI tuomarikokouksen pöytäkirja 10.6.1992, s. 89–105. (Sevón 1992a)
- Sevón, Leif: Euroopan talousalue ja suomalainen asianajaja. (Esitelmä asianajajapäivillä 9.1.1992) Defensor Legis 3–4/1992, s. 219–235 (Sevón 1992b)
- Sevón, Leif: Euroopan talousalue ja Suomen lainsäädäntö. Lakimies 1/1992, s. 7–18. (Sevón 1992c)
- Sevón, Leif: EY- ja ETA-normiston valtionsisäinen asema. Teoksessa Allan Rosas – Catarina Krause (toim.): Kansainvälinen normisto Suomen oikeuselämässä. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1993, 75–85. (Sevón 1993a)
- Sevón Leif: EES-avtalet, EFTA-avtalen och domstolarna. Teoksessa Anders Agell et al. (toim.): Festskrift till Bertil Bengtsson. Nerenius & Santérus Förlag, Stockholm 1993, 437–450. (Sevón 1993b)
- Sevón, Leif: EFTA:n tuomioistuin ja suomalaiset tuomioistuimet – kilpailua vaiko yhteistyötä? Lakimies 4 (1993), 497–507. (Sevón 1993c)
- Sevón, Leif: Alustus- ja kommenttipuheenvuoroja teoksessa G. O. Zacharias Sundström (ed.): The Principle of Primacy and Direct Effect Viewed by Members of the Nordic Supreme Courts, the EFTA Court and the Luxembourg Courts. Suomen Eurooppa-oikeuden yhdistys 1994, s. 122–129, 144, 145, 216–219.
- Siltala, Raimo: Johdatus oikeusteoriaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2001.
- Snell, Jukka: Fundamental Rights Review of National Measures. Nothing New under the Charter? European Public Law 2/2015), s. 285–308.
- Sundbäck, Veli: Suomen EU-jäsenyysneuvottelujen loppusuora. Teoksessa Alexander Stubb (toim.): Marginaalista ytimeen – Suomi Euroopan unionissa 1989–2003. Tammi 2006, s. 33–73.
- Suviranta, Outi: Virkamiehen ratkaisutoiminta ja Euroopan yhteisön oikeus. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1996.
- Tala, Jyrki: Euroopan yhdentyminen ja Suomen oikeusjärjestelmä. Demlan kesäseminaari 12.8.1990. Oikeus 3/1990, s 197–210.
- Tamm, Ditlev: The History of the Court of Justice of the European Union Since its Origin. Teoksessa Court of Justice of the European Union – Cour de Justice de l'Union Européene, The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law – La Cour de Justice et la Construction de l'Europe: Analyses et Perspectives de Soixante Ans de Jurisprudence. Asser Press 2013, s. 9–35.

- Tarkka, Jukka: Venäjän vieressä – Suomen turvallisuusilmasto 1990–2012. Otava 2015.
- Timmermans, Christiaan: The Magic World of Constitutional Pluralism. *European Constitutional Law Review* 2/2014, s. 349–358.
- Timonen, Pekka: ETA-sopimuksen vaikutus suomalaisen oikeuslähde- ja laintulkintaoppiin. *Lakimies* 4/1993, s. 583–597.
- Tomuschat, Christian: The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon. *German Law Journal* 8/2009, s. 1259–1261.
- Torres Pérez, Aida: *Conflicts of Rights in the European Union – A Theory of Supranational Adjudication*. Oxford University Press 2009.
- Tuori, Kaarlo: *European Constitutionalism*. Cambridge University Press 2015.
- Uotila, Jaakko: Oikeustieteen päivien 1990 avaus. Teoksessa Seppo Laakso (toim.): *Euroopan integraatio ja Suomen oikeus*. Oikeustieteen päivät 30.–31.8.1990. Tampereen yliopisto, Julkisoikeuden laitos 1991.
- Vesterdorf, Bo: Kommenttipuheenvuoro teoksessa G. O. Zacharias Sundström (ed.): *The Principle of Primacy and Direct Effect Viewed by Members of the Nordic Supreme Courts, the EFTA Court and the Luxembourg Courts*. Suomen Eurooppa-oikeuden yhdistys 1994, s. 149.
- Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: *Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. 2., uudistettu painos*. WSOYpro 2011, s. 89–137.
- Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: *Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. 2., uudistettu painos*. WSOYpro 2011, s. 139–170.
- Walker, Neil: The Idea of Constitutional Pluralism. *Modern Law Review* 3/2002, s. 317–359.
- Walker, Neil: Late Sovereignty in the European Union. Teoksessa Neil Walker (ed.): *Sovereignty in Transition*. Hart Publishing 2003.
- De Witte, Bruno: Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order. Teoksessa Paul P. Craig – Gráinne de Búrca (eds): *The Evolution of EU Law*. 2nd ed. Oxford University Press 2011, s. 177–213.
- Wohlfahrt, Christian: The Lisbon Case. A Critical Summary. *German Law Journal* 8/2009, s. 1277–1285.

Virallislähteet

Kotimaiset säädökset

Laki Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta (1504/1993)

Laki neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi (578/1994)

Laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (1540/1994)

Laki valtakunnanoikeudesta (273/1922) (kumottu)

Maanvuokralaki (258/1966)

Ministerivastuulaki (274/1922)

Suomen hallitusmuoto (94/1919) (kumottu)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Tietoyhteiskuntakaari (917/2014)

Laki tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta (557/2005) (kumottu)

Valtiopäiväjärjestys (7/1928) (kumottu)

Valuuttalaki (954/1985)

Hallituksen esitykset

HE 22/1990 vp

HE 234/1991 vp

HE 65/1992 vp

HE 95/1992 vp

HE 135/1992 vp

HE 217/1992 vp

HE 309/1993 vp

HE 135/1994 vp

HE 1/1998 vp

HE 188/2002 vp

HE 88/2003 vp

HE 125/2003 vp

HE 121/2004 vp

HE 17/2005 vp

HE 67/2006 vp

HE 52/2007 vp

HE 23/2008 vp

HE 60/2010 vp

HE 221/2013 vp

HE 47/2014 vp

HE 116/2016 vp

Valtioneuvoston selonteot, tiedonannot, kirjelmät ja selvitykset

VNS 3/1988 vp
VNT 2/1989 vp
VNT 11/1989 vp
VNS 1/1990 vp
VNS 1/1991 vp
VNS 2/1991 vp
VNT 1/1992 vp
U 4/1996 vp
E 27/2001 vp
VNS 2/2003 vp
VNS 6/2005 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt

PeVL 12/1982 vp
PeVL 2/1990 vp
PeVL 5/1990 vp
PeVL 5/1992 vp
PeVL 15/1992 vp
PeVL 14/1994 vp
PeVM 25/1994 vp
PeVL 3/1996 vp
PeVM 10/1998 vp
PeVL 25/2001 vp
PeVL 38/2001 vp
PeVL 42/2001 vp
PeVL 18/2002 vp
PeVL 48/2002 vp
PeVL 7/2003 vp
PeVL 18/2003 vp
PeVL 9/2004 vp
PeVM 5/2005 vp
PeVL 25/2005 vp
PeVL 9/2006 vp
PeVL 36/2006 vp
PeVL 4/2008 vp
PeVL 13/2008 vp
PeVL 18/2008 vp
PeVM 9/2010 vp
PeVL 57/2010 vp
PeVL 12/2012 vp
PeVL 18/2014 vp
PeVL 51/2014 vp
PeVL 39/2016 vp
PeVL 43/2016 vp

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnöt

UaVM 6/1992 vp
UaVM 9/1994 vp
UaVM 6/2008 vp

Lakivaliokunnan lausunnot

LaVL 4/1992 vp
LaVL 9/1998 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnöt

MmVM 3/2005 vp

Komiteamietinnöt

KM 1986:16
KM 1992:93
KM 1994:4

Eduskunnan vastaukset ja kirjalliset kysymykset

EV – HE 95 ja 217/1992 vp
EV 93/2005 vp
KK 183/2012 vp

Muut mietinnöt, selvitykset ja muistiot

EY–EFTA-virkamiesten selvitystyö 20.10.1989.
Euroopan unionin kehittäminen – institutionaalisen työryhmän taustamuistio vuoden 1996 hallitusten välisestä konferenssista. Helsinki 1995.
Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio. Oikeusministeriö, Työryhmämietintö 2008:8.

Kotimainen oikeuskäytäntö

KKO 2005:143 – s. 108
KKO 2010:20 – s. 108
KKO 2010:23 – s. 363
KKO 2011:43 – s. 363

Eurooppalaiset oikeuslähteet

Sopimus Euroopan unionista
Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

Asetukset

Komission asetus (EY) N:o 889/2008, annettu 5 päivänä syyskuuta 2008, luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 834/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä luonnonmukaisen tuotannon, merkintöjen ja valvonnan osalta
Neuvoston asetus (EY) N:o 44/2001, annettu 22 päivänä joulukuuta 2000, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla (Ei enää voimassa)

Direktiivit

Neuvoston direktiivi 2000/78/EY, annettu 27 päivänä marraskuuta 2000, yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista
Neuvoston direktiivi 2006/112/EY, annettu 28 päivänä marraskuuta 2006, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/24/EY, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten viestintäverkkojen yhteydessä tuotettavien tai käsiteltävien tietojen säilyttämisestä ja direktiivin 2002/58/EY muuttamisesta (Ei enää voimassa)
Neuvoston direktiivi 76/207/ETY, annettu 9 päivänä helmikuuta 1976, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa (Ei enää voimassa)
Neuvoston direktiivi 64/221/ETY, annettu 25 päivänä helmikuuta 1964, ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta (Ei enää voimassa)

Eurooppalaiset yleissopimukset

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7–8/1976)
Valtiosopimus oikeutta koskeva Wienin yleissopimus (SopS 33/1980)
Rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehty yleissopimus (SopS 70–71/1999)

Eurooppalainen oikeuskäytäntö

Asia 6/60 Jean-E. Humblet v. Belgian valtio EU:C:1960:48 – s. 48–50, 52, 68
Asia 13/61 Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenbogerd v. Robert Bosch GmbH ja Maatschappij van de zaken der Firma Willem van Rijn EU:C:1962:11 – s. 50

- Asia 26/62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen EU:C:1963:1 – s. 26, 49, 51–55, 60–62, 77, 225, 340
- Asia 6/64 Flaminio Costa v. ENEL EU:C:1964:66 – s. 39, 49–50, 52–54, 56–62, 80, 111, 115, 152, 171, 191, 218, 225, 238, 278, 340, 376, 377
- Asia 34/67 Firma Gebrüder Lück v. Hauptzollamt Köln-Rheinau EU:C:1968:24 – s. 68
- Asia 77/69 Euroopan yhteisöjen komissio v. Belgian kuningaskunta EU:C:1970:34 – s. 141
- Asia 9/70 Franz Grad v. Finanzamt Traunstein EU:C:1970:78 – s. 91–92
- Asia 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel EU:C:1970:114 – s. 63–65, 67, 77, 102, 218, 227, 310–311, 313–315
- Asia 22/70 Euroopan yhteisöjen komissio v. Euroopan yhteisöjen neuvosto EU:C:1971:32 – s. 86
- Yhdistetyt asiat 21–24/72 International Fruit Company NV ym. v. Produktschap voor Groenten en Fruit EU:C:1972:115 – s. 91
- Asia 4/73 J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Euroopan yhteisöjen komissio EU:C:1974:51 – s. 64, 77, 119, 310, 314
- Asia 167/73 Euroopan yhteisöjen komissio v. Ranskan tasavalta (French Merchant Seamen) EU:C:1974:35 – s. 60, 67,
- Asia 36/74 B.N.O. Walrave, L.J.N. Koch v. Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie ja Federación Española Ciclismo EU:C:1974:140 – s. 89
- Asia 41/74 Yvonne van Duyn v. Home Office EU:C:1974:133 – s. 92
- Asia 43/75 Gabrielle Defrenne v. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena EU:C:1976:56 – s. 89–90
- Asia 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA EU:C:1978:49 – s. 39, 41, 42, 60, 65–67
- Asia 44/79 Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz EU:C:1979:290 – s. 63–65, 310–311, 314
- Asia 8/81 Ursula Becker v. Finanzamt Münster-Innenstadt EU:C:1982:7 – s. 92
- Asia 14/83 Sabine von Colson ja Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen EU:C:1984:153 – s. 69, 105–107
- Asia 253/83 Sektellerei C. A. Kupferberg & Cie KG a.A. v. Hauptzollamt Mainz EU:C:1985:8 – s. 200,
- Asia 294/83 Parti écologiste "Les Verts" v. Euroopan parlamentti EU:C:1986:166 – s. 10, 128
- Asia 152/84 M. H. Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching) EU:C:1986:84 – s. 92, 93, 111
- Asia 314/85 Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost EU:C:1987:452 – s. 85
- Asia 80/86 Rikosoikeudenkäynti Kolpinghuis Nijmegen BV:tä vastaan EU:C:1987:431 – s. 108
- Asia 5/88 Hubert Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft EU:C:1989:321 – s. 97–98, 103–105, 303, 307–308, 312, 314–315, 327, 352
- Asia C-106/89 Marleasing v. Comercial Internacional de Alimentación SA EU:C:1990:395 – s. 106–107
- Asia C-213/89 The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd ym. EU:C:1990:257 – s. 109–110, 239
- Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90 Andrea Francovich ja Danila Bonifaci ym. v. Italian tasavalta EU:C:1991:428 – s. 49, 67–68, 93, 108, 110,
- Asia C-91/92 Paola Faccini Dori v. Recreb Srl EU:C:1994:292 – s. 93, 108, 111, 113
- Yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93 Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland ja The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd ym EU:C:1996:79 – s. 109–110
- Yhdistetyt asiat C-430/93 ja C-431/93 Jeroen van Schijndel ja Johannes Nicolaas Cornelis van Veen v. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten EU:C:1995:441 – s. 88
- Yhdistetyt asiat C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 ja C-190/94 Erich Dillenkofer, Chris-

- tian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula ja Trosten Knor v. Bundesrepublik Deutschland EU:C:1996:375 – s. 109–110
- Asia C-192/94 El Corte Inglés SA v. Cristina Blázquez Rivero EU:C:1996:88 – s. 93
- Asia C-194/94 CIA Security International SA v. Signalson SA ja Securitel SPRL EU:C:1996:172 – s. 93, 113
- Asia C-127/95 Norbrook Laboratories Ltd v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food EU:C:1998:151 – s. 110
- Asia C-168/95 Rikosoikeudenkäynti vastaan Luciano Arcaro EU:C:1996:363 – s. 108, 353
- Asia C-129/96 Inter-Environnement Wallonie ASBL v. Région wallonne EU:C:1997:628 – s. 93
- Asia C-309/96 Daniele Annibaldi v. Sindaco del Comune di Guidonia ja Presidente Regione Lazio EU:C:1997:631 – s. 97
- Yhdistetyt asiat C-10/97–C-22/97 Ministero delle Finanze v. IN.CO.GE.'90 Srl, Idelgard Srl, Iris'90 Srl, Camed Srl, Pomezia Progetti Appalti Srl (PPA), Edilcam Srl, A. Cecchini & C. Srl, EMO Srl, Emoda Srl, Sappesi Srl, Ing. Luigi Martini Srl, Giacomo Srl ja Mafar Srl EU:C:1998:498 – s. 41, 68–69
- Asia C-140/97 Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister ym. v. Republik Österreich EU:C:1999:306 – s. 110
- Asia C-319/97 Rikosoikeudenkäynti vastaan Antoine Kortas EU:C:1999:272, s.93
- Asia C-94/00 Roquette Frères SA v. Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ja Euroopan yhteisöjen komissio EU:C:2002:603 – s. 77
- Asia C-118/00 Gervais Larsy v. Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) EU:C:2001:368 – s. 109
- Asia C-129/00 Euroopan yhteisöjen komissio v. Italian tasavalta EU:C:2003:656 – s. 141
- Asia C-105/03 Rikosoikeudenkäynti vastaan Maria Pupino EU:C:2005:386 – s. 287
- Asia C-144/04 Werner Mangold v. Rüdiger Helm EU:C:2005:709 – s. 94
- Asia C-321/05 Hans Markus Kofoed v. Skatteministeriet EU:C:2007:408 – s. 108
- Yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 Yassin Abdullah Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan yhteisöjen komissio EU:C:2008:461 – s. 76, 77, 81–85
- Asia C-409/06 Winner Wetten GmbH v. Bürgermeisterin der Stadt Bergheim EU:C:2010:503 – s. 40, 69–71, 118,
- Asia C-427/06 Birgit Bartsch v. Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge GmbH EU:C:2008:517 – s. 94
- Asia C-237/07 Dieter Janecek v. Freistaat Bayern EU:C:2008:447 – s. 93
- Yhdistetyt asiat C-378/07–C-380/07 Kiriaki Angelidaki ym. v. Organismos Nomarchiakis Auto-dioikisis Rethymnis (C-378/07), Charikleia Giannoudi v. Dimos Geropotamou (C-379/07) ja Georgios Karabousanos ja Sofoklis Michopoulos v. Dimos Geropotamou (C-380/07) EU:C:2009:250 – s. 107–108
- Asia C-555/07 Seda Kükükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG EU:C:2010:21 – s. 94
- Asia C-617/10 Syyttäjät v. Hans Åkerberg Fransson EU:C:2013:105 – s. 72, 75–76, 78, 97–101, 333
- Asia C-40/11 Yoshikazu Iida v. Stadt Ulm EU:C:2012:691 – s. 97–98
- Asia C-283/11 Sky Österreich GmbH v. Österreichischer Rundfunk EU:C:2013:28 – s. 101
- Asia C-399/11 Ministerio Fiscal v. Stefano Melloni EU:C:2013:107 – s. 40, 71–74, 288, 333, 370, 373
- Yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12 (asiassa C-293/12) Digital Rights Ireland Ltd v. Minister for Communications, Marine and Natural Resources, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Commissioner of the Garda Síochána, Irlanti ja Attorney General, sekä (asiassa C-594/12) Kärntner Landesregierung, Michael Seitlinger ja Christof Tschohl ym. EU:C:2014:238 – s. 104

- Asia C-206/13 Cruciano Siragusa v. Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo EU:C:2014:126 – s. 98
- Asia C-62/14 Peter Gauweiler ym. v. Deutscher Bundestag EU:C:2015:400 – s. 138, 140, 148–149, 361, 372, 375
- Asia C-441/14 Ajos A/S:n puolesta v. Karsten Eigil Rasmussenin kuolinpesä EU:C:2016:278 – s. 151–152
- Yhdistetyt asiat C-404/15 ja C-659/15 PPU Eurooppalaisten pidätysmääräysten toimeenpano: Pál Aranyosi (C-404/15) ja Robert Căldăraru (C 659/15 PPU) EU:C:2016:198 – s. 74–75, 102–103, 344, 353, 370,

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotukset

- Julkisasiamies Römerin ratkaisuesitys 12.12.1962, Van Gend en Loos, (asia 26/62, EU:C:1962:42) – s. 53, 54
- Julkisasiamies Lagrangen ratkaisuehdotus 25.6.1964, Flaminio Costa v. ENEL (asia 6/64, EU:C:1964:51) – s. 50, 53–54, 56–59
- Julkisasiamies Poiaras Maduron ratkaisuehdotus 16 päivänä tammikuuta 2008, Yassin Abdullah Kadi ja Al Barakaat International Foundation vastaan Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan yhteisöjen komissio (yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:11) – s. 76, 82
- Julkisasiamies P. Cruz Villalónin ratkaisuehdotus 14.1.2015, Peter Gauweiler ym. vastaan Deutscher Bundestag (asia C-62/14, EU:C:2015:7) – s. 143, 361

Ruotsi

Ruotsin liittymislaki

- Lag 1994:1219, 5.5.1994
Lag 2010:1408
Lag 2013:297

- Prop. 1975/76:209
Prop. 1978/79:195
Prop. 1984/85:61
Prop 1991/92:170, bilaga 1
Prop. 1993/94:114
Prop 1994/95
Prop 2007/08:168
Prop. 2009/10:80

Yttr. 1992/93:KU1

- Bet. 2009/10:KU19
KU 1975/76:56
KU 1978/79:39
KU 1984/85:21

SOU 1993:14
 SOU 2007:85
 SOU 2008:125, 153

En reformerad grundlag – Betänkande av Grundlagsutredningen, Stockholm 2008, Statens Offentliga Utredningar (SOU),
 Skr 1990/91:UU8, rskr. 74
 Ds 1993:36

Tanska

Laki liittymisestä, laki no 321, 30.4.2008

Saksa

BVerfG päätös 2 BvR 52/71, 29.5.1976, 37 BVerfGE 271, (1974) 2 CMLR 540 (Solange I) – s. 47, 57, 64, 136, 139, 314, 333, 348,
 Wünsche Handelsgesellschaft, BVerfG päätös 22.10.1986, 2 BvR 187/83, (1987) 3 CMLR 225 (Solange II) – s. 136–137
 2 BvR 2134/92 ja 2 BvR 2159/92, (1994) CMLR 57, Brünnler ja muut v. Sopimus Euroopan unionista (Maastricht-päätös) – s. 137, 140, 239, 240, 241, 245, 247, 248, 257–258, 262, 272, 274, 372
 2 BvR 2661/06 (Honeywell) – s. 136, 138, 297,
 2 BvR 2728/13, 24.1.2014 (Gauweiler-ennakkoratkaisupyyntö) – s. 138, 140, 148, 149, 361, 375
 BvR 2735/14, 15.12.2015 (Identity Review Order -ratkaisu) – s. 75
 2 BvR 2728/13, 21.6.2016 (Gauweiler-tuomio) – s. 372, 375

Muu eurooppalainen oikeuskäytäntö

Judgment no. 7, Case concerning certain German interests in Polish Upper Silesia (The Merits).
 Collection of Judgments, Publications of the Permanent Court of International Justice, 1926 – s. 45
 Italian Perustuslakituomioistuimien päätös 27.12.1973, Frontini/Ministero delle Finanze (1974) – s. 59, 131, 139
 Päätös 170/1984 8.7.1984 (Granital), Il Foro Italiano 1984 I, 2062, englanninnos (1984) 21 CML Rev s. 756 – s. 132
 Päätös 21.4.1989, n. 232, S.p.a. Fragn v. Amministrazione delle Finanze (1990-I) Foro Italiano 1855 sekä kanta vahvistettuna päätöksessä 18.12.1995, n. 509 (1996-I) Foro Italiano 784 – s. 132
 Cour d' Arbitrage (Belgia), Päätös 16.10.1991 – s. 130
 Puolan perustuslakituomioistuimen ratkaisu 11.5.2005, K 18/04 – s. 134, 148
 Puolan perustuslakituomioistuimen päätös K 32/09, 24.11.2010. SK 45/09, 16.11.2011 – s. 134
 Espanjan perustuslakituomioistuimen päätös 26/2014, 13.2.2014 – s. 74
 Tanskan korkeimman oikeuden 6.12.2016 julkaisema ratkaisu asiassa no 15/2014 (Ajos) – s. 151
 The United Kingdom Supreme Court Judgment R v Secretary of State for Exiting the European Union, 24.1.2017 – s. 297

Lyhenteet

BVerfG	Bundesverfassungsgericht eli Saksan perustuslakituomioistuin
CEDAW	The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women eli Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus
Demla	Demokraattiset lakimiehet ry
EC	European Community (= EY)
EEA	European Economic Area (= ETA)
EES	European Economic Space (=ETA)
EFTA	Euroopan vapaakauppajärjestö
EHTY	Euroopan hiili- ja teräsyhteisö
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ETA	Euroopan talousalue
ETY	Euroopan talousyhteisö
EU	Euroopan unioni
Euratom	Euroopan atomienergiayhteisö
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EUYT	Euroopan unionin yleinen tuomioistuin
EV	Eduskunnan vastaus
EY	Euroopan yhteisö tai Euroopan yhteisöt
EYTI	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (EUT:n ja EUYT:n edeltäjä)
HE	Hallituksen esitys
HM	Hallitusmuoto
KP-sopimus	Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus
PeV	Perustuslakivaliokunta
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausuto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Perustuslaki
POK	Perusoikeuskirja
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SOU	Statens Offentliga Utredningar
TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
UaV	Ulkoasiainvaliokunta
UaVM	Ulkoasiainvaliokunnan mietintö
VNS	Valtioneuvoston selonteko
VNT	Valtioneuvoston tiedonanto

Hakemisto

A

Acte clair 76
Acquis communautaire 128, 130, 173, 177, 191, 223, 245, 253, 254, 256, 257, 271
Aho, Esko 158, 187
Aikaprioriteetti 81, 167
Aineelliset rajoitukset päätösvallan luovuttamisessa 272
Ajallinen näkökulma 15, 26
Ajos-tapaus 130, 151
Alueellinen ihmisoikeuksien suojajärjestelmä 71, 360
Amsterdamin sopimus 52, 114, 117, 276, 283
Annettu toimivalta 82, 84, 86, 115, 117, 119, 133, 137, 140, 273, 370
Anwendungsvorrang 40, 41
Asiantuntijat 27, 221, 243, 287, 308, 361, 368
Assosiaatiosopimus 183
Aukkotilanne 112
Auktoritatiivisuus 13, 27, 319, 324, 361, 364, 374
Autonomisuus 3–5, 15, 16, 18, 21–23, 25, 34–36, 49, 50, 76, 77, 79, 109, 121, 133, 138, 184, 230, 270, 338, 373, 376, 378

B

Belgia 48, 49, 53, 54, 130, 141, 225
Blankettisääntely 164, 165, 210, 211, 213, 214, 257, 270, 352
BVerfG ks. Saksan perustuslakituomioistuin

C

Contra legem -tulkinta 112, 151

D

De facto -etusija 172
Delors, Jacques 176, 177
Demokratia 8, 13, 14, 29, 31, 53, 58, 119, 133, 134, 137, 138, 140, 147, 184, 236, 247, 262, 294, 296–298, 370, 375
– Demokratiavaje 57, 184
– Epädemokraattisuus 36, 59, 139, 297, 367

Dialogi 8, 9, 13, 149, 324, 328, 329, 360–364, 372, 375–379

Dialoginen rakenne 9

Dialogisuus 22, 360

Direct applicability ks. Suora sovellettavuus

Direct effect ks. Välitön oikeusvaikutus

Doktriini

- controlimiti-doktriini 132, 145
- ERTA 86
- EUT 64, 88, 130, 189, 193, 196, 207, 228, 238, 314, 315
- perusoikeusdoktriini 14, 32, 36
- puolueettomuusdoktriini 155
- unioninoikeuden erillisysdoktriini 64
- valtiosääntödoktriini 8, 12

Dualismi 3, 4, 53, 56, 59, 167, 180, 190, 197, 208, 211, 215, 222, 224, 226, 240, 263, 271

Dynaamisuus 18, 86, 110, 117, 167, 191, 232, 234, 236, 248, 264, 290, 378

E

E contrario -päätelmä 34, 181

Eduskunta 29, 31, 32, 34, 37, 41, 131, 157, 158, 160–163, 166–168, 172, 175–178, 180, 181, 184, 185, 187, 188, 194, 195, 202, 208, 212, 214–223, 227, 231, 233, 235, 238, 241, 251, 261, 263, 269, 273, 275–277, 285, 286, 289, 291–294, 296–298, 304, 309, 316, 322, 338, 342–344, 347–349, 354, 360, 362, 367, 371, 373–376, 378

Eduskuntalaki ks. Tavallinen laki

EES 177–179, 180, 216, 221, 225

Effet utile 91, 92, 111

Elävä oikeus ks. Law in action

Enemmistöpäätös 32, 175, 183, 196, 228, 298

Ennakkoratkaisu 8, 50, 51, 53–56, 58, 63, 64, 72–76, 85, 88, 91, 109, 111, 113, 118, 132, 138, 140, 143, 146, 147, 149, 151, 198, 315, 329, 361–365, 367–370, 372–375

- Ennakkovaikuttamismenettely 32, 131, 238, 289, 338, 374
- Ensimmäisen tason kysymys 22
- Ensisijaisuus 39–42, 49, 65, 66, 73, 78, 79, 82, 83, 100, 115, 116, 185, 189, 191, 193, 203, 205, 208, 217–219, 233, 234, 237, 242, 259, 283, 285–287, 318, 320, 335, 336, 344, 366
- Epäinhimillisen kohtelun kieltö 74
- Epäsuora oikeusvaikutus ks. Tulkintavaikutus
- Epävarma oikeustila 67
- Erillisuus 19, 20, 34, 48, 50, 52, 63, 64, 80, 82, 100, 114, 136, 147, 267, 268, 275, 277, 290, 327, 338–341, 343, 345, 346, 350, 352, 378
- Eroaminen unionista 23, 129, 135, 147, 148, 291, 359, 372, 374, 376, 377
- Espanja
- perustuslaki 41, 103, 133, 134, 147–149, 328, 379
 - perustuslakituomioistuin 40, 74, 78, 132, 144, 147, 274, 358
 - primacía 40
 - supremacía 40
- Estoppel 92, 113, 206, 213
- Etusija
- autonomisuus 15
 - ehdottomuus 8, 25, 63, 67, 69, 120, 132, 135, 137, 139, 149, 186, 190, 191, 202, 216, 217, 221, 224, 228–230, 235, 238–240, 242, 243, 245, 258–266, 268, 270, 272, 274–277, 283, 286, 288, 291, 297, 298, 314, 315, 319, 321, 322, 327, 328, 333, 335, 336, 342, 347, 351–354, 358, 359, 364, 366
 - julistus n:o 17 26, 40, 115, 116, 259, 288, 318, 319
- Euratom 39
- Euroopan hiili- ja teräsyhteisö (EHTY) 39, 47, 48, 68, 193, 198, 203
- Euroopan idea 53
- Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) 3, 4, 8, 10, 18, 19, 37, 39, 45, 46, 52, 71, 72, 74–82, 99, 100–103, 138, 147, 149, 155, 163–173, 179, 187, 194, 195, 226, 241, 246, 269, 278, 302, 305, 307, 308, 319, 320, 326, 334, 345, 346, 360, 367
- 15 artikla 295, 346
 - 53 artikla 71, 79, 164, 172
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) 3, 10, 45, 71, 74, 76–79, 152, 163, 167, 168, 170, 172, 305, 334
- Euroopan keskuspankki (EKP) 138
- Euroopan komissio 51, 52, 54–57, 60, 64, 67–69, 86, 94, 95, 113, 117, 141, 158, 160, 161, 176, 255, 259, 298, 307–312, 314, 315, 318, 337, 338
- lausunto Suomen liittymisestä 252
- Euroopan neuvosto 4, 45, 155, 160, 165, 171, 187, 290, 307
- Euroopan parlamentti 10, 86, 104, 114, 128, 176, 252, 306, 316, 322
- Euroopan talousalue (ETA)
- sekakomitea 183, 197, 199, 201, 206, 211, 212
 - sopimuksen valvontaelin 195
 - tuomioistuin 192
 - voimaansaattamislaki 161, 196, 206, 209–214, 216–219, 224, 225, 227, 229, 264, 265, 275, 284
- Euroopan talous- ja rahaliitto (EMU) 193
- Euroopan talusyhteisö
- perustamisasiakirja 56
 - perustamissopimus 60, 198, 203, 225
- Euroopan perustuslaki ks. Perustuslaillinen sopimus
- Euroopan unionin jäsenyys
- suveriniteettirajoitus 289, 290
- Euroopan unionin oikeusjärjestys
- rinnakkaisuus 60, 148, 236, 357
- Euroopan unionin perusoikeusjärjestelmä 122, 170, 267, 268, 302, 308, 318, 322, 327, 333, 335–337, 341, 350
- Euroopan unionin tuomioistuin (EUT)
- laillisuusvalvonta 82, 84, 85
- Euroopan unionin yleinen tuomioistuin (EUYT) 81, 82
- Euroopan vapaakauppajärjestö (EFTA) 155, 158, 160, 175–177, 183, 185, 188, 190, 192, 195–204, 206, 207, 212, 213, 219, 223, 227–230, 235, 251
- Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (EYTI) 10, 48, 55, 76, 77, 82–84, 90, 111, 115, 191, 192, 196, 198, 204, 205, 312
- Euroopan yhtenäisasiakirja 158, 183, 193
- Eurooppa-neuvosto
- päätökset 256
- Evoluutiivinen ja dynaaminen tulkintakäytäntö

Ewigkeitsgarantie 32, 137, 145, 279, 294, 295, 371

F

Federatiivinen rakenne 294
Frontini-tapaus 59, 131, 139

G

Gaudet, Michel 55
Gauweiler-tapaus 138, 140, 148, 149, 361, 372, 375
Geltungsvorrang ks. Pätevyysetusija
Gorbatšov, Mihail 157

H

Hakijavaltio 249, 252, 256
Hallitusten välinen konferenssi 40, 115, 186, 257, 277, 283, 284
Harkintavalta 16, 70, 75, 82, 92, 103, 106, 107, 109, 170, 277, 302, 309, 312, 324, 326, 327, 370
Harmonisointi 46, 73, 80, 136
Hauer-tuomio 64, 65, 310, 311, 314
Henkilöiden vapaa liikkuvuus 183
Historiallinen koulu 16
Historiattomuus 26
Holkeri, Harri 156
Hollanti 53, 54, 58, 114, 127, 128, 130, 225, 283, 285
Horisontaalinen oikeusvaikutus 89, 90, 93, 94, 109, 111, 118
Hypoteesi 7
Hyvitysseuraamus 26
Hyvä lainkirjoittamistapa 306

I

Identity Review Order -ratkaisu 75
Ihmisarvon kunnioitus 31, 74, 119, 344,
Ihmisarvon loukkaamattomuus 31, 32, 36, 295, 296, 298, 354, 378
Ihmisoikeusjärjestelmä 267, 338, 360
Ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan periaate 167–169, 172
Implementointi 94, 186, 199, 326, 339, 342, 375
Inkorporointi 45, 171, 199, 214, 224
Institutionaalinen systeemi 11, 78, 272
Integraationormisto 62
Intensiivinen reflektointi 22

Integraatio ks. Yhdentyminen

Italia

- controlimiti-doktriini ks. doktriini
- perustuslaki 56, 131, 132
- perustuslakituomioistuin 59, 131, 136, 137, 139, 237, 274, 296, 335, 337, 376

Itälaajentuminen 283

J

Janajevin junta 158
Joutsamo, Kari 87, 185, 198, 209
Julkisasiamies 27, 50, 53–59, 76, 80, 82, 94, 143, 361
Jus cogens 81, 82
Jyräki, Antero 29, 31, 42, 155, 159, 185, 186, 190, 218, 241, 270, 289, 371
Jäsenvaltioiden yhteinen valtiosääntöperinne 102, 122, 144, 371
Jäsenyyshakemus 158, 161, 223, 251, 252, 259
Jäsenyysneuvottelut 223, 251, 252, 261, 269
Jääskinen, Niilo 4, 9, 11, 185–187, 189, 191, 194, 196, 198, 199, 207, 209, 215, 218, 229, 352, 357

K

Kanninen, Heikki 186, 189, 190, 195, 196, 357
Kansalaisuuteen perustuva syrjintä 89, 187
Kansalaisyhteiskunnan vapaa toiminta 297
Kansallisen identiteetin kunnioittaminen 129
Kansallisen valtiosäännön ydinsisältö 131
Kansallinen valtiosääntörakenne 63, 64, 118, 129
Kansallinen voimaansaattaminen 4, 45, 202, 206, 322
Kansansuvereenisuus 29, 31, 32, 138, 139, 262, 279, 295, 297
Kansanvaltainen peruste 31, 36, 290, 295–298, 341, 354, 375
Keskinäinen dialogi 7
Keskinäinen kunnioitus 57, 360, 377
Keskinäisen tasapainon ja tarkistusten järjestelmä (system on checks and balances) 23, 25, 53
Kielto kansainvälisellä velvoitteella vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita 290, 295
Kirjoitettu sääntö (law in books) 17

Klassinen kansainvälinen oikeus 3
 Koherenssi 11, 12, 41, 97, 116, 333, 369, 374
 Koivisto, Mauno 156, 157, 158
 Kolmas pilari 301, 304
 Kolme aaltoa 4
 Kolmijako-oppi 46, 172, 221, 273, 376
 Kompetenssi-kompetenssi 29, 127, 129, 134,
 137, 140, 144, 247, 360
 Konflikti
 – epäsuora 67
 – potentiaalinen 67
 – ratkaiseminen 5, 15, 18, 21, 23, 45, 57,
 58, 59, 60, 80, 88, 123, 136, 148, 163,
 164, 166, 209, 226, 272, 321, 341, 365,
 370, 372
 – sääntö 42, 59, 66, 109, 113, 116, 129,
 170, 202, 231, 272, 284, 301, 320, 324
 Konstituutio (constitution) 18, 19, 21, 37
 KP-sopimus 163, 164, 169, 296, 302, 345,
 346
 Kuka päättää, kuka päättää -kysymys 22
 Kumoamiskanne 85
 Kunnallinen itsehallinto 297
 Kylmä sota 26, 155, 187, 251

L

Laillisuusperiaate 53, 262, 295, 302
 Lainopin metodi 11, 12, 13, 15, 16, 19, 21,
 24, 26, 27, 229
 Lainvalinta 20, 201, 224, 225, 226
 Lakisidonnaisuus 217, 279
 Lakivaliokunta 221, 276, 277
 Lakivaraus 33
 Law in action 17
 Legaliiteettiperiaate ks. Laillisuusperiaate
 Legitimaatioperusta 29
 Legitimiteetti 19, 24, 62, 131, 238, 247, 375
 Lagrange, Maurice 50, 53, 54, 56, 57, 58, 59,
 60, 80
 Lesaffer, Randall 26
 Lex posterior -periaate 46, 56, 65, 165, 166,
 167, 171, 185, 186, 191, 202, 208, 209,
 218, 278, 340, 341
 Lex specialis -periaate 165, 166, 167, 208,
 209, 218
 Liittyminen
 – Liittymisasiakirjat 239, 252–258, 261,
 265, 270, 274
 – Liittymisen oikeusperusta 78

– Liittymismenettely 252
 – Liittymissopimus 26, 27, 37, 41, 96,
 114, 134, 145, 151, 152, 241, 244,
 251–256, 258, 261, 263–266, 268–271,
 273, 274, 278, 283, 291, 324, 327,
 333–335, 337, 340, 342, 343, 347–349,
 352, 354, 361, 365, 366, 370
 – Liittymistä koskevat ehdot 252
 – Liittymisvaihe 5, 13, 26, 41, 139, 163,
 164, 181, 249, 265, 272–274, 278, 288,
 291, 295, 313, 334, 335, 338, 340, 344,
 347–349, 358, 371, 377
 Lissabonin sopimus 26, 40, 41, 52, 71, 78,
 79, 80, 94, 109, 114–120, 128, 137, 140,
 147, 149, 258, 259, 283, 286–288, 301,
 305, 318, 334, 335, 347, 376
 Lojaliteettiperiaate 68, 108, 110, 135, 234,
 261, 283, 284, 286, 287, 317, 320
 Luomuasetus 317, 323–325, 327, 352, 363
 Luonnonoikeus 16, 36
 Luottamuksensuoja 73, 102, 151, 312
 Luovuttamattomat arvot 31, 334, 358, 362,
 370
 Luxemburgin kompromissi 117, 192, 229

M

Maantieteellinen päällekkäisyys 24
 Maastricht-tuomio 137, 140, 239, 240, 241,
 245, 247, 248, 258, 262, 272, 274
 Maastrichtin Eurooppa-neuvosto 158
 Maastrichtin sopimus ks. Sopimus Euroopan
 unionista
 Maatalouspolitiikka 97, 307, 309, 310,
 312–315, 323
 MacCormick, Neil 19, 20, 22, 23, 24, 149
 Maksuvelvollisuutta koskeva seuraamus 94
 Ministerineuvoston oikeuspalvelun lausunto
 115
 Mitättömyys 40, 48, 57, 68
 Moninaisuus 7, 17, 18
 Moniperusteisuus 24
 Monistinen järjestelmä 55, 58, 59, 195, 197,
 212, 214, 263
 Multilevel constitutionalism 11
 Muutoksenhakuelin 48
 Muuttamisvelvollisuus 49, 67
 Määräaika 87, 92, 105, 270
 Määräenemmistöpäätös 32, 128, 175, 196,
 228, 298

Määräysvalta 18, 19, 22, 25, 37, 138, 140,
184, 296

N

Ne bis in idem -kielto 75
Neuvoa-antava kansanäänestys 252, 261
Neuvoa-antava lausunto 185
Neuvostoliitto 26, 155–159, 175, 176, 178,
187, 248
Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto 40,
115
Nizzan sopimus 114, 283, 290, 335
Nold-tuomio 64, 119, 310, 314
Normatiivinen oikeusjärjestys (legal order)
11
Normiharmonia 201, 212
Normijärjestelmä 112
Norminantovalta 225, 231, 357

O

Oikeasuhtaisuus 317, 323
Oikeudellinen käytäntö (legal practise) 11, 12
Oikeudellinen todellisuus 7, 13, 15, 19, 127
Oikeudellinen täysivaltaisuus 29
Oikeudellisesti sääntelemätön tilanne 70
Oikeudenkäyttöpiiri 36, 46, 263, 291, 336,
378
Oikeuden pinta 12, 14, 358
Oikeudenalajaottelu 27
Oikeus elämään 295
Oikeusjärjestelmä (legal system) 11, 12, 14,
36, 76, 192, 229, 233, 267, 268, 305
Oikeuskulttuurin kerrostumat 12
Oikeuslähdeoppi 185
Oikeusperiaate 16, 17, 77, 78, 82, 93, 100,
108, 120, 151, 152, 170, 210, 211, 226,
233, 234, 237, 239, 241, 258, 303, 307,
337
Oikeuspoliittinen keskustelu 222
Oikeuspositivismi 16
Oikeusrealismi 16, 17, 19
Oikeussuhteen vertikaalisuus 87
Oikeussuojakeinot 46, 48, 82
Oikeussääntö 16, 17, 29, 39, 65–67, 70, 76,
79, 89, 108, 111, 189, 193, 197, 203, 205,
210, 220, 317, 343
Oikeusturva 53, 85, 87, 88, 93, 94, 186, 213,
232, 335, 344
Oikeusvaltio 29, 31, 119, 133, 186, 294, 366

Oikeusvaltioperiaate 29, 31, 111, 134, 297,
343
Oikeusvarmuus 53, 70, 88, 108, 112, 151,
152, 237, 353, 369
Oletetun mitätöinnin oppi 57
Omaisuudensuoja 307, 308, 309, 311–315,
319, 373
Omalakisuus 128, 129, 139
Omistusoikeus 47, 48, 85, 102, 240–242, 262,
273, 295
OMT-ohjelma 138

P

Paasio, Pertti 157, 158
Pacta sunt servanda -periaate 16
Palveluiden vapaa liikkuvuus 69, 183
Passiivinen hyväksyminen 14, 359
Perusarvot 10, 31, 74, 133
Perusoikeudet

- ei-ehdottomuus 36
- enimmäissuoja 80
- vähimmäissuoja 80, 103

Perusoikeuksien luokittelu 32, 33
Perusoikeuksien ydinsisältö 33, 241
Perusoikeusjärjestelmä 36, 71, 74, 104, 105,
122, 144, 163, 170, 264, 267, 268, 276,
287, 294, 295, 302, 306, 308, 313,
316–318, 322–325, 327, 333–337, 341,
344, 346, 347, 349, 350
Perusoikeuskeskustelu 35, 147
Perusoikeuskirja 71–80, 96–104, 115, 120,
144, 147, 278, 287, 302, 305, 307, 308,
316, 319, 320, 322, 324–327, 336–338,
340, 344, 347, 350, 352, 368, 370, 373
Perusoikeusmyönteisyys 242, 307, 308, 311
Perusoikeussuojan aineellinen sisältö 73, 244
Perusoikeussääntely 46, 319
Perusoikeusolottuvuus 30, 47, 312, 335
Perussopimukset 10, 16–18, 26, 32, 41,
52–54, 64, 70, 77–82, 85–88, 90, 97, 98,
114–121, 128, 129, 136, 138, 140, 144,
148, 179, 231, 234, 244, 252, 255–259,
261, 262, 265, 271, 283–285, 287, 288,
291, 318, 319, 322, 327, 334–336, 338,
348, 352, 359, 361, 367, 370, 372, 376
Perustamissopimuksen sanamuoto 55, 60
Perustavanlaatuinen periaate 132
Perusteltujen odotusten suoja 312
Perustuslaillinen identiteetti 75, 121, 138, 313

- Perustuslaillinen sopimus 114, 283, 284, 285, 288
- Perustuslaillinen valvonta 8, 9, 46, 275, 277, 360, 362
- Perustuslainmukaisuuden arviointi 10, 168,
- Perustuslainmukaisuuden jälkikäiteinen
tutkinta 222
- Perustuslainsäätämisyjärjestys 34, 37, 163, 164, 181, 194, 216, 218, 219, 220, 229, 241, 257, 264, 265, 268, 269, 284, 289, 290, 293, 303–305, 309, 334, 335, 342–346, 352
- Perustuslakia säätävä valta 29
- Perustuslakikontrolli 59, 222, 279, 359, 369, 375
- Perustuslakisopimus 40, 41, 114, 115, 116, 132–134, 147, 283, 284–286, 288, 335
- Perustuslakivaliokunta 3, 7–10, 13, 27, 30, 34, 35, 41, 97, 131, 161, 164, 165, 166, 172, 180, 189, 195, 215, 216, 220, 221, 222, 223, 224, 232, 235, 236, 240, 242, 263, 264, 265, 269, 272, 276, 277, 279, 284, 286, 287, 288, 290, 291, 292, 294, 295, 301–303, 307, 311, 313, 315, 316, 317, 318, 323, 324, 325, 328, 334–337–340, 344–346, 352, 353, 358–365, 367–371, 374–378
- Pidätysmääräystä koskeva puitepäätös 72, 74, 135, 303, 339, 347
- Pilarirakenne 115, 286, 301
- Pluralismi 4, 7, 15, 17, 18, 20, 23–25, 36, 149, 236, 260, 352, 359, 369, 378, 379
- Pluralistinen 5, 7, 15, 23, 35, 36, 57, 127
- Poikkeuslaki-instituutio 37, 267, 289, 293, 324, 325
- Poikkeuslakien käytön välttämisperiaate 289, 305
- Poikkeuslakimenettely 32, 241, 268, 293, 305, 344
- Poliittinen liitto 176
- Porto 158, 161
- Positiivis-oikeudellinen 24, 25
- Pouvoir constituant ks. Kansansuvereniteetti
- Presumptioperiaate 165, 166, 168, 169, 171, 172, 334, 335
- Primäärilähde 15, 27, 81, 83, 96, 258, 299, 328
- Primäärioikeus 11, 83, 84, 127, 241, 254, 255, 256
- Prosessuaalinen myönnytys 24
- Punninta 36, 70, 99, 101, 170, 187, 294
- Puola
- perustuslaki 134, 135, 148, 149, 303, 379
 - perustuslakituomioistuin 40, 134, 135, 139, 148, 358, 372, 376
- Puolueettomuuspolitiikka 156, 157, 158, 159, 175, 248, 251
- Pätemättömyys 41, 47, 64, 66, 69, 70, 85, 91, 106, 107, 112, 118, 122, 136, 149, 201, 316, 353
- Pätevyys 13, 16, 18, 21, 25, 40, 59, 60, 61, 63, 65, 66, 68, 84, 85, 91, 112, 113, 118, 127, 129, 130, 132, 135, 138–141, 148, 240, 247, 298, 299, 311, 313, 320, 321, 324, 325, 328, 358, 361, 366, 370, 372, 373
- Pätevyys- ja soveltamisetusjaerottelu 59
- Pätevyysetusija 40, 59, 130
- Päätöksen ja direktiivin yhteisvaikutus 91
- Päätösvallan luovuttamisen rajoituskriteeri 145
- R**
- Ranska 40, 42, 45, 53, 56, 58, 60, 67, 69, 114, 127, 171, 177, 239, 246, 283, 285
- Reaaliset argumentit 16
- Residuaalinen 152
- Rikkomusmenettely 49, 55, 56, 94, 95, 113, 117, 118, 130, 140, 148, 199, 213, 225, 362, 365, 372, 374
- Rikoksenteikijän luovuttaminen 75, 305, 319
- Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate 112, 295, 302, 353
- Ristiriidattomuus 11, 13, 186
- Ristiriitojen ratkaisunormi 40, 42
- Rooman sopimus 52, 56–58, 62, 129, 160, 171, 183, 199, 226, 231, 243
- Ross, Alf 13
- Ruotsi 20, 45, 75, 76, 97, 128, 134, 145, 156, 159, 166, 167, 176, 184, 200, 207, 216, 222–226, 229, 243–249, 254–257, 259, 267, 271, 272, 278, 279, 289, 290, 291, 347, 366, 379
- Römer, Karl 53, 54

S

- Saksan kansansuvereniteetti 138
- Saksan perustuslaki
- ikuisuuslauseke ks. Ewigkeitsgarantie
 - 79.3 artikla 32, 137, 294, 295
- Saksan perustuslakituomioistuin 35, 36, 40, 47, 57, 58, 64, 69, 70, 75, 98, 118, 129, 130, 136, 137–141, 143, 146, 148, 149, 151, 167, 237, 239–241, 245–249, 258, 262, 264, 267, 272, 274, 296, 297, 311, 313–315, 333–335, 337, 348, 354, 358, 363, 371, 372, 375, 376
- Sanktiomaksu 95, 109, 121
- Saraviita, Ilkka 184, 185, 187, 215, 216, 229
- Scheinin, Martin 31, 32, 34, 35, 164, 259, 263
- Sedimentoituminen 12
- Self-executing ks. Suora sovellettavuus
- Sevón, Leif 190, 191, 202–204, 206–208, 213, 214, 219, 221
- Siirtymäsäännös 254, 258, 309, 311–313
- Sisäinen aspekti 30
- Sisällyttäminen jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin 54, 60, 128, 205, 367
- Sisämarkkinaohjelma 158, 159, 175, 176
- Solange I 47, 57, 64, 136, 139, 314, 333, 348, 371
- Solange II 136, 137, 333, 348, 371
- Sopimus Euroopan unionista 52, 117, 130, 132, 134, 158, 246, 257, 283
- Sopimusrikkomus 45, 48, 90, 95, 140, 163, 209, 212, 213, 215, 225, 346
- Sopimusten ”herrat” 17
- Sopimusvaltio 45, 51, 71, 79, 80, 172, 185, 193, 196, 200, 201, 205, 208, 212–214, 224, 228, 263, 345
- Sorsa, Kalevi 156
- Sosiaalinen oikeudenmukaisuus 134
- Sosiaaliset oikeudet 296
- Sosiaalivaltio 133, 184–186, 248, 249, 294, 325
- Soveltamisala 25, 66, 68, 72, 73, 79, 82, 84, 86, 88, 96, 79, 98–100, 102, 103, 107, 116, 122, 132, 194, 200–202, 205, 206, 212, 218, 222, 225, 262, 276, 286, 287, 308, 312, 327, 339–341, 350, 352, 366
- Soveltamisetusija 21, 40, 59, 66, 69, 130
- Soveltamiskäytäntö 9, 12, 13, 15, 47, 179, 180, 183, 211, 298, 313, 315, 327, 328, 354, 369, 371, 378, 379
- Soveltamistilanne 36, 41, 48, 59, 60, 66, 68, 69, 88, 95, 96, 98, 101, 102, 109, 121, 122, 130, 167, 172, 173, 195, 220, 221, 240, 264, 266, 270, 275, 284, 287, 301, 320, 324, 328, 339, 344, 366, 370, 372
- Soveltuva oikeusjärjestys 226
- Sovittamaton ristiriita 5, 148, 244, 342, 348, 371, 377
- Staattisuus 18, 85, 377, 378
- Suhteellisuusperiaate 63, 70, 237, 312, 316
- Sui generis 18, 29, 59, 62, 80, 121, 128, 137, 147, 237, 366, 376
- Sundbäck, Veli 252
- Suojan taso 71–73, 78, 99, 100–104, 110, 144, 186, 267
- Suomen jäsenyys unionissa 234, 251, 252, 269, 338
- Suomen perustuslaki
- PL 106 § 9, 168, 170, 172, 267, 274, 275, 276–279, 349, 350, 355, 363, 365, 366
 - muuttaminen 32, 180, 181, 216, 220, 227, 229, 292–294, 303, 305, 354, 368, 374
 - kumoaminen 293, 294, 372
 - rajattu poikkeus 294
 - valtiomuodon perusteet 290
 - täydellisyysperiaate 31, 181, 289, 290
 - kokonaisuudistus 4, 168, 172, 222, 267, 275, 276, 289, 293, 294, 296,
 - erillisuudistus 289
- Suominen, Ilkka 157
- Suora sovellettavuus 34, 54, 57, 60, 64–66, 70, 86–89, 91, 94–96, 99, 100, 106, 114, 121, 122, 128, 134, 169, 189, 191, 194, 196, 200, 201, 203, 204, 211, 224, 226, 228, 239, 244, 253, 298, 301, 304, 321
- Superioriteetti 21, 22
- Supremacy/primacy-erottelu 40, 41, 135, 148
- Suverenistinen näkemys 18
- Suvereniteetin luovutusta sääntelevä lauseke 31
- Suvereniteettiargumentti 247
- Suvereniteettilauseke 131
- Suvereniteettirajoitus 289, 290
- Systemaattinen sijainti 30
- Syvärakenne 7, 12, 14, 15, 358
- Sähköisen viestinnän tietosuojalaki 306
- Sätköturvallisuuslaki 322, 323, 327, 352

Säännöt

- Lainkäyttöä koskevat (rules of adjudication) 20, 21
- Muuttamista koskevat (rules of change) 20, 21
- Tunnistamista koskevat (rules of recognition) 20, 21

Säättämisjärjestysratkaisut 33

T

Taloudellinen ja poliittinen tavoite 155

Tanska 130, 151, 152

Taustaselvitys 41, 231, 233, 234, 237

Tavallinen laki 37, 165, 166, 167, 180, 181, 184, 194, 195, 202, 212, 218, 221, 227, 237, 273, 349

Tavaroiden vapaa liikkuvuus 176, 183

Tehokkuus 19, 20, 40, 61, 65, 73, 76, 78, 79, 80, 84, 88–91, 94, 100, 102, 105, 107, 108, 110, 121, 123, 143, 195, 236, 239, 252, 259, 261, 264, 277, 285, 286, 310–312, 328

Teleologinen tulkinta 55

Terrorismi 295, 301, 302, 339, 347

Tietoteoreettinen (episteeminen) 20, 21

Tietoyhteiskuntakaari 316, 326

Tilatukijärjestelmä 307–310, 313, 315, 316, 324, 325, 326, 328, 347

Toimielinjärjestelmä 39, 115, 175, 254

Toimivallan jako 10, 85, 128, 129, 133, 139, 204

Toimivallan käyttö 86, 119, 121, 140, 145, 190, 340, 371

Toimivallan luovutus 60, 128, 129, 131, 134, 137, 138, 145, 179, 189, 190, 191, 196, 231, 233, 235, 244, 245, 248, 262, 263, 272, 287, 289, 292–297, 299, 374

Toimivallan ylitys 35, 135, 372

Toimivaltaperusta 79, 85, 129, 260, 262, 349

Toisen tason kysymys 22, 23, 372, 373

Toissijaisuus-lauseke 129

Torres Pérez, Aida 23, 25

Toteava luonne 291

Tulevaisuuskonventti 283

Tulkinnallisuus 9, 222, 310, 352

Tulkintalinja 65, 105, 209

Tulkintamethodi 62, 108

Tulkintaperiaatteet 90, 95, 151, 164–167, 169, 170–173, 191, 208, 210, 218, 224, 245, 278

Tulkintasäännöt 164–166

Tulkintavaikutus 34, 93–96, 105–109, 112, 113, 169

Tunnusmerkki 19, 62, 111, 128, 179

Tuomari Trabucchi 54

Tuomarivalta 222

Tuomarivaltio 184–186, 367

Tuomiokaappaus 185

Tuomiovalta 3, 31, 50, 131, 134, 186, 242, 352

Tuori, Kaarlo 11, 12, 14, 53, 287, 288, 334, 358

Turvaamistoimenpide 81, 110

Turvallisten maiden määrittely 298

Turvapaikkalainsäätö 298

Työehtosopimukset 90

Täydellisyysperiaate 31, 181, 289, 290

Täysharmonisointi 46

Täysivaltaisuussäätely 30

Täytäntöönpano 3, 4, 13, 49, 52, 59, 61, 73–75, 80, 82, 85, 87, 90, 92, 93, 95, 97, 103, 106, 107, 122, 123, 134, 136, 140, 148, 164, 171, 177, 186, 187, 188, 191, 195, 197, 199, 202, 213, 224, 225, 245, 274, 279, 292, 298, 304–307, 309, 312, 313, 315, 316, 319, 320, 326–328, 339, 341, 352, 370

Täytäntöönpanovaikutus 48

U

Ulkoasiainvaliokunta 41, 220, 222, 223, 232, 234, 236, 249, 251, 257, 260, 261, 269, 272, 288

Ulkoinen aspekti 30

Ulkopuoliset oikeuslähteet 63, 102, 148

Ulkopuoliset perusoikeussäännöt 96

Ultima ratio 135

Ultra vires 35, 36, 52, 118, 129, 134, 135, 137–140, 144, 145, 240, 247, 258, 264, 272, 297, 313, 324, 354, 364, 366, 375

Unionin ensimmäinen oikeusaste ks.

 Euroopan unionin yleinen tuomioistuin

Unionin lainsäädäntömenettely 85

Unioninormin pätevyys 140, 313, 370, 373

Unionin oikeus

– eheys 63, 73, 79, 80, 84, 89, 94, 121, 123, 143, 236, 258

– laiminlyönti 87, 90, 108, 109, 113, 141, 186, 213, 225

- sisäinen etusija-asetelma 103
 - vaikutus 40, 73, 75, 109, 263
 - vastainen menettely 49, 70, 76, 108, 109, 151, 309, 310, 311, 349
 - yleiset periaatteet 81, 85, 187, 233, 352, 353
- V**
- Vahingonkorvaus 46, 68, 94, 95, 105, 109, 110, 113, 121, 123, 140
- Vaikutusmahdollisuus 53, 177, 181, 184, 185, 235, 236, 272, 297, 324, 360
- Vallan keskittyminen 23, 24
- Valtioliitto 175
- Valtion ilmentymä (emanation of state) 93
- Valtiopäiväasiakirjat 15, 27, 233, 248, 249, 274, 288, 335, 358, 378
- Valtiosopimusoikeydellinen perusta 254
- Valtiosopimus oikeus 16, 351
- Valtiosopimusten voimaansaattaminen 7, 9, 220
- Valtiosäännön kansanvaltainen peruste 31, 36, 290, 295–298, 341, 354, 375
- Valtiosäännön rakenne 119, 120,
- Valtiosäännön peruseriaate 30–32, 35, 36, 131
- Valtiosääntödoktriini 12
- Valtiosääntöidentiteetti 30, 35, 64, 117, 119, 120, 143, 325, 371
- Valtiosääntöinen pluralismi 7, 17, 18, 24, 236, 291, 359, 369, 379
- Valtiosääntöistymiskäsite 20, 283, 285
- Valtiosääntökomitea 1992 45, 161, 183, 238, 241, 243, 248, 258, 260, 262, 266, 267, 273, 274, 295, 307, 334, 349, 351, 354
- Valtiosääntöperinne 64, 77, 78, 82, 99, 102, 104, 119, 120, 122, 133, 143–145, 238, 239, 241, 242, 269, 289, 307, 310, 311, 314, 319, 361, 371–373, 379
- Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue 72, 74, 102, 123
- Vastavuoroisen tunnustamisen periaate 72–74, 122
- Velvollisuus korjaaviin lainsäädäntötoimiin 67, 325
- Verkostomaisuus 19, 37
- Vertikaalinen oikeusvaikutus 89, 92
- Villalón, Pedro 143, 361
- Vilpittömän yhteistyön periaate 129, 287, 288, 323, 325, 326, 341, 372
- Virallisiasiakirjat 27
- Voimaanpanolaki 165, 210, 217, 222, 223, 259, 263, 264, 274, 366, 370
- Voimaansaattaminen
- sekamuotoinen 210, 222,
- Vuoden 1919 valtiosääntö 3, 29, 30
- Vuoden 1995 perusoikeusuudistus 4, 295, 340
- Vähimmäisharmonisointi 46
- Vähimmäismyönnytys 22
- Vähimmäissuojat 46, 72, 101, 103, 164
- Välillinen oikeusvaikutus 113
- Välitön oikeusvaikutus 49, 51, 53, 54, 60, 66, 86–89, 91–96, 99, 100, 103, 105–107, 111–114, 116, 121, 122, 128, 130, 186, 188, 189, 191, 193, 195, 196, 198, 199, 200, 203, 205–208, 211, 213, 218, 224–230, 232, 233, 235, 237, 238, 240, 253, 256, 260, 263, 264, 274, 285, 301, 352, 366
- Välttämätön, mutta ei riittävä ehto 87
- W**
- Walker, Neil 20–22, 24, 149, 372, 373
- Y**
- Ydinarvot 5, 8, 9, 13, 14, 32, 34, 35, 83, 118, 121, 131–133, 147–149, 295, 298, 299, 334, 341, 344, 348, 358, 364, 370–375, 378, 379
- Ydinsisältö
- etusijaperiaatteen 179, 351
 - perusoikeuksien 33, 240, 241, 347
 - perustuslain 67, 118, 131, 139, 144, 240, 267, 274, 295, 299, 307
 - unioniin liittymisen 253
 - valtiosäännön 131, 145, 296
- Yhdenmukainen tulkinta 51, 107, 198, 217, 232, 259
- Yhdenmukaistamistavoite 73
- Yhdentyminen 62, 119, 134, 149, 156, 157, 159, 175, 176, 180, 184, 186, 189, 230, 236, 351, 367, 378, 379
- Yhdentymispolitiikka 155, 159, 160, 161, 178
- Yhteensopimattomuus 18, 21, 66, 68, 214, 268, 373
- Yhteinen eurooppalainen arvopohja 144, 372
- Yhteinen kauppapolitiikka 83, 175, 176, 232

HAKEMISTO

Yhteismarkkinat 49, 51, 52, 53, 57, 65, 83,
86, 104, 183, 310, 376

Yhteistyö kansallisten tuomioistuinten kanssa
49, 54

Yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa 253

Yhteistyö ulko- ja turvallisuuspolitiikassa
116, 253, 257

Yhteisön erityisluonne 49, 115

Yhteisön oikeudellinen perusta 61, 63

Yhteisöoikeus 41, 49–51, 56, 58, 59, 65, 70,
104, 116, 127, 130, 131, 143, 209, 234,
264, 278, 279, 285, 307, 310–312, 335

Yhteisöpilari 301, 305

YK

– peruskirja 81, 82, 84, 85, 304

– sopimusjärjestelmät 81, 164

YYA-sopimus 155



Teos käsittelee EU:n ja jäsenvaltioiden keskinäistä – ja siten myös Suomen – suhdetta olennaisesti määrävän etusijaperiaatteen sisältöä ja asemaa Suomen valtiosäännössä ja erityisesti sen perustuslaillisessa järjestelmässä.

Etusijaperiaatteen vakiintuneen sisällön mukaan EU:n oikeuden tulee ristiriitatilanteessa saada etusija mihin tahansa kansalliseen normiin eli myös perustuslakiin nähden. Suomessa on yhdentymiskehityksen eri vaiheissa sitouduttu soveltamaan EU-normia tämän mukaisesti eli Suomen lain sijasta sen ”säädöshierarkkisesta tasosta riippumatta”. Myös perustuslakivaliokunnan käytännöstä tehdyt havainnot tukevat tätä johtopäätöstä. Tutkimuksen mukaan Suomen sitoutuminen ei kuitenkaan ole vakuuttavaa. Myöskään Saksassa, Puolassa ja Espanjassa EU-oikeudelle ei ole tunnustettu etusijaa erityisesti valtiosäännön ydinarvoihin nähden, jotka Suomessa on artikuloitu suppeasti eikä niiden suhdetta EU:n oikeusjärjestykseen ole määritelty. Suomen EU-oikeuden etusijan laajasti hyväksyvä kanta ei saa tukea myöskään valtiosääntöpluralistisesta näkemyksestä, jonka mukaan jäsenvaltiossa sovellettavien EU:n ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten väliset suhteet ovat dynaamisia ja vuorovaikutteisia eivätkä hierarkkisia. Oikeusjärjestysten väliset perustavaa laatua olevat konfliktit, joihin etusijaperiaatteen jäsenvaltion perustuslakiin ulottuva vaatimus johtaa, ovat silloin myös sovittamattomia.

Perustuslaillisten konfliktien mahdollisuus EU:n ja jäsenvaltioiden välillä, mukaan lukien Suomi, luo tarpeen käydä näiden oikeusjärjestysten välillä jatkuvaa dialogia. Valmiudet siihen Suomen perustuslakivaliokuntaan nojaavassa nykyisessä järjestelmässä ovat kuitenkin puutteelliset. Tutkimuksessa pohditaankin keinoja vahvistaa Suomen valtiosäännössä valmiuksia osallistua valtiosääntöiseen dialogiin kansallisesti, EU:n ja muiden jäsenvaltioiden kanssa sekä kehittää EU:n oikeutta Suomen valtiosäännön näkökulmasta.

