

Liisa Nieminen

EUROOPPALAISTUVA
VALTIOSÄÄNTÖOIKEUS –
VALTIOSÄÄNTÖISTYVÄ
EUROOPPA

EUROOPPALAISTUVA VALTIOSÄÄNTÖOIKEUS –
VALTIOSÄÄNTÖISTYVÄ EUROOPPA



SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 259

Liisa Nieminen

Eurooppalaistuva valtiösääntöoikeus – valtiösääntöistyvä Eurooppa

WITH AN ENGLISH SUMMARY

Julkaisuvaliokunta

Raimo Lahti, puheenjohtaja

Markku Helin

Mika Hemmo

Risto Nuolimaa

Lea Purhonen, sihteeri

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-533-2

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Liisa Nieminen

ISSN 0356-7206

ISBN 951-855-234-7

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2004

Alkusanat

Tätä kirjaa kirjoittaessani aika ei ainakaan ole tullut pitkäksi. Työtä aloittaessani kesällä 2000 ei ollut vielä mitään tietoa siitä, että Euroopan unionille alettaisiin valmistella perustuslakia. Sellainen kuitenkin EU:lle hyväksyttiin kesäkuussa 2004. Kaikesta kehityksestä huolimatta tutkimuksen teema ei sinänsä ole muuttunut tutkimusprosessin aikana; ainoastaan kirjan VI luvusta tuli laajempi kuin oli alun perin tarkoitus.

Minulla on ollut etuoikeus tehdä tämä tutkimus Suomen Akatemian vanhemman tutkijan, sittemmin akatemiaturkijan virassa. Akatemian runsaat matkamäärärahat ovat mahdollistaneet lukuisat konferenssimatkat ulkomaille, ja olen pystynyt hankkimaan uusimman tutkimuskirjallisuuden heti sen ilmestyttyä. Kuten lähdeluettelosta voidaan havaita, viime vuosina kirjan teemasta on eri puolilla Eurooppaa kirjoitettu erittäin paljon. Tuskin kukaan kuitenkaan ryhtyy kirjoittamaan monografiaa näin elävästä aiheesta, ja niinpä suurin osa lähteistä on artikkeleita, joista monet on julkaistu myöhemmin myös kokoomajulkaisuissa. Lähdeluettelon artikkelipainotteisuus selittää myös sen pituuden. Lähdemateriaalista suurin osa on 2000-luvulta, ja jos kyseessä on yli viisi vuotta vanha lähde, kyse on yleensä jo klassikosta. Erityisen hyvin tämä pitää paikkansa suomalaisen valtiosääntöoikeudellisen kirjallisuuden suhteen; lähdeluettelossa mainitut Katarin, Jyrängin, Hidénin ym. kirjat ovat kaikki jo klassikoita. Tutkimuskirjallisuutta olen seurannut aktiivisesti toukokuulle 2004 saakka, minkä jälkeen ilmestynyttä kirjallisuutta olen voinut ottaa mukaan enää hyvin rajoitetussa määrin. Aivan tuoreista artikkeleista mukana on vain eräitä EU:n uutta perustuslakia kommentoivia konferenssiesitelmiä.

Kirjassa viitataan EU:n perustuslakiin siinä muodossa, kuin se hyväksyttiin kesäkuussa valtion- tai hallitusten päämiesten kokouksessa Brysselissä (asiakirja CIG 85/04, PRESID 27, 18.6.2004) ja julkaistiin konsolidoituna versiona vähän myöhemmin (CIG 86/04, 25.6.2004). Artiklojen lopullinen numerointi julkistettiin asiakirjassa CIG 87/04, 6.8.2004. Virallisesti perustuslaki allekirjoitetaan vasta lokakuun 29. päivänä Roomassa. Siihen mennessä suomenkieliseen tekstiin voi vielä tulla vähäisiä muutoksia. Perustuslaki – tai itse asiassa perustuslain sopimus – tulee voimaan vasta sitten, kun kaikki EU:n 25 jäsenvaltiota ovat sen ratifioineet, ja aikaisintaan se voi tulla voimaan marraskuussa 2006. Olen optimisti tässä asiassa ja uskon, että EU:n perustuslaki tulee voimaan muutaman vuoden sisällä. Muunkinlaisia näkemyksiä on esitetty; esimerkiksi Oxfordin yliopiston professori Vernon Bogdanor on äskettäin esittänyt oman kantansa seu-

raavasti: "I am an optimist about Europe. I believe that the constitution will be rejected, and not only by Britain."

Suomalaista Lakimiesyhdistystä kiitän siitä, että se on ottanut kustantaakseen kirjani. Professori *Mikael Hidén* on kustantajan nimeämänä *referee*-lukijana ystävällisesti lukenut käsikirjoituksen kokonaisuudessaan. Olen parhaani mukaan yrittänyt ottaa huomioon hänen kommenttinsa. Häntä kiitän muutoinkin vuosien ja vuosikymmenien mittaan saamastani kannustuksesta. Myös professori *Ilkka Saraviitaa*, dosentti *Raimo Siltalaa* ja OTL *Maija Sakslinia* kiitän kannustavasta suhtautumisesta. Lähisukuani ja ystäviäni kiitän myös vankkumattomasta tuesta. He ovat varmaan jo ajat sitten luopuneet toivosta, että viettäisin joskus kesälo-maa tai muita vapaapäiviä. Kun yksi tutkimus valmistuu, seuraavan työn teema on jo mielessä.

Tutkimusta varten saamistani apurahoista kiitän lämpimästi *Väinö Tannerin* säätiötä sekä *Ella ja Georg Ehrnroothin* säätiötä.

Lontoossa heinäkuun 3. päivänä 2004

Liisa Nieminen

Sisällys

Alkusanat	V
Sisällys	VII
Lähteet	XIII
Lyhenteet	LIII
 I JOHDANTO	 1
1 Tutkimuksen tausta	3
1.1 Suomen valtiosääntö muutosten kourissa	3
1.2 Valtiosääntöoikeuden tutkimuskohteesta	13
1.3 Konstitutionalismien kriisi?	22
2 Tutkimustehtävä	35
2.1 Yleisten oppien taso	35
2.1.1 Valtiosääntöoikeuden yleisten oppien kansainvälisyys ..	37
2.1.2 Poliittiset kulttuurit	41
2.1.3 Johtopäätöksiä	46
2.2 Tutkimuksen rakenne	49
3 Aihetta käsittelevä aikaisempi tutkimus	63
3.1 Ulkomaisen ja vertailevan tutkimuksen käyttökelpoisuus Suomessa	63
3.2 Suomen perustuslakiuudistuksen aikaansaamasta tutkimus- tarpeesta	69
3.3 EU:n kehityksen valtiosääntöoikeudelliselle tutkimukselle Suomessa asettamista uusista vaatimuksista	72
 II VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDEN TEOREETTISISTA JA HISTORIALLISTA LÄHTÖKOHDISTA	 81
1 Konstitutionalismista	83
1.1 Perustuslain tehtävistä ja merkityksestä yleisesti	83

1.2	Perustuslain synnystä	85
1.3	Perustuslaki Euroopan unionille?	92
1.4	Johtopäätöksiä	100
2	Eurooppalaisista perustuslakitraditioista	103
2.1	Vertailun kriteereistä	104
2.2	Jäsenvaltiokohtainen tarkastelu	110
2.2.1	Iso-Britannia	110
2.2.2	Ranska	117
2.2.3	Saksa	121
2.2.4	Suomi	125
2.2.5	Yhteenveto ja johtopäätöksiä	128
3	Perustuslain historiallinen kytkös kansallisvaltioon	131
3.1	Lähtökohdista	131
3.2	Kansallisvaltiosta	138
3.2.1	Kehitysvaiheista	138
3.2.2	Tulevaisuuden näkymiä	142
3.3	Johtopäätöksiä	146
III VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISISTA PERUSKÄSITTEISTÄ JA PERIAATTEISTA		149
1	Suvereenisuuden käsite	153
1.1	Taustaksi	153
1.2	Suvereenisuuden käsitteen kritiikistä	156
1.3	Johtopäätöksiä	164
2	Kansansuvereenisuuden periaate	169
2.1	Edustusperiaatteen itsestäänselvyys?	169
2.2	Teoreettisista lähtökohdista	172
2.3	Johtopäätöksiä	178
3	Normihierarkia	183
3.1	Teorian uudistamisen tarpeesta kansainvälistymisen myötä	183
3.2	Hierarkian varaan rakentuvan teorian lähtökohdista tarkemmin	186
3.3	Yhteenveto	191
4	Valtiovallan kolmijako-oppi	193
4.1	Taustasta	193

4.2	Tuomioistuinten roolin vahvistuminen	196
4.3	Vallanjako-opin uudelleenmuotoutuminen EU:ssa	199
4.4	Yhteenveto	203
5	Parlamentarismin periaate	205
5.1	Parlamentarismin peruslähtökohdista	206
5.2	Parlamentarismi EU:ssa	209
5.3	Yhteenveto	212
6	Kansalaisuus	215
6.1	Kansalaisuuden merkitys valtiosääntöoikeuden lähtökohtana ...	215
6.2	Unionin kansalaisuus	218
6.2.1	Kehitys	218
6.2.2	Ongelmista	220
6.2.3	Yhteenveto	223
7	Perus- ja ihmisoikeudet	227
IV EU:N SYNNYN JA KEHITYKSEN MERKITYKSESTÄ VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLE		233
1	Johdanto	235
2	Oikeusjärjestysten ykseys vai erillisyyt?	239
2.1	Monismi/dualismi -jaottelu kansallisen ja kansainvälisen oikeuden välisen suhteen kuvaajana	239
2.1.1	Perinteinen lähtökohta ja siinä EU:n myötä syntyneet ongelmat	239
2.1.2	EY:n oikeus omana oikeusjärjestyksenään <i>sui generis</i>	245
2.2	Perusnormi (<i>Grundnorm</i>) normihierarkian huipulla – mutta mikä <i>Grundnorm</i> ?	251
2.3	Johtopäätöksiä EY:n oikeutta silmällä pitäen	255
3	Perustuslaki ja kansainvälinen yhteistyö EU:n aikakaudella	267
3.1	Tarkastelun lähtökohdista	267
3.2	Valtiosääntötraditioiden murros EU-maissa	269
3.2.1	Jäsenvaltioiden erilaiset ratkaisut	269
3.2.2	Johtopäätöksiä	282
3.3	Uudenlainen tilanne edessä	285

54	Perustuslainsäätämislaita	287
4.1	Demokratian edellytykset	287
4.1.1	Perinteinen käsitys	287
4.1.2	Uudet haasteet	290
4.2	Monitasoinen konstitutionalismi (<i>multilevel constitutionalism</i>)	293
4.2.1	Perustuslakia säätävästä vallasta EU:n osalta	293
4.2.2	<i>Ingolf Pernicen</i> uudenlainen analyysi	296
4.3	Lopuksi	299
V	VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDEN YLEISET OPIT SUOMESSA – MUUTTUVAA JA MUUTTUMATONTA	305
1	Taustaa	307
1.1	Vallan käsite vuoden 1919 Hallitusmuotoa säädettäessä	315
1.2	Vallan käsite vuoden 2000 perustuslakiin johtaneissa prosesseissa	321
1.2.1	Uudistuksen 1970-luvulle ulottuvat juuret	323
1.2.2	Kansallisvaltion puolustus Euroopan unionia vastaan	334
1.2.3	Parlamentarismin puolustus	341
2	Suvereenisuus: muutos kansallisvaltiolähtökohdista kansainvälisen yhteistyön aikakaudelle	353
2.1	Suvereenisuuden sisältö vuoden 1919 Hallitusmuodon mukaan	353
2.2	Suomen EU-jäsenyyden vaikutus suvereenisuusoppiin ja Suomen uuden perustuslain valmistelu	357
2.3	Uudenlainen suvereenisuuskäsite Suomessa	368
3	Demokraattinen oikeusvaltio	377
3.1	Kansansuvereenisuusperiaate Suomessa	379
3.1.1	Vuoden 1919 Hallitusmuodon turvaama kansansuvereenisuusperiaate	380
3.1.2	Kansansuvereenisuusperiaate yhtenä uuden perustuslain perusperiaatteena	383
3.2	Oikeusvaltioperiaate Suomessa	387
3.2.1	Perusoikeudet osana oikeusvaltion toteutumisesta	389
3.2.2	Vallanjakoperiaate	398
3.2.3	Johtopäätöksiä	405
3.3	Demokraattisen oikeusvaltion tulevaisuus	408
4	Perus- ja ihmisoikeudet – erillisyysteistä sisällölliseen yhtenäisyyteen	411

5	Valtiosääntöoikeuden tila ja tulevaisuus	419
5.1	Valtiosääntöoikeus yhdessä muiden oikeuden- ja tieteenalojen kanssa kohtaamassa muuttuvan yhteiskunnan haasteita	419
5.2	Uudenlainen valtakäsitys valtiosääntöoikeuden itseymmärryksen ehtona	428
VI TULEVAISUUDEN NÄKYMIÄ: EUROOPAN PERUSTUSLAKI		433
1	Johdanto	435
2	Valtiosääntöoikeuden eurooppalaistuminen prosessina	445
2.1	Konvergenssi – hyvä vai huono asia?	448
2.2	Oikeusvaltioperiaate – mahdollisuudet toteutua myös EU:ssa?	453
3	EU:n perustuslain laatiminen	461
3.1	<i>Laekenin</i> julistus (2001) käännekohtana	461
3.2	Tie ”hyvästä hallintatavasta” EU:n perustuslain hyväksymiseen ..	464
4	EU:n perustuslaki – mistä malli?	469
4.1	Yhteiset ja erottavat tekijät	469
4.1.1	Arvot ja tavoitteet	472
4.1.2	Toimivallanjako ja välineet	476
4.1.3	Perusoikeudet	485
4.1.4	EU:n instituutiot	490
4.2	Jäsenvaltioiden linjanvedot EU:n perustuslaista	498
4.2.1	Historiaan pohjautuvista lähtökohdista	499
4.2.2	Valtioitten erilaisista ryhmittelyistä	505
4.2.3	Yksittäisten jäsenvaltioiden linjauksia	512
	a) Saksan linjaukset	512
	b) Ranskan linjaukset	518
	c) Ison-Britannian linjaukset	526
	d) Suomen kiinnostuksen kohteet EU:lle perustuslakia valmisteltaessa	530
4.2.4	Yhteenveto	540
5	Johtopäätöksiä	555
5.1	EU:n konstitutionalismin finaali	556
5.1.1	Menettelymuodot	556
5.1.2	Lopputulos	569
	a) Etusijaperiaatteen vahvistaminen	573

b) Vallanjaon toteuttaminen	579
c) EU:n kansainvälisen toimintakyvyn vahvistaminen ..	583
5.1.3 Jäsenvaltioiden toimenpiteet EU:n perustuslain johdosta .	585
5.2 EU:n perustuslain suomalaiselle valtiosääntöoikeudelle tuomat uudet haasteet	592
5.2.1 Suomen perustuslakia muutettava?	592
5.2.2 Ei paluuta entiseen	599
5.2.2 Oikeusvertailu avuksi näkökulman laajentamiseksi	602
5.2.3 Lopputuloksena eurooppalainen valtiosääntöoikeus	609
 SUMMARY	 623
 ASIAHAKEMISTO	 000

Lähteet

- Aarnio, Aulis: Oikeusvaltio – tuomarivaltio? *Suomen Lakimiesliiton XXXVII lakimiespäivän 5.10.2001 pöytäkirja*, 67–77. Helsinki 2001.
- Aho, Esko: Suomen EU-strategia tuulijalla. *Ulkopolitiikka* 1/03, 4–8.
- Ahonen, Pertti: Kaukana Euroopan sosiaalipolitiikan ”Rooma” ja ”Maastricht”: avoimen koordinoitimetodin näkökulma. *Janus* 1/02, 38–54.
- Alaviuhkola, Katriina: Co-ordination of ”New” Benefits. Teoksessa *Co-ordinating Work-Based and Residence-Based Social Security* (Ed. Rose Langer & Maija Sakslin), 173–183. Helsinki 2004.
- Albi, Anneli: Europe Agreements in the Light of Sovereignty and Legitimacy: The Case of Estonia. Teoksessa *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level* (ed. Alfred E. Kellermann & Jaap W. De Zwaan & Jenő Czuczai), 195–214. Hague 2001.
- Albi, Anneli: The Central and Eastern European Constitutional Amendment Process in Light of the Post-Maastricht Conceptual Discourse: Estonia and the Baltic states. *European Public Law*, Vol. 7 (2001), 433–454.
- Albi, Anneli: Referendums in Eastern Europe: The Effects on Reforming the EU Treaties and on the Candidate Countries’ Positions in the Convention. *EUI Working Papers RSC No. 2002/65*.
- Albi, Anneli: Estonia’s Constitution and the EU: How and to What Extent to Amend It? *Juridica International* I 2002, 39–48.
- Albi, Anneli: Adapting the Baltic ’Souverainist’ Constitutions for EU Accession. Julkaisematon esitelmä, *Enlargement of the European Union: Nordic and Baltic Views* -seminaari, Helsinki 11.1.2003.
- Albi, Anneli: Postmodern Versus Retrospective Sovereignty: Two Different Discourses in the EU and the Candidate Countries? Teoksessa *Sovereignty in Transition* (Ed. Neil Walker), 401–421. Oxford 2003. (2003a)
- Algotsson, Karl-Göran: Sveriges författning efter EU-anslutningen. Stockholm 2000.
- Allison, John W.F.: Transplantation and Cross-fertilisation in European Public Law. Teoksessa *New Directions in European Public Law* (Ed. Jack Beatson & Takis Tridimas), 169–182. Oxford 1998.
- Allot, Philip: The Health of Nations. Society and Law beyond the State. Cambridge 2002.
- Allot, Philip & Weiler, J.H.H.: An ’Ever Closer Union’ in Need of a Human Rights Policy. *European Journal of International Law*, Vol. 9 (1998), 658–723.
- Alston, Philip & Crawford, James: The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring. Cambridge 2000.
- Alston, Philip & Weiler, J.H.H.: An ’Ever Closer Union’ in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights. Teoksessa *The EU and Human Rights* (ed. Philip Alston), 3–66. Oxford 1999.
- Alston, Philip & Weiler, J.H.H.: The European Union and Human Rights: Final Project Report on an Agenda for the Year 2000.
- Alter, Karen J.: Establishing the Supremacy of European Law. Oxford 2001.
- Anckar, Dag: Jäähyväiset presidentialismille. *Politiikka* 2000, 9–14.
- Andenas, Mads: Can Europe have a Constitution? Or: how can the obstacles to a European Constitution be overcome in the different legal traditions? Teoksessa *Perspectives of the Nice Treaty*

- and the Intergovernmental Conference in 2004* (eds. Dimitris Melissas & Ingolf Pernice), 102–105. Baden-Baden 2001.
- Andenas, Mads & Usher, John* (ed.): *The Treaty of Nice and Beyond*. Oxford and Portland 2003.
- Anderson, David*: Shifting the Grundnorm (and other tales). *Teoksessa Judicial Review in European Union Law* (Ed. David O’Keeffe & Antonio Bavasso), 343–360. Hague 2000.
- Antola, Esko*: Liittovaltiomalli Euroopan unionin kehittämisen vaihtoehtona. Helsinki 2000.
- Antola, Esko*: EU:n perustuslakiluonnos – ei kovin vallankumouksellinen. *Lakimiesuutiset* 6/2003, 8–9.
- Antola, Esko*: Onko koolla väliä? Pienet maat EU:n päätöksenteossa. Helsinki 2004.
- Arato, Andrew*: *Civil Society, Constitution and Legitimacy*. Oxford 2000.
- Arnall, Anthony*: The Rule of Law in the European Union. *Teoksessa Accountability and Legitimacy in the European Union* (ed. Anthony Arnall & Daniel Wincott), 239–255. Oxford 2000.
- Arnall, Anthony*: The future of the Convention method. *European Law Review*, Vol. 28 (2003), 573–574.
- Arnall, Anthony & Wincott, Daniel* (ed.): *Accountability and Legitimacy in the European Union*. Oxford 2002.
- Avery, Graham*: The enlargement negotiations. *Teoksessa The Future of Europe, Integration and Enlargement* (Ed. Fraser Cameron), 35–62. London and New York 2004.
- Axtmann, Roland*: Liberal democracy into the twenty-first century. Globalization, integration and the nation-state. Manchester 1996.
- Aziz, Miriam*: Sovereignty Über Alles: (Re)Configuring the German Legal Order. *Teoksessa Sovereignty in Transition* (Ed. Neil Walker), 279–304. Oxford 2003.
- Aziz, Miriam*: The Impact of European Rights on National Legal Cultures. Oxford 2004.
- Baer, Susanne*: Citizenship in Europe and the Construction of Gender by Law in the European Charter of Fundamental Rights. *Teoksessa Gender and Human Rights* (Ed. Karen Knop), 83–112. Oxford 2004.
- Baldwin, Richard E. & Berglöf, Erik & Giavazzi, Francesco & Widgrén, Mika*: Nice Try: Should the Treaty of Nice be Ratified? London 2001.
- Banchoff, Thomas & Smith, Mitchell P.* (ed.): *Legitimacy and the European Union: the contested polity*. London 1999.
- Bankowski, Zenon*: Subsidiarity, Sovereignty and the Self. *Julkaisematon esitelmä, Interaction or Repulsion? -seminaari*, Turku 14.12.1996.
- Bankowski, Zenon & Christodoulis, Emilios*: The European Union as an Essentially Contested Project. *European Law Journal*, Vol. 4 (1998), 341–354.
- Bankowski, Zenon & Christodoulis, Emilios*: The European Union as an Essentially Contested Project. *Teoksessa The European Union and its Order: The Legal Theory of European Integration* (ed. Zenon Bankowski & Andrew Scott), 17–30. Oxford 2000.
- Bankowski, Zenon & Scott, Andrew*: The European Union? *Teoksessa Constitutionalism, Democracy and Sovereignty: American and European Perspectives* (Ed. Richard Bellamy), 77–95. Aldershot 1997.
- Barber, N.W.*: Sovereignty Re-examined: The Courts, Parliament, and Statutes. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 20 (2000), 131–154.
- Barber, N.W.*: Citizenship, nationalism and the European Union. *European Law Review*, Vol. 27 (2002), 241–259.
- Battis, Ulrich & Tsatsos, Dimitris Th. & Stefanou, Dimitris* (Hrsg.): *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht*. Baden-Baden 1995.
- Bausili, Anna Verges*: Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments. *Jean Monnet Working Paper No. 9/02*.

- Beaumont, Paul*: Human Rights: Some Recent Development and their Impact on Convergence and Divergence of Law in Europe. Teoksessa *Convergence and Divergence in European Public Law* (Ed. Paul Beaumont & Carole Lyons & Neil Walker), 151–175. Oxford 2002.
- Beaumont, Paul & Lyons, Carole & Walker, Neil* (Ed.): *Convergence & Divergence in European Public Law*. Oxford 2002.
- Bell, John*: *French Constitutional Law*. Oxford 1992.
- Bell, John*: Mechanisms for Cross-fertilisation of Administrative Law in Europe. Teoksessa *New Directions in European Public Law* (Ed. Jack Beatson & Takis Tridimas), 147–167. Oxford 1998.
- Bell, John & Boyron, Sophie & Whittaker, Simon*: *Principles of French Law*. Oxford 2002.
- Bellamy, Richard*: The 'Right' to Have Rights: Citizenship Practice and the Political Constitution of the EU. Teoksessa *Citizenship and governance in the European Union* (ed. Richard Bellamy & Alex Warleigh), 41–70. London 2001.
- Bellamy, R. & Bufacchi, Vittorio & Castiglione, Dario*: The Making of Democratic Europe. Teoksessa *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe* (Ed. Richard Bellamy, Vittorio Bufacchi & Dario Castiglione), ix–xvi. London 1995.
- Bellamy, Richard & Castiglione, Dario*: The Normative Challenge of a European Polity: Cosmopolitan and Communitarian Models Compared, Criticised and Combined. Teoksessa *Democracy and the European Union* (Eds. Andreas Føllesdal & Peter Koslowski), 254–284. Heidelberg 1998.
- Bellamy, Richard & Castiglione, Dario*: Democracy, Sovereignty and the Constitution of the European Union. The University of Reading, Working Papers 99/1.
- Bergeron, James Henry*: An Ever Whiter Myth: The Colonization of Modernity in European Community Law. Teoksessa *Europe's Other: European Law Between Modernity and Postmodernity* (Ed. Peter Fitzpatrick & James Henry Bergeron), 3–26. Aldershot 1998.
- Berggren, Niclas & Karlson, Nils & Nergelius, Joakim* (red.): *Makt utan motvikt, Om demokrati och konstitutionalism*. Stockholm 1999.
- Berman, Nathaniel*: Modernism, Nationalism, and the Rhetoric of Reconstruction. Teoksessa *After Identity, A Reader in Law and Culture* (Ed. Dan Danielson & Karen Engle), 229–250. New York 1995.
- Berndtson, Erkki*: *Politiikka tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun*. Helsinki 1992.
- Berndtson, Erkki*: Valtiot hajaavat ja yhdyntyvät – mitä tapahtuu vertailevalle politiikan tutkimukselle? *Politiikka* 1994, 96–108.
- Berndtson, Erkki*: EU-politiikkaa tieteen kaavussa. *Ulkopolitiikka* 2/02, 87–89.
- Bernitz, Ulf*: EU:s rättighetsstadga – hur kan den knytas till EU- och EG-fördragen? *Europarättslig tidskrift* 2002, 472–483.
- Bernitz, Ulf & Nergelius, Joakim* (ed.): *General Principles of European Community Law*. Hague 2000.
- Besselink, Leonard F.M.*: Entrapped by the Maximum Standard: On Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the European Union. *Common Market Law Review*, Vol. 35 (1998), 629–680.
- Besson, Samantha*: From European Integration to European Integrity: Should European Law Speak with Just One Voice? *European Law Journal* Vol. 10 (2004), 257–281.
- Best, Edward*: What is Really at Stake in the Debate over Votes? *Eipascopes* 2004/1, 14–23.
- Best, Edward & Gray, Mark & Stubb, Alexander* (ed.): *Rethinking the European Union. IGC 2000 and Beyond*. Maastricht 2000.
- Bethlehem, Daniel*: International Law, European Community Law, National Law: Three Systems in Search of a Framework. Teoksessa *International Law Aspects of the European Union* (ed. Martti Koskeniemi), 169–196. Hague 1998.

- Biaggini, Giovanni*: Föderalismus im Wandel: das Beispiel des schweizerischen Bundesstaates. Zeitschrift für öffentliches Recht, Nr. 57/4 (2002), 359–391.
- Bianchi, Andrea*: Globalization of Human Rights: The Role of Non-state Actors. Teoksessa *Global Law Without a State* (Ed. Günther Teubner), 179–212. Aldershot 1997.
- Bieber, Roland*: Die Europäisierung des Verfassungsrechts. Teoksessa *Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union* (Hrsg. Karl F. Kreuzer & Dieter H. Scheuing & Ulrich Sieber), 71–86. Baden-Baden 1997.
- Bieber, Roland & Salome, Isabelle*: Hierarchy of Norms in European Law. Common Market Law Review, Vol. 33 (1996), 907–930.
- Biernat, Ewa*: The Locus Standi of Private Applicants under article 230 (4) EC and the Principle of Judicial Protection in the European Community. Jean Monnet Working Paper No. 2/03.
- Bindreiter, Uta U.*: Why Grundnorm? A Treatise on the Implications of Kelsen’s Doctrine. Lund 2000.
- Blom, Atte*: Edunvalvontaa kotipihalta Breydeliin – lobbauksen teoriaa ja käytännön kokemuksia. Teoksessa *Päätöksenteko Euroopan unionissa: Selkeä johdatus monimutkaiseen vallankäyttöön* (toim. Tapio Raunio & Matti Wiberg), 194–226. Tampere 1999.
- Blom, Raimo & Kyntäjä, Timo & Partanen, Juha*: Valtiosääntöuudistus – ase demokraattisessa taistelussa. Oikeus 4/1975, 33–42.
- Blåfield, Antti & Vuoristo, Pekka*: Kun valta vaihtui. Mitä todella tapahtui presidentinvaaleissa 1982. Helsinki 1982.
- von Bogdandy, Armin*: The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union. Common Market Law Review, Vol. 37 (2000), 1307–1338.
- von Bogdandy, Armin & Bast, Jürgen*: The European Union’s Vertical Order of Competences; The Current Law and Proposals of its Reform. Common Market Law Review, Vol. 39 (2002), 227–268.
- Bogdanor, Vernon* (ed.): The British Constitution in the Twentieth Century. Oxford 2003.
- Bonner, David & Fenwick, Helen & Harris-Short, Sonia*: Judicial Approaches to the Human Rights Act. International and Comparative Law Quarterly, Vol. 52 (2003), 549–586.
- Bonnie, Anne*: The Constitutionality of Transfers of Sovereignty: the French Approach. European Public Law, Vol. 4 (1998), 517–532.
- Boom, Steve J.*: The European Union After the *Maastricht* Decision: Will Germany Be the ”Virginia of Europe?” American Journal of Comparative Law, Vol. 43 (1995), 177–226.
- Borrás, Susana & Jacobsson, Kerstin*: The open method of co-ordination and new governance in the EU. Journal of European Public Policy, Vol. 11 (2004), 185–208.
- Boyron, Sophie*: The French Constitution and the Treaty of Amsterdam: A Lesson in European Integration. Maastricht Journal of European Comparative Law, Vol. 6 (1999), 169–191.
- Boyron, Sophie*: Drafting a Constitution for Europe: A Case of Too Many Borders. Teoksessa *Accountability and Legitimacy in the European Union* (ed. Anthony Arnall & Daniel Wincott), 183–199. Oxford 2002.
- Bradley, Kieran St C.*: Institutional Design in the Treaty of Nice. Common Market Law Review, Vol. 38 (2001), 1095–1124.
- Brax, Tuija*: Euroopan unionin perusoikeuskirjan teosta. Teoksessa *Perusoikeudet EU:ssa* (toim. Liisa Nieminen), 65–88. Jyväskylä 2001.
- Brohm, Winfried*: Die Funktion des BverfG – Oligarchie in der Demokratie? NJW, 54. Jahrgang (2001), 1–10.
- Brubaker, Rogers*: Citizenship and Nationhood in France and Germany. London 1992.
- Brubaker, Rogers*: Nationalism reframed. Nationhood and the national question in the New Europe. Cambridge 1996.

- Brunkhorst, Hauke & Kettner, Matthias* (Hrsg.): *Globalisierung und Demokratie*. Frankfurt am Main 2000.
- Bull, Thomas*: Nationella domstolar och europeisk konstitutionalism. *Europarättslig tidskrift* 1999, 678–701.
- Bull, Thomas*: Om domstolarnas roll i demokratin – fågel, fisk eller mittemellan?, del I. *Juridisk Tidskrift* 1999–2000, 794–807.
- Burgess, Michael*: *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950–2000*. London 2000.
- de Búrca, Gráinne*: The Institutional Development of the EU: A Constitutional Analysis. Teoksessa *The Evolution of EU Law* (ed. Paul Craig & Gráinne de Búrca), 55–81. Oxford 1999.
- de Búrca, Gráinne*: Human Rights: The Charter and Beyond. Jean Monnet Working Paper No. 10/01.
- de Búrca, Gráinne*: The drafting of the European Union Charter of fundamental rights. *European Law Review*, Vol. 26 (2001), 126–138.
- de Búrca, Gráinne*: Convergence and Divergence in European Public Law: The Case of Human Rights. Teoksessa *Convergence and Divergence in European Public Law* (Ed. Paul Beaumont & Carole Lyons & Neil Walker), 131–150. Oxford 2002.
- de Búrca, Gráinne*: Sovereignty and the Supremacy Doctrine of the European Court of Justice. Teoksessa *Sovereignty in Transition* (Ed. Neil Walker), 449–460. Oxford 2003.
- de Búrca, Gráinne & Aschenbrenner, Jo Beatrix*: European Constitutionalism and the Charter. Teoksessa *The European Union Charter of Fundamental Rights* (Ed. Steve Peers & Angela Ward), 3–34. Oxford 2004.
- de Búrca, Gráinne & Scott, Joanne*: Introduction. Teoksessa *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?* (Ed. Gráinne de Búrca & Joanne Scott), 1–7. Oxford 2000.
- de Búrca, Gráinne & de Witte, Bruno*: The Delimitation of Powers Between the EU and its Member States. Teoksessa *Accountability and Legitimacy in the European Union* (Ed. Anthony Arnall & Daniel Wincott), 201–222. Oxford 2002.
- von Buttlar, Christian*: *Das Initiativrecht der Europäischen Kommission*. Berlin 2003.
- Börzel, Tanja A. & Risse, Thomas*: Who is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalize a Multi-Level Governance System. Teoksessa *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer* (Ed. Christian Joerges & Yves Mény & J.H.H. Weiler), 45–60. San Domenico 2000.
- Cameron, Fraser* (Ed.): *The Future of Europe, Integration and Enlargement*. London and New York 2004.
- Canovan, Margaret*: Democracy and Nationalism. Teoksessa *Democratic Theory Today, Challenges for the 21st Century* (Ed. April Carter & Geoffrey Stokes), 149–170. Cambridge 2002.
- Cartabia, Marta*: The Italian Constitutional Court and the Relationship Between the Italian Legal System and the European Union. Teoksessa *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context* (Ed. Anne-Marie Slaughter & Alec Stone Sweet & J.H.H. Weiler), 133–146. Oxford 1998.
- Carter, Caitriona & Scott, Andrew*: Legitimacy and Governance Beyond the European Nation State: Conceptualising Governance in the European Union. *European Law Journal*, Vol. 4 (1998), 429–445.
- Checkel, Jeffrey T.*: The Europeanization of Citizenship? Teoksessa *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (ed. Maria Green Cowles & James Caporaso & Thomas Risse), 180–197. Ithaca and London 2001.
- Claes, Monica & de Witte, Bruno*: Report of the Netherlands. Teoksessa *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context* (Ed. Anne-Marie Slaughter & Alec Stone Sweet & J.H.H. Weiler), 172–194. Oxford 1998.

- Closa, Carlos*: The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union. *Common Market Law Review*, Vol. 29 (1992), 1137–1169.
- Closa, Carlos*: Improving EU Constitutional Politics? A Preliminary Assessment of the Convention. *Constitutionalism Web-Papers*, ConWEB No. 1/2003. (<http://les1.man.ac.uk/conweb>).
- Constantinesco, Vlad*: The ECJ as a Law-Maker: *Praeter aut Contra Legem*? *Teoksessa Judicial Review in European Union Law* (Ed. David O’Keeffe & Antonio Bavasso), 73–79. Hague 2000.
- Craig, Paul*: Sovereignty of the United Kingdom Parliament after *Factortame*. *Yearbook of European Law*, Vol. 11 (1991), 221–255.
- Craig, Paul*: Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytic Framework. *Public Law* 1997, 467–487.
- Craig, Paul*: Report on the United Kingdom. *Teoksessa The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence* (Ed. Anne-Marie Slaughter & Alec Stone Sweet & J.H.H. Weiler), 195–224. Oxford 1998.
- Craig, Paul*: The Nature of the Community: Integration, Democracy, and Legitimacy. *Teoksessa The Evolution of EU Law* (ed. Paul Craig & Gráinne de Búrca), 1–54. Oxford 1999.
- Craig, Paul*: Constitutions, Constitutionalism and the European Union. *European Law Journal*, Vol. 7 (2001), 125–150.
- Craig, Paul*: EU Law and National Constitutions: The UK. FIDE 2002.
- Cremona, Marise (Ed.)*: The Enlargement of the European Union. Oxford 2003.
- Crum, Ben*: Towards Finality? A preliminary assessment of the achievements of the European Convention. *Esitelmä Oslon yliopistossa* 6.3.2003.
- Curtin, Deirdre M.*: Postnational democracy. The European Union in search of a political philosophy. Hague 1997.
- Curtin, Deirdre M.*: The Fundamental Principle of Open Decision-making and EU (Political) Citizenship. *Teoksessa Legal Issues of the Amsterdam Treaty* (Ed. David O’Keeffe & Patrick Twomey), 71–91. Oxford 1999.
- Curtin, Deirdre*: The ”EU Human Rights Charter” and the Union Legal Order: The ’Banns’ before the Marriage? *Teoksessa Judicial Review in European Union Law* (Ed. David O’Keeffe & Antonio Bavasso), 303–318. Hague 2000.
- Danielsen, Jens Hartig*: Suveräänitetsafgivelse. København 1999.
- Dashwood, Alan*: States in The European Union. *European Law Review*, Vol. 23 (1998), 201–216.
- Dashwood, Alan*: The British Way: The Cohabiting with Community Law. *Teoksessa EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level* (ed. Alfred E. Kellermann & Jaap W. De Zwaan & Jenö Czuczai), 81–87. Hague 2001
- Dashwood, Alan*: The Constitution of the European Union after Nice: Law-making procedures. *European Law Review*, Vol. 26 (2001), 215–238.
- Dehousse, Renaud*: Comparing National and EC Law: The Problem of the Level of Analysis. EUI Working Paper, Law, No. 94/3. San Domenico 1994.
- Dehousse, Renaud*: European institutional architecture after Amsterdam: Parliamentary or regulatory structure? *Common Market Law Review*, Vol. 35 (1998), 595–627.
- Dehousse, Renaud*: Integration Through Law Revisited: Some Thoughts on the Juridification of the European Political Process. *Teoksessa The Europeanisation of Law: The Legal Effects of European Integration* (ed. Francis Snyder), 15–29. Oxford 2000.
- Delaney, Erin*: ’Right to an Effective Remedy’: Judicial Protection and European Citizenship. *Julkaisematon esitelmä, Towards a European Constitution -konferenssi*, Lontoo, 1.7.2004.
- Della Porta, Donatella*: Edustuksellisten demokratioiden uudet haasteet. *Politiikka* 2000, 23–248.
- Demetriou, Marie*: Using Human Rights through European Community Law. *European Human Rights Law Review* 1999, 484–495.

- Denza, Eileen: Two Legal Orders: Divergent or Convergent? *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 48 (1999), 257–284.
- Dorau, Christoph & Jacobi, Philipp: The Debate over a 'European Constitution': Is it Solely a German Concern? *European Public Law*, Vol. 6 (2000), 413–428.
- Due, Ole: Danish Preliminary References. *Teoksessa Judicial Review in European Union Law* (Ed. David O'Keeffe & Antonio Bavasso), 363–375. Hague 2000.
- Eeckhout, Piet: The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question. *Common Market Law Review*, Vol. 39 (2002), 945–994.
- Eijsbouts, W.T.: Review essay: classical and baroque constitutionalisms in the face of change. *Common Market Law Review*, Vol. 37 (2000), 213–220.
- Eleftheriadis, Pavlos: Constitution or Treaty? *Julkaisematon esitelmä, Towards a European Constitution -konferenssi*, Lontoo, 2.7.2004.
- Elliott, Mark: The Demise of Parliamentary Sovereignty? The Implications of Justifying Judicial Review. *Law Quarterly Review*, Vol. 115 (1999), 119–137.
- Elliott, Mark: The Human Rights Act 1998 and the Standard of Substantive Review. *Cambridge Law Journal*, Vol. 60 (2001), 301–336.
- Enchelmaier, Stefan: Supremacy and Direct Effect of European Community Law Reconsidered, or the Use and Abuse of Political Science for Jurisprudence. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 23 (2003), 281–299.
- Engel, Christoph: The European Charter of Fundamental Rights: A Changed Political Opportunity Structure and its Normative Consequences. *European Law Journal*, Vol. 7 (2001), 151–170.
- Erich, Rafael: Suomen valtio-oikeus. I osa. Helsinki 1924.
- Erich, Rafael: Suomen valtio-oikeus. II osa. Porvoo 1925.
- Eriksen, Erik Oddvar & Fossum, John Erik & Menéndez, Agustín José (Red.): Inledning. *Teoksessa En författning för Europa?* (Red. Erik Oddvar Eriksen & John Erik Fossum & Agustín José Menéndez), 7–17. Uddevalla 2003.
- L'Européanisation des Droits Constitutionnels à la Lumière de la Constitution pour l'Europe. *The Europeanisation of Constitutional Law in the Light of the Constitution for Europe*. Avec la collaboration de Mel Marquis et Hidia Taoufiqi. Paris 2003.
- Everling, Ulrich: The *Maastricht* Judgement of the German Federal Constitutional Court and its Significance for the Development of the European Union. *Yearbook of European Law*, Vol. 14 (1994), 1–19.
- Everling, Ulrich: On the Judge-Made Law of the European Community's Courts. *Teoksessa Judicial Review in European Union Law* (Ed. David O'Keeffe & Antonio Bavasso), 29–44. Hague 2000.
- Everson, Michelle: Women and citizenship of the European Union. *Teoksessa Sex Equality Law in the European Union* (ed. Tamara K. Hervey & David O'Keeffe), 203–219. Chichester 1996.
- Everson, Michelle: Beyond the *Bundesverfassungsrecht*: On the Necessary Cunning of Constitutional Reasoning. *European Law Journal*, Vol. 4 (1998), 389–410.
- Ewing, K.D.: The Human Rights Act and Parliamentary Democracy. *Modern Law Review*, Vol. 62 (1999), 79–99.
- Faist, Thomas: Social Citizenship in the European Union: Nested Membership. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39 (2001), 37–58.
- Fella, Stefano: *New Labour and the European Union*. Aldershot 2002.
- Fernandez Esteban, Maria Luisa: *The Rule of Law in the European Constitution*. Hague 1999.
- Ferrajoli, Luigi: Beyond sovereignty and citizenship: a global constitutionalism. *Teoksessa Constitutionalism, Democracy and Sovereignty: American and European Perspectives* (Ed. Richard Bellamy), 151–160. Aldershot 1996.

- FIDE: Droit Communautaire et Constitutions Nationales*. Rapport Francais, 17 Octobre 2002.
- Fischer, Joshka*: Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität europäischen Integration. Rede in der Humboldt-Universität in Berlin am 12. Mai 2000. Frankfurt am Main 2000.
- Fitzpatrick, Barry*: Converse Pyramids and the EU Social Constitution. Teoksessa *Social Law and Policy in an Evolving European Union* (Ed. Jo Shaw), 303–324. Oxford 2000.
- Fitzpatrick, Peter*: New Europe and Old Stories: Mythology and Legality in the European Union. Teoksessa *Europe's Other: European Law Between Modernity and Postmodernity* (Ed. Peter Fitzpatrick & James Henry Bergeron), 27–45. Aldershot 1998.
- Fleiner, Thomas*: Verfassungsbegriff, Verfassungsziele und Verfassungscharakteristika in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und in der Europäischen Union. Teoksessa *Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union* (Hrsg. Peter-Christian Müller-Graff/Eibe Riedel), 17–31. Baden-Baden 1998.
- Føllesdal, Andreas & Koslowski, Peter* (Eds.): Democracy and the European Union. Heidelberg 1998.
- Folz, Hans-Peter*: Demokratie und Intergration. Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof über die Kontrolle der Gemeinschaftskompetenzen. Berlin 1999.
- Forsyth, Christopher* (Ed.): Judicial Review and the Constitution. Oxford 2000.
- Fossum, John Erik*: Constitution-making in the European Union. Teoksessa *Democracy in the European Union: Integration through deliberation* (Ed. Erik Oddvar Eriksen & John Erik Fossum), 111–140. London 2000.
- Friel, Raymond*: Providing A Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 53 (2004), 407–428.
- Fuchs, Dieter & Klingeman, Hans-Dieter*: Eastward Enlargement of the European Union and the Identity of Europe. *West European Politics*, Vol. 25 (2002), 19–54.
- Gaffney, John*: Political rhetoric and the legitimation of the European Union. Teoksessa *Legitimacy and the European Union* (Ed. Thomas Banchoff & Mitchell P. Smith), 199–219. London 1999.
- Galloway, David*: The Treaty of Nice and Beyond. Realities and Illusions of Power in the EU. Sheffield 2001.
- García, R. Alonso*: The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. *European Law Journal*, Vol. 8 (2002), 492–514.
- Gerkrath, Jörg*: Direct Effect in Germany and France; A Constitutional Comparison. Teoksessa *Direct Effect, Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine* (ed. J.M. Prinszen & A. Schrauwen), 129–154. Croningen 2002.
- Gerstenberg, Oliver*: Expanding the Constitution Beyond the Court: The Case of Euro-Constitutionalism. *European Law Journal*, Vol. 8 (2002), 172–192.
- van Gerven, Walter*: Toward a Coherent Constitutional System within the European Union. *European Public Law*, Vol. 2 (1996), 81–101.
- Gessner, Volkmar & Hoeland, Armin & Varga, Csaba*: European Legal Cultures. European Legal Cultures. Aldershot 1996.
- Geyer, Robert & Ingebritsen, Christine & Moses, Jontahon W.* (ed.): Globalization, europeanization and the end of Scandinavian democracy? London 2000.
- Lord Goldsmith*: Consolidation of Fundamental Rights at EU Level – the British Perspective. Teoksessa *An EU Charter of Fundamental Rights* (ed. Lim Feus), 27–38. London 2000.
- Goldstein, Leslie Friedman*: Constituting Federal Sovereignty. The European Union in Comparative Context. Baltimore & London 2001.

- Goldsworthy, Jeffrey: The Philosophical Foundations of Parliamentary Sovereignty. Teoksessa *Judicial Power, Democracy and Legal Positivism* (Ed. Tom Campbell & Jeffrey Goldsworthy), 229–250. Aldershot 2000.
- Gosewinkel, Dieter: Citizenship, Subjecthood, Nationality: Concepts of Belonging in the Age of Modern Nation States. Teoksessa *European Citizenship between National Legacies and Post-national Projects* (ed. Klaus Eder & Bernhard Giesen), 17–35. Oxford 2002.
- Grémion, Pierre: State, Europe, and Republic. Teoksessa *From the Nation State to Europe? Essays in Honour of Jack Hayward* (ed. Anand Menon & Vincent Wright), 46–59. Oxford 2001.
- Grewe, Constance & Fabri, Hélène Ruiz: Droits constitutionnels européens. Paris 1995.
- Griffiths, Richard T.: Reflections on the History of European IGC's. Teoksessa *The Treaty of Nice Explained* (ed. Martyn Bond & Kim Feus), 57–74. London 2001.
- Griller, Stefan: Introduction to the Problems in the Austrian, the Finnish and Swedish Constitutional Order. Teoksessa *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level* (ed. Alfred E. Kellermann & Jaap W. De Zwaan & Jenő Czuczai), 147–181. Hague 2001.
- Griller, Stefan & Hummer, Waldemar (Hrsg.): Die EU nach Nizza. Ergebnisse und Perspektiven. Wien 2002.
- Grimm, Dieter: Does Europe Need a Constitution? *European Law Journal*, Vol. 1 (1995), 219–258.
- Grote, Rainer: Das Rechtsstaatsprinzip in der mittel- und osteuropäischen Verfassungsgerichtspraxis. Teoksessa *Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa* (Hrsg. Jochen Abr. Frowein & Thilo Marauhn), 3–76. Berlin 1998.
- Grote, Rainer: Rule of Law, Rechtsstaat and "Etat de droit". Teoksessa *Constitutionalism, Universalism and Democracy – a comparative analysis* (ed. Christian Starck), 269–306. Baden-Baden 1999.
- Gstöhl, Sieglinde: The European Union after Amsterdam: Towards a Theoretical Approach to (Differentiated) Integration. Teoksessa *The State of the European Union: Risks, Reform, Resistance, and Revival* (ed. Maria Green Cowles & Michael Smith), 42–63. Oxford 2000.
- Guiguet, Benoit: Citizenship and Nationality: Tracing the French Roots of the Distinction. Teoksessa *European Citizenship: An Institutional Challenge* (ed. Massimo La Torre), 95–114. Hague 1998.
- Güggenger, Bernd & Württenberger, Thomas (Hrsg.): Hüter der Verfassung oder Lenker der Politik? Das Bundesverfassungsgericht im Widerstreit. Baden-Baden 1998.
- Günther, Klaus: The Legacies of Injustice and Fear: A European Approach to Human Rights and their Effects on Political Culture. Teoksessa *The EU and Human Rights* (ed. Philip Alston), 117–144. Oxford 1999.
- Habermas, Jürgen: Comment on the Paper by Dieter Grimm: "Does Europe Need a Constitution?" *European Law Journal*, Vol. 1 (1995), 303–307.
- Habermas, Jürgen: The European Nation State. Its Achievements and Its Limitations. On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship. *Ratio Juris*, Vol. 9 (1996), 125–137.
- Habermas, Jürgen: Beyond the nation-state? On some consequences of economic globalization. Teoksessa *Democracy in the European Union: integration through deliberation?* (Ed. Erik Oddvar Eriksen & John Erik Fossum), 29–41. London 2000.
- Habermas, Jürgen: The Postnational Constellation. Political Essays. Cambridge 2001.
- Habermas, Jürgen: Why Europe Needs a Constitution? *NLR* 11 (2001), 5–26.
- Habermas, Jürgen & Derrida, Jacques: Sodan jälkeen: Euroopan uudelleensyntyminen. Niin & Näin 2/2004, 18–21. Alun perin julkaistu: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31.5.2003.
- Hakkila, Esko: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939.
- Hakovirta, Harto & Väyrynen, Raimo (toim.): Suomen ulkopoliitiikka. Jyväskylä 1975.

- Halinen, Arto*: Presidentti Urho Kekkonen ja vuosien 1970–1975 valtiosääntöuudistushanke. *Politiikka* 1986, 167–178.
- Hanf, Dominik*: Talking with the 'pouvoir constituant' in Times of Constitutional Reform: The European Court of Justice on Private Applicants' Access to Justice. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 10 (2003), 265–290.
- Hansen, Lene & Williams, Michael C.*: The Myths of Europe: Legitimacy, Community and the 'Crisis' of the EU. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37 (1999), 233–249.
- Harck, Sten & Olsen, Henrik Palmer*: Decision concerning the Maastricht Treaty. Supreme Court of Denmark. *American Journal of International Law*, Vol. 93 (1999), 209–214.
- Harle, Vilho*: Suomalaisen parlamentarismien tila ja tulevaisuus: semi-parlamentarismista kvasi-parlamentarismiin? *Politiikka* 2000, 145–148.
- Harlow, Carol*: Voices of Difference in a Polyphonic Community. The Case of Legal Diversity Within the European Union. Jean Monnet Working Paper No.1/00.
- Harlow, Carol*: Accountability in the European Union. Oxford 2002.
- Harmesen, Robert & Wilson, Thomas, M.*: Europeanization: Institution, Identities and Citizenship. Yearbook of European Studies, 14. Amsterdam 2000.
- Hartley, Trevor C.*: Constitutional Problems of the European Union. Oxford and Portland 1999.
- Hautala, Heidi*: Ylikansallinen talous – ylikansallinen politiikka. Teoksessa *Minun Eurooppani. Neljä visiota Euroopan unionin tulevaisuudesta* (Heidi Hautala & Olli Rehn & Allan Rosas & Alexander Stubb), 81–107. Jyväskylä 2003.
- Hautala, Heidi & Rehn, Olli & Rosas, Allan & Stubb, Alexander*: Minun Eurooppani. Neljä visiota Euroopan unionin tulevaisuudesta. Jyväskylä 2003.
- Hautamäki, Veli-Pekka*: Valtiosäännön muuttaminen ja muuttuminen, eräitä linjanvetoja yleisen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta. *LM* 1999, 409–425.
- Hautamäki, Veli-Pekka*: Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta. Jyväskylä 2002.
- Hecker, Jan*: Europäische Integration als Verfassungsproblem in Frankreich. Berlin 1998.
- Heikkilä, Heikki*: Luottamus ja epäluulo. Valtion ja kansalaisuuden ideat Helsingin Sanomien EU-keskustelussa. Teoksessa *Kansallisvaltion kielioppi* (toim. Marja Keränen), 90–108. Jyväskylä 1998.
- Heinonen, Olavi*: Tuomioistuimet ja laillisuuden valvonta osana valtiosäännön järjestelmää. *Studia Constitutionalia* -luento, Helsingin yliopisto, 6.4.2000.
- Heiskanen, Ilkka*: Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. Suomalaisen yhteiskunnan hallintajärjestelmien ja julkisen päätöksenteon ja hallinnon kehitys ja kehittäminen 1960- ja 1970-luvuilla (DETA-projekti). Helsinki 1977.
- Helander, Petri*: Perusoikeuskirjan yleiset määräykset ja perusoikeuksien konstitutionaalinen konteksti. Teoksessa *Perusoikeudet EU:ssa* (toim. Liisa Nieminen), 89–136. Helsinki 2001.
- Helander, Petri*: Supremacy and Scope of Community Law – Room for Principles? *Turku Law Journal*, Vol. 3 (2001), 43–58.
- Helander, Voitto*: Suomen valtiosäännön tulevaisuuden haasteet. *Politiikka* 1995, 32–41.
- Held, David*: Democracy and the Global Order. Cambridge 1995.
- Helminen, Marjut & Lång, K.J.* (toim.): Kansainväliset ihmisoikeudet. Mänttä 1987.
- Henkin, Louis*: Revolutionen und Verfassungen. Teoksessa *Zum Begriff der Verfassung* (Hrsg. Ulrich K. Preuss), 213–247. Frankfurt am Main 1994.
- Hervey, Tamara*: European Social Law and Policy. London 1998.
- Hervey, Tamara & Kenner, Jeff*: Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights. A Legal Perspective. Oxford 2003.
- Hesse, Joachim Jens & Johnson, Nevil* (ed.): Constitutional Policy and Change in Europe. Oxford 1995.

- Hettne, Björn & Sörlin, Sverker & Ostergård, Uffe*: Den globala nationalismen. Stockholm 1998.
- Hidén, Mikael*: Perusoikeudet Hallitusmuodon II luvussa. *Oikeustiede – Jurisprudentia I* (1971), 1–117.
- Hidén, Mikael*: Säädosvalvonta Suomessa. I Eduskuntalait. Vammala 1974.
- Hidén, Mikael*: Hallitusmuodon yhdenvertaisuusnormi ja lainsäätäjä. *Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900 – 3/9 – 1975*, 23–46. Vammala 1975.
- Hidén, Mikael*: Sananvapautta ja järjestyksenpitoa. *Juhlajulkaisu Paavo Kastari 1907 – 13/11 – 1977*, 67–82. Vammala 1978.
- Hidén, Mikael*: Tulkinnan muuttaminen valtiosäännön kehittämiskeinona. *Politiikka* 1983, 377–388.
- Hidén, Mikael*: Perusoikeuksien yleiset opit – muuttuvaa ja muuttumatonta. *LM* 1996, 753–769.
- Hidén, Mikael*: Ståhlbergin perintö – elävä valtiosääntö? *Studia Finlandica* -luento, Helsingin yliopisto, 13.3.1997.
- Hidén, Mikael*: Övervakningen av lagarnas grundlagsenlighet. *Jussens Venner* 1–2/1998, 66–77.
- Hidén, Mikael*: Normihierarkia. *Encyclopaedia Iuridica Fennica*. V. Julkisoikeus, 670–676. Jyväskylä 1997.
- Hidén, Mikael*: Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä. Teoksessa *Perusoikeudet Suomessa* (toim. Liisa Nieminen), 1–27. Helsinki 1999.
- Hidén, Mikael*: ”Normaali, kohtuullinen, järkevä” ja muita kuvauksia. Hajahuomioita suhtautumisista perusoikeussuojan rajanvetokriteereihin. *LM* 2002, 1168–1184.
- Hidén, Mikael & Saraviita, Ilkka*: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Jyväskylä 1994.
- Himsworth, C.M.G.*: In a State No Longer: The End of Constitutionalism. *Public Law* 1996, 639–660.
- Hine, David*: Constitutional Reform and Treaty Reform in Europe. Teoksessa *From the Nation State to Europe? Essays in Honour of Jack Hayward* (ed. Anand Menon & Vincent Wrights), 118–138. Oxford 2001.
- Hins, Wouter*: An ambiguous Story about Supremacy of EC Law: Report from the Netherlands. Teoksessa *Ambiguity in the Rule of Law: The Interface between National and International Legal Systems* (Ed. Thomas A.J.A. Vandamme & Jan-Herman Reestman), 85–94. Croningen 2001.
- Hirst, Paul*: Challenges of Globalisation to the Nation State. *Politiikka* 1997, 3–13.
- Hix, Simon*: Elections, Parties and Institutional Design: A Comparative Perspective on European Union Democracy. *West European Politics*, Vol. 21 (1998), 19–52.
- Hix, Simon*: Executive Selection in the European Union: Does the Commission President Investiture Procedure Reduce the Democratic Deficit? Teoksessa *European Integration After Amsterdam, Institutional Dynamics and Prospects for Democracy* (Ed. Karlheinz Neunreither & Antje Wiener), 95–111. Oxford 2000.
- Hjelm-Wallén, Lena*: Svenska perspektiv på EUs framtidskonvent, Utrikespolitiska Institutet, 24 oktober 2002. Teoksessa *Svenska perspektiv på EUs framtidskonvent*, 3–10. Stockholm 2003.
- Hobsbawm, Eric*: Nationalismi. Jyväskylä 1994.
- Hobsbawm, Eric*: Äärimmäisyyksien aika. Lyhyt 1900-luku (1914–1991). Tampere 1999.
- Van Hoecke, Mark*: The Harmonisation of Private Law in Europe: Some Misunderstandings. Teoksessa *The Harmonisation of European Private Law* (Ed. Mark Van Hoecke & Francois Ost), 1–20. Oxford 2000.
- Van Hoecke, Mark* (Ed.): Epistemology and Methodology of Comparative Law. Oxford 2004.
- Van Hoecke, Mark & Ost, Francois*: Legal Doctrine in Crisis: Towards a European Legal Science. Teoksessa *Justice, Morality and Society. A Tribute to Aleksander Peczenik on the Occasion of his 60th Birthday 16 November 1997*, 189–209. Lund 1997.

- Van Hoecke, Mark & Warrington, Mark: Legal Cultures, Legal Paradigms and Legal Doctrine: Towards a New Model for Comparative Law. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 47 (1998), 495–536.
- Hoffmann, Lars: The Convention on the Future of Europe – Thoughts on the Convention-Model. Jean Monnet Working Paper No.11/02.
- Hoffmann, Lars & Shaw, Jo: Constitutionalism and Federalism in the 'Future of Europe' debate: The German Dimension. The Federal Trust, Online Paper 03/04. London 2004.
- Hoffmann, Stanley: Two French Changes. Teoksessa *From the Nation State to Europe? Essays in Honour of Jack Hayward* (ed. Anand Menon & Vincent Wrights), 60–65. Oxford 2001.
- Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils: Vår författning. Göteborg 2000.
- Hoskyns, Catherine: Democratizing the EU: evidence and argument. Teoksessa *Democratizing the European Union: Issues for the twenty-first century* (eds. Catherine Hoskyns & Michael Newman), 176–203. Manchester 2000.
- Hoskyns, Catherine & Newman, Michael (eds.): Democratizing the European Union: Issues for the twenty-first century. Manchester 2000.
- Hubel, Helmut (ed.): EU Enlargement and Beyond: The Baltic States and Russia. Berlin 2002.
- Husa, Jaakko: Kansansuvereniteetti valtiosääntöperiaatteena. Teoksessa *Näkökulmia periaatteisiin* (Kalevi Hirttiö & Jaakko Husa & Teuvo Pohjolainen), 30–101. Rovaniemi 1994.
- Husa, Jaakko: Yleinen valtiosääntöoikeus. Joensuu 1997.
- Husa, Jaakko: Johdatus oikeusvertailuun. Helsinki 1998.
- Husa, Jaakko: Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta ja valtiosääntöuudistus. DL 1998, 183–215.
- Husa, Jaakko: Perusoikeudet valtiosääntöoikeudessa ja valtiosääntöoikeustieteessä. Teoksessa *Perusoikeudet Suomessa* (toim. Liisa Nieminen), 273–311. Helsinki 1999.
- Husa, Jaakko: Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta Pohjoismaissa. DL 1999, 776–798.
- Husa, Jaakko: Nordic Reflections on Constitutional Law. A Comparative Nordic Perspective. Frankfurt am Main 2002.
- Husa, Jaakko: Perusoikeudet ja vallanjako – suomalaisen perusoikeuskeskustelun sokea piste. Oikeus 2003, 4–25.
- Hyvärinen, Matti: Valta. Teoksessa *Käsitteet liikkeessä, Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria* (toim. Matti Hyvärinen et al.), 63–116. Jyväskylä 2003.
- Häikiö, Juuso: Onko perustuslakeja muutettava? Helsinki 1974.
- Inha, Jyri: Elämä ja oikeus – K. J. Ståhlberg oikeusajattelijana. K. J. Ståhlbergin oikeusajattelun pääpiirteet. Helsinki 2004.
- Isaksson, Guy: Regeringsbildningens anatomi. Finland i ett europeiskt perspektiv. HTF 1999, 519–537.
- Isotalus, Pekka & Aarnio, Eeva (toim.): Presidentti 2000. Jyväskylä 2000.
- Itzcovich, Giulio: Sovereignty, Legal Pluralism and Fundamental Rights. Italian Jurisprudence and European Integration (1964–1973). *European Public Law*, Vol. 10 (2004), 106–133.
- Jaeckel, Liv: The duty to protect fundamental rights in the European Community. *European Law Review*, Vol. 28 (2003), 508–527.
- Jacobs, Francis G.: Human rights in the European Union: the role of the Court of Justice. *European Law Review*, Vol. 26 (2001), 331–341.
- Jacobs, Francis G.: The EU Charter of Fundamental Rights. Teoksessa *Accountability and Legitimacy in the European Union* (Ed. Anthony Arnall & Daniel Wincott), 275–290. Oxford 2002.
- Jacobs, Francis G.: Effective Judicial Protection of Individuals in the European Union, Now and in the Future. Teoksessa *The Treaty of Nice and Beyond* (ed. Mads Andenas & John A. Usher), 335–344. Oxford and Portland 2003.

- Jacque, Jean-Paul*: The Principle of Institutional Balance. *Common Market Law Review*, Vol. 41 (2004), 383–391.
- Jacqueson, Catherine*: Union citizenship and the Court of Justice: something new under the sun? Toward social citizenship. *European Law Review*, Vol. 27 (2002), 260–281.
- Jans, Jan H. & Scott, Joanne*: The Convention on the Future of Europe: An Environmental Perspective. *Journal of Environmental Law*, Vol. 15 (2003), 323–339.
- Jans, Jan H. & Prinssen, Jolande*: Direct Effect: Convergence or Divergence? A Comparative Perspective. Teoksessa *Direct Effect: Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine* (Eds. Jolande M. Prinssen & Annette Schauwen), 107–126. Amsterdam 2002.
- Jansson, Jan-Magnus*: Poliitiikan teoria. Helsinki 1969.
- Jansson, Jan-Magnus*: Hajaannuksesta yhteistoimintaan. Suomalaisen parlamentarismien vaiheita. Tampere 1993.
- Jansson, Jan-Magnus*: Från Regeringsformen till Grundlagen. Helsingfors 2000.
- Jenkins, Brian*: Nationalism in France. Class and Nation since 1789. London 1990.
- Jenkins, Brian & Copesey, Nigel*: Nation, Nationalism and National Identity in France. Teoksessa *Nation and Identity in Contemporary Europe* (Ed. Brian Jenkins & Spyros A. Sofos), 101–124. New York 1996.
- Jenkins, Brian & Sofos, Spyros A.*: Nation and Nationalism in Contemporary Europe. A theoretical perspective. Teoksessa *Nation and Identity in Contemporary Europe* (Ed. Brian Jenkins & Spyros A. Sofos), 9–32. London 1996.
- Jennings, Jeremy*: The French Constitutional Tradition. Teoksessa *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe* (Ed. Richard Bellamy & Vittorio Bufacchi & Dario Castiglione), 21–36. London 1995.
- Joenniemi, Pertti*: Puolueet ja ulkopoliitiikan parlamentarisointi. Teoksessa *Suomen ulkopoliitiikka* (toim. Harto Hakovirta & Raimo Väyrynen), 151–190. Jyväskylä 1975.
- Joenniemi, Pertti*: Finland in the New Europe. A Herderian or Hegelian project? Teoksessa *European Integration and National Identity: The challenge of the Nordic states* (ed. Lene Hansen & Ole Vaever), 182–213. London 2002.
- Joerges, Christian*: The Law in the Process of Constitutionalizing Europe. EUI Working Paper, Law, No. 2002/4.
- Joerges, Christian & Mény, Yves & J.H.H. Weiler* (ed.): What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer. San Domenico 2000.
- Johansson, Karl Magnus & Zervakis, Peter* (eds.): European Political Parties between Cooperation and Integration. Baden-Baden 2002.
- Jonsson, Håkan & Hegeland, Hans*: Konventet bakom kulisserna – on arbetsmetoden och förhandlingsspelet i Europeiska konventet. Sieps utredningar 2003:2u. Stockholm 2003.
- Joutsamo, Kari*: Välikysymys parlamentarismien ilmentäjänä Suomessa. Vammala 1980.
- Joutsamo, Kari & Aalto, Pekka & Kaila, Heidi & Maunu, Antti*: Eurooppaoikeus. Jyväskylä 1996.
- Jussila, Osmo*: Suomen ”valtion” synty. Teoksessa *Talous, valta ja valtio* (toim. Pertti Haapala), 17–28. Tampere 1992.
- Jyränki, Antero*: Teesejä juridiikasta ja juristeista. LM 1969, 880–892.
- Jyränki, Antero*: Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos. Helsinki 1973.
- Jyränki, Antero*: Perustuslakiuudistus. Helsinki 1974.
- Jyränki, Antero*: Kontinuuteetti, legaliteetti, stabiileetti. Oikeustiede – Jurisprudentia V (1974), 5–62. (1974a)
- Jyränki, Antero*: Reunamerkitöjä valtiosääntökeskusteluun. Oikeus 3/1975, 29–38.
- Jyränki, Antero*: Presidentti. Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919–1976. Vammala 1978.

- Jyränki, Antero: Omistaminen perusoikeutena. *Oikeus* 1978, 65–75.
- Jyränki, Antero: Luonnos perusoikeusuudistukseksi. *Oikeus* 1980, 93–99.
- Jyränki, Antero: Perustuslaki ja poikkeuslaki. Muutamia näkökohtia suomalaisen poikkeuslaki-ajattelun juurista. Teoksessa *Suomalaisen oikeusajattelun perusteista: Tutkimusongelmia ja kysymyksenasetteluja*, 35–64. Turku 1982.
- Jyränki, Antero: Perustuslain tulkinnasta ja tulkinnan muuttamisesta. *Politiikka* 1983, 389–407.
- Jyränki, Antero: Lakien laki. Helsinki 1989.
- Jyränki, Antero: Kolme vuotta linnassa. Juva 1990.
- Jyränki, Antero: Poikkeuslaki-instituution läpimurto (1917–1921). Teoksessa *Suomalaisen oikeusajattelu murroksessa (1905–1925)* (toim. Antero Jyränki & Sami Manninen), 49–66. Turku 1990. (1990a)
- Jyränki, Antero: Yhdentyvässä Euroopassa Suomen päävaihtoehdot alkavat olla vähissä. Teoksessa *Euroopan integraatio ja Suomen oikeus* (toim. Seppo Laakso), 47–50. Tampere 1991.
- Jyränki, Antero: Euroopan ihmisoikeussopimus ja Suomi. Luonnos kokonaisvaltaiseksi tarkasteluksi. *Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 30 vuotta*, 153–176. Turku 1991. (1991a)
- Jyränki, Antero: Perustuslakien hyödyllisyydestä. *Politiikka* 1995, 10–20.
- Jyränki, Antero: Euroopan unioni ja Suomen valtiosääntö. *Oikeustiede – Jurisprudentia XXIX* (1996), 9–83.
- Jyränki, Antero: Perusoikeuksien historiasta Suomessa. *LM* 1996, 739–752
- Jyränki, Antero: Toiset työt, toiset metodit. Teoksessa *Minun metodini* (toim. Juha Häyhä), 74–89. Porvoo 1997.
- Jyränki, Antero: Pitkän prosessin päätös? Perustuslaki 2000 -mietinnön ja sen valmisteluvaiheiden arviointia. *Oikeus* 1997, 239–255.
- Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä. Toinen, uudistettu painos. Jyväskylä 1998.
- Jyränki, Antero: Valtiosääntö ja sen tutkimus 21. vuosisadalla. *LM* 1998, 1089–1099.
- Jyränki, Antero: Transferring Powers of a Nation-State to International Organisations: The Doctrine of Sovereignty Revisited. Teoksessa *National Constitutions in the Era of Integration* (Ed. Antero Jyränki), 61–85. Hague 1999.
- Jyränki, Antero: ”(...) katsoa yhteiskuntaa myös sosiologin silmällä (...)” – Piirteitä Paavo Kasterin (1907–1991) toiminnasta ja oikeusajattelusta. *Oikeustiede – Jurisprudentia XXXII* (1999), 151–213. (1999a)
- Jyränki, Antero: Oikeus omaan kieleen – demokratia – oikeusvaltio. Teoksessa *Oikeuden kielet* (toim. Antero Jyränki), 91–104. Turku 1999. (1999b)
- Jyränki, Antero: Vuosien 1970–74 valtiosääntökomitea; mitkä tavoitteet ovat toteutuneet. *LM* 1999, 856–866.
- Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Turku 2000.
- Jyränki, Antero: Perustuslakiuudistus ja ulkopoliitiikan johtaminen. *Ulkopolitiikka* 1/00, 32–39.
- Jyränki, Antero: Leonista Nizzaan: Eurooppalaisen perusoikeusajattelun historiallisia linjoja. Teoksessa *Perusoikeudet EU:ssa* (toim. Liisa Nieminen), 1–41. Jyväskylä 2001.
- Jyränki, Antero: Montesquieu: miksi lakeja ja mitä lakien takana. Teoksessa *Filosofien oikeus* (toim. Jarkko Tontti & Kaisa Mäkelä & Heta Gylling), 153–168. Saarijärvi 2001. (2001a)
- Jyränki, Antero: Oikeusvaltio ja demokratia. Teoksessa *Oikeusvaltio* (toim. Aulis Aarnio & Timo Uusitupa), 13–26. Vantaa 2002.
- Jyränki, Antero: Kansanvalta ja Suomen perustuslaki. Teoksessa *Kansanvalta* (Toim. Tarmo Miettinen), 1–9. Joensuu 2002. (2002a)
- Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Kolmas, laajennettu ja uudistettu painos. Jyväskylä 2003.

- Jääskinen, Niilo*: Eduskunta: Aktiivinen sopeutuja. Teoksessa *EU ja Suomi: Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan* (Toim. Tapio Raunio & Matti Wiberg), 114–134. Helsinki 2000.
- Jääskinen, Niilo*: Euroopan unionin konstituutio – perussopimus vai perustuslaki. *Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV* (2001), 67–151.
- Jääskinen, Niilo*: Kolme aaltoa – miten suomalainen oikeusjärjestys eurooppalaistui? *DL* 2001, 603–619.
- Jääskinen, Niilo*: Demokratia vai perusoikeudet? *Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004*, 101–118. Jyväskylä 2004.
- Karapuu, Heikki* (toim): Harvojen tasavalta. Helsinki 1970.
- Karapuu, Heikki*: Valtiosääntöuudistus vuonna 2000. Teoksessa *Hämäläisösakunnan juristikerho 1935–1985*, 76–84. Hämeenlinna 1985.
- Karapuu, Heikki*: Perusasioita perusoikeuksista. *Oikeustiede – Jurisprudentia XIX* (1986), 67–124.
- Karapuu, Heikki*: Perusoikeudet kansallisten normien hierarkiassa. *LM* 1999, 867–877.
- Karhu* (ent. Pöyhönen), *Juha*: Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi. *LM* 2003, 789–807.
- Kari, Matti*: Euroopan sosiaalisen mallin oikeudellinen perusta. Teoksessa *Euroopan sosiaalinen malli* (toim. Juho Saari), 66–85. Helsinki 2002.
- Karjalainen, Keijo & Raunio, Tapio*: Mitä konventin jälkeen? Kohti ylikansallista demokratiaa. Helsinki 2003.
- Karlson, N.*: Grundlagen, demokratin och tidsandan. Teoksessa *Makt utan motvikt, Om demokrati och konstitutionalism* (red. Niclas Berggren & Nils Karlson & Joakim Nergelius), 1–35. Stockholm 1999.
- Kastari, Paavo*: Eräitä Hans Kelsenin oikeusteoriaa koskevia näkökohtia. *LM* 1936, 80–100.
- Kastari, Paavo*: Kansalaisten perusoikeuksista ja niiden turvaamisjärjestelmän erikoisluonteesta Suomessa. *LM* 1950, 735–750.
- Kastari, Paavo*: Valtiosääntöoikeuden ja sen tutkimuksen erikoisluonteesta. *LM* 1956, 770–790.
- Kastari, Paavo*: Perustuslainsäätämisenjärjestyksen varhaisvaiheista ja sen käyttämistarkoitusten kehittämisestä. *LM* 1960, 95–108.
- Kastari, Paavo*: Jos poikkeus perustuslaista on säädettävissä vain määränemistöllä, niin missä järjestyksessä tällaisen poikkeuslain edelleen muuttamisesta on säädettävä? *LM* 1960, 944–961.
- Kastari, Paavo*: Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet. Porvoo 1969.
- Kastari, Paavo*: Kansalaisvapauksien perustuslainturva. Vammala 1972.
- Kastari, Paavo*: Valtiosääntöuudistuksen näköaloja. Helsinki 1974.
- Kastari, Paavo*: Suomen valtiosääntö. Vammala 1977.
- Kastari, Paavo*: Valtiosääntö ja perusoikeudet. Poliittikka 1981, 57–62.
- Kasurinen, Niina*: Ennen 1.3.2000 säädettyjen poikkeuslakien suhde uuteen perustuslakiin. *Perustuslakiuudistukseen liittyviä selvityksiä*, 123–253. Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön liite. Oikeusministeriö, työryhmämietintö 2002:8. Helsinki 2002.
- Kauppi, Niilo*: Perustuslakiuudistuksesta poliittisena hankkeena. Poliittikka 2002, 1–3.
- Keating, Michael*: Europe’s Changing Political Landscape: Territorial Restructuring And New Forms of Government. Teoksessa *Convergence and Divergence in European Public Law* (Ed. Paul Beaumont & Carole Lyons & Neil Walker), 3–18. Oxford 2002.
- Keatinge, Patrick* (Ed.): Ireland and EC Membership Evaluated. London 1991.
- O’Keeffe, David*: Union Citizenship. Teoksessa *Legal Issues of the Maastricht Treaty* (Ed. David O’Keeffe & Patrick M. Twomey), 87–107. London 1995.
- O’Keeffe, David & Twomey, Patrick M.* (Ed.): Legal Issues of the Maastricht Treaty. London 1995.

- Kekkonen, Urho*: Puheita ja kirjoituksia IV. Demokratia ja perusoikeudet. Helsinki 1972.
- Kellermann, Alfred E. & de Zwaan, Jaap W. & Czuczai, Jenö*: EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level. Hague 2001.
- Kelsen, Hans*: General Theory of Law and State. New York 1945.
- Kelsen, Hans*: Puhdas oikeusoppi. Porvoo 1968. Saksankielinen alkuteos (2. painos) *Reine Rechtslehre*, vuodelta 1960.
- Kenner, Jeff*: The paradox of the social dimension. Teoksessa *Reforming the European Union – from Maastricht to Amsterdam* (Ed. Philip Lynch & Nanette Neuwahl & G. Wyn Rees), 108–129. Harlow 2000.
- Kenner, Jeff*: EU Employment Law. From Rome to Amsterdam and Beyond. Oxford 2003.
- Kenner, Jeff*: Economic, Social Rights in the EU Legal Order: The Mirage of Indivisibility. Teoksessa *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights – A Legal Perspective* (Ed. Tamara K. Hervey & Jeff Kenner), 1–25. Oxford 2003. (2003a)
- Keränen, Marja*: Suomi tutkimuksen luontona. Teoksessa *Kansallisvaltion kielioppi* (toim. Marja Keränen), 152–168. Jyväskylä 1998.
- Kettunen, Pauli*: Kansallinen ”me” ja historia globaalistuvassa maailmassa. Tieteessä tapahtuu 5/1998, 10–17.
- Kettunen, Pauli*: Historian poliittisuus ja kansallinen katse. HAik 2003, 9–21.
- Kiljunen, Kimmo*: EU:n perustuslaki – suomalaisena konventissa. Eurooppa-tietoa 181/2004. Helsinki 2004.
- Kingsbury, Benedict*: Sovereignty and Inequality. European Journal of International Law, Vol. 9 (1998), 599–625.
- Kirchhof, Paul*: Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland VII* (Hrsg. Josef Isensee & Paul Kirchhof), 855–887. Heidelberg 1992.
- Klabbers, Jan*: Presumptive Personality: The European Union in International Law. Teoksessa *International Law Aspects of the European Union* (ed. Martti Koskenniemi), 231–253. Hague 1998.
- Klabbers, Jan*: On babies, bathwater and the three Musketeers, or the beginning of the end of European integration. Teoksessa *Function and Future of European Law* (Ed. Veijo Heiskanen & Kati Kulovesi), 275–281. Helsinki 1999.
- Klabbers, Jan*: International Law in Community Law: The Law and Politics of Direct Effect. Yearbook of European Law, Vol. 21 (2001–2002), 263–298.
- Knischewski, Gerd*: Post-war National Identity in Germany. Teoksessa *Nation and Identity in Contemporary Europe* (Ed. Brian Jenkins & Spyros A. Sofos), 125–151. London 1996.
- Koch, Henning*: The Danish Constitutional Order. Teoksessa *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level* (ed. Alfred E. Kellermann & Jaap W. De Zwaan & Jenö Czuczai), 109–116. Hague 2001.
- Koikkalainen, Petri*: Perustuslaillinen ajattelu, Suomi ja Giscard. Niin & Näin 2/2004, 53–59.
- Koivisto, Mauno*: Kaksi kautta. I. Muistikuvia ja merkintöjä 1982–1993. Juva 1994.
- Koivisto, Mauno*: Historian tekijät. Kaksi kautta. II. Juva 1995.
- Kokott, Juliane*: German Constitutional Jurisprudence and European Integration II. European Public Law, Vol. 2 (1996), 413–436.
- Kokott, Juliane*: Report on Germany. Teoksessa *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context* (Ed. Anne-Marie Slaughter & Alec Stone Sweet & J.H.H. Weiler), 77–131. Oxford 1998.
- KOM 1917:11*. Ehdotus Suomen hallitusmuodoksi. Perustuslakikomitean mietintö 7. Helsinki 1917.

- KOM 1974:27.* Valtiosääntökomitean mietintö. Helsinki 1974.
- KOM 1975:88.* Toisen valtiosääntökomitean mietintö. Helsinki 1975.
- KOM 1978:10.* Määräenemmistötoimikunnan mietintö. Helsinki 1978.
- KOM 1983:49.* Valtiosäännön tarkistamiskomitean mietintö. Helsinki 1983.
- KOM 1992:2.* Ulkopolitiikka ja kansainväliset asiat. Päätöksentekomenettelyn uudistamistarve. Valtiosääntötoimikunnan osamietintö. Helsinki 1992.
- KOM 1992:3* Perusoikeuskomitean mietintö. Helsinki 1992.
- KOM 1993:20.* Eduskunta, tasavallan presidentti, valtioneuvosto – valtaoikeuksien tarkistaminen. Valtiosääntötoimikunnan mietintö. Helsinki 1993.
- KOM 1994:3.* Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö. Helsinki 1994.
- KOM 1997:13.* Perustuslaki 2000. Helsinki 1997.
- Koopmans, Thijmen:* The Theory of Interpretation and the Court of Justice. Teoksessa *Judicial Review in European Union Law* (Ed. David O'Keeffe & Antonio Bavasso), 45–58. Hague 2000.
- Koopmans, Thijmen:* Courts and Political. A Comparative View. Cambridge 2003.
- Korppi-Tommola, Juha* (toim.): Kansa kaikkivaltias. Keskustelu valtiosäännön perusteista. Helsinki 1975.
- Koskenniemi, Martti:* From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument. Jyväskylä 1989.
- Koskenniemi, Martti:* Apologiasta utopiaan. Kansainvälisen legitimaatiokriisin muodot. Oikeus 1989, 140–143.
- Koskenniemi, Martti:* The Future of Statehood. Harvard International Law Journal, Vol. 32 (1991), 397–410.
- Koskenniemi, Martti:* Oikeuspositivismin kuoleutuminen. Teoksessa *Oikeus, demokratia ja informaatio* (toim. Allan Rosas), 27–36. Helsinki 1993.
- Koskenniemi, Martti:* Valtiosuvereenisuus. Encyclopaedia Iuridica Fennica. VI. Kansainväliset suhteet, 936–943. Jyväskylä 1998.
- Koskenniemi, Martti:* The Effect of Rights on Political Culture. Teoksessa *The EU and Human Rights* (ed. Philip Alston), 117–144. Oxford 1999.
- Koskenniemi, Martti:* The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870–1960. Cambridge 2001.
- Koskenniemi, Martti:* Human rights, politics and love. Mennesker & Rettigheter 4/2001, 33–45.
- Koskenniemi, Martti:* Oikeus rauhan välineenä: Erichistä nykypäivään. LM 2002, 1221–1234.
- Kravaritou, Yota:* Social Rights and Women's Citizenship in Europe. Teoksessa *The Europeanisation of Law: The Legal Effects of European Integration* (Ed. Francis Snyder), 321–333. Oxford 2000.
- Kühnhardt, Ludger:* Welche Grenzen setzt die Globalisierung der europäischen Integration? Discussion Paper: C 117/2003. Bonn 2003.
- Kumm, Matias:* Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe?: Three Conceptions of the Relationship between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice? Common Market Law Review, Vol. 36 (1999), 351–386.
- Kumpula, Anne & Määttä, Tapio:* Ekologia, yhteiskunta ja oikeus: Konstruktionistinen tulkinta luonnontieteellisen tiedon ja oikeuden suhteesta. Teoksessa *Oikeuden tuolla puolen* (Toim. Kaijus Ervasti & Nina Meincke), 207–233. Saarijärvi 2002.
- Laakso, Seppo:* Hallituksen muodostaminen Suomessa. Tutkimus HM 36 §:n taustasta, genetiikasta, tulkinnasta ja soveltamiskäytännöstä. Vammala 1975.
- Laakso, Seppo:* Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.
- Laakso, Seppo* (toim.): Euroopan integraatio ja Suomen oikeus. Tampere 1991.

- Laborde, Cecile*: Principles of French Citizenship. The University of Reading, Working Papers 98/4.
- Laborde, Cecile*: The Concept of the State in British and French Political Thought. Political Studies, Vol. 48 (2000), 540–557.
- Ladeur, Karl-Heiz*: Globalization and the Conversion of Democracy to Polycentric Network: Can Democracy Survive the End of the Nation State? EUI Working Paper, Law, No. 2003/4.
- Laffan, Brigid*: Sovereignty and national identity. Teoksessa *Ireland and EC Membership Evaluated* (Ed. Patrick Keating), 187–189. London 1991.
- Lagerspetz, Eerik*: Demokratian hautajaiset? Tiedepolitiikka 1/99, 33–44.
- Lagerspetz, Eerik*: Edustajien valta ja kansanvalta. Teoksessa *Mitä on valta?* (toim. Juha Räikkä & Mikko Wennberg), 81–102. Kuopio 2000.
- Lagerspetz, Eerik*: Demokratia, arvot ja tieto. Teoksessa *Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus* (toim. Veli-Pekka Viljanen), 49–71. Turku 2002.
- Lamassoure, Alain*: A President for the European: State and Debate. Julkaisematon esitelmä, *The Convention on the Future of Europe: Drafting a Constitution for the European Union* -konferenssi, Trier 10.4.2003.
- Lang, John Temple*: How much do smaller Member States need the European Commission? The role of the commission in a changing Europe. Common Market Law Review, Vol. 39 (2002), 315–335.
- Langer, Rose & Sakslin, Maija* (Ed.): Co-ordinating Work-Based and Residence-Based Social Security. Helsinki 2004.
- Larsson, Torbjörn*: Democratic Theory and the European Union: Choosing the Right Tools to Build Legitimacy. Teoksessa *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond* (Ed. Edward Best & Mark Gray & Alexander Stubb), 237–254. Maastricht 2000.
- Lavapuro, Juha*: Miksi perustuslaille ei pitäisi antaa etusijaa? Teoksessa *Perusoikeuspuheenvuoroja* (Toim. Pekka Lämsineva & Veli-Pekka Viljanen), 85–102. Turku 1998.
- Lavapuro, Juha*: Perinteinen perusoikeuskritiikki, uusi perustuslaki ja perustuslain 106 §. *Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 40 vuotta*, 125–148. Turku 2001.
- O’Leary, Siofra*: The Social Dimension of Community Citizenship. Teoksessa *A Citizens’ Europe: In Search of a New Order* (ed. Allan Rosas & Esko Antola), 156–181. London 1995.
- O’Leary, Siofra*: Aspects of the Relationship between Community Law and National Law. Teoksessa *The European Union and Human Rights* (ed. Nanette A. Neuwahl & Allan Rosas), 23–49. Hague 1995. (1995a)
- O’Leary, Siofra*: The Relationship between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law. Common Market Law review, Vol. 32 (1995), 519–534.
- O’Leary, Siofra*: The Evolving Concept of Community Citizenship. From the Free Movement of Persons to Union Citizenship. Hague 1996.
- O’Leary, Siofra*: Putting Flesh on the Bones of European Union Citizenship. European Law Review, Vol. 24 (1999), 68–79.
- Leben, Charles*: Is there a European Approach to Human Rights? Teoksessa *The EU and Human Rights* (ed. Philip Alston), 69–97. Oxford 1999.
- Leben, Charles*: A Federation of Nation-States or a Federal State. Teoksessa *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer* (Ed. Christian Joerges & Yves Mény & J.H.H. Weiler), 99–112. San Domenico 2000.
- Legrand, Pierre*: European Legal Systems are not Converging. International and Comparative Law Quarterly, Vol. 45 (1996), 52–81.
- Legrand, Pierre*: Public Law, Europeanisation and Convergence of Public Law: Some Scepticisms about Scepticism. Teoksessa *Convergence and Divergence in European Public Law* (Ed. Paul Beaumont & Carole Lyons & Neil Walker), 225–256. Oxford 2002.

- Leino, Päivi*: An European Approach to Human Rights? Universality Explored. *Nordic Journal of International Law*, Vol. 71 (2002), 455–495.
- Lenaerts, Koen*: Constitutionalism and the Many Faces of Federalism. *American Journal of Comparative Law*, Vol. 38 (1990), 205–263.
- Lenaerts, Koen*: Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community. *Common Market Law Review*, Vol. 28 (1991), 11–35.
- Lenaerts, Koen*: Fundamental rights in the European Union. *European Law Review*, Vol. 25 (2000), 575–600.
- Lenaerts, Koen & De Smijter, Eddy*: A "Bill of Rights" for the European Union. *Common Market Law Review*, Vol. 38 (2001), 273–300.
- Lenaerts, Koen & Desomer, Marlies*: Bricks for a Constitutional Treaty of the European Union: values, objectives and means. *European Law Review*, Vol. 27 (2002), 377–407.
- Lenaerts, Koen & Desomer, Marlies*: New Models of Constitution-Making in Europe: The Quest for Legitimacy. *Common Market Law Review*, Vol. 39 (2002), 1217–1253.
- Lenaerts, Koen & Foubert, Petra*: Social Rights in the Case-Law of the European Court of Justice. The Impact of the Charter of Fundamental Rights of the European Union on Standing Case-Law. *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 28 (2001), 267–296.
- Lenaerts, Koen & Verhoven, Amaryllis*: Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance. *Teoksessa Good Governance in Europe's Integrated Market* (Ed. Christian Joerges & Renaud Dehousse), 35–88. Oxford 2002.
- Lewis, Jeffrey*: Informal integration and the supranational construction of the Council. *Journal of European Public Policy*, Vol. 10 (2003), 996–1019.
- Liisberg, Jonas Bering*: Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law? *Common Market Law Review*, Vol. 38 (2001), 1171–1199.
- Limbach, Jutta*: The Concept of the Supremacy of the Constitution. *Modern Law Review*, Vol. 64 (2001), 1–10.
- Lindahl, Hans*: European Integration: Popular Sovereignty and a Politics of Boundaries. *European Law Journal*, Vol. 6 (2000), 239–256.
- Lindahl, Hans & Roermund, Bert van*: Law Without a State? On Representing the Common Market. *Teoksessa The European Union and its Order: The Legal Theory of European Integration* (ed. Zenon Bankowski & Andrew Scott), 1–16. Oxford 2000.
- Lindman, Sven*: Vuoden 1919 Hallitusmuodon synty. *Suomen kansanedustuslaitoksen historia*, VI osa, 329–426. Helsinki 1968.
- Lindseth, Peter*: Delegation is Dead, Long Live Delegation: Managing the Democratic Disconnect in the European Market-Polity. *Teoksessa Good Governance in Europe's Integrated Market* (Ed. Christian Joerges & Renaud Dehousse), 139–163. Oxford 2002.
- Lipponen, Paavo*: Kohti Eurooppaa. Hämeenlinna 2001.
- Lipponen, Paavo*: Suomi on EU:n pikkujättiläinen. *Ulkopolitiikka* 3–4/03, 5–9.
- Lister, Ruth*: Citizenship: Feminist Perspectives. London 1997.
- Loughlin, Martin*: *Sword & Scales. An Examination of the Relationship Between Law & Politics*. Oxford 2000.
- Loveland, Ian*: Britain and Europe. *Teoksessa The British Constitution in the Twentieth Century* (ed. Vernon Bogdanor), 663–688. Oxford 2003.
- Luoto, Jari*: *Ulkopolitiikka ja ihmisoikeudet*. Tampere 1997.
- Lübbe-Wolff, Gertrude*: Safeguards of Civil and Constitutional Rights – The Debate on the Role of the *Reichsgericht*. *Teoksessa German and American Constitutional Thought: Contexts, Interaction and Historical Realities* (Ed. Hermann Wellenreuther & Claudia Schurmann & Thomas Krueger), 353–372. New York 1990.

- Lyons, Carole*: Perspectives on Convergence within the Theatre of European Integration. Teoksessa *Convergence and Divergence in European Public Law* (Ed. Paul Beaumont & Carole Lyons & Neil Walker), 79–96. Oxford 2002.
- Lyytinen, Eino*: Onko Britannia reunalla vai keskellä? Teoksessa *Westfalenista Amsterdamiin* (Heikki Mikkeli & Juha Sihvola & Pekka Suvanto & Eino Lyytinen), 85–99. Helsinki 1998.
- Lötjönen, Salla*: Oikeus ja lääketiede – oikea resepti? Teoksessa *Oikeuden tuolla puolen* (Toim. Kaijus Ervasti & Nina Meincke), 235–254. Saarijärvi 2002.
- Maas, Willem*: Comparative Federalism and European Citizenship. Paper prepared for "Questioning the Boundaries of Governance" Graduate Workshop on the Theory and Practice of Federalism, Decentralisation, and Multilevel Governance, Munk Centre for International Studies, University of Toronto, 14–15 February 2003.
- MacCormick, Neil*: Der Rechtsstaat und die rule of law. *Juristen-Zeitung* 2/1984, 65–70.
- MacCormick, Neil*: Beyond the Sovereign State. *Modern Law Review*, Vol. 56 (1993), 1–18.
- MacCormick, Neil*: Sovereignty, Democracy and Subsidiarity. Teoksessa *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe* (Ed. Richard Bellamy & Vittorio Bufacchi & Dario Castiglione), 95–104. London 1995.
- MacCormick, Neil*: Liberalism, Nationalism and the Post-sovereign State. *Political Studies*, Vol. 44 (1996), 553–567.
- MacCormick, Neil*: Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the 'European Commonwealth'. Teoksessa *Constructing Legal Systems: "European Union" in Legal Theory* (Ed. Neil MacCormick), 1–26. Dordrecht 1997.
- MacCormick, Neil*: Risking Constitutional Collision in Europe? *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 18 (1998), 517–532.
- MacCormick, Neil*: Questioning Sovereignty. Oxford 1999.
- MacCormick, Neil*: Problems of Democracy and Subsidiarity. *European Public Law*, Vol. 6 (2000), 531–542.
- MacCormick, Neil*: A Union of its Own Kind? Edinburgh 2004.
- Maduro, Miguel Póiares*: Europe and the constitution: what if this is as good as it gets? Teoksessa *European Constitutionalism Beyond the State* (ed. J.H.H. Weiler & Marlene Wind), 74–102. Cambridge 2003.
- Magnette, Paul*: Appointing and Censuring the European Commission: The Adaptation of Parliamentary Institutions to the Community Context. *European Law Journal*, Vol. 7 (2001), 292–310.
- Magnette, Paul*: Will the EU be more legitimate after the Convention? Teoksessa *The Convention on the Future of Europe* (Jo Shaw et al.), 21–41. London 2003.
- Malova, Darina & Haughton, Tim*: Making Institutions and Eastern Europe, and the Impact of Europe. *West European Politics*, Vol. 25 (2002), 101–120.
- Mancini, G. Federico*: Europe: The Case for Statehood. Jean Monnet Working Paper No. 6/98.
- Mancini, G.F.*: Democracy and Constitutionalism in the European Union. Collected Essays. Oxford 2000.
- Marcus, Maeva*: The Founding Fathers, Marbury vs Madison – And So What? Teoksessa *Constitutional Justice under Old Constitutions* (Ed. Eivind Smith), 113–143. Hague 1995.
- Marcussen, Martin & Risse, Thomas & Engelmann-Martin, Daniela & Knopf, Hans Joachim & Roscher, Klaus*: Constructing Europe? The evolution of French, British and German nation state identities. *Journal of European Public Policy*, Special Issue 1999, 614–633.
- Markesinis, Basil*: Studying Judicial Decisions in the Common Law and Civil Law: A Good Way of Discovering Some of the Most Interesting Similarities and Differences that Exist Between these Legal Families. Teoksessa *The Harmonisation of European Private Law* (Ed. Mark Van Hoecke & Francois Ost), 117–134. Oxford 2000.

- Markesinis, Basil*: Judicial Style and Judicial Reasoning in England and Germany. Cambridge Law Journal, Vol. 59 (2000), 294–309.
- Marko, Joseph*: Citizenship beyond the National State? The Transnational Citizenship of the European Union. Teoksessa *European Citizenship: An Institutional Challenge* (ed. Massimo La Torre), 369–385. Hague 1998.
- Marks, Susan*: The Riddle of all Constitutions. Oxford 2000.
- Mattila, Mikko*: Valtioneuvosto. Teoksessa *EU ja Suomi: Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaisen yhteiskuntaan* (Toim. Tapio Raunio & Matti Wiberg), 135–150. Helsinki 2000.
- Mattila, Mikko*: Äänestysaktiivisuus Euroopan parlamentin vaaleissa. Teoksessa *Vaalista vaaliin: Vaalit, puolueet ja kansalaiset vuosituhatosen vaihteessa* (toim. Villiina Hellsten & Tuomo Martikainen & Kyösti Pekonen), 189–210. Saarjärvi 2000. (2000a)
- Mattli, Walter & Plumper, Thomas*: The demand-side politics of EU enlargement: democracy and the application for EU membership. Journal of European Public Policy, Vol. 9 (2002), 550–574.
- Maus, Didier*: The Birth of Judicial Review of Legislation in France. Teoksessa *Constitutional Justice under Old Constitutions* (Ed. Eivind Smith), 113–143. Hague 1995.
- McCrudden, Christopher*: The Future of the EU Charter of Fundamental Rights. Jean Monnet Working Paper No.10/01.
- McCrudden, Christopher*: Fundamental Rights and Freedoms: Response to Professor Ingolf Pernice. Julkaisematon esitelmä, *The Future Constitution of Europe* -konferenssi, Wien 21.11.2002.
- McGlynn, Clare*: Rights for Children?: The Potential Impact of the European Union Charter of Fundamental Rights. European Public Law, Vol. 8 (2002), 387–400.
- McGoldrick, Dominic*: The Charter and UN Human Rights Treaties. Teoksessa *The European Union Charter of Fundamental Rights* (ed. Steve Peers & Angela Ward), 83–122. Oxford 2004.
- Meehan, Elizabeth*: Citizenship and the European Community. London 1993.
- Meinander, Henrik*: Tasavallan tiellä. Suomi Kansalaissodasta 2000-luvulle. Helsinki 1999.
- Melissas, Dimitris*: The Fischer Proposals for a European Constitution in view of the 2004 Intergovernmental Conference. Teoksessa *Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004* (eds. Dimitris Melissas & Ingolf Pernice), 112–118. Baden-Baden 2001.
- Melissas, Dimitris & Pernice, Ingolf* (eds.): Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004. Baden-Baden 2001.
- Meres-Wuori, Ora*: Viimeisten valtiosääntömuutosten vaikutus Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekojärjestelmään. LM 1995, 355–374.
- Meres-Wuori, Ora*: Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä. Jyväskylä 1998.
- Meres-Wuori, Ora*: Eräitä uuden perustuslain julkilausumattomia taustoja. Teoksessa *Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä uuden perustuslain valossa*, 1–7. Helsinki 1999.
- Meres-Wuori, Ora*: Euroopan yhteisön liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Teoksessa *Perusoikeudet EU:ssa* (toim. Liisa Nieminen), 451–484. Jyväskylä 2001.
- Merikoski, Veli*: Kansalaisten perusoikeuksista. LM 1932, 89–116.
- Merikoski, Veli*: Muuttumaton, muuttuva valtiosääntömme. Helsinki 1969.
- Merikoski, Veli*: Kansa ja kansanvalta. Helsinki 1974.
- Merikoski, Veli*: Presidentinvalta vai parlamentarismi? Valtiosääntöuudistuksen näkymiä 1978. Savonlinna 1978.

- Meyer, Jürgen (Hrsg.): Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Baden-Baden 2003.
- Meyring, Bernd: Intergovernmentalism and Supranationality: Two Stereotypes for a Complex Reality. *European Law Review*, Vol. 22 (1997), 221–247.
- Mikkeli, Heikki: Euroopan idea. Eurooppa-aatteen ja eurooppalaisuuden pitkä historia. Helsinki 1994.
- Mikkeli, Heikki: Eurooppalainen identiteetti ja integraation syvenemisen edellytykset. *Ulkopoliittikka* 3/96, 4–10.
- Mikkeli, Heikki: Eurooppalainen identiteetti ja federalismi. Teoksessa *Westfalenista Amsterdamiin* (Heikki Mikkeli & Juha Sihvola & Pekka Suvanto & Eino Lyytinen), 17–38. Helsinki 1998.
- Mikkeli, Heikki & Sihvola, Juha & Suvanto, Pekka & Lyytinen, Eino: *Westfalenista Amsterdamiin*. Helsinki 1998.
- Mikkola, Tuulikki: Oikeudellisen tiedon yhtenevyys ja sen esteet. Vammala 1999.
- Miles, Joanna: Standing under the Human Rights Act 1998: Theories of Rights Enforcement & The Nature of Public Law Adjudication. *Cambridge Law Journal*, Vol. 59 (2000), 133–167.
- Mommsen, Wolfgang J.: The Renaissance of the Nation-State and the Historians. Teoksessa *German and American Nationalism* (Ed. Hartmut Lehmann & Hermann Wellenreuther), 283–300. New York 1999.
- Monaghan, Henry Paul: The Constitution of the United States and American Constitutional Law. Teoksessa *Constitutional Justice under Old Constitutions* (Ed. Eivind Smith), 175–188. Hague 1995.
- Monnet, Jean: Muistelmat. Helsinki 1997.
- Murphy, Sean D.: Democratic legitimacy and the recognition of States and governments. Teoksessa *Democratic Governance and International Law* (Ed. Gregory H. Fox & Brad R. Roth), 123–154. Cambridge 2000.
- Mutanen, Anu: Täysivaltaisuudesta Suomen valtiosäännössä. Julkaisematon pro gradu -tutkielma, Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, 2000.
- Müller-Graff, Peter-Christian & Riedel, Eibe (Hrsg.): *Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union*. Baden-Baden 1998.
- Mylly, Juhani: Kansallinen projekti. Historiankirjoitus ja politiikka autonomisessa Suomessa. Turku 2002.
- Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki 1996.
- Määttä, Tapio: Osallistuminen ja vuorovaikutus ympäristöoikeudessa. Teoksessa *Kansanvalta* (Toim. Tarmo Miettinen), 36–67. Joensuu 2002.
- Nergelius, Joakim: *Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans*. Stockholm 1998.
- Nergelius, Joakim: The Impact of EC Law in Swedish National Law – A Cultural Revolution. Teoksessa *Dealing with Integration*, Vol. 2 (Ed. Iain Cameron & Alessandro Simoni), 165–182. Uppsala 1998.
- Nergelius, Joakim: *Maktfördelningsbegreppet: historia, innebörd och tillämplighet i dagens Sverige*. Teoksessa *Makt utan motivikt: Om demokrati och konstitutionalism* (red. Niclas Berggren & Nils Karlson & Joakim Nergelius), 37–78. Stockholm 1999.
- Nergelius, Joakim: *Maktdelning och politikens judikalisering*. Teoksessa *Löser juridiken demokratis problem?* (Joakim Nergelius & Aleksander Peczenik & Ola Wiklund), 55–84. *Demokratiutredningens skrift nr 23*. SOU 1999:58. Stockholm 1999. (1999a)
- Nergelius, Joakim: *Domstolarnas självständighet i ett komparativt och EU-perspektiv*. Teoksessa *Politik och Juridik, Grundlagen inför 2000-talet*, 27–36. Uppsala 1999. (1999b)
- Nergelius, Joakim: *Parliamentary Supremacy Under Attack: The British Constitution Revisited*. Teoksessa *Why Constitutions Matter?* (eds. Niclas Berggren & Nils Karlson & Joakim Nergelius), 107–135. Stockholm 2000.

- Nergelius, Joakim*: 'De-legalize it' – On Current Tendencies in EC Constitutional Law. Yearbook of European Law, Vol. 21 (2001–2002), 443–470.
- Nergelius, Joakim*: North and south – may the Nordic states and the European continent find each other in the constitutional area or are they too different? Teoksessa *Welfare State and Constitutionalism – Nordic Perspectives* (ed. Martin Scheinin), 79–93. Århus 2001
- Nergelius, Joakim*: Majoritetsbeslut i EU:s ministerråd – en konstitutionell nyckelfråga. Teoksessa *Europaperspektiv 2001* (red. Ulf Bernitz & Sverker Gustavsson & Lars Oxelheim), 79–101. Falun 2001. (2001a)
- Nettesheim, Martin*: EU-Recht und nationales Verfassungsrecht. Deutscher Bericht für die XX. FIDE-Tagung 2002.
- Neunreither, Karlheinz & Wiener, Antje* (Ed.): European Integration and Prospects for Democracy. Oxford 2000.
- Neuwahl, Nanette*: The Treaty on European Union. Teoksessa *The European Union and Human Rights* (ed. Nanette A. Neuwahl & Allan Rosas), 1–22. Hague 1995.
- Neuwahl, Nanette A.*: The place of the citizen in the European construction. Teoksessa *Reforming the European Union – from Maastricht to Amsterdam* (Ed. Philip Lynch & Nanette Neuwahl & G. Wyn Rees), 183–199. Harlow 2000.
- Nicol, Danny*: EC Membership and the Judicialization of British Politics. Oxford 2001.
- Niemi, Matti Ilmari*: Ajattelun kouluista ja ajatuksia kouluista. Tutkielma oikeustieteen perinteisten suuntausten käsitteellisistä sitoumuksista ja niiden heijastumisesta laintulkintaan. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIII (2000), 137–231.
- Nieminen, Liisa*: Perusoikeuksien emansipatoriset mahdollisuudet? Jyväskylä 1990.
- Nieminen, Liisa*: EY:n tasa-arvopolitiikka. Helsinki 1991.
- Nieminen, Liisa*: Objektista subjektiksi: Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän sukupuolisdonnaisuudesta. Teoksessa *Naisnäkökulmia oikeuteen* (toim. Riitta Turunen), 58–84. Helsinki 1992.
- Nieminen, Liisa*: Eurooppalainen sosiaalioikeus. Helsinki 1998.
- Nieminen, Liisa*: Valtiosääntöoikeuden yleiset opit 2000-luvulle siirryttäessä. LM 1998, 1099–1110.
- Nieminen, Liisa*: Yksityiselämän ja perhe-elämän suoja perusoikeutena. Teoksessa *Perusoikeudet Suomessa* (toim. Liisa Nieminen), 107–147. Helsinki 1999.
- Nieminen, Liisa*: Eurooppaoikeus ja sosiaalipalvelut. Teoksessa *Euroopan unionin syventyminen ja sosiaaliturva* (toim. Rolf Myhrman), 54–67. Helsinki 1999. (1999a)
- Nieminen, Liisa*: Finnish Parliamentary Ombudsman as a Guardian of Human Rights and Constitutional Rights. Teoksessa *Parliamentary Ombudsman of Finland 80 years* (Ed. Ilkka Rautio), 79–84. Helsinki 2000.
- Nieminen, Liisa*: Tasa-arvo Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattuna perusoikeutena. Teoksessa *Perusoikeudet EU:ssa* (toim. Liisa Nieminen), 179–212. Jyväskylä 2001.
- Nieminen, Liisa* (toim.): Perusoikeudet EU:ssa. Jyväskylä 2001. (2001a)
- Nieminen, Liisa*: Risto Uimonen: Riisuttu presidentti. Kirja-arvostelu. Oikeus 2001, 265–269.
- Nieminen, Liisa*: Euroopan sosiaalinen malli ja Euroopan unionin perustuslaki. Teoksessa *Euroopan sosiaalinen malli* (toim. Juho Saari), 86–103. Helsinki 2002.
- Nieminen, Liisa*: The Charter of Fundamental Rights of the European Union: Text and Structure. Teoksessa *Baggrunden for EU-Chartret og EF-Domstolens praksis om grundlaeggende rettigheder*, 13–27. København 2002. (2002a)
- Nieminen, Liisa*: Markku Suksi: Finlands statsrätt. Kirja-arvostelu. JFT 2002, 751–754.
- Nieminen, Liisa*: Lasten perus- ja ihmisoikeussuojan ajankohtaisia ongelmia. LM 2004, 591–621.
- Nousiainen, Jaakko*: Pitkä tie perustuslakiuudistukseen. Poliittikka 1974, 5–8.
- Nousiainen, Jaakko*: Suomen presidentit valtiollisina johtajina. Juva 1985.

- Nousiainen, Jaakko*: Parlamentarismiin neljä mallia. Muistio valtiosääntötoimikunnalle. Komiteamietintö 1993:20, 145–169. Helsinki 1993.
- Nousiainen, Jaakko*: Pitkä tie perustuslakiuudistukseen. *Politiikka* 2000, 5–8.
- Nousiainen, Jaakko*: Suomalaisen parlamentarismiin kolmas kehitysvaihe: konsensuaalinen enemmistöhallinta, vireytyvä eduskunta. *Politiikka* 2000, 83–96.
- Nousiainen, Jaakko*: Kansanvalta ja säädösvallankäyttö. Teoksessa *Kansanvalta* (Toim. Tarmo Miettinen), 29–35. Joensuu 2002.
- Nowak, Manfred*: Human Rights 'Conditionality' in Relation to Entry to, and Full Participation in, the EU. Teoksessa *The EU and Human Rights* (ed. Philip Alston), 687–698. Oxford 1999.
- Nuotio, Kimmo*: Muuttuuko oikeus todella? Oikeuskehityksen syvyys muutoksen vuosikymmenellä. Teoksessa *Nykyajan muuttuva oikeus – Nutida rätt i förändring* (toim./red. Kimmo Nuotio & Casper Herler & Johan Boucht), 11–52. Saarijärvi 2001.
- Nuotio, Kimmo*: Eurooppalaistuva rikosoikeus – rikosoikeudellistuva Eurooppa. *DL* 2001, 686–699.
- Nuotio, Kimmo*: Euroopan unioni kriminaalipolitiikan tekijänä – järkevän kriminaalipolitiikan päätepiste? *LM* 2003, 1213–1235.
- Obradovic, Daniela*: Community Law and the Doctrine of Divisible Sovereignty. *Legal Issues of European Integration* 1993/1, 1–20.
- Obradovic, Daniela*: Policy Legitimacy and the European Union. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34 (1996), 191–221.
- Ojanen, Hanna*: The Plurality of Truth: A Critique of Research on the State and European Integration. Aldershot 1998.
- Ojanen, Tuomas*: Tuomioistuimet: Oikeusturvan takaajat ja lainsäätäjän vartijat. Teoksessa *EU ja Suomi: Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan* (toim. Tapio Raunio & Matti Wiberg), 165–183. Helsinki 2000.
- Ojanen, Tuomas*: Onko EU:n perusoikeuskirjan oikeudellistaminen askel taaksepäin? *LM* 2003, 672–679.
- Oker-Blom, Max* (toim.): Millaiseksi perustuslaki? Helsinki 1976.
- D'Oliveira, Hans Ulrich Jessurun*: Union Citizenship: Pie in the Sky? Teoksessa *A Citizens' Europe: In Search of a New Order* (ed. Allan Rosas & Esko Antola), 56–84. London 1995.
- Oliver, Dawn*: Is the Ultra Vires Rule the Basis of Judicial Review? Teoksessa *Judicial Review & The Constitution* (Ed. Christopher Forsyth), 3–27. Oxford 2000.
- Oliver, Dawn*: Constitutional Reform in the United Kingdom. Oxford 2003.
- Oliver, Peter*: FIDE London 2002. EU Law and National Constitutions. Community Report.
- Oliver, Peter & Tomkins, Adam*: Constitutional Change in the United Kingdom. Teoksessa *The Creation and Amendment of Constitutional Norms* (Ed. Mads Andenas), 319–357. London 2000.
- Olsen, Johan P.*: Reforming European Institutions of Governance. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 (2002), 581–602.
- Paasilehto, Satu*: Portugalin huhtikuu – ajatuksia hyvinvointivalttiosta, globalisaatiosta ja oikeuskulttuurista. Teoksessa *Pieniä kertomuksia hyvinvointivalttion siviilioikeudesta* (toim. Thomas Wilhelmsson), 383–398. Vantaa 2000.
- Paasilehto, Satu*: Constellations. A New Approach to Legal Culture and European Integration of Private Law. Helsinki 2002.
- Paasto, Päivi*: Oikeustieteen ajallisuudesta. *LM* 1997, 378–392.
- Pache, Eckhard*: Die Europäische Grundrechtscharta – ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa. *Europarecht* 2001, 475–494.
- Palonen, Kari*: Eurooppalaiset poliittiset käsitteet suomalaisissa pelitiloissa. Teoksessa *Käsitteet*

- liikkeessä, *Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria* (toim. Matti Hyvärinen et al.), 569–587. Jyväskylä 2003.
- Pantel, Melissa: Unity-in-diversity: cultural policy and EU legitimacy. Teoksessa *Legitimacy and the European Union* (ed. Thomas Banchoff & Mitchell P. Smith), 46–65. London 1999.
- Paso, Mirjami & Eskola, Jari: EY-tuomioistuin oikeusvertailijan intressinä: menetelmällisiä valintoja. *Oikeus* 2002, 281–302.
- Peczenik, Aleksander: Lagstiftningen, domstolarna, rättsmedvetandet och rättsvetenskapen. Teoksessa *Löser juridiken demokratin problem?* (Joakim Nergelius & Aleksander Peczenik & Ola Wiklund), 7–54. *Demokratiutredningens skrift nr 23*, SOU 1999:58. Stockholm 1999.
- Peczenik, Aleksander: Why Constitution? What Constitution? Teoksessa *Why Constitutions Matter?* (eds. Niclas Berggren & Nils Karlson & Joakim Nergelius), 17–60. Stockholm 2000.
- Peers, Steve: Taking Rights Away? Limitations and Derogation. Teoksessa *The European Union Charter of Fundamental Rights* (ed. Steve Peers & Angela Ward), 141–179. Oxford 2004.
- Pekonen, Kyösti: Poliittikka urbaanissa betonilähiössä. Jyväskylä 1998.
- Pekonen, Kyösti: Demokratia ja vaaalit. Teoksessa *Vaalista vaaliin* (toim. Villiina Hellsten & Tuomo Martikainen & Kyösti Pekonen), 17–44. Saarijärvi 2000.
- Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 1991.
- Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Kolmas, uudistettu painos. Helsinki 2000.
- Pellonpää, Matti: Finnish Parliamentary Ombudsman as a Guardian of Human Rights and Constitutional Rights: View from the European Court of Human Rights. Teoksessa *Parliamentary Ombudsman of Finland 80 years* (Ed. Ilkka Rautio), 73–76. Helsinki 2000. (2000a)
- Pellonpää, Matti: Der europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der Aufbau des Rechtsstaats in den neuen Demokratien. Sonderdruck aus: *Festschrift für Stefan Trechsel zum 65. Geburtstag*. Schulthess 2002.
- Pennings, Frans: Has the State-of-Employment Principle Become Outdated? Teoksessa *Co-ordinating Work-Based and Residence-Based Social Security* (Ed. Rose Langer & Maija Sakslin), 173–183. Helsinki 2004.
- Pernice, Ingolf (Ed.): Harmonization of Legislation in Federal Systems. Baden-Baden 1996.
- Pernice, Ingolf: Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited? *Common Market Law Review*, Vol. 36 (1999), 703–750.
- Pernice, Ingolf: Multilevel Constitutionalism in the European Union. *European Law Review*, Vol. 27 (2002), 511–529.
- Pernice, Ingolf: Elements and Structures of the European Constitution. WHI-Paper 4/02. (www.whi-berlin.de/pernice-structures.htm)
- Pernice, Ingolf: Ein Präsident für Frankreich, ein Präsident für Deutschland, ein Präsident für Europa? WHI-Paper 16/02. (www.whi-berlin.de/pernice-praesident.htm)
- Pernice, Ingolf: The Charter of Fundamental Rights in the Constitution of the EU. Julkaisematon esitelmä, *The Future Constitution of Europe* -konferenssi, Wien 21.11.2002.
- Pernice, Ingolf: Re-Arranging the System of Attributed Powers in the Constitution of the EU. Julkaisematon esitelmä, *The Future Constitution of Europe* -konferenssi, Wien 22.11.2002.
- Pernice, Ingolf: Rethinking the Methods of Dividing and Controlling the Competences of the Union. Teoksessa *The Treaty of Nice and Beyond* (ed. Mads Andenas & John A. Usher), 121–145. Oxford and Portland 2003.
- Perusoikeustyöryhmän muistio (Kauko Sipponen & Mikael Hidén & Heikki Karapuu & Antti Kivivuori & Klaus Törnudd). Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1982. Helsinki 1982.
- Perusoikeustyöryhmä 1992:n mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisuja 2/1993. Helsinki 1993.

- Perustuslaki 2000.* Yhtenäisen perustuslain tarve ja keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1995. Helsinki 1996.
- Peters, Anne:* The Bananas Decision (2000) of the German Federal Constitutional Court: Towards Reconciliation with the European Court of Justice as Regards Fundamental Rights Protection in Europe. *German Yearbook of International Law*, Vol. 43 (2000), 276–282.
- Peters, Anne:* Elemente einer Theorie der Verfassung Europas. Berlin 2001.
- Peters, Anne:* A Plea for a European semi-parliamentary and semi-consociational Democracy. Julkaisematon esitelmä, *The Future Constitution of Europe* -konferenssi, Wien 21.11.2002.
- Peters, Anne:* European Democracy after the 2000 Convention. *Common Market Law Review*, Vol. 41 (2004), 37–85.
- Petersson, Olof et al.:* Demokrati i EU. Demokratirådets rapport 2003. Stockholm 2003.
- Phelan, Diarmuid Rossa:* Revolt or Revolution. The Constitutional Boundaries of the European Community. Dublin 1997.
- Philippart, Eric & Ho, Monika Sie Dhian:* From Uniformity to Flexibility. The Management of Diversity and its Impact on the EU System of Governance. Teoksessa *Constitutional Change in the EU: From Uniformity to Flexibility* (Ed. Gráinne de Búrca & Joanne Scott), 299–336. Oxford 2000.
- Phillips, Anne* (Ed.): *Feminism & Politics*. Oxford 1998.
- Pihlajamäki, Heikki:* Against Metaphysics in Law: The Historical Background of American and Scandinavian Legal Realism in Comparison. Julkaisematon esitelmä, Oikeustieteen jatkokoulutuspäivät, Vaasa, 16.6.2000.
- Piris, Jean-Claude:* Does the European Union have a Constitution? *European Law Review*, Vol. 24 (1999), 557–585.
- Poole, Thomas:* Back to the Future? Unearthing the Theory of Common Law Constitutionalism. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 23 (2003), 435–454.
- Prechal, Sacha:* Institutional Balance: A Fragile Principle with Uncertain Content. Teoksessa *The European Union after Amsterdam* (Ed. Ton Heukels & Niels Blokker & Marcel Brus), 273–294. Hague 1998.
- Prechal, Sacha:* Does direct effect still matter? *Common Market Law Review*, Vol. 37 (2000), 1047–1069.
- Prentoulis, Nikos:* On the Technology of Collective Identity: Normative Reconstructions of the Concept of EU Citizenship. *European Law Journal*, Vol. 7 (2001), 196–218.
- Preuss, Ulrich K.:* Der Begriff der Verfassung: Analyse der allgemeinen Grundlagen. Teoksessa *Zum Begriff der Verfassung* (Hrsg. Ulrich K. Preuss), 7–33. Frankfurt am Main 1994.
- Preuss, Ulrich K.:* The political meaning of constitutionalism. Teoksessa *Constitutionalism, Democracy and Sovereignty: American and European Perspectives* (Ed. Richard Bellamy), 11–27. Aldershot 1996.
- Preuss Ulrich K.:* The Relevance of the Concept of Citizenship for the Political and Constitutional Development of the EU. Teoksessa *European Citizenship, Multiculturalism, and the State* (eds. Ulrich K. Preuss & Ferran Requejo), 11–27. Baden-Baden 1998.
- Preuss, Ulrich K.:* The German Concept of Citizenship. The University of Reading, Working Papers 98/3. (1998a)
- Preuss, Ulrich K.:* Grundrechte in der Europäischen Union. *KJ* 1998, 1–19.
- Preuss, Ulrich K.:* The Constitution of a European Democracy and the Role of the Nation State. *Ratio Juris*, Vol. 12 (1998), 417–428.
- Preuss, Ulrich K. & Requejo, Ferran* (eds.): *European Citizenship, Multiculturalism, and the State*. Baden-Baden 1998.

- Prosser, Tony: Understanding the British Constitution. Political Studies, Vol. XLIV (1996), 473–487.
- Pulkkinen, Tiija: Naiset, kansalaiset ja kansakunnat. Teoksessa *Historian alku* (toim. Tuomas Seppä et al.), 230–252. Helsinki 1993.
- Pulkkinen, Tiija: Postmoderni politiikan filosofia. Tampere 1998.
- Pulkkinen, Tiija: Valtio – On Conceptual History of the Finnish 'State'. Finnish Yearbook of Political Thought, Vol. 4 (2000), 129–158.
- Pulkkinen, Tiija: Valtio. Teoksessa *Käsitteet liikkeessä, Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria* (toim. Matti Hyvärinen et al.), 213–255. Jyväskylä 2003.
- Pöyhönen, Juha: Basic Misunderstandings in Comparative Law. Teoksessa *Dialectic of Law and Reality: Readings in Finnish Legal Theory* (ed. Lars D. Eriksson & Samuli Hurri), 293–302. Helsinki 1999.
- Pöyhönen, Juha: Uusi varallisuus oikeus. Jyväskylä 2000.
- Raitio, Juha: Euroopan unioni ja oikeusvaltio. Teoksessa *Oikeusvaltio* (toim. Aulis Aarnio & Timo Uusitupa), 131–155. Vantaa 2003.
- Rasmussen, Hjalte: The Court versus State Sovereignty. Teoksessa *Dealing with Integration, Vol. 2* (Ed. Iain Cameron & Alessandro Simoni), 183–199. Uppsala 1998.
- Rasmussen, Hjalte: Confrontation or Peaceful Co-Existence? On the Danish Supreme Court's Maastricht Ratification Judgement. Teoksessa *Judicial Review in European Union Law* (Ed. David O'Keeffe & Antonio Bavasso), 377–391. Hague 2000.
- Raunio, Tapio: Europuolueet – voimistuva vaikutuskanava? Teoksessa *Päätöksenteko Euroopan unionissa: Selkeä johdatus monimutkaiseen vallankäyttöön* (toim. Tapio Raunio & Matti Wiberg), 11–47. Tampere 1999.
- Raunio, Tapio: Euroopan unionin toimivalta ja päätösmenettelyt. Teoksessa *Päätöksenteko Euroopan unionissa: Selkeä johdatus monimutkaiseen vallankäyttöön* (toim. Tapio Raunio & Matti Wiberg), 254–281. Tampere 1999. (1999a)
- Raunio, Tapio: Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union. International Journal of Comparative Politics, Vol. 34 (1999), 180–202.
- Raunio, Tapio: Liittovaltiot. Federalismin teoria ja arki. Helsinki 2002.
- Raunio, Tapio: Two Steps forward, one step Back? National Legislatures in the EU Constitution. Julkaisematon esitelmä, *Towards a European Constitution* -konferenssi, Lontoo, 2.7.2004.
- Raunio, Tapio & Tiilikainen, Teija: EU Nizzan jälkeen. Ulkopoliittikka 1/01, 19–30.
- Raunio, Tapio & Tiilikainen, Teija: Finland in the European Union. London 2003.
- Raunio, Tapio & Tiilikainen, Teija (toim.): Euroopan rajat: Laajentuva Euroopan unioni. Helsinki 2002.
- Raunio, Tapio & Wiberg, Matti: Valtaa eurokansalle. Miten Euroopan unionin demokratiavaje voidaan poistaa. Poliittikka 1999, 155–167.
- Raunio, Tapio & Wiberg, Matti: Does Support Lead to Ignorance? National Parliaments and the Legitimacy of EU Governance? Acta Politica, Vol. 35 (2000), 146–168.
- Reckwerth, Sven: Constitutional Change in the Federal Republic of Germany and the Effects of Germany's EU Membership on the German Basic Law. Teoksessa *The Creation and Amendment of Constitutional Norms* (Ed. Mads Andenas), 157–173. London 2000.
- Regent, Sabrina: The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance. European Law Journal, Vol. 9 (2003), 190–214.
- Rehn, Olli: Komissio – Euroopan yhdentymisen moottori ja unionibyrokratian symboli. Teoksessa *Päätöksenteko Euroopan unionissa: Selkeä johdatus monimutkaiseen vallankäyttöön* (toim. Tapio Raunio & Matti Wiberg), 48–84. Tampere 1999.
- Rehn, Olli: Kolmas tie EU:n kehitykselle. Ratkaisu liittovaltion ja hallitustenvälisyyden ristipaineeseen yhteisömetodin uudistamisessa. Ulkopoliittikka 2/01, 57–64.
- Rehn, Olli: Third Road in EU Development. Yearbook of Finnish Foreign Policy 2002, 66–78.

- Rehn, Olli: Fennomaanien perillisenä Euroopan muodonmuutoksessa. Teoksessa *Minun Eurooppa: Neljä visiota Euroopan unionin tulevaisuudesta* (Heidi Hautala & Olli Rehn & Allan Rosas & Alexander Stubb), 35–79. Jyväskylä 2003.
- Reich, Norbert: On National Courts, European Law and Constitutions: Dialogue and Conflict. *European Law Journal*, Vol. 5 (1999), 154–159.
- Reisman, W. Michael: Sovereignty and human rights in contemporary international law. Teoksessa *Democratic Governance and International Law* (Ed. Gregory H. Fox & Brad R. Roth), 239–258. Cambridge 2000.
- Richmond, Catherine: Preserving the Identity Crisis: Autonomy, System and Sovereignty in European Law. Teoksessa *Constructing Legal Systems: "European Union" in Legal Theory* (Ed. Neil MacCormick), 47–90. Dordrecht 1997.
- Rinta-Tassi, Osmo: Kansanvaltuuskunta punaisen Suomen hallituksena. Helsinki 1986.
- Risse, Thomas: A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation-State Identity. Teoksessa *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (ed. Maria Green Cowles & James Caporaso & Thomas Risse), 198–216. Ithaca and London 2001.
- Rivers, Julian: A Theory of Constitutional Rights and the British Constitution. Preface to A Theory of Fundamental Rights, xvii–li. Oxford 2002.
- de la Rochère, Jacqueline Dutheil: The EU and the Individual: Fundamental Rights in the Draft Constitutional Treaty. *Common Market Law Review*, Vol. 41 (2004), 345–354.
- de la Rochère, Jacqueline Dutheil & Pernice, Ingolf: European Union Law and National Constitutions. General Report. FIDE 2002.
- Rosas, Allan: Suvereenisuuden kuolema. *Juhlajulkaisu Antero Jyränki 1933 – 9/8 – 1993*, 169–181. Turku 1993.
- Rosas, Allan: The Decline of Sovereignty: Legal Perspectives. Teoksessa *The Future of The Nation State in Europe* (Ed. Jyrki Iivonen), 130–158. Aldershot 1993. (1993a)
- Rosas, Allan: Kansainvälinen normisto ja Suomen oikeusjärjestelmä. Teoksessa *Kansainvälinen normisto Suomen oikeuselämässä* (toim. Allan Rosas & Catarina Krause), 9–41. Jyväskylä 1993. (1993b)
- Rosas, Allan: Unionin kansalaisuuden käsite. Teoksessa *Kansalaisten Eurooppa* (toim. Teija Tiilikainen), 71–86. Turku 1994.
- Rosas, Allan: Mixed Union – Mixed Agreements. Teoksessa *International Law Aspects of the European Union* (ed. Martti Koskenniemi), 125–148. Hague 1998.
- Rosas, Allan: Globaler Konstitutionalismus, Menschenrechte und Staatliche Souveränität. Teoksessa *Globalisierung und Demokratie* (Hrsg. Hauke Brunkhorst & Matthias Kettner), 151–176. Frankfurt am Main 2000.
- Rosas, Allan: The European Union and International Human Rights Instruments. Teoksessa *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?* (ed. Vincent Kromenberger), 53–67. Hague 2001.
- Rosas, Allan: Minun Eurooppa – jonkinlainen liittovaltio. Teoksessa *Minun Eurooppa: Neljä visiota Euroopan unionin tulevaisuudesta* (Heidi Hautala & Olli Rehn & Allan Rosas & Alexander Stubb), 109–139. Jyväskylä 2003.
- Rosas, Allan: Puolustuspolitiikka integraatiojunassa. *Ulkopolitiikka* 3–4/03, 39–45.
- Ruostetsaari, Ilkka: Valta muutoksessa. Vantaa 2003.
- Rytter, Jens Elo: Judicial Review of Legislation – a Sustainable Strategy on the Enforcement of Basic Rights. Teoksessa *Welfare State and Constitutionalism – Nordic Perspectives* (ed. Martin Scheinin), 137–174. Århus 2001.
- Räsänen, Iisa: ”Lastuna virrassa vai omaa purtta ohjaten”, Itsenäisyyteen liittyvät valtamerkit EU:n vastaisina argumentteina suomalaisessa integraatiokeskustelussa. Jyväskylä 1997.

- Räsänen, Iisa:* Järjestystä vai itsehallintoa? Vallan käsite Suomen hallitusmuotokeskustelussa 1918. *Politiikka* 1998, 263–272.
- Räsänen, Iisa:* ”Isäntänä omassa maassa” vai ”valvovan isonveljen käsien” puristuksessa? Suomi, kansa ja EU sekä vallan muuttuvat merkitykset suomalaisessa EU-vastustuksessa. Teoksessa *Valtapolitiikkaa – analyysijä valtapuheesta, Muistokirja Iisa Räsäselä* (Toim. Anitta Kananen & Suvi Soininen & Kari Palonen), 11–35. Jyväskylä 2000.
- Räsänen, Iisa:* Tutkimussuunnitelma. Kansanvalta, yksinvalta, järjestysvalta – valta operatiivisena käsitteenä Suomen hallitusmuotokeskustelussa 1918. Teoksessa *Valtapolitiikkaa – analyysijä valtapuheesta, Muistokirja Iisa Räsäselä* (Toim. Anitta Kananen & Suvi Soininen & Kari Palonen), 36–51. Jyväskylä 2000. (2000a)
- Saari, Juho:* Euroopan sosiaalinen malli teoriassa. Teoksessa *Euroopan sosiaalinen malli* (toim. Juho Saari), 308–333. Helsinki 2002.
- Saari, Juho:* Eurooppalainen hallintatapa ja sosiaalipolitiikka. Teoksessa *Instituutiot ja sosiaalipolitiikka* (toim. Juho Saari), 175–204. Saarijärvi 2003.
- Saari, Juho:* Uusi aikakausi. Yhdyntävä Eurooppa ja sosiaalipolitiikka. Saarijärvi 2003. (2003a)
- Sadurski, Wojciech:* Charter and Enlargement. *European Law Journal*, Vol. 8 (2002), 340–362.
- Sakslin, Maija:* Sosiaali- ja terveysturva Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Teoksessa *Perusoikeudet EU:ssa* (toim. Liisa Nieminen), 229–261. Jyväskylä 2001.
- Saraviita, Ilkka:* Suomen perusoikeusjärjestelmän kansainvälisoikeudellisista takeista. *Juhlajulkaisu Paavo Kastari 1907 – 13/11 – 1977*, 224–236. Vammala 1978.
- Saraviita, Ilkka:* Valtiovallan kolmijako-oppi ja nykyaika. *Juhlajulkaisu Aarne Nuorvala 1912 – 18/4 – 1982*, 232–245. Vammala 1982.
- Saraviita, Ilkka:* Perustuslaki 2000 -projekti – näkökohtia Suomen perustuslakien uudistamissuunnitelmasta. *LM* 1996, 424–446.
- Saraviita, Ilkka:* Valtiosäännöstä. Rovaniemi 1997.
- Saraviita, Ilkka:* Suomen perusoikeusjärjestelmä. Rovaniemi 1998.
- Saraviita, Ilkka:* Poikkeuslakijärjestelmä uudessa Suomen Hallitusmuodossa. *LM* 1998, 1111–1122.
- Saraviita, Ilkka:* Perustuslakivaliokunnan rooli perusoikeusjärjestelmän kehittämisessä. Teoksessa *Perusoikeudet Suomessa* (toim. Liisa Nieminen), 29–71. Helsinki 1999.
- Saraviita, Ilkka:* Yleiset tuomioistuimet perusoikeusjärjestelmän toteuttajina. *LM* 1999, 887–896.
- Saraviita, Ilkka:* Perustuslaki 2000. Jyväskylä 2000.
- Saraviita, Ilkka:* Valtiosääntöoikeuden perusteet. Jyväskylä 2001.
- Satuli, Antti:* EU:n kehitysnäkymiä oikeudellisissa kysymyksissä. *Suomen Lakimiesliiton XXXVII lakimiespäivän 5.10.2001 pöytäkirja*, 23–31. Helsinki 2001.
- Satuli, Antti & Stubb, Alexander:* Nizzan hallitustenvälinen sopimus? Hyvään lopputulokseen heikolla tavalla. *Ulkopolitiikka* 1/01, 3–12.
- Saukkonen, Pasi:* Suomi, Alankomaat ja kansallisvaltion identiteettipolitiikka. *Pieksämäki* 1999.
- Savio, Annikki:* Euroopan unionin sosiaalinen ulottuvuus sosiaalipolittisena ohjausmekanismina. Saarijärvi 2001.
- Scheinin, Martin:* Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Jyväskylä 1991.
- Scheinin, Martin:* Kansainväliset normit suomalaisessa lainkäytössä. Teoksessa *Kansainvälinen normisto Suomen oikeuselämässä* (toim. Allan Rosas & Catarina Krause), 43–55. Jyväskylä 1993.
- Scheinin, Martin:* Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin jäsenyyden vaikutus ihmisoikeuksien asemaan Suomessa. Teoksessa *Euroopan unioni ja ihmisoikeudet* (toim. Martin Scheinin & Taina Dahlgren), 107–122. Turku 1994.

- Scheinin, Martin*: Perustuslaki 2000 -ehdotus: puoli askelta epämääräiseen suuntaan. LM 1998, 1123–1131.
- Scheinin, Martin* (Ed.): The Welfare State and Constitutionalism in the Nordic Countries. Århus 2001.
- Schepel, Harm*: Legal Pluralism in the European Union. Teoksessa *Europe's Other: European Law Between Modernity and Postmodernity* (Ed. Peter Fitzpatrick & James Henry Bergeron), 47–66. Aldershot 1998.
- Schepel, Harm*: Reconstructing Constitutionalization: Law and Politics in the European Court of Justice. Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 20 (2000), 457–468.
- Schepel, Harm & Blankenberg, Erhard*: Mobilizing the European Court of Justice. Teoksessa *The European Court of Justice* (Ed. Gráinne de Búrca & J.H.H. Weiler), 9–42. Oxford 2001.
- Schermers, Henry*: European Remedies in the Field of Human Rights. Teoksessa *The Future of Remedies in Europe* (Ed. Claire Kilpatrick & Tonia Novitz & Paul Skidmore), 205–211. Oxford 2000.
- Schmid, Christoph U.*: From Pont d'Avignon to Ponte Vecchio. The Resolution of Constitutional Conflicts Between the European Union and the Member State Through Principles of Public International Law. EUI Working Paper, Law, No. 98/7. San Domenico 1998.
- Schmid, Christoph U.*: The neglected conciliation approach to the "Final Arbiter" conflict: A critical comment on Kumm, "Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe?". Common Market Law Review, Vol. 36 (1999), 509–514.
- Schmitt, Hermann & Thomassen, Jacques*: Political Representation and Legitimacy in the European Union. Oxford 1999.
- Schneider, Heinrich*: The Constitutional Agenda and the Finality of the European Integration. Julkaisematon esitelmä, *The Future Constitution of Europe* -konferenssi, Wien 21.11.2002.
- Schäder, Göran & Melin, Mats*: European Union and National Constitutions. Sweden. FIDE XX Congress, London, 30 October – 2 November 2002, Vol. 1: National Reports, 387–404. London 2002.
- Schuppert, Gunnar Folke*: On the Evolution of a European State: Reflections on the Conditions of and the Prospects for a European Constitution. Teoksessa *Constitutional Policy and Change in Europe* (Ed. Joachim Jens Hesse & Nevil Johnson), 329–368. Oxford 1995.
- Schwarze, Jürgen*: Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung. Teoksessa *Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung* (Hrsg. Jürgen Schwarze), 463–570. Baden-Baden 2000.
- Schwarze, Jürgen* (Hrsg.): Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung. Baden-Baden 2000.
- Schwarze, Jürgen*: Judicial review in EC law – some reflections on the origins and the actual legal situation. International and Comparative Legal Quarterly, Vol. 52 (2002), 17–33.
- Schwarze, Jürgen*: A German View of the Charter. Teoksessa *The Treaty of Nice and Beyond* (ed. Mads Andenas & John A. Usher), 423–440. Oxford and Portland 2003.
- Scott, Joanne*: Member States and Regions in Community Law: Convergence and Divergence. Teoksessa *Convergence and Divergence in European Public Law* (Ed. Paul Beaumont & Carole Lyons & Neil Walker), 19–35. Oxford 2002.
- Scott, Sionaidh Douglas*: The EU Charter of Human Rights: A Poor Attempt to Strengthen Democracy and Citizenship? Teoksessa *The Treaty of Nice and Beyond* (ed. Mads Andenas & John A. Usher), 399–418. Oxford and Portland 2003.
- Seldon, Anthony*: Blair. London 2004.
- Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta*. Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö. Oikeusministeriö, Työryhmämietintö 2002:7. Helsinki 2002.

- Seppänen, Esko: Perustuslakikysymys. Jyväskylä 2004.
- Setälä, Maija: Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Helsinki 2003.
- Shapiro, Martin & Stone Sweet, Alec: On Law, Politics & Judicialization. Oxford 2002.
- Shaw, Jo: Citizenship of the Union: Toward Post-National Membership? Jean Monnet Working Paper No. 6/97.
- Shaw, Jo: The Many Pasts and Futures of Citizenship in the European Union. *European Law Review*, Vol. 22 (1997), 554–572.
- Shaw, Josephine: The Interpretation of a European Union Citizenship. *Modern Law Review*, Vol. 61 (1998), 293–317.
- Shaw, Jo: Postnational constitutionalism in the European Union. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6 (1999), 579–597.
- Shaw, Jo: Process and Constitutional Discourse in the European Union. *Journal of Law and Society*, Vol. 27 (2000), 4–37.
- Shaw, Jo: Constitutional Settlements and the Citizen after the Treaty of Amsterdam. Teoksessa *European Integration After Amsterdam* (Ed. Karlheinz Neunreither & Antje Wiener), 290–317. Oxford 2000.
- Shaw, Jo: Relating Constitutionalism and Flexibility in the European Union. Teoksessa *Constitutional Change in the EU, From Uniformity to Flexibility?* (ed. Gráinne de Búrca & Joanne Scott), 337–358. Oxford 2000. (2000a)
- Shaw, Jo: The Treaty of Nice: Legal and Constitutional Implications. *European Public Law*, Vol. 7 (2001), 195–215.
- Shaw, Jo: Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism. The challenge for the Convention on the Future of the Union. Federal Trust for Education & Research. London 2002. (www.fedtrust.co.uk/eu_constitution)
- Shaw, Jo: Sovereignty at the Boundaries of the Polity. Teoksessa *Sovereignty in Transition* (Ed. Neil Walker), 461–500. Oxford 2003.
- Shaw, Jo: Flexibility in a "Reorganized" and "Simplified" Treaty. *Common Market Law Review*, Vol. 20 (2003), 279–311.
- Shaw, Jo & Wiener, Antje: The Paradox of the 'European Polity'. Teoksessa *The State of the European Union: Risks, Reform, Resistance, and Revival*, Vol. 5 (ed. Maria Green Cowles & Michael Smith), 64–88. Oxford 2000.
- Sihvola, Juha: Eurooppalainen kosmopoliittisuus. Teoksessa *Westfalenista Amsterdamiin* (Heikki Mikkeli & Juha Sihvola & Pekka Suvanto & Eino Lyytinen), 39–59. Helsinki 1998.
- Sihvola, Juha: Community, Unity and European Multiculturalism. Teoksessa *Function and Future of European Law* (Ed. Veijo Heiskanen & Kati Kulovesi), 23–31. Helsinki 1999.
- Sihvola, Juha: Globalisaatio, eurooppalaiset arvot ja suomalainen identiteetti. *HaiK* 2000, 291–304.
- Sihvola, Juha: Globalisaatio, supranationalismi ja kansallinen identiteetti. *LM* 2000, 211–215.
- Sihvola, Juha: Maailmankansalaisen etiikka. *Keuruu* 2004.
- Siltala, Raimo: Fragmentteja, Osa III: Mistä puhumme, kun puhumme oikeudesta? *Oikeus* 2000, 473–492.
- Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.
- Simpson, A.W. Brian: Human Rights and the End of Empire. Oxford 2004.
- Sinisalo, Kari: HM 92.1 § ja hallinnon lainalaisuus. *LM* 1968, 19–31.
- Sinisalo, Kari: Poliisi. Poliisioikeuden perusteet. Helsinki 1973.
- Sipponen, Kauko: Lainsäädäntövallan delegoiminen. Vammala 1965.
- Sipponen, Kauko: Kokonaisuudistus – osittaisuudistus. *Politiikka* 1983, 336–344.
- Sipponen, Kauko: Mitä jäljellä Ståhlbergin hallitusmuodosta? *Politiikka* 1995, 28–31.

- Sipponen, Kauko*: Kansalainen – isäntä vai renki. Vantaa 2000.
- Sipponen, Kauko*: Pohjustusta EU:n tulevaisuuskeskustelulle. Teoksessa *Millaisen federaation Suomi haluaa? Kolme näkemystä EU:n tulevaisuudesta* (Kauko Sipponen & Teija Tiilikainen & Mika Widgrén), 7–48. Helsinki 2002.
- Sipponen, Kauko*: Jyrätäänkö meidät? Kommentteja Euroopan unionin perustuslakisopimukseen. Helsinki 2003.
- Slaughter, Anne-Marie*: International Law in a World of Liberal States. *European Journal of International Law*, Vol. 6 (1995), 503–538.
- Slaughter, Anne-Marie & Stone Sweet, Alec & Weiler, Joseph H. H.* (Ed.): *The European Courts and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*. Oxford 1998.
- Smith, Anthony D.*: National Identity and European Unity. Teoksessa *The Question of Europe* (Ed. Peter Gowan & Perry Anderson), 318–342. London 1997.
- Smith, Anthony D.*: Nationalism and Modernism. London 1998.
- Smith, Eivind* (Ed.): *Constitutional Justice under Old Constitutions*. Hague 1995.
- Smith, Eivind*: Loven som det høyeste uttrykk for almenviljen – eller konstitusjonelt demokrati? Teoksessa *Statsbegreppet i omvandling* (red. Lars-Göran Malmberg et al.), 12–35. Stockholm 1997.
- Smith, Eivind*: Give and Take: Cross-Fertilisation of Concepts in Constitutional Law. Teoksessa *New Directions in European Public Law* (Ed. Jack Beatson & Takis Tridimas), 101–124. Oxford 1998.
- Smith, Eivind*: The Constitution between Politics and Law. Teoksessa *The Constitution as an Instrument of Change* (ed. Eivind Smith), 21–51. Stockholm 2003.
- de Smith, Stanley & Brazier, Rodney*: *Constitutional and Administrative Law*. London 1994.
- Smolander, Jyrki*: Oikeusvaltiolla vasemmistoa vastaan – Suomen ja Ruotsin oikeistojen näkemykset oikeusvaltiosta kylmän sodan aikana. *Oikeus* 2002, 394–413.
- Snyder, Francis*: The EUI Law Department and the Europeanisation of Law: An Introduction. Teoksessa *The Europeanisation of Law: The Legal Effects of European Integration* (ed. Francis Snyder), 1–11. Oxford 2000.
- Snyder, Francis* (ed.): *The Europeanisation of Law: The Legal Effects of European Integration*. Oxford 2000.
- SOU 1993:14*. Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG. Stockholm 1993.
- SOU 2001:19*. Vissa grundlagsfrågor. Delbetänkande av 1999 års författningsutredning. Stockholm 2001.
- SOU 2002:81*. Riksdagens roll i EU. Två expertsrapporter till EU2004-kommittén. Stockholm 2002.
- SOU 2002:82*. EU – demokratiskt och effektivt? Två expertrapporter till EU 2004-kommittén. Stockholm 2002.
- Soziale Grundrechte in der Europäischen Union*. Baden-Baden 2000/2001.
- Spiermann, Ole*: The Other Side of the Story: An Unpopular Essay on the Making of the European Community Legal Order. *European Journal of International Law*, Vol. 10 (1999), 763–789.
- Starck, Christian* (Ed.): *Constitutionalism, Universalism and Democracy – a comparative analysis*. Baden-Baden 1999.
- Stone Sweet, Alec*: Where Judicial Politics Are Legislative Politics: The French Constitutional Council. *West European Politics*, Vol. 15 (1992), 29–49.
- Stone Sweet, Alec*: Constitutional Dialogues in the European Community. Teoksessa *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence, Legal Change and Its Social Context* (Ed. Anne-Marie Slaughter & Alec Stone Sweet & J.H.H. Weiler), 305–330. Oxford 1998.
- Stone Sweet, Alec*: *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford 2000.

- Stone Sweet, Alec: Constitutional Politics in France and Germany. Teoksessa *On Law, Politics, and Judicialization* (Martin Shapiro & Alec Stone Sweet), 184–208. Oxford 2002.
- Stoor, Håkan: Liikkumis- ja oleskeluvapaus. Teoksessa *Perusoikeudet EU:ssa* (toim. Liisa Nieminen), 137–177. Jyväskylä 2001.
- Stubb, Alexander: Dealing with Flexibility in the IGC. Teoksessa *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond* (Ed. Edward Best & Mark Gray & Alexander Stubb), 67–74. Maastricht 2000.
- Stubb, Alexander: Minun Eurooppani – jonkinlainen liittovaltio. Teoksessa *Minun Eurooppani: Neljä visiota Euroopan unionin tulevaisuudesta* (Heidi Hautala & Olli Rehn & Allan Rosas & Alexander Stubb), 11–33. Jyväskylä 2003.
- Stubb, Alexander: Minne menet EU? Jyväskylä 2003. (2003a)
- Suksi, Markku: Making a Constitution. The Outline of Argument. Åbo 1995.
- Suksi, Markku: Kansanäänestys valtiollisen tason osallistumisen muotona. Vertaileva katsaus Euroopan maiden valtiosääntöjen pohjalta. *Perustuslakiuudistukseen liittyviä selvityksiä*, 15–80. Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön liite. Oikeusministeriö, työryhmämietintö 2002:8. Helsinki 2002.
- Sulkunen, Irma: Naisten järjestäytyminen ja kaksijakoinen kansalaisuus. Teoksessa *Kansa liikkeessä* (Toim. Risto Alapuro et al.), 157–172. Vaasa 1987.
- Sundell, Susan & Lumme, Ulla & Hellsten, Villiina: Europarlamenttivaalit 1999: Toissijaisuudesta kolmannen asteen vaaleihin. Teoksessa *Vaalista vaaliin: Vaalit, puolueet ja kansalaiset vuosituhannen vaihteessa* (toim. Villiina Hellsten & Tuomo Martikainen & Kyösti Pekonen), 144–171. Saarijärvi 2000.
- Suomi, Juhani: Liennytyksen akanvirrassa. Urho Kekkonen 1972–1976. Keuruu 1998.
- Sykes, Robert & Palier, Bruno & Prior, Pauline: Globalization and European Welfare States. New York 2001.
- Söderman, Jacob: EU on tosiasia – mutta tietääkö kansa? *Ulkopolitiikka* 2/03, 10–12.
- Taalas, Janne: Muistiinkirjaamisesta kriittisiin tulkintoihin – katsaus integraatiohistorian poliittisuuteen. *Politiikka* 2001, 318–332.
- Tasa-arvon ja demokratian tutkimus Suomessa (TANDEM): Demokratian rajat ja rakenteet. Tutkimus suomalaisesta hallitsemistavasta ja sen taloudellisesta perustasta. Helsinki 1977.
- Teubner, Gunther: 'Global Bukowina': Legal Pluralism in the World Society. Teoksessa *Global Law Without a State* (Ed. Gunther Teubner), 3–28. Aldershot 1997.
- Thym, Daniel: European Constitutional Theory and the Post-Nice Process. Teoksessa *The Treaty of Nice and Beyond* (ed. Mads Andenas & John A. Usher), 147–180. Oxford and Portland 2003.
- Tiilikainen, Teija: Europe and Finland. Defining the Political Identity of Finland in Western Europe. Aldershot 1998.
- Tiilikainen, Teija: Kaventuuko presidentin ulkopoliittinen valta? *Ulkopolitiikka* 2/98, 35–37.
- Tiilikainen, Teija: Presidentin ulkopoliittinen johtajuus suomalaisena traditiona. Teoksessa *Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä uuden perustuslain valossa*, 8–11. Helsinki 1999.
- Tiilikainen, Teija: Perusoikeudet ja integraation syveneminen. Teoksessa *Perusoikeudet EU:ssa* (toim. Liisa Nieminen), 485–507. Jyväskylä 2001.
- Tiilikainen, Teija: To Be or Not to Be?: An Analysis of the Legal and Political Statehood in the EU's External Identity. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6 (2001), 223–241.
- Tiilikainen, Teija: Liittovaltiollisuus EU:n tulevaisuustyössä. Teoksessa *Millaisen federaation Suomi haluaa? Kolme näkemystä EU:n tulevaisuudesta* (Kauko Sipponen & Teija Tiilikainen & Mika Widgrén), 49–65. Helsinki 2002.

- Tiilikainen, Teija*: Laajentuminen ja Eurooppa-aate. Teoksessa *Euroopan rajat: Laajentuva Euroopan unioni* (toim. Raunio & Tiilikainen), 61–77. Helsinki 2002. (2002a)
- Tiilikainen, Teija*: Finland: smooth adaptation to European values and institutions. Teoksessa *Fifteen into one? The European Union and its member states* (Ed. Wolfgang Wessels et al.), 150–165. Manchester 2003.
- Tiilikainen, Teija*: Suomen ulkopolitiittinen johtamisjärjestelmä uuden perustuslain mukaan. *Politiikka* 2003, 212–222.
- Tiilikainen, Teija*: Euroopan unionin tulevaisuus haasteena tutkimukselle. *Tieteessä tapahtuu* 5/2003, 5–7.
- Tiitinen, Seppo*: Eduskunta valtiollisen vallan käyttäjänä. *Studia Constitutionalia* -luento, Helsingin yliopisto, 30.3.2000.
- Timmermans, Christian*: The Constitutionalization of the European Union. *Yearbook of European Law*, Vol. 21 (2001–2002), 1–11.
- Tolonen, Hannu*: Yleisten oppien rakenteesta ja merkityksestä. *Juhlajulkaisu Allan Huttunen 1928 – 5/11 – 1988*, 177–194. Turku 1988.
- Tolonen, Hannu*: Oikeuslähdeoppi. Vantaa 2003.
- Tomuschat, Christian*: Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts. *EuGRZ* 1993, 489–496.
- Toner, Helen*: Judicial Interpretation of European Citizenship – Transformation or Consolidation? *Maastricht Journal of International and Comparative Law*, Vol. 28 (2000), 158–178.
- La Torre, Massimo* (ed.): *European Citizenship: An Institutional Challenge*. Hague 1998.
- La Torre, Massimo*: Legal Pluralism as an Evolutionary Achievement of Community Law. Teoksessa *The Europeanisation of Law: The Legal Effects of European Integration* (ed. Francis Snyder), 125–138. Oxford 2000.
- Triantafyllou, Dimitris*: The European Charter of Fundamental Rights and the "Rule of Law": Restricting Fundamental Rights by Reference. *Common Market Law Review*, Vol. 39 (2002), 53–64.
- Troper, Michel*: The Interpretation of the Declaration of Human Rights by a Constitutional Judge. Teoksessa *Constitutional Justice under Old Constitutions* (Ed. Eivind Smith), 161–174. Hague 1995.
- Troper, Michel*: The Concept of Citizenship in the Period of the French Revolution. Teoksessa *European Citizenship: An Institutional Challenge* (ed. Massimo La Torre), 27–50. Hague 1998.
- Troper, Michel*: The logic of justification of judicial review. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 1 (2003), 99–121.
- Tuori, Kaarlo*: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 2. Vammala 1983.
- Tuori, Kaarlo*: Oikeusnormien asettamisen menettelyt ja oikeuden kriisitendenssit. *Politiikka* 1985, 189–203.
- Tuori, Kaarlo*: Oikeus, valta ja demokratia. Mänttä 1990.
- Tuori, Kaarlo*: Law, Power and Critique. Teoksessa *Law and Power: Critical and Socio-Legal Essays* (ed. Kaarlo Tuori & Zenon Bankowski & Jyrki Uusitalo), 7–29. Liverpool 1997.
- Tuori, Kaarlo*: Carl Schmitt ja vastavallankumouksen teoria. Teoksessa *Poliittinen teologia, Neljä lukua suvereenisuudesta*, 7–24. Helsinki 1997. (1997a)
- Tuori, Kaarlo*: EC Law: An Independent Legal Order or a Post-Modern Jack-in-the-Box? Teoksessa *Dealing with Integration*, Vol. 2 (Ed. Iain Cameron & Alessandro Simoni), 225–248. Uppsala 1998.
- Tuori, Kaarlo*: Oikeustiede 2000. *LM* 1998, 1002–1013.
- Tuori, Kaarlo*: Validity, Legitimacy, and Revolution. Teoksessa *Dialectic of Law and Reality: Readings in Finnish Legal Theory* (ed. Lars D. Eriksson & Samuli Hurri), 359–379. Helsinki 1999.

- Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa 2000.
- Tuori, Kaarlo: The Supreme Courts and Democracy: Who are the Princes of Law's Empire? Teoksessa *The Reasonable as Rational? On Legal Argumentation and Justification. Festschrift for Aulis Aarnio* (Ed. Werner Krawietz & Robert S. Summers & Ota Weinberger & Georg Henrik von Wright), 283–295. Berlin 2000. (2000a)
- Tuori, Kaarlo: Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. Vantaa 2002.
- Tuori, Kaarlo: Yleiset opit: Mitä ne ovat, mitä niillä tehdään ja miten niitä kehitetään? Teoksessa *III Oikeustieteen tutkija- ja jatkokoulutuspäivät, 6.–8.6.2002* (Toim. Tarmo Miettinen & Tapio Määttä), 1–15. Joensuu 2002. (2002a)
- Tuori, Kaarlo: Sosiaalisesta siviilioikeudesta myöhäismoderniin vastuuoikeuteen. LM 2002, 902–913.
- Tuori, Kaarlo: Käsitelainopin itsepuolustus. LM 2002, 1295–1320.
- Tuori, Kaarlo: Onko hallinto-oikeudella tulevaisuutta? Oikeus 2003, 234–249.
- Tuori, Kaarlo: Tuomarivaltio – uhka vai myytti? LM 2003, 915–943.
- Turkka, Tapani: Sandysin esitys. Tutkimus parlamentarismiin lähtökohdasta. Tampere 2000.
- Turner, Catherine: Human Rights Protection in the European Community: Resolving Conflict and Overlap Between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights. European Public Law, Vol. 5 (1999), 453–470.
- Tushnet, Mark: Taking the Constitution Away from the Courts. Princeton 1999.
- Törrönen, Jukka: Tieteellisen tekstin rakenne. Teoksessa *Tieteellinen kirjoittaminen* (toim. Merja Kinnunen & Olli Löytty), 29–49. Tampere 2002.
- Uimonen, Risto: Riisuttu presidentti. Juva 2001.
- Usher, J.A.: Flexibility and Enhanced Cooperation. Teoksessa *The European Union after Amsterdam* (Ed. Ton Heukels & Niels Blokker & Marcel Brus), 253–271. Hague 1998.
- Uuden perustuslain seurantaraportti I. Helsinki 2001.
- Vanhanen, Matti: Jalat maassa yhtenäisessä Euroopassa ja tehokkaassa Euroopan unionissa. Ulkopoliittika 2/04, 5–8.
- Vaz, Keith: The UK's Approach to the IGC. Teoksessa *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond* (Ed. Edward Best & Mark Gray & Alexander Stubb), 67–74. Maastricht 2000.
- Verhoeven, Amaryllis: How Democratic Need European Union Members Be? Some Thoughts After Amsterdam. European Law Review, Vol. 23 (1998), 217–234.
- Viroli, Maurizio: Republicanism. New York 2002.
- Voet, Rian: Feminism and Citizenship. London 1998.
- Vogel, Ursula: Emancipatory politics between universalism and difference: Gender perspectives on European citizenship. Teoksessa *Citizenship, democracy and justice in the new Europe* (Ed. Percy B. Lehning & Albert Weale), 142–160. London 1997.
- Vuorinen, Jarmo: Valtioneuvoston muodostamisen sääntely perustuslaissa. LM 1999, 1024–1037.
- Vähämäki, Jussi: Laki ja suvereniteetti. Oikeus 1998, 383–397.
- Välimäki, Kari: Euroopan sosiaalinen malli – tavoite vai uhka? Teoksessa *Euroopan sosiaalinen malli* (toim. Juho Saari), 104–119. Helsinki 2002.
- Väyrynen, Raimo: Finland on the Way to the European Community. Teoksessa *The Nordic Countries and the EC* (Ed. Teija Tiilikainen & Ib Damgaard Petersen), 64–78. Copenhagen 1993.
- Walker, Neil: European Constitutionalism and European Integration. Public Law 1996, 266–290.
- Walker, Neil: Sovereignty and Differentiated Integration in the European Union. European Law Journal, Vol. 4 (1998), 355–388.
- Walker, Neil: Flexibility within a Metaconstitutional Frame: Reflections on the Future of Legal Authority in Europe. Teoksessa *Constitutional Change in the EU: From Uniformity to Flexibility?* (Ed. Gráinne de Búrca & Joanne Scott), 9–30. Oxford 2000.

- Walker, Neil*: Sovereignty and Differentiated Integration in the European Union. Teoksessa *The European Union and its Order: The Legal Theory of European Integration* (Zenon Bankowski & Andrew Scott), 31–64. Oxford 2000. (2000a)
- Walker, Neil*: Policing in a Changing Constitutional Order. London 2000. (2000b)
- Walker, Neil*: The White Paper in Constitutional Context. This paper is part of contributions to the Jean Monnet Working Paper No. 6/01, Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance.
- Walker, Neil*: Human Rights in a Postnational Order: Reconciling Political and Constitutional Pluralism. Teoksessa *Sceptical Essays on Human Rights* (ed. Tom Campbell & K.D. Ewing and Adam Tomkins), 119–141. Oxford 2001. (2001a)
- Walker, Neil*: The Idea of Constitutional Pluralism. Luento, Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, 9.3.2002.
- Walker, Neil*: Culture, Democracy and the Convergence of Public Law: Some Scepticisms about Scepticism. Teoksessa *Convergence & Divergence in European Public Law* (Ed. Paul Beaumont & Carole Lyons & Neil Walker), 257–271. Oxford 2002. (2002a)
- Walker, Neil*: The Charter of Fundamental Rights and the EU: Legal, Symbolic, and Constitutional Implications. Teoksessa *The Post-Nice Process: Towards a European Constitution?* (eds. Peter A. Zervakis & Peter J. Cullen), 119–128. Baden-Baden 2002. (2002b)
- Walker, Neil*: Postnational Constitutionalism and the Problem of Translation. Esitelmä, "Like a Bridge ..." *Rights, Policies, Competencies* Colloquium on EC Law and Legal Theory, Helsinki, December 13–14, 2002. (2002c)
- Walker, Neil*: Constitutionalising Enlargement, Enlarging Constitutionalism. *European Law Journal*, Vol. 9 (2003), 365–385.
- Walker, Neil*: Late Sovereignty in the European Union. Teoksessa *Sovereignty in Transition* (Ed. Neil Walker), 3–32. Oxford 2003.
- Walker, Neil* (Ed.): *Sovereignty in Transition*. Oxford 2003. (2003a)
- Walker, Neil*: The EU as a Constitutional Project. Julkaisematon esitelmä, *Towards a European Constitution* -konferenssi, Lontoo, 1.7. 2004
- Wallace, Helen*: Possible Futures for the European Union: A British Reaction. Teoksessa *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer* (Ed. Christian Joerges & Yves Mény & J.H.H. Weiler), 139–150. San Domenico 2000.
- Wallace, Helen*: Some Observations on the Illusions of Institutional Balance and the Representation of States. Teoksessa *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond* (Ed. Edward Best & Mark Gray & Alexander Stubb), 209–217. Maastricht 2000. (2000a)
- Wallace, William*: The Nation-State – Rescue or Retreat? Teoksessa *The Question of Europe* (Ed. Pater Gowan & Perry Anderson), 21–50. London 1997.
- Ward, Ian*: Identity and Difference: The European Union and Postmodernism. Teoksessa *New Legal Dynamics of European Union* (ed. J. Shaw & G. More), 15–28. Oxford 1995.
- Ward, Ian*: The Margins of European Law. London 1996.
- Ward, Ian*: Europe and the "Principles" of Article 6. Teoksessa *Function and Future of European Law* (Ed. Veijo Heiskanen & Kati Kulovesi), 259–273. Helsinki 1999.
- Ward, Ian*: Identity and Democracy in the New Europe. Teoksessa *The European Union and its Order: The Legal Theory of European Integration* (ed. Zenon Bankowski & Andrew Scott), 191–206. Oxford 2000.
- Ward, Ian*: Beyond Constitutionalism: The Search for a Political Imagination. *European Law Journal*, Vol. 7 (2001), 24–40.
- Ward, Ian*: A Critical Introduction to European Law. Second edition. London 2003.
- Ward, Ian*: The English Constitution. Oxford 2004.

- Weale, Albert: Democratic Legitimacy and the Constitution of Europe. Teoksessa *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe* (Ed. Richard Bellamy & Victorio Bufacchi & Dario Castiglione), 81–94. London 1995.
- Weatherill, Stephen: Competence. Teoksessa *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe* (Ed. Bruno de Witte), 45–66. E-book published in April 2003 by the Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Italy.
- Weber, Albrecht: Die Europäische Grundrechtscharta – auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung. NJW 2000, 538–544.
- Weiler, J.H.H.: The Transformation of Europe. Yale Law Journal, Vol. 100 (1991), 2403–2483.
- Weiler, J.H.H.: A Quiet Revolution: The European Court of Justice and its Interlocutors. Comparative Political Studies, Vol. 26 (1993), 510–534.
- Weiler, J.H.H.: Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision. European Law Journal, Vol. 1 (1995), 219–258.
- Weiler, J.H.H.: The Court and its Interlocutors – Defining a Perspective for Enquiry. Comparative Political Studies, Vol. 35 (1997), 97–131.
- Weiler, J.H.H.: The Reformation of European Constitutionalism. Journal of Common Market Studies, Vol. 35 (1997), 97–131.
- Weiler, J.H.H.: Epilogue: The European Courts of Justice: Beyond ”Beyond Doctrine” or the Legitimacy Crisis of European Constitutionalism. Teoksessa *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence, Legal Change and Its Social Context* (Ed. Anne-Marie Slaughter & Alec Stone Sweet & J.H.H. Weiler), 365–388. Oxford 1998.
- Weiler, J.H.H.: Europe: The Case Against/the Case for Statehood. Jean Monnet Working Paper No. 6/98. (1998a)
- Weiler, J.H.H.: European Citizenship – Identity and Differentity. Teoksessa *European Citizenship: An Institutional Challenge* (ed. Massimo La Torre), 1–24. Hague 1998. (1998b)
- Weiler, J.H.H.: The Constitution of Europe. ”Do the new clothes have an emperor” and other essays on European integration. Cambridge 1999.
- Weiler, J.H.H.: The Function and Future of European Law. Teoksessa *Function and Future of European Law* (Ed. Veijo Heiskanen & Kati Kulovesi), 9–22. Helsinki 1999. (1999a)
- Weiler, J.H.H.: Prologue: Amsterdam Treaty and the Quest for Constitutional Democracy. Teoksessa *Legal Issues of the Amsterdam Treaty* (Ed. David O’Keeffe & Patrick Twomey), 1–19. Oxford 1999. (1999b)
- Weiler, J.H.H.: Epilogue. Fischer: The Dark Side. Teoksessa *What kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer* (Ed. Christian Joerges & Yves Mény & J.H.H. Weiler), 235–247. San Domenico 2000.
- Weiler, J.H.H.: IGC 2000: The Constitutional Agenda. Teoksessa *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond* (Ed. Edward Best & Mark Gray & Alexander Stubb), 219–236. Maastricht 2000. (2000a)
- Weiler, J.H.H.: Does the European Union Truly Need a Charter of Rights? European Law Journal, Vol. 6 (2000), 95–97.
- Weiler, J.H.H.: Federalism Without Constitutionalism: Europe’s *Sonderweg*. Teoksessa *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union* (ed. Kalypso Nicolaidis & Robert Howse), 54–70. Oxford 2001.
- Weiler, J.H.H.: A Constitution for Europe? Some Hard Choices. Journal of Common Market Studies, Vol. 40 (2002), 563–579.
- Weiler, Joseph, H.H.: Ein Christliches Europa. Salzburg 2004.
- Weiler, J.H.H. & Haltern, Ulrich K.: Constitutional or International? The Foundations of the Community Legal Order and the Question of Judicial Kompetenz-Kompetenz. Teoksessa *The*

- European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence, Legal Change and Its Social Context* (Ed. Anne-Marie Slaughter & Alec Stone Sweet & J.H.H. Weiler), 331–364. Oxford 1998.
- Weiler, J.H.H. & Wind, Marlene (ed.): *European Constitutionalism Beyond the State*. Cambridge 2003.
- Westberg, Jacob: *Den nationella drömträdgården. Den stora berättelsen om den egna nationen i svensk och brittisk Europadebatt*. Stockholm 2003.
- What form of constitution for the European Union?* Strategies and options to reinforce the constitutional nature of the Treaties. European Parliament, Directorate-General for Research. Working Paper, December 1999.
- White, Robin C. A.: *Defining a Constitution for the European Union*. Teoksessa *Reforming the European Union – from Maastricht to Amsterdam* (Ed. Philip Lynch & Nanette Neuwahl & G. Wyn Rees), 217–231. Harlow 2000.
- White, Robin C. A.: *Social Security*. Teoksessa *The European Union Charter of Fundamental Rights* (Ed. Steve Peers & Angela Ward), 309–321. Oxford 2004.
- Wiberg, Matti: Yleinen mielipide. Vuoden 1994 kansanäänestyksen rintamalinjat tallella. Teoksessa *EU ja Suomi: Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan* (Toim. Tapio Raunio & Matti Wiberg), 24–42. Helsinki 2000.
- Wiberg, Matti: Uuden perustuslain toimivuus. *Politiikka* 2003, 236–244.
- Wiberg, Matti: Lainsäädäntömme EU-vaikutteisuus luultua oleellisesti pienempää. *Oikeus* 2004, 200–206.
- Wiener, Antje: *Promises and Resources – The Developing Practice of 'European' Citizenship*. Teoksessa *European Citizenship: An Institutional Challenge* (ed. Massimo La Torre), 387–414. Hague 1998.
- Wiener, Antje: *Finality vs. Enlargement, Constitutive Practices and Opposing Rationales in the Reconstruction of Europe*. Jean Monnet Working Paper No. 8/02.
- Wiener, Antje: *Towards Transnational Nomos. The Role of Institutions in the Process of Constitutionalization*. Sisältyy julkaisuun *European Integration: The New German Scholarship*. Jean Monnet Working Paper No. 9/03.
- Wiener, Antje & Neunreither, Karlheinz: *Introduction: Amsterdam and Beyond*. Teoksessa *European Integration After Amsterdam* (Ed. Karlheinz Nuenreither & Antje Wiener), 1–11. Oxford 2000.
- Wilhelmsson, Thomas: *Sosiaalisen siviilioikeuden metodiset lähtökohdat*. Teoksessa *Minun metodi* (toim. Juha Häyhä), 338–358. Porvoo 1997.
- Wilhelmsson, Thomas: *Vieteriukkoteoria EY-oikeudesta. Juhlajulkaisu Aulis Aarnio 1937 – 14/5 – 1997*, 357–374. Jyväskylä 1997. (1997a)
- Wilhelmsson, Thomas: *Suomen kansanomaisen oikeuskulttuurin uhat*. *LM* 2003, 81–89.
- Wilhelmsson, Thomas: *Yleiset opit ja pienet kertomukset ennakoitavuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta*. *LM* 2004, 199–227.
- Wilkinson, Michael: *Constituting Europe: Flexibility or Finalité*. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 22 (2002), 177–187.
- Williams, Andrew: *Enlargement of the Union and human rights conditionality: a policy of distinction*. *European Law Review*, Vol. 25 (2000), 601–617.
- Wincott, Daniel: *Does the European Union Pervert Democracy? Questions of Democracy in New Constitutionalist Thought on the Future of Europe*. *European Law Journal*, Vol. 4 (1998), 411–428.
- Wincott, Daniel: *National States, European Union and Changing Dynamics in the Quest for Legitimacy*. Teoksessa *Accountability and Legitimacy in the European Union* (ed. Anthony Arnall & Daniel Wincott), 487–496. Oxford 2000.

- Wind, Marlene: *Sovereignty and European Integration*. New York 2001.
- Wind, Marlene: The European Union as a polycentric polity: returning to a neo-medieval Europe? Teoksessa *European Constitutionalism Beyond the State* (Ed. J.H.H. Weiler & Marlene Wind), 103–131. Cambridge 2003.
- de Witte, Bruno: Rules of Change in International Law: How Special is the European Community. *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. xxv (1994), 299–334.
- de Witte, Bruno: Sovereignty and European Integration: the Weight of Legal Tradition. Teoksessa *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence* (Ed. Anne-Marie Slaughter & Alec Stone Sweet & J.H.H. Weiler), 277–304. Oxford 1998.
- de Witte, Bruno: Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order. Teoksessa *The Evolution of EU Law* (ed. Paul Craig & Gráinne de Búrca), 177–213. Oxford 1999.
- de Witte, Bruno: The Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights. Teoksessa *The EU and Human Rights* (ed. Philip Alston), 859–897. Oxford 1999. (1999a)
- de Witte, Bruno: The Role of Institutional Principles in the Judicial Development of the European Union Legal Order. Teoksessa *The Europeanisation of Law: The Legal Effects of European Integration* (ed. Francis Snyder), 83–100. Oxford 2000.
- de Witte, Bruno: Constitutional Aspects of European Union Membership in the Original Six Member States: Model Solutions for the Application Countries? Teoksessa *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level* (ed. Alfred E. Kellermann & Jaap W. De Zwaan & Jenő Czuczai), 65–79. Hague 2001.
- de Witte, Bruno: The Legal Status of the Charter: Vital Question or Non-Issue? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 8 (2001), 81–89.
- de Witte, Bruno: The Closest Thing to a Constitutional Conversation in Europe: The Semi-Permanent Treaty Revision Process. Teoksessa *Convergence and Divergence in European Public Law* (Ed. Paul Beaumont & Carole Lyons & Neil Walker), 39–57. Oxford 2002.
- de Witte, Bruno: Simplification and Reorganization of the European Treaties. *Common Market Law Review*, Vol. 39 (2002), 1255–1287.
- de Witte, Bruno: Entry into Force and Revision. Teoksessa *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe* (Ed. Bruno de Witte), 203–220. E-book published in April 2003 by the Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Italy.
- de Witte, Bruno: The Impact of Enlargement on the Constitution of the European Union. Teoksessa *The Enlargement of the European Union* (Ed. Marise Cremona), 209–252. Oxford 2003. (2003a)
- de Witte, Bruno: Do Not Mention the Word: Sovereignty in two Europhile Countries – Belgium and the Netherlands. Teoksessa *Sovereignty in Transition* (ed. Neil Walker), 351–366. Oxford 2003. (2003b)
- de Witte, Bruno & Toggenburg, Gabriel N.: Human Rights and Membership of the European Union. Teoksessa *The European Union Charter of Fundamental Rights* (Ed. Steve Peers & Angela Ward), 59–82. Oxford 2004.
- Wouters, Jan: National Constitutions and the European Union. *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 27 (2000), 25–91.
- Wouters, Jan: Institutional and constitutional challenges for the European Union – some reflections in the light of the Treaty of Nice. *European Law Review*, Vol. 26 (2001), 342–356.
- Wrange, Pål: The Concept of Sovereignty – Alive and Kickin’. *Juridisk Tidskrift* 1994–1995, 350–366.
- Yataganas, Xenophon: The Treaty of Nice. The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union – A Continental Perspective. Jean Monnet Working Paper No. 1/01.

Yli-Vakkuri, Laura: Kansainvälisten sopimusten lainsäädännön alaan kuulumisen perusteista. Helsinki 1992.

Zahle, Henrik: EU og den danske grundlov. København 1998.

Zervakis, Peter A. & Cullen, Peter J. (eds.): The Post-Nice Process: Towards a European Constitution. Baden-Baden 2002.

Ziller, Jacques: Sovereignty in France: Getting Rid of the Mal de Bodin. Teoksessa *Sovereignty in Transition* (Ed. Neil Walker), 261–277. Oxford 2003.

Zuleeg, Manfred: The European Constitution Under Constitutional Constraints: The German Scenario. *European Law Review*, Vol. 22 (1997), 19–34.

Zuleeg, Manfred: What Holds a Nation Together? Cohesion and Democracy in the United States of America and in the European Union. *American Journal of Comparative Law*, Vol. 45 (1997), 505–526.

Åkerblom, Katja: Neuvoston puheenjohtaja unionin poliittisen asialistan muotoilijana. Teoksessa *Suomi EU:n johdossa* (toim. Tuomo Martikainen & Teija Tiilikainen), 51–106. Saarijärvi 2000.

Öhlinger, Theo: Unity of the Legal System or Legal Pluralism: The Stufenbau Doctrine in Present-Day Europe. Teoksessa *National Constitutions in the Era of Integration* (Ed. Antero Jyränki), 163–173. Hague 1999.

Lyhenteet

DL	Defensor Legis
EMU	European Monetary Union
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EY	Euroopan yhteisö
GG	Grundgesetz
HAik	Historiallinen aikakauskirja
HE	hallituksen esitys
HM	Suomen Hallitusmuoto
HS	Helsingin Sanomat
HVK	hallitustenvälinen konferenssi
HTF	Historisk Tidskrift för Finland
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland
KJ	Kritische Justiz
KKO	korkein oikeus
KOM	komiteanmietintö
KP-sopimus	kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
LM	Lakimies
MEP	Member of the European Parliament
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NLR	New Left Review
PeL	Suomen perustuslaki
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
RF	Regeringsformen
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEY	Euroopan yhteisön perustamissopimus
SOU	Statens offentliga utredningar
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
StVL	sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto
SuVL	suuren valiokunnan lausunto
TSS-sopimus	taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
UaVL	ulkoasiainvaliokunnan lausunto
UaVM	ulkoasiainvaliokunnan mietintö
UM	ulkoasiainministeriö
VJ	Valtiopäiväjärjestys
VNS	valtioneuvoston selonteko
vp.	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat

I

JOHDANTO

1 Tutkimuksen tausta

1.1 SUOMEN VALTIOSÄÄNTÖ MUUTOSTEN KOURISSA

Suomi on ollut itsenäinen valtio vuodesta 1917 lähtien, ja itsenäinen valtio sai tärkeimmän perustuslakinsa, *Hallitusmuodon*, vuonna 1919 (17.7.1919/94). Sen kanssa rinnan oli vielä jonkin aikaa voimassa vuodelta 1906 peräisin oleva *Valtiopäiväjärjestys*, joka korvattiin uudella samannimisellä perustuslailla vuonna 1928 (13.1.1928/7). Nuo lait – samoin kuin kaksi muutakin perustuslakia (*Ministerivastuulaki* ja *Valtakunnanoikeuslaki*) – on nyttemmin korvattu vuoden 2000 maaliskuussa voimaan tulleella *Suomen perustuslailla* (11.6.1999/731).¹ Mainittu uudistus ei kuitenkaan ollut niin dramaattinen, kuin ensi näkemältä voitaisiin ehkä luulla. Kyse ei ollut suureen yhteiskunnalliseen mullistukseen liittyneestä uudistuksesta, eikä tarkoituksena ollut muuttaa Suomen valtiosääntön perusteita vaan ”pikemminkin korjata ja huoltaa valtiosääntöä sen nykyisistä perusteista lähtien”.²

Toisaalta, kuten useissa perustuslain uudistushankkeissa mukana ollut *Antero Jyränki* on todennut, luonnehdintaa perustuslain kokonaisuudistuksesta voidaan pitää osuvana sitä selvemmin, mitä kauempaa vertailukohdetta haetaan. Jyränki on oikeassa siinä, että jos vertailukohteeksi otetaan esimerkiksi 1970- ja 1980-lukujen vaihe, jo pintapuolinenkin tarkastelu osoittaa, että Suomen valtiosääntö on parissakymmenessä vuodessa kokenut todella huomattavan muutoksen.³ Kokonaisuutena toteutunutta uudistusta on hänen mielestään arvioitava siitä lähtökohdasta liikkeelle lähtien, että uuden perustuslain ainekset ovat lähtöisin eri aikakausilta. Osa säännöksistä on täysin uusia, kun taas osa on peräisin 1980-luvulla toteutetuista ja osa puolestaan 1900-luvun aikaisemmista uudistuksista.

¹ Huom! Eduskuntakäsittelyn aikana lain nimi muuttui vähän yllättäen Suomen Hallitusmuodosta *Suomen perustuslaiksi*. Nimen muutoksen perusteluista ks. *PeVM 10/1998 vp.*, 5–6. Yhteen perustuslakiin siirtymisen perusteluista ks. *Perustuslaki 2000: Työryhmän mietintö*, 50–70 (usean perustuslain järjestelmän historiallisesta taustasta ks. s. 26–27). Osa aiemmin perustuslain (VJ:n) tasoista säännöksistä siirrettiin uuden perustuslain voimaan tullessa uuteen *eduskunnan työjärjestykseen* (40/2000).

² Näin totesi oikeusministeri *Kari Häkämies* vastaanottaessaan *Perustuslaki 2000* -komitean mietinnön Säätytalolla 27.6.1997 järjestetyssä mietinnön luovutustilaisuudessa. Ks. uudistuksen perusteluista myös *HE 1/1998 vp.*, 22.

³ *Jyränki* (2000), 28.

Sen lisäksi uudessa perustuslaissa on yhä mukana ainesta myös vuosina 1919–1928 säädetyistä perustuslaeista ja vielä sitäkin vanhempaa ainesta.

Matkan varrella kohdatuista monenlaisista vaikeuksista huolimatta loppuun viedyssä 1990-luvun lopun uudistuksessa oli jo alun perin kyse nimenomaan *perustuslakiuudistuksesta*, kun taas kesken jääneessä 1970-luvun alun uudistus-hankkeessa oli lähtökohtaisesti kyse jonkin verran laaja-alaisemmasta hankkeesta. Siinä oli kyse *valtiosääntöuudistuksesta*: asetettiin valtiosääntökomitea jne. Noiden kahden hankkeen välillä oli todellisuudessa varsin suuria eroja, jotka eivät rajoitu vain mainitunlaiseen sanavalintaan.⁴ Käsitteinä perustuslaki ja valtiosääntö eroavat toisistaan siinä, että perustuslaki on muodollinen kategoria (= laki joka on hyväksytty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja joka julistaa itsensä perustuslaiksi), ja siten on helposti todettavissa, mitkä lait oli tarkoitus uudistaa silloin, kun puhuttiin perustuslakiuudistuksesta. Sisällöllisesti perustuslaki voidaan määritellä siten, että se paitsi sääntelee ylimpien valtioelinten toimintaa, kattaa periaatteessa koko oikeusjärjestyksen, määrittää erityisesti oikeussääntöjen tuottamista ja myös niiden sisältöä, etenkin perusoikeussäännösten kautta. Sitä vastoin valtiosäännön käsite on jossain määrin epämääräisempi: siihen luetaan kuuluviksi kaikki valtiojärjestystä sääntelevät oikeussäännöt, niiden hierarkkisesta asemasta riippumatta, minkä lisäksi siihen voi kuulua myös tavanomaisen käytännön kautta syntyneitä valtiojärjestystä koskevia, oikeussäännöiksi vahventuneita normeja.⁵

Uuden vuosituhannen vaihteessa oltiin varsin erilaisessa yhteiskunnallisessa tilanteessa kuin vielä 1970-luvun alussa, mikä asetti myös perustuslakien uudistamiseen tähtäävän lainvalmisteluhankkeen uudenväliseen kontekstiin. Muun muassa viime vuosikymmenien kansainvälinen kehitys oli jo todellisuudessa muuttanut Suomen valtiosääntöä sellaiseen suuntaan, mitä ei vielä muutama vuosikymmen sitten olisi voitu aavistaa. Uuden perustuslain arviointi tuleekin aloittaa vielä kauempaa; tarkastelun lähtökohdaksi on tunnustettava se tosiasia, että uuden vuosituhannen alkaessa eletään aivan erilaisessa yhteiskunnassa kuin 1900-luvun ensimmäisellä tai toisella vuosikymmenellä, jolloin vuoden 1919 Hallitusmuotoa valmisteltiin. Siitä syystä ilman uutta perustuslakiakin voitaisiin puhua valtiosäännössä tapahtuneista merkittävistä muutoksista; tulkintaympäristö oli tuohon mennessä jo muuttunut täysin uudenlaiseksi.⁶ Tilannetta olivat olleet omiaan muuttamaan myös 1980-luvun lopussa ja 1990-luvun alussa Suo-

⁴ 1970-luvun alun uudistuksen tavoitteista ks. *Jyränki* (1974), 11–20. Mainittujen uudistusten keskinäisyydestä ks. *Jyränki*, LM 1999, 856–866, *Jyränki* (2000), 30 ja *Nousiainen*, *Politiikka* 2000, 5–8.

⁵ Perustuslain, valtiosäännön ja valtiosääntöoikeuden käsitteiden eroista ks. *Jyränki* (1974), 11–12, sama (1998), 1–13, 49–61, sama (2000), 38–40 ja *Saraviita* (2001), 105–106. Vrt. tosin PeL 1.2 §, jossa valtiosääntö ymmärretään synonyymiksi perustuslailla.

⁶ ”Muuttamisen” ja ”muuttumisen” välisistä eroista ks. myös *Hautamäki*, LM 1999, 409–425.

men perustuslakeihin tehdyt lukuisat osittaisuudistukset. Ne olivat tuoneet mukanaan myös monia ristiriitaisuuksia Suomen valtiosääntöoikeudelliseen järjestelmään. Vaikka kaikkien tähän mennessä toteutettujen uudistusten yksi keskeinen tavoite on ollut eduskunnan aseman vahvistaminen,⁷ on niihin toisaalta sisällynyt tälle tavoitteelle vastakkaisiakin tendenssejä.

Uusi tilanne tulee ehkä helpommin ymmärrettäväksi, jos asiaa tarkastellaan vähän pitemmällä aikavälillä ja sijoitetaan se myös laajempaan yhteiskunnalliseen yhteyteen. Usein korostetaan, että vuoden 1919 Hallitusmuoto (HM) oli monelta osin vanhentunut jo syntyessään. Näin oli asianlaita etenkin perusoikeuksien osalta; Hallitusmuodon alkuperäiset perusoikeussäännökset vastasivat lähinnä 1800-luvun jälkipuoliskon yhteiskunnallisen tilanteen asettamia vaatimuksia. Voidaan jopa sanoa, että vuoden 1919 Hallitusmuotoon johtaneessa lainsäädäntöprosessissa oli monelta osin kyse 1800-luvun lopun erikoislaatuissa yhteiskunnallisessa tilanteessa syntyneen valtiokäytännön vahvistamisesta uudella kirjoitetulla perustuslailla.⁸ Oliko myös uuden vuosituhannen vaihteessa toteutettu perustuslakiuudistus itse asiassa vanhentunut jo syntyessään? Tällainen ajatus voi helposti tulla mieleen sen takia, että perustuslakiuudistuksessa ei puututtu eräisiin 1900-luvun alkuvuosikymmeniltä peräisin oleviin suomalaisiin valtiosääntöoikeudellisiin innovaatioihin. Tällä viittaa esimerkiksi vahvaan lakien perustuslainmukaisuuden ennakkokontrolliin, vaikkakin myös jälkikontrolli vahvistui uuden perustuslain myötä jossain määrin aiempaan nähden, samoin kuin toiseen suomalaiseen erikoisuuteen, poikkeuslaki-instituutioon. Viimeksi mainittu tosin muuttui jonkin verran uuden perustuslain voimaantulon myötä, koska uudessa perustuslaissa (PeL 73.1 §) asetetaan poikkeuslakien säätämiselle myös tiettyjä sisällöllisiä rajoituksia.

Onko valtiosäännön perusteissa Suomessa tosiasiaa tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka ovat jääneet joka kerta muutoksia tehtäessä perustuslainsäätäjältä huomaamatta? Kulkeeko perustuslain teksti itse asiassa aina hieman jäljessä kunkin yhteiskunnan tosiasiallisiin vallankäyttömuotoihin nähden? Näin ehkä on asianlaita. Osa valtiosäännössä vuosien mittaan tapahtuneista muutoksista on sellaisia, ettei niitä voitu millään edes aavistaa vielä vuoden 1919 Hallitusmuotoa säädettäessä, niistä osan taas koskiessa sellaisia asioita, jotka olivat jo silloin tavalla tai toisella tiedossa, vaikkei niistä syystä tai toisesta haluttukaan ottaa nimenomaisia säännöksiä sen paremmin Hallitusmuotoon kuin muihinkaan perustuslakeihin. Esimerkiksi etujärjestöjen aseman vahvistuminen koko ajan oli omiaan muuttamaan merkittäväällä tavalla valtiollisen vallankäytön muodoista

⁷ Mitä tämä on merkinnyt käytännössä, siitä ks. *Nousiainen*, *Politiikka* 2000, 83–96. Samoin ks. *Tiitinen*, *Studia Constitutionalia* -luento Helsingin yliopistossa, 30.3.2000, ja ks. myös pääministeri *Lipponen*, *Eduskunnan avauskeskustelu*, 6.2.2001.

⁸ Tarkemmin asiasta ks. *Jyränki* (1989), 485–545 ja sama (2000), 5.

yksinomaan Hallitusmuodon tekstin perusteella saatavaa kuvaa.⁹ Samoin huomionarvoinen seikka on se, että Suomen aiemmat perustuslait rakentuivat periaatteessa yksittäisten kansanedustajien toiminnan varaan, eikä uudessakaan perustuslaissa puolueille ole tunnustettu niin vahvaa asemaa kuin niillä todellisuudessa tänä päivänä on.¹⁰

Esimerkkinä perustuslain tietynlaisesta jälkeenjääneisyydestä tuon esiin *Eerik Lagerspetzin* näkemyksen, jonka mukaan Suomen perustuslakiin sisältyy vieläkin aineksia ”herrasmiesten demokratian” ideaalista. Tuo 1800-luvulla vallitsevaksi tullut edustuksellisen hallitustavan muoto perustui vankasti sille lähtökohdalle, että edustus oli sivistyneitten ja taloudellisesti riippumattomien miesten sivutoimi, sekä etuoikeus että myös velvollisuus. Viimeistään 1900-luvun alkuvuosikymmeninä herrasmiesten demokratia kuitenkin todellisuudessa muuttui puoluedemokratiaksi, ja nyttemmin on Lagerspetzin mukaan siirrytty puoluedemokratiasta edelleen ”mediademokratiiaan”.¹¹ Tällaiset demokratian sisällössä tapahtuneet muutokset eivät ole kuitenkaan näkyneet oikeastaan ollenkaan perustuslakien tekstin tasolla.

Perustuslain ilmentämä demokratiamalli sopii entistä huonommin kuvaamaan vallankäytön todellisuutta senkin takia, että kansallisvaltiot eivät enää ole entiseen tapaan ainoita politiikan näyttämöitä. Riittääkö demokratian toteutumiseksi se, että myös kansallisvaltiota laajemmalla osallistumisen tasolla, lähinnä Euroopan unionissa, turvataan samat ääni- ja vaalioikeudet, jotka perustuslaki turvaa valtion sisäisessä päätöksenteossakin? Mihin seikkoihin ylipäätään tulee kiinnittää huomiota pyrittäessä parantamaan yksityisen ihmisen poliittisia vaikutusmahdollisuuksia? Pelkkä muodollinen ääni- ja vaalioikeus eivät enää vastaa tämän päivän kansalaisten vaatimuksia, mikä on pääteltävissä myös koko ajan alenevasta äänestysaktiivisuudesta. Erityisen alhaista se on ollut Euroopan parlamentin vaaleissa, ja näin on ollut asianlaita myös Suomessa.¹² Kokevatko kansa-

⁹ Etujärjestöjen asemasta lainsäädäntövallan käytössä tarkemmin ks. esim. *Tuori*, *Politiikka* 1985, 189–203.

¹⁰ Nykyäänkin puolueita koskevia säännöksiä perustuslaissa on lähinnä vaalien toimittamista koskevista yhteyksistä (ks. esim. PeL 25 §). Tosiasiassa nykyaikainen puoluelaitos oli pääosin olemassa jo vuonna 1919 ja itse asiassa jo v. 1906. Vrt. voimassa oleva PeL 61 § (hallituksen muodostaminen), jossa puhutaan ainoastaan *eduskuntaryhmistä*, ei sitä vastoin enää *puolueista ja eduskuntaryhmistä*, kuten hallitus vielä esitti (ks. *HE 1/1998 vp.*). Vrt. *Perustuslaki 2000* -komiteanmietintö, HM 61 §, jossa puhuttiin tuossa yhteydessä *eduskunnan eri ryhmistä*. Siitä, miksi eduskunnan perustuslakivaliokunta halusi muuttaa ehdotusta tuolta osin, ks. *PeVM 10/1998 vp.* Vrt. aiempi, v. 1987 uudistettu (28.6.1987/575) hallituksen muodostamista koskenut HM 36 § (”eduskunnan eri ryhmiä kuultuaan”).

¹¹ *Lagerspetz*, *Tiedepolitiikka* 1/99, 37–42 (vaikka artikkeli on kirjoitettu ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa, ei se ole menettänyt ajankohtaisuuttaan). Samoin ks. *Della Porta*, *Politiikka* 2000, 234–248.

¹² V. 1999 toimitetuissa Euroopan parlamentin vaaleissa äänestysprosentti oli Suomessa 31,4, vrt. samana vuonna pari kuukautta aikaisemmin toimitetuissa eduskuntavaaleissa vastaava prosenttilu-

laiset vallankäytön legitiimiksi noissa muuttuneissa oloissa? Näin voidaan kysyä etenkin sitä taustaa vasten, että äänioikeuden käyttäminen on useimmille heistä käytännössä ainoa kontakti Euroopan unioniin päin. Poliittisen aktiivisuuden kannalta eduksi ei ole sekään, että Eurooppa-tasoinen puoluelaitos puuttuu yhä lähes kokonaan.¹³ Menettelytapojen demokraattisuuden ohella tärkeää on sekin, että kansalaiset voisivat hyväksyä myös EU:n politiikan tulokset.¹⁴

Etenkin viime vuosikymmeninä lisääntynyt kansainvälinen kanssakäyminen paitsi yksilöiden, myös valtioiden kesken, on merkinnyt erittäin suurta muutosta vallankäyttömuodoissa. Valtion rooli on muuttunut samaan aikaan, ja entistä useammasta asiasta päätetään tosiasiallisesti kansainvälisellä tasolla, vaikka päätökset muodollisesti yhä tehtäisiinkin valtion sisäisin toimin. Edellä kuvatun kehityksen seurauksena kansainvälinen oikeus ja valtionsisäinen oikeus kietoutuvat koko ajan yhteen yhä tiukemmin. Erikseen on syytä mainita vuonna 1995 toteutuneen Euroopan unionin jäsenyyden vaikutus Suomen perustuslaeissa säännelyihin vallankäytön muotoihin: paitsi että valtioneuvoston, ja etenkin pääministerin, asema suhteessa tasavallan presidenttiin ja eduskuntaan on korostunut EU-jäsenyyden myötä, jäsenyyssopimus myös siirsi useilla lohkoilla julkista toimivaltaa kansallisilta orgaaneilta ylikansallisille, lainsäädäntövallan lisäksi merkittävässä määrin myös tuomiovaltaa.¹⁵ Pidänkin maamme EU-jäsenyyttä seurausvaikutuksineen merkittävimpänä asiana, mitä Suomen valtiosääntöhistoriassa on vuoden 1919 Hallitusmuodon voimaantulon jälkeen tapahtunut.¹⁶ Näin on asianlaita siitä huolimatta, että EU-jäsenyyden välittömät vaikutukset ovat näkyneet perustuslakien tekstin tasolla loppujen lopuksi varsin vähäisessä määrin: vuonna 1994 Hallitusmuotoon lisättiin EU-jäsenyyttä silmällä pi-

ku oli ollut vielä 68,3. Äänestysaktiivisuudesta Euroopan parlamentin vaaleissa ks. tarkemmin esim. *Mattila* (2000a), 189–210 ja *Sundell & Lumme & Hellsten*, 144–171. V. 2004 toimitetuissa Euroopan parlamentin vaaleissa äänestysprosentti nousi Suomessa jonkin verran (41,1). Koko EU:n alueella äänestysprosentti oli v. 2004 vaaleissa 45,6.

¹³ ”Europuolueista” ks. esim. kirjan *European Political Parties* (ed. Johansson & Zervakis) artikkelit.

¹⁴ Sinänsä suomalaiset suhtautuvat EU-jäsenyyteen suhteellisen positiivisesti; uusimpien tutkimusten mukaan 43 % suhtautuu jäsenyyteen myönteisesti ja vain neljännes kielteisesti. Vain 19 % on sitä mieltä, että Suomen pitäisi erota EU:sta. Kansalaisten näkemys EU:n yksittäisistä piirteistä on kuitenkin valtaosin erittäin kriittinen. Lähes kaksi kolmannesta arvioi unionin olevan byrokraattinen ja toimivan vahvojen ehdoilla. Toimintaa ei myöskään pidetä erityisen läpinäkyvänä, vastuullisena eikä demokraattisena, eikä se palvele tavallisen ihmisen tarpeita, mutta uhkaa pienten maiden kansallista olemassaoloa. Tarkemmin ks. *Turvassa EU:ssa – kaukana kavala maailma*, EVAn Suomi, EU ja maailma -asennetutkimus 2004, erit. s. 14–31.

¹⁵ Sen takia Suomen liittymissopimus tuli säätää VJ 69.1 §:n mukaisessa ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Ks. tarkemmin *HE 135/1994 vp.*, 666–670 (säätämisyjärjestysperustelut), poikettiin HM 1 ja 2 §:istä.

¹⁶ Näin myös *Jyränki* (2000), 31 ja 37 ja *Sipponen* (2000), 392–394. Samoin ks. *Kauppi*. Poliitikka 2002, 1–3. EU-jäsenyyden vaikutuksista ulkopoliittiseen päätöksentekoon (eri valtioelinten välisiin toimivaltasuhteisiin) ks. myös *Jyränki*, Ulkopoliittikka 1/00, 32–39.

täen uusi 33 a § ja Valtiopäiväjärjestykseen lisättiin samanaikaisesti kokonaan uusi 4a luku (*Euroopan unionin asioiden käsittely*). Uudessa perustuslaissa omaksuttiin paljolti sama linja, joten Suomen EU-jäsenyys käy – ainakin ensivaikutelman perusteella – ilmi vasta perustuslain 8 luvusta (*Kansainväliset suhteet*).¹⁷ Siten perustuslaki yhä vahvistaa sellaista käsitystä, että EU olisi monelta osin rinnastettavissa mihin tahansa muuhun kansainväliseen järjestöön, jonka toimintaan Suomen valtio jäsenyyden perusteella osallistuu.

Monesta eri syystä johtuen EU-jäsenyys sopimus ei kuitenkaan ollut juridiselta kannalta asiaa tarkasteltaessa enää kaikilta osin rinnastettavissa muihin valtiosopimuksiin, joihin sitoutumisesta on omat säännöksensä Suomen – samoin kuin jokaisen muunkin jäsenmaan – perustuslaissa. EY:n tuomioistuimen alun perin luoman ja eurooppaoikeudellisessa kirjallisuudessa edelleen kehitellyn opin mukaan EY:n oikeus on itsenäinen ja erillinen oikeusjärjestys, joka poikkeaa sekä perustaltaan että luonteeltaan paitsi kansainvälisestä oikeudesta myös jäsenvaltioiden kansallisista oikeusjärjestyksistä. Lyhyesti sanottuna ero on siinä, että EY:n sekundäärinormistoa ei saateta erikseen valtionsisäisesti voimaan, kuten kansainvälisen oikeuden kohdalla tehdään, jolloin voimaansaattamislaki määrittäisi Suomen tapaisissa dualistisissa valtioissa sen valtionsisäisen normihierarkisen aseman. Toinen erikoisuus on se, että EY:n oikeudelle on yksittäisessä soveltamistilanteessa annettava etusija kaikkeen kansalliseen oikeuteen, siis myös perustuslakiin, nähden.

Onko kuvatuulla kehityksellä ollut jonkinlaisia vaikutuksia perustuslain rooliin ja merkitykseen yleensä? Selvimmin viime vuosina tapahtunut muutos tulee mielestäni näkyviin siinä, että lokakuussa 2003 käynnistyneen EU:n jäsenmaiden ns. hallitustenvälisen konferenssin (HVK), joka on EU:n oikeuden tuntema menettelytapa EU:n perussopimuksia uudistettaessa, asialistalla oli *sopimus Euroopan perustuslaista*, jota yleisesti myös EU:n perustuslaiksi kutsutaan. Sen on määrä korvata kokonaan aiemmat perussopimukset, ja muodollisesti kyse on vanhojen sopimusten tilalle tulevasta uudesta perussopimuksesta. Periaatteellisella tasolla kyse on kuitenkin erittäin suuresta muutoksesta, jos kaikesta huolimatta EU:n perussopimuksessa käytetään tuolla tavoin perustuslaki-sanaa, joka on tähän asti lähtökohtaisesti liitetty vain (kansallis)valtioihin.¹⁸ Ainakaan muo-

¹⁷ En kuitenkaan halua väheksyä eduskunnan roolia EU-asioiden käsittelyssä (ennakollinen osallistuminen), mikä on tärkein asia, jota perustuslain EU-jäsenyyttä koskevat säännökset käsittelevät (PeL 96 §). Tarkemmin Suomen eduskunnan roolista tuolta osin ks. esim. *Jääskinen* (2000), 114–132 ja vrt. yleisemmin jäsenvaltioiden parlamenttien osallistumisesta EU-asioiden käsittelyyn, *Raunio*, *International Journal of Comparative Politics*, Vol. 34 (1999), 180–202.

¹⁸ Tosin ei se EU:n yhteydessä ole tähänkään asti täysin tuntematon sana ollut. Perustuslakikeskustelun alkuvaiheista EU:ssa ks. Euroopan parlamentin julkaisu *What form of Constitution for the European Union* (1999), 9 ja 15, jossa esitetään eri strategiavaihtoehtoja siitä, miten perustuslain hyväksyminen EU:lle voitaisiin toteuttaa.

dollis-juridisesti kyse ei olekaan samasta asiasta, vaan EU:n perustuslaissa on yhä kyse jäsenvaltioiden keskenään solmiman kansainvälisen sopimuksen (*Sopimus Euroopan unionista*) muuttamisesta, mistä on omat säännöksensä mainitun sopimuksen 48 artiklassa. Siinä todetaan myös, että sopimukseen tehdyt muutokset tulevat voimaan vasta sen jälkeen, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti (niistä Suomen osalta ks. PeL 94-95 §).

Perustuslaista ja valtiosäännöstä keskustellaan muutoinkin näinä aikoina aivan uudenaikaisissa yhteyksissä. Mikä on ylipäätään niiden rooli nykyisentyypissä valtiossa ja laajemminkin? Vaikka EU-jäsenyys onkin monella alalla merkinnyt jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen harmonisointia, ei samaa ole edellytetty perustuslakien osalta. Näyttää kuitenkin siltä, että eri jäsenvaltioiden valtiosääntöjärjestelmissä on tapahtunut melkoista sisällöllistä yhdenmukaistumista ajan mittaan.¹⁹ Muutos on nähtävissä etenkin perusoikeussuojan kohdalla: tietyn kaikille EU:n jäsenmaille yhteisen minimitason tunnustamisena. Yhteistä jäsenmaille on nykyään sekin, että perusoikeuksien katsotaan kaikkialla kiistatta sitovan kaikkia valtioelimiä, sekä lainsäätäjää että hallintoviranomaisia ja tuomioistuimia. Vallanjakoperiaatteessa on myös tapahtunut muutoksia – tai ainakin vaihteluja painotuksessa – useissa jäsenmaissa: tuomioistuinten asema on tunnetusti viime aikoina korostunut kaikkialla. Miten tällainen kehitys on perusteltavissa? Miten suoraan se johtuu maitten EU-jäsenyydestä? Juuri näihin kysymyksiin pyrin tällä tutkimuksella vastaamaan, ja siitä tulee myös tutkimuksen otsikon alkuosa: *eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus*. Lyhyesti sanottuna tutkin sitä, miten EU-jäsenyys näkyy valtiosääntöoikeudessa paitsi Suomessa, myös yleisemmin muissakin jäsenmaissa. En tarkoita tällä pelkästään lainsäädäntömuutoksia, vaan myös yleisemmin valtiosääntöoikeuden yleisiä oppeja. Erityisesti kiinnitän huomiota siihen, ovatko vaikutustavat olleet samansuuntaisia eri jäsenmaiden erilaisista valtiosääntötraditioista ja oikeuskulttuureissa yleensä olevista eroista riippumatta.

Toisaalta tuon kehityksen kanssa samanaikaisesti on nähtävissä myös sellainen muutos, että EU:n yhteydessä käytetään yhä useammin käsitteitä, jotka on tähän asti yhdistetty vain kansallisvaltioihin. Tällä tarkoitan paitsi jo mainitsemaani perustuslain käsitettä, myös monia sisällöllisiä käsitteitä ja periaatteita, koskien esimerkiksi perusoikeuksia, demokratiaa, oikeusvaltiota jne. Tällainen kehitys oli nähtävissä jo paljon ennen kuin EU:ssa käynnistettiin nimenomainen, EU:n omaan perustuslakiin tähtäävä projekti. Miten hyvinkin erilaiset poliittiset kulttuurit omaavat jäsenvaltiot ovat tässä yhteisessä perustuslakiprojektissaan

¹⁹ Ks. tarkemmin esim. *Bieber* (1997), 71–86. Samoin ks. eri kirjoittajien artikkelit kirjassa *Ge-meinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union* (Hrsg. Müller-Graff & Riedel).

onnistuneet? Miten hyvin ne ovat pystyneet sovittamaan yhteen omat mallinsa, vai onko jokin niistä ollut ylivoimainen muihin nähden? Edellä kuvaamani valtiosääntöoikeuden eurooppalaistumisen ohella tutkin tätä toista samanaikaisesti käynnissä olevaa prosessia: *valtiosääntöistyvää Eurooppaa*.²⁰ Ne ovat sillä tavoin toisistaan riippuvaisia, että niistä toisen ymmärtäminen edellyttää aina toisenkin prosessin tuntemista.

Mistä tässä kaikessa on pohjimmiltaan kyse? Voidaanko perustuslaista perinteisessä merkityksessä ylipäättään edes puhua EU:n yhteydessä? Vai onko kyse siitä, että EU on jo rinnastettavissa valtioihin niille tyypillisine valtiosääntöoikeudellisine järjestelmineen? Vai onko kyse pikemminkin siitä, että perustuslain käsite – ja itse asiassa koko valtiosääntöoikeudellinen järjestelmä – on kokenut niin suuria muutoksia, että aikaisempia oppirakennelmia, sen paremmin kuin perinteisiä oikeudenalaluokitteluja niille tyypillisine käsitteineen, ei voida enää pitää mitenkään itsestäänselvyyksinä?²¹

Tarkastelukulma on laajentunut myös siinä mielessä, että yksittäisen jäsenmaan valtiosääntöä tutkittaessa huomiota on kiinnitettävä myös kyseisen jäsenmaan valtiosäännön ja EU:n oikeuden yhdessä muodostamaan kokonaisuuteen samoin kuin niiden keskinäiseen, molemmansuuntaiseen vuorovaikutukseen.²² Täysin siitä riippumatta, miten paljon ja millaisia tekstimuutoksia EU-jäsenyys on aikaansaanut eri jäsenmaiden perustuslakeihin, EU:n oikeus on joka tapauksessa vaikuttanut monin eri tavoin perustuslainsäädännösten tulkintaan, ja myös oikeustieteen – enemmän tai vähemmän selvästi institutionaalisen tuen myötävaikutuksella – kehittämissä yleisissä opeissa EU-jäsenyyden aikaansaamat muutokset ovat jo nähtävissä. Esimerkiksi suvereenisuuden käsite on muuttunut EU-jäsenyyden myötä samoin kuin perusoikeuden ja kansalaisen käsitteet. Perusoikeuk-

²⁰ Tarkasti ottaen tulisi tietenkin puhua valtiosääntöistyvistä Euroopan unionista, mutta toisaalta EU:lle hyväksytyn perustuslain otsikko kuuluu: ”Sopimus Euroopan perustuslaista”, ei ”Sopimus EU:n perustuslaista.” EU:n konstitutionalisoitumiskehityksestä ks. esim. *Timmermans*: ”The Constitutionalization of the European Union”, *Yearbook of European Law*, Vol. 21 (2001–2002), 1–11. *Wiener* (2003), 13–22, erottaa EU:n konstitutionalisoitumisessa kolme eri vaihetta alkaen vuodesta 1960.

²¹ *Weiler & Wind*, 3, käyttävät tässä yhteydessä termiä ”constitutional translation”, millä he tarkoittavat sitä, että valtiosääntöoikeudellisia käsitteitä ja periaatteita ei voida siirtää sellaisenaan EU:n yhteyteen (vaan ne tarvitsevat ”kääntämistä”), ja vastaavasti, jos niitä käytetään EU:n yhteydessä, on aina erikseen mietittävä niiden sisältö ja merkitys. Ei voida olettaa, että kyse on aina automaattisesti samasta asiasta. Heidän toimittamansa kirjan *European Constitutionalism Beyond the State* artikkelit ovat juuri tällaista ”kääntämistä”.

²² *Schwarze*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 51 (2002), 27–28, kuvaa tilannetta seuraavasti: ”There is not only a tendency towards common legal standards in substantial areas of constitutional and administrative law of the Member States and the Community, but also that the mutual respect and co-operation between national and European courts in the area of judicial review have considerably increased.”

sien sisältö ei muutoinkaan löydy enää pelkästään kansallisesta oikeudesta, vaan joka kerta yksittäisen perusoikeuden sisältöä kartoitettaessa huomioon on otettava paitsi oman maan perustuslaki ja maata sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, myös EU:n tasoinen perusoikeussuoja.

Muun muassa edellä esitettyihin laajoihin ja vaikeisiin kysymyksiin pyrin tässä tutkimuksessa vastaamaan. Vielä tutkimuksen tässä vaiheessa hahmotan sitä laajempaa yhteiskunnallista viitekehystä, johon tutkimusteema sijoittuu, ja yksityiskohtaisen tutkimustehtävän esittelen vähän myöhemmin alaluvussa 2. Monelta osin tosin oikeiden kysymysten esittäminen on jopa tärkeämpää kuin lopullisten vastausten löytäminen. Tällä en viittaa yksinomaan siihen tosiasiaan, että EU:lle hyväksyttävän perustuslain (= perustuslaillisen sopimuksen) kohtalo on vielä jossain määrin avoin, vaikka HVK onkin jo saatettu loppuun.²³ EU:n perustuslakiprojektin alusta lähtien oletettiin, että hyväksyttävä perustuslaki mitä todennäköisimmin olisi suurelta osin hyvin samansisältöinen kuin perustuslakia valmistelevaan perustetun ns. EU:n tulevaisuuskonventin Thessalonikin Eurooppa-neuvostolle kesäkuussa 2003 jättämä ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista (CONV 820/03).²⁴ Niin sitten paljolti kävikin, ainakin asiaa valtio-

²³ Vrt. *Rooman julistus*, 18.7.2003 (V. Giscard d'Estaing), jossa lähdettiin siitä, että perustuslain lopullisesti hyväksyvä hallitustenvälinen konferenssi saatettaisiin päätökseen jo Italian puheenjohtajakaudella joulukuussa 2003. Näin Rooman sopimuksen jälkeen syntyisi Rooman perustuslaki. HVK:n käynnistyessä 4.10.2003 monessa maassa, myös Suomessa, epäiltiin kuitenkin, että se saattaisi jatkua aina kevääseen 2004 saakka.

²⁴ Perustuslain III ja IV osa eivät valmistuneet määräajassa, vaan ne konventti hyväksyi vasta 10.7.2003 (CONV 848/03). Lopullinen ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista luovutettiin Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle Roomassa 18.7.2003 (CONV 850/03). Ks. konventin kotisivu, josta mm. em. asiakirjat samoin kuin muutkin konventtiasiakirjat löytyvät kaikilla EU:n virallisilla kielillä: <http://european-convention.eu.int>.

Ks. *Puheenjohtajan päätelmät*, Thessalonikin Eurooppa-neuvosto 19. ja 20. kesäkuuta 2003, jossa todettiin Eurooppa-neuvoston päättäneen, että ”perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen teksti on hyvä pohja hallitustenvälisen konferenssin aloittamiselle.” Tätä tulkittiin eri tahoilla vähän eri tavoin. Vrt. konventin puheenjohtaja *Valéry Giscard d'Estaing* jopa julisti Thessalonikissa EU-maiden johtajien hyväksyneen konventin työn tulokset (noin HS 23.6.2003). Mm. Suomi ei kuitenkaan tähän kantaan yhtynyt, vaan korosti, että lopulliset ratkaisut tehdään vasta syksyllä 2003 alkavassa HVK:ssa; siitä ks. *Valtioneuvoston tiedotusyksikön tiedote* 188/2003, 20.6.2003: ”Thessalonikin Eurooppa-neuvostolle esiteltiin tulevaisuuskonventin työn tulokset.” Samaa korosti kotisivullaan (www.tuomioja.org) myös ulkoministeri *Tuomioja* vähän ennen kyseistä huippukokousta, 16.6.2003. Hän uskoi, että Suomen ja muiden pienten jäsenmaiden näkemykset mm. instituutio-naalisissa kysymyksissä tulisivat saamaan kannatusta HVK:ssa EU:n tulevilta jäsenmailta.

Vrt. jo vajaan parin viikon kuluttua Thessalonikin kokouksesta sekä puhemies *Lipponen* että pääministeri *Vanhanen* olivat sitä mieltä, että konventin lopputulos piti ottaa realiteettina, ottaen huomioon myös millä voimasuhteilla se oli syntynyt. Ks. tarkemmin HS 3.7.2003 ja ks. myös *Esko Antolan* haastattelu, Turun Sanomat, 11.7.2003; hän piti konventin linjauksia käytännössä hyvin pitkälle lopullisina. Vrt. pääministerin edustajana konventissa toimineen *Teija Tiilikaisen* haastattelu, Suomen Kuvalehti, 18.7.2003. Hän korosti asian muodollista puolta; kyse oli vasta ehdotuksesta, ja lopulliset päätökset tehdään vasta HVK:ssa.

sääntötutkijan näkökulmasta tarkasteltaessa, vaikkei HVK suinkaan pelkäksi muodollisuudeksi jäänyt.²⁵ Oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna konventin rooli on kiinnostava, koska nykyiset perussopimukset eivät sellaista tunne. Uudessa perustuslaissa se kuitenkin virallistetaan. Konventtia voidaan tarkastella myös laajemmasta näkökulmasta; erityisesti koostumuksensa laaja-alaisuuden ja avoimien toimintatapojensa vuoksi konventilla oli erityistä merkitystä perustuslain demokraattisen legitimitietin lujittamisessa.

Toisin kuin vielä joulukuun 2003 huippukokouksen alla kuviteltiin, perustuslaki ei tullutkaan hyväksytyksi vielä vuonna 2003 Italian puheenjohtajuuskauden aikana, vaan vasta seuraavan vuoden kesäkuussa Irlannin puheenjohtajakaudella.²⁶ Kuitenkaan vielä senkään jälkeen kun EU:n perustuslaki on HVK:ssa yksimielisesti hyväksytty, ei voida olla täysin varmoja siitä, että kaikki jäsenvaltiot tulevat sen ratifioimaan omien perustuslakiansa edellyttämässä järjestyksessä, mikä on EU:n perustuslain voimaantulon muodollinen edellytys. Joissakin jäsenmaissa siihen kuuluu myös kansanäänestys, mikä vaatimus saattaa osoittautua EU:n perustuslain kannalta kohtalokkaaksi yhdessä tai useammassakin jäsenmaassa. Perustuslain valmistelun aikana optimistisimmat arviot lähtivät siitä, että perustuslaki voisi tulla voimaan aikaisintaan vuonna 2006 pessimistisimpien arvioiden lähtiessä sen sijaan vasta vuodesta 2008. Hyväksytyn perustuslain IV-447 artiklan mukaan perustuslaillinen sopimus tulee voimaan 1.11.2006, jos kaikki jäsenvaltiot ovat sen siihen mennessä ratifioineet. Jos kaikkia ratifiointeja ei ole siihen mennessä saatu, sopimuksen voimaantulo lykkääntyy siihen asti,

²⁵ Ulkoministeri *Tuomiojan* mukaan on paljolti pienten valtioiden ansio, että HVK:sta tuli aito neuvotteluprosessi. Ks. hänen kolumninsa ”Kohtuulliset Brysselin tulaiset”, *Demari*, 21.6.2004. Vrt. konventin jäsenenä toimineen *Kimmo Kiljusen* arvio, että HVK:n tulos oli 95-prosenttisesti sama kuin konventin esitys (STT 19.6.2004).

²⁶ Ks. Euroopan perustuslain sisältö: *Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen väliaikainen konsolidoitu toisinto, Provisional consolidated version of the draft Treaty establishing a Constitution for Europe* (CIG 86/04), 25.6.2004, ja ADD 1 ja 2. Lisäksi ks. asiakirja CIG 87/04, 6.8.2004: *Sopimus Euroopan perustuslaista*. Virallisesti perustuslaista päätettiin asiakirjalla CIG 85/94, PRESID 27, 18.6.2004, jossa viitataan puolestaan asiakirjassa CIG 81/04 olevaan tekstiin sellaisena kuin se on muutettuna ja täydennettynä ensiksi mainitun asiakirjan liitteissä olevilla teksteillä. Näissä asiakirjoissa on muutoksia perustuslain tekstiin, joka lisäyksineen ja korjauksineen on asiakirjassa CIG 50/03.

HVK:ssa hyväksytty perustuslain teksti eroaa sisällöllisesti joissakin suhteissa konventin ehdotuksesta, samoin kuin artiklojen numeroinnissa on joitakin eroja mm. siitä syystä, että jotkut artikkelit ovat vaihtaneet paikkaa HVK:n aikana. Ulkonaisesti suurin muutos konventin perustuslakehdotukseen verrattuna on siinä, että lopullisessa perustuslaissa artiklojen numerointi muutetaan juokseväksi alusta loppuun (1–448 artikkelit), kun taas konventin ehdotuksessa numerointi oli vielä tehty luvuittain. Perustuslain neljän eri osan erottamiseksi toisistaan arabialaisia numeroita täydennetään näitä osia vastaavilla roomalaisilla numeroilla. Perusteluista, miksi tällainen muutos tehdään, ks. HVK:n oikeudellisten asiantuntijoiden työryhmän tulosten esittely: asiakirja CIG 50/03 (25.11.2003) ja täydennysasiakirja CIG 63/03 (10.12.2003).

kunnes kaikki ratifioinnit on tehty. HVK:ssa hyväksytyn julistuksen mukaan Eurooppa-neuvosto ottaa asian käsiteltäväkseen, jos kahden vuoden kuluttua sopimuksen allekirjoittamisesta neljä viidesosaa jäsenvaltioista on ratifioinut sen, mutta yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle ratifiointi tuottaa vaikeuksia.

Tietyn päämäärään saavuttamisesta huolimatta on syytä korostaa, että EU:n perustuslaki ei ole mikään kerralla loppuun saatettava projekti, vaan pikemmin-kin kyseessä on koko ajan liikkeessä oleva prosessi.²⁷ Tuo pitää paikkansa paitsi unionin perustuslain, myös unionin ja sen jäsenvaltioiden perustuslakien muodostaman kokonaisuuden suhteen.²⁸

1.2 VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDEN TUTKIMUSKOHTEESTA

Yksi oikeuden tehtävistä on valta-asemien luominen sekä viranomaisille että yksilöille. Voidaan puhua oikeuden positiivisista ja toisaalta negatiivisista valta-vaikutuksista. Oikeus perustaa valta-asemia sekä kansalaisille – tai yksittäisille ihmisille ylipäätään – että myös virkamiehille samoin kuin poliittisen vallan haltijoille. Tuo tapahtuu myöntämällä erilaisia kompetensseja samoin kuin subjektiivisia oikeuksia. Sen ohella oikeus luo vallankäytölle tietyt rajat ja takaa oikeussuojakeinot siltä varalta, että nuo rajat ylitetään.²⁹ Perustuslaki on tässä keskeisessä asemassa, sillä siinä luodaan vallankäytön perusteet ja vahvistetaan yksilöiden perusoikeudet. Abstraktin luonteensa vuoksi perustuslainsäännökset vaativat kuitenkin yleensä tuekseen täsmentävää, säädöstasoltaan alempaa normistoa.

²⁷ Tässä tulee hyvin näkyviin EU:n ja sen jäsenvaltioiden välinen ero. Valtion perustuslaki ei sekään ole muuttumaton, mutta muutosvauhti on yleensä hitaampaa kuin EU:ssa. Esim. *Olli Rehn* ilmoittaa kannattavansa EU:n kehittämisessä ns. Monnet-metodia (*Jean Monnet'in* viitaten), joka perustuu sille ajatukselle, että pragmaattinen pienten askelten politiikka on paras käytettävissä oleva keino Euroopan yhdyntä. Liike oli Monnet'ille päämäärää tärkeämpi, koska integraation lopullinen päämäärä ei ollut tiedossa. Ks. tarkemmin *Rehn* (2003), 49.

²⁸ EU:n ainainen muuttuminen ei voi olla vaikuttamatta myös sen jäsenmaiden valtiosääntöjärjestelmiin. Ainakin valtiosääntöoikeudellinen keskustelu on vilkastunut kaikissa jäsenmaissa. Siitä ks. myös *de Witte* (2002), 53. Vaikka EU:n perussopimusten jatkuvaa muutosta usein arvostellaan (esim. *Rosas* 2003), täytyy samassa yhteydessä todeta, että Suomessakin on viimeisten 30 vuoden aikana ollut koko ajan vireillä perustuslain uudistuksia ja viimeisten 20 vuoden aikana perustuslakeihin on tehty hyvin paljon muutoksia ja saatu jopa uusi perustuslaki. Tuskin muutosprosessi loppui vielä uuden perustuslain voimaantuloonkaan vuonna 2000. Vaikkei perustuslain tekstiä muutettaisikaan enää yhtä tiiviisti, uskoakseni ainakin yleiset opit ovat muutoksen alaisina koko ajan, paljolti juuri EU:n vaikutuksesta.

²⁹ Lyhyesti oikeuden tehtävistä ks. esim. *Tuori* (1997), 16–17.

Niin itsestään selvältä kuin perustuslaki tämän päivän (so. kansallisvaltiolähtökohtaisen) ajattelun näkökulmasta vaikuttaakin, todellisuudessa konstitutionalismi on kuitenkin vasta modernille yhteiskunnalle tyypillinen ilmiö. Historiallisesti se kytkeytyy kristillis-feodaalisen vallan lakkaamiseen ja yksilöiden oikeuksien varaan rakentuvan valtiojärjestyksen syntyyn. Lyhyesti sanottuna konstitutionalismi merkitsee sitä, että julkinen valta ei ole enää sidoksissa tiettyyn henkilöön ja hänen tahtoonsa, vaan kansalta valtuutuksensa saaneen lainsäädäntöelimen valtaa, samoin kuin hallitusvallankin käyttöä, on rajoitettu juridisesti sitovin oikeussäännöin.³⁰

Perustuslakihistorian nykyisessä mielessä tulkitaan yleensä alkaneen 1700–1800-lukujen vaihteessa. Vähittäisen kehityksen seurauksena tuolloin oli päästy siihen vaiheeseen, että samaan perustuslakiasiakirjaan sisältyi säännökset sekä valtiollisesta vallanjaosta että myös vapausoikeuksista – ei tosin ainakaan kaikilta osin jokaiselle yksilölle kuuluvina oikeuksina. Ainakaan naisille ja orjille nuo oikeudet eivät edes lähtökohtaisesti kuuluneet. Lisäksi perustuslailla oli olennaista vaatimus erityisestä, vaikeutetusta säätämisyjärjestyksestä. Useimmiten kyseessä oli määräänemistövaatimus. Perustuslailla asetettiin siten sekä muodollisia että myös sisällöllisiä vaatimuksia. Suomen osalta vastaava kehitys alkoi perustuslailla asetettavien muodollisten vaatimusten osalta vuoden 1869 *Valtiopäiväjärjestyksen* myötä. Sen mukaan perustuslaki ja siihen myöhemmin tehtävät muutokset oli hyväksyttävä valtiopäivillä neljän säädyn yhtäpitävällä päätöksellä, kun taas tavallisen lain säätämiseen riitti kolmen säädyn hyväksyntä. Kuitenkin vasta vuonna 1906 hyväksytty *Laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta* merkitsi sitä, että myös Suomeen saatiin – ainakin osittain – muiden maiden mallin mukainen moderni perusoikeusluettelo.³¹

Perustuslain noudattaminen – ja siten sen edustaman arvomaailman hyväksyminen – on yksi vallankäytön legitiimiyden edellytyksistä. Tämä selittyy sillä, että perustuslaissa säädeltyjen vallankäyttömuotojen noudattamatta jättämisen varalta ei ole olemassa samanlaisia oikeudellisia keinoja kuin muiden oikeusnormien noudattamatta jättämisen varalta on. Niinpä oikeuden muodollisen voimasaolon perusmallin mukaisesti perustuslain yläpuolella kuvitellaan vielä olevan hypoteettinen perusnormi (*Grundnorm*) ”perustuslakia on noudatettava” normihierarkian perustuessa sille lähtökohdalle, että alempi normi saa aina oikeusperustansa ylemmäntasoisesta normista. Viime vuosikymmeninä tehdyssä oikeusteoreettisessa tutkimuksessa on kuitenkin alettu osin kyseenalaistaa tuo *Hans Kelsenin* 1900-luvun alussa luoma ja muun muassa *H.L.A. Hartin* myöhemmin

³⁰ Tarkemmin ks. *Preuss* (1996), 13.

³¹ Ks. tarkemmin *Jyränki* (1982), 35–64 ja sama (1989), 26–51, 403–471. Ks. myös *Jyränki* (1973), 27–44.

edelleen kehittämä teoria.³² Kriitikoiden mielestä muodollisen ristiriidattomuuden vaatimus ei yksistään riitä, vaan oikeuden tulee täyttää myös tietyt sisällölliset samoin kuin legitiimiyden vaatimukset, jotka kuitenkin lopulta löytyvät aina modernin positiivisen oikeuden sisältä (vrt. sen sijaan aiempi luonnonoikeudellinen traditio).³³

Euroopan unionin kehittyminen on viime vuosina monessa suhteessa monitukaistanut asioita ja jopa kyseenalaistanut edellä kuvatunlaisen selkeään normihierarkiaan perustuvan muodollisen ajattelumallin. Mihin perustuu eurooppaoikeuden valtionsisäinen voimassaolo ja mikä on sen suhde jäsenvaltion perustuslakiin? Mihin eurooppaoikeuden noudattaminen pohjimmiltaan perustuu? Onko EY:n tuomioistuimen käytännöllä todellisuudessa jo luotu EU:lle perustuslaki, johon ei ole mahdollista puuttua enää edes jäsenvaltioiden keskenään tekemin sopimuksin? Ns. kompetenssi-kompetenssi kuuluu silloin EY:n tuomioistuimelle. Onko tarkoitus luoda ja määritellä eurooppalainen perusnormi kelseniläisessä mielessä vai onko enemmänkin kyse *Carl Schmittin* mallin mukaisesti äärimmäisen auktoriteetin etsimisestä, todellisesta perusnormista aktuaalisessa konfliktitilanteesta? Vai hylätäkö kummankin edustama ajattelutapa sellaiseenaan?³⁴

Euroopan integraation saaman uudenlaisen käänteen ja osin myös tietoisien institutionaalisen uudistamisen myötä syntynyt tilanne, jossa kansallinen perustuslaki on osin menettämässä merkitystään valtiollisen vallankäytön ainoana sääntelijänä ja monet itsestäänselvyytenä pidetyt valtiosääntöoikeudelliset oppirakennelmat on kyseenalaistettu, on aikaansaanut jonkinasteista ”levottomuutta” eri maiden valtiosääntöoikeuden tutkijoiden keskuudessa.³⁵ Entistä useammin

³² *Kelsenin* teoria pyrki olemaan luonteeltaan täysin ylihistoriallinen, ajasta ja paikasta riippumaton teoria. Tuota korostaa mm. *Tuori*, LM 2002, 1311.

³³ *Kelsenin* edustamasta puhtaasta oikeusopista ja *Kelsenin* (ja *Hartin*) opeille kehittämästään vaihtoehdosta ks. lyhyesti *Tuori* (2000), 2–33, s. 30 peruserosta: ”Jos oikeuden rajat ja legitiimisyyskriteerit kyetään osoittamaan positiivisen oikeuden sisältä käsin, samalla on perusteltu myös mahdollisuus kritikoida positiivista oikeutta immanentisti, intersubjektiiivisilla sisällöllisillä kriteereillä. *Kelsenin* puhtaassa oikeusopissa tällaiselle kritiikille ei ole sijaa. Puhdas oikeusoppi sallii vain muodollisen kritiikin. Siinä arvioidaan yhtäältä normien asettamisjärjestystä ja toisaalta niiden – loogista ristiriidattomuutta –.” Vrt. kuitenkin myös *Siltala*, Oikeus 2000, 476–492.

³⁴ Tästä keskustelusta, jota ei itse asiassa ole Suomessa juurikaan käyty (ks. kuitenkin *Jyränki* 1998, s. 313–316 ja esim. *Husa* 2002, s. 67–101), ks. tarkemmin *Weiler* (2000), 242, jonka mukaan eurooppalaiselle konstitutionalismikeskustelulle on ollut ominaista eräänlainen *Kelsenin* ja *Schmittin* kombinaatio. *Weiler* (2001), 62–70, ei itse hyväksy kummankaan ajattelutapaa sellaiseenaan, koska ne molemmat perustuvat ajatukselle hierarkiasta ja jyrkästä konfliktitilanteesta, johon on löydettävissä yksi, ehdoton ratkaisu (vrt. hänen ”markkinoimansa” ns. ”constitutional tolerance”). Ks. myös *Oliver* (2003), 354, jonka mielestä ainakin EU-maiden kohdalla on nykyään perustellumpaa käyttää termiä ”network of norms” (= normiverkosto) kuin *Kelsenin* myötä vakiintuneeseen käyttöön tullutta termiä ”hierarchy of norms” (= normihierarkia).

³⁵ Samasta problematiikasta lyhyesti valtio-opin tutkijoiden näkökulmasta ks. VTT *Teija Tiilikaisen* puhe Helsingin yliopiston vuosipäiväjuhlassa, 26.3.2002. Samoin ks. *Keränen*, 152–168.

joudutaan pohtimaan, mikä oikein on valtiosääntöoikeuden tutkimuskohde tänä päivänä.³⁶ Onko se muuttunut jossain suhteessa Suomen ja muidenkin maiden EU-jäsenyyden myötä? Riittääkö tutkimuksen lähtökohdaksi enää EU-aikana se, että Suomen, so. EU:n yhden jäsenvaltion, valtiosääntöä aineellisessa mielessä laajennetaan lukemalla siihen myös ”ne rajoitukset ja ehdot, jotka unionisopimuksesta johtuvat Suomen valtionorgaanien toimivallalle ja sen käyttämiselle”.³⁷ Tämä on ehkä sovinnaisin vaihtoehto; siinä ei millään tavoin kyseenalaisteta valtiosääntöoikeuden perusteita. Toinen vaihtoehto tutkimuksen lähtökohdaksi olisi se, että Euroopan unionia käsitellään valtiosääntötutkimuksessa yhtenä ”valtiona” muiden joukossa. Tutkimuskohteena ovat silloin totuttuun tapaan valtaa käyttävät elimet ja niiden toimivalta ja toisaalta kansalaisten perusoikeudet, vaikkakin tässä yhteydessä nimenomaan EU:n osalta. Tämä on ehkä ensi näkemältä myös helpoin vaihtoehto, mutta asiaa tarkemmin tarkasteltaessa nousevat esille myös siihen liittyvät vaikeudet. Tällä tarkoitan sitä, että EU:n ja sen jäsenvaltioiden monessa mielessä erikoislaatuinen suhde jää tuolloin kokonaan vaille huomiota.³⁸ Erikoisuudella tarkoitan sitä, että EU:n ”perustuslain” muuttaminen on lopulta sidoksissa jäsenvaltioiden tahtoon. EU:lla itsellään ei ole perustuslainsäätämisvaltaa; siitä ainakin vallitseva tulkinta vielä lähtee.

Kolmas – ja ehkä haastavin – vaihtoehto on se, että tutkimuksessa lähdetään liikkeelle yleisemmältä tasolta: yksilöstä, hänen oikeuksistaan ja vaikutusmahdollisuuksiaan yleisemminkin. Ns. yleisen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta ratkaisevaa ei ole yksinomaan se, onko yksilöille turvattujen oikeuksien säädännäisenä perustana kansallisvaltion perustuslaki vai EY:n ja EU:n perussopimuk-

³⁶ Oppikirjassa esitettynä määritelmänä ks. *Jyränki* (1998), 1; valtiosääntöoikeuden ydinosan muodostavat perustuslait, ja oikeussääntöjen hierarkiaproblematiikka käsittää suuren osan valtiosääntöoikeuden ongelmanasettelua. Sen ohella valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen tehtävä on selvittää, miten perustuslakitekstit, perustuslain tulkinta ja valtiosääntöoikeudellinen doktriini kehittyvät erilaisissa yhteiskunnallisissa prosesseissa (em. julkaisu, 10).

³⁷ Suomessa *Jyränki* (2000), 79, edustaa avoimimmin tätä linjaa. Tarkemmin ks. *Jyränki* (1998), 58–59, jossa hän toteaa mm.: ”Toisaalta Euroopan unionin perustamissopimukset muodostavat unionin ’valtiosäännön’, jota ei ole loogista pitää samalla osana Suomen valtiosääntöä – vaikka perustamissopimuksia noudatetaan myös Suomessa. Ja vaikka unioniorgaanien valta Suomessa perustuu suomalaisesta näkökulmasta katsoen viime kädessä täkäläisten perustuslakien nojalla tehtyyn päätökseen liittyä perustamissopimuksiin, ei unionin ’valtiosäännön’ sisältö eikä voimasaolo ole yleisesti mitenkään riippuvainen yksin Suomen perustuslainsäätäjistä. Sen oikeusvaikutukset Suomen osalta voidaan tosin lakkauttaa irrottamalla tämä valtio unionin jäsenyydestä. – EY-primäärioikeus on Suomessa käytettävää tai sovellettavaa valtiosääntöoikeutta mutta ei Suomen valtiosääntöoikeutta.” Ks. myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten osalta *Jyränki* (2000), 75 (”sopimukset voi aineellisessa mielessä hyvin lukea Suomen valtiosääntöön”).

³⁸ Toista äärivaihtoehtoa edustaa se, että muodollisesta puolesta ei olla valmiita tinkimään lainkaan, ts. perustuslaista voidaan EU:n osalta puhua vasta sitten, kun se on kokonaan EU:n omien instituutioiden päätösvallassa oleva asia. Silloin EU täyttäisikin valtion edellytykset, joten siinä ei enää olisi mitään *sui generis* -tyyppistä. Tutkimuksellisesti kiinnostus siirtyisi aivan toisiin asioihin, mistä tässä puhun.

set. Sen sijaan ollaan kiinnostuneita julkisen vallan käyttöä ja yksilöiden oikeusasemaa koskevasta sääntelystä yleisemmällä tasolla.³⁹ Kansallisen perustuslain ja EU:n tasoista sääntelyä ei nähdä silloin toistensa kilpailijoina eikä toisiaan poissulkevin, vaan pikemminkin toisiaan täydentävinä ja keskinäisessä vuorovaikutussuhteessa olevina.⁴⁰ Tällainen lähtökohta on tullut mahdolliseksi oikeastaan vasta vuonna 1999 voimaan tulleen *Amsterdamin sopimuksen* myötä, kun perussopimukseen tuli mukaan entistä enemmän myös sisällöllisiä аспектеja. Merkitystä tässä suhteessa on ylipäättään ollut myös – aina kuitenkin jonkun jäsenvaltion kansalaisuuteen kytketyn – unionin kansalaisuuden luomisella, mikä toteutui vuonna 1993 voimaan tulleen *Maastrichtin sopimuksen* myötä. Niin ikään merkitystä on viimeksi mainittuun sopimukseen sisällytetyllä viitauksella ”jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen” EU:n perusoikeussuojan perustana (F artiklan 2. kohta).⁴¹ Liikuttaessa näin yleisellä tasolla ei ole enää mahdollista pitää tiukasti kiinni aikaisemmista perustuslain muodollista

³⁹ Yleisen valtiosääntöoikeuden määritelmästä ks. *Husa* (1997), 2–8. Paikallaan on toistaa hänen s. 3 esittämänsä huomautus: ”Euroopan integraation tiivistyessä vertaileva ja luonteeltaan yleinen – ei-valtiosidonnainen – valtiosääntöoikeus saattaa tulevaisuudessa saada nykyistä suurempaa huomiota osakseen myös Suomessa, kun maassamme joudutaan miettimään oman valtiosääntömmen ja poliittisen järjestelmämme sopeuttamista syvenevän ja muuttuvan integraation vaatimuksiin. – – Sanomattakin lienee selvää, että vertaileva ja yleinen näkökulma ei kuitenkaan sinänsä ole mitenkään erityisesti sidoksissa Euroopan integraatioon. Vain silloin jos eurooppalaisten oikeusjärjestysten harmonisointi tai samansuuntaisten kansallisten sääntelyjen etsiminen harmonisointitarkoituksessa olisi tavoitteena, voitaisiin puhua integraatiosidonnaisuudesta.”

⁴⁰ Tätä korostaa myös *Shaw* (2000), 290–317. Ks. myös *de Búrca & Scott*, 1: ”– – shift in the paradigm of European governance from one of uniformity and harmonisation to one of flexibility and differentiation.” Myös *Wouters*, *Legal Issues of European Economic Integration*, Vol. 27 (2000), 33–34, kiinnittää huomiota siihen, että EU:n näkökulmasta jäsenvaltioiden valtiosääntönormit eivät ole kiinnostavia enää yksinomaan siinä suhteessa, kuinka perussopimusten muutokset saatetaan voimaan jäsenvaltioissa, vaan myös EY:n oikeuden toiminnan kannalta jäsenvaltioiden perustuslaeilla on entistä enemmän merkitystä.

⁴¹ Tähän muutokseen kiinnittää huomiota myös *Preuss* (1998), 11–27. Käytännöstä ks. EY:n tuomioistuimen tuomio asiassa C-117/01 (*K.B. v. The National Health Service Pensions Agency ja The Secretary of State for Health*), 7.1.2004, ja siihen liittyvä julkisasiamiehen ratkaisuehdotus (10.6.2003), jossa pohdittiin, milloin voidaan puhua jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen kautta EY:n oikeuteen johdettavissa olevasta yleisestä periaatteesta. Kun tietty oikeus on turvattu 13 jäsenvaltiossa (kaikkiaan 15 valtiosta), on julkisasiamiehen mielestä oikeudellinen perinne riittävän yhtenäinen, jotta siitä voidaan johtaa yhteisön oikeuden yleinen periaate. Hänen mielestään ko. tilanteessa oli kuitenkin selkeämpää johtaa kyseinen periaate Euroopan neuvoston ihmis-oikeussopimuksesta, joka sitoo kaikkia EU:n jäsenmaita. Em. F artiklassa (nyk. SEU 6 artiklassa) mainitaan jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen ohella myös ko. ihmisoikeussopimus. Vrt. julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-36/02 (*Omega Spielhallen- und Automatenaufstellung-BmbH v. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*), 18.3.2004, josta käy ilmi, että eri jäsenmaiden valtiosääntöperinteessä ihmisarvo ymmärretään erisältöiseksi. Siitä syystä julkisasiamies ehdotti, että ihmisarvolle EY:n oikeudessa annettaisiin sama sisältö, kuin sille annetaan EU:n perusoikeuskirjan 1 artiklassa.

puolta koskevista vaatimuksista valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen kohdetta rajattaessa. Tämä on suurin muutos perinteiseen lähtökohtaan verrattuna.

Siitä vallinne jo laaja yksimielisyys, että valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen olisi viimeistään tässä vaiheessa syytä tarkistaa tutkimuskohdettaan. Miten siinä konkreettisesti edetään, onkin jo paljon vaikeampi kysymys. Yksittäisestä jäsenvaltiosta ja sen valtiosäännöstä, tosin unionisopimuksesta johtuvien rajoitusten, liikkeelle lähtevä tutkimusote on kiistatta tämän päivän tarpeisiin riittämätön (vrt. kuitenkin *Jyränki* 2003, s. 24–26). Kansallisvaltion tasoisten vallankäyttömuotojen ohella on kiinnitettävä huomiota entistä enemmän myös EU:n tasoon, mutta missä merkityksessä. Valtiosääntöoikeuden näkökulmasta EU:ta ei ole syytä rinnastaa sellaisenaan (kansallis)valtioihin, vaikka sillä onkin yhä enenevässä määrin samanlaisia rakenteellisia ja institutionaalisia piirteitä kuin valtioilla. Käänteentekevä merkitys tässä suhteessa oli 1980-luvun puolivälissä hyväksytyllä Euroopan yhtenäisasiakirjalla (*Single European Act*). Maastrichtin sopimuksen voimaantulon jälkeen 1990-luvun alussa materiaallinen integraatio vastasi jo monessa suhteessa liittovaltioiden tasoa, mutta päätösvalta EU:ssa kuului siitä huolimatta yhä jäsenvaltioille. EU:n valtiota muistuttavat piirteet korostuivat entisestään Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen vuonna 1999.⁴² Tämä onkin ollut pitkään itsestään selvä, laajalti toivottu kehityssuunta. Jonkinlaista suunnanmuutosta – tai ainakin vivahteiden tajua – merkinnee kuitenkin se, että viime aikoina on tutkijoiden keskuudessa alettu entistä useammin korostaa, että EU:ssa ei missään tapauksessa ole kyse mistään ”keskeneräisestä valtiosta”. Huomionarvoista on sekin, että myös avoimesti liittovaltion puolesta puhuvat ovat jo jonkin aikaa korostaneet, että Euroopan liittovaltiosta ei voi koskaan tulla kansallisvaltion tyyppistä poliittista kokonaisuutta. Toisaalta myös valtio teoreettisena käsitteenä on muuttunut tässä prosessissa. On selvää, että se ei ole millään voinut pysyä ennallaan EU:n vahvistuessa koko ajan.⁴³

Edellä kuvattu kehitys johtaa siihen, että valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen uudeksi lähtökohdaksi tulee ennen pitkää hyväksyä ajatus, että ihmisten organisoitumismuotoja voi olla muitakin kuin vain nykyisentyypiset kansallisvaltiot. Tämä merkitsee myös sitä, että päädyn edellä esittelemistäni valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen vaihtoehtoista kolmanteen. Silloin on kuitenkin tunnustettava Euroopan unionin eräänlainen ”sui generis” -luonne.⁴⁴ Toisinaan

⁴² Ks. myös *Rosas* (1998), 125–127. Samoin ks. *Nergelius* (1998), 14–41 ja *Shaw* (2000), 290–293. Ks. myös *Bankowski & Christodoulidis* (2000), 21.

⁴³ Siitä ks. esim. *H. Ojanen* (1998). Ylipäätään ongelmana on se, että sekä (kansallis)valtio että myös kansalaisuus ymmärretään usein ylihistoriallisiksi käsitteiksi, mitä ne eivät suinkaan ole.

⁴⁴ Kuten *Shaw* (2000), 317, osuvasti toteaa: ”— since the ulterior objectives of European integration are not to do with creating particular types of state forms or non-state entities, but rather with more fundamental goals covering human sociality and organization, and even idealism and decen-

käytetään myös termiä eurooppalainen ”Sonderweg” (*Weiler*), koska EU:ssa ei ole kyse liittovaltiosta, muttei toisaalta myöskään valtioiden välisestä yhteistyöstä samassa mielessä kuin traditionaalisissa kansainvälisissä järjestöissä. Vasta sitten, kun ollaan valmiita tunnustamaan tämä tosiasia, on luotu edellytykset myös uudenlaisen valtiosääntöoikeudellisen tutkimustradition synnylle.⁴⁵ Sel- laista tarvitaan mitä kipeimmin, sillä enää ei välttämättä tulla toimeen vanhoin eväin.

Ratkaisujen löytäminen ei kuitenkaan ole aivan helppoa, ja jo liikkeelle lähteminen saattaa olla vaikeaa, koska meiltä puuttuu yleisluonteiset, kaikkiin tilan- teisiin sopivat käsitteet. EU:n ja sen jäsenvaltioiden – samoin kuin niiden oikeus- järjestysten – vertailukelpoisuus on siten monessa suhteessa ongelmallista.⁴⁶ Koska EU ei ole valtio, ei sitä ja sen instituutioita voida noin vain sijoittaa perinteisiin valtiosääntöoikeudellisiin rakennelmiin. Vastaavasti jäsenvaltioilta lainatut instituutiot eivät välttämättä toimi EU:n yhteydessä samaan tapaan kuin siellä, mistä ne ovat lähtöisin. Tämä on tullut esiin niinkin tärkeän asian kuin demokratian yhteydessä. Demokratia on valtiosääntöoikeuden keskeisimpiä pe- riaatteita, ja sitä pidetään meidän yhteiskunnassamme usein jopa itsestäänsel-

cy.” Ks. myös *Wiener & Neunreither*, 5–6. EU:n *sui generis* -luonteen huomioon ottamista konsti- tutionalismista EU:n yhteydessä puhuttaessa korostaa myös *Piris*, *European Law Review*, Vol. 24 (1999), 583.

⁴⁵ Suomessa ei ole pohdittu sitä, onko *valtiosääntöoikeus*-nimike enää oikea nimike kuvaamaan yllä esittelemistäni kysymyksenasetteluista liikkeelle lähtevää oikeudenalaa. Itse en sitä ongelmal- liseksi koe. Em. nimike viittaa kielellisesti (kansallis)valtioon, mitä taas muiden kielten latinaan perustuvat *constitutio*-malliset sanat eivät tee (constitutio-sanana pohjana on latinan kielen ”perus- tamista” ja ”järjestämistä” tarkoittava verbi). Suomenkielisen terminologian muotoutumisesta ai- koinaan ks. *Jyräki* (1989), 23–24 (valtiosääntö-käännös on *Elias Lönnrothin* 1860-luvulla teke- mä). Ks. historiasta ja erityisesti Suomen erikoisuuksista myös *Pulkkinen* (2003), 243–245. Em. taustasta johtuen konstitutionalismista puhuminen on täysin luonteavaa myös EU:n yhteydessä, ja tuo sana on vakiintunut tuossa yhteydessä suomalaisenkin käyttöön. Sen sijaan ”konstituutiosta” ei meillä puhuta; se ei ole suomen kieltä. Itse lähdän siitä, että valtiosääntö-sana on vain suomen- kielinen vastine konstituutio-sanalle, joten ei pitäisi olla mitään estettä käyttää valtiosääntö-sanaa myös EU:n yhteydessä. Näyttää kuitenkin siltä, että Suomessa käytetään EU:n yhteydessä lähes yksinomaan perustuslaki-sanaa ja valtiosääntö-sanaa pikemminkin vältetään (vrt. kuitenkin *Rosas* 2003, s. 109–110, joka käyttää valtiosääntö-sanaa ilmaisemaan laajempaa lähde pohjaa, kun taas perustuslaista EU:n yhteydessä puhuttaessa saman ajattelutavan mukaan viitattaisiin yhteen ni- menomaiseen asiakirjaan). Muualla käydystä keskustelusta: konstitutionalismien käsitteen muuttu- misesta ks. *Walker*, *Public Law* 1996, 266–290 (perustuslain *sisällöllisistä* minimivaatimuksista, s. 268–270) ja sama (2000), 23–30. Laajemmin asiasta ks. *Shaw*, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6 (1999), 582–597. Vrt. toisaalta *Himsworth*, *Public Law* 1996, 639–660. Perustuslain (*constitution*) käsitteen ongelmallisuudesta EU:n kannalta ks. myös *de Búrca* (1999), 55–81.

⁴⁶ Tuollaiseen vertailuun liittyvistä ongelmista yleisesti ks. *Dehousse* (1994). EY:n oikeuden ja kansallisen oikeuden vertailuun liittyy monia ongelmia mm. sen tähden, että EY:n oikeus saa lopullisen merkityksensä vasta osana kunkin jäsenmaan oikeudellista kulttuuria. Se ei siis ole sellaisenaan verrattavissa kansalliseen oikeuteen. Ks. tarkemmin *Bell* (1998), 147–167 ja *Legrand*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 45 (1996), 52–81.

vyytenä.⁴⁷ EU:n yhteydessä se ei sitä suinkaan ole, ja demokratian tietoinen vahvistaminen EU:ssa on osoittautunut varsin ongelmalliseksi tehtäväksi. Esimerkiksi lainsäätämismenettelyn demokraattisuuden vertaaminen toisaalta kansallisvaltioiden ja toisaalta EU:n osalta voi vaikuttaa ensi näkemältä varsin helpolta tehtävältä: jälkimmäinen ei näyttäisi täyttävän kaikilta osin edes tiettyjä demokraattisuuden peruskriteerejä, vaikka Euroopan parlamentin rooli onkin vahvistunut koko ajan ja vahvistuu entisestään EU:n perustuslain voimaantullessa.

EU:ta demokratisoitaessa on kuitenkin käytettävissä muitakin keinoja kuin vain EU:n parlamentin aseman vahvistaminen lainsäädäntöelimenä, mikä on ollut perinteisin – ja kansallisvaltiotasolta itsestäänselvyytenä lainattu – keino.⁴⁸ Samaan suuntaan on vaikuttanut myös unionin kansalaisuuden vahvistaminen: kansalaisuuteen liittyy paitsi liikkumis- ja oleskeluvapaus unionin alueella, myös muun muassa oikeus äänestää ja olla ehdolla kunnallisvaaleissa asuinvaltiossa sekä äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa asuinvaltiossa. Toinen keino on ollut subsidiariteettiperiaatteen vahvistaminen, mikä tarkoittaa sitä, että EU:n tulee toimia vain siinä laajuudessa ja siinä määrin, kuin tietty toiminta voidaan toteuttaa paremmin sen kuin jäsenvaltioiden tasolla.

Koska kansalaisuuden käsite on tähän asti kytketty niin tiukasti kansallisvaltioon, on kansalaisuuden uudenlainen hahmottaminen EU:n yhteydessä osoittautunut vaikeaksi tehtäväksi. Monilla käsitteillä ja periaatteilla saattaakin olla EU:n yhteydessä jossain määrin toisenlainen sisältö kuin mikä niille on kansallisvaltioiden yhteydessä perinteisesti annettu.⁴⁹ Esimerkiksi yhtä keskeistä valtiosääntöperiaatetta, kansansuvereenisuusperiaatetta, on perinteisesti tulkittu sillä tavoin, että demokratia edellyttää lähtökohtaisesti yhtenäistä kansakuntaa ja demokratia voi siten toteutua vain perinteisen kansallisvaltion puitteissa. Tuol-

⁴⁷ Demokratian perusteluista ks. *Lagerspetz* (2002), 49–70. Kuten hän (s. 69–70) toteaa, ”demokraattiset menettelyt eivät ole parempia kuin diktatoriset tai harvainvaltaiset siksi, että ne kohtelisivat erilaisia näkemyksiä tasa-arvoisesti vaan siksi, että ne kohtelevat päätöksentekoon osallistuvia kansalaisia tasa-arvoisesti.”

⁴⁸ Parlamentin aseman vahvistamisesta on kirjoitettu paljon, ks. esim. *Dehousse*, *Common Market Law Review*, Vol. 35 (1998), 595–627. EU:n demokratisoimisprosessista tarkemmin ks. *Democracy and the European Union* (eds. Føllesdal & Koslowski), *Democratizing the European Union* (eds. Hoskyns & Newman). Samoin ks. *European Integration After Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy in the EU* (eds. Neunreither & Wiener) ja useat eri artikkelit teoksessa *Legal Issues of the Amsterdam Treaty* (ed. O’Keeffe & Twomey). Ongelmat johtuvat *Weilerin* (1999b) mukaan paljolti siitä, että käytetyt keinot on lainattu liian itsestäänselvyyksinä kansallisvaltiomallista pohtimatta lainkaan niiden ajan mittaan mahdollisesti muuttunutta sisältöä.

⁴⁹ Myös *Weiler* (1998), 372, kiinnittää huomiota siihen, että monet traditionaaliset valtiosääntöoikeudelliset käsitteet ovat viime aikoina muuttaneet sisältöään. Käsitteiden uudelleenmäärittelyn tarvetta korostaa myös *Fossum* (2000), 138. Samoin ks. *Shaw* (2000a), 337–358.

loin valtio samastetaan kansaan ja kansakuntaan, mihin yhteyteen viittaa myös sana *kansallisvaltio*.⁵⁰ Sen sijaan EU:n yhteydessä tilanne on pikemminkin päinvastainen siinä mielessä, että on useita kansoja eikä niitä ole suinkaan tarkoitus ”sulattaa yhteen”. Unionin kansalaisuus perustuu – tai sen ainakin pitäisi perustua – pikemminkin erilaisuuden kuin samanlaisuuden varaan.⁵¹ Teoreettiseksi lähtökohdaksi on jopa tarjottu sitä, että EU:ssa kyse ei olekaan vain valtioiden keskenään tekemästä sopimuksesta, vaan myös jäsenvaltioiden kansalaisten keskenään – tosin ainakin vielä vain välillisesti – tekemästä ”yhteiskuntasopimuksesta”. Sitä tehdessään he ovat samalla antaneet hyväksymisensä EU:ssa kansalaisten toimesta tapahtuvalle vallankäytölle.⁵² Demokratian toteutuminen ei silloin ole enää sidottu yksinomaan kansallisvaltioon. Tulisiko samojen kansalaisten hyväksyä EU:lle myös nimenomainen, kirjoitettu perustuslaki, kuuluu seuraava kysymys.

Perinteisten valtiosääntöoikeudellisten käsitteiden rajoittuneisuus tämän päivän tilannetta silmällä pitäen on tullut näkyviin esimerkiksi siinä, että englanninkielisen termin ”supranationalismi” konkreettista merkitystä ja sisältöä⁵³ on vaikea selittää, vaikka se on usein asetettu EU:n kehityksen ideaaliksi. Siinä ei kuitenkaan ole kyse nykyisentyypisen kansallisvaltion – ja sen mukana (kansallisvaltio)kansalaisuuden – häviämisestä. Kyse on pikemminkin kahdenlaisesta, toisiaan täydentävästä, rinnakkaisesta kansalaisuudesta. Kansallisvaltiotason ja EU:n tason vaikuttaminen eivät ole toisistaan erillään, vaan ne ovat monin tavoin vuorovaikutuksessa keskenään. Samoin EU:n kehittämisen on perustuttava siihen, että myös kansallisvaltiot kaikesta huolimatta säilyvät, vaikka niissä tuon prosessin myötä monia muutoksia tapahtuukin. Jäsenvaltioiden on siten hyväksyttävä se tosiasia, että ne eivät voi millään säilyä ennallaan parhailaan käynnissä olevassa muutosprosessissa.⁵⁴ Näiden molempiin suuntiin etene-

⁵⁰ de Witte (1998), 301. Ks. myös Jyränki (2000), 55–56.

⁵¹ Tarkemmin ks. Shaw (1997) ja Pantel, 50–60. Myös liittovaltion puolesta puhuva Antola korostaa, että Euroopan liittovaltiolta – jos sellainen muodostettaisiin – puuttuisi yhteneväinen arvopohja. Ks. Antola, HS 20.11.2000. Toki jäsenmailla on paljon yhteistäkin; siitä osoituksena ks. esim. v. 2000 poliittisen julistuksena hyväksytyn EU:n perusoikeuskirjan johdanto: ”Unioni on tietoinen henkisestä ja eettisestä perinnöstään, ja unionin perustana on ihmisarvon, vapauden, yhdenvertaisuuden ja yhteisvastuullisuuden jakamattomat ja yleismaailmalliset arvot. Se rakentuu kansanvallan ja oikeusvaltion periaatteille.”

⁵² Weiler (1998), 381–388. Samanlaisen lähtökohdan on omaksunut myös Pernice, Common Market Law Review, Vol. 36 (1999), 709–710 (”European social contract”).

⁵³ Sen sisällöstä ks. esim. Weiler (1999), 270–278.

⁵⁴ Uudenlaisesta ajattelutavasta ks. Bankowski & Christodoulidis (2000), 17–30. Ks. myös Weiler, Jean Monnet Working Paper No. 6/98, joka päättää kirjoituksensa seuraavasti: ”The very existence of a Europe of individuals with individual identities, a Europe of nations with the boundaries created by distinct national identities and a Europe of States with the differently distinct statal boundaries, which forces one both to acknowledge difference and to reach across in the deeply

vien muutosprosessien selvittäminen on tutkimuksen tärkeimpiä tehtäviä tämän päivän yhteiskunnassa: miten tapahtuneet muutokset vaikuttavat eri tieteenaloilla ja yksityiskohtaisemmin myös eri oikeudenaloilla.

Vaikka noita asioita oli pohdittu jo jonkin aikaa, uuden vuosituhannen vaihtuessa valtiosääntöoikeus koki kuitenkin eräänlaisen ”äkkiherätyksen”, ja eri puolilla Eurooppaa tutkijoiden ja poliitikkojen oli pakko alkaa miettiä tosissaan, mitä itse asiassa tarkoitetaan valtiolla, perustuslailla, demokratialla ym. käsitteillä, jotka on usein otettu itsestäänselvyyksinä eikä ole mietitty sen tarkemmin, mitä niillä oikeastaan tarkoitetaan ja millainen yhteiskuntamalli niiden taustalla on. Käännekohtana voidaan pitää Saksan ulkoministerin *Joschka Fischerin* Berliinin Humboldt-yliopistossa 12.5.2000 pitämää puhetta (”Vom Staatenverbund zur Föderation”).⁵⁵ Fischerin mielestä EU:ssa tulisi siirtyä ”valtioiden liitosta parlamentarismin pohjalle rakentuvaan Euroopan federaatioon”, ja hän ehdotti myös, että olisi ryhdyttävä pikaisesti toimenpiteisiin perustuslain hyväksymiseksi EU:lle. Liittovaltion puolustajat vetoavat yleisemminkin siihen, että liittovaltio poistaisi käytännössä parhaiten paljon kritisoitua EU:n demokratiavajetta.⁵⁶ Fischerin puheen välitön vaikutus näkyi siinä, että sen jälkeen valtiosääntöoikeudellinen keskustelu on vilkastunut kaikissa jäsenmaissa, ja on jouduttu pohtimaan perusteellisesti, mitä valtiosääntöoikeuden näkökulmasta merkitsisi, jos EU:ssa todella edettäisiin liittovaltioon asti. Millä edellytyksillä se ylipäätään olisi mahdollista? Jo nyt ollaan joka tapauksessa varsin pitkällä tuossa muutosprosessissa, ja se asettaa melkoisia haasteita jokaiselle valtiosääntöoikeuden tutkijalle. Ensimmäiseksi on jouduttu ottamaan kantaa perustuslaki-kysymykseen: voidaanko EU:lle todella hyväksyä sellainen vai onko parempi käyttää jotain muuta termiä tuossa yhteydessä. Onko perustuslain käsitteen koettava joitakin muutoksia vai onko pikemminkin EU:n muututtava, ennen kuin tuossa tilanteessa ollaan?

1.3 KONSTITUTIONALISMIN KRIISI?

Kaikesta EU:ssa tapahtuneesta demokratisoitumiskehityksestä huolimatta ongelmana on edelleen se, että kansalaiset eivät välttämättä pidä EU:n vallankäyt-

committed way which membership of the Community entails is what makes the European postwar experiment so special and, arguably, worth preserving even if it does not have quite the power and quite the constitutional clarity as a State would.”

⁵⁵ Puheesta laajempaan kokonaisuuteen siirrettynä ks. *Melissas*, 112–118.

⁵⁶ Suomessa EU:n perustuslakikeskustelun alkuvaiheen puheenvuorona tällaisesta näkemyksestä ks. *Antola* (2000). Samoin ks. esim. *Vihreän valtuuskunnan* kannanotto 8.4.2001 (”EU:sta perustuslaillinen hajautettu liittovaltio”). Ks. myös *Stubb*, HS 9.5.2001 ja sama, HS 14.12.2001.

töä kaikilta osin kovin legitiiminä. Vaikkei sitä suoranaisesti kielletäkään, ei se mitenkään itsestään selvä asia missään tapauksessa ole. Usein legitiimiyttä on arvioitu ulkonaisesti perustuslain avulla (ts. vallankäyttöä pidetään oikeutettuna, jos voimassa olevaa perustuslakia noudatetaan), mutta EU:lla ei sellaista, ainakaan yhden asiakirjan muotoon puettuna, vielä ole. Tosin Isossa-Britanniassaakaan ei tähän päivään mennessä ole ollut kirjoitettua perustuslakia, eikä sikäläistä valtiollista järjestelmää ymmärtääkseni sillä perusteella erityisen ei-legitiiminnä pidetä.⁵⁷ Käytännössä perustuslain noudattamisesta tai vastaavasti noudattamatta jättämisestä voidaan kuitenkin tehdä arvioita järjestelmän legitiimiydestä vain hyvin karkeassa mittakaavassa. Legitiimiyks ei ole vain joko/tai -kysymys, vaan käytännössä asiaan sisältyy monia erilaisia vivahteita. Siten arviointikriteerienkin pitää olla jonkin verran hienovivahteisempia.

Tänä päivänä lähdetään usein siitä, että järjestelmän legitiimiyttä arvioitaessa ratkaisevaa on, millainen linkki on olemassa ”hallitsevien” ja ”hallittavien” (so. kansalaisten) välillä. Kyse ei ole pelkästään siitä, miten kansalaiset saavat osallistua valtaa pitävien valintaan vaaleissa, vaan myös siitä, miten avointa keskustelua hallitsijoiden ja hallittavien välillä käydään päätöksenteon eri vaiheissa. Tämän keskustelun kautta määrittyvät myös yhteiskunnassa kulloinkin vallitsevat arvot; niitä ei määrätä ylhäältäpäin. Tässä on kyse paljolti kansalaisyhteiskunnan toiminnasta, minkä osaksi myös poliittiset puolueet luetaan. EU:n osalta mainittu vuorovaikutus ei ainakaan vielä tänä päivänä ole erityisen vilkasta, eivätkä kansalaiset välttämättä edes tiedä, ketkä ovat vallassa ja kuka kussakin tapauksessa päätökset tekee ja lait säätelee. Epäselvää on sekin, tapahtuuko se EU:n elimissä vai kotimaassa. Jotta kansalaiset kokisivat EU:n vallankäytön legitiimiksi, vaaditaan myös EU:n ja sen kansalaisten välisten suhteiden lähentämistä nykyiseen verrattuna. Miten vahvistaa koko unionin kattavaa kansalaisyhteiskuntaa? Onko sellaisen muodostuminen ylipäätään edes mahdollista?⁵⁸ Tähän asti ongelmalliseksi on koettu erityisesti se, että EU:n päätöksentekoon vaikuttaminen on tapahtunut lähinnä ”lobbaamalla” eli perinteisestä vaalioikeuksien merkitystä korostavasta lähtökohdasta katsottuna varsin epädemokraattisik-

⁵⁷ Brittiläisen konstitutionalismin erityispiirteistä ks. *Oliver & Tomkins*, 319–357. Ks. myös *Ward* (2004).

⁵⁸ *Tuori* (2000), erit. 100–136, 260–301, korostaa, että legitiimiyden mittapuu on modernin oikeuden kautena täsmentynyt demokraatiaperiaatteeksi. Legitiimin oikeuden ja kommunikatiivisen vallan tuottaminen edellyttää, että viralliset, oikeudellisesti säännellyt menettelyt ovat jatkuvasti vuorovaikutuksessa julkisuuden ja kansalaisyhteiskunnan epävirallisen, menettelyiltään sääntelemättömän mielipiteen- ja tahdonmuodostuksen kanssa. Tuorin käsitys on vielä yleisluontoinen, mutta *Habermas* korostaa, että legitiimiyden vahvistuminen edellyttää kansalaisyhteiskuntatasoisen poliittisen toiminnan tiivistymistä myös EU:n tasolla (sen ohella että myös unionin kansalaisten muodolliset poliittiset oikeudet turvataan). Mitään periaatteellista estettä hän ei sille – toisin kuin monet muut – siis näe. Ks. *Habermas*, *European Law Journal*, Vol. 1 (1995), 303–307. Ks. myös *Habermas*, *NLR* 11 (2001), 5–26.

si koetuvin keinoin. Tosin tämäkään asia ei välttämättä ole niin yksinkertainen, kuin se ensivaikutelman perusteella saattaa aluksi näyttää.⁵⁹

Unionin kansalaisuuden luominen siihen liittyvine vaali- ym. oikeuksineen oli alun perin yksi keino legitimiin vahvistamiseksi, mutta kovin hyvin ei sitä kautta ole asiassa edistytty.⁶⁰ Unionin kansalaisuutta koskeissa hankkeissa esiin tulleet ongelmat saattavat johtua myös siitä virheelliseksi osoittautuneesta lähtökohdasta, että on kuviteltu, että EU:n saavutettua tietyn kypsyyden se voisi noin vain ottaa itselleen kansalaisuuden käsitteen sellaisena, miksi se on siihen mennessä muotoutunut kansallisvaltioissa, ja tämän jälkeen myös kansalaisten hyväksyminen, legitimiin, saavutettaisiin automaattisesti. Kriitikot ovatkin huomauttaneet, että kansalaisuudessa ei ole kyse vain muodollisesta, juridisesta käsitteestä, joka on noin vain siirrettävissä sellaisenaan uuteen ympäristöön.⁶¹ Samalla on korostettu, että unionin kansalaisuuden myötä on luotu väylä aivan uudentalaiselle poliittiselle aktiivisuudelle, mutta käytännössä siinä ei ole vielä edetty kovin pitkälle. Koska Euroopan parlamentin vaalit käydään jäsenvaltiokohtaisesti, ei ole juurikaan syntynyt edellytyksiä myöskään Eurooppa-tasoisien puoluerakenteen vahvistumiselle, vaikka sen eteen on yritetty tehdä varsin paljon. Myös vaalikampanjoissa keskitytään usein vain kansallisiin kysymyksiin yleiseurooppalaisten teemojen esiintuomisen jäädessä vähemmälle.⁶² Tässä tilanteessa ainoaksi tavaksi estää ”eurodemokratiaa” liukumasta kauas demokration ideaaleista on nähty tehokkaan Eurooppa-tasoisien ”mediademokratian” luominen. Tiedotusvälineiden ja poliitikkojen olisi kyettävä välittämään eurooppa-

⁵⁹ Lobbaamisesta erityisesti EU:n päätöksenteossa (ja suhteessa perinteisiin politiikan keinoihin) ks. *Blom*, 194–225.

⁶⁰ Ongelmista kootusti ks. *Legitimacy and the European Union* (ed. Banchoff & Smith), *Kuper*, 156–173 ja *Hoskyns* (2000), 176–200. Erilaisista keinoista legitimiin vahvistamiseksi EU:ssa ks. *Obradovic*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34 (1996), 192–215 ja *Carter & Scott*, *European Law Journal*, Vol. 4 (1998), 429–445. Vrt. toisaalta *Hansen & Williams*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37 (1999), 233–249.

⁶¹ Keskustelusta ks. *Shaw*, *Jean Monnet Working Paper No. 6/97*, 5–6.

⁶² Ks. *Preuss* (1998), 11–25. ”Europuolueiden” muodostumisesta ks. esim. *Raunio* (1999), 254–278. EU:n perusoikeuskirjalla (12 artikla) v. 2000 virallistettiin Euroopan tason poliittisten puolueiden asema, ja ks. myös Nizzan sopimus (EY:n perussopimuksen 191 artikla). EU:n perustuslain osalta ks. vastaavasti I-46.4 artikla ja II-72 artikla, jotka molemmat tulivat hyväksytyiksi HVK:ssa samansisältöisinä kuin ne olivat konventin ehdotuksessa.

Vrt. v. 2004 Euroopan parlamentin vaaleja silmällä pitäen EU-maiden vihreät puolueet perustivat erityisen Eurooppa-puolueen, ja kaikissa EU-maissa käytiin yhteinen vaalikampanja (yhteinen iskulause ja yhteiset vaalijulistet). Ks. myös *Karl Magnus Johanssonin & Tapio Raunion* kirjoitus ”Partier på Europeanivå?”, *Svenska Dagbladet*, 22.1.2004. Heidän mielestään v. 2004 eurovaalit ovat koetinkivi, jossa mitataan puoluejärjestelmän eurooppalaistuminen (miten vaalikampanjointi koko EU:n alueella onnistuu). Ks. myös *Esko Antolan* aliokirjoitus: ”Suomen tasapainoinen vaalitulos poikkiesi muista maista”, *Turun Sanomat*, 15.6.2004. Hän kiinnittää huomiota siihen, että läpi unionin äänestäjät rankaisivat hallitsevaa puoluetta tai ryhmittymää, jonka toimintaan he eivät olleet tyytyväisiä. Suomi sen sijaan oli tässä suhteessa poikkeus.

laisia koskeva keskustelu kaikkien eurooppalaisten ulottuville, mikä sekään ei ole helppo tehtävä muun muassa yhteisen kielen puuttumisen takia.⁶³

EU:n legitimititeettikriisissä on kyse myös EU:n ”valtiosääntöisen kehyksen” käynnissä olevasta muutoksesta. Vuosituhannen vaihteen jälkeen alettiin entistä useammin – ja entistä useammalla taholla – vaatia, että EU tarvitsisi oman perustuslain, jossa vahvistettaisiin yhteisen arvoperustan olemassaolo ja samalla vahvistettaisiin demokratiaa päätöksentekomenettelyssä.⁶⁴ Huomiota kiinnitettiin siten paitsi muodolliseen legitimiin (pätöksentekomuotoihin), myös sisällölliseen legitimiin, koko EU:n alueella vallitseviin yhteisiin arvoihin. Konkreettisesti tuohon suuntaan oli edetty jo EU:n omaa perusoikeusluetteloa koskevien hankkeiden myötä, joka johti joulukuussa 2000 Nizzassa hyväksytyyn EU:n perusoikeuskirjaan.⁶⁵ Myös edellisenä vuonna voimaan tulleen Amsterdamin sopimuksen 6 artiklalla oli vahvistettu tuonsuuntaista kehitystä. Kyseisen artiklan 1. kohdan mukaan ”unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen ja oikeusvaltion periaatteisiin”. Edelleen 6 artiklan 2. kohdan mukaan unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä.

Kuvatunlainen kehitys voitaisiin hyvin nähdä tietynlaiseksi huipentumaksi EU:n tähänastisessa kehityksessä. Tuollainen ajattelutapa on kuitenkin varsin ongelmallinen, koska siihen on sisäänrakennettu näkemys tietyn, paljolti muutumatottoman Eurooppa-aatteen edistymisestä kohti lainomaisesti toteutuvaa Euroopan unionia, mahdollisesti jopa kohti liittovaltiota, joka täyttäisi myös kaikki demokraattisuuden kriteerit. Tuollaista kehityskertomusta on arvosteltu siitä, että se on teleologinen, progressiivinen ja deterministinen tavalla, jota Euroopan tosiasiallinen historia ei ole koskaan ollut.⁶⁶ Lisäksi on kritisoitu sitäkin, että

⁶³ Tämän ongelmallisuudesta (kielikysymyksen osalta) ks. *Jyräki* (1999b), 102–103. Laajemmin ongelmista ks. *Weiler*, *European Law Journal*, Vol. 1 (1995), 219–258. Ks. *Hoskyns* (2000), 198–201, joka luettelee kolme erilaista keinoa, joita käyttäen asiassa tulisi edetä.

⁶⁴ Suomalaisista puheenvuoroista ks. esim. pääministeri *Lipposen* puhe Bruggessa, 10.11.2000. Vrt. *Fossum* (2000), 111, jonka mielestä EU:n ongelma ei ole niinkään valtiosäännön puute, vaan pikemminkin heikko legitimiin. Hän toteaa: ”What Europe needs, thus, is not a constitution but an ethos and telos to justify, if they can, the constitutionalism it has already embraced.”

⁶⁵ Perusoikeussuojan vahvistamistarvetta ennakoitiin mm. seuraavissa asiakirjoissa: asiantuntijatyöryhmän raportti *Affirming fundamental rights in the European Union: Time to act* (1999) ja sosiaalisten oikeuksien osalta ks. myös Euroopan parlamentin julkaisu *Fundamental Social Rights in Europe* (2000). Perusoikeussuojan vahvistamistarpeesta käydystä keskustelusta ks. myös *Preuss*, *KJ* 1998, 1–19 ja *Alston & Weiler*, *European Journal of International Law*, Vol. 9 (1998), 658–723. Huom! myös *Ward* (1999), 259–273 ja *Curtin* (2000), 303–318.

⁶⁶ Tuollaisesta kritiikistä ks. esim. *Mikkeli* (1998), 25–26. Euroopan integraation historiankirjoituksessa voidaan erottaa kolme eri koulukuntaa, joista yksi on idealistinen koulukunta. Sen ongel-

demokratiaa EU:n lopullisena päämääränä on useasti pidetty liian itsestään selvänä asiana. Kuten *J.H.H. Weiler* poleemisesti kysyy, miksi Euroopan ylipäättään pitäisi olla demokratia.⁶⁷

Ongelmat saattavat ainakin osin johtua siitä, että konstitutionalismista EU:n yhteydessä puhuttaessa ajattelutapa on ehkä tähän asti ollut liian legalistinen ja on keskitytty lähinnä vain sopimusteksteihin, ikään kuin uudistuksia olisi mahdollista toteuttaa ylhäältäpäin sanelemalla. Sen sijaan EU:n tulevan kehityksen analysoinnin tueksi tarvittaisiin ehkä enemmän poliittista filosofiaa.⁶⁸ Sitä ei kuitenkaan löydetä suoraan sopimusteksteistä, vaan sen esille tuleminen edellyttäisi myös uudenlaista keskustelukulttuuria. Tosin EU:n perusoikeuskirjan valmistelussa omaksuttua täysin uudenlaista menettelytapaa voidaan pitää osoituksena siitä, että kansalaisetkin – ja heidän edustamansa arvot – haluttiin ottaa jollain tavoin mukaan uudistusprosessiin.

Joka tapauksessa lähivuosina EU:ssa tapahtunee merkittäviä institutionaalisia muutoksia. Toimielinuudistusta käsitellyt Nizzan huippukokous vuonna 2000 aloitti varsinaisen uudistusten vyöryn.⁶⁹ Sen jälkeen uudistusten vauhti onkin kieltämättä ollut nopea. Eri asia on, missä määrin legitiimiydessä olevista ongelmista päästään samalla eroon. Merkittävää etappia uudistusten tiellä merkitsi jo Eurooppa-neuvoston vuonna 1999 tekemä päätös unionin perusoikeuskirjan valmistelun aloittamisesta. Samalla uudistettiin menettelymuotoja, kun perusoikeuskirjaa valmistelevaan nimitettyyn valmistelukuntaan eli konventtiin kuului sekä jäsenvaltioiden parlamenttien ja hallitusten että myös Euroopan parlamentin edustajat.⁷⁰ Vielä tuossa vaiheessa EU:n perusoikeuskirja jäi ”juhlallisen ju-

mana on mm. tapahtuneen integraation näkeminen ainoana mahdollisena kehityskulkuna (EU:n ainutlaatuisuus). Tarkemmin eri koulukunnista ks. *Taalas*, *Politiikka* 2001, 318–332.

⁶⁷ Perusteluista hieman tarkemmin ks. *Weiler* (1999b), 4–5: ”Why should Europe be a democracy at all? The answer seems so obvious it makes the question seem preposterous and as a result it is rarely raised quite in this stark manner. There is, thus, this curious little black (or at least grey) hole in the extensive literature on Europe’s famous ‘democracy deficit’. This literature is overwhelmingly diagnostic – what is the nature of Europe’s democratic malaise – prognostic – what is its future evolution – and, endlessly, prescriptive – what can we do (usually be tinkering with institutions and processes) to remedy the diagnosis and affect the prognosis. But it takes for granted that Europe should, of course, be a democracy.”

⁶⁸ Samaa korostaa *Ward*, *European Law Journal*, Vol. 7 (2001), 24–40.

⁶⁹ Ks. sen tavoitteista ja saavutuksista esim. *Rethinking the European Union, IGC 2000 and Beyond* (ed. Best et al.), ja heti Nizzan kokouksen jälkeen esitettynä kannanottona ks. *Satuli & Stubb*, *Ulkopolitiikka* 1/01, 3–12. Entä miten Nizzasta eteenpäin, ks. *Wouters*, *European Law Review*, Vol. 26 (2001), 342–356. Samoin ks. *Andenas & Usher*.

⁷⁰ Valmistelukunnan toiminnasta ks. <http://db.consilium.eu.int/df/default.asp?lang=fi> (sisältää mm. kaikki valmistelukunnan työskentelyn aikana syntyneet asiakirjat samoin kuin kaikki valmistelukunnalle tehdyt ehdotukset). Ks. myös puheenjohtajiston ilmoitus, 11.11.2000: *Selitykset perusoikeuskirjan täydelliseen tekstiin sellaisena kuin se on asiakirjassa CHARTE 4487/00 CONVENT 50* ja komission tiedonanto perusoikeuskirjasta, 13.9.2000, KOM (2000) 559 lopullinen.

listuksen” tasoiseksi, mutta sen oikeudellinen status oli määrä ottaa uudelleen tarkastelun kohteeksi seuraavassa HVK:ssa eli EU:n perustuslain hyväksymisen yhteydessä. Heti perusoikeuskirjan hyväksymisen jälkeen epäiltiin, että asiakirjan juridinen status ei ehkä kuitenkaan olisi keskeisin kysymys perusoikeussuojan vahvistumisen kannalta.⁷¹ EU:n perusoikeuskirjaan onkin vedottu monien jäsenmaiden tuomioistuimissa ja lainsäädäntökäytännössä, samoin Euroopan parlamentin oikeusasiamies on vedonnut siihen usein, muun muassa ikäsyrynnän ja rasismien kitkemiseksi EU:n omista toimielimistä, mutta EY:n tuomioistuin ei ole siihen vielä tähän mennessä nimenomaisesti viitannut, ilmeisesti juuri sen takia, että perusoikeuskirja ei ole juridisesti sitova.⁷² Sen sijaan tuomioistuinten julkisasiamiesten ehdotuksissa siihen on viitattu jo vuoden 2001 alusta alkaen, samoin ensimmäisen asteen tuomioistuin on jo viitannut siihen varsin usein.⁷³

Vaikka paremman perusoikeussuojan on katsottu olevan eduksi EU:n legitimitiimin kannalta, perusoikeuksien aseman vahvistamiseen EY:n oikeudessa liittyy myös monia, etenkin toimivaltaa koskevia ongelmia.⁷⁴ EU:n perusoikeuskirjan valmistelussa lähdettiin koko ajan siitä, että tarkoituksena ei ollut tehdä muutoksia EU:n ja jäsenvaltioiden välisiin toimivaltasuhteisiin. Tämä käy ilmi myös perusoikeuskirjan 51 artiklasta (*Soveltamisala*). Siitä huolimatta monilla tahoilla jo perusoikeuskirjan hyväksymisen pelättiin merkitsevän suurta muutosta nykytilanteeseen nähden. Sen takia siitä ei haluttu ainakaan vielä tuossa vaiheessa tehdä juridisesti sitovaa asiakirjaa.

Taustasta ks. myös *Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000* (Comité des Sages) ja *Alston & Weiler: The European Union and Human Rights: Final Project on an Agenda for the Year 2000*.

⁷¹ Näin myös *de Witte*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 8 (2001), 81–89 ja *Shaw*, *European Public Law*, Vol. 7 (2001), 198–200. Samoin ks. *Helander* (2001), 93–95. Vrt. myös *de Búrca* (2001) ja *McCrudden* (2001).

⁷² Noin syitä arvioi *Jacobs* (2002), 282–283. Ks. esim. asia C-377/98 (*Alankomaiden kuningaskunta v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*), josta käy ilmi, miten eri tavoin julkisasiamies *Jacobs* perusoikeuskirjaan suhtautui ratkaisuehdotuksessaan, 14.6.2001, kuin EY:n tuomioistuin tuomiossaan, 9.10.2001.

⁷³ Alkuvaiheen käytännöstä lyhyesti ks. esim. *Meres-Wuori* (2001), 479–480, *Jacobs*, *European Law Review*, Vol. 26 (2001), 338–341 ja *Jacobs* (2002), 282–285. Perusoikeuskirjasta on kirjoitettu jo tähän mennessä erittäin paljon, ensimmäisinä artikkeleina ks. esim. *de Búrca*, *European Law Review*, Vol. 26 (2001), 126–138, *Lenaerts*, *European Law Review*, Vol. 25 (2000), 575–600, *Engel*, *European Law Journal*, Vol. 7 (2001), 151–170 ja *Pache*, *Europarecht* 2001, 475–496. Suomalaisesta kirjallisuudesta ks. *Nieminen* (2001a). Perusoikeuskirjan kommentaareista ks. esim. *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (Hrsg. Jürgen Meyer). Perusoikeuskirjan käytännön merkitystä arvioivat myös *de Búrca & Aschenbrenner*, 14–23.

⁷⁴ Käytännöstä ks. alav. 41 mainittua K.B.-tapausta (C-117/01) koskeva julkisasiamiehen ratkaisuehdotus (kohta 56), jossa selvästi tuotiin ilmi perusoikeuksien suojan rajat EU:n toimivallan kannalta (ks. myös kohta 80). Perusoikeuksilla ei voi olla yhteisön toimivallan ulkopuolelle laajentavaa vaikutusta.

Eräillä tahoilla pelättiin etukäteen, että EU:n perusoikeuskirjan hyväksyminen vuonna 2000 voisi johtaa siihen epätoivottuna pidettyyn lopputulokseen, että asiakirja sisällytetään myöhemmin EU:n perussopimukseen ja mahdollisesti myös EU:lle hyväksyttävään perustuslakiin. Tällaiseen kehitykseen kielteisesti suhtautuvien mielestä se voisi merkitä kielteiseksi koetun liittovaltiokehityksen vahvistumista. Perusoikeusluettelo muodostaa aina sisällöllisesti perustuslain keskeisen osan, ja perustuslain hyväksyminen puolestaan johtaa heidän mielestään automaattisesti liittovaltioon. Siten oltiin varsin ristiriitaisessa tilanteessa: periaatteessa hyväksyttiin perusoikeuksien suojan vahvistaminen myös EU:ssa, mutta samalla oltiin huolissaan jäsenvaltioiden tulevaisuudesta ja jopa niiden itsenäisyydestä.⁷⁵ Ei ole tosin enää mikään uusi asia, että jokin ulkopuolinen elin valvoo yksittäisen valtion ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista. Myös Euroopan neuvosto ja YK:n puitteissa hyväksyttyihin ihmisoikeussopimuksiin sitoutuminen merkitsee valtion suvereenisuuden rajoittamista tietyiltä osin. Tämä puoli ei ilmeisesti ollutkaan ongelmien todellinen syy. Näyttää siltä, että EU:n perusoikeuskirjaan alettiin suhtautua myönteisemmin vasta siinä vaiheessa, kun oltiin jo paremmin selvillä siitä, mitä perustuslailla EU:n yhteydessä itse asiassa tarkoitetaan ja että liittovaltio ei ole ainoa mahdollinen kehityksen päämäärä, vaikka EU:lle perustuslaki hyväksyttäisiinkin. Perustuslailla ei siten EU:n yhteydessä välttämättä tarkoiteta aivan samaa, mitä sillä (kansallis)valtioyhteydessä tänä päivänä tarkoitetaan. Ilmeisesti mainitut tekijät olivat osaltaan vaikuttamassa siihen, että Suomessa alettiin jo EU:n perustuslakikeskustelun varhaisessa vaiheessa käyttää termiä ”perustuslaillinen sopimus”. Tätä voidaan pitää myös eräänlaisena retorisenä kompromissina, vaikka tuon termin valinta sinänsä oli juridisestikin täysin perusteltua.

Jo ennen Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa käytiin varsin vilkasta keskustelua siitä, oliko ylipäättään mahdollista käyttää EU:n yhteydessä valtiosäännön tai jopa perustuslain käsitettä.⁷⁶ Keskustelussa vahvaa kannatusta sai näke-

⁷⁵ Tähän liittyvistä erimielisyyksistä ks. Euroopan parlamentin huhtikuussa 2000 hyväksymä *HVK 2000* -mietintö, josta ks. tarkemmin myös Euroopan ääni -lehti, n:o 4/2000. Ks. myös *von Bogdandy*, *Common Market Law Review*, Vol. 37 (2000), 1316 ja *Craig*, *European Law Journal*, Vol. 7 (2001), 125. Samoista liittovaltiokehitystä koskevista epäilyistä Suomessakin ks. *PeVL 6/1999 vp.* Realistisempaa suhtautumista asiaan – ainakin parin vuoden takaiseen lausuntoon verrattuna – osoitti jo *PeVL 25/2001 vp.*, samoin ks. *SuVL 4/2001 vp.* Suomen linjanmuutos näkyi myös pääministeri *Lipposen* Firenzessä 9.4.2001 pitämästä esitelmästä. Hänen mielestään perusoikeuskirja tulisi sisällyttää EU:n perussopimukseen; se on osa sitä prosessia, joka tähtää lopulta EU:n perustuslakiin.

⁷⁶ Ks. esim. *Gerven*, *European Public Law*, Vol. 2 (1996), 81–101. Perustuslain ideana olevasta ”governance of the government” ks. myös *Preuss* (1996), 24–25. Ei-valtiollisen valtiosääntöteorian mahdollisuuksista ks. myös *Nergelius* (1998), 15–20, 42–49. EU:n perustuslakia (sen kehitysmahdollisuuksia ja teoreettisia lähtökohtia) käsittelevästä kirjallisuudesta laajemmin ks. *W.T. Eijssbouts*, *Common Market Law Review*, Vol. 37 (2000), 213–220. Ks. myös *Ward*, *European Law Journal*, Vol. 7 (2001), 24–40.

mys, jonka mukaan loppujen lopuksi merkitystä ei liene sillä, mikä käsite kulloinkin valitaan. Puhutaanko perustuslaista vai käytetäänkö tuossa yhteydessä jotain muuta käsitettä? Olennaista asiassa on mielestäni pikemminkin se, onko EU:n tasolla mahdollisesti löydettävissä kansallisvaltion perustuslain kanssa samaa tarkoitusta palvelevia normistoja, so. vallankäytölle oikeudelliset rajat asetettava ja yksilöiden perusoikeudet turvaava säännöstö (= funktionaalinen lähtökohta).⁷⁷ Aineellisen valtiosäännön kehittämisen mahdollisuuksia EU:n osalta pohdittaessa huomiota on kiinnitetty erityisesti siihen, onko EY:n oikeuden keskeiseksi lähtökohdaksi jo muodostunut kansalaisen vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen häntä itseään koskevassa vallankäytössä, mitä voidaan pitää demokraattisen oikeusvaltion peruslähtökohtana.⁷⁸ Pelkästään Amsterdamin sopimuksen tekstiä tarkastelemalla voitaisiin tosin tehdä sellainen johtopäätös, että nyt oltaisiin jo aikaisempaa paljon pidemmällä tuossa suhteessa. Tätä arvioitaessa huomiota on kiinnitettävä perussopimusten ohella myös EY:n tuomioistuimen käytäntöön, sillä monet valtiosääntöperiaatteet (esimerkiksi perusoikeuksien suoja jäsenvaltioita velvoittavina periaatteina, joihin yksilöt voivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa) ovat EY:n tuomioistuimen jo paljon ennen EU:n perusoikeuskirjan hyväksymistä kehittämiä.⁷⁹ Ongelmaksi jäi yhä se, että EU:n toimien laillisuutta ei ole valvomassa mikään ulkopuolinen elin. Siten perusoikeuskirjan merkitys ei välttämättä ole niin suuri, kuin se parhaimmillaan voisi olla. Yksityisellä ihmisellä ei ainakaan vielä ole oikeutta saattaa asiaa EY:n tuomioistuimen tutkittavaksi, jos hän kokee joutuneensa EU:n taholta perusoi-

⁷⁷ Ks. *Fernandez Esteban*, 11–13, jonka mukaan muodollisen perustuslainkin vaatimukset täyttyvät myös EU:n perussopimusten osalta: 1) primäärinormisto on sekundäärinormistoa vaikeammin muutettavissa, ja 2) normihierarkian vaatimus täyttyy: sekundäärinormiston oltava sopusoinnussa primäärinormiston kanssa. Esim. *Shaw* (2000), 291, toteaa Amsterdamin sopimuksesta seuraavasti: "It enhances constitutionalism in the EU, by adding to the body of rules and basic principles needed to make a political system work and to control the exercise of political power." Vrt. toisaalta *Obradovic*, *Legal Issues of European Integration* 1993/1, 1–5. *Funktionaalista* lähtökohdasta ks. *Walker*, *Public Law* 1996, 270–271. Ks. myös *Piris*, *European Law Review*, Vol. 24 (1999), 565–585. Miksi "funktionaalinen" valtiosääntö sopii itse asiassa EU:lle parhaiten, siitä ks. *Fernandez Esteban*, 14–15.

⁷⁸ Tarkemmin kriteereistä ks. *Weiler*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35 (1997), 97–127.

⁷⁹ EY:n tuomioistuimen roolista valtiosääntöperiaatteiden luomisessa ks. *Fernandez Esteban*, 22–37, ja perusoikeuksien turvaamisesta EY-oikeuden yleisinä periaatteina ks. esim. eri artikkelit kirjassa *General Principles of European Community Law* (ed. Bernitz & Nergelius), erit. 9–15, 47–92. EU:n valtiosääntöperiaatteista ks. myös *White* (2000), 217–229. Hänen mielestään "joustava, kirjoittamaton valtiosääntö" sopii EU:lle kirjoitettua valtiosääntöä paremmin. Hän päättää artikkelinsa varsin osuvasti: "Once we avoid falling into the 'no Demos' fallacy for what is a *sui generis* development, we can address issues of democratic legitimacy more imaginatively – and satisfy ourselves that there is an effective and powerful unwritten constitution for the Union. It is too soon to crystallize the evolution of that constitution by seeking to reduce it to a written constitutional document." "Muuttamisen" ja "muuttumisen" ("change, amendment") välisistä eroista EU:n valtiosäännön osalta ks. *Fernandez Esteban*, 13.

keusloukkauksen kohteeksi.⁸⁰ Monissa EU:n jäsenvaltioissa sen sijaan on erityinen valtiosääntötuomioistuin valvomassa kansallisen perustuslain noudattamista, ja yleensä myös yksityinen ihminen voi saattaa asioita sen käsiteltäväksi.⁸¹ Sen takia jo ennen EU:n perustuslakiprojektin käynnistymistä oli ehdotettu, että myös EY:n tulisi sitoutua Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen. Silloin saataisiin kaivattu ulkopuolinen elin valvomaan EU:n toimia ihmisoikeuksien suojaamiseksi.⁸² EU:n uuden perustuslain myötä (I-9 artikla) myös EU:n liittyminen ihmisoikeussopimukseen tulee juridisesti mahdolliseksi. Asia ei enää tässä vaiheessa ollut niin kiistanalainen kuin vielä muutama vuosi sitten, vaikka jotkut jäsenvaltiot, etenkin Iso-Britannia, tätä hanketta myös EU:n perustuslakia valmistelleessa konventissa pitkään vastustivatkin.

Vielä EU:n perusoikeuskirjan valmistelun aikana Suomessakin monilla tahoilla pelättiin, että ihmisoikeustuomioistuimen ja EY:n tuomioistuimen käytäntö ihmisoikeusasioissa eriytyisi kovin erilaiseksi. Nyt on jo huomattu, että tämä pelko ei ole kovin reaalinen.⁸³

Entä millainen olisi EU:n ja sen jäsenvaltioiden perustuslakien välinen työnjako vastaisuudessa? Liittovaltion ja valtioliittoa edustavan EU:n välillä on tästä näkökulmasta ensi näkemältä selkeä ero: liittovaltion perustuslaki on aina asetettava kunkin osavaltion oman perustuslain edelle (ts. viimeksi mainitun on oltava sisällöllisesti sopusoinnussa edellisen kanssa) ja liittovaltion perustuslaissa on tarkasti lueteltu, missä asioissa liittovaltiolla on toimivaltaa, kaikkien muiden asioiden sen sijaan jäädessä osavaltioille. Liittovaltion ja osavaltioitten välistä vallanjakoa voidaan muuttaa myöhemmin vain osavaltioiden enemmistön päätöksellä, mikä aina vaaditaan liittovaltion perustuslain muuttamiseen. EU:n osalta ei tällaista tiukkaa vallanjakoa ole edes pidetty tavoitteena; perustuslailla ei olisi tarkoituksenmukaista lukita EU:n ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa.⁸⁴ Koska EU:n katsotaan käyttävän vain jäsenvaltioiden sille delegeoimaa toimivaltaa, voivat jäsenvaltiot yksimielisesti päättää myöhemmin uusien toimivaltuuksien siirtämisestä EU:lle tai vastaavasti myös niiden vähentämisestä. To-

⁸⁰ Vrt. jäsenvaltion toimintamahdollisuuksista: ks. asia C-377/98 (*Alankomaiden kuningaskunta v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*), jossa oli kyse Alankomaiden SEY 230 artiklan nojalla nostamasta kanteesta. Se vaati bioteknologian keksintöjen oikeudellisesta suojasta annetun direktiivin 98/44/EY kumoamista mm. sen takia, että sillä rikotaan perusoikeuksia.

⁸¹ Vrt. *Fernandez Esteban*, 24–25, luettelee ne kriteerit, jotka täytyvät, jotta EY:n tuomioistuin voidaan paljolti rinnastaa EU:n jäsenvaltioiden valtiosääntötuomioistuihin.

⁸² Asiaa koskevasta keskustelusta (mukaan lukien siihen liittyvät oikeudelliset ongelmat) ja myös Suomen tekemistä ehdotuksista ks. esim. *Meres-Wuori* (2001), 466–476, *Lenaerts & De Smijter*, *Common Market Law Review*, Vol. 38 (2001), 296–298 ja *Jacobs*, *European Law Review*, Vol. 26 (2001), 339–341. Yksilön oikeusturvan kannalta vireillä olevia uudistuksia arvioi *Jacobs* (2003), 335–344.

⁸³ Näin myös *de la Rochère*, *Common Market Law Review*, Vol. 41 (2004), 353.

⁸⁴ Näin on ajateltu myös Suomessa, ks. esim. *SuVL 5/2002 vp*.

sin asia ei ole välttämättä käytännössä ollenkaan näin selkeä. Valtiosääntöoikeuden näkökulmasta ns. kompetenssi-kompetenssi (= kyky säätää valtaa käyttävien organien ja viranomaisten toimivallasta) on hyvin keskeinen kysymys, ja EU:lta se perinteisen käsityksen mukaan puuttuu, kun taas joidenkin näkemysten mukaan EY:n tuomioistuin olisi jo ajat sitten ottanut itselleen tuollaisen oikeuden. Tämä on tapahtunut sitä kautta, että tuomioistuin on katsonut oikeudekseen päättää siitä, mitkä normit kuuluvat EY:n oikeuden alaan ja minkä osalta se siten on itse toimivaltainen.⁸⁵ EU:n perustuslakia valmistellut konventti ei ehdottanut tehtäväksi tuohon mitään muutoksia; kompetenssi-kompetenssia ei siten ehdotettu nimenomaisesti siirrettäväksi jäsenvaltioilta EU:lle.⁸⁶

Perustellusti voidaan lähteä myös EU:n ja sen yksittäisen jäsenvaltion perustuslakien rinnakkaisuudesta, ei kuitenkaan niiden yhdenvertaisuudesta ainakaan kaikilta osin, vaan pikemminkin niiden toisiaan täydentävästä roolista, ns. monitasoisesta konstitutionalismista (”multilevel constitutionalism”).⁸⁷ Tätä näkemystä perustelen tarkemmin tuonnempana, mutta lähtökohtana minulla joka tapauksessa on, että niistä kummankin perustana on ”valtuutus kansalta”. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö niiden välillä voisi olla varsin merkittäviä eroja, mutta samalla myös monia yhtäläisyyksiä. Tämän mallin lähtökohtien mukaisesti EU:n perustuslaki perustuu, tai ainakin sen tulisi perustua, aina kaksijakoiseen legitimeettiin: toisaalta unionin kansalaisten antamaan hyväksyntään, mutta toisaalta se perustuu myös – niin ikään kansalaisilta hyväksynnän saaneiden – jäsenvaltioiden perustuslakien olemassaoloon. Noiden välillä on yhteys sitä kautta, että unionin kansalaisuus perustuu aina jonkun jäsenvaltion kansalaisuuteen.⁸⁸ Tästä huolimatta kansalaisten hyväksynnän tulee olla ”aitoa” kummal-

⁸⁵ Noin asian näkee Wind (2001), 158.

⁸⁶ Vrt. kuitenkin Euroopan federalistisen liikkeen konventille jättämä perustuslakiehdotus (*Towards a European Federal Constitution*, 2002), jossa perustuslain muuttamisvalta ehdotetaan uskottavaksi kokonaan EU:n omille elimille (ts. kompetenssi-kompetenssi olisi silloin kiistatta siirtynyt unionille).

⁸⁷ Ks. tarkemmin Pernice, *Common Market Law Review*, Vol. 36 (1999), 703–750, joka torjuu ajatuksen EU:n ja jäsenvaltion perustuslakien hierarkkisesta suhteesta. Hänen mukaansa kummankin valta on alkuperäistä (s. 714: ”Using the terms of Hans Kelsen’s legal theory, each system would have its own basic norm (Grundnorm) and no rule in one system could be a criterion for the validity of acts of the other”). Samalla hän kuitenkin toteaa: ”The final say, then, though limited by the recognition of European integration in the national constitution, would be in the hands of those who ultimately have to implement European law: national administrations and national courts. Any appeal to co-operation or due regard to Community interests made in this context, however, cannot stop national courts judging, in a given case, the effectiveness of European law and, thus, of the relevance of the political will formed at another level of action.”

⁸⁸ Huom! myös Preuss, *Ratio Juris*, Vol. 12 (1999), 420–421: ”– the relationship and consequently the degree of homogeneity or homogeneity between the Community constitution and the constitutions of the Member States is only being fabricated in the process of integration itself. There is no preordained order between them, not to speak of a hierarchical order.”

lakin tasolla, millä tarkoitan esimerkiksi sitä, että perussopimuksia hyväksytessä tai niitä myöhemmin muutettaessa vaaditaan aina kansanäänestys. Kyse ei siten voi olla mistään ”automaattisesta” legitimaatioketjusta.

Edellä kuvatunlaiset kysymyksenasettelut osoittavat selkeästi, miten suuria muutoksia koko konstitutionalismi on viime aikoina kokenut. Keskustelu liikkuu tänä päivänä aivan eri asioissa kuin vielä 1980-luvulla. Kyse ei ole pelkästään EU:n muuttumisesta, vaan taustalla on nähtävissä paljon laajempiakin muutoksia. Koska konstitutionalismi on tähän asti kytkeyty niin itsestään selvästi kansallisvaltioihin ja niiden perustuslakeihin, kansallisvaltion väitetty kriisiytyminen on merkinnyt myös eräänlaista konstitutionalismin kriisiä.⁸⁹ Ei voida kuitenkaan ilman muuta olettaa, että kansallisvaltion funktio olisi siirtynyt sellaisenaan sitä suuremmille organisaatioille, siitä puhumattakaan, että perustuslailla olisi, jos niistä kullekin sellainen hyväksyttäisiin, automaattisesti samanlainen rooli, kuin perustuslailla tänä päivänä on kansallisvaltioissa. Jotta EU:n osalta ylipäättään voitaisiin puhua konstitutionalismista, on sitä ennen saatava syntymään dynaamista poliittista keskustelua koko Euroopan tasolla, mitä voidaan pitää edellytyksenä poliittisen yhteisön synnylle. Pelkkä perustuslain hyväksyminen ei sellaisenaan vielä sitä takaa.

Samalla joudutaan pohtimaan laajemminkin kansallisvaltion tulevaisuutta. Onko (kansallis)valtio todella kuolemassa pois, kuten toisinaan väitetään,⁹⁰ vai onko kyse pikemminkin jonkinlaisesta transformaatiosta?⁹¹ Itse lähdän liikkeelle mieluummin viimeksi mainitusta vaihtoehdosta. Perustelen tätä muun muassa sillä, että EU:n yhteydessä on toisaalta koko ajan korostettu monia sellaisia elementtejä, joiden avulla pyritään säilyttämään myös kansallisvaltio. Tällä tarkoitan etenkin Maastrichtissa vuonna 1991 tehtyyn ja vuonna 1993 voimaan tulleeseen Euroopan unionin perustamista koskevaan sopimukseen otettua subsidiariteetti- eli toissijaisuusperiaatetta ja samalla luodun unionin kansalaisuuden kytkemistä aina jonkun EU:n jäsenvaltion kansalaisuuteen.⁹² Myös Brysselin epäonnistuneen huippukokouksen jälkeen joulukuussa 2003 monilla tahoilla tuotiin selvästi esiin, että kansallisvaltiot voivat erittäin hyvin eivätkä ne ole häviämässä mihinkään. Pikemminkin unionin jatkuvuus on uhattuna, ellei pian löydetä Rooman ja Maastrichtin kaltaista ”ihmettä”. Noin asian esitti esimer-

⁸⁹ Noin on asian esittänyt Allott (2002), 182–228.

⁹⁰ Esim. Hobsbawm (1994), 208, ennustaa tulevaisuutta seuraavasti: ”Historiankirjoitus tulee näkemään ’kansallisvaltiot’ ja ’kansakunnat’ tai etniset/kielilliset ryhmät merkitykseltään vähentyvinä tekijöinä, jotka voivat sulautua tai sopeutua uuteen ylikansalliseen maailmanjärjestykseen, kuten myös vastustaa sen aiheuttamia muospaineita. Kansakunnat ja nationalismi tulevat olemaan läsnä tässä historiassa, mutta toisarvoisina ja usein aika vaatimattomissa osissa.” Ks. myös Habermas (2000), 29–41.

⁹¹ Tästä vaihtoehdosta ks. Hirst, *Politiikka* 1997, 3–13.

⁹² Tarkemmin ks. Dashwood, *European Law Review*, Vol. 23 (1998), 201–216.

kiksi komission entinen ranskalaispuheenjohtaja *Jacques Delors* (Le Figaro, 7.1.2004: "A la recherche du 'miracle'...").

Joko edellä mainittuun keskusteluun liittyen tai siitä täysin erillään joka tapauksessa entistä useammin kysytään, onko ihmisoikeuksien suojaamisessa painopiste siirtymässä kansallisvaltion sijaan globaalille tasolle, lähinnä YK:n tehtäväksi, tai maantieteelliseltä laajuudeltaan ainakin EU:ta vastaavalle tasolle. Monet asettavat globaalin toiminnan tässä ensisijaiseksi tavoitteeksi.⁹³ Samalla myönnetään avoimesti EU:hun tältä osin liittyvät ongelmat: Euroopan integraation taustalla oli alun perin ajatus taloudellisen toiminnan suuremmasta tehokkuudesta valtiota laajemmalla markkina-alueella, parempi kilpailukyky asiaa maailmanlaajuisesti tarkasteltaessa. Ihmisoikeuksien suojasta voidaan EY:n oikeuden osalta puhua enenevässä määrin oikeastaan vasta 1990-luvulta lähtien, vaikka jo 1970-luvulta voidaan löytää ensimmäiset viitteet siitä, että EY:n oikeuteen kuuluu olennaisena osana myös ihmisoikeuksien suojaaminen. Aluksi turvaa annettiin perinteisille vapausoikeuksille, mutta 1990-luvun loppupuolella EU:ssa alettiin yhä enenevässä määrin tunnustaa myös sosiaalisten oikeuksien merkitys. EU:n perusoikeuskirjan hyväksyminen vuonna 2000 oli periaatteelliselta kannalta erittäin merkittävä asia, koska samassa asiakirjassa on sekä traditionaalisia vapausoikeuksia että sosiaalisia oikeuksia turvaavia säännöksiä, toisin kuin on asianlaita useissa muissa kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa.⁹⁴ Tosin käytännössä sosiaalisten oikeuksien suoja ei ole EU:ssa läheskään yhtä vahva kuin vapausoikeuksien.

Jos kansallisen perustuslain merkitys on edellä kuvatuin tavoin vähenemään päin samanaikaisesti kansallisvaltion väitetyä heikkenemisen kanssa, joudutaan pohtimaan, mitä perustuslain tilalle – tai ehkä pikemminkin rinnalle – silloin tulee. Toisinaan puhutaan jopa maailmanlaajuisesta valtiosääntöprojektista, mutta sen realistisuutta voidaan perustellusti epäillä.⁹⁵ Toisaalta on täysin realistista

⁹³ Suomalaisista tähän ihmisoikeuksien globaalia suojaa koskevaan keskusteluun ovat osallistuneet esim. *Rosas* (1993), 169–178 ja *Koskenniemi* (1993), 27–34. Myös *Snyder* (2000), 293–320, korostaa, että EU:n konstitutionalisoinnista puhuttaessa on otettava huomioon myös globalisaation asettamat vaatimukset. Vrt. *Weiler*, Jean Monnet Working Paper No. 6/98, joka perustelee, miksei hän kannata EU:n muodostamista valtioksi (sosiaaliset oikeudet tuskin saisivat vahvaa suojaa tuollaisessa valtiossa ja Euroopan ja ei-Euroopan välinen ero korostuisi tuolloin vain entistä enemmän).

⁹⁴ *Lenaerts & Foubert* ovat sitä mieltä, että perusoikeuskirjalla lähinnä vahvistetaan ns. *acquis communautaire* ja samalla tehdään sosiaaliset oikeudet entistä näkyvämmiksi. Tarkemmin ks. *Lenaerts & Foubert*, *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 28 (2001), 267–296. Vrt. toisaalta *Fitzpatrick* (2000).

⁹⁵ Siitä ks. esim. *Rosas* (2000), 151–176. Ks. laajemmin kirja *Globalisierung und Demokratie* (Hrsg. Brunkhorst & Kettner), johon em. Rosasin artikkelikin sisältyy. Ns. kosmopoliittisesta demokratiamallista ks. myös *Held* (1995) ja siitä erityisesti kansainvälisen oikeuden näkökulmasta ks. *Marks*. Ks. myös *Ladeur* (2003), joka pyrkii vastaamaan siihen, voiko demokratia säilyä, vaikka kansallisvaltiot kuolisivatkin pois.

sanoa, että jo YK:n peruskirjalla vuonna 1945 ja YK:n ihmisoikeuksien julistuksella vuonna 1948 luotiin vankka pohja maailmanlaajuiselle valtiosääntöprojektille. Perustavanlaatuinen muutos tapahtui siinä, että ihmisoikeuksien suoja ei ole sidottu minkään valtion kansalaisuuteen⁹⁶, vaan suoja on universaalia, kansalaisuudesta riippumatonta.⁹⁷ Globaalin valtiosääntöprojektin on pelätty kaatuvan myös hierarkiaongelmiin: miten taata tuollaiselle valtiosäännölle valtioiden perustuslakien yläpuolella oleva asema. Tällaisen ongelman esiin nostaminen edustaa tosin ehkä jo jossain määrin vanhentunutta ajattelutapaa; tämän päivän fragmentoituneessa yhteiskunnassa ei yhtä selkeää, kaikissa tilanteissa pätevää normihierarkiaa traditionaalisessa mielessä enää pidetä edes välttämättömänä. Sen sijaan korostetaan yhä enenevässä määrin oikeudellista pluralismia.⁹⁸

⁹⁶ Vrt. Suomen vuoden 1919 Hallitusmuodon II luku: ”Kansalaisten oikeudet ja oikeusturva”, jolla turvattiin oikeuksia vain Suomen kansalaisille. Näin oli asianlaita v. 1995 perusoikeusuudistukseen saakka.

⁹⁷ Ks. tarkemmin *Ferrajoli* (2000), 154–156. Hän kiinnittää huomiota globaaliin valtiosääntöön liittyviin ongelmiin, mm. sen noudattamiseen liittyvien juridisten takuiden puuttumiseen. Vrt. samat ongelmat tulevat esille kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvonnassa: noudattavatko valtiot ihmisoikeussopimuksia valvovien elinten päätöksiä. Eri ihmisoikeussopimusten valvonnessa ilmenneistä ongelmista kootusti ks. kirja *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring* (Ed. Alston & Crawford).

⁹⁸ Juuri tällaisten ongelmien vuoksi *Walker* (2000) on kehittänyt ns. metakonstitutionalisin teoriaa, s. 16–17: ”In the post-Westphalian world, as state sovereignty loses its hegemony in the face of the challenge of globalization, so too its two legal handmaidens – constitutional law and international law – are no longer adequate or sufficient to fill the regulatory space available in the sphere of public authority. – – Rather, there have been, and continue to take place, significant institutional developments in the public as well the private sphere. Enter metaconstitutional law.”

2 Tutkimustehtävä

2.1 YLEISTEN OPPIEN TASO

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää valtiosääntöoikeuden perusteissa, yleisissä opeissa, Suomessa ja laajemminkin EU:n alueella 1900-luvun loppupuolella ja 2000-luvun alussa tapahtuneita – ja tapahtumassa olevia – muutoksia. Samanaikaisesti on ollut havaittavissa myös sellainen kehitys, että niistä asioista, joista on tähän asti totuttu puhumaan valtiosääntöoikeuden puitteissa ja jäsenmaiden perustuslakeihin liittyen, puhutaan nykyään myös EU:hun ja sen perussopimuksiin liittyen. Miten tämä on selitettävissä? Entä mihin tämä prosessi on lopulta johtamassa? Liittovaltioonko automaattisesti? Ja sille hyväksyttävään perustuslakiin? Voiko EU:lla edes olla perustuslakia ja mitä sellaisen hyväksyminen merkitsisi yksittäisen jäsenvaltion perustuslaille? Ja miten kaikki tämä on selitettävissä valtiosääntöteorian tasolla? Näihin kysymyksiin pyrin tällä tutkimuksella vastaamaan.

En tutki niinkään eri valtioiden perustuslakiteksteihin tehtyjä muutoksia, vaan tarkastelen kehitystä enemmänkin valtiosääntöoikeuden yleisissä opeissa tapahtuneiden muutosten kautta.⁹⁹ Niissä tapahtuneita muutoksia voidaan selittää sekä oikeuden sisäisillä että ulkoisilla tekijöillä, eivätkä muutokset välttämättä kulje aina samaa tahtia lakitekstiin tehtävien muutosten kanssa. Yleiset opit voivat muuttua sekä hitaammin että toisaalta myös nopeammin kuin lakiteksti muuttuu. Konkreettisesti tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että Suomen EU-jäsenyys on näkynyt valtiosääntöoikeuden yleisten oppien tasolla ennemmin ja enemmän kuin varsinaisessa perustuslain tekstissä.¹⁰⁰ Vastaavasti esimerkiksi perusoikeuksien yleisissä opeissa 1990-luvulla tapahtunutta muutosta oli edistämässä Suomen sitoutuminen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Perustuslain (= Hallitusmuodon) perusoikeussäännöksiä muutettiin vasta paljon myöhemmin.

Vakiintuneesti yleisiin oppeihin luetaan sekä oikeudellisia peruskäsitteitä, oikeudellisia periaatteita että myös juridisia teorioita. Ne antavat kullekin oikeu-

⁹⁹ Yleisistä opeista yleisesti ks. *Tolonen* (1988), 177–194 ja *Tuori* (2000), 187–202. Tuori (s. 191) määrittelee yleiset opit siten, että ”ne ovat osa sitä suodatinta, jonka välityksellä lainsäädännön tarjoama ’raaka-aine’ muunnetaan oikeudellisissa ratkaisuissa sovellettavaksi oikeudeksi.” Yleisten oppien tehtävistä ks. myös *Tuori* (2002a), 1–2.

¹⁰⁰ Ks. *Nieminen*, LM 1998, 1101–1110. Ks. myös *Jyränki*, *Politiikka* 1995, 15 ja sama (2000), 54, 77–82.

denalalle juuri sen oman identiteetin. Eri oikeudenalojen välillä on tosin monenlaisia yhteyksiä, eikä tutkijakaan voi sulkea kokonaisuutta pois, vaikka hän omassa tutkimuksessaan keskittyisikin vain tietyn oikeudenalan yleisiin oppeihin. Valtiosääntöoikeudella noita yhteyksiä muiden oikeudenalojen kanssa on erityisesti sitä kautta, että valtiosääntöoikeuden keskeisen osa-alueen muodostavien perusoikeuksien periaatevaikutus ulottuu myös muille oikeudenaloille, esimerkiksi hallinto-oikeuteen, rikosoikeuteen, ympäristöoikeuteen, varallisuus-oikeuteen jne.

Valtiosääntöoikeuden perusoppikirjan määritelmän mukaan valtiosääntöoikeudellisia peruskäsitteitä ovat muun muassa valtio, valtiosääntö, perustuslaki, perusoikeus ja suvereenisuus, ja valtiosääntöoikeudellisia teorioita ovat esimerkiksi oppi oikeussääntöjen hierarkiasta, oppi lainsäädäntövallan delegoinnista, oppi valtiojärjestyksestä päättävästä vallasta, oppi poikkeuslaeista, oppi perusoikeuksien oikeudellisesta vaikutuksesta jne. Valtiosääntöoikeudellisiin periaatteisiin luetaan kuuluvaksi tärkeimpinä kansansuvereenisuusperiaate, oikeusvaltioperiaate, kansainvälisyysperiaate, vallanjakoperiaate, parlamentarismin periaate ja edustusperiaate.¹⁰¹

Yleiset opit syntyvät perustuslainsäätäjän, perustuslainsäännöksiä käyttävien valtionorgaanien ja tutkijoiden keskinäisessä vuorovaikutussuhteessa. Yleiset opit voidaan ymmärtää kunkin oikeusalueen koossapitäväksi elementiksi; perinteisesti on lähdetty siitä, että niiden avulla oikeusjärjestys saa systemaattisuutensa, jota on myös pidettävä lainkäytön ennustettavuuden edellytyksenä.¹⁰² Käytännössä yleisten oppien merkitystä voidaan kuvata esimerkiksi siten, että sen jälkeen kun Suomen perustuslakeihin oli 1990-luvulla tehty lukuisia uudistuksia, yleisten oppien avulla oli kuitenkin mahdollista ylläpitää tiettyä yhtenäisyyttä valtiosääntöoikeudessa.

Tutkijalla on aina jonkin verran harkintavaltaa sen suhteen, millaisten kriteerien varaan hän yleiset opit rakentaa: mitä pitää pääsääntönä ja mitä vastaavasti poikkeuksena. Kriittinen tutkimus on käyttänyt hyväkseen tätä seikkaa eli on tehnyt poikkeuksesta pääsäännön. Perusratkaisut pääsääntöjen ja poikkeusten suhteen tehdään ainakin osin oikeuden ulkopuolisin valintakriteerein, poliittisin tai moraalisiin perustein. Kokonaan perinteestä ei kriittisenkään tutkijan ole kui-

¹⁰¹ Tarkemmin ks. *Jyränki* (1998), 16–18, vrt. Suomen uuden perustuslain voimaantulon jälkeen esitetty luettelo, *Jyränki* (2000), 52–70 (kansainvälisyysperiaate ehkä tärkein uutuus). Hänen mukaansa yleisiin oppeihin voitaisiin lukea myös keskeiset oikeudelliset instituutiot. Niihin luetaan esimerkiksi lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen, poikkeuslakimenettely, omaisuuden perustuslainturva jne., ja ne syntyvät lainopin ja käytännön vuorovaikutuksessa.

¹⁰² Vrt. *Wilhelmsson*, LM 2004, 199–227, jonka mukaan mahdollisuudet rakentaa johdonmukaisia yleisten oppien järjestelmiä kaventuvat koko ajan. Tosin julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välillä voi hänen mukaansa olla tuossa suhteessa eroja. Vrt. toisaalta myös *Jyränki* (2003), 7–8.

tenkaan mahdollista yhtäkkiä irtaantua.¹⁰³ Esimerkiksi kansansuvereenisuusperiaatteelle, jota voidaan pitää valtiosääntöoikeuden perusperiaatteena, ovat eri tutkijat Suomessakin perustellusti antaneet hyvinkin erilaisen sisällön riippuen siitä, miten heistä kukin demokratian käsitteen ymmärtää. Mitään ”vallankumous-ta” ei kuitenkaan ole pyritty tätä kautta tekemään. Entä miten kansansuvereenisuusperiaatetta kehitetään EU-jäsenyyden oloissa? Senkin suhteen on olemassa useita eri vaihtoehtoja.

2.1.1 Valtiosääntöoikeuden yleisten oppien kansainvälisyys

Yleiset opit ovat toisaalta varsin kansainvälisiä, mutta toisaalta kansallisia erityispiirteitä ei myöskään voida sivuuttaa. Sen takia yleisiä oppeja ei voidakaan noin vaan siirtää maasta toiseen, tosin joissakin tapauksissa se on helpompaa kuin toisissa. Tiettyjä yhtäläisyyksiä yleisissä opeissa voidaan kuitenkin nähdä oikeuskulttuureittain. Sen takia tämän tutkimuksen tarpeita varten on tarpeen selvittää, miten EU:n jäsenmaat jaotellaan oikeuskulttuureittain. Luokittelussa on aina omat ongelmansa, mutta varsin vakiintuneesti oikeuskulttuurien osalta käytetään seuraavaa kolmiosaista luokittelua: 1) länsimainen oikeuskulttuuri, 2) ei-länsimainen oikeuskulttuuri (esimerkiksi islamilainen ja hindulainen oikeus) ja 3) hybridioikeuskulttuurit. Kaikki EU-maat luonnollisesti sijoitetaan 1) ryhmään.

Luokittelukriteereistä ei niistäkään olla yksimielisiä, mutta laajalti siteerattuna artikkelissaan *Mark Van Hoecke* ja *Mark Warrington* ovat käyttäneet kuusi-osaista luokittelua niistä seikoista, joiden suhteen samaan oikeuskulttuuriin luettavien maiden välillä on oltava lukuisia yhtäläisyyksiä. Niitä heidän tulkintansa mukaan ovat: 1) oikeuden käsite, 2) oikeuslähdeoppi, 3) oikeuden metodologia, 4) argumentaatioteoria, 5) legitimaatioteoria ja 6) yleinen ideologia.¹⁰⁴ Viimeksi mainitulla tarkoitetaan yleisiä perusarvoja ja yleistä perusmaailmankatsomusta. Ideologia vaikuttaa myös kaikkiin muihin edellä mainittuihin osatekijöihin. Länsimaiset oikeusjärjestykset rakentuvat rationalismin ja individualismin ideologian varaan, ja se on myös niiden poliittisten järjestelmien lähtökohtana. Kyse onkin tietyistä länsimaisen yhteiskunnan perusarvoista. Konkreettisesti edellä sanottu tarkoittaa sitä, että esimerkiksi kaikille länsimaiseen oikeuskulttuuriin kuuluville maille yhteistä on oikeusvaltioperiaate ja yksilöiden perusoikeuksien turvaaminen.

¹⁰³ Tarkemmin kriittisen tutkimuksen lähtökohdista tältä osin ks. *Wilhelmsson* (1997), 341–347. Vrt. kuitenkin *Tuori* (2000), 190–192 ja sama (2002a), 11–14, joka suhtautuu jossain määrin kriittisesti ajatukseen, että kilpailevista yleisistä opeista voitaisiin vapaasti valita omia arvoja parhaiten vastaavat. Vrt. toisaalta myös *Jyränki* (2003), 37–38.

¹⁰⁴ *Van Hoecke & Warrington*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 47 (1998), 495–536. Toisenlaisista kriteereistä lähtien myös luokittelun lopputulos olisi toisenlainen.

Länsimainen oikeuskulttuuri jaetaan usein vielä roomanis-germaaniseen (*civil law*) ja angloamerikkalaiseen (*common law*) oikeuskulttuuriin. Niiden väliset erot liittyvät etenkin kohtaan 2) edellä mainitussa luettelossa (oikeuslähdeoppi). Ensiksi mainittu on peräisin Manner-Euroopasta, kun taas *common law* -järjestelmä on lähtöisin brittiläisestä oikeudesta. Alun perin eurooppalainen oikeusajattelu on myöhemmin levinnyt alkuperäisten maantieteellisten rajojensa yli muun muassa Amerikkaan, ja sen takia nykyään voidaan puhua eurooppalaisen oikeuskulttuurin sijaan laajemminkin länsimaisesta oikeuskulttuurista. Tässä tutkimuksessa käsitellän kuitenkin pääasiassa Eurooppaa.¹⁰⁵ Mainittu kahtiajako perustuu siihen, että Manner-Euroopan maissa roomalainen oikeus on vaikuttanut suuresti oikeusjärjestysten sisältöön, erityisesti siviilioikeuden alueella, mutta laajemminkin oikeudelliseen ajatteluun. Roomanis-germaanisen oikeuden maille tyypillisiä ovat laajat lakikodifikaatiot, ja kirjoitetulla oikeudella on niissä etusija. Oikeudelle on silloin ominaista abstraktius ja käsitteellisyys. *Common law* puolestaan tarkoittaa oikeuskäytännössä syntyneiden sitovien oikeudellisten ratkaisujen eli ennakkopäätösten varaan perustuvaa kokonaisuutta (ns. *case law*). *Common law* -järjestelmän maita ovat Iso-Britannia ja Yhdysvallat, joiden välillä on toki merkittäviäkin eroja. USA:ssa perustuslailla on jopa ylikorostunut asema, kun taas Isolla-Britannialla ei edes ole kirjoitettua perustuslakia. Yhteistä maille on se, että niistä molemmista puuttuvat mannermaiselle järjestelmälle tyypilliset kodifikaatiot. Myös *common law* -järjestelmä on vähitellen muuttumassa yhä enemmän kirjoitetun oikeuden järjestelmäksi, ja lakien määrän koko ajan lisääntyessä tuomioistuimille jää yhä vähemmän mahdollisuuksia luoda oikeussääntöjä.¹⁰⁶

Ainakin pohjoismaiset tutkijat erottavat roomanis-germaanisesta ryhmästä vielä pohjoismaisen oikeusjärjestyksen omaksi ryhmäkseen. Tällainen ratkaisu on varsin hyvin perusteltu, koska Pohjoismaista puuttuvat roomanis-germaanisille maille tyypilliset suuret lakikodifikaatiot. Tuollaisten jaottelujen suhteen on tosin syytä olla varovainen; yksittäisen oikeudenalan osalta ei niihin ole yleensä syytä ryhtyä. Sen sijaan yleisemmällä tasolla niillä saattaa olla käyttöä ja ilmeisesti myös yksityisoikeudessa enemmän kuin julkisoikeuden puolella. Tosin myös valtiosääntöoikeuden osalta voidaan ainakin rajoitetussa mielessä puhua erityisestä pohjoismaisesta mallista, jolle on tyypillistä muun muassa lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisvallan uskominen tavallisille tuomioistuimille erityisen valtiosääntötuomioistuimen sijaan.¹⁰⁷ Tosin eri Pohjoismaidenkin

¹⁰⁵ Länsimaisen oikeuskulttuurin alajaotteluista lyhyesti ks. esim. Husa (1998), 148–172. Eurooppalaisista oikeuskulttuureista ks. esim. eri artikkelit kirjassa *European Legal Cultures* (Gessner et al.).

¹⁰⁶ Civil law- ja common law -järjestelmien välisistä eroista lyhyesti ks. esim. Markesinis (2000), 117–134.

¹⁰⁷ Pohjoismaisen mallin erityispiirteistä tarkemmin ks. Husa (2002).

välillä on eroja, joten niitä ei ole mahdollista pitää kaikilta osin yhtenäisenä ryhmänä.

Tutkijat ovat keskustelleet ajoittain kiivaastikin siitä, missä määrin oikeuskulttuureilta vaaditaan yhtäläisyyksiä, jotta Euroopan integraation keskeisen tavoitteen muodostava lainsäädäntöjen harmonisointi onnistuisi mahdollisimman pitkälle. Vai eroavatko EU:n jäsenmaiden oikeuskulttuurit liiaksi toisistaan, jotta harmonisointi ylipäättään olisi mahdollista? Toisaalta on huomattava, että oikeuskulttuuritkin ovat muuttuneet ajan mittaan, joten aiemmin käytössä olleet luokiteltut romaanis-germaaniseen ja angloamerikkalaiseen järjestelmään ovat osin jo menettäneet merkitystään ("dividing lines often run across both 'legal systems'", kuten *Van Hoecke* toteaa). Mikään kulttuuri ei ole suljettu, muuttumaton, vaan pikemminkin dynaamisuus on tämän päivän avainsana, *Van Hoecke* jatkaa. Harmonisointi muuttaa todellisuudessa kaikkia siinä mukana olevia oikeusjärjestyksiä, täysin siitä riippumatta, miten paljon lainsäädäntömuutoksia kussakin jäsenmaassa on tarpeen tehdä. Tämä pitää paikkansa myös EU:ssa.¹⁰⁸

Kansainvälistymiskehitys ylipäättään on ollut osaltaan vaikuttamassa suuresti siihen, että common law -maiden ja Manner-Euroopan maiden väliset erot ovat olleet koko ajan vähenemään päin. Tämä on ilmennyt muun muassa siinä, että viimeksi mainittuun ryhmään kuuluvissa maissa tuomioistuinten rooli on viime aikoina kasvanut merkittävästi aikaisempaan verrattuna. Tällä seikalla alkaa olla merkitystä myös eri maiden perustuslaeissa säännellyn vallanjakoperiaatteen kannalta, minkä takia olen ylipäättään kiinnittänyt huomiota asiaan tässä yhteydessä. Myös Pohjoismaiden ja muiden Euroopan maiden oikeuskulttuurien väliset erot ovat samasta syystä vähitellen pienentyneet.¹⁰⁹ Etenkin Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen samoin kuin EY:n oikeuden kasvaneen merkityksen myötä tuomioistuinten rooli suhteessa lainsäätäjään on vahvistunut kaikkialla.¹¹⁰ Tällaista muutosta ei ole otettu täysin kritiikittömästi vastaan, vaan

¹⁰⁸ Keskustelusta ks. *Van Hoecke* (2000), 3–9. Hän kritisoi etenkin *Legrandia*, joka paljon siteerautuksessa artikkelissaan "European Legal Systems are not Converging" v. 1996 on sitä mieltä, että EU:n jäsenmaiden oikeusjärjestykset eivät ole lähentymässä toisiaan. Sellainen on *Legrandin* mukaan jo lähtökohtaisesti mahdotonta, niin suuria oikeuskulttuurien väliset erot ovat. Vrt. myös *Nuotio* (2001), 52, joka korostaa, että merkitystä on myös tarkastelun tasolla ("mitä syvempi näkemys kansallisesta oikeuskulttuurista, sen vähemmän konvergenssia havaitaan"). Vrt. myös kirjan *Epistemology and Methodology of Comparative Law* (Ed. *Van Hoecke*) artikkelit, joissa kyseenalaistetaan, missä määrin oikeusperhejaottelua ylipäättään enää tarvitaan, ja pohditaan sen sijaan yhteisen eurooppalaisen oikeuskulttuurin perusteita. Tähän liittyen kirjassa pohditaan myös, millä edellytyksellä kansallisvaltioyhteydessä käytetyt oikeudelliset käsitteet voidaan siirtää EU:n yhteyteen. Ks. erityisesti *John Bellin* ja *Karl-Heinz Ladeurin* artikkelit.

¹⁰⁹ Tästä ks. myös *Nergelius* (2001), 79–93. Artikkelin otsikko on jo paljon puhuva: "North and south – may the Nordic states and the European continent find each other in the constitutional area or are they too different?"

¹¹⁰ Common law- ja Manner-Euroopan järjestelmien välisten erojen vähenemisestä tuomioistuinten roolin vahvistuttua kaikkialla yllä mainituista syistä johtuen ks. *Van Hoecke & Ost*, 189–209.

erityisesti ns. *direct effect* -doktriinin (= oppi direkttiivien välittömistä oikeusvaikutuksista) koko ajan laajentunut merkitys on herättänyt kritiikkiä tuomioistuinten liiaksikin vahvistuneesta roolista. Alun perin direkttiivit ymmärrettiin kansallisille lainsäätäjille tarkoitetuiksi toimintaohjeiksi, mutta vähitellen niihin alettiin vedota suoraankin täytäntöönpanomääräajan kuluttua umpeen, minkä myös EY:n tuomioistuin viimesijaisena tulkinta-auktoriteettina hyväksyi. Direct effectin käyttöalaa koskevat, alun perin varsin tiukat ehdot ovat aikaa myöten väljentyneet eri jäsenmaiden tuomioistuinten käytännössä. Käyttäessään tuolloin varsin laajaakin harkintavaltaa – tosin vähän eri tavoin eri jäsenmaissa, kunkin maan omien traditioiden edellyttämällä tavalla – tuomioistuimet ovat ajan mittaan omaksuneet itselleen roolin, joka perinteisen käsityksen mukaan kuuluisi pikemminkin lainsäätäjälle. Sen takia asia on koettu ongelmalliseksi myös valanjaon näkökulmasta.¹¹¹ EY:n oikeuden syntyminen onkin ehkä ollut tärkein eurooppalaisten oikeuskulttuurien luokitteluihin vaikuttanut tekijä. Sitä voidaan eräällä tavoin pitää common law - ja mannermaisen järjestelmän yhdistelmänä, mutta samalla kuitenkin monelta osin myös uudenaikaisena oikeusjärjestyksenä.¹¹²

En syvenny tässä tutkimuksessa jäsenmaiden oikeuskulttuurien välisiin eroihin sen tarkemmin, mutta lyhyt tarkastelu oli tarpeen, jotta pystytään arvioimaan, miten eroavuudet ovat tulleet näkyviin EU:n perustuslakihankkeen aikana. Missään vaiheessa EU:n tavoitteena ei ole ollut jäsenvaltioiden perustuslakien harmonisointi, mutta siitä huolimatta jäsenvaltioiden valtiosääntöjärjestelmien välillä on tapahtunut tiettyä lähentymistä viime aikoina. Toisaalta EU:n perustuslakia valmisteltaessa jäsenvaltioiden oikeuskulttuurien väliset erot ovat nousset esille monin tavoin, esimerkiksi suhtautumisessa oikeudellisesti sitovan perusoikeusluettelon ottamiseen osaksi EU:lle hyväksyttävää perustuslakia ja EY:n tuomioistuimen rooliin perusoikeuksien noudattamisen valvonnassa. Jäsenvaltioita pitkään jakanut asia oli jo kysymys siitä, tulisiko EU:lle ylipäättään hyväksyä perustuslaki. Etenkin Isolle-Britannialle tuo – samoin kuin jo EU:n perusoikeuskirjan hyväksyminen – oli pitkään vaikea kysymys, mikä olikin ym-

Ison-Britannian ja toisaalta Saksan ja Ranskan oikeusjärjestysten välisistä eroista (ja erityisesti tapahtuneesta muutoksesta) vrt. myös *Markesinis*, Cambridge Law Journal, Vol. 59 (2000), 294–309.

¹¹¹ Tällaista kritiikkiä esittää *Prechal*, Common Market Law Review, Vol. 37 (2000), 1059–1069, samoin ks. *de Witte* (1999), 207–208. Oikeuskulttuurien väliset erot ovat tulleet näkyviin siinä, että ”direct effect” on saanut käytännössä varsin erilaisen merkityksen esimerkiksi Isossa-Britanniassa ja Saksassa, samoin myös Ranskassa. Tarkemmin ks. *Prechal*, Common Market Law Review, Vol. 37 (2000), 1052–1058. Teemaa käsiteltiin laajasti *Direct Effect: Rethinking a classic of EC legal doctrine* -konferenssissa Amsterdamissa, 1.6.2001, jonka esitelmistä osa (esim. Gerkrathin ja Prechalin) on julkaistu myöhemmin kirjassa *Direct Effect, Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine* (Ed. Prinssen & Schrauwen). Ko. kirjan artikkeleista ks. myös *Jans & Prinssen*.

¹¹² Näin esim. *Constantinesco*, 74–75.

märrettävää maan oma valtiosääntöperinne huomioon ottaen.¹¹³ Ovatko tuollaiset erot ylitsepääsemättömiä vai onko pikemminkin kyse siitä, että joku jäsenmaa pyrkisi ”jyräämään” muut alleen?¹¹⁴

2.1.2 Poliittiset kulttuurit

Erityisesti valtiosääntöoikeuden yleisiä oppeja tutkittaessa huomiota on kiinnitettävä myös poliittisiin kulttuureihin, niiden välisiin eroihin ja yhtäläisyyksiin. Valtiosääntönormeilla ja politiikalla on monia yhtymäkohtia keskenään, vaikken tässä yhteydessä käsittelekään tarkemmin politiikan ja oikeuden sinänsä monimutkaista suhdetta. Valtiosääntöoikeudessa politiikan ja oikeuden välinen yhteys tulee kuitenkin näkyviin muita oikeudenaloja selvemmin, koska valtiosääntöoikeus käsittelee keskeisesti poliittisen vallan käyttöä.¹¹⁵ Voidaan myös olettaa, että samanlaisen poliittisen kulttuurin omaavissa maissa on monia yhtäläisyyksiä valtiosääntöoikeuden yleisissä opeissakin.

Vaikka EU:n jäsenvaltiot sinänsä kaikki edustavatkin ns. länsimaista demokratiaa sille ominaisine kehityspiirteineen (lopputuloksena nykyisentyypinen parlamentaarinen demokratia yleisine, yhtäläisine äänioikeuksineen), voidaan ne maassa vallitsevan poliittisen kulttuurin perusteella jakaa kolmeen eri ryhmään: 1) *liberaali valtio*, 2) *republikaaninen valtio* ja 3) *absoluuttinen valtio*. Erottava tekijänä tällöin on se, millainen valtiokäsitys kussakin maassa on omaksuttu ns. modernin valtion syntyvaiheessa.¹¹⁶ Tämä luokittelu ei maajaottelun suhteen osu kaikilta osin yhteen edellä mainitun oikeuskulttuurien jaottelun kanssa. Ehkä valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa poliittisista kulttuureista lähtevä jaottelu onkin käyttökelpoisempi – ja ainakin paremmin erot esiin tuova – kuin perinteiset oikeuskulttuureja koskevat luokittelut, jotka sopivat ehkä paremmin yksityisoikeuteen, muun muassa siitä syystä, että edellä mainitut Saksan, Ranskan ym. maiden lakikodifikaatiot sisälsivät nykykatsannon mukaan lähinnä yksityisoikeudelliseksi luonnehdittavia säännöksiä.

Ensimmäiseen, liberaalin valtion ryhmään kuuluvat muun muassa Brittein saaret ja Alankomaat. Toiseen, republikaanisen valtion ryhmään kuuluvat muun muassa Ranska, Belgia ja Pohjois-Italia, ja kolmanteen, absoluuttisen valtion

¹¹³ Tästä ks. myös *Oliver* (2003), 73–81.

¹¹⁴ Tätä kysyy myös *Andenas*, 102–105.

¹¹⁵ Tarkemmin ko. suhteesta ks. *Jyränki* (1989), 17–18, *Tuori* (2002), 67–74 ja laajemmin *Smith* (2003), 21–51. Samoin ks. *Koopmans* (2003), joka vertailee USA:n, Saksan, Ranskan ja Ison-Britannian järjestelmiä tuolta osin.

¹¹⁶ Tarkemmin eri traditioista ks. esim. *Tiilikainen* (1998), 28–54 (lähtökohtana olevasta poliittisen kulttuurin käsitteestä ks. s. 11–19). Koska tutkimus on vuodelta 1998, mukana tarkastelussa ovat vain silloiset 15 jäsenmaata. Brittiläistä ja ranskalaista valtiokäsitettä vertailee myös *Laborde*, *Political Studies*, Vol. 48 (2000), 540–557.

ryhmään kuuluvat puolestaan Saksa ja Pohjois-Eurooppa. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvassa Isossa-Britanniassa (Englannissa) korostui alusta alkaen yksilöiden vapaus, ns. negatiivinen vapaus (= vapaus toisten yksilöiden ja yhteiskunnan puuttumista vastaan), ja valtion tehtävänä oli turvata tätä vapautta. Modernin valtion synnyn (1688) historiallisesta taustasta johtuen nimenomaan parlamentista muodostui yksilöiden oikeuksien turvaaja kuningasvaltaa vastaan. Ranskassa modernin valtion synty yhdistetään Ranskan vallankumouksen aikaan (1789), jolloin ns. *l'ancien régime* syrjäytettiin. Ranskassa samoin kuin muissakin republikaanisissa maissa valtio nähtiin positiivisena; sen tehtävänä oli pikemminkin turvata vapaus johonkin (vrt. vapaus jostakin), yksilön mahdollisuus käyttää voimavarojaan poliittiseen osallistumiseen. Valta ei kuitenkaan voinut kuulua yksilöille, vaan ainoastaan kansalle kokonaisuutena. Kansakunta ei kuitenkaan voinut toimia välittömästi omasta puolestaan, vaan se toimi aina valitsemiensa edustajien välityksellä. Kolmanteen ryhmään kuuluville valtioille – erityisesti Saksalle – oli tyypillistä 1800-luvun alkupuolella, että valtiolla ymmärrettiin samaa kuin kansakokonaisuus siveellisenä ja henkisenä organismina. Kansaa ei kuitenkaan ymmärretty samalla tavoin todellisuudessa toimivaksi poliittiseksi voimaksi kuin ranskalaisessa traditiossa, vaan valtiovallan persoonallisena kantajana oli monarkki. Saksojen yhdistyminen vuonna 1871 merkitsi paitsi modernin valtion, myös yhtenäisen saksalaisen kansakunnan syntyä. Nationalismi onkin saksalaiselle traditiolle hyvin leimaa antava piirre. Yhtenäisessä Saksassa vallalle päässyt valtio-oikeudellinen positivismi perusteli tapahtunutta muutosta siten, että suvereenisuus ei kuulunut enää monarkille, vaan se oli yksityisoikeudellisiin oikeussubjekteihin rinnastuvan valtion ominaisuus. Valtio oli kaiken oikeuden lähde, eikä sitä ollut rajoittamassa mitään ylipositiivisia, siveellisiä periaatteita. Kaikissa vallan rajoituksissa oli siten kyse valtion itserajoituksista.

Keskeisten valtiosääntöoikeudellisten perusperiaatteiden välillä olevat erot tulevat hyvin näkyviin tutustuttaessa brittiläiseen, amerikkalaiseen, jolla on merkitystä EU:n mahdollista liittovaltiokehitystä silmällä pitäen, ranskalaiseen ja saksalaiseen perustuslailliseen traditioon.¹¹⁷ Brittiläiselle traditiolle tyypillistä on yhä parlamentin suvereenisuuden korostaminen, ja amerikkalaiselle traditiolle tyypillistä puolestaan on tuomioistuinten vahva asema yksilöiden oikeuksien turvaajina (tuomioistuinten avulla annetaan turvaa lainsäätäjän loukkauksia vastaan), kun taas ranskalaiselle traditiolle olennaisinta on kansan perustuslakia säätävän vallan korostus. Kansanedustuslaitos nähdään Ranskassa kansalaisten oikeuksien ensisijaiseksi turvaajaksi: laki ”yleistahdon” ilmaisijana. Saksalaiselle perustuslakitraditiolle tyypillistä puolestaan on se, että perusoikeudet nähdään yksilöille kuuluvina subjektiivisina oikeuksina valtiota vastaan (= valtion itserajoitus).

¹¹⁷ Eri perustuslaillisista traditioista kootusti ks. esim. *Preuss* (1996), 18–25.

Eri traditioiden välisten erojen kaventuminen näkyy muun muassa siinä, että kaikissa niissä on tapahtunut tietynlainen ”amerikkalaistumisprosessi.” Tällä viitataan siihen, että kaikkialla tuomioistuinten rooli yksilöiden oikeuksien turvaajana on korostunut sitä mukaa kuin ne, usein monimutkaisen ja myös kiistanalaisen prosessin seurauksena, ovat lopulta saaneet oikeuden tutkia lakien perustuslainmukaisuutta. Vaikka Ranskassa ja Isossa-Britanniassa tämä toteutuu vain tarkoin rajatussa muodossa, kyse on kuitenkin periaatteessa erittäin mullistavasta uutuudesta. Tällä viitataan siihen, että tuollaisen oikeuden myöntäminen tuomioistuimille merkitsi monessa suhteessa parlamentin (kansanedustuslaitoksen) aseman heikennystä. Tapahtunut muutos liittyy maiden läpikäymään kansainvälistymisprosessiin, millä viitataan ensi sijassa Euroopan neuvoston ja etenkin Euroopan unionin jäsenyyteen. Sen sijaan Saksassa tuollaisen tutkintavallan myöntämisestä tuomioistuimille kiisteltiin jo 1800-luvun jälkipuoliskolla, vaikkei Saksassa perusoikeuksilla vielä tuohon aikaan käytännössä suurta merkitystä ollutkaan.¹¹⁸

Suomella on historiallisesti paljon yhtäläisyyksiä saksalaisen tradition kanssa.¹¹⁹ Myös Suomessa nationalismi oli 1800-luvulla hyvin vahvaa, ja 1860-luvulle tultaessa nationalistinen liike oli jo saanut vahvaa tukea käsitykselle, että myös Suomi muodosti valtion, vaikka sillä olikin vain sisäinen autonomia suhteessa Venäjään. Tähän kuului olennaisena osana ajatus, että Suomella on myös oma perustuslaki. 1800-luvun lopussa Suomessa omaksuttiin saksalaisen valtio-oikeudellisen positivismin mukaisesti ajatus siitä, että valtion vallalla ei ole muita rajoja kuin perustuslain asettamat. Valtio-oikeudellisen positivismin oppien pohjalta syntyi myös suomalainen perusoikeusdoktriini: perusoikeudet ovat lähtöisin valtiosta, mikä tarkoittaa sitä, että yksilön vapauspiiri syntyy valtion itserajoituksen kautta.

Vuoden 1919 Hallitusmuotoa säädettyä poliittinen oikeisto, kokoomuspuolue, halusi estää kansanedustuslaitoksen muodostumisen tärkeimmäksi vallankäyttäjäksi ja siten samalla myös kansansuvereenisuusperiaatteen toteutumisen, samoin kuin päätösten tekemisen yksinkertaisella enemmistöllä, koska tuollainen enemmistö saattaisi joskus myöhemmin olla hyvinkin radikaali. Sen sijaan he korostivat nationalistista ajatusta valtiosta kulttuurisesti ja historiallisesti yhtenäisenä kokonaisuutena, ja heidän mielestään vahva valtionpäämies, perinnöllinen kuningas, huolehtisi parhaiten tuollaisen yhtenäisyyden säilymisestä. Hallitusmuoto tuli kuitenkin hyväksytyksi paljolti liberaalien ajaman valtionpäämiehen asemaa koskevan mallin pohjalta: valtionpäämieheksi valittavan tasaval-

¹¹⁸ Tarkemmin saksalaisesta 1800-luvun lopun kehityksestä ks. *Jyränki* (1989), 236–238, 250–257.

¹¹⁹ Ks. yhtäläisyyksistä lyhyesti esim. *Tiilikainen* (1998), 111–140 ja ks. myös esim. *Tuori* (1983), 677–689.

lan presidentin tulisi toimia eri kansalaisryhmien puolueettomana välittäjänä (ns. *pouvoir neutre*). Hallitusmuodon lähtökohdaksi omaksutun vallanjakoperiaatteen, jonka mukaan eri valtioelimet ovat tasapainottamassa toisiaan, katsottiin parhaiten turvaavan yksilöiden ja vähemmistöjen oikeudet.

Aikaa myöten poliittisten kulttuurien väliset erot ovat supistuneet, eivätkä ne missään tapauksessa ole enää havaittavissa yhtä hyvin kuin aiemmin, mutta jotain alkuperäistä niistä kaikista kuitenkin yhä on jäljellä. Erot tulevat loppujen lopuksi yllättävänkin hyvin esille esimerkiksi siinä, miten eri maat ovat suhtautuneet Euroopan integraatioon, itse asiassa aivan sen alkuajoista lähtien. Jäsenvaltioiden erilaisten poliittisten kulttuurien näkyminen EU:ssa yhä vireillä olevassa perustuslakiprojektissa onkin yksi tämän tutkimuksen keskeinen kysymys. Hankkeen käynnistäminen ja eteenpäin vieminen ei ole välttämättä ollut kovin helppoa, jos tavoitteena on kaikkia jäsenvaltioita mahdollisimman hyvin tyydyttävä ratkaisu. On pystyttävä tekemään jonkinlainen kompromissi ainakin mainittujen kolmen erilaisen tradition kesken ja mahdollisesti vielä joidenkin muidenkin kanssa. Se edellyttää myös sitä, että kussakin jäsenvaltiossa tunnetaan hyvin myös toisten valtioiden poliittiset järjestelmät.¹²⁰

Toisaalta on syytä huomata, että puhdasta kansallisvaltiorakennetta silmällä pitäen laaditut mallit eivät välttämättä enää toimi sellaisenaan EU:n aikakaudella. Koska EU:ssa valtiot eivät sinänsä häviä mihinkään, vaan vallankäyttö on nykyään jaettu eri tasoille, olennaista asiassa on se, miten EU:n ja sen jäsenvaltioiden välinen yhteistyö käytännössä järjestetään. Sekä Ranska että Iso-Britannia ovat paljolti juuri kansainvälistymisen myötä joutuneet luopumaan parlamentin vallan rajoittamattomuuden periaatteesta (muun muassa EY:n oikeuden etusijaperiaatteen vuoksi), eikä tuo prosessi ole ollut niistä kummassakaan välttämättä kovin helppo. Saksassa sen sijaan liittovaltion valtiosääntötuomioistuimelle kuuluva perustuslain tulkintaetuoikeus on aiheuttanut monia hankauksia maan EU-jäsenyyden kaudella. Ongelmien taustalla on ollut muun muassa Saksassa laajalti hyväksytty hyvin nationalistinen tulkinta demokratian toteutumisesta. Valtiosääntötuomioistuimen tehtäviin Saksassa kuuluu myös liittovaltion ja osavaltioiden välisten toimivaltakiistojen ratkaiseminen, mikä on myös omalta osaltaan ollut vahvistamassa sen asemaa. EY:n tuomioistuimella on monelta osin vastaavanlainen tehtävä hoidettavanaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon suhteen, joten vastakkain on kaksi vahvaa tuomioistuinta.

EU:n kehittämisen päävaihtoehdot ovat yleensä olleet joko liittovaltiomalli eri variaatioineen tai hallitustenvälisyys, ja on esitetty erilaisia vaihtoehtoja siitä,

¹²⁰ Tarkemmin eri traditioita edustavien jäsenmaiden esille tuomista vaihtoehtoista EU:n demokratisoimiseksi ks. *Tiilikainen* (1998), 81–108. Oikeusvertailevan tutkimustiedon tärkeyttä EU:n demokraattisen kehittämisen edellytyksenä korostaa *Limbach*, *Modern Law Review*, Vol. 64 (2001), 10.

miten demokraattista legitimizeettiä voidaan kummastakin lähtökohdasta vahvistaa. Käytössä olevina keinoina on tuotu esiin Euroopan parlamentin aseman vahvistaminen, komission poliittisen vastuunalaisuuden korostaminen, kansallisten parlamenttien roolin vahvistaminen yms. Asiassa ei välttämättä ole helppo edetä, koska EU:n päätöksenteon osalta vastuusuhteet ovat usein varsin epäselviä. Kaikkien esillä olevien mallien lähtökohtana on pohjimmiltaan yksilöiden varaan rakentuva liberaali demokratia, jota ei ole helppo toteuttaa ainakaan nyky pohjalta toimivassa EU:ssa. Keskeistä siinä on tiettyjen ennalta määrättyjen prosessuaalisten muotojen (muun muassa yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden varaan rakentuvat vaalit) noudattaminen perustuslaissa ennalta määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi ja yksilöiden vapausoikeuksien turvaamiseksi.

Eräät tutkijat ovat kuitenkin esittäneet, että ns. republikanismi – tai ns. uusrepublikanismi – sopisi ehkä liberalismia paremmin monikulttuurisen ja monesta eri kansakunnasta koostuvan EU:n kehittämiseen.¹²¹ Republikanismi on ollut alun perin ollut Ranskan valtiollisen järjestelmän esikuvana, ja taustaideologina oli silloin *Rousseau*, jonka keskeisen ajatuksen mukaan valta ei kuulu yksilöille vaan kokonaisuudelle, ja ns. yleistaho on löydettävissä vasta erityisen sovittelu-prosessin tuloksena. Asiaa perusteellisesti pohtineet *Bellamy* ja *Castiglione* näkevät parhaimpana vaihtoehtona EU:n kehityksen jatkumisen paljolti samaan tapaan kuin tähänkin asti eli ”sekoituksena ad hoc sopimuksia, säännöllisesti toistuvia HVK:ita, lisättynä vielä ripauksella unionin sisäistä dynamiikkaa”. Etukäteen ei voida määritellä, mihin EU:n kehitys johtaa, vaan tavoitteista on keskusteltava yhä uudelleen. Tavoitteista ei vallitse yksimielisyyttä EU:n jäsenmaidenkaan kesken, vaan on olemassa lukuisia kilpailevia näkemyksiä, ja vasta keskustelun kautta selviää, mikä niistä valitaan.¹²² EU:n demokraattinen legitimizeetti ei tässä mallissa tule kansallisten parlamenttien tai tuomioistuinten kautta, vaan edellä kuvatunlaisten toistuvasti käytävien poliittisten keskustelujen kautta. Lähtökohtana ei tällöin ole kansalaisten yleiseen ja yhtäläiseen ääni- ja vaalioikeuteen perustuva demokratia, vaan jäsenvaltioiden, samoin kuin komission ja muidenkin, joita asia koskee, keskenään käymät neuvottelut, joiden tavoitteena on yksimielisyyden saavuttaminen. Täyttäisikö esimerkiksi jo kahdesti viime vuosina käytössä ollut ns. konventtimetodi nämä vaatimukset, voidaan kysyä. Vaikka yksimielisyysvaatimuksesta on EU:n päätöksenteossa monelta osin jo luovuttu, perussopimusten muutoksista päättävässä hallitustenvälisessä konferenssissa yksimielisyys on edelleen päätöksenteon edellytys. Lopputuloksen on tuolloin tyydytettävä kaikkia osapuolia; muutoin se ei tule hyväksytyksi.

¹²¹ Ks. *Bellamy & Castiglione* (1999) ja samat (1998), 254–280.

¹²² *Bellamy & Castiglione* (1998), 280, kuvaavat republikanismin etuja seuraavasti: ”It suggests a civic Europe made up of different nations, rather than a homogenous European Civic nation.”

Sen sijaan jos päätökset tehdään määräenemmistöllä tai jopa yksinkertaisella enemmistöllä, lopputuloksessa ei välttämättä ole otettu vähemmistön kantoja lainkaan huomioon.

Bellamyn ja Castiglionen tärkein viesti lienee siinä, että EU:n demokratisoimisen nimissä ei ehkä ole syytä pyrkiä siirtämään EU:hun kaikkea kansallisvaltiotasolla käytössä olevaa kritiikittömästi ja itsestäänselvyytenä. Samalla siitä voidaan päätellä, että EU:n nykyinen toimintamalli ei välttämättä ole kelvoton, vaan pikemminkin kehityskelpoinen. Tosin edellä esittämäni malli kuvaa vain ideaalitulannetta; käytännössä sen on katsottu suosivan nimenomaan suuria jäsenmaita, vaikka sen pitäisi olla edullinen pikemminkin pienille jäsenvaltioille.¹²³ Suurista jäsenmaista etenkin Ranska ja Iso-Britannia ovat perinteisesti olleet hallitustenvälisyyden puolestapuhujia EU:ta kehitettäessä. Käytännössä suuret jäsenvaltiot ovat usein sopineet asioista keskenään etukäteen, eikä pienillä mailla ole silloin ollut juuri muuta mahdollisuutta kuin hyväksyä tosiasiaa jo tehdyt päätökset.¹²⁴ Ne eivät ole käytännössä tasa-arvoisia suurten jäsenmaiden kanssa eivätkä voi käyttää veto-oikeuttaan, vaikka niillä sellainen muodollisesti onkin.

2.1.3 Johtopäätöksiä

Edellä esitetyn perusteella voidaan tehdä sellainen johtopäätös, että yleisistä opeista lähtevä tarkastelu on juuri tällä hetkellä melkoisen haastava tehtävä. Sen takia on tarpeen vielä koota yhteen lähtökohtani. Ensinnäkin valtiosääntöoikeuden yleisiä oppeja tutkiessani pyrin mahdollisuuksien mukaan ylittämään, tai ainakin kyseenalaistamaan, jyrkän kansallisvaltion ja Euroopan unionin välisen vastakkainasettelun. Tämä ei välttämättä ole kovin hyvin sopusoinnussa valtiosääntöoikeuden perinteisten lähtökohtien kanssa, joten tutkimuksen suorittaminen edellyttää myös perinteisten oikeudenalajaottelujen ylittämistä. Vallitsevan käsityksen mukaan EU-jäsenyydessä on juridisesti paljolti kyse siitä, että valtio on käyttänyt sille perustuslain mukaan kuuluvaa valtiosopimusten solmimisvaltaa. Saman ajattelutavan mukaan EU on rinnastettavissa muihin kansainvälisiin järjestöihin, joihin valtio on jäsenyyden kautta samaan tapaan sitoutunut.

Sen lisäksi luovun myös ainakin osin ajatuksesta pitäytyä yksittäisen jäsenvaltion valtiosääntöoikeudessa ja pyrin sen sijaan tarkastelemaan asioita yleisem-

¹²³ Pekonen (2000), 32, korostaa, että pienten maiden intressinä olettaisi olevan puolustaa traditionaalista republikanistista uskoa neuvottelun tärkeyteen ja tähän sisältyvää yksimielisyyden vaatimusta.

¹²⁴ Tuollaista kritiikkiä esitettiin etenkin Nizzan huippukokouksen jälkeen (ks. esim. HS 20.12.2000: ”Suomalaisiasiantuntija arvostelee Ranskaa pienten maiden jyräämisestä Nizzassa”). HVK:n katsoo tulleen tiensä päähän perussopimusten yksinomaaisena uudistajana, myös Griffiths, ks. s. 57–74.

mältä kannalta. Tällainen yleisemmästä näkökulmasta lähtevä tarkastelu on tarpeen siitäkin syystä, että Euroopan integraatio on merkinnyt monin tavoin muutosta traditionaaliin oikeuskulttuurien luokitteluihin ja toisaalta EU:n oikeus muodostaa paljon uudenlaisen, kaikesta aiemmasta poikkeavan oikeusjärjestyksen. Myöskään Euroopan maiden poliittisten kulttuurien luokittelu ei ole enää yhtä helppoa, kuin se joskus aiemmin on ollut. Vielä ei myöskään ole täysin selvää, mihin suuntaan EU:n poliittinen järjestelmä käytännössä muotoutuu.

Demokratiaperiaatetta on pidetty itsestään selvästi länsimaisen valtiosäännön koossapitävänä voimana, ja sama ajatus olisi tietenkin helppo siirtää myös EU:n tasolle. Jo lähtökohtaisesti joudutaan kuitenkin kyseenalaistamaan, missä määrin on ylipäättään mahdollista verrata EU:ta ja kansallisvaltiota keskenään sen suhteen, miten demokratia niistä kummassakin toteutuu. Vertailun kriteerit eivät ole objektiiviset, jos demokratian sisältö on määrätty ennalta yksinomaan kansallisvaltiosta liikkeelle lähtien, ikään kuin se olisi yhä ainoa käytännössä esiintyvä poliittisen organisoitumisen muoto.¹²⁵

Noista asioista ei ole aina kovin helppo saada keskustelua aikaan. Ilmeisesti kansalliset perinteet ovat vaikuttamassa niin syvästi, että niistä ei päästä helposti eroon, vaikka niin haluttaisiinkin. Aina ei edes haluta pohtia uusia vaihtoehtoja. Demokratian toteutumisen näkökulmasta asiaa ei yhtään auta se, että ikään kuin ”linnoitaudutaan” puolustamaan kansallisvaltiota ja vastaavasti kritisoidaan EU:n päätöksentekomenettelyn muotoja. Yksityisen ihmisen kannalta nuo eivät ole välttämättä samalla tavoin vastakkaisia kuin instituutiotasolta tarkasteltaessa tilanne saattaa näyttää. Hänen kannaltaan tärkeintä lopulta kuitenkin on se, että hänellä on mahdollisuus vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon mahdollisimman paljon. Vaikuttamistavat tosin voivat vaihdella. Toisaalta tämäkin riippuu siitä, millainen demokratiakäsitys EU:ssa omaksutaan (vrt. esimerkiksi edellä esittelemäni republikanismi).¹²⁶ Esimerkiksi puhuttaessa kansanäänestyksestä EU:n yhteydessä, lähinnä perussopimuksia muutettaessa, EU:lle perustuslakia säädettäessä, taustalla on nähtävissä jossain määrin toisenlainen demokratiamalli kuin tavanomaisena pidettävässä edustuksellisessa demokratiassa.

Euroopan unionin erikoisuus perinteisestä valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta asioita tarkasteltaessa tulee esiin vasta, kun tarkastelussa mukana ovat paitsi perinteiset kansallisvaltiot, joiden pohjalta valtiosääntöoikeuden yleiset opit on lähtökohtaisesti rakennettu, myös liittovaltiot. EU ei ole rinnastettavissa suoraan niistä kumpaankaan. Tätä tarkastelua varten saan hyödyllistä materiaalia erityisesti Yhdysvalloista, johon EU toisinaan pitkälle rinnastetaankin. Yhdys-

¹²⁵ Tarkemmin tuontyyppiseen vertailun liittyvistä ongelmista ks. *Schuppert*, 345–348.

¹²⁶ Ks. tässä yhteydessä myös *Setälä* (2003), erit. 177–184.

vallat on siinä suhteessa hyvä vertailukohde, että liittovaltion perustuslaki on säilynyt lähes muuttumattomana yli 200 vuotta, vuodesta 1787 lähtien. Toki siihen on myöhemmin liitetty ns. amendementteja, mutta niistäkin suurin osa on hyvin vanhoja. Niistä kymmenen ensimmäistä, jotka muodostavat perusoikeusluettelon, hyväksyttiin jo vuonna 1791. Perustuslakiin tehtyjen tekstimuutosten vähäisyydestä huolimatta liittovaltion perustuslain tulkinta on kuitenkin muuttunut käytännön myötä hyvinkin paljon. Liittovaltion korkein oikeus on käytännössä tärkein perustuslakia tulkitseva elin, ja se on monelta osin rinnastettavissa EY:n tuomioistuimeen.¹²⁷ Liittovaltioille ominainen piirre onkin, että niissä joko liittovaltion korkeimmalle oikeudelle, kuten Yhdysvalloissa, tai erityiselle valtiösääntötuomioistuimelle, kuten Saksassa, kuuluu liittovaltion ja osavaltioiden välisten, muun muassa toimivaltaa koskevien riitojen ratkaiseminen. EU:n liittovaltiokehitystä arvioitaessa tähänkin puoleen on syytä kiinnittää huomiota. Tuomioistuinten aseman vahvistuminen on myös tärkeä osa demokratiakeskustelua, eikä sitä voida sivuuttaa EU:nkaan yhteydessä.

Euroopan unionin ja Amerikan Yhdysvaltojen vertaaminen on tarpeen, jotta ymmärrettäisiin perustuslain säätämisessä Yhdysvaltain ja EU:n välillä olevat eroavuudet. Samalla tulee yleisemminkin esiin, miten ratkaiseva tekijä juuri perustuslain säätämisessä noudatettava menettely on arvioitaessa, onko EU liittovaltio vai ei. Koska liittovaltiossa perustuslain muuttamiseen riittää osavaltioiden määräenemmistön hyväksyminen, ei EU ainakaan vielä ole liittovaltio, eikä konventin perustuslakiehdotuksessakaan siihen tähdätty. Yhdysvaltojen kohdalla kyse oli aikoinaan yhden valtion, yhden kansakunnan ja yhden kansan luomisesta (*“one State, one Nation, one People”*), mistä taas EU:ssa ei missään tapauksessa ole kyse. Kokonaan EU:n liittovaltiopiirteitä ei kuitenkaan ole mahdollista kieltää¹²⁸, mutta EU:ssa oltaneen kuitenkin lähempänä saksalaista kuin amerikkalaista liittovaltiorakennetta, koska jäsenvaltioilla on EU:ssa niin vahva asema ”liittovaltiotason” päätöksenteossa. Tosin viime vuosina käydyssä keskustelussa on toisinaan pidetty esillä myös amerikkalaista liittovaltiomallia EU:n kehittämisen ideaalina. Niin on tehnyt myös Saksan ulkoministeri *Joschka Fischer*. Ilmeisesti niin pitkälle ei kuitenkaan olla menossa, vaikka sellaisen kuvan voisikin helposti saada asiasta julkisuudessa käydyn keskustelun perusteella. Esimerkiksi EU:n presidentistä on toisinaan puhuttu siihen sävyyn, kuin kyse olisi kansalaisten vaalissa valitsemasta presidentistä, jolla olisi yhtä laajat valtaoikeudet kuin USA:n presidentillä. Tuollainen vaihtoehto ei kuitenkaan ollut konventin työ-

¹²⁷ Tarkemmin ks. *Monaghan*, 175–181. Vrt. *MacCormick* (1999), 97, joka ihmettelee, miten kauan tosiasiassa kesti ennen kuin liittovaltion korkein oikeus saavutti Yhdysvalloissa merkittävän valtiolimen aseman. EY:n tuomioistuimelta se onnistui paljon nopeammin. Siitä, miksi näin kävi, ks. *Goldstein*, erit. 14–42, joka vertailee noita kahta tuomioistuinta tuolta osin.

¹²⁸ Siitä tarkemmin ks. esim. *Burgess*.

kentelyn aikana esillä missään konkreettisissa ehdotuksissa. Yksikään EU:n jäsenmaista ei edes ole hallitustavaltaan presidenttivaltainen Yhdysvaltain tapaan.

2.2 TUTKIMUKSEN RAKENNE

Tämä tutkimus koostuu johdantoluvun (I luku) ohella viidestä pääluvusta, joissa käsittelen valtiosääntöoikeuden teoreettisia ja historiallisia lähtökohtia (II luku), samoin kuin tarkemmin eräitä keskeisiä valtiosääntöoikeudellisia peruskäsitteitä ja periaatteita (III luku) sekä EU:n synnyn ja kehityksen merkitystä yleiselle valtiosääntöoikeudelle (IV luku). Vaikka kirjan käsittelytapa on monessa mielessä yleinen, otan kuitenkin tarkemman tarkastelun kohteeksi valtiosääntöoikeuden yleiset opit nimenomaan Suomessa ja niiden viime aikoina, erityisesti maamme EU-jäsenyyden myötä, kokemat muutokset (V luku). Lopuksi käsitteelen EU:n tulevaisuuden näkymiä, erityisesti EU:lle vuonna 2004 hyväksytyn perustuslain (perustuslaillisen sopimuksen) merkitystä valtiosääntöoikeuden näkökulmasta (VI luku).

Kirjan II luvussa tutkin nykyaikaisen perustuslakikäsitteen syntyä ja ennen kaikkea sen historiallista kytkestä nykyisen tyyppisen kansallisvaltion syntyyn. Tuolta ajalta on myös suurin osa yhä käytössä olevista oikeudellisista peruskäsitteistä, periaatteista ja teorioista. Mainittakoon niistä tässä paitsi (kansallis)valtion, valtiosäännön ja perustuslain käsitteet, myös keskeiset suvereenisuuden ja perusoikeuden käsitteet. Tuolta ajalta ovat peräisin myös kansansuvereenisuuden periaate ja edustusperiaate samoin kuin oppi oikeussääntöjen hierarkiasta ja kaiken pohjana oleva oikeusvaltioperiaate. Historiallisiin juuriin viittaaminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että mainitut käsitteet ja periaatteet olisivat pysyneet sisällöltään muuttumattomina koko tämän ajan.

Pyrin selvittämään, mikä oli se yhteiskunnallinen tilanne ja mitkä olivat sen erityispiirteet, jossa keskeiset, yhä käytössä olevat valtiosääntöoikeudelliset käsitteet ja periaatteet syntyivät. Ajallisesti se tapahtui 1700- ja 1800-luvuilla, jolta ajalta nykyisen tyyppinen valtio konstitutionalistisine piirteineen on peräisin. Paitsi että käsittelen konstitutionalismin syntyä yleisellä tasolla, tuon esiin myös siinä eri maiden välillä vallitsevia eroja. Tutkimuksen tältä osin voin yksittäisten maiden osalta nojautua monessa kohdin *Jyrängin* ”Lakien laki” -kirjaan vuodelta 1989. Hän käsittelee kirjassa useiden niiden Länsi-Euroopan maiden valtiosääntökehitystä, jotka myöhemmin muodostivat nykyisen Euroopan unionin. Jyräni ei kuitenkaan ole valinnut tutkimuksessaan käsittelemiään maita tuon si-donnaisuuden perusteella, joten EU-näkökulman mukaan ottaminen muuttaa jonkin verran painotuksia.

Vasta historiallisen tarkastelun jälkeen on mahdollista sanoa, kuuluuko perustuslaki ylipäätään vain kansallisvaltioille ja mitä valtiosääntöoikeuden yleisille

opeille on tapahtunut kansallisvaltion kokemien muutosten myötä. Onko niiden keskinäinen riippuvuussuhde niin automaattinen, että toisen muuttuminen johtaa toisenkin muuttumiseen? Onko mahdollista, että eri EU-maissa päädytään erilaisiin lopputuloksiin? Tosin kehitys ei ole koskaan ollut täysin identtistä kaikissa EU-maissa; niillä kaikilla on omat oikeuskulttuurinsa samoin kuin poliittiset kulttuurinsa. On kuitenkin syytä kysyä, millä tavoin historiassa kauas taaksepäin johtavat erot eri EU-maiden välillä vaikuttavat EU:n kehitykseen. Lähentymistä eri maiden välillä on tosin tapahtunut etenkin viime vuosikymmeninä, mutta voidaanko kaikista eroista koskaan päästä eroon ja onko se edes tavoitteena? Entä voidaanko perinteisiä valtiosääntöoikeudellisia käsitteitä ja periaatteita ylipäättään siirtää EU:hun, ja jos voidaan, niin millä edellytyksin ja minkä sisältöisinä?

Historiallisen jakson jälkeen (III luvussa) käsittelemme tarkemmin eräitä keskeisiä valtiosääntöoikeudellisia peruskäsitteitä ja periaatteita (suvereenisuus, kansansuvereenisuus, normihierarkia, valtiiovallan kolmijako-oppi, parlamentarismi, kansalaisuus, perus- ja ihmisoikeuksien suoja). Valtiosääntöoikeuden perusproblematiikka lähtee liikkeelle suvereenisuuden eli täysivaltaisuuden käsitteestä. Se onkin olennainen edellytys valtiolle ymmärrettynä siinä merkityksessä, missä valtio aikoinaan syntyi Westfalenin rauhansopimuksen myötä vuonna 1648. Lyhyesti sanottuna suvereenisuudella tarkoitetaan valtion tasa-arvoisuutta toisiin valtioihin nähden ja yksinomaista juridista valtaa organisoida järjestys valtion omalla alueella. Traditionaalisen opin mukaan kukin valtio voi kuitenkin rajoittaa omaa suvereenisuuttaan solmimalla valtiosopimuksia toisten suvereenien valtioiden kanssa. Valtion sitoutumisessa tällaiseen yhteistyöhön toisten valtioiden kanssa noudatetaan sen omissa perustuslaissa säännellyjä muotoja. Suvereenien valtioiden keskenään tekemiä sopimuksia puolestaan säännellään kansainvälisen oikeuden normein. Viimeksi mainittujen normien osuus on kasvanut voimakkaasti viime vuosikymmenien aikana, ja niillä säännellään entistä useammin myös sellaisia asioita, joista aiemmin on säädetty yksinomaan valtion omissa perustuslaissa (esimerkiksi ihmisoikeuksien suoja). Siitä syystä toisinaan puhutaan jopa suvereenisuuden kuolemasta ja samalla tavoin on jo jonkin aikaa puhuttu myös kansallisvaltion kuolemasta.

Vaikka suvereenisuus on ollut edellä mainittuun tapaan sekä valtiosääntöoikeuden että kansainvälisen oikeuden keskeisiä käsitteitä, EU:n kehitys on tuonut oman värinsä tähän keskusteluun. Erityisesti Saksassa suvereenisuuden käsite on ollut vilkkaan keskustelun kohteena 1990-luvulla Maastrichtin sopimuksen voimaantulon jälkeen. Jotkut tutkijat ovat vaatineet jopa luovuttavaksi koko käsitteestä. Kriitikoiden mielestä käsitteen puolustajat – liittovaltion valtiosääntöuomioistuin kärjessä – ovat antaneet suvereenisuudelle ja itse asiassa koko valtion käsitteelle varsin vanhanaikaisen sisällön.¹²⁹ Enää ei suvereenisuuden tarkastelu

¹²⁹ Tarkemmin ks. *de Witte* (1998), 301–304 ja *Walker*, *European Law Journal*, Vol. 4 (1998), 355–388.

voi ilman muuta lähteä liikkeelle siitä, että kyse on aina kaksinaissuhteesta, jonka osapuolina ovat toisaalta kaksikymmentäviisi jäsenvaltiota, siis niistä kukin erikseen, ja toisaalta EU, ikään kuin se olisi mikä tahansa kansainvälinen järjestö. Yksittäisestä valtiosta liikkeelle lähtevä tarkastelukulma oli ymmärrettävissä vielä siinä vaiheessa, kun maailma rakentui yksittäisten, periaatteessa tasa-arvoisten (kansallis)valtioiden ja niiden toimien varaan. Valtioiden keskinäinen yhteistyö kansainvälisten järjestöjen puitteissa oli vielä siinä vaiheessa varsin vähäistä.

Suverenisuuden käsitteen ympärille uudelleen virinnyt keskustelu auttaa meitä yleisemminkin ymmärtämään, miten tietty ylihistoriallisena pidetty valtiosääntöoikeudellinen käsite on todellisuudessa hyvin tiukasti sidoksissa tiettyyn aikaan, sen poliittisiin lähtökohtiin. Suverenisuuden olennaisena sisältönä on pidetty ns. kompetenssi-kompetenssia (= kykyä säätää kaikkien valtion alueella valtaa käyttävien orgaanien ja viranomaisten toimivallasta, eli kyse on viime kädessä perustuslainsäätämisvallasta), mikä sen sijaan EU:lta traditionaalisen käsityksen mukaan puuttuu.¹³⁰ Nykyisin esiintyy kuitenkin myös käsitys, jonka mukaan valtioilla ei olekaan enää yksinoikeutta lainsäädäntövallan käyttöön ja että on olemassa useita, lähtökohtaisesti keskenään tasa-arvoisia oikeusjärjestyksiä (= oikeudellinen pluralismi). Tällöin joudutaan kyseenalaistamaan monien muidenkin valtiosääntöoikeudellisten käsitteiden ja teorioiden, muun muassa erittäin keskeisen demokratiaperiaatteen ja normihierarkiaa koskevan teorian, perinteinen sisältö.

Riippuu paljolti valitusta näkökulmasta, miten eri oikeusjärjestysten – kansallisen oikeuden, EY:n oikeuden ja kansainvälisen oikeuden – välisiä suhteita arvioidaan. Myös hierarkiassa ylämpänä oleva perusnormi (*Grundnorm*) voidaan, aina valitusta näkökulmasta riippuen, määritellä usealla eri tavalla.¹³¹ Itse asiassa hierarkia-ajattelu – ja sen mukana hierarkiassa ylämpänä oleva perusnormi – perinteisessä mielessä voitaisiin viimeistään EY:n oikeuden kehityksen myötä kyseenalaistaa. Jos lähdetään siitä sinänsä kyseenalaisesta väitteestä, että EY:n oikeudella on kansallisen perustuslain kanssa yhdenvertainen legitimaatio-perusta, ei niistä toinen voi enää itsestään selvästi syrjäyttää toista mahdollisesti syntyvässä ristiriitatilanteessa. Sen sijaan tuosta tilanteesta voidaan hyvin käyttää englanninkielistä termiä ”*coordination without subordination of legal orders*”.¹³² Avoin ristiriita ei olekaan ainoa mahdollisuus määritellä, miten kaksi

¹³⁰ Väite pitää sinänsä paikkansa traditionaalisesta valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, mutta voidaanko tuollaista kriteeriä pitää enää relevanttina – tai tilanne on ainakin muuttunut aikaisempaa moni-ilmeisemmäksi.

¹³¹ *Richmond*, 392–403, on löytänyt yhdeksän erilaista tapaa käsitellä eri oikeusjärjestysten välisiä pätevyyssketjuja.

¹³² *MacCormick*, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 18 (1998), 530 ja laajemmin ks. sama, 524–532. Ks. myös *Bankowski* (1996), 5.

erilaista oikeusjärjestystä kohtaa toisensa, vaan yksittäisessä soveltamistilanteessa voi olla kyse myös periaatteiden tasoisesta punninnasta.

Tutkimuksen neljännessä (IV) pääjaksossa tarkastelen tarkemmin Euroopan integraatioprosessia edellisessä jaksossa esiteltyä taustaa vasten. Kun III luvussa liikuin vielä yleisellä tasolla ja EU:n esittelin yhtenä – tosin usein varsin spesiaalina – esimerkkinä muiden kansainvälisten järjestöjen joukossa, kirjan IV luvussa tarkastelukulma on päinvastainen: tarkasteluni lähtee liikkeelle EU:sta, ja pyrin rakentamaan yleisiä oppeja sen ympärille. Nykyisen Euroopan unionin synty ajoittuu 1950-luvulle, ja integraation tiivistyminen alkoi 1980-luvulla sen saavuttaessa tähänastisen huippunsa 1990-luvulla. Miten perustavanlaatuisia muutoksia EU:n vahvistuminen on todellisuudessa saanut aikaan edellä mainituissa valtiosääntöoikeudellisissa peruskäsitteissä?¹³³ Voidaan puhua jopa jonkin tason legitimitteettikriisistä, koska (kansallis)valtion perustuslaissa säännelty vallankäytön muodot eivät enää kaikilta osin vastaakaan vallitsevaa todellisuutta. On olemassa muunkinlaista julkisen vallan käyttöä, joka ei kuitenkaan läheskään aina käy ilmi yksittäisen jäsenvaltion perustuslain tekstistä. Mihin perustuu se tosiasia, että EY:n oikeudelle on annettu etusija kansalliseen lainsäädäntöön, jopa perustuslakeihin nähden, ilman että tällaisesta etusijasta olisi nimenomaisia säännöksiä jäsenmaiden perustuslaeissa eikä ennen EU:n perustuslain voimaantuloa myöskään EU:n perussopimuksissa?

Monelta osin tuntuu siltä, että EU:n järjestelmä ei enää sovi vanhaan valtiosääntöjärjestelmään. Kirjan IV luvussa pyrin osoittamaan ne leikkauskohdat, joissa muutoksia on tapahtunut. Kyse ei välttämättä ole mistään sovittamattomista ristiriidoista, vaan muutos voi viedä yleisemminkin valtiosääntöoikeuden kehitystä eteenpäin. Esille nousevista kysymyksistä keskeisimpiä ovat mielestäni seuraavat: 1) kansallisen ja kansainvälisen oikeuden suhdetta eri maissa määrittävän monismi/dualismi -jaottelun¹³⁴ merkitys EU-aikana (hypoteesi: EU:n kehityksen myötä myös dualistisista jäsenmaista on tullut todellisuudessa monistisia, eikä EU:n oikeus muutoinkaan sovi perinteisiin kansainvälisoikeudellisiin luokitteluihin, vaikka EY:n oikeus alun perin kansainväliseen oikeuteen perustui-

¹³³ Myös *Fossum* (2000), 138, perää keskustelua valtiosääntöoikeudellisten käsitteiden kokemista muutoksista EU:n kehityksen myötä.

¹³⁴ Monistisen käsityksen mukaan on vain yksi perusnormi, se johon kansainvälisen oikeuden voimassaolo perustuu. Jokainen kansallinen oikeusjärjestys johtaa voimassaolonsa viime kädessä kansainvälisestä oikeudesta. Sen sijaan dualistisen käsityksen mukaan sekä kansainvälisellä että kansallisella oikeudella on eri voimassaoloperusta. Kansainvälisen oikeuden normit tulevat valtiossa kaikkien välittömästi noudatettaviksi vain erityisellä valtiosisäisellä voimaansaattamistomella. Niiden asema hierarkiassa määräytyy voimaansaattamisnormin hierarkkisen aseman perusteella. Mm. Suomi on luettavissa dualististen järjestelmien joukkoon. Kuten esim. *Jyränki* (2003), 328, toteaa, jaottelu ei kuitenkaan ole käytännössä noin selkeä, vaan monismista ja dualismista esiintyy monenlaisia muunnelmia.

kin¹³⁵), 2) valtion suvereenisuuden käsitteen muuttuminen EU:n kehityksen myötä (hypoteesi: kansainvälistä yhteistyötä varten laaditut suvereenisuuden rajoittamista koskevat opit eivät enää ole käyttökelpoisia monessa suhteessa ”valtiollisia” piirteitä saaneen EU:n yhteydessä), ja 3) perustuslainsäätämistä koskevien oppien muuttuminen (hypoteesi: perustuslainsäätämistä ei kuulu enää yksinomaan kansallisvaltioyhteyteen).

Kansainvälisoikeudellisista lähtökohdistaan huolimatta EY:n oikeuden on katsottu jo pitkään muodostaneen oman, itsenäisen oikeusjärjestyksensä kansainvälisen oikeuden sisällä (*van Gend en Loos* -tapaus, 26/62), ja jo 1980-luvulla EY:n tuomioistuimien päätöksiin on tullut, että EY:llä on myös oma perustuslakinsa (*Les Verts* -tapaus, 294/83). Vaikka kyse ei olekaan perustuslaista traditionaalisesta merkityksessä, jouduttiin tuolloisen kehityksen seurauksena kyseenalaistamaan monet traditionaaliset valtiosääntöoikeudelliset opit, ja nyt parikymmentä vuotta myöhemmin EU:n perustuslakihankkeen myötä ollaan taas tiettyssä käännekohtassa.

Monien EU:n jäsenvaltioiden perustuslaeissa valtion suvereenisuuden rajoittaminen on ilmaistu siten, että niissä on nimenomainen säännös toimivallan siirtämisestä kansainvälisille järjestöille. Tuollaisten säännösten tulkinta ”taipui” kaikkialla melko pitkälle, mutta tietty raja tuli vihdoinkin vastaan, ja joissakin maissa jouduttiin tekemään perustuslakiin uudenlaisen tilanteen edellyttämiä tekstimuutoksia, joissa otettiin nimenomaisesti huomioon EU:n muista kansainvälisistä toimielimistä poikkeavat piirteet. Tilannetta on osuvasti kuvattu sillä tavoin, että vaikka valtiosuvereenisuuden ja Euroopan integraation rauhanomainen rinnakkainolo kokikin ajan mittaan monenlaisia muutoksia, Maastrichtin sopimus 1990-luvun alussa aiheutti sen, että tasapaino järkkäytyi lopullisesti.¹³⁶ Viimeistään Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen 1990-luvun lopussa tarvittiin kaikkialla uudenlaisia juridisia ajattelutapoja ja teorioita, sillä vanhat näyttivät jo tulleen tiensä loppuun.

Vaikkei suvereenisuuden käsitettä voidakaan kokonaan hylätä kansallisen valtiosääntöoikeuden tasolla, ei sitä välttämättä enää tarvita EY:n oikeudessa samassa määrin. Se on jo ainakin osin menettänyt selitysvoimansa EU:n ja sen jäsenvaltioiden välisen suhteen osalta, sillä kyseinen suhde on todellisuudessa

¹³⁵ Vaikka se sopii kuvaamaan kansainvälisen oikeuden ja valtiosisäisen oikeuden välistä suhdetta, eurooppaoikeuden näkökulmasta se on jo liian yksilotteinen: ”It also takes us beyond the traditional opposition between monism and dualism, the latter being far beyond from today’s realities”, kuten *Sacha Prechal*, *Common Market Law Review*, Vol. 37 (2000), 1069, eurooppaoikeudesta toteaa.

¹³⁶ Kuten *Leben* (2000), 106, toteaa, mikään jäsenvaltio ei kuitenkaan ole kieltäytynyt ratifioimasta perussopimusten muutoksia, vaan kaikkialla on joko päädytty perustuslain tulkinnan muutokseen, ja kun se ei enää ole tullut kyseeseen, perustuslain tekstiä muuttamiseen. Tältä osin syntyneistä valtiosääntöoikeudellisista ongelmista Saksan osalta ks. *Folz*in tutkimus ja Ranskan osalta vastaavista ongelmista ks. *Bonnie*, *European Public Law*, Vol. 4 (1998), 520–532.

paljon moniulotteisempi, kuin mitä suvereenisuuden käsitteen avulla pystytään operoimaan. Mutta mitä suvereenisuuden käsitteen tilalle? *Neil MacCormick* käyttää tässä jopa sellaista käsitettä kuin ”postsuvereeni valtio”.¹³⁷ Tällä hän korostaa, että maailma ei koostu enää vain suvereenista valtioista, vaan niiden ohella on olemassa muitakin valtaa käyttäviä organisaatioita. Etenkin Euroopan unioni on syytä mainita vielä erikseen tässä yhteydessä. Valtiot eivät ole sinänsä hävinneet minnekään, vaan ne ovat kokeneet monenlaisia muutoksia. EU ja (kansalliset) valtiot eivät ole millään tavoin toisiaan poissulkevia tai edes kilpailevia vaihtoehtoja, vaan niiden kesken vallitsee monitasoinen vuorovaikutussuhde.

Tutkimuksen viidennessä (V) luvussa tarkastelen edellä mainittuja kysymyksiä erityisesti Suomen kannalta: Suomen valtiosääntöoikeuden eurooppalaistumista. Juuri tässä tilanteessa, kun Suomen uusi perustuslaki on vielä suhteellisen tuore, on hyvä ajankohta ottaa valtiosääntöoikeuden yleiset opit tarkastelun kohteeksi. Ne eivät suinkaan muutu automaattisesti aina lakitekstin muuttuessa, mutta sitä tuskin voidaan kokonaan kieltää, että yleisissä opeissakin on tapahtunut uuden perustuslain myötä jonkinlaisia muutoksia, pienempiä ja suurempia. Suomea koskeva jakso on suhteellisen laaja ja saattaa vaikuttaa jopa muusta tutkimuksesta irrallaan olevalta, mutta tämän jakson tarpeellisuutta perustelen sillä, että Suomea koskeva tarkastelu tuo kaivattua konkretiaa muutoin varsin abstraktilla tasolla pysyvään tutkimukseen. Tässä luvussa osoitan konkreettisesti, miten eurooppalaistuminen näkyy valtiosääntöoikeudessa ja miten Suomen järjestelmä on lähentynyt muiden EU-maiden järjestelmiä.

Aluksi on selvitettävä vuoden 1919 Hallitusmuodon syntyvaiheet, koska silloin omaksutut mallit ovat vaikuttamassa monessa suhteessa yhä tänä päivänäkin. Niitä ei ollut edes tarkoitus sivuuttaa kokonaan uutta perustuslakia säädettäessä, vaikka monenlaisia muutoksia niin lakitekstissä kuin yleisissä opeissakin toki on tapahtunut kuluneina vuosikymmeninä. Tässä luvussa keskeinen tehtävä on selvittää paitsi miten yleiset opit ymmärrettiin uuden vuosituhannen vaihteessa toteutetussa perustuslakiuudistuksessa, myös miten valtiosääntöoikeuden yleiset opit ylipäätään ovat sopeutuneet EU-jäsenyyden myötä tapahtuneeseen muutokseen. Miten tapahtunut kehitys on pyritty teoreettisesti selittämään suomalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa? Entä miten arvioin nykyisten yleisten oppien sopeutuvan EU:n perustuslakiin (perustuslailliseen sopimukseen), kun sellainen aikanaan tulee voimaan. Joudun tässä yhteydessä pohtimaan tarkemminkin valtiosääntöoikeuden muuttunutta roolia. Enää se ei välttämättä ole yhtä keskeisessä asemassa poliittisen vallankäytön oikeudel-

¹³⁷ Ks. hänen kolme aihetta käsittelevää artikkeliaan: *Beyond the Sovereign State* (1993), *Liberalism, Nationalism and the Post-sovereign State* (1996) ja *Risking Constitutional Collision in Europe?* (1998). Ks. myös *MacCormick* (1999).

lisessä sääntelyssä tai ainakin sen on laajennettava näkökulmaansa, jos se sitä yhä haluaa olla.

Suomea koskevassa tarkastelussa on kiinnitettävä huomiota muun muassa poikkeuslain säätämismahdollisuuteen, joka tosin koki tiettyjä muutoksia uuden perustuslain voimaantulon myötä. Poikkeuslakijärjestelmä mahdollisti aikanaan sen, ettei perustuslakeja juurikaan tarvinnut muuttaa Suomen EU-jäsenyyden takia. Tilanne olisi kuitenkin ollut toinen, jos nykyinen perustuslaki olisi ollut voimassa jo Suomen EU-jäsenyyden voimaantullessa vuonna 1995.¹³⁸ Poikkeuslakimahdollisuuden olemassaolon vuoksi Suomessa ei ole myöskään jouduttu pohtimaan suvereenisuuden sisältöä yhtä tarkasti kuin niissä jäsenmaissa, joissa on jouduttu tekemään tiukkaa juridista tulkintaa siitä, miten pitkälle suvereenisuutta voidaan rajoittaa tai vaihtoehtoisesti siirtää toimivaltaa EU:lle. Jos perustuslain sallimat rajat on ylitetty, on muualla siinä tilanteessa jouduttu muuttamaan perustuslakia. Sen sijaan Suomessa perustuslakia ei ole tarvinnut muuttaa vastaavassa tilanteessa, vaan asia on voitu järjestää helpommin poikkeuslain avulla. Ajan mittaan monissa maissa on – usein kuitenkin vasta monien juristien tulkintakiistojen jälkeen – päädytty ns. jaetun suvereenisuuden käsitteeseen, millä tarkoitetaan sitä, että suvereenisuutta ei ole siirretty EU:lle, vaan sitä ainoastaan ”käytetään osin yhdessä muiden valtioiden kanssa EU:n institutionaalisten rakenteiden puitteissa”.¹³⁹ Tällainen tulkinta on omaksuttu myös Suomen vuosituhannen vaihteessa toteutetun perustuslakiuudistuksen lähtökohdaksi. Tuollainen lähtökohta omaksuttiin Suomessa itse asiassa jo EU-jäsenyys sopimuksen kohdalla muutama vuosi aiemmin (*PeVL 14/1994 vp.*). Tutkimuksen tehtävänä on selvittää, miten tietoinen tai teoreettisesti perusteltu tuollainen ratkaisu oli.

Kirjan V luvussa käsittelem myös kansansuvereenisuusperiaatetta, joka on yksi Suomen perustuslain peruseriaatteita (*PeL 2 §: Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate*). Mitä tarkoitettiin, kun Suomen uuteen perustuslakiin otettiin 94.3 §:ään maininta siitä, että ”kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita”? Mitä demokratialla perustuslaissa pohjimmitaan tarkoitetaan? Onko se aina sidottu välttämättömästi kansallisvaltioyhteyteen?

Myös normihierarkia ansaitsee tulla tarkemman tarkastelun kohteeksi myös Suomen osalta. Se onkin ollut paljon esillä suomalaisessa tutkimuksessa viime

¹³⁸ Ks. kriittisesti *Jyränki* (2000), 77–79, 214 ja sama (1996), 58–72. Vrt. myös *Meres-Wuori* (1999), 2, jonka mielestä Suomen EU-jäsenyys sopimusta ei olisi voitu voimaansaattaa poikkeuslakina (ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä), jos Suomessa olisi jo silloin ollut voimassa nykyisen *PeL 73.1 §:n* kaltainen säännös ns. ”rajatusta poikkeuksesta” (ks. myös *PeL 94.2 §*).

¹³⁹ Ks. tarkemmin *de Witte* (1998), 281–304. Ks. myös *Walker*, *European Law Journal*, Vol. 4 (1998), 359–360.

aikoina, sillä valtiosääntöoikeuden tutkijoiden ohella myös oikeusteoreetikot, erityisesti *Raimo Siltala* ja *Hannu Tolonen*, ovat olleet kiinnostuneita normihierarkiasta. Tutkimista riittää, koska etenkin kansainvälistymiskehitys on tuonut asiaan monia uusia vivahteita. Teorian tasolla on Suomessakin puhuttu jo jonkin aikaa hierarkian murtumisesta¹⁴⁰, mutta perustuslain tekstistä tapahtunutta muutosta ei juuri huomaa. Kansainvälisen oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta on Suomessa perinteisesti luonnehdittu dualistiseksi. Erityisesti maamme EU-jäsenyyden myötä asia on kuitenkin muuttunut monessa mielessä aikaisempaa ongelmallisemmaksi, ja Suomessakin on käytännössä siirrytty entistä selvemmin monismiin, vaikka perustuslaki (95 §) yhä lähtee dualismista. Lisää mielenkiintoa asiaan toi uuteen perustuslakiin otettu perustuslain etusijaperiaate (PeL 106 §), jota perusteltiin muun muassa sillä, että suomalaisilla tuomioistuimilla oli jo tuolloin oikeus tutkia eduskunnan säätämien lakien suhde EY:n säädöksiin. Sitä ei kuitenkaan silloisissa perustuslaeissa nimenomaisesti todettu.¹⁴¹ Miksei tuomioistuimille annettaisi vastaavaa oikeutta Suomen perustuslakeihin nähden, kysyttiin. Miten tällainen kehitys on muuttanut Suomen perinteistä vallanjako-oppia? Entä miten perustuslain etusijaperiaatetta teoreettisesti perusteltiin?

Myös Suomen ja EU:n perusoikeusjärjestelmän yhteensovittaminen voi osoittautua jossain määrin ongelmalliseksi, etenkin sen jälkeen kun EU:n perustuslaki on tullut voimaan. Tällöin tarvitaan muutoksia myös teoreettisiin lähtökohtiin; periaatteet on otettava entistä selvemmin mukaan tarkasteluun, jolloin muodollinen hierarkia-ajattelu pakostakin kyseenalaistuu entisestään. Siihen liittyvää problematiikkaa käsittelemme niin ikään kirjan V luvussa ja tietyiltä osin jo IV luvussa.

Viimeisessä Euroopan unionin tulevaisuutta koskevassa kuudennessa (VI) luvussa nousee esille se olennaisen tärkeä kysymys, missä määrin ylipäättään on enää mielekästä tehdä valtiosääntöoikeudessa nykyisen tyyppinen jyrkkä rajanveto EU:n ja sen jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten välillä. Vallan käsite nousee mukaan tähän tarkasteluun. Mitä muutoksia siinä on tapahtunut sen jälkeen, kun kansallisvaltio ei enää ole ainoa vallankäytön areena? EU-jäsenyyden aikaansaamasta oikeuskulttuurisesta vallankumouksesta puhuvat osuvat itse asiassa varsin lähelle totuutta. Kyse ei ole pelkästään uudesta normitulvasta, vaan jäsenyyden mukanaan tuoma muutos näkyy myös yleisten oppien tasolla kaikilla oikeudenaloilla. Tutkijoiden tehtävänä on huolehtia teorian tasolla tarvittavista muutoksista, ja käytäntöjen yksinkertaistamisen käynnistäminen on EU:n jäsenvaltioiden harteilla (HVK-prosessi).

¹⁴⁰ Ks. etenkin *Koskenniemi* (1993), 27–34.

¹⁴¹ Ks. sen sijaan *HE 1/1998 vp.*, 53.

Kirjan VI luvussa käsittelen kahta eri prosessia, jotka ovat kuitenkin monin tavoin sidoksissa toisiinsa, ja niistä edellinen paljolti mahdollistaa jälkimmäisen. Ensiksikin tutkin jäsenvaltioiden valtiosääntöjärjestelmien eurooppalaistumista, minkä seurauksena eri maiden järjestelmien väliset erot ovat myös kaventu-neet,¹⁴² ja toiseksi tutkin EU:n perustuslakiprosessia, joka huipentui vuoden 2004 kesäkuussa loppuun saatetussa hallitustenvälisessä konferenssissa hyväk-syttyyn EU:n perustuslakiin (= sopimus Euroopan perustuslaista), joka on vielä sen jälkeen saatettava valtionsisäisesti voimaan kaikissa EU:n kahdessakymme-nessäviidessä jäsenmaassa kunkin jäsenmaan perustuslain edellyttämässä järjes-tyksessä. Tutkimuksen asiana on selvittää, mistä EU:n perustuslain taustalla ole-vat arvot ja periaatteet, käsitteet ym. tulevat. Onko jonkin yksittäisen jäsenval-tion malli ollut silloin selvästi lähtökohtana? Onko tässä kyse pelkästä valtapoli-tiikasta, vai löytyykö sille myös ideologinen selitys? Siten ei riitä, että sanotaan esimerkiksi Ranskan kannattavan hallitustenvälisyyttä EU:n kehittämisen keino-na, kun taas Saksan tavoitteet ovat lähempänä liittovaltiomallia. Pyrin selvittä-mään, onko kummankin maan omalla historialla ja valtiomallilla jotain tekemis-tä asian kanssa.

Lähden siitä, että tämä kaikki johtaa lopulta ns. eurooppalaiseen valtiosääntö-oikeuteen tai eurooppalaiseen konstitutionalismiin, viimeksi mainitun sanan ehkä tuntuessa luontevammalta ainakin vielä tässä vaiheessa. Tällä tarkoitan tilannetta, jossa sekä EU:lla että sen jäsenmailla on omat, suoraan kansalaisilta legitiimiytensä saavat perustuslakinsa. Nuo perustuslait eivät kuitenkaan lähtö-kohtaisesti ole jyrkästi hierarkkisessa suhteessa toisiinsa, vaan pikemminkin ne tietyssä mielessä täydentävät toisiaan. Täsmällinen kokonaisuus vaihtelee sen mukaan, minkä maan näkökulmasta tilannetta tarkastellaan.

Edellä sanottu edellyttää sitä, että analysoin yleisemminkin EY:n oikeuden ja kansallisen oikeuden välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä. Millä edellytyksin euroop-palainen valtiosääntöoikeus voi ylipäättään rakentua? EY:n oikeuden tarkastelun lähtökohdaksi omaksun *Harm Schepelin* esittämän näkemyksen, jonka mukaan EY:n oikeus ei sinänsä eroa kansallisvaltion oikeudesta kiinnitettäessä huomiota tiettyihin modernin oikeuden erityispiirteisiin.¹⁴³ Modernin oikeuden ensimmäi-ssä vaiheessa uutta oli yksilön vapausoikeuksien korostaminen. Myöhemmin on alettu puhua ns. hyvinvointivaltiollisesta oikeudesta, jolle on tyypillistä, että oikeudellisen vapauden tueksi vaaditaan tosiasiallista vapautta ja oikeudellisen yhdenvertaisuuden tueksi tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Puhutaan myös oikeu-den materiaalistumisesta. Edellä kuvattuun modernin oikeusvaltion ensimmäi-

¹⁴² Ks. *de Witte* (1998), 298, joka käyttää EU:n ja sen jäsenmaiden yhteydessä ilmaisua ”growing constitutional homogeneity”. Ks. myös *Preuss*, *Ratio Juris*, Vol. 12 (1999), 417–428.

¹⁴³ Noin *Schepelin* (1998), 48. *Tuori* (2000), 227, puolestaan korostaa, että luonnehdinta EY:n oikeu-desta itsenäisenä oikeusjärjestyksenä pitää paikkansa vain, jos katse rajoitetaan oikeuden pintata-solle. Pintaa syvemmälle mentäessä arvio käy hänen mielestään ongelmalliseksi.

seen vaiheeseen on pyrkinyt jo jonkin aikaa myös EY:n oikeus.¹⁴⁴ Myös toinen vaihe on tavoitteena; keskeisen käännekohdan muodostaneessa Amsterdamin sopimuksessa annettiin perussopimustasoisesti aikaisempaa vahvempi asema myös sosiaalisille oikeuksille, ja niiden asema vahvistui edelleen EU:n perusoikeuskirjan myötä.¹⁴⁵ Tosin EY:n oikeuden osalta puhutaan yhä eräänlaisesta kypsymättömyydestä kansallisvaltion oikeuteen verrattuna, millä viitataan muun muassa heikkoon perus- ja ihmisoikeuksien suojaan. Pelkästään säädöstekstienkin tasolta asiaa tarkasteltaessa tuollainen käsitys on mielestäni kuitenkin jo jossain määrin kyseenalainen.¹⁴⁶ Koko ajan laajempaa kannatusta saaneekin käsitys, että perus- ja ihmisoikeudet ovat jo suhteellisen syvällä oikeuskulttuurissa. Sitä kautta ne vaikuttavat myös EU:n sekundäärinormiston tulkintaan.

EU:n tulevaisuuden kannalta olennainen kysymys on jo jonkin aikaa liittynyt siihen, tarvitsisiko se oman perustuslain, joka sisältäisi myös oikeudellisesti sitovan perusoikeusluettelon. Sellaisen se onkin lähivuosina saamassa. EY:n oikeuden ”perustuslaillistumista” on jo jonkin aikaa voitu perustella opilla EY:n oikeuden välittömästä sovellettavuudesta ja *lex posteriori derogat legi priori* -opin hylkäämisellä EY:n oikeuden yhteydessä (eli ns. etusijaperiaatteen hyväksynnällä).¹⁴⁷ Niissä EU:n jäsenmaissa, joissa on erityinen valtiosääntötuomioistuimien, ei ole kuitenkaan sopeuduttu täysin kritiikittömästi EY:n oikeuden kiistattomaan etusijaan ”aina ja kaikissa tilanteissa”, kuten virallinen doktriini on tuolta osin pitkälle kuulunut. Valtiosääntötuomioistuimet ovat eri jäsenmaissa aina 1970-luvulta alkaen asettaneet EY:n oikeudelle monia sisällöllisiä, erityisesti perusoikeuksien turvaamista koskevia, vaatimuksia ilmoittaen muutoin tutkivansa myös EY:n oikeuden perustuslainmukaisuutta. Vielä pitemmälle tässä on menty 1990-

¹⁴⁴ Bergeron (1998), 23, toteaa osuvasti: ”– EC law hoped to rescue the myth of modernity by colonizing it and placing it in an ‘ever whiter’ dimension; negating contradictory national elements, raising the law above the ability of ‘national’ legislatures to compromise, recreating the myth of progression in an even more abstract, and therefore uncontradictable, realm.” Samoin ks. Fitzpatrick (1998), 36–42.

¹⁴⁵ Ks. Hervey (1998), 24–30 ja Kenner (2000), 108–126.

¹⁴⁶ Vrt. Tuori (1998), 244–247, jonka mielestä EY:n oikeus on vasta tietyn kehitysprosessin alussa. Tällä hän viittaa siihen, että se on kehittynyt vasta ns. pinnan tasolla ja mm. yleiset opit ovat vielä varsin kehittymättömiä. Hän tulkitsee EY:n oikeuden ”postmodernin airueeksi” (LM 1998, 1009–1013). Tällöin hän lähtee siitä, että ”postmodernistiseksi leimautuvaan tulkintaan liittyy ihmis- ja perusoikeusperiaatteiden vähättely.” Vrt. myös Tuori (2000), 228, joka korostaa, että vaikka perus- ja ihmisoikeudet on turvattu EY:n oikeudessa perussopimusten tasolla (pintatasolla), ne eivät vielä ole osa oikeuskulttuuria – syvärakenteesta nyt puhumattakaan. Ks. myös Verhoeven, European Law Review, Vol. 23 (1998), 217–218.

¹⁴⁷ Esim. Stone Sweet (1998), 306–312, puhuu tuossa yhteydessä EY:n oikeuden ”konstitutionalisoinimisesta”. Kyseessä on monivaiheinen prosessi, jonka sisällöllisesti yhden tärkeän vaiheen muodostaa EY:n tuomioistuinten vähitellen kehittäminen perusoikeuksien suoja. Ks. tästä prosessista myös Bankowski & Scott, 83–87. Ks. myös Weiler, Journal of Common Market Studies, Vol. 35 (1997), 100–127.

luvun alussa, jolloin etenkin Saksan valtiosääntötuomioistuin asetti integraatiolle selviä perustuslaillisia rajoja asettamalla EU:lle demokratiaa koskevia vaatimuksia. Sen asettamalla ”uhkavaatimuksilla” on ollut selvä vaikutus siihen suuntaan, mikä EU:n kehityksessä on sittemmin valittu.¹⁴⁸ Jäsenvaltioiden valtiosääntötuomioistuinten on jopa väitetty pyrkineen luomaan kokonaan uuden normihierarkian: EY:n oikeuden yläpuolella ovat tällöin ainakin tietyt kansallisen perustuslain säännökset. Itselleen valtiosääntötuomioistuimet ovat varanneet tässä ylimmän valvojan roolin. Sen sijaan niissä EU-maissa, joissa ei ole valtiosääntötuomioistuinta, kompetenssi-kompetenssista ei ole syntynyt samanlaisia kiistoja.¹⁴⁹

Koska kahden eri oikeusjärjestyksen, EY:n oikeuden ja kansallisen oikeuden, jyrkkä vastakkainasettelu ei johda mihinkään hedelmälliseen lopputulokseen, pluralismin kannattajat pyrkivät pääsemään eroon tuollaisesta vastakkainasettelusta ja korostavat sen sijaan, että tärkeämpää on nähdä EY:n oikeuden ja kansallisen oikeuden välinen vuorovaikutus.¹⁵⁰ Eurooppalaisessa valtiosääntöoikeudessa on kyse juuri EU:n ja kansallisen perustuslain tuonlaatuudesta suhteesta. Keskeistä silloin ei ole eri oikeusjärjestysten välinen jatkuva kilpailu asemasta (yhden) normihierarkian huipulla, vaan yhteisolon lähtökohtana on pikemminkin se, että kumpikin oikeusjärjestys tunnustaa myös toisensa pätevyyden.¹⁵¹ Kyse on eräänlaisesta jatkuvasti käynnissä olevasta valtiosääntökeskustelusta, jota käyvät useat eri toimijat.¹⁵² Kuten *Jo Shaw* uutta tilannetta osuvasti kuvaa, tällainen uudentyypinen konstitutionalismi sisältää ajatuksen ”velvollisuudesta neuvotella ja kuunnella toisten argumentteja”.¹⁵³

Tutkimukseni kannalta keskeinen problematiikka, johon on tarkoitus löytää jonkinlainen vastaus, koskee kansallisten perustuslakien tulevaisuutta tässä uudenaikaisessa tilanteessa. On nimittäin ristiriitaista, että samanaikaisesti kun EU:ta

¹⁴⁸ *Stone Sweet* (1998), 320–324 ja *Weiler & Haltern* (1998), 331–336. Vrt. tosin Saksassakin tilanne on jonkin verran muuttunut viime aikoina. Enää ei pidetä kovin todennäköisenä, että valtiosääntötuomioistuimen ja EY:n tuomioistuimen välille syntyisi vakavia ristiriitatilanteita. Tuomioistuimet ovat viime aikoina lähentyneet toisiaan monin tavoin. Ks. siitä esim. *Schwarze*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 51 (2002), 23–33.

¹⁴⁹ Vrt. *Jyränki*, *Politiikka* 1995, 16, esitti kysymyksen valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuudesta Suomessakin juuri edellä mainitunlaisia tilanteita silmällä pitäen.

¹⁵⁰ Ks. tarkemmin *Bankowski & Scott*, 83. Samoin ks. *Walker*, *European Law Journal*, Vol. 4 (1998), 408–410 ja ks. myös *Kumm*, *Common Market Law Review*, Vol. 36 (1999), 351–386.

¹⁵¹ Näin myös *MacCormick*, *Political Studies* (1996), XLIV, 561. Ks. myös *Everling*, *Yearbook of European Law*, Vol. 14 (1994), 12.

¹⁵² *Weiler & Haltern* (1998), 363–364, tosin toteavat, että tilanne johtaa kuitenkin helposti siihen, että joko EY:n tuomioistuin tai kansallinen (valtiosääntö)tuomioistuin katsoo olevansa huipulla päättämässä oikeasta tulkinnaasta. Ongelmista ks. myös *Weiler* (1999a), 17–22.

¹⁵³ *Shaw* (2000a), 338. Samaa korostaa myös *Besson*, *European Law Journal*, Vol. 10 (2004), 277–278.

kritisoidaan epädemokraattisuudesta, sen oikeudelle annetaan kuitenkin jäsenvaltioissa lähtökohtaisesti etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Vai onko tällainen ajattelutapa siihen sisältyvine kahtiajakoineen jo itsessään vanhentunut, sidoksissa siihen maailmanaikaan, jolloin kansallisvaltiot olivat vielä hallitsevassa asemassa eikä niitä suurempia yhteisöjä juuri edes tunnettu? Miksei EU:kin voisi perustua kansalaisten hyväksyntään ja demokratian periaatteille? Tämän tulee olla lähtökohtana myös eurooppalaista konstitutionalismia kehitettäessä. Siltä osin eräänlaista käännekohtaa merkitsi perussopimuksia muuttanut, vuonna 1999 voimaan tullut Amsterdamin sopimus, jonka 6 artiklan 1. kohdan mukaan ”unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen sekä oikeusvaltion periaateisiin”.

”Eurooppalainen demokratia” voi kuitenkin olla kokonaan jotain muuta, mitä esimerkiksi saksalainen, ranskalainen tai suomalainen demokratia nyt ovat. Toisaalta jo eurooppalaisen demokratian käsite on osin harhaanjohtava. Kokonaisuus muodostuu kussakin jäsenmaassa erilaiseksi; se on itse asiassa nähtävissä vasta tarkasteltaessa EU:n tasoa ja kansallista tasoa yhdessä. Tavoitteena ei ole eri maiden mallien yhtenäistäminen, vaikka sen suuntaista kehitystä ei toisaalta voida kokonaan estääkään. Tulevaisuuden pohdintaa silmällä pitäen on siten tärkeää tuntea tarkoin eri jäsenmaiden poliittiset järjestelmät.

Koko Euroopan tasolla liikuttaessa puhutaan myös ns. post-nationaalisesta demokratiasta.¹⁵⁴ Tämä tarkoittaa sitä, että demokratian toteutuminen ei ole enää sidottu yksinomaan kansallisvaltiotasolle, vaan sen ohella myös unionin kansalaisuuden kautta pyritään edistämään demokratiaa. Nämä kaksi ovat pikemminkin toisiaan täydentäviä kuin toisensa poissulkevia demokraattisen osallistumisen malleja. Unionin kansalaisuus on siten ymmärrettävissä eräänlaiseksi ”post-nationaaliseksi” kansalaisuudeksi. Tavoitteena on tällöin useille erilaisille identiteeteille perustuva ”monikulttuurinen, pluralistinen kansalaisuus”. Viime aikoina on unionin kansalaisuuden yhteydessä alettu entistä useammin puhua myös sosiaalisesta kansalaisuudesta.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Ks. esim. *Deirdre Curtin*, joka julkaisi v. 1997 kirjan ”Postnational democracy” ja ks. myös *Shaw* (2000a), 346–348 ja *MacCormick* (1999). Vrt. *Walkerin* (2000), 24, alav. 57, em. termiä kohtaan esittämiä kritiikkiä: ”Yet the ‘postnational’ label (as with similar terms such as ‘post-sovereign’) is somewhat confusing and misleading, suggesting that state constitutionalism has been eclipsed or transcended rather than, as is the case, continuing to provide on pole of an ongoing relationship between different types of institutional site.” ”Postnational” -käsitteestä selventävistä ks. *Shaw*, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6 (1999), 587–589.

Vrt. *Teubner* (1997), 3–28, joka käyttää termiä ”*global Bukowina*”, millä hän tarkoittaa ”legal pluralism within emerging world society” (”globalization of law creates a multitude of decentred law-making process in various sectors of civil society, independently of nation-states”). Hän sijoittaa myös EU:ssa käynnissä olevan muutoksen osaksi tätä prosessia.

¹⁵⁵ Ks. tästä esim. *Prentoulis*, *European Law Journal*, Vol. 7 (2001), 196–218.

Joseph Weilerin mukaan klassinen eurooppalainen valtiosääntöteoria perustuu mielikuvalle ”*of a mono-centered, vertically integrated polity*”, kun taas tänä päivänä todellisuutta on ”*a different, horizontal, poly-centered, infranational image of the European polity and its constitutional framework*”.¹⁵⁶ Tämä vaatii merkittäviä muutoksia myös valtiosääntöteoriassa. Entistä useammin puhutaankin ns. postmodernista valtiosta, millä tarkoitetaan muun muassa sitä, että oikeusjärjestyksen keskipisteenä olevan yhtenäisen valtion sijaan ”julkinen valta” näkyy yhä enenevässä määrin pikemminkin erilaisten hallintokeskusten yhdistelmänä. Tarkoituksena ei edes ole, että EU kehittyisi vähitellen yhtenäisen valtion suuntaan. Sen sijaan lähtökohtana on, että EU:n nykyinen rakenne on tarkoitettu suhteellisen pysyväksi.¹⁵⁷ Toisaalta spekulointi sillä, onko Euroopan integraation tavoitteena valtio vai ei, ei välttämättä edes ole kovin hedelmällistä.¹⁵⁸ Itse asetun mieluummin samalle kannalle kuin *Jo Shaw*, joka korostaa, että EU:n tutkimisessa olennaisempaa on tutkia käynnissä olevaa prosessia itsessään kuin sen ennakoitua lopputulosta.¹⁵⁹ Näin on asianlaita etenkin valtiosääntöoikeuden näkökulmasta asioita tarkasteltaessa. Edes EU:n perustuslain hyväksyminen ei välttämättä merkitse prosessin pysähtymistä. Tällainen ajattelutapa heijastuu selkeästi tutkimukseni VI luvun käsitteilytavassa.

¹⁵⁶ *Weiler* (1998), 371–372.

¹⁵⁷ *Ward*, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 16 (1996), 161–174. Huom! myös *Tuorin* ja *Wilhelmssonin* asiasta käymä keskustelu; siitä ks. *Tuori* (2000), 224–228. Ilmeisen kielteisesti postmodernin valtion käsitteeseen suhtautuva *Tuori* on oikeassa arvostellessaan *Wilhelmssonin* lähtökohtaa, jonka mukaan oikeuden systemaattisuus riippuu systematisoivista normeista luovan keskitetyn valtion yhtenäisyydestä (valtiorakenteen hajautumisesta seuraa siten *Wilhelmssonin* mukaan myös oikeusjärjestyksen hajautuminen). *Tuorin* mielestä EY:n oikeus voidaan kuitenkin paikantaa modernin oikeuden viitekehikseen. Hän korostaa myös, että kansansuvereenisuusperiaate ei ole sidoksissa (kansallis)valtioon.

¹⁵⁸ Tässä yhteydessä ks. myös *Windin* kiinnostava artikkeli ”The European Union as a polycentric Polity: returning to a neo-medieval Europe?”, *Wind* (2003), 103–131.

¹⁵⁹ *Shaw* (2000), 317: ”— since the ulterior objectives of European integration are not to do with creating particular types of state forms or non-state entities but to do with more fundamental goals about human sociality and organisation, even idealism and decency. Union citizenship is and will continue to be an essential part of the process of what EU is becoming, whatever that might be.” Vrt. myös *La Torre* (2000), 137–138. Ks. myös *Walkerin* kehittämä metakonstitutionismi, josta ks. esim. *Walker* (2000), 30: ”— the metaconstitutional logic of such innovation means that existing legal sites should, ideally, be the subject of constant challenge and constructive critique from new sites of putative legal authority. They suggest to us, as ever, the crisis of legal authority. They suggest to us that, as ever, the crisis of legal authority can only be addressed through a process of internal renewal, but one which, in a post-Westphalian order, is achieved across and between institutional sites rather than within one.”

3 Aihetta koskeva aiempi tutkimus

3.1 ULKOMAISEN JA VERTAILEVAN TUTKIMUKSEN KÄYTTÖKELPOISUUS SUOMESSA

Käsillä oleva tutkimus sijoittuu pääosin ns. yleisen valtiosääntöoikeuden alaan. Tällöin ei ole sitouduttu mihinkään tiettyyn oikeusjärjestykseen, vaan kiinnostuksen kohteena ovat valtiosääntöisten ratkaisujen yleiset ja yhtäläiset piirteet, tässä tutkimuksessa tosin lähinnä vain eurooppalainen traditio. Suomen näkökulma muodostaa kuitenkin perustan monille valinnoilleni. Keskityn niihin yleisiin kysymyksiin, joilla on erityistä merkitystä Suomessa muutama vuosi sitten toteutetun perustuslakiuudistuksen ja suomalaisen tradition kannalta. Pohjimmiltaan kyse on kuitenkin paljolti Suomen EU-jäsenyyden vallankäytön muodoissa aikaansaamasta murroksesta. Tiettyssä määrin voin tutkimuksessa käyttää hyväksi ulkomaista vastaavaa aihetta käsittelevää tutkimusta, sillä useat muutkin jäsenvaltiot ovat jossain vaiheessa käyneet läpi monia samoja vaiheita.

Kansainvälistymisestä huolimatta – tai ehkä juuri sen tähden – on tarpeen pohtia erikseen suomalaisen valtiosääntöoikeuden kansallisia erityispiirteitä.¹⁶⁰ Onko ne tarpeen säilyttää vastakin? Niiden arvo selviää tutkijallekin sitä paremmin, mitä paremmin hän tuntee myös muiden maiden järjestelmät.¹⁶¹ Kansallisilla erityispiirteillä viitataan Suomen osalta esimerkiksi poikkeuslakijärjestelmään. Siihen liittyy käytännössä monia ongelmia, joihin tutkimuksessakin on jo pitkään kiinnitetty huomiota.¹⁶² Sen tulevaisuutta pohdittiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä 1990-luvun alkupuoliskolla, mutta sen jälkeen siitä kokonaan luopumista ei liene edes harkittu vakavasti.¹⁶³ Vuoden 2000 perustuslakiuudis-

¹⁶⁰ Suomalaisen valtiosääntöoikeuden erityispiirteistä ks. *Saraviita* (1997), 58–75.

¹⁶¹ Tutkijoiden ”kansainvälistymiseen” liittyy omat ongelmiansakin. Esim. *Jyränki*, LM 1998, 1097–1098, arvostelee suomalaista perusoikeustutkimusta siitä, että se on saanut liikaa vaikutteita amerikkalaisesta tutkimuksesta.

¹⁶² Ks. erityisesti *Kastarin* puheenvuoro, *Politiikka* 1981, 57–62 ja useiden tutkijoiden kommentit siihen, sama julkaisu, 63–73. Ks. myös *Jyrängin* (1998), 57–59, pohdinnat siitä, tuleeko poikkeuslait lukea kuuluviksi oikeudelliseen valtiosääntöön. Erityisesti EU-jäsenyyssopimuksen osalta ks. s. 58.

¹⁶³ *Perusoikeuskomitea* (KOM 1992:3) ehdotti luopumista poikkeuslakijärjestelmästä perusoikeuksien osalta, mutta ehdotus ei tullut hyväksytyksi. Asia haluttiin jättää pohdittavaksi perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Ks. tästä myös *Perusoikeustyöryhmä 1992:n mietintö*, 44–51. Parikymmentä vuotta aiemmin *valtiosääntökomitean* enemmistö (KOM 1974:27), 72–74, oli välimietinnössään ehdottanut luovuttavaksi kokonaan poikkeuslakimenettelystä. Ehdotus oli kui-

tuksen myötä poikkeuslain käyttöalaa tosin supistettiin sillä tavoin, että perustuslain 73.1 §:n mukaan enää vain ns. rajattu poikkeus on sallittu. Lähtökohtaisesti poikkeuslakimenettelyyn suhtaudutaan nykyään varsin pidättyvästi, etenkin puhtaasti kansallisissa yhteyksissä.¹⁶⁴ Poikkeuslakimahdollisuuden olemassaolo on käytännössä mahdollistanut myös sen, että EU-jäsenyys ei ole vaatinut Suomessa samassa määrin tekstimuutoksia perustuslakiin, mitä se on edellyttänyt useissa muissa jäsenmaissa. EU:n tuleva kehitys tosin saattaa aiheuttaa Suomessa aivan uudenlaisia ongelmia sen jälkeen, kun poikkeuslain käyttöalaa on supistettu edellä mainituin tavoin. Huomiota on tällöin kiinnitettävä myös PeL 94.3 §:ään, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Näihin kysymyksiin palaan myöhemmin tässä tutkimuksessa.

Valtiosääntöoikeudessa ns. oikeudelliset siirännäiset eivät ole täysin tuntemattomia, vaan pikemminkin päinvastoin monet valtiosääntöoikeudelliset käsitteet ja periaatteet ovat siirtyneet kautta aikojen maasta toiseen.¹⁶⁵ On varsin vaikeaa eritellä täsmällisesti, mikä on ollut tutkijoiden rooli tässä prosessissa. Suomessa on kuitenkin etenkin tutkijoitten toimesta kerta toisensa jälkeen torjuttu erityisen valtiosääntötuomioistuimen perustaminen omaan järjestelmäämme sopimattomana, vaikka sellainen on moniin muihin maihin perustettu ja niiden malliin vedoten valtiosääntötuomioistuin on aina silloin tällöin haluttu perustaa Suomeenkin. Lakien perustuslainmukaisuuden muunkinlainen jälkikontrolli on meillä torjuttu aina vuoden 2000 uuteen perustuslakiin saakka. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on ollut kautta vuosikymmenien yksi suosituimpia tutkimusaiheita valtiosääntöoikeuden tutkijoiden keskuudessa Suomessa,¹⁶⁶ ja keskustelu tuli uudelleen ajankohtaiseksi sen jälkeen, kun EY:n oikeuden mukaantulo toi jälkikontrollia koskevaan keskusteluun aivan uudenlaista lisäväriä (ks. siitä myös *Perustuslaki 2000* -komiteanmietintö, 105–111).

tenkin saanut lausunnonantajien keskuudessa aika ristiriitaisen vastaanoton. Ks. annetuista lausunnoista tarkemmin *Toisen valtiosääntökomitean mietintö* (KOM 1975:88), 62–63.

¹⁶⁴ Ks. käytännöstä tarkemmin *Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta* (2002), 48–49. Ks. myös *Jyräki* (2003), 274–282.

¹⁶⁵ Yleensä erotetaan toisistaan ns. siirännäiset (”transplants”), joissa on kyse aika mekaanisesta toiminnasta luovuttajan ja vastaanottajan välillä, ja ns. ”cross-fertilisation”, jossa on kyse moniviivahteisemmasta, epäsuoremmasta vuorovaikutussuhteesta eri oikeusjärjestysten välillä. Tästä erosta ks. esim. *E. Smith* (1998), 101–111. Hän käyttää termiä ”cross-fertilisation of concepts in constitutional law”, millä hän tarkoittaa sitä, että on olemassa molemminpuolinen vuorovaikutussuhde kahden tai useamman valtiosääntöoikeudellisen järjestelmän välillä. Oikeudelliset käsitteet eivät koskaan juurru uuteen ympäristöön samassa muodossa, missä ne olivat ”luovuttajana” toimineessa oikeusjärjestyksessä.

¹⁶⁶ Perusteos on *Hidénin* kirja ”Säädösvalvonta Suomessa” (1974). Lukuisista uudemmissa kirjoituksista mainittakoon esim. *Hidén*, Jussens Venner 1–2/1998, 66–77, *Husa*, DL 1998, 183–215, *Karapuu*, LM 1999, 867–877 ja *Tuori*, LM 2003, 915–943.

Kuten edellä esittämästäni on jo käynyt ilmi, valtiosääntöoikeuden, eurooppaoikeuden ja kansainvälisen oikeuden väliset rajat eivät ole enää yhtä selkeät kuin vielä muutama vuosikymmen sitten. Suomessa rajat ovat tosin selvemmät kuin monissa pitempään EU:n jäseninä olleissa maissa, mutta tilanne on ehkä muuttumassa tältä osin Suomessakin. Joissakin jäsenmaissa valtiosääntö- ja eurooppaoikeuden tutkijoiden välille on jopa syntynyt selviä arvovaltakiistoja.¹⁶⁷ Suomessa sellaisilta on ainakin tähän asti pääosin välttytty. Valtiosääntöoikeudessa EU:ta koskeviin kysymyksiin on otettu kantaa lähinnä siinä yhteydessä, kun on pohdittu niistä Suomen valtionorgaanien toimivallalle ja sen käyttämiselle johtuvia rajoituksia. Lisäksi eräissä oikeusteoreettisissa kirjoituksissa on otettu kantaa EY:n oikeusjärjestyksen ja kansallisen oikeuden väliseen suhteeseen. Jonkin verran enemmän on kirjoitettu EU-jäsenyyden vaikutuksista suomalaiseen oikeuskulttuuriin.¹⁶⁸

Euroopan integraation myötä on Suomessakin entistä enemmän tarvetta oikeuden harmonisointia – ja myös konvergenssia – edistävälle tutkimukselle. Ehkä juuri tämän takia oikeusvertailevaa tutkimusta on Suomessa viime vuosina tehty paljon aikaisempaa enemmän.¹⁶⁹ Vaikka valtiosääntöoikeuden kohdalla jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen harmonisointi ei ole samalla tavoin ajankohtaista kuin monilla muilla oikeudenaloilla, ovat valtiosääntötutkijat kaikissa jäsenmaissa olleet viime vuosina aikaisempaa kiinnostuneempia myös muiden maiden järjestelmistä. On tutkittu muun muassa niitä konkreettisia muutoksia, joita Euroopan integraatio ja erityisesti sen tiivistyminen 1990-luvulta alkaen Maastrichtin sopimuksen voimaantulon jälkeen, on vaatinut eri jäsenvaltioiden perustuslakeihin.¹⁷⁰ Noin suppeasta lähtökohdasta tehty tutkimus ei välttämättä

¹⁶⁷ Esim. Saksan osalta vrt. *Zuleeg ja Kirchhof*. Hyvin kriittisesti ks. *Weiler*, Jean Monnet Working Paper No. 6/98 ja yleisemmin problematiikasta ks. *Everson*, *European Law Journal*, Vol. 4 (1998), 389–410. Ks. myös *Jyräki* (1999). Kootusti keskustelusta ks. *Kumm*, *Common Market Law Review*, Vol. 36 (1999), 351–386 ja *Reich*, *European Law Journal*, Vol. 5 (1999), 154–159.

¹⁶⁸ Ks. esim. *Paasilehto* (2000), 388–398 ja *Tuori* (2002), 274–282. Samoin ks. *Niemi*, 192–193, 207–216, joka puhuu lakipositivismin murtumisesta. Se alkoi jo Suomen sitoutumisesta Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Vrt. *Nergelius* (1998a), 165–182, joka puhuu Ruotsin osalta kulttuurisesta vallankumouksesta 1.1.1995 jälkeen. Hänen mukaansa jotkut puhuvat jopa Ruotsissa tapahuneesta perustuslaillisesta vallankumouksesta.

¹⁶⁹ Oikeusvertailevan tutkimuksen erilaisista intresseistä ks. *Husa* (1998), 25–39 ja *Mikkola*, 5–7, 88–89. Vrt. toisaalta *Pöyhönen* (1999), 293–302. Vrt. myös *Legrand*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 45 (1996), 52–81, joka on sitä mieltä, että pelkästään lainsäädäntöjen yhdenmukaistaminen esim. Isossa-Britanniassa ja Ranskassa ei samalla yhdenmukaista niiden maiden oikeuskulttuureja ja oikeudellisia mentaliteetteja.

¹⁷⁰ Ks. esim. *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht* (Hrsg. Battis & Tsatsos & Stefanou). Siinä on kuitenkin kyse melko teknisluontoisesta maittain tehdystä selvityksestä. Kunianhimoisemmista artikkelikokoelmista ks. *Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung* (Hrsg. Schwarze) ja *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level* (ed. Kellermann et al.). Ks. myös *Jyräki* (1999) ja *Starck* (1999). Esim. Ranskan osalta Euroopan

ole kovin hedelmällistä ainakaan pitemmällä aikavälillä, vaikka sitä ehkä vielä nyt tarvitaankin.

Syvällisemmälle valtiosääntöoikeudelliselle oikeusvertailulle on nyt aikaisempaa enemmän tilausta siitä syystä, että EU:n tiivistyessä on kiinnostavaa pohtia, missä määrin jäsenvaltioiden (so. kansallisvaltioiden) perustuslaeilla yli-päättään on enää merkitystä. Joka tapauksessa niiden rooli on muuttunut viime vuosina monessa suhteessa. Itä-Euroopan maiden viimeaikainen kehitys on myös ollut osaltaan omiaan lisäämään oikeusvertailun tarvetta. Ne ovat poliittisia järjestelmiään 1990-luvulla uusiessaan lainanneet monia valtiosääntöoikeudellisia käsitteitä ja instituutioita Länsi-Euroopan mailta, mikä ei välttämättä ole täysin ongelmatonta.¹⁷¹ Toisaalta monista Itä-Euroopan maista tuli EU:n jäseniä vuoden 2004 toukokuussa, ja moni on vielä pyrkimässä jäseneksi.

Eri jäsenvaltioiden ohella tutkimuksessa on koko ajan esillä myös EU:n taso. Myös EU:n perustuslain synnyn ymmärtäminen edellyttää, että ollaan hyvin selvillä eri jäsenmaiden perustuslakitraditioista. Pelkkä perustuslakitekstien tunteminen ei vielä riitä. EU:ta ei kuitenkaan edellä esittämistäni syistä johtuen ole mahdollista ottaa yhdeksi sen jäsenvaltioihin rinnastettavissa olevaksi vertailukohteeksi.¹⁷² Vaikkei EU:sta olisikaan tarkoitus kehittää valtiota siinä merkityksessä, mitä valtiolla tänä päivänä tarkoitetaan, EU:n viimeaikainen kehitys on joka tapauksessa johtanut siihen, että tutkimuksessa joudutaan ainakin jossain määrin kyseenalaistamaan monet traditionaaliset käsitteet ja valtiosääntöteorian rakentaminen joudutaan ehkä aloittamaan monessa mielessä alusta.¹⁷³

Vaikkei suomalaisessa tutkimuksessa edellä mainittuihin kysymyksiin ole ainakaan vielä tähän mennessä juuri kiinnitetty huomiota, muualla tuontyyppistä tutkimusta on tehty jo pitkään. Sitä ovat harrastaneet esimerkiksi *J.H.H. Weiler* (lukuisien artikkelien ohella myös laajalti Suomessakin tunnettu kirja ”The Constitution of Europe”) ja *Trevor C. Hartley* (etenkin kirja ”Constitutional Prob-

integraation aiheuttamista valtiosääntöoikeudellisista ongelmista ks. *Heckerin* tutkimus ja *Boyron*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 6 (1999), 169–191. Tanskan osalta ks. esim. *Danielsenin* ja *Zahlen* tutkimukset.

¹⁷¹ Euroopassa 1990-luvun alussa tapahtuneiden ”myllerrysten” vaikutuksista eri maiden valtiosääntöisiin järjestelmiin ks. kokoomajulkaisu *Constitutional Policy and Change in Europe* (ed. Hesse & Johnson).

¹⁷² Ks. myös *Weiler*, Jean Monnet Working Paper No. 6/98, jonka mukaan ei ole mahdollista siirtää kansallisvaltiota silmällä pitäen kehitettyjä käsitteitä yms. EU:n tasolle. Kyse on paljon monimutkaisemmasta asiasta. (Kansallis)valtion perusongelma on hänen mukaansa sen päätöksentekomenettelyn epädemokraattisuus. Arvosteltu EU:n epädemokraattisuus ei siten poistu, vaikka EU:n tasolle luotaisiin samanlainen päätöksentekomenettely kuin kansallisvaltiotasolla nykyään on. Mm. näistä syistä johtuen hän ei kannata EU:n kehittämistä valtioksi omine perustuslakeineen yms. Vrt. *Mancini* (sama julkaisu), jota *Weiler* arvostelee ankarasti. Samoin vrt. *Mancini* (2000).

¹⁷³ Uusista haasteista ks. myös *Nergelius* (1998), 224–236. Eräät tutkijat ovat jopa sitä mieltä, että ”eurooppalainen projekti” merkitsee haastetta koko oikeusteorialle. Näin *Bankowski & Christodoulidis*, *European Law Journal*, Vol. 4 (1998), 354.

lems of the European Union”). Myös *Ian Wardin* lukuisat tutkimukset (muun muassa kirja ”The Margins of European Law”) nousevat esille tuossa yhteydessä. Huomionarvoinen tässä yhteydessä on myös *Joakim Nergeliuksen* kirja ”Amsterdampfödraget och EU:s institutionella maktbalans” hänen lukuisten artikkelien ohella samoin kuin *Maria Luisa Fernandez Estebanin* väitöskirja ”The Rule of Law in the European Constitution”. Suuri inspiroiva merkitys on ollut myös *Jo(sephine) Shawn* lukuisilla artikkeleilla, ja teeman kannalta kiinnostavasta saksalaisesta tutkimuksesta mainittakoon erityisesti *Ingolf Pernicen* lukuisat artikkelit. Erikseen on syytä mainita vielä *Anne Petersin* laaja tutkimus ”Elemente einer Theorie der Verfassung Europas” samoin kuin *Miriam Azizin* tuore kirja ”The Impact of European Rights on National Legal Cultures”, joka käsittelee jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten ja eurooppalaisen perusoikeusjärjestelmän välistä jännitettä. Suomalaiseen tutkimukseen ei noiden tutkimusten tuloksia voida kuitenkaan yleensä siirtää sellaisenaan.

Vertailevaa tutkimusotetta tarvitsen tässä työssä paitsi yhtäläisyyksien etsimiseen, myös sen selvittämiseksi, mitkä tekijät ylipäätään ovat selittämässä valtiosääntöoikeuden yleisissä opeissa olevia eroavuuksia eri maiden välillä.¹⁷⁴ Myöskään Suomen valtiosääntöoikeuden yleisiä oppeja en voi tutkia kovin syvällisesti, ellen ensin selvitä muiden maiden vastaavia oppeja. Oikeusvertailun yksinkertaisimman tehtävän, erojen ja yhtäläisyyksien etsimisen, lisäksi pyrin pääsemään vertailussa vähän pitemmälle ja pyrin selittämään myös erojen syitä. Mitä nämä syyt tässä yhteydessä ovat? Poliittiset tai taloudelliset tekijät, oikeuskulttuureissa olevat erot vai mahdollisesti jotkut muut tekijät? Kyse on ilmeisesti monista eri tekijöistä, jotka ovat kietoutuneet yhteen monin tavoin.¹⁷⁵ Vasta erojen tunteminen auttaa myös ymmärtämään, miten erot ovat mahdollisesti kaventuneet ajan mittaan ja miten näitä muutoksia voidaan selittää. Merkitystä tässä on ollut Euroopan integraatiokehityksellä ja laajemminkin viime aikoina lisääntyneellä kansainvälisellä yhteistyöllä. Lisäksi on pystyttävä eri maista saadun informaation varassa myös käsittelemään uudenlaisen kansainvälistymiskehityksen myötä syntyneitä uusia instituutioita. Tällöin vertailulle asetetaan myös uusia haasteita; pelkkä informaation kerääminen ei enää riitä, vaan sitä on myös pystyttävä käyttämään edelleen ja aivan uudenlaisissa yhteyksissäkin.

¹⁷⁴ Samalla huomautan, että kyse ei ole varsinaisesta oikeusvertailevasta tutkimusmetodista siinä tiukassa merkityksessä kuin oikeusvertailijat tuon metodin ymmärtävät. Ks. oikeusvertailusta metodina valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa esim. *Hautamäki* (2002), 13–21 ja *Jyrängin* arvostelu kirjasta, LM 2003, 138–149.

¹⁷⁵ Näin laaja-alaisen vertailun tarpeellisuudesta käydystä keskustelusta ks. *Mikkola*, 140–142. Yksityisoikeuden puolella riittääkin ehkä hänen kannattamansa ”oikeudellisen materiaalin tutkiminen oikeuskulttuurin sisältäpäin”, jolloin ei ole tarpeen huomioda kaikkia yhteiskunnallisia konteksteja, jotka sen sijaan nousevat välttämättömästi esille julkisoikeudellisessa – ja erityisesti valtiosääntöoikeudellisessa – oikeusvertailussa. Ks. myös *Pihlajamäki*, 17–22.

Vaikka tämä tutkimus on ensi näkemältä luettavissa valtiosääntöoikeudelliseksi, monet käsittelemistäni teemoista ovat luonteeltaan sen tyyppisiä, että ne ovat herättäneet kiinnostusta myös valtio-oppineissa. Tutkimukseni kannalta kiinnostavasta suomalaisesta valtio-opillisesta tutkimuksesta mainittakoon *Teija Tiilikaisen* väitöskirja ”Europe and Finland” vuodelta 1998, ja kiinnostava aiheeni kannalta on myös *Hanna Ojasen* väitöskirja ”The Plurality of Truth: A Critique of Research on the State and European Integration” samalta vuodelta. Tutkimusaihetta käsitteleviä artikkeleita ja sanomalehtikirjoituksia on runsaasti etenkin *Esko Antolalla*, *Tapio Rauniolla*, *Olli Rehnillä* ja *Alexander Stubbilla*.

Vertailevan valtiosääntötutkimuksen ja vertailevan politiikan tutkimuksen ongelmat ovat osin samat. Lähtökohdaksi on joka tapauksessa otettava sen tosiasia, että poliittinen toiminta tapahtuu yhä etupäässä vain kansallisvaltioiden sisällä, vaikka valtiot ovatkin kokeneet monenlaisia muutoksia. Vertailevaa tutkimusta voidaan tehdä hyvinkin vaihtelevalla kunnianhimmolla. Kun valtioita verrataan keskenään ennalta annetussa viitekehityksessä, on samalla kyse valtioteorian tutkimuksesta. Vertailevassa politiikan tutkimuksessa on viime aikoina kiinnitetty huomiota siihen, että territoriaaliset valtiot ovat menettäneet kykyään kontrolloida omaa tulevaisuuttaan. Toisaalta vaikutukset siirtyvät maasta toiseen kovaa vauhtia aikaansaaden erilaisia kombinaatioita eri maissa. Tätä kehitystä ei ole mahdollista ymmärtää suhteuttamatta valtioiden erilaisuutta koko maailmanjärjestyksen kehitykseen. On jopa lähdetty siitä, että valtioita ei pitäisikään koskaan verrata keskenään vaan ainoastaan suhteessa maailmanjärjestykseen ja sen kautta myös toisiinsa.¹⁷⁶

Vertailevaa politiikan tutkimusta on luonnehdittu sillä tavoin, että siinä on kyse ennen kaikkea ”dialogista eri kulttuurien välillä”. Tuollaisen dialogin avulla voidaan edetä yhä syvempään eri kulttuurien ymmärtämiseen. Vertailevan politiikan tutkimuksen tavoitteeksi on asetettu demokratian, oikeudenmukaisuuden ja rauhan edistäminen maailmassa. Tällöin politiikka nähdään yksilöistä lähtevänä tavoitteellisena toimintana, eikä valtiokäsite välttämättä enää pitäydy kansallisvaltion logiikassa.¹⁷⁷ Sama tavoite voidaan hyvin asettaa myös vertailevalle valtiosääntöoikeuden tutkimukselle. Tämä tutkimus on luettavissa vertailevaksi ainoastaan tällaisessa laajassa merkityksessä. EU:n perustuslaillisen kehityksen analysoiminen edellyttää tietoa eri jäsenmaiden tilanteesta, jolloin vasta pystytään hahmottamaan, miten tietty ratkaisu vaikuttaa eri maissa. Vaikutukset voivat olla varsin erilaisia eri maissa, riippuen muun muassa siitä, millainen oikeuskulttuuri ja poliittinen kulttuuri niissä vallitsee.¹⁷⁸ Vastaavasti vasta vertailevan tie-

¹⁷⁶ *Berndtson*, *Politiikka* 1994, 96–97, 107.

¹⁷⁷ *Berndtson*, *Politiikka* 1994, 104 ja 107.

¹⁷⁸ Tältä osin viittaa myös *Wilhelmssonin* tunnettuun vieteriukko-vertaukseen, vaikkei hän sillä nimenomaisesti perustuslakiin viittaakaan. Ilmiön hän selittää johtuvan siitä, että EY:n oikeus ei

don perusteella pystytään arvioimaan, mistä jäsenvaltiosta tietty EU:n tasolla tehty ratkaisu on ilmeisimmin otettu ja miten sen oletetaan toimivan uudessa ympäristössään.

3.2 SUOMEN PERUSTUSLAKIUUDISTUKSEN AIKAANSAAMASTA TUTKIMUSTARPEESTA

Vuosituhanneen vaihteessa loppuun saatettu perustuslakiuudistus on ainakin osin sitä samaa prosessia, joka lähti liikkeelle jo 1970-luvun alussa tai itse asiassa jo 1960-luvun lopussa. Kolmessakymmenessä vuodessa yhteiskunnallinen tilanne on muuttunut täysin toiseksi, ja uudistus on nähty paljolti teknisluontoiseksi. Ilmapiirin muutos näkyy siinäkin, että *Perustuslaki 2000* -komiteassa ei käyty juuri lainkaan periaatekeskustelua.¹⁷⁹ Uudistusprosessi ei enää tässä vaiheessa myöskään herättänyt laajaa kansalaiskeskustelua. Sen sijaan vuonna 1970 asetettu valtiosääntökomitea sai aikaan useitakin uudistuksen periaatteellista puolta käsitteleviä pamfletteja, sekä poliitikkojen että tutkijoiden kirjoittamia (*Jyränki 1974, Merikoski 1974, Kastari 1974, Häikiö, Oker-Blom ja Korppi-Tommola*). Poliittiset ristiriidat kärjistyivät tuolloin siinä määrin, että valtiosäännön kokonaisuudistukseen tähtäävät hankkeet pantiin kokonaan ”jäihin” 1970-luvun puolivälissä.¹⁸⁰

Sen jälkeen on edetty osittaisuudistusten tietä. Ensin 1980-luvulla toteutettiin presidentin vaalitavan muutos ja samalla presidentin valtaoikeuksia vähennettiin. Vauhtiin päästiin 1980-luvulla, jonka loppupuolella asetettiin myös perusoikeuskomitea (*KOM 1992:3*). Usein on jäänyt huomaamatta, että vuonna 1994 toteutunut Suomen Euroopan talousalueen, ETA:n, ja sittemmin myös Euroopan unionin jäsenyys merkitsivät todellisuudessa paljon suurempaa muutosta valtiollisen vallankäytön muotoihin kuin mitä pelkästään Suomen perustuslakeihin sen johdosta tehtyjen muutosten perusteella voitaisiin kuvitella. Tätä taustaa vasten on vaikea ymmärtää, että vuosituhanneen vaihteessa toteutettu perustuslakiuudistus on toisinaan nähty vain useiden peräkkäisten uudistusten muodostaman ketjun viimeiseksi osaseksi.¹⁸¹ Tämä tuntuu olleen myös hallituksen lähtökohtana

käytännön tasolla toimi erillisenä, vaan aina yhteenkietoutuneena toisen järjestelmän eli kansallisen oikeuden kanssa. Tarkemmin ks. *Wilhelmsson (1997a)*, 357–374.

¹⁷⁹ Tarkemmin asiasta komitean jäsenen havaintoina ks. *Jyränki, Oikeus 1997*, 239–255.

¹⁸⁰ Tarkemmin ks. *Halinen, Poliitiikka 1986*, 167–178. Sen jälkeen yritettiin vielä 1970-luvun lopussa toteuttaa erillisuudistuksena perusoikeusuudistus, jota valmistelevaan asetettiin perusoikeuskomitea, siinä kuitenkin onnistumatta (siitä ks. *Jyränki, Oikeus 1980*, 93–99 ja ks. myös *Perusoikeuskomitean mietintöluonnos*, 16.11.1979) ja asetettiin ns. *määräenemmistötoimikunta*, jonka mietinnön (*KOM 1978:10*) pohjalta uudistuksia ei kuitenkaan viety eteenpäin.

¹⁸¹ Uudistusten ketjusta ks. *KOM 1997:13*, 28–34. Vrt. *Jyränki, LM 1999*, 856–866.

sen esityksessä *uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi* (HE 1/1998 vp.), josta saa monelta osin sellaisen kuvan kuin kyse olisi vain vuoden 1995 valtiopäivillä hylätyksi tulleen ylimpien valtioelinten eräiden valtaoikeuksien muuttamista koskeneen lakiehdotuksen (*HE 285/1994 vp.*) tilalle tulleesta uudesta, aikaisempaan nähden hieman laajennetusta ehdotuksesta.

Vuosituhanneen vaihteen perustuslakiuudistusta on käsitelty jo lukuisissa artikkeleissa, ja perustuslain kommentaariteoksia ja sitä käsitteleviä oppikirjoja on myös ilmestynyt jo useampia.¹⁸² Sen sijaan laaja-alaisempia tutkimuksia uudesta perustuslaista ja valtiosääntöoikeuden yleisten oppien muuttumisesta ei vielä ole juurikaan ilmestynyt. Jyrängin kirja ”Valta ja vapaus”, joka on kolmas, laajennettu ja uudistettu painos vuonna 1994 ilmestyneestä samannimisestä kirjasta, on kuitenkin syytä mainita erikseen tässä yhteydessä. Tosin ei ehkä ainakaan lähiaikoina ole odotettavissakaan kovin vilkasta tutkimusaktiiviteettia tuolla alueella, sillä viime vuosina useimpien valtiosääntöoikeuden tutkijoiden kiinnostus näyttää kohdistuneen lähes yksinomaan perus- ja ihmisoikeustutkimukseen. Vaikuttaa siltä, että nyt olisi vuorostaan menty jo toiseen äärimmäisyyteen. Tällä viittaa siihen, että ennen 1970-lukua perusoikeuksia tutkittiin Suomessa hyvin vähän tutkijoiden kiinnostuksen kohdistuessa ensisijaisesti ylimpiin valtioelimiin. 1970-luvulla suomalainen perusoikeustutkimus sai oikeastaan vasta alkunsa (*Kastari, Hidén*), ja 1990-luvulta lähtien sitä on ilmestynyt koko ajan enenevässä määrin, etenkin perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen. Samalla muihin valtiosäännön osa-alueisiin kohdistuva tutkimus on loppunut Suomesta lähes kokonaan, vaikka toisaalta merkittävinä poikkeuksina tutkijoiden valtavirrasta mainittakoon tässä yhteydessä vanhemmasta polvesta *Jyräski* ja *Saraviita* ja nuoremmista tutkijoista etenkin *Husa*. Tällaista kahtiajakoa voidaan pitää jossain määrin ongelmallisena, etenkin jos se vielä entisestään syvenee.¹⁸³ Perusoikeudet eivät ole muusta valtiosääntöoikeudesta irrallaan oleva asia, vaan perustuslain eri osien välillä on monenlaisia yhteyksiä.

Tutkijoiden ja poliitikkojen kiinnostuksen kohteet eivät tosin välttämättä ole samat. Tämä näkyi muun muassa siinä, että uutta perustuslakia valmisteltaessa ainakin julkisessa sanassa suurin huomio kiinnitettiin ulkopolitiikan johtoon ja hallituksen muodostamiseen. Valtiosääntöoikeuden tutkijan näkökulmasta etenkin viimeksi mainittu kysymys ei ehkä ole teoreettisesti kovin kiinnostava, vaikka se sinänsä olikin periaatteellisesti merkittävä uudistus sen takia, että uudistuksessa pyrittiin vahvistamaan eduskunnan osuutta hallituksen muodostami-

¹⁸² Uutta perustuslakia koskevaa kirjallisuutta olen arvioinut yleisemminkin julkaisemassani kirjallisuusarvostelussa: JFT 2002, 751–754.

¹⁸³ Tarkemmin problematiikasta ks. esim. *Husa*, *Oikeus* 2003, 4–25 ja sama (1999), 279–307. Ks. myös *Jyräski* (1999a), 200–209, sama (2003), 17–19 ja ks. myös *Nieminen*, LM 1998, 1099–1110. Vrt. myös *Tuori*, LM 2003, 915–943. Tässä yhteydessä ks. myös *Jääskinen* (2004), 101–118.

nessa.¹⁸⁴ Tietenkin asialla on merkitystä perustuslaissa omaksutun vallanjaon kannalta, mutta monien poliitikkojen juuri noita asioita kohtaan osoittama suuri kiinnostus oli ainakin osin selitettävissä lyhyen aikavälin puoluepoliittisella laskelmoinnilla. Yksittäisen puolueen kanta saattoi vaihdella aina sen mukaan, miten sen oma edustaja kulloinkin sijoittui tiheään tahtiin julkistetuissa presidenttigallupeissa.¹⁸⁵

Koko ulkopoliitiikan käsite on muuttunut toiseksi Suomen EU-jäsenyyden myötä, eikä enää ole mahdollista tehdä yhtä selvää jakoa ulko- ja sisäpolitiikkaan. Tämä tarkoittaa myös sitä, että ulkopoliitiikan hoito ei voi enää kuulua yhtä itsestään selvästi tasavallan presidentille kuin se on aiemmin kuulunut. Uuden perustuslain voimaantulon myötä lainsäädännöllinen tilanne on tullut tältä osin aikaisempaa selvemmäksi; perustuslain 93.1 §:n mukaan ”ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa”, ja toisaalta 93.2 §:n mukaan ”valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä”.¹⁸⁶ Vaikka oli selvää, että perustuslailla haluttiin muuttaa aikaisempaa käytäntöä joiltakin osin, ei sen voimaan tullessa vuonna 2000 ollut lainkaan selvää, mitä mainitut perustuslainsäädännökset käytännössä merkitsisivät. Tutkijoiden oli vaikea antaa asiaa koskevia tulkintasuosituksia seuraamatta ensin jonkin aikaa, millaiseksi valtiokäytäntö lähtee muodostumaan. Muutaman vuoden kokemuksen perusteella asiasta on jo mahdollista tehdä jonkinlaisia johtopäätöksiä. Eri tutkijat ovat kuitenkin tulkinneet nykykäytännön perustuslainmukaisuutta hieman eri tavoin, toiset hyvinkin kriittisesti ja toiset hyväksyvästi.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Aiheesta on toki joitakin artikkeleita jo kirjoitettu. Ks. esim. *Vuorinen*, LM 1999, 1024–1037 ja *Isaksson*, HTF 1999, 519–537. Ks. myös prof. *Hidénin* haastattelu, *Lakimiesuutiset* 2/2003 (”Hallituksen muodostaminen ennen kaikkea poliittinen prosessi”).

¹⁸⁵ Kesällä 1998, jolloin uuden perustuslain käsittely oli kesken eduskunnassa, asiasta julkisuudessa käydystä keskustelusta ks. esim. *Ilta-Sanomat* ja *Demari*, 5.8.1998. Ks. myös *Nousiainen*, *Politiikka* 2000, 7.

¹⁸⁶ Tarkemmin muutoksesta ks. *Tiilikainen*, *Ulkopolitiikka* 2/98, 35–37. Ks. myös UM:n seminaariraportti *Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä uuden perustuslain valossa* (1999). Mitä muutoksia uuden perustuslain voimaantulo edellytti aiempaan käytäntöön, siitä ks. myös *Jyräki*, *Ulkopolitiikka* 1/00, 32–39.

¹⁸⁷ Ks. virallinen tiedonanto käytännöstä heti uuden perustuslain voimaantulon jälkeen: *Valtioneuvoston kanslian tiedote* 45/2000 (3.3.2000): ”Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminta ulkopoliitiikan johtamisessa.” Käytännön jonkinlaista vakiintumista alkuvaiheen ongelmien jälkeen korostetaan *Selvityksessä perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta* (2002), 6, 56–58, 62–65. Vrt. nykyisestä tilanteesta hyvin kriittisesti *Jyräki* (2003), 205–207. Vrt. sen sijaan *Tiilikaisen*, *Politiikka* 2003, 221, mielestä ”uuden perustuslain mukaista ulko- ja turvallisuuspoliittista johtamisjärjestelmää voidaan pitää eräänlaisena ’murrosajan’ järjestelmänä”. Julkisuudessa asiasta käydystä, varsin kriittisestäkin keskustelusta, liittyen etenkin nykyisen tasavallan presidentin omaksumaan rooliin, ks. esim. HS 20.12.2003, Pääkirjoitus: ”Presidentin ja hallituksen yhteistoiminta ulkopoliitikassa.” Ks. myös *Jyrängin* alioikirjoitus ”Rakennneongelma valtiosäädännössä vai väärää politiikkaa?”, *Turun Sanomat*, 1.5.2004.

Ilmeisesti monet tutkijat olisivat halunneet Suomeen aidosti uuden perustuslain, kun taas poliittiseksi tavoitteeksi oli asetettu lähinnä ”valtiosäännön uudelleenkirjoittamistyö”, aikaisempien perustuslakien kokoaminen yhdeksi yhtenäiseksi perustuslaiksi (noin *HE 1/1998 vp.*, 1). Uuden perustuslain valmistelun aikana monet tutkijat kritisivat uudistusehdotuksia siten, että niiden pohjalta hyväksyttävä perustuslaki olisi monilta osiltaan vanhentunut jo syntyessään.¹⁸⁸ Käytännön tasolla se varmaan toimiikin täysin tyydyttävästi, kuten todettiin myös tammikuussa 2003 eduskunnalle annetussa pääministerin ilmoituksessa perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta, mutta ongelmat liittyvätkin mielestäni enemmän valtiosääntöteoriaan ja yleisiin oppeihin kuin käytännön poliittiseen päätöksentekoon. Perustuslakiuudistuksen tosiasiallisen merkityksen arvioiminen on vielä tässä vaiheessa vaikeaa. Siihen tarvitaan vielä paljon uutta tutkimustietoa, etenkin valtiosääntöoikeuden yleisiä oppeja koskevaa, kuin meillä tällä hetkellä on saatavilla, vaikka uusi perustuslaki jo muutaman vuoden onkin ollut voimassa.

Ulkomainen tutkimus ei välttämättä ole ainakaan sellaisenaan käyttökelpoista Suomessa, vaikka ongelmat monelta osin samanlaisia eri maissa ovatkin. Eri EU-maiden tutkijat ovat toki olleet kiitetävän kiinnostuneita siitä, mitä EU:n tiivistyminen on vaikuttanut kansallisiin perustuslakeihin. Tällöin on kuitenkin lähinnä pitäyditty analysoimaan eri maissa, etenkin Saksassa, Ranskassa, Italiassa ja Tanskassa, syntyneitä konfliktitilanteita. EY:n oikeusjärjestyksen ja kansallisen perustuslain välisen vastakkainasettelun ylittäminen vaatisi kuitenkin tutkimukselta aivan uudenlaista otetta. Asiaa ei enää pystytä analysoimaan perinteisen normihierarkiaa koskevan teorian avulla. On myös tarpeen päästä jäsenvaltiokohtaisen käsittelyn yli laajempiin näkökulmiin, yleisen valtiosääntöoikeuden ongelmiin.

3.3 EU:N KEHITYKSEN VALTIOSÄÄNTÖ-OIKEUDELLISELLE TUTKIMUKSELLE SUOMESSA ASETTAMISTA UUSISTA VAATIMUKSISTA

Tätä tutkimusta voidaan Jyrängin toisessa yhteydessä esittämän määritelmän mukaisesti luonnehtia ns. käännekohtatutkimukseksi.¹⁸⁹ Keskityn eräisiin sellaisiin yhteiskunnallisiin käännekohtiin, joiden oletan saaneen aikaan perustavanlaatuisia muutoksia oikeudellisissa käsitteissä, periaatteissa, juridisissa teoriois-

¹⁸⁸ Ks. esim. *Scheinin*, LM 1998, 1123–1131 ja *Husa*, DL 1998, 211–215. Vrt. realistinen näkemys asiaan, *Nousiainen*, *Politiikka* 2000, 5–8. Samoin ks. *Jyränki*, HS 9.5.1999 (”Uusi presidentti on symboli ja sovittelija”).

¹⁸⁹ Ks. tarkemmin *Jyränki* (1997), 83–84.

sa jne. Syy-seuraus-suhde ei tosin yleensä ole noin suoraviivainen, vaan oikeuden sisällä muutos tapahtuu yleensä varsin hitaasti, ”pienin askelin”, ja tutkijan tehtävänä on selvittää tuo muutosprosessi askel askeleelta. Esimerkkinä tuollaisesta muutoksesta viittaa prosessiin, jonka kautta suvereenisuuden käsite on vähitellen muuttanut sisältöään.¹⁹⁰ Sillä on nyt täysin toinen sisältö kuin vielä 1800-luvun jälkipuoliskolla kansallisvaltioiden ”kultakautena”. Kansainvälistyminen ylipäättään on ollut vaikuttamassa tuohon suuntaan,¹⁹¹ mutta erityisesti EU:n tiivistymisen myötä on alettu epäillä, onko tuolle käsitteelle tarpeen antaa enää niin suurta merkitystä, kuin sille annettiin vielä maailmansotien välisenä aikana. Esimerkiksi Suomessa muutos on ilmeinen; jo uutta perustuslakia koskeudessa hallituksen esityksessä (*HE 1/1998 vp.*, 73) lähdettiin siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisenaan ole ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa.¹⁹²

Tuollaisen kehityksen myötä myös liberaali valtioteoria asettuu jossain määrin kyseenalaiseksi. Sen lähtökohtana ovat samalla tavoin yksittäiset valtiot kuin liberaalissa oikeusteoriassa ovat yksilöt: jokainen valtio ajaa vain omia etujaan.¹⁹³ Sen sijaan EU-jäsenyys asettaa jo sinällään jäsenvaltioille yhteisiä tavoitteita, eivätkä ne voi enää toimia yksinomaan omassa intressissään (ks. myös Rooman sopimuksen esipuhe). Vaikka muutoksen tarve myönnetään, ei se missään tapauksessa voi tapahtua yhtäkkiä, koska ollaan kuitenkin tietyn tradition sisällä. Se asettaa muutokselle aina tietyt reunaehdot; mitään vallankumousta ei EU:ta kehitettäessä ole tarkoitus tehdä.

Alun perin Euroopan yhdentymisen tavoitteeksi oli asetettu jopa jäsenvaltioiden häviäminen ja siirtyminen hallinnollisesti liittovaltioon, Euroopan Yhdysvaltoihin. Myöhemmin on kuitenkin käynyt selväksi, ettei tuo voi – ainakaan virallisesti – olla edes kaukaisena tavoitteena.¹⁹⁴ Myös teoreettiset lähtökohdat ovat muuttuneet; enää ei EU:ta kehitettäessäkään (kansallis)valtiota haluta sinän-

¹⁹⁰ Esim. *MacCormick* (1997), 1–26, käyttää tässä yhteydessä termiä ”*commonwealth of post-sovereign states*”. Siihen on tultu hitaan, mutta välttämättömän prosessin kautta. Ks. myös *Rasmussen* (1998), 183–199.

¹⁹¹ *Berman*, 235 toteaa: ”Sovereignty – – would not be banished but would be pressed into the service of the new systems.” Edelleen ks. sama s. 236.

¹⁹² Uuden perustuslain tulkintakäytännöstä tältä osin ks. erityisesti *PeVL 11/2000 vp.*

¹⁹³ Tarkemmin ks. esim. *Koskenniemi*, Oikeus 1989, 140–143. Samoin ks. *Slaughter*, *European Journal of International Law*, Vol. 6 (1995), 503–538.

¹⁹⁴ EU:n perustuslakia valmistelevaan asetetun konventin puheenjohtaja *Valéry Giscard d’Estaing* piti tosin pitkään kiinni ajatuksesta, että EU:n (*European Union*) nykyinen nimi korvattaisiin vastaisuudessa nimellä *United States of Europe* tai *United Europe*. Vasta perustuslakia valmistelleen konventin loppuvaiheissa toukokuussa 2003 hän oli valmis luopumaan tuosta ajatuksesta. Tästä ks. lyhyesti myös *Kiljunen*, 74.

sä kieltää eikä voida ilman muuta lähteä siitä, että jäsenvaltion ”menettämä” suvereenisuus siirtyy sellaisenaan EU:lle. Viimeksi mainitusta ei ole tarkoitus tehdä valtiota eikä myöskään liittovaltiota, ei ainakaan Yhdysvaltain mallin mukaan. Tosin vasta lähivuodet antanevat selvän suunnan tulevalle kehitykselle. Joka tapauksessa selvää on, että myös EU:n jäsenvaltiot jatkavat poliittista toimintaansa samalla, kun sitä jatketaan myös unionin tasolla. Näiden kahden tason keskinäinen suhde ei välttämättä ole kovin selkeä; itse asiassa kyse on molemminpuolisesta ”diskursiivisesta suhteesta”.¹⁹⁵ Tämä edellyttää sen peruslähtökohdan tunnustamista, että valtaa käytetään eri tasoilla, sekä EU:ssa että kansallisvaltioissa. Tässä vaiheessa viimeistään tarvitaan uudelleen asennoitumista myös valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa. Nykyisen tyyppinen ”kansallinen” valtiosääntöoikeus ei missään tapauksessa enää yksistään riitä.

Edellä kuvatunlaisesta uudesta eurooppalaisesta mallista käytetään termiä ”supranationalismi”, joka eroaa monessa suhteessa federalismista. Kuten historiantutkija *Juha Sihvola* on osuvasti todennut, federalisti tulkitsee eurokansalaisuuden luonteeltaan samanlaiseksi kuin kansallisvaltiokansalaisuuden, tosin ehkä intensiivisyydeltään vähäisemmäksi.¹⁹⁶ Kansallisvaltiokansalaisuus on valtiollisiin rakenteisiin ja kansakokonaisuuteen suuntautuvaa sitoutuneisuutta, kun taas supranationalistien mielestä samaistuminen kansalaisena Eurooppaan perustuu toisenlaisiin tekijöihin: eurooppalaisten, paikallisen identiteetin ylittävien arvojen kunnioittamiseen. Nämä yhteiset eurooppalaiset arvot mainitaan myös EU:n uuden perustuslain I-2 artiklassa; ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina, ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jonka ominaispiirteitä ovat moniarvoisuus, suvaitsevaisuus,

¹⁹⁵ Siitä osuvasti ks. *Shaw*, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6 (1999), 579–597, tiivistetysti s. 594: ”Constitutionalism, – –, is precisely the intercultural dialogue and the process of negotiation and (re)negotiation (and even contestation), and the only values it should be underpinned are those of mutual recognition, consent and cultural continuity, – –. This is different to the traditions of modern constitutionalism – –.” S. 595 hän muistuttaa, että ”– – each national constitution creates a different ’gateway’ for the EU legal order. In that sense, EC law has a different constitutional meaning in each legal order, despite the attempts of the Court of Justice to preach the gospel of uniform interpretation and application”.

¹⁹⁶ *Sihvola* (1999), 26–27, kuvaa osuvasti liittovaltiokehityksen (federalismi) ja EU:n nykyään ilmentämän ”supranationalismin” välisiä eroja. Samoin ks. *Raunio* (1999a), 37–39: missä määrin EU täyttää liittovaltion kriteerit. Subsidiariteettiperiaate on Raunion mielestä osaltaan viemässä pohjaa EU:n federalismikehitykseltä, mitä taas on omiaan edistämään EU:n oikeuden etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Tärkein EU:lta puuttuva liittovaltion kriteeri on kuitenkin verotusoikeuden puuttuminen. Lisäksi on muistettava se tärkeä tosiasia, että valta muuttaa perussopimuksia kuuluu yhä jäsenvaltioille (ja muutoksiin vaaditaan niiden kaikkien hyväksyminen) – ei EU:n omille elimille. Ks. eroista myös *Börzel & Risse* (2000), 45–46. Entä miten EU eroaa muusta valtioiden välisestä yhteistyöstä (”intergovernmentalism”), siitä ks. *Meyring*, *European Law Review*, Vol. 22 (1997), 221–247.

oikeudenmukaisuus, yhteisvastuullisuus ja syrjinnänvastaisuus. Erilaisuus (*diversity, difference*) on kaiken kaikkiaan keskeinen käsite tässä uudessa ”valtiojärjestyksessä”. Tämä näkyy myös EU:n perustuslain I-3 artiklan 3. kohdassa, jonka mukaan ”unioni kunnioittaa kulttuuriensa ja kieltensä rikkautta ja monimuotoisuutta sekä huolehtii Euroopan kulttuuriperinnön vaalimisesta ja kehittämisestä”.

Useasti tutkijoiden joukossa edelläkävijän asemassa ollut *Weiler* on jopa sitä mieltä, että suvereenisuuden puolustaminen on jo eräällä tavoin *passé* ja tilalle on sen sijaan tullut ”kansallisen identiteetin puolustaminen”¹⁹⁷, mihin tulisi kuitenkin kuulua myös toisten vastaavan identiteetin kunnioittaminen. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että perus- ja ihmisoikeuskeskustelussa nousee tänä päivänä jossain määrin eri asiat esille kuin kansallisvaltion kultakaudella, mikä tulee näkyviin muun muassa siinä, että EU:n omassa ihmisoikeustyössä korostuu erityisesti rasismien ja muun syrjinnän torjuminen.¹⁹⁸ Näitä ei Suomessa ainakaan tähän mennessä ole pidetty kaikkein tärkeimpinä oikeuksina, eivätkä ne ole olleet myöskään tutkimuksessa mitenkään keskeisessä asemassa.

Perusoikeustutkimuksen ohella muukin valtiosääntöoikeudellinen tutkimus on parhaillaan uusien haasteiden edessä. Haasteet ovat vähän erilaisia siitä riippuen, mihin suuntaan EU:n kehitys lähtee kulkemaan. EU:n tulevaisuudesta on esitetty ainakin neljänlaisia visioita: 1) ns. ”*Westphalian model*” (= valtiomalli), joka lähtee siitä, että EU olisi jo paljolti rinnastettavissa eurooppalaisiin valtioihin, se on valtio muitten joukossa, 2) ns. ”*intergovernmentalist model*” (= hallitustenvälinen malli, joka vastaa normaalia kansainvälisten järjestöjen toimintatapaa), jolloin EU koordinoi, täydentää jäsenvaltioiden politiikkoja, mutta ei korvaa kansallisvaltioita eikä ole myöskään rinnastettavissa niihin, 3) ns. ”*regulatory model*” (= yhteisöllinen malli), jolloin lähdetään siitä, että EU:ssa on kyse erikoislaatuudesta, muista kansainvälisistä organisaatiosta eroavasta organisaatiosta, jota tarvitaan toteuttamaan eräitä tehtäviä tehokkaammin kuin on mahdollista kansallisvaltiotasolla, ja sitä varten se tarvitsee myös joitakin sellaisia valtuuksia, mukaan lukien lainsäädäntövallan käyttäminen, joita ei muilla järjestöillä ole, ja 4) ns. ”*multi-level governance model*” (= monitasoinen hallintamalli), jolloin lähdetään siitä, että politiikan areenoina eivät toimi enää pelkästään valtiot, vaan on muodostunut uudentyyppisiä politiikan verkostoja, joilla on toimintaa eri tasoilla. Samalla yksityinen ja julkinen sekoittuvat keskenään monin tavoin, joten politiikan ala on laajentunut monin tavoin aikaisempaan nähden.¹⁹⁹ Tämän edellytyksenä on, että on syntynyt myös Eurooppa-tasoista kansalaisyh-

¹⁹⁷ *Weiler* (2000), 242–243.

¹⁹⁸ Ks. myös *Nieminen* (2001), 181–212.

¹⁹⁹ Eri malleista ks. *Philippart & Dhian Ho*, 308–316. Ks. myös *Börzel & Risse* (2000), 49–51, *Leben* (2000) ja *Yataganas*.

teiskunnan toimintaa, eurooppalaisia puolueita yms. Kauimpana toisistaan ovat luonnollisesti ensimmäinen ja neljäs malli.

Tähänastinen kehitys on mielestäni kulkenut edellä toisena esittelemäni mallin kautta kolmanteen malliin, ja nyt ollaan ehkä jo siirrytty – tai ollaan ainakin siirtymässä – neljänteen malliin. Liittovaltiosta haaveilevat tähtäävät sen sijaan hyvin selvästi ensimmäisenä esittelemäni malliin. Valittavasta mallista riippuen on myös EU:n eri toimielinten asemassa ja keskinäisissä suhteissa merkittäviä eroja. Mielestäni noista malleista ensimmäinen korostaa EU:n parlamentin asemaa ja komission poliittista vastuunalaisuutta sille. Sen sijaan toisessa mallissa korostuu neuvoston asema ja siten EU:n jäsenvaltioiden hallitusten välinen yhteistyö, ja kolmannessa mallissa korostuu puolestaan komission asema. Sitä tarvitaan ajamaan nimenomaan EU:n etuja, ja se on valmistelu- ja toimeenpanovaltaa käyttäessään saanut vähitellen erittäin vahvan aseman myös lainsäädäntövalan käytössä.²⁰⁰

EU:n tulevaisuuskonventin oli määrä ottaa tarkemmin kantaa siihen, mihin suuntaan kehitystä ryhdyttäisiin EU:n osalta viemään. Uudistusprosessi lähti liikkeelle, kun Nizzan Eurooppa-neuvostossa vuonna 2000 hyväksyttiin EU:n tulevaisuutta koskeva julistus. Seuraavana vuonna Laekenissa päätettiin perustaa tulevaisuuskonventti pohtimaan unionin tulevan kehityksen, muun muassa laajentumisen, mukanaan tuomia ongelmia ja tarkastelemaan myös niihin soveltuvia erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja.²⁰¹ Laekenin julistuksessa tavoitteeksi asetettiin, että unionista on tultava demokraattisempi, avoimempi ja tehokkaampi, ja sen on annettava vastaus kolmeen perustavaa laatua olevaan haasteeseen: 1) Miten Eurooppa-hanketta ja unionin toimielimiä voidaan tuoda kansalaisia ja varsinkin nuoria lähemmäksi?, 2) Miten jäsennetään poliittinen elämä ja Euroopan poliittinen tila laajentuneessa unionissa? ja 3) Kuinka unionista luodaan uuden

²⁰⁰ Vrt. *Raunio & Tiilikainen*, *Ulkopolitiikka* 1/01, 28, jotka kiinnittävät huomiota siihen, että Nizzan huippukokouksen (2000) on tulkittu merkinneen unionin liittovaltiokehityksen pysähtymistä ja unionin hallitustenvälisten kehityslinjojen on tulkittu saaneen taas ainakin joksikin aikaa yliotteen. Tämä on kuitenkin heidän mielestään liian yksipuolinen tulkinta. Nizzan tapahtumien voidaan yhtä perustellusti katsoa osoittavan nykymuotoisen – hallitustenvälisyyden ja liittovaltion välitilassa olevan – unionin tulleen jo tiensä päähän. Ks. myös pääministeri *Lipposen* kirjoitus, HS 19.4.2001; hänen mielestään hallitustenvälisyys syö pienten maiden asemaa, ja sen takia Suomi ei lähde mukaan yhteistyöhön, joka pönkittää hallitustenvälistä suuntausta EU:ssa. Ks. myös *Stubb*, HS 9.5.2001, joka pitää hajautettua liittovaltiota parhaana kehitysvaihtoehtona. Sitä ei kuitenkaan voida pitää realistisena kehitysvaihtoehtona tässä vaiheessa. Sen sijaan yhteisöllinen kehityssuunta, mihin EU on jo askel askeleelta kulkenut, on hänen mukaansa realistinen vaihtoehto, koska se on jäsenvaltioiden hyväksyttävissä. Yhteisöllisyys on hänen mielestään hallitustenvälisyyttä tehokkaampi vaihtoehto. Toisin kuin liittovaltio, se ei kuitenkaan poista unionin demokratiavajetta. Laajemmin ks. *Stubb* (2003), 14–32.

²⁰¹ Ks. *Laekenin julistus: Euroopan unionin tulevaisuus*, Laeken 15.12.2001 (SN 273/01). Em. Nizzan julistuksesta tarkemmin ks. esim. *Galloway*, 162–179. Ks. myös *Wouters*, *European Law Review*, Vol. 26 (2001), 343–345.

moninapaisen maailman vakauttava tekijä ja suunnannäyttävä? Pohdittavaksi tuli paitsi se, kuinka lisätä nykyisten kolmen toimielimen demokraattista legitimiyyttä ja avoimuutta, myös kansallisten parlamenttien asema unionin päätöksenteossa.

Itse lähdän tässä tutkimuksessa lähinnä neljännestä vaihtoehdosta,²⁰² minkä käytännön toteutuksessa ei tosin välttämättä olla vielä kovin pitkällä, muun muassa siitä syystä, että poliittiset puolueet toimivat yhä lähes yksinomaan kansallisella tasolla eikä eurooppalaista puoluerakennetta ole juurikaan syntynyt. Tuo vaihtoehto lienee saanut viime vuosina myös suomalaisilta vallankäyttäjiltä selvimmän tuen, vaikkei ero kolmanteen malliin nähden olekaan täysin selvä. Kolmannessa mallissa valtion erikoisasema suhteessa EU:hun ja erityisesti muihin kansainvälisiin järjestöihin nähden korostuu kuitenkin selvemmin kuin neljännessä mallissa, jossa valtiolla ei tuollaista erikoisasemaa enää samassa määrin ole. Lähtökohtana tällöin on, että *muodollinen* suvereenisuus on jaettu EU:n ja sen jäsenvaltioiden kesken ja siten vastaavasti myös *materiaalinen* suvereenisuus on jaettu moninaisille tasoille (”divided and shared between multiple levels of governance”). Kyse ei välttämättä ole mistään sen paremmin vertikaalisesti tai horisontaalisestikaan tarkkarajaisesta jaosta.

Entä miten nämä mallit suhteutetaan Suomen perustuslain normeihin? Eri malleja kehitettäessä nousee esille eri asioita. Suomen uutta perustuslakia säädettäessä kiinnitettiin huomiota erityisesti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston väliseen toimivallanjakoon EU:ta koskevissa asioissa (PeL 93 §), jolloin eduskunnalle poliittisessa vastuussa olevan hallituksen rooli korostuu. Toisaalta

²⁰² Tutkijana minun on luonnollisesti perusteltava, miksi päädyn juuri tuohon vaihtoehtoon. Vrt. EU:n tulevaisuutta pohtineita tutkijoita on toisinaan syytetty ”politikoinnista tutkimuksen varjolla” (ks. esim. VTL *Erkki Berndtsonin* arvostelu *Tapio Raunion* kirjasta ”Liittovaltiot”, *Ulkopolitiikka* 2/02, 87–89). Perustelen em. valintaani sillä, että se vastaa ehkä parhaiten sitä yhteiskuntaihannetta, joka on myös Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten samoin kuin Suomen perustuslain taustalla ja jossa yksilöiden perusoikeudet (so. sekä poliittiset oikeudet, vapausoikeudet että myös sosiaaliset oikeudet) toteutuvat parhaiten. Niiden toteuttamisessa ei ratkaisevaa merkitystä ole sillä, millä organisaatiotasolla oikeudet turvataan (onko se valtio, EU, vai jokin vielä suurempi organisaatio, eikä merkitystä ole välttämättä silläkään, luetaanko oikeuksien turvaaja julkiseen vai yksityiseen sektoriin).

Ylipäättään tutkijan on pystyttävä vakuuttamaan lukijansa. Hänen on myös tiedettävä, ketkä muodostavat hänen auditorionsa. Tarkemmin tästä ks. *Törrönen*, 38–48, joka puhuu tuossa yhteydessä kertojan ja yleisön välisestä luottamussopimuksen solmimisesta. Lähdän siitä, että tämän tutkimuksen lukijat ovat pääasiassa suomalaisia valtiosääntöoikeuden tutkijoita, joilla on kiinnostusta myös siihen, mitä muualla Euroopassa tapahtuu. Tosin EU:ta tutkittaessa eri tieteiden välisiä rajoja ei ole syytä pitää kovin jyrkkinä, pikemminkin päinvastoin. Lähdemateriaalina käytän paitsi kotimaista ja ulkomaista valtiosääntöoikeudellista ja eurooppaoikeudellista kirjallisuutta, myös valtio-opin ja historian tutkimuksen alaan kuuluvaa kirjallisuutta. Aiheen ajankohtaisuuden vuoksi lähteenä on myös paljon sanomalehtikirjoituksia ja internetistä löytyvää materiaalia (etenkin EU:n uudistamiseen liittyen). Kunnollisen lähdekritiikin tarve on tuolloin tietenkin suuri.

myös PeL 94.3 §:n (”kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita”) on yhdessä PeL 73.1 §:n kanssa katsottu asettavan rajoja EU:n kehittämislle tai ainakin sen suunnalle. Usein on todettu, että Suomen perustuslakia tulisi muuttaa, jos EU:ta kehitetään enenevässä määrin liittovaltion suuntaan.²⁰³ Siitä olisi kyse, jos Euroopan parlamentin asemaa EU:n ylimpänä valtioelimenä vahvistetaan ja komissiosta tehdään EU:n hallitus. Perustuslakia noin tulkittaessa taustalla on ilmeisesti ajatus, että vain kansallinen parlamentti voi toteuttaa kansanvaltaa. Saattaa kuitenkin olla vaikea yksilöidä tarkasti, missä vaiheessa Suomen perustuslain EU:n liittovaltiollistumiskehitykselle, siis Suomen mukanaololle siinä, asettama raja voisi tulla käytännössä vastaan.

Toisin kuin on asianlaita monissa muissa jäsenmaissa, Suomen perustuslaissa (8 luku: *Kansainväliset suhteet*) on kiinnitetty erityisesti huomiota eduskunnan osallistumiseen EU-asioiden kansalliseen ennakkovalmisteluun ja siten haluttu korostaa EU:n päätöksenteon kansanvaltaista kontrollia. Tämä ei ole kovin hyvin sopusoinnussa edellä kuvaamani ensimmäisen mallin ilmentämän kehityssuunnan kanssa, jossa korostuu Euroopan parlamentin rooli demokraattisena, unionin kansalaisten valitsemana elimenä. Paremminkin se sen sijaan mielestäni vastaa neljännen mallin asettamiin haasteisiin, vaikka sitä kehitettäessä onkin ehkä ajateltu lähinnä edellä toiseksi esittelemääni mallia, ei tosin enää puhtaassa muodossa. Suomen perustuslaki perustuu sille lähtökohdalle, että EU:n päätöksenteko rakentuu hallitustenvälisyyden varaan, mutta hallituksen on toimitaan huomioitava myös eduskunnan kannanotot ja sille se on poliittisessa vastuussa myös näissä asioissa.

Edellä kuvatulnaiset valtiosääntöongelmat ovat Suomessa vielä lähes kokonaan vailla tutkimustietoa. Varmasti ei tiedetä edes, mitä Suomen perustuslakia uudistettaessa todella ajateltiin ja miten siinä yhteydessä varauduttiin EU:n tulevaan kehitykseen.²⁰⁴ Vai jätettiinkö asia silloin tarkoituksella avoimeksi? Koska

²⁰³ Tähän ovat kiinnittäneet huomiota esim. *Saraviita*, LM 1998, 1120, *Jyräki* (2000), 217–218 ja *Sipponen* (2002), 38. Vrt. *Eriksson*, *Oikeus* 2000, 411 (kirja-arvostelu Jyrängin em. kirjasta): ”Jyräki konstaterar att undantagslagsförfarandet inte kan användas för att åsidosätta denna närmast riktningsgivande bestämmelse. (Varför så är fallet motiverar han likväl inte närmare.) – Men vi bör i så fall komma ihåg att uttrycket ’konstitutionens demokratiska grunder’ inte är ett speciellt entydigt begrepp och att des betydelse kan förändras med tiden.” Ks. tässä yhteydessä myös *PeVL 45/2001 vp.*

²⁰⁴ Vrt. Suomen uuden perustuslain jo ollessa voimassa eduskunnan perustuslakivaliokunta otti melko selkeällä tavalla kantaa asiaan Nizzan sopimusta käsitellessään. Ks. *PeVL 38/2001 vp.*, jolloin valiokunta totesi, että perustuslakia tulkittaessa lähtökohdaksi on otettava se tosiasia, että Suomi on EU:n jäsen (tosin samaan tapaan oli todettu jo *HE:ssä 1/1998 vp.*, 78, mutta asia oli silloin jäänyt jossain määrin taka-alalle). Unionin jäsenyys on merkinnyt perustuslakivaliokunnan mielestä täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla. Unionin tehtäväkentän vähäin, esim. tarkistusluontoinen kehittäminen unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta saattaa

EU näyttää muuttuvan niin kovaa vauhtia, saattavat valtiosääntöongelmatkin saada uudenlaisia käännteitä hyvinkin nopeassa tahdissa. Suomalainen valtiosääntöoikeus joutuukin melkoisen itsearvioinnin eteen heti sen jälkeen, kun EU:lle on hyväksytty oma perustuslaki. Siihen asti koko asia on, niin haluttaessa, pystytty väistämään vetoamalla siihen, että Suomella ei ole ollut virallista kantaa EU:n kehittämiseen tai se ainakin oli pitkään jokseenkin täsmentymätön. Suomessa ei ilmeisesti haluttu ottaa sitovia kantoja asioihin liian aikaisessa vaiheessa, eikä ainakaan ennen kuin EU:lle perustuslakia valmistellut konventti oli lopettanut työskentelynsä.²⁰⁵ Suomen HVK:hon valmistautumista taas leimasi tietynlainen realismi; pohdittiin tarkoin, mitä muutoksia konventin perustuslakiehdotukseen olisi mahdollista saada läpi HVK:ssa, lähinnä yhteistyössä muiden pienten jäsenvaltioiden kanssa.²⁰⁶ Tällainen linja oli selvästi havaittavissa valtioneuvoston syyskuun alussa 2003 eduskunnalle konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitustenväliseen konferenssiin antamasta selonteosta (*VNS 2/2003 vp.*) samoin kuin myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan siitä antamasta mietinnöstä (*UaVM 4/2003 vp.*).

Tutkija ei tietenkään ole millään tavoin sidottu hallituksen tai eduskunnan virallisiin linjauksiin, sillä eurooppalainen konstitutionalismi on joka tapauksessa varsin pitkällä ilman EU:n perustuslakihankettakin. Tätä tosiasiaa ei suomalainen valtiosääntöoikeuden tutkimuskaan voi enää millään sivuttaa, ja se on joka tapauksessa suurien haasteiden edessä, kävi EU:n perustuslaille lopulta miten tahansa.

sen mielestä kuitenkin tapauksesta riippuen olla sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kanssa. Tämä selvensi tilannetta erittäin paljon. Myös *Jyräki* kiinnitti sanomalehtikirjoituksessaan, HS 17.12.2001, huomiota ongelmiin, jotka johtuvat ”vuoden 1999 perustuslainsäätäjän silminnäkävistä haluttomuudesta kirjoittaa perustuslakitekstiin selvästi näkyville, millaisia muutoksia Suomen jäsenyys Euroopan unionissa – on aiheuttanut Suomen valtiosääntöön”.

²⁰⁵ Ajalta, jolloin konventin työskentely oli vielä kesken, ks. *Pääministerin ilmoitus 1/2003 eduskunnalle Suomen hallituksen kannanotoista EU:n tulevaisuuskonventissa esillä oleviin instituutio-naaliisiin sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeviin esityksiin*, 14.5.2003. Siinä todettiin kuitenkin selvästi, että ”instituutioiden välinen työnjako on pitkällisen kehityksen tulosta, eikä sitä pidä murentaa uusien instituutioiden perustamisella” ja että ”Suomen tavoitteena on kehittää unionia sen kaksoisluonteen mukaisesti sekä jäsenvaltioiden että kansalaisten yhteisönä”. Kriitikkistä ks. *Tapio Raunio & Matti Wiberg*: ”Hallituksen täsmennettävä tavoitteitaan EU:ssa”, HS 19.5.2003.

²⁰⁶ Ks. esim. pääministeri *Vanhasen* keskustelualustus konventityöstä, SF-Klubi 4.8.2003. Ks. myös UM:n tiedote, 24.9.2003: ”Ulkoministeri Tuomioja: Konventin esitys ei ole ’ota tai jätä’ -paperi” ja toisaalta vrt. *Frankfurter Rundschau*, 25.9.2003 (”Revolte mit Ankündigung” ja ”Warnsignal an die ’grossen’ EU-Länder”).

II

VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDEN TEOREETTISISTA JA HISTORIAALLISISTA LÄHTÖKOHDISTA

1 Konstitutionalismista

1.1 PERUSTUSLAIN MERKITYKSESTÄ JA TEHTÄVISTÄ YLEISESTI

Valtiosäännön käsitettä pidetään tänä päivänä jo melko vakiintuneena; ydinosaan siitä muodostavat julkisen vallan käyttöä sääntelevät perustuslait tai perustuslaki. Konstitutionalismi ei ole kuitenkaan pelkästään muodollinen käsite, vaan sillä tarkoitetaan nimenomaisesti yhtä tiettyä hallitustapaa: kansalaisten demokraattisen osallistumisen, samoin kuin heidän muidenkin perusoikeuksiensa, turvaaminen perustuslain avulla on silloin keskeinen kriteeri.¹ Tässä yhteydessä puhutaan myös perustuslaillisesta demokratiasta.

Vaikka valtiosäännön samoin kuin perustuslain käsitettä on käytetty jo paljon aiemminkin, tämän päivän lähtökohdista katsottuna se on kuitenkin perusteltua liittää vasta moderniin valtioon. Aatehistoriallisesti tämä tarkoittaa liberaalin oikeusvaltion syntyä, mikä liittyy ajallisesti Ranskan vallankumouksen aikaisiin tapahtumiin ja samanaikaisesti toteutuneisiin Pohjois-Amerikan siirtokuntien itenäistymisiin. Perustuslailla silloin asetetuista sisällöllisistä ja muodollisista, kuten kvalifioitua säätämisyjärjestystä koskevasta, vaatimuksista² pidetään yhä varsin tiukasti kiinni, vaikka muutoin eletään jo täysin toisenlaisessa maailmassa. Myöhemmin kehitetyllä normihierarkiaa koskevalla teorialla (*Kelsen*) on luotu teoreettinen perusta perustuslain määräävälle asemalle koko oikeusjärjestyksen ja kaiken julkisen toiminnan piirissä. Käytännössä tämä merkitsee ensisijaisesti sitä, että lainsäätäjän tulee lakien sisällöstä päättäessään aina pysyä perustuslain asettamissa rajoissa. Erimielisyyttä on sen sijaan kautta aikojen esiintynyt siitä, kuka tämän vaatimuksen noudattamista valvoo, lainsäätäjä itse vai lakeja konkreettisissa tilanteissa soveltavat tuomioistuimet. Aina ei ole lainkaan helppo sanoa, onko lainsäätäjä pysynyt perustuslain asettamien rajojen sisällä. Kyse voi olla hyvinkin monimutkaisesta perustuslaintulkintakysymyksestä, eikä ole lainkaan yhdentekevää, mihin tulkintavaihtoehtoon tietyssä yksittäistapauk-

¹ Yleisesti konstitutionalismista ks. *Makt utan motvikt: Om demokrati och konstitutionalism* (red. Berggren & Karlson & Nergelius) ja *Preuss* (1994), 7–33. Konstitutionalismin määritelmästä lyhyesti ks. myös *Jyräki* (2000), 68 ja *Setälä* (2003), 204. Ks. myös *Tuori* (2002), 66–78 ja *Loughlin*, erit. s. 183–195.

² Nämä sivuutan lyhyesti, koska asiasta on jo perusteellisia tutkimuksia. Ks. etenkin *Jyräki* (1989) ja lyhyemmin ks. sama (2003), 231–235. Ks. myös *Karapuu* (1986), 104–108.

sessä päädytään. Sen takia myös poliittisia päätöksentekijöitä on aina kiinnostanut kysymys siitä, kenelle perustuslain viimesijainen tulkintavalta uskotaan. Eri aikoina ja eri maissa on päädytty tältä osin erilaisiin ratkaisuihin.

Perustuslain tarvetta perusteltiin edellä mainitussa yhteiskunnallisessa tilanteessa siten, että perustuslailla pyrittiin rajoittamaan hallitsijan aiemmin täysin rajoittamatonta toimintavapautta ja sitomaan myös hänet perustuslaissa säädeltyihin vallankäyttömuotoihin.³ Näistä historiallisista lähtökohdista johtuen perustuslain rooli on yksilön näkökulmasta katsottuna ymmärretty pitkään senkin jälkeen lähinnä negatiivisena: vallankäytön oikeudellisten rajoitusten määrittäjänä. Yksilölle perustuslailla on tästä näkökulmasta merkitystä lähinnä sitä kautta, että hänelle turvataan sen avulla valtion puuttumiselta vapaa vapauspiiri. Enää ei tosin tuollaista liberaalia valtiota ainakaan puhtaassa mielessä ole edes olemassa, tai korkeintaan sellainen on enää vain Amerikan Yhdysvalloissa ja enenevässä määrin myös Venäjällä, sillä negatiivisen valtion rinnalle on tullut entistä enemmän myös positiivinen valtio, hyvinvointivaltio. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että oikeuden avulla yksilölle turvataan myös tiettyjä sosiaalisia etuuksia. Näitä valtion kahta eri puolta ei kuitenkaan ole syytä erottaa toisistaan jyrkästi, vaan ne molemmat kuuluvat tämän päivän perustuslailliseen valtioon yhtä itsettään selvästi.

Eri valtioiden välillä on merkittäviäkin eroja, ja esimerkiksi pohjoismaisesta hyvinvointivaltiosta puhutaan usein jopa omana tyyppinään. Tosin sosiaalisia oikeuksia ei ole kaikissa Pohjoismaissakaan turvattu perustuslain tasolla läheskään yhtä vahvasti kuin traditionaaliset vapausoikeudet on turvattu.⁴ Suomessa on tältä osin tapahtunut merkittävä muutos parempaan suuntaan vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä, mutta käytännössä sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisessa on ilmennyt myös meillä varsin vakaviakin ongelmia.⁵ Sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen oli yksi keskeinen kiistakysymys myös EU:n

³ Siitä lyhyesti ks. *Jyränki* (1998), 95–97 ja laajemmin sama (1989), erit. s. 26–51 (uudenlaisen perustuslakikäsityksen juurista, jotka hänen mukaansa ulottuvat keskiaikaa ja osin kauemmaksi-kin menneisyyteen). Vrt. myös *Dorau & Jacobi*, *European Public Law*, Vol. 6 (2000), 417. (”When considering the evolution of the notions of ‘State’ and of ‘Constitution’ from a historical perspective, however, one can note two things: first, that the notion of ‘Constitution’ is older than the notion of ‘State’, and secondly, that a constitution is not necessarily reserved to the ‘sovereign state’ as defined in the modern age. The idea of constitution as the basic legal order of the political power originated in ancient Greek and Roman times. It is not a concept relating solely to the idea of modern, sovereign statehood, rather it is a more general concept of creating a legal framework for political rule.”)

⁴ Tarkemmin pohjoismaisesta hyvinvointivaltiosta ja konstitutionalismista ks. kirjan *The Welfare State and Constitutionalism in the Nordic Countries* (ed. Scheinin) useat artikkelit.

⁵ Niistä valaisevasti ks. EOA *Riitta-Leena Paunio*n puheenvuoro eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2002, 11–13. Ks. myös *Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta*, 34, 85–87, ja siellä viitatuut muut selvitykset.

perusoikeuskirjaa valmisteltaessa, eikä sosiaalisia perusoikeuksia hyväksyttyä vielä itsestään selvästi kaikissa Euroopan unionin jäsenmaissa.⁶

Kaikista tapahtuneista muutoksista huolimatta perustuslain alkuperäinen tehtävä on säilynyt ennallaan siinä suhteessa, että samalla kun perustuslaki luo rajoituksia yksilön toiminnalle, se vastaavasti luo valta-asemia poliittisen vallan haltijoille. Perustuslaki legitimoii vallankäyttöä, tekee sen hyväksyttäväksi. Perustuslain (tosiasiallinen) voimassaolo perustuu vain tähän; sitä noudatetaan koska enemmistö väestöstä kokee sen hyväksytyksi eikä ainakaan ryhdy avoimesti kapinoimaan perustuslakia vastaan, vaikkei sitä todellisuudessa hyväksyisikään. Näin on asianlaita normaalioloissa, yhteiskuntarauhan vallitessa. Sen sijaan yhteiskunnallisesti epävakaisissa oloissa vallankäytön oikeutus saatetaan helposti kyseenalaiseksi, mikä saattaa johtaa voimassa olevan perustuslain kieltämiseen ja uuden, kapinallisten omia tavoitteita paremmin vastaavan perustuslain hyväksymiseen vanhan tilalle.⁷

Perustuslailla ja valtiosäännöllä voi käytännössä olla hyvinkin erilainen rooli eri maissa. Esimerkiksi Suomessa valtiosäännöllä ja valtiosääntöisillä argumenteilla on yhä poikkeuksellisen vahva asema oikeudellisessa ja poliittisessa elämässä, mikä juontaa juurensa aina autonomian ajalle asti. Taistelua Venäjän sortotoimenpiteitä vastaan käytiin silloin nimenomaan perustuslain avulla. Sen sijaan Ruotsissa perustuslailla ei ole ollut samanlaista roolia oikeudellisessa ja poliittisessa kulttuurissa; siellä ei ole vuoden 1809 jälkeen ollut sellaisia poliittisia mullistuksia, jotka olisivat voineet ankkuroida valtiosäännön kulttuurisesti, kuten esimerkiksi Tuori on Suomen ja Ruotsin välisiä eroja kuvannut.⁸

1.2 PERUSTUSLAIN SYNNYSTÄ

Uusi perustuslaki saattaa syntyä vallankumouksen seurauksena, kuten kävi Ranskan vallankumouksen yhteydessä 1700-luvun lopussa.⁹ Toinen uuden pe-

⁶ Eri maiden osalta ks. esim. kirjan *Soziale Grundrechte in der Europäischen Union* artikkelit. EU:n perusoikeuskirjassa turvatuista sosiaalisista oikeuksista tarkemmin ks. *Hervey & Kenner*: Ks. lyhyesti myös *White* (2004), 309–321. Esimerkiksi Iso-Britannia halusi loppuun asti varmistuksen siitä, että perusoikeuskirjan oikeudellistaminen EU:n perustuslain myötä ei merkitse sitä, että samalla EU:hun luodaan uusia sosiaalisia oikeuksia. Ks. tarkemmin *The Guardian*, 18.5.2004.

⁷ Esimerkkinä ks. vuoden 1918 ”Punaisen Suomen” valtiosääntö; siitä tarkemmin ks. *Rinta-Tassi*, 321–330.

⁸ Ks. *Tuori* (2002), 69–71 (miksi Ruotsissa ei tarvittu perusoikeusajattelua).

⁹ Vallankumouksen kautta syntyneistä perustuslaeista ks. *Henkin* (1994), 213–247. Teoreettisesti vallankumouksesta oikeudellisena ilmiönä ks. *Tuori* (1999), 359–378 (esim. Kelsenin ja Hartin teorit eivät hänen mukaansa pysty selittämään vallankumousta oikeudellisesti: ”The theories of Kelsen and of the Hartian tradition seem to fail equally in characterizing a successful revolution.

rustuslain synnylle otollinen tilanne on laajan sodan jälkiselvittely, jolloin syntyy uusia valtioita, kuten kävi sekä ensimmäisen että toisen maailmansodan jälkeen Euroopassa. Samoin voi käydä poliittisten myllerrysten jälkeisessä tilanteessa, kuten sosialismin romahtaessa 1990-luvun alussa Itä-Euroopan kansandemokratioissa. Uusi perustuslaki saattaa tosin syntyä myös rauhallisen kehityksen tuloksena, kuten tapahtui Ruotsissa 1970-luvulla ja myös Suomessa uuden vuosituhannen vaihteessa. Tällöin ei useinkaan ole kyse mullistavista uudistuksista perustuslain sisällössä. Näin ei ollut Suomessa, ja esimerkiksi Ruotsissa kyse oli muun muassa siitä, että monarkin valtaoikeudet saatettiin myös perustuslain tekstin tasolla vastaamaan jo pitkään vallinnutta tosiasiallista tilannetta. Samalla perustuslakiin otettiin myös moderni perusoikeusluettelo.

Perustuslain erilaisia syntytilanteita voidaan yhä kuvata varsin osuvasti *Jyränkin* jo 1970-luvulla käyttämin termein. Hän käyttää kontinueettein käsitettä kuvaamaan sitä tilannetta, kun uusien valtiosääntönormien asettaminen tapahtuu voimassa olevien revisionormien edellyttämällä tavalla. Sen sijaan vallankumouksellisessa tilanteessa noita muotoja ei noudateta, vaan toimia perustellaan legitiimiyyteen vetoamalla, ts. menettely koetaan oikeutetuksi. Eli legaliteetti ei tästä näkökulmasta ole välttämätön, kunhan vaan legitimizeetti pysyy voimassa. ”Jos legitimizeetti horjuu, on legaliteetti vain tyhjä kuori”, kuten Jyränki osuvasti toteaa.¹⁰

Selkein tapa käyttää kansan perustuslakia säätävää valtaa (ns. *pouvoir constituant*) on kutsua koolle perustuslakia säätävä kansalliskokous tms. Sellainen saattaa joskus muodostua myös spontaanisti. Tällainen menettelytapa tulee kyseeseen lähinnä silloin, kun perustuslakia säädettäessä lähdetään liikkeelle kokonaan uudenlaisesta tilanteesta (esimerkkinä vasta itsenäistyneet valtiot).¹¹ Teoreettisesti tuollaisia muotoja noudattaen syntynyt perustuslaki voidaan ajatella kansalaisten keskenään kuvaannollisesti solmimaksi yhteiskuntasopimukseksi, etenkin jos perustuslaki on hyväksytty ajallisesti samoihin aikoihin valtion itsenäistymisen kanssa. Kokonaan toinen asia on, missä määrin tuolla tavoin syntynyt perustuslaki todella edustaa kansalaisten mielipiteitä.¹² On muunkinlaisia tapoja varmistaa kansalaisten mielipiteen mukaantulo perustuslakia säädettäessä; se voi tapahtua esimerkiksi kansanäänestyksen avulla.¹³ Suomessa kansalais-

Kelsen succeeds only in establishing a change in the Basic Norm. The Hartian tradition can merely note a change in the rule of recognition applied by the legal community in the narrow sense”).

¹⁰ *Jyränki* (1974a), 8–9.

¹¹ Ks. myös USA, jonka perustuslakia säätävää kokousta (1787) kutsuttiin konventiksi (vrt. mielleyhtymä EU:hun). Siinä oli edustajia kaikista osavaltioista.

¹² Menettelyn legitimoimiseksi esitetyistä teorioista ks. myös *Jyränki* (1974a), 7–10 ja sama (1998), 77–83.

¹³ Perustuslain säätämisen teoriasta ja erityisesti kansan osallistumismuodoista ks. *Suksi* (1995), erit. 53–91.

ten hyväksynnän hankkiminen uutta perustuslakia säädettäessä tai sitä myöhemmin muuttaessa on varmistettu sillä tavoin, että perustuslain lopullinen hyväksyminen tapahtuu PeL 73 §:ssä omaksutun pääsäännön mukaan vasta uusien eduskuntavaalien jälkeisillä valtiopäivillä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Kansalaisten odotetaan tuolloin äänestyskäyttäytymisellään vaaleissa ottavan samalla kantaa myös lepäämässä olevaan perustuslakiin tai siihen tehtävään muutokseen.¹⁴

Useimmiten Suomen perustuslakihistorian osalta on korostettu kontinueettia. Silloin on pidetty itsestäänselvyytenä sitä, että Suomessa on siirrytty perustuslaista toiseen edellisessä määriteltyjä muotoja noudattamalla ja vailla mitään katkoksia. Jyrängin mielestä vuoden 1919 Hallitusmuoto ei säätämisjärjestysmenettelyltään kuitenkaan perustunut kaikilta osin oikeudelliseen jatkuvuuteen. Täysin vallankumouksellisesta tilanteesta ei silloin kuitenkaan ollut kyse, sillä vain osa menettelystä tapahtui laillisia muotoja noudattamatta.¹⁵ Vuoden 2000 perustuslaki sitä vastoin syntyi joka suhteessa laillisia muotoja noudattaen, ja perustuslaille pyrittiin saamaan myös mahdollisimman suuri legitimiys. Pidettiin erityisen tärkeänä, että kansa sai lausua asiasta käsityksensä vuoden 1999 eduskuntavaaleissa, eikä perustuslain hyväksymisessä noudatettu perustuslain vaihtoehtoisena tapana sallimaa kiireelliseksi julistamismahdollisuutta, vaikka sitä eräillä tahoilla ehdotettiin perustuslain eduskuntakäsittelyn aikana.¹⁶

Kokonaan uuden perustuslain säätämisen ja perustuslain tekstin muuttamisen lisäksi konstitutionalismista puhuttaessa huomiota on kiinnitettävä myös perustuslain tosiasialliseen muuttumiseen tulkinnan muutoksen kautta. Erityisesti niissä maissa, joissa perustuslaki on kovin vanha, kuten esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Norjassa, sen tulkinnan muuttaminen on ollut käytännössä usein ainoa keino saada aikaan yhteiskunnan kehityksen vaatimia uudistuksia.¹⁷ Monia kiistoja on eri maissa syntynyt myös siitä, kuka perustuslain tulkintaa harjoittaa: yleiset tuomioistuimet vai erityinen valtiosääntötuomioistuin, vai onko sen oltava viime kädessä demokraattisesti valitun kansanedustuslaitoksen kontrollissa. Jos tuota valtaa käyttää tuomioistuinlaitos, sitä on toisinaan syytetty poliittisen

¹⁴ Tällaisista perusteluista eri perustuslakien säätämisen yhteydessä ks. *Jyränki* (1989), 425–426, 461–464 ja Ruotsin v. 1809 Hallitusmuodon osalta vastaavasti sama, 266–268.

¹⁵ *Jyränki* (1974a), 23.

¹⁶ Ks. eduskunnan täysistuntokeskustelu, 2.2.1999 (ed. *Helle*, perustuslakivaliokunnan vasemmostoliittolainen jäsen). Vrt. ed. *Itälä* (valiokunnan kokoomuslainen pj.), joka Helteelle vastatesaan korosti mm., että ”– asian luonne on niin merkittävä, että on hyvä, että myös seuraava eduskunta ja uudet edustajat sitoutuvat ja tulevat tähän mukaan.”

¹⁷ Ks. tästä tarkemmin eri maiden osalta *Constitutional Justice under Old Constitutions* (ed. E. Smith), joka sisältää mm. Yhdysvaltoja, Ranskaa ja Norjaa käsitteleviä artikkeleita. Erityisesti Norjan osalta ks. myös *Hautamäki* (2002), 199–275.

vallan omimisesta itselleen tai vastaavasti myös jonkin konkreettisen asian kohdalla uudistusten jarruttamisesta.¹⁸

Suomessa perustuslain muuttamismahdollisuutta tulkinnan muutoksen kautta on tarkasteltava aivan omassa sarjassaan suomalaisen erikoisuuden, poikkeuslainsäätämismahdollisuuden, vuoksi. Vaikka Suomessa oli voimassa varsin iäkää perustuslait aina vuoteen 2000 saakka, yhteiskunnan muuttuessa ei meillä välttämättä tarvittu perustuslain tulkinnan muutosta edes radikaalinakaan pidetyn uudistuksen läpiviemiseksi, kuten esimerkiksi Yhdysvalloissa on usein ollut tarpeen tehdä (ks. erityisesti 1930-luvun säännöstelylainsäädäntö), vaan Suomessa voitiin pysyä perinteisessä, varsin tiukassa perustuslain tulkinnassa, koska yksittäistä lakiehdotusta hyväksyttäessä voitiin ristiriidan ilmetessä perustuslainsäätämisyjärjestystä käyttäen säätää poikkeuslaki, mikä tosin vaati aina tuekseen laajan määränemmistön eduskunnassa.¹⁹ Poikkeuslakimenettelyn käyttö tosin väheni selvästi jo 1980-luvulla, ja uudessa perustuslaissa sen käyttöalaa rajoitettiin entisestään.

Juuri poikkeuslainsäätämismahdollisuuden olemassaolon takia EU-jäsenyys ei ole aikaansaanut Suomessa samanlaisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, kuin monissa muissa jäsenmaissa on syntynyt. Ainakin tähän asti pääasiallisin perustuslakien tulkintaa harjoittava elin Suomessa on ollut eduskunnan perustuslakivaliokunta (ennakkollinen valvonta), mikä sekin on kansainvälisesti poikkeuksellinen järjestely. Tämä merkitsee sitä, että jos integraation tiivistyminen aiheuttaa Suomessa vastaisuudessa valtiosääntöoikeudellisia tulkintaongelmia, ne noussevat esille juuri perustuslakivaliokunnassa.

EU-jäsenyys on ollut suomalaisessa valtiosääntökeskustelussa jossain määrin arka aihe aina näihin päiviin asti.²⁰ Jopa vuoden 1996 alussa uutta perustuslakia

¹⁸ Tuomioistuinten (poliittisen) vallan kasvusta Euroopassa tuota kautta ks. esim. *Alec Stone Sweet*: "Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe." Ks. samasta teemasta myös *Husa*, *Oikeus* 2003, 10–23. Vrt. vastaavasti puhutaan myös politiikan oikeudellistumisesta tai jopa ylikonstitutionalisoitumisesta, jos hallituksen ja eduskunnan lainsäädäntötyö nähdään yhä laajemmin perustuslaillisten toimeksiantojen tai perustuslain tasolla jo lukkoon lyötyjen arvovalintojen toteuttamisena. Tällöin demokraattisessa lainsäädäntöprosessissa avoinna olevat vaihtoehdot kaventuvat. Tarkemmin ks. *Tuori*, *LM* 2003, 916, 940–942.

¹⁹ Tulkinnan muuttamisesta valtiosäännön kehittämiskeinona ks. *Hidén*, *Politiikka* 1983, 377–388 ja *Jyräki*, *Politiikka* 1983, 389–405. Suomen ongelmista tuolta osin ks. myös *Perusoikeustyöryhmän muistio* (1982), 10–11. Ongelmana Suomessa oli pitkään taloudellinen säännöstelyvaltuuslainsäädäntö, jonka hyväksymisen tulkittiin vaativan perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Ks. tarkemmin asiasta esim. *Jyräki*, *Oikeus* 1978, 73–75. Ks. myös *Valtiosäännön tarkistamiskomitean mietintö* (KOM 1983:49), 73–76, jonka ehdotukset johtivat perustuslain (VJ:n) muutokseen tuolta osin v. 1987.

²⁰ Jokainen EU:sta kirjoittava tutkija haluttiin ainakin ennen EU-jäsenyyttä leimata joko EU:n kannattajaksi tai vastustajaksi. Näin voin sanoa ainakin omien kokemusteni perusteella, sillä julkaisin jo vuonna 1991 kirjan "EY:n tasa-arvopolitiikka", joka oli ensimmäisiä EY:n oikeutta käsitteleviä monografioita Suomessa.

valmistelemaan asetetussa *Perustuslaki 2000* -komiteassa EU-jäsenyys sai melko vähän huomiota osakseen. Seuraavana vuonna jättämässään mietinnössä komitea tukeutui tuolta osin paljolti muutaman vuoden takaiseen Suomen EU-jäsenyyden vaikutuksia Suomen valtiosääntöön ennakoivasti pohtineen *Valtiosääntökomitea 1992:n* mietintöön, jonka suositusten pohjalta tarpeelliset muutokset perustuslakeihin oli tehty. Suomen uutta perustuslakia säädettäessä torjuttiin ajatus, että maamme EU-jäsenyydestä olisi otettu nimenomainen maininta perustuslakiin. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mielestä ”jäsenyyden mainitseminen valtiojärjestyksen perusteiden yhteydessä saattaisi ajan oloon vaikuttaa tulkintakäsityksiin perustuslain suhtautumisesta esimerkiksi edelleen syvenyvään integraatioon” (noin *PeVM 10/1998 vp.*). Sen takia valiokunta yhtyi hallituksen esityksestä välittyvään käsitykseen siitä, että jäsenyyden välillinen ilmeneminen perustuslain 8 luvun säännöksistä oli riittävää.²¹ Tuollaista käsitystä voidaan perustellusti myös arvostella. Tuskin tuolloin vielä edes aavistettiin, miten pian koko konstitutionalismikeskustelu lähtisi aivan uusille urille.

Jo jonkin aikaa on eri puolilla Eurooppaa käyty vilkasta keskustelua EU:n konstitutionalisoitumisesta: mitä se merkitsee EU:n kehityksen kannalta, tuleeko EU:sta mahdollisesti sen myötä liittovaltio jne.²² Vastaavasti täytyy kysyä, mitä tuollainen kehitys merkitsee yleisemmin konstitutionalismin kannalta. Tämä tilanne eroaa monessa mielessä kaikista niistä edellä esittelemistäni tilanteista, joissa uusi perustuslaki tavallisesti syntyy (itsenäistyneet valtiot, vallankumouksellinen tilanne ym.). Käydyssä keskustelussa on ollut esillä sekä ”aidon” perustuslain säätäminen EU:lle (ts. kompetenssi-kompetenssi kuuluisi kokonaan EU:lle, eikä perustuslain muuttamiseen enää tarvittaisi kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyntää) että myös ns. perustuslaillinen sopimus (ts. kyse yhä pohjimmiltaan kansainvälisestä sopimuksesta, vaikka se sisällöllisesti monessa suhteessa muistuttaakin jäsenvaltioiden perustuslakeja), mutta pääasiassa keskustelu on kuitenkin koskenut viimeksi mainittua vaihtoehtoa. Siitä riippuen, kumpaan niistä päädyttiin, valittiin myös jossain määrin erilainen suunta EU:n tulevalle kehitykselle. Ainakin vielä tällä hetkellä kyse on periaatteellisella tasolla varsin suuri eroista.

Keskeinen kysymys EU:n konstitutionalismikeskustelun käynnistyessä oli, pitäisikö Euroopan kansalaiset saada muodostamaan keskenään ns. *pouvoir constituant* eli perustuslakia säätävä valta. Vai tulisiko ”perustuslakia säätävän

²¹ Vrt. *PeVL 14/1994 vp.*, jolloin valiokunta vielä arveli, että ”eräänlainen valtiosääntöpoliittinen ’perustuslain täydellisyysperiaate’ puoltaa EU-jäsenyyden vaikutusten näkymistä hallitusmuodon tekstissä”. Valiokunta totesi lisäksi, että asia on syytä ottaa varta vasten selvitettäväksi jäsenyyden aikana, koska vasta tällöin ”kysymystä voidaan arvioida sillä perusteellisuudella ja tasapuolisuudella, jonka se ansaitsee ja vaatii”.

²² Ks. keskustelusta esim. *Nergelius*, *Yearbook of European Law*, Vol. 21 (2001–2002), 443–470.

vallan” syntyä täysin spontaanisti? Sen synty edellyttäisi myös sellaisen auktoriteetin tunnustamista, jota ei ainakaan tähän mennessä ole EU:ssa ollut olemassa.²³ Tosin kukaan tuskin on edes kuvitellut, että Euroopassa oltaisiin nyt samassa tilanteessa kuin Yhdysvaltain perustuslakia säädettyä 1700-luvun lopussa. Nyt ei puhuta yhdestä Euroopan kansasta, joka hyväksyy itselleen perustuslain. Muutoinkaan EU:n rauhallinen tilanne ei vastaa Yhdysvaltain vasta itsenäistyneiden valtioiden tilannetta, ja poliittiset innovaatiot tunnetusti harvoin syntyvät rauhallisissa olosuhteissa. EU:ssa ei siten voi olla kyse aidosta *pouvoir constituant* -tilanteesta, eikä lopputuloskaan ole sama.²⁴ Näin on siitä huolimatta, että kummassakin yhteydessä käytettiin osin samoja käsitteitä ja puhuttiin esimerkiksi konventista.

Jos EU:ssa kutsuttaisiin koolle perustuslakia säätävä kansalliskokous (perustuslaillinen konferenssi), millainen olisi sen kokoonpano, kysyttiin EU:n konstitutionalismista keskusteltaessa. Ainakin kaikkien jäsenvaltioiden parlamenttien ja/tai hallitusten edustus siinä tulisi olla, ja myös Euroopan parlamentin tulisi olla edustettuna. Noihin periaatteellisesti tärkeisiin kysymyksiin saatiin vastaukset hyvin pian. Asiat lähtivät etenemään varsin nopeasti sen jälkeen, kun oli ensin onnistuttu käynnistämään EU:n konstitutionalismia koskeva keskustelu. *Laekenin julistuksella* (SN 273/01) joulukuussa 2001 EU:n ylin päättävä elin, valtion- tai hallitusten päämiehistä koostuva Eurooppa-neuvosto, päätti Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan eli konventin koollekutsumisesta.²⁵ Maaliskuussa 2002 työskentelynsä aloittaneen konventin tehtävänä oli muun muassa pohtia sitä, tulisiko unionille hyväksyä oma perustuslaki. Tämän ns. tulevaisuuskonventin perustaminen oli EU:n tähänastisessa historiassa ainutlaatuinen tapahtuma; EU:n voimassa olevat perussopimukset eivät sellaista menettelytapaa tunne. Tosin samaa menettelytapaa oli käytetty jo pari vuotta aiemmin huomattavasti suppeamman uudistuksen, EU:n perusoikeuskirjan, valmisteluun. Uutta ja erikoista oli erityisesti toiminnan avoimuus; kaikki konventin kokoukset ja syntyneet asiakirjat olivat julkisia (vrt. suljetut hallitustenväiset konferenssit).²⁶

²³ Kuten *Weiler* (2000), 240, osuvasti toteaa: ”Indeed, European federalism is constructed with a top-to-bottom hierarchy of norms, but with a bottom-to-top hierarchy of authority and real power.” Tällä hän tarkoittaa sitä, että normihierarkiaa on perusteltu myös sillä, että ylimpänä olevat normit perustuvat kaikkein kansanvaltaisimpien elinten päätöksiin, kun taas alimpana olevat kaikkein vähiten kansanvaltaisten elinten päätöksiin. Jos perustuslaki on pohjimmiltaan kansan hyväksymä, on se helppo sijoittaa normihierarkiassa ylimmäksi. EU:ssa ei kuitenkaan vielä tällä hetkellä ole tuollaista kansan itselleen hyväksymää perustuslakia.

²⁴ Tilanteiden eroavuuksia korostaa myös *Koikkalainen*, Niin & Näin 2/2004, 53–59.

²⁵ Jo ennen Laekenia oli ehdotettu EU:n tosiasiallisen perustuslain virallistamista, mikä ei kuitenkaan voisi tapahtua yksinomaan jäsenvaltioiden hallitusten välisin toimenpitein, vaan koolle olisi kutsuttava laaja-alaisempi elin (tätä perusteltiin legitimiiden asettamilla vaatimuksilla). Ks. tästä esim. *Galloway*, 25–26.

²⁶ Perustuslakia valmistelleesta konventista erityisesti EU:n demokraattisen legitimitietin näkökulmasta ks. tuoreeltaan *Closa* (2003). Konventtimenetelmän onnistumista arvioivat Thessalonikin

Konventin työskentelyn aikana nousi eri tahoilla esiin ajatus, että EU:lle hyväksyttävä perustuslaki (perustuslaillinen sopimus) tulisi saattaa kaikissa EU:n nykyisissä ja tulevista jäsenmaissa kansanäänestyksen hyväksyttäväksi. Eräät jäsenmaat, Tanska ensimmäisten joukossa, päättivätkin jo konventin työskentelyn aikana keväällä 2003 kansanäänestyksen järjestämisestä tuosta asiasta. Teoreettisena lähtökohtana tällöin on, että kansanäänestykseen osallistuvat toimivat tuolloin nimenomaan unionin kansalaisina,²⁷ vaikka äänestys järjestettäisiinkin jäsenmaittain. Koska unionin oma lainsäädäntö ei kansanäänestystä tunne, ei sitä ole mahdollista järjestää puhtaasti unionin omana asiana. Jäsenvaltioiden perustuslait poikkeavat suuresti toisistaan tältä osin, eivätkä kaikki perustuslait – esimerkiksi Saksan – edes tunne koko kansanäänestysinstituutiota. Kansanäänestyksellä olisi tässä yhteydessä tavallisesta poikkeava merkitys, sillä jos halutaan, että EU:n perustana on kuviteltu yhteiskuntasopimus samaan tapaan kuin (kansallis)valtionkin lähtökohtana on, kansanäänestys on käytännössä ainoa tapa, jolla sellaisen solmiminen voidaan edes kuvaannollisesti järjestää.²⁸ Perustelen näkemystäni sillä, että vaikka EU:n perustuslaki olisikin muodollisesti yhä kansainvälinen sopimus, ei se sitä tosiasiaa enää kaikilta osin ole. EU:lla on monia sellaisia toimivaltuuksia muun muassa lainsäädäntövallan käytössä, joita ei muilla kansainvälisillä järjestöillä ole, eikä EU:n legitimitettä voida enää kaikilta osin johtaa sen jäsenvaltioiden kautta. Sen takia EU:n perustuslaissa ei ole enää kyse vain valtioiden keskenään tekemästä sopimuksesta, vaan myös kansalaisten tulee olla mukana tuossa prosessissa, esimerkiksi juuri kansanäänestyksen avulla. Samalla tunnustettaisiin, että perustuslainsäätämismähti on kaksijakoista ja sitä käytetään sekä kansallisvaltioiden että myös EU:n tasolla.²⁹

huippukokouksen jälkeen *Stubb*: ”Miten Eurooppa käytti suuren mahdollisuutensa?”, HS 6.7.2003, ja *Tiilikainen* nettikolumnissaan ”Malja EU:n perustuslaillille”, 14.6.2003 (www.mtv3.fi/uutiset/nettivieras). Vrt. konventin viimeisen kokouksen jälkeisistä tunnelmista, *Tiilikaisen* haastattelu, HS 11.7.2003, ja pääministeri *Vanhasen* haastattelu, HS 11.7.2003 (hän oli konventissa eduskunnan edustajana toukokuuhun 2003 saakka), jolloin lausunnot olivat jo paljon kriittisempiä. Vrt. myös konventin varajäsenenä olleen MEP *Esko Seppäsen* varsin kriittinen arvio konventin työskentelystä hänen v. 2004 julkaisemassaan kirjassa ”Perustuslakikysymys”, 39–54. Myöhemmin pääministeri *Vanhanen* on suhtautunut koko konventtimetodiin hyvin kielteisesti. Ks. hänen kirjoituksensa *Kimmo Kiljusen* kirjassa ”EU:n perustuslaki – suomalaisena konventissa”.

²⁷ Ks. myös *Pernice*, WHI-Paper 4/02, 3.

²⁸ EU:n perustuslain I-1 artiklan mukaan ”tällä perustuslailla, joka ilmentää Euroopan kansalaisten ja valtioiden tahtoa rakentaa tulevaisuuttaan yhdessä, perustetaan Euroopan unioni – – ”. Sen jälkeen kun perustuslaki oli tullut hyväksytyksi HVK:ssa, konventin puheenjohtajana toiminut *Valéry Giscard d'Estaing* suositti kansanäänestyksen järjestämistä siitä eri jäsenmaissa. Kansanäänestys takaa hänen mukaansa sen, että perustuslaillinen sopimus on kansan asia. Poliitikot eivät saa kääntää hyväksymistä omaksi pelikseen. Konventti teki perustuslakiluonnoksen kansalaisia, ei valtioita varten. Ks. tarkemmin hänen kirjoituksensa ”Vite, la Constitution de l'Europe!”, *Le Monde*, 10.7.2004.

²⁹ Kuten *Pernice* toteaa, alav. 27 mainittu artikkeli, 12: ”– European policies touch the life of the citizens as much as, and sometimes even more heavily as national policies, they are part of them

Suomessa ei EU:n perustuslakihanketta ole tähän mennessä juurikaan pohdittu valtiosääntöteorian tai valtiosääntöoikeuden yleisten oppien kannalta. EU:n perustuslaista mahdollisesti järjestettävästä kansanäänestyksestä Suomessa virinneen keskustelun yhteydessä olisi periaatteessa ollut mahdollista tarkastella asiaa myös tuosta näkökulmasta. Kansanäänestyksestä puhuttaessa asiaa on kuitenkin Suomessa yleensä tarkasteltu vain siitä näkökulmasta, että kansalaisten on saatava sanoa kantansa, jos perustuslain mukaan omille valtioelimille kuuluvaa valtaa siirtyy valtion ulkopuolelle. Lähtökohtana on tällöin ollut perinteinen käsitys EU:n jäsenyydestä jäsenvaltion perustuslaissa säännellyn valtiollisen valvankäytön rajoituksina.³⁰ Silloin ollaan vielä aika kaukana ajatuksesta, että unionin kansalaiset todella osallistuisivat perustuslainsäätämismäntän käyttöön myös EU:n tasolla. Ainakin periaatteellisella tasolla noiden kahden ajattelutavan välinen ero on merkittävä.³¹

1.3 PERUSTUSLAKI EUROOPAN UNIONILLE?

Kun Laekenin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2001 päätettiin nimetä konventti valmistelemaan EU:lle perustuslakia, ei Suomessa oltu enää yhtä valmistautumattomia asiaan, miltä vielä pari kolme vuotta aiemmin oli näyttänyt. Asia oli siihen mennessä ollut täällä esillä ainakin jo vuoden verran. Laekenin huippu-

and vice versa. It is time that people become aware of the fact that not the Member States but the peoples of the Member States themselves are the masters of the treaties.”

³⁰ Ks. esim. *Jyränti* (2002a), 9: ”Sitä tärkeämpää on, että Suomen kansa saa mahdollisimman vapaasti päättää, hyväksyykö se uudet EU-järjestelyt, jotka kenties leikkaavat entistä enemmän maan suvereenisuutta ja sen mukana suomalaista kansanvaltaa.”

³¹ Vrt. Suomessa kansanäänestyksestä käyty keskustelu; alkuvaiheen puheenvuoroista ks. esim. *Ilta-Sanomat*, pääkirjoitus 26.5.2003: ”Poliitikot kantakoot vastuunsa”, jossa todettiin mm. seuraavaa: ”Edustuksellisen demokratian periaatteisiin ei sovi se, että kannanmäärittely EU:n perussopimuksen kaltaiseen monimutkaiseen ja kauaskantoiseen asiakokonaisuuteen yksinkertaistetaan populistiseksi kansanäänestykseksi. Se olisi selvää vastuunpakoilua.” Samanlaista näkemystä edusti hieman myöhemmin myös puhemies *Lipponen* kansanäänestystä koskeissa lausunnoissaan, ks. esim. HS 15.9.2003. Vrt. vihreiden kansanedustajan ja pitkäaikaisen MEP’in, *Heidi Hautalan*, haastattelu, *Suomen Kuvalehti*, 6.6.2003.

Edellä kuvaamani ajattelutapojen väliset erot tulivat hyvin näkyviin perustuslakivaliokunnan pj. *Kimmo Sasin* haastattelusta, HS 20.9.2003. Hän korosti, että kansanäänestyksen tarvetta harkittaessa on arvioitava, siirtyykö EU:lle uutta toimivaltaa siinä määrin, että unionin luonne muuttuu, mutta kansanäänestystä voidaan hänen mukaansa perustella myös sillä, että konventin perustuslakiehdotuksen I-1 artiklassa lausuttiin periaate, että ”sopimus ilmaisee kansalaisten tahdon rakentaa Eurooppaa yhdessä”. Vrt. oikeusministeri *Koskisen* mielestä kansanäänestystä tarvittaisiin vasta siinä vaiheessa, jos EU:lle ryhdytään laatimaan ”oikeaa perustuslakia”. Hänen mielestään olisi luontevaa järjestää kansanäänestys tuollaisessa tilanteessa samanaikaisesti koko unionin alueella. Ks. hänen kolumninsa ”Vajaalla valtakirjalla”, *Turun Sanomat*, 30.9.2003.

kokoukseen valmistauduttaessa myös eduskunnan kanta selvitettiin varsin tarkoin.³² Siinä vaiheessa ei vielä kuitenkaan haluttu ottaa selvää kantaa siihen, mihin suuntaan EU:ta tulisi kehittää, vaan korostettiin Suomen perinteistä kantaa, jonka mukaan ”Euroopan unionia tulisi kehittää jatkossakin itsenäisten jäsenvaltioiden ja Euroopan kansojen tiiviinä yhteisönä.” Edes EU:n perustuslain tarpeeseen ei otettu suoraan kantaa, vaan puhuttiin mieluummin perussopimusten yksinkertaistamisesta.

2000-luvun alun tapahtumat osoittivat myös, miten nopeasti poliittiset muutokset näkyvät myös juridiikassa. Suomessa oltiin itse asiassa yllättävän nopeita ottamaan keskusteluun mukaan aivan uudenlaisia aineksia, vaikkei EU:n konstitutionalismia koskeva keskustelu meillä täysin kitkatta liikkeelle lähtenytäkään.³³ Sen jälkeen kun poliitikot olivat aloittaneet tämän keskustelun, oltiin myös juridiikan puolella vähitellen valmiita laajentamaan perustuslain käsitettä, luopumaan tiukan muodollisesta, ja ennen kaikkea välttämättömästi aina kansallisvaltion sidotusta määritelmästä. Valtiosääntöoikeuden tutkijoiden on ehkä ollut vaikeinta hyväksyä tuollainen muutos, mutta vähitellen siihen ollaan jo valmiita. Yhä kuitenkin mielellään täsmennetään, että muodollis-juridisesti EU:lle hyväksyttävässä perustuslaissa on lopulta monessa mielessä kyse EU:n jäsenmaiden keskenään solmimasta kansainvälisestä sopimuksesta. Sen verran merkittäviä eroja sen ja muiden kansainvälisten sopimusten välillä kuitenkin on, että mielestäni perustuslain käsitteen käyttäminen myös EU:n yhteydessä olisi jo varsin perusteltua.

Perustuslain käsitteestä ja sisällöstä syntyi Suomessa yllättäen vilkas keskustelu runsas vuosi ennen Laekenia. Sen sai aikaan pääministeri *Paavo Lipposen* Brüggeassa 10.11.2000 pitämä puhe.³⁴ Koska asialla on yleisempääkin merkitystä, on tarpeen selostaa puhetta ja sen Suomessa aikaansaamaa keskustelua vähän laajemminkin. Useissa muissa jäsenmaissa vastaava keskustelu oli käynnistynyt jo edellisen vuoden puolella.³⁵ Lipponen oli kuitenkin ensimmäinen EU-maan

³² Ks. valtioneuvoston asiaa koskeva selonteko, *VNS 3/2001 vp.*, ja eduskunnan valiokuntien siitä antamista lausunnoista ks. *SuVL 4/2001 vp.* ja *PeVL25/2001 vp.*

³³ Vrt. vielä *Esko Antolan* Vieraskynä-kirjoitus ”EU on uudistettava perusteellisesti”, HS 22.10.1999.

³⁴ Ks. *Lipponen* (2001), 222–235. Puheen radikaalia luonnetta, etenkin kun otetaan huomioon tuon ajankohdan yleinen EU:ta koskeva keskusteluilmapiiri, korostavat myös *Raunio & Tiilikainen* (2003), 154–156.

³⁵ Vrt. samasta asiasta esim. Saksassa, Italiassa ja Ranskassa v. 1999–2000 sanomalehdistössä ja tieteellisissä piireissä käyty keskustelu, josta ks. *Dorau & Jacobi*, *European Public Law*, Vol. 6 (2000), 413–415, 426–428. Vrt. myös brittiläinen keskustelu, josta ks. *Wallace* (2000), 141–142. Isossa-Britanniassa EU:n perustuslakiin suhtauduttiin aluksi muita jäsenmaita kielteisemmin. Sitä ei pidetty tarpeellisenä mm. siitä syystä, että Isolla-Britannialla itselläänkään ei ole kirjoitettua perustuslakia. Eri jäsenmaissa 2000-luvun alussa asiasta käydyistä keskustelusta ks. myös *Wouters*, *European Law Review*, Vol. 26 (2001), 342–343.

pääministeri, joka teki konkreettisen ehdotuksen nimenomaisen perustuslain hyväksymisestä EU:lle.³⁶

Lipponen esitti puheessaan oman näkemyksensä Euroopan unionin tulevaisuudesta. Ensimmäisessä vaiheessa siihen kuului hänen mukaansa tien pohjustaminen unionin laajentumiselle, ja toisessa vaiheessa EU:n jäsenvaltioiden tuli yhdessä hakijamaiden kanssa käynnistää perustuslaillistumisprosessi. Lipponen korosti, että kaikkien Euroopan perustuslain laatimiseksi tähtäävien toimien on pohjaututtava vankasti kansalaisiin. Hänen koolle kutsuttavaksi ehdottamassaan ”perustuslaillisessa konferenssissa” olisivat edustettuina sekä jäsenvaltioiden hallitukset että kansalliset parlamentit samoin kuin EU:n toimielimet. Kyse olisi laaja-alaisemmasta elimestä kuin perussopimusten muuttamiseen on aiemmin käytetty, mutta mitään lopullista päätösvaltaa ei tuolla elimellä olisi.³⁷

Lipposen puhetta Suomessa seuranneessa, pääosin poliitikkojen ja tutkijoiden käymässä, ajoittain varsin vilkkaassa keskustelussa kysyttiin, merkitsisikö perustuslain hyväksyminen EU:lle sitä, että EU:sta muodostettaisiin samalla liittovaltio. Keskustelun kuluessa pääteltiin, että ei käy kieltäminen, että perustuslaki on perinteisesti liitetty valtioihin (joko yhtenäis- tai liittovaltioihin), kun taas EU perustuu jäsenvaltioiden keskenään tekemään kansainvälisoikeudelliseen sopimukseen. Samoin korostettiin, että jos perustuslailla vahvistetaan lopullisesti EU:n ja sen jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako ja jos myös siihen vastaisuudessa tehtävien muutosten yhteydessä noudatettavista menettelytavoista säädetään tuossa perustuslaissa, sen revisionormeissa (sen muuttamiseen vaaditaan esimerkiksi määräenemmistö Euroopan parlamentissa), eikä enää lähdetä siitä, että muutokset vaativat kaikkien jäsenvaltioiden hyväksymisen (ts. sopimus-kumppaneiden suostumus sopimuksen muuttamiseen), ollaan itse asiassa jo varsin pitkällä Euroopan liittovaltiokehityksessä. Samalla kuitenkin myönnettiin, että funktionaalisesti ja sisällöllisesti voi toki olla kyse perustuslaista, vaikkei toimivallanjakoa koskevaa säännöstä edellä kuvattuun tapaan sisällytettäisikään EU:lle hyväksyttävään perustuslakiin, vaan siitä päättäminen jäisi edelleen jäsenvaltioille, kuten tähänkin asti.³⁸

³⁶ Sitä korostaa myös *Stubb*, HS 6.7.2003. Olen viitannut Stubbin alkuperäisiin HS:ssa julkaistuihin kirjoituksiin. Hän on julkaissut ne myöhemmin kirjana ”Minne menet EU?”.

³⁷ Ks. myös *Lipponen*, puhe 9.4.2001 (Firenze): ”Valmistelukunta ei voi korvata hallitustenvälisiä neuvotteluja, vaan niitä tarvitaan edelleen perussopimusten muutosten hyväksymiseksi.” Ks. myös ulkoministeri *Tuomioja*, puhe 23.1.2001 (Tampere): ”– – kyse ei ole kuitenkaan mistään itsenäisen toimivallan omaavasta perustuslakia säätävästä kansalliskokouksesta, vaan jäsenmaiden toimeksiannon toteuttamisesta. – – Unionin toimivaltakompetenssi on jäsenvaltioilla ja vain jäsenvaltioilla. Siksi hallitustenvälinen konferenssi eli jäsenmaiden sopimus, jonka ne perustuslakiansa mukaisesti järjestyksessä kaikki joutuvat ratifioimaan, on edelleen ainoa hyväksyttävä tapa peruskirjojen tarkistukseen ja toimivaltamuutoksiin.”

³⁸ Huom! ulkoministeri *Tuomiojan* puhe ”L’Europe vue du nord” Ranskan ulkopoliittisessa insti-
tuutissa, 15.11.2000. Hänen mukaansa ”juuri tämän vaikeaselkoisuuden vuoksi on ymmärrettävää,

Koska perusoikeusluettelo kuuluu pakollisena osana perustuslakiin, on hyvin ymmärrettävissä, että jo EU:n oman perusoikeusluettelon valmistelu ja viimeistään sen lopullinen hyväksyminen Nizzassa joulukuussa 2001, vaikkakin vain poliittisena julistuksena, toi myös monille suomalaispoliitikoille mieleen ajatuksen, että kyse oli tietyn prosessin alusta, joka mahdollisesti myöhemmin johtaisi EU:n perustuslakiin³⁹, ja joidenkin mielestä väistämättömästi jopa liittovaltioon.⁴⁰ Tosin liittovaltiokehityksen automaattisuudesta voidaan olla eri mieltä, ja esimerkiksi *Esko Antola* esitti (HS 20.11.2000) välittömästi EU:n perustuslakia koskeneen keskustelun käynnistyttyä Suomessa, että EU:n perustuslain hyväksymisen ”lopputuloksena ei tarvitsisi välttämättä olla liittovaltio, mutta sen seurauksena olisi jatkuva liittovaltiollistuminen”. Vaikka asiallisesti noiden kahden termin välinen ero ei välttämättä ole kovin suuri, periaatteellisella tasolla se on sitäkin suurempi. Toisaalta ei päästy yksimielisyyteen siitäkään, mitä liittovaltiolla ylipäätään tarkoitetaan. Sillä ei ole yhtä ainoaa ennalta määrättyä sisältöä. EU:n tulevaisuudesta eduskunnassa keskusteltaessa tuli esiin sellainenkin näkemys, että EU:n kehittämisvaihtoehtoja on tarjolla muitakin kuin liittovaltion luominen. Tällaisia mielipiteitä esittäneet olivat sitä mieltä, että liittovaltiosta yksiselitteisesti lähtevä ajattelutapa edustaa ehkä jo mennyttä aikaa ja EU:ta kehitetään ehkä jo lähitulevaisuudessa kokonaan uudelleenlaiseen suuntaan.⁴¹

Suomessa Lipposen puheen johdosta syntyneessä keskustelussa perustuslain käsitteen käyttäminen EU:n yhteydessä herätti heti – kielellisesti katsottuna ehkä oikeutettujakin – epäluuloja. Lipponen tosin käytti englannin kielellä pitämässään puheessa sanaa ”constitution”, mikä oli puheen suomenkielisessä versiossa

että peruskirjoista haluttaisiin poimia pääasiat perustuslakia muistuttavaksi asiakirjaksi, jossa määriteltäisiin unionin keskeisten instituutioiden tehtävät ja rakenne sekä jäsenmaiden ja unionin toimivallan jako. Olemassaolevan tilanteen selkeyttävänä ratkaisuna tätä voidaan varmasti tutkia. On tosin varottava kuvittelemasta, että tällainen asiakirja voisi sen enempää pysyvästi kuin yksiselitteisesti tätä toimivallan jakoa ratkaista – sen täytyy olla viime kädessä jäsenvaltioilla.”

³⁹ Ks. ed. *Braxin* näkemys, eduskunnan täysistunto, 22.11.2000, jolloin käsiteltiin *Valtioneuvoston selvitystä Euroopan unionin perusoikeuskirjasta*. Hän toi esille sellaisen vaihtoehdon, että EU:n perusoikeuskirja liitettäisiin osaksi perussopimuksia tai EU:n perustuslakia siten, että perusoikeuskirjan viimeisen luvun horisontaaliset artikkelit tiputettaisiin pois (ts. esim. Suomi ei voisi enää ylläpitää EU:ta korkeampaa perusoikeussuojaa). Ks. myös ed. *Jansson*, sama keskustelu.

⁴⁰ Tällaisista mielipiteistä ks. esim. em. täysistuntopöytäkirja, 22.11.2000 (esim. ed. *Vistbacka*, ed. *Uotila*, vrt. ed. *Kiljunen*). Vrt. oikeusministeri *Koskinen*, joka korosti puheenvuorossaan, että perustuslakia ja liittovaltiota ei pidä samaistaa: ”Perustuslakia varten ei ole tarkoitus järjestää ylikansallista toimielintä, vaan – kysymys on valtiosopimuksesta, joka voitaisiin nimetä perustuslakisopimukseksi, mutta ratkaisun siitä tekisivät kansalliset parlamentit eikä se poikkeaisi nykyisistä perussopimuksista muutoin kuin siten, että se olisi selkeämpi ja kansalaisille ymmärrettävämpi ja toisi selemmän työnjaon Euroopan unionin sisällä ja unionin ja jäsenmaiden välillä.”

⁴¹ Ks. myös ed. *Kiljunen*, eduskunnan täysistunto, 22.11.2000 (*Valtioneuvoston selvitys Euroopan unionin perusoikeuskirjasta*): ”Me olemme rajoittuneet tähän merkilliseen kummajaiseen, liittovaltiollistuminen vai perustuslaki vai ei. Nämä ovat vanhan järjestelmän jäänteitä keskusteluissa, joka kohdistuu instituutioihin, jotka edustavat uutta järjestelmää.” Vrt. toisaalta historiantutkija *Jukka T. Relanderin* kirjoitus, HS 28.11.2000 (”EU:sta liittovaltio väijäämättä”).

käännetty ”perustuslaiksi”, vaikka se asiaa muodollisesti tarkasteltaessa olisi voitu kääntää myös ”valtiosäännöksi”, mikä kuitenkin viittaisi kielellisesti valtion vielä selvemmin.⁴² Esimerkiksi saksan tai englannin kielessä ei välttämättä samanlaisia ongelmia ole, koska niissä suomen kielen ”valtiosääntöä” vastaava sana (*Verfassung*, *Constitution*) ei viittaa kielellisesti yhtä selvästi valtioon. Sak-sankielisessä kirjallisuudessa ja poliittisessa keskustelussa EU:n yhteydessä on-kin käytetty tässä yhteydessä sanaa ”Verfassung” eikä Saksan voimassa olevaan, vuodelta 1949 peräisin olevaan perustuslakiin viittaavaa sanaa ”Grundgesetz”.⁴³ Sen jälkeen kun Suomessa voimassa oleva perustuslaki on nimeltään ”Suomen perustuslaki” eikä enää ”Suomen Hallitusmuoto”, on ehkä lähtökohtaisesti jon-kin verran vaikeampaa hyväksyä perustuslaki-sanan käyttö myös EU:n yhtey-dessä, tai ainakin jonkin verran totuttelua vaatii ennen kuin ollaan valmiita eh-doittaa myöntämään, että Suomea sitoo samanaikaisesti kaksi perustuslakia.⁴⁴

Tutkijan näkökulmasta on tietenkin hyvä, että tällaisista periaatteellisista ky-symyksistä syntyi keskustelua – ehkä ensimmäistä kertaa koko Suomen EU-jäsenyyden aikana. Tutkijoita tarvittiinkin pian poliitikkojen puheiden analysoi-jiksi. Perustuslakikeskustelun alussa tutkijoista aktiivisimpia olivat valtiotieteilijät, etenkin *Esko Antola*, *Tapio Raunio*, *Olli Rehn* ja *Teija Tiilikainen*,⁴⁵ ja he ovat pysyneet aktiivisina keskustelijoina näihin päiviin asti. Valtiosääntöoikeuden tut-kijat – tai muutkaan oikeustieteilijät – eivät sen sijaan ole julkiseen keskusteluun samaan tapaan osallistuneet.⁴⁶

⁴² Myös *Tuomioja* (puhe Ateenassa, 2.4.2001) kiinnitti huomiota ”perustuslaki”-sanan kiistanalai-suuteen tässä yhteydessä (”EU:n peruskirjat on tarkoitus kirjoittaa uudelleen, jotta niistä tulisi selkeämpiä ja kansalaisillemme helpommin ymmärrettäviä, mutta tämän ei tarvitse muuttaa eikä se saa mitenkään muuttaa nykyistä toimielinten välistä tasapainoa eikä unionin ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita. Jos tämä asia hyväksytään, on jokseenkin merkityksetöntä, halutaanko uutta asia-kirjaa nimittää perustuslaiksi vai ei.”). Ks. terminologiasta myös *Jääskinen* (2001), 142.

⁴³ Esim. Saksan ulkoministeri *Joschka Fischer* käytti Euroopan parlamentissa 12.1.1999 pitämäs-sään puheessa EU:n yhteydessä *Verfassung*-sanaa. Vrt. suomen kielessä esiintyviin kieli- ja kään-nösongelmiin kiinnitti huomiota myös *Husa*, HS 6.12.2000 (”Perustuslaki, valtiosääntö vai halli-tusmuoto EU:lle?”).

⁴⁴ Suomessa käytettiin aluksi tuossa yhteydessä myös termiä ”perustuslakisopimus” (oikeusmi-nisteri *Koskinen*, puhe Turussa 16.3.2001). (Puhe löytyy oikeusministeriön kotisivulta www.om.fi, Ministerin puheita.) Hyvin pian kuitenkin vakiintui poliittisessa keskustelussa käyttöön sana ”pe-rustuslaillinen sopimus” käännöksenä sanasta ”constitutional treaty” (”sopimus Euroopan perus-tuslaista” on virallinen nimike, jota käytettiin konventin suomenkielisissä asiakirjoissa). Perustus-lakisopimus-sanan käyttö olisi perusteltavissa sillä, että se on napakka ja suomen kielessä suosi-taan yleensä yhdyssanoja. Ks. käännösongelmista myös *Kiljunen*, 71, joka puoltaa perustuslakiso-pimus-sanan käyttöä. Vrt. valtioneuvoston EU-sihteeristön julkaisu ”Sopimus Euroopan perustus-laista pähkinänkuoressa”, 2.7.2004, jossa käytetään sanaa ”perustuslaillinen sopimus”.

⁴⁵ Ks. esim. *Antola* (2000) ja *Tiilikainen*, Suomen Kuvalehti, 15.12.2000. He myös toivat suoma-laisten tietoon muualla käytyä EU:n perustuslakikeskustelua, ks. *Raunio & Tiilikainen*, Ulkopoli-tiikka 1/01, 19–22 ja *Rehn*, Ulkopoliitiikka 2/01, 57–64.

⁴⁶ Ks. tosin *Niilo Jääskisen* laajajaho artikkeli v. 2001 ja v. 2003 ilmestynyt kirja ”Minun Euroop-pani”, jonka kirjoittajista yksi on *Allan Rosas*.

Lipposen puhe ei loppujen lopuksi ollut niin radikaali, miltä se ensin näytti. Näin voidaan sanoa ainakin, jos sitä verrataan Saksan vihreitä edustavan ulkoministerin *Joschka Fischerin* Berliinin Humboldt-yliopistossa aiemmin samana vuonna, 12.5.2000, pitämään luentoon ”*Vom Staatenverbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Integration.*” Fischerin puhe aikaansai välittömästi vilkkaan debatin myös tutkijoiden keskuudessa, ja keskustelun pohjalta ilmestyi vielä samana vuonna kirja ”What kind of Constitution for What Kind of Polity, Responses to Joschka Fischer”, johon on sisällytetty sekä Fischerin puhe että tutkijoiden siitä esittämiä kommentteja. Fischer ehdotti puheessaan perustuslain hyväksymistä EU:lle (”– – meine persönliche Zukunftsvision: Von der verstärkten Zusammenarbeit hin zu einem europäischen Verfassungsvertrag und die Vollendung von Robert Schumans grosser Idee einer Europäischen Föderation”), millä hän ilmeisesti pohjimmiltaan tarkoitti samaa kuin Lipponen hieman myöhemmin. Fischer korosti puheessaan nimenomaisesti, että hänen tulevaisuudenvisiossaan ei ole kyse liittovaltiosta, vaan pikemminkin federaatiosta eli valtioiden liitosta. Hän käytti sanaa ”Föderation”, ei sen sijaan sanaa ”Bundesstaat”, millä sanavalinnalla hän ilmeisesti halusi korostaa eroja Saksan liittotasavaltaan nähden.⁴⁷ Toisaalta hän korosti, miten vaikeaa on keksiä oikea termi kuvaamaan EU:ta. Hän kuitenkin lähti siitä, että EU:n jäsenvaltiot säilyisivät vastaisuudessaakin valtioina kansainvälisoikeudellisessa mielessä (”Dies alles wird aber nicht die Abschaffung des Nationalstaates bedeuten –”).

Fischer ehdotti täsmällisesti ottaen siirtymistä ”valtioiden liitosta parlamentarismin pohjalle rakentuvaan Euroopan federaatioon”(”den Übergang vom Staatenverband der Union hin zur vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation – –. Und d.h. nichts geringeres als ein europäisches Parlament und eine ebensolche Regierung, die tatsächlich die gesetzgebende und die exekutive Gewalt innerhalb der Föderation ausüben”). Vasta silloin Euroopan parlamentti ja Euroopan hallitus käyttävät todellista lainsäädäntövaltaa ja toimeenpanovaltaa. Tämä kaikki toteutettaisiin ”perustuslakisopimuksella” (*Verfassungsvertrag*), jolla Fischer ei kuitenkaan tarkoittanut samaa, mitä perustuslailla valtiösääntöoikeudellisena käsitteenä on perinteisesti tarkoitettu.⁴⁸ Hänen tarkoittamansa ”perustuslakisopimuksen” hyväksymisessä ja myöhemmässä muuttami-

⁴⁷ Vrt. *Fischerin* näkemys samasta asiasta seuraavana keväänä (Financial Times, haastattelu). ”Meillä on kolme mahdollisuutta: hallitustenvälisyys, liittovaltio tai kansallisvaltioiden federaatio (liitto). Kokemusten valossa näyttäisi suotavalta tavoitella seuraavalla askeleella kolmatta vaihtoehtoa, vaikka toisella vaihtoehdolla onkin täysi kannatukseni”, hän totesi. Haastattelusta ks. HS 18.5.2001.

⁴⁸ *Leben* (2000), 107–108, tuo esiin, miten englanninkielistä sanaa ”constitution” on käytetty esim. ILO:n yhteydessä (The Constitution of the ILO), joten sanan käytölle myös EU:n yhteydessä ei sinänsä ole mitään estettä.

sessä jäsenvaltioilla olisi yhä ratkaiseva rooli, joten mistään ”aidosta” liittovaltiosta ei silloin olisi kyse.

Ongelmallista Fischerin ehdotuksessa on se, että kaikesta ympärillä tapahtuvasta muutoksesta huolimatta valtio säilyisi siinä muuttumattomana. Hänen mallissaan uusi federaatio rakennetaan valtioiden yläpuolelle, ja se saa legitiimiytensä suoraan kansalta ilman, että valtio teoreettisessa mielessä kokisi vastaavia muutoksia. Valtio on hänelle edelleen suvereenisti alueellaan oleviin ihmisiin nähden yksinomaista valtaa käyttävä orgaani, ja sillä on monopoli väkivallan käyttöön omalla alueellaan. Fischer ei ole huomannut, että tuollaisia suvereenia valtioita ei enää ole olemassakaan (näin *Börzel & Risse*, 48, 51).

Fischer ehdotti kaksikamarisen Euroopan parlamentin muodostamista, jolloin toisen kamarin muodostaisivat jäsenvaltioiden parlamenttien valitsevat edustajat. He olisivat samalla myös omien maittensa parlamenttien jäseniä. Sen sijaan toisen kamarin edustajat valittaisiin samanlaisella suoralla kansanvaalilla kuin Euroopan parlamentin jäsenet valitaan. Kullakin jäsenmaalla olisi silloin oma kiintiönsä. Fischer lähti siitä, että Euroopan hallitus olisi parlamentaarisessa vastuussa parlamentille. Hänellä ei ollut vielä aivan selvää kuvaa siitä, miten hallitus valittaisiin, mutta häntä on tulkittu niin, että hän lähti jopa siitä, että Euroopan presidentti valittaisiin EU:n jäsenvaltioissa järjestettävällä suoralla kansanvaalilla ja valittu presidentti muodostaisi hallituksen. Presidentillä olisi muutoinkin laajat, lähinnä toimeenpanovallan käyttöä sisältävät valtaoikeudet.

Keskeinen merkitys ”perustuslakisopimuksen” hyväksymisessä olisi sillä, että samalla EU:n ja sen jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako toteutettaisiin hyvin täsmällisesti.⁴⁹ Tämä tarkoittaisi sitä, että jäsenvaltioiden hallitukset eivät enää osallistuisi nykyiseen tapaan EU:n päätöksentekoon. Nykyään EU:n neuvosto edustaa jäsenmaiden hallituksia. Fischerin ehdotusta on tämän takia tulkittu suvereenisuuden näkökulmasta katsottuna sillä tavoin, että kyseessä olisi pikemminkin ”*divided sovereignty*” jäsenvaltioiden ja EU:n kesken kuin ”*shared sovereignty*”, mitä termiä on tähän asti yleensä käytetty EU:n ja sen jäsenvaltioiden välisiä suhteita kuvattaessa.⁵⁰ Fischerin ehdotus merkitsisi toteutuessaan sitä, että kummallakin osapuolella olisi sille ”valtiosäännön” mukaan kuuluvissa asioissa yksinomainen toimivalta, kun taas nykyisin ne käyttävät lainsäädäntövaltaa EU:n toimivaltaan kuuluvissa asioissa yhdessä.

Fischerin ehdotus merkitsisi toteutuessaan paljolti amerikkalaismallisen liittovaltion rakentamista Eurooppaan, vaikka tähän asti EU:n on yleisesti kuvattu

⁴⁹ S. 14: ”– durch die Realisierung des Projekts einer europäischen Verfassung, deren Kern die Verankerung der Grund-, Menschen- und Bürgerrechte, einer gleichgewichtigen Gewaltenteilung zwischen den europäischen Institutionen und einer präzisen Abgrenzung zwischen den europäischen und der nationalstaatlichen Ebene sei muss. Die Hauptsache einer solchen europäischen Verfassung wird dabei das Verhältnis zwischen Föderation und Nationalstaat bilden.”

⁵⁰ *Börzel & Risse*, 46–49, 52–59. Suomen kielessä ero ei tule samalla tavoin esiin.

olevan lähempänä saksalaista kuin amerikkalaista liittovaltiota.⁵¹ Saksassa osavaltiot ovat edustettuina toisessa kamarissa hallitustensa välityksellä (= välillinen edustus). Sen sijaan Fischerin ehdottamassa amerikkalaistyyppisessä mallissa jäsenvaltioiden edustajat Euroopan parlamentin toisessa kamarissa eivät edustaisi kukin oman hallituksensa intressejä, vaan pikemminkin jäsenvaltioissa edustettuina olevia puolueita. Koko EU:n kattava puoluerakenne ainakin vielä tällä hetkellä puuttuu. Fischerin ehdotus on tulkittavissa siten, että toteutuessaan se merkitsisi jäsenvaltioiden hallitusten vaikutusvallan vähenemistä EU:ssa.⁵²

Koska EU:n tavoitteena ei ole kansakuntien hävittäminen (vastaavasti: yhden yhtenäisen kansakunnan luominen EU:hun) vaan pikemminkin niiden erilaisuuden tunnustaminen, on Fischerin ehdottaman hallitusmallin toimivuutta perustellusti epäilty. Kuka silloin edustaa kansallisia identiteettejä, on kysytty. Esimerkiksi *Weiler* on sitä mieltä, että parhaiten kansallisia identiteettejä ehkä kuitenkin pystytään puolustamaan EU:n nykyisentyypisellä ei-muodollisella valtiosäännöllä, joka perustuu jäsenvaltioiden vapaaehtoiseen sitoutumiseen noudattamaan EU:n perussopimusten, ”valtiosäännön”, määräyksiä. Konstitutionalismia koskevaan keskusteluun aktiivisesti osallistunut *Weiler* ihmetteleeekin perustellusti: ”Europe has charted its own brand of constitutional federalism. It works. Why fix it?”⁵³ Tuo tarkoittaa myös sitä, että Fischerin ehdottaman mallin toimivuutta käytännössä voidaan vahvasti epäillä, vaikka se teorian tasolla saattaa vaikuttaa hyvinkin toteuttamiskelpoiselta.

Fischerin luento oli joka tapauksessa loistava keskustelun avaus, ja kaikkiin hänen siinä esille nostamiinsa ajatuksiin otettiin kantaa vielä monta kertaa ennen kuin EU:n perustuslaki oli valmis, esimerkiksi pohdittaessa, millainen hallitsemismalli parhaiten edistää demokratian toteutumista EU:ssa. Tuollaisissa arvioinneissa voidaan päätyä hyvinkin erilaisiin lopputuloksiin muun muassa siitä riippuen, mikä painoarvo demokratian toimivuutta arvioitaessa ylipäätään kielelle annetaan. Siinä yhteydessä joudutaan vastaamaan kysymykseen, ovatko kaikkien jäsenmaiden kielet todella tasa-arvoisia EU:n päätöksenteossa. Fischerin

⁵¹ Noin esim. *Börzel & Risse*, 47–48.

⁵² Fischerin ehdotus kuvasti lähinnä vain hänen omia ajatuksiaan, ei sen sijaan yleisemmin saksalaisia näkemyksiä EU:n kehittämisestä. Vrt. Saksan liittokansleri *Gerhard Schröderin* (SPD) ehdotus, jossa toinen kamari muodostettaisiin nykyisestä ministerineuvostosta (edustaisi jäsenmaiden hallitusten etuja). Komissiosta tehtäisiin silloin EU:n hallitus. Tarkemmin ehdotuksesta ks. HS 1.5.2001. Erityisesti Isossa-Britanniassa torjuttiin välittömästi Schröderin ehdotus. Torjuvasti suhtautui ehdotukseen myös Ranskan pääministeri *Lionel Jospin*; siitä tarkemmin ks. HS 28.5.2001.

⁵³ *Weiler* (2000), 247. Vrt. toisaalta s. 241, jossa hän tuo esiin muodollisen perustuslain hyväksymistä EU:lle puoltavat tosiasiat. Ks. myös *Weiler* (2000a), 219–236. *Weiler* ei tukenut kovin vahvasti myöskään EU:n perusoikeuskirjan muodollista vahvistamista; siitä ks. *European Law Journal*, Vol. 6 (2000), 95–97.

perusidea, nimenomaisen kirjoitetun perustuslain hyväksyminen EU:lle, tuli laajalti hyväksytyksi koko EU:n alueella ja johti myös konkreettisiin toimenpiteisiin varsin pian. Fischeristä tuli myöhemmin myös konventin jäsen, joten hän oli itsekin yksi Euroopan perustuslain laatijoista.

1.4 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

EU:n perustuslakia koskevassa suomalaisessa keskustelussa tuli itse asiassa heti alkuvaiheessa esille kaikki perustuslakikeskustelun klassiset kysymykset. Tärkein kysymys koski kompetenssi-kompetenssia: kenellä on viime kädessä valta perustuslain muuttamiseen, ja kuka siten päättää toimivallanjaosta EU:n ja sen jäsenvaltioiden kesken. Jos tuollainen valta siirtyisi jäsenvaltioilta EU:lle, olisi jo selvästi kyse liittovaltiosta ja sen perustuslaista. Mutta onko tällainen kysymyksenasettelu jo jossain määrin vanhentunut? Tai ainakin se on aivan liian mustavalkoinen tämän päivän tarpeisiin. Vivahteiden erottaminen on tässä tilanteessa tärkeää, sillä EU ei oikein näytä asettuvan mihinkään aikaisempiin luokitteluihin.

Ainakin Suomen poliittiselle ilmapiirille, mutta monelta osin myös tutkijayhteisölle, teki monessa mielessä hyvää, että noita asioita koskeva perusteellinen keskustelu käytiin meillä jo vuonna 2000. Keskustelun aikana tuli selväksi, mistä EU:n perustuslakihankkeessa pohjimmiltaan on kyse. Sekä Suomen silloinen pää- että ulkoministeri toivat keskustelun kuluessa selvästi ilmi, että EU:lle ei suinkaan olla tekemässä liittovaltion perustuslakia.⁵⁴ He eivät kuitenkaan kieltäneet sitä tosiasiaa, että EU:hun oltiin suunnittelemassa suuria muutoksia ja että toteutettavilla muutoksilla olisi suuri vaikutus myös suomalaisiin vallankäyttömuotoihin. Tähän valtiosääntöoikeuden tutkijat olisivat perustellusti voineet lisätä, että myös Suomen valtiosääntöjärjestelmä kokisi lähivuosina varsin suuria muutoksia. Tarkemmin sanottuna se on jo kokenut suuria muutoksia aina maamme EU-jäsenyydestä alkaen, mutta nyt muutoksiin joudutaan ottamaan aikaisempaa avoimemmin kantaa. Tosin, jos vuoden 1919 Hallitusmuoto laajoine poikkeuslainsäätämismahdollisuuksineen olisi vielä voimassa, ei perustuslain tekstin muuttamistarve välttämättä nousisi ollenkaan esille – siitä riippumatta, miten pitkälle meneviä uudistuksia EU:ssa tapahtuu.

Jo edellä esitetyn nojalla voidaan tehdä sellainen johtopäätös, että EU:n konstitutionalismin kehitys merkitsee aivan uusille urille joutumista konstitutiona-

⁵⁴ Tutkijana en sinänsä ota kantaa liittovaltion hyvyyteen tai huonouteen. On poliittinen ratkaisu, jos EU:ssa päädytään liittovaltioon. Sen perustuslailla on kuitenkin omat erikoispiirteensä esim. nyt hyväksyttyyn EU:n perustuslakiin verrattuna. Näiden erojen esiintuominen ja analysoiminen kuuluu tutkijan tehtäviin.

lismien tähänastisessa historiassa. Jotta konstitutionalismista puhuminen EU:n yhteydessä on ylipäättään mahdollista, on jouduttu luopumaan monista perinteisistä perustuslain muodollisista vaatimuksista. Sisällöllisesti ja funktionaalisesti asiaa tarkasteltaessa perustuslain määreistä ei sen sijaan ole tarvinnut luopua. Tämä on eräällä tavoin luonnollinen kehityssuunta, sillä kyse ei ole mistään ylihistoriallisista käsitteistä, vaan muutokset ovat aivan luonnollinen asia.

EU:n konstitutionalismia koskevassa keskustelussa kävi myös ilmi, että EU:lle perustuslakia laadittaessa kyseessä ei ole mikään niistä tavallisista tilanteista, joissa uusi perustuslaki traditionaalisen käsityksen mukaan hyväksytään. Kyse ei ole vallankumouksen jälkeisestä tilanteesta eikä myöskään vasta itseinäistyneen valtion usein varsin avoimesta tilanteesta. Sen sijaan kyse on 25 valtion vapaaehtoisesta liitosta ja näiden valtioiden päätöksestä hyväksyä muodostamalleen unionille perustuslaki. Millaisista aineksista se tässä tilanteessa tehdään? Koska EU kuitenkin muodostuu hyvinkin erilaiset valtiosääntötraditiot ja poliittiset kulttuurit omaavista valtioista, on ensin tunnettava tarkoin se tilanne, josta tuota tehtävää suoritettaessa lähdetään liikkeelle. Pystytäänkö eri jäsenmaiden traditiot sovittamaan yhteen, vai voiko se olla edes tavoitteena? Mitä kaikkea on tapahtunut ennen kuin on edes päästy nykytilanteeseen? Voidaan olettaa, että aina ei EU:n perustuslakihankkeen kaltainen hanke olisi ollut edes teoriassa mahdollinen, niin kaukana toisistaan eri jäsenvaltioiden perustuslakitraditiot ovat joskus aiemmin olleet. Näitä kysymyksiä käsitellen tarkemmin seuraavassa alaluvussa 2.

Kaikista EU:n jäsenvaltioiden välisistä eroavuuksista huolimatta niiden välillä on myös erittäin merkittäviä yhtäläisyyksiä. Ellei noita yhtäläisyyksiä olisi olemassa, ei myöskään Euroopan integraatiokehitys olisi ylipäättään ollut mahdollista. Edellä olen liittänyt perustuslain synnyn liberaalin oikeusvaltion syntyyn (ts. oikeusjärjestys rakentuu yksilöiden oikeuksien varaan, ja nämä oikeudet turvataan myös muita lakeja vaikeammin muutettavissa olevassa perustuslaissa). Oikeusvaltio ei sekään ole mikään muuttumaton asia, vaan sillä on ollut eri aikoina ja eri maissa hyvinkin erilainen sisältö. Vai olisiko perustuslaki yhdistettävissä johonkin vielä yleisempään asiaan? Kansallisvaltioon yleensä? Miten itsestään selvä asia kansallisvaltiokaan lopulta on? Onko kansallisvaltiokehitys ollut kaikissa EU:n jäsenmaissa samanlainen vai onko niiden joukossa havaittavissa joitakin ryhmittymiä tuon kysymyksen suhteen?

Myöhemmin alaluvussa 3 käsitellen kansallisvaltion historiaa: kulkeeko se samaa tahtia konstitutionalismien historian kanssa. Onko perustuslain muuttuminen välttämätöntä samalla, kun kansallisvaltiokin muuttuu? Voidaanko EU:n perustuslakia koskeva kehitys liittää yleisempään keskusteluun kansallisvaltion kuolemasta? Kukaan ei kuitenkaan puhu samanaikaisesta oikeusvaltion kuolemasta, joten oikeusvaltioperiaate lieene nykyään jo laajempi käsite, eikä se voi enää olla ehdottomasti sidoksissa valtioon. Voidaanko asia ilmaista niinkin, että

koska EU:sta ei tule (kansallis)valtiota, ei sillä voi myöskään olla (kansallisvaltion) perustuslakia? Mutta voiko sillä kuitenkin olla jokin toisenlainen perustuslaki? Tarkoittaako tämä mahdollisesti myös sitä, että perustuslaki ja kansallisvaltio eivät olekaan toisiinsa ehdottomasti sidoksissa? Onko itse asiassa vain määrittelykysymys, miten perustuslaki kulloinkin ymmärretään? Näihin kysymyksiin vastauksia etsittäessä on kuitenkin syytä pitää perustuslain muodolliset ja sisällölliset kriteerit selvästi toisistaan erillään.

Myöhemmin tutkimuksen III luvussa käsittelen valtiosääntöoikeudellisten käsitteiden ja periaatteiden muuttumista. Siinä tulee paremmin esiin niiden kansallisvaltiosidonnaisuus. Missä määrin samoja käsitteitä ja periaatteita voidaan enää käyttää EU-aikana? Joka tapauksessa niiden sisältö on ajan mittaan muuttunut suurestikin. Olennaista asiassa mielestäni olisi se, että tunnustettaisiin muutoksen välttämättömyys. Kyse ei voi olla mistään puolustustaistelusta, sillä tässä vaiheessa voidaan jo sanoa, että sellainen olisi tuomittu hävittäväksi heti alusta alkaen.⁵⁵

⁵⁵ Ehkä kyse on vähän samasta asiasta, miten suomalainen konventtiedustaja *Jari Vilén* kuvasi konventtia. Ks. hänen haastattelunsa, Kaleva, 4.7.2003, jossa hän mm. toteaa: ”Suomi keskittyi konventissa liiaksi puolustustaisteluun nykyisen järjestelmän puolesta. Enemmistö lähti tekemään tulevaisuutta.”

2 Eurooppalaisista perustuslakitraditioista

Konstitutionalismi sinänsä ei mitään suuria intohimoja enää tänä päivänä herätä, vaan se on jo saavuttanut lähes universaalin hyväksynnän. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että olisi olemassa vain yksi ainoa perustuslain tai konstitutionalismin malli. Tietty muuttumaton ydinsisältö konstitutionalismilla kuitenkin on: vapaat yksilöt saavat muodostaa hallinnon omin keinoin, eli torjutaan kaikenlaisen oikeuden ulkopuolinen, ennalta asetettu järjestys, joka määrittäisi heidän toimintaansa ja asettaisi sille sisällöllisiä vaatimuksia.

Myös viime aikoina on ollut selkeästi nähtävissä, miten konstitutionalismi ”elää” koko ajan. Viime aikoina erimerkiksi Itä- ja Keski-Eurooppaan syntyneiden uusien valtioiden myötä konstitutionalismilla on ollut kovaa kysyntää.⁵⁶ Samoin Euroopan unionin puitteissa on alettu edellä kuvatuin tavoin peräänkuuluttaa konstitutionalismia, mikä prosessi onkin ehkä omiaan johtamaan monenlaisiin konstitutionalismin teorian muutoksiin mahdollisesti jo aivan lähitulevaisuudessa. EU:n konstitutionalismille tyypillistä ehkä on kuitenkin traditionaaliseseen konstitutionalismiin verrattuna suurempi ”liikkeelläolo” (ns. ”*Wandel-Verfassung*”).⁵⁷

Vallankäyttömuotojen oikeudellista sääntelyä sinänsä tarvitaan jokaisessa yhteisössä, ja yksilöiden vapauksien ja oikeuksien turvaaminen on myös EU:ssa tarpeen, mutta ongelmalliseksi tarkastelun tekee se, että EU:n elimet ja unionin kansalaisuus eivät tule kansallisvaltioiden vastaavien elinten ja kansalaisuuden tilalle, vaan pikemminkin täydentämään niitä olematta kuitenkaan missään tapauksessa niiden kanssa tasaveroisessa asemassa. Kuten *Bankowski* ja *Scott* tilannetta osuvasti kuvaavat, kyse ei ole mistään ”nollasumma”-pelistä. Tällä he tarkoittavat sitä, että ”mitä toinen menettää, sen toinen vastaavasti voittaa” -ajattelu ei missään mielessä kuvaa tuota tilannetta.⁵⁸ Siten käynnissä olevan muutoksen arvioinniksi ei riitä pelkästään EU:n perustuslain kehityksen tarkasteleminen, vaan tilannetta tulee tarkastella eräänlaisena vuorovaikutusprosessina, jossa on mukana sekä EU että myös sen yksittäiset jäsenvaltiot. Tällöin on myös tunnettava hyvin eri jäsenvaltioiden perustuslakitraditiot. Koska ne ovat hyvinkin erilaisia, myös tuosta kokonaisuudesta muodostuu kunkin jäsenmaan kohdalla ainakin osin erilainen. Seuraavassa käsittelen eräitä keskeisiä eroa-

⁵⁶ Ks. tästä esim. *Arato*.

⁵⁷ Tuosta käsitteestä ks. *Fernandez Esteban*, 35, 47.

⁵⁸ *Bankowski & Scott*, 83, 86.

vuuksia, joihin eri jäsenvaltioita keskenään vertailtaessa törmätään. Samalla tuon myös esille, miltä osin eri maiden järjestelmien välillä on tapahtunut yhdenmukaistumista ja miten läheisesti se on sidoksissa Euroopan integraatioon.

2.1 VERTAILUN KRITEEREISTÄ

EU:n jäsenvaltioiden perustuslakitraditioiden välillä on varsin suuria eroja, vaikka niistä toki löytyy monia yhtäläisyyksiäkin. Se, miten helposti erot ja yhtäläisyydet havaitaan, riippuu aina tarkastelutasostakin. Edellä (s. 37) esittelemästäni *Van Hoecken & Warringtonin* kuusiosaisesta jaottelusta, jota he käyttävät eri oikeuskulttuurien välisten erojen ja yhtäläisyyksien arviointiin, nostan tässä yhteydessä esille erityisesti kolme tekijää: 1) *oikeuslähdeoppi* (kysymys: kenellä on oikeus luoda oikeutta ja missä olosuhteissa ja kenen toimesta oikeusnormien väliset ristiriidat ratkaistaan?), 2) *argumentaatio* (kysymys: esiintyykö argumentaatioissa vain puhtaasti oikeudellisia vai sen lisäksi myös esimerkiksi sosiaalisia, poliittisia, ideologisia ja uskonnollisia argumentteja?) ja 3) *ideologia* (muun muassa oikeusvaltioperiaate ja perusoikeudet). Nuo eivät ole suinkaan toisistaan täysin erillisiä asioita, vaan niiden välillä on myös monenlaisia yhteyksiä. Tarkastelun kohteena minulla on tosin vain yhden, länsimaisen oikeuskulttuurin, kehitys ja sekin vain läntisen Euroopan osalta. Eroja ja yhtäläisyyksiä hakiessani kiinnitän huomiota esimerkiksi siihen, ymmärretäänkö oikeusvaltion periaate kaikkialla EU:n alueella samalla tavoin, samanmerkityksisenä.

Edellä mainitsemani kriteerit ovat kaikki relevantteja erityisesti valtiosääntö-oikeudellisen tutkimuksen kannalta.⁵⁹ Niissä kaikissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia viime vuosina; tärkeimpinä niistä mainittakoon tuomioistuinten aseman vahvistuminen ja perusoikeuksien roolin kasvaminen. Kiinnitän erityisesti huomiota siihen, mikä kaikki tässä muutosprosessissa näyttäisi olevan erityisesti EU:n ja sen oikeusjärjestyksen kehittymisen seurausta. Lisäksi on syytä huomata Euroopan ihmisoikeussopimuksen aikaansaama oikeusjärjestysten yhdenmukaistuminen.⁶⁰ Kuten tunnettua, kaikki EU:n jäsenmaat ovat sitoutuneet myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen, mikä on tosiasiaa myös jäsenyyden edellytys.

⁵⁹ *Van Hoecke & Warrington* korostavat edellä s. 37, alav. 104 mainitussa artikkelissaan (s. 519–520), että vaikka EU:n jäsenmaiden oikeuskulttuurit ovat siinä määrin samanlaisia, että jäsenmaat yhdessä muodostavat oman oikeusperheensä, on tämänkin oikeusperheen sisällä eroja (myös kunkin oikeudenalan, kuten esim. valtiosääntö-, hallinto- ja perheoikeuden, sisällä).

⁶⁰ Vrt. *Markesinis*, *Cambridge Law Journal*, Vol. 59 (2000), 294: "But the interesting feature of these developments is that they are affecting the *substance* of the law, not the *reasoning process* (and style) by which this result is attained."

En käy systemaattisesti läpi kaikkia EU:n jäsenvaltioita, vaan käsittelen seuraavassa vain eräitä keskeisiä järjestelmiä. Olen valinnut tarkemmin käsittelemäni valtiot sillä tavoin, että niihin kuuluu sekä common law- (Iso-Britannia), mannermaista (Ranska ja Saksa) että pohjoismaista oikeuskulttuuria edustavia (Suomi) jäsenvaltioita. Ranska ja Saksa ovat alkuperäisiä jäsenmaita, Isosta Britanniaista tuli jäsen jo vuonna 1973 ja Suomesta vuonna 1995. Uusimmat jäsenvaltiot olen suosiolla jättänyt pois tarkastelusta muun muassa sen takia, että niiden vaikutusta EU:n kehitykseen ei ole nähtävissä vielä pitkään aikaan. Pelkkä perustuslakitekstien – eikä edes tulkintakäytännön – tunteminen ei vielä riitä, sillä kunkin maan perustuslakitraditio on paljolti sidoksissa kyseisen maan poliittisen järjestelmän erikoisuuksiin. Tämän päivän tilanteen ohella täytyy tuntea myös kunkin maan järjestelmän historiallinen kehitys tai ainakin sen päälinjat.⁶¹ Eri maiden valtiosääntöjärjestelmien väliset eroavuudet liittyvät esimerkiksi eri valtioelinten asemaan ja niiden keskinäisiin suhteisiin. Tämän kanssa yhteydessä on sekin kysymys, mille elimelle kussakin järjestelmässä uskotaan viimesijainen valta tulkita perustuslain sisältöä: annetaanko se tuomioistuimille, vai jääkö se poliittisille elimille, lähinnä kansanedustuslaitokselle itselleen. Herää kysymys, ovatko kansalliset erikoisuudet kuitenkin vähenemään päin integraation tiivistymisen myötä. Esimerkiksi Suomen osalta tulee tässä yhteydessä mieleen poikkeuslakijärjestelmään kohdistuvat muutospaineet, samoin kuin kritiikki, joka kohdistui siihen, että Suomessa ei aiemmin tunnettu muita perustuslakikontrollin muotoja kuin ennakollinen, pääosin eduskunnassa tapahtuva kontrolli. Nämä molemmat erikoisuudet ovat kuitenkin ymmärrettävissä vain Suomen valtiosääntöhistoriallista taustaa vasten, eikä niistä kummankaan muuttaminen ole aivan yksinkertaista, vaikka sitä haluttaisiinkin. Lisäksi voidaan viitata tasavallan presidentin aseman heikentymiseen viime aikoina, mikä sekin liittyy ajallisesti Suomen EU-jäsenyyden toteutumiseen.

Etenkin valtioelimiä vertailtaessa Suomi muodostaa vaikean vertailukohteen moniin muihin jäsenmaihiin verrattuna, joten on vaikea keksiä yhteistä terminologiaa, jota voi käyttää kaikkein vertailun kohteena olevien maiden kohdalla. Euroopan ”vanhoissa” valtioissa käytössä olevat poliittiset käsitteet (valta-, hallitsemis-, edustamis- ja kansanasano) ovat kielellisesti hyvin samanlaisia siitä syystä, että eurooppalaisten kielten poliittisella sanastolla on yhteinen tausta klassisissa kreikan ja latinan kielissä. Sen sijaan suomen kielen poliittinen sanasto on syntynyt vasta 1800-luvulla, ja poliittisen käsitteistön suhteen suomen kieli on selvästi käännöskieli. Esimerkkinä viittaa siihen, että Suomen kansanedustuslaitos nimitettiin vuonna 1906 eduskunnaksi, ruotsiksi ”riksdagen”, mikä sana on käytössä myös Ruotsissa. Parlamentti-vaihtoehtoa ei kukaan edes ehdottanut. *Kari Palonen* on kuvannut noiden käsitteiden välisiä eroja siten, että edus-

⁶¹ Tästä ks. myös *Harlow*, Jean Monnet Working Paper No. 1/00, 13–17.

kunnalla ja parlamentilla on ero, joka koskee itse edustamisen ja edustajana toimimisen periaatteita. ”Edustamisella” tuossa yhteydessä on vahva edustettavien ”edun” ajamisen mielikuva, ja vastaavasti eduskunnan pitäisi olla ”pienoiskuva kansasta”, kun taas ”parlamentin” etymologia on italian ja ranskan ”parler”-verbeissä, jotka viittaavat puhumiseen. Se viittaa siihen, että kyse on monijäsenisestä instanssista, jonka päätöksenteolle on tunnusomaista puheen, retorikan, argumentoinnin suostuttamisen ja käännyttämisen poliittiseen voimaan luottaminen ja nojaaminen.⁶² Palosen mielestä vasta vuonna 2000 voimaan tulleen uuden perustuslain myötä olisi ollut puolustettavissa myös Suomen eduskunnan nimittäminen edellä kuvattuun tapaan ”puhekunnaksi”, sillä silloin viimeistään poistettiin eduskunnan aiemmat, vahvana presidentin valtana ilmenneet rajoitukset. Ongelmana tätä tutkimusta tehtäessä on ollut, käyttääkö kansanedustuslaitos- vai parlamentti-sanaa tutkittaessa sekä Suomen että monien muiden Euroopan maiden järjestelmiä. Ilmeisesti ainakin tämän päivän lähtökohdista parlamentti voi perustellusti olla tuollainen yleissana. Ehkä Euroopan parlamentinkin vähitellen jo täyttää nuo vaatimukset.

Jäsenvaltioiden perustuslakien tai valtiosääntöjen yhdenmukaistaminen ei ole EU:n tavoitteena, vaan EU:n poliittisten instituutioiden kehittäminen perustuu aina jäsenmaiden kulttuurien erilaisuuden kunnioittamiseen.⁶³ Eri maiden perustuslakitraditioiden tuntemus auttaa osaltaan myös ymmärtämään EU:n kehittämiseen liittyviä ongelmia. Esimerkkinä tuon esille Amsterdamin sopimuksen myötä myös EU:n perussopimukseen otetun maininnan *oikeusvaltioperiaatteesta* unionin yhtenä peruslähtökohtana; SEU 6 artiklan mukaan ”unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen sekä oikeusvaltion periaatteisiin.”⁶⁴ Mainittu periaate merkitsee kuitenkin eri jäsenmaiden, ja etenkin Saksan, Ranskan ja Ison-Britannian, perustuslakitraditioissa vähän eri asioita, niin keskeinen periaate kuin se

⁶² Laajemmin yleiseurooppalaisesta ja toisaalta suomalaisista käännettyistä käsitteistä osana poliittisten käsitteistön problematiikkaa ks. *Palonen* (2003), 569–587.

⁶³ Euroopan unionin perussopimuksen (Maastrichtin sopimuksen) johdanto-osan mukaan jäsenvaltiot ”haluavat syventää kansojensa välistä yhteisvastuullisuutta niiden historiaa, kulttuuria ja perinteitä kunnioittaen.” Ks. myös perustuslain johdanto, jossa todetaan mm.: ”Ovat varmoja siitä, että Euroopan kansat, samalla kun ne ovat ylpeitä omasta identiteetistään ja kansallisesta historiansa, ovat päättäneet voittaa entiset vastakkainasettelunsa ja luoda yhteisen tulevaisuuden yhä läheisemmällä liitolla.” Edelleen johdannosta puhutaan ”moninaisuudessaan yhtenäisestä” Euroopasta.

⁶⁴ EU:n perusoikeuskirjan johdannossa mainitaan myös oikeusvaltion periaate (unioni rakentuu kansanvallan ja oikeusvaltion periaatteille). Samoin ks. perustuslain I-2 artikla, jonka mukaan ”unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, *oikeusvaltio* ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä arvot ovat jäsenvaltioille yhteisiä yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuullisuus sekä naisten ja miesten tasa-arvo”.

kaikkialla onkin. Toisaalta se ei ole mikään muuttumaton periaate, vaan pikeminkin on syytä lähteä siitä, että oikeusvaltion sisältö on myös muuttunut vähitellen yhteiskunnan muuttuessa.⁶⁵ Lisäksi on syytä erikseen korostaa, että oikeusvaltioperiaate ei enää edes lähtökohtaisesti ole rajattu vain kansallisvaltioyhteyteen, mikä on tietenkin konstitutionalismin yleisen teorian kannalta erityisen kiinnostava asia.⁶⁶

Edellä viittaamistani eroavuuksista huolimatta oikeusvaltiolle on nykyään löydettävissä myös jonkinlainen yleisluontoinen määritelmä. Oikeusvaltion sisällössä olevat, aiemmin varsin suuretkin erot eri jäsenmaiden välillä ovat kaventuneet ajan mittaan, mihin muutokseen palaan vähän myöhemmin tutkimuksen jäsenvaltiokohtaisessa tarkastelussa. Tänä päivänä oikeusvaltion käsitteellä viitataan yleisesti valtioon, joka on organisoitu demokraattista menettelyä noudattaen hyväksytyin oikeussäännöin ja jossa sekä valtionorganien ja viranomaisten että kansalaisten on toimittava näiden sääntöjen mukaan.⁶⁷ Muodollisen puolen, oikeusvarmuuden, ohella oikeusvaltiolla on myös sisällöllinen puoli: oikeudenmukaisuuden toteutuminen. Oikeudenmukaisuuteen pyritään sitä kautta, että kaikki valtioelimet (valtiovallan kolmijakoa ilmentäen toisistaan eriytettyinä: demokraattisesti valittu lainsäätäjät, hallintoviranomaiset ja tuomioistuimet) ovat sidottuja turvaamaan kansalaisten materiaaliset perusoikeudet. Toisaalta myös menettelyä koskevilla perusoikeuksilla on tärkeä rooli oikeusvaltioperiaatteen toteuttamisessa. Oikeusvaltion tällainen varsin yleispätevä sisältö on pitkällisen prosessin tulos, mitä seikkaa ei välttämättä aina ole täysin ymmärretty.⁶⁸

Edellä mainitussa Amsterdamin sopimuksen 6 artiklassa viitataan ”jäsenvaltioiden yhteisiin – periaatteisiin” unionin perustana.⁶⁹ Mikä tässä yhteydessä on

⁶⁵ Ks. oikeusvaltioperiaatteen merkityksestä ja sisällöstä vertailevasti saksalaisessa, ranskalaisessa ja englantilaisessa (*common law*) traditiossa ks. Grote (1999), 269–306 ja ks. myös MacCormick, *Juristen-Zeitung* 2/1984, 65–70 samoin kuin Grewe & Fabri, 22–32. Oikeusvaltiokäsitteen vaihtelevasta sisällöstä (muodollinen ja sisällöllinen puoli) ks. myös Craig, *Public Law* 1997, 467–487 ja Grote (1998), 15–64.

⁶⁶ Vrt. myös unionin jäsenyydelle asetettavat vaatimukset, joista ks. EU:n perustuslain I-1.2 artikla (”Unioniin voivat liittyä kaikki Euroopan valtiot, jotka kunnioittavat sen arvoja ja sitoutuvat edistämään niitä yhdessä”).

⁶⁷ Oikeusvaltion määritelmästä ks. esim. Jyränki (1998), 95 ja toisena oikeusvaltion määritelmänä ks. Tuori (1990), 113–116, 122–123. Oikeusvaltion kehityksessä voidaan erottaa ainakin kolme eri vaihetta. *Liberaalin* oikeusvaltion (ominaispiirteitä: oikeuden muodollisuus, laeille ei sisällöllisiä vaatimuksia; kansalaisvapauksiin puuttumisen perustuttava aina lakiin) jälkeen tuli *demokraattinen oikeusvaltio* (yleinen, yhtäläinen äänioikeus), minkä jälkeen tuli *hyvinvointivaltio* (oikeus). Lainsäädäntö on muuttunut yhä konkreettisemmaksi ja tavoitteisiin sidonnaisemmaksi eikä enää välttämättä noudata yleisyyden, abstraktiuden ja pysyvyyden kriteerejä. Ks. myös Fernandez Esteban, 38–42, 64–68, 99–101.

⁶⁸ Oikeusvaltion käsitteen muuttumista poliittisten aatteiden rinnalla korostaa myös Smolander, *Oikeus* 2002, 394–413.

⁶⁹ Em. SEU 6 artiklan tulkinnasta ja siihen liittyvistä ongelmista ks. Ward (1999), 259–273, Harlow, Jean Monnet Working Paper No. 1/00, 16 ja Fernandez Esteban, 65–176. Oikeusvaltion

loppujen lopuksi yhteistä kaikille EU:n jäsenvaltioille? Mitä ilmeisimmin siinä tarkoitetaan ylipäättään perusoikeuksien – eikä pelkästään menettelyllisten oikeuksien, vaan myös sisällöllisten perusoikeuksien – suojan vahvistamista EU:ssa jäsenvaltioiden mallin mukaisesti. Kun perusoikeudet vaikuttavat oikeusperiaatteiden tasolla myös EY:n sekundäärilainsäädännön tulkintaan, ulottuu niiden vaikutus EU:n yhteydessä kaiken kaikkiaan hyvin laajalle alueelle. Oikeusvaltioperiaatteella viitattaneen tuossa yhteydessä myös vallan keskittymisen välttämiseen (= vallanjakoperiaate ja tuomioistuinten riippumattomuus).⁷⁰ Edellä mainitun SEU 6 artiklan perusteella ei voida vielä päätellä, kenelle perusoikeuksien turvaamisen katsotaan viime sijassa kuuluvan: lainsäätäjälle vai tuomioistuimille. Eri jäsenvaltioiden välillä vallitsee juuri tuossa suhteessa merkittäviä eroja, joskin näyttäisi siltä, että tuomioistuinten, ja erityisesti valtiosääntötuomioistuinten, rooli on ollut viime aikoina kasvamaan päin useissa jäsenmaissa.⁷¹ Miten tulee tätä taustaa vasten suhtautua siihen, että EY:n oikeudessa perusoikeuksien turvaaminen on tähän asti kuulunut ensisijaisesti EY:n tuomioistuimelle – jo ennen kuin perussopimuksissa oli niistä mitään mainintaa? Joka tapauksessa oikeusvaltion käsitteeseen liittyy olennaisella tavalla myös valtiosäännön noudattamista valvovan, riippumattoman tuomioistuimen olemassaolo, ja EY:n tuomioistuin rinnastetaankin usein tuolta osin jäsenmaiden valtiosääntötuomioistuihin.⁷²

Edellä esitetyn perusteella näyttää siltä, että EU on tuolta osin pyrkinyt monin eri tavoin jäljittelemään jäsenvaltioita. Tämä tapahtui perussopimustasolla kuitenkin vasta varsin myöhäisessä vaiheessa, vasta aivan 1990-lopussa. Tämä on sinänsä luonnollinen ja välttämätönkin kehityksen suunta, koska EU:lla on koko ajan enemmän toimivaltaa monilla samoilla aloilla, joilla sen jäsenvaltiotkin toimivat. Siten on luonnollista, että EU:n on täytettävä mahdollisimman tarkoin samat oikeusvaltion vaatimukset, mitkä sen jäsenvaltiotkin täyttävät. Esimerkiksi EU:n perusoikeussuojan vahvistamisen välttämättömyys liittyy olennaisesti tähän.

Oikeusvaltion synty oli alun perin reaktio mielivaltaiseen ja ennalta ennustamattomaan hallintoon ja lainkäyttöön. Kun ne molemmat sidottiin yleiseen, yhtäläiseen lakiin, ei tehtävä ratkaisu voinut enää vaihdella tapauksittain. Koska oikeusvaltion kehitys liittyy läheisesti perustuslain syntyhistoriaan, liittyy siten myös kansalaisten perusoikeuksien turvaaminen kiistatta hyvin olennaisena osa-

”minimisisällöstä”, joka on johdettavissa useasta eri oikeusvaltiotraditiosta, ks. *Fernandez Esteban*, 99–101 ja noiden minimivaatimusten täyttymisestä EY:n oikeuden osalta ks. sama, 175–176.

⁷⁰ EU:n aikakaudella huomioon on otettava myös EU:n ja sen jäsenvaltioiden välinen vallanjako (tämä sekoittuu yllä mainittuun perinteiseen vallanjaon käsitteeseen). Sekoittumisesta tarkemmin ks. *Fernandez Esteban*, 156–159.

⁷¹ Tästä ks. *Stone Sweet* (2000) ja *Shapiro & Stone Sweet* (2002), erit. 136–208.

⁷² Noin esimerkiksi *Fernandez Esteban*, 23–25.

na oikeusvaltioon. Vaikka näin on asianlaita itsestään selvästi tänä päivänä, ei se sitä suinkaan ole aina ollut. Tällä viitataan siihen, että perusoikeuksien rooli ja sisältö, samoin kuin esimerkiksi kysymys siitä, keihin ne kohdistuvat: hallintoviranomaisiin, lainsäätäjään vai molempiin, on vaihdellut suurestikin oikeusvaltiokehityksen eri vaiheissa ja myös eri maissa.

Oikeusvaltioon liittyy olennaisesti myös kansansuvereenisuusperiaate; ts. kansalaisilla tulee olla oikeus osallistua heitä itseään koskevien lakien säätämiseen. Mitä vaatimuksia kansalaisten osallistumiselle asetetaan? Vaikkei asianlailta alun perin välttämättä niin ollutkaan, nyttemmin kansansuvereenisuusperiaatteen olennaisena sisältönä joka tapauksessa pidetään lainsäätämismenettelyn demokraattisuuden vaatimusta. Tällä tarkoitetaan myös yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden varaan perustuvaa vaalijärjestelmää. Oikeusvaltioon olennaisesti liittyvän vallanjaon toteuttaminen tarkoittaa lähtökohtaisesti myös sitä, että lakia soveltavat viranomaiset ja tuomioistuimet eivät saa ryhtyä kilpailemaan lainsäätäjän kanssa yksinomaan sille kuuluvien tehtävien kanssa eli uusien normien luomisessa. Tosin hyvinvointivaltion oikeuden kehityksen myötä tuomioistuinten asema on muuttunut jossain määrin muun muassa sen takia, että lait ovat nykyään aikaisempaa väljemmin muotoiltuja ja oikeusperiaatteiden merkitys on kasvanut. Tähän liittyy keskeisesti se kysymys, riittääkö lainsäätämismenettelyn lähtökohtainen demokraattisuus takaamaan yhteiskunnan perusarvojen, joita perusoikeudet ilmentävät, toteutumisen myös lakia sovellettaessa vai tulisiko tuomioistuimilla ja niiden ohella mahdollisesti myös hallintoviranomaisilla olla oikeus tutkia lakien perustuslainmukaisuutta, jolloin ne joutuvat pohtimaan perusoikeuksien toteutumista soveltamiensa lakien osalta ja voivat silloin päätyä myös toisenlaiseen lopputulokseen, mihin lainsäätäjä on aiemmin päätenyt. Tämä arviointi tapahtuu usein oikeudellisten periaatteiden välityksellä, joten ristiriidan olemassaolo ei ole useinkaan mitenkään kiistaton. Mainittuun kysymykseen eri teoreetikot ovat suhtautuneet – ja suhtautuvat yhä – hyvin eri tavoin (vrt. esimerkiksi *Habermas* ja *Dworkin*).

Mainittu kysymys on itse asiassa ollut kiistanalainen lähes koko oikeusvaltion historian ajan, ja se onkin ollut yksi keskeinen erottava tekijä seuraavaksi käsittelemissäni EU-valtioissa. Eri järjestelmien väliset erot ovat tosin olleet koko ajan vähenemään päin. Sekä Euroopan ihmisoikeussopimus että EY:n oikeus ovat osaltaan olleet kaventamassa valtioiden välisiä eroja, tai vastaavasti voidaan sanoa, että ne molemmat ovat olleet omiaan korostamaan tuomioistuinten roolia kaikkialla.⁷³ Ne ovat vahvistaneet erilaisten yleisten oikeusperiaatteiden asemaa

⁷³ Sen takia *Oliver* (2003), 25, korostaakin, miten Iso-Britannia on – tai on ainakin ollut aina viime aikoihin saakka – tuolta osin poikkeuksellinen: ”It is perhaps worth noting here that the culture of reliance in the UK on political decision-making, and the relative non-judicialization of politics is unusual in the Western democracies. – – In most countries this is a matter of pride. In

oikeuslähteenä ja sitä kautta tuomioistuinten asemaa niiden joutuessa konkreettisesti lainsoveltamistapauksessa punnitsemaan periaatteiden merkitystä.

Eri maiden perustuslakitraditioita esitellessäni kiinnitän EU:n jäsenmaiden lisäksi huomiota eräisiin Yhdysvaltain valtiosääntöjärjestelmälle tyypillisiin piirteisiin, lähinnä tuomioistuinten rooliin. Löytyykö EY:n oikeudesta mahdollisesti samanlaisia piirteitä? Ensivaikutelman perusteella vastaus on myöntävä, sillä EY:n oikeudessa perusoikeussuojan kehittäminen on ollut lähinnä EY:n tuomioistuimen vastuulla aina viime vuosiin saakka.⁷⁴ Tämän on samalla katsottu rajoittavan jäsenvaltioiden valtaa EY:n lainsäädännön, lähinnä direkttiivien, kansallisessa täytäntöönpanossa. Tämä valtakysymys olikin todellinen syy siihen, miksi perusoikeussuojan vahvistaminen EU:ssa osoittautui käytännössä niin vaikeaksi tehtäväksi.

2.2 JÄSENVALTIOKOHTAINEN TARKASTELU

2.2.1 Iso-Britannia

EU:n jäsenmaiden valtiosääntöisistä järjestelmistä käsittelen ensimmäiseksi Ison-Britannian (Yhdistyneen kuningaskunnan)⁷⁵ järjestelmää, erityisesti sen eroja muihin EU-maihin nähden. Iso-Britannia on oikeusjärjestelmältään common law -maa, eikä sillä, toisin kuin muilla EU:n jäsenmailla, ole kirjoitettua perustuslakia, jossa säänneltäisiin poliittisen vallankäytön institutionaalisesta rakenteesta ja vallankäytön rajoista suhteessa yksilöihin. Siten sieltä puuttuu myös perustuslain tasoinen perusoikeusluettelo. Siellä on tosin voimassa ns. kirjoittamaton valtiosääntö, mutta siinä on ehkä kyse enemmänkin ”poliittisen käyttäytymisen koodista” kuin sen ”oikeudellisista raameista”.⁷⁶ Viime vuosina Iso-Britannia on kuitenkin monessa mielessä lähentynyt muita maita, mihin suuntauk-

some, notably the Scandinavian, countries the courts’ power to set aside statutes is seldom exercised.”

⁷⁴ Tämän aiheuttamista ongelmista legitiimiyden kannalta (oikeudellinen vs. poliittinen vastuunalaisuus) ks. *Fernandez Esteban*, 182–193. Hän korostaa (s. 253), että ”tuomioistuinlaitoksen tulisi olla avoin kansalaisyhteiskunnassa, laajan oikeusyhteisön keskuudessa, käytävälle normatiiviselle keskustelulle”.

⁷⁵ Käytän toisinaan myös sanaa Englanti (etenkin historiallisissa yhteyksissä), vaikka se ei aivan täsmällinen olekaan, mutta lukijalla tuskin on riskiä tulla harhaanjohtetuksi. Iso-Britannia-nimikettä käytetään yleensä puhekielessä, vaikka valtion virallinen nimi onkin Yhdistynyt kuningaskunta.

⁷⁶ Teemoista ”Does the UK have a Constitution?” ja ”A written constitution for the UK?” ks. esim. *Oliver* (2003), 3–27, 382–391. ”Common law” -konstitutionalismista, etenkin sen teoreettisista perusteista, ks. myös *Poole*, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 23 (2003), 435–454.

seen ei ole vähiten ollut vaikuttamassa maan EU-jäsenyys, mutta myös muutoinkin lisääntynyt kansainvälinen yhteistyö, erityisesti sitoutuminen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, etenkin Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Lähentymistä muiden maiden ja etenkin Yhdysvaltain järjestelmän kanssa tapahtuu myös siinä tapauksessa, jos Isossa-Britanniassa parhaillaan vireillä olevat varsin suuret tuomioistuinlaitosta koskevat uudistushankkeet toteutuvat. Ne vaikuttaisivat merkittäväällä tavalla koko Ison-Britannian valtiosääntöjärjestelmään.⁷⁷

Ison-Britannian valtiollisen järjestelmän erikoislaatuisuudesta johtuu, että myös maan EU-jäsenyyden valtiosääntöoikeudellinen arviointi on ainakin osin kulkenut eri teitä kuin muissa jäsenmaissa. On jopa katsottu, että maan liittyessä EU:n jäseneksi vuonna 1973 Isossa-Britanniassa ei ehkä vielä täysin ymmärretty, mitä jäsenyys juridiselta kannalta merkitsee, eivätkä myöskään poliitikot välttämättä täysin ymmärtäneet, miten perustavanlaatuisesta muutoksesta jäsenyydessä todellisuudessa oli kyse. EU:n jäseneksi liittyminen nähtiin siellä enemminkin parlamentin tosiasialliseksi toimeksi.⁷⁸ Sen sijaan Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusta inkorporoitaessa 1990-luvun lopussa asia otettiin aikaisempaa vakavammin myös oikeudellisesti, ja silloin oli myös selvää, mitä tuo uudistus merkitsi parlamentin suvereenisuuden kannalta.⁷⁹

Ison-Britannian järjestelmän eräänlainen ristiriitaisuus tulee esiin siinä, että perusoikeuksien historiallisista juurista yleisesti puhuttaessa usein viitataan juuri englantilaisiin keskiaikaisiin asiakirjoihin.⁸⁰ ”Perusoikeusasiakirjoilla” onkin nykyisessä Isossa-Britanniassa varsin pitkä traditio siinä mielessä, että vuodelta 1689 oleva *Bill of Rights* on yhä tietynlainen merkkipaalu, vaikkei siinä varsinaisesti vielä ollutkaan kyse perusoikeusasiakirjasta nykyisessä mielessä.⁸¹ Kyse ei

⁷⁷ Kesäkuussa 2003 pääministeri *Tony Blair* ilmoitti käynnistävänsä uudistuksen, joka tähtää siihen, että korkein tuomiovalta irrotetaan ylähuoneesta ja tilalle perustetaan riippumaton korkein oikeus. Tätä perusteltiin mm. valtiovalan kolmijakoperiaatteella, joka ei nykyään Isossa-Britanniassa täysin toteudu. Pääministerin esikunnasta vahvistettiin kuitenkin, että perustettava korkein oikeus ei kuitenkaan saisi samanlaista yleistä oikeutta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta, mikä on USA:n korkeimmalle oikeudelle keskeistä (ja mikä on osin politisoitunut USA:n korkeimman oikeuden). Asiasta syntyi välittömästi vilkas keskustelu brittiläisessä sanomalehdistössä. Ks. esim. *The Independent*, 13.–15. ja 17.6.2003 ja *The Observer*, 15.6.2003. Työväenpuolue (*Labour*) ilmoitti itse asiassa jo vuonna 1997 valtaan päästyään useista valtiosääntöä koskevista uudistushankkeista, joista on jo toteutunut mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen inkorporointi valtiosääntöoikeuteen (*Human Rights Act 1998*). Uudistushankkeista ks. myös *Oliver* (2003), 3–27, 330–370.

⁷⁸ Noin *Oliver* (2003), 81–83.

⁷⁹ Vertailevasti noita kahta eri tilannetta tarkastelee myös *Nicol* (2001), 228–251.

⁸⁰ Ks. esim. *Kastari* (1972), 29, joka vetoaa aina vuodelta 1215 olevaan Magna Cartaan, ja samoin ks. *Merikoski*, LM 1932, 90–91

⁸¹ Huom! myös jo v. 1215 Magna Carta, jolla kuningas lupasi erinäisiä säätyerioikeuden tyyppisiä oikeuksia aatelistolle, kirkolle ja jossain määrin myös kaupunkien porvaristolle. Siinä mm. kiellettiin vangitsemasta *vapaita miehiä* ilman tuomiota tai lain tukea. Verotusoikeutta rajoitettiin

ollut mistään kaikille kansalaisille turvattujen oikeuksien luettelosta, vaan pikemminkin rajojen asettamisesta monarkin alun perin rajattomalle vallalle. Samalla parlamentin suvereenisuus asetettiin valtiojärjestyksen perustaksi ja kiellettiin tuomioistuimia kyseenalaistamasta parlamentin säätämiä lakeja.

Brittiläistä valtiollista järjestelmää voidaan perustellusti luonnehtia liberaaliksi, millä tarkoitetaan sitä, että yhteiskunta perustuu yksilöiden vapauden pohjalte.⁸² Modernin valtion synty liittyy siellä parlamentin aseman vahvistumiseen ja sen oikeuteen kontrolloida monarkin toimia. Tässä suhteessa tärkeä vuoden 1688 *Glorious Revolution* merkitsi vallanjakoa kuninkaan ja parlamentin kesken. Myöhempääkin kehitystä silmällä pitäen merkitystä on sillä seikalla, että Englannissa valtio saavutti legitiimiyden asettumalla puolustamaan yksilöiden vapauksia toisten yksilöiden (= yhteiskunnan) mielivaltaisista puuttumisista vastaan. Tästä tulikin brittiläisen oikeusvaltion keskeinen sisältö. Parlamentin tehtäväksi tuli silloin huolehtia siitä, että säädettävät lait eivät tarpeettomasti loukkaisi kansalaisten vapautta. Lisäksi vallanjoon toteuttaminen johti siihen, että kuningas ei voinut enää toimia tuomarina yksittäisissä asioissa, vaan oli riippuvainen tuomioistuinlaitoksesta oikeudenkäytössä ("king was not above, but under the law").

1800-luvun lopulla, kun säädännäinen oikeus alkoi saada aikaisempaa tärkeämmän roolin, laeille alettiin asettaa yhä enemmän tiettyjä muodollisia vaatimuksia ja ennustettavuuden lisäämiseksi omaksuttiin myös taannehtivan lainsäädännön kielto. Näiden vaatimusten huomioon ottaminen riippui kuitenkin täysin parlamentista itsestään, eivätkä tuomioistuimet voineet puuttua asiaan enää jälkikäteen. Parlamentin suvereenisuus oli keskeinen valtiosääntöperiaate; sitä ei mikään saanut uhata. Kesti kauan ennen kuin tähän tuli mitään poikkeuksia. Nykyisin EY:n oikeus merkitsee kuitenkin tärkeää poikkeusta tästä pääperiaatteesta, sillä tuomioistuimilla on oikeus jättää soveltamatta parlamentin säätämä laki, jos se on joltain osin ristiriidassa EY:n oikeuden kanssa.⁸³ Muutoin Englan-

siten, että verotus oli mahdollista vain parlamentin suostumuksella. Ison-Britannian valtiosääntö-oikeuden yleisesityksenä ks. esim. *de Smith & Brazier*.

⁸² Lyhyesti Ison-Britannian valtiollisesta järjestelmästä *Grote* (1999), 273–276 ja 295–300. Laajemmin ks. *The British Constitution in the Twentieth Century* (ed. Vernon Bogdanor).

⁸³ Vrt. tosin. *Nergelius* (2000), 111–112: "– at least as long as Parliament has not expressly declared that it wishes to act contrary to EC law." Vrt. mitä *Oliver* (2003), 84, tästä toteaa: "Some lawyers consider that if the UK Parliament were to legislate incompatibly with European law and if the Act in question expressly stated that its provision should override European law, the British courts would uphold the UK statute. We shall not know what British courts would do in such a situation until this assertion is put to the test – which is most unlikely to occur, as the British government would be in breach of its treaty obligations and in serious breach of European law if this were to occur."

nin järjestelmän osalta on korostettu, että parlamenttiin kohdistuva valvonta on viime kädessä poliittista ja toteutuu aina parlamenttivaaleissa.

Oikeusvaltioperiaate ("rule of law") on kuitenkin kokenut Englannissakin merkittäviä muutoksia ajan mittaan, mutta niiden ymmärtämiseksi tarvitaan hyvin pitkän aikavälin tarkastelua. Sen jälkeen kun Englannissa vuonna 1688 edellä mainituin tavoin toteutettiin valtiovallan kolmijako, hallintoviranomaisilla ei ollut enää ollut itsenäistä lainsäädäntövaltaa, eivätkä ne saaneet toimia muutoin kuin lain myöntämien valtuuksien puitteissa. Niille jäi kuitenkin yhä varsin paljon harkintavaltaa tehtäviensä suorittamisessa. Vähitellen tuomioistuimet ovat kuitenkin kehittäneet tiettyjä periaatteita hallintoviranomaisten toiminnan kontrolloimiseksi. Tämä tuli välttämättömäksi sen jälkeen, kun modernin hallintokoneiston tehtävät laajenivat ja hallintoviranomaisilla oli varsin paljon harkintavaltaa hyvinvointivaltion lukuisten tehtävien suorittamisessa. Aluksi tuomioistuimet kontrolloivat ainoastaan sitä, että viranomaiset pysyivät lainsäätäjän heille myöntämän toimivallan puitteissa (ns. *ultra vires*-doktriini). Kyse oli nimenomaan lainsäätäjän tahdon kunnioittamisen valvomisesta ja laillisuusperiaatteen turvaamisesta viranomaisten toiminnan lähtökohtana.⁸⁴ Vähitellen tuomioistuimet sen sijaan alkoivat valvoa nimenomaan kansalaisten perusoikeuksien toteutumista ja pyrkivät suojaamaan yksilöitä vallan väärinkäyttöä vastaan. Viime vuosikymmeninä entistä enemmän painoarvoa onkin alettu antaa myös sisällöllisille periaatteille, muun muassa suhteellisuusperiaatteelle, joita tulee noudattaa kaikessa viranomaistoiminnassa.

Todellisuutta vastaavan kuvan saamiseksi on syytä tuoda esiin se Ison-Britannian järjestelmän erikoisuus, että siellä julkisen ja yksityisen välinen ero ei aiemmin ole ollut yhtä selkeä, kuin se on ollut Manner-Euroopassa. Vasta viime aikoina valtiolla on myös Isossa-Britanniassa alettu ymmärtää tiukasti vain julkisia instituutioita, kun taas aiemmin sillä tarkoitettiin myös yhteiskuntaa laajassa merkityksessä. Samoin julkisoikeus on alkanut kehittyä Isossa-Britanniassa vasta viime vuosikymmeninä. Varsinaisesta valtiosääntöoikeudesta ei tosin siellä voida puhua vielä, ei ainakaan samassa merkityksessä kuin muissa maissa.⁸⁵

Viime aikoina valtion käsitteen (oikeudelliseen) rajautumiseen aikaisempaa selvemmin tarkoittamaan yksinomaan viranomaisia on ollut vaikuttamassa osaltaan myös Euroopan ihmisoikeussopimus, joka lähtökohtaisesti koskee yksilöiden oikeusturvaa nimenomaan suhteessa valtioon ja muihin julkisiin viranomaisiin. Ko. sopimuksen valtiosisäistä merkitystä korostava *Human Rights Act*

⁸⁴ Doktriinin synnystä ja oikeuskäytännön kehittymisestä ks. esim. *Oliver* (2000), 4–27.

⁸⁵ Brittiläisen valtiosääntöoikeuden erikoisuuksista ks. *Prosser*, *Political Studies*, Vol. XLIV (1996), 473–487. Valtion käsitteestä ja erityisesti siinä tapahtuneista muutoksista ks. *Laborde*, *Political Studies*, Vol. 48 (2000), 550–554.

1998 tuli Isossa-Britanniassa voimaan vuonna 2000.⁸⁶ Tämä vahvisti entisestään edellä kuvaamaani kehitystä, joka on merkinnyt painopisteen siirtymistä *ultra vires* -säännöstä kohti yksilöiden oikeuksien, eikä enää pelkästään menettelyllisten, vaan myös sisällöllisten oikeuksien, turvaamista. Ainakin periaatteellisella tasolla tällainen oikeusvaltiokäsitteen sisällössä tapahtunut muutos on varsin merkittävä.⁸⁷ Human Rights Act'in yhteydessä omaksuttujen lainsäädännöllisten ratkaisujen on tosin tulkittu merkitsevän sitä, että Isossa-Britanniassa ei itse asiassa ole saatettu valtionsisäisesti voimaan Euroopan ihmisoikeussopimusta vaan pikemminkin ”joukko periaatteita, jotka kuuluvat Euroopan ihmisoikeussopimukseen”.⁸⁸

Human Rights Act'in voimaantulon jälkeen alettiin keskustella siitä, tulisiko tuomioistuinten saada oikeus tutkia, ovatko parlamentin säätämät lait sopusoinnussa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, ja ristiriitatilanteessa ja antaa Euroopan ihmisoikeussopimukselle etusija tuossa yksittäisessä tapauksessa.⁸⁹ Tuollaista tutkimisoikeutta ei niillä ainakaan vielä yksittäisessä tapauksessa ole, mutta tuomioistuinten – samoin kuin kaikkien muidenkin lainsoveltajien – tulee tulkita kansallista lainsäädäntöä mahdollisimman yhdenmukaisesti ihmisoikeussopimuksen kanssa (= ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta). Jos ristiriita kansallisen oikeuden kanssa jää ylittämättömäksi, ylimmät tuomioistuimet voivat kuitenkin antaa asiaa koskevan julistuksen (*declaration of incompatibility*). Tämä ei kuitenkaan vaikuta käsiteltävänä olevassa yksittäisessä jutussa sovellettaviin kansallisiin säännöksiin välittömästi. Hallitus voi kuitenkin tuollaisessa tilanteessa antaa ns. korjaavan määräyksen (*remedial order*), jossa se valtuuttaa tuomioistuimet jättämään soveltamatta kyseistä Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa ristiriidassa olevan lainsäädännöstä. Samoin käy, jos ihmisoikeustuomiois-

⁸⁶ *Human Rights Act*'in merkityksestä tarkemmin ks. *Demetriou*, *European Human Rights Law Review* 1999, 484–495 ja jo muutaman vuoden kokemuksen perusteella, ks. *Bonner & Fenwick & Harris-Short*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 52 (2003), 549–586. Ks. tässä yhteydessä myös *Rivers*, xvii–li.

⁸⁷ Näin myös *Elliot*, *Cambridge Law Journal*, Vol. 60 (2001), 301–336. Hän korostaa, että *Human Rights Act* pikemminkin täydentää Ison-Britannian voimassa olevaa valtiosääntöjärjestelmää ja oikeuskulttuuria kuin korvaa ne. Brittiläistä hallinto-oikeutta tulee nyt tarkastella valtiosääntöoikeudellista taustaa vasten, *Human Rights Act*'in muodostaessa olennaisen osan tuota valtiosääntöjärjestelmää.

⁸⁸ Vain *common law* -järjestelmän edustaja voi olla huolissaan siitä, että ihmisoikeussopimuksen teksti on merkityksetön ilman viittauksia oikeuskäytäntöön ja oikeustieteeseen. Ihmisoikeussopimuksen teksti jää silloin torsoksi, ja englantilaiset tuomioistuimet voivat kehittää artikloissa mainittuja periaatteita tahtomaansa suuntaan. Noin toteaa *K.D. Ewing*, *Modern Law Review*, Vol. 62 (1999), 79–99.

⁸⁹ Tästä keskustelusta ks. useat artikkelit kirjassa *Judicial Review and the Constitution* (Ed. Christopher Forsyth) ja *Goldsworthy*, 229–250. Samoin ks. *Miles*, *Cambridge Law Journal*, Vol. 59 (2000), 133–167. Muutoksesta ks. myös. *Nergelius* (2000), 107–135.

tuin on tuomioissaan todennut Isossa-Britanniassa voimassa olevan lainsäädännöksen olevan ristiriidassa ihmisoikeussopimuksen jonkin säännöksen kanssa.⁹⁰

Tuomioistuimille tuolla tavoin siirretyn parlamenttilakien arviointivallan on katsottu joka tapauksessa olevan merkittävä traditionaalisia valtasuhteita horjuttava tekijä. *Human Rights Act 1998*’ia onkin pidetty merkittävimpänä parlamentin ja tuomioistuinten välisiin valtasuhteisiin vaikuttavana – tuomioistuinten itsenäisyyttä korostavana – lakina sitten vuoden 1688 *Bill of Rights*’in.⁹¹ Kaiken kaikkiaan brittikirjallisuudessa on todettu, että useat tekijät ovat viime vuosikymmeninä saaneet aikaan sen, että oppi parlamentin rajoittamattomasta suvereenisuudesta on – jollei kuollut kokonaan – niin ainakin heikentynyt suuresti.

Kunkin valtiosääntöjärjestelmän yksi ”kriittinen piste” tulee hyvin näkyviin siinä, millaisia ongelmia kyseisen valtion EU-jäsenyys on sille aiheuttanut. Isossa-Britanniassa ongelmaksi on koettu parlamentin suvereenisuuden murtuminen EY:n oikeudelle tunnustettavan etusijan myötä.⁹² Vasta *Neil MacCormick* on mielestäni asettanut asian oikeaan yhteyteen. Hän on selittänyt tilanteen teoreettisesti sillä tavoin, että parlamentti on käyttänyt suvereenisuuttaan hyväksymällä maan Euroopan unionin jäsenyyden vuonna 1972 ja samalla se on hyväksynyt myös EY:n oikeuden etusijaa koskevan periaatteen. Samalla oikeuslähdeopin ilmaiseva ns. tunnistamissääntö (”rule of recognition”) on muuttunut tai ehkä paremminkin täydentynyt. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että tuomareiden tulee nykyään tulkita parlamentin valtaoikeuksia eri tavoin kuin ennen Ison-Britannian EU-jäsenyyttä. Tilanne voi tuolta osin palata ennalleen vain, jos Iso-Britannia eroaa unionin jäsenyydestä.⁹³

Ison-Britannian suhtautuminen Euroopan integraation ei ole juurikaan muuttunut sitten 1950-luvun, jolloin sekin oli aluksi mukana integraatiohankkeessa, vaikka jäikin sitten sen ulkopuolelle. Osin omaan valtiosääntöhistoriaansaakin vedoten Iso-Britannia ei ole ollut ainakaan ensimmäisten joukossa muuttamassa

⁹⁰ Ks. käytännöstä *Oliver* (2003), 113–123.

⁹¹ Ks. myös *Elliott*, *Law Quarterly Review*, Vol. 115 (1999), 119–137, joka pohtii *Human Rights Act*’in vaikutuksia traditionaalisen parlamentin suvereenisuutta koskevan opin kannalta.

⁹² *Craig* (1998), 195–224.

⁹³ Ks. tarkemmin *MacCormick* (1999), 79–95. Kootusti s. 94: ”There was not in 1972 a revolution in the United Kingdom, not even in a technical legal sense. The constitutional changes made in 1972 are capable of being read as changes that involved the use of the ‘power of change’ to add a new ‘criterion of recognition’ to the rule of recognition. Unless this were interpreted as precluding later re-amendment of the rule of recognition by the same process, there would be no constitutional objection in terms of the constitution of 1972. Nothing forces such an interpretation, and it ought not to be accepted. There is therefore no legal discontinuity, no usurpation of power under the guise of legality.” Ks. myös *Barber*, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 20 (2000), 131–154, joka arvostelee brittikeskustelua siitä, että suvereenisuuden käsite on ymmärretty liian yksioikoisesti, on lähdetty siitä, että suvereenisuuden tulee olla jakamaton.

EU:n institutionaalista rakennetta entistä enemmän liittovaltion suuntaan. Sellaisen kehityksen on katsottu uhkaavan parlamentin suvereenisuuden periaatetta ja kansallisvaltiota ylipäättään.⁹⁴ Sen takia EY:n/EU:n puitteissa tapahtuva yhteistyö on haluttu pitää paljolti samanlaisena kuin mikä tahansa hallitusten välinen yhteistyö. Tältä osin Iso-Britannia on siten asettunut paljolti eri linjoille kuin esimerkiksi Saksa, joka on korostanut komission vahvaa asemaa ja vastaavasti yhteisöllisyyttä EU:n toimintametodina. Etenkin konservatiivien valtakaudella 1980-luvulla Iso-Britannia suhtautui kielteisesti EU:n toimivallan laajentamiseen esimerkiksi sosiaalipolitiikan alueelle. Ison-Britannian kanta on ollut, että ne jäsenvaltiot, jotka sitä haluavat, voivat kuitenkin ryhtyä keskenään muita tiiviimpään yhteistyöhön. Tällä on viitattu esimerkiksi EMU:un, jossa se ei itse ole mukana.

Isossa-Britanniassa suhtauduttiin pitkään varsin torjuvasti nimenomaisen perustuslain, tai perustuslaillisen sopimuksen, hyväksymiseen EU:lle.⁹⁵ Tällaisen asenteen takana oli ilmeisesti vaikuttamassa Ison-Britannian omat kokemukset siitä, että valtio tulee hyvin toimeen myös ilman kirjoitettua perustuslakia. Lopulta realismi voitti Isossa-Britanniassakin, eikä siellä nähty enää mitään syytä vastustaa perustuslakia, koska se ei enää suurestikaan muuttaisi vallitsevaa tilannetta.⁹⁶ Lisäksi pelättiin, että asettumalla vastustamaan uudistuksia Iso-Britannia jäisi taas EU:n ytimen ulkopuolelle, kuten sille oli käynyt jo aiemmin konservatiivihallituksen aikana. Mielipidemittaukset osoittivat kuitenkin kansalaisten haluavan järjestettäväksi kansanäänestyksen EU:n perustuslaista, mihin myös Blairin hallitus vihdoin keväällä 2004 taipui.⁹⁷

⁹⁴ Tarkemmin ks. *Risse* (2001), 204–206 ja lyhyesti myös *Lyytinen*, 85–97. *Tony Blairin* valtakaudella (puolueen pj. 1994– ja pääministeri 1997–) EU-politiikassa tapahtuneita muutoksia arvioi kirjassaan *Fella*. Blair halusi selvästi irtaantua aikaisemmasta työväenpuolueen varsin EU-vastaisesta linjasta ja myös aikaisemmasta konservatiivihallituksen edustamasta linjasta (jarrutuksesta). Hän halusi päästä aktiivisemmin mukaan päättämään EU:n linjasta, missä hän onnistuikin varsin hyvin aina v. 2003 Irakin sodan aikaansaamaan tilanteeseen saakka. Sen jälkeen Blair jäi EU:ssa varsin yksin. Ks. myös *International Herald Tribune*, 23.4.2004 (”Tony Blair and the EU”). Ks. tarkemmin Blairin linjauksista myös *Seldon*, 315–332 ja 648–652.

⁹⁵ *Wallace* (2000), 139–162. Ks. myös *Vaz*, 67–74.

⁹⁶ Ks. esim. ulkoministeri *Jack Strawn* puhe ”Shaping a Reforming Europe”, 18.5.2004, jossa hän korostaa, että perustuslaki selvittää entisestään EU:n luonnetta (”a Union of freely cooperating nations”), joten sen takia hanke on kannatettava ajatus myös Ison-Britannian kannalta.

⁹⁷ *Daily Mail* -lehti jakoi keväällä 2003 kansanäänestyksen tarvetta koskevaa äänestystä varten äänestyslipukkeita eri puolilla Britanniaa, ja äänestämään pystyi puhelimitse, tekstiviestillä, sähköpostilla tai pudottamalla paperilipun yhteen liki 7000 äänestyslaatikosta ympäri maata. Äänestyksessä annettiin 1,7 miljoonaa ääntä, ja n. 90 % äänestäneistä kannatti kansanäänestyksen järjestämistä. Tarkemmin äänestyksen tuloksista ks. *Daily Mail*, 17.6.2003.

2.2.2 Ranska

Ranskan valtiosääntöhistoria voidaan tässä perustellusti aloittaa vuoden 1789 vallankumouksesta. Ranskan valtiosääntöjärjestelmälle leimaa antava piirre on se, että kyse on porvariston vallankumouksen kautta syntyneestä järjestelmästä. Siirryttäessä aristokraattisesta feodaaliyhteiskunnasta moderniin, liberaaliin yhteiskuntaan yksilöille turvattuine oikeuksineen kansanedustuslaitokselle, kansalliskokoukselle, haluttiin antaa kaikki valta uuden oikeusjärjestyksen luomisessa. Sen tehtävänä oli uuden yhteiskuntajärjestyksen tarpeita vastaavan yksityisoikeudellisen lainsäädännön hyväksyminen: lähtökohtana lain yleisyys ja abstraktisuus. Ranskassa yhdistyvät toisaalta liberaali ja toisaalta republikaaninen traditio – edelliselle tyypillisine pyrkimyksineen suojella yksityistä ihmistä sekä valtion että kirkon taholta tulevaa mielivaltaa vastaan ja jälkimmäiselle tyypillisine kansansuvereenisuusperiaatteen korostuksineen – jälkimmäisen saadessa kuitenkin lopulta suuremman painoarvon.

Olennaista ranskalaiselle konstitutionalismille on kansan perustuslakia säätävä valta: valta päättää valtion järjestysmuodosta (ns. *pouvoir constituant*). Lakia pidetään ranskalaisessa traditiossa yleistahdon ilmauksena (*volonté générale*), eikä laki yleistahdon välineenä voi koskaan olla sorron välikappale. Kansalainen voi saavuttaa täydellisen vapauden ja tasa-arvon ainoastaan osallistumalla tuon yleistahdon muodostamiseen, mutta siihen tehtävään kelpasi ainoastaan kansakunnan eliitti. Ranskan järjestelmän osalta on syytä korostaa myös sitä edellä esitetyn perusteella hyvin ymmärrettävissä olevaa lähtökohtaa, jonka mukaan tuomioistuimille kuuluu, toisin kuin esimerkiksi Isossa-Britanniassa, vain oikeuden soveltaminen yksittäistapauksissa – ei sitä vastoin uuden oikeuden luominen.⁹⁸

Ranskan valtiosääntöhistoriaa en tarkastele tässä yhteydessä sen tarkemmin, vaan keskityn ainoastaan eräisiin tutkimukseni kannalta keskeisiin muutoksiin.⁹⁹ Niitä ovat etenkin valtioelinten välisissä suhteissa tapahtuneet muutokset. Vaikka vuodesta 1962 lähtien, *Charles de Gaullen* valtaantäpääsyn myötä, Ranskan presidentin laajat valtaoikeudet olivat monin tavoin rajoittamassa kansalliskokouksen suvereenisuutta, tilanne on vähitellen vuoden 1986 jälkeen palautunut ennalleen, eli kansalliskokouksen asema suhteessa presidenttiin nähden on vahvistunut.

⁹⁸ Ranskan mallista ks. lyhyesti *Jennings*, 21–34, *Fleiner*, 20 ja *Preuss* (1996), 22–24. Ranskan järjestelmän peruslähtökohtien muodostumisesta vuoden 1789 vallankumouksen jälkeen ks. *Jyränki* (1989), 142–174. Kansalaisuuden käsitteen merkittävistä rajoituksista Ranskassa paitsi varallisuuden myös sukupuolen suhteen, ks. esim. *Nieminen* (1990), 347–388.

⁹⁹ Lyhyesti Ranskan valtiosääntöjärjestelmän kehityksestä ks. esim. *Bell & Boyron & Whittaker*, 139–166.

Tilannetta on tulkittu niin, että Ranskassa on tapahtunut eräänlainen kansalliskouksen ”comeback”. Tällaista muutosta on selitetty etenkin Euroopan integraation tiivistymisellä, tarkasti ottaen vuoden 1985 *Euroopan yhtenäisasiakirjasta* johtuvaksi. Tosin kansalliskouksen asemassa on Ranskassa tapahtunut muutoinkin merkittäviä muutoksia viime aikoina, erityisesti suhteessa tuomioistuihin.

Ranskassa oikeusvaltioperiaate (*l’Etat de droit*) alkoi vahvistua toisen maailmansodan jälkeen.¹⁰⁰ Silloin alkoi vähitellen vahvistua käsitys, että perusoikeudet sitovat myös lainsäätäjää, rajoittavat sen valtaa. Sen sijaan aiemmin oikeusvaltioperiaatteella oli Ranskassa tarkoitettu sitä, että oli olemassa tiettyjä yleisiä oikeusperiaatteita, sekä muodollisia että myös sisällöllisiä periaatteita, kuten sananvapaus, yhdenvertaisuusperiaate yms., jotka olivat estämässä hallintoviranomaisten mielivaltaisen käytöksen yksityistä ihmistä kohtaan. Tulkinta, jonka mukaan nuo periaatteet sitovat myös lainsäätäjää, sai vahvistuksen Ranskan perustuslain ylimmän tulkitsijan, perustuslakineuvoston (*Conseil Constitutionnel*) taholta vuonna 1971, jolloin se päätyi toteamaan erään lain perustuslain vastaiseksi, koska se loukkasi yhdistymisvapautta. Samalla se totesi, että vuoden 1789 ihmisoikeuksien julistus on yhä sitovaa valtiosääntöoikeutta.¹⁰¹ Aiemmin oli sen sijaan lähdetty lainsäätäjän vallan rajoittamattomuudesta tässäkin suhteessa.¹⁰² Tällainen kehityssuunta merkitsee myös sitä, että republikanistisen teorian kannalta lainsäädäntövallan käyttö ei erotu tuomitsemisvallan käytöstä yhtä ratkaisevasti kuin liberalistisessa teoriassa on yleensä ajateltu, eikä republikanismin ja liberalismien välillä enää ole niin suurta eroa kuin usein kuvitellaan.¹⁰³

Lakien perustuslainmukaisuutta valvomaan vuoden 1958 perustuslailla perustetun *Conseil Constitutionnelin* olemassaolo merkitsee todellisuudessa kansalliskouksen vallan rajoittamista, vaikkei sitä alun perin perustettukaan kansalaisten perusoikeuksien suojan toteutumisen valvojaksi vaan pikemminkin valanjaon täydellistämistarkoituksessa: valvomaan sitä, ettei lainsäätäjällä puuttuisi hallintoviranomaisille kuuluviin tehtäviin. Vasta vuoden 1971 jälkeen se on edellä kuvatuin tavoin alkanut antaa painoarvoa myös perusoikeuksille, jotka juontavat juurensa aina vuoteen 1789 asti. Sen lisäksi ne saivat lisävahvistusta vuoden 1946 perustuslaissa. Voimassa olevassa vuoden 1958 perustuslaissa ei sen sijaan ole varsinaista perusoikeusluetteloa, vaan sen johdanto-osassa viitataan vain vuoden 1789 ja 1946 perusoikeusasiakirjoihin.

¹⁰⁰ Oikeusvaltion käsitteestä ja sen muutoksista Ranskassa ks. myös *Laborde*, *Political Studies*, Vol. 48 (2000), 545–549.

¹⁰¹ Siitä ks. myös *Troper* (1995), 164–165.

¹⁰² Tarkemmin kehityksestä ks. *Grote* (1999), 292–295. Ks. myös *Maus*, 113–143.

¹⁰³ Ks. tarkemmin *Nuotio*, LM 2003, 1221–1223, erityisesti Suomen tilanteeseen verrattuna.

Conseil Constitutionnel ei kuitenkaan ole varsinainen valtiosääntötuomioistuin, mikä on pääteltävissä jo sen kokoonpanostakin. Se koostuu yhdeksästä jäsenestä, joista kolme nimittää tasavallan presidentti ja kummankin kansalliskokouksen kamarin puhemies nimittää vastaavasti myös kolme jäsentä. Lisäksi jäsenenä ovat entiset tasavallan presidentit. Yksityisillä ihmisillä ei ole oikeutta saattaa lakien perustuslainmukaisuutta sen tutkittavaksi, eikä tuohon asiaan yli-päätään voida puuttua enää lain voimaantulon jälkeen. Lain perustuslainmukaisuuden tutkiminen tapahtuu kuitenkin aina vasta lain hyväksymisen jälkeen, toisin kuin esimerkiksi Suomessa. Vuodesta 1974 alkaen myös kansalliskokouksen tai senaatin 70 jäsentä on voinut saattaa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden Conseil Constitutionnelin tutkittavaksi, kun tuollainen valta aiemmin oli ainoastaan tasavallan presidentillä, pääministerillä ja kummankin kamarin puhemiehellä. Tuon mahdollisuuden käyttö on lisääntynyt voimakkaasti 1980-luvulta alkaen. Conseil Constitutionnelia pidetään nykyään myös merkittävänä poliittisen vallan käyttäjänä, vaikkakin se muodollisesti on vain juridista kontrollia harjoittava elin.¹⁰⁴ Kaikissa tapauksissa sen käsiteltäväksi tulevat asiat eivät kuitenkaan ole poliittisesti ”arvoja”, mutta poliittisuutta arvioitaessa huomiota on kiinnitetty myös sen käyttämän argumentaation avoimuuteen.

Koska Ranskan valtiosääntöjärjestelmän lähtökohtana on periaatteessa kansalliskokouksen rajoittamaton suvereenisuus¹⁰⁵, on Ranskan EU-jäsenyys aiheuttanut sielläkin monia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Periaatteellisesti merkittävänä käännekohtana on pidettävä vuotta 1989, jolloin Ranskan korkein hallintotuomioistuin, *Conseil d’Etat*, totesi nimenomaisesti, että kansallisen lainsäädännön tulee olla sopusoinnussa EY:n oikeuden kanssa ja ristiriitatilanteessa EY:n oikeudelle tulee antaa etusija kansalliseen oikeuteen nähden (ns. *Nicolo*-tapaus).¹⁰⁶ Tämä merkitsi ainakin periaatteessa kansalliskokoukselle kuuluvan lainsäädäntövallan vähenemistä.

Ranskassa on myös jouduttu pohtimaan, miten pitkälle integraatiossa voidaan mennä ennen kuin törmätään perustuslain asettamiin rajoihin. Juridisesti asia on tiivistynyt jaotteluun *suvereenisuuden siirtäminen* EU:lle/*suvereenisuuden rajoittaminen* EU-jäsenyyden myötä, mitä erottelua koskevan opin Conseil Constitutionnel loi vuonna 1976. Sen mielestä suvereenisuuden siirtäminen joko kokonaan tai osittain EU:lle ei ollut perustuslain mukaan sallittua, kun taas suvereeni-

¹⁰⁴ Ks. tarkemmin *Stone Sweet*, *West European Politics*, Vol. 15 (1992), 29–49. Ks. myös *Stone Sweet* (2002), 184–208, joka paljolti rinnastaa sen tuossa suhteessa Saksan valtiosääntötuomioistui-
tuimeen.

¹⁰⁵ Perustuslain 3 artiklan mukaan ”La souveraineté nationale appartient au peuple qui l’exerce par ses représentants et par la voie du référendum.”

¹⁰⁶ Siitä lyhyesti ks. *Bell* (1992), 75–77 ja laajemmin ks. esim. *Hecker*, 83–96.

suuden rajoittaminen oli sen mielestä mahdollista tietyin edellytyksin.¹⁰⁷ Tämä doktriini olikin käyttökelpoinen jonkin aikaa, mutta kun 1990-luvulla siirryttiin taloudellisesta integraatiosta paljon monipuolisempaan ja tiiviimpään yhteistyöhön, tilanne muuttui jossain määrin. 1990-luvulla perussopimusten muutosten ratifiointi on osoittautunut Ranskassa aikaisempaa monimutkaisemmaksi tehtäväksi.

Ranskan perustuslaissa on annettu tasavallan presidentille, pääministerille, kummankin kamarin puhemiehelle ja 60 kansalliskokouksen tai 60 senaatin jäsenelle *oikeus* saattaa Conseil Constitutionnelin tutkittavaksi kansainvälisen sitoumuksen perustuslainmukaisuus ja jos se katsoo sitoumuksen olevan perustuslain vastainen, sitoutuminen ko. kansainväliseen veloitteeseen voi tapahtua ainoastaan sen jälkeen kun perustuslakia on muutettu (Art. 54).¹⁰⁸ Jo tuollainen mahdollisuus sellaisenaan on ollut omiaan vahvistamaan kansalliskokouksen – ja toisenkin kamarin, senaatin – asemia. Kyse on eräänlaisesta perustuslain muutoksesta *‘à la carte’*, kun se tehdään erikseen kutakin yksittäistapausta silmällä pitäen.

Maastrichtin sopimuksen kohdalla tuollainen menettely johti ensimmäisen kerran siihen, että Conseil Consitutionnel tulkitsi sopimuksen hyväksymisen Ranskassa vaativan perustuslain muuttamista.¹⁰⁹ Vuonna 1992 perustuslakiin lisättiin uusi Euroopan unionia koskeva luku (*Titre XV Des Communautés européennes et de l’Union européenne*), joka sisältää muun muassa nimenomaisen säännöksen *toimivallan* siirtämisestä EU:lle talous- ja rahaunionia koskevis- sa asioissa (Art. 88-2). Myös Amsterdamin sopimuksen hyväksyminen edellytti Ranskassa perustuslain muutosta vuonna 1999.¹¹⁰

¹⁰⁷ Tästä erosta ks. *de Witte* (1998), 294–296 ja *Bonnie*, *European Public Law*, Vol. 4 (1998), 523–532. Suvereenisuuden rajoittaminen perustuu ainoastaan v. 1946 perustuslain johdanto-osaan (se on sallittua rauhan säilyttämiseksi), johon viitataan myös v. 1958 perustuslain johdannossa.

¹⁰⁸ Perustuslain 54 artiklaa pidetään ”as a security lock against the adoption of international undertakings jeopardizing national sovereignty, particularly in the context of the European integration” (*Bonnie*, em. artikkeli). Jo v. 1976 Conseil Constitutionnel oli todennut, että (lainaus Bonnielta) ”– sovereignty, which is defined by Article 3 of the Constitution of the French Republic, can only be national, both in its foundations and in its exercise” (liittyen Euroopan parlamentin jäsenten valintaan suoralla vaalilla). Vaali katsottiin kuitenkin perustuslain mukaiseksi, koska kyse oli kansallisen suvereenisuuden rajoittamisesta – ei siirtämisestä (jälkimmäistä ei perustuslaki salli – ei kokonaisuudessaan eikä osittainkaan).

¹⁰⁹ Conseil Constitutionnel loi nyt uuden testin: ”– if the international undertakings given for this purpose contain a provision contrary to the Constitution or affect the essential conditions for the exercise of national sovereignty, authorization for ratifying them requires amendment of the constitution” (*Bonnie*, s. 525). Kaikilta osin Maastrichtin sopimus ei täyttänyt tuon testin asettamia vaatimuksia (Ranska, eli kansa, menetti erältä osin itseään koskevien päätösten välittömän kontrollin, vaikkakin se on toisaalta myös itse valitsemassa Euroopan parlamentin jäseniä). Tarkemmin ks. *Boyron*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 6 (1999), 176–177.

¹¹⁰ Tarkemmin ks. *Bonnie*, alav. 107 mainittu artikkeli, 517–532 ja *Boyron*, ed. alav. mainittu artikkeli, 169–191.

Uutta tilannetta voitaisiin tulkita sillä tavoin, että suvereenisuutta ei ole siirretty mihinkään, vaan nykyään sitä *käytetään* yhdessä muiden jäsenmaiden kanssa EU:n puitteissa (Art. 88-1: ”La République participe aux Communautés européennes et à l’Union européenne, constituées d’Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont institués, d’exercer en commun certaines de leurs compétences”). Perustuslain muutos katsottiin välttämättömäksi EU:n tulevaa kehitystä ajatellen. Aiemman doktriinin tekemä tiukka jaottelu toisaalta suvereenisuuden *rajoittamiseen* ja toisaalta *siirtämiseen* ei olisi toiminut Ranskassa enää. Aikaa myöten osoittautui käytännössä mahdottomaksi määritellä, milloin ei enää ollutkaan kyse vain suvereenisuuden rajoittamisesta, vaan kyse oli jo suvereenisuuden siirtämisestä EU:lle, jota mahdollisuutta Ranskan perustuslaki ei kuitenkaan tuntenut.¹¹¹

Ranskan ei lopulta ollut kuitenkaan vaikea sopeutua Euroopan unioniin, vaikka kestitkin aikansa ennen kuin tiukka kansallisvaltioideologia väistyi siellä. Koska EU:n lähtökohtana ovat samat valistuksen ajan arvot (vapaus, veljeys, tasa-arvo), mitkä Ranskan oma perustuslakikin turvaa, voitiin tilannetta Ranskan näkökulmasta tulkita siten, että ranskalaiset olivat ajan myötä jopa lisänneet vaikutusvaltaansa koko Euroopassa, kun muuallakin nykyään kunnioitetaan sen alun perin ”keksimiä” arvoja.¹¹²

2.2.3 Saksa

Suomalaisille Saksan oikeusvaltioajattelu lienee tunnetuin sen tähden, että suomalainen oikeustiede – ja etenkin valtio-oikeus – sai 1800-luvun lopussa paljon vaikutteita juuri Saksasta. Saksalaisella oikeusvaltiolla (*Rechtsstaat*) tarkoitetaan yksilölle turvattua, valtion puuttumisilta suojattua yksityisautonomian aluetta ja valtion toiminnan sitomista oikeuteen. 1800-luvun lopun ns. myöhäis-konstitutionaalinen koulukunta, jonka oikeusvaltiokäsitykseen yleensä viitataan saksalaisesta oikeusvaltiosta puhuttaessa, lähti siitä, että valtio on oikeuden luoja mutta myös itse sidottu siihen (= valtion itserajoitus).¹¹³ Tämä liittyy oikeuspositivismin syntyyn. Valtiolla on oikeushenkilöllisyys: oma jäsenistö, erillinen tahto ja omat organit tahdonmuodostusta varten. Poliittisesti tämä kehitysvaihe on

¹¹¹ Boyron, em. artikkeli, 175–179 ja de Witte (1998), 296. Jaettua suvereenisuutta koskevasta doktriinista Ranskassa ks. Ziller, 276–277. Hän on sitä mieltä, että monien poliitikkojen innokkuus saattaa EU:n perustuslaillinen sopimus kansanäänestyksen hyväksyttäväksi selittyä sillä, että Ranskassa on niin tehokas perustuslainmukaisuuden oikeudellinen kontrollijärjestelmä. Ainoastaan kansanäänestyksen tulos on sen ulottumattomissa.

¹¹² Noin Risse (2001), 212.

¹¹³ Lyhyesti saksalaisesta oikeusvaltiosta ja sen historiasta ks. esim. Tuori (1990), 116–125. Ks. myös Jyränki (1989), 224–241 ja Grote (1999), 278–284.

yhteydessä saksalaisen yhtenäisvaltion syntyyn ja yleissaksalaiseen perustuslakiin vuonna 1871. Toisin kuin nykyään on asianlaita, mainittu vuoden 1871 perustuslaki ei tuntenut vallanjakoa, vaan liittoneuvostossa, joka oli perustuslain mukaan korkein valtioelin, yhdistyi sekä lainsäädäntö- että toimeenpanovalta. Keisari toimi liittoneuvoston puheenjohtajana. Valtiollisen järjestelmän peruslähtökohtana oli, että keisarilla oli kaikki ne valtuudet, joita perustuslaki ei nimenomaisesti uskonut muille orgaaneille.

Mainittu vuoden 1871 perustuslaki ei sisältänyt perusoikeusluetteloa. Perusoikeuksien turvaamiselle ei ilmeisesti ollut enää tarvetta, koska aiemmin tärkeinä pidetyt elinkeinovapaus ja lehdistön vapaus oli turvattu jo tavallisella lailla. Perusoikeudet olivat siten menettäneet aikaisemman ”vallankumouksellisen” (= ohjelmallisen) roolinsa, joten niitä ei tarvinnut enää sellaisenaan sisällyttää perustuslakiteksteihin. Esimerkiksi myöhäiskonstitutionaalisen koulukunnan keskeinen edustaja, *Georg Jellinek*, oli sitä mieltä, että perusoikeudet (”subjektive öffentliche Rechte”) sisältyivät oikeusvaltioperiaatteeseen (= valtio ei saa puuttua yksilöiden vapauteen laittomasti). Oikeuksilla ei ollut mitään oikeuden ulkopuolista perustaa, vaan ne olivat kokonaan riippuvaisia lainsäätäjän tahdosta.

Oikeusvaltio ymmärrettiin tuolloin *muodolliseksi* eikä oikeusvaltion käsitteestä voitu johtaa sisällöllisiä vaatimuksia lainsäädännölle, mikä tarkoitti sitä, että perusoikeudet eivät olleet millään tavoin rajoittamassa lainsäätäjän valtaa.¹¹⁴ Oikeusvaltiolla tarkoitettiin siten lähinnä *hallinnon lainalaisuusperiaatetta*. Kehitettiin uusia hallinto-oikeudellisia periaatteita, joiden avulla yksilöille taattaisiin riittävä oikeusturva viranomaisten valtaoikeuksien väärinkäyttöä vastaan. Keskeinen periaate oli esimerkiksi se, että vapauteen tai omaisuuteen ei saatu puuttua ilman lain antamaa valtuutusta. Hallintoviranomaisten yksittäistapauksissa tekemät päätökset tuli voida aina saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Tuomioistuinten riippumattomuus muodostikin olennaisen osan uutta doktriinia. Lakien perustuslainmukaisuuden kontrolli tuomioistuimissa sen sijaan torjuttiin Saksassa pitkään.¹¹⁵ Se vakiintuikin käytännössä vasta 1920-luvulla, vaikka asiasta käydyssä tieteellisessä keskustelussa oli jo paljon sitä ennen myös puollettu tuollaisen tutkintavallan olemassaoloa.¹¹⁶

Toisen maailmansodan jälkeen oikeusvaltioperiaatteen sisältö muuttui siinä suhteessa, että muodollisen oikeusvaltion käsitettä täydennettiin sisällöllisillä periaatteilla, jotka sitoisivat valtion kaikkia toimia. Saksan liittotasavallan

¹¹⁴ Kuten *Jyränki* (1989), 238, asian ilmaisee, tietenkin olisi ollut mahdollista – jos yhteiskunnallinen tilanne sitä olisi vaatinut – että perustuslaista olisi voitu (perusoikeusluettelon puuttumisesta huolimatta) esim. luonnonoikeudellisin perustein ryhtyä johtamaan varallisuuden perustuslainturvaa, ja samalla rajoittaa lainsäätäjän valtaa. Saksassa ei siihen kuitenkaan ollut tarvetta.

¹¹⁵ Siitä tarkemmin ks. *Lübbe-Wolff*, 353–372.

¹¹⁶ Ks. keskustelusta tarkemmin *Jyränki* (1989), 250–257, 353–360.

uuteen perustuslakiin (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Vom 23. Mai 1949*) otettiin myös maininta sosiaalisesta hyvinvointivaltioista (GG Art. 28), mikä tarkoittaa sitä, että valtion tulee aktiivisin toimin (esim. lainsäädännön avulla) huolehtia myös kansalaisten hyvinvoinnista. Perusoikeudet sitovat kaikkia valtion viranomaisia, myös lainsäätäjää. Lisäksi tietyille perusoikeuksille (mm. ihmisarvon loukkaamattomuus) annetaan perustuslain 79 artiklassa muita vahvempaa suojaa, eikä niihin ole mahdollista puuttua perustuslakia myöhemmin muutettaessakaan (kokonaisuudistusta lukuun ottamatta).

Uudella perustuslailla luotiin myös tehokas perustuslain noudattamisen valvontajärjestelmä ja perustettiin samalla erityinen valtiosääntötuomioistuim. Liittoaikarakenne vuoksi valtiosääntötuomioistuimen tehtäväkenttä on moninainen, ja se on joutunut ottamaan kantaa moniin poliittisiin kiistakysymyksiin, jotka on ”verhottu” juridikaan muotoon, kuten tilannetta on usein kuvattu.¹¹⁷ Erityisesti Saksassa on puhuttu tuomarivaltioista varsinkin kielteiseenkin sävyyn, mutta tänä päivänä asia nähdään jo paljon moni-ilmeisempänä. Tuomioistuinten roolia kansalaisten perusoikeuksien turvaamisessa ei välttämättä enää pidetä demokrationkaan kannalta yksinomaan vahingollisena ilmiönä.¹¹⁸

Oikeusvaltio kytketään Saksassa nykyään läheisesti perusoikeuksiin; itse asiassa ”Rechtsstaat”-käsitteellä ei ole siellä enää oikeastaan mitään itsenäistä, perusoikeuksista riippumatonta sisältöä.¹¹⁹ Keskeistä silloin on tasapainon löytäminen demokraattisen lainsäätämismenettelyn ja oikeudenkäytön välillä. Todelisuudessa valtiosääntötuomioistuin on tulkinnut perusoikeussäännöksiä hyvin laajasti; sen tulkinnan mukaan ne eivät kosketa enää ainoastaan valtion ja yksilön välistä suhdetta, vaan myös kahden yksilön välistä suhdetta.¹²⁰ Toisinaan puhutaankin oikeusjärjestyksen ”konstitutionalisoitumisesta”, millä tarkoitetaan sitä, että perusoikeudet vaikuttavat oikeusjärjestykseen kokonaisuudessaan (ns. *Drittwirkung*). Tämä tapahtuu etenkin eri oikeudenalojen yleisten oppien kautta.

Saksan valtiosääntötuomioistuimen vahva asema on tullut esille muun muassa Euroopan integraatiokehityksen Saksassa aikaansaamien valtiosääntökiistojen yhteydessä. Perustuslain 24 artiklan yleisluontoinen säännös toimivallan siirtämisestä kansainvälisille järjestöille (”*Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte*

¹¹⁷ Tuomioistuimen kiistanalaisesta roolista ks. esim. *Hüter der Verfassung oder Lenker der Politik?* (Hrsg. Güggenberger & Würtenberger). Samoin ks. *Brohm*, NJW, 54. Jahrgang (2001), 1–10.

¹¹⁸ Ks. myös *Tuori* (2000a), 283–295, joka viittaa myös saksalais/amerikkalaiseen *Habermas/Dworkin*-debattiin. Heidän käsityksissään olevat erot heijastavat yleisemminkin saksalaisen ja amerikkalaisen järjestelmän välisiä eroja.

¹¹⁹ Siihen alun perin liitetyt oikeusvarmuuden periaate ja taannehtivan lainsäädännön kieltö ovat tänä päivänä ensi sijassa perusoikeuskysymyksiä. Myös laillisuusperiaate (= hallintoviranomaisen toiminnan perustuttava lakiin) on perusoikeuskysymys. Tarkemmin ks. *Grote* (1999), 290–291.

¹²⁰ Vrt. samoin on viime aikoina alettu tulkita tilannetta myös Isossa-Britanniassa. Noin *Elliott*, Cambridge Law Journal, Vol. 60 (2001), 327 (ns. horisontaalinen vaikutus).

auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen”) on aikaansaanut monia tulkintakiistoja, ja Maastrichtin sopimuksen ratifioinnin yhteydessä perustuslakiin otettu uusi, nimenomaisesti Euroopan unionia koskeva 23 artikla, jonka 1 momentin 2. virke (*”Die Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen*”) on myös nyttemmin ollut valtiosääntötuomioistuimessa monien tulkintakiistojen kohteena.¹²¹

Korostaessaan erityisesti perusoikeuksien suojaamisen tärkeyttä Saksan valtiosääntötuomioistuin on osaltaan ollut edistämässä perusoikeuksien suojan vähittäistä kehittymistä myös EY:n oikeuteen.¹²² Vaikka alun perin valtiosääntötuomioistuin ja EY:n tuomioistuin olivat monessa mielessä kilpailuasemissa keskenään, 1990-luvun lopusta alkaen valtiosääntötuomioistuimen ja EY:n tuomioistuimen välinen yhteistyö on ehkä tiivistynyt aikaisempaan verrattuna, vaikka valtiosääntötuomioistuinta on myös arvosteltu liiasta kriittisyydestä Euroopan integraatiota kohtaan.¹²³ Noiden kahden tuomioistuimen välistä suhdetta kuvataan nykyään pikemminkin yhteistyösuhteeksi; kumpikin on lähentynyt toistaan eli kumpikin on antanut kiistassa jossain määrin periksi (tästä ks. erityisesti ns. *Solange III* -tapaus vuodelta 2000).¹²⁴

Valtiosääntötuomioistuin joutui Maastrichtin sopimuksen ratifioinnin yhteydessä ottamaan kantaa siihen, merkitsikö suorilla vaaleilla valittavan Euroopan parlamentin valtaoikeuksien lisääminen Maastrichtin sopimuksen myötä uhkaa kansallisen parlamentin (valtiopäivien) valtaoikeuksille ja samalla kansansuverenisuusperiaatteelle.¹²⁵ Tulkinnan lähtökohtana oli silloin perustuslain 38 artikla (*”Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen*”). Valtiosääntötuomioistuin päätyi tuomiossaan vuonna 1993 kuitenkin siihen lopputulokseen, että Euroopan parlamentin valta lainsäädäntöasioissa ei ollut niin merkittävää, että se olisi rinnastettavissa kansallisen parlamentin asemaan. EU:lle ei ollut siirretty kompetenssi-kompetenssia, ja sillä on

¹²¹ Ks. tarkemmin *de Witte* (1998), 296–304. EU-jäsenyyden vaatimista perustuslain tekstin muutoksista Saksassa ks. kootusti *Reckwerth*, 157–173.

¹²² Ns. *Solange I-II*-päätökset (v. 1974 ja 1986). Niitä on kommentoitu kirjallisuudessa runsaasti, ks. esim. *Kokott* (1998), 86–91.

¹²³ Esitetystä kritiikistä ks. *Kokott* (1998), 130–131.

¹²⁴ Tässä suhteessa viime aikoina tapahtuneesta muutoksesta ks. *Peters*, German Yearbook of International Law, Vol. 43 (2000), 276–282. Ks. muutoksesta myös *Schwarze*, International and Comparative Law Quarterly, Vol. 52 (2002), 17–33 ja *Besson*, European Law Journal, Vol. 10 (2004), 277–278.

Jotkut puhuvat myös *Solange I–IV*-tapauksista, jolloin he lukevat myös *Maastricht*-tapauksen v. 1993 kuuluvan niihin, *Solange III*:ksi. Tarkemmin luokittelukriteereistä tuolta osin ks. *Kokott*, European Public Law, Vol. 2 (1996), 426–432.

¹²⁵ 89 BverfGE, 155.

kuitenkin varsin rajoitettu toimivalta. Lisäksi merkitystä tuomioistuimen mukaan oli muun muassa sillä seikalla, että Saksa voi ainakin periaatteessa irtaantua EU:n jäsenyydestä. Kaiken kaikkiaan Saksa – tarkemmin ottaen valtiopäivät – kontrolloi itse EMU-prosessia. Valtiosääntötuomioistuin korosti, että edellä mainituista syistä johtuen EU:n demokraattinen legitimitetti on siten yhä kansallisten parlamenttien varassa ja Euroopan parlamentin rooli on vain niitä täydentävä.¹²⁶ Sen takia Maastrichtin sopimus ei ollut tuolta osin ristiriidassa perustuslain kanssa.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että Saksan kohdalla kriittinen piste on siinä, missä kansaa edustetaan, missä demokraattinen päätöksenteko tapahtuu ja missä hyväksytään kansalaisia sitovat oikeusnormit. Onko sen välttämättömästi tapahtuttava kansallisvaltiotasolla, vai voiko myös kansalaisten – ei pelkästään saksalaisten, vaan heidän yhdessä muiden jäsenvaltioiden kansalaisten kanssa – valitsema Euroopan parlamentti tulla silloin kyseeseen ja myös kansallisten parlamenttien rinnalla tasavertaisesti?

Euroopan integraation Saksassa aikaansaamat valtiosääntöoikeudelliset kiistat ovat vähän yllättäviä sitä taustaa vasten, että Saksa on kuitenkin ollut innokkaimpien integraation tiivistämistä ajavien valtioiden joukossa.¹²⁷ Saksassa on puhuttu jopa avoimesti Euroopan liittovaltiosta, ja EU:ta onkin tähän asti rakennettu paljolti Saksan mallin mukaisesti. Ehkä tässä ristiriidassa onkin kyse siitä, että Saksan valtiosääntödoktriini on rakennettu niin selvästi kansallisvaltiomallin ja nationalismin pohjalle, eikä Saksan valtiosääntöoikeudellinen doktriini ole taipunut EU:n integraation edessä yhtä nopeaa tahtia, kuin saksalaiset poliitikot ovat omasta puolestaan olleet valmiita viemään integraatiota eteenpäin.¹²⁸ Toisaalta Saksalle tyypillistä on myös se, että valtiosääntöoikeuden tutkijatkin ovat selvästi olleet keskenään erimielisiä perustuslain tulkinnasta noissa kysymyksissä. Lisäksi valtiosääntötuomioistuimen tuomaritkin ovat osallistuneet aktiivisesti tuohon keskusteluun (ks. esimerkiksi *Kirchhof*).

2.2.4 Suomi

Suomen valtiosääntöinen järjestelmä ei ole suoraan rinnastettavissa mihinkään edellä mainituista järjestelmistä. Suomen järjestelmä tosin sai paljon vaikutteita

¹²⁶ *Kokottin* (1998) tulkinnan (s. 123–124) mukaan ”– the Maastricht judgment was thus characterized by some as a reservation against too much integration.” Kriittisesti Saksan valtiosääntötuomioistuimen tuolloin omaksumasta kannasta ks. esim. *MacCormick*, *European Law Journal*, Vol. 1 (1995), 259–266 ja *Zuleeg*, *European Law Review*, Vol. 22 (1997), 19–34.

¹²⁷ Ks. esim. *Risse* (2001), 206–209.

¹²⁸ Myös *Aziz* (2003), 304, korostaa valtiosääntöjuristien ja poliitikkojen välistä kuilua. Edelliset ovat usein olleet paljon perinteisempiä kuin poliitikot ja puolustaneet kansallisvaltiolähtökohtia valtiosääntöteorian perustana.

saksalaisesta valtio-oikeudellisesta positivismista, mutta myös maamme pitkä historia Venäjän suuriruhtinaskunnan autonomisena osana 1800-luvulla oli omiaan antamaan Suomen valtiosääntöjärjestelmälle omat erikoispiirteensä.

Itsenäisen Suomen vuoden 1919 Hallitusmuodossa tunnustettiin kansansuverenisuus valtiollisen järjestelmän peruslähtökohdaksi: HM 2.1 §:n mukaan ”valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta”. Valtio-oikeudellisen positivismin hengen mukaisesti *Rafael Erich* tulkitsi kuitenkin 1920-luvun alussa ko. säännöstä siten, että ”lauselma, jonka mukaan valtiovalta kuuluu kansalle, on oikeastaan erehdyttävä. Valtiovalta kuuluu valtiolle itselleen ja sille yksin.”¹²⁹ *Jyräki* puolestaan on vuosikymmeniä myöhemmin tulkinnut *Erichiä* siten, että viimeksi mainitun mukaan ”kansa” käyttää valtaansa vain valtiosääntöisesti organisoituna (so. valtiossa). Kaiken kaikkiaan kyse on siitä, että valtio-oikeudellisessa positivismissa korostetaan valtion oikeudellista luonnetta eikä anneta niinkään painoarvoa valtiossa vaikuttaville toimijoille eli ihmisille.¹³⁰ Miten tällainen lähtökohta sopii muuttuneeseen kansainväliseen tilanteeseen, jossa (kansallis)valtio ei enää olekaan samanlaisessa asemassa kuin se oli vielä 1800-luvulla, jolloin ns. valtio-oikeudellinen positivismi syntyi? Miten nostaa esille ihmiset omana itsenään? Ja miten turvata heidän vaikutusmahdollisuutensa?

Suomalaiselle oikeusvaltiolle tyypillinen piirre lähes koko 1900-luvun oli se, että perustuslaissa kansalaisille turvattujen perusoikeuksien toteutuminen oli käytännössä paljolti lainsäätäjän, eduskunnan, käsissä.¹³¹ Sille kuului myös niiden tulkintavalta, ja jos käsiteltävänä ollut lakiehdotus ei ollut sopusoinnussa Hallitusmuodon perusoikeussäännösten kanssa, niistä oli mahdollista säätää poikkeuslaki vaikeutettua lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Ylipäätään perusoikeudet olivat lähinnä vain eduskuntaa koskettava asia, sillä tuomioistuimet eivät juurikaan viittaneet niihin tuomioittensa perusteluissa. Viittauksia perusoikeuksiin alkoi näkyä tuomioistuinten ja etenkin ylimpien lainvalvojien päätösten perusteluissa vasta 1970- ja etenkin 1980-luvulta lähtien.

¹²⁹ *Erich* (1924), 487–488.

¹³⁰ *Jyräki* (1989), 56. HM 2.1 §:n tulkinnasta suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa ks. myös *Husa* (1994), 54–70.

¹³¹ Vielä 1800-luvun lopulla perusoikeudet (sikäli kuin niistä ylipäätään voitiin puhua, lähinnä tunnettiin vain omaisuuden perustuslainsuoja) ymmärrettiin lähinnä hallintoviranomaisiin kohdistuvaksi mielivallan kielloksi (hallinnon lainalaisuus), mutta viimeistään v. 1906 mennessä oli varallisuus oikeuksien osalta vakiintunut käytäntö, jonka mukaan perusoikeudet sitovat myös lainsäätäjää (ns. saavutettuihin oikeuksiin oli mahdollista puuttua vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla). Tarkemmin ks. *Jyräki* (1973) ja sama (1989), 465–537. Vuoden 1919 HM:ssa paljolti vahvistettiin tämä käytäntö. Vaikka HM:ssa annettiin turvaa kaikille perinteisille vapausoikeuksille, omaisuuden suoja lukuun ottamatta muilla perusoikeuksilla ei kuitenkaan ollut vielä ennen 1970-lukua kovinkaan suurta merkitystä lainsäädäntökäytännössä. Tarkemmin ks. *Kastarin* v. 1972 oleva kirja ”Kansalaisvapauksien perustuslainturva”.

Sen sijaan 1990-luvulla Suomessa tapahtui melkoinen oikeuskulttuurin muutos. Ulkonaisesti muutos tuli näkyviin Euroopan unionin jäsenyyden (1995) ja Suomen uuden perustuslain voimaantulon (2000) yhteydessä. Tai pikemminkin kyse oli ehkä siitä, että nuo tapahtumat antoivat ratkaisevan sysäyksen jo pitkään kyteneelle muutokselle. Taustalla oli toki vaikuttamassa myös Euroopan ihmis-oikeussopimukseen sitoutuminen 1990-luvun vaihteessa samoin kuin vuosikymmenen puolivälissä voimaan tullut perusoikeusuudistus. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintamonopoli perustuslain tulkitsemisessa on ainakin periaatteessa osin murtunut, ja sen rinnalle on tullut muitakin tulkitsijoita. Abstraktin, etukäteisten normikontrollin lisäksi on olemassa myös jälkikäteistä, konkreettista perustuslakikontrollia. Ne eivät kuitenkaan ole keskenään kilpailevia, vaan pikemminkin toisiaan täydentäviä valvontamuotoja, eikä perustuslakivaliokunnan perinteinen asema perustuslain auktoritatiivisena tulkitsijana ole käytännössä ainakaan tähän mennessä juuri muuttunut (tietynlaisena periaatekannanottona uuden perustuslain voimassa ollessa ks. *PeVL 36/2001 vp.*).¹³²

Suomen järjestelmän kriittinen piste tuli näkyviin EU-jäsenyyden aiheuttamien valtiosääntöongelmien yhteydessä. Toisaalta poikkeuslainsäätämismahdollisuuden olemassaolo varmisti sen, että perustuslakeihin ei tarvinnut juurikaan tehdä muutoksia. Tosin muunkinlaisia tulkintakannanottoja asiasta esitettiin tuossa yhteydessä. Suomen EU-jäsenyyden myötä kansallisen oikeusjärjestyksen yläpuolelle tuli ylikansallinen EY:n oikeuden normisto, jota myös suomalaiset tuomioistuimet veloitettiin noudattamaan ja asettamaan ristiriitatilanteessa Suomen kansallisen lainsäädännön edelle. Tämä uusi asetelma vei eräällä tavalla pohjan Suomessa aiemmin omaksutulta lakien perustuslainmukaisuuden tutkintakiellosta. Lainsäätäjällä ei tässä uudessa tilanteessa oikeastaan ollut muuta mahdollisuutta kuin hyväksyä lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisvallan antaminen yksittäisessä tapauksessa myös tuomioistuimille, tosin vain perustuslaissa tarkoin rajatuin edellytyksin (ks. edellytyksistä *PeVM 10/1998 vp.*). Käytännössä ei ilmeisesti ole vielä tähän mennessä kovinkaan monta kertaa käynyt niin, että lainsäädännös olisi perustuslain 106 §:n edellyttämällä tavalla jätetty yksittäisessä tapauksessa soveltamatta *ilmeisen* ristiriitaisena perustuslain kanssa.¹³³

Heti uuden perustuslain voimaantulon jälkeen valtiosääntöoikeuden tutkijat (muun muassa *Jyräni, Saraviita ja Sipponen*) alkoivat pohtia, mitä rajoja Suo-

¹³² Muutosta on kuvattu useissa viime vuosina julkaistuissa valtiosääntöoikeudellisissa tutkimuksissa ja oppikirjoissa. Ks. esim. *Hautamäki* (2002), 131–198 ja *Jyräni* (2003), 373–446. Muutoksesta tuomioistuinten näkökulmasta ks. myös *Tuori* (2002), 261–273 ja sama, LM 2003, 928–931.

¹³³ Yksi sellainen mainitaan *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2002*, s. 147: vuodelta 2000 oleva hovioikeusratkaisu. Lisäksi ks. KKO 2004:26, joka koski PeL 15 §:n tulkintaa.

men uusi perustuslaki mahdollisesti asettaa Euroopan integraatiolle, sen edelleen tiivistymiselle. Jo siitä, että tuollainen kysymys ylipäättään nousi esille, voidaan päätellä, että Suomen uuden perustuslain ei välttämättä katsottu vastaavan kaikkiin lähiajan uusiin haasteisiin. Uusi perustuslaki oli vielä rakennettu paljolti vanhalle pohjalle, vaikka siinä eräiltä osin selvästi tunnustettiin muuttunut kansainvälinen tilanne (ks. etenkin PeL 1.3 §).¹³⁴

2.2.5 Yhteenveto ja johtopäätöksiä

Lienee kiistatonta, että edellä esittelemieni jäsenvaltioiden valtiosääntöjärjestelmien väliset erot ovat kaventuneet huomattavasti EU:n aikakaudella. Kaikissa niissä ymmärretään oikeusvaltioperiaate melko lailla samalla tavalla: perusoikeuksien sisällöllinen suoja on oikeusvaltioperiaatteen olennainen osa, perusoikeudet sitovat kaikkia valtioelimiä ja myös tuomioistuimet huolehtivat varsin aktiivisesti perusoikeuksien toteutumisesta. Tältä samalta pohjalta ollaan nyt rakentamassa myös EU:n oikeusvaltiota. Jäsenvaltioiden yhteisten arvojen olemassaolosta tuolta osin ei siten ole olemassa mitään epäselvyyttä. EY:n tuomioistuin on ollut perusoikeuksien turvaamisessa aktiivisempi kuin EU:ssa lainsäädäntövaltaa käyttävät elimet, mikä kehityssuunta sekin vastaa monien jäsenmaiden kehitystä. Kuten edellä totesin, sen paremmin Ranskassa kuin Isossa-Britanniassa ei ole vielä kukaan kirjoitetun perustuslain tasoista selkeää perusoikeusluetteloa, mutta niissä tuomioistuimet ovat alkaneet antaa turvaa perusoikeuksille – myös lainsäätäjää vastaan – oikeusvaltiota kehittäessään.

Vaikka tuomioistuinten rooli onkin muuttunut kaikissa edellä esittelemissä maissa, on se kuitenkin yhä kaikissa niistä varsin kaukana Yhdysvaltain tilanteesta. Ei edes Isossa-Britanniassa tuomioistuimilla ole ollut samanlaista roolia, koska siellä parlamentin suvereenisuus on ollut niin vahva periaate eikä sitä ole oltu valmiita rajoittamaan – ehkä aivan viime aikoja lukuun ottamatta – edes kansalaisten perusoikeuksien turvaamistarkoituksessa. Sen sijaan Yhdysvalloissa tuomioistuinten, etenkin liittovaltion korkeimman oikeuden, vahva rooli perusoikeuksien turvaamisessa kehittyi jo varhain (*Marbury vs. Madison*, vuodelta 1803).¹³⁵ Tuomioistuimille kuuluvaa oikeutta tutkia liittovaltion lainsäädännön perustuslainmukaisuutta perusteltiin tällöin yksinkertaisesti valtiovallan kolmijako-opilla; tuomioistuinten – ja viime kädessä liittovaltion korkeimman oikeu-

¹³⁴ Vrt. *Tuori* (2002), 300–301, joka ymmärtää perustuslain laatijoiden vaitonaisuuden EU:sta kannanotoksi, jonka mukaan jäsenyys on sopusoinnussa valtiosääntömme keskeisten, demokraattista oikeusvaltiota koskevien periaatteiden kanssa. Asiasta voidaan tietenkin ajatella noinkin, mutta en ole aivan varma, ajattelivatko lainsäätäjät noin vai onko kyseessä pikemminkin tutkijan jälkikäteen esittämä tulkinta tapahtumain kulusta.

¹³⁵ Siitä ks. esim. *Marcus*, 23–50 ja *Monaghan*, 175–188.

den – tehtäviin kuuluu lakien tulkitseminen. Perustuslain tulkinnan ei katsottu poikkeavan tästä millään tavoin, joten tuomioistuimilla tuli olla oikeus esittää auktoritatiivinen tulkinta myös perustuslain ”oikeasta” sisällöstä. Samalla niiden tuli ratkaista, oliko lainsäätäjän aiemmin tekemä tulkinta oikea, mikä tarkoittaa sitä, että niiden oli huolehdittava siitä, että tavallisen lain ja perustuslain välillä ei ollut ristiriitaa. Jo aiemminkin liittovaltion tuomioistuimet olivat tutkineet osavaltioiden lainsäädännön perustuslainmukaisuutta, mutta siinä oli ollut kyse lähinnä sen valvomisesta, etteivät osavaltiot ylittäneet niille perustuslain mukaan kuuluvaa toimivaltaa. Liittovaltion korkeinta oikeutta on monessa poliittisesti kiistanalaisessa tapauksessa syytetty siitä, että se on ottanut itselleen lainsäätäjälle kuuluvaa poliittista valtaa. Tästä syystä korkeimman oikeuden tuomarinimityksillä on hyvin suuri merkitys, ja kukin presidentti noudattaa niissä omaa poliittista linjaansa.¹³⁶

EY:n oikeudessa tapahtunut kehitys muistuttaa paljolti Yhdysvaltain järjestelmää tuolta osin, sillä EY:n tuomioistuin alkoi aluksi tutkia jäsenvaltioiden lainsäädäntöä siltä osin, olivatko ne sopusoinnussa EY:n oikeuteen kuuluvien perusoikeusperiaatteiden kanssa.¹³⁷ Vasta EU:n perusoikeuskirjan myötä perusoikeudet sitovat nimenomaisesti myös EU:n omia elimiä. Yleisesti ottaen tällainen kehityssuunta on kuitenkin nähty positiivisena asiana, vaikka EY:n tuomioistuintakin on toisinaan syytetty lainsäädäntövallan ottamisesta itselleen.

Tosin etenkin alkuvaiheessa kritisoitiin sitä, että EU oli noin kaventamassa jäsenvaltioiden toimivaltaa ja että tuollainen kehitys oli myös omiaan edistämään EU:n liittovaltiokehitystä. Ei tosin ole mitään syytä kieltää EU:n liittovaltiopiirteitä; ne ovat olleet alusta alkaen hyvin olennainen osa Euroopan integraatiota. Eri asia on, miten pitkälle siinä edetään ja kenelle kuuluu kompetenssi-kompetenssi. Siihen ei kuitenkaan ole tarkoitus tehdä ratkaisevia muutoksia; EU:lle perustuslakia valmistellut konventti ei ainakaan sellaisia esittänyt.

Suurempia haasteita kuin oikeusvaltiokehitykselle asetetaan nyt ehkä EU:n poliittisen järjestelmän rakentamiselle. Mille pohjalle EU:ta rakennetaan? Unionin perustana oleviin, perustuslain I-2 artiklassa mainittuihin arvoihin kuuluvat myös kansanvalta ja tasa-arvo, ja niiden pohjalta myös EU:n päätöksentekojär-

¹³⁶ Tosin tuomarit saattavat toimia yllättävästikin, vastoin kaikkia (poliittisia) odotuksia. Ks. eräiden kiistanalaisten tuomioiden johdosta, HS 9.7.2003: ”Tuomarit yllättävät USA:ssa”. Ks. myös HS 25.2.2004, jossa kerrotaan presidentti *Bushin* aikomuksesta panna vireille liittovaltion perustuslain muutos, jolla kiellettäisiin samaa sukupuolta olevien avioliitot. Hän päätyi tähän sen jälkeen, kun eräiden osavaltioiden korkeimmat oikeudet ovat sallineet tuollaiset liitot. Perusteluna on tällöin viitattu perustuslain yhdenvertaisuussäännökseen, jonka on tulkittu koskevan myös sukupuolista suuntautuneisuutta. Eri asia on, miten helposti tuollainen perustuslain muutos käytännössä onnistuu. Se vaatisi toteutuakseen hyvin laajaa poliittista yksituumaisuutta koko liittovaltion alueella. Laajemmin asiasta ks. The Guardian, 18.5.2004.

¹³⁷ Ensimmäisistä tapauksista ja käytännön kehityksestä ks. esim. *O’Leary* (1995a), 23–49.

jestelmä on rakennettava. Tässä on kuitenkin useita eri vaihtoehtoja, ja eri jäsenvaltioilla on erilaisia näkemyksiä tältä osin. Tähdätäänkö vahvan parlamentin rakentamiseen, presidenttivaltaiseen järjestelmään vai johonkin muuhun? Nyt kun EU:n päätöksentekojärjestelmää ollaan tietoisesti rakentamassa uusiksi, on jokaisessa jäsenmaassa jouduttu pohtimaan myös sitä, millainen EU:n hallintamalli sopii parhaiten yhteen sen oman poliittisen kulttuurin kanssa. Vaikka oikeusvaltion sisältö on vähitellen yhdenmukaistunut eri maissa edellä kuvatulla tavalla, poliittisten kulttuurien näkökulmasta tilannetta tarkasteltaessa asianlaita ei välttämättä ole aivan samanlainen. Vaikka niissä kaikissa on ajan mittaan tapahtunut joitakin muutoksia, tietty perusrakenne on kuitenkin säilynyt kaikkialla paljolti ennallaan. Tämä on tullut näkyviin siinäkin, miten esimerkiksi Saksa, Ranska, Iso-Britannia tai Suomi ovat suhtautuneet EU:n kehittämiseen. Tähän puoleen asiassa palaan myöhemmin tutkimuksen VI luvussa.

3 Perustuslain historiallinen kytkös kansallisvaltioon

3.1 LÄHTÖKOHDISTA

Edellä olen ottanut tämän tutkimuksen yleisluontoiseksi lähtökohdaksi oletuksen, että ”valtiösääntöoikeuden tutkimus on kiistattomasti poliittisen vallan perussääntelyn tutkimusta – nimitettiin tätä perussääntelyä millä nimellä tahansa. Siten EY-oikeuden institutionaalisen puolen tutkimus on nykyisin osa valtiösääntöoikeuden tutkimusta.”¹³⁸ Vaikka noin yleisellä tasolla esitettyä voin tuollaisen lähtökohdan hyväksyä, yksityiskohdissa omat näkemykseni poikkeavat osin Jyrängin lähtökohdista. Joka tapauksessa tuollaisen lähtökohdan hyväksyminen edellyttää monenlaisia muutoksia valtiösääntöoikeuden yleisiin oppeihin, osin jopa niiden kyseenalaistamistakin. Valtiösääntöoikeuden yleiset opit ovat niin monin tavoin sidoksissa historialliseen syntytaustaan, että niiden syvällisempi ymmärtäminen edellyttää paneutumista myös niiden historialliseen taustaan. Myös eri maiden poliittisissa järjestelmissä olevien erojen tunteminen on välttämätöntä historiaa selvitetäessä. Vasta sen jälkeen on mahdollista arvioida valtiösääntöoikeuden yleisten oppien käyttökelpoisuutta myös EU:n aikakaudella. Tietenkin yleiset opit muuttuvat muutoinkin yhteiskunnan muuttuessa, mutta nyt on mielestäni kyse jostain aivan erityislaatuisesta tilanteesta. Tällä viitataan siihen, että konstitutionalismista puhutaan nyt muussakin kuin kansallisvaltioyhteydessä. Onko konstitutionalismissa kuitenkin jotain, mikä liittyy sen niin kohdalonomaisesti kansallisvaltioon, että sitä ei voida noin vaan siirtää muuhun yhteyteen? Tämä on paljolti määrittelykysymys, mutta on siinä ehkä jotain muutaakin.

Tällainen historiallinen tarkastelu on mielestäni tarpeen sen takia, että EU:n perustuslakiprosessi on otettu kaikkialla lähes itsestään selvyytenä eikä sitä ole juurikaan pyritty analysoimaan konstitutionalismiin aatehistoriaa vasten. Brittitutkija *Philip Allott* muodostaa kriittisyydessään kuitenkin merkittävän poikkeuksen¹³⁹; hänen mielestään EU:sta ylipäätään puuttuu ”se jokin”. Voidaan tietenkin olla myös sitä mieltä, että EU:sta ei ole koskaan ollut tarkoituskaan tehdä mitään ”erikoista”. Nykytyyppinen EU on monelta osin syntynyt jopa vähän

¹³⁸ Noin *Jyränki*, LM 1998, 1098. Vrt. myös *Jyränki* (1998), 58–59.

¹³⁹ Hän julkaisi v. 2002 artikkelikokoelman ”The Health of Nations, Society and Law beyond the State”. Ks. erityisesti artikkelit 6–9, jotka on sijoitettu lukuun ”European society and law”.

vahingossa, tai ainakin ilman mitään tarkkaa etukäteissuunnitelmaa, eikä se ole koskaan valmis, ei ole tarkoituskaan olla. Sitä ei myöskään ole tarkoitettu korvaamaan kansallisvaltioita, asettumaan niiden tilalle, vaan pikemminkin niiden rinnalle, mutta ei kuitenkaan niihin rinnastettavaksi.

Eurooppalaisen konstitutionalismin pitkä historia huomioon ottaen voidaan Allottin tavoin EU:n kehityksen tässä vaiheessa puhua jopa eurooppalaisen konstitutionalismin kriisistä. Tällä hän viittaa niihin ongelmiin, joita Euroopan historian epäyhtenäisyys on ollut omiaan aiheuttamaan Euroopan yhdentymiskeskitykselle.¹⁴⁰ Tuota epäyhtenäisyyttä ei hänen mielestään voida ohittaa, vaan se on otettava huomioon eri tavoin myös perustuslakia EU:lle luotaessa.¹⁴¹ Niin on mielestäni monelta osin pyritty tekemäänkin (vrt. esim. konventin perustuslaliehdotuksen johdannossa käytetään sanontaa ”erilaisuudessaan yhdistynyt Eurooppa”), vaikkei se tietenkään mikään helppo tehtävä ole. Ero kansallisvaltioiden vastaavaan prosessiin tulee näkyviin siinä, että kansallisvaltioiden perustuslakeja säädettäessä on usein pyritty jopa tietoisesti unohtamaan, ja jopa tukahduttamaan, kaikenlainen erilaisuus ja on sen sijaan ylikorostettu yhtenäisyyttä, vaikkei sellaista todellisuudessa olisi ollutkaan. Esimerkkinä voidaan tuoda esiin. Suomen vuoden 1919 Hallitusmuodon säätäminen, jota on usein kuvattu ”voittajien perustuslaiksi”.¹⁴² Tämä ei sinänsä ole yllättävä ero, vaan kertoo itse asiassa paljon noiden kahden eri prosessin välisistä eroista.

Eurooppalaisessa valtiosääntöhistoriassa on toki ollut muitakin käännekohtia kuin Euroopan unionin viimeaikaiset kehitysvaiheet. Yksi tärkeimmistä on yleisen, yhtäläisen äänioikeuden saavuttaminen. Nykyaikaisen puoluerakenteen synty muodosti aikanaan myös yhden hyvin merkittävän käännekohdan konstitutionalismin historiassa, mutta ainakin tämän päivän näkökulmasta juuri nyt käynnissä oleva muutos (so. eurooppalaisen konstitutionalismin synty) vaikuttaa monesta eri syystä johtuen aikaisempaan verrattuna paljon dramaattisemmalta vaiheelta.

Muutoksista huolimatta tietyt perusasiat ovat säilyneet kaiken aikaa ennallaan; kaikissa järjestyneissä, demokraattisissa yhteiskunnissa tarvitaan poliittisen vallankäytön juridista sääntelyä. Pyrin seuraavaksi osoittamaan, mikä on sen ”muuttumaton ydin” ja mikä puolestaan on sidottu kulloiseenkin yhteiskunnalli-

¹⁴⁰ Allot (2002), 210: ”The European mind must discover Europe’s future in Europe’s past. And this means that it must make an effort, at last, to understand the source of Europe’s disunity. Europe’s future must be found in, and in the negation of, Europe’s past.”

¹⁴¹ Allotin mukaan (s. 209) tuo prosessi on kolmiulotteinen: ”a process at the level of ideas, of events, and the law.” Edelleen: ”A society imagines what it might be, struggles to decide what it shall be, and becomes what it has chosen to become.” Hänen mielestään on syyllysty virhearviointiin, kun on kuviteltu, että demokratia voitaisiin luoda ikään kuin kyse olisi vain yhdestä diplomatian lajista. Jotta demokratia voisi toteutua EU:ssa, sitä koskevien vaatimusten tulisi lähteä liikkeelle kansalaisista päin. Se ei voi toteutua ylhäältäpäin annettuna ideaalina.

¹⁴² Tarkemmin ks. Jyränki (1974a), 25–31 ja sama (1978), 9–47, 362–372.

seen tilanteeseen. Aikaperspektiivinä minulla on nykyaikaisen perustuslain aika-kausi, joka samalla on niin ikään nykyaikaisen kansallisvaltion kultakausi (so. ajanjakso 1700-luvun lopulta aina 2000-luvulle asti). Maantieteellisesti keskityn lähinnä Eurooppaan, nykyisen Euroopan unionin alueeseen, tai tarkasti ottaen ehkä kuitenkin vielä pikemminkin 15 valtion muodostamaan EU:hun. Valtiosäännön yleiseen aatehistoriaan en enää tässä yhteydessä puutu sen tarkemmin, koska sitä on jo käsitelty monissa perusteellisissa tutkimuksissa aiemmin. Kiinnitän huomiota vain niihin erityispiirteisiin, joilla on merkitystä oman tutkimus-aiheeni kannalta.

Monet valtiosääntöoikeudelliset käsitteet ovat peräisin 1700-luvun lopusta tai 1800-luvun alusta, jolloin nykyisen tyyppinen kansallisvaltio syntyi. Niiden sisältö ja niiden muodostama kokonaisuus ja käsitteiden keskinäiset suhteet ovat kuitenkin kokeneet muutoksia ajan mittaan. Eräät käsitteet ovat yhä niin sidoksissa tuon ajankohdan asettamiin vaatimuksiin, että niiden funktiota saattaa olla jopa vaikea ymmärtää tämän päivän näkökulmasta katsottuna. Niin erilaiseksi niiden merkitys on saattanut muuttua toisenlaisessa toimintaympäristössä.

Tässä tilanteessa tutkimuksen tehtävä on helppo määritellä samalla tavoin kuin *Päivi Paasto* on määritellyt yleisellä tasolla oikeushistoriallisen tutkimuksen tehtävän yleensä. Hänen mukaansa sen tehtävänä on oikeudellisen tradition esiin saaminen: ”jonkinlaisena käsitteellisenä mattona, *kudelman*a, joka kantaa pysyvien ja muuntuvien *elementtiensä rakennelmana*.” Oikeushistorian tehtävänä ei hänen mukaansa ole vain tuottaa ”menneisyyttä” vaan pikemminkin ”nykyisyyteen asti kantavaa tiedon kenttää”. Paaston mielestä ”oikeudellisen käsitteistön muotoutumisen ja merkityksen kannalta on usein kiinnostavampaa se, miten tietty muutos asettuu muuhun käsitteistöön, miten se vaikuttaa käsitteiden suhteisiin, minkälaisia konstruktioita se tuottaa, miten käsitteistö muuntuu ja edelleen, – –, mikä merkitys tällä käsitteistöllä, kategorioilla, konstruktioilla on myös niiden järjestelyjen muuntumisessa, joita sääntely ja sen tulkinnat viime kädessä koskevat.”¹⁴³

Edellä esitetyn pohjalta pyrin selvittämään, miten keskeinen valtiosääntöoikeudellinen käsitteistö on muuntunut historian eri vaiheissa ja erityisesti EU:n viimeaikaisen kehityksen myötä. Mikä siinä edustaa jatkuvuutta ja mikä vastaa-vasti on muuttunut kaikkein eniten? Onko mahdollisesti jo tapahtunut tradition katkeaminen jossain suhteessa? Ennen kuin siihen asti tutkimuksessa pääsen, joudun selvittämään näiden käsitteiden syntytaustan (so. kansallisvaltion synnyn, jota käsittelem seuraavaksi alaluvussa 3.2).¹⁴⁴ Mistään ylihistoriallisista käsitteistä ei ymmärrettävästi ole kyse, vaikka joskus siltä voikin tuntua.

¹⁴³ *Paasto*, LM 1997, 386–387.

¹⁴⁴ Huom! *Paaston* perustelut (s. 386) sille, miksei syntytaustan selvittäminen yksinään riitä tutkimuksen tehtäväksi. Vrt. myös hänen kritisoimansa rakenteelliset selitykset.

Merkitseekö meneillään oleva konstitutionalismin kriisi myös sitä, että perustuslailla ja sen perusidealla, kansallisvaltiotasoisella, kansalaisten itsehallintoon perustuvalla päätöksentekomenettelyllä, ei voi enää tänä päivänä olla samanlaista merkitystä kuin sillä on ollut viimeiset runsaat 200 vuotta? Entä mitä sen tilalle tulee?¹⁴⁵ Jos tuollainen murros on tosiasia, ei ole enää mitään syytä pitää tiukasti kiinni kaikesta entisestä, puolustaa sitä kaikin keinoin. Hedelmällisempää on mielestäni rakentaa jotain uutta – ja ilman, että tietyistä ihanteista, esimerkiksi demokratiasta, tarvitsisi välttämättä samalla luopua. Niiden konkreettinen sisältö on tosin saattanut muuttua ajan mittaan. Voiko demokratia edes lähtökohtaisesti toteutua muuallakin kuin kansallisvaltioissa, on keskeinen kysymys juuri nyt. Tämän ei tietenkään tarvitse merkitä kansallisvaltion häviämistä sinällään, vaan pikemminkin kyse on sen modifikaatiosta. EU:n demokratisoiminen ei tarkoita sitä, että demokratia ei enää sen jälkeen toteutuisi jäsenvaltioissa. Pikemminkin kyse on siitä, että ne molemmat yhdessä pyrkivät takaamaan demokratian toteutumisen mahdollisimman hyvin.

Vaikka yhä käytössä olevista keskeisistä valtiosääntöoikeudellisista käsitteistä muun muassa valtion, kansalaisen, valtiosäännön, perustuslain ja suvereenisuuden käsitteet samoin kuin normihierarkiaa koskeva teoria ja esimerkiksi vallanjakoperiaate perustuvat paljolti ajankohtaan, jolloin kansallisvaltioita vasta luotiin, ei tuollaista sidosta välttämättä enää tänä päivänä havaita yksittäisistä perustuslain säännöksistä, vaan ratkaisevampaa on yksittäisten perustuslainkohtien muodostama kokonaisuus. Entä mikä on näiden käsitteiden merkitys eurooppalaiselle konstitutionalismille ja mitkä ovat niiden keskinäiset suhteet tänä päivänä (esimerkiksi valtion ja perustuslain, valtion ja kansalaisen, samoin kuin myös valtion ja suvereenisuuden käsitteiden väliset suhteet)?

Esimerkiksi valtiovallan kolmijako-opin merkitystä, institutionaalista vallanjakoa, saattaa olla jopa vaikea ymmärtää, ellei tunne vallanjako-opin aatehistoriallista taustaa. Koska EU:ssa vallanjakoa ei ole tähän mennessä toteutettu ainaakaan samassa mittakaavassa kuin sen jäsenvaltioissa¹⁴⁶, joudutaan tarkoin arvioimaan, voidaanko sitä edes pitää itsestään selvänä tavoitteena myös EU:ssa. Tässä arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös EU:n ja sen jäsenvaltioiden väliin vallanjakoon. Tänä päivänä poliittinen päätöksentekovalta on jakaantunut EU:n ja sen jäsenvaltioiden kesken siinä mielessä erikoisella tavalla, ettei edes

¹⁴⁵ *Rosas* (1993), 178–179, on ilmaissut tämän seuraavasti: ”On varauduttava siihen, että koko oikeuden perusparadigma on syvässä murroksessa. Silloin ’ehkä’ kuoleutuisivat ei vain suvereenisuus, vaan myös oikeuspositivismi ja liberaali valtioteoria. – – Meitä innoittaa myös edellisten sukupolvien saavutukset. He pystyivät nujertamaan feodalismin ja pystyttämään suvereenin valtion. Miksi emme me pystyisi vastaavaan? Edessämme siintää uusi järjestys, yleismaailmallinen valtiosääntöprojekti.” Itse en ehkä olisi valmis tekemään näin pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

¹⁴⁶ Vrt. tosin edellä s. 111, jossa totesin, että Isossa-Britanniassa vallanjakoa ei ole vielä kukaan toteuttanut loppuun asti.

lainsäädäntövallan ja hallitusvallan välillä välttämättä kaikilta osin voida tehdä institutionaalisesti samalla tavoin selvää eroa kuin niiden välillä tehdään jäsenvaltioissa.¹⁴⁷ Toteutuuko oikeudellinen ja poliittinen vastuu kuitenkin EU:nkin osalta, on keskeinen kysymys tässä yhteydessä.

Vastaaviin ongelmiin joudutaan pohdittaessa suvereenisuuden käsitteen muutunutta sisältöä. Ranskan vallankumouksen aikaisen ihmisoikeuksien julistuksen (*"Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789"*) 3 artiklan sisältö oli varsin selkeä: *"Le principe de toute souveraineté reside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en emane expressement."* Siihen vedoten vietiin aikoinaan läpi varsin radikaalejakin uudistuksia. Itse asiassa koko vanha yhteiskuntajärjestys syrjäytettiin: säätyerioikeudet lakkautettiin, ja uusi oikeusjärjestys rakennettiin valtaan nousseelle porvaristolle välttämättömän yksityisen omistusoikeuden pohjalle. Ranskan vuoden 1958 perustuslain vastaava 3 artikla (*"La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice."*) on sen sijaan viime aikoina aiheuttanut aivan uudenlaisia ongelmia, vaikka sisältö ensi näkemältä näyttääkin pysyneen lähes ennallaan. Tulkintaympäristö on nyt täysin toinen, kuin se oli ollut 1700-luvun lopussa tai edes 1950-luvun lopussa. Tilanne on erilainen myös siinä mielessä, että nyt Ranskassa ollaan pikemminkin puolustusasemissa radikaalien muutosten torjumiseksi kuin tekemässä radikaalia vallankumousta.

Edellä siteeratussa Ranskan vallankumouksen aikaisen ihmisoikeuksien julistuksen 3 artiklassa keskeistä oli *kansallinen/kansakunnan suvereenisuus*, jossa uutta oli ruhtinaan suvereenisuuden kieltäminen. Tuossa yhteiskunnallisessa tilanteessa kyse oli erittäin radikaalista asiasta. Kansa/kansakunta oli nyt suvereeni oman oikeutensa nojalla – ei enää perinnöllisen, jumalallisen oikeuden nojalla, kuten ruhtinas oli perinteisesti ollut. Vaikka kansakunta oli suvereeni, se ei kuitenkaan voinut toimia välittömästi omasta puolestaan, vaan sen tuli toimia valitsemiensa edustajien kautta. Oli löydettävä ns. yleistaho ("lait yleistahdon ilmauksena"), ja siihen kelpasi vain kansakunnan eliitti. Kyse oli pohjimmiltaan siitä, kuka käytti valtiolle kuuluvaa valtaa (= kansa valitsemiensa edustajien kautta).¹⁴⁸ Demokratiasta nykymielessä oltiin vielä kaukana, mutta kyse oli kuitenkin siitä, kuka kansaa koskevat poliittiset päätökset tekee, säätää lait jne.

Parin vuosisadan kuluttua vallankumouksesta ranskalaisessa keskustelussa palattiin eräiltä osin samoihin teemoihin, mutta nyt täysin erilaisessa yhteiskun-

¹⁴⁷ Ks. tähän liittyvistä ongelmista *Lenaerts*, *Common Market Law Review*, Vol. 28 (1991), 12–35 ja *Fernandez Esteban*, 156–159, 175–176.

¹⁴⁸ Tarkemmin ks. *Jyränki* (1989), 147–148.

nallisessa tilanteessa. Keskustelua käytiin nyt perustuslakiin (sen johdanto-osaan) enemmän tai vähemmän selkeäsi otetusta käsitteestä ”suvereenisuuden rajoittaminen” (vrt. ”siirtäminen”). Konkreettisesti tämä liittyi poliittisen päätösvalan siirtämiseen kansallisvaltion ulkopuolelle, lähinnä Euroopan unionille. Tässä oli kyse *valtion suvereenisuuden* käsitteestä tai valtion autonomiasta, mihin kuuluu: 1) valtion yksinomainen ja muut poissulkeva valta päättää oikeusjärjestyksestään, määrätä muutenkin valtiollisten instituutioittensa toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa alueellaan oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden ja 2) vapaus päättää oikeudellisista suhteistaan toisiin valtioihin. Ranskassa 1970-luvulta alkanut perustuslain tulkintaa koskenut kiista liittyi siihen, miten pitkälle tuota suvereenisuutta voitiin rajoittaa EU:n yhteydessä. Suvereenisuuden siirtämistä EU:lle ei sen sijaan enää katsottu sallituksi. Rajanveto näiden kahden asian välillä ei kuitenkaan ollut helppoa.

Kansansuvereenisuuden ja valtiosuvereenisuuden väliset yhtymäkohdat näyttävät taas nousevan esille, vaikka lähtökohtaisesti vallitseva paradigma on edellä kuvatun vallankumouksen aikaisen radikaalin kauden jälkeen halunnut pitää ne toisistaan tiukasti erillään.¹⁴⁹ Suvereenisuus on ymmärretty juridiseksi käsitteeksi (valtiosuvereenisuudeksi), ja sitä koskeva juridinen pohdiskelu on liittynyt edellä kuvattuun rajanvetoon kiellettyjen ja sallittujen rajoitusten välillä. Huomiota ei tuolloin ole kiinnitetty lainkaan valtion ”asukkaisiin”, kansaan. EU:ta koskevan keskustelun yhteydessä mainittu yhteys on kuitenkin noussut uudelleen keskustelun kohteeksi myös Suomessa, ei kuitenkaan kovin tietoisesti. Jyrängin mielestä valtiosuvereenisuuden käsitettä tarvitaan erityisesti demokratia-keskustelussa, koska se on kehys, johon kansansuvereenisuus asettuu. Hänen mukaansa ”valtiosuvereenisuuden laajuus näyttää sen alan, millä valtiollinen demokratia voi vaikuttaa”. Onko tämä tulkittavissa niin, että demokratia (eli kansanvalta) voi hänen mielestään ylittää toteutua vain kansallisvaltion puitteissa? Sitä hän ei aivan suoraan totea, mutta niin häntä tulkitsen.¹⁵⁰

Sekä Saksan että Ranskan viimeaikaisten tapahtumien valossa voidaan päätellä, että valtiosuvereenisuuden ja kansansuvereenisuuden välillä on myös tänä päivänä läheinen yhteys. Tuollaisen yhteyden olemassaolo on käynyt selvästi ilmi edellä viittaamistani Ranskan ja Saksan perustuslakikontrollia harjoittavien

¹⁴⁹ Ks. myös *Jyräki* (1998), 39–40. Muutoksesta tuohon suuntaan Ranskassa ks. *Laborde*, *Political Studies*, Vol. 48 (2000), 547–548.

¹⁵⁰ *Jyräki* (1998), 41–42. Ks. myös *Jyräki* (2003), 201–204, josta on pääteltävissä, että hän ei ole täysin ehdoton tuossa asiassa, mutta epäilee vahvasti, että demokratia ei voi käytännössä toteutua EU:n päätöksenteossa. Demokratiaongelma ei hänen mukaansa kuitenkaan ole vain unionin organisaatiossa, vaan se on myös unionin koossa ja sen tosiasiallisessa monikielisyudessa. Demokratian edellytyksenä on hänen mukaansa tietty kollektiivinen identiteetti. Jyräki näkee ongelmaiseksi sen, että ei ole olemassa ”Euroopan kansakuntaa, jolla olisi yhtenäinen valtiotahto”.

elimien kannanotoista 1970- ja viimeistään 1990-luvulta alkaen. Niissä annettiin enemmän tai vähemmän selkeä tuki traditionaaliselle tulkintalinjalle siinä mielessä, että perustuslaissa turvattu kansansuvereenisuusperiaate voi toteutua ainoastaan kansallisvaltion puitteissa. Sen sijaan aiemmin kansallisvaltion kultakaudella tätä oli ilmeisesti pidetty siinä määrin itsestään selvänä asiana, että sitä ei ollut tarvinnut edes lausua julki. Molemmissa maissa todettiin nyt enemmän tai vähemmän avoimesti, että vaikka kansalaiset saavatkin osallistua Euroopan parlamentin vaaleihin, eivät perustuslain kansansuvereenisuudelle, demokratialle, asettamat vaatimukset täyty tuolloin. Samalla tuotiin ilmi, että jos Euroopan integraatio etenisi vielä pidemmälle ja EU käyttäisi entistä enemmän ja useammalla alalla lainsäädäntövaltaa, ei se olisi enää sopusoinnussa kummankaan maan perustuslain asettamien vaatimusten kanssa. Maastrichtin sopimuksen saattamiseksi valtiosisäisesti voimaan 1990-luvun alussa kummassakin maassa jouduttiinkin tekemään muutoksia perustuslain tekstiin.

EU:n kehittämistä silmällä pitäen laadituissa vaihtoehtoisissa paradigmoissa suvereenisuuden ja kansansuvereenisuuden keskinäinen yhteys nousee uudeleen esille hyvin selkeästi, mutta jonkin verran uudenalaisessa muodossa (ks. erityisesti *MacCormick* 1999). Tuolloin lähtökohdaksi otetaan ”toimijat” (kansalaiset), eikä heidän kannaltaan välttämättä enää olekaan merkitystä sillä, missä puitteissa demokraattisia oikeuksia käytetään. Niitä voidaan käyttää usealla eri tasolla, kuten EU:n yhteydessä onkin asianlaita: on syntynyt kokonaan uudenlaisia ”kombinaatioita”, enää ei pelkästään kansallisvaltio ole politiikan toimintakenttänä.¹⁵¹

On kuitenkin virheellistä olettaa, että kansallisvaltio olisi säilynyt muuttumattomana näihin päiviin asti ja on vasta nyt uhattuna ja että myös suvereenisuuden, kansansuvereenisuuden yms. käsitteet olisivat vasta nyt muuttumassa. Niissä on tapahtunut koko ajan muutoksia, mutta nyt uutta on ehkä se, että kaikki mainitut käsitteet ja oikeudelliset teoriat näyttävät olevan samanaikaisesti muutoksen alaisina. Vai onko niin, että kun yksi niistä muuttuu, tosiasiaassa kaikki muutkin muuttuvat, vaikkei muutos välttämättä aina tulekaan selvästi näkyviin? Muutoksen hahmottamisessa olennaista ehkä on se, että kansalaisuutta (ja siihen liittyvää poliittisen vallan käyttöä) ei enää liitetä yksinomaan kansallisvaltioihin, vaan kansalainen käyttää poliittisia oikeuksiaan myös muilla tasoilla. Tässä tarkoituksessa luotu unionin kansalaisuus on kuitenkin aina samalla kytketty jonkun EU:n jäsenmaan kansalaisuuteen, joten tietty yhteys vanhaan säilyy joka tapauksessa. Sama pitää paljolti paikkansa myös muiden mainittujen valtiosääntöoikeudellisten käsitteiden ja periaatteiden suhteen.

¹⁵¹ *MacCormick* (1999), 133.

3.2 KANSALLISVALTIOSTA

3.2.1 Kehitysvaiheista

Nykyaikaisen valtion synty on tapana liittää *Westfalenin* rauhansopimukseen (1648).¹⁵² Tuolloin omaksutut peruseriaatteet ovat pysyneet voimassa aina näihin päiviin saakka: valtioiden yhdenvertaisuus ja kunkin valtion vapaus järjestää sisäiset asiansa ilman toisten valtioiden puuttumista (= valtion ulkoinen ja sisäinen suvereenisuus).

Kansallisvaltion muotoa on voitu pitää jo pitkään pitää perustellusti tärkeimpänä, käytännössä lähes ainoana legitiiminä poliittisen organisoitumisen muotona. Sille tyypillinen – ja samalla sen muista erottava – piirre on vakaa, keskitetty hallinto, joka kattaa tietyn tarkoin määritellyn maantieteellisen alueen. Kansakunta ja valtio liittyvät yhteen siten, että kansakunta käyttää poliittista valtaa valtion alueella (= kansallisvaltio). Nationalismin ideologia on siten ymmärrettävissä myös poliittiseksi toimintaohjelmaksi: sen perustana on ajatus, että kansakunnan on aina pyrittävä saamaan itselleen oma valtio (ts. kansallisvaltio tavoitteena).

Nationalismi on ainakin periaatteessa läheisessä yhteydessä demokratiaan (tai yleisemmin: ainakin kansansuvereenisuuteen); sen mukaisesti kansa hallitsee valtion alueella, eli kansakunta on poliittinen subjekti. Eräänlaisena alkupisteenä voidaan pitää Ranskan vallankumousta 1700-luvun lopussa, jolloin kuninkaiden ja alamaisten sijaan astuivat kansalaiset. Tuolta ajalta peräisin olevan yhteiskuntateorian lähtökohtana on yhteiskuntasopimus, jonka ovat solmineet keskenään tasa-arvoiset yksilöt. Hallitsemalla itseään kansa muodosti ”kansakunnan”. Perustuslaki liittyy tätä kautta kansakuntaan: perustuslaki on sen itselleen hyväksymä, vallankäytön sallitut rajat osoittava asiakirja.

Kansa ei lähtökohtaisesti hallitse välittömästi, mitä suora demokratia tarkoittaisi, vaan kansansuvereenisuutta koskeva oppirakennelma on läheisessä yhteydessä edustusta koskevan teoriaan: kansa hallitsee edustajiensa välityksellä. Kaikki ihmiset eivät ole välttämättä aina kelvanneet kansan edustajiksi, vaan edustus on ollut hyvin pitkään sidoksissa sukupuoleen ja/tai varallisuuteen. Jo pitkään liberaalia perinnettä on arvosteltu siitä, että ”kansalainen” on todellisuudessa lähtökohtaisesti ollut aina mies. Naisten myöhemmin saamat, muodollisesti miesten kanssa samat oikeudet, eivät muuta tuota peruslähtökohtaa. Usein on korostettu, että klassisen yhteiskuntasopimuksen kertomus kuvaa itse asiassa

¹⁵² Ks. tästä lyhyesti esim. *Westfalenista Amsterdamiin* (Mikkeli & Sihvola & Suvanto & Lyytinen). Samoin ks. *Hettne & Sörlin & Ostergård*, 17–39. Vrt. tosin kriittisesti *Balakrishnan*, NLR 26 (2004), 148–160 (kirja-arvostelu).

veljien välistä sopimusta; sitä ennen he ovat tehneet keskenään naisia koskevan seksuaalisen sopimuksen.¹⁵³

Kansakunnan yhtenäisyyden korostamiseksi tarvitaan erilaisia symbolisia tekijöitä, lippu, kansallislaulu, kansalliskirjallisuus, sotavoimat yms.¹⁵⁴ Yhteistä kansallista identiteettiä on myös pidetty kansallisvaltion välttämättömänä osana.¹⁵⁵ Tärkeää sen takia on ollut kansakunnan kehityksen myöhemmissä vaiheissa – erityisesti 1900-luvulla – mahdollisten ”vallankumouksellisten” voimien, mukaan lukien naiset, kytkeminen kansakunnan jäsenyyteen, kansalaisuuteen. Tätä tavoitetta on pyritty edistämään laillistamalla ammattiyhdistysliike ja poliittiset puolueet, mikä on toteutettu turvaamalla kansalaisten poliittiset perusoikeudet.

Historiallisesti kansallisvaltio, ja nationalismi yhtä lailla, liittyy tiettyyn tarkoin määriteltyyn aikakauteen, Euroopan vuosien 1789–1945 väliseen aikakautteen. Näin sanomalla en kuitenkaan tarkoita sitä, että vuoden 1945 jälkeinen aika ei enää tuntisi kansallisvaltioita, mutta aivan ”puhtaimmassa” merkityksessä kansallisvaltiota ei enää ole ollut tuon ajankohdan jälkeen.¹⁵⁶ Tässä tutkimuksessa en ryhdy selvittämään sen tarkemmin, mitkä tekijät olivat kansallisvaltion synnyn taustalla. Siitä on olemassa lukuisia erilaisia teorioita ja oppitraditioita. Lähdän kuitenkin siitä, että kansakunta on aina poliittisen toiminnan tulosta – ei jotain ”joka vain odottaa tunnustamista” (ts. kansallisvaltion syntyä).¹⁵⁷ Toisen maailmansodan jälkeen kansallisvaltio ilmiönä on kokenut melkoisia muutoksia, vaikka toisaalta myös uusia valtioita on syntynyt koko ajan. Toisinaan koko idea kansallisvaltiosta on tosin liitetty yleisemminkin modernisaatioon ja edistysajatteluun. Silloin on lähdetty siitä, että myös kehitysmaat kulkevat vähitellen kohti modernisaatiota ja kansallisvaltiota. Tämä selittää kansallisvaltiomallin niin suuren suosion 1960- ja 1970-luvuilla eurooppalaisten valtioiden afrikkalaisten siirtomaiden keskuudessa.¹⁵⁸

¹⁵³ Tuollaisesta kritiikistä ks. esim. *Pulkinen* (1993), 230–251.

¹⁵⁴ *Jenkins & Sofos*, 9–29. Ks. myös *Saukkonen*, 47, joka tuo esille terminologiaan liittyviä ongelmia. Suomen kielessä ei tehdä samankaltaista eroa *nation-* ja *volk-*termien välillä, kuten esim. saksan tai ruotsin kielessä tehdään (vrt. kuitenkin ’kansakunta’, ’kansa’ ja ’rahvas’). *Nation* viittaa hänen mukaansa nykyään yleensä ennen muuta valtioon, sen väestöön ja ’kansakuntaan’ (valtiollis-territoriaalinen komponentti), kun taas *Volk* viittaa kulttuurisesti tai genealogisesti yhtenäiseen kansayhteisöön (etnis-genealoginen komponentti) sekä sosiaalisessa mielessä alempiin kansankerrokseen (’tavallinen kansa’).

¹⁵⁵ Kansallisvaltion identiteetistä ks. *Saukkonen*, 39–43. Perustavia piirteitä ovat: 1) historiallinen territorio tai kotimaa, 2) yhteiset myytit ja historialliset muistot, 3) yleinen, yhteinen ja julkinen kulttuuri, 4) kaikkien jäsenten yhteiset lailliset oikeudet ja velvollisuudet sekä 5) yhteinen talous.

¹⁵⁶ Tarkemmin ks. *A. Smith* (1998), 199–202. Kansallisvaltiota ennen ja toisaalta v. 1945 jälkeen vallinneesta hallitsemismallista ks. sama, 201–206.

¹⁵⁷ Eri selitysmalleista ks. ed. alav. mainittu lähde, 5–24. Teorioiden keskeinen jaottelu tapahtuu akselilla *perennialism/modernism*.

¹⁵⁸ *A. Smith* (1998), 73.

Kansallisvaltio – ja sen taustalla oleva nationalismi – ei ole kuitenkaan säilynyt muuttumattomana olemassaolonsa aikana, vaan siinä voidaan erottaa, Ranskan vallankumouksen edustaman kansallisvaltioajattelun lisäksi, kolme erilaista kehitysvaihetta.¹⁵⁹ Niistä ensimmäinen vallitsi vuosina 1830–1870, lähinnä Saksassa, Italiassa ja Unkarissa. Lähtökohtana tuolloin oli, että vain alueellisesti ja väestöllisesti tarpeeksi laajat kansakunnat saattoivat muodostaa suvereenin, itsenäisen kansallisvaltion. Toinen kansallisvaltion kausi vallitsi vuosivälillä 1870–1914, jolloin myös pienemmät ryhmät saattoivat irtaantua laajoista kuningaskunnista ja muodostaa oman valtion etnisin ja/tai kulttuurisin perustein. Kolmas, taas erilainen kausi alkoi 1970- ja 1980-luvuilla, jolloin Afrikan ja Aasian jälkikolonialistinen nationalismi osoitti voimansa. Entisten emämaiden myötävaikutuksella tapahtuneessa itsenäistymisessä valtioiden rajat olivat usein tulleet melko sattumanvaraisiksi ja niitä haluttiin nyt ”oikaista” kansakunnan itsemääräämisoikeuteen vetoamalla.¹⁶⁰

Toisaalta kansallisvaltion kehitystä tarkasteltaessa voidaan erottaa ranskalainen ja saksalainen traditio.¹⁶¹ Ranska oli itse asiassa ollut jo *ancien régime* aikana kansallisvaltion prototyyppi tarkoin määriteltynä rajoineen, keskitettyine hallintoineen, armeijoineen jne. Vuoden 1789 vallankumouksessa oli kyse siitä, että tuolloin vietiin läpi periaate, jonka mukaan valtiossa poliittinen identiteetti kytkeytyy nimenomaan kansakuntaan. Uutta aikaisempaan verrattuna oli, että kansakunnan katsottiin nyt olevan subjekti, joka hallitsee itseään. Suvereenisuus siirrettiin samalla kuninkaalta kansalle. Tilannetta on kuvattu myös siten, että Ranskassa valtio oli ollut olemassa ennen kansakuntaa, kun taas muualla tilanne on ollut pikemminkin päinvastainen.

Valtio ymmärrettiin vielä Ranskan vallankumouksen aikoihin 1700-luvun lopussa ensisijaisesti tietyksi maantieteelliseksi alueeksi, ja valtiossa asuvat ihmiset muodostivat yhdessä kansakunnan (kansakunta = valtio = kansa). Heillä ei ollut yhteistä kieltä tai uskontoa; koko asia ei tullut tässä yhteydessä edes millään tavoin esille. Vallankumouksen lähtökohtana oli *suvereeni kansa = valtio*, joka suhteessa muuhun ihmiskuntaan muodosti *kansakunnan*. Tosiasiassa poliittiseen kansakuntaan kuului kuitenkin vain pieni osa valtion asukkaista. Valtiota ei tarvinnut nimenomaisesti korostaa, koska se (= Ranskan valtio) oli jo olemassa. Kansakunta käytti suvereenisuuttaan ensi kädessä hyväksymällä itselleen/valtiolle oman perustuslain (*pouvoir constituant*).

¹⁵⁹ Ed. alav. mainittu lähde, 121. Ks. myös *Hobsbawm* (1994), 23–144.

¹⁶⁰ Siitä ks. *Murphy* (2000), 123–154. Samoin ks. *Hettne & Sörlin & Ostergård*, 380–383.

¹⁶¹ Niiden välisistä eroista ks. esim. *Jenkins & Sofos*, 14–16, *Axtmann*, 102–105 ja *Mikkeli* (1994), 86–92. Ks. myös *Brubaker* (1992), *Jenkins* (1990), *Jenkins & Copsey*, 101–108 ja *Knischewski*, 125–129.

Saksalainen historiaan, kulttuuriin ja kieleen kiinnittyvä kansakunta-ajatus on peräisin saksalaisesta idealistisesta filosofiasta; etenkin *G. W. F. Hegel* on syytä mainita tässä yhteydessä. Siinä korostetaan yhteisesti koetun historian merkitystä, ja kansakunta ymmärretään luonnolliseksi, orgaaniksi yhteisöksi, jonka syntyminen ei ole ollut tietoisien valinnan tulosta vaan historian ja luonnon määräämää.

1800-luvun alkupuolella saksalainen ns. varhaiskonstitutionaalinen koulukunta tosin samaisti valtion määritelmässään kansan ja valtion. Kansaa ei kuitenkaan ymmärretty tuolloin toimivaksi poliittiseksi voimaksi, vaan pikemminkin eräänlaiseksi kulttuuriseksi ja henkiseksi yhteydeksi.

Valtio sai toteuttaa tarkoituksiaan vain oikeuden rajoissa ja oikeuden tarjoamin välinein. Oikeutta ei kuitenkaan ollut vain positiivinen oikeus, vaan se ymmärrettiin ensi sijassa siveelliseksi järjestykseksi, joka oli olemassa itsenäisesti, täysin valtiosta riippumatta.

Myöhemmin 1800-luvun loppupuolella etnisyys ja kieli tulivat yhä määräävämmiksi, tai jopa ainoiksi kriteereiksi kansakunnan muodostamiselle. Yhteinen kieli ja sama etninen tausta olivat silloin keskeisimmät kansakuntaan kuulumisen kriteerit. Kyse oli siten myös rodullisesta nationalismista. Jokaisella kansakunnalla katsottiin olevan oikeus muodostaa suvereeni itsenäinen valtio. Keskeistä tässä vaiheessa oli *valtiosuvereenisuus*; suvereenin valtion muodostaminen asetettiin jokaisen kansakunnan tavoitteeksi.

Erityisesti Saksan yhtenäisvaltion synty vuonna 1871 yleissaksalaisine perustuslakeineen merkitsi sitä, että kansallisen yhtenäisyyden esiintuominen korostui entisestään. Vähemmistöjä ei juurikaan suvaittu. Valtio ja suvereenisuus ymmärrettiin nyt ensisijaisesti juridisiksi käsitteiksi. Valtio ei enää ollut kansakunta siveellisenä ja henkisenä organisaationa, vaan se oli yksityisoikeuden subjekteihin rinnastettavissa tahtoyhteisö, oikeushenkilö. Suvereeni valtiovalta kuului nyt tälle tahtoyhteisölle, ei enää monarkille. Asettamallaan oikeusnormeilla, ensi kädessä perustuslailla, valtio itse rajoitti itseään ja toimintamahdollisuuksiaan. Oikeuden ja valtion välinen suhde oli muuttunut päinvastaiseksi aiempaan nähden, ja nyt valtio määräsi oikeutta.

Suomen valtion synty 1800-luvulla on kokonaan oma lukunsa.¹⁶² Kuten *Juha Sihvola* on todennut, Suomessa kansallishenkinen kirjallisuus ja historiankirjoitus rakensi aina 1800-luvulta alkaen myyttiä Suomesta ja suomalaisista. Kansallinen myytti lähti siitä, että suomalaisuudella on ollut monisatavuotinen historia

¹⁶² Siihen liittyvää problematiikkaa esittelee tuoreesti *Pulkkinen* (2003), 213–255. Hän toteaa, että keskustelua Suomen valtion synnystä on käyty ikään kuin valtio-sanalla olisi yksi lopullisesti oikea merkitys, jonka suhteen kysymys ”syntyikö vai eikö syntynyt” voitaisiin ratkaista, vaikka mielenkiintoista on, että valtiolla käsitteenä on myös oma historiansa.

ja että Suomen kansa on kasvanut ja kehittynyt eräänlaisena orgaanisena kokonaisuutena kohti sivistystä, itsehallintoa ja lopulta kohti itsenäisyyttä. Tosiasiasa Suomesta muodostui omaleimainen valtiollinen kokonaisuus 1800-luvun alussa lähinnä sattuman kautta, suurvaltapoliittikan sivutuotteena.¹⁶³ Suomalainen poliittinen nationalismi sai vaikutteita lähinnä Saksasta (Hegeliltä); sen mukaan ihmiset saavuttivat poliittisen kypsyyden ja vapauden vasta valtiossa.

Oma perustuslaki näytteli keskeistä roolia edellä kuvatussa prosessissa.¹⁶⁴ Viimeistään 1860-luvulle tultaessa oli jo vakiintunut käsitys, että Suomikin oli valtio muiden valtioitten joukossa.¹⁶⁵ Suomen valtio oli silloisen käsityksen mukaan syntynyt vuoden 1809 valtiopäivillä Porvoossa, jolloin Venäjän keisarin toimesta Suomelle oli vahvistettu myös omat, jo Ruotsin vallan ajalta peräisin olevat perustuslait. Koska tuon ajanjakson vaikutukset näkyvät yhä suomalaisessa valtiösääntöoikeudessa ja suomalaisessa oikeuskulttuurissa ylipäättään vielä tänä päivänäkin, ei silloisia tapahtumia ole syytä väheksyä tämänkään päivän näkökulmasta asioita tarkasteltaessa. Paljolti juuri noiden tapahtumien vuoksi Suomessa perustuslailla on yhä poikkeuksellisen vahva asema sekä oikeus- että myös poliittisessa kulttuurissa.

3.2.2 Tulevaisuuden näkymistä

1990-luvun lopussa oltiin jo hyvin ristiriitaisessa tilanteessa. Useassa yhteydessä puhuttiin jopa koko kansallisvaltion idean kriisiytymisestä.¹⁶⁶ Kuten tunnettu nationalismin tutkija *Eric Hobsbawm* on asian ilmaissut, tällainen kehitystrendi näkyy jo nyt muun muassa siinä, että tänä päivänä Länsi-Euroopassa skottien, walesilaisten, baskien ja katalonialaisten separatistiset kansallisuusliikkeet ohittavat mielellään omat kansalliset hallituksensa ja vetoavat suoraan Brysseliin (so. Euroopan unioniin) maakuntana. Tämä tarkoittaa sitä, että samalla ne hylkäävät tällaisten liikkeiden klassisen tavoitteen, eli itsenäisen ja suvereenin kansallisvaltion perustamisen.¹⁶⁷ Hän pitää hyvin mahdollisena jopa sitä, että nationalismi hiipuu kansallisvaltion mukana. Kuten Hobsbawm asian ilmaisee, ilman

¹⁶³ *Sihvola*, HAik 2000, 299. Hänen mukaansa Suomessa kansan ja yhteiskunnan kehitys ymmärrettiin hitaaksi kypsymiseksi. Suomalaisten yhdistäjänä toimi 1800-luvulla se kulttuuri, joka oli syntynyt suurelta osin kansallisiksi herättäjiksi itsensä ymmärtäneiden sivistyneistön edustajien tietoisien toiminnan tuloksena. Tällä oli selkeät esikuvat yleiseurooppalaisessa kansallisuusaatteessa. Yhtenäisen suomen yleiskielen luominen kansan puhumien murteiden sijaan ja kohottaminen rahvaankielestä sivistyskieleksi oli myös osa tätä prosessia. Suomalaisesta nationalismista ks. tarkemmin myös *Mylly*, kootusti s. 46–50.

¹⁶⁴ Siitä tarkemmin ks. *Jussila* (1992), 17–28 ja myös *Jyränki* (1989), 403–418.

¹⁶⁵ Vrt. myös *Pulkkinen* (2000), 129–138.

¹⁶⁶ Ristiriidasta ks. *Axtmann*, 1–9, 115–170.

¹⁶⁷ *Hobsbawm* (1994), 202.

kansallisvaltioita esimerkiksi englantilaisena, irlantilaisena tai juutalaisena oleminen olisi vain yksi niiden muiden tapojen joukossa, joilla ihmiset määrittelevät identiteettinsä aina kulloisenkin tarpeensa mukaan. Tämä päivä ei hänen mielestään ole kuitenkaan aivan vielä käsillä.¹⁶⁸

Hobsbawm on jopa ennustanut, että historiankirjoitus tulee näkemään kansallisvaltiot ja kansakunnat tai etniset/kiellelliset ryhmät merkitykseltään nykyistä vähäisempinä. Ne voivat siten sulautua tai sopeutua uuteen ylikansalliseen maailmanjärjestykseen – tai toisaalta myös vastustaa sen aiheuttamia muutospaineita.¹⁶⁹

Uuden, jollekin muulle kuin kansallisvaltiopohjalle rakentuvan maailmanjärjestyksen luominen ei ole kuitenkaan mikään aivan yksinkertainen tehtävä. On tarpeen pitää tarkka huoli siitä, että se ei rakennu ainoastaan taloudellisten intressien varaan. Vapautuminen valtioiden asettamista rajoituksista luo sinänsä markkinoille aikaisempaa paremmat toimintamahdollisuudet; hyvänä esimerkkinä tästä mainittakoon Euroopan unioni. Vastapainona tälle tarvitaan kuitenkin myös valtiollisista rakenteista riippumattomien ihmisoikeuksien turvaamista. Tämä on periaatteessa mahdollista, sillä enää ei ihmisoikeuksia pidetä vain kunkin valtion sisäisenä asiana – ja samalla myös kansainvälisen oikeuden ulottumattomissa.¹⁷⁰ Tärkeää on myös sosiaalisten oikeuksien turvaaminen, koska globalisaatioon jo sellaisenaan sisältyy monia sosiaalisen kahtiajakautumisen ja syrjäytymisen mekanismeja.¹⁷¹

Viime aikoina vilkkaasti käytyä globalisaatiokeskustelua on yritetty myös hyljittää.¹⁷² Silloin on torjuttu käsitys globalisaatiosta korkeimpana vaiheena siinä yksisuuntaisessa prosessissa, jossa kohotaan paikallisesta kansalliseen, edelleen

¹⁶⁸ Samoin ks. *Sihvola*, HAik 2000, 296–299. Vrt. myös *Juha Siltala*, Vieraskynä-kirjoitus ”Yhteiskuntapolitiikka on tyypistynyt rahapolitiikaksi”, HS 31.12.2001. Hänen mielestään ”kansallisvaltiosta on tulossa pelkkä valtio, väkivaltamonopoli vailla moraalisen samastumisen antamaa voimaa”.

¹⁶⁹ S. 208–209 *Sihvola*, em. lähde, kuitenkin huomauttaa: ”Tämä ei tarkoita sitä, että kansallinen historia ja kulttuuri eivät edelleenkin olisi tärkeällä (ehkä tärkeämmällä kuin ennen) sijalla yksittäisten ja varsinkin pienempien maitten koululaitoksissa ja kulttuurielämässä tai että ne eivät kukoistaisi paikallisesti paljon laajemman ylikansallisen järjestelmän osana.”

¹⁷⁰ Muutoksesta ks. esim. *Bianchi*, 179–204 ja *Reisman*, 239–258.

¹⁷¹ Globalisaation hyvinvointivaltiolle aiheuttamista uhista ks. esim. *Globalization and European Welfare States* (ed. Sykes & Palier & Prior). Erityisesti Pohjoismaiden osalta ks. myös *Globalization, Europeanization and the End of Scandinavian Social Democracy* -kirjan (ed. Geyer & Ingebritsen & Moses) eri artikkelit. Vrt. myös 24.2.2004 julkistettu Globalisaation sosiaalisen ulottuvuuden maailmankomission, raportti *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All* (www.ilo.org/wcsd), jossa vaaditaan nykyisten toimintamallien ja instituutioiden uudelleenarviointia ja globalisaatiokehityksen ohjaamista tasa-arvoisempaan suuntaan. Tärkeänä puheenvuorona tässä yhteydessä ks. myös *Juha Sihvolan* kirja ”Maailmankansalaisen etiikka”.

¹⁷² Ks. tarkemmin *Kettunen*, Tieteessä tapahtuu 5/1998, 10–17.

kansainväliseen ja lopulta globaaliin. Tuollainen kuva näet peittää näkyvistä sen, että kansallisvaltiollisen yhteiskunnan muotoutuminen oli monella tapaa kansainvälinen ilmiö, ja kansallinen ja kansainvälinen kehittyivät toistensa edellytyksinä. Myöhemmissä tutkimuksissa kaikki se, mitä ”nationalistit aikanaan esitivät annetun, alkuperäisen, luonnollisen tai olemuksellisen toteutumisenä”, on lopulta osoittautunut ”tehdyksi, rakennetuksi, löydettyksi tai keksityksi”.¹⁷³ On myös esitetty vahvoja epäilyjä sellaisen käsityksen suhteen, että nationalismi olisi kuolemassa pikaisesti pois. Perusteluna on esitetty muun muassa se tosiasia, että nationalismin juuret ovat paljon syvemmällä ihmisten yksilöllisessä ja kollektiivisessa maailmanhahmotuksessa kuin mitä kansallisvaltion kuolemaa ennustanut Hobsbawm esittää.

Ehkä on kuitenkin turha käyttää aikaa kansallisvaltion elinajan pituudesta kiistelemiseen. Tärkeämpää on sen sijaan miettiä, mitä sen tilalle mahdollisesti tulee. Miten pystytään huolehtimaan siitä, että uusi järjestelmä olisi mahdollisimman oikeudenmukainen?¹⁷⁴ Miten turvata yksilöille mahdollisimman hyvät mahdollisuudet heitä itseään koskevaan päätöksentekoon? Ensisijaisesti ajatellen asiaa EU:n puitteissa, mutta tärkeää on tarkastella asiaa myös koko maapallon tasolla.

Vielä 1990-luvullakin kansallinen itsemääräämisoikeus on toisaalta ollut tärkeä ideologinen periaate. Siihen vedoten luotiin uusia kansallisvaltioita. Kansakunnan käsitteeseen vedottiin muun muassa Saksojen yhdistämisen yhteydessä – samoin kuin toisaalta myös hajotettaessa esimerkiksi Neuvostoliitto, Tšekkoslovakia ja Jugoslavia.¹⁷⁵ Puhutaan jopa eräänlaisesta kansallisvaltion renessanssista. Samalla kuitenkin tunnustetaan tuon käsitteen kameleonttimaisuus; se muuttaa merkityssisältöään koko ajan.¹⁷⁶

Tilanteen ristiriitaisuutta osoittaa sekin, että samanaikaisesti globalisaation ja Euroopan integraatioprosessin kanssa on monissa Länsi-Euroopan maissa, muun muassa Saksassa ja Ranskassa, syntynyt nationalistisia ääriliikkeitä. Niiden edustajat suhtautuvat kielteisesti kaikkiin ulkomaalaisiin, mutta erityisen kielteisesti he suhtautuvat turvapaikan hakijoihin.¹⁷⁷ 2000-luvulla on alettu puhua

¹⁷³ Näin Kettunen, em. artikkeli, 16.

¹⁷⁴ Poliitikon näkemyksenä ks. Ranskan ent. ulkoministerin *Hubert Védrinen* kolumni ”Les chimères de ”l’irrealpolitik” européenne”, *Le Figaro*, 30.1.2004. Hänen mukaansa valtion asemaa kansainvälisessä politiikassa ei voida kiistää. Etenkin länsieurooppalaiset ovat uskoneet, että valtion suverenisuudesta luopuminen johtaa väistämättä edistykseen. Hänen mielestään se ei kuitenkaan ole automaattista.

¹⁷⁵ Tarkemmin ks. *Koskenniemi*, *Harvard International Law Journal*, Vol. 32 (1991), 400–401. Vrt. toisaalta *Hobsbawm* (1999), 532–541.

¹⁷⁶ Noin *Mommsen*, 283–300. Ks. myös *Brubaker* (1996). Kansallisvaltion tehtävien muuttumisesta ks. myös *Hirst*, *Politiikka* 1997, 3–13.

¹⁷⁷ ”*Germany to the Germans*” kuuluu heidän iskulauseensa. Tarkemmin ks. *Knischewski*, 144–148 ja *Jenkins & Copsey*, 101–124.

uudenlaisen nationalismin kukoistuksesta. Tämä on tullut näkyviin muun muassa siinä, että kun EU:n perustuslaki ei syntynytkään toivotussa ajassa vuoden 2003 loppuun mennessä, tämän selitettiin varsin yleisesti johtuvan siitä, että kaikki jäsenmaat ajoivat HVK:ssa sokeasti omia kansallisia etujaan koko unionin edun jäädessä silloin taustalle.

Kansallisvaltiomallin elinkelpoisuutta osoittaa toisaalta sekin, että Euroopan unioniin on lainattu monia rakenteita kansallisvaltiomallista (parlamentti, kansallisuus yms.). Jotain voidaan päätellä myös siitä, että EU:lla on oma lippu ja hymni. Toisinaan jopa pohditaan, tulisiko EU:sta luoda valtio.¹⁷⁸ EU:n vastustajat ovat taas mielellään tuoneet esiin muun muassa sen seikan, että EU:n puitteissa ei ole löydettävissä yhtenäistä identiteettiä, mitä kansalaisuuden, ja myös unionin kansalaisuuden, katsotaan heidän mielestään ilman muuta edellyttävän.¹⁷⁹ Toisaalta on syytä korostaa, että yksittäisten jäsenvaltioiden sisälläkään ei ole mahdollista puhua yhtenäisestä identiteetistä, vaan niissä vallitsee usein hyvin laaja kirjavuus kielen, etnisen alkuperän yms. tekijöiden suhteen.

Sitä, mihin EU:ssa pyritään, voidaan ehkä parhaiten kuvata sanalla ”supranationalismi”.¹⁸⁰ Samalla on luovuttu jyrkästä ”suvereenien kansallisvaltioiden” ja ”globaalin organisaation” välisestä vastakkainasettelusta ja pyritään pikemmin korostamaan EU:ta niitä eräällä tavalla välittävänä vaihtoehtona. Täysin suvereenia kansallisvaltiota ei itse asiassa ole koskaan ollut edes olemassa. Supranationalismin lähtökohtana on Euroopan integraation kehittäminen olemassa olevien kansallisvaltioiden pohjalta ja niissä ilmeneviä paikallisia identiteettejä kunnioittaen. Kansakunta on tuolloin tärkeä kokonaisuus, jonka kautta ihmiset

¹⁷⁸ Vrt. suomalaisessa EU-vastaisessa keskustelussa EU:n ”ei nähdä koostuvan monista kansallisvaltioista, vaan se on itsenäinen valtakeskus. EU:ta ei pidetä kansalliset rajat ylittävänä vuorovaihtuksena. Euroopan yhdyntyessä monien kansallisten toimijoiden kansainvälisen mallin katsotaan vaihtuvan keskusjohtoiseen määräysvaltaan. EU:n suvereenisuus tuomitaan illegitiimiksi, koska se ei ole luonnollisen yhteisön tai kansallisvaltion itsenäisyyttä. – – Kansa entiteettinä on EU:n vastustajille niin keskeinen poliittisen toiminnan subjekti, että sekä maan (Suomen) sisäinen demokratia että valtioiden välinen toiminta määritellään kansan kautta. EU:n vikana taas pidetään sitä, että EU:n ei nähdä sopivan sen paremmin maan sisäiseen kansan valtaan kuin kansainväliseen toimintaan. – – Kansainvälistä toimintaa ei mielletä kansalliset rajat ylittäviksi tai niitä marginalisoiviksi, vaan se nähdään joko irrallisten suvereenien yksiköiden kohtaamisena – kuten suvereenien valtioiden tapauksessa – tai joidenkin ylivaltaan perustuvana muiden alistamisena. – – Lähtökohtaisina perustoimijoina nähdään kansallisvaltiot, joiden suvereniteetin näkökulmasta EU tuomitaan.” Tarkemmin ks. EU-vastustajien argumentaatiota tutkineen *Iisa Räsänen* (2000) kirjoitus, erit. s. 31.

¹⁷⁹ Vrt. *Ward* (1995), 15–28 ja sama (2000), 191–206. Ks. myös *Axtmann*, 164–170. Ks. myös *A. Smith* (1997), 340, joka asettaa ”eurooppalaiselle identiteetille” seuraavanlaisia haasteita: ”Shaping a cultural identity that will be both distinctive and inclusive, differentiating yet assimilative, may yet constitute the supreme challenge for a Europe that seeks to create itself out of its ancient family of ethnic cultures.”

¹⁸⁰ Sitä lyhyesti kuvaa *Sihvola*, LM 2000, 213–214.

voivat ilmaista kuulumisensa yhteisöön.¹⁸¹ Valtio on kansakunnalle tärkeä ennen kaikkea turvallisuuden ja hyvinvoinnin ylläpitämiseksi.

Kansakuntien rajat ylittävää supranationalistista yhteistyötä tarvitaan ennen kaikkea estämään kansallisvaltioita väärinkäyttämästä rakenteitaan esimerkiksi aggressiiviseen ulkopoliittikkaan tai vähemmistöjen syrjintään. Supranationalistinen yhteistyö ei pyri luomaan uusia valtiollisia rakenteita Euroopan tasolle, vaan sen sijaan korostetaan pikemminkin kansalaisyhteiskunnan tasoista yhteistyötä. Tavoitteena on näin vahvistaa yleiseurooppalaista arvokeskustelua.

Supranationalistit hyväksyvät EU:n kautta tapahtuvan taloudellisen, ulko- ja sisäpoliittisen, oikeudellisen ja kulttuurisen yhteistyön, mutta varoittavat sitä vastoin pyrkimyksistä, jotka tähtäävät yhtenäisen liittovaltion ja yhteisölliseltä identiteetiltään yhtenäisen eurooppalaisen kansakunnan muodostamiseen. He hyväksyvät sinänsä myös unionin kansalaisuuden, mutta lähinnä vain siinä merkityksessä, että se merkitsee sitoutumista erityisten eurooppalaisten, paikallisen identiteetin rajat ylittävien arvojen kunnioittamiseen.¹⁸² Näitä arvoja ovat esimerkiksi ihmisoikeuksien ja kulttuurisen erilaisuuden kunnioittaminen. Tarvitaan myös kanavia, joiden kautta kulttuurien välinen vuoropuhelu voi toteutua. Siltä osin ei välttämättä olla vielä kovin pitkällä; Eurooppa-tasoisesta kansalaisyhteiskunnasta ei vielä välttämättä voida puhua.

Mielestäni yhä vireillä oleva EU:n perustuslakiprosessi ei missään tapauksessa mene noiden rajojen yli, eikä EU:sta olla luomassa liittovaltiota, vaan pikemminkin se päinvastoin vahvistaa juuri kuvaamani tyyppistä kehitystä (ks. esim. konventin perustuslakiehdotuksen johdanto-osa), vaikei perustuslain ”mahtikäskyllä” sinänsä esimerkiksi kansalaisyhteiskuntaa – ja siinä käytävää keskustelua – pystytäkään aktivoimaan.

3.3 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Vaikka aina ei välttämättä niin olekaan ajateltu, tänä päivänä jo myönnetään, että kansallisvaltio ei ole mikään luonnollinen, ylihistoriallinen asia taikka modernisaation automaattinen tulos. Se on aina aktiivisen poliittisen toiminnan tulos.

¹⁸¹ Vrt. *Rosas* (1993), 178, jonka mielestä ”kansan ja kansakunnan käsitteet saattavat olla väistymässä. Ne kenties ovat kuoleutuvan suvereenisuuden käsitepareja”. Vrt. toisaalta *Bankowski & Christodoulidis* (2000), 21, pelkäävät, että ”the state has taken over the nation; that we worship the single European state. We start moving away from the idea of different nations. The diversity goes away.”

¹⁸² Vrt. kesällä 2003, samoihin aikoihin kun konventti jätti perustuslakiehdotuksen, nähtiin Saksan ja Italian välille täysin toisessa asiassa syntyneessä ”sanasodassa” paluu ikivanhaan Eurooppaan, jossa kansallisidentiteetit, stereotypit ja herkkäluonteisuudet jäivät. Ks. tarkemmin esim. *Süd-deutsche Zeitung*, 11.7.2003 (”Das uralte Europa”).

Siten sen olemassaolokaan ei ole itsestäänselvyys. Kansallisvaltiosta ei ole myöskään luonnostaan johdettavissa perustuslain olemassaoloa. Vaikka kansallisvaltio kuolisi, ei sen mielestäni tarvitse merkitä samaa perustuslaki-instituutiolle, kuten traditionaalinen ajattelutapa vielä olettaa. Siten kansallisvaltion ”kohtalosta” ei vielä voida päätellä mitään perustuslain kohtalosta. Tuollainen muodollinen tarkastelu ei kuitenkaan vie asiaa yhtään eteenpäin, vaan vasta perustuslain sisällölliset kysymykset ja etenkin yleiset periaatteet ovat ratkaisevassa asemassa tuollaisessa arvioinnissa. Ovatko ne sellaisia, että ne voivat toteutua vain kansallisvaltion yhteydessä? Tämä riippuu kuitenkin paljolti siitä, miten suvereenisuuden käsite tai kansansuvereenisuusperiaate määritellään. Ovatko ne välttämättömästi sidottuja kansallisvaltioyhteyteen? Entä edellyttääkö demokratian toteutuminen aina yhtenäistä kansakuntaa? Jos niin todella on, se merkitsee sitä, että demokratia ei edes lähtökohtaisesti voisi toteutua esimerkiksi EU:n puitteissa. Niin on ainakin Saksan valtiosääntötuomioistuimien asiaa tulkinnut siltä osin, kuin on kyse saksalaisten osallistumisesta lainsäädäntövallan käyttöön EU:n puitteissa, vaikka tuollainen tulkinta onkin saanut kovaa kritiikkiä osakseen, ja itse asiassa tällä hetkellä ollaan varsin epävarmoja siitä, miten tuomiota pitäisi lopulta tulkita.¹⁸³ Kansalaisuuden käsite onkin tärkeä tässä tarkastelussa. Voiko sillä olla merkitystä myös kansallisvaltiota laajemmassa yhteydessä? Vai onko kansalaisuuden sisältökin määritelty jo tarkoin etukäteen?

Edellä esittämiini kysymyksiin pyrin vastaamaan tarkemmin seuraavassa luvussa (III). EU:n kehityksen osalta haluan edelleen tarkastella asioita kansallisvaltion modifikaation kannalta, ja samaa ajattelen myös valtiosääntöoikeudellisten käsitteiden ja periaatteiden kannalta. Miten ne noista lähtökohdista tarkasteltuna sopeutuvat uuteen EU-aikaan? Kaikkea ei tarvitse hylätä kerralla.

¹⁸³ Ks. myöhemmin s.

III

VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISISTA PERUSKÄSITTEISTÄ JA PERIAATTEISTA

Seuraavaksi käsittelemme tarkemmin eräiden valtiosääntöoikeuden yleisiin oppeihin luettavien käsitteiden ja periaatteiden syntytaustaa samoin kuin niiden sisältöä. Samalla sijoitan ne tarkemmin edellä esittelemääni kansallisvaltion syntyhistoriaan. Tietenkin niissä kaikissa on tapahtunut ajan mittaan monenlaisia muutoksia, mutta Euroopan unioni on tarkastelussani kuitenkin kiistatta keskeisin muutosten aikaansaaja. EU on kuitenkin lopulta monessa mielessä eri asemassa kuin kaikki muu valtioiden keskinäinen kansainvälinen yhteistyö, vaikka sitä ainakin Suomen perustuslain näkökulmasta käsitellään yhä monelta osin samalla tavoin kuin muita kansainvälisiä järjestöjä, joiden toimintaan Suomen valtio on sitoutunut osallistumaan. Jotta EU:n aikaansaama muutos kaikessa laajuudessaan tulisi selväksi, täytyy meidän olla perillä myös valtiosääntöoikeuden yleisistä opeista sellaisina kuin ne on ymmärretty kansallisvaltioissa tähän asti. Sen takia en ala tarkasteluani suoraan EU-jäsenyyden ajasta. Käsittelemme seuraavassa eri periaatteita ja valtiosääntöoikeudellisia käsitteitä pääosin yksittellen, mutta vasta kokonaisuuden perusteella voidaan nähdä eri asioiden keskinäinen yhteys (ks. tältä osin myös seuraava IV luku).

EU-ajan ongelmana on se, että toisaalta toimitaan yhä kansallisvaltioiden puitteissa, mutta samalla käytössä olevia perinteisiä valtiosääntöoikeudellisia käsitteitä ja periaatteita on lainattu myös EU:n yhteyteen. Mitä valtiosääntöoikeudellisten käsitteiden ja periaatteiden siirtäminen, tai niiden joutuminen, uuteen toimintaympäristöön tuolla tavoin merkitsee? Merkitseekö se sitä, että samalla niissä pakostakin tapahtuu muutoksia myös kansallisvaltiossa, vaikkei siihen nimenomaisesti pyritäisikään? Esimerkiksi suvereenisuuden käsite ei voi säilyä muuttumattomana, jos siitä aletaan puhua myös EU:n yhteydessä. Kuten olen edellä todennut, kyse ei ole mistään nollasumma-pelistä. Suvereenisuutta arvioitaessa kyse ei ole myöskään vain yksittäisen jäsenvaltion ja EU:n välisestä suhteesta, vaan asiaa on tarkasteltava myös kokonaisuuden kannalta. Sama pitää paikkansa myös muiden käsitteiden ja periaatteiden, kuten esimerkiksi tärkeän kansansuvereenisuusperiaatteen, suhteen.

Tässä luvussa liikun vielä varsin yleisellä tasolla, vaikka joitakin erityisesti Suomea koskevia esimerkkejä tuon jo tässä yhteydessä esiin. Suomen valtiosääntöoikeutta käsittelemme tarkemmin vasta kirjan V luvussa. Toistolta ei siten kokonaan ole mahdollista välttyä. Pyrkimykseni on kuitenkin toteuttaa tutkimus siten, että siirryn abstraktista konkreettiseen, eli myöhemmin Suomen avulla pyrin konkretisoimaan tässä luvussa vielä paljon yleisemmällä tasolla esittämäni.

1 Suvereenisuuden käsite

1.1 TAUSTAKSI

Suvereenisuus on perinteisesti ollut yksi valtiosääntöoikeuden keskeisimmistä käsitteistä, ellei jopa kaikkein keskeisin. Itse asiassa koko perustuslain olemassaolo perustuu siihen: ns. kompetenssi-kompetenssi eli kyky säätää kaikkien valtion alueella valtaa käyttävien orgaanien toimivallasta (= perustuslainsäätämistalvalta) on valtion *sisäisen suvereenisuuden* ydin. Lisäksi suvereenisuuteen kuuluu ns. alueherruus eli oikeus käyttää julkista valtaa alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden. Tämän kanssa jonkinasteisessa ristiriidassa on viime aikoina toistuvasti esille noussut ajatus suvereenisuuden – ja samalla suvereenin valtion – kuolemasta. Totuus löytyy ehkä kuitenkin näiden kahden äärisuunnan välimaastosta: täysin suvereenia valtioita ei enää ole – jos ylipäätään on koskaan ollutkaan – mutta toisaalta myös suvereenisuuden kuolemasta puhuminen on liioittelua. Toisaalta ei noin yleisellä tasolla liikuttaessa ehkä ole aina kiinnitetty huomiota siihen, missä merkityksessä suvereenisuuden käsitettä kulloinkin on käytetty. Toisinaan kyse on ollut enemmänkin tosiasiallisen tilanteen kuvauksesta kuin sen juridisesta analysoinnista.

Kuten *Pål Wrange* on osuvasti todennut, suvereenisuuden käsite on yhä erityisen tärkeä poikkeuksellisia olosuhteita silmällä pitäen (*“sovereign is he who decides on the exception”*, kuten hän osuvasti toteaa). Hän on myös sitä mieltä, että jos maailmanhistoria olisi kulkenut eteenpäin sen suuntaisesti, miltä tilanne vielä vuonna 1985 näytti, suvereenisuuden käsite olisikin ehkä jo haudattu kokonaan.¹ Silloin länsimaiden ja sosialististen valtioiden välinen vastakkainasettelu oli vielä hyvin keskeisessä roolissa maailmanpolitiikassa.

”Postsuvereeni” valtio on ehkä tulevaisuuden – ja monessa mielessä jo tämänkin päivän – ilmiö. Silloin ei valtio ”kuole”, mutta sen rinnalle, ei siis välttämättä kilpailijaksi, tulee muitakin tärkeitä valtaa käyttäviä elimiä.² Perinteisen hallitus-

¹ *Wrange*, *Juridisk Tidskrift* 2/1994–1995, 365–366.

² *MacCormick* (1999), 142: ”Here then we have a ‘post-sovereign’ Europe. It is a Europe of no longer absolutely sovereign states interacting with and through a Community with an independent legal order of its own. – This evolution beyond sovereignty has not occurred by a process whose result has been that the powers formerly vested in a sovereign state no longer exist or are exercisable in Europe. But they are no longer exercisable by a single power-structure with a single normative frame. They still exist but have been diffused or parcelled out in a new and distinctive way.”

ten välisen kansainvälisen yhteistyön (kansainväliset järjestöt, kuten YK) ohella entistä suuremman merkityksen on saanut jossain määrin aikaisemmasta poikkeaville toimintaperiaatteille rakentuva kansainvälinen yhteistyö (ennen kaikkea Euroopan unionin puitteissa tapahtuva), jossa toisaalta yksilöiden rooli poikkeaa aikaisempaan nähden muun muassa sillä tavoin, että äänioikeus suorissa Euroopan parlamentin vaaleissa, ja toisaalta oikeusjärjestyskin – lähinnä sen suhde kansalliseen oikeuteen nähden – rakentuu kokonaan uudenlaiselle pohjalle.

Vielä 1900-luvun alussa – Suomen itsenäistymisen aikoihin – kansainvälinen oikeus koski lähinnä vain suvereeneja valtioita ja niiden välisiä suhteita, ei sitä vastoin valtioiden ja yksityisten ihmisten välisiä suhteita. Monet valtiosopimukset olivat vielä silloin kahden valtion välisiä – eivät useinkaan vielä monenkeskisiä, kuten nykyään on usein asianlaita. Ensimmäistä suurta muutosta merkitsi ylikansallisten järjestöjen, kuten YK:n, aseman vahvistuminen toisen maailmansodan jälkeen. Valtion *ulkoinen suvereenisuus* tarkoittaa sitä, että kansainvälisiin järjestöihin liittyminen – ja niiden puitteissa laadittujen sopimusten hyväksyminen – on yhä ainakin periaatteessa vapaaehtoista. Saman doktriinin mukaisesti valtio voi myös irtaantua yksipuolisesti kansainvälisoikeudellisista velvoitteistaan.

Kansainvälisten järjestöjen, esimerkiksi YK:n tai Euroopan neuvoston, puitteissa laaditut kansainväliset sopimukset sääntelevät nykyään myös sellaisia kysymyksiä, joita aiemmin pidettiin valtioiden sisäisinä asioina (mm. ihmisoikeuskysymykset) ja lähinnä vain valtion oman perustuslain sääntelemänä ja valtion omien elinten käsittelemänä kysymyksinä. Ihmisoikeuksien loukkauksia käsittelemään on viime vuosikymmenien aikana perustettu kansainvälisiä tuomioistuinta ja muita valvontaelimiä, joten valtioiden voidaan sanoa vapaaehtoisesti suostuneen suvereenisuutensa rajoituksiin silloin, kun ne ovat itse alistuneet tuollaisten elinten toimivallan alaisiksi esimerkiksi ihmisoikeuskysymyksissä.³

Ylipäätään voidaan tehdä sellainen johtopäätös, että valtiot eivät enää pidä tiukasti kiinni suvereenisuudestaan perinteisessä mielessä, vaan pyrkivät sen sijaan kansainvälisen yhteistyön avulla saavuttamaan itselleen erilaisia etuja. Lähtökohtaisestikaan suvereenisuus ei siten ole enää yhtä ehdoton kuin se on aiemmin ollut. Tämä muutos tulee näkyviin myös Suomen uuden perustuslain 1 §:stä, jonka 1 momentin mukaan ”*Suomi on täysivaltainen tasavalta*”, ja edelleen 3 momentin mukaan ”*Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.*” Samalla kumotun HM 1 §:n 1 momentin (”*Suomi on täysivaltainen tasavalta, jonka valtiösääntö on vahvistettu tässä hallitusmuodossa ja muissa perustuslaeissa*”) osalta

³ Sitä, miten radikaalia muutosta Euroopan ihmisoikeussopimus tehokkaine valvontamekanismeineen aikoinaan merkitsi tästä näkökulmasta, korostaa Simpson. Hän kytkee asian sodan jälkeiseen yhteiskunnalliseen kontekstiin.

on runsaasti tulkintakäytäntöä siitä, milloin valtiosopimuksen on katsottu rajoittaneen valtion täysivaltaisuutta ja sen valtiosisäinen voimaan saattamisen vastaavasti vaatineen eduskunnassa supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Näin on käynyt muun muassa silloin, kun vieraan valtion viranomaiset on oikeutettu Suomessa julkisen vallan käyttämiseen.⁴ Uuden perustuslain 1.3 §:n ilmaiseman kansainvälisyysperiaatteen tarkoituksena oli heikentää aiemmin tuolta osin omaksuttua suhteellisen jyrkkää tulkintalinjaa.⁵ Samalla kuitenkin koko valtiosääntöoikeudellinen teoria vaatii uudenlaisia kysymyksenasetteluja.

Ehkä vielä suurempaa muutosta on merkinnyt Euroopan integraation tiivistyminen, joka on tuonut teoreettisella tasolla, samoin kuin kaikkien EU:n jäsenmaiden käytännössä, lisäväriä suvereenisuuskysymykseen. Viime vuosina suvereenisuus on ollut myös suosittu tutkimusaihe tutkijoiden keskuudessa eri puolilla Eurooppaa.⁶ EU:n yhteydessä suvereenisuutta koskeva kysymyksenasettelu on monessa mielessä täysin toinen kuin aiemmassa kansainvälisessä yhteistyössä. Suomen EU-jäsenyyssopimusta käsiteltiin valtiosääntöoikeuden näkökulmasta kuitenkin paljolti kuin mitä tahansa Suomen solmimaa valtiosopimusta, vaikka sen oikeusvaikutukset erosivat monessa suhteessa muista kansainvälisistä sopimuksista. Tällä viitataan esimerkiksi siihen, että jäsenvaltiolla ei ole enää valinnanvaraa sen suhteen, hyväksyykö se EU:n sekundäärilainsäädännön, jota ei aina tarvitse – eikä edes saa – saattaa valtiosisäisesti voimaan.

Jäsenyyssopimuksen useiden eri sopimusmääräysten katsottiin rajoittavan tuohon aikaan voimassa olleessa HM 1 §:ssä ilmaistua täysivaltaisuusperiaatetta, minkä takia sopimuksen hyväksyminen eduskunnassa oli mahdollista vain supitettua perustuslainsäätämisyjärjestystä noudattaen.⁷ Sen sijaan myöhemmin Nizzan sopimusta voimaansaatettaessa uuden perustuslain jo voimassa ollessa perustuslakivaliokunta päätyi siihen, että PeL 1 §:n täysivaltaisuussäännöksen tulkitseminen siitä lähtökohdasta, että Suomi on EU:n jäsen, tarkoittaa sen seikan huomioon ottamista, että EU-jäsenyys on merkinnyt monenlaisia täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla. Unionin tehtäväkentän vähäinen, esimerkiksi tarkistusluonteinen kehittäminen unionilla jo olevien toimivaltuuksien

⁴ Käytännöstä kootusti ks. *Mutanen*, 63–114.

⁵ Noin *HE 1/1998 vp.*, 71–72. Ks. myös *Perustuslaki 2000* -komiteanmietintö, 133: ”– – olisi perusteltua lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen, eivät olisi ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa.” Ks. myös *Saraviita* (2000), 59, 66–67. Käytännöstä uuden perustuslain voimaansaolon ajalta ks. esim. *PeVL 45/2001 vp.*

⁶ Uusimmasta keskustelusta ks. esim. *Wind* (2001) ja *Walker* (2003).

⁷ Ks. tarkemmin *PeVL 14/1994 vp.* Vrt. sen sijaan *Jyränki* (1996), 53–72, jonka mielestä liittymissopimus olisi tullut voimaansaattaa VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä hyväksytyllä lailla.

sien pohjalta saattaa siten olla sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kanssa, kuten oli myös asianlaita juuri tuossa tapauksessa, joten silloin ei ollut tarpeen käyttää PeL 94.2 §:ssä tarkoitettua supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä (ks. *PeVL 38/2001 vp.*).

1.2 SUVEREENISUUDEN KÄSITTEEN KRITIIKISTÄ

Tässä vaiheessa on tarpeen pohtia hieman tarkemmin suvereenisuuden käsitteen lähtökohtia. Mistä siinä oikein on kyse? Onko siinä mahdollisesti jotain sellaista, mikä on lopullisesti menettämässä merkitystään nykypäivän kansainvälistyvässä maailmassa? Vai onko kyse pikemminkin sen sopeutumisesta muuttuvan yhteiskunnan asettamiin vaatimuksiin?

Koko kansainvälisen oikeuden järjestelmä on alun perin rakentunut suvereenien valtioiden varaan. Kansainvälinen oikeus rakentuu sen varaan, että rinnakkain toimii valtioita, joilla on valta toimia suhteellisen vapaasti – paitsi omissa sisäisissä asioissaan, myös toisiin valtioihin ja niiden keskinäisiin yhteenliittymiin nähden. Valtion suvereenisuus kansainvälisoikeudellisena käsitteenä on suhteellinen käsite; sitä ovat rajoittamassa kansainvälisen oikeuden kulloinkin voimassa olevat normit.

Martti Koskenniemen mielestä valtion suvereenisuus on monessa mielessä rinnastettavissa yksilön vapauteen (”liberty”) oikeudellisessa keskustelussa.⁸ Tällä hän viittaa siihen, että oikeuden subjekteina ovat toisaalta valtiot ja toisaalta yksilöt keskenään. Vapaudella ja suvereenisuudella ilmaistaan ne rajat, joiden puitteissa valtioiden ja yksilöiden tulisi toimia. ”Suvereenisuus” toimii siten sekä normina että tilanteen kuvauksena. Suvereenisuudella, kuten ei myöskään vapaudella, ei ole mitään ennalta annettua sisältöä, vaan sitä määriteltäessä on otettava huomioon tosiasiallinen tilanne (so. muiden toimijoiden, toisten valtioiden ja yksilöiden toimet).⁹ Valtion tosiasiallisen toimintavapauden kuvauksena suvereenisuudella onkin tänä päivänä täysin toinen sisältö kuin vielä muutama vuosikymmen sitten.

Ulkoinen suvereenisuus on luonnollisesti sekin muuttunut siinä suhteessa, että sen lähtökohtana oleva ajatus valtioiden yhdenvertaisuudesta pitää todellisuudessa entistä huonommin paikkansa.¹⁰ Lisäksi kansainvälisistä velvoitteista irtautuminen yksipuolisin toimenpitein ei ole enää käytännössä lainkaan itsestään

⁸ *Koskenniemi* (1989), 192–263.

⁹ *Koskenniemi* (1998), 942, korostaa, että suvereenisuus ei ole valtiolle ”luonnostaan” kuuluvien oikeuksien tai vapauksien summa, vaan pikemminkin heijastus niistä velvoitteista, jotka valtio on ottanut kantaakseen, ja niistä oikeuksista, jotka sille kansainvälisen oikeuden perusteella kuuluvat.

¹⁰ Tarkemmin ks. *Kingsbury*, *European Journal of International Law*, Vol. 9 (1998), 599–625.

selvä asia, vaikka valtiolla siihen muodollisesti onkin oikeus. Erityisen hyvin tämä pitää paikkansa valtion EU-jäsenyyden suhteen (tästä tarkemmin ks. myöhemmin VI luvussa).

Valtiosääntöoikeuden kannalta mielenkiintoisempi on sisäisen suvereenisuuden käsite. Sen keskeisen sisällön – ja nykyisten ongelmien – ymmärtämiseksi on syytä palata ajassa vähän taaksepäin. Alun perin on lähdetty suvereenisuuden jakamattomuudesta: sen kuuluessa aluksi monarkille, sitten kansalle ja myöhemmin valtiolle.¹¹ Vasta viime vuosina tästä jakamattomuuden ajatuksesta on luovuttu siinä mielessä, että EU:n kehityksen myötä on alettu puhua ns. jaetusta suvereenisuudesta (”shared sovereignty”) tai myöhemmin jopa ns. moniulotteisesta suvereenisuudesta (”multidimensional sovereignty”).

Seuraava suvereenisuuden käsitteessä tapahtuneen muutoksen erittely perustuu paljolti *Neil MacCormickin* analyysiin hänen vuodelta 1999 olevassa ”Questioning Sovereignty”-kirjassaan.¹² Samantyyppisiä analyysejä löytyy toki eräiltä muiltakin tutkijoilta. Peruslähtökohtana MacCormickilla on *Hans Kelsenin* teorian kritisoiminen. Kelsenin teoria oli sekin paljolti sidoksissa omaan aikaansa, joten on varsin luonnollista, että se ei enää vastaa kovin hyvin tämän päivän yhteiskunnan tilannetta.

1900-luvun oikeudellisessa ajattelussa vallitsevana on ollut ajatus valtion ja oikeuden samastumisesta. Sen mukaan vain valtio voi ”luoda” oikeutta, ja valtio on suvereeni silloin, kun sen säätämä oikeus koetaan legitiimiksi ja sitä noudatetaan. Kelsenin luodessa laajalle levinneen teoriansa viime vuosisadan alussa se olikin monessa mielessä radikaali aiempaan luonnonoikeudelliseen teoriaan verrattuna. Viimeksi mainitun lähtökohtana oli ajatus, että oikeus on valtion yläpuolella ja siis olemassa jo sitä ennen.

Lähtökohtaisesti valtiot ovat toimivia subjekteja ja tekevät hyvin erilaisia asioita, jopa niinkin konkreettisia kuin mobilisoivat armeijoita ja julistavat sotia. On kuitenkin vaikea sanoa, mitä valtion ”takana” itse asiassa on. Siellä ei kelseniläisen teorian mukaan ole mitään, sillä sen lähtökohtien mukaisesti valtiolla tarkoitetaan yksiselitteisesti niitä hallituselimiä, joista on säännöksiä perustuslaissa yms. julkisoikeudellisissa laeissa. Itse asiassa saman lähtökohdan mukai-

¹¹ Suvereenisuuden käsite syntyi 1500- ja 1600-luvuilla Ranskassa ruhtinasabsolutismin legitimoimiseksi. Kansallisuuden johtajana toimiva ruhtinas kielsi keskiaikaisen valtajärjestelmän (paavin, keisarin, feodaaliruhtinaiden yms.). Ranskan kuningas julisti olevansa suvereeni, jolloin kaikki olivat hänen välittömän käskyvaltansa alaisia. Itse hän ei sen sijaan ollut kenenkään alainen. Ranskan vallankumouksen yhteydessä, 1700- ja 1800-lukujen vaihteessa, korostettiin *kansan* suvereenisuutta (kansa käyttää ylintä valtaa valtion alueella). Vasta 1800-luvun loppupuolella alettiin korostaa valtion epäpersoonallista muotoa, sen oikeushenkilöluonnetta. Sitä on luonnehdittu kompromissiksi ruhtinas- ja kansansuvereenisuuden ideoiden kesken. Tarkemmin ks. *Jyräinki* (1998), 39–40.

¹² Vrt. *Lindseth* (kirja-arvostelu), *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 21 (2001), 145–163.

sesti valtio ei luo oikeutta eikä oikeus valtiota, vaan valtiossa ja oikeudessa on kyse samasta asiasta – eri puolilta asiaa tarkasteltuna.¹³ Teoreettisena lähtökohtana Kelsenillä on kuviteltu perusnormi (*Grundnorm*) oikeusnormien hierarkian huipulla.

Oikeudella ja valtiolla on aina myös sosiaalinen ulottuvuutensa. Kaikki inhimillinen toiminta perustuu aina tietyn normatiivisen kehyksen olemassaololle; jopa puhuminen perustuu kieliopin sääntöjen olemassaololle. Kieliä on syntynyt varsin spontaanisti, ja vain joistakin kielistä on tullut ns. virallisia kieliä, kuten MacCormick esimerkinomaisesti tuo esiin. Institutionaalinen normatiivinen järjestys ylipäättään on ihmiskunnan olemassaolon pysyvä ominaisuus. Kuitenkin vain tiettyinä historiallisena ajanjaksona on ihmiskunta omaksunut itselleen juuri valtion muotoisen hallitsemisen tavan. Sitä ennen on kuitenkin ollut olemassa tavanomaista oikeutta, ja sitä kautta on myöhemmin päädytty valtiosääntönormien sitovan merkityksen tunnustamiseen. Valtio on sitten omaksunut tarvittavan normatiivisen järjestyksen rauhan ylläpitämiseksi, taloudellisen aktiviteetin sääntelemiseksi jne. Valtio myös pyrkii siihen, että kaikki jo aiemminkin olemassa olevat institutionaalisen järjestyksen muodot näyttävät siltä, kuin ne olisivat peräisin valtiosta itsestään.

Niitä päämääriä, joiden saavuttamiseksi valtaa käytetään, ei aseta suinkaan laki tai valtiosääntö. Ne ovat aina poliittisten johtajien asettamia, ja valtiosääntö on yksi keino asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Siten valtio on myös poliittisen vallan ”näyttämö”, ei pelkästään oikeudellinen auktoriteetti (*“the state is a political form that is in its nature only imperfectly or incompletely identified with the law”*, kuten MacCormick osuvasti toteaa).¹⁴ Vaikkei valtio voikaan tulla toimeen ilman tiettyä minimilainsäädäntöä ja lakia kohtaan osoitettua minimikunnioitusta, on valtion ja oikeuden suoraviivainen samaistaminen kuitenkin virheellistä.¹⁵ Kuten MacCormick asian ilmaisee (s. 25):

”Our conclusion is that there is imperfect identity of law and state, overlap without complete identity. A state is a territorial organization of political

¹³ Kelsenin analyysistä tarkemmin ks. *MacCormick* (1999), 20–22, 40–44. Kelsenin teoriasta tiivistetysti ks. *Hans Kelsen*: ”The General Theory of Law and the State” (1945), 180–195.

¹⁴ Näin synnytetty valtio näyttää neutraalilta, vaikkei se sitä todellisuudessa ole. Ks. tästä myös *Vähämäki*, *Oikeus* 1998, 390–393.

¹⁵ *MacCormick* (1999), 40: ”– the existence of a legal order is necessary but not sufficient to the existence of a state. As was said already, there cannot be a state at all unless there is a legal order. A legal order is a legal system in operation in a by and large efficacious way, whereby the conduct of people in some kind of a social whole is ordered in accordance with a set of genetically interrelated norms whose authority or validity is derivable from a single constitution. That is itself in turn validated by a non-positive basic norm. For a legal order to constitute a state, it has to have other properties: it has to be an order of coercive norms, stipulating the application of sanctions upon certain events. It has to be relatively centralized. It has to have a distinct territorially defined sphere of validity, and has to be actually effective within that territory or a large part of it.”

power that requires constitutional definition and organization, but is not necessarily confined effectively by constitutional limits. Institutional normative order can exist apart from the state, and customary normative order is a condition for the grounding of the constitutional order that a state requires. States can, but do not have to, establish a monopoly on institutional normative order, purporting to make 'law properly so-called' fully and exclusively co-extensive with state law."

Valtion valtaa ei siten ole pakko käyttää valtiosäännön asettamien rajojen puitteissa eikä niin täysin koskaan tehdäkään. Valtiollisen vallan käyttö voi johtaa myös laittomaan gangsterismiin, mutta se ei suinkaan merkitse sitä, että institutionaalisen normatiivisen järjestyksen – ja siten oikeuden – luonne itsessään olisi terroristisen järjestyksen kaltainen.

Valtion ja oikeuden tuolla tavoin samaistava teoria oli ymmärrettävissä hyvin niin kauan, kun oikeus oli pääsääntöisesti kansallisvaltioista peräisin olevaa ja ihmisten laajamittaisen organisoitumisen muotona kansallisvaltio oli lähes ainoa tapa. Perustuslaki (ei tosin välttämättä kirjoitettu perustuslaki, vaan myös kirjoittamaton käy, kuten on yhä asianlaita MacCormickin omassa kotimaassa, Isossa-Britanniassa), johon sisältyi perussäännökset valtiollisten elinten organisoinnista ja toiminnasta samoin kuin kansalaisten oikeuksista, oli silloin kiistatta keskeisin, perustavaa laatua oleva laki.¹⁶ Yhteiskunnan muuttuessa myös oikeudellinen teoria vaatii aina muutoksia – niin myös kelseniläinen valtion ja oikeuden samaistava teoria.

MacCormick itse lähtee siitä, että nyt on voimassa samanaikaisesti useita oikeusjärjestyksiä: on tietyn valtion, esimerkiksi Ison-Britannian, oikeus ja sen lisäksi on voimassa myös EU:n oikeus. Tämä tarkoittaa sitä, että vallitsee ns. oikeudellinen pluralismi. Useiden oikeusjärjestysten ollessa samanaikaisesti voimassa ja päteviä on mahdollista, että eri oikeusjärjestykset antavat erilaisen vastauksen samaan oikeudelliseen kysymykseen. Lopputulos riippuu aina siitä, minkä oikeusjärjestyksen kannalta tilannetta kulloinkin tarkastellaan (kuten MacCormick toteaa: "The problem in principle is not that of an absence of legal answers to given problems, but of superfluity of legal answers").

Eri oikeusjärjestysten välillä on kuitenkin lukuisia yhteyksiä. Muuhun kuin valtion säättämään oikeuteen ei tosin välttämättä liity samanlaista oikeutta fyysisen pakkovallan käyttöön oikeuden toteuttamiseksi kuin mikä valtiolla on. Teoreettisesti tällaista uutta tilannetta, etenkin sitä Ison-Britannian kannalta tarkas-

¹⁶ Ks. myös Vähämäki, Oikeus 1998, 396, joka korostaa, että "ihmisoikeuksien irrottaminen valtiosta merkitsee niiden irrottamista kansallisuudesta ja ratkaisee näin ristiriidan, joka suvereenisuuden ja kansalaisuuden välillä vallitsee, kun laki on sidottu valtioon ja valtiosuvereniteettiin ja sitä kautta johonkin erityiseen ominaisuuteen, jonka perustalta oikeudet myönnetään tai kielletään."

teltaessa, voidaan MacCormickin mukaan lain soveltamisen näkökulmasta kuvata siten, että ns. tunnistamissääntö on osin muuttunut maan EU-jäsenyyden myötä. Uusi tilanne saattaa käytännössä johtaa siihen, että tuomioistuimen on annettava EY:n oikeudelle etusija tilanteessa, jossa se on ristiriidassa kansallisen lainsäädännön kanssa.

Oikeudellinen pluralismi lähtee siitä, että kaikenlainen oikeus kuuluu ryhmään ”institutionaalinen normatiivinen järjestys”. Tämä ei ole millään tavoin sidoksissa siihen, ovatko ihmiset organisoituneet juuri valtion muotoon, vaan lähtökohtana on, että kyse on yleisemminkin nimenomaan ihmisille tyypillisestä toiminnasta. EU:n aikakaudella on hyvinkin mahdollista, että samanaikaisesti on voimassa myös kaksi perustuslakia (siinä merkityksessä, että kumpikin niistä sisältää säännöksiä hallitusvallan käytöstä), joista kumpikin tunnustaa toisensa pätevyyden kummankin omalla alueella. Kyse ei ole niinkään hierarkiasuhteesta, vaan pikemminkin eräänlaisesta vuorovaikutussuhteesta.¹⁷ MacCormick käyttää tässä yhteydessä englanninkielistä termiä ”*mixed constitution*”, jolle en ole osuvaa suomennosta keksinyt (s. 149: ”mixed both as to constitutional types as to normative sources”).

Tässä uudessa useamman oikeusjärjestyksen maailmassa suvereenisuutta koskeva ongelmanasettelu on muuttunut kokonaan toiseksi. Perinteisesti suvereenisuuden sisältöä ja ulottuvuutta pohdittaessa lähtökohtana on ollut yksittäisen valtion näkökulma: rajoitetaanko – ja missä määrin – tietyllä valtiosopimuksella sen suvereenisuutta. Vastaavasti EU:n osalta, valtiosääntöoikeuden näkökulmasta asiaa tarkasteltaessa, on perinteisesti todettu, että se ei voi olla suvereeni, koska siltä puuttuu ns. kompetenssi-kompetenssi eli valta päättää itse omien toimielintensä toimivallasta.¹⁸

Suvereenisuutta ei voida enää pitää entiseen tapaan jakamattomana, ja se on muutoinkin varsin moniulotteinen ilmiö, ilmeisesti paljon moniulotteisempi kuin Suomessa on osattu edes kuvitella. Tosin Suomen uuden perustuslain valmisteluasiakirjoissa (HE 1/1998 vp., 71–72) lähdettiin selkeästi siitä, että ”valtion täysivaltaisuus ei nykyisen vilkkaan kansainvälisen kanssakäymisen aikana voi olla rajoittamaton, vaan kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet asettavat merkittäviä rajoituksia Suomen toimintavapaudelle eri aloilla. Samoin Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä on otettava huomioon tul-

¹⁷ MacCormick (1999), 117: ”No state’s constitution is as such validated by that of any other, nor is it validated by Community law. For each state, the internal validity of Community in the sense mandated by the ‘supremacy’ doctrine results from the state’s amendment of constitutional and sub-constitutional law to the extent required to give direct effect and applicability to Community law.” Besson, European Law Journal, Vol. 10 (2004), 269–272, käyttää tässä yhteydessä termiä ”cooperative model of sovereignty” ja puhuu suvereenisuuden dynaamisesta käyttämisestä.

¹⁸ Vrt. Wind (2001), 158: EY:n tuomioistuin ei välttämättä ole enää samaa mieltä asiasta.

kittaessa säännöstä Suomen täysivaltaisuudesta. Vaikka jäsenyyden kansainvälisissä järjestöissä voitaisiinkin puhtaan muodolliselta kannalta katsoa aina merkitsevän valtion täysivaltaisuuden rajoitusta, ei tällainen tulkinta ole nykyisen kansainvälistymiskehityksen valossa perusteltu. Valtion tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin riippuvat olennaisesti osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön.”

Suomen EU-jäsenyyden tosiasiallista merkitystä täysivaltaisuuden kannalta on tulkittu siten, että Euroopan unionin jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereenisuudestaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi. Tuollainen tulkinta omaksuttiin perustuslakivaliokunnassa EU-jäsenyyssopimusta hyväksyessä vuonna 1994. Useiden sopimusmääräysten katsottiin tuolloin juuri mainitusta syystä johtuen olevan ristiriidassa tuolloisten HM 1 ja 2 §:n säännösten kanssa (*PeVL 14/1994 vp.*). Suomes-
sa on sittemmin alettu puhua tuossa yhteydessä ns. jaetusta suvereenisuudesta ilman, että olisi eritelty sen tarkemmin, mitä tuolla sanalla itse asiassa tarkoitetaan.¹⁹ Lakitekstissä tuota termiä ei luonnollisestikaan käytetä, vaan kyse on lähinnä ns. valtiosääntöoikeuden yleisten oppien tasoisesta käsitteestä. Ainakin *Jyränki* on nyttemmin käyttänyt myös lievennetyn suvereenisuuden käsitettä perustuslain 1.3 §:n ilmaiseman suvereenisuuden osalta (”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi”).²⁰ Tätäkin voidaan pitää osoituksena suvereenisuuden (valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä) sisällön muuttumisesta ajan mittaan.²¹

Ero nykypäivään verrattuna tulee näkyviin myös siinä, että mainitsemani suvereenisuuden jakamattomuus tarkoitti myös hallitsemisen yhtenäisyyttä (”unity of governmental functions”). Toisin sanoen poliittisen vallan käyttö oli tuolloin lähtökohtaisesti keskitettyä. EU:n myötä poliittista valtaa on siirtynyt kansallisvaltion ulkopuolellekin. Tällaiseen kehityssuuntaan on kuitenkin suhtauduttu varsin ristiriitaisesti. Toiset näkevät EU:n ja sen jäsenvaltioiden kesken jaetun suvereenisuuden monessa mielessä kansansuvereenisuuden jonkinasteiseksi ”viholliseksi”. He ovat silloin yksiselitteisesti sitä mieltä, että demokratia voi toteutua vain kansallisvaltion puitteissa eikä EU:n päätöksenteko siten edes periaat-

¹⁹ Havaintojeni mukaan tutkijoista julkisesti ensimmäisenä tuota käsitettä käytti *Jyränki* (1996), 52 (”olisiko aihetta puhua – jäsenvaltioiden ja EY:n kesken – *jaetusta suvereenisuudesta*”). Vrt. myös jo *PeVL 5/1992 vp.* Ks. myös *de Witte* (1998), 285, alav. 36, jonka mukaan termiä ”joint exercise of sovereignty” käytti erityisesti komission ent. puheenjohtaja *Jacques Delors* (ranskalaisesta vastaavasta doktriinista ks. em. *de Witten* artikkeli, 296).

²⁰ *Jyränki* (2000), 55.

²¹ Jo aiemmin perustuslakivaliokunta oli omaksunut HM 1 §:n osalta tulkinnan suvereenisuuden ”eri asteista”. Käytännöstä kootusti ks. *Mutanen*, 31–35. Uuden perustuslain osalta vastaavasti ks. *Jyränki* (2000), 215–218. Ks. myös *Saraviita* (2000), 57–64.

teessa voi täyttää demokraattisuuden vaatimuksia. Toiset puolestaan ovat aivan päinvastaista mieltä; heidän mielestään valtiosuvereenisuuden pohjalle rakentuva kansansuvereenisuuden malli on pikemminkin demokratian vihollinen. Tätä perustellaan sillä, että traditionaalisen suvereenin valtion lähtökohtana on ideologinen yhtenäisyys. Kuitenkin vain uudenlainen, erilaisuuden lähtökohdakseen tunnustava demokratia vastaa tämän päivän uudistuneen Euroopan vaatimuksia. Päätöksentekoprosesseja on nykyisin olemassa useilla eri tasoilla, ei enää ainoastaan kansallisvaltioissa eikä toisaalta myöskään keskitetysti vain EU:n tasolla. Tässä uudessa tilanteessa kansalaisten tulee saada vaikuttaa kaikilla tasoilla tapahtuvaan poliittiseen päätöksentekoon.²²

Edellä jo totesin, että (valtio)suvereenisuudella ja kansansuvereenisuudella on tietty yhteys sitä kautta, että teorian tasolla on tähän asti lähdetty siitä, että kansansuvereenisuus toteutuu lähtökohtaisesti juuri (kansallis)valtiossa. Uudemman demokratiateorian mukaan sen sijaan lähdetään siitä, että kansansuvereenisuus (= demokratia) toteutuu uudenaikaisissa ”kombinaatioissa”. Tämä tarkoittaa sitä, että yksityiset ihmiset toimivat muuallakin kuin valtiotasolla. Nämä kombinaatiot vaihtelevat tilanteen mukaan, eli päätöksenteko ei tapahdu suinkaan aina samoissa puitteissa.²³

Ns. jaetusta suvereenisuudesta puhuttaessa suvereenisuutta ei voida enää samastaa yksinomaan valtioon tai johonkin sen toimielimeen (hallitukseen, parlamenttiin tms.), mutta kyse ei ole myöskään siitä, että suvereenisuus olisi jaettu tiukasti valtion ja EU:n, sen tiettyjen elinten, kesken. ”Se mikä on pois toiselta, on vastaavasti siirtynyt toiselle” -ajattelu ei sovi enää tähän tilanteeseen. Enää ei kuitenkaan ole mahdollista nähdä tilannetta vain kaksiulotteisesti: toisella puolella valtio ja toisella jokin kansainvälinen organisaatio, jonka hyväksi valtion suvereenisuutta on rajoitettu. Tyypillistä sen sijaan on ns. moniulotteisuus, jonka taustalla on nähtävissä parhaillaan käynnissä oleva kehitys ns. differentoituneen eli eriytyneen integraation suuntaan. Enemmän kuin pelkkiä orgaaneja korostetaan silloin niiden taustalla vaikuttavia ihmisiä, heidän toimiaan. Silloin huomio-

²² *MacCormick* (1999), 123–136. Vrt. kritiikki, jonka mukaan demokratia voi toteutua vain silloin, kun lähtökohtana on ajatus ihmisten kuulumisesta yhteen mm. yhteisen joukkotiedotuksen, yhteisen puoluelaitoksen ja yhteisen poliittisen debatin kautta. Noilta osin ei Euroopan osalta kuitenkaan voida puhua yhtenäisyydestä, em. edellytykset eivät täyty. Tuollaisesta keskustelusta ks. em. julkaisu, 144.

²³ *Walker* (2000a), 31–32: ”With the trend towards differentiated integration, a two-dimensional analysis is no longer appropriate. Instead, we may envisage a number of different ’Europes’, their breadth and depth dependent upon the integration arrangements specific to the policy field in question, and embedded in a complex network of relations with one another and with the various Member States. In turn, we require a set of analytical tools that is adequate to this emerging multi-dimensional configuration of authority, a task which may involve a significant revision of the theoretical language honed to make the two-dimensional Europe.”

ta kiinnitetään siihen seikkaan, että samat ihmiset toimivat sekä kansallisvaltiotasolla että EU:n tasolla, hieman erilaisissa ”raameissa” vain, aina tilanteessa ja toimialasta riippuen. Heidän toimiaan eri rooleissa ei voida missään tapauksessa pitää ilman muuta ristiriitaisina, vaan pikemminkin toisiaan täydentävinä.

Erimielisyyttä esiintyy myös siitä, mitä jaetun suvereenisuuden käsitteellä lopulta tarkoitetaan. Onko suvereenisuus jaettu EU:n ja sen jäsenvaltioiden organien kesken vai onko suvereenisuuteen luettavien *valtaoikeuksien*, esimerkiksi lainsäädäntövallan, *käyttö* jaettu siten, että sitä käyttävät toisaalta jäsenmaissa lainsäädäntövaltaa käyttävät ihmiset ja toisaalta EU:ssa lainsäädäntövaltaa käyttävät ihmiset eli osin samat ihmiset eri rooleissa?²⁴ Asia on ymmärretty vähän eri tavoin eri tahoilla. Suomessa ilmeisesti kumpikin mainittu vaihtoehto on ollut esillä. Koska asiaa ei kuitenkaan ole eritelty sen tarkemmin, on vaikea sanoa asiasta mitään varmaa.²⁵ Itse joka tapauksessa lähdän viimeksi mainitusta vaihtoehdosta.

Edellä esitetty kysymys liittyy myös siihen, että nykyään useiden EU-maiden perustuslaeissa on nimenomainen säännös toimivallan siirtämisestä kansainvälisille toimielimille tai jopa nimenomaan EU:lle. Mitä tällöin itse asiassa on tarkoitus siirtää? Eri kielissä asia saa vähän eri vivahteita. On täysin eri asia puhua suvereenisuuden tai toimivallan siirtämisestä (*transfer*) kuin toimivallan delegoimisesta (*delegate*)? Eri maissa on asiaan suhtauduttu vähän eri tavoin.²⁶ Termin valinnalla on nähty olevan merkitystä siltä kannalta, katsotaanko siirron olevan lopullinen vai voidaanko se tarvittaessa myös peruuttaa, asiaa jäsenvaltion kannalta tarkasteltaessa. Ensiksi mainitsemani termi (transfer) antaa kuvan jossain määrin pysyvämmästä ilmiöstä.

Näkökulmasta riippuen eroavuuksia mielipiteissä esiintyy myös sen suhteen, pidetäänkö kiinni ajatuksesta, että EU:lle siirretty toimivalta on kuitenkin loppujen lopuksi sidoksissa aina jäsenyys sopimuksen olemassaoloon. Näin ajatellen

²⁴ Tarkemmin ko. ongelmasta ks. *Wrange*, *Juridisk Tidskrift* 2/1994–1995, 353–358. Erot käyvät ilmi myös *de Witten* alav. 19 mainitusta artikkelista, vrt. siinä s. 285 ja 296. Samoin ks. *de Búrca* (2003), 449–460.

²⁵ Ks. EU-jäsenyys sopimusta koskeva *PeVL 14/1994 vp*. Siinä käytetään sanamuotoa ”Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi”, josta ei käy ilmi, kummasta em. vaihtoehdosta on kyse. Siinä ei kuitenkaan nimenomaisesti viitata ihmisiin, jotka ovat toimijoina, vaan puhutaan ainoastaan valtiosta. Samoin *HE 1/1998 vp.*, 72.

²⁶ Tarkemmin ks. *de Witte* (1998), 277–304. Esim. Tanskassa asiasta on keskusteltu jonkin verran, ks. *Koch*, 109–111 ja *Rasmussen* (2000), 380–389. Tanskan perustuslaissa (20 §) käytetään sanontaa ”de beføjelser – – kan – – overlades til” (”powers – – may – – be delegated to”). Vrt. myös edellä s. 119–120 kuvaamani ranskalainen keskustelu, jossa päädyttiin siihen, että silloinen perustuslaki ei sallinut suvereenisuuden siirtämistä, kylläkin rajoittamisen, mutta mihin asti. Vrt. Ranskan perustuslain nykyinen Art. 88-2: ”– – la France consent aux transferts de compétences nécessaires – –”.

valtio on kuitenkin aina lopulta asetettava etusijalle EU:hun nähden.²⁷ Näin on asianlaita valtiosääntöoikeuden ja kansainvälisen oikeuden näkökulmasta asiaa tarkasteltaessa, kun taas eurooppaoikeuden kannalta asiaa tarkastelevat eivät välttämättä tuollaista näkemystä enää ole valmiita hyväksymään, vaikka muodollisesti jokaisella jäsenmaalla onkin koko ajan ollut oikeus erota EU:n jäsenyydestä niin halutessaan. Eroamisoikeudesta otettiin konventin ehdotuksen mukaisesti EU:n perustuslakiin nimenomainen maininta (I-60 artikla).

1.3 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Yhteenvetona totean, että suvereenisuuden käsitteen ympärille syntyneet ristiriidat johtuvat osin siitä, että suvereenisuus ymmärretään valtiosääntöoikeudessa vähän eri tavalla kuin kansainvälisessä oikeudessa tai eurooppaoikeudessa.²⁸ Traditionaalisin näkökulma on valtiosääntöoikeudellinen, ja siitä näkökulmasta suvereenisuuden käsitettä on yleisesti ottaen tulkittu hyvin tiukasti. Eri maissa on jouduttu pohtimaan, miten pitkälle meneviä suvereenisuuden rajoituksia maan perustuslaki sallii. Integraation tiivistyessä monissa maissa on jouduttu muuttamaan perustuslakia tai venyttämään sen tulkintaa. Kyse on tällöin poikkeuksista valtiosääntöisesti maan omille viranomaisille varattuun valtamonopoliin.

Myös Suomessa suvereenisuutta valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä on ainakin uuden perustuslain voimaantuloon saakka tulkittu varsin tiukasti. Uudessa perustuslaissa on uuden ajan merkinä omaksuttu ns. lievennetty suvereenisuus (PeL 1.3 §), jonka tulkintaa koskeva tärkein periaatekannanotto tähän mennessä saatiin Nizzan sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä (*PeVL 38/2001 vp.*). EU:n perustuslaillisen sopimuksen osalta on myös odotettavissa myös kiinnostava tulkinta Suomen perustuslain 1 §:stä, kunhan siihen vaiheeseen asti päästään.

Kansainvälisoikeudellisena käsitteenä suvereenisuus on jo jossain määrin joustavampi käsite. Kuten Koskenniemi on todennut, modernin kansainvälisen oikeuden valtiosuvereenisuudella tarkoitetaan yleensä valtion kansainvälisoikeudellista toimivaltaa.²⁹ Suvereenisuus ei hänen mukaansa jäsenny tällöin

²⁷ Vrt. myös *Jyränki* (1998), 313–316, joka muistuttaa siitä, että oikeuspartikularismin tunnustaminen johtaa siihen, ettei EY:n oikeuden etusija kansalliseen normistoon nähden voi olla johdettavissa kumpaakaan oikeusjärjestystä ylempänä olevasta normistosta (koska sellaista ei ole), vaan etusijan myöntäminen yhteisönormeille soveltamistilanteissa on puhtaasti tosiasiallinen ratkaisu (valtakysymys). Vrt. myös *Jääskinen* (2001), 124.

²⁸ Tarkemmin eri näkökulmista (nimenomaan oikeudellisesta näkökulmasta – ei tosiasiallisen tilanteen kannalta) ks. *Wrange*, *Juridisk Tidskrift* 2/1994–1995, 350–366.

²⁹ *Koskenniemi* (1998), 940.

”kansainvälisen oikeuden kanssa ristiriidassa olevaksi periaatteeksi, vaan sitä tarkastellaan kansainvälisen oikeuden perusteella valtiolle delegoituna toimintavapautena, joka on relatiivinen kulloinkin voimassa oleviin muihin oikeusnormeihin nähden”. Hän korostaa, että oikeudellisessa tarkastelussa on valtiosuverenisuuden normatiivinen ja deskriptiivinen tarkastelu pidettävä erossa toisistaan.

Tänä päivänä valtiot eivät ole sillä tavoin toisistaan riippumattomia, kuin suverenisuusteoreetikot alun perin ajattelivat. Toisaalta ne eivät kuitenkaan myöskään ole ei-suvereeneja. Vaikka monien, etenkin pienten valtioiden, tosiasiallinen toimintavapaus on usein hyvinkin vähäistä, niitä kohdellaan kansainvälisessä kanssakäymisessä siitä huolimatta suvereeneina valtioina. Suverenisuuden kriteerinä voidaan pitää ainoastaan sitä muodollista näkökohtaa, onko valtio perustuslaillisessa riippuvuussuhteessa toiseen valtioon. Jos niin on, on kyse ei-suverenista yhteisöstä.³⁰

Valtion sitoutumista kansainvälisiin järjestöihin ei pidetä suverenisuudesta luopumisena. Kansainvälisen oikeuden näkökulmasta myös EU-jäsenyys sopimus on periaatteessa luokiteltavissa kansainväliseksi sopimukseksi. Valtion sitoutuminen EU:n jäsenyyteen on merkinnyt sen omien lainsäädäntöelinten tosiasiallisen toimivallan supistumista. Vaikka suverenisuuden deskriptiivinen sisältö on kaventunut, sen normatiivinen merkitys (kansainvälisoikeudellisena käsitteenä) on silti pysynyt ennallaan. Suverenisuuden kuolemasta puhuminen on siten syytä asettaa tähän yhteyteen.

Koska EU kuitenkin poikkeaa niin monessa suhteessa muista kansainvälisistä järjestöistä, on ymmärrettävää, että edellä kuvattu kansainvälisoikeudellinen suverenisuuden käsite on EU:n yhteydessä osoittautunut varsin puutteelliseksi. Toisaalta myös perinteinen valtiosääntöoikeudellinen suverenisuuden käsite on riittämätön tänä päivänä. Tämä tulee esiin siinä, että lainsäädäntövaltaa käytetään paitsi kansallisissa parlamenteissa, myös Euroopan parlamentissa ja muissakin EU:ssa lainsäädäntövaltaa käyttävissä elimissä.

EU:n vahvistumisen myötä on alettu korostaa ulkoisen ja sisäisen suverenisuuden välistä eroa. Alun perin lähdettiin siitä, että niissä on kyse samasta asiasta – eri puolilta tarkasteltuna. Näistä edellistä ei oikeudellisena käsitteenä pidetä enää yhtä merkittävänä kuin jälkimmäistä, joka on puolestaan kokenut merkittäviä muutoksia erityisesti EU:n kehityksen myötä. Aiemmin vallitsevassa asemassa ollut jakamattoman suverenisuuden käsite oli täysin valtiokeskeinen, mikä tarkoitti sitä, että kaikkia asioita pohdittiin valtion – ja sen oikeusjärjestyksen – näkökulmasta. Siten oli perusteltua puhua myös EU-jäsenyyden aikaansaamista valtiosuverenisuuden rajoituksista. Integraation tiivistymisen myötä alet-

³⁰ Näin Koskenniemi (1998), 942.

tiin kuitenkin vähitellen puhua ns. jaetusta suvereenisuudesta, joka perustuu sille lähtökohdalle, että tietyllä ”poliittisella alueella” on useita oikeusjärjestyksiä omine suvereeneine toimijoineen. Kyse ei kuitenkaan ole siitä, että samalla otetaisiin kantaa niiden keskinäiseen arvojärjestykseen, vaan pikemminkin halutaan ottaa etäisyyttä niiden välille mahdollisesti syntyviin kiistoihin.³¹

Integraation syveneminen Euroopassa on ehkä johtamassa siihen, että on olemassa useita ”Eurooppoja”. Kyse ei silloin enää ole kaksijakoisuudesta Euroopan unioni vastaan sen 25 yksittäistä jäsenvaltiota. Tätä tilannetta varten luodussa moniulotteisen poliittisen auktoriteetin mallissa sille tyypillisine suvereenisuusopeineen on kuitenkin ehkä vielä enemmänkin kyse koko ajan kehitymässä olevasta mallista kuin jo olemassa olevasta järjestyksestä. On mahdollista, että vastaisuudessa muodostuu muunkinlaisia valtioiden yhteenliittymiä kuin nykyinen Euroopan unioni. On mahdollista, että EU:n sisällä tapahtuu vielä hajaantumista: joissakin asioissa jotkut jäsenvaltiot muodostavat muita tiiviimmän yhteistyön alueen ja jotkut toiset mahdollisesti joissakin muissa asioissa. Suvereenisuus on nähtävissä tuolloin ”sarjaksi kilpailevia vaateita koskien suvereenisuutta tietyssä poliittisessa yhteisössä”.³² Tuolloin valtio on jo paljolti menettänyt sen erikoisaseman, mikä sillä yhä on poliittisen vallankäytön näyttämönä. Tästä tilanteesta ollaan kuitenkin ymmärtääkseni vielä varsin kaukana.

Uudessa tilanteessa on noussut esille sellaisiakin näkemyksiä, että suvereenisuuden käsite pitäisi hylätä kokonaan ja puhua sen sijaan esimerkiksi lainsäädäntövallan, tuomiovallan ym. käytöstä. Ongelmaksi edelleen kuitenkin jää, mistä nuo kaikki tulevat, eli mistä toimivalta on peräisin. Toisaalta on korostettu, että

³¹ Kuten *Bankowski & Christodoulidis* (2000), 17–18, osuvasti toteavat, on lähdettävä siitä, että ”kriisi” on normaalitila. ”The whole point of trying to describe the EU in terms of ‘interlocking normative spheres’ is to be able to see the whole system as a continuous process of negotiation: one that does not have to have one single reference point to make it either a stable state system or one that is approaching that end.”

³² Ks. *Walker* (2000a), 36–64. S. 41–42 tulee esille keskeinen idea: ”A Europe of concentric circles clearly implies a multi-dimensional configuration of authority and a third level of claims to sovereignty. The idea of permanent separation between core and periphery as regards certain policy areas, together with the traditional common structure for certain basic functions of the Union, suggests that alongside the original claim of the agencies of the sovereign state and the continuing claim to sovereignty made on behalf of the Union of Fifteen as regards its common baseline of functions, in the areas of separate and accelerated development new agencies would, in time, emerge to make their own distinctive claim to ultimate legal authority.”

Joustavuudesta (”flexibility”) Amsterdamin sopimuksessa luotuna uutuutena ks. esim. *Stubb* (2000), 145–157 ja ks. myös *Usher* (1998), 253–271. Edelleen ks. *Nizzan sopimuksen* tiiviimpää yhteistyötä koskevat säännökset (ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla) ja konventin perustuslakiehdotuksen tiiviimpää puolustusyhteistyötä koskevat kiistanalaiset säännökset (ks. Suomen hallituksen näkemyksistä *VNS 2/2003*, 26–27, 56–58). Ks. myös *Shaw*, *Common Market Law Review*, Vol. 40 (2003), 279–311.

oikeudellisen tradition kanssa on paremmin sopusoinnussa, että käytetään vanhoja, tuttuja käsitteitä, vaikka niiden sisältö muuttuukin ajan mittaan. Niin on tosiasiassa käynyt myös suvereenisuuden käsitteen kohdalla (jaettu suvereenisuus, oikeudellinen suvereenisuus, tosiasiallinen suvereenisuus jne.).³³ Samalla kun tuollainen muutos tunnustetaan, ollaan valmiita myös luopumaan siitä kaikesta mystiikasta, mikä suvereenisuuden käsitteeseen on toisinaan liitetty. Toisaalta on hyvin perusteltavissa sellainenkin näkemys, että suvereenisuuden käsitettä tarvitaan nimenomaan poikkeustilanteita varten. Silloin kysymys siitä, kelle suvereenisuus pohjimmiltaan kuuluu, nousee kiistatta esille, vaikkei sitä normaalioloissa juurikaan jouduttaisi pohtimaan.

Tässä uudessa tilanteessa perustuslain – ja laajemmin myös valtiosäännön – rooli on myös muuttunut. Perustuslaissa ei voi enää olla kyse nykyisyyttypisestään itsestään selvästi hierarkian huipulla olevasta normistosta, jonka avulla puolustetaan perinteistä valtiosuvereenisuutta, sen loukkaamattomuutta. Uudessa ei-hierarkkisessa usean eri oikeusjärjestyksen mallissa perustuslain tehtävänä on pikemminkin mukautua ensimmäisenä uuden tilanteen vaatimaan politiikan ja oikeuden uudenaikaiseen vuorovaikutussuhteeseen ja olla edistämässä uudenlaisen poliittisen debatin syntyä. Muutos näkyy siinäkin, että Kelsenille perustuslaki ei ollut sinänsä arvojärjestys, vaan kyse oli ainoastaan kunkin valtion eri säädösten keskinäisen, muodollisen hierarkian ilmaisevasta laista (lähtökohtana muodollinen pätevyys). Vasta myöhemmin perustuslaista ja erityisesti sen perusoikeusluettelosta on tullut yhteiskunnan perusarvot ilmaiseva normisto, joka on otettava huomioon kaikessa lainsäädännössä ja lakeja sovellettaessa.³⁴

Voidaan aiheellisesti epäillä, tarvitaanko integraation syvetessä ns. supra-konstitutionaalisia normeja ratkaisemaan samalla eri oikeusjärjestysten välisiä ristiriitoja, vaikka sellaistaakin on ehdotettu.³⁵ Jos sellaisia tarvitaan, ei todellisuudessa ollakaan valmiita muutokseen, vaan halutaan vain luoda uudenlainen nor-

³³ Tarkemmin ks. *Wrange*, *Juridisk Tidskrift* 2/1994–1995, 362–364. Hänen mukaansa ”sovereignty will exist, if nothing else than as a ghost that captures our thoughts, at least until the present generation of lawyers all lie amouldrın’ in their graves. Until we learn to think about the European Union as something completely different from everything we know today, ’sovereignty’ seems to be a necessary part of our vocabulary.”

³⁴ Perusoikeuksilla oli paikka ns. puhtaan oikeusopin järjestelmässä vain, jos ne olivat muiden oikeusnormien tapaan säädettyjä ja jos niihin voitiin suoraan perustaa subjektiivisia oikeuksia. Kelsenille nykyajalle tyypillinen erottelu oikeussääntöihin ja oikeusperiaatteisiin oli myös täysin vieras. Ks. tästä myös *Pöyhönen* (2000), 196–198, jonka mukaan ”1900-luvun oikeustiede oli dialogia Hans Kelsenin kanssa”.

³⁵ Ks. *Walker* (2000a), 63, johtopäätös: ”In summary, the ’non-project’ of differentiated integration cannot effectively address its own profound problems in terms recognisable within traditional paradigms of constitutional thought, yet its principal players are reluctant to seek to address them in any other terms.”

mihierarkia menetetyn tilalle. Tiukka hierarkia ei kuitenkaan enää sovi muuttuviin päätöksentekokokoonpanoihin. Jollain tavoin se sopisi vielä sellaiseen tilanteeseen, jossa on kyse yksittäisen jäsenvaltion ja EU:n välisestä ”kaksinkamppailusta” vallankäytön suhteen, mutta ns. joustavassa integraatiossa tilanne muuttuu entistä monimutkaisemmaksi.

2 Kansansuvereenisuuden periaate

2.1 EDUSTUSPERIAATTEEN ITSESTÄÄNSELVYYS?

Suomessa kansansuvereenisuusperiaate saa ilmaisunsa perustuslain 2 §:ssä (*Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate*), jonka ensimmäisen momentin mukaan ”valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoonnutunut eduskunta”, ja toisen momentin mukaan ”kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen”. Tämä on tulkittavissa siten, että valtion valta johdetaan aina kansasta. Kaiken valtiollisen vallankäytön, joka valtiosäännön puitteissa tapahtuu, tulee myös olla johdettavissa viime kädessä kansan tahdosta (= kansansuvereenisuusperiaate).

Kansan osallistuminen valtiovalan käyttämiseen toteutuu Suomessa edellä mainitun mukaisesti edustuksen kautta: kansa valitsee vaaleissa itselleen edustajia käyttämään valtaa puolestaan. Tärkein valtioelin Suomen perustuslain mukaan on eduskunta, joka käyttää lainsäädäntövaltaa. Hallitusvaltaa tasavallan presidentin ohella käyttävän valtioneuvoston jäsenten tulee perustuslain 3.2 §:n mukaan nauttia eduskunnan luottamusta.

Kansansuvereenisuusperiaate saattaa vaikuttaa liian juhlalliselta, eikä koko sanaa edes mainita Suomen perustuslaissa. Sen sijaan Suomen valtiosääntöjärjestelmän yhteydessä puhutaan usein *edustuksellisesta demokratiasta* ja sen toteutumisesta. Esimerkiksi Jyräki ymmärtää demokratian valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa *päätöksentekoprosessiksi, jossa kansakokonaisuuden tahto muodostetaan*.³⁶ Hän kytkee tällöin demokratian käsitteeseen kaikki ne perustuslaissa turvatut kansalaisten oikeudet, jotka liittyvät olennaisella tavalla tähän prosessiin (yhdenvertaisuus- ja julkisuusperiaatteen ohella vaalioikeus ja poliittisen toiminnan vapaus).

Toisin kuin oli asianlaita useimmissa maissa vielä pitkälle 1900-luvulle, tänä päivänä kansansuvereenisuus samastetaan yleisemminkin demokratiaan (eli kansanvaltaan) siinä mielessä, että kaikilla kansalaisilla varallisuudesta, rodusta,

³⁶ Jyräki (1998), 67. S. 63 hän määrittelee kansansuvereenisuuden siten, että kaiken valtiollisen vallankäytön tulee olla johdettavissa viime kädessä kansan tahdosta. Yleisesti kansansuvereenisuusperiaatteen ja demokratian eli kansanvallan käsitteiden eroista ks. myös Jyräki (2000), 57. Hänen mukaansa ”demokratia on käsitteenä moniulotteisempi kuin kansansuvereenisuus, eikä sillä ole samaa ehdottomuuden rasitetta: sen käsitesisältöön voidaan helpommin liittää varauksia, jotka suhteellistavat sitä”.

sukupuolesta yms. riippumatta tulee lähtökohtaisesti olla yhtäläinen oikeus osallistua heitä itseään koskevien lakien säätämiseen eli lainsäädäntövallan käyttöön (= oikeus asettua ehdokkaaksi vaaleissa ja yleinen, yhtäläinen äänioikeus samoissa vaaleissa).³⁷ Kansansuvereenisuus ei toteutuisi, jos vain osa kansalaisista saisi osallistua vallankäyttöön esim. juuri vaalien kautta. Sen sijaan esimerkiksi Ranskan vallankumouksen aikoihin sellaista menettelyä pidettiin täysin perusteltuna. Itse asiassa kyse oli pikemmin kansakunnan kuin kansan suvereenisuudesta; tuolloisen tulkinnan mukaan kansakunta oli se pieni osa kansasta, jolle valtiollisissa vaaleissa kuului vaalioikeus.³⁸

Kansansuvereenisuusperiaatteen sisältö onkin tänä päivänä monessa mielessä itsestäänselvyys: edustuksellista demokratiaa yleisine, yhtäläisine vaali- ja äänioikeuksineen ei tarvitse juuri edes perustella. Kuitenkin myös edustuksellinen demokratia sinänsä voidaan kyseenalaistaa³⁹, eikä se suinkaan ole ainoa tapa toteuttaa kansansuvereenisuusperiaatetta. Sen sijaan voidaan yhtä perustellusti ajaa välittömän demokratian vahvistamista. Edustuksellisen ja välittömän demokratian vastakkainasettelu ei ole kuitenkaan tarpeen. Kyse on pikemminkin siitä, miten oikeutetaan edustajien valta ja mikä on edustajien rooli järjestelmässä, jossa valtiovallan sanotaan kuuluvan kansalle. Edustuksen on usein sanottu perustuvan juridiseen fiktion, eräänlaiseen kuvitelmaan siitä, että kansa käyttäisi valtaa, joka todellisuudessa onkin edustajien käsissä. Toisaalta ”kansaa” itsessään on myös ”fiktiivinen” olio. Tämä merkitsee ensinnäkin sitä, että ”kansaa” ei ole olemassa ilman sääntöjä, käytäntöjä tai konventioita, jotka määrittelevät sen, ja toiseksi sitä, että ”kansaa” voi tehdä jotakin ainoastaan silloin, kun on sääntöjä, käytäntöjä tai konventioita, jotka määrittelevät miten ”kansan” teot konstituoituvat yksityisten kansalaisten tekemistä teoista. Se, että välitöntä demokratiaa edustavassa kansanäänestyksessä kansa käyttäisi valtaa, on yhtä fiktiivistä kuin väite, jonka mukaan kansa käyttää valtaansa eduskunnan kautta.

Vaikka joissakin tilanteissa edustajien tekemät päätökset voivat tuottaa paremmin kansan tahdon mukaisia ratkaisuja kuin kansanäänestykset, tätä ei kuitenkaan vielä ole syytä pitää osoituksena siitä, että edustuksellinen järjestelmä olisi aina ja joka suhteessa parempi vaihtoehto kuin välitön demokratia on. Kuten *Eerik Lagerspetz* toteaa, olennaista asiassa on se, että kansa voi käyttää valtaa vain jonkin institutionaalisen kehikon sisällä, eikä ole mitään yksinkertaista tapaa argumentoida, että jokin institutionaalinen ratkaisu toisi kansan tahdon pa-

³⁷ Äänioikeus ja vaalikelpoisuus valtiollisissa vaaleissa tunnustetaan kuitenkin vain Suomen kansalaisille, ja sen lisäksi kunnallisvaaleissa äänioikeus on myös Suomessa vakituisesti asuvilla ulkomaalaisilla (PeL 14 §: *Vaali- ja osallistumisoikeudet*).

³⁸ Tuollaisen rajoitetun oikeuden teoreettisista perusteluista ks. *Jyränki* (1989), 147–149: miksi vaalioikeudet oli sidottu varallisuuteen.

³⁹ Tässä yhteydessä vrt. myös *Nousiainen* (2002), 29–35.

remmin esiin kuin jokin toinen. Olennaista asiassa on vain se, että on olemassa erilaisia sääntöjä ja käytäntöjä, jotka määrittävät äänioikeuden, sen tavan jolla kysymykset asetetaan, ja tavan jolla lopputulos päätellään annetuista äänistä.⁴⁰

Osin edelliseen liittyen voidaan kyseenalaistaa myös se vaatimus, että valtiollinen vallankäyttö ja kansalaisyhteiskunnassa tapahtuva toiminta tulisi pitää tiukasti erillään toisistaan. Perinteisen demokratiateorian mukaan kansalaisyhteiskunta vaikuttaa lähinnä vain vaaleissa äänestämällä, eli kansalaisyhteiskuntatoiminta on eräällä tavoin alisteista valtiolle. Ensi sijassa näin on käynyt sen takia, että kansalaisten poliittisessa osallistumisessa keskeisessä asemassa ovat poliittiset puolueet. Niiden toiminta on kuitenkin käytännössä pelkistynyt lähinnä vain vaalikoneistoksi. On jopa katsottu, että puolueet ovat vähitellen hylänneet kansalaisyhteiskunnan ja lähentyneet valtiollisia instituutioita. Viime aikojen demokratiateoreettisessa keskustelussa on kuitenkin alettu vähitellen korostaa aikaisempaa enemmän kansalaisyhteiskunnan merkitystä. On pidetty mahdollisena, että sillä sektorilla syntyisi uudenlaisia aktiviteetteja. Nykydemokratioissa, joille on tyypillistä mm. kansallisvaltion heikkeneminen ja ideologisten joukkopuolueiden katoaminen, on ehkä syntymässä uudenlaisia yhteiskunnallisia liikkeitä, jotka tuovat mukanaan uudenlaisia haasteita myös perinteisille edustuksellisille instituutioille. Vaikka puolueet ovatkin säilyttäneet asemansa poliittisten päätöksentekijöiden valitsemisessa, poliittisessa osallistumisessa muotoutuvat aloitteet yhteiskunnan organisoimiseksi eivät enää välttämättä nouse puolueiden piiristä. ”Identiteettiedustamisen” tehtävä – ja mielipiteiden muodostaminen – saattaa samalla siirtyä yhä enenevässä määrin yhteiskunnallisille liikkeille. Niiden toiminnassa ongelmalliseksi saattaa kuitenkin muodostua jatkuva paikallisten, usein keskenään ristiriitaistenkin, paineiden välittäminen. Niillä on myös oltava käytössä hyvin useanlaisia organisaatiomuotoja ja erilaisia ideologisia ja strategisia toimintatapoja. Kun ne eivät enää välttämättä toimi yhteistyössä puolueiden kanssa, on niillä oltava myös keinot ja yhteyshkanavat vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon – ja hallintoon – eri tasoilla. Pelkkä keskustelun herättäminen ja ongelmien esiin nostaminen ei enää riitä ainoaksi toimintamuodoksi.⁴¹

Edellä kuvatunlaiset muutokset ovat ymmärrettäviä etenkin kansallisvaltiota laajemmassa yhteydessä. Kansalaisten demokraattisen osallistumisen vahvistamisesta EU:n tasolla puhutaan paljon, mutta perinteisten puolueiden aktiivisuuden varaan ei sitä voida uskoa. Jos eurooppatasoisten puolueiden ainoaksi tehtäväksi jää vaalien organisoiminen, ei tuota kautta juuri pystytä lisäämään kansa-

⁴⁰ Tarkemmin ks. *Lagerspetz* (2000), 81–100.

⁴¹ Tarkemmin edustuksellisten demokratioiden uusista haasteista ks. esim. *Della Porta*, *Politiikka* 2000, 234–248. Ks. myös *Pekonen* (2000), 26–28.

laisaktiivisuutta, etenkin kun vaalit toimitetaan erikseen kussakin jäsenmaassa. Tärkeämmän roolin tässä saanevat muunlaiset liikkeet.⁴² Niiden lieneekin puolueita helpompi luoda myös valtioiden rajat ylittäviä toimintamuotoja. Partikularismista puhuminen niiden mahdollisena ongelmana ei siten tarkoita alueellista rajoittuneisuutta, vaan pikemminkin intressikohtaista partikularismia. Koska tuollaisilla liikkeillä on rajatumpi tehtävä kuin puolueilla, eroavat niiden toimintatavatkin puolueiden toimintatavoista. Ne voivat lähtökohtaisesti toimia nopeammin ja lyhyemmän aikavälin tavoittein. Useimmat puolueet sen sijaan ovat pitkän historiansa takia niin monin tavoin sidoksissa valtioon, että irtaantuminen ”valtion asian ajamisesta” saattaa olla vaikeaa. Edustuksellisen järjestelmän sisäistäminen on saanut aikaan sen, että puolueet ovat usein jättäneet hyödyntämättä välittömiä etuja ja keskittyneet sen sijaan tulevaisuudessa saavutettaviin hyötyihin.

2.2 TEOREETTISISTA LÄHTÖKOHDISTA

Koska poliittisen teorian, samoin kuin demokratiateorian, lähtökohtana on ollut niin selvästi kansallisvaltion taso, on viime vuosikymmeninä tapahtunut muutos kohti valtioita suurempiin toimintaympäristöihin aiheuttanut suuria ongelmia myös teorian tasolla. Oikeastaan myös monet valtiosääntöoikeudelliset teorit tulevat kunnolla ymmärrettäviksi vasta nykyisessä muutosvaiheessa. Myös esimerkiksi kansansuvereenisuusperiaate on ollut jo pitkään niin itsestään selvä asia, että sitä ei ole edes tarvinnut pohtia sen tarkemmin. Ainakaan suomalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa sille ei ole juurikaan tuhlattu aikaa.

Euroopan integraation tiivistyessä 1990-luvulta alkaen kansansuvereenisuusperiaate – ja vastaavasti demokratian toteutuminen – on kuitenkin aiheuttanut monia ongelmia. Voiko se toteutua myös kansallisvaltion ulkopuolella, esimerkiksi Euroopan parlamentin kautta? Valitsevathan jäsenvaltioiden kansalaiset edustajansa parlamenttiin suorissa vaaleissa, voitaisiin väittää. Entä miten tästä näkökulmasta tulee suhtautua kansallisten parlamenttien ennakkuuilemiseen EU-asioiden kansallisessa käsittelyssä? Etenkin Suomessa on haluttu sitä kautta tarkoin varmistaa se, ettei Suomen hallitus esitä EU:ssa lainsäädäntövallan käytössä keskeisessä asemassa olevassa ministerineuvostossa eduskunnan linjauksista poikkeavia kantoja.

Esimerkiksi Saksan ja Ranskan perustuslakien näkökulmasta suoralla kansanvaalilla valittava Euroopan parlamentti koettiin aikoinaan valtiosääntöoikeudel-

⁴² Myös EU:n perusoikeuskirjassa, josta tuli osa EU:n perustuslakia, turvataan myös EU:n tasoinen yhdistymisvapauden käyttäminen (12 artikla) samoin kuin turvataan unionin tasoinen puolue-toiminta.

lisesti ongelmalliseksi.⁴³ Ongelmat johtuivat lähinnä siitä, että jäsenvaltioita välittömästi sitovaa lainsäädäntöä syntyy nykyään myös kansallisten parlamenttien ulkopuolella, eikä Euroopan parlamentti toisaalta myöskään ole EU:ssa sillä tavoin ainoa ja tärkein lainsäädäntöelin kuin kansalliset parlamentit ovat kansallisessa lainsäätämisprosessissa.⁴⁴ Lopullinen ristiriita kansallisen perustuslain kanssa kuitenkin onnistuttiin välttämään noissa maissa sillä perusteella, että Euroopan parlamentti ei ole kuitenkaan jäsenmaan näkökulmasta katsottuna yksinomainen lainsäädäntöelin, vaan pikemminkin kansallista parlamenttia täydentävä elin, eikä sillä ole ns. kompetenssi-kompetenssia.

Vastaisuudessa, jos EU:n liittovaltiollistuminen etenee entisestään, mainittu tyypiset ongelmat tulevat vielä ilmeisemmiksi. Suomen osalta on jo ennakkoivasti tällaisia tilanteita silmällä pitäen viitattu perustuslain 94 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan ”kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita”. Merkitseekö tämä sitä, että vain kansalaisten vaaleissa valitsema Suomen eduskunta ja sen päätöksentekomenettely täyttää kansanvaltaisuuden vaatimukset? Esimerkiksi *Jyrängin* mielestä on ”kyseenalaista, kuinka pitkälti perustuslain mukaan demokraattisten instituutioiden valtuuksia voidaan siirtää demokratiavajauksesta kärsivälle unionille. Valtuuksien jatkuva lisäluovuttaminen saattaa johtaa oikeustilaan, jossa merkittävämpi osa lainsäädäntö- ja finanssivallasta on kansallisen päätösvallan ulkopuolella ja/tai jossa jäsenvaltiolla ei ole enää valtaa päättää toimivallan jakautumisesta unionin ja sen jäsenen kesken.”⁴⁵ Toki hän myöntää, että asiaan vaikuttaa myös unionin sisäisen järjestysmuodon kehitys.

Kansansuvereenisuusperiaatteen merkityksen – ja viime aikoina syntyneiden ongelmien – ymmärtämiseksi on lähdettävä liikkeelle kauempaa sen teoreettisesta samoin kuin historiallisesta taustasta. Sitä kautta havaitaan helposti, että pyrittäessä kuvamaan kansansuvereenisuusperiaatteen sisältö lyhyesti samalla helposti yksinkertaistetaan asioita. Sillä ei ole aina ollut kaikilta osin sama sisältö kuin tänä päivänä, ja myös valtioiden välillä on ollut merkittäviäkin eroja. Ajatus kansakunnasta identiteetiltään yhtenäisenä (kaikilla kansalaisilla yhteinen kieli, uskonto, yms.) nousi esille vasta 1800-luvun jälkipuoliskolla, ja silloin nimenomaan saksalaisessa nationalismia koskevassa teoriassa. Sitä vastoin Ranskan vallankumouksen aikoihin 1700- ja 1800-lukujen vaihteessa tuollainen vaatimus ei vielä edes noussut esille; Ranskan valtiossa asuneet ihmiset, ranska-

⁴³ Ks. edellä s. 120, 124. Keskustelusta ks. myös esim. *Weilerin*, *Grimmin* ja *Habermasin* artikkelit *European Law Journalissa*, Vol. 1 (1995), No. 3.

⁴⁴ Euroopan parlamentin roolin muuttumisesta keskustelufoorumista lainsäätäjäksi ks. lyhyesti *Raunio* (1999b), 114–116.

⁴⁵ *Jyränki* (2000), 217.

laiset, olivat joka suhteessa hyvin heterogeeninen ryhmä. Tuolloin tärkeä yleistahdon käsite lähti teoreettisesti erilaiselta pohjalta.

1800-luvun lopulla alkaneen nationalismin kultakauden aikana (kansallis)valtiota pidettiin ainoana mahdollisena poliittisen organisoitumisen muotona; jokaisen kansakunnan tavoitteena oli valtion muodostaminen. Tällainen kansallisvaltion ajatuksen dominanssi jatkui ainakin toiseen maailmansotaan asti. Valtion juridisena perustana oli perustuslaki, jossa turvattiin – yleensä nimenomaisesti – muun muassa kansalaisten perusoikeudet.⁴⁶ Niihin kuuluivat myös kansalaisten valtiolliset oikeudet, jotka saattavat kansalaiset osalliseksi valtiovallan käytöstä.⁴⁷ Tämän voidaan tulkita tarkoittavan sitä, että valtiollisen demokratian lähtökohtana on kansalaisten itsemääräämisoikeus. Sitä, miten itsemääräämisoikeutta käytetään, säännellään tarkemmin vaalilainsäädännöllä.

Sen sijaan vielä 1800-luvun alkupuolella teoreettisessa keskustelussa lähdettiin siitä, että valta ei voinut kuulua edes lähtökohtaisesti yksilöille vaan ainoastaan kokonaisuudelle.⁴⁸ Ranskassa asia ilmaistiin teoreettisesti siten, että vaikka kansa oli suvereeni, se ei voinut toimia välittömästi omasta puolestaan, vaan sen täytyi toimia valitsemiensa edustajien kautta. Kansakunnan edustajien tehtävänä oli löytää yleistahdo (ns. *volonté générale*), joka ei kuitenkaan muodostunut mekaanisesti, vaan erityisen sovitteluprosessin kautta. Tähän työhön kelpasi vain kansakunnan eliitti; varallisuus loi edellytykset harkita, mikä oli yleinen etu. Lähtökohtaisesti kansan oletettiin olevan hajanainen ja edustavan hyvinkin erilaisia intressejä, joten tarvittiin mainitunlaista sovittelua.⁴⁹

Lähtökohtana kansansuvereenisuutta koskevassa teoriassa pidetään yleensä sitä, että kansa tulee ennen valtiota. Tämä tarkoittaa sitä, että yhtenäinen kansakunta hyväksymällä itselleen perustuslain muodostaa valtion (”ensin kansa, vasta sitten perustuslaki” -malli). Edelleen kansakunta ”uusintaa” yhtenäistä identiteettiään käyttämällä lainsäädäntövaltaansa valtiossa. Käytännössä näin ei kuitenkaan ole aina ollut, vaan on myös mahdollista, että päinvastoin vasta valtion luomisella luodaan (yhtenäinen) kansakunta. Eli valtio tulee tuossa tapauksessa

⁴⁶ Vrt. Saksan v. 1871 perustuslaki, jossa ei nimenomaista perusoikeusluetteloa ollut.

⁴⁷ Yksilön julkiset oikeudet jaettiin kolmeen ryhmään: 1) valtiolliset (aktiiviset) oikeudet, 2) oikeudet, joiden nojalla yksilö voi saada erinäisiä positiivisia etuja ja suorituksia (positiiviset oikeudet), ja 3) negatiivisesti vaikuttavat oikeudet, jotka turvaavat yksilölle vapauspiirin, johon valtiolta ei puutu. Vain viimeksi mainittuun ryhmään kuuluvia kutsuttiin kansalaisten perusoikeuksiksi. Esim. *Veli Merikoski* käytti v. 1932 julkaisemassaan artikkelissa (LM 1932, 89–90) tällaista luokittelua, ja mallina hänellä oli *Georg Jellinekin* vastaavaa jaottelu vuodelta 1905.

⁴⁸ Saksan osalta ks. edellä s. 36–37. Siellä 1800-luvun alkupuolella valtiolla ymmärrettiin samaa kuin kansakokonaisuus siveellisenä ja henkisenä organismina. Kansaa ei ymmärretty todellisuudessa toimivaksi poliittiseksi voimaksi, vaan valtiovallan persoonallisena kantajana oli monarkki. Tarkemmin ks. esim. *Jyränki* (1989), 209–210.

⁴⁹ Ks. *Pulkkinen* (1993), 231–232, huomio ”yleistahdon” miehisestä sukupuolesta, mikä seikka on ”mainstream”-tutkimukselta yleensä jäänyt huomaamatta. Vrt. esim. *Jyränki* (1989), 45–48.

ennen kansaa. Tästä parhaan esimerkin muodostaa Saksan yhtenäisvaltion luominen vuonna 1871, jolloin hyväksytyssä perustuslaissa korostettiin monin eri tavoin kansan yhtenäisyyttä (yhteistä kieltä yms.). Tämä on tulkittavissa siten, että lain avulla pyrittiin luomaan yhtenäisyyttä kansallisvaltion puitteissa.⁵⁰

Kansansuvereenisuus ymmärrettynä itsehallintona tai kansalaisen oikeutena osallistua häntä itseään koskevan lainsäädännön hyväksymiseen on lähtökohtaisesti liitetty itsestäänselvyytenä kansallisvaltiotasoon.⁵¹ Kansansuvereenisuuteen on samalla läheisesti liitetty kansakunnan yhtenäisyys: yhtenäinen identiteetti. Samanaikaisesti kun kansallisvaltion rooli identiteetin muotoilijana on menettänyt merkitystään, on tilalle tai ainakin rinnalle tullut muunlaisia yhteenkuuluvuuksia ihmisten kesken (muun muassa rotu ja sukupuoli). Samanaikaisesti monet kansallisvaltiot ovat tulleet aikaisempaa paljon heterogeenisemmiksi. Suomi tosin on yhä yksi kaikkein homogeenisimmista valtioista maailmassa.

Koska Euroopan integraation tavoitteena ei ole uuden valtion luominen eikä yhden yhtenäisen kansakunnan tai yhtenäisen identiteetin luominen, vaan pyrkimyksenä on pikemminkin päinvastoin kunnioittaa olemassa olevia lähtökohtia tuolta osin⁵², on tämä herättänyt epäilyjä siitä, voidaanko EU:n puitteissa ylipäättään edes lähteä kansansuvereenisuusperiaatteen toteuttamisesta. Edellyttääkö se välttämättä yhtenäistä kansakuntaa? Kytetäänkö toisaalta kansakunnan käsite (itse määräamisvaltaa käyttävien yksilöiden kokonaisuutena) yksinomaan kansallisvaltioon, joten EU:n tasolla ei mainituista syistä johtuen ole edes periaatteessa mahdollista puhua kansansuvereenisuusperiaatteesta?⁵³

Jos lähdetään siitä, että Maastrichtin sopimuksen samoin kuin muutkin perussopimukset allekirjoittivat suvereenit valtiot, ei sitä vastoin ”Euroopan kansa”, ei perussopimusten voida sanoa ilmaisevan eurooppalaisen kansakunnan yhtenäis-

⁵⁰ Tarkemmin ks. *Lindahl*, *European Law Journal*, Vol. 6 (2000), 251–256.

⁵¹ Merkittävänä poikkeuksena ks. *Axtmann*, 144–170.

⁵² Ks. *Roman sopimuksen* johdannon sanonta ”luoda perusta Euroopan kansojen väliselle yhä läheisemmälle liitolle”, *Maastrichtin sopimuksen* johdannon sanonta ”syventää kansojensa välistä yhteisvastuullisuutta niiden historiaa, kulttuuria ja perinteitä kunnioittaen” ja uusimpana ks. konventin perustuslakiehdotuksen johdannon sanonta ”erilaisuudessaan yhdistynyt Eurooppa.” Ks. identiteeteistä EU:n yhteydessä myös *A. Smith* (1997), 318–340.

⁵³ Huom! tosin *Grimm*, *European Law Journal*, Vol. 1 (1995), 297, ”pehmentää” jo jossain määrin yllä esitettyjä näkökohtia: ”But this identity need by no means be rooted in ethnic origin, but may also have other bases. All that is necessary is for the society to have formed an awareness of belonging together that can support majority decisions and solidarity efforts, and for it to have the capacity to communicate about its goals and problems discursively. What obstructs democracy is accordingly not the lack of cohesion of Union citizens as a people, but their weakly developed collective identity and low capacity for transnational discourse. This certainly means that the European democracy deficit is structurally determined. It can therefore not be removed by institutional reforms in any short term. The achievement of the democratic constitutional State can for the time being be adequately realised only in the national framework.”

tä identiteettiä, kuten asia on perinteisen käsityksen mukaan kansallisvaltioiden perustuslakien kohdalla.⁵⁴ Kansa ei ole toiminut EU:ssa perustuslakia säätävänä valtana (*pouvoir constituant*) eikä se voi itse tuota valtaa käyttää myöhemminkään (= muuttaa perussopimuksia), vaan tuolta osin ollaan sidoksissa jäsenvaltioiden toimiin.⁵⁵

EU:n kohdalla kyse on pikemminkin siitä, että sekä sen nimenomaisena lähtökohtana että myös tavoitteena on erilaisuuden (*diversity*) säilyttäminen. Vaikka EU:lle perustuslaki hyväksyttäisiinkin, ei sen tavoitteena ole yhtenäisen identiteetin (yhteinen kieli, kulttuuri ym.) luominen. EU:n perustuslailla ei myöskään tähdätä valtion luomiseen.⁵⁶ Vaikkei Euroopan integraation tavoitteena olekaan yhtenäinen identiteetti traditionaalisessa mielessä, integraation lähtökohtana on kuitenkin koko ajan ollut tietynlainen ”kansakuntien yhteisö”, jolla on tiettyjä yhteisiä arvoja. Taloudellinen ja poliittinen integraatio etenee näiden yhteisten arvojen pohjalta. Jo Rooman sopimuksen johdanto-osan maininta Euroopan kansojen välisestä yhä läheisemmästä liitosta (*”an ever closer Union of European peoples”*) puhuu selkeästi tämän puolesta. Paitsi lähtökohtiin, siinä otetaan kantaa myös tulevaan kehitykseen. Silloin ei ole syytä väheksyä kansalaisten osuutta integraatioon, sen kehittämiseen.

Vaikka kansakunta luotaisiin vasta perustuslailla tai vastaavasti EU:n perussopimuksella em. rajoitetussa merkityksessä, mikä ei ole ollut poissuljettu vaihtoehto myöskään kansallisvaltioissa, kuten edellä olen osoittanut, ei tämä välttämättä merkitse sitä, että tavoitteena olisi tuolloin kansan homogeenisuus joka suhteessa (= yhtenäinen identiteetti). Itse asiassa yhtenäistä identiteettiä ei tänä päivänä voida pitää edes kansallisvaltioiden tavoitteena, vaan pikemminkin suhtaudutaan varsin kriittisesti tuonsuuntaisiin pyrkimyksiin. Euroopan integraatiota on tästä identiteettiin liittyvästä näkökulmasta kuvattu sillä tavoin, että siinä on pohjimmiltaan kyse koko ajan käynnissä olevasta keskustelusta aiheesta, mitä

⁵⁴ Tarkemmin ks. *Grimm*, *European Law Journal*, Vol. 1 (1995), 291: ”The European public power is not one that derives from the people, but one mediated through States. Since the Treaties thus have not an internal but an external reference point, they are also not an expression of a society’s self-determination as to the form and objectives of its political unity.”

⁵⁵ Vrt. Rooman julistus (*V. Giscard d’Estaing*), 18.7.2003, jossa lähdettiin siitä, että EU:n perustuslaki voitaisiin allekirjoittaa toukokuussa 2004, juuri ennen seuraavia Euroopan parlamentin vaaleja, ”joiden yhteydessä se saisi kansan hyväksynnän.” Tuosta voitaisiin päätellä, että vaalitaistelu käydään perustuslakiteemalla ja että valittava parlamentti olisi ratkaisevassa asemassa perustuslain hyväksynnässä. Huom! myös perustuslain 1 artiklan mukaan perustuslaki ilmentää sekä ”Euroopan kansalaisten ja valtioiden tahtoa – –.”

⁵⁶ Perustuslain johdannon mukaan ”Euroopan kansat, samalla kun ne ovat ylpeitä omasta identiteetistään ja kansallisesta historiastaan, ovat päättäneet voittaa entiset vastakkainasettelunsa ja luoda yhteisen tulevaisuuden yhä läheisemmällä liitolla”. Vrt. kuitenkin MEP *Esko Seppäsen* kirjoitus, HS 14.7.2003; hänen mukaansa ”perustuslailla vanha EU lopetetaan ja sen tilalle perustetaan uusi, jolla on (liitto)valtiomuoto”.

itse asiassa tarkoitetaan käytettäessä termiä ”me eurooppalaiset” (”We Europeans”).⁵⁷

Yhteenvetona voidaan todeta, että joka tapauksessa myös kansalaiset ja heidän intressinsä ovat ainakin jossain määrin olleet integraatioprosessin lähtökohdana alusta alkaen. Kansalaiset ovat mukana säätämässä (tai tarkasti ottaen: he ovat edustettuina tuossa prosessissa) heitä itseään koskevaa lainsäädäntöä, mitä kansansuvereenisuus määritelmän mukaan tarkoittaakin. Tätä ei voida kieltää vetoamalla siihen, ettei EU:lle ole turvattu kompetenssi-kompetenssia, mikä puolestaan valtioilla on. Niiden lainsäädäntövalta puolestaan perustuu siihen, että silloin käytetään perustuslaissa säänneltyä oikeutta. Lainsäädäntövallan käytön ja (kansallis)valtion – ja sen perustuslain – välillä ei voi olla ehdotonta sidosta siten, että ne olisivat kumpikin toisensa ehdoton edellytys.

Täysin riippumatta siitä, millaisia institutionaalisia muotoja Euroopan integraatio vastaisuudessa saa, ei yhtenäistä identiteettiä ole mahdollista pitää kansansuvereenisuuden edellytyksenä. Väite, että EU:n lähtökohdana ei ole yksi suvereeni kansakunta, vaan pikemminkin useita kansakuntia, ei vielä riitä perusteeksi sille, että EU:n päätöksentekomenettely ei voisi missään oloissa olla demokraattista, ts. perustua kansalaisten itsehallintoon.⁵⁸ Vastaisuudessa on yhä perustellumpaa lähteä siitä, että kansalaisten vaikutusmahdollisuudet heitä itseään koskevaan lainsäädäntöön on jaettu kahdelle eri tasolle: EU:n ja kansallisvaltion tasolle. On enää turha kiistellä siitä, kumman valta on ”alkuperäistä” tai siitä, miksei EU:n valta sellaista ole. Tuollaisella seikalla ei ole enää samanlaista relevanssia EU:n yhteydessä kuin sillä on muunlaisen kansainvälisen yhteistyön yhteydessä, jolloin suvereenin valtion valta voidaan pitää täysin omassa luokassaan. Sen sijaan hedelmällisempi lähtökohta on, että kumpikin niistä edustaa kansaa, vaikkei edustuksen periaatteellinen perusta kaikilta osin samanlainen olekaan.⁵⁹

Edellä kuvatun tyyppiset ongelmat johtuvat osin siitä, että monien tänä päivänä yleisesti käytössä olevien juridisten käsitteiden ajatellaan olevan käyttökel-

⁵⁷ Lindahl, *European Law Journal*, Vol. 6 (2000), 251: ”– European integration is not about eventually being able to say ‘We Europeans’. Instead, European integration, beginning with the Treaty of Rome, is the ongoing debate about what it means to say ‘We Europeans’.”

⁵⁸ Ed. alav. mainittu lähde, s. 240: ”– recognising that a European people is the presupposition and the *telos* of an integration process neither precludes the continued existence of a plurality of European peoples, nor necessitates the emergence of a European State.” Ks. myös Lindahl & van Roermund, 2. Suomalaisesta keskustelusta ks. Jääskinen (2001), 119–120. Hänen mielestään ethnoksen ja demoksen, siis etnisen ja poliittisen kansakunnan, välillä ei ole mitään analyttisesti välttämätöntä suhdetta, vaan kummassakin on kyse historiallisesti sattumanvaraisista sosiaalisista ja kulttuurisista konstruktioista. Kokonaan eri asia hänen mielestään on, että ”elävässä elämässä tekevät maantieteellinen, kielellinen ja kulttuurinen läheisyys kuitenkin demokraattisen vaikuttamisen ja osallistumisen helpommaksi”.

⁵⁹ Samaa korostaa monissa kirjoituksissaan myös Pernice.

poisia vain kansallisvaltioyhteydessä. Välttämättä ei aina haluta edes pohtia, miten yhteiskunnallinen tilanne on muuttunut parissa sadassa vuodessa ja miten tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet noiden käsitteiden sisältöön. Valtion ajatellaan yhä olevan ainoa ”poliittinen yhteisö”, eikä oikeusjärjestystä voi tuon ajattelutavan mukaan olla olemassa ilman valtiota, ja vastaavasti oikeusjärjestys edellyttää sen mukaan aina valtiota.⁶⁰

Ei ehkä ole edes syytä pyrkiä kehittämään EU:n vallankäyttömuotoja ja hallitsemistapoja vallitsevan liberaalin poliittisen ajattelutavan mukaisiksi vaan pikemminkin tulisi kehitellä uudenlaisia vaihtoehtoisia malleja. Pelkkä demokraatiavajeesta, siis suoralla kansanvaalilla valittavan Euroopan parlamentin vallan rajoittuneisuudesta, puhuminen ei enää auta, vaan pitäisi pohtia tarkemmin, miten kansalaisten osallistumismahdollisuuksia heitä itseään koskevaan päätöksen tekoon voitaisiin lisätä. Pelkkä äänioikeus vaaleissa ei riitä, vaan tarvitaan uudenlaisia osallistumisen muotoja entisten lisäksi. On saatava kansalaisyhteiskunnan tasoinen toiminta nykyistä vahvemmaksi ja tarvitaan myös koko EU:n tasoisia kansalaisjärjestötoimintaa.⁶¹ Tämä on tunnustettu EU:ssa jo pitkään. Tällä viittaa siihen, että Euroopan unionin perustamissopimukseen (Maastrichtin sopimukseen) otetulla subsidiariteettiperiaatteella on katsottu olevan merkitystä pyrittäessä desentralisaatioon ja osallistuvaan demokratiaan EU:n hallitsemistapana. Sen varaan pantiin alusta alkaen paljon toivoa ja uskottiin, että tuon periaatteen avulla olisi mahdollista päästä federalismikeskustelun ylitse kohti rakentavampaa keskustelua.⁶²

2.3 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Tässä on kyse paljon yleisemmästä modernin kriisistä: universalismin hylkäämisestä ja partikularismin tunnustamisesta sen sijaan. Enää ei politiikan lähtökoh-

⁶⁰ *Lindahl & van Roermund* (alav. 58 mainittu lähde) toteavat osuvasti (s. 4): ”– – expression, ‘Law without a state’, should be construed literally; a nation state is only *one* form of political unity, not political unity *tout court*. By the same token, the constitution of the nation state does not exhaust the possible modes of a political constitution.” He haluavat kyseenalaistaa erityisesti Saksan valtiosääntöuomioistuimen mainitunlaisen käsityksen. Sen mukaan Euroopan parlamentti ei voi edustaa kansaa, koska ei ole mitään ”(yhtä) eurooppalaista kansakuntaa”, jota edustaa, eikä ole (yhtä) eurooppalaista kansakuntaa, joka muodostaisi perustan eurooppalaiselle oikeusjärjestykselle. Poliittisen yhteisön olemassaolon edellytykseksi ei heidän mukaansa voida missään nimessä hyväksyä vaatimusta (yhdestä) ”suhteellisen yhtenäisestä” kansakunnasta.

⁶¹ *Ward* (2000), 203, toteaa osuvasti: ”Rather than presenting a vacuous notion of political citizenship, the new Europe must invest in its peoples a genuine democratic community citizenship, supported by radical democratic institutions.”

⁶² Tästä ks. myös *Ward* (1995), 21–28.

tana ole yksinomaan universaali kansallisvaltiokansalaisuus, ja sen takia puhutaankin usein siirtymisestä ns. postmoderniin politiikkaan. Silloin lähtökohtana on, että kullakin yksilöllä on useita erilaisia identiteettejä rinnakkain ja toisiinsa sekoittuneena: esimerkiksi paikkakuntaan, elämäntapaan, kieleen, murteeseen, etniseen taustaan, uskontoon, sukupuoleen tai sukupuoliseen suuntautuneisuuteen perustuvia identiteettejä.

Myös kansallisvaltion rooli identiteetin muotoilijana on nykyään toisenlainen kuin kansallisuusaatteen kulta-aikoina; on sekä kansallisvaltiota laajempiin kategorioihin perustuvia samaistumisia ja toisaalta myös paikallisempia identiteettejä. Puhutaan myös muuttuvista tai vaihtelevista identiteeteistä. Tämä on omiaan myös luomaan politiikkaan epävakautta, kun ihmiset eivät välttämättä toimikaan odotetusti, tietyn ennalta määrätyn ja muuttumattoman identiteetin mukaisesti ja tiettyjä ennalta tarkoin määriteltyjä osallistumismuotoja hyväksikäyttäen.⁶³ Tuollainen uusi tilanne ei ole Euroopan osalta välttämättä erityisen helppo, koska EU:n jäsenmaiden historia on monelta osin sidoksissa kaikenlaisen erilaisuuden tukahduttamiseen. Asia on ilmaistu niinkin kärjekkäästi, että nyky-Euroopan historia on kirjoitettu ”kulttuurisen fasismin ja institutionaalisen rasismien käsittein” (”in terms of cultural fascism and institutionalized racism”).⁶⁴

Periaatteessa paljolti samoista asioista on ollut kyse myös feministisessä demokraatiakritiikissä⁶⁵, jossa on kyseenalaistettu homogeeninen, ja myös sukupuollettomaksi kuviteltu, kansalaisuus poliittisen osallistumisen ainoana ja itsestään selvänä perustana. Samoin on kyseenalaistettu traditionaaliset poliittisen osallistumisen muodot ja ylipäättään vallitseva politiikan käsite. Demokraatiateorian kannalta asiaa tarkasteltaessa tilannetta voidaan kuvata niin, että kritiikki perustuu siihen, että politiikka olisi käsitettävä intressien sijaan identiteettien pohjalta lähteväksi.

Tuija Pulkkinen mukaan identiteetit ilmestyvät politiikkaan silloin, kun on kyse vahvasti koetusta epäoikeudenmukaisuudesta. Ne eivät siten ole satunnaisia historiallisia konstruktioita, vaan ne muodostuvat tietyissä paikoissa ja tiettyinä aikoina. Hänen mielestään pitäisi tavoitella näkemystä, joka ”ei hylkäisi erilaisuuden, identiteetin ja kansakunnan ajatusta, mutta joka – samalla kun se pitäisi sen voimassa – joka hetki dekonstruoisi jokaisen tällaisen identiteetin tietoisena sen kontingentista luonteesta”. Hänen mielestään ”on pyrittävä poliittiseen toimijuuteen, joka on liikkuva ja joustava, huomiokykyinen ja valpas, tässä ja nyt

⁶³ Vrt. esim. puolueet, jotka ovat nykyään paljolti samastuneet valtiokoneistoon ja samalla sosiaalistaneet kannattajansa ja saaneet heidät sisäistämään demokraattiset menettelytavat.

⁶⁴ Tarkemmin ks. *Ward* (2000), 196–197 ja *Habermas*, *Ratio Juris*, Vol. 9 (1996), 135–137.

⁶⁵ Siitä ks. esimerkiksi *Ruth Lister*: ”Citizenship: Feminist Perspectives” ja *Anne Phillips* (ed.): ”Feminism & Politics”.

-toimijuuteen, joka ei ole hakemassa perustaa itselleen sen enempää syvästä perusidentiteetistä kuin tulevaisuuden totaalisen hallinnan visiostakaan”.⁶⁶

Jotta edes periaatteessa voidaan puhua politiikasta tai poliittisesta osallistumisesta myös kansallisvaltioiden ulkopuolella, tarvitaan kokonaan uudenlaista ajattelutapaa. Unionin kansalaisuus on jo yksi merkittävä saavutus tällä tiellä. Unionin kansalaisuuden yhteydessä sekoittuu helposti useita identiteettejä, ja erilaisuuden tunnustaminen lieenee luonteva lähtökohta unionin kansalaisuudelle. Käytännössä unionin kansalaisuus on kuitenkin yleensä nähty samalla tavoin sukupuolettomaksi kuin kansalaisuus ylipäätäänkin. Unionin kansalaisuuteen suoranaisesti liittyvät oikeudet ovat yhä varsin vähäisiä; niistä tärkeimpiä ovat yhä vaalioikeudet. Jo ennen kuin unionin kansalaisuudesta virallisesti puhuttiin, siihen liitettiin olennaisesti liikkumis- ja oleskeluvapaus, johon liittyi tiettyjä sosiaalisia oikeuksia. Käytännössä ne olivat alun perin lähinnä työn perässä toiseen EU-maahan muuttaville miehille myönnettyjä oikeuksia naisten saadessa etuuksia vain miestensä kautta (ns. johdetut oikeudet). Tästä syystä etenkin monien naisten intressissä on, että unionin kansalaisuuteen liitettäisiin nykyistä selvemmin myös sosiaalisia oikeuksia eivätkä ne enää olisi johdettuja työntekijäasemasta, mistä tärkeä sosiaaliturvan koordinaatioasetus 1408/71 vielä tällä hetkellä kiistatta lähtee.⁶⁷ Seuraava askel olisi, että oikeudet turvataan laajemminkin kuin vain unionin kansalaisille. Vuodelta 2000 olevaa EU:n perusoikeuskirjaa, joka liitettiin lähes sellaisenaan EU:n uuteen perustuslakiin, voidaan pitää tässä suhteessa jonkinlaisena parannuksena, sillä siinä sosiaalisia oikeuksia ei enää liitetä automaattisesti työntekijäasemaan eikä enää ilman muuta myöskään kansalaisuuteen.⁶⁸ Sen sijaan perusoikeuskirjassa turvatut poliittiset oikeudet turvataan yhä vain unionin kansalaisille (ks. perusoikeuskirjan V luku: Kansalaisten oikeudet).

Politiikan teorian tasolla on vielä suhteellisen helppo puhua muutoksen tarpeesta tai postmodernista politiikasta ja nähdä erityisesti EU:ssa olevan tarvetta

⁶⁶ Näin Pulkkinen (1998), 156.

⁶⁷ Sosiaalisten oikeuksien käytännössä usein kummallekin sukupuolelle varsin erilaista merkitys-tä korostaa myös Kravaritou, 321–333. Em. koordinaatioasetusta ollaan tosin muuttamassa siten, että uudistuksen jälkeen sen säännöksiä sovelletaan myös työelämän ulkopuolella oleviin henkilöihin. Pääsääntönä olisi edelleenkin, että henkilö kuuluu työskentelyvaltionsa sosiaaliturvan piiriin. Muihin kuin työntekijöihin sovellettaisiin asuinvaltion lainsäädäntöä. Uudistuksesta päästiin jäsenvaltioiden kesken poliittiseen sopimukseen joulukuussa 2003 (ks. STM:n tiedote 354/2003, 1.12.2003) ja sen arvioidaan tulevan voimaan aikaisintaan vuonna 2006. Yleisesti koordinaation-asetuksen uudistamishankkeista ks. Langer & Sakslin.

⁶⁸ Ks. esim. EU:n perusoikeuskirjan 34.2 artikla, jonka mukaan ”jokaisella, jolla on asuinpaikka unionissa ja siellä laillisesti liikkuvalla on oikeus sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalisiin etuihin yhteisön oikeuden ja kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti”. Tarkemmin ks. Sakslin, 255–256. Tarpeesta uudistaa sosiaaliset oikeudet asumisperusteiseksi laajemmin ks. Pennings, 185–217.

suurellekin muutokselle. Vaikeampaa on sen sijaan sanoa, mikä kaikki todella on muuttunut. Realistisempaa sen sijaan on ajatella, että uudenlaisia hallitsemisen tapoja kehiteltäessä ei ole syytä pyrkiä siirtymään vanhasta johonkin kokonaan uuteen. On syytä myös muistaa, etteivät kansallisvaltiot sinänsä mihinkään häviä EU:n kehittymisen myötä. Tosin niissäkin poliittisen osallistumisen muodot saattavat muuttua nykyiseen nähden samalla, kun EU:n kehitys asettaa koko ajan poliittiselle päätöksenteolle ja demokratialle uudenlaisia haasteita. Toisinaan käytetäänkin sanaa ”post-nationaalinen demokratia” (= jälkikansallisvaltiollinen demokratia tms. suomen kielelle käännettynä) pyrittäessä kehittämään sellaista demokratiamallia, joka ei itsestään selvästi ole sidoksissa kansallisvaltioihin, pyrkimättä kuitenkaan samalla kieltämään kansallisvaltiota vaan pikemminkin tunnustamaan tapahtuneet tosiasiat.⁶⁹

Konkreettisemmin asiaa tarkasteltaessa voidaan päätyä samaan kuin *Niilo Jääskinen*, jonka mielestä unionin kansanvaltaisuutta olisi tarkasteltava sen kokonaisuuden pohjalta, jonka unionin taso, kansallinen taso sekä jäsenvaltiota alempien tasojen vaikutuskanavat yhdessä muodostavat kansalaisille.⁷⁰ Tästä näkökulmasta katsottuna unionin demokratiavajeessa ei ehkä olekaan kysymys epätäydellisistä instituutioista, vaan pikemminkin siitä, että poliittiseen osallistumiseen tänä päivänä liittyvät yleisemmät ongelmat kärjistyvät juuri unionissa.

⁶⁹ Ks. myös *Curtin* (1997), 51–62. Kiinnostava on myös Euroopan parlamentin jäseneksi vuonna 1999 siirtyneen *Neil MacCormickin* puheenvuoro ”Problems of Democracy and Subsidiarity”, *European Public Law*, Vol. 6 (2000), 531–542.

⁷⁰ *Jääskinen* (2001), 120.

3 Normihierarkia⁷¹

3.1 TEORIAN UUDISTAMISEN TARPEESTA KANSAINVÄLISTYMISEN MYÖTÄ

Normihierarkiaa koskeva teoria on viime aikoina kyseenalaistettu moneen otteeseen. Tarvetta siihen on ollut etenkin täysin uudentyypisen EY:n oikeusjärjestyksen synnyn ja kehityksen myötä. Ennen kuin tähän kritiikkiin asti päästään, on tunnettava tarkoin myös kritiikin kohteena oleva teoria. Mikä siinä on sellaista, mikä ei enää tämän päivän olosuhteisiin kelpaa, ei enää selitä asioita entiseen tapaan?

Normihierarkialla tarkoitetaan perinteisesti sitä, että oikeusnormit on asetettu syntymistapansa, yleisyytensä ja koko valtioyhteisölle perustavan merkityksensä nojalla hierarkkiseen pätevyysjärjestykseen eräänlaisen normipyramidin tapaan: ylimpänä on perustuslaki ja siitä portaittain alenevina ja aina ylemmältä portaalta pätevyytensä saavina askelmina ensin tavalliset lait ja sitten asetukset ja muiden viranomaisen antamat oikeussäännöt.⁷² Käytännössä hierarkia vaikuttaa oikeusjärjestelmässä kahdella eri tavalla: toisaalta oikeussääntöjen tuottamisessa ja toisaalta oikeussääntöjen soveltamistilanteissa. Edellinen tarkoittaa käytännössä esimerkiksi sitä, että säädettävien lakien tulee olla sisällöltään sopusoinnussa perustuslain kanssa. Siitä Suomessa huolehtii lainsäätämisvaiheessa erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta. Lainsoveltamistilanteessa tuo vaatimus tarkoittaa sitä, että jos käsiteltävänä olevassa asiassa tietyn lainsäädännön soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava tuossa yksittäisessä tilanteessa etusija perustuslainsäädännökselle (PeL 106 §).

Myös Suomessa normihierarkiaa koskeva teoria on yksi tunnetuimmista valtiosääntöoikeudellisista teorioista. Tuota sanaa ei tosin ole aina käytetty, vaikka

⁷¹ Suomessa puhutaan sekä normihierarkiasta että säädös- tai säädösten hierarkiasta. Vrt. esim. *Jyränki* (1998), 167 ja *Hidén & Saraviita*, 137–138.

⁷² Lyhyesti Suomen osalta hierarkiasta ks. esimerkiksi *Jyränki* (2003), 307–321, erityisesti ottaen huomioon uuden perustuslain mukanaan tuoma tilanne, ja yleisemmin hierarkiasta valtiosääntöoikeuden näkökulmasta ks. myös *Hidén* (1997), 670. Vrt. *Karhu*, LM 2003, 794, jonka kuvaama normihierarkia ei ole Suomen perustuslaissa tarkoitettu normihierarkia, vaan hän puhuu yleisemmin oikeuslähdeopin muuttumisesta. Vrt. myös *Karapuu*, LM 1999, 867–877 (perusoikeudet kansallisten normien hierarkiassa).

samasta asiasta onkin tosiasiaa puhuttu. Ainakin jo vuonna 1925 *Rafael Erich* eritteli Hallitusmuodon lainsäädäntövallan käyttöä koskevissa kommenteissaan (*Suomen valtio-oikeus II*, s. 169–240, 443–451) erilaisia säädöksiä samaan tapaan, mitä on käytetty myöhemmin puhuttaessa säädös- tai normihierarkiasta. Säädösten hierarkian synty ei ole ollut Suomessa täysin selkeä, eikä se ole aina käynyt selvästi ilmi perustuslaistakaan, vaan se on muodostunut pikemminkin käytännön kautta aikaa myöten. Tässä yhteydessä on huomattava myös suomalaisen erikoisuuden, perustuslaista säädettävien poikkeuslakien erikoisasema säädösten hierarkiassa.⁷³

Perustuslain ilmaisemaa säädösten hierarkiaa pidetään usein niin itsestään selvänä asiana, ettei aina välttämättä edes huomata sen varsin kiinteää sidosta kansallisvaltion kulta-aikaan. Sen lähtökohtana on ajatus, että suvereeni valtio on kaiken oikeuden lähde. Sen takia kansainvälisen oikeuden aseman vahvistuminen samoin kuin vielä selvemmin eurooppaoikeuden kehittyminen on aiheuttanut normihierarkiaa koskevalle teorialle melkoisia ongelmia, vaikka ne alun perin siihen jokseenkin sujuvasti sijoitettiin.⁷⁴ Miten ne sijoittuvat hierarkiasuhteessa kansallisvaltion oikeusjärjestykseen? Vai onko kyse pikemminkin useasta eri hierarkiasta? Sitä paitsi myös eurooppaoikeuden sisällä on jo nyt oma hierarkiansa, ja yksi EU:n perustuslakihankkeen tavoitteista oli tuon hierarkian selkeyttäminen aikaisempaan verrattuna.⁷⁵ Joka tapauksessa tänä päivänä kansallinen oikeusjärjestys, eurooppaoikeus ja kansainvälinen oikeus vaikuttavat toisiinsa monin eri tavoin, eikä näitä vaikutustapoja voida enää sijoittaa traditionaaliseen normihierarkiaa koskevan teorian puitteisiin. Sen takia noiden oikeusjärjestysten keskinäiset vuorovaikutussuhteet on otettava myös teorian tasolla uudelleentarkastelun kohteeksi. Lähtökohtana ei välttämättä enää tarvitse olla niiden keskinäinen kilpailutilanne, ts. kilpailu paikasta yhden selkeän normihierarkian huipulla.

Vanhat kansainvälisen oikeuden asemaa koskevat, monismi/dualismi-erotteluun perustuvat teoriat eivät ole enää nykytilanteessa ainakaan kaikilta osin käytökelpoisia, vaikkei niitä ehkä olekaan syytä suoraan torjua. Suomessa perinteisesti omaksuttu dualismi lähtee siitä, että kansainvälisen oikeuden normit sellaisenaan jäävät lähtökohtaisesti hierarkiakeskustelun ulkopuolelle. Tällä viittaa siihen, että perinteisen käsityksen mukaan niillä on Suomessa se hierarkkinen asema, mikä niille on aikanaan annettu niitä valtionsisäisesti voimaansaatettaes-

⁷³ Säädösten hierarkiaa koskevan teorian muotoutumisesta Suomessa ks. esim. *Kastari*, LM 1960, 75–108 ja 944–961 ja *Jyräki* (1982), 35–64.

⁷⁴ EY:n oikeuden perinteiselle normihierarkialle aiheuttamista ongelmista ks. esim. *Öhlinger*, 163–173, *Richmond*, 47–90 ja laajemmin *Bindreiter*.

⁷⁵ Siitä ks. *Bieber & Salome*, *Common Market Law Review*, Vol. 33 (1996), 907–930.

sa. Näin kansainvälisen oikeuden normisto on saatu sijoitetuksi myös Suomen oikeusjärjestyksen puitteisiin.⁷⁶

EY:n oikeus puolestaan eroaa kansainvälisestä oikeudesta sikäli, että sekundäärinormistoa ei saateta erikseen voimaan valtiosisäisesti. Siihen eivät siten sovellu normaalit kansainvälisen oikeuden valtiosisäistä asemaa koskevat opit. Virallisesti Suomessa on tosin vältetty ottamasta nimenomaista kantaa siihen, miten EY:n oikeus sijoittuu suhteessa perinteiseen, Suomen perustuslaissa tarkoitettuun hierarkiaan⁷⁷, vaikka EY:n oikeuden etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden meillä lähtökohtaisesti tunnustetaankin.⁷⁸ EY:n oikeuden etusijasta ei otettu myöskään Suomen uuteen perustuslakiin nimenomaista mainintaa, vaikka sellaisen olemassaolo alusta asti tunnustettiin (tästä ks. *Perustuslaki 2000* -komiteanmietintö, 291). Tällainen varovaisuus on ehkä osin selitettävissä sillä, että valtiosääntöoikeuden eräänlaisessa murrosvaiheessa ei ollut syytä tehdä hätiköityjä ratkaisuja, etenkin kun otetaan huomioon, miten perustuslakia uudistettaessa yleensäkin suhtauduttiin Suomen EU-jäsenyyden näkymiseen nimenomaisesti perustuslain tekstistä. Toisin kuin ns. vanhat jäsenmaat Suomi kuitenkin EU:n jäseneksi liittyessään tiesi tältä osin, mihin se sitoutui. Suomen näkökulmasta katsottuna EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä luotu EY:n oikeuden etusijaperiaate oli osa ns. *acquis communautaire*, jonka Suomi hyväksyi unioniin liittyessään.

Tapahtunut muutos on alettu tunnustaa vähitellen myös valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa, ja nykyään Suomessakin puhutaan usein oikeudellisesta pluralismista. Silloin lähtökohtana on, että eri oikeusjärjestykset, etenkin kansallinen oikeus ja EY:n oikeus, ovat rinnakkaisia – toki monia yhtymäkohtia omaavia – eikä niitä ole mahdollista asettaa yhteen hierarkkiseen järjestykseen, joka myös määrittäisi ehdottomalla tavalla etusijan mahdollisesti syntyvässä ristiriitalanteessa.⁷⁹ Näin on asianlaita senkin jälkeen, kun EU:n uudella perustuslailla

⁷⁶ Vrt. tosin monivivahteisemmasta näkemyksestä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten osalta lainsoveltamistilanteita silmällä pitäen, *Scheinin* (1993), 43–55. Vrt. vastaavasti perinteinen käsitys, josta lyhyesti ks. *Jyränki* (2003), 342–343.

⁷⁷ Tähän liittyvistä ongelmista ks. EU-jäsenyyssopimusta koskeva *PeVL 14/1994 vp.*: ”– soveltavien viranomaisten kannalta tilanne saattaa jäsenyyden oloissa muodostua epätydyttäväksi verrattuna ETA-sopimukseen, jonka voimaansaattamislaissa on etusijaperiaatteesta nimenomaiset säännökset.”

⁷⁸ Ks. EU-jäsenyyssopimusta koskeva *HE 135/1994 vp.*, 668: sääätämisyjärjestysperustelut, joiden mukaan etusijaperiaatetta koskevilla säännöksillä täydennetään HM 92 §:ää ja sen takia etusijaperiaatteen omaksuminen edellytti osaltaan jäsenyyssopimuksen hyväksymistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Huom! tässä yhteydessä myös *Jyränki* (1998), 168: ”Sanan kelseniläisessä mielessä ei EY-sääntöjen etusija kylläkään ilmennä normihierarkiaa, koska etusija ei perustu oikeusjärjestyksen ykseyden ajatukseen. – Silti etusijasääntö selvästi täydentää HM 92.2 §:ssä tarkoitettua, tuomioistuinten tutkintavaltaa koskevaa säännöstä.”

⁷⁹ Uudenlaisesta dynamisesta näkökulmasta ks. valtiosääntöoikeuden tutkijan näkemyksenä *Hellander* (2001), 95–130 ja laajemmin teorian tasolla tapahtuneesta muutoksesta ks. erityisesti *Siltala* (2003), 284–314 ja ks. myös *Nuotio* (2001), 36–52.

on vahvistettu tähän asti vain EY:n tuomioistuimen vakiintuneeseen käytäntöön perustunut EY:n oikeuden etusijaperiaate. Kyseistä EU:n perustuslain I-6 artiklaa⁸⁰ lienee kuitenkin tulkittava samalla tavoin kuin Suomen perustuslain 106 §:ää, ts. tarkoituksena ei ole niinkään etsiä avoimia ristiriitatilanteita eri oikeusjärjestysten väliltä, vaan pikemminkin pyritään niiden tulkinnalliseen yhteensovittamiseen yksittäisessä tilanteessa, mitä EY:n tuomioistuin on tähänkin asti korostanut esimerkiksi *Mary Murphy* -tapauksessa vuodelta 1988 (C-157/86).⁸¹

3.2 HIERARKIAN VARAAN RAKENTUVAN TEORIAN LÄHTÖKOHDISTA TARKEMMIN

Normihierarkiaa koskeva teoria (*Stufenbau der Rechtsordnung*) yhdistetään tavallisesti *Hans Kelsenin*, joka kehitti laajalle levinneen ja yhä vaikuttavan teorian 1900-luvun alkupuolella.⁸² Kelsenin teoria on lähtökohdiltaan muodollinen; jokainen muodollisessa mielessä asianmukaisesti säädetty laki on pätevä siitä huolimatta, minkä sisältöinen se on. Tosin on syytä korostaa, että hierarkiaoppi sisältää oikeastaan ideaalimallin, joka tuskin missään oikeusjärjestyksessä toteutuu täsmälleen sellaisena kuin se on teoreettisena rakennelmana olemassa.

Normihierarkiaa koskeva idea ei sinänsä ollut uusi. Jo 1700-luvun lopulta lähtien - siitä alkaen kun perustuslaista oli tehty tavallisia lakeja vaikeammin muutettavissa oleva laki - on vallinnut käsitys, että normin voimassaolo riippuu toisesta ylemmästä normista ja että lain tulee olla sisältönsä puolesta sopusoinnussa perustuslain kanssa. Kelsen puki 1900-luvun alussa normien hierarkian teorian muotoon, vaikkei hänen teorian 1900-luvun alussa normien hierarkian teorian muotoon, vaikkei hänen teorian sinänsä sisällöllinen ollutkaan. Kyseessä ei hänen mukaansa ollut teoria minkään aikakauden tai tietyn maantieteellisesti rajatun alueen oikeudesta, vaan se oli teoria oikeudesta yleensä.

⁸⁰ Konventin ehdotuksessa ko. artiklan numero oli I-10, mutta HVK:ssa se siirrettiin artiklaksi I-6. Ks. numeroinnista huomautus edellä s. 12 alav. 26.

⁸¹ *PeVL:ssa 7/2003 vp.* kiinnitettiin huomiota siihen, että etusijaperiaate oli konventin perustuslakiehdotuksessa muotoiltu varsin jyrkästi ("ilmaisu saattaa jopa mennä EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä pidemmälle"). Vrt. puheenjohtajavaltio-Italian ehdotus päätösasiakirjaan liitettävästä julistuksesta: "Konferenssi toteaa, että I-10 artiklan 1. kohdan määräykset ovat unionin tuomioistuimen olemassa olevan oikeuskäytännön mukaisia." Ks. CIG 52/03, ADD 1, PRESID 10, liite 2. Myös Suomen mielestä tuollainen ehdotus oli hyväksyttävissä (noin EU-ministerivaliokunta, 27.11.2003). Tuollainen julistus tulikin hyväksytyksi HVK:ssa; ks. puheenjohtajavaltio-Irlannin ehdotus CIG 81/04, PRESID 23, liite 5. Etusijaperiaatteeseen liittyen vrt. myös Suomessa PeL 106 §:ään kohdistettu kritiikki. Sen on pelätty ohjaavan tuomaria "tulkinnallisen harmonisoinnin sijasta ristiriitojen etsimisen linjalle". Noin esim. *Scheinin*, LM 1998, 1128.

⁸² Kelsenin "Reine Rechtslehre" -kirja ilmestyi vuonna 1934, ja suomennettuna se ilmestyi vuonna 1968 "Puhdas oikeusoppi" -nimisenä.

Perusnormi (eli ns. *Grundnorm*), josta oikeusjärjestyksen kaikkien muiden normien pätevyyden ajatellaan olevan ristiriidattomasti johdettavissa, on Kelsenin teoriassa hypoteettinen normi, josta voidaan siten johtaa minkäsiväisaltainen oikeusjärjestys tahansa. Tällä hän tarkoittaa sitä, että perusnormista voidaan johtaa ainoastaan oikeusjärjestyksen voimassaolo, mutta ei sen sisältöä. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että Kelsenin teoriassa oikeuden legitimiys samaistetaan legaliteettiin ja että Kelsen pitää oikeuden ja moraalin jyrkästi toisistaan erillään.⁸³

Esimerkiksi *Tuori* on arvostellut ”Kriittinen oikeuspositivismi” -kirjassaan Kelsenin teoriaa siitä, että perusnormin oletus antaa Kelsenille mahdollisuuden pitää kiinni olemisen ja pitämisen sekä oikeuden ja moraalin erotteluista. Samalla hän kuitenkin Tuorin mielestä joutuu peräytymään puhtaan oikeusoppinsa kolmannelta lähtökohdasta, käsityksestä oikeuden positiivisuudesta. Kelsenin normihierarkian huipulla on normi, jota ei ole asetettu vaan joka on hypoteettinen. Tuorin mielestä oikeusnormien pätevyyteen kuuluu kuitenkin Kelsenin painottaman muodollisen puolen ohella myös sisällöllinen ulottuvuus. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että tuomioistuinkäytännössä on mahdollista kiistää muodollisesti pätevien sääntöjen sisällöllinen pätevyys ja syrjäyttää ne periaateargumentein. Sekä vallitseva oikeuslähdeoppi että ristiriitojen ratkaisustandardit soveltuvat hänen mielestään lähinnä oikeussääntöihin, kun taas oikeusperiaatteiden tunnistamisessa, niiden pätevyyden arvioinnissa, sisällöllisillä näkökohdilla on keskeinen merkitys. Sisällöllistä pätevyyttä mittaavat Tuorin mukaan viime kädessä ihmisoikeusperiaatteet ja demokratiaperiaatteet.⁸⁴

Jo Kelsenin aikalainen *Carl Schmitt* oli monessa kohdin Kelsenin kanssa eri mieltä (vrt. esimerkiksi Schmittin ”Poliittinen teologia” -kirja, alkuperäinen painos vuodelta 1922, suomennos vuodelta 1997). Kelsen erotti oikeuden ja politiikan toisistaan; ylipäätään hän halusi pitää ’olemisen’ ja ’pitämisen’ jyrkästi toisistaan erillään. Edelliseen kuuluvat empiiriset faktat, kun taas oikeus sijoittuu erityiseen ’pitämisen’ maailmaan. Toisin kuin Kelsen, Schmitt lähtee siitä, että normi ei voi perustua toiseen normiin, ts. että uuden perustuslain säätämisen yhteydessä sen pätevyyden perustana olisi toinen normi ja ensimmäisen perustuslain perustana ns. *Grundnorm*. Siten ei myöskään perustuslain legitimititeetti voi Schmittin mukaan mitenkään perustua oikeudellisten tai eettisten normien varaan, vaan sen ainoa perusta löytyy tosiasiallisesta poliittisesta olemassaolosta. Schmitt korostaa kuitenkin, että normaalioloissa kysymys oikeusjärjestyksen pätevyyden perustasta ei edes nouse esille, vaan ratkaisevassa asemassa ovat

⁸³ Tästä ks. myös *Niemi*, 160–161. Samaa korosti voimakkaasti myös *Kastari* (1977), 14 (”Kelsen oli positivist ja formalisti”).

⁸⁴ Ks. tässä yhteydessä myös *Pöyhönen* (2000), 197.

poikkeustilanteet. Silloin suvereeni päättää, millainen oikeusjärjestys on oikeudellisesti tehokas, pätevä ja sitova. Schmittin teoriaa voidaan tulkita siten, että kyse on ensin vallasta ja vasta sitten oikeudesta.⁸⁵ Samoja ongelmia on viime vuosina jouduttu pohtimaan EU:n jo olemassa olevan valtiosäännön yhteydessä, joten teema ei ole suinkaan menettänyt ajankohtaisuuttaan, vaikka Kelsenin ja Schmittin teorioiden käyttökelpoisuudesta voidaankin olla eri mieltä.

Suomeen Kelsenin normihierarkiaa koskevan teorian toi tuleva valtiosääntö-oikeuden professori *Paavo Kastari* jo 1930-luvulla.⁸⁶ Voidaan perustellusti sanoa, että viimeistään 1960-luvulla normihierarkian käsite oli jo täysin vakiintunut suomalaiseseen valtiosääntöoikeustieteeseen.⁸⁷ Normihierarkiaa valtiosääntö-oikeuden perustana ei sinänsä ole myöhemminkään juuri kyseenalaistettu valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa. Oppikirjoissa usein kuvattu normipyramidi onkin esitysteknisesti varsin havainnollistava ja se on ollut siinä muodossa aina näihin päiviin asti laajalti käytössä.⁸⁸ Selkeä muutos suhtautumisessa normihierarkiaa koskevaan teoriaan tapahtui vasta 1990-luvulla Suomen sitouduttua kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, ja myöhemmin myös EU:n jäsenyyden myötä vaadittiin muutoksia myös valtiosääntöoikeuden teoreettisissa perusteissa.⁸⁹

Kelsenin teoria sopi itse asiassa varsin hyvin suomalaisen valtiosääntöoikeuden perusteoriaksi niin kauan, kuin perusoikeudet vielä määriteltiin *Veli Merikosken* tapaan ”erityisen pysyvyyden omaaviksi julkisoikeudellisiksi normeiksi, joiden kautta valtio itseään eräissä suhteissa rajoittaen luo valtansa alaiselle yksilölle valtion asioihin puuttumisvallan ulkopuolelle jäävän vapauspiirin”, ts. perusoikeudet ymmärrettiin yksilön subjektiivisiksi oikeuksiksi valtiota vastaan. Perusoikeuksien – käytännössä lähinnä omaisuudensuojan – rajoittamisen sallittuja rajoja jouduttiin kuitenkin toisinaan pohtimaan hyvinkin tarkoin ja, ellei käsiteltävänä ollut lakiehdotus ollut sisällöllisesti sopusoinnussa perustuslain perusoikeussäännösten kanssa, se tuli säätää ns. poikkeuslakina, mikä mahdollisuus ei sellaisenaan täysin sopinut Kelsenin kehittämään normihierarkiaan.⁹⁰ Välttämättä ei aina käsillä olevassa yksittäistapauksessa ollutkaan helppo sanoa, oliko mahdollisesti olemassa normiristiriita kahden eri tasoisen normin välillä.

⁸⁵ Schmittin ja Kelsenin lähtökohtien vertailusta ks. *Tuori* (1997a), 11–23.

⁸⁶ Ks. hänen Kelsenia käsittelevä artikkelinsa, LM 1936, 80–100. Kelsenin vaikutusta Kastarin ajatteluun arvioi *Jyräki* (1999a), 155–158.

⁸⁷ Ks. esim. *Sipponen* (1965), 342–351 (ks. myös Kastarin arvio, LM 1965, 1037: missä suhteissa Sipposen näkemys erosi Kelsenin näkemyksistä) ja *Kastari* (1969), 24–32.

⁸⁸ Ks. esim. *Kastari* (1977), 13, *Hidén & Saraviita*, 137–138 ja *Laakso* (1990), 4–5.

⁸⁹ Ks. esim. *Jyräki* (1998), 167: ”Onko normihierarkia murtumassa?”

⁹⁰ Poikkeuslain normihierarkkisesta asemasta Suomessa ks. esim. *Kastari*, LM 1960, 944–961, *Hidén* (1974), 62–64 ja *Jyräki* (1989), 506–511.

Perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksistä oli tosin oikeuskirjallisuudessa luotu erilaisia teorioita ainakin jo 1930-luvulta alkaen.⁹¹

Lainsäädäntövaihe olikin pitkään ainoa tilanne, jossa perusoikeudet nousivat Suomessa ylipäättään esille. Kyseessä ei kuitenkaan ollut mikään systemaattinen valvonta; pikemminkin oli jopa sattumanvaraista, kiinnitettiinkö lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuteen jossain vaiheessa huomiota, kuten *Mikael Hidén* on ”Säädösvalvonta Suomessa” -kirjassaan vuodelta 1974 osoittanut.⁹² Esimerkiksi *Kastari* korosti vielä vuonna 1969, että perusoikeuksilla ei ole ollut Suomessa käyttöä tuomioistuimissa päätösten perusteluissa.⁹³ Vielä 1970-luvullakaan ei tuossa suhteessa ollut nähtävissä mitään merkittävää muutosta; se toteutui vasta vähitellen 1980- ja 1990-luvuilla.

Sen jälkeen kun valtiosääntöoikeudessa on viime vuosikymmeninä alettu kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota perusoikeuksiin ja nimenomaan siinä merkityksessä, että ”ne ilmaisevat yhteiskunnan perusarvoja, jotka julkisen vallan toimesta tai myötävaikutuksella pyritään toteuttamaan kaikkialla yhteiskuntaelämässä”⁹⁴, ei muodollinen normihierarkia ole enää voinut olla niin ratkaisevassa asemassa kuin se on perinteisesti ollut. Sen sijaan on alettu kiinnittää enenevässä määrin huomiota myös arvoihin, jotka perinteinen normihierarkiasta liikkeelle lähtevä tarkastelu on jättänyt lähes kokonaan huomiotta. Arvojen huo-

⁹¹ Perusoikeuksien sallittua rajoittamista koskevista teorioista ks. esim. *Perusoikeustyöryhmän muistio* vuodelta 1982, 13–17. Teorioista ks. myös *Kastari* (1969), 277–278, jonka mielestä ”luonteeltaan nämä periaatteet, joiden nojalla ratkaistaan, onko säädettävää lakia pidettävä perustuslainsäätämisyjärjestystä edellyttävänä poikkeuksena kansalaisvapauksien perustuslain suojasta, lienevät ns. joustavia oikeusnormeja tai oikeudellisia standardeja. – – Yleensäkin näyttää tutkimus olevan tuomassa oikeudelliseen päätöksentekomenettelyyn uusia näkökohtia, jotka valaisevat oikeusnormien sovellutuksen ohella myös yhteiskunnallisten arvostusten osuutta.”

⁹² Suomen valtiosääntö ei ole aina täyttänyt *Kelsenin* perusoikeudelle asettamia vaatimuksia myöskään siltä osin, kuin hän toteaa ”Puhtaassa oikeusopissa” (s. 156–157): ”– perus- ja vapausoikeus on oikeudelliseksi vallaksi ymmärrettävä subjektiivinen oikeus – – , milloin oikeusjärjestys myöntää niille yksilöille, joita perustuslainvastainen laki koskee, oikeudellisen vallan aloitteeseen, jolla perustuslainvastaisen kumoamiseen johtava menettely pannaan käyntiin.” Eli lakien perustuslainmukaisuuden valvominen edellyttäisi hänen mielestään nimenomaista jälkikäteistä kontrollimekanismeja. *Kelsen* olikin taustavaikuttajana maailman ensimmäistä valtiosääntötuomioistuinta perustettaessa Itävallassa. Näin esim. *Nergelius* (1999), 60–61. Ks. myös *Stone Sweet* (2000), 34–37.

⁹³ Noin *Kastari* (1969), 278, joka itse asiassa ennakoii jo tulossa ollutta muutosta oikeudellisessa päätöksenteossa (yhteiskunnallisten arvostusten kasvava merkitys). Ks. myös s. 281–282: ”Myöskään oikeustieteessä ei meillä yleisiä oikeusperiaatteita taikka ns. oikeusaukkoa tai muita tulkinnallisia ongelmia pohdittaessa näy aivan viime aikoihin asti kiinnitetyn huomiota niihin mahdollisuuksiin, joita HM II luvun säännökset ehkä saattavat tarjota.” Vrt. kuitenkin myös *Hidén* (1971).

⁹⁴ Tuollainen määritelmä perusoikeuksista on ollut vallitsevana Suomessa jo ainakin v. 1982 lähtien. Ks. *Perusoikeustyöryhmän muistio* (1982), 1. Ks. nykyisen perusoikeussäännösten osalta vastaavasti *Hidén* (1999), 3–10. Vrt. kuitenkin myös *Tuori*, LM 2004, 941–942, joka korostaa, että perusoikeudet eivät ole arvoja, vaan normeja, jotka luovat edellytyksen arvojen pluralismille.

mioon ottaminen sekoittaa monelta osin muutoin varsin selkeän normihierarkian; normihierarkia ei silloin enää välttämättä ole etusijalla, vaan sisällölliset kysymykset voivat jopa sivuuttaa sen.

Kelsen ei ollutkaan varsinaisesti mikään perusoikeusteoreetikko. Hänen lähtökohdistaan katsottuna perusoikeuksilla oli merkitystä vain, jos ne olivat muiden oikeusnormien tapaan säädettyjä ja jos niihin voitiin suoraan perustaa subjektiivisia oikeuksia ja nimenomaan vapausoikeuksia (ks. tarkemmin *Kelsen* 1968, s.152–158). Tämä johtuu paljolti siitä, että häntä ei ylipäättään kiinnostanut oikeuden (lainsäädännön) sisältö⁹⁵ ja vielä vähemmän hänen teoriaansa sopi arvoista puhuminen. Oikeuden sisältöön liittyvien näkökohtien esiintuominen olisi hänen näkökulmastaan merkinnyt sitä, että olisi jouduttu tinkimään puhtaan normatiivisesta näkökulmasta oikeuteen (*Kelsen*, em. teos, 10–16).⁹⁶

Vaikkei normihierarkiaa koskevaa teoriaa ole vieläkään syytä kokonaan hylätä, ei se voi enää olla yhtä vahvassa asemassa, kuin se on aiemmin ollut suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa. Sama pitää paikkansa monessa muussakin maassa; ja normihierarkiaa koskevaa teoriaa on jouduttu modifioimaan yleisemminkin, koska yksinomaan muodollinen tarkastelutapa ei ole enää riittävä. Tämä on välttämätöntä paitsi sen takia että perusoikeudet eivät ole luonteeltaan enää yksinomaan vapausoikeuksia, myös sen vuoksi, että perusoikeuksilla on nykykäsityksen mukaan muunkinlaisia vaikutustapoja kuin että ne ovat suoraan sovellettavia, yksilöille subjektiivisia oikeuksia turvaavia normeja, kuten Kelsen vielä asian ymmärsi. Voidaan puhua muun muassa perusoikeuksien ohjelmallisesta ja tulkintavaikutuksesta (näin *PeVM* 25/1994 vp., s. 3–4).⁹⁷ Lisäksi uutta on se, että nykykäsityksen mukaan perusoikeudet vaikuttavat periaatteessa lähes kaikkeen lainsäädäntöön: lakien sisältöön säätämisvaiheessa ja lainsoveltamisvaiheessa lain tulkintaan siitä riippumatta, minkä alan lainsäädännöstä kulloinkin on kyse.

Perusoikeuksien erilaisia vaikutustapoja on helpompi käsitellä perusoikeussäännösten periaatevaikutuksen kautta. Perus- ja ihmisoikeusperiaatteilla ei vält-

⁹⁵ Tämä näkyi muun muassa siten, että hänen mielestään (”Puhdas oikeusoppi”, s. 154–155): ”– perustuslain takaama oikeusjärjestyksen alaisten yksilöiden yhdenvertaisuus ei merkitse sitä, että heitä pitäisi käsitellä samalla tavoin perustuslain nojalla asetetuissa normeissa, erityisesti laeissa – , tämä valtiosäännön takaama yhdenvertaisuus merkitsee tuskien muuta kuin yhdenvertaisuutta lain *edessä*” (ts. samanlaisissa tapauksissa lakia oli sovellettava samalla tavalla = mielivallan kieltö). Suomalaisesta doktriinista tuolta osin ks. esim. *Hidén* (1975), 41–42; perustuslain tarkoittama yhtäläisen kohtelun vaatimus ulottui vain ”samanlaisissa oloissa” oleviin, ts. HM 5 §:n yhdenvertaisuussäännös ymmärrettiin lähinnä mielivallan kielloksi, ja se sitoi vain hallintoviranomaisia ja tuomioistuimia. Muutos tapahtui Suomessa 1940-luvun lopussa, jolloin oikeuskirjallisuudessa perustuslain yhdenvertaisuusnormin katsottiin periaatteessa sitovan myös lainsäätäjää. Näin *Hidén*, em. artikkeli, 26–28. Käytännön muuttuminen on kuitenkin ollut sen jälkeen hyvin hidasta.

⁹⁶ Tästä ks. myös *Niemi*, 160–161.

⁹⁷ Eritellymmin perusoikeuksien erilaisista vaikutustavoista ks. esim. *Tuori*, LM 2003, 931–940.

tämättä tarvitse olla nimenomaista kytkentää voimassa olevaan positiiviseen oikeuteen, ja siitä huolimatta ne voivat lainsoveltamistilanteessa sivuuttaa jopa kirjoitetun lain mukaisen normin. Toisin sanoen oikeuden sisällölliset piirteet saattavat nykykäsityksen mukaan mennä jopa muodollisen hierarkian edelle, ja hierarkia jää tuolloin jopa toisarvoiseksi asiaksi.⁹⁸ Tällöin ei voida enää kelseniläisittäin erottaa oikeutta ja moraalialia tarkkarajaisesti toisistaan, vaan oikeusperiaatteet ovat monin tavoin yhteenkietoutuneita moraalin ja/tai yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden kanssa. Perusoikeudet ovatkin nykyään Suomessa entistä enemmän esillä nimenomaan lainsoveltamistilanteissa. Tuomioistuimet joutuvat – etenkin oikeusperiaatteita soveltaessaan – ottamaan kantaa sellaisiinkin kysymyksiin, joiden katsottiin aiemmin kuuluvan vain lainsäätäjälle.⁹⁹

3.3 YHTEENVETO

Tämän päivän lähtökohdista katsottuna näyttää siltä, että normihierarkiaa koskevan teorian muutokset ovat toisaalta sidoksissa kansallisvaltion tasaisen oikeuden vähenevään merkitykseen kansainvälisen oikeuden ja EY:n oikeuden kustannuksella ja toisaalta tuonsuuntaisen kehityksen kanssa enemmän tai vähemmän läheisessä yhteydessä olevan pluralistisen oikeuslähdeopin kehittymiseen.¹⁰⁰ Toisaalta myös kansallisvaltion sisällä oikeuslähdeoppi ja argumentaatioteoria ovat muuttuneet, eikä oikeutta enää nähdä muusta yhteiskunnasta ja arvoista erillään olevaksi siihen tapaan kuin vielä Kelsen ja muut hänen aikalaisensa asian selittivät. Muutos näkyy esimerkiksi siinä, että oikeudellinen argumentaatio on nykyisin aikaisempaa avoimempaa arvojen suuntaan. Normihierar-

⁹⁸ Tarkemmin sisällöllisten periaatteiden vaikutuksesta muodolliseen hierarkiaan ks. esim. *Tuori* (2000), 292–301. Ks. myös *Niemi*, 212–214 ja *Tolonen* (2003), 35–50.

⁹⁹ Ks. *Niemi*, 215–216, joka korostaa, että tuomioistuimilla ei ole enää mahdollisuutta piiloutua lainsäätäjän selän taakse, vaan niiden on otettava vastuu ratkaisujensa aineellisesta sisällöstä ja oikeutuksesta.

¹⁰⁰ Tässä yhteydessä huom! *La Torre* (2000), 138, jonka mielestä pluralismiin sopiva valtiosääntömalli on ns. ”an interactionist model”. Edelleen hän toteaa: ”Constitution in this perspective is not a one-act event; it is an open-ended. Nor could it be implicit for ever. It needs normative awareness, but this does not coincide within this model with a ’pouvoir constituant’. Reflexivity does not necessarily need the form of decision; what it requires is *discourse*.” – – ”Interactionism – – requires and guarantees at the same time that several communities be involved in the constitutional process. Since there is no exclusive power to be exercised or an exclusive source of law to be produced, the subject of the political power or the production of law can be plural, of a different nature, *mixed*. There is therefore no need for one and only one culture as holder of the polity in question. What we need will only be overlapping consensus for a *mixed commonwealth*. – – In the sense I propose here a commonwealth is mixed, in so far as it has a variety of sources of law which cannot be forcibly reduced to one supreme one.”

kiaa koskevassa teoriassa tapahtuneita muutoksia on siten mahdotonta tarkastella irrallisena kysymyksenä, vaan asia on yhteydessä moniin muihin viimeaikaisiin muutoksiin, muun muassa perusoikeuksien kasvaneeseen merkitykseen suomalaisessa ja yleisemminkin eurooppalaisessa oikeuskulttuurissa.¹⁰¹

Perusoikeussuojan vahvistuessa EU:ssa keskustelu on kulkenut sielläkin osin samoja teitä. On pohdittu muun muassa EU:n perusoikeuskirjan turvaamien perusoikeussäännösten periaatevaikutusta samoin kuin perusoikeuskirjan ja kansallisten perustuslakien turvaamien perusoikeuksien suhdetta. Silloin on otettava huomioon myös EU:n oikeuden etusijaperiaate. Edellä esittämäni mukaisesti kyse ei kuitenkaan ole enää normihierarkiasta perinteisessä mielessä, joten se ei tarkasti ottaen kuulu enää tähän lukuun. Näihin kysymyksiin palaan tarkemmin seuraavassa luvussa (IV).

¹⁰¹ Ks. tässä yhteydessä myös *Karhu*, LM 2003, 789–807. Samoin ks. *Siltala*, Kirjallisuusarvostelu, LM 2004, 563–566, jossa hän pohtii yleisemminkin Kelsenin teorian käyttökelpoisuutta oikeuden eurooppalaistumisen synnyttämässä uudessa tilanteessa.

4 Valtiovallan kolmijako-oppi

4.1 TAUSTASTA

Valtiovallan kolmijako-opin perustana on ajatus, että valtiollisten tehtävien keskittäminen ei ole suotavaa, joten lainsäädäntö-, hallitus- ja tuomiovalta on jaettava eri elimille. Vaikka vallanjaosta keskustellaan jatkuvasti eri puolilla maailmaa, aina ei kuitenkaan käy kovin hyvin ilmi, mitä sillä loppujen lopuksi tarkasti ottaen tarkoitetaan.¹⁰² Riski, että valtaa käytettäisiin väärin, jos se olisi keskittynyt ”yksiin käsiin”, lienee kuitenkin useimmin esitetty perustelu vallanjaon puolesta. Lisäksi vallanjakoa on aina *John Lockesta* alkaen (1632–1704) perusteltu kansalaisten oikeuksien suojaamisen tarpeella; yksinvaltainen hallitsija saattaisi helposti loukata niitä, kun taas kansaa edustava lainsäätäjät mitä todennäköisimmin pyrkisi turvaamaan myös kansalaisten oikeudet.

Tänä päivänä vallanjaosta puhuttaessa viitataan paitsi valtion sisäiseen, eri toimielinten väliseen vallanjakoon, enenevässä määrin myös EU:n ja sen jäsenvaltioiden väliseen vallanjakoon, mikä tekee asian entistäkin monimutkaisemmaksi. Koska jäsenvaltioiden hallitusten edustajat käyttävät lainsäädäntövaltaa myös EU:ssa (neuvostossa), on jokseenkin vaikea arvioida, miten vallanjako käytännössä toteutuu. Kun sekä jäsenvaltioissa että toisaalta myös EU:ssa on olemassa sekä funktionaalinen että myös institutionaalinen vallanjako, jotka eivät välttämättä osu aina yksiin keskenään, ja lisäksi on otettava huomioon EU:n ja jäsenvaltioiden välinen vallanjako, ei tilanne voi olla kovin yksinkertainen.

Myös Suomessa muutama vuosi sitten toteutuneessa perustuslakiuudistuksessa vallanjakoperiaatetta pidettiin monessa mielessä itsestään selvänä asiana, ja sitä koskevat Hallitusmuodon säännökset siirrettiin pääosin sellaisenaan uuteen perustuslakiin. Vallanjakoperiaate on ilmaistu Suomen perustuslain 3 §:ssä (vrt. aiemmin HM 2 §):

”Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenen tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.”

¹⁰² Tähän kiinnittää huomiota *Nergelius* (1999), 39–43. Suomessa vallanjakoa valtiosääntöoikeudellisenä ongelmana on tutkittu melko vähän. Vanhemmasta kirjallisuudesta ks. kuitenkin *Sipposen* kolmiosainen artikkeli ”Valtiovallan kolmijako I–III”, *Politiikka* 1961–1962.

Vallanjakoperiaate ei ole kuitenkaan ehdoton, vaan em. perustuslainsäädännös ilmaisee vain pääsäännön.¹⁰³ Vaikka eduskunta on perustuslain mukaan lainsäädäntövallan käytön suhteen tärkein valtioelin, ei se kuitenkaan estä sitä, että myös tasavallan presidentti ja hallitus osallistuvat eri tavoin lakien säätämiseen. Vastaavasti eduskunnalla on esimerkiksi hallituksen ja viranomaistoiminnan valvontaan liittyviä tehtäviä. Perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuimilla on nykyisin tietyin edellytyksin oikeus tutkia lakien perustuslainmukaisuutta, mikä voidaan tulkita myös puuttumiseksi lainsäädäntövallan käyttöön.

Vallanjakoa on rajoittamassa toisaalta myös parlamentarismin periaate, mikä uudessa perustuslaissa aikaisemmasta poiketen haluttiin edellä mainituin tavoin kirjata jo perustuslain 1 lukuun, kun taas aiemmin siitä oli säännös vasta HM 36 §:ssä. Koska tasavallan presidentti on toimivaltuuksiaan käyttäessään oikeudellisesti sidottu valtioneuvoston myötävaikutukseen, ulottuu parlamentaarinen vastuukate tätä kautta periaatteessa kaikkeen hallitusvallan käyttämiseen, kuten uutta perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (*HE 1/1998 vp.*, 76) selkeästi korostettiin.

Vallanjako-opin synty on itse asiassa sidoksissa tiettyyn historialliseen ajankohtaan, sen poliittiseen tilanteeseen. Kyse oli alun perin vallanjaosta aateliston, porvariston ja monarkin kesken, ja vasta myöhemmin siitä on muodostunut nykyisenkaltainen, pikemminkin tehtävien luonteen perusteella tapahtuva jaottelu. Vallanjako-opin kehittäjänä pidetään ranskalaista *Montesquieuta*, joka itse asiassa kehitteli edelleen englantilaisen Locken ajatuksia. Montesquieun oppirakennelma lähti siitä, että vallanjaolla pyrittiin estämään kaiken vallan keskittyminen yksiiin käsiin ja sen tuoma mielivallan riski. Taustalla oli vaikuttamassa sen ajan yhteiskunnalliset ongelmat; kyse oli vallan jakamisesta kuninkaan, aateliston ja porvariston (kansan) kesken. Samalla niiden tuli myös valvoa toinen toistaan. Lainsäädäntövaltaa käytti porvaristo parlamentin yhdessä kamarissa, ja aatelisto puolestaan sen toisessa kamarissa. Toimeenpanovalta puolestaan uskottiin monarkille, joka nimitti myös parlamentista riippumattoman hallituksen. Huomionarvoista on sekin, että Montesquieu halusi antaa tuomiovallalle yhdenvertaisen aseman lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan kanssa. Sen takia oli erittäin tärkeää, että tuomarit olivat muista valtioelimistä riippumattomia.¹⁰⁴

Montesquieualla vallanjako-oppi oli itse asiassa varsin puhdas ja loppuun asti viety. Sen sijaan Yhdysvalloissa vallanjako-oppia kehitettiin tietoisesti siihen suuntaan, että valtioelimet valvovat eri tavoin toistensa toimia (ns. *checks and balances* -oppi).¹⁰⁵ Presidentillä on siellä perustuslain nojalla ehdoton veto-o-

¹⁰³ Tätä korostetaan *HE:ssä 1/1998 vp.*, 75. Ks. myös *Saraviita* (2000), 74–94.

¹⁰⁴ Ks. lyhyesti vallanjako-opin taustasta tarkemmin esim. *Jyränki* (2001a), 153–167 ja *Nergelius* (1999), 49–52.

¹⁰⁵ Vrt. Montesquieun oppi ja toisaalta Yhdysvaltain malli. Siitä ks. tarkemmin *Karlson*, 3–4 ja *Nergelius* (1999), 50.

keus kongressin säätämien lakien suhteen. Samoin tuomioistuimilla on oikeus tutkia lakien perustuslainmukaisuutta, mikä ei tosin perustu nimenomaisesti kirjoitettuun perustuslakiin, vaan on kehittynyt – ja myöhemmin entisestään vahvistunut – käytännön myötä.

Myös itsenäisen Suomen ensimmäistä perustuslakia, Hallitusmuotoa, valmistellut vuoden 1917 perustuslakikomitea (*KOM 1917:11*) perusteli vallanjakoppea valtiovallan yksipuolisesta keskittämisestä muualla saaduilla huonoilla kokemuksilla. Vallanjakoa ei kuitenkaan viety vuonna 1919 voimaan tulleessa Hallitusmuodossa loppuun asti, mikä olisi toteutuessaan tarkoittanut sitä, että kukin valtiollisista perustehtävistä olisi varattu vain yhdelle valtion pääorgaaneista. Sen sijaan Hallitusmuodon mukaan kyse oli vain osittaisesta vallanjaosta; esimerkiksi presidentti saattoi puuttua eduskunnan toimintaan (eduskunnan hajotusoikeus, lakien vahvistamatta jättämismahdollisuus jne.). Jyräki on luonnehtinut tuolloin omaksuttua – paljolti *K.J. Ståhlbergin* näkemyksille perustuvaa – vallanjakoajattelua siten, että sille oli tyypillistä toisaalta valtionpäämiehen suhteellisen riippumattoman aseman ja toisaalta eduskunnan vallan rajoittuneisuuden korostaminen.¹⁰⁶ Presidentin vahvaa asemaa korostava malli tuli Suomeen ilmeisesti Yhdysvalloista, vaikka taustalla oli selvästi vaikuttamassa Suomen oma yhteiskunnallinen tilanne. Kansalaissodan jälkeisessä tilanteessa ei kansan valitsemasta eduskunnasta haluttu tehdä ehdottomasti ylintä valtioelintä, vaan sen ohella myös tasavallan presidentille haluttiin antaa vahva asema. Sen takia Suomeen luotiin niin sanottu puolipresidialinen järjestelmä.

1980-luvulta alkaen toteutetuissa uudistuksissa presidentin valtaoikeuksia on vähitellen supistettu, ja samalla on vahvistettu eduskunnan ja osin myös pääministerin asemaa. Loppuun asti tuollainen uudistusten ketju vietiin vuoden 2000 perustuslaissa. Ainakin alkuvaiheen arvioiden mukaan uudistus on tuolta osin toiminut pääosin siten kuin oli tarkoituskin.¹⁰⁷ Samanaikaisesti myös eduskunnan ja hallituksen välisissä suhteissa on tapahtunut muutoksia; enää ei ole kyse pelkästään jälkikäteisestä kontrollista, vaan entistä enemmän on panostettu ”pehmeisiin” keinoihin ja luotu uudenlaisia vuoropuhelun mahdollisuuksia hallituksen ja eduskunnan välille.¹⁰⁸

Viime aikoina perinteinen vallanjakomalli on kokenut muitakin muutoksia kuin vain eduskunnan ja hallitusvallan välisten suhteiden muuttumisen edellä

¹⁰⁶ *Jyräki* (1978), 26. Ks. myös *Hidén*, *Studia Finlandica* -luento Helsingin yliopistossa, 13.3.1997.

¹⁰⁷ Lyhyesti muutoksesta heti uuden perustuslain voimaantulon jälkeen ks. *Tiitinen*, *Studia Constitutionalia* -luento Helsingin yliopistossa, 30.3.2000 ja *Anckar*, *Politiikka* 2000, 9–14. Arviointina ks. myös *Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta*, 6–7 ja vrt. myös *Jyräki* (2003), 160–163. Vrt. toisaalta Ruotsin osalta *Nergelius* (1999), 47–48, joka arvostelee jo liiallista vallan keskittämistä valtiopäiville.

¹⁰⁸ Muutoksista ks. *Nousiainen*, *Politiikka* 2000, 94–95.

kuvatulla tavalla. Tällä viitataan tuomioistuinten koko ajan kasvaneeseen valtaan; siinä yhteydessä puhutaan usein esimerkiksi politiikan oikeudellistumisesta tai jopa tuomarivaltiosta. Suomessa asiaa koskeva keskustelu on kuitenkin ollut varsin maltillista esimerkiksi saksalaiseen vastaavaan keskusteluun verrattuna.¹⁰⁹

4.2 TUOMIOISTUINTEN ROOLIN VAHVISTUMINEN

Valtiovallan kolmijako-oppi on myös yksi niitä oppeja, joita toisinaan pidetään paitsi itsestäänselvyyksinä, myös muuttumattomina. Vallanjako-oppi liittyy läheisesti yhteen oikeusvaltioperiaatteen ja demokratian kanssa; ne molemmat ovat nykyaikaisen konstitutionalisin olennaisia osia. Siitä näkökulmasta katsottuna on vaikea kuvitella, kuinka demokratia ja oikeusvaltioperiaate voisivat toteutua ilman vallanjakoa. Esimerkiksi *Aleksander Peczenik* on sitä mieltä, että poliittinen järjestelmä on sitä demokraattisempi, mitä paremmin eri valtiuelinten välinen vallanjako on toteutettu.¹¹⁰ Merkitystä on kuitenkin myös sillä, millainen demokratiakäsitys omaksutaan. Kun lähtökohtana on Peczenikin tavoin aineellinen demokratiakäsitys, – eikä siis perinteisempi muodollinen tai enemmistödemokratia – ei voida enää lähteä siitä, että lainsäätäjän valtaa ei voitaisi rajoittaa millään tavoin. Päinvastoin, vallanjakoperiaatteen puitteissa myös muut valtiolimiet huolehtivat perusoikeuksien toteutumisesta, ja tuomioistuimilla on tuota tehtävää suorittaessaan oikeus puuttua myös demokraattisesti vaaleilla valitun lainsäätäjän toimiin, jos se ei ole huolehtinut perusoikeuksien turvaamisesta. Sen sijaan muodollisen tai enemmistödemokratian näkökulmasta katsottuna tuomioistuinten vahva asema on helposti nähty uhkaksi kansanvallalle. Perinteisemmän vallanjako-opin mukaan tuomioistuimet eivät saa puuttua millään tavoin lainsäädäntövallan käyttöön, ja noista lähtökohdista lakien perustuslainmukaisuuden kontrolli merkitsee aina tuollaista puuttumista. Tällä perusteella Suomessa – samoin kuin Ruotsissa – suhtauduttiin pitkään kielteisesti siihen, että tuomioistuimille annettaisiin tuollainen valta.¹¹¹

¹⁰⁹ Suomalaisesta viime aikojen keskustelusta ks. esimerkiksi *Aarnio*, 67–77, *Husa*, Oikeus 2003, 10–20 ja vrt. toisaalta myös *Tuori*, LM 2003, 915–943.

¹¹⁰ *Peczenik* (2000), 28–32. Samoin ks. *Nergelius* (1999), 42–69, joka suhtautuu kriittisesti esim. Ruotsin v. 1974 Hallitusmuodon ilmentämään muodollisen demokratian käsitteeseen (parlamentarismi ja enemmistöperiaate keskeisiä käsitteitä).

¹¹¹ Suomalaisesta tuontyyppisestä 1900-luvun alun keskustelusta ks. *Jyränki* (1989), 511–524 ja uudemmas pohjoismaisesta keskustelusta ks. esim. *Nergelius* (2001), 85–88. *Limbach*, *Modern Law Review*, Vol. 64 (2001), 5–6, pitää tuomioistuimille kuuluvaa oikeutta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta yhtenä pääinstrumenttina ”checks and balances” -doktriinin toteuttamiseksi demokraattisen hallitsemistavan keskeisenä piirteenä. Samalla hän kuitenkin korostaa, että se ei kuitenkaan ole universaali ja yleisesti hyväksytty institutio kaikissa demokratioissakaan.

Tuomioistuinten muuttuneen roolin taustalla on nähtävissä useita eri tekijöitä. Kyse ei ole niinkään perustuslain tasolla toteutetuista muutoksista, vaan perustuslain tuomioistuinten riippumattomuutta koskevat säännökset ovat pysyneet paljolti ennallaan.¹¹² Suomen uuteen perustuslakiin otettu perustuslain etusijaa koskeva 106 § ei siten vielä selitä Suomessa viime aikoina tässä suhteessa tapahtunutta muutosta. Tuomioistuinten riippumattomuus liittyy kiinteästi perusoikeutena ja ihmisoikeutena turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin (ks. Suomen perustuslain 21 § ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla). Viime kädessä tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen on välttämätöntä juuri yksilön oikeusturvan takaamiseksi.

Kyse ei ole vain Suomelle tyypillisestä kehityksestä, vaan voidaan puhua yleisemminkin tuomioistuinten kasvaneesta roolista. Se liittyy osin edellä kuvattuun perus- ja ihmisoikeuksien kasvaneeseen merkitykseen. Muutos aikaisempaan verrattuna on tapahtunut myös siinä, että demokratian toteutumista ei mitata enää yksinomaan lainsäädäntövallan käytön näkökulmasta, vaan tuomioistuinten toiminta on myös osa demokraattisen legitimitietin vahvistumista. Demokratia ja perusoikeudet eivät ole ilman muuta keskenään ristiriidassa, vaikka tuomioistuimet ryhtyvätkin valvomaan perusoikeuksien toteutumista. Ristiriitaan demokratian kanssa tuomioistuimet joutuvat vasta sitten, jos ne pyrkivät ottamaan itselleen lainsäätäjän roolin ja pyrkivät päättämään yhteiskunnan kehittämisen poliittisista tavoitteista.¹¹³

Muutosta on merkinnyt myös viime aikoina tapahtunut kansainvälistymiskehitys; Euroopan ihmisoikeussopimuksen kasvanut merkitys ja etenkin Euroopan integraation tiivistyminen ovat olleet omiaan vahvistamaan tuomioistuinten roolia. Maastrichtin sopimus 1990-luvun alussa tiivisti Euroopan integraatiota monessa suhteessa, joten on ymmärrettävää, että se aikaansai monissa jäsenmaissa, erityisesti Saksassa, Ranskassa ja Tanskassa, valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, jotka päättyivät lopulta ylimpien tuomioistuinten ratkaistaviksi. Ei ole mitenkään

Leben (1999), 87, puolestaan kiinnittää huomiota siihen, että lakien perustuslainmukaisuuden kontrolli tuomioistuimissa (tai erityinen valtiosääntötuomioistuininstituutio) syntyi monissa Euroopan maissa toisen maailmansodan jälkeen. Silloisessa tilanteessa ei enää luotettu yksinomaan poliittiseen päätöksentekoon. Näin oli asianlaista etenkin Saksassa. Pohjoismaissa ei tuohon aikaan ollut samanlaista tarvetta siihen.

¹¹² Tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan ensinnäkin *rakenteellista riippumattomuutta*. Sillä ymmärretään yleensä tuomioistuinten ja tuomareitten suhteita muuhun yhteiskuntaan. Tämän ohella puhutaan myös ns. *juttukohtaisesta riippumattomuudesta*, mikä merkitsee myös sitä, että ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa, vaan sen tulee odottaa mahdollista muutoksenhakuvaihetta. Juttukohtaiseen riippumattomuuteen kuuluu myös se, että tuomari torjuu julkisuuden paineiden vaikutuksen omaan päätöksentekoonsa. Tuomioistuinten riippumattomuudesta ks. esim. KKO:n presidentti *Olavi Heinosen* Studia Constitutionalia -luento Helsingin yliopistossa, 6.4.2000.

¹¹³ Noin esim. *Tuori*, LM 2003, 940, vrt. kuitenkin myös *Jyräki* (2003), 54–58, 381–385.

poikkeuksellista, että monet yksittäisessä jäsenmaassa pohjimmiltaan poliittisina pidetyt kiistat ovat joutuneet lopulta EY:n tuomioistuimen ratkaistaviksi.¹¹⁴

Toisaalta monissa valtioissa on myös havaittavissa sellainen suuntaus, että poliittista ja juridista vastuuta ei enää voida pitää kokonaan toisistaan erillään, vaan poliittikkojakin yritetään nykyisin ehkä aikaisempaa helpommin saada vastaamaan tekemisistään tuomioistuimessa. Tässä yhteydessä nousevat helposti esille USA:n entinen presidentti *Clinton* ja Chilen entinen presidentti *Pinochet* samoin kuin monet Haagin sotarikostuomioistuimen eteen haastetut poliitikot.¹¹⁵ Samalla kun poliitikot ovat ainakin osin menettäneet arvostustaan, tuomioistuinten rooli on vastaavasti kasvanut. Pohjoismaissa muutos tapahtui tässä suhteessa 1990-luvun lamavuosina, jolloin kansalaiset menettivät luottamuksensa hyvinvointivaltioon ja sen kykyyn jakaa yhä uusia etuuksia ja parantaa ihmisten elintasoja jatkuvasti. Kun kansalaiset menettivät luottamuksensa poliitikkoihin, he alkoivat vaatia oikeuksiaan entistä enemmän tuomioistuimissa.¹¹⁶

Joakim Nergelius lienee oikeassa siinä, että Pohjoismaissa oikeudellistuminen ei ehkä kuitenkaan ole edennyt niin pitkälle kuin monissa muissa maissa. Pohjoismaissa asiasta ei hänen mukaansa ole myöskään keskusteltu niin paljon kuin monissa muissa maissa, ja pohjoismainen demokratiateoria (*Alf Ross* ym.) lähtee hänen mielestään yhä paljolti siitä, että poliittista valtaa käyttävät vain yleisissä vaaleissa valitut elimet. Tuomioistuinten uudenlainen rooli lakien perustuslainmukaisuuden valvojina ei välttämättä ensi näkemältä sovi kovin hyvin näihin puitteisiin. On kuitenkin huomattava, että kansanedustuslaitos voi aina muuttaa perustuslakia, jos tuomioistuinten toiminta perustuslain tulkittamisessa ei tyydytä sitä määrää kansanedustajia, joka vähintään tarvitaan perustuslain muuttamiseen.¹¹⁷ Viime aikoina on kuitenkin myös teorian tasolla tapahtunut merkittävää uudelleenmuodostusta muun muassa sen kysymyksen suhteen, kenellä on oikeus tulkita perusoikeuksien sisältöä kiistanalaisissa tapauksissa.¹¹⁸ Demokratian to-

¹¹⁴ Tästä ks. *Dehousse* (2000), 16–29.

¹¹⁵ Suomen osalta ks. 1980- ja 1990-luvuilta lukuisat yritykset saada ministereitä oikeudelliseen vastuuseen tekemisistään valtakunnanoikeudessa. Uudessa perustuslaissa prosessin käynnistämisen edellytyksiä on osin tiukennettu. Ks. PeL 115 § (vrt. samanaikaisesti kumotun Ministerivastuulain 2 §).

¹¹⁶ Oikeudellistumisen taustasta ja syistä ks. myös *Nergelius* (1999a), 55–93 ja sama (1999b), 27–36. Suomessa yllä kuvattu kehitys on ehkä näkynyt siinä, että laillisuusvalvojille tehtyjen kantelujen määrä on kasvanut koko ajan (etenkin sosiaaliturvaa koskeissa asioissa). Ks. kehityksestä *Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002*, s. 24 ja vuoden 2003 kertomus, s. 27.

¹¹⁷ Tätä korostaa *Nergelius* (1999), 43–48, 57. Ks. myös *Nergelius* (2001), 88–89. Hän on oikeassa todetessaan, että "the democratic legitimacy of judicial review is at its peak in a state where the constitution is easy to change, like in Sweden, but reduced where the constitution is hard to change, like in Denmark, Norway or USA".

¹¹⁸ Ks. muutoksesta tarkemmin *Peczenik* (1999), 109–144 ja ks. myös *Nergelius* (1999a), 73–83. Tuomioistuinten roolista pohjoismaisessa demokratiassa ks. myös *Rytter* (2001), 137–170 ja *Bull*,

teutumisen kannalta ei ilman muuta ole ristiriitaista, vaikka sen tekee lopulta tuomioistuvin. Näin on asianlaita siitä riippumatta, että silloin joudutaan pohtimaan sellaisia moraali- ym. kysymyksiä, joista traditionaalisesti on päättänyt lainsäätäjä.¹¹⁹

4.3 VALLANJAKO-OPIN UUDELLEENMUOTOUTUMINEN EU:SSA

Edellä jo totesin, että demokratia edellyttää aina jonkinasteista vallanjakoa. Tästä näkökulmasta katsottuna EU ei siten ole kovin demokraattinen. Vallanjaon toteutumista EU:n näkökulmasta tarkasteltaessa huomioon on otettava sekä horisontaalinen että vertikaalinen vallanjako, mikä monimutkaistaa tilannetta monessa mielessä. Arvioinnissa tarvitaan kokonaisnäkemyistä, joka ottaa huomioon sekä EU:n että myös kansallisvaltioiden tason. Tuollainen molemminpuolinen vuorovaikutussuhde on omiaan aikaansaamaan sen, että kansallisvaltiota ja sen päätöksentekoa silmällä pitäen laaditut valtiosääntöoikeudelliset periaatteet – kuten juuri vallanjakoperiaate – eivät välttämättä enää sovellukaan syntyneisiin uudenlaisiin tilanteisiin.

EU:n omien elinten osalta ei perinteisestä instituutioiden välisestä vallanjaosta voida missään tapauksessa puhua. Etenkään lainsäädäntö- ja hallitusvallan osalta ei ole nähtävissä samanlaista orgaanien välistä työnjakoa, mihin on kansallisvaltioissa totuttu. Vaikka Euroopan parlamentin roolia lainsäädäntöprosessissa on koko ajan vahvistettu, ei sen asema ole vielääkään täysin rinnastettavissa kansallisten parlamenttien asemaan lainsäätämisprosessissa. Lainsäädäntövallan käytön suhteen keskeisessä asemassa EU:ssa on myös neuvosto, joka on jäsenmaiden hallitusten edustajien muodostama elin.¹²⁰ Jäsenmaiden lainsäädäntöelimillä on oma roolinsa EU:n elinten säädösvallan täydentäjänä sitä kautta, että direktiivit tulee saattaa erikseen täytäntöön kansallisesti. Ainakin Suomessa eduskunta osallistuu myös EU-asioiden kansalliseen ennakkovalmisteluun (PeL 96 §), mikä on omalta osaltaan lisäämässä päätöksenteon demokraattista legiti-

Juridisk Tidskrift 1999–2000, 794–807. Yleisesti erilaisista teorioista, joita on esitetty ns. ”judicial review’n” justifiointiseksi, kiinnostavasti ks. *Troper*; International Journal of Constitutional Law, Vol. 1 (2003), 99–121.

¹¹⁹ Vrt. toisaalta USA:ssa on viime aikoina alettu kyseenalaistaa tuomioistuinten valta oikeuden luojana ja perusteluna on silloin viitattu nimenomaan valtiovallan kolmijako-oppiin. Ks. tästä esim. *Tushnet*: ”Taking the Constitution Away from the Courts” (1999). Vrt. Isossa-Britanniassa vallanjakoon viitaten halutaan puolestaan perustaa itsenäinen korkein oikeus (ks. edellä s. 111).

¹²⁰ Vielä tällä hetkellä tuon elimen virallinen nimi on Euroopan unionin neuvosto, mutta uuden perustuslain myötä puhutaan ministerineuvostosta (I-23 artikla).

miteettiä.¹²¹ Tämä puoli asiassa on kuitenkin varsin vapaasti jäsenvaltioiden itsensä järjestettävissä, eikä EU voi kovin sitovasti puuttua asiaan eikä ainakaan säännellä menettelymuotoja.¹²² EU:n perustuslakiin liitettiin kuitenkin erillinen pöytäkirja kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa, ja perustuslain IV-442 artiklan perusteella tuo pöytäkirja on ”erottamaton osa tätä sopimusta”.

Euroopan parlamentille vastuunalaista hallitusta samassa mielessä kuin kansallisvaltioissa ei EU:ssa ole. Neuvosto ei ole EU:n hallitus sanan varsinaisessa merkityksessä, vaikka se edustaakin jäsenvaltioiden hallituksia. Lainvalmistelusta huolehtii ensisijassa EU:n etuja ajava komissio, joka huolehtii myös EU:ssa tehtyjen päätösten täytäntöönpanosta, mistä huolehtivat osaltaan myös jäsenvaltiot.

Tuomiovallan osalta tilanne on siinä suhteessa selkeä, että EY:n tuomioistuin on ylin EY:n oikeutta tulkitseva tuomioistuin. Se toimii kuitenkin monella tavoin yhteistyössä jäsenvaltioiden tuomioistuinten kanssa, erityisesti ennakkoratkaisumenettelyn kautta, ja jäsenvaltiot voivat myös joutua vastuuseen siitä, jos niiden omat tuomioistuimet eivät noudata EY:n tuomioistuimen tulkintakannanottoja. Avoin konflikti EY:n tuomioistuimen ja jonkun jäsenmaan tuomioistuimen välillä saattaisi lopulta olla kohtalokasta koko integraatioprosessille, mutta sellaiseen tilanteeseen ei ole vielä jouduttu.¹²³

Käytännössä EY:n tuomioistuimen on katsottu toisinaan omaksuneen lähes lainsäätäjän roolin ja vieneen varsin luovilla tulkinnoillaan integraatiota tehokkaasti eteenpäin.¹²⁴ Näin oli etenkin 1970-luvulla, kun integraatio ei jäsenvaltioiden keskinäisten erimielisyyksien vuoksi edennyt poliittisella tasolla. Tuomioistuin tulkitsi erityisesti tuohon aikaan monia säännöksiä jopa täysin päinvastoin, mitä pelkän sanamuodon perusteella olisi voitu olettaa. Ylipäätään sen toimintatapana on usein ollut edetä asteittain, ja se on vienyt tulkintaa eteenpäin vähitellen usealla peräkkäisellä päätöksellä. Jos joskus on näyttänyt siltä, että päätöksellä olisi ongelmallisia käytännön seuraamuksia, on tuomioistuin saattanut seuraavassa päätöksessään korjata edellistä päätöstä. Tällainen menettelytapa on

¹²¹ Yleisesti kansallisten parlamenttien tämäntyyppisen osallistumisen merkitystä arvioivat *Raunio & Wiberg*, *Acta Politica*, Vol. 35 (2000), 146–168.

¹²² Pääministeri *Lipponen* ehdotti jo ennen EU:n perustuslakihankkeen käynnistymistä (esitelmä Firenzessä 9.4.2001), että jäsenvaltioiden kansanedustuslaitokset tulisi kytkeä entistä tiiviimmin mukaan unionin kehittämiseen.

¹²³ *Bull*, *Europarättslig tidskrift* 1999, 684–701, kiinnittää huomiota siihen, että vallanjaosta puhuttaessa on kiinnitettävä huomiota, paitsi EU:n sisäiseen vallanjakoon, myös EU:n ja jäsenvaltion väliseen vallanjakoon. Erityisesti tuomiovallan käytön osalta on muistettava, että siinä EY:n tuomioistuin ja kansalliset tuomioistuimet toimivat monin tavoin yhteistyössä.

¹²⁴ Siitä ks. myös *Schepel*, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 20 (2000), 457–468. Vrt. toisaalta *Hanf*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 10 (2003), 265–290, jonka mukaan nyt näyttää siltä, että tuomioistuin ei ole kovin halukas toimimaan oikeuden luojan roolissa.

omiaan vahvistamaan yleensäkin tuomioistuinten roolia; kansallinen tuomioistuim voi tehdä sille huolellisesti laadittuja kysymyksiä, joihin vastaamalla EY:n tuomioistuin voi kehittää edelleen edellisellä kerralla omaksumaansa kantaa.¹²⁵

Toisaalta on kiinnitetty huomiota siihen, että vastaisuudessa EY:n tuomioistuim saa mahdollisesti entistä suuremman roolin perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa. Aivan samalla tavoin kuin kansallisella tasolla myös EU:ssa tuomioistuimen tällainen uusi rooli on nähtävä osaksi EU:n demokraattista kehitystä.¹²⁶ Silloin on kyse yhden EU:n peruslähdekohdan (”unioni perustuu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen”) toteuttamisesta. Tilanne on jossain määrin selkiintynyt EU:n perusoikeuskirjan hyväksymisen jälkeen, vaikkei EY:n tuomioistuin ole siihen ainakaan vielä tähän mennessä suoraan viitannut. Tuomioistuimella on yleensäkin tapana viitata päätöksissään varsin yleisellä tasolla EU:n tavoitteisiin, joten sen noudattama tulkintamethodi on luonnehdittavissa lähinnä teleologiseksi.¹²⁷

Vaikkei EU:ssa olekaan toteutettu samanlaista tarkkaa vallanjakoa orgaanien kesken (lainsäädäntövalta, toimeenpanovalta ja tuomiovalta eri orgaaneilla), mihin on totuttu EU:n jäsenmaissa, voidaan EU:n osalta kuitenkin puhua jonkinasteisesta funktionaalisesta vallanjaosta. Eli lainsäädäntövalta, toimeenpanovalta ja tuomiovalta ovat jokseenkin selvästi erotettavissa toisistaan.¹²⁸

Perinteisen vallan kolmijaon sijaan EU:n yhteydessä korostetaan usein sitä, että EU:ssa hallitaan kolmen, toisinaan ehkä eri suuntaisestikin vaikuttavan, periaatteen pohjalta: 1) instituutioiden välinen tasapaino, 2) instituutioiden autonomia ja 3) instituutioiden välinen yhteistyö.¹²⁹ Lähtökohtaisesti eri instituutiot ovat keskenään yhdenvertaisia, ellei toisin ole nimenomaisesti osoitettu olevan. EY:n tuomioistuimen tehtävänä on – samalla muiden toimielinten valtaa kunnioittaen – valvoa, että kukin niistä pysyy sille perussopimuksissa taattujen toimivaltuuksien rajoissa. Eri instituutioiden välisiä voimasuhteita arvioitaessa on otettava huomioon myös se seikka, että EU:lla ei ole samanlaista yleistä toimivaltaa kuin kansallisvaltioilla on. Toimintatavat myös vaihtelevat asiaryhmittäin; joissakin on kyse jäsenvaltioiden välisestä integraatiosta ja toisissa vain niiden välisestä yhteistyöstä.

¹²⁵ Tästä tarkemmin ks. *Everling* (2000), 37–40.

¹²⁶ *Everling*, ed. alav. mainittu lähde, 44 ja *Koopmans* (2000), 50. Samoin EU:n perusoikeuskirjan vaikutuksesta EY:n oikeuteen ylipäättään ks. *von Bogdandy*, *Common Market Law Review*, Vol. 37 (2000), 1333–1338.

¹²⁷ Tulkintamethodista ks. myös *Koopmans* (2000), 53–58. Se, millaiseksi tuomioistuimen harjoittama tulkintatoiminta kulloinkin nähdään, riippuu paljolti myös siitä, tarkastellaanko asiaa *common law*- vai mannermaisen järjestelmän näkökulmasta. Tähän eroavuuteen kiinnittää huomiota *Constantinesco*, 73–79.

¹²⁸ Tarkemmin ks. *Lenaerts*, *Common Market Law Review*, Vol. 28 (1991), 15–35.

¹²⁹ Näin *Fernandez Esteban*, 157.

Vuonna 1999 voimaan tullee Amsterdamin sopimuksella pyrittiin vahvistamaan institutionaalista tasapainoa etenkin vahvistamalla Euroopan parlamentin asemaa lainsäädäntöelimenä.¹³⁰ Vaikka samalla siirryttiin entistä useammissa asioissa yhteispäätösmenettelyyn (so. lainsäädäntöasioissa tarvitaan sekä neuvoston että parlamentin hyväksyminen), ei se kuitenkaan vielä tällä hetkellä ole tarpeen kaikissa asioissa. EU:n perustuslailla edetään tässä suhteessa vieläkin pidemmälle; yhteispäätösmenettelystä tulee sen voimaantulon myötä pääsääntö.

Instituutioiden välisen tasapainon (”institutional balance”)¹³¹ periaatteella on EU:ssa sama funktio kuin vallanjakoperiaatteella kansallisessa järjestelmässä; sen avulla pyritään estämään vallan liiallinen keskittyminen. Siltä kannalta katsottuna on tärkeää, että eri instituutiot myös valvovat toisiaan. Institutionaalisen tasapainon toteutuminen on viime kädessä kansalaisten intressissä, eikä se ole vailla merkitystä myöskään jäsenvaltioiden näkökulmasta. Kansalaisten poliittisen osallistumisen näkökulmasta ei välttämättä ole eduksi, että EU:n päätöksenteossa käytetään entistä enemmän erilaisia epävirallisia valmisteluelimiä. Ongelmallista kansalaisten osallistumisen näkökulmasta niissä on se, että tuollaista epävirallista valmistelua ei koske samat julkaisuutta koskevat säännöt, jotka on laadittu virallisia päätöksentekoprosesseja varten. Samalla tavoin epätydyttävänä kehityksenä voidaan pitää sitä viime aikoina yleistynyttä päätöksentekotapaa, että työmarkkinaosapuolet sopivat ensin asiasta ja sen pohjalta laaditaan myöhemmin EY:n omaa lainsäädäntöä. Esimerkkinä tällaisesta menettelystä voidaan mainita vanhempainlomadirektiivin 96/34/EY hyväksyminen. Komission ja neuvoston rooli tällaisessa menettelyssä on lopulta varsin vähäinen, eivätkä ne käytännössä voi juurikaan enää vaikuttaa lainsäädännön sisältöön.¹³²

Institutionaalisen tasapainon periaate on kuitenkin sisällöllisesti varsin epätarkka, joten jokainen voi hyvin käyttää sitä omiin tarkoituksiinsa. Tuota periaatetta ei edes mainita nykyisissä perussopimuksissa eikä missään muussakaan juridisessa asiakirjassa.¹³³ Nizzan sopimuksessakaan ei varsinaisesti edetty tältä osin, vaikka asiasta jonkin verran Nizzan huippukokouksessa joulukuussa 2000 keskusteltiin. Muun muassa komission poliittinen vastuunalaisuus parlamentille oli silloin esillä.¹³⁴ Samoihin kysymyksiin kiinnitettiin huomiota myös seuraavana vuonna Laekenissa, ja yksi vuonna 2002 työnsä aloittaneen EU:n tulevaisuuskonventin keskeisiä teemoja olikin instituutioiden välisten suhteiden

¹³⁰ Vrt. myös Prechal (1998), 289–294, josta käy ilmi, että samanaikaisesti on vahvistettu myös vastakkaisia tendenssejä. Kehityksestä Nizzan sopimuksen osalta ks. Galloway, 18–21 ja ks. myös Bradley, *Common Market Law Review*, Vol. 38 (2001), 1095–1124.

¹³¹ Käsitteestä ks. Joutsamo et al., 155–156. Kriittisesti ks. Wallace (2000a), 209–217.

¹³² Ongelmista ks. Curtin (1999), 71–91.

¹³³ Tähän kiinnittää huomiota de Witte (2000), 93.

¹³⁴ Ks. Galloway, 43–44, 54–56. Ks. myös Yataganas, 32–43, 48–52.

uudistaminen ja samalla toimivan päätöksenteon haaste.¹³⁵ Arvioin myöhemmin VI luvussa, miten siinä mielestäni onnistuttiin.

4.4 YHTEENVETO

Jos jäsenmaissa keskeinen keskustelun alainen kysymys viime vuosina on ollut demokraattisesti valitun lainsäätäjän ja tuomioistuinten välinen suhde, niin EU:ssa sen sijaan esillä on ollut lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan – tai hallitusvallan – välinen suhde. Tuomiovallan käytön osalta EU:ssa kiistanalainen on ollut ainoastaan EY:n tuomioistuimen suhde jäsenvaltioiden valtiosääntötuomioistuihin ja viime aikoina ainakin periaatteellisella tasolla myös sen suhde Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Muutoin EY:n tuomioistuimen asemaa ei ole juurikaan kyseenalaistettu, vaan sille on myönnetty EU:n sisällä paljolti jäsenvaltioiden valtiosääntötuomioistuihin rinnastettavissa oleva asema.

EU:ta uudistettaessa lähtökohtana näyttää olevan paljolti jäsenvaltioiden mallin ottaminen käyttöön myös EU:ssa. Tällä viitataan pyrkimykseen erottaa organisatorisesti lakien säätäminen niiden valmistelusta ja toimeenpanosta. Tämä ei ole kuitenkaan mikään helppo tehtävä, sillä puututtaessa parlamentin, neuvoston ja komission asemaan ja tehtäviin törmätään samalla helposti eri jäsenmaiden erilaisiin käsityksiin EU:n kehittämisvaihtoehdoista. Vahvistetaanko yhteisöllisyyttä (= komissiota) vai hallitustenvälisyyttä (= neuvostoa) vai tehdäänkö kansalaisten suorilla vaaleilla valitsemasta Euroopan parlamentista ensisijainen lainsäätävä?¹³⁶ Kaikkien näiden vaihtoehtojen taustalla on erilaiset demokratiamallit ja erilaiset käsitykset jäsenvaltioiden ja EU:n välisestä suhteesta, vaikkei liittovaltion kehittämistä sinänsä ajateltaisikaan ensisijaisena vaihtoehtona. Vallanjaosta ei siten EU:n yhteydessä ole mahdollista puhua ilman, että samalla esille nousee myös EU:n ja sen jäsenvaltioiden välinen vallanjako.

Näyttää siltä, että vallanjakoon liittyvät kysymykset johtavat aina lopulta demokratiaa ja sen toteutumismahdollisuuksia koskeviin kysymyksiin. Voivatko tuomioistuimet ylipäätään toteuttaa demokratiaa, ja voiko demokratia ylipäätään edes toteutua EU:ssa ja jos voi, niin miten? Tarkoittaako demokratia EU:n yhtey-

¹³⁵ Siitä ks. lyhyesti *Jacque*, Common Market Law Review, Vol. 41 (2004), 383–391.

¹³⁶ Ks. Valmistelukunnan puheenjohtajiston raportti Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle, 18.7.2003 (CONV 851/03), jossa todetaan konventin pyrkineen ehdotuksessaan siihen, että uudessa perustuslaissa Euroopan parlamentin asemaa lainsäädäntöelimenä vahvistetaan huomattavasti. Lisäksi korostetaan, että perustuslakiin on sisällytetty keinoja sen vahvistamiseksi, että toimielinten keskinäinen tasapaino säilyy. Näin konventin perustuslakiehdotuksen sisältö voidaan tiivistetyssä muodossa esittää.

dessä ilman muuta sitä, että Euroopan parlamentista on tehtävä ylin päätöksenteköelin samaan tapaan kuin esimerkiksi oman Suomen valtiosäännön mukaan eduskunta on Suomessa ylin valtioelin? Näihin kysymyksiin ei ole helppo antaa selkeitä vastauksia.

5 Parlamentarismien periaate

Edellä kuvaamassani vallanjako-opissa on kyse eräänlaisesta vallankäytön perusmallista, jonka pohjalle erilaiset kansanedustuslaitoksen ja hallituksen välisen suhteiden rakenteet perustuvat. Sen mukaan, miten nuo suhteet on järjestetty, voidaan erottaa toisistaan kolme selkeästi erilaista vallanjaon mallia: 1) jäykkä vallanjako, 2) parlamentaarinen järjestelmä ja 3) sveitsiläistyyppinen malli.¹³⁷ Lyhyt kertaus on tarpeen sen takia, että asia on juuri nyt ajankohtaisempi kuin aikoihin. Minkä mallin pohjalle EU:n perustuslaki rakennetaan? Useampi eri vaihtoehto on ollut esillä tässä yhteydessä.

Jäykkä vallanjako tarkoittaa sitä, että kansanedustuslaitos ja hallitus ovat toisistaan erillään. Se ei kuitenkaan estä niitä puuttumasta toistensa toimiin tietyissä ennalta tarkoin määritellyissä tilanteissa (ns. ”checks and balances” -oppi). Hallituksen ei tässä mallissa tarvitse nauttia kansanedustuslaitoksen luottamusta. Kuvatunlainen jäykän vallanjaon malli esiintyy kahdessa eri muodossa: monarkisena ja tasavaltaisena. Monarkkinen malli esiintyi uudemmassa muodossa perustuslaillisena monarkiana; se kehittyi Englannissa vuoden 1688 vallankumouksen jälkeen, levisi sieltä Manner-Eurooppaan ja oli tärkeä valtiomuoto aina vuoteen 1918 saakka. Perustuslaillisessa monarkiassa kansanedustuslaitos osallistui lakien säätämiseen samoin kuin budjettivallan käyttöön. Kansanedustuslaitos voi toki valvoa ministerien toimien lainmukaisuutta, mutta sillä ei ollut oikeutta vaikuttaa ministerivalintoihin eikä se voinut erottaa ministeriä, joka ei enää nauttinut sen luottamusta. Ministerit olivat riippuvaisia ainoastaan hallitsijan luottamuksesta, ja koko toimeenpanokoneiston ohjaus oli hallitsijan käsissä.

Tunnetuin esimerkki tasavaltaiselle vallanjaolle perustuvasta perustuslaista on Yhdysvaltain perustuslaki vuodelta 1787. Sen mukaan lainsäädäntövalta kuuluu kaksikamariselle kongressille ja toimeenpanovalta puolestaan presidentille. Kongressi ja presidentti ovat monin tavoin toiminnallisesti riippuvaisia toisistaan, mutta niiden keskinäisiä suhteita leimaava piirre on suuri riippumattomuus. Kongressi ei voi erottaa presidenttiä poliittisin perustein, eikä presidenttikään voi hajottaa kongressia. Ministerit toimivat ainoastaan presidentin luottamuksen varassa eivätkä he muodosta kollektiivisesti vastuullista hallitusta. Myöskään pääministeriä ei USA:ssa ole. Kongressi ei voi epäluottamuslausetta käyttäen erottaa ministeriä.

¹³⁷ Jaottelu on peräisin *Janssonilta* (1993), 10–12.

Parlamentaarinen järjestelmä on muodostunut perustuslaillisesta monarkiasta. Sen muotoutuminen kesti kuitenkin kauan; englantilaisen parlamentarismen klassisen ajan voidaan katsoa alkaneen vuonna 1835.¹³⁸ Demokratian läpimurto ja kaksipuoluejärjestelmän muotoutuminen muuttivat olennaisella tavalla brittiläisen parlamentarismen toimintatapaa. Parlamenttivaalit on käytännössä tulkittavissa äänestykseksi siitä, kumpi puolue saa vaalien jälkeen johtaa maata. Hallituksen kaatuminen alahuoneessa sen saaman epäluottamuslauseen vuoksi ei ole tavallista, ja niinpä hallituksen vaihdos tapahtuu yleensä vain vaalien yhteydessä.

Napoleonin sotien ja ensimmäisen maailmansodan välisenä aikana parlamentaarinen järjestelmä levisi Manner-Eurooppaan. Muutokset tapahtuivat pikemminkin poliittisen käytännön kautta, ei niinkään perustuslakeihin tehdyin muutoksia. Sama muutos tapahtui aikaa myöten myös kaikissa pohjoismaisissa monarkioissa.

Lähtökohtana oli pitkään, että parlamentarismi kuului monarkioihin, kun taas tasavallat laativat valtiosääntönsä amerikkalaisen mallin mukaisesti. Ranskan kolmas tasavalta sitä vastoin otti perustuslakiinsa määräyksen ministerivastuusta. Tämä säännös oli ilmeisesti esikuvana myös Suomelle vuonna 1917. Parlamentaarisen tasavallan murros Euroopassa tapahtui varsinaisesti vasta ensimmäisen maailmansodan jälkeen. Sen sijaan Euroopan ulkopuolella parlamentarismi ei Janssonin mukaan ole juurikaan saanut sijaa.

Näiden perusmallien väliin mahtuu myös monia välimuotoja. Suomen järjestelmä luettiin ennen vuonna 2000 voimaan tullutta perustuslakiuudistusta ”puolittain presidenttivaltaiseen” tai vastaavasti puoliparlamentaariseseen ryhmään. Tuolle mallille tunnusomaista on kaksijakoinen toimeenpanovalta eli suhteellisen itsenäinen presidentti ja parlamentaarisesti vastuunalainen hallitus. Monissa tuohon ryhmään luettavissa maissa presidentillä ei kuitenkaan todellisuudessa ole varsinaista poliittista valtaa, mikä väite ei kuitenkaan pidä paikkaansa ainakaan Ranskan viidennen tasavallan (1958–) osalta.¹³⁹ On epäilty, että presidentin vahva asema Ranskassa saattaisi vaikuttaa myös EU:n uudistamiseen, etenkin kun EU:n perustuslakia valmistelleen konventin vaikutusvaltaisena puheenjohtajana toimi Ranskan entinen presidentti.

5.1 PARLAMENTARISMIN PERUSLÄHTÖKOHDISTA

Parlamentarismia voidaan sanoa täydentävän vallanjako-oppia, koska demokradiassa ei riitä pelkästään, että hallitus- ja hallintotoimintaa ohjataan sitä kautta,

¹³⁸ Varhaisemmista parlamentarismien merkeistä ja ylipäätään tuoreesta parlamentarismien syntyä koskevasta tutkimuksesta ks. *Tapani Turkan* väitöskirja ”Sandysin esitys” ja *Kari Palosen* esittely kirjasta, *Politiikka* 2000, 127–134.

¹³⁹ Lyhyesti presidentin asemasta Ranskassa ks. *Bell* (1992), 14–19.

että ne ovat velvollisia noudattamaan kaikissa toimissaan demokraattisesti valitun lainsäädäntöelimen säätämiä lakeja. Sen lisäksi kansalaisilla tulee olla oikeus valvoa myös hallitus- ja hallintotoiminnan tarkoituksenmukaisuutta. Tätä kutsutaan hallituksen parlamentaariseksi valvonnaksi; kansa valvoo hallitusta välillisesti eduskunnan kautta. Ministeristö toimii siten eduskunnan enemmistön luottamuksen varassa, ja ellei sitä ole, joutuu hallitus jättämään paikkansa.

Ylintä hallitus- ja hallintovaltaa ei ole Suomessa uudessakaan perustuslaissa keskitetty yhdelle valtioelimelle, vaan se on jaettu presidentin ja valtioneuvoston kesken siten, että kummallakin niistä on oma toimivalta-alueensa, johon toinen ei saa puuttua.¹⁴⁰ Perustuslaissa toteutetut uudistukset merkitsivät kuitenkin joka tapauksessa sitä, että Suomen hallitusjärjestelmää ei enää ole mahdollista kutsua puoliparlamentaariseksi, vaan parlamentaarinen aines on siinä selvästikin jo voitolla.¹⁴¹ Parlamentarismiin paremmuutta presidenttivaltaisen järjestelmään verrattuna voidaan perustella sillä, että monijäsenisessä elimessä erilaiset mielipidesuunnat saavat paremmin äänensä kuuluviin kuin presidenttivaltaisessa järjestelmässä, jossa valta keskittyy yhdelle henkilölle.

Perustuslaissa on mahdollista luoda vain parlamentarismien peruseriaatteet. Niiden käytännön toteuttaminen riippuu paljolti kulloisestakin poliittisesta tilanteesta. Parlamentarismi saattaa käytännössä johtaa lainsäädäntö- ja hallitusvallan yhdentymiseen; ministeristöstä tulee sekä lainsäädäntö- että hallitusvallan tosiasiallinen subjekti. Vaalien välisenä aikana tosiasiallisesti ministeristö, joka ei ole kansan suoraan valitsema, johtaa ja valvoo paljolti kansan valitseman eduskunnan toimintaa, vaikka lähtökohtaisesti tilanteen pitäisi olla päinvastainen. Näin on asianlaita ainakin vakaiden enemmistöhallitusten aikana.

Parlamentarismien vahvistaminen uudessa perustuslaissa tarkoitti käytännössä eduskunnan aseman vahvistamista. Uuteen perustuslakiin otettiin maininta parlamentarismien periaatteesta jo valtiojärjestyksen perusteita käsittelevään 1 lukuun.¹⁴² Parlamentaarisen hallitustavan periaate ei kuitenkaan konkretisoidu yksinomaan tuohon vaatimukseen, vaan se ilmenee monista muistakin perustuslain säännöksistä: esimerkiksi siitä, miten eduskunnassa eri yhteyksissä on mahdollista äänestää hallituksen luottamuksesta tai siitä, että kaikkiin presidentin virkatoimiin edellytetään valtioneuvoston myötävaikutus.

Aiemman HM 36 §:n tulkinta lähti siitä, että hallitus nautti eduskunnan luottamusta, kunnes toisin osoitettiin (ns. *luottamuksen oletusteoria*). Luottamuksen etukäteinen mittaaminen heti hallituksen nimittämisen jälkeen ei tuon tulkinnan

¹⁴⁰ Lyhyesti suomalaisesta parlamentarismista ks. *Jyränki* (2000), 65–67. Aiemmasta puoliparlamentaarisesta järjestelmästä ks. *Jyränki* (1978), erit. 137–180.

¹⁴¹ *Jyränki* (2000), 66. Ks. myös *Anckar*, *Politiikka* 2000, 9–14.

¹⁴² Perusteluista ks. *HE 1/1998 vp.*, 76.

mukaan ollut edes sallittua.¹⁴³ Sen sijaan vuodesta 1991 lähtien on ollut voimassa järjestely, jonka mukaan nimitetty hallitus antaa heti aluksi eduskunnalle tiedoksi ohjelmansa. Siinä yhteydessä on mahdollisuus äänestää hallituksen eduskunnassa nauttimasta luottamuksesta (PeL 62 § ja PeL 44.2 §).

Jaakko Nousiainen puhuu nykytilanteen osalta suomalaisen parlamentarismin kolmannesta kehitysvaiheesta. Perustuslaissa säänneltyä parlamentarismin institutionaalista puolta (”eduskunta ajatellaan itsenäiseksi ja yhtenäiseksi toimijaksi, joka on hallituksen vastavoima ja edustustason ylin auktoriteetti”) on täydentänyt ns. puoluehallitusmalli, joka ”asettuu institutionaalisen mallin päälle ja korjaa sen määräämiä suhteita. Eduskunta on tällöin kilpailevien poliittisten voimien toiminta-areena, ja kansan valtuuttama edustuksellinen päämies on enemmistöpuolue tai puolueyhmittymä, jonka agentteina eduskunnan enemmistö ja hallitus yhteistoimin hoitavat kansakunnan julkisia asioita.” Viime vuosikymmenien muutos on kuitenkin merkinnyt sitä, että hallituksen oma institutionaalinen identiteetti on korostunut ja hallitus on yhä enenevässä määrin irrottautunut puoluejärjestöistä. Tämä merkitsee sitä, että suhteessa omiin puoluejärjestöihinsä ministerit ovat enemmän vapaita luottamushenkilöitä kuin sidottuja valtuutettuja. Nousiaisen mukaan Suomen tapaus antaa tukea sellaiselle hypoteesille, että mitä enemmän puoluejärjestelmän konfliktitaso laskee ja parlamentaarinen asetusmaassa vakaantuu, sitä tehokkaammin vallassa oleva puoluejohto miehittää hallituksen ja sitä enemmän koalitiohallitus irrottautuu puoluejärjestöistä.¹⁴⁴

Kriittisiäkin puheenvuoroja on esitetty. On vedottu siihen, että silloin kun Suomen presidenttikeskeistä järjestelmää alettiin purkaa, tilalle luvattiin aitoa parlamentarismia, eduskunnan roolin vahvistamista, mutta todellisuudessa tilalle syntyi hallitus- ja pääministerikeskeinen järjestelmä. On jopa väitetty, että ”Suomessa on siirrytty presidenttikeskeisestä semi-parlamentarismista pääministerikeskeiseen kvasi-parlamentarismiin”.¹⁴⁵ Suunnan muutosta ei voitane kiistää, sillä EU-jäsenyys on entisestään vahvistanut hallituksen asemaa suhteessa eduskuntaan ja presidenttiin siitä johtuen, että EU:n päätöksenteossa keskeisessä asemassa on jäsenmaiden hallituksia edustava ministerineuvosto. Valtioneuvostolla on myös tärkeä rooli EU-asioiden valmistelussa. Pääministeri osallistuu Eurooppa-neuvoston kokouksiin muiden EU-maiden johtajien kanssa, ja valtioneuvoston sisällä pääministerin asema on korostunut EU-jäsenyyden aikana.¹⁴⁶

¹⁴³ Tarkemmin ks. *Jyränki* (1978), 80, 86, 89–98.

¹⁴⁴ *Nousiainen*, *Politiikka* 2000, 94. Ks. myös *Nousiainen* (1993), 145–148.

¹⁴⁵ Näin *Harle*, *Politiikka* 2000, 147.

¹⁴⁶ Valtioneuvoston asemassa Suomen EU-jäsenyyden myötä tapahtuneesta muutoksesta ks. *Mattila* (2000), 142–149. Uuden perustuslain merkityksestä tässä suhteessa ks. myös *Jyränki* (2000), 134–135 ja sama (2003), 204–207.

Parlamentarismin muuttunut sisältö on tietenkin sijoitettava laajempaa yhteiskunnallista muutosta vasten. Tämän päivän tilanne on melko lailla toinen, kuin se oli niinä aikoina, kun parlamentarismi alun perin Suomen valtiolliseen järjestelmään luotiin. Kesäkuussa 1917 eduskunta hyväksyi tuolloin voimassa olleeseen vuoden 1906 VJ 32 §:ään seuraavan sisältöisen lisäyksen: ”Senaatin talousosaston jäsenet, jotka nimitetään Suomen eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä, ovat virkatoimistaan eduskunnalle vastuunalaiset, kaikki yhteisesti hallituksen toiminnan yleisestä suunnasta ja kukin erikseen omista virkatoimistaan.” Näin pyrittiin suojautumaan sen varalta, että Venäjän väliaikainen hallitus pyrki miehittämään senaatin talousosaston venäläisillä henkilöillä.¹⁴⁷ Kyse oli siten instituutioiden välisestä valtakamppailusta siinä mielessä, että eduskunta edusti ensisijaisesti ”Suomen etua”. Vasta vuoden 1919 Hallitusmuotoa valmisteltaessa parlamentarismia koskevassa keskustelussa oli kyse myös puolueiden välisistä erimielisyyksistä oikeiston halutessa korostaa itsenäisen valtionpäämiehen asemaa (Yhdysvaltain malli esikuvana), kun taas vasemmisto halusi korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä.¹⁴⁸ Vielä 1970-luvulla vireillä olleessa perustuslakien kokonaisuudistuksessa kysymys ylimmästä valtioelimestä jakoi puolueita erityisesti vasemmiston halutessa tehdä eduskunnasta ylimmän valtioelimen, mutta 1990-luvulla tuo kysymys ei enää jakanut puolueita samaan tapaan. Ne kaikki kannattivat parlamentarismien vahvistamista uuden perustuslain keskeisenä periaatteena. Presidenttiä ei enää tarvittu samalla tavoin ulkopolitiikan hoitamiseen tai kansakunnan yhdistämiseen kuin vielä muutama vuosikymmen sitten.

5.2 PARLAMENTARISMI EU:SSA

Lähtökohtaisesti parlamentarismi ei sovellu EU:n järjestelmään. Koska EU:ssa on kyse jäsenvaltioiden hallitusten välisestä yhteistyöstä eikä EU:lla ole varsinaisesti omaa hallitusta, ei parlamentarismien perusidea sovellu kovin hyvin tuohon yhteyteen. Toisaalta merkitystä on myös sillä, minkälainen sisältö parlamentarismille annetaan. Vaikuttaa siltä, että parlamentarismista EU:n yhteydessä puhuttaessa lähtökohtana olisi parlamentarismien klassinen malli. Silloin Euroopan

¹⁴⁷ Tarkemmin parlamentarismien synnystä Suomessa ks. *Laakso* (1975), 77–94. Hän on sitä mieltä, että em. luottamussäännöksen hyväksymistä ei voida perustella valtiosääntöteoreettisilla näkökohdilla. Säännöksen hyväksymiseen vaikuttivat ensi sijassa em. pragmaattiset tekijät. Laakson mielestä Ståhlbergin myöhemmin v. 1927 esittämä näkökohta, että perussyynä parlamentarismien omaksumiseen oli ”vakaumus parlamentarismien arvosta menestykselliselle valtioelämälle”, vaikuttaa ”jossain määrin jälkikäteiseltä kaunistelulta”.

¹⁴⁸ *Laakso* (1975), 117–160.

parlamentti nähdään yhtenäiseksi instituutioksi, joka muodostaa eräänlaisen vastavoiman EU:n ”hallitukselle” (= komissiolle). Näin on asianlaita ainakin nykyisessä EU:n parlamentarismien ”alkeismuodossa”. Tällä viitataan siihen, että Euroopan parlamentilla on oikeus antaa kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä epäluottamuslause komissiolle kokonaisuudessaan. Sellaista ei sen sijaan voida kohdistaa yksittäistä komissaaria kohtaan. Tätä oikeuttaan parlamentti ei ole tähän mennessä käyttänyt, ja epäluottamuslauseen antamismahdollisuutta on usein pidetty enemmänkin teoreettisena mahdollisuutena kuin käytännössä toimivana instituutiona.¹⁴⁹ Toisinaan on jopa lähdetty siitä, että Euroopan parlamentin tulisi voida antaa epäluottamuslause komission sijaan neuvostolle. Tällaista näkemystä voidaan täydentää sellaisella huomautuksella, että itse asiassa on kansallisten parlamenttien asia valvoa omia, neuvostossa vaikuttavia hallituksiaan.

Kun vielä Maastrichtin sopimus antoi parlamentille vain oikeuden hyväksyä tai hylätä komission kollegiona nimitysprosessin päätösvaiheessa (ennen puheenjohtajan valintaa tuli parlamenttia kuitenkin kuulla), on Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen edellytetty, että Euroopan parlamentin tulee hyväksyä komission puheenjohtajan nimitys ennen kuin muuta komissiota ryhdyttään kokoamaan. Nizzan sopimuksen voimaantulon jälkeen Eurooppa-neuvosto voi tehdä puheenjohtajaa koskevan ehdotuksensa määräänemmistöllä, kun taas aiemmin edellytettiin yksimielisyyttä. Euroopan parlamentin kynnys äänestää puheenjohtajaehdokas nurin on ilmeisesti paljon alhaisempi kuin hylätä ehdotettu komissio kokonaisuudessaan. Antamalla parlamentille tuollainen rooli komission valinnassa pyrittiin lieventämään EU:n paljon puhuttua demokratiavajetta. Sen jälkeen suoralla kansanvaalilla valittu Euroopan parlamentti pystyy vaikuttamaan edes jossain määrin komission koostumukseen. Vaikka puoluepolitiikka ei *Olli Rehnin* mielestä olekaan tässä suhteessa ensisijainen tekijä, on hänen mielestään todennäköistä, että parlamentin poliittiset voimasuhteet tulevat heijastumaan komission ja etenkin sen puheenjohtajan valintaan.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Tosin myös Suomessa on harvinaista, että hallitus tai yksittäinen ministeri olisi joutunut eroamaan eduskunnalta saamansa epäluottamuslauseen johdosta. Koko hallitus on eronnut neljä kertaa saatuaan epäluottamuslauseen ja kerran yksittäinen ministeri samasta syystä. Tarkemmin ks. *Joutsamo* (1980), 120. Hän tutki vv. 1928–1978, mutta sen jälkeen ei ole ollut uusia tapauksia. Vrt. esim. kesän 2003 tapahtumat, jolloin pääministeri *Jäätteenmäen* hallitus kokonaisuudessaan pyysi vapaaehtoisesti eroa, kun kävi ilmi, että pääministeri ei enää nauttinut luottamusta eduskunnassa. Pääministeri teki tuollaisen johtopäätöksen itse, eikä luottamuksesta äänestetty eduskunnassa. Ks. eduskunnan täysistuntokeskustelu, 18.6.2003. Ks. myös *Nousiaisen* Vieraskynä-kirjoitus ”Parlamentarismi kykenee hoitamaan kriisinsä”, HS 7.7.2003.

¹⁵⁰ *Rehn* (1999), 58–59. Amsterdamin sopimuksen myötä tapahtuneesta muutoksesta tältä osin ks. *Hix* (2000), 95–111. *Teija Tiilikainen* kiinnittää huomiota siihen, että vuoden 2004 kesäkuussa valittaessa komissiolle uutta puheenjohtajaa tosiasiaassa otettiin jo huomioon uuden perustuslain I-27 artiklan vaatimus siitä, että puheenjohtajan valinnassa tulee ottaa huomioon Euroopan parla-

Jos tuollainen suuntaus vastaisuudessa vahvistuu, ollaan ehkä jo lähempänä parlamentarismin toista vaihetta (Nousiaisen termi: puoluehallitusmalli). Se edellyttäisi kuitenkin nykyistä vahvempaa Euroopan tasoista puoluejärjestelmää. Jotta voitaisiin puhua todellisesta parlamentarismista, tulisi Euroopan parlamentin vaalit käydä aitojen europuolueiden toimesta ja vaaleihin osallistuvilla puolueilla tulisi olla esitettävänä todellisia vaihtoehtoja unionin politiikasta. Tästä ollaan ainakin vielä tänä päivänä hyvin kaukana. Esimerkiksi ehdokasasettelusta vastaavat kansalliset puolueet, ja vaalit käydään pääasiassa kansallisten teemojen ympärillä.¹⁵¹ Lisäksi edellytettäisiin, että voittaneet puolueet muodostavat hallituksen ja hallitus (komissio) toimeenpanee parlamentin tuella hallitusohjelmansa. Tämä olisi omiaan yhtenäistämään parlamentissa edustettuina olevia puolueita, ja komissiossa edustettuna olevat puolueet tukisivat hallitusta ja oppositiossa olevat puolestaan pyrkisivät hankaloittamaan komission toimintaa.

Parlamentarismi on viime vuosina noussut entistä useammin esille myös EU:n tulevaisuuskeskustelussa, nimenomaan EU:n päätöksenteon demokratisoimisvaatimukseen liittyen. Silloin lähdetään siitä, että myös EU:n toimielinten tulisi olla poliittisessa vastuussa viime kädessä kansalaisille. Tähän mennessä tuo vaatimus ei ole välttämättä toteutunut EU:ssa kovinkaan hyvin. Vaikka brittiläinen parlamentarismi on ollut vahvasti esikuvana parlamentarismia EU:hun kehitettäessä, ei se suinkaan ole ollut ainoa malli, vaan tältäkin osalta on EU:ssa voitu paljolti nojautua jäsenmaiden ”yhteisiin perinteisiin”.¹⁵²

Usein parlamentarismi on EU:ssa liitetty läheisesti federalismihankkeisiin: tavoitteena on tuolloin demokratian vahvistaminen turvaamalla sekä kansalaisille (so. heidän valitsemilleen edustajille) että myös jäsenvaltioiden edustajille osallistumisoikeus liittovaltion päätöksentekoon. Tätä varten EU:lle perustetaan kaksikamarinen parlamentti. Siinä yhteydessä on menty toiseenkin suuntaan: on ehdotettu myös sellaista uudistusta, että komission puheenjohtaja olisi suorilla vaaleilla valittava presidentti. Tämä saattaisi merkitä käytännössä sitä, että oltaisiin jo varsin lähellä amerikkalaista presidenttivaltaista järjestelmää.¹⁵³

Parlamentaarista vaihtoehtoa on kritisoitu sillä perusteella, että sen tuottamat enemmistöpäätökset joutuvat helposti ristiriitaan unionin vahvojen kansallisten identiteettien varaan rakentuvan monikulttuurisen luonteen kanssa. Tällainen ristiriita korostuisi etenkin, jos perussopimuksissa ei enää määrittäisi kaikkien jä-

mentin vaalien tulos, vaikkei EU:n perustuslaki ole vielä voimassa. Ks. hänen nettikolumninsa ”EU:n perustuslakisopimuksen voimaantulo”, 2.7.2004 (www.mtv3.fi/uutiset/nettivieras).

¹⁵¹ Parlamentarismista keinona EU:n demokratiavajeen vähentämiseksi ks. *Raunio & Wiberg*, Poliitiikka 1999, 159–160. Ks. myös *Hix*, *West European Politics*, Vol. 21 (1998), 19–52. Vrt. *Magnette*, *European Law Journal*, Vol. 7 (2001), 296, 307–308.

¹⁵² Sitä korostaa *Harlow* (2002), 13–14.

¹⁵³ Tarkemmin EU:n presidiaalisesta mallista ks. *Karjalainen & Raunio*, 35–42.

senvaltioiden oikeudesta omaan ”ministeriinsä” (komissaariinsa). Komissio ei voisi enää silloin toimia puolueettomana kompromissien rakentajana ja yhteisen eurooppalaisen edun puolustajana, vaan se olisi kansallisten hallitusten tapaan selkeästi puoluepoliittinen toimija.

Presidenttijohtoiseen järjestelmään siirtyminen EU:ssa merkitsisi ehkä vielä suurempaa muutosta. Suorilla vaaleilla valittava presidentti olisi suoraan vastuullinen EU:n kansalaisille, ei sen sijaan Euroopan parlamentille. Jotta EU:n presidentin vaalissa olisi valitsijoiden kannalta jotain mieltä, valittavalla presidentillä tulisi olla riittävästi todellista vaikutusvaltaa unionin politiikassa.¹⁵⁴ Tämä merkitsisi käytännössä presidentin ja hänen johtamansa komission muuttamista EU:n hallitukseksi, joka käyttäisi aloite- ja toimeenpanovaltaa samaan tapaan kuin Yhdysvalloissa. Tämän on ennustettu vähitellen johtavan amerikkalaistyyppiseen kaksipuoluejärjestelmään.

Parlamentarismista EU:n yhteydessä puhuttaessa kiinnostavaa on se, että siinä korostetaan vahvasti ns. puoluehallitusmallin aikaansaamista. Lähtökohtaisesti onkin tärkeää lisätä kansalaisten mahdollisuuksia valvoa EU:n toimia, ja parlamentarismien toteuttaminen olisi ainakin osin omiaan edistämään tämän tavoitteen toteutumista.¹⁵⁵ Eri asia on, miten se käytännössä toimisi. Kävisikö samalla tavoin kuin kansallisvaltioissa on käynyt, eli että hallituksen muodostamisen jälkeen parlamentilla ei enää käytännössä olisi kovinkaan paljon sanottavaa hallituksen toimintaan? Enemmistöhallituksen aikana ei ole todennäköistä, että hallitus myöskään kaatuisi Euroopan parlamentissa saamansa epäluottamuslauseen johdosta. Koska EU:ssa puolueet eivät ole muodostuneet samalla tavoin yhtäaikaaisesti nykyaikaisen kansanedustuslaitoksen kehityksen kanssa, kuten on asialaita hyvin tyypillisesti Suomessa, on vaikea ennustaa, millaiseksi puolueiden ja hallituksen jäsenten välinen suhde käytännössä muodostuisi. Joka tapauksessa ei ole mitenkään poissuljettu sekään vaihtoehto, että komissio omaksuisi nykyistäkin selvemmin linjakseen ”EU:n yhteisen edun” ajamisen vailla selkeitä puoluepoliittisia asetelmia.

5.3 YHTEENVETO

Erityisesti tässä tilanteessa, kun Suomella on suhteellisen tuore perustuslaki, jossa ehkä on vihdoinkin päästy aitoon parlamentarismiin, on erityisen kiinnos-

¹⁵⁴ Vrt. tosin Suomessa presidentin valtaoikeuksien vähentäminen ei ole ollut omiaan vähentämään kansalaisten kiinnostusta presidentin vaaliin. Siitä ks. esim. *Presidentti 2000* -kirjan (toim. Isotalus & Aarnio) artikkelit.

¹⁵⁵ Vrt. nykytilanne, jota *Hix* (2000), 100, kuvaa seuraavasti: ”– the key political office for party leaders in the EU is still national government, the pinnacle of which is the national Prime Minister.”

tavaa seurata, millainen hallitusjärjestelmä EU:ssa omaksutaan. Vaihtoehtoja on tarjolla useitakin.¹⁵⁶ Tähdätäänkö liittovaltioon vai korostetaan hallitustenvälisyyttä? Vai valitaan EU:n kehittämisen vaihtoehdoksi ns. yhteisöllisyys, joka tarkoittaa komission aseman vahvistamista? Liittovaltiomallin valitseminen edellyttäisi joka tapauksessa EU:n omaa hallitusta, koska jäsenvaltioiden hallituksilla ei ole silloin enää samanlaista roolia kuin niillä vielä tänä päivänä on. Valitako silloin presidenttivaltaisuus vai parlamentarismi? Vaikka EU:n presidentin valitseminen suoralla kansanvaalilla lisäisi varmaankin kansalaisten kiinnostusta asiaan, liittyy siihen myös monenlaisia ongelmia ja ehkä vaarojakin, etenkin jos presidentin johtama hallitus ei olisi edes parlamentaarisessa vastuussa parlamentille. Tältä osin viitataan myös siihen keskusteluun, mitä Suomessa on presidentinvaalitavasta eri aikoina käyty.¹⁵⁷

Liittovaltiovaihtoehto EU:n kehittämismallina ei ole Suomessa saanut juuri kannatusta, mutta kahdella muulla vaihtoehdolla on kummallakin omat kannattajansa. Hallituksen virallisena linjana on tosin ollut EU:n kehittäminen sekä itsenäisten jäsenvaltioiden että Euroopan kansojen muodostamana liittona, jolla on tietyissä asioissa ylikansallista toimivaltaa.¹⁵⁸ Suomen johtavilla poliitikoilla oli asiasta pitkään jonkin verran erilaisia näkemyksiä, mutta konventin työskentelyn aikana näkemyserot ilmeisesti kaventuivat. Hallituspuheen vaihdos, siirtyminen ns. sateenkaarihallituksesta perinteiseen punamultahallitukseen vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeen lähensi myös entisiä hallitus- ja oppositio puolueita tässä suhteessa. Sen jälkeen kun EU:n perustuslakiehdotus oli valmistunut konventissa heinäkuussa 2003, tuore keskustalainen pääministeri asettui tässä asiassa – samoin kuin ylipäätään Suomen EU-politiikan linjauksissa – paljolti

¹⁵⁶ Eri vaihtoehtoista ks. esim. *Larsson*, 237–254. Vaihtoehtoista erityisesti Suomen kaltaisen pienen jäsenmaan kannalta ks. *Stubb*, HS 9.5.2001 ja *Tiilikainen*: ”Euroopan liittovaltiolla on puolensa”, Suomen Kuvalehti, 25.5.2001 (ennen konventtia käytyä keskustelua).

¹⁵⁷ Siitä ks. esim. *Jyränki* (2002a), 2–3 ja varhaisemmasta keskustelusta ks. *Jyränki* (1978), 48–60.

¹⁵⁸ Ks. *Lipposen* molempien hallitusten (1995–1999, 1999–2003), samoin kuin *Jäätteenmäen* (2003) ja *Vanhasen* (2003–) hallitusten ohjelmien EU-osuus. Ks. myös *Valtioneuvoston selonteke Eduskunnalle Euroopan unionin tulevaisuudesta* (VNS 3/2001 vp.) ja *SuVL 4/2001 vp.* Muunkinlaisia mielipiteitä EU:n kehittämisestä on toki esitetty; ks. niistä esim. *Hautala & Rehn & Rosas & Stubb*.

Suomalaisten EU-asenteita koskevassa tutkimuksessa (”Turvassa EU:ssa – kaukana kavala maailma”, EVAn Suomi, EU ja maailma -asennetutkimus 2004) on tultu siihen johtopäätökseen, että suomalaiset eivät kannata EU:n kehittämistä liittovaltioksi. Liittovaltion vastakohta, mahdollisimman löyhä yhteenliittymä, saa sen sijaan lähes 60 %:n kannatuksen. EU:lle valittavaa, riittävän valtaoikeuksin varustettua presidenttiä (tutkimuksesta ei käy ilmi, valitsisiko kansa presidentin, mutta niin oletan vastaajien kysymyksen lähtökohtaisesti ymmärtäneen) kannatti vastanneista vain 14 %. Sen sijaan parlamentarismia halutaan EU:ssa vahvistaa; vastanneista 60 % halusi muuttaa komission parlamentaariseksi vastuulliseksi hallitukseksi, ja lähes yhtä moni kannatti komission puheenjohtajan valintaa Euroopan parlamentissa. Tämä on tietenkin tulkittavissa niinkin, että parlamentarismi houkuttelee kansalaisia sen takia, että se on tuttu kotimaan politiikasta.

samoille linjoille entisen pitkäaikaisen sosialidemokraattisen pääministerin kanssa (ks. HS 16.7.2003, Pääkirjoitus: ”Vanhasen yritettävä sovittautua Lipposen EU-linjauksiin”).

Konventin keskeiseksi tehtäväksi oli asetettu Euroopan unionin demokraattisuuden vahvistaminen, joten se joutui ottamaan kantaa myös edellä esittelemiini kysymyksiin. Konventin perustuslakiehdotuksessa ei tosin puhuttu nimenomaisesti parlamentarismista, mutta tiettyä EU:n parlamentaaristen piirteiden vahvistumista oli siinä kuitenkin nähtävissä. Paitsi että Euroopan parlamentin asemaa lainsäätäjänä ehdotettiin vahvistettavaksi, samalla vahvistettaisiin myös parlamentin roolia suhteessa komissioon, millä viitataan siihen, että perustuslain I-27 artiklassa edellytetään Euroopan parlamentin vaalien tuloksen huomioon ottamista komission puheenjohtajan valinnassa. Parlamentin on annettava hyväksyntänsä paitsi puheenjohtajan valinnalle, myös hyväksyttävä muut komissaarit yhtenä kokoonpanona. Konventin työskentelyn aikana esillä oli tältä osin paljon pitemmällekin meneviä ehdotuksia.

Tiettyä tasapainottelua oli konventin työskentelyn aikana koko ajan havaittavissa, ei tosin niinkään presidenttivaltaisuuden ja parlamentarismien välillä, vaan pikemminkin sen suhteen, toteutuuko parlamentarismi EU:ssa vastaisuudessaakin pääasiassa jäsenvaltioiden välityksellä (hallitustenvälisyys EU:n perustana), kuten tänä päivänä, vai suoraan EU:n tasolla (ylikansallinen demokratia). Parlamentarismikin liittyy siten vahvasti EU:n ja sen jäsenvaltioiden väliseen vallanjakoon. Tietynlaisena kompromissina voidaan pitää EU:n perustuslaissa lopulta omaksuttua ns. kahden johtajan mallia: Eurooppa-neuvoston itselleen kaksi ja puoli vuotta kestäväksi kaudeksi valitsema puheenjohtaja (= hallitustenvälisyyttä tukeva malli) ja samanaikainen komission puheenjohtajan aseman vahvistaminen (= yhteisöllisyyttä tukeva malli).¹⁵⁹ Tämä kysymys oli konventin työskentelyn kiistanalaisimpia kysymyksiä ja jakoi suomalaisiakin konventtiedustajia työskentelyn loppuvaiheessa, vaikka HVK:ssa tuo kysymys ei enää ongelmia aiheuttanutkaan. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan poliittisen vastuun toteuttaminen jää kuitenkin epäselväksi; lähinnä se voi toteutua vain sitä kautta, että häntä ei valita enää toiseksi kaudeksi. Perustuslaissa on nimenomainen maininta siitä, että hän ei voi hoitaa kansallista tehtävää samanaikaisesti (I-22.3 artikla). Noin on otettu etäisyyttä jäsenvaltioihin, eikä puheenjohtajan poliittinen vastuu voi toteutua sitä kautta. Eurooppa-neuvoston jäsenenä olevien jäsenvaltioiden hallitusten edustajien kohdalla poliittinen vastuu toteutuu kunkin maan omien parlamentaaristen periaatteiden mukaan.

¹⁵⁹ Tarkemmin kompromissista ks. *Karjalainen & Raunio*, 46–54. Eurooppa-neuvoston ja komission puheenjohtajan tehtävistä ks. EU:n perustuslain I-22.2 ja I-27.3 artiklat. Heiltä edellytetään myös yhteistyötä. Tuolta osin konventissa viime hetkellä tehtyjä kompromisseja korostaa myös *Kiljunen*, 191.

6 Kansalaisuus

6.1 KANSALAIKUUDEN MERKITYS VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDEN LÄHTÖKOHTANA

Kansalaisuus on – tai on ainakin tähän asti ollut – edellä esille tuomistani historiallisista syistä johtuen yksi valtiosääntöoikeuden keskeisimpiä käsitteitä. Valtion suvereenisuuteen kuuluu valta päättää siitä, keitä pidetään sen kansalaisina.¹⁶⁰ Kansalaisuuden käsite ei kuitenkaan ole pysynyt koko aikaa samansisältöisenä, vaan se on asetettava aina historialliseen kontekstiinsa.¹⁶¹ Vaikka käsite on tuttu jo antiikin Kreikasta, kansalaisuuden historian alku modernissa mielessä on sijoitettavissa vasta Ranskan vallankumouksen aikoihin, jolloin kansalaisista ja heidän poliittisista osallistumisoikeuksistaan tuli valtion legitimaation perusta. 1800-luvun mittaan kansalaisuuden käsitteestä tuossa merkityksessä tuli osa kaikkien nykyisten eurooppalaisten demokratioiden valtiosääntöjärjestelmiä. Tosin esimerkiksi saksalainen ja ranskalainen kansalaisuuden käsite poikkeavat lähtökohtaisesti toisistaan monessa suhteessa.¹⁶²

Kansalaisuuden sisältöä ja merkitystä ei tule sitoa myöskään siihen, millaisena se tänä päivänä nähdään. Tulevaisuuden suhteen tulee pikemminkin lähteä liikkeelle ”avoimin silmin”. Vaikka kansalaisuus on alun perin liitetty kansallisvaltioon, on sillä nykyään laajempiakin ulottuvuuksia. Kansallisvaltion kansalaisuuden rinnalle – ei korvaamaan, vaan paremminkin täydentämään – on tullut uudenlainen kansalaisuuden tyyppi: ns. post-nationaalinen kansalaisuus.¹⁶³ Tällä viitataan 1990-luvun alussa Maastrichtin sopimuksella luotuun unionin kansalaisuuteen. Kaikki EU:n jäsenmaiden kansalaiset ovat myös unionin kansalaisia ilman, että he samalla menettävät oman valtionsa kansalaisuuden. Viimeksi mainitusta asiasta lisättiin unionin kansalaisuutta koskevaan säännökseen nimenomainen maininta 1997 hyväksytyllä Amsterdamin sopimuksella (17 artikla). Mitä itse asiassa tarkoitetaan, kun unionin kansalaisuuden sanotaan *täydentävän* jäsenvaltion kansalaisuutta? Jäsenvaltion kansalaisuuden ei voida myöskään ilman muuta olettaa pysyvän muuttumattomana tässä kehityksessä.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Tarkemmin ks. *Marko*, 369–340.

¹⁶¹ Tästä ks. myös *Meehan*, 1–10.

¹⁶² Eroihin en puutu tarkemmin tässä yhteydessä. Ks. ranskalaisesta kansalaisuuden käsitteestä *Laborde* (1998) ja vrt. sitä saksalaiseen, josta ks. *Preuss* (1998a).

¹⁶³ Käsitteestä ks. *Shaw* (1997) ja *Shaw*, *Modern Law Review*, Vol. 61 (1998), 294.

¹⁶⁴ Vrt. esim. Saksan valtiosääntöuomioistuimien ei välttämättä ole ollut samaa mieltä asiasta (ns. *Maastricht*-päätös). Ks. kriittisesti sen tulkinnoista esim. *Marko*, 372–374. Perustuslain takaama

Myös *Weiler* varoittaa sekä ”euroskeptikkoja” että ”eurointoilijoita” tekemästä liian hätäisiä johtopäätöksiä unionin kansalaisuudesta puoleen tai toiseen. Kansalaisuuden käsitettä ei voida ottaa EU:n yhteyteen itsestään selvyytensä eikä siirtää sitä sinne sellaisenaan siitä kontekstista, mihin se oli kansallisvaltioissa siihen mennessä asettunut. Unionin kansalaisuus ei myöskään tarkoita sitä, että EU:n tavoitteena olisi luoda yksi ”eurooppalainen kansakunta”. Kansalaisuuden käsite itsessään on myös tämän viimeisimmän kehitysvaiheen kautta muuttunut monessa mielessä. Se muuttuu koko ajan ja itse asiassa sen onkin muututtava. Samanaikaisesti myös valtion ja kansakunnan – samoin kuin identiteetin – käsitteet ovat kokeneet merkittäviä muutoksia.¹⁶⁵

Niin tärkeä käsite kuin kansalaisuuden käsite onkin – ja on sitä ollut läpi valtiosääntöoikeuden historian – siitä on kuitenkin varsin vähän mainintoja Suomen perustuslaissa. Perustuslain 2 §:n mukaan ”valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta”. Tämä ilmaisee myös Suomen keskeisen valtiosääntöoikeudellisen periaatteen: demokratiaperiaatteen. Millä perusteilla ”kansan” kokoonpano tuolloin määräytyy? Tähän saadaan vastaus perustuslain 5 ja 14.1 §:stä, ja koska vaalioikeus valtiollisissa vaaleissa on noiden perusteella varattu vain Suomen kansalaisille, voidaan siitä päätellä, että perustuslain 2 §:n ”kansalla” tarkoitetaan ”Suomen kansalaisten muodostamaa kokonaisuutta”. Jyrängin mukaan yksi valtiosäännön perusperiaatteista on siten ”kansalaiset valtiokansana”.¹⁶⁶

Suomen uudessa perustuslaissa kansalaisuuteen sinänsä liitetään vähemmän oikeuksia, kuin oli asianlaita aikaisemman vuoden 1919 Hallitusmuodon mukaan. Kun HM:ssa vielä lähtökohtana oli, että perusoikeudet turvataan vain Suomen kansalaisille (II luku: *Kansalaisten yleiset oikeudet ja oikeusturva*), niin sen sijaan uudessa perustuslain mukaan ne lähtökohtaisesti turvataan kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille. Tätä ei tosin tuoda nimenomaisesti ilmi perustuslaissa, vaan se on pääteltävissä siitä, että perusoikeussäännöksissä oikeudet myönnetään ”jokaiselle”, lukuun ottamatta niitä poikkeuksellisia tilanteita, joissa tietyt oikeudet turvataan nimenomaisesti vain Suomen kansalaisille (PeL 9 §: Liikkumisvapaus ja 14 §: Vaali- ja osallistumisoikeudet).¹⁶⁷

kansansuverenisuus voi toteutua sen mukaan vain Saksan omien kansalaisten kautta ja vain Saksan omilla valtiopäivillä, ei sen sijaan Euroopan parlamentissa, johon muidenkin maiden kansalaiset valitsevat edustajansa.

¹⁶⁵ Tuota korostaa *Weiler* (1998b), 2. Samoin ks. *Weiler* (1999), 324–356.

¹⁶⁶ Tarkemmin ks. *Jyräki* (2000), 58 ja sama (2003), 72–74, 201–204.

¹⁶⁷ Tarkemmin perusteluista ks. *HE 309/1993 vp.*, 21–23. PeL 9.3 §:ää on tosin jo ehdotettu muutettavaksi siten, että siihen otettiin seuraavanlainen lisäys: ”Lailla voidaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu.” Ks. perusteluista *HE 102/2003 vp.*

Silloinkin, kun itse asiassa tarkoitetaan perusoikeuksia, toisinaan kuitenkin yhä puhutaan kansalaisoikeuksista tai -kansalaisvapauksista, vaikkei sinänsä tarkoitetaakaan, että kyse olisi nimenomaisesti vain tietyn valtion kansalaisille kuuluvista oikeuksista.¹⁶⁸ Kansalaisten perusoikeuksiin ei välttämättä ole aina edes luettu poliittisia oikeuksia, vaan niillä on tarkoitettu lähinnä vain klassisia vapausoikeuksia: henkilökohtainen vapaus, omaisuus yms.¹⁶⁹ Esimerkiksi Suomen Hallitusmuodon II lukuun ei sisällynyt lainkaan niitä koskevia säännöksiä, vaan äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta yms. oli säännökset toisessa perustuslais-
sa, Valtiopäiväjärjestyksessä.

Vaikka muiden perusoikeuksien subjekti-
us on viime vuosikymmenien kuluessa laajentunut monessa suhteessa, samaa ei välttämättä voida sanoa poliittisten oikeuksien suhteen. Toisin kuin joskus aiemmin perusoikeuksien yleiset opit lähtevät nykyään siitä, että perusoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti myös lapsille, naimisissa oleville naisillekin samoin kuin myös laitoksissa vastoin tahtoaan oleville vangeille, mielisairaille jne.¹⁷⁰ Poliittisten perusoikeuksien kohdalla on kuitenkin yhä olemassa sellainen rajoitus, että noista oikeuksista tärkeimmät, eli ääni- ja vaalioikeus valtiollisissa vaaleissa ja äänioikeus valtiollisessa kansanäänestyksessä, kuuluvat yhä lähtökohtaisesti vain valtion omille kansalaisille. Siinä mielessä ne ovat erityisen hyvin yhä *kansalaisoikeuksia* sanan varsinaisessa merkityksessä. Aiemmin ne eivät tosin kuuluneet ilman muuta *kaikille* tietyn valtion kansalaisuuden omaaville täysi-ikäisille ihmisille, vaan ainoastaan miehille ja heistäkin vain tietyn varallisuustason omaaville. *Täysivaltaisen* kansalaisen merkki oli, että hänelle kuului myös äänioikeus ja vaalioikeus.

Suomen kielessä tuo ero ei tule näkyviin samalla tavoin kuin esimerkiksi englannissa, jossa on erikseen (kansallisvaltion) kansalaisuutta tarkoittava sana, *nationality*, (se osoittaa, että henkilö kuuluu jäsenenä tiettyyn valtioon, tiettyyn alueeseen) ja toisaalta myös erikseen sana tarkoittamaan niitä henkilöitä, joille kuului täydet kansalaisoikeudet, mm. ääni- ja vaalioikeudet (*citizenship*).

Esimerkiksi heti Ranskan vallankumouksen jälkeen kansalaisuus (*citoyenneté*) viimeksi mainitussa merkityksessä ei kuitenkaan ollut ehdottomasti rajattu

¹⁶⁸ Ks. esim. *Kastarin* kirja ”Kansalaisvapauksien perustuslainturva” v. 1972. Vasta v. 1995 perusoikeusuudistuksen myötä HM II luvun otsikko muutettiin muotoon ”Perusoikeudet.” Tuo termi oli jo tuolloin vakiintunut yleiseen käyttöön. Terminologiasta huom! myös YK:n *kansalaisoikeuksia* ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus v. 1966. Sen mukaan oikeudet kuitenkin turvataan ”jokaiselle”.

¹⁶⁹ Ks. esim. *Merikoski*, LM 1932, 89–90, joka jaottelee yksilön oikeudet kolmeen ryhmään: 1) aktiiviset (valtiolliset) oikeudet, 2) positiiviset oikeudet ja 3) vapausoikeudet. Hänen mukaansa viimeiseen ryhmään kuuluvia oikeuksia kutsutaan kansalaisten perusoikeuksiksi (*Grundrechte, droits fondamentaux*). Vrt. toisaalta *Erich* (1924), 217–218.

¹⁷⁰ Ks. muutoksesta tarkemmin *Hidén* (1999), 10–15.

vain Ranskan kansalaiseen (*nationalité*), vaikka myöhemmin tuollainen rajausta tehtiinkin.¹⁷¹ Demokratisoitumiskehityksen (yleinen, yhtäläinen äänioikeus, varallisuusasemasta tai sukupuolesta riippumatta) myötä *citizenship*- ja *nationality*-käsitteiden erottelu tuossa merkityksessä on jo paljolti menettänyt merkityksensä.¹⁷²

6.2 UNIONIN KANSALAIKUUS

6.2.1 Kehitys

Vielä ei ehkä pystytä täysin arvioimaan, mitä toisaalta teoreettisesti ja toisaalta käytännön kannalta merkitsee se, että kansalaisuutta ei kytketä enää yksinomaan kansallisvaltion. Traditionaalisen kansalaisuuden ohella tunnetaan nykyisin myös unionin kansalaisuus (*union citizenship*), joka tuo mukanaan samantyyppisiä – tosin ainakin vielä rajoitetumpia – oikeuksia kuin kansallisvaltion kansalaisuus. Noin luotu uusi kansalaisuuden tyyppi on kuitenkin sidoksissa perinteiseen kansalaisuuteen sitä kautta, että ”unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus” (englanniksi: ”every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union”). Tässä yhteydessä *citizenship* ja *nationality* eivät enää olekaan samaistettavissa henkilöllisen ulottuvuuden suhteen, kuten on tänä päivänä asianlaita kansallisvaltiotasolla edellä kuvaamallani tavalla.¹⁷³

Unionin kansalaisuuden luomisella pyrittiin lisäämään legitiimiyttä, saavuttamaan kansalaisten hyväksyminen. Unionin kansalaisuuden ei kuitenkaan uskotu ainakaan välittömästi tuovat paljon uutta. Sen merkitys nähtiin ehkä ensisijaisesti symboliseksi, kuten muun muassa *J.H.H. Weiler* on korostanut.¹⁷⁴ Toisaalta, kuten *Allan Rosas* totesi jo vuonna 1994, Maastrichtin sopimuksella luotu unionikansalaisuus tulee nähdä vähintään yhtä paljon oikeudellis-poliittisena ohjelmana kuin oikeudellisena tilana. Periaatteellisella tasolla oltiin ehkä jo tuolloin matkalla kohti sitä kehitystä, minkä uskottiin 2000-luvun ensimmäisten vuosien

¹⁷¹ Tarkemmin Ranskasta ks. *O’Leary* (1996), 8–9, *Guiguet*, 95–114 ja *Troper* (1998), 27–51. Samoin ks. Saksan erikoislaatuudesta historiasta *Gosewinkel*, 17–35.

¹⁷² Noiden käsitteiden eroista ja niiden lähenemisestä aikaa myöten ks. *O’Leary* (1996), 3–13.

¹⁷³ Myös siitä on keskusteltu, tulisiko unionin kansalaisuus kytkeä asumiseen (”residence”) jossain EU-maassa, jolloin ei välttämättä vaadittaisi enää minkään yksittäisen jäsenmaan kansalaisuutta unionin kansalaisuuden perustaksi. Tästä keskustelusta ks. kirjassa *European Citizenship* (ed. La Torre) olevat artikkelit (*Castro Oliveira*, *Marin* ja *Garot*).

¹⁷⁴ ”The Union is composed of citizens who by definition do not share the same nationality”, kuten *Weiler* korostaa. Ks. *Weiler* (1998b), 15–18. Unionin kansalaisuuden dynaamista luonnetta korosti jo 1990-luvun alussa *O’Keeffe* (1994), 102, 106.

aikana voivan johtaa jonkinasteiseen liittovaltioon.¹⁷⁵ Tosin tarkoituksena ei mis-
sään vaiheessa ole ollut siirtyä liittovaltioon siinä mielessä kuin Yhdysvalloissa,
jossa liittovaltio päättää kansalaisuudesta, ts. niistä kriteereistä, joiden nojalla
sen kansalaiset ovat samalla jonkin osavaltion kansalaisia.¹⁷⁶ Sitä, että kukin
EU:n jäsenvaltio saa vastaisuudessaakin itse päättää siitä, keille ja millä ehdoilla
se myöntää kansalaisuuden, voidaan pitää selvimpänä merkinä uudenlaisen,
aikaisempiin luokitteluihin sopimattoman ”supranationaalisen” kansalaisuuden
syntymisestä. Silloin sekä federalistit että perinteisen kansallisvaltion puolusta-
jat ovat väärässä, sillä molempien mielestä voi olla olemassa vain yksi kansalai-
suus: joko kansallisvaltion tai Euroopan kansalaisuus, muttei molempia yhtä
aikaan.

Silloin kun unionin kansalaisuus Maastrichtin sopimuksella (8 artikla) 1990-
luvun alussa luotiin, ei ollut tarkoituksaan liittää kansalaisuuteen muita kuin
pääasiassa poliittisia oikeuksia, vaikka valmisteluprosessin aikana erityisen pe-
rusoikeusluettelon kytkeminen unionin kansalaisuuteen olikin pitkään asialistal-
la.¹⁷⁷ Tärkeä on tosin – integraation alkuperäiset tavoitteetkin huomioon ottaen –
myös kansalaisuuteen kuuluva oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioi-
den alueella.¹⁷⁸ Unionin kansalaisuuden luominen merkitsi joka tapauksessa
muutosta siinä suhteessa, että yksilöä EY:n oikeuden subjektina ei tarkastella
enää yksinomaan taloudellisesta näkökulmasta. Unionin kansalaisia siihen liitty-
vine oikeuksineen ovat muutkin kuin taloudellisesti aktiivit ihmiset, vaikka alun
perin EY:n tasolla oltiin kiinnostuneita lähinnä vain työntekijöistä, joiden tuli
kuitenkin aina olla jonkin jäsenmaan kansalaisia, ja sen ohella myös heidän
perheenjäsenistään.¹⁷⁹ Myös EY:n tuomioistuimen päätös *Sala*-tapauksessa
vuonna 1998 vahvisti melkoisesti unionin kansalaisuuden merkitystä. Tuomiois-
tuin tulkitsi unionin kansalaisuutta koskevaa artiklaa siten, että sen tarkoituksena

¹⁷⁵ Rosas (1994), 82. Noin myös Tiilikainen (2001), 488–505.

¹⁷⁶ Noin Clossa, Common Market Law Review, Vol. 29 (1992), 1140.

¹⁷⁷ Weiler (1998b), 3–4, 12–15, kiinnittää huomiota siihen, miksi poliittisten oikeuksien liittämi-
nen unionin kansalaisuuteen oli periaatteellisella tasolla tärkeämpää kuin muiden perusoikeuksien
liittäminen siihen. Unionin kansalaisille turvattiin monia oikeuksia mm. eri ihmisoikeussopimus-
ten avulla. Niillä ei sen sijaan turvattu unionin kansalaisille oikeutta osallistua unionin päätöksen-
tekoon.

Maastrichtin sopimuksen perusoikeuksien suojaa koskevan säännöksen (F artikla) ja unionin
kansalaisuuden (8 artikla) välisestä suhteesta ks. *d’Oliveira* (1995), 64–84 ja *O’Leary*, Common
Market Law Review, Vol. 32 (1995), 519–534.

¹⁷⁸ Unionin kansalaisuuteen liittyvistä oikeuksista ks. esim. *Toner*, Modern Law Review, Vol. 28
(2000), 158–182.

¹⁷⁹ Tätä muutosta korostaa erityisesti *Ward* (1996), 147–151. Maastrichtin sopimuksen käänteente-
kevistä merkityksestä ks. myös *Neuwahl* (2000), 183–199 (aiemmin voitiin puhutaan korkeintaan
”markkinakansalaisesta”). Unionin kansalaisuuden ongelmista ks. myös *Ward* (2003), 269–272;
EU:ssa on toisaalta unionin kansalaisia, jotka eivät ole työntekijöitä, mutta myös työntekijöitä,
jotka eivät ole unionin kansalaisia.

on turvata kaikille kansalaisille yhtäläinen kohtelu heidän taloudellisesta tms. asemastaan riippumatta.¹⁸⁰

Vaikka myöhemmin 1990-luvun lopussa voimaan tulleella Amsterdamin sopimuksella vahvistettiin perusoikeuksien suoja (SEU 6 artikla), ei perusoikeuksia tuolloinkaan kytketty nimenomaisesti unionin kansalaisuuteen, vaan unionin kansalaisuus ja perusoikeuksien suoja olivat yhä sopimustekstissä toisistaan täysin erillään. EU:n perusoikeuskirjan hyväksyminen vuonna 2000 Nizzan huippukokouksessa oli myös omiaan lähentämään unionin kansalaisuutta ja kansallistalviotkansalaisuutta, sillä sen jälkeen käy entistä avoimemmin ilmi, että niistä kumpaankin liittyy myös perusoikeuksien suoja. Vaikkei perusoikeuksia EU:n perusoikeuskirjassa nimenomaisesti liitetäkään unionin kansalaisuuteen ja niiden henkilöllinen ulottuvuus on itse asiassa osin unionin kansalaisuutta laajempi, joka tapauksessa siinä turvatut perusoikeuskirjat kattavat myös unionin kansalaiset.¹⁸¹

6.2.2 Ongelmista

T.H. Marshallin tunnetun, jo vuodelta 1950 olevan teorian mukaan kansalaisuus on käynyt läpi kolme eri kehitysvaihetta: se on kehittynyt vapausoikeuksien turvaa nauttivasta kansalaisesta myös demokraattisia poliittisia oikeuksia omaavaksi kansalaiseksi ja lopulta on tultu sosiaaliseen kansalaisuuteen, jolloin em. oikeuksien ohella kansalaisille turvataan myös tietty minimitoimeentuloturva. Turvaamalla oikeudet yhtäläisesti kaikille kansalaisille pyritään tasoittamaan markkinatalousjärjestelmän luomaa eriarvoisuutta.¹⁸² Myös EU:n osalta voidaan puhua samanlaisesta kehitysprosessista; alku sijoittuu aikaan ennen kuin varsinaisesti vielä tunnettiin unionin kansalaisuuden käsitettä. Aluksi ”kansalaisille” turvattiin lähinnä eräitä vapausoikeuksia, tärkeimpänä niistä työntekijöiden liik-

¹⁸⁰ Ks. asia C-85/96 (*Maria Martinez Sala v. Freistaat Bayern*). Tapausta kommentoi tuoreeltaan *O’Leary*, *European Law Review*, Vol. 24 (1999), 68–79. *Sala*-tapauksessa luotua tulkintaperiaatetta hän luonnehtii seuraavasti: ”– something close to a universal non-discrimination right including access to all welfare benefits – as a consequence of the creation of the figure of the Union citizen. Thereby, the Court removed an important barrier to what has been called ‘welfare tourism’.” Ks. unionin kansalaisuutta koskevasta EY:n tuomioistuimen käytännöstä myös asia C-148/02 (*Carlos Garcia Avello v. Belgia*), 2.10.2003.

¹⁸¹ Perusoikeussuojan henkilöllisestä ulottuvuudesta EU:n perusoikeuskirjassa ks. esim. *Lenaerts & De Smijter*, *Common Market Law Review*, Vol. 38 (2001), 278. Ainoastaan perusoikeuskirjan V luvussa mainitut oikeudet turvataan yksinomaan unionin kansalaisille (39–46 artiklat). Näihin oikeuksiin luetaan mm. äänioikeus ja vaalioikeus Euroopan parlamentin vaaleissa, oikeus tutustua asiakirjoihin, liikkumis- ja oleskeluvapaus. Useimmilla muilla oikeuksilla on samanlainen henkilöllinen ulottuvuus, kuin ihmisoikeussopimuksissa turvattujen oikeuksien osalta on (”jokaisella on oikeus”), ja sosiaalisten oikeuksien suhteen merkitystä tuossa suhteessa on ”maassa asumisella” tai ”laillisella liikkumisella unionissa” (34 artikla).

¹⁸² Marshallin teoriasta (ongelmiseen) tarkemmin ks. esim. *Nieminen* (1998), 89–91.

kumisvapaus, ja siihen liittyen myös rajoitettuja sosiaalisia oikeuksia työntekijöille ja heidän perheenjäsenilleen ja viimeisimmässä vaiheessa – unionin kansalaisuuden myötä – heille turvattiin myös poliittisia oikeuksia.¹⁸³ Unionin osaltaakin puhutaan nykyään myös sosiaalisesta kansalaisuudesta, mikä sinänsä on jossain määrin kiistanalainen kysymys joidenkin jäsenvaltioiden halutessa säilyttää sosiaaliturvaa koskevat asiat tiukasti itsellään.

Muutos taloudellista integraatiosta unionin kansalaisuuden luomisen kautta sosiaaliseen kansalaisuuteen on ollut melkoinen, eikä sellaisesta varmaan osattu vielä edes haaveilla *Jean Monnetin* ja muiden hänen aikalaistensa keskuudessa 1950-luvun vaihteessa. Vaikkei sosiaalisten oikeuksien turva olekaan EU:ssa niin vahvaa kuin esimerkiksi Suomessa, tärkeää on joka tapauksessa se, että sosiaalisen kansalaisuuden käsite on tullut käyttöön myös EU:n yhteydessä.¹⁸⁴ Sama suuntaus näkyy myös EU:n perusoikeuskirjassa, jossa turvataan oikeuksia myös työvoimaan kuulumattomille lapsille, vanhuksille ja vammaisille.¹⁸⁵

Unionin kansalaisuuteen voidaan kohdistaa samanlaista kritiikkiä kuin kansalaisuuteen ylipäätään; sitäkin on usein kritisoitu eräänlaisesta sukupuolisokeudesta.¹⁸⁶ Suomessa *Irma Sulkunen* on käyttänyt ensimmäisenä kaksijakoinen kansalaisuus -käsitettä kuvatessaan sitä, miten kansalaisuus ei alun perinkään tarkoittanut samaa asiaa miehille ja naisille, vaan kansalaisuus jakaantui kahtia siten, että naisten osalta korostui yksityinen elämänpiiri ja miesten osalta julkisen elämänpiiri.¹⁸⁷ Kansalaisesta puhuttaessa on itse asiassa alun perin tarkoitettu vain miespuolista kansalaista, mikä tosiasia jää kuitenkin usein toteamatta, ja puhutaan sen sijaan yleisesti kansalaisista ja heidän oikeuksistaan, vaikka tosiasiassa kansalaisen oikeudet ovat vaihdelleet suuresti siitä riippuen, kumpaa sukupuolta hän on edustanut.

Taustalla on liberaalille yhteiskunnalle olennainen jaottelu julkiseen ja yksityiseen elämänalueeseen, edellisen kuullessa yksinomaan miehille ja jälkimmäisen puolestaan naisille. Oikeudet liittyivät ainoastaan julkiseen yksityisen

¹⁸³ Kuten *Shaw*, *Modern Law Review*, Vol. 61 (1998), 299, toteaa, unionin kansalaisuuteen liittyvät oikeudet on luotu kuin ”tilkkutyötä” tehden. Sosiaalisten oikeuksien asemasta suhteessa muihin oikeuksiin EY:n oikeudessa ks. *Fitzpatrick* (2000), 304–324.

¹⁸⁴ Sosiaalisesta kansalaisuudesta puhuvat esim. *Hervey* (1998), 10–12 ja *Shaw*, *European Law Review*, Vol. 22 (1997), 557–572. Ks. myös *O’Leary* (1995), 156–181. Sosiaalisen kansalaisuuden kehittämisessä EY:n tuomioistuimella on ollut tärkeä rooli (*Sala*-tapaus ym.). Tarkemmin siitä ks. *Jacqueson*, *European Law Review*, Vol. 27 (2002), 264–281. *Faist*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39 (2001), 260–281, on oikeassa siinä, että sosiaalisen kansalaisuuden vahvistuminen on eduksi myös legitiimiyden näkökulmasta.

¹⁸⁵ Siitä tarkemmin ks. *Nieminen* (2001).

¹⁸⁶ Kritiikistä ks. esim. *Everson* (1996), 203–219, *Vogel*, 142–160 ja *Baer*, 83–112.

¹⁸⁷ Tarkemmin ks. *Sulkunen* (1987). Kansalaisuuden käsitteen sukupuolisidonnaisuus on ollut yksi keskeisimpiä keskustelunaiheita yhteiskuntatieteellisen naistutkimuksen parissa (ks. esim. *Lister, Voet*), ks. myös *Nieminen* (1998).

ollessa kokonaan oikeuden ulottumattomissa, joten esimerkiksi omistusoikeutta tai ammatinharjoittamisen oikeutta ei naisille myönnetty, ääni- ja vaalioikeudesta puhumattakaan. Vaikka myöhemmin noiden oikeuksien henkilöllistä ulottuvuutta on laajennettu siten, että ne kuuluvat myös naisille, ei tämä ole juurikaan muuttanut edellä mainittuja periaatteellisia lähtökohtia.¹⁸⁸ Erityisen hyvin se tulee yhä näkyviin sosiaalisten oikeuksien kohdalla. Eurooppalaista sosiaalioikeutta on kehitetty lähtökohtana pääasiassa saksalaistyyppinen sosiaalivakuutusjärjestelmä ja siinäkin ensisijaisena kiinnostuksen kohteena on ollut lähinnä jäsenmaasta toiseen siirtyvien työntekijöiden sosiaaliturvan koordinointi. Siten oikeuksia turvataan lähtökohtaisesti työssäkäyvälle perheenpäälle, käytännössä yleensä miehelle, ja sen ohella hänen kotona oleville perheenjäsenilleen, käytännössä yleensä vaimolle ja lapsille, mutta viimeksi mainittujen oikeudet eivät ole lähtökohtaisesti yksilöllisiä, vaan ns. johdettuja oikeuksia. Myös EY:n tuomioistuimien päätöksillään ollut tukemassa tällaista perhemallia, eikä se ole ollut näissä kysymyksissä niin aktiivinen sukupuolten tasa-arvon puolestapuhuja, kuin sen muun käytännön nojalla voitaisiin ehkä olettaa.¹⁸⁹

Pohjoismaistyyppiset sosiaalipalvelut eivät sen sijaan ole aiemmin juurikaan olleet kiinnostuksen kohteena EU:n tasolla. Pohjoismaiden tulo EU:n jäseniksi on ainakin osin tuonut uudenlaisia haasteita EU:lle siinä mielessä, että jäsenmaiden joukossa on nyt monta sellaista maata, joita pidetään yleisesti naisystävällisinä valtioina. Vähitellen on EU:n tasolla alettu lähinnä suositusten tasoisesti ottaa kantaa myös sosiaalipalvelujen, erityisesti lasten päivähoidon, järjestämisen tarpeellisuuteen. Tämä nähdään yhdeksi keinoksi parantaa naisten työmarkkina-asemaa ja ylipäättään edistää sukupuolten tasa-arvoa, mikä on ollut yksi keskeinen tavoite EU:ssa jo pitkään.¹⁹⁰

Unionin kansalaisuudessa on muitakin ongelmia. Niiden on katsottu johtuvan siitä, että unionin kansalaisuus ei – toisin kuin kansallisvaltion kansalaisuus perinteisen käsityksen mukaan – perustu yhteisen identiteetin varaan. Pikemminkin päinvastoin tarkoituksena on säilyttää EU:ssa erilaiset kansalliset identiteetit¹⁹¹, kun taas Amerikan Yhdysvaltoja luotaessa tavoitteena oli selkeästi ”One

¹⁸⁸ Perusoikeusjärjestelmän sukupuolisidonnaisista lähtökohdista lyhyesti ks. *Nieminen* (1992), 58–84.

¹⁸⁹ Eurooppalaisen sosiaalioikeuden tukemasta perhemallista ja kohdatuista ongelmista pyrittäessä yksilöllisiä oikeuksia korostavaan perhemalliin ks. tarkemmin *Nieminen* (1998).

¹⁹⁰ Tarkemmin sosiaalipalveluista EU:ssa ks. *Nieminen* (1999a), 54–67 ja sama (2001), 197–201 (EU:n perusoikeuskirjan merkityksestä tässä suhteessa). Ks. myös *Nieminen* (2002), 86–103 (viime aikojen muutoksista). Sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen 1408/71 soveltamisalan laajenemisesta uudentyypisiin etuuksiin EY:n tuomioistuimen tulkintakäytännössä ks. lyhyesti *Alaviuhkola*, 173–183.

¹⁹¹ Tämä todetaan myös EU:n perusoikeuskirjan johdannossa: ”– kunnioittaen Euroopan kansojen kulttuurien ja perinteiden monimuotoisuutta sekä jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä ja niiden tapaa järjestää hallintonsa kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.”

Nation, Indivisible, Under God”. Tosin kansallisvaltioidenkaan osalta tilanne ei ole aivan noin yksinkertainen; kansalaisuus ei suinkaan ole aina merkinnyt mekanisme, jonka avulla sulkea pois erilaiset. Ranskan vallankumouksen aikoihin olennaista oli poliittisen vallan, valtion, demokraattisen legitimitietin korostaminen (kansansuvereenisuus). Kielen, uskonnon yms. suhteen homogeenista Ranskan kansakuntaa ei silloin ollut olemassa. 1800-luvun lopulla Saksan yhtenäisvaltiota luotaessa sen sijaan jo korostettiin identiteetiltään yhtenäistä kansakuntaa vahvan valtion perustana.¹⁹²

Koko kansalaisuuden käsite on itse asiassa uudelleenarvioinnin tarpeessa. Se, mitä pidetään muuttumattomana kansalaisuuden sisältönä, on itse asiassa vain yhden aikakauden sille antama sisältö. Muuttumatonta siinä on loppujen lopuksi vain se, että kansalaisuudessa on kyse yksilön ja yhteisön välisestä suhteesta eli lopulta poliittisesta osallistumisesta. Kun ne säännöt, joiden nojalla yhteisön jäsenyys määräytyy, muuttuvat, muuttuu samalla itse kansalaisuuskin. Toinen kansalaisuuteen liittyvä muuttumaton piirre on se, että se tuo aina mukanaan joitakin oikeuksia. Oikeuksien sisältö on tosin vaihdellut suuresti ajan mittaan.¹⁹³

Viime aikoina on alettu kiinnittää huomiota siihen, että yksittäisen kansallisvaltion osaltakaan ei ole mahdollista puhua yhdestä yhtenäisestä identiteetistä. Sitä paitsi kansalaisuus ei ylipäätään välttämättä enää ole samalla tavoin keskeinen identiteetin perusta kuin aiemmin on ajateltu, vaan kansallisvaltioidentiteetin tilalle ovat nousemassa erilaiset laajempiin kategorioihin suuntautuvat samastumiset. Esimerkiksi etnisten yms. vähemmistöjen aseman tunnustaminen, monikulttuurisuus, merkitsee sitä, että on perusteltua puhua vaihtelevista identiteeteistä. Rotu, sukupuoli, äidinkieli yms. nousevat kukin esille eri tilanteissa ensisijaisena identiteetin osatekijänä.¹⁹⁴

6.2.3 Yhteenveto

Unionin kansalaisuuden luominen ei merkitse automaattisesti sitä, että EU:sta oltaisiin tekemässä (liitto)valtiota. Tällainen keskustelu ei enää edes tunnu rele-

¹⁹² Kuten Marko, 376, toteaa: ”Thus, not individual freedom and universal human rights in the original American/French concept of an ethnically indifferent and ‘open’ society, but political unity and collective identity become the basic tenets of the Central European idea of a so-called *Volksnation*. This concept of a ‘closed nation’ is exclusive insofar as individuals and their legal status are defined by allegedly ‘common’ ascriptive characteristics of the collectivity, in contrast to the American/French citizenship. Such seemingly ‘objective’ common markers like skin- colour, language, religion or cultural heritage in the *Volksnation* concept are therefore decisive for membership in the community in order to be treated equally, whereas ‘others’ can be excluded and treated ‘differently’.”

¹⁹³ Muuttumattomina säilyvistä kansalaisuuden elementeistä ks. Preuss (1998), 13–15.

¹⁹⁴ Vaihtelevista identiteeteistä ks. Sihvola, HAik 2000, 296–299.

vantilta.¹⁹⁵ Sitä paitsi kansallisvaltioidenkin rooli on vaihdellut ajan mittaan. Liikkeelle on ehkä paras lähteä siitä tosiasiaista, että Euroopan integraatioprosessi on aikaansaanut sen, että EU:n jäsenvaltiot eivät ole enää suvereenia traditiomaalisissa, ehdottomassa mielessä. Oikeampaa onkin ehkä puhua ”autonomisista” valtioista.¹⁹⁶ Tällainen kehitys on vaikuttanut kansalaisuuden sisältöön yleensäkin, ei pelkästään unionin kansalaisuuteen.¹⁹⁷

Tapahtunutta muutosta on syytä arvioida Maastrichtin sopimuksesta liikkeelle lähtien: paitsi että tuolla sopimuksella aikanaan luotiin unionin kansalaisuus, samalla todettiin, että päätökset tulee tehdä aina mahdollisimman lähellä kansalaista (*subsidiariteettiperiaate*). Tämän on tulkittu merkitsevän sitä, että demokratiassa on useita päätöksenteon tasoja.¹⁹⁸ Demokratiaa ei myöskään ole rajattu yksinomaan kansallisvaltiotasolle. Sekä subsidiariteetin että autonomian käsite tukevat sellaista kansallisen identiteetin ymmärrystä, että sitä ei tarvitse enää pitää ”erilaisuuden poissulkevana”. Tämä mahdollistaa myös sellaisen ”kaksoisidentiteetin”, mitä unionin kansalaisuus edellyttää, eikä ulkomaisia äänestäjiä tarvitse pitää uhkana kansallisvaltiolle eikä päätöksenteon siirtymistä osin EU:n tasolle tarvitse myöskään pitää ilman muuta uhkana demokratialle.¹⁹⁹

Toisaalta ei tule kieltää sitäkään, että unionin kansalaisuuden luominen – yhdessä muiden tapahtuneiden muutosten, kuten kansainvälistymisen, kanssa – on samalla merkinnyt ainakin jonkinlaista haastetta kansallisille identiteeteille ja kansallisvaltioille ylipäätään.²⁰⁰ Etukäteen on vaikea sanoa, millainen muutos tulee olemaan, eikä se välttämättä ole samanlainen kaikissa tapauksissa. Isossa-Britanniassa muutos on kuitenkin ollut vähäisempi kuin monissa muissa jäsenmaissa ja etenkin Saksassa, jossa saksalaisen ja eurooppalaisen identiteetin välillä ei loppujen lopuksi ole ainakaan poliittisella tasolla nähty kovin suurta ristiriitaa, kun taas Ranskassa vastaavan suuntainen kehitys on vienyt paljon pitemmän

¹⁹⁵ Vrt. kuitenkin *Maas*, joka torjuu ajatuksen unionin kansalaisuuden *sui generis* -luonteesta.

¹⁹⁶ *Marko*, 383–384. Vrt. myös *W. Wallace* (1997), 22–23.

¹⁹⁷ Ks. myös *Jacqueson*, alav. 184 mainittu artikkeli, 261.

¹⁹⁸ ”It’s a ’multi-layered polity, where there is no centre of accumulated authority, but where changing combinations of supranational, national and subnational governments engage in collaboration”, kuten *Wiener* (1998), 393, osuvasti toteaa.

¹⁹⁹ Ks. myös *MacCormick* (1995), 100–104. Vrt. *Barber*, *European Law Review*, Vol. 27 (2002), 241–259, jonka mielestä koko unionin kansalaisuus on hyvin ristiriitainen asia.

²⁰⁰ Unionin kansalaisuudesta, monikulttuurisuudesta ja kansallisvaltiosta ks. eri artikkelit kirjassa *European Citizenship, Multiculturalism, and the State* (eds. Preuss & Requejo). Vrt. *Mikkeli*, *Ulkopolitiikka* 3/96, 6, joka aiheellisesti kysyy, onko eurooppalainen moniarvoinen kulttuuri-identiteetti edes toivottu asia kaikissa poliittisissa piireissä.

²⁰¹ Tarkemmin ks. esim. *Risse* (2001), 198–216 (erit. Ison-Britannian, Saksan ja Ranskan osalta). S. 209 Saksan osalta *Risse* toteaa osuvasti: ”Nowadays, a ’good German’ equals a ’good European’ supporting a united Europe.” Saksan osalta asiaa pohtii myös *Checkel*, 180–197.

ajan.²⁰¹ On selvää, että samalla kun ihmisten liikkuminen Euroopan integraation myötä yleensäkin lisääntyi, oli integraatiolla samansuuntainen vaikutus myös tutkijoiden ja opiskelijoiden liikkuvuuteen Euroopassa, ja sitä mukaa lisääntyi myös erilainen tiedon ja kokemusten vaihto. Tämä kaikki on pakostakin saanut aikaan jonkinlaisen muutosprosessin myös monissa tutkimustietoon pohjautuvissa ajattelutavoissa, esimerkiksi juuri identiteettiä koskevissa käsityksissä.

Unionin kansalaisuus on ilmeisesti nyt jo siinä määrin vakiintunut ja hyväksytty asia, että se ei ollut enää EU:n perustuslakia valmistelleessa konventissa erityisemmin esillä. Konventin työskentelyn aikana keskusteltiin pikemminkin siitä, miten kansalaiset kokisivat EU:n omakseen, pitäisivät sitä legitiiminä, kuin unionin kansalaisuuteen liittyvistä oikeuksista sinänsä. Niinpä konventin perustuslakiehdotuksen I-8 artiklassa toistettiin paljolti Amsterdamin sopimuksessa omaksuttu kansalaisuuden sisältö (SEY 17-21 artiklat). Tuo artikla tuli myös hyväksytyksi hallitustenvälisessä konferenssissa sellaisenaan (I-10 artikla).

7 Perus- ja ihmisoikeudet

Perusoikeus on myös yksi valtiosääntöoikeuden keskeisimpiä käsitteitä. Pitkään lähdettiin itsestäänselvytenä siitä, että perusoikeudet koskevat ainoastaan yksilön ja valtion välistä suhdetta, mutta nyttemmin on perusoikeuksien subjektiivisen ulottuvuuden osalta päädytty siihen, että perusoikeudet koskevat monelta osin myös yksilöiden keskinäisiä suhteita, mikä on ehkä ollut yksi suurimpia perusoikeuksien historiassa kautta aikojen tapahtuneita muutoksia. Perusoikeudet kattavat siten nykykäsityksen mukaan koko oikeusjärjestyksen alan.²⁰²

Tässä yhteydessä en puutu sen tarkemmin perusoikeuksien historiaan enkä muutoinkaan niiden sisältöön. Riippuu paljon omaksutusta määritelmästä, mihin perusoikeuksien historian alku sijoitetaan, toisten mielestä Ranskan vallankumoukseen ja toisten mielestä jopa keskiaikaan (Magna Cartaan) tai vieläkin pidemmälle. Alkuperästä etsittäessä merkitystä on muun muassa sillä, kiinnitetäänkö huomiota muodolliseen (kyse *perustuslaissa* turvatuista oikeuksista) vai sisällölliseen puoleen (perusoikeudet ovat *kaikille* kuuluvia oikeuksia).²⁰³

Sisällöllisesti samoista asioista, mistä alun perin säänneltiin valtioiden perustuslakien perusoikeusluetteloissa, säännellään nykyään myös kansainvälisin ihmisoikeussopimuksin.²⁰⁴ Niitä on sekä maailmanlaajuisia (YK:n lukuisat ihmisoikeussopimukset) että alueellisia (esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukset). Kuten olen jo edellä todennut, ihmisoikeussopimukseen ja niiden kansainvälisiin valvontajärjestelyihin sitoutuminen on merkinnyt melkoista poikkeusta valtion suvereenisuuteen, ja sen takia nuo sopimukset on Suomessa saatettu valtiosisäisesti voimaan ns. supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Ihmisoikeuksien kansainvälinen valvonta on kuitenkin tänä päivänä jo niin

²⁰² Tältä osin vähittäin tapahtuneesta muutoksesta ks. *Hidén* (1999), 16–22, samoin ks. *Tuori*, LM 2003, 928–943. Ks. myös *Perusoikeustyöryhmän muistio* vuodelta 1982 ja vielä pitemmällä aikavälillä asiasta ks. *Karapuu* (1986). Samoin muutoksesta pitkällä aikavälillä ks. *Jyränki* (2003), 451–484.

²⁰³ Eurooppalaisen perusoikeusajattelun historiasta ks. laajemmin *Jyränki* (2001), 3–39. Ihmisoikeuksien historiasta vastaavasti ks. *Koskenniemi*, *Mennesker & Rettigheter* 4/2001, 37–44.

²⁰⁴ Kansainvälisissä sopimuksissa turvatuista oikeuksista käytetään yleensä ihmisoikeus-sanaa, kun taas kansallisessa perustuslaissa turvatuista oikeuksista puhuttaessa käytetään yleensä perusoikeus-sanaa. Sääntö ei ole aivan poikkeukseton, sillä myös EU:n yhteydessä käytetään nykyään perusoikeus-sanaa (ainakin perusoikeuskirjan yhteydessä). Samoin Ranskan vallankumouksen aikoihin 1700-l. lopussa puhuttiin myös kansallisvaltion yhteydessä ihmisoikeuksista (luonnonoikeudellinen tausta).

itsestään selvä, yleisesti hyväksytty asia, että se ei herätä enää ainakaan Euroopassa mitään vastarintaa.

Martti Koskenniemi on suhteellistanut edellä sanomaani viittaamalla siihen, että alun perin ihmisoikeusasiakirjojen hyväksyminen 1700-luvun lopun Ranskassa ja USA:ssa liittyi kansakunnan muodostamisprosessiin. Hän lukee ihmisoikeudet suvereenisuuden ja itsemääräämisoikeuden kanssa samaan joukkoon.²⁰⁵ Valtion suvereenisuuteen vedoten tuolloin katsottiin valtion tehtäväksi kansalaisten oikeuksien turvaaminen ja samalla kiellettiin ulkopuolisia puuttumasta noihin oikeuksiin. Sen sijaan ensimmäisen maailmansodan jälkeen ihmisoikeuksien turvaamista ei uskottu enää yksistään suvereenille valtioille, vaan alettiin sen sijaan korostaa, että yksilö on aina myös kansainvälisen yhteisön jäsen. Taustalla oli vaikuttamassa jonkinasteinen epäluottamus valtioita kohtaan; ne voivat loukata myös omien kansalaistensa ja etenkin toisten maitten kansalaisten oikeuksia. Toisen maailmansodan jälkeen oli vieläkin selvempää, että näin voi käydä, ja YK:n perustamisen myötä alettiin satsata entistä enemmän kansainväliseen ihmisoikeuksien suojelemiseen.²⁰⁶ YK:n vuoden 1948 ihmisoikeuksien julistusta hän luonnehtii eräänlaiseksi tasapainotteluksi kansakunnan – samoin kuin valtion suvereenisuuden – ja yksilölle kuuluvan oikeuden olla myös kosmopoliittisen maailmanyhteisön jäsen välillä. Samasta asiasta on ollut kyse myös myöhemmin hyväksytyissä, oikeudellisesti sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Myös valtion suvereenisuus on koko ajan muuttanut sisältöään eikä se ole enää samalla tavoin ehdoton kuin vielä 1900-luvun alussa.

Ihmisoikeuksia on syytä tarkastella laajemminkin kuin vain juridiikan näkökulmasta, sillä viimeksi mainitusta näkökulmasta katsottuna asiat näyttävät usein liian yksinkertaisilta. Ideologisesti ihmisoikeudet on pyritty legitimoimaan siten, että niiden väitetään olevan politiikasta riippumattomia, jopa politiikan yläpuolella. Tosiasia kuitenkin on, että ihmisoikeuksia on aina käytetty poliittisten tavoitteiden toteuttamiseen. Sen jälkeen kun ne on saatettu juridiseen muotoon, ideologiset tekijät on unohdettu ja ihmisoikeuksia on paljolti käsitelty ikään kuin kyse olisi vain teknisistä kysymyksistä (”oikeusretoriikka”).²⁰⁷ Ihmisoikeuksia käytetään tällöin vallitsevien olosuhteiden (*status quo*) säilyttämiseksi.

²⁰⁵ Tarkemmin ks. *Koskenniemi*, alav. 236 mainittu artikkeli, 40.

²⁰⁶ Tätä korostaa myös *Leben* (1999), 86–87, viitaten natsi- ja fasismaikaan, jolloin ihmisoikeuksille ei annettu mitään arvoa. Hän liittää myös lakien perustuslainmukaisuuden tutkintavallan myöntämisen tuomioistuimille ja erityisten valtiosääntötuomioistuinten perustamisen juuri tähän tilanteeseen. Ei luotettu enää kaikilta osin edes demokraattisesti valittuun kansanedustuslaitokseen.

²⁰⁷ Siitä tarkemmin ks. *Koskenniemi* (1999), 100–116. Kuten *Leben*, em. artikkeli, 143, toteaa, tuollaista kritiikkiä on esitetty aiemminkin, aina *Karl Marxista* lähtien. Se ei siis ole sinänsä mikään uusi näkökulma.

Ihmisoikeuksien suojan vahvistuminen EU:ssa on myös nähtävissä osaksi samantapaista poliittista prosessia; osa unionin politiikoista on saatettu oikeuksien muotoon. Tämä tapahtui sen jälkeen, kun etenkin Saksan valtiosääntötuomioistuimien oli monin tavoin painostanut Euroopan yhteisöä tähän suuntaan.²⁰⁸ Poliittikan oikeudellistaminen tuohon tapaan merkitsee myös tässä yhteydessä sitä, että sen jälkeen oikeuksien taustalla olevista arvoista yms. ei enää juurikaan puhuta. Kuitenkin esimerkiksi koko Euroopan integraation keskeinen periaate, vapaa liikkuvuus, liittyy läheisesti taloudelliseen integraatioon, eikä keskeistä silloin ole niinkään yksityisen ihmisen valinnanvapaus, kuten oikeuksien teoreettisessa analyysissä oletetaan.

EU:n perusoikeuskirjaa laadittaessa sisällöllisenä lähtökohtana olivat paljolti Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukset, Euroopan sosiaalinen peruskirja mukaan luettuna, ja yleisemminkin jäsenvaltioiden yhteiset valtiosääntöperinteet²⁰⁹, mutta valmisteluvaiheessa eri artiklojen osalta mallina viitattiin myös esimerkiksi kaikkia EU:n jäsenmaita sitovaan YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen, koska Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei turvata erikseen lasten oikeuksia.

Ihmisoikeuksien väitetään usein olevan universaaleja, mutta onko olemassa myös erityinen eurooppalainen ihmisoikeuskäsitys. Ensi vaikutelma näet on, että ihmisoikeudet olisivat erityinen eurooppalainen menestystarina. Kuten Koskeniemi osuvasti toteaa, partikulaariset oikeudet esitetään aina universaaleina (niin tehtiin myös Ranskan vallankumouksen aikaan), joten väite oikeuksien universaaliudesta on vain puhdasta hegemoniaa. On useita erilaisia ”erityisiä” oikeuksia, ja valinta tehdään niiden välillä – ei sitä vastoin partikulaarin ja universaalien välillä. Eurooppalaisessa menestystarinassa on siten pohjimmiltaan kyse juuri siitä, että eurooppalaiset arvot on pystytty esittämään universaaleina.²¹⁰

Kuvatunlainen eurooppalainen menestystarina on kuitenkin ymmärrettävissä vain eurooppalaista historiaa vasten.²¹¹ Euroopan traaginen historia, erityisesti

²⁰⁸ Ks. myös *de Witte* (1999a), 863–883.

²⁰⁹ Perusoikeuskirjan johdannon mukaan perusoikeuskirjassa vahvistetaan ”oikeudet, jotka perustuvat erityisesti jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin, Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja yhteisön perustamissopimuksiin, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen, yhteisön ja Euroopan neuvoston hyväksymiin sosiaalisiin peruskirjoihin sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön.” Ks. myös SEU 6 artikla.

²¹⁰ Alav. 236 mainittu artikkeli, 37–39. Ks. myös EU:n perustuslain johdanto, jossa todetaan heti ensimmäisessä kappaleessa (jäsenvaltioiden luettelon jälkeen): ”– , jotka hakevat innoituksensa Euroopan kulttuurisesta, uskonnollisesta ja humanistisesta perinteestä, josta ovat kehittyneet yleismaailmalliset arvot, jotka ovat ihmisen loukkaamattomia ja luovuttamattomia oikeuksia, sekä kansanvalta, tasa-arvo, vapaus ja oikeusvaltion periaate.”

²¹¹ Samaan kiinnittää huomiota myös *Günther*, 117–142.

1930–1940-lukujen tapahtumat, on ollut omiaan luomaan tarpeen panostaa ihmisoikeuksien suojaan Euroopassa. Vasta toisen maailmansodan jälkeen myös oman maan perustuslain perusoikeussäännökset ovat alkaneet saada useissa Euroopan maissa, esimerkiksi Saksassa ja Ranskassa, aikaisempaa enemmän merkitystä.²¹² Eurooppa muodostaakin monessa mielessä varsin yhtenäisen alueen muun muassa siitä syystä, että kristinusko on kaikkialla vallitsevassa asemassa, joten Euroopan on ollut monia muita alueita helpompi toimia yhtenäisenä ryhmänä ihmisoikeuksien suojaamiseksi. Tämä tapahtui aluksi Euroopan neuvoston piirissä ja sittemmin myös EU:ssa.

Tarkoitukseni ei ole vähätellä perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä, vaan pikemminkin asettaa ne oikeisiin mittasuhteisiin. Vaikka EU:n perusoikeuskirjan hyväksymistä ensin poliittisena julistuksena ja sen oikeudellistamista myöhemmin EU:n perustuslain hyväksymisen myötä on syytä tervehtiä suurella mielihyvällä, on kuitenkin syytä muistaa myös asian poliittis-ideologinen tausta.²¹³ Melkoisena edistyskenä voidaan kuitenkin pitää sitä, että suuri osa oikeuksista turvataan siinä muillekin kuin vain unionin kansalaisille.²¹⁴ Mainittu ideologisuus tulee näkyviin muun muassa siinä, että EU:n perusoikeuskirjassa turvatuista oikeuksista kaikki eivät ole suinkaan samassa asemassa, vaan sosiaaliset oikeudet ovat paljon huonommin turvattuja kuin perinteiset vapausoikeudet. Sosiaaliset oikeudet aiheuttivat myös suuria ristiriitoja eri jäsenmaiden välillä sekä perusoikeuskirjaa valmisteltaessa että myös myöhemmin EU:n perustuslakia valmistelleessa konventissa, eikä niitä vieläkään välttämättä täysin hyväksytty kaikissa EU:n jäsenmaissa. Vaikka periaatteessa kyse on merkittävästä edistyksestä, kun EU:ssa samaan perusoikeusasiakirjaan lopulta sijoitettiin kummankin tyyppisiä oikeuksia, toisin kuin on tehty esimerkiksi Euroopan neuvostossa, tästä ei ole vielä syytä tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä.²¹⁵ Nähtäväksi jää,

²¹² Vaikka yleisellä tasolla puhuttaessa EU:n alue saattaa vaikuttaa perusoikeussuojan osalta varsin yhtenäiseltä, kuitenkin mitä yksityiskohtaisempaan tarkasteluun mennään, sitä enemmän eroja jäsenmaiden väliltä löytyy. Ks. tästä lyhyesti *Leino*, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 71 (2002), 455–495. Koska hänellä on tarkemman tarkastelun kohteena erityisesti Iso-Britannia, Ranska ja Suomi, erot vaikuttavat – etenkin lakitekstin tasolla – erittäin suurilta. Ks. myös edellä s. 110–128, josta käy ilmi, että järjestelmätasolla (tai oikeuskulttuurin tasolla) liikuttaessa tilanne näyttää vähän toisenlaiselta.

²¹³ Kritiikistä ks. esim. *Sionaidh Douglas Scottin* kirjoitus: ”The EU Charter of Rights: A Poor Attempt to Strengthen Democracy and Citizenship?”

²¹⁴ Vrt. tosin perusoikeuskirjan 45 artikla, jonka mukaan ”jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Liikkumis- ja oleskeluvapaus voidaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti myöntää jäsenvaltion alueella laillisesti asuville kolmansien maiden kansalaisille.” Tarkemmin ks. *Stoor*, 139–170.

²¹⁵ Yleisemminkin puhutaan ihmisoikeuksien jakamattomuuden periaatteesta, millä tarkoitetaan sitä, että vapaus- ja sosiaalisia oikeuksia ei todellisuudessa ole mahdollista pitää toisistaan erillään, vaikka ne olisikin turvattu eri ihmisoikeusasiakirjoissa, kuten on tehty sekä YK:ssa että etenkin Euroopan neuvostossa. Jakamattomuusperiaatteesta tarkemmin EU:n oikeuden osalta ks. *Kenner*

missä määrin EU:n perusoikeuskirjaa käytännössä tulkitaan kokonaisuutena. Jos niin tehdään, perusoikeuskirjan sosiaalisia oikeuksia koskevien artiklojen tulisi vaikuttaa myös perusoikeuskirjan vapausoikeuksia koskevien artiklojen tulkintaan.²¹⁶

(2003a), 1–5. Siitä, missä määrin EU:n perusoikeuskirja asettaa EU:lle ja jäsenvaltioille aktiivisen velvollisuuden turvata perusoikeudet, ks. *Jaekel*, *European Law Review*, Vol. 28 (2003), 508–527. Yleensä vapausoikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien kohdalla tuo velvollisuus on ymmärretty eri tavalla.

²¹⁶ Ks. myös *Sakslin*, 235–239, 258–259.

IV

EU:N SYNNYN JA KEHITYKSEN MERKITYKSESTÄ VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLE

1 Johdanto

Tässä luvussa käsittelen tarkemmin eräitä sellaisia valtiosääntöoikeudellisia teorioita, jotka ovat olleet eniten muutoksen alaisena EU:n kehityksen ja integraation tiivistymisen myötä. En käy kaikkia teorioita systemaattisesti läpi, vaan kiinnitän huomiota eräisiin sellaisiin ”kipupisteisiin”, joissa EU:n erikoisuudet nousevat pakostakin esiin. Kansallisvaltio ei ole häviämässä pois, vaan muutoksessa on kyse pikemminkin siitä, että valtion rinnalla on nykyään muitakin merkittäviä vallankäytön areenoja. EU:n ja sen jäsenvaltioiden välillä on monenlaisia kiinnekohtia, ja niillä kaikilla on oma vaikutuksensa myös valtiosääntöteoriaan. Vaikka kansainvälinen yhteistyö on muutoinkin lisääntynyt viime vuosikymmeninä, ei se vielä ennen EU:ta ole edellyttänyt yhtä merkittäviä muutoksia valtiosääntöoikeudelliseen teoriaan.

Kahdessa edellisessä luvussa lähtökohtani oli paljolti historiallinen; niissä tällä hetkellä käytössä olevat valtiosääntöoikeudelliset käsitteet ja periaatteet samoin kuin teoriat kytkettiin läheisesti kansallisvaltion syntyyn. Toin myös esille, miten kansallisvaltioissa ajan mittaan tapahtuneet muutokset ovat näkyneet myös valtiosääntöoikeuden yleisissä opeissa. Sen sijaan tässä luvussa käsittelen valtiosääntöoikeudellisia teorioita nimenomaan EU:n näkökulmasta. Tällä viittaen muun muassa 1) normihierarkiaa koskevaan teoriaan samoin kuin 2) valtion sisäisen ja kansainvälisen oikeuden suhdetta käsitteleviin teorioihin (molemmissa teorioissa on lähtökohtaisesti otettu huomioon kansallisen oikeuden ohella vain kansainvälinen oikeus, ei sen sijaan kansainvälisestä oikeudesta monessa suhteessa poikkeavaa eurooppaoikeutta) ja 3) oppiin perustuslakia säättävästä vallasta (ns. kompetenssi-kompetenssi kuuluu perinteisen käsityksen mukaan vain kansallisvaltioille). Tässä vaiheessa lähtökohtani on varsin yleinen, ja valaisen muutosta eri jäsenmaista ottamillani esimerkeillä. Sen sijaan kirjan viimeisessä VI luvussa pohdin näitä muutoksia konkreettisemmin EU:n perustuslakihankkeen näkökulmasta.

Miten mainitsemiani teorioita olisi muutettava, jotta ne vastaisivat nykyistä paremmin tämän päivän vaatimuksia? Muutoksen ei välttämättä tarvitse tapahtua yhtäkkiä, vaan se voi tapahtua – ja niin yleensä tapahtuukin – hyvinkin hienovaraisesti, jopa lähes huomaamatta.¹ Vaikka yleisille opeille tunnetusti on tyyppillistä niiden ”suhteellinen muuttumattomuus”, ollaan juuri nyt kuitenkin

¹ Muutoksesta ks. esim. *Paasto*, LM 1997, 386–387, joka puhuu oikeuden ajallisuudesta ”traditiossa punoutuvana käsitteellisenä mattona”, ja *Jyränki* (1989), 21.

siinä tilanteessa, että muutos on monessa mielessä välttämätön. Yleisissä opeissa tapahtuvat muutokset eivät yleensä ole niinkään sidoksissa uuden perustuslain säätämiseen tai perustuslain tekstiin tehtyihin muutoksiin, vaan muutosprosessi on saattanut kulkea paljolti omia teitään. Niin on käynyt Suomessakin. Valtiosääntöoikeudellisten käsitteiden, periaatteiden ja teorioiden luominen – tai vastaavasti niiden muuttaminen – ei ole koskaan yksinomaan tutkijoiden tehtävä, vaan se tapahtuu yhdessä perustuslainsäätäjän ja perustuslainsäännöksiä käyttävien ja niitä tulkitsevien valtionorgaanien kanssa.²

Tutkimus etenee tämän luvun osalta sillä tavoin, että lähdän liikkeelle kansallisen ja kansainvälisen oikeuden välistä suhdetta käsittelevistä teorioista. Tuota suhdetta on selitetty eri aikoina ja eri maissa sekä monistisen että dualistisen käsityksen pohjalta. Pyrin kyseenalaistamaan niistä kummankin itsestään selvän käyttökelpoisuuden EU:n yhteydessä, mikä ei sinällään ole enää mitenkään uusi asia. Tämän kanssa läheisessä yhteydessä on myös ns. perusnormista liikkeelle lähtevä normihierarkiaa koskeva teoria, jolla on yleensä tarkoitettu sitä, että on olemassa yksi universaali hierarkia, jossa jokaisella normilla on oma muuttumaton paikkansa. Voidaanko tuollaista teoriaa enää lainkaan käyttää EU:n ja sen oikeuden yhteydessä? Itse lähdän siitä, että se vaatii ainakin jonkinasteista modifiointia.

Suvereenisuuden käsite nousee esille tässäkin luvussa ja nimenomaan EU:n mukanaan tuomiin uudenlaisiin ongelmiin liittyen. Sitä on tarvittu myös EY:n oikeuden yksittäisen jäsenmaan normihierarkiaan vaikuttaneiden muutosten teoreettiseen selittämiseen. Tällä tarkoitan etenkin EY:n oikeuden etusijaperiaatetta. EU:ta ei ylipäätään voida enää mitenkään itsestään selvästi käsitellä niissä puitteissa, joita varten muissa kansainvälisissä järjestöissä tapahtuvaa vallankäyttöä koskevat teoriat on eri maissa luotu. Monen EU-maan perustuslakiin sisältyvät säännökset toimivallan siirtämisestä kansainvälisille järjestöille, samoin kuin joidenkin maiden perustuslakeihin sisältyvä maininta toimivallan siirtämisestä nimenomaisesti Euroopan unionille, ovat saaneet aikaan monissa jäsenmaissa vakavia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Suomessa ei tuollaista määräystä ole uudessakaan perustuslaissa, eikä täällä – lähinnä poikkeuslakimahdollisuuden vuoksi – ole muutoinkaan syntynyt tältä osin samanlaisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia kuin esimerkiksi Ranskassa, Saksassa tai Tanskassa. Toisin kuin noissa maissa, Suomessa ei siten ole jouduttu pohtimaan, miten pitkälle menevä toimivallan siirtäminen EU:lle on perustuslain mukaan sallittua. Tosiasiassa

² Kuten *Jyränki* (1989), 20–21, korostaa, samat henkilöt voivat esiintyä useassa eri roolissa, esimerkiksi Suomessa monet valtiosääntöoikeuden tutkijat toimivat myös asiantuntijatehtävissä eduskunnassa. Tähän liittyvistä ongelmista ks. myös *Tuori*, LM 2001, 921 (kirjallisuusarvostelu) ja *Jyränki* (1998), 221. Vielä kriittisemmin asiasta *Wiberg*, *Politiikka* 2003, 236–237.

Suomessa ollaan kuitenkin osin hyvinkin samanlaisten ongelmien edessä.³ Vaikka uuden perustuslain voimaantulo Suomessa runsaan viiden vuoden kuluttua maamme EU-jäsenyyden alkamisesta monelta osin legitimoikin siihenastisen integraatiokehityksen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta asiaa tarkasteltaessa (näin myös *PeVL 38/2001 vp.*), asiassa saattaa kuitenkin myöhemmin nousta esille monenlaisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Silloin vasta selviää, mikä merkitys ja sisältö on Suomen uuden perustuslain tuota asiaa joko välittömästi tai ainakin välillisesti koskevilla säännöksillä (PeL 1, 73 ja 94.3 §). Vaikka Suomi perustuslain mukaan osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi (yksi osa tätä yhteistyötä on EU:n puitteissa tapahtuva yhteistyö, vaikkei sitä perustuslaissa nimenomaisesti todetakaan), on tuollaiseen yhteistyöhön sitouduttaessa otettava huomioon, että perustuslaista voidaan enää tehdä vain ns. rajattuja poikkeuksia eikä kansainvälinen velvoite saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.

Tässä luvussa on uudelleen esillä myös kansansuvereenisuus- eli demokratia-periaate ja siihen liittyen myös perustuslainsäätämisvalta. Kansansuvereenisuus-periaate on ehkä nykymuodossaan valtiosääntöoikeudellisista periaatteista kaikkein eniten sidoksissa kansallisvaltiolähtökohtiin, ei pelkästään Suomessa vaan yleisemminkin. Demokratiateoria on samalla ehkä myös kaikkein suurimpien haasteiden edessä, sillä kaikki EU:n kehittämiseen liittyvät hankkeet edellyttävät EU:ssa tapahtuvan päätöksentekomenettelyn demokratisoimista tai itse asiassa päätöksentekomenettelyn demokraattisuutta kaikilla tasoilla, paitsi kansallisvaltioissa myös EU:ssa. Mutta voidaanko niitä enää edes erottaa toisistaan tuohon tapaan? Onko kansallisvaltioon sitoutuminen pikemminkin demokratian este, kysytään tämän päivän demokratiaa koskevassa keskustelussa.⁴

Yhdessä kaikki mainitut kysymykset ovat laajuudeltaan ja merkittävyydeltään sitä luokkaa, että niiden muuttuminen merkitsee väistämättä samalla myös koko valtiosääntöoikeudellisen järjestelmän muuttumista. Muutoksen suuruutta ei välttämättä – ainakaan Suomessa – ole vielä täysin ymmärretty. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on joutunut ottamaan kantaa noihin kysymyksiin jo useampaan otteeseen, mutta näyttää siltä, että se ei ole ainakaan kaikilta osin vielä täysin hahmottanut, mikä kaikki on muuttunut, vaan yrittää pikemminkin tulla toimeen osin jo vanhentuneen käsitteistön kanssa. Tiettyä muutosta on kuitenkin senkin lausunnoissa ollut havaittavissa viime aikoina. Vaikuttaa siltä, että

³ Ks. myös *Jyräki* (2003), 341, joka rinnastaa paljolti Suomen ja Tanskan tilanteen tuolta osin. Suomen perustuslain ”rajattua poikkeusta” koskeva vaatimus on hänen mukaansa hyvin lähellä Tanskan perustuslain määräystä, jonka mukaan suvereenisuusosoituksia saa siirtää kansainväliselle järjestölle ”lailla tarkemmin määrättyssä laajuudessa”.

⁴ Tarkemmin ks. esim. *Canovan*, 149–170.

Suomen uusi perustuslaki on saanut valiokunnasta irti joitakin varsin edistyksellisiä lausuntoja, jollaisia se tosin ehkä olisi voinut antaa samoista asioista vanhan Hallitusmuodon perusteellakin, jos se olisi vielä voimassa. Uusi perustuslaki ehkä kuitenkin antoi sille uudenlaista rohkeutta.

Tässä luvussa käsittelen edellä esille nostamiani kysymyksiä yleisellä tasolla ja vasta seuraavassa luvussa tarkastelen asioita erityisesti Suomen kannalta. Kaikesta toistolta ei voida tietenkään välttyä, mutta asioiden kertaaminen on osin tarkoituksellistakin. Tarkastelun on oltava varsin yleistä senkin takia, ettei esitykseni aivan heti vanhenisi. Se riski uhkaa nyt kaikkea EU:sta ja sen kehityksestä esitettävää. On otettava huomioon sekin vaihtoehto, että EU:n kehitys ei välttämättä menekään juuri siihen suuntaan, mihin vielä nyt kuvittelemme sen menevän. Saattaa käydä niinkin, että EU:n perustuslakihankkeesta ei tulekaan mitään. Asiasta voimme olla täysin varmoja vasta sitten, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet EU:n perustuslaillisen sopimuksen. EU:n perustuslain voimaantulo ei tosin yleisten oppien kannalta välttämättä ole kovin suurta merkitystä. Siinä tosiasiaassa tunnustetaan virallisesti monia sellaisia ilmiöitä, jotka ovat olleet käytäntönä jo pitkään. Tällä viitataan esimerkiksi EY:n oikeuden etusijaperiaatteeseen.

2 Oikeusjärjestysten ykseys vai erillisyys?

2.1 MONISMI/DUALISMI -JAOTTELU KANSALLISEN JA KANSAINVÄLISEN OIKEUDEN VÄLISEN SUHTEEN KUVAAJANA

2.1.1 Perinteinen lähtökohta ja siinä EU:n myötä syntyneet ongelmat

Kansallisen ja kansainvälisen oikeuden suhdetta voidaan lähestyä sekä monistisen että dualistisen mallin pohjalta. Niiden välisessä erossa on periaatteellisella tasolla kyse siitä, onko olemassa vain yksi kaiken kattava universaalinen oikeusjärjestys vai onko olemassa useita toisistaan erillisiä oikeusjärjestyksiä. Monismi lähtee edellisestä, dualismi taas jälkimmäisestä vaihtoehdosta. Tähän jaotteluun perustuvat teoriat ovat joutuneet EU:n kehityksen myötä suurten mullistusten kohteeksi, eikä koko jaottelu välttämättä ole enää edes kovin käyttökelpoinen EU:n yhteydessä. Näin voidaan sanoa siitä huolimatta, että ”kansainvälisten normien” kategoria sinällään on jo varsin heterogeeninen. EY:n oikeudessa on itse asiassa kyse itsenäisestä oikeusjärjestyksestä *sui generis*, joka eroaa monessa suhteessa sekä kansainvälisestä että myös kansallisesta oikeudesta, vaikkakin EU-jäsenyyssopimus muodollisesti sinänsä on kansainvälinen sopimus, johon myös Suomi on normaaliin tapaan sitoutunut.

Monistinen malli lähtee siitä, että on olemassa vain yksi perusnormi (*Grundnorm*), eli se johon kansainvälisen oikeuden voimassaolo perustuu. Edelleen jokainen kansallinen oikeusjärjestys johtaa voimassaolonsa viime kädessä kansainvälisestä oikeudesta. Yhdessä kansainvälinen oikeus ja kansallinen oikeus muodostavat kokonaisuuden, yhtenäisen oikeusjärjestyksen, jonka piirissä kansainvälisellä oikeudella on kansallista oikeutta hierarkkisesti korkeampi status. Tilannetta on jopa kuvattu niin, että kansainvälinen oikeus voidaan ymmärtää eräänlaiseksi ”yleismaailmalliseksi valtiosäännöksi, josta jokainen valtio saa toimivaltansa ja jota ristiriitatilanteissa on noudatettava ennen kansallista oikeutta”.⁵ Monismin lähtökohtien mukaisesti kansainvälisen oikeuden normit tulevat valtion sisäpuolellakin välittömästi sovellettaviksi heti, kun valtiota koskeva kansainvälinen velvoite on tullut kansainvälisesti voimaan. Mitään valtiosisäisistä voimaansaattamista tarkoittavia lainsäädäntötoimia ei enää tarvita.

⁵ Jyränki (1998), 269.

Dualistinen malli puolestaan perustuu siihen, että sekä kansainvälisellä että kansallisella oikeudella on kummallakin oma voimassaoloperustansa. Se on kummankin kohdalla johdettavissa eri perusnormista, ja kumpikin muodostaa erillisen oikeusjärjestyksen. Valtion suvereenisuus antaa valtiolle sen oikeudellisen toimintakyvyn, joka on tarpeen kansainvälisen oikeuden muodostamiseen.⁶ Kansainvälinen oikeus ei ole kansallisen oikeusjärjestyksen yläpuolella vaan pikemminkin sen rinnalla. Kansainvälisen oikeuden rinnalla on tietenkin lukuisia kansallisia oikeusjärjestyksiä, mutta yhden valtion alueella on aina voimassa vain yksi kansallinen oikeusjärjestys. Kansainvälisen oikeuden normit tulevat valtiossa välittömästi sovellettaviksi vain erityisellä valtiosisäisellä voimaansaattamistoimella. Jyrkästi dualistisesti katsottuna kansainvälisen oikeuden oikeudellinen vaikutus päättyy tähän ja se, mitä kutsutaan valtiosisäiseksi oikeusvaikutukseksi, onkin itse asiassa valtiosisäisten säännösten vaikutusta. Sopimusnormien voimassaoloperusta on siten kansallisessa perustuslaissa.

Todellisuudessa monistisen ja dualistisen mallin välillä ei ole noin selkeää eroa, vaan käytännössä esiintyy myös malleja, joissa on vahvoja piirteitä kummastakin päämallista. Se, kumpi malli kussakin maassa valitaan, on loppujen lopuksi kunkin valtion oma valtiosääntöoikeudellinen ratkaisu. Esimerkiksi Suomen järjestelmä on lähtökohtaisesti dualistinen, mikä tarkoittaa sitä, että kansainväliset sopimukset tulee saattaa voimaan erillisellä kansallisella säädöksellä, jotta ne velvoittavat kaikkia viranomaisia, tuomioistuimia ja kansalaisia. Toisaalta Suomen järjestelmää on toisinaan kutsuttu ”de facto” monistiseksi tai toisinaan puhutaan myös dualismin lievennetystä muodosta, koska sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut, saatetaan osaksi valtiosisäistä oikeutta inkorporaation avulla. Voimaansaattaminen inkorporaation muodossa tapahtuu ns. blankettiasetuksella tai tarvittaessa myös blankettilailla. Blankettisäädös merkitsee sitä, että säädöskokoelmassa julkaistavassa säädöksessä ainoastaan viitataan kyseiseen kansainväliseen sopimukseen ja sopimuksen todetaan olevan voimassa ”niin kuin siitä on sovittu”. Tosin usein sopimusvelvoitteiden toteutuminen pyritään varmistamaan myös tekemällä aineelliseen lainsäädäntöön sopimuksen edellyttämät muutokset.

Valtiosisäisesti voimaansaattettujen kansainvälisten sopimusten soveltamisesta Suomen oikeudessa on perinteisesti ollut vallalla käsitys, että silloin noudatetaan voimaansaattamissäädöksen (laki, asetus) hierarkkista asemaa koskevia yleisiä periaatteita. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että blankettilaki on asetukseen nähden *lex superior*, kun taas hierarkkisesti samantasoisten säästöjen osalta myöhempi laki (*lex posterior*) yleensä syrjäyttää aikaisemman lain, ellei

⁶ Lähtökohtaisesti velvoittautuminen kansainväliseen normistoon edellyttää aina valtion suostumusta. Vrt. kuitenkin lievempi malli (kansainvälisen tapaoikeuden osalta), jolloin yksittäisen jäsenvaltion antama suostumus on jo kyseenalaistunut. Siitä ks. *Rosas* (1993b), 22–27.

muuta johdu esimerkiksi *lex specialis* -periaatteesta. Viime aikoina *lex posterior* -periaatteesta on kuitenkin luovuttu jossain määrin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten osalta. Tuota periaatetta noudattaen tulisi päätyä siihen, että myöhempi laki syrjäyttää ihmisoikeussopimuksen voimaansaattaneen blankettilain ja sen sisältämän sopimusmääräyksen. Presumptiona voidaan kuitenkin nykyään lähteä siitä, että lainsäätäjät ei ole voinut tarkoittaa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden syrjäyttämistä. Jos niin olisi kuitenkin tehty, Suomi voisi joutua kansainväliseen vastuuseen sopimusrikkomuksesta. *Lex posterior* -säännön vaikutusta pyritään lieventämään ja avoimien ristiriitojen syntymistä välttämään ns. ihmisoikeusystävällisen tulkinnan avulla, mikä tarkoittaa sitä, että myöhempiä lakia tulkitaan sen sanamuodon puitteissa, mutta ihmisoikeussopimusten hengessä.⁷ Myöhempi kansallinen laki saisi etusijan kansainvälisiin normeihin nähden vain siinä tapauksessa, että lainsäätäjät on nimenomaisesti ilmaissut tarkoituksensa poiketa Suomea sitovasta kansainvälisestä velvoitteesta. Esimerkiksi *Martin Scheinin* perustelee tätä yhtäältä ihmisoikeusnormien arvoisallisuudella ja toisaalta em. presumptiosäännöllä. Lisäksi hän vetoaa ETA-ratkaisun vuonna 1993 Suomen oikeusjärjestykseen ja sen sisältämiin oikeusnormien etusijasääntöihin tuomaan täydennyskseen⁸, millä ratkaisulla oli tiettyä pidemmällekin ulottuvaa periaatteellista merkitystä, vaikkei ETA-sopimus enää EU-jäsenyyssopimuksen voimaantulon jälkeen Suomea sidokaan.

Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen (ETA-sopimus) kohdalla Suomessa päädyttiin uudenlaiseen ratkaisuun, sillä siinä ensimmäistä kertaa nimenomaisesti valtuutettiin ja veloitettiin suomalaiset tuomioistuimet ja viranomaiset jättämään eduskunnan säätämä kansallinen laki soveltamatta yksittäisessä tapauksessa tietyin edellytyksin. Tämä toteutettiin siten, että ETA-sopimuksen voimaansaattamislakiin otettiin säännös siitä, että suomalaisen lain säännöstä ei saa soveltaa, jos se on ristiriidassa ”ETA-sopimuksen pääsopimuksessa, pöytäkirjassa tai liitteessä olevan ehdottoman ja riittävän täsmällisen määräyksen kanssa” tai ETA-sopimuksen liitteessä viitatus EY:n direktiivin kanssa, milloin ”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”. Kyse oli dualistiselle mallille tyypillisestä ratkaisusta; supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyssä voimaansaattamislakissa otettiin kantaa *lex posterior* -periaatteen syrjäyttämiseen

⁷ *Jyräki* (1998), 299–300, toteaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta, että ”oikeuslogisesti kestävä menettely olisi ollut niiden sisällyttäminen asiasisältöiseen voimaansaattamislakiin ja tämän lain hyväksyminen perustuslakina sellaisin lisäyksin, että tuomioistuimen on annettava etusija sopimusmääräyksille myös myöhempiin lakiin nähden”. Tällaiseen ratkaisuun ei Suomessa kuitenkaan päädytty.

⁸ Näin *Scheinin* (1993), 54. Ks. myös *Rosas* (1993b), 20 ja *Scheinin* (1994), 109–113.

tuossa tapauksessa. ETA-normit saivat etusijan sekä niitä vanhempiin että uudempiin suomalaisiin lakeihin nähden, vaikkakin poikkeuslailla toteutettu etusija oli periaatteessa aina poistettavissa eduskunnan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksymällä lailla eikä etusijasääntö sen takia välttämättä olisi ulottunut tilanteisiin, joissa eduskunta nimenomaisella päätöksellä olisi ilmoittanut säätävänsä ETA-normien kanssa ristiriidassa olevan lain.

Suomen EU-jäsenyyssopimus oli valtiosääntöoikeudellisesti vähän monimutkaisempi asia. Siinä annettiin vahvistus käsitykselle, että EY:n oikeus muodostaa kokonaan uuden oikeusjärjestyksen, joka ei ole rinnastettavissa kansainväliseen oikeuteen tai kansalliseen oikeuteen. Toisin kuin tehtiin ETA-sopimuksen kohdalla, EY:n oikeuden etusijasta kansalliseen lainsäädäntöön – perustuslaki mukaan luettuna – nähden ei sen sijaan otettu voimaansaattamislakiin minkäänlaista mainintaa, mutta siitä on kuitenkin koko ajan tosiasiaissa lähdetty, ja se oli omalta osaltaan vaatimassa ns. supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä voimaansaattamislakia hyväksyttäessä. Esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi EU-jäsenyyssopimuksen osalta (*PeVL 14/1994 vp.*):

”Säätämisyjärjestysperusteluissa⁹ käsitellään yhteisön oikeudessa keskeistä etusijaperiaatetta. Tämän periaatteen mukaan konkreettisessa soveltamistilanteessa yhteisön toimivallan rajoissa annettua normia on sovellettava sen kanssa ristiriitaisen kansallisen normin asemesta tämän säädöshierarkkisesta tasosta riippumatta. – –

Esityksen perusteluissa todetaan aivan oikein, että etusijaperiaatteen omaksuminen vaatii perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Tämä periaate ei perustu nimenomaisiin sopimusmääräyksiin, vaan EY:n tuomioistuimen tulkintoihin perustamissopimuksista ja niiden mukaisesta toimivallanjaosta. Tämän johdosta valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että soveltavien viranomaisten kannalta tilanne saattaa jäsenyyden oloissa muodostua epätydyttäväksi verrattuna ETA-sopimukseen, jonka voimaansaattamislainsäädäntöön on etusijaperiaatteesta nimenomaiset säännökset.”¹⁰

Koska monia EY-säädöksiä ei edes saa saattaa voimaan valtiosisäisesti¹¹, ei niiden normihierarkkinen asema määräydykään voimaansaattamislain mukaan,

⁹ HE 135/1994 vp., 668.

¹⁰ Vrt. eriävä mielipide III (ed. E. Laine), joka kiinnitti huomiota ko. eroihin verrattuna ETA-sopimukseen. Hänen mielestään ns. supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttäminen ei soveltunut EU:n liittymissopimuksen hyväksymiseen sopimuksen poikkeuksellisen laajojen vaikutusten vuoksi (sopimuksella tarkoitua luopua mm. tuomioistuimen riippumattomuudesta em. tavoin). Ks. myös *Jyräki* (1996), 31–32.

¹¹ Vrt. tilanne ETA-määräysten osalta, ETA-sopimuksen 7 artikla. Mm. *Denza*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 48 (1999), 262–264, näkee sen, että EY:n sekundärioikeutta ei saateta valtiosisäisesti voimaan eikä jäsenvaltioiden kansallisilla parlamenteilla siten ole valtaa (jälkikäteen) sanoa sanaansa EY:n säädöksistä, yhdeksi suurimmista eroista EY:n oikeuden ja kansainvälisen oikeuden välillä.

kuten muutoin on tapana kansainvälisten sopimusten suhteen dualistisissa järjestelmissä. Eduskunta ei voi myöhemminkään poiketa esimerkiksi EY:n direktiivien määräyksistä, ei siinäkään tapauksessa, että ne olisivat ristiriidassa perustuslain kanssa. Siten *lex superior*- ja *lex posterior* -periaatteet siinä mielessä kuin ne dualistisessa järjestelmässä yleensä ymmärretään, eivät kumpikaan tule tässä yhteydessä sovellettaviksi. Perussopimusten muutokset toki vaativat valtiosäisen voimaansaattamisen, joten ne ovat tuolta osin täysin rinnastettavissa muihin valtiosopimuksiin.

Dualististen lähtökohtien mukaisesti normin hierarkkinen asema määräytyy kunkin jäsenvaltion osalta sen perustuslaissa määritellyn hierarkian mukaan, mutta koska EY:n oikeuden etusijasta ei ole säännöksiä perustuslaeissa, on siitä aiheutunut valtiosääntöoikeudellisia ongelmia monissa vanhoissa jäsenmaissa, jotka olivat jäseniä jo vuonna 1964, kun EY:n oikeuden etusijaa koskeva oppi EY:n tuomioistuimessa luotiin. Näin on käynyt etenkin Saksassa ja Italiassa. Vähitellen jäsenvaltiot ovat kuitenkin yleensä ”taipuneet” EY:n oikeuden edessä.¹² Suomessa EY:n oikeuden etusijan katsotaan seuranneen automaattisesti maan EU:n jäsenyydestä; Suomen voidaan katsoa hyväksyneen EY:n oikeuden etusijan osana *acquis communautaire* samalla, kun se liittyi EU:n jäseneksi vuonna 1995, vaikkei Suomen – sen paremmin kuin muidenkaan uusien jäsenmaiden – liittymissopimuksessa ollutkaan minkäänlaista mainintaa EY:n oikeuden etusijasta.¹³

Mainittujen kehitysvaiheiden jälkeen monismi/dualismi -jaottelu on paljolti menettänyt merkitystään kansainvälisen oikeuden ja kansallisen oikeuden välisen suhteen selittäjänä ainakin siltä osin, kuin kyse on Euroopan yhteisöstä ja sen oikeudesta. Myös alun perin dualistiset valtiot ovat EU-jäsenyyden myötä edellä kuvatuin tavoin tosiasiallisesti suostuneet asiallisesti ottaen monistiseen ratkaisuun useiden EY:n oikeuden normityyppien osalta. Itse asiassa kyse on laaja-alaisemmasta muutosprosessista, joka on vaikuttanut myös siihen, miten jäsenvaltiot ovat vuorovaikutuksessa toistensa ja ylipäättään kansainvälisen yhteisön kanssa.

¹² Tarkemmin ks. esim. *de Witte* (1999), 196–205. Tilannetta selittää osuvasti *Leslie Friedman Goldstein*, 47–48: Koska yksityisillä ihmisillä ei ole oikeutta saattaa asiaansa EY:n tuomioistuimen tutkittavaksi, vaan sellainen oikeus on vain kansallisilla tuomioistuimilla, on noiden tuomioistuinten tuomareiden – jo käytännöllisistäkin syistä – vaikea kieltää EY:n oikeuden etusija kansalliseen oikeuteen nähden.

¹³ Vrt. miten monistiset jäsenmaat (mm. Alankomaat ja Ranska) ovat ratkaisseet itsenäisenä oikeusjärjestyksenä vaikuttavan EY:n oikeuden suhteen (= etusijan) omaan kansalliseen oikeuteensa nähden. Siitä ks. esim. *Bindreiter*, 257–271 (EY:n oikeus on lähtökohtaisesti rinnastettu kansainväliin sopimuksiin, mutta tiettyjä muutoksia doktriiniin on siitä huolimatta vaadittu, ennen kuin EY:n oikeudelle on voitu antaa etusija kaikkiin säädöksiin nähden).

Koska monismi/dualismi -jaottelu kytkeytyy käytännössä niin selkeästi hierarkia-ajatteluun, on kyseisen jaottelun muuttuminen irrelevantiksi näkynyt myös perinteisen normihierarkian merkityksen samanaikaisena vähenemisenä tähän liittyvissä kysymyksissä. Vaikka hierarkkinen viitekehys on käyttökelpoinen selittämään joitakin mainitsemiini kolmen erilaisen oikeusjärjestyksen välisistä vuorovaikutuksen muodoista, kaikkea ei sillä kuitenkaan pystytty selittämään. Esimerkiksi ihmisoikeuksien suojaamisessa esiintyy monenlaista vuorovaikutusta sekä jäsenvaltioiden kansallisen oikeuden, EY:n oikeuden että myös kansainvälisen oikeuden kesken, ja siinä yhteydessä perinteinen normihierarkkinen lähtökohta on riittämätön. Tällainen uudentyyppinen vuorovaikutussuhde tuli näkyviin erityisen hyvin Maastrichtin sopimuksen F artiklassa, jonka mukaan ”unioni pitää arvossa yhteisön yleisinä periaatteina perusoikeuksia, – – sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä – – Euroopan yleissopimuksessa ja jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä.”¹⁴

EY:n tuomioistuin on päätöksissään muissakin yhteydessä viitannut yleisiin periaatteisiin ja on ollut muutoinkin aktiivinen vallankäyttäjä EY:n järjestelmässä sivuuttaen samalla usein lainsäätäjän hyvinkin avoimesti. Samalla EY:n tuomioistuin on luovilla tulkinnoillaan ollut luomassa EY:n oikeudesta omaa oikeusjärjestystä *sui generis*. EY:n oikeus on monelta osin lähenemässä tyypiltään kansallista oikeutta, ja ero kansainväliseen oikeuteen nähden, josta se on alun perin johdettu, on muodostunut koko ajan entistä suuremmaksi.¹⁵ Toisaalta EY:n ja myöhemmin myös EU:n omaksumista käytännöistä on levinnyt monia piirteitä myös kansainväliseen oikeuteen ja päinvastoin. Vaikka alun perin EY:ssä suhtauduttiin kielteisesti siihen, että eri jäsenvaltiot omaksuisivat omia ratkaisujaan (vrt. kansainvälisessä oikeudessa sopimusvaltiot ovat perinteisesti voineet tehdä varauksia sopimuksiin), viime aikoina tähän on alettu suhtautua aikaisempaa myönteisemmin (EMU, Schengen jne.). Tätä on pidetty merkinä siitä, että EY:n oikeuden kehitys täysin omaksi oikeusjärjestykseksi ei ehkä olekaan niin yksiviivaista kuin jossain vaiheessa vielä kuviteltiin. Vai olisiko kyse myös siitä, että kaikki kolme oikeusjärjestystä (kansallinen, kansainvälinen ja EY:n oikeus) ovat kokeneet merkittäviä muutoksia viime vuosina, joten samalla niiden kaik-

¹⁴ *Bethlehem*, 191: ”Both methodologically and substantively, fundamental principles of Community law therefore constitute something of a fusion of legal principles across international, Community and national law.” Ks. myös *Rosas* (2001), 55–59.

¹⁵ Kansainvälisellä ja EY:n oikeudella on toki yhä monia yhtäläisyyksiä, niistä tärkeimpinä mainittakoon se, että millään kansainvälisellä järjestöllä – sen paremmin kuin EU:n elimilläkään – ei ole oikeutta muuttaa sen perustana olevaa kansainvälistä sopimusta. Sekä EY:n oikeus että kansainvälinen oikeus on täytäntöönpantavissa vain valtioiden oikeudellisen koneiston avulla (ts. vain valtioille kuuluu oikeus pakkovallan käyttöön). Yhtäläisyyksistä tarkemmin ks. *Denza*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 48 (1999), 257–261.

kien ”särmät” ovat hioutuneet ajan myötä, eivätkä erot välttämättä olekaan niin suuria kuin ne perinteisesti on esitetty?¹⁶

EU:n yhteydessä puhutaan entistä enemmän joustavuudesta, mikä sai myös vahvistuksen vuonna 1999 voimaan tullessa Amsterdamin sopimuksessa.¹⁷ Tällä tarkoitetaan sitä, että kaikkien jäsenvaltioiden kohdalla integraation ei tarvitse edetä samaa tahtia, eikä yhtä tiivis yhteistyö ole kaikkien valtioiden tavoitteena. Monet tutkijat ovat olleet jo pitkään sitä mieltä, että tällaisessa tilanteessa EU ei tarvitse kirjoitettua perustuslakia, vaan nykyisenkaltainen kirjoittamaton valtiosääntö olisi ehkä paras vaihtoehto myös pidemmällä tähtäyksellä. EU:n perustuslakihankkeen tavoitteena ei olekaan kansallisten perustuslakien sivuuttaminen, vaan pikemminkin kyse on EU:n perustuslain vuorovaikutussuhteesta niistä kunkin kanssa erikseen. Joustavuus on tässä yhteydessä enemmänkin menettelyllistä kuin sisällöllistä, ja se merkitsee myös velvollisuutta ”keskustella ja kuunnella toisten argumentteja”.¹⁸ Tähän sopii huonosti ajatus EY:n oikeuden ehdottomasta etusijasta aina ja kaikissa tilanteissa, sen paremmin jäsenvaltioiden perustuslakeihin kuin muuhunkaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöön nähden, vaikka EU:n uudessa perustuslaissa siitä lähdetäänkin. Yhtä huonosti siihen sopii ylipäätään perinteinen, yksinomaan muodollista normihierarkiaa korostava lähtökohta. Pikemminkin kyse tulisi olla siitä, että sekä EY:n tuomioistuimien että kansallisten tuomioistuinten pyrkivät ottamaan huomioon myös toistensa lähtökohdat ja tähtäävät siihen, että lopputulos tyydyttäisi niistä kumpaakin mahdollisimman hyvin.

2.1.2 EY:n oikeus omana oikeusjärjestyksenään *sui generis*

Edellä jo toin esiin, miten EY:n oikeus on kuluneiden vuosikymmenten mittaan haluttu entistä selvemmin nähdä omaksi oikeusjärjestykseksi *sui generis*. Etenkin eurooppaoikeudellisessa tutkimuksessa on alettu puhua ns. erillisyysteesistä, millä tarkoitetaan sitä, että EY:n oikeus muodostaa oman, erillisen oikeusjärjestyksensä sekä suhteessa kansainväliseen oikeuteen että myös jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin nähden.¹⁹ Käytännössä ajatusta on viety vielä eteenpäin siihen suuntaan, että kaikki kansallinen oikeus – normihierarkkisesta asemastaan riippumatta – on nähty alisteiseksi EY:n oikeudelle.

¹⁶ Tästä ks. esim. *Denza*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 48 (1999), 264–266, 278–280, 284. Vrt. myös *Klabbers*, *Yearbook of European Law* Vol. 21 (2001–2002), 263–298.

¹⁷ Ks. myös *Gstöhl*, 42–63.

¹⁸ Tätä korostaa *Shaw* (2000a), 338.

¹⁹ Erillisyysteesiä analysoi tarkemmin *Jyränki* (1996), 26–32 (selostaen myös suomalaisten tutkijoiden näkemyksiä asiasta, samoin kuin suomalaisia viranomaiskannanottoja). Ks. myös *de Witte* (1999), 190–193.

Vaikka EY:n tuomioistuin onkin tilannetta tulkinnut tuohon tapaan, eivät jäsenvaltioiden valtiosääntötuomioistuimet ole välttämättä olleet samaa mieltä asiasta. Vaikka ne myöntävät oikeusjärjestysten erillisyyden, palauttavat ne kuitenkin EY-normiston voimassaolon viime kädessä kansalliseen perustuslakiin, mitä kautta ne saavat tiettyä kontrollivaltaa sekundäärinormiston suhteen. Sellaisen vallan käyttö on aiheuttanut vuosien mittaan monenlaisia konfliktitilanteita, joita kirjallisuudessa on jo selostettu moneen otteeseen.²⁰

Joka tapauksessa kiistatta voidaan lähteä siitä, että noiden kaikkien oikeusjärjestysten välillä on monia kiinnekohtia, vaikkei asiaa tarkasteltaisikaan monismi/dualismi -jaottelun kannalta eikä pyrittäisi sijoittamaan EY:n oikeutta siihen jaotteluun. Hedelmällisempää kuin kiistellä siitä, kumpi on oikeassa tai kumpi, EY:n tuomioistuin vai yksittäisen jäsenvaltion valtiosääntötuomioistuin on ylin tuomioistuin, on puhua valtiosääntöpluralismista, mikä tarkoittaa sitä, että ei ole yhtä ainoaa, toiset poissulkevaa valtaa eikä oikeuslähdettä, vaan ne kaikki kilpailevat keskenään tasavertaisina kussakin yksittäisessä tilanteessa. Silloin ei enää tarvitse operoida nykyiseen tapaan suvereenisuuden käsitteellä EY:n oikeuden etusijan perustelemiseksi (ts. kyseessä on perustuslain sallima suvereenisuuden rajoittaminen tai toimivallan siirtäminen tietyiltä osin kansallisvaltioilta EU:lle), eikä ylipäätään ole kyse selkeästä joko–tai-ratkaisusta entiseen tapaan (kuka käyttää ylintä valtaa tietyissä asioissa: kansallisvaltio vai EU?). Kyse on pikemminkin siitä, että on olemassa useita ”valtiosääntöjä”, ja useat eri yhteisöt ovat mukana valtiosääntöprosessissa.

Muun muassa edellä mainitusta syystä johtuen on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, millaista menettelyä noudattaen EU:n perustuslaki lopulta hyväksytään ja kokevatko kansalaiset sen legitiimiksi. Miten voidaan taata, että myös kansalaiset saavat sanoa siitä sanansa? Riittääkö, että jäsenvaltioiden kansanedustuslaitokset ovat mukana tuossa prosessissa? Lähtökohdaksi on hyväksyttävä ajatus, että myös kansallisvaltion valtiosääntö muuttuu tuossa prosessissa. Mikään ei voi säilyä siinä ennallaan.²¹

Vaikka tällaiset näkemykset ovat olleet tuttuja tutkijoille jo jonkin aikaa, käytännön elämässä ne eivät välttämättä ole vielä saavuttaneet kovin vahvaa jalansijaa. Käytäntö haluaa yhä selkeitä hierarkioita ja ehdottoman, kaikissa tilanteissa

²⁰ Kootusti eri jäsenmaiden osalta ks. artikkelit kirjassa *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence* (Ed. Slaughter & Stone Sweet & Weiler). Samoin ks. Wind (2001), 145–157.

²¹ Ks. La Torre (2000), 125–138, joka käyttää termiä ”an interactionist model”. Samoin ks. McCormick (1997), 331–356, joka käyttää myös termiä ”mixed constitution”. Ks. myös Walker (2000a), 59–64, joka myös korostaa, ettei uudessa järjestelmässä syntyviä juridisia ongelmia voida ratkaista traditionaalisin keinoin (joihin kuuluu mm. normihierarkiaan perustuva ongelmanratkaisu). Samoin ks. Shaw (2000a), 337–358.

pätevän kannan siihen, millaiset ovat eri oikeusjärjestysten väliset suhteet. Sen takia palaan vielä siihen, miten nykytilanteeseen on tultu. Ensin omaksuttiin oppi EY:n oikeuden etusijasta jo 1960-luvulla, ja samoihin aikoihin vahvistui myös käsitys EY:n oikeuden erikoislaatuisuudesta suhteessa kansainväliseen oikeuteen. Vasta viime vuosina näitä asioita on alettu tarkastella kriittisemmin ja ne on nähty myös moni-ilmeisempinä ja myös tilannekohtaiselle arvioinnille on alettu antaa aikaisempaa enemmän merkitystä.

Alun perin EY:n oikeus ei ollutkaan selvästi erotettavissa omaksi ryhmäkseen, vaan se oli pikemminkin osa ”normaalia” kansainvälistä oikeutta. Koko EY on luotu kansainvälisen oikeuden keinoin; se on suvereenien valtioiden keskenään solmiman sopimuksen tuotos. Tätä vaihetta kesti kuitenkin vain hyvin lyhyen aikaa, sillä jo lähes alusta alkaen EY:n oikeudelle on tunnustettu monia perinteisestä kansainvälisestä oikeudesta poikkeavia ominaisuuksia. Muutos, joka on aikaa myöten johtanut EY:n oikeuden muodostumiseen omaksi oikeusjärjestykseen, on tapahtunut paljolti EY:n tuomioistuimen varsin radikaalin tulkintakäytännön myötä. Tässä yhteydessä mainittakoon esimerkiksi vuodelta 1964 oleva tunnettu *Costa v. ENEL* -tapaus (6/64), jolla luotiin oppi EY:n oikeuden etusijasta. Jo aiemmin vuonna 1963 *Van Gend en Loos* -tapauksessa (26/62) EY:n tuomioistuin oli todennut, että jäsenmaiden kansalaiset saattoivat oikeuksiensa toteutumiseksi tietyin edellytyksin vedota myös suoraan Rooman sopimukseen, mikä tarkoitti sitä, että siinä oli kyse muustakin kuin vain jäsenmaiden keskinäisestä sopimuksesta, jolla luotiin valtioille velvoitteita. Viimeksi mainittu seikka erotti sen erityisen hyvin perinteisistä kansainvälisistä sopimuksista, jotka eivät pääsääntöisesti omaa tällaista ”direct effect” -vaikutusta.²² Mainitussa *Van Gend en Loos* -tapauksessa EY:n tuomioistuin vahvisti ensimmäisen kerran selvästi EY:n oikeuden erikoisluonteen kansainvälisen oikeuden piirissä (”the Community constitutes a new legal order of international law for the benefit of which states have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and the subjects of which comprise not only Member States but also their nationals”).²³

²² Kehitysvaiheista ks. *de Witte* (1999), 177–210 ja *Craig*, *European Law Journal*, Vol. 7 (2001), 125–150. Ensimmäisenä kehitystä analysoi *Weiler*; *Yale Law Journal*, Vol. 100 (1991), 2403–2483. Vrt. myös *Wind* (2001), 114, joka korostaa myös sitä, että tutkijat ovat olleet kovin mielellään korostamassa EY:n oikeuden erikoisluonnetta ”normaaliin kansainväliseen oikeuteen” verrattuna. Heille EY:n oikeus on kaikkea sitä, mistä kansainvälisen oikeuden tutkija saattoi vain haaveilla (EY:n oikeudesta oli tullut uusi kansainväliosoikeudellinen oikeusjärjestys).

²³ Esim. *Mancini & Keeling*, *Modern Law Review*, Vol. 57 (1994), 183, toteavat tuosta käännekohdasta seuraavasti: ”But if the European Community still exists 50 or 100 years from now, historians will look back on *Van Gend en Loos* as the unique judicial contribution to the making of Europe.” Ks. myös *Schepel & Blankenburg*, 11–12. Edelleen vuodesta 1974 lähtien on lähdetty siitä, että myös direktiivillä voi tietyin edellytyksin olla samankaltainen välitön oikeusvaikutus täytäntöönpanomääräaikansa päättymisen jälkeen (*Van Dyun* -tapaus, 41/74).

Myöhemmin vuonna 1991 EY:n tuomioistuin meni tässä suhteessa vielä pitemmälle käyttämällä EY:n oikeudesta sanontaa ”a new legal order”²⁴, eli EY:n oikeutta pidettiin omana erityisenä oikeusjärjestyksenään, ei enää kansainvälisen oikeuden osana, jolloin eräällä tavoin viimeisteltiin jo 1960-luvulla alkanut tulkintalinja. Samaan tapausten ketjuun kuuluu myös vuodelta 1986 oleva *Les Verts*-tapaus (294/83), jolloin EY:n tuomioistuin korosti Euroopan yhteisöä koskevan perussopimuksen luonnetta yhteisön ”perustuslakiasiakirjana”.²⁵

Vallitseva selitysmalli lähtee edellä mainituin tavoin siitä, että EY:n oikeus on irtaantunut kansainvälisestä oikeudesta ja on osin korvannut kansallisen oikeuden tai ainakin tullut sen rinnalle. Viime aikoina on kuitenkin esitetty myös vaihtoehtoisia selitysmalleja, jotka lähtevät siitä, että EY:n oikeus ei ehkä kuitenkaan kaikilta osin eroa kansainvälisestä oikeudesta niin paljon kuin on tähän asti luultu. Siinä olisi voitu päätyä aivan toisenlaiseenkin kehityksen kulkuun, eikä omaksuttu linja itse asiassa ole kovin radikaali, vaikka usein niin väitetäänkin.²⁶ EY:n perustajien tarkoituksena ei missään tapauksessa ollut luoda EY:n oikeudesta kansainvälisestä oikeudesta erillistä oikeusjärjestystä.²⁷ Myöhempi kehitys on kuitenkin johtanut siihen, että EY:n oikeus on monessa mielessä irtaantunut traditionaalisesta kansainvälisestä oikeudesta eikä jäsenvaltioilla ole enää todellisuudessa samanlaista valtaa perussopimusten suhteen, kuin niillä on yleensä kansainvälisten sopimusten suhteen.²⁸

Itse asiassa tavallisesti yksinomaan EY:n oikeuteen liitettävä ”direct effect”-vaikutus ei ole kansainväliselle oikeudellekaan täysin tuntematon asia. Vaikka

²⁴ *Lausunto 1/91* (koskien Euroopan talousalueen perustamista koskevaa sopimusluonnosta), jolloin EY:n tuomioistuin torjui ajatuksen, että ETA-oikeus muodostaisi oman oikeusjärjestyksensä. Sen jälkeen jäsenvaltiot luopuivat ETA-tuomioistuimesta ehdotetussa muodossa, minkä on tulkittu merkitsevän sitä, että jäsenvaltiot antoivat hyväksyntänsä EU:n valtiosääntöiselle perustalle, jota niiden tuli suojata. Ks. myös *Richmond*, 55. Vrt. *Liisberg*, *Common Market Law Review*, Vol. 38 (2001), 1195, jonka mielestä ”extraordinary systemic feature of the EU is not the supremacy (despite the Court’s rhetoric about a new legal order) but the enforcement machinery, including the system of preliminary references from national courts to the ECJ and the prosecutorial powers of the Commission. At the end of the day, the Member States, as under general public international law, decide whether they want to obey or violate Community law as interpreted by the ECJ.”

²⁵ Tarkemmin ks. *Craig*, *European Law Journal*, Vol. 7 (2001), 125–135. Vrt. *Spiermann*, *European Journal of International Law*, Vol. 10 (1999), 788–789, jonka mukaan ”– the entire discussion of constitutionalism versus internationalism is highly artificial. After all what does it mean that the EEC Treaty is ‘the basic constitutional charter’?”

²⁶ *Spiermann*, em. julkaisu, 781: ”And so without much explanation many lawyers took what the Court did to be innovative and radical, even activist. Yet when compared to the international law of cooperation, as opposed to the international law of coexistence, there was nothing impressive about the general approach adopted by the European Court. In fact, quite opposite.” Ks. myös s. 787–788.

²⁷ Tätä korostaa *Hartley* (1999), 135–136.

²⁸ Tarkemmin ks. *de Witte*, *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. xxv (1994), 229–334. Kehitysvaiheista, joiden kautta tuohon on tultu, ks. myös *Wind* (2001), 135–157, 185–193.

yleensä on lähdetty siitä, että vain valtiot saattoivat olla kansainvälisen oikeuden subjekteja, on kuitenkin löydettävissä useita esimerkkejä – vaikka ne kaikki ehkä ovatkin luonteeltaan jossain määrin ”eksoottisia” tapauksia – siitä, että myös yksilöt ovat voineet vedota suoraan kansainväliseen sopimukseen oikeuksiensa tueksi.²⁹ Siten *Van Gend en Loos* -tapauksessa vuodelta 1963 EY:n tuomioistuimen tulkinta ei välttämättä eronnut tuossa suhteessa traditionaalisesta kansainvälisestä oikeudesta niin radikaalisti, kuin on yleensä kuviteltu. Siinä ei kuitenkaan vielä tunnustettu EY:n oikeuden etusijaa (ks. tuomion kohta 11). Vasta seuraavalta vuodelta oleva *Costa v. ENEL* -tapaus viimeisteli käsityksen siitä, että EY:n oikeus oli lopullisesti jättänyt taakseen kansainvälisen oikeuden tai ainakin on selvästi irtaantunut siitä. Pian sen jälkeen alettiin EY:n oikeuden yhteydessä puhua myös konstitutionalismista.

Vaikka kansainvälisten järjestöjenkin osalta puhutaan toisinaan perustuslaista, ”konstituutiosta” (ks. esimerkiksi ILO:n ”perustuslaki”), Euroopan yhteisön on katsottu kuitenkin eroavan niistä kaikista siinä suhteessa, että sen ”perustuslaillle” on tunnustettu etusija kaikkeen kansalliseen lainsäädäntöön nähden. EY:n tuomioistuin olisi kuitenkin voinut tuolta osin vedota niihin kansainvälisen oikeuden normeihin, jotka lähtevät siitä, että sopimusosapuolet eivät voi kansallisella lainsäädännöllä poiketa kansainvälisen sopimuksen määräyksistä. Tällä viitataan *Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen* (SopS 33/1980) 27 artiklaan, jonka mukaan ”sopimusosapuoli ei voi vedota sisäiseen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle”. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisen oikeuden välillä ei edes teoreettisesti voi olla ristiriitaa; ne eivät kuulu samaan oikeusjärjestykseen. Lopputulos olisi sitten ollut samanlainen siitä riippumatta, olisiko EY:n tuomioistuin ratkaissut asian traditionaalisesta kansainvälisen oikeuden lähtökohdasta (*pacta sunt servanda*) vai kehittämästään EY:n oikeuden etusijaperiaatteesta lähtien. Viimeksi mainitun tueksi se vetosi siihen, että jäsenvaltiot ovat luopuneet osin suvereenisuudestaan liittyessään EU:n jäseniksi.³⁰ Aivan yhtä hyvin tuomioistuin olisi voinut omaksua kansainvälisen oikeuden kielen ja vedota Wienin yleissopimukseen³¹, mutta sen sijaan se omaksui kansallisen oikeuden kielen edellä mainituin tavoin. Tämä on ymmärrettävissä sitä taustaa vasten, että EY:n tuomioistuimen tuomiot ovat useimmiten kansallisille tuomioistuimille annettavia ennakkoratkaisuja. Siten tuomioistuin on ilmeisesti halunnut käyttää kieltä, joka on ennestään tuttua kansallisten tuomioistuinten tuomareille. Tämän

²⁹ *Spiermann*, em. julkaisu, 767–779, luettelee tuollaisia tapauksia (mm. pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä).

³⁰ *Spiermann*, alav. 25 mainittu artikkeli, 773–774.

³¹ Vrt. tähän on vedottu esim. suomalaisessa ihmisoikeuskeskustelussa (*Scheinin* 1993, s. 53–54, em. presumptiosääntö eli oletus lainsäätäjän tarkoituksesta kunnioittaa kansainvälisiä velvoitteita).

seikan merkitystä ei ole kovin usein tuotu esiin, mutta se on mielestäni erittäin merkittävä tekijä tässä yhteydessä.³²

Kaiken kaikkiaan EY:n tuomioistuin vahvisti *Costa v. ENEL* -tapauksessa, että EY:n oikeus ei ollut enää ”*a new legal order of international law*”, kuten se oli todennut vielä edellisenä vuonna *Van Gend en Loos* -tapauksessa, vaan se oli ”*an integral part of the legal systems of the Member States*”.³³ Täten EY:n tuomioistuin palasi takaisin klassiseen kansainvälisen ja kansallisen oikeuden väliin erotteluun. Koska EY:n oikeus ei ollut sovellettavissa enää vain valtioiden kesken, mikä on kansainvälisen oikeuden perinteinen tehtävä, ei EY:n oikeus voinut tuomioistuimen mielestä olla vain osa kansainvälistä oikeutta. Sen takia EY:n tuomioistuin keskittyi oikeudellisessa argumentaatiossaan siihen Italian hallituksen väitteeseen, että Italian myöhempi lainsäädäntötoimi oli sivuuttanut Italian jäsenyys sopimuksen ratifiointilain. Tällainen väite olisikin ollut hyväksyttävissä ”normaalin” kansainvälisen sopimuksen suhteen. Hallitus oli vedonnut kantansa tueksi myös Italian valtiosääntötuomioistuimen asiassa omaksu- maan kantaan. EY:n tuomioistuimen mielestä EY:n oikeus luetaan kuuluvaksi kansallisen oikeuden kanssa samaan hierarkiaan, mutta normaalit *lex posterior*- yms. periaatteet enää sovellu tuohon tilanteeseen; EY:n perussopimus on hierar- kiassa ylimpänä ja menee ristiriitatilanteessa sekä kansallisen lainsäädännön että myös EY:n sekundärlainsäädännön edelle. Tämä on mahdollista, koska jäsen- valtiot ovat jäsenyys sopimuksen hyväksyessään samalla luopuneet vallastaan käyttäen lainsäädäntövaltaa EY:n oikeuden kattamilla aloilla. Sen takia suvereeni- suutta – ja siihen kuuluvien toimivaltuuksien siirtämistä kansainvälisille järjes- töille tai EU:lle – koskeva oppi on saanut etenkin tuon periaatekannanoton jäl- keen niin tärkeän aseman monen jäsenmaan valtiosääntödoktriinissa.

Usein on korostettu edellä kuvatunlaisen käytännön olevan ominaista liittoval- tioille; sekä liittovaltio että kaikki sen osavaltiot käyttävät lainsäädäntövaltaa, ja kummankin tason säätämällä laeilla on myös ns. ”direct effect” -vaikutus, jolloin yksilöt voivat tietyin edellytyksin vedota niihin suoraan oikeuksiensa tueksi. Vaikka liittovaltion ja osavaltioiden välillä on aina suoritettu toimivallanjako, kokonaan ei kuitenkaan voida välttyä sellaisilta tilanteilta, joissa kummallakin tasolla on joissakin asioissa rinnakkainen toimivalta. Silloin mahdollisesti synty- vien konfliktitilanteiden varalta on voimassa liittovaltiolakien etusijaperiaate³⁴, kuten vastaavasti EU:ssakin tunnetaan EY:n oikeuden etusija kansalliseen oikeu-

³² Ks. *Spiermann*, em. artikkeli, 774–775, 787–789, 779. S. 776–782 Spiermann tuo esiin, miten EY:n tuomioistuin ajatteli suvereenisuutta vain sisäisenä suvereenisuutena unohtaen samalla koko- naan ulkoisen suvereenisuuden. S. 787 hän väittää, että EY:n tuomioistuimen tuomareilla on ollut liian yksioikoinen käsitys kv. oikeudesta.

³³ Tapauksesta ks. *Itzcovich*, *European Public Law*, Vol. 10 (2004), 107–114.

³⁴ Ks. esim. *Lenaerts*, *American Journal of Comparative Law*, Vol. 38 (1990), 205–263.

teen nähden. Kieltämättä Euroopan unionilla on monia muitakin liittovaltion piirteitä, vaikka se toisaalta monelta osin myös poikkeaa liittovaltioista.³⁵ Juuri sen takia sana ”sui generis” luonnehtii EU:ta niin monessa suhteessa.

2.2 PERUSNORMI (*GRUNDNORM*) NORMIHIERARKIAN HUIPULLA – MUTTA MIKÄ *GRUNDNORM*?

Kelseniläinen normihierarkiaa koskeva teoria, joka perustuu ajatukseen yhdestä yhtenäisestä normipyramidista, jonka huipulla on hypoteettinen perusnormi, *Grundnorm*, on ollut pitkään vallitseva valtiosääntöoikeudellisen teoria, ja sen kyseenalaistaminen on jo itsessään vaativaa. Toisaalta jo tiettyjen perusasioiden perusteella voidaan tehdä sellainen johtopäätös, että itsenäisen EY:n oikeusjärjestyksen kehittymisen jälkeen ja monismi/dualismi -jaottelun menetettyä ainakin osin merkityksensä tuossa yhteydessä edellä kuvaamallani tavalla, myös koko normihierarkia-ajattelu perinteisessä mielessä on myös käynyt monessa suhteessa kyseenalaiseksi. Lisäksi myös periaatteita korostavan ajattelutavan vahvistuminen ja sisällöllisten kysymysten korostuminen muodollisen puolen kustannuksella on saattanut sen monessa mielessä kyseenalaiseksi.

EY:n oikeutta on toki sitäkin yritetty sijoittaa sellaisenaan perinteiseen kelseniläiseen hierarkiaan.³⁶ Silloin on olemassa useita eri vaihtoehtoja hierarkian luomiselle riippuen siitä, onko kulloinkin kyse dualistisesta vai monistisesta järjestelmästä. Kuten edellä olen jo todennut, dualististen lähtökohtien mukaan EY:n oikeuden asema määräytyy sen mukaan, miten se on valtionsisäisesti saatettu voimaan. Lähtökohtaisesti tuolloin ajatellaan jäsenyysopimuksen (primäärinormiston) asemaa valtionsisäisessä oikeudessa; sekundäärilainsäädäntöä ei edes saa saattaa voimaan valtionsisäisesti. Sen sijaan monismin lähtökohtien mukaan EY:n oikeus sijoittuu hierarkiassa kansallisen oikeuden yläpuolelle; näin se rinnastetaan mihin tahansa kansainvälisen oikeuden normiin.

Catherine Richmond on kuvannut erilaisia pätevyysketjuvaihtoehtoja (”*chain of validity*”), joihin EY:n oikeus voidaan sijoittaa, lähtien liikkeelle Kelsenin hierarkian lähtökohtana olevasta ajatuksesta, että alempi normi johtaa aina pätevyytensä ylemmältä ja kaikkein ylimpänä hierarkiassa on ns. perusnormi. *Richmond* ei kuitenkaan sijoita EY:n oikeutta kelseniläiseen malliin aivan sellaisena kuin se on tähän asti ymmärretty, koska edellä kuvaamistani syistä johtuen se ei ole enää ilman muuta osa kansainvälistä oikeutta eikä siten ole helposti sijoitettavissa sen paremmin monistisiin kuin dualistisiin malleihin. Jos EY:n oikeus

³⁵ Eroista lyhyesti ks. *Raunio* (2002), 12–33.

³⁶ Siitä ks. *Öhlinger*, 167–173 ja *Jyräki* (2000), 181–182. Samoin ks. *Bindreiter*, erit. s. 213–307.

sijoitetaan perinteiseen hierarkiaan, joudutaan Richmondin mukaan tekemään joltain osin väkivaltaa EY:n oikeudelle ja myös koko normihierarkiamallille. Sen sijaan hän näkee EY:n oikeuden itsenäiseksi, uudeksi oikeusjärjestykseksi ja tarkastelee erilaisia pätevyysketjuja tältä pohjalta. Entä miten määritellään EY:n oikeuden lähtökohtana oleva perusnormi? Sen ei tosin tarvitse Kelsenin mallisakaan pysyä muuttumattomana, vaan se voi muuttua ajan mittaan. Perusnormin hypoteettisuus merkitsee Richmondille sitä, että EY:n oikeuden pätevyysperusta määräytyy sen mukaan, oletetaanko sen perustaksi perusnormi, joka pätevoittää jäsenvaltioiden perustuslait, vai perusnormi, joka antaa pätevyuden kansainväliselle oikeudelle, mukaan lukien unionin perussopimukset, vaiko perusnormi, joka pätevoittää EY:n oikeuden sen itseymmärryksen mukaisena autonomisena oikeusjärjestyksenä. Tältä pohjalta Richmond erittelee yhdeksän erilaista vaihtoehtoa, joita perusnormin määrittelemisessä voidaan käyttää.³⁷ Valinnasta riippuen myös normien väliset ketjut ovat varsin erilaisia.

Niistä erilaisista hierarkkisista malleista, joita on luotu eri oikeusjärjestysten (kansainvälinen oikeus, jäsenvaltion oikeus, EY:n oikeus) välisten suhteiden kuvaamiseksi, mikään ei ole sen enemmän ”oikea” kuin muutkaan.³⁸ Eri perustein niistä voidaan valita mikä tahansa – riippuen myös siitä, miten valtasuhteet halutaan nähdä. Selväähän on, että eri oikeusjärjestysten välillä on monenlaisia suhteita johtuen muun muassa siitä, että kunkin jäsenmaan EU-jäsenyys perustuu kansainvälisenä sopimuksena voimassa olevaan jäsenyyssopimukseen. Mikään niistä ei voi olla kokonaan erillään muista. Suhteiden ei kuitenkaan tarvitse olla luonteeltaan hierarkkisia, kuten tähän asti on oletettu, ja ne ovat pikemminkin horisontaalisia kuin vertikaalisia. Kaiken kaikkiaan Richmondin mielestä on turha yrittää enää luoda yhtä yhtenäistä normihierarkiaa, vaan sen sijaan tulee tunustaa pluralistinen peruslähtökohta.³⁹

Kelsenin mallin pohjalta laadittua normihierarkiaa koskevaa teoriaa on usein pidetty niin itsestään selvänä, että harvemmin on enää edes kiinnitetty sen taustalla oleviin olettamuksiin. Yleisesti käytössä olevat valtiosääntöoikeudelliset käsitteet (oikeusjärjestys, suvereenisuus, hierarkkinen ylemmänasteisuus jne.) eivät suinkaan ole missään tyhjiössä, vaan ne ovat sidottuja tietynlaiseen yhteis-

³⁷ Em. Richmondin artikkeli, 58–77. Huom! myös s. 79: ”Let us, for example, take a European Union citizen. Her behaviour is regulated by many different norms, but legally, by norms of her national legal system, by norms of European Community, and by norms of international law. Her sphere of behaviour is one unified whole, which maybe once be legally regulated entirely by norms belonging to the national legal order. Now however, her behaviour is regulated by a plurality of legal systems, but that law must logically form a unity *from her point of view* if she interprets those laws as normative, and not, for example, as sociological motivations to act.” Tähän liittyen ks. myös Jääskisen (2001) kommentti, 124.

³⁸ Richmond, 81–85.

³⁹ Samaa korostaa myös Walker (2002), 24–26.

kunnalliseen tilanteeseen, jossa emme enää tänä päivänä ainakaan kaikilta osin ole. Sen takia joudutaan pohtimaan, olisiko noiden käsitteiden sisältöä ainakin syytä muuttaa, ellei niistä voida kokonaan luopua. Myös käsitteiden valinnassa – ja niille annettavassa sisällössä – on kyse siitä, millainen valtamalli valitaan.

Normihierarkiaa koskevan teorian ainakin osittaista vanhentuneisuutta tämän päivän EU-maissa voidaan perustella myös viittaamalla edellä kuvaamiini eri jäsenvaltioissa syntyneisiin oikeudellisiin kiistoihin siitä, kumpi asettuu hierarkiassa ylemmäksi, jäsenvaltion perustuslaki vai EY:n oikeus. Itse asiassa nuo kiistat, joille ei ole olemassa loppua eikä myöskään ulkopuolista ratkaisijaa⁴⁰, ovat olleet omiaan vahvistamaan tarvetta luoda kokonaan uudenlainen valtiosääntöteoria. On koettu välttämättömäksi saada kokonaan uudenlainen näkökulma asiaan. Esimerkiksi *Neil Walker* puhuu tässä yhteydessä ns. metakonstitutionalismista, millä hän tarkoittaa sitä, että konstitutionalismi ja sen teoria eivät voi enää keskittyä pelkästään (kansallis)valtioiden ympärille, vaan tarvitaan aivan uudenlaisista lähtökohdista liikkeelle lähtevää teorian muodostusta.⁴¹ *Joseph Weiler* puolestaan puhuu ns. ”konstitutionaalisesta toleranssista” (*”principle of constitutional tolerance”*), millä hän viittaa siihen, että koska tähänkin asti EU:n ja jäsenvaltioiden väliset erimielisyydet on pystytty hoitamaan siten, että jäsenvaltiot ovat tiettyyn rajaan asti – muttei yhtään sen pidemmälle – sietäneet EU:n vallankäyttöä, ei kirjoitettua perustuslakia EU:lle tarvita nykyään.⁴² Jos sellainen saataisiin, se ei kuitenkaan olisi mikään traditionaalinen (kansallisvaltio)perustuslaki, ja EU:lla on jo ”erilainen” perustuslaki. Sen minkäänlainen virallistaminen ei ole Weilerin mielestä tarpeen. Eurooppalaisen perusnormin vahvistaminen, mistä on kyse, jos Euroopalle hyväksyttävään perustuslakiin (perustuslailliseen sopimukseen) otetaan nimenomainen maininta EU:n oikeuden etusijasta, ei hänen mielestään siten välttämättä pelasta tilannetta tai ratkaise ongelmia, vaan pikemminkin päinvastoin se vain lisää ongelmien määrää. Se saattaa hänen mukaansa sitä paitsi johtaa jäsenvaltioiden identiteettien yhtenäistämiseen väkisin.⁴³

⁴⁰ Kuten *Öhlinger*, 172, asian ilmaisee: ”– the jurist dealing with the legal structure of contemporary Europe does not surrender any legal criteria to resolve it. This is due to the fact that the conflicting legal positions involved are an expression of competing legitimacy claims which are not yet settled at a political level. Therefore, the jurist cannot but accept this fundamental conflict as being unresolved also with regard to its legal implications.”

⁴¹ *Walker* (2000), 15.

⁴² *Weiler* (2000), 244.

⁴³ Tältä osin ks. *Weiler* (2000), 243: ”– to submit to the constitutional disciplines of Europe without a proper Kelsenian constitution, which formally vests in Europe Schmittian ultimate authority, is something that not only contradicts an orderly understanding of legal hierarchy but also compromises deep values enshrined in the national constitution as well as a collective identity which is tied up with these values. Indeed, it is to challenge the idea of constitution itself.” Ks. myös *Weiler* (2001), 62–70.

Kelsen ei puhunut normihierarkian yhteydessä mitään arvoista, mutta pohjimiltaan eri jäsenvaltioiden valtiosääntötuomioistuinten ja EY:n tuomioistuimen välillä ylimmän laintulkitsijan asemasta käydyissä arvovaltakamppailuissa on ollut kyse tiettyjen yksittäisen jäsenvaltion perustuslaissa tunnustettujen perusarvojen turvaamisesta. EU:n ei ole katsottu turvaavan niitä tarpeeksi hyvin. Erityisen selvästi tämä on tullut esiin Saksassa. Kyse on tällöin ollut eräällä tavoin myös kansallisen identiteetin turvaamispyrkimyksestä. Muun muassa näistä syistä johtuen on hyvin perusteltavissa, että ylimmän auktoriteetin paikkaa aina ja kaikissa tilanteissa ei myönnetä nimenomaisesti kenellekään, ei sen paremmin EY:n tuomioistuimelle kuin jäsenvaltioiden valtiosääntötuomioistuimillekaan. Asia jätetään sen sijaan auki, joten ei ole olemassa mitään ehdotonta estettä sille, että esimerkiksi jäsenvaltion valtiosääntötuomioistuin voisi katsoa tietyn EY-säädöksen ko. valtion perustuslain perusoikeussäännösten vastaiseksi tilanteessa, jossa EY:n oikeus ei turvaa riittävästi jäsenvaltion valtiosääntöperinteeseen kuuluvia perusoikeuksia. Entistä enemmän kiinnitetään huomiota yksittäiseen tilanteeseen eikä luoteta enää samalla tavalla yleisluontoisiin, kaikkia tapauksia yhtä lailla koskeviin sääntöihin.

Weilerin mielestä tänä päivänä käytävä eurooppalainen valtiosääntökeskustelu on vahva yhdistelmä Kelsenin ja Schmittin. Toisaalta on teorian tasolla etsitty perimmäistä auktoriteettia, mutta – Schmittiä lainaten – näyttää siltä, että se tulee näkyviin vasta äärimmäisessä konfliktitilanteessa. Kyse on siten pohjimiltaan vallasta. Näin voidaan ainakin tulkita tähänastista EY:n tuomioistuimen ja jäsenvaltioiden valtiosääntötuomioistuinten välistä valtakamppailua.⁴⁴ Tällä hetkellä tosin näyttää siltä, että tuollaista kamppailua ei ehkä enää ole yhtä avoimesti nähtävissä, tai se on ainakin lieventynyt huomattavasti aikaisempaan nähden. On siirrytty aikaisempaa selvemmin diskursiiviseen vaiheeseen, jolloin kumpikin pyrkii kuuntelemaan toisiaan ja pyritään yhdessä etsimään sellainen ratkaisu, joka tyydyttää kumpaakin osapuolta – sekä EU:ta että myös sen yksittäistä jäsenvaltiota – mahdollisimman hyvin. Kyse ei ole enää niin itsestään selvästi joko–tai-ratkaisusta (EY:n oikeus vai kansallinen oikeus?), vaan pikemminkin jostain siltä väliltä olevasta vaihtoehdosta. Jotta tällaista tilannetta voidaan pitää legitiiminä, merkitystä on tietenkin sillä, miten hyvin esimerkiksi juuri perusoikeudet turvataan kummassakin oikeusjärjestyksessä. Perusoikeus-suojan vahvistuminen viime aikoina EY:n oikeudessa onkin juuri tästä syystä erityisen tärkeää; kansalliset tuomioistuimet voivat kokea EY:n tuomioistuimen tasaveroiseksi keskustelukumppaniksi, ja ne voivat itsekkin luottaa EY:n oikeuden antamaan oikeussuojaan.

⁴⁴ Weiler (2000), 242. Samoin ks. Jyränki (1998), 315 (etusijan myöntäminen yhteisönormeille on Jyrängin mukaan puhtaasti ”tosiasiallinen ratkaisu, valtakysymys”).

2.3 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ EY:N OIKEUTTA SILMÄLLÄ PITÄEN

Viime vuosina normihierarkiaa koskevaan oppiin on EU:n yhteydessä tullut mukaan monenlaisia uusia vivahteita. Tällainen suuntaus alkoi jo ennen EU:n perusoikeuskirjan hyväksymistä vuonna 2000, mutta erityisesti perusoikeuskirjan yhteydessä normihierarkiaa jouduttiin pohtimaan tarkemmin. Sen jälkeen on ehkä ollut aikaisempaa helpompi hyväksyä se uusi tilanne, että perusoikeuksien suojan osalta ei ole olemassa yhtä ylintä tulkinta-auktoriteettia eikä ole myöskään yhtä ainoaa normihierarkiaa. Pikemminkin korostetaan eri oikeusjärjestysten välistä monensuuntaista vuorovaikutusta. Esittelemällä ensin eräitä keskeisiä puheenvuoroja luon pohjaa omalle käsitykselleni. Keskusteluun osallistujat ovat enimmäkseen olleet muita kuin suomalaisia, mutta monelta osin keskustelu voidaan sijoittaa myös Suomen tilanteeseen.

Mattias Kumm esitti tärkeän puheenvuoron vuonna 1999 ("Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe"?), ja hänelle vastasi vielä samana vuonna *Christoph U. Schmid*.⁴⁵ Kummin pyrkimyksenä oli selvittää se "pattitilanne", mihin Saksassa oli jouduttu sen jälkeen, kun liittovaltion valtiosääntötuomioistuimien ei hyväksynyt EY:n tuomioistuimen ehdotonta asemaa korkeimpana tulkinta-auktoriteettina. Hänen mielestään ei ole tarvetta keskustella niinkään siitä, onko Saksan valtiosääntötuomioistuimella ylipäätään oikeutta tutkia EY:n sekundäärilainsäädännön suhdetta Saksan perustuslakiin. Tärkeämpää on sen sijaan keskittyä "– on the question of the *kind* of review that is constitutionally warranted by the FCC (rather than whether judicial review of secondary EC law should take place at all" (s. 353).

Kummin mielestä lopputulos riippuu siitä, otetaanko lähtökohdaksi *monistinen* vai *pluralistinen* käsitys eurooppalaisesta konstitutionalismista. Tähän asti vallitsevana on ollut näistä edellinen. Näin on ollut sekä siinä tapauksessa, että näkökulma on ollut EY:n tuomioistuimen, että myös silloin kun asiaa on tarkasteltu kansalliselta tasolta, jäsenvaltion valtiosääntötuomioistuimen näkökulmasta. EY:n tuomioistuin on vahvistanut oman ainoan "oikean" normihierarkiansa lähtiessään siitä, että EY:n oikeus menee itsestään selvästi aina myös jäsenvaltioiden perustuslakien edelle ristiriitatilanteissa. Tätä on perusteltu muun muassa tarpeella varmistaa EY:n oikeuden yhtenäinen soveltaminen koko EU:n alueella; pyrkimyksenä alusta asti on ollut saada aikaan koherentti oikeusjärjestys. Lisäksi on vedottu tarpeeseen ulottaa oikeusvaltioperiaate kansallisvaltioita laajemmallekin alueelle, integroida jäsenvaltiot ja niiden asukkaat omaksi itsenäiseksi oi-

⁴⁵ *Kumm*, Common Market Law Review, Vol. 36 (1999), 351–386 ja *Schmidin* vastaus samassa lehdessä, 509–514. Ks. myös *Schmid* (1998).

keusjärjestyksekseen. Tavoitteena tällöin on muun muassa ennustettavuuden turvaaminen. Mitä siitä seuraisi, jos jäsenvaltiot ryhtyisivät tutkimaan sitä, onko EY:n oikeus kaikilta osin sopusoinnussa niiden perustuslakien kanssa, on kysytty. On viitattu sellaiseenkin mahdollisuuteen, että tuollainen käytäntö saattaisi yleistyessään jopa johtaa siihen, että jäljelle EU:ssa jäisi vain normaali hallituksen välinen yhteistyö ja EY:n oikeus omana oikeusjärjestyksenään lakkaisi olemasta. Tällainen tulevaisuuden ennuste lienee kuitenkin liioittelua. Pikemminkin tuollaista tapahtuisi vain hyvin harvoin, eikä sillä olisi käytännössä juuri minäänlaista vaikutusta EY:n oikeuden asemaan itsenäisenä oikeusjärjestyksenä.⁴⁶ Sen sijaan sillä saattaisi olla sellainen myönteisenä pitämäni vaikutus, että se lisäisi paineita vahvistaa demokratiaa EU:n päätöksentekomenettelyissä samoin kuin saattaisi vahvistaa perusoikeuksien asemaa EY:n oikeudessa. Toisaalta viimeksi mainittu argumentti, ajatus että näin ”yllytetään jäsenmaita vastarintaan” uudistusten aikaansaamiseksi EU:ssa, on juuri se, mitä monismin puolestapuhujat pelkäävät ja vastustavat sen takia tuollaisen tutkimisvallan antamista jäsenvaltioiden valtiosääntötuomioistuimille.

Valtiosääntötuomioistuimen oikeudesta tutkia EY-säädösten perustuslainmukaisuutta on keskusteltu paljon etenkin Saksassa. Tuollaista oikeutta on perusteltu vetoamalla muun muassa siihen seikkaan, että EY:n lainsäädännöltä puuttuu demokraattinen legitimitetti eikä se täytä Saksan perustuslain demokraattiselle päätöksenteolle asettamia vaatimuksia. Siten ainoastaan kansallisvaltiossa tapahtuva päätöksenteko voi täyttää demokratian vaatimukset.⁴⁷ Kansallisvaltion tehtävänä on tässä tilanteessa puolustaa sekä perusoikeuksia että demokratiaa EU:n taholta tulevia ”hyökkäyksiä” vastaan.

Kumm esittää vaihtoehtoisen lähestymistavan, jotta edellä kuvatuunlainen dikotomia voitaisiin välttää. Hänen mielestään tulee lakata kysymästä, kuka on ylin valtiosäännön noudattamisen valvoja Euroopassa. Siihen ei voida vastata yksiselitteisesti. Kummin oma lähtökohta on pluralistinen; ei ole olemassa vain yhtä yhtenäistä oikeusjärjestystä ja yhtä ainoaa perusnormia. Tärkeämpää hänen mielestään on sen sijaan toteuttaa sisällöllisesti demokraattisen yhteiskunnan hallintamallia; silloin on tärkeää turvata muun muassa yksilöiden perusoikeudet. Tärkeintä kussakin yksittäisessä tapauksessa on pyrkiä siihen, että nuo oikeudet tulevat turvatuiksi parhaalla mahdollisella tavalla. Etukäteen ei voida vielä tietää, mikä olisi se valtiosääntöinen konteksti, missä ne tulevat parhaiten turvatuiksi. Tällainen dynaamisuus merkitsee käytännössä sitä, että lopputulos saattaa olla hyvinkin erilainen eri jäsenmaissa. Toisaalta on huomattava sekin, että jos esi-

⁴⁶ Ristiriita voitaisiin aina ratkaista poliittisesti; joko EU:n tasolla on mahdollista muuttaa tuollaisen ristiriidan aikaansaanutta säädöstä tai vastaavasti jäsenvaltion perustuslakia voidaan muuttaa.

⁴⁷ Tarkemmin ks. *Kumm*, em. artikkeli, 371–374.

merkiksi Saksan valtiosääntötuomioistuin perusoikeuksien suojaan vedoten katsoo EY-säädöksen Saksan perustuslain vastaiseksi, ei se voi enää keskittyä vain vakuuttamaan Saksan omia tuomareita ja valtiosääntöjuristeja, vaan sen tulee vakuuttaa myös muiden EU-maiden tuomioistuimet ja EY:n tuomioistuinkin. Tarkastelukulma on siten paljon aikaisempaa laajempi; EY:n säädös olisi ristiriidassa sekä kyseisen jäsenvaltion perustuslain perusoikeussäännösten että myös EY:n primäärioikeuden (”jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen”) kanssa.⁴⁸

Kumm toteaa kuitenkin, että realismia lienee se, että konkreettisessa ristiriitatilanteessa jäsenvaltion viranomaiset tuntevat olevansa sidottuja ensi sijassa kansallisen tuomioistuimen antamiin päätöksiin, joten jäsenvaltioista tulisi käytännössä kiistan lopullisia ratkaisijoita. Tällä hän viittaa schmittiläiseen näkemykseen samaan tapaan kuin esimerkiksi Weiler on tehnyt. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeudellinen argumentaatio ei välttämättä paina samalla tavoin käytännön tilanteessa, vaikka tutkimuksessa sille voidaanakin antaa suuri painoarvo.

Christoph U. Schmid puolestaan kritisoi Kummin näkemyksiä sillä perusteella, että jos tilanne jätetään tuolla tavoin avoimeksi, on olemassa se riski, että joissakin Itä-Euroopan maissa, jotka ehkä ovat hyvinkin pian EU:n jäseniä⁴⁹, valtiosääntötuomioistuimet saattavat hyvinkin ryhtyä käyttämään niille noin myönnettyksi tulkittua oikeutta. Hän itse korostaa EY:n tuomioistuimen asemaa, mutta haluaa tehdä siitä sovittelevan elimen, jonka tehtävänä olisi löytää välittävä ratkaisu EU:n ja kansallisten standardien välillä. Toinen vaihtoehto Schmidin mukaan on perustaa uusi Eurooppa-tasoinen valvontaelin, *Conseil Constitutionnel Européen*, valvomaan EY:n säädösten perustuslainmukaisuutta EU:n jäsenmaissa.⁵⁰

Kummin esittämän kritiikin keskeisiä ajatuksia on luopuminen tiukasta formalismista, mihin monistinen malli puolestaan perustuu. Samanlainen lähtökohata kuin Kummilla on osin myös *Petri Helanderilla*, joka on tutkinut EY:n oikeuden etusijaperiaatteen ja perusoikeuksille EY:n oikeudessa annetun suojan suhdetta lähtien liikkeelle siitä, että viimeksi mainitut vaikuttavat useimmiten periaatteina.⁵¹ Hän kritisoi EY:n oikeuden etusijaperiaatetta siitä, että sitä sovellet-

⁴⁸ Tarkemmin ks. em. artikkeli, 380–384 (kirjoitettu v. 1999 eli ennen EU:n perusoikeuskirjan hyväksymistä); *Kumm* toteaa, 381: ”The lack of a codified European Bill of Rights at the European level may be perceived as a serious barrier by German FCC judges to assess the merit of the ECJ’s adjudication in the field of basic rights. Under the approach suggested here, however, the Court ought to assess the merit of the ECJ’s jurisprudence even in the domain of fundamental rights.”

⁴⁹ Osa niistä onkin ollut jäseniä vuoden 2004 keväästä alkaen.

⁵⁰ Tarkemmin ks. *Schmid*, *Common Market Law Review*, Vol. 36 (1999), 509–514.

⁵¹ *Helander*, *Turku Law Journal*, Vol. 3 (2001), 43–58. Lähtökohtana hänellä on mm. *Robert Alexyn* kehittämä perusoikeusteoria (sääntö/periaate -jaottelu), jota on suomalaisessa perusoikeustutkimuksessa käyttänyt mm. *Scheinin* (”Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa”, 1991).

taessa on oletettu ilman muuta aina olevan kyse vain joko/tai -tilanteesta. Silloin oletetaan, että EY:n oikeuden ollessa ristiriidassa kansallisen oikeuden kanssa konfliktitilanne on ratkaistavissa ainoastaan siten, että yksi sääntö julistetaan päteväksi ja toinen tai toiset säännöt julistetaan epäpäteviksi – kuitenkin vain tuossa konkreettisessa tilanteessa.

Helander sen sijaan lähtee siitä, että usein on kyse pikemminkin sisällöllisten periaatteiden välisestä ristiriidasta. Silloin tilanne ei ole noin ehdoton, vaan kyse on eri periaatteiden välisestä punninnasta. Saattaa olla kyse siitä, että joku periaate painaa silloin enemmän kuin muut, tai kyse voi myös olla tilanteesta, jossa pyritään löytämään tasapaino eri periaatteiden kesken siten, että ne tulisivat kaikki turvatuiksi mahdollisimman hyvin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ei ole mahdollista päättää etukäteen yleisellä tasolla, millainen eri normien välinen hierarkia on. Ylipäätään ei ole mahdollista asettaa normia kiinteään, ennalta määrättyyn hierarkiaan eikä sillä ainakaan pystytä ratkaisemaan ongelmatilanteita, vaan yksittäisessä soveltamistilanteessa tarvitaan enemmän sisällöllistä harkintaa; ts. joudutaan punnitsemaan eri periaatteiden painoarvoa.⁵²

EY:n oikeudessa perusoikeudet vaikuttavat useimmiten juuri periaatteina. Toisaalta perusoikeuksille annetaan suojaa myös jäsenvaltioiden oikeudessa, ja silloinkin ne voivat vaikuttaa myös periaatteina. Periaatteiden painoarvo vaihtelee tilanteen mukaan, eikä voida ilman muuta sanoa, mikä niistä saa vahvimman painoarvon. Ei voida esimerkiksi ilman muuta sanoa, että EY:n oikeudessa turvatut perusoikeudet menisivät kiistatta jäsenvaltioiden perustuslaeissa turvattujen perusoikeuksien edelle. Pikemminkin kyse on siitä, että yksittäisessä konkreettisessa soveltamistilanteessa eri oikeuslähdepuhjan omaavat periaatteet on otettava huomioon tuon tapauksen ratkaisemiseen vaikuttavassa punninnassa.⁵³ Tilannetta voidaan Helanderin mukaan (s. 57) kommentoida siten, että ratkaisevaa on kulloinkin esitetyn argumentaation painoarvo (*“power of argument”*), ei enää niinkään ennalta määrätyn hierarkian voima (*“power of fixed hierarchies”*). Tavoitteena on myös lisätä samalla eri tuomioistuinten välistä keskustelua. Sen sijaan että kilpailtaisiin asemasta hierarkian huipulla, keskustelussa tulisi keskittyä enemmänkin sisällöllisiin kysymyksiin.

⁵² Helander, em. artikkeli, 54: ”Supremacy in its absolute form would lead to the conclusion that any arguments of principle derived from national law would be set aside in actual cases if the case fell within the scope of Community law. But this is not what happens in reality.”

⁵³ Helander, em. artikkeli, 56: ”This approach would also allow us to ignore the *prima facie* perspectives and concentrate on the actual situation where the parties of the case present their arguments in a setting which is not predetermined according to formal grounds. The perspectives – if we insist on having one – would be that of the parties presenting arguments in favour of their case and the legal decision-maker considering the case in an ideal all-things-considered manner.”

Näyttää siltä, että EU:n perusoikeuskirjan hyväksymisen jälkeen normihierarkiaa koskeva keskustelu on saanut taas hieman uutta väriä. Asiasta esittivät tuoreesti mielipiteitään ainakin tanskalainen *Jonas Bering Liisberg*⁵⁴ ja jo mainittu Petri Helander, joilla molemmilla tarkastelun lähtökohtana on vuonna 2000 jullassena julistuksena hyväksytyn EU:n perusoikeuskirjan luoma uusi tilanne, lähinnä sen suhde EU:n jäsenvaltioiden perustuslaeissa turvattuihin perusoikeuksiin. Onko sillä ollut jonkinlaisia vaikutuksia EY:n oikeuden etusijaperiaatteen⁵⁵ seen?

Liisberg haluaa antaa EY:n oikeudelle aina ja kaikissa tilanteissa ehdottoman etusijan jäsenvaltioiden lainsäädäntöön – mukaan luettuna jäsenvaltioiden perustuslait – nähden. Hän ei edes näe kysymyksenasettelussa muunlaisia vivahteita, eikä EU:n perusoikeuskirjan hyväksyminen voinut hänen mielestään tuoda asiaan minkäänlaista muutosta. Hänestä jäsenvaltioiden perustuslaeissa turvatuilla perusoikeussäännöksillä ei tule olla mitään erikoisasemaa jäsenvaltioiden muuhun lainsäädäntöön nähden. Sen takia hän näkee perusoikeuskirjan 53 artiklan voivan uhata EY:n oikeudelle vakiintuneesti tunnustettua etusijaa. Vaikkei niin olisikaan tarkoitettu, artiklan sanamuoto saattaa hänen mukaansa johtaa sellaiseen tulkintaan. Tätä hän perustelee sillä, että 53 artiklan mukaan ”*tämän perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka tunnustetaan unionioikeudessa, – – , ja erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa, sekä jäsenvaltioiden perustuslaeissa, niiden soveltamisalojen mukaisesti.*” Pelkästään sanamuodon perusteella voidaan päätellä, että paitsi kansainväliset ihmisoikeussopimukset, myös jäsenvaltioiden perustuslakien perusoikeussäännökset muodostavat minimitason, jota EU-sääntelyllä ei saada alittaa.

Myös perusoikeuskirjaa valmisteltaessa tuotiin eräillä tahoilla esille samanlainen pelko EY:n oikeuden etusijaperiaatteen syrjäytymisestä. Missään vaiheessa asiaan ei kuitenkaan otettu nimenomaista kantaa eikä asiasta edes keskusteltu avoimesti, eivätkä tutkijatkaan ole tähän mennessä kovin paljon asiasta keskustelleet.⁵⁶ Toisaalta komissio viittasi perusoikeuskirjan 53 artiklaan perustellesaan kantaansa, jonka mukaan perusoikeuskirja ei tule korvaamaan jäsenvaltioiden perustuslakien perusoikeussäännöksiä.⁵⁷

⁵⁴ *Liisberg*, Common Market Law Review, Vol. 38 (2001), 1171–1199.

⁵⁵ Ks. tässä yhteydessä myös *García*, European Law Journal, Vol. 4 (2002), 507–514 ja *Nieminen* (2002a).

⁵⁶ Keskustelusta ks. *Liisberg*, em. artikkeli, 1183 ja 1189–1190.

⁵⁷ Ko. artiklan syntyvaiheista hyvin yksityiskohtaisesti ks. *Liisbergin* em. artikkeli, 1172–1182 (Suomen eduskunnan edustajan *Gunnar Janssonin* panoksesta ks. esim. s. 1178; Jansson halusi korostaa jäsenmaiden perustuslakien merkitystä). Komission näkemyksistä tarkemmin ks. komission perusoikeuskirjasta antama tiedonanto: KOM(2000) 559 lopullinen, 13.9.2000, s. 5.

Liisbergin lähtökohtana, josta hän argumenttinsa enimmäkseen ammentaa, näyttää olevan Yhdysvaltain tyyppinen liittovaltio, jossa korkeimmalla oikeudella on ehdoton sija ylimpänä tulkinta-auktoriteettina ja liittovaltion perustuslailla ehdoton etusija osavaltioiden perustuslakeihin samoin kuin muuhunkin lainsäädäntöön nähden.⁵⁸ Liisberg pelkää, että perusoikeuskirjan 53 artikla saattaa yllyttää jäsenvaltioiden valtiosääntötuomioistuimia tutkimaan, ovatko EY:n säädökset sopusoinnussa jäsenvaltioiden omien perustuslakien perusoikeussäännösten kanssa. Samalla hän korostaa, että Yhdysvalloissa tuollainen ei olisi mahdollista (etusijaperiaatteella on EY:n oikeudessa itse asiassa yhtä vahva asema kuin USA:ssa, vaikka periaate perustuu vielä toistaiseksi vain *case law*'hon). Hänen mielestään jonain päivänä tuleekin varmaan käymään niin, että jossain jäsenmaassa kansallinen tuomioistuin ryhtyy tuollaiseen tutkimiseen. Tällaiset konfliktitilanteet ovat kuitenkin hänen mielestään enemmän teoreettisia kuin käytännön todellisuutta.

Liisbergin mielestä 53 artiklalla on kuitenkin loppujen lopuksi vain hyvin vähän juridista merkitystä, eikä sen tarkoituksena on poiketa EY:n oikeuden etusijaperiaatteesta. Sen tehtävänä ei ole myöskään tarjota työkaluja eri järjestelmistä johdettavien perusoikeuksien välille mahdollisesti syntyvien konfliktitilanteiden ratkaisemiseksi. Pikemminkin Liisberg näkee sen merkityksen samantyyppiseksi kuin Maastrichtin sopimukseen otetun unionin kansalaisuuden käsitteen merkityksen: tarkoituksena ei ole korvata jäsenvaltioiden kansalaisuutta tai jäsenvaltioiden perustuslakeja. Artiklalla on siten ensi sijassa poliittista merkitystä.

EU:n perusoikeuskirjaa valmisteltaessa lähdettiin siitä, että mitään sen säännöksistä ei saada tulkita sillä tavoin, että se merkitsisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaaman tason alittamista (= ihmisoikeussopimus minimitasona).⁵⁹ Tätä seikkaa ei Liisbergin mielestä kuitenkaan voida päätellä perusoikeuskirjan 53 artiklasta vaan itse asiassa 52.2 artiklasta. Samaa ei Liisbergin mielestä ole kuitenkaan tarkoitettu jäsenvaltioiden perustuslakien perusoikeussäännösten suhteen; perusoikeuskirjan 53 artiklan maininta ”jäsenvaltioiden perustuslaeista” ei ole tulkittavissa siten, että EU:n perusoikeuskirjan ei voida koskaan katsoa alittavan jäsenvaltion perustuslain turvaaman perusoikeussuojan tasoa. Kyseinen 53 artikla ei siten oikeuta – eikä velvoita – EY:n tuomioistuinta soveltamaan

⁵⁸ Vrt. *Helander* (2001), 109, joka nimenomaisesti toteaa, että perusoikeuskirja ei merkitse unionin ”federalisoimista” eikä siitä ole tehty esim. USA:n perustuslain mallin mukaista jäsen tai (osa-)valtioiden perustuslakien yläpuolella olevaa standardia. Kyse on pikemminkin unionin ja jäsenvaltioiden perusoikeuksien rinnakkaisuudesta kuin hierarkkisuudesta. Ks. myös *Eeckhout*, *Common Market Law Review*, Vol. 39 (2002), 945–994.

⁵⁹ Näin puheenjohtajiston nimissä perusoikeuskirjasta annetuissa selityksissä (CHARTÉ 4473/00 CONVENT 49), 11.11.2000, s. 50 (53 artiklan kohdalla).

kansallisen perustuslain säännöstä siinä tapauksessa, että se antaa korkeampaa suojaa, eikä toisaalta myöskään oikeuta kansallisia tuomioistuimia asettamaan EY:n oikeuden sijaan niiden omien perustuslakien säännöksiä, jos niissä annetaan pitemmälle menevää perusoikeuksien turvaa. Sen sijaan Liisberg korostaa, että EY:n oikeudella on aina etusija jäsenvaltioiden lainsäädäntöön nähden täysin siitä riippumatta, onko kyse jäsenvaltion tavallisesta laista vai perustuslaista. Hänen mielestään ”perustuslain” käsitteen sisällyttäminen 53 artiklaan vain hämää, ja siinä vaiheessa jos/kun perusoikeuskirja liitetään osaksi perussopimuk-
sia, ”jäsenvaltioiden perustuslait” -termi tulisi korvata ”kansallisella oikeudel-
la”.⁶⁰

Myös Helander torjuu jo ajatuksena sen, että perusoikeuskirjan tarkoituksena on syrjäyttää EY:n oikeuden etusijaperiaate jäsenvaltioiden perustuslaeissa turvattujen perusoikeuksien osalta.⁶¹ Hän ei kuitenkaan hyväksy käsitystä, jonka mukaan perusoikeuskirjalla ei olisi juurikaan oikeudellista merkitystä. Toisaalta hän kuitenkin näkee etusijaperiaatteen sisällön erilaisena kuin Liisberg. Hän ei pidä sitä ehdottomana ja kaiken ratkaisevana periaatteena, vaan se tulee asettaa myös laajempaan kontekstiin. Tällainen tarkastelu ottaa huomioon myös ratkai-
sun keskipisteessä olevien yksilöiden oikeudet asettamatta absoluuttista enna-
kollisiin lähteisiin perustuvaa etusijajärjestystä tai poissuljentaa.

Helanderin mielestä perusoikeuskirjan 53 artiklaa ei ole mahdollista tulkita sillä tavoin, että se sisältäisi absoluuttisen maksimistandardin. Perusoikeuskirjan määräyksiä tulee saada tulkita sillä tavoin, että ne voivat myös sisältää rajoituk-
sia jäsenvaltioiden perustuslaeissa tunnustettuihin perusoikeuksiin. Kuitenkin 53 artiklaa voitaisiin tulkita joustavasti siten, että se tarkoittaisi myös mahdollisuut-
ta ottaa huomioon korkeampi kansallisen suojan taso ratkaisua tehdessä, mikäli
”tämä ei johda unionin oikeuden tehokkuuden ja yhtenäisyyden kannalta kestä-
mättömään lopputulokseen”.⁶² Lähtökohdaksi voidaan hänen mielestään ottaa 53 artiklan sellainen tulkinta, jonka mukaan perusoikeuskirjan tulkinnassa tulisi pyrkiä mahdollisimman pitkälle ihmisoikeussopimusten ja jäsenvaltioiden pe-
rustuslakien kanssa sopusoinnussa oleviin tulkintoihin.⁶³ Perusoikeuskirjan mää-
räyksiä ei kuitenkaan voida missään tapauksessa käyttää perusteena jäsenvaltion
perusoikeuksien suojan tason madaltamiselle puhtaasti kansallisen oikeuden so-
veltamisalaan kuuluvissa asioissa.⁶⁴

⁶⁰ Johtopäätös, s. 1196: ”In conclusion: a close reading of the text —, its political purpose — and perhaps most importantly, its source of inspiration —, all confirm that Article 53 and its reference to constitutions of the Member States leave the supremacy of Community law intact.”

⁶¹ Helander (2001), 116–125.

⁶² Helander (2001), 124.

⁶³ Samoin ks. García, alav. 55 mainittu artikkeli, 512–514.

⁶⁴ Ks. myös ko. artiklasta EU:n perustuslakihankkeen yhteydessä v. 2003 laaditut päivitetty seli-
tykset (CONV 828/03), 52.

Juuri edellä kuvatunlaisten ongelmien ratkaisemiseksi aikoinaan vaadittiin perustuslain säätämistä EU:lle; sen tulisi määrittää ”lopullisesti” kaikki normihierarkiset kysymykset.⁶⁵ Ainakin tutkijan näkökulmasta kiinnostusta herättää perusoikeuksien asema EU:n perustuslain hyväksymisen jälkeen: sisällytetäänkö perusoikeusluettelo osaksi perustuslakia sellaisenaan vai poistetaanko esimerkiksi perusoikeuskirjan loppuun sijoitetut yleiset määräykset. Tältä osin EU:lle perustuslakia valmistelleessa konventissa olikin esillä useita erilaisia vaihtoehtoja, mutta lopulta päädyttiin siihen, että perusoikeuskirja sijoitettiin lähes sellaisenaan perustuslain II osaksi (61–114 artiklat).⁶⁶ Entä millainen olisi tämän jälkeen jäsenvaltioiden perustuslaeissa turvattujen perusoikeuksien ja EU:n perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien keskinäinen suhde?⁶⁷ Välttämättä asian ei tarvitse olla ongelmallinen edes teorian tasolla, jos lähtökohdaksi otetaan edellä esittelemäni periaatteista liikkeelle lähtävä tarkastelu. Lähtökohtana on silloin pikemmin yksittäistapauksellinen tilanne kuin yleinen, ennalta asetettu ja ehdoton hierarkia. Periaatteessa perusoikeuskirjan oikeudellistamisen EU:n perustuslain voimaantulon myötä ei tarvitse merkitä mitään suurta muutosta nykytilanteeseen verrattuna, vaikka toisaalta on tuotu esiin, että esimerkiksi poliittisista syistä johtuen saattaa olla tarpeen, että ainakin EU:n ja sen jäsenvaltioiden perusoikeusjärjestelmien erillisyyks tulee esiin jollain tavoin myös vastaisuudessa.

Itse asiassa jo EU:n perusoikeuskirjaa valmisteltaessa hankkeen vastustajat vetosivat siihen, että myöhemmin perusoikeuskirja tullaan ottamaan osaksi EU:n perustuslakia ja siinä yhteydessä poistetaan perusoikeuskirjan 53 artiklaan sisältyvät määräykset perusoikeuskirjan ja kansallisten perustuslakien välisestä suhteesta.⁶⁸ Eduskunnan perustuslakivaliokuntakaan ei ollut aluksi kovin myönteinen perusoikeuskirjan hyväksymiselle; ainakin valmistelun alkuvaiheessa sen pelättiin voivan johtaa liittovaltioon perustuslakeineen (ks. *PeVL 6/1999 vp.*). EU:n tulevaisuuskeskustelun käynnistyessä ei Suomessa otettu heti selvää kantaa siihen, mikä tulisi olemaan perusoikeuskirjan asema vastaisuudessa (ks. *VNS 3/2001 vp.*, 14–15). Jotain on pääteltävissä myös eduskunnan perustuslakivalio-

⁶⁵ Tällaisista vaatimuksista ks. esim. *Anderson*, 360.

⁶⁶ Samalla kuitenkin laadittiin uudet päivitetyt selitykset (CONV 828/03), 9.7.2003. Huomioon otettiin erityisesti perusoikeuskirjan 51 ja 52 artiklaan tehdyt tekstimuutokset (ks. perustuslain II-111 ja 112 artiklat).

⁶⁷ Esim. *Brax*, 75, alav. 14, toteaa, että jo nyt on periaatteessa mahdollista, että kollisiotilanteessa EU-oikeuden mukainen tulkinta voi syrjäyttää suomalaisen perusoikeusnormin. Käytännössä tällaiset ristiriidat lienevät kuitenkin harvinaisia ja hänen mukaansa todennäköisesti vältettävissä perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla. ”Tilanne kuitenkin muuttuu tietysti oleellisesti, jos perusoikeuskirjasta tehdään juridisesti sitova sellaisella tavalla, että sitä kiistatta koskee yhteisöoikeuden ensisijaisuuden periaate.”

⁶⁸ Tarkemmin ks. *Brax*, kuuleminen suuressa valiokunnassa 9.6.2000 (lausunto löytyy Braxin kotisivulta: www.eduskunta.fi).

kunnan lausumasta, jonka mukaan ”EU:n perusoikeuksien sitovuus saa ulottua jäsenvaltioihin vain niille kuuluvissa EU:n oikeuden toimeenpanotehtävissä eikä saa tällöinkään heikentää kansallisen perusoikeussuojan tasoa” (*PeVL 25/2001 vp.*).⁶⁹ Edelleen valiokunta korosti samassa yhteydessä, että ”EU:n perusoikeuksien näin laaja sovellettavuus ei ole *kansalliselta kannalta* hyväksyttävissä ilman perusoikeuksien ja Suomen perustuslain perusoikeussäännösten sisällön hyvin suurta vastaavuutta.” Ainakin Helander on tulkinnut perustuslakivaliokunnan kannanottoja siten, että ne vastaavat pitkälti vallitsevaa saksalaista doktriinia (ns. *Solange*-ratkaisut).⁷⁰

Omana kantanani olen edellä jo useaan otteeseen korostanut, että lähtökohتانani ei ole niinkään eri oikeusjärjestysten välisten ristiriitojen ennakoiminen, vaan pikemminkin haluan korostaa niiden keskinäistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta.⁷¹ Siten yksittäisen jäsenvaltion ja EU:n perustuslaki ovat monelta osin rinnakkaisia, eivät niinkään hierarkkisia. Tällainen lähtökohta on ainoa, joka vie eteenpäin monien juristien käsitteiden ja oikeudellisten teorioiden suhteen tällä hetkellä vallitsevasta ”pattitilanteesta”. Kantani on saanut ainakin osin tukea myös eduskunnan perustuslakivaliokunnalta sen todetessa, että konventin perustuslakiehdotuksen EU:n oikeuden etusijaa koskeva 10 artikla oli muotoiltu varsin jyrkästi ja että siinä omaksuttu ilmaisu saattaa mennä jopa EY:n tuomioistuinten oikeuskäytäntöä pitemmälle. Valiokunnan mielestä etusijan antaminen EY:n oikeudelle on viimekätinen keino turvata EY:n oikeuden tehokkuus: kansallisten säännösten tulkinnallisen harmonisoinnin ollessa ensisijaista (*PeVL 7/2003 vp.*). Tosin noin lyhyen lausuman perusteella on vaikea sanoa, mitä valiokunta lopulta tarkoitti.

⁶⁹ Samoin ks. *PeVL 2/2000 vp.*

⁷⁰ *Helander* (2001), 102. Ks. toisaalta myös perusoikeuskirjan 52 artiklaan konventin perustuslakiehdotuksessa lisätty 4. kohta (II-52.4), joka tuli sellaisenaan hyväksytyksi HVK:ssa myös lopulliseen perustuslain tekstiin (II-112.4 artikla): ”Koska perusoikeuskirjassa tunnustetaan perusoikeudet sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä, näitä perusoikeuksia tulkitaan kyseisen perinteen mukaisesti.” Päivitettyjen selitysten (CONV 828/03) mukaan tällä tarkoitetaan sitä, että perusoikeuskirjan oikeuksia ei niinkään pitäisi tulkita joustamattomasti pienimmän mahdollisen nimittäjän lähestymistavan mukaan, vaan se olisi nähtävä keinona tarjota korkeatasoinen suoja, joka on riittävä unionin oikeuden kannalta ja yhdenmukainen yhteisten perustuslaillisten perinteiden kanssa. Ks. tässä yhteydessä myös asia C-371/98 (*Alankomaiden kuningaskunta v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*), julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, 14.6.2001, kohta 210. Hän viittaa Euroopan neuvoston biolääketiedesopimuksessa turvattuun oikeuteen, vaikka vain kolme EU:n jäsenvaltiosta oli ratifioinut ko. sopimuksen.

⁷¹ Myös *Wind* (2001), 84, torjuu ns. joko–tai-ajattelun ja on sen sijaan sitä mieltä, että ”samanlaisesti ja samassa tilassa” voi olla useitakin oikeuslähteitä ja ilman että etukäteen voidaan sanoa, kumpi niistä on asetettava etusijalle ristiriitatilanteessa. Toisaalta *Helander* (2001), 104, on hyvin oikeassa korostaessaan, että yhteistyösuhteeseen ja näkökulmien yhteensovittamiseen perustuva monen ulottuvuuden konstitutionalismi on kuitenkin ongelmallinen lähtökohta silloin, kun mietitään esim. perusoikeuskirjan yleisten määräysten tyyppisten abstraktien määräysten kirjaamista tiettyyn asiakirjaan.

Nykytilannetta kuvaa hyvin *Jo Shawn* ja *Antje Wienerin* arvio, jonka mukaan EU on toisaalta hyvin lähellä valtiota, mutta toisaalta myös hyvin vastakkainen valtiolle.⁷² Yhteistyöstä ja vuorovaikutuksesta puhuttaessa kyse ei siten ole kahden valtion tai liittovaltion ja sen osavaltioiden välisistä suhteista, vaan EU:n ja sen jäsenvaltion välinen suhde on monessa mielessä erikoislaatuinen. Sama pitää paikkansa myös EU:n ja sen jäsenvaltioiden perustuslakien välistä suhdetta arvioitaessa; edellistä ei voi olla ilman jälkimmäistä, kun taas jälkimmäinen ei edellytä edellisen olemassaoloa. Sekä EU:n että sen jäsenvaltioiden perustuslait ovat koko ajan muutosprosessissa, vaikkeivät muutokset välttämättä aina lakitekstin tasolla näyäkään.

Shaw ja Wiener korostavat ns. konstruktiivisen metodin käyttöä EU:n konstitutionalismista puhuttaessa.⁷³ Tavoitteena ei silloin ole osoittaa, miten hyvin EU jo täyttää valtion vaatimukset ja miten sen yhteydessä voidaan käyttää tiettyjä valtiosääntöoikeudellisia käsitteitä. Sen sijaan vanhoja käsitteitä muovataan siten, että ne sopivat myös uuteen ympäristöön. *Sui generis* konstitutionalismissa pyritään eräällä tavoin sovittelemaan uusien instituutioiden ja vanhojen käsitteiden välillä.⁷⁴ Koska EU:n ja sen jäsenvaltioiden välillä vallitsee myös varsin erikoislaatuinen suhde, eivät vanhat käsitteet voi ilman muuta jäädä muuttumattomina käyttöön myöskään vanhassa ympäristössään. Ne on tarkoitettu sellaista kansallisvaltiota varten, jota ei enää ole edes olemassa. Tällä viitataan esimerkiksi suvereenisuuden käsitteeseen, normihierarkiaan ja kansansuvereenisuuden periaatteeseen.⁷⁵

EU:n konstitutionalisoiminen ei tapahdu niin helposti, että EU:n perussopimuksista yksinkertaisesti vaan päätetään tehdä EU:lle perustuslaki sen jälkeen, kun EY:n tuomioistuin on jo ajat sitten tunnustanut sellaisen tosiasiallisen olemassaolon. Koko konstitutionalisoimisprosessi on itse asiassa aika erikoislaatuinen, sillä siinä ovat olleet koko ajan mukana monin tavoin myös muun muassa monien jäsenvaltioiden valtiosääntötuomioistuimet.⁷⁶ Tällaista perustuslakikehitystä voidaan tietenkin arvostella demokratian näkökulmasta, mutta siihenkin, että konstitutionaaliset kysymykset nostetaan avoimen poliittisen debatin keskustelun kohteeksi, liittyy omat ongelmansa.⁷⁷ On jopa väitetty, että poliittisen

⁷² Shaw & Wiener, 64.

⁷³ Ed. alav. mainittu artikkeli, 71–86. Vrt. myös Jääskinen (2001), 143, jonka mielestä uusimmas-
sa integraatiotutkimuksessa unionin ”ameebamaisuus” on johtanut eräänlaiseen teoreettiseen an-
tautumiseen.

⁷⁴ Tämäkään ei tapahdu silmänräpäyksessä, vaan siihen liittyy monenlaisia ongelmia. Niistä ks.
myös Walker (2002), 6. Ks. myös Aziz (2004), joka käsittelee olemassa olevia jännitteitä EU:n ja
sen jäsenvaltioiden perusoikeusjärjestelmien välillä.

⁷⁵ Ks. myös Shaw, *Journal of European Public Policy*, Vol. 5 (1999), 595–596.

⁷⁶ Keskustelusta ks. myös Shaw, *Journal of Law and Society*, Vol. 27 (2000), 4–37.

⁷⁷ Weiler (2000a), 222–223, toteaa seuraavasti: ”If the objective is to open up the debate to a truly
democratic, non court- and non elite-led constitutional discourse, then the need can be fully

huomion keskittyminen institutionaalisiin tai konstitutionaalisiin kysymyksiin on omiaan etäännyttämään unionin kansalaisistaan. Tästä esimerkkinä voidaan pitää kehitystä Maastrichtin ja Amsterdamin kautta Nizzaan, vaikka tavoitteena on Maastrichtista lähtien ollut pikemminkin lähentää kansalaisia ja unionia toisiinsa.⁷⁸

justified. But if the object is to increase the stability of the European order – – then the process might be counter-productive and yield the opposite: a decrease in stability.”

⁷⁸ Näin esim. *Jääskinen* (2001), 145–146. Ongelmista ks. myös *Walker* (2000), 10.

3 Perustuslaki ja kansainvälinen yhteistyö EU:n aikakaudella

3.1 TARKASTELUN LÄHTÖKOHDISTA

Suvereenisuuden käsitettä olen käsitellyt jo edellä III luvussa, mutta siinä yhteydessä vielä pääasiassa yleisellä tasolla. Toin silloin esiin, mitä valtion suvereenisuudella valtiosääntöoikeudellisena ja toisaalta kansainvälisoikeudellisena käsitteenä ylipäätään tarkoitetaan. Samoin olen jo edellisissä luvuissa pyrkinyt sijoittamaan suvereenisuuden käsitteen synnyn historialliseen yhteyteensä. Tässä luvussa sen sijaan käsittelen tarkemmin suvereenisuudessa (valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä) EU:n jäsenvaltioissa viime aikoina tapahtuneita muutoksia.

Vaikka valtion suvereenisuus ylipäätään on kokenut melkoisia muutoksia kansainvälisen yhteistyön lisääntyttyä etenkin viime vuosikymmenien aikana, on Euroopan unionin synty ja kehitys merkinnyt siinä suhteessa vieläkin suurempaa muutosta. Etenkin EU:ssa viimeisen kymmenen vuoden aikana tapahtunut kehitys on monessa suhteessa merkinnyt tähänastisen valtiosääntöteorian muuttumista tietyiltä osin lähes käyttökelvottomaksi. Ehkä sitä ei kuitenkaan ole syytä hylätä kokonaan, ei edes suvereenisuuden käsitteen osalta, vaikka sellaisiakin näkemyksiä on toisinaan esitetty, ja on puhuttu jopa suvereenisuuden kuolemas-⁷⁹ Itse ehkä puhun mieluummin vallitsevana olevan teorian vähittäin kokemista muutoksista, millä tarkoitan sitä, että samalla kun kehitetään jotain uutta, pidetään osin vielä kiinni myös vanhasta ja pohditaan, miten se on muuttunut muun yhteiskunnan muuttuessa. Myöhemmät uudistukset saattavat taas ”nakerata” niitä joistakin toisista kohdista. Tämä tarkoittaa myös sitä, että en ole valmis hylkäämään (kansallis)valtion käsitettä, vaikka sen rinnalle kehittyy uudenlaisia instituutioita, kuten erityisesti Euroopan unioni. Niitä ei edes ole oikeastaan mahdollista tarkastella toisistaan erillään, mutta EU:n ja sen jäsenvaltioiden keskinäinen suhde on aivan erilainen kuin sen kahden yksittäisen jäsenvaltion, esimerkiksi Suomen ja Ruotsin, välinen suhde.

Neil Walker on kuitenkin oikeassa siinä, että harva valtiosääntöoikeudellinen käsite on niin sidoksissa valtion käsitteeseen kuin suvereenisuuden käsite on

⁷⁹ Puhutaan sekä ”jälkisuvereeneista” (”post-sovereign”) valtioista että ”myöhäissuvereeneista” valtioista (”late-sovereign”). Ks. esim. *Walker* (2002), 35 (ja siellä viitatu uudet lähteet), joka perustelee, miksi hän itse käyttää mieluummin jälkimmäistä käsitettä (vrt. esim. *MacCormick*). Ero käynee ilmi jo itse sanoistakin, vaikkei se välttämättä kovin suuri olekaan.

tähän asti ollut. Kaikista tapahtuneista muutoksista huolimatta suvereenisuuden käsitteellä on yhä käyttöä EU-aikanakin, vaikka tiettyä asiaa koskeva toimivalta ei enää olekaan samalla tavoin territoriaalista, kuten aiemmin kansallisvaltioiden kultakaudella on ollut itsestään selvästi asianlaita.⁸⁰ Vaikkei valtion suvereenisuus sen omalla alueella olekaan enää kaikilta osin samalla tavoin rajoittamaton kuin joskus aiemmin, ei kukaan kiellä sitä, etteikö EU:n jäsenvaltio olisi kuitenkin täysin suvereeni toimimaan niillä aloilla, jotka ovat jääneet sen yksinomaiseen toimivaltaan. Tuollaisia aloja on vain koko ajan entistä vähemmän. Toisaalta suvereenisuus ei enää edes lähtökohtaisesti merkitse samaan tapaan täydellistä ”toisten poissulkemista”, kuten aiemmin on ollut tapana todeta suvereenisuuden yhteydessä (”in the emerging post-Westphalian order, it becomes possible to conceive of autonomy without exclusivity – to imagine ultimate authority, or sovereignty, in non-exclusive terms”).⁸¹ Siten suvereenisuudesta valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä puhuttaessa ei enää niinkään keskitytä sallittujen rajoitusten rajojen etsimiseen, vaan korostetaan pikemminkin yhteistyötä. Miten taata kansalaisten osallistumisoikeudet mahdollisimman hyvin lainsäädäntövallan käytössä ja vastaavasti myös miten heidän oikeusturvastaan huolehditaan mahdollisimman hyvin?

Suvereenisuus on perinteisesti jaettu sisäiseen ja ulkoiseen suvereenisuuteen, jotka kuitenkin kietoutuvat monin eri tavoin toisiinsa. Ulkoiseen suvereenisuuteen kuuluu muun muassa valtion valta päättää vapaasti oikeudellisista suhteistaan toisiin valtioihin ja muihin kansainvälisen oikeuden subjekteihin. Kun valtio käyttää ulkoista suvereenisuuttaan liittymällä esimerkiksi EU:n jäseneksi, se samalla merkitsee myös sisäisen suvereenisuuden rajoittamista (lainsäädäntövalan, tuomiovalan käyttö ym., jotka lähtökohtaisesti kuuluvat olennaisena osana valtion sisäiseen suvereenisuuteen). Kun Suomen perustuslaissa (PeL 1.3 §) nimenomaisesti todetaan Suomen osallistuvan kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi muun muassa EU:n kautta, vaikkei sitä nimenomaisesti perustuslaissa mainitakaan, oletetaan siihen myös kuuluvan – perinteisin termein ilmaistuna – sisäisen suvereenisuuden kuvatulnaisia rajoituksia, mutta miten pitkälle meneviä, sitä ei osata suoralta kädeltä sanoa (ks. tarkemmin *PeVL 38/2001 vp.*). Perustuslain 1.3 §:n ilmentämä kansainvälisyysperiaate on siten otettava huomioon myös perustuslain 1.1 §:n ilmaiseman yleisen suvereenisuusperiaatteen (”Suomi on täysivaltainen tasavalta”) tulkinnassa. Myös sen sisältö on muuttunut, eikä enää – termino-

⁸⁰ Walker (2002), 35 (”– – the emergence of polities whose posited boundaries are not [or not merely] territorial, but also sectoral or functional”).

⁸¹ Walker (2002), 35. Huom! myös Jyränki (1998), 41, joka ehdottaa ”autonomian” käsitteen käyttämistä suvereenisuuden sijaan. Samoin Rosas (1993), 178.

logian tasolla – välttämättä ajatella niinkään, että kyse on suvereenisuuden rajoittamisesta, jos lainsäädäntövaltaa käytetään jossain määrin myös EU:n tasolla. Pikemminkin kyse on siitä, että kansa osallistuu esimerkiksi lainsäädäntövallan käyttöön kahdella eri tasolla, sekä kansallisella tasolla että myös EU:ssa (= ns. jaettu suvereenisuus). Perustuslain 1.3 §:ssä asetetaan kuitenkin edellä mainittuja sisällöllisiä rajoituksia kansainväliselle yhteistyölle, joten mihin tahansa kansainväliseen yhteistyöhön ei valtio voi sitoutua. Perustuslain 94.3 §:ssä kansainväliselle yhteistyölle asetetaan lisää rajoituksia.

Seuraavassa käsitellän eri jäsenvaltioiden osalta tarkemmin tuontyyppistä kansainvälistymiskehitystä. Mitä valtioiden uudenlainen sitoutuminen kansainväliseen yhteistyöhön EU:n puitteissa merkitsee siltä kannalta, mitä perinteisesti on kutsuttu valtion sisäiseksi suvereenisuudeksi? Pohjimmiltaan kyse on myös siitä, mitä tällainen kehitys vaikuttaa suvereenin valtion keskeisimpään ominaisuuteen, ns. kompetenssi-kompetenssiin ja sitä kautta perustuslainsäätämisvaltaan. Onko tällainen kehitys otettu huomioon myös jäsenvaltioiden perustuslaeissa? Onko se tehty samaan tapaan kuin Suomessa vai jollain muulla tavalla ja miten kunkin maan valtiosääntöoikeudellinen doktriini on muutokseen sopeutunut? Suomi on tietenkin vähän eri asemassa kuin muut EU:n jäsenmaat sen takia, että Suomella on niin tuore perustuslaki. Toisaalta myös poikkeuslainsäätämismahdollisuus sallii Suomessa monessa suhteessa muista jäsenmaista poikkeavia valtiosääntöoikeudellisia ratkaisuja. Suomea käsitellän kuitenkin tarkemmin vasta seuraavassa (IV) luvussa.

3.2 VALTIOSÄÄNTÖTRADITIOIDEN MURROS EU-MAISSA

3.2.1 Jäsenvaltioiden erilaiset ratkaisut

Suvereenisuuden käsitettä tietyn valtion kannalta tarkasteltaessa on periaatteessa helppo sanoa, miten valtion EU-jäsenyys – samoin kuin EU:n edelleen kehittyminen jäsenyyden alkamisen jälkeen – on vaikuttanut suvereenisuuteen. Asia voidaan päätellä siitä, miten paljon ja minkä tyyppisiä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia EU-jäsenyys on aikaansaanut eri jäsenmaissa. Useiden jäsenvaltioiden perustuslakeihin sisältyy säännöksiä toimivallan siirtämisestä kansainvälisille toimielimille. Näiden säännösten tulkinnat ovat joustaneet tilanteen mukaan hyvinkin paljon. Lisäksi Ranskan, Saksan, Portugalin ja Ruotsin perustuslaeissa säännellään toimivallan siirtoa erityisesti EU:lle. Esimerkiksi Ruotsin perustuslaissa (RF 10:5) on asetettu myös aineellisia rajoituksia tuollaiselle toimivallan siirrolle sen lisäksi, että sille on asetettu perustuslaissa myös tarkat muotovaatimukset.

Asia näyttää tosin vähän erilaiselta siitä riippuen, tarkastellaanko sitä EU:n perustuslakikehityksen kannalta vai yksittäisten jäsenvaltioiden perustuslakien kannalta. Edellisessä on kyse paljon syvällisemmästä asiasta kuin vain jäsenvaltioiden suvereenisuuden rajoittamisesta siirtämällä toimivaltuuksia jäsenvaltiolta EU:lle. Euroopan unionin perustuslakikehityksessä olennaista on se, että jäsenvaltioiden valtaa määrätä velvoitteistaan ja oikeuksistaan rajoitetaan unionin toimielinten ja yksityisten oikeussubjektien hyväksi tavalla, joka ei koske yksinomaan jäsenvaltioiden yksipuolisia toimia, vaan myös kaikkien jäsenvaltioiden kollektiivista päätöksentekoa.⁸² Juuri tämän takia EU eroaakin monessa mielessä muista kansainvälisistä toimielimistä, ja siitä syystä eräissä maissa, muun muassa Saksassa ja Ranskassa, on integraation tiivistyessä 1990-luvulta alkaen katsottu välttämättömäksi erottaa perustuslain tasolla EU muusta kansainvälisestä yhteistyöstä, johon valtiot ovat sitoutuneet.

Tässä yhteydessä käsittelen asiaa ensisijaisesti yksittäisten jäsenvaltioiden kannalta. EU:n kehitys on aikaansaanut monenlaisia valtiosääntöongelmia useimmissa jäsenvaltioissa. On jouduttu muun muassa pohtimaan sitä, miten pitkälle menevät toimivallan siirrot kansainvälisille järjestöille tai nimenomaan EU:lle ovat sallittuja kunkin jäsenmaan perustuslain mukaan. Seuraavassa käsitelen tarkemmin Saksan, Ranskan ja Italian valtiosääntöjärjestelmiä tuolta osin. Ne ovat kaikki EU:n alkuperäisiä jäsenvaltioita yhdessä Benelux-maiden kanssa, joten niiden osalta on jo olemassa historiallista perspektiiviä asiaan. Niiden kohdalla voidaan puhua kolmesta eri ajanjaksosta Euroopan integraation kehityksessä: aluksi vuosina 1946–1964 oli kyse ”normaalista” suvereenisuuden rajoituksesta EU-jäsenyyden edellytyksenä; sen jälkeen vuosina 1964–1992 oli kyse ”normalisoitumisprosessista”, jolloin eri jäsenmaissa tavalla tai toisella annettiin hyväksyminen EY:n oikeuden etusijalle; ja Maastrichtin sopimuksen hyväksymisen jälkeen vuodesta 1992 alkaen EU:n tilanne on joka maassa jouduttu näkemään taaskin täysin toisenlaisesta näkökulmasta. Valtiosääntöoikeudelliset tulkinnot tai oppirakennelmat eivät ole näissä oloissa voineet säilyä ennallaan, ja toisinaan on jopa tarvittu perustuslain tekstin muuttamista. Loppujen lopuksi nimenomaisia perustuslainmuutoksia on kuitenkin tarvittu yllättävänkin vähän.

Toisen maailmansodan jälkeen valtioiden välistä yhteistyötä pidettiin monessa suhteessa välttämättömänä, jotta maailmansodan kaltaiset tapahtumat eivät pääsisi enää koskaan toistumaan. Ne olivat olleet mahdollisia, koska jokainen valtio saattoi suvereenisuuteensa vedoten tehdä periaatteessa lähes mitä tahansa. Sodan jälkeen oli löydettävä uudenlainen tasapaino: toisaalta tunnustettava valtiosuvereenisuus, mutta samalla tunnustettava myös yksilön oikeus olla kosmopoliittisen maailman tasa-arvoinen jäsen. Ihmisoikeuksien suojaamistarve oli

⁸² Noin tilannetta kuvaa Jääskinen (2001), 80.

selvästi YK:n perustamisen taustalla vuonna 1945, mutta se oli vaikuttamassa myös siihen, että Euroopan maat pyrkivät eri tavoin lisäämään yhteistyötään.⁸³ Taloudellisen yhteistyön lisäksi tarvittiin yhteistyötä myös kulttuurin saralla ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi, mitä varten perustettiin vuonna 1949 Euroopan neuvosto.

Valtiosääntöoikeudellisesti asiaa tarkasteltaessa kiinnostavia ovat heti toisen maailmansodan jälkeen eri maiden perustuslakeihin otetut säännökset, joissa säädettiin niistä edellytyksistä, joiden vallitessa oli sallittua siirtää toimivaltaa kansainvälisille järjestöille, tai perustuslakeihin sisältyvät yleisemmät säännökset siitä, millä edellytyksillä perustuslain turvaamaa suvereenisuutta voitiin rajoittaa. Niiden pohjalta arvioitiin maiden jäsenyyttä sekä taloudellista että myös kulttuuriyhteistyötä ajavissa kansainvälisissä järjestöissä. Ranskan neljännen tasavallan perustuslakiin vuonna 1946 otetun 15 artiklan mukaan Ranska hyväksyi sellaiset suvereenisuuden rajoitukset, jotka olivat tarpeellisia rauhan turvaamiseksi.⁸⁴ Vastaavasti Italian vuodelta 1948 olevan perustuslain 11 artikla on hyvin samansisältöinen kuin mainittu Ranskan perustuslain säännös.⁸⁵ Saksan liittotasavallan vuodelta 1949 olevan perustuslain 24(1) artikla ilmaisee periaatteessa saman asian, vaikkakin vähän eri tavoin muotoiltuna. Siellä perustuslaissa ei käytetä suvereenisuuden käsitettä eikä määritellä sen rajoittamisen edellytyksiä, vaan perustuslaissa on yleisluontoinen säännös toimivallan (”Hoheitsrechte”) siirtämisestä kansainvälisille toimielimille.⁸⁶

Mainitunlaisia perustuslainsäännöksiä tarvittiin, jotta valtiot saattoivat ilman perustuslain muutosta liittyä sellaisiin kansainvälisiin järjestöihin, jotka käyttivät sellaisia valtuuksia, jotka muutoin kuuluivat vain valtioille. Noiden säännösten olemassaolo mahdollisti sen, että sekä Ranska, Saksa että Italia saattoivat liittyä sekä Euroopan hiili- ja teräsyhteisöön vuonna 1951 että myöhemmin vuonna 1957 sitoutua Rooman sopimukseen, jolla perustettiin Euroopan talousyhteisö. Tämä ei tosin tapahtunut missään täysin vastalauseitta, vaan esimerkiksi Italian parlamentissa väitettiin, että Rooman sopimukseen sitoutuminen merkitsi vallankumousta. Samansuuntaisia käsityksiä esitettiin myös Ranskassa.⁸⁷

Kaikkien mainittujen maiden valtiosääntöjärjestelmät joutuivat todella suurien haasteiden eteen joutuessaan ratkaisemaan EY:n tuomioistuimen kehittämän

⁸³ Koskenniemi (2001), 342–348, 388–389 ja sama, Mennesker & Rettigheter 4/2001, 40.

⁸⁴ ”*Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l’organisation et à la défense de la paix.*”

⁸⁵ ”*L’Italia – consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.*”

⁸⁶ GG Art. 24(1) kuuluu: ”*Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.*”

⁸⁷ de Witte (2001), 67–69.

oikeuden etusijaa koskevan periaatteen (*Costa v. ENEL* -tapaus vuodelta 1964) sijoittumisen niiden omaan kansalliseen järjestelmään. Niiden tilanne ei ollut yhtä helppo kuin Alankomaiden, jonka perustuslain nimenomaisen säännöksen (nyk. 94 artikla) mukaan valtiota sitovan kansainvälisen sopimuksen määräykset menevät ristiriitatilanteessa aina kansallisen lainsäädännön edelle, ja kokonaan siitä riippumatta, onko jälkimmäinen ajalta ennen vai jälkeen kansainvälisen sopimuksen voimaantuloa. Säännöksen katsottiin soveltuvan sellaisenaan myös EY:n oikeuden yhteyteen.⁸⁸

Sen sijaan Ranskassa tilanne ei ollut yhtä selvä, vaikka vuoden 1958 perustuslain 55 artiklassa tunnustettiin kansainvälisten sopimusten etusija, myös myöhemmin hyväksyttyihin lakeihin nähden. Tuomioistuimet olivat siellä pitkään haluttomia tunnustamaan, että perustuslain ko. säännöstä voitiin käyttää myös konkreettisten ristiriitatilanteiden ratkaisemiseen. Nimenomaisesti tämä vahvistettiin vasta vuonna 1989 ns. *Nicolo*-tapauksessa.⁸⁹ Ranskan ylin hallintotuomioistuin, *Conseil d'Etat*, muutti tuolloin tulkintaansa aikaisempaan nähden ilmeisesti paljolti juuri naapurimaissa, joista osa on järjestelmältään dualistisia, tapahtuneen kehityksen seurauksena.⁹⁰ Tällä viitataan Italiaan ja Saksaan, sillä noissa molemmissa maissa em. *Costa*-tapauksella luotu velvollisuus antaa EY:n oikeudelle etusija kansalliseen oikeuteen nähden oli syrjäyttänyt maiden aiemman doktriinin. Korostamalla EY:n oikeuden ja ”tavallisen” kansainvälisen oikeuden välisiä eroja EY:n tuomioistuin samalla rohkaisi Saksan ja Italian tuomioistuinta löytämään EY:n oikeuden etusijakysymykseen oman erikoisratkaisunsa, joka ei kuitenkaan samalla laajentaisi etusijaperiaatetta koskemaan kaikkia kansainvälisiä sopimuksia. Em. Italian perustuslain suvereenisuuden rajoittamista koskevas- ta 11 artiklasta tuli se perustuslain kohta, johon EY:n oikeuden etusijan periaate Italiassa kiinnitettiin. Tätä perusteltiin sillä, että hyväksyessään EY:n jäsenyys- sopimuksen Italian parlamentti oli samalla antanut hyväksyntänsä myös sille, että parlamentin itsensä säätämät lait eivät ole sovellettavissa italialaisissa tuomioistuimissa siinä tapauksessa, että ne ovat ristiriidassa EY:n oikeuden säännösten kanssa. Saksan perustuslain vastaava 24 artikla sai käytännössä hyvin samanlaisen roolin (”as the constitutional ’bridge’ allowing Community law to enter the German legal order carrying its flags of supremacy and direct effect”, kuten de Witte asian ilmaisee).⁹¹

Vasta Euroopan unionin perustamissopimus, Maastrichtin sopimus vuodelta 1992, käynnisti perustuslainmuutosprosessin kahdessa jäsenmaassa, Saksassa ja Ranskassa. Saksassa muutosprosessi käynnistyi hallituksen ja parlamentin aloit-

⁸⁸ Tarkemmin siitä ks. *Claes & de Witte*, 171.

⁸⁹ *Nicolo*-tapauksen käänteentekevistä merkityksestä Ranskassa ks. *Hecker*, 83–96.

⁹⁰ Tarkemmin ks. *de Witte* (2001), 70.

⁹¹ *de Witte* (2001), 71.

teesta, ja myös valtiosääntötuomioistuin antoi muutokselle siunauksensa.⁹² Sen sijaan Ranskassa järjestys oli toisenlainen: perustuslakineuvoston, *Conseil Constitutionnelin*, osoitettua kolme kohtaa, joilta osin Maastrichtin sopimus ei ollut sopusoinnussa Ranskan perustuslain kanssa, perustuslakia muutettiin sillä tavoin, että ristiriita poistui. Tämän jälkeen molempien maiden perustuslaeissa tunnustettiin nimenomaisesti EU:n olemassaolo (ks. Ranskan perustuslain 88-1 artikla ja Saksan perustuslain 23(1) artikla). Viimeksi mainittu asettaa myös sisällöllisiä ehtoja Saksan osallistumiselle Euroopan integraatioprosessiin. Sen sijaan Italiassa Maastrichtin sopimuksen hyväksyminen ei vaatinut perustuslain muuttamista, vaikka sellaistakin esitettiin. Suvereenisuuden rajoittamista koskevan perustuslain 11 artiklan katsottiin sallivan näin pitkällekin menevät rajoitukset.⁹³ Amsterdamin sopimuksen hyväksyminen saman vuosikymmenen lopussa edellytti perustuslain muuttamista ainoastaan Ranskassa.

Ennen vuotta 1992 ei yhdenkään EU:n alkuperäisen jäsenmaan perustuslaissa ollut minkäänlaista viittausta maan EU-jäsenyyteen. Vaikka kaikki valtiot olivat jo tuohon mennessä integraation kehityksen myötä tosiasiassa käyneet läpi melkoisia muutoksia, tuohon mennessä niistä vain Alankomaiden perustuslakia oli muutettu vuonna 1953 ja Belgian vuonna 1970, mutta niihinkään ei ollut otettu nimenomaista viittausta maiden EU-jäsenyyteen.⁹⁴ Sen sijaan Alankomaiden ja Italian perustuslakeihin ei ole vielä tähän päivään mennessä otettu pienintäkään viittausta maiden EU-jäsenyyteen.

Vaikka EU-jäsenyys siihen liittyvine oikeudellisine ”kuvioineen” on periaatteessa sopeutettu tavalla tai toisella jäsenmaiden oikeusjärjestyksiin, on tässä kuitenkin esiintynyt jatkuvasti tiettyjä ongelmia, joista näyttää olevan vaikea päästä eroon. Vaikka EY:n oikeuden etusija sinänsä onkin hyväksytty, ei tämä tarkoita sitä, että etusija olisi täysin ehdoton. Ongelmallisiksi ovat osoittautuneet etenkin perusoikeudet; tuleeko EY:n oikeudelle antaa etusija, vaikka se loukkaisi jäsenvaltion omassa perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia. Esimerkiksi Italiassa on lähdetty siitä, että koska valtion viranomaisten täytyy kunnioittaa perusoikeuksia valtaa käyttäessään, ei tämä velvollisuus katoa mihinkään silloinkaan, kun valtaa on siirretty EU:lle. Siten viranomaisten tulee valvoa myös sitä, että EY:n oikeus yhtä lailla turvaa Italian perustuslaissa turvatut perusoikeudet. Samalla valtiosääntötuomioistuin on kuitenkin säilyttänyt itsellään mahdollisuuden tutkia myös EY:n oikeuden perustuslainmukaisuutta noilta osin. Juridisessa argumentoinnissa nousi taas tässäkin yhteydessä esille tavalla tai toisella suvereenisuuden rajoittamista koskeva perustuslain 11 artikla. Myös Saksan valtio-

⁹² Tarkemmin prosessin eri vaiheista ks. esim. *Tomuschat*, EuGRZ 1993, 489–496.

⁹³ Italian valtiosääntöjärjestelmän suhteesta Euroopan unioniin tarkemmin ks. *Cartabia*, 133–146.

⁹⁴ Näin *de Witte* (2001), 73–74.

sääntötuomioistuin on esittänyt hyvin samanlaisen näkemyksen useaan otteeseen, viimeksi periaatteellisella tasolla kesäkuussa 2000 (ns. *Bananas*-tapaus), jolloin se ei tosin enää ollut läheskään yhtä jyrkkä kuin joskus aiemmin.⁹⁵

Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, että suvereenisuuden käsite ei ole juurikaan muuttunut noissa alkuperäisissä EU:n jäsenmaissa. Niiden perustuslait ovat kuitenkin kaikki sodan jälkeiseltä ajalta, jolloin kansainväliseen yhteistyöhön suhtauduttiin jo täysin eri tavalla kuin vielä vuosisadan alussa. Lähtökohtana on yhä suvereeni valtio, mutta sitä on jossain määrin sopeutettu integroituvan Euroopan asettamiin vaatimuksiin myös perustuslain tasolla. Perustuslain lähtökohtana on ajatus, että vaikka toimivaltaa voidaan siirtää EU:lle, se voidaan kuitenkin aina palauttaa takaisin jäsenvaltiolle, ts. kompetenssi-kompetenssi on aina jäsenvaltioilla.⁹⁶ EY:n tuomioistuin ei sen sijaan välttämättä ole samaa mieltä asiasta, vaan se on katsonut jopa, että EU:lla on jo nyt oma perustuslakinsa ja siten myös kompetenssi-kompetenssi.⁹⁷ Tosin se on ollut aika varovainen käyttämään suvereenisuuden käsitettä sen jälkeen, kun se oli lausunut oman periaatteellisen kantansa asiaan vuonna 1964 *Costa*-tapauksessa, jolloin se totesi jäsenvaltioiden ”rajoittaneen suvereenisuuttaan tai siirtäneen toimivaltaansa” (”a limitation of sovereignty or a transfer of powers from the States to the Community”)⁹⁸ niiden perustaessa Euroopan yhteisön. Tuollaisen terminologian käyttö ei ollut ilmeisestikään sattumanvaraista. Se oli hyvä tapa ilmaista EY:n oikeuden etusija kansalliseen oikeuteen nähden, mutta samalla tuollaisen sanonnan omaksuminen oli strategisesti osuva valinta, koska se helpotti jäsenvaltioiden tuomioistuinten argumentaatiota niiden perustellessa EY:n oikeuden etusijan yhteensopivuutta nii-

⁹⁵ *de Witte* (2001), 74–76. Em. problematiikka on osin selkiintynyt – tai ainakin saanut toisenlaisen ilmenemismuodon – EU:n perusoikeuskirjan hyväksymisen jälkeen. Kehitysvaiheista ks. myös *Schwarze*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 51 (2002), 17–33. Hän tuo esiin myös kiinnostavan muutaman vuoden takaa oleva *Tanja Kreil* -tapauksen (C-285/98), joka johti Saksassa jopa perustuslain muutokseen. Tuo päätös tuo hyvin esiin, että EY:n tuomioistuin antaa perusoikeuksille aiempaa huomattavasti vahvempaa suojaa. Kun jäsenvaltion perustuslaki ei antanut yhtä pitkälle menevää suojaa, siellä päädyttiin siis perustuslain muuttamiseen. EY:n tuomioistuin ei hyväksynyt Saksan hallituksen näkemystä, jonka mukaan Saksan sotilaslain ja sotilasasetuksen säännökset, jotka ovat sellaisen perustuslain mukaisia, jossa naisia kielletään suorittamasta aseellista palvelusta, eivät ole yhteisön oikeuden vastaisia. Hallituksen mielestä yhteisön oikeudella ei periaatteessa säädellä puolustuskysymyksiä, jotka ovat osa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaa ja kuuluvat edelleen jäsenvaltion suvereenisuuden piiriin. Uusimmasta kehityksestä ks. *Schwarze* (2003), 423–440.

⁹⁶ Noin totesi esim. Saksan valtiosääntötuomioistuin ns. *Maastricht*-päätöksessä vuonna 1993 (89 BverfGE 155). Jos kompetenssi-kompetenssi olisi siirretty Maastrichtin sopimuksen myötä EU:lle, olisi kyse perustuslain vastaisesta menettelystä.

⁹⁷ Ks. *Rasmussen* (2000), 378–379 ja *Phelan*, 72. EY:n tuomioistuimen puhuessa ”perustuslaista” EY:n oikeuden yhteydessä (mm. *Verts*-tapaus) lähdetään siitä, että EY:n oikeus muodostaa itsenäisen oikeusjärjestyksen.

⁹⁸ Ks. *Costa v. ENEL* (6/64), tuomion kohdat 593–594.

den omien perustuslakien kanssa.⁹⁹ Opillisesti tilannetta on pyritty selittämään siten, että puhutaan ns. jaetusta suvereenisuudesta (*”joint exercise of sovereignty”*), jolloin siihen kuuluvia valtuuksia käytetään yhdessä valtion ja EU:n toimesta. Tällöin EU:n instituutioiden ajatellaan toimivan eri jäsenvaltioissa olevien ihmisten puolesta suvereenisuuden kuuluessa lähtökohtaisesti kuitenkin edelleen jäsenvaltioissa olevalle kansalle. Tällainen oppirakennelma on ollut vallalla etenkin komissiossa ja EY:n tuomioistuimen piirissä samoin kuin myös eurooppaoikeudellisessa kirjallisuudessa.¹⁰⁰ Sen sijaan se ei ole saanut kovin vahvaa jalansijaa valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa, ei etenkin Saksassa tai Ranskassa. Niissä pikemminkin vältetään operoimasta suvereenisuuden käsitteellä eikä ole yritetty luoda EU-aikaan paremmin sopivaa uutta suvereenisuuden käsitettä, vaikka toisaalta myönnetään, että perinteinen jakamattomuudesta lähtevä suvereenisuuden käsite on riittämätön EU-aikana.

Saksassa perustuslain EU-jäsenyyttä koskevat artikkelit eivät toimikaan avoimesti suvereenisuuden käsitteen varassa, vaan nimenomaan ”toimivallan siirtämistä” koskevan termin varassa. Perustuslakiin lisättiin Maastrichtin sopimuksen myötä uusi 23 artikla (*”Europäische Union”*), jossa on nimenomainen säännös toimivallan siirtämisestä EU:lle (*”Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen”*), kun taas aiemmin EU oli tuolta osin rinnastettu perustuslain 24(1) artiklassa muihin kansainvälisiin toimielimiin.¹⁰¹ Samoin Ranskassa Maastrichtin sopimuksen myötä lakattiin operoimasta suvereenisuuden rajoittamisella EU:n yhteydessä ja perustuslakiin lisättiin vuonna 1992 nimenomainen maininta toimivallan siirtämisestä EU:lle talous- ja rahaunionia koskevissa asioissa (Art. 88-2).¹⁰² Samalla perustuslakiin lisättiin uusi 88-1 artikla, joka heijastaa paljolti käsitystä ”jaetusta suvereenisuudesta”. Uudistuksen lähtökohtana oli siten ajatus, että suvereenisuutta käytetään EU:ssa yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa, vaikkei suvereenisuus-sanaa tuossa artiklassa nimenomaisesti mainitakaan.¹⁰³

⁹⁹ de Witte (1998), 287–288.

¹⁰⁰ Ks. tarkemmin esim. de Witte (1998), 285, 302–303.

¹⁰¹ Käännösongelmista ks. de Witte (1998), 303. ”Hoheitsrechte” on käännetty toisinaan ”sovereign powers”, mikä on eri asia kuin suvereenisuus, mikä on saksaksi ”Souveränitet”. Hänen mielestään se tulisi kääntää ”sovereign rights”. Esim. Suomen uutta perustuslakia koskevassa HE:ssä 1/1998 vp. (s. 19) puhutaan Saksan perustuslain osalta ”toimivallan siirrosta” EU:lle. Olen käyttänyt samaa käännöstä, vaikkei se aivan täsmällinen olekaan, koska suomen kieleen on vaikea löytää parempaa.

¹⁰² Tarkemmin ks. Boyron, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 6 (1999), 169–191.

¹⁰³ Art. 88-1: *”La République participe aux Communautés européennes et à l’Union européenne constituées d’Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d’exercer en commun certaines de leurs compétences.”*

Ranskassa lähdettiin siitä, että Maastrichtin sopimuksen jälkeen EU-jäsenyys ei ollut enää rinnastettavissa muiden kansainvälisten toimielinten kanssa tehtävään yhteistyöhön, koska lainsäädäntövallan käyttö ei ollut enää entiseen tapaan jäsenvaltioiden hallitusten edustajien käsissä neuvostossa. Tällä viitataan siihen, että EU:n päätöksentekoa koskevasta yksimielisyysvaatimuksesta luovuttiin Maastrichtin sopimuksen myötä monien asioiden osalta. Jo suorat Euroopan parlamentin vaalit olivat aiheuttaneet Ranskassa valtiosääntöongelmia, mutta vasta Maastrichtin sopimuksen katsottiin ylittävän sen rajan, että kansa menetti päätöksentekoprosessin välittömän kontrollin. Kansansuvereenisuus perustuslain peruseriaatteena turvataan Ranskan perustuslain 3 artiklassa. Koska perustuslain lähtökohtana oli suverenisuuden jakamattomuus eikä suverenisuuden siirtäminen EU:lle ollut perustuslain mukaan mahdollista, luotiin Ranskassa oppi toimivallan siirtämisestä EU:lle.¹⁰⁴

Myös Saksassa Maastrichtin sopimuksen katsottiin vaativan perustuslain muutosta, koska kyse oli aikaisempaa pitemmälle menevästä integraatiosta ja valtiosääntötuomioistuimien oli jo aiemmin asettanut integraatiolle sisällöllisiä vaatimuksia. Nyt ne ikään kuin kodifioitiin uuteen perustuslain 23(1) artiklaan.¹⁰⁵ Muiden kansainvälisten toimielinten suhteen ei tuollaisia vaatimuksia aseteta (vrt. GG Art. 24). Näin haluttiin suojata Saksan valtion suverenisuutta. Virallinen doktriini lähtee siitä, että vaikka suverenisuutta, viime kädessä kompetenssi-kompetenssia, ei voidakaan luovuttaa EU:lle, sitä kuitenkin paljolti käytetään yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa EU:n puitteissa.¹⁰⁶

Edellä esittelemieni vanhojen jäsenvaltioiden rinnalle otan eräällä tavoin vertailuesimerkeiksi uudemmat jäsenmaat Tanskan, Ison-Britannian ja Ruotsin. Kahdesta ensiksi mainitusta tuli EY:n jäseniä vuonna 1973, ja Ruotsi liittyi jäseneksi samanaikaisesti Suomen kanssa vuonna 1995. Miten niiden perustuslaeissa säännellään kansainvälistä yhteistyötä ja onko EU tuossa suhteessa rinnastettavissa mihin tahansa muihin kansainvälisiin toimielimiin? Asia voidaan myös ilmaista kysymällä, millainen suverenisuusoppi noissa maissa vallitsee. Vastaako se vanhojen jäsenmaiden pääosin 1940-luvun lopulta olevia, joskin 1990-luvulla modifikaatioita kokeneita oppeja vai onko niissä omaksuttu modernimmat opit? Tosin kaikkien mainittujen uudempien jäsenmaiden välilläkin on suuria eroja, joten niistä ei välttämättä voida puhua yhtenäisesti.

¹⁰⁴ Tarkemmin ks. *Bonnie*, *European Public Law*, Vol. 4 (1998), 523–526. Hän kiinnittää (s. 524) huomiota siihen, että *Conceil Constitutionnel* käytti samaa terminologiaa, mitä EY:n tuomioistuin oli käyttänyt *Costa*-tapauksessa.

¹⁰⁵ GG Art. 23(1): *”Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.”*

¹⁰⁶ Tarkemmin ks. *de Witte* (1998), 296–300.

Tanskan vuodelta 1953 olevassa perustuslaissa on samantyyppinen säännös toimivallan siirtämisestä kansainvälisille järjestöille kuin monissa muissakin jäsenmaissa, eikä siirrolle siinä aseteta ainakaan nimenomaisesti sisällöllisiä vaatimuksia.¹⁰⁷ Säännöksen hyväksymisen taustalla oli Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustaminen vuonna 1952, jonka mahdolliseen jäsenyyteen Tanskassa haluttiin valmistautua jo etukäteen tuolla tavoin.¹⁰⁸ Samalla vältettäisiin myöhemmät perustuslakiongelmät. Tuollaiseen siirtoon tarvitaan perustuslain 20(2) artiklan mukaan viiden kuudesosan enemmistö kansankäräjien (*Folketinget*) jäsenistä. Jos määräänemmistöä ei saada, kansankäräjien yksinkertainen enemmistökin riittää, edellyttäen kuitenkin, että asia saatetaan sen jälkeen sitovaan kansanäänestykseen. Kansanäänestykseen osallistujien enemmistö voi hylätä ehdotuksen, mutta äänioikeuttaan on pitänyt silloin käyttää vähintään kolmenkymmenen prosentin kaikista äänioikeutetuista. Tällaista menettelyä ei kuitenkaan ole koskaan noudatettu, sillä jo vuonna 1971, ennen ensimmäistä liittymissopimusta, hallitus ja valtiopäivät päättivät yhdessä, että täysin riippumatta siitä, miten paljon ääniä kansankäräjillä saadaan asian taakse, se saatetaan joka tapauksessa sitovan kansanäänestyksen ratkaistavaksi. Niin onkin tehty joka kerta käsiteltäessä lakia, jossa on ollut kyse uudesta toimivallan siirrosta EY:lle/EU:lle. Vaikka kyse oli melko radikaalista perustuslain tulkinnasta, on siitä haluttu pitää kiinni. Näin on haluttu korostaa demokratiaa; tanskalaiset saavat näin osallistua suoraan – ei pelkästään edustajiensa välityksellä – kaikkiin EU:n kehittämistä koskeviin päätöksiin. Tuollainen kansanäänestys on tähän mennessä järjestetty vuosina 1972, 1992, 1993, 1998 ja 2000.¹⁰⁹ Noista viimeisessä 53 prosenttia äänestäjistä sanoi EI vastaavasti 47 prosentin äänestäjistä sanoessa KYLLÄ, joten Tanska ei liittynyt EMU:un.

Tanskan tilanne poikkeaa jossain määrin vanhempien jäsenmaiden tilanteesta, sillä Tanskasta tuli jäsen vasta sen jälkeen kun EY:n tuomioistuin oli jo kehittänyt ns. ”direct effect” -opin ja vahvistanut EY:n oikeuden etusijan kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Tanskan jäsenyysso-
pimuksessa oli kuitenkin viittaus *acquis communautaire*n, mihin on tulkittu sisältyvän myös hyväksyntä EY:n oikeuden etusijaperiaatteelle samoin kuin ”direct effect” -opin hyväksyminen. Noista asioista ei kuitenkaan ole nimenomaista mainintaa perustuslaissa tai jäsenyysso-
pimuksessa, vaikka ne molemmat olivat esillä liittymissopimusta valtiopäivillä

¹⁰⁷ Perustuslain 20(1) artikla kuuluu: ”Beføjelser, som efter denne Grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.”

¹⁰⁸ Noin Koch, 109–110.

¹⁰⁹ Niin päätettiin jo varhaisessa vaiheessa tehdä myös EU:n perustuslain suhteen.

käsiteltäessä. Tanskalaiset tutkijat ovat keskustelleet paljonkin EY:n oikeuden etusijaperiaatteen soveltumisesta Tanskan valtiosääntöjärjestelmään, eikä se ole missään tapauksessa saanut kaikilta osin täysin kiistatonta hyväksyntää.¹¹⁰

Tanskan perustuslaissa ei ole nimenomaista säännöstä kansainvälisen oikeuden ja kansallisen oikeuden välisestä suhteesta mahdollisesti syntyvässä ristiriitatilanteessa (vrt. esimerkiksi Alankomaat), eikä sellaista ei ole myöskään EY:n oikeuden asemasta kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Mahdolliset ristiriidat EY:n oikeuden ja kansallisen oikeuden kesken ratkaistaan Tanskassa kolmen kirjoittamattoman säännön avulla. Sillä perusteella Tanskan järjestelmän voidaan luonnehtia edustavan praktista monismia.¹¹¹ Jos tulkinnasta on epäselvyyttä, lähtökohtaisesti kansallista lainsäädäntöä pyritään tulkitsemaan siten, että se on mahdollisimman hyvin sopusoinnussa kansainvälisen oikeuden kanssa. Kyse on eräässä mielessä kansallisen lain tekstin *täydentämisestä*, kuten *Henning Koch* asian ilmaisee. Toinen sääntö koskee sitä tilannetta, että on olemassa ristiriita vanhemman kansainvälisen oikeuden normin ja myöhemmän kansallisen lain kesken. Tällöin kansallista lainsäädäntöä tulee tulkita sillä tavoin, että se saatetaan sopusointuun kansainvälisen oikeuden asettamien vaatimusten kanssa. Tästä käytetään termiä kansallisen lain tekstin *korjaaminen*. Tilanne on tietenkin täysin toinen siinä tapauksessa, että kansallinen lainsäätäjät on nimenomaisesti ilmaissut haluavansa poiketa aikaisemmasta kansainvälisestä sopimuksesta. Kolmannen säännön mukaan hallintoviranomaisten tulee pyrkiä kaikessa toiminnassaan – joko yksittäistapausta koskevassa päätöksenteossa tai antaessaan yleisempiä toimintaohjeita – toimimaan siten, että toimet ovat mahdollisimman hyvin sopusoinnussa kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

Vasta vuonna 1998 Tanskan korkein oikeus joutui ottamaan kantaa poliittista ym. keskustelua lähes 30 vuotta hallinneeseen kysymykseen, kun sen ratkaistavaksi tuli EU:n perustamista merkitsevän Maastrichtin sopimuksen perustuslainmukaisuus. Korkein oikeus päätyi siihen, että kyseisessä tapauksessa kahdella toista kansalaisella oli oikeus saattaa Maastrichtin sopimuksen ratifiointia koskeva asia korkeimman oikeuden tutkittavaksi, vaikkei Tanskan perustuslaki tunnekaan ns. abstraktia normikontrollia. Kantajat perustelivat vaatimuksiaan perustuslain 20 artiklan toimivallan siirtoa koskevalla säännöksellä; toimivallan siirto kansainväliselle järjestölle on sen mukaan sallittua vain lailla yksilöidyissä puitteissa (*”i nærmere bestemt omfang”*). EU:n osalta katsottiin olevan kyse liian väljästi määritellystä toimivallan siirrosta; ongelmalliseksi nähtiin erityisesti EU:n perussopimuksen 235 artikla, joka mahdollistaa laajenemisen uusille aloil-

¹¹⁰ Keskustelusta kootusti ks. *Danielsen*, 323–390.

¹¹¹ Näin *Due*, 366–367.

le yhteisön tavoitteiden saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa. Heidän mielestään Tanskan perustuslain 20 artiklaa ei sitä paitsi voitu tulkita siten, että se salli monta peräkkäistä toimivallan siirtoa. Jos sellainen olisi sallittua, se johtaisi vähitellen siihen, että kaikki toimivalta olisi siirretty EU:lle. Korkein oikeus ei kuitenkaan katsonut, että kyseessä olisi perustuslain 20 artiklan rikkominen, sillä em. 235 artiklan soveltaminen vaatii kaikkien jäsenmaiden suostumuksen ja Tanska voi tuota kautta vaikuttaa asiaan (neuvostossa).¹¹² Toimivallan siirtäminen EU:lle on korkeimman oikeuden mielestä sallittua vain niin pitkälle, että Tanska säilyy yhä perustuslain määrittämänä ”itsenäisenä valtiona”. Tämä tarkoittaa sitä, että toimivallan siirrolle asetetaan perustuslaissa myös sisällöllisiä vaatimuksia. Sallitun rajan määrittäminen on kuitenkin korkeimman oikeuden mukaan lähinnä poliittinen kysymys. Se ei nähnyt mitään ristiriitaa perustuslain 20 artiklan ”yksilöimisvaatimuksen” kanssa sillä perusteella, että EY:n tuomioistuinin tulkitsee usein EY:n oikeutta toisin kuin mitä lakitekstin perusteella voitaisiin olettaa.

Tanskan korkein oikeus kuitenkin kiistatta tunnusti, että periaatteessa voisi tulla kyseeseen sellainen tilanne, että se kieltäytyisi soveltamasta EY:n oikeutta sillä perusteella, että se on ristiriidassa perustuslain 20 artiklan kanssa tai rikkoo Tanskan perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia. Tosin EU:n perusoikeuskirjan hyväksymisen jälkeen tällaiset tilanteet ovat ilmeisesti aikaisempaa epätodennäköisempiä.¹¹³ Esimerkiksi *Hjalte Rasmussen* ennustaa, että myös Tanskassa voidaan jonain päivänä olla samanlaisten ongelmien edessä, joita Saksan valtiösääntötuomioistuin on jo tähän mennessä joutunut toistuvasti ratkaisemaan.¹¹⁴

Iso-Britannia eroaa valtiosääntöjärjestelmältään ehkä kaikkein eniten muista EU-maista. Tämä johtuu paljolti siitä, että sillä ei ole tähän päivään mennessä ollut kirjoitettua perustuslakia. Ison-Britannian järjestelmän ymmärtämiseksi on lähdeittävä liikkeelle parlamentin suvereenisuudesta, joka on periaatteessa rajoittamaton. Tuomioistuinten tulee viime kädessä noudattaa parlamentin tahdon ilmaisuja, jolloin syrjäytetään muun muassa aikaisempi *common law*’n varassa ollut käytäntö. Vallitsevan opin mukaan parlamentti ei voi myöskään sitoa itseään ennalta tulevaa silmällä pitäen, sillä tuomioistuinten tulee aina noudattaa parlamentin viimeisintä tahdon ilmaisua. Entä miten EU-jäsenyys suhtautuu tähän perinteiseen doktriiniin? Onko siihen tarvittu joitakin modifikaatioita?¹¹⁵ Jo

¹¹² Tarkemmin korkeimman oikeuden päätöksestä ks. *Koch*, 114–116 ja *Rasmussen* (2000), 380–389.

¹¹³ Ks. myös *Harek & Olsen*, *American Journal of International Law*, Vol. 93 (1999), 209–214.

¹¹⁴ *Rasmussen* (2000), 389.

¹¹⁵ Lyhyesti EU-jäsenyyden vaikutuksesta suvereenisuuteen ks. *Walker* (2000a), 12–22. Keskustelusta laajemmin ks. *Nicol* (2001), erit. 252–266 ja *Barber*, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 20 (2000), 131–154.

ensi näkemältä tilanne vaikuttaa ristiriitaiselta. EY:n oikeuden vallitseva periaate on, että se menee ristiriitatilanteessa aina jäsenvaltion lainsäädäntöelimen säätämien lakien edelle. Tämä merkitsee kiistatta parlamentin vallan rajoittamista. Tätä silmällä pitäen Ison-Britannian jäsenyys sopimuksen voimaansaattamislaissa (*European Communities Act, ECA*) vuodelta 1972 todettiin nimenomaisesti, että EY:n oikeus on voimassa olevaa oikeutta Isossa-Britanniassa ja tuomioistuinten tulee tulkita maan ”omaa” lainsäädäntöä siten, että se on mahdollisimman hyvin sopusoinnussa EY:n oikeuden kanssa, samoin kuin noudattaa myös EY:n tuomioistuimen tuomioita.¹¹⁶

Tuo oli luonteeltaan hyvin brittiläinen ratkaisu, ja sillä varmistettiin, että EY:n oikeus toimii myös Isossa-Britanniassa sillä tavoin, kuin maan EU-jäsenyys sopimus edellyttää. Maassa ei olekaan syntynyt EY:n oikeuden etusijasta samanlaisia konflikteja kuin useimmissa muissa jäsenmaissa; tuomioistuimet eivät esimerkiksi ole kyseenalaistaneet EY:n oikeuden ”direct effect” -vaikutusta. Tämän voidaan selittää johtuvan siitä, että parlamentti on itse edellyttänyt jäsenyys sopimuksen voimaansaattamislain 3(1) §:ssä, että tuomioistuimet hyväksyvät EY:n oikeuden.

On olemassa kaksi erilaista teoriaa siitä, voiko parlamentti tietoisesti poiketa EY:n oikeudesta säätämällä lain, joka poikkeaa perussopimusten säännöksistä tai sekundäärioikeudesta.¹¹⁷ Toisen teorian mukaan parlamentti voi tehdä noin, mikä osoittaa sen olevan yhä suvereeni. Silloin parlamentin säätämä laki sivuuttaa automaattisesti kaikki voimassa olevat säädökset (myös EY:n säädökset), jotka ovat ristiriidassa sen kanssa ilman että asiaa tarvitsee edes erikseen todeta. Tätä mahdollisuutta on yleensä pidetty enemmänkin teoreettisena kuin todellisenä vaihtoehtona. Tosin konservatiivinen puolue on viime vuosien ohjelmajulistuksissaan esittänyt näkemyksiä, jotka viittaavat siihen, että valtaan päästessään puolueen edustajat saattaisivat pyrkiä uhmaamaan EY:n oikeuden etusijaa.

¹¹⁶ Lain 2 § sisälsi tärkeimmän oikeusohjeen: ”*All such rights, powers, liabilities, obligations and restrictions from time to time created or arising by or under the Treaties, and all such remedies and procedures from time to time provided for or under the Treaties, as in accordance with the Treaties are without further enactment to be given legal effect or used in the United Kingdom shall be recognised and available in law, and be enforced, allowed and followed accordingly; and the expression ‘enforceable Community right’ and similar expressions shall be read as referring to one to which this subsection applies.*”

Tärkeä on myös lain 3(1) §: ”*For the purposes of all legal proceedings any questions as to the meaning or effect of any of the Treaties, or as to the validity, meaning or effect of any Community instrument, shall be treated as a question of law (and, if not referred to the European Court, be for determination as such in accordance with the principles laid down by any relevant decision of the European Court).*”

¹¹⁷ Niistä tarkemmin ks. *Dashwood* (2001), 84–87.

Sen sijaan toinen teoria (ns. ”itserajoitusteoria”) on edellistä paljon radikaalimpi. Sen mukaan hyväksymällä aikoinaan ECA:n parlamentti on jo rajoittanut suvereenisuuttaan ainakin jossain määrin. Parlamentti teki sen vapaaehtoisesti, koska tuohon aikaan oppi EY:n oikeuden etusijasta oli jo saavuttanut vakiintuneen asemaan jäsenmaiden keskuudessa. Oli turha ”pyristellä” sitä vastaan, joten tuollainen parlamentin itserajoitus oli välttämätön, jotta EY:n oikeus ylipäättään saattoi toimia Isossa-Britanniassa. Itse asiassa tämä ei ole loppujen lopuksi ristiriidassa parlamentin suvereenisuutta koskevan opin kanssa, vaan voidaan lähteä siitä, että parlamentti on noin tekemällä luopunut vallasta säätää lakeja, jotka olisivat ristiriidassa EY:n oikeuden kanssa, ja jos niin siitä huolimatta tehtäisiin, tuomioistuinten tulisi kieltäytyä soveltamasta tuollaista lakia siltä osin kuin tuollainen ristiriita on olemassa. Näin on asianlaita kuitenkin vain niin kauan kuin Iso-Britannia on EU:n jäsen ja ainakin asiaa periaatteelliselta kannalta katsottaessa.¹¹⁸ Täysin toinen asia on se, voiko maa käytännössä erota jäsenyydestä kerran jäseneksi tultuaan. Uuteen EU:n perustuslakiin otettiin kuitenkin eroa-misoikeudesta nykyistä tarkemmat säännökset (I-60 artikla).

Vielä ei ole mahdollista sanoa, kumpi mainituista teorioista saavuttaa vallitsevan aseman. Ainakin eurooppaoikeutta harrastavien tutkijoiden keskuudessa viimeksi mainittu näyttää suositummalta vaihtoehdolta ja vastannee myös nykyhallituksen kantaa. Joka tapauksessa EU:sta on tullut niin merkittävä tekijä, että sen muutosvoima ei jättäne koskemattomaksi edes Ison-Britannian erikoista valtiosääntöjärjestelmää.

Uudemmissa jäsenmaista Ruotsi on tietenkin Suomen kannalta monessa suhteessa mielenkiintoinen, koska Ruotsista ja Suomesta tuli EU:n jäseniä samanaikaisesti vuonna 1995. Muita yhtäläisyyksiä maiden välillä ei juuri olekaan. Tällä viitataan siihen, että EU-jäsenyyteen valmistauduttaessa Ruotsissa päädyttiin täysin toisenlaiseen ratkaisuun kuin Suomessa, jossa perustuslakiin EU-jäsenyyden johdosta tehdyt muutokset olivat enimmäkseen teknisluontoisia.

Ruotsin tärkeintä perustuslakia, Hallitusmuotoa (*Regeringsformen*), muutettiin vuonna 1994 siten, että siihen otettiin nimenomainen säännös toimivallan (”pääätösvallan”) siirtämisestä EY:lle (”*Europeiska gemenskaperna*”). Samalla todettiin, että siirto voi kuitenkin tapahtua vain perustuslaissa tarkoin määritellyjen sisällöllisten edellytysten rajoissa (RF 10:5).¹¹⁹ Aiemmin Hallitusmuodossa asetettiin tuontyyppiselle kansainväliselle yhteistyölle vielä enemmän rajoituk-

¹¹⁸ Parlamentin vallan rajoittaminen tuolla tavoin oli osa sitä sopimusta, johon Iso-Britannia omasta puolestaan sitoutui liittyessään EU:n jäseneksi. Näin esim. Craig, *Yearbook of European Law*, Vol. 11 (1991), 249.

¹¹⁹ ”*Riksdagen kan överlåta 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.*”

sia, ja perustuslain muutos olikin välttämätön Ruotsin EU-jäsenyyteen valmistautuessa, koska Hallitusmuodon kyseinen säännös ei ollut enää riittävä maan EU-jäsenyyttä silmällä pitäen, sillä se salli päätösvallan siirron kansainvälisille järjestöille vain rajoitetussa määrin (*”i begränsad omfattning”*).¹²⁰ Lisäksi nykyään perustuslaki edellyttää nimenomaisesti, että tuollaisesta siirrosta päättävät valtiopäivät. Vielä Amsterdamin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä Hallitusmuotoa ei muutettu, vaikka silloin nousikin esille, että olisi asianmukaisempaa käyttää tuossa yhteydessä sanaa ”Euroopan unioni”. Muutos toteutettiin vasta vuonna 2002 (lag 2002:903).

Ruotsin EU-jäsenyyttä silmällä pitäen uudistetun Hallitusmuodon tekstin esikuvana oli Saksan perustuslain 23 artikla. Kun Ruotsi saattoi tuolla tavoin ottaa oppia vanhemmilta jäsenmailta, pystyttiin siellä myös välttämään monet valtiösääntöoikeudelliset ongelmat.¹²¹ Toisaalta Ruotsissa ei myöskään ole samantyyppistä vahvaa perustuslakikontrollijärjestelmää kuin esimerkiksi Saksassa ja Ranskassa. Ruotsissa on ainakin tähän asti suhtauduttu varsin epäilevästi siihen mahdollisuuteen, että siellä voisi syntyä EY:n oikeuden etusijasta ja ”direct effect” -vaikutuksesta samanlaisia kiistoja kuin Saksassa on toistuvasti syntynyt. Ei ole kuitenkaan kokonaan poissuljettu mahdollisuus, etteikö vastaavia kiistoja voisi syntyä tilanteessa, jossa katsottaisiin, että tietty EY-säädös ei ole sopusoinnussa Ruotsin perustuslain perusoikeussäännösten kanssa.¹²²

3.2.2 Johtopäätöksiä

Edellä esitetyn perusteella on vielä vaikea arvioida tapahtuneen muutoksen todellista laajuutta. Selvää sen sijaan on se, että useissa jäsenmaissa on yritetty juridisin keinoin vastustaa käynnissä olevaa yhteiskunnallista muutosta: Euroopan integraation tiivistymistä. Lopulta on kuitenkin jouduttu ”antautumaan”, eikä juridinen vastarinta ylipäätään ole osoittautunut kovin tehokkaaksi keinoksi.

¹²⁰ Alkuperäinen RF 10:5 kuului tuolta osin seuraavasti: *”Beslutanderätt, som direkt grundar sig på denna regeringsform och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar ellr ingående eller uppsägning av internationella översenskommelser eller förpliktelser, kan i begränsad omfattning överlätas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bliva anslutet, elle till mellanfolklig domstol.”* Tarkemmin muutostarpeesta ks. *Holmberg & Stjernquist*, 179–181 ja *Nergelius* (1998), 165–175.

¹²¹ Kaikki eivät tosin olleet yksimielisesti tuollaisen uudistuksen takana. Tarkemmin asiasta käydystä keskustelusta ks. *Algotsson*, 34–68. Keskustelussa vedottiin mm. suvereenisuuden väheneemiseen EU-jäsenyyden myötä, vaikkei Ruotsin Hallitusmuodossa suvereenisuus-sanaa nimenomaisesti mainitakaan.

¹²² Tarkemmin ks. *Griller*, 172–179. Tosin EU:n perusoikeuskirjan hyväksyminen on tuonut tähän kysymykseen uudenlaisia vivahteita. Ks. myös konventin EU:n perustuslakia koskevan ehdotuksen yhteydessä valtiopäivillä lokakuussa 2003 omaksuttu kanta (2003/04:KUU 1).

Yleensäkin vaikuttaa siltä, että perinteeseen vetoaminen uudistusten vastustamiseksi ei ainakaan EU:n yhteydessä kannata kovin pitkälle. Mielestäni hedelmällisempi vaihtoehto olisi se, että pyrittäisiin kehittämään valtiosääntöoikeuden yleisiä oppeja siihen suuntaan, että ne ottaisivat paremmin huomioon myös muualla kuin kansallisvaltioissa tapahtuvan vallankäytön. Samalla tulee näkyviin, miten EU eroaa muista kansainvälisistä järjestöistä ja miten tämä tulee ottaa huomioon teorian muodostuksessa.¹²³

Toisaalta aina on helppo olla jälkiviisas. Vaikka jälkikäteen on suhteellisen helppo analysoida, millaisia muutoksia suvereenisuuden käsitteessä on tapahtunut toisen maailmansodan jälkeen, ei niitä voitu etukäteen millään ennustaa. Tämä pitää erityisen hyvin paikkansa Euroopan integraatiokehityksen suhteen. Toisin kuin virallisesti esitetään, todellisuudessa jäsenvaltiot eivät ole ainakaan kaikilta osin pystyneet ohjaamaan tuota kehitystä, vaan integraatioprosessi on edennyt paljolti niistä riippumatta.¹²⁴ Sen verran yllättäviä käännteitä Euroopan integraatio on useammankin kerran saanut. Tästä johtuen vasta nyt ollaan siinä tilanteessa, että on mahdollista arvioida valtiosääntöoikeudellisia teorioita – ja yleisiä oppeja yleensäkin – uudelleen.

Vastaavasti myöskään siitä tosiasiasta, että Suomen perustuslakiin ei sisälly minkäänlaista säännöstä toimivallan siirtämisestä sen paremmin kansainvälisille järjestöille yleensä kuin nimenomaisesti EU:llekaan, ei ole mahdollista tehdä vielä kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Ratkaisu oli Suomen osalta ilmeisen tietoinen ja ymmärrettäväkin sitä taustaa vasten, että Suomen liittyessä jäseneksi vuonna 1995 sillä oli jo käytettävissään muiden maiden kokemukset (vrt. myös Ruotsin tilanne). Tiedettiin myös varsin hyvin, miten vähän jäsenvaltiolla on käytännössä mahdollisuuksia ”pyristellä” vastaan omiin valtiosääntötraditioihinsa vedoten. Toisaalta Suomella käytettävissään oleva poikkeuslakimahdollisuus merkitsi sitä, että sopeutuminen uuteen tilanteeseen oli käytännössä paljon helpompaa kuin useimmissa muissa EU:n jäsenmaissa. Voidaan kuitenkin täysin perustellusti kysyä, olisiko Suomen tuoreen, vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain tullut olla tuolta osin nykyistä paremmin ajan tasalla, ainakin perustuslain tekstin tasolta asiaa tarkasteltaessa. Nyt jää varsin paljon tilaa tulkinnaalle (PeL 1.3 §). Ehkä se oli tarkoituksin, koska oli mahdotonta ennustaa, mihin suuntaan EU:n kehitys lähtee kulkemaan.

Toisaalta vanhempienkin jäsenvaltioiden välillä on melkoisia eroja, ja yhdessä niistä, Alankomaissa, suvereenisuuden käsite ei juurikaan ole esillä valtiosääntöoikeudellisessa keskustelussa. Alankomaiden valtiosääntöjärjestelmä on ehkä

¹²³ Vrt. Walker (2002), 36–37.

¹²⁴ Wind (2001), 26–27, 37, 91, 189–193, korostaa, ettei enää ole ainakaan kaikissa suhteissa realistista lähteä siitä, että EU:n perussopimukset ovat ikään kuin mitä tahansa kansainvälisiä sopimuksia, joiden muuttamisesta jäsenvaltiot yhä vapaasti päättävät.

helpoiten sopeutunut toimivallan siirtämiseen EU:lle.¹²⁵ Alankomaiden perustuslakia muutettiin jo vuonna 1953 siten, että sen mukaan on sallittua siirtää lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaa kansainvälisille järjestöille. Lisäksi perustuslaissa on säännös siitä, että kansainvälisen sopimuksen säännökset menevät aina ristiriitatilanteessa kansallisen lain edelle siitä riippumatta, onko laki hyväksytty ennen vai jälkeen kansainvälisen sopimuksen voimaantulon. Saman on tulkittu koskevan ilman muuta myös EY:n oikeutta, vaikka perustuslaissa sinänsä ei olekaan minkäänlaista viittausta maan EU-jäsenyyteen.¹²⁶

Muissa EU-maissa on myöhemmin menty samalle tielle, kun on luovuttu opeoimasta suvereenisuuden käsitteellä ja on alettu puhua toimivallan siirtämisestä EU:lle.¹²⁷ Suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa suvereenisuuden käsite onkin ehkä muita valtioita enemmän esillä juuri sen takia, että Suomen perustuslaki ei sisällä toimivallan siirtoa koskevia säännöksiä. Toisaalta, eihän suvereenisuuden käsite sinänsä ole ongelma, vaan pikemminkin sen muuttumattomaksi oletettu sisältö (= toisten toimijoiden poissulkeminen), mikä merkitsee kaiken tarkastelun lähtemistä liikkeelle siitä, onko valtion suvereenisuutta jossain suhteessa rajoitettu ja saadaanko sitä ylipäätään edes rajoittaa ja miten pitkälle. Toisaalta, onko tarpeen enää edes käyttää tuollaista valtiosta ja sen toimivallasta lähtevää tarkastelua vai olisiko parempi ottaa lähtökohdaksi esimerkiksi funktionaalinen tarkastelutapa. Valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa valtio on tietenkin perinteinen lähtökohta, josta on vaikea luopua. Kun asiaan otetaan laajalaisempi tarkastelukulma, voidaan EU:n jäsenvaltiota yhä pitää suvereenina siitä huolimatta, että sillä ei ole kaikissa asioissa ”toiset poissulkevaa” toimivaltaa. Toimivalta on sen sijaan jaettu EU:n – ja mahdollisesti myös muiden kansainvälisten organisaatioiden – kanssa, aina toimialasta riippuen.

Suvereenisuutta koskeva doktriini on kuitenkin muuttunut ajan mittaan, ja vähitellen aletaan olla jo siinä tilanteessa, että sen paremmin doktriini kuin perustuslakien tekstikään eivät enää välttämättä vastaa todellisuutta. EU on saavuttanut jo monessa mielessä niin itsenäisen aseman, että ”jaettu suvereenisuuskaan” ei kaikilta osin enää vastaa todellisuutta. Ongelmalliseksi asiassa koen sen, että osa EU:n päätöksenteosta on yhä demokraattisen kontrollin ulottumattomissa. Tällä viitataan siihen, että EU:ssa määräenemmistöpäätösten osuus neuvostossa on kasvanut koko ajan. Päätöksiin ei enää tarvita kaikkien jäsenvaltioiden yksimielistä päätöstä, mikä taas aiemmin oli pääsääntö. Viimeksi mainitussa tapauksessa jäsenvaltioiden kansalaiset sen sijaan saavat ainakin välillisesti osallistua päätöksentekoon, mikä taas ei toteudu määräenemmistöpäätösten suh-

¹²⁵ Noin *de Witte* (2003b), 358–366. Vrt. *Hins*, 85–94, asiasta demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen kannalta.

¹²⁶ Muiden Benelux-maiden tilanteesta ks. *de Witte* (2001), 68–70, 72–74.

¹²⁷ Tässä yhteydessä ks. myös *de Búrca* (2003), 449–460.

teen.¹²⁸ Toisaalta yhä useammassa asiassa käytössä olevassa yhteispäätösmenetelyssä myös Euroopan parlamentti osallistuu päätöksentekoon, ja jäsenmaiden kansalaiset valitsevat vaaleissa suoraan Euroopan parlamentin jäsenet. Siten Euroopan parlamentin aseman vahvistaminen edelleen olisi tärkeää samoin kuin kansallisten parlamenttien roolin vahvistaminen EU:n päätöksentekoprosessissa. Tämä olikin yksi keskeinen konventissa esillä ollut kysymys, johon on tarkoitus saada parannuksia EU:n perustuslain myötä.

3.3 UUDENLAINEN TILANNE EDESSÄ

Tapahtuneen muutoksen ymmärtämiseksi on syytä tarkastella asioita hieman syvemmältäkin. Kun traditionaalisessa ”westfalenilaisessa” valtiomallissa valtiot sinällään ovat jo lähtökohtaisesti itseriittoisia, sen sijaan uudessa mallissa koko idean lähtökohtana on eri ”yksiköiden” väliset suhteet.¹²⁹ Niitä on vaikea edes kuvitella toisistaan erillään ja on eräässä mielessä jopa keinotekoista lähteä siitä, että kullakin yksiköllä olisi erikseen ulkoinen ja sisäinen puoli. Siten tässä vaiheessa on viimeistään aika hylätä lopullisesti se kansainvälisen oikeuden perinteinen lähtökohta, jonka mukaan yksilöt eivät voi olla kansainvälisen oikeuden subjekteja. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten myötä tästä lähtökohdasta on jo paljon luovuttukin; enää ei ole yksinomaan valtion sisäinen asia, miten se kansalaisiaan kohtelee. Valtion ulkoisesta suvereenisuudesta johtuen on kuitenkin yhä valtion omassa harkinnassa, missä määrin se sitoutuu kansainvälisiin sopimuksiin. Sisäisen suvereenisuuden on taas katsottu edellyttävän sitä, että sopimusten kansallinen täytäntöönpano kuuluu valtionsisäisesti päätettäviin asioihin. Vaikka ulkoisen ja sisäisen suvereenisuuden erottaminen toisistaan on ollut aina jonkin verran ongelmallista, on sen ongelmallisuus tullut näkyviin viimeistään EU:n synnyn ja kehityksen myötä. Tällä viitataan siihen, että EY:n oikeuteen yksilö voi tietyin edellytyksin vedota suoraankin oikeuksiensa tueksi, eikä sitä läheskään aina edes saa saattaa erikseen valtionsisäisesti voimaan.

Perinteisen kansainvälisen oikeuden teorian mukaan suvereenisuus sinänsä on jakamaton, vaikka valtio voikin luovuttaa suvereenisuuteen kuuluvia valtuuksia

¹²⁸ Myös *Nergelius* (2001a), 79–99, näkee ratkaisevaksi juuri määräänemistöpäätösten osuuden kasvun ongelmallisena suvereenisuuden kannalta. Samoin *Jyräki* (2003), 201. Ks. myös *Tiilikainen*, puhe konventissa, 21.3.2002. Hän muistutti, että poliittinen vastuu ei toteudu unionin hallitustenvälisen ulottuvuuden kautta jäsenmaiden hallitusten vastatessa toimistaan kotimaassa. Ja lisääntyvä enemmistöpäätöksenteko tekee tämän entistä mahdottomammaksi.

¹²⁹ On myös tarpeen korostaa, että nykykäsityksen mukaan suvereenisuus ei ole suinkaan valtiolle ”luonnostaan” kuuluva ominaisuus, vaan pikemmin sille kansainvälisen oikeuden nojalla kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien summa. Ks. myös *Koskenniemi* (1989), 192, 211.

valtion ulkopuolelle. Vasta verrattaessa tätä lähtökohtaa edellä esitettyyn tulee muutoksen laajuus näkyville kaikessa laajuudessaan. Tarkastelukulma on muuttunut siinä suhteessa, että enää ei välttämättä pohdita niinkään sitä, missä määrin valtion suvereenisuutta rajoitetaan, kun esimerkiksi lainsäädäntövaltaa siirretään EU:lle. Sen sijaan asiaa tarkastellaan jossain määrin ”positiivisemmasta” näkökulmasta; miten yksilön vaikutusmahdollisuuksia voidaan parantaa lisäämällä kansainvälistä yhteistyötä.¹³⁰ Kyse ei ole vain keskenään kilpailevista organisaatioista, eikä valtio ilman muuta ole yksilön kannalta missään erityisasemassa muihin organisaatioihin nähden. Vastaavasti yksilö voi myös vedota useampaan eri tuomioistuimeen tai viranomaiseen (kansallisten ohella myös kansainvälisiin elimiin), jos hänen oikeuksiaan loukataan.

Kuvatunlainen muutos tarkoittaa myös sitä, että demokratiateoriakin vaatii joitakin muutoksia. Enää ei lähtökohtana voi olla pelkästään kansallisvaltiotasoinen päätöksentekojärjestelmä; ts. että vain sen katsottaisiin täyttävän demokratian vaatimukset. Toisaalta en halua tehdä mitään jyrkkää vastakkainasettelua kansallisvaltiotasoinen ja ”ylikansallisen” päätöksenteon kesken samaan tapaan kuin esimerkiksi Saksassa on usein tehty, vaan pikemminkin kaipaen sellaista demokratiateoriaa, joka ottaa huomioon jo tähän mennessä tapahtuneen muutoksen. Etenkään EU:n myötä syntyneitä päätöksentekojärjestelmiä ei ole enää mahdollista sijoittaa perinteisiin rakennelmiin.¹³¹

¹³⁰ Sama lähtökohta on periaatteessa omaksuttu myös *HE:ssä 1/1998 vp.*, 71–72, vaikka sitä ei kaikilta osin viedäkään loppuun asti.

¹³¹ Vrt. myös *Jyräki* (2002a), 7–9. Hänen mielestään ylikansallinen demokratia Euroopassa saat- taakin olla vain ”haave ja harhakuva”. Sen toteuttamiselle voi unionin monikielisyys asettaa esteitä, jotka eivät ole voitettavissa oikeussäännöin.

4 Perustuslainsäätämisvalta

4.1 DEMOKRATIAN EDELLYTYKSET

4.1.1 Perinteinen käsitys

Usein on tapana samastaa demokratia ja nationalismi; demokratiateoriat ovatkin pääsääntöisesti lähteneet liikkeelle näiden keskinäisestä yhteydestä. Samoin konstitutionalismi liitetään nimenomaan – ja myöskin yksinomaan – tähän yhteyteen. Kansallisen itsemääräämisoikeuden katsotaan toteutuvan sitä kautta, että kansalaiset valitsevat vaaleissa edustajansa ylintä valtiollista päätösvaltaa käyttäviin elimiin. Valtion valta johdetaan silloin pohjimmiltaan kansasta, ja vastaavasti ”kansaa” käsittää lähtökohtaisesti vain valtion omat kansalaiset. Ongelmallista tässä on se, että maassa asuvat muut kuin ko. valtion omat kansalaiset jäävät poliittisen vallankäytön ulkopuolelle. Heillä ei ole äänioikeutta tai vaalikelpoisuutta valtiollisissa vaaleissa. Kuitenkin monissa maissa ulkomaalaisten määrä saattaa olla huomattavakin. Vaikka merkitystä on yleisemminkin sillä, millaiset päätöksentekomuodot ylipäätään ymmärretään demokraattisiksi, ei äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden laajentaminen koskemaan myös ulkomaalaisia välttämättä ole vielä yksinään riittävä ratkaisu demokratian toteutumiseksi. Toisaalta ei saman valtion kansalaisuuskaan ole ilman muuta mikään ihmisiä yhdistävä tekijä.

Erityisesti Euroopassa on demokratian toteutumisessa syntynyt ongelmia sen takia, että entistä enemmän lainsäädäntö- ym. valtaa on siirtynyt kansallisvaltioilta Euroopan unionille. Sen päätöksentekomenettelyä ei voida vielääkään pitää kovin demokraattisena muun muassa siitä syystä, että suorilla vaaleilla valittavan Euroopan parlamentin rooli lainsäädäntövallan käytössä ei ole välttämättä rinnastettavissa kansallisten parlamenttien tilanteeseen. Vaikka sen merkitys on koko ajan lisääntynyt, ei sitä voida vielääkään kaikilta osin pitää todellisena lainsäätäjänä. Vasta EU:n perustuslain voimaantulon myötä ollaan paljon lähempänä tuota tavoitetta. Suurta valtaa EU:ssa käyttää tosiasiaassa komissio, joka ei ole ainakaan samassa mielessä poliittisesti vastuunalainen Euroopan parlamentille kuin jäsenvaltioiden hallitukset ovat omille parlamenteilleen. Toisaalta EU:n päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta arvioitaessa on otettava huomioon se seikka, että EU:n toimivalta on yhä paljon rajoitetumpaa kuin sen jäsenvaltioiden. Sille ei pääsääntöisesti kuulu päätöksenteko luonnollisten henkilöiden välittömästä verotuksesta, sosiaaliturvasta tai esimerkiksi koulutus- ja sosiaalipalvelujen sisällöstä.

Tässä tilanteessa on alettu epäillä, että kansallisvaltion ottaminen demokratia-teorian lähtökohdaksi ei olekaan enää itsestään selvä asia. Nykyaikaisen kansallisvaltion syntyvaiheiden kautta on tosin helppo ymmärtää, miksi ja millä tavoin demokratian perustelut ovat lähteneet nimenomaan (kansallis)valtiossa toimivasta kansasta. Kansansuvereenisuusopin mukaan kaiken valtiosäännön puitteissa tapahtuvan valtiollisen vallankäytön tulee olla johdettavissa viime kädessä kansan tahdosta. Tätä lähtökohtaa sinänsä en tietenkään halua kiistää. Demokratian ja nationalismin itsestään selvä yhdistäminen on sitä vastoin haluttu kyseenalaistaa sen takia, että kansalla tarkoitetaan usein yhtä etnisesti, kulttuurisesti ym. yhtenäistä kokonaisuutta (kansakuntaa), joka myös toimii yhtenäisesti. Demokratialla sen sijaan tarkoitetaan nykyään myös diskursiivisuutta ja ”vapauttavaa” osallistumista, joten se ei missään suhteessa sovi yhteen tuollaisen monoliittisen kansakunnan käsitteen kanssa. Siten demokratia pikemminkin tunnustaa ja kunnioittaa toisten erilaisuutta. Sen takia herää epäily, ettei demokratiaa ja nationalismia ehkä enää ole mahdollista – käsitetasolla – samastaa totuttuun tapaan.

Nykyään puhutaan entistä useammin myös kansallisvaltiota pienemmissä yksiköissä toteutuvasta demokratiasta, samoin kuin vastaavasti myös globaalista demokratiasta. Toisaalta on hyvin ymmärrettävissä, miksi saattaa olla vaikea luopua nykyisentyypisistä demokratian kansallisvaltioyhteydestä, koska tiettyjen demokratian perusedellytysten tulee kuitenkin täytyä kaikissa olosuhteissa ja kansallisvaltiota suuremmissa yksiköissä niiden on aina vaikeampi täytyä. Tällä viitataan etenkin *Habermasin* usein korostamaan tehokkaaseen kommunikaatioon (so. yhdessä jaettu julkisuus) demokratian edellytyksenä. Muun muassa kieliongelmien vuoksi se ei välttämättä ole esimerkiksi EU:ssa mahdollista kovin laajalti, korkeintaan vain suppealle kielitaitoiselle eliitille.

Toisaalta nationalismi voidaan nähdä myös demokratian suurimmaksi viholliseksi.¹³² Tässä yhteydessä viitataan esimerkiksi Balkanin tapahtumiin aina ensimmäisen maailmansodan jälkeiseltä ajalta näihin päiviin saakka; erilaiset yksinvaltiat Mussolinista Miloseviciin ovat rakentaneet valtansa kansallismielisten intohimojen varaan. Yhtenäisen kansakunnan tarpeeseen vetoamalla on suoritettu etnisiä puhdistuksia yms. hirmutekoja; lojaalisuuden kansakuntaa kohtaan on katsottu ilman muuta oikeuttavan tuollaiset teot. Nuo tapahtumat antavatkin demokratian kannattajille hyvän syyn välttää nationalistista politiikkaa. Jos tavoitteeksi otetaan valtion ja kansakunnan rajojen yhdenmukaisuus, tuskin löytyy yhtään valtiota, jonka nykyisiä rajoja ei voitaisi tuolla perusteella kyseenalaistaa. Harvoin edes löytyy kiistattomia nationalistisia perusteita rajojen muutoksille, vaan useimmiten kumpikin osapuoli voi perustella omia vaatimuksiaan nationa-

¹³² Nationalismin ja demokratian keskinäisen suhteen monivivahteisuudesta ks. esim. *Canovan*, 149–166.

listisilla perusteilla (esimerkkinä Pohjois-Irlannin tapaus). Se on myös osoittanut, millaisia tuhoisia vaikutuksia nationalistisilla liikkeillä voi olla jopa Ison-Britannian kaltaiseen vakiintuneeseen demokratiaan.

Edellä esitetyn pohjalta voidaan pohtia myös demokratian toteutumisen edellytyksiä EU:ssa. Vallitsevan käsityksen mukaan EU:n demokraattinen legitimiys taataan sitä kautta, että perussopimusten muutokset on ratifioitava kaikissa jäsenmaissa. Lisäksi neuvosto saa demokraattista legitimizeettiä sitä kautta, että neuvostossa edustettuina olevat jäsenvaltioiden hallitukset ovat kukin parlamentarisessa vastuussa omalle parlamentilleen. Eikö tämä vielä riitä demokratian takaamiseksi?

EU:n demokraattisuutta koskevassa keskustelussa on lähdetty itsestäänselvyytenä siitä, että eurooppalainen demokratia olisi mahdollista rakentaa yhteisen eurooppalaisen identiteetin varaan, jos sille vain luotaisiin tarvittavat instituutionaaliset rakenteet. Eurooppalaisen kulttuurin oletetaan lähtökohtaisesti olevan tarpeeksi yhtenäinen, jotta tuollainen voisi toteutua.¹³³ Tuollainen lähtökohta sinällään voidaan myös kyseenalaistaa ja päätyä sen sijaan sellaiseen lopputulokseen, että demokraattiset instituutiot voivat toimia myös monikielisessä ja -kulttuurisessa yhteisössä.¹³⁴

Sinänsä ei liene periaatteellista estettä EU:n demokratisoimiselle kansallisvaltion mallin mukaisesti. Olennaista asiassa on, miten saada aikaan Eurooppatasoista kansalaisyhteiskunta-aktiivisuutta: puolueet, media yms.¹³⁵ Toisaalta tuollaista keskustelua käytäessä on syytä palauttaa mieliin kansallisvaltioiden demokratian todellinen tila. Eikö niiden osalta ole juuri arvosteltu sitä, että valta on käytännössä siirtynyt paljolti pois edustuksellisilta elimiltä ja kansalaiset ovat vieraantuneet politiikasta? Miksi toistaa sellaisenaan samat virheet EU:n tasolla? Tai asiassa tulisi ainakin edetä siten, että pyritään aktiivisesti toimimaan sen puolesta, että kansalaisten poliittisen osallistumisen esteet poistuisivat. Pelkkä

¹³³ Vrt. toisten mielestä tuollaista yhtenäisyyttä ei ole, joten demokratia ei voi toteutua EU:ssa. Heidän mielestään demokratia vaatii toteutuakseen aina etnisesti, kielellisesti ym. yhtenäisen kansakunnan. Tästä keskustelusta ks. *Habermas*, NLR 11 (2001), 15–19. Vrt. toisaalta myös *Grimm*, *European Law Journal*, Vol. 1 (1995), 294–297, joka toteaa mm. (s. 296): ”European decisional processes are accordingly not under public observation in the same way as national ones. The European level of politics lacks a matching public.” Habermas sen sijaan korostaa (s. 15–16): ”A nation of citizens must not be confused with a community of fate shaped by common descent, language and history. This confusion fails to capture the voluntaristic character of a civic nation, the collective identity of which exists neither independent of nor prior to the democratic process from which it springs. Such a civic, as opposed to ethnic, conception of the ’nation’ reflects both the actual historical trajectory of the European nation-states and the fact that democratic citizenship establishes an abstract, legally mediated solidarity between strangers.”

¹³⁴ Tämä voidaan päätellä siitäkin, että demokratiaan olennaisesti liittyvien instituutioiden kuten puolueiden, tiedotusvälineiden, yliopistolaitoksen ym. jakautuminen kieliriidan takia kahtia ei sinällään ole poistanut demokratiaa esimerkiksi Kanadasta tai Belgiasta.

muodollinen äänioikeus ei ole riittävä, jos sosiaalisen ja alueellisen eriarvoisuuden poistamiseksi ei tehdä mitään. Onhan tunnettu tosiasia, että heikoimmassa yhteiskunnallisessa asemassa olevat ovat useimmin myös poliittisesti passiivisia. EU:n puitteissa nämä ongelmat vain korostuvat muun muassa EU:n maantieteellisen laajuuden ja kieliongelmien vuoksi.

Arvioitaessa demokratian toteutumista EU:ssa on tarkastelun oltava kokonaisvaltaista, ts. kansalaisten osallistumismahdollisuuksia on viime kädessä arvioitava sitä kokonaisuutta vasten, minkä unionin taso, kansallisvaltion taso ja sitä alemmat, paikalliset yms. tasot yhdessä muodostavat. Vasta silloin pystytään arvioimaan kunnolla, mistä kansalaisten vieraantuminen politiikasta johtuu. Johduko se nimenomaisesti EU:n epätäydellisistä, epädemokraattisista instituutioista vai siitä, että nykyaikaisessa demokratiassa havaitut ongelmat kärjistyvät juuri EU:ssa?

4.1.2 Uudet haasteet

Vasta edellä esitetyn valossa on mahdollista edes jollain tavoin ymmärtää, miksi Saksan valtiosääntötuomioistuin – perinteiseen demokratiamalliin nojautuen – oli vuonna 1993 Maastrichtin sopimuksen perustuslainmukaisuudesta antamassaan tuomiossa niin ehdottomasti sitä mieltä, että demokratia voi toteutua vain kansallisvaltion puitteissa (89 BVerfGE, 155). Ennen kuin tuomioistuimen käsitys voidaan kyseenalaistaa, tarvitaan melkoista muutosta vallitsevaan ajattelutapaan – eikä pelkästään Saksassa, vaan yleisemminkin. Valtiosääntötuomioistuin tulkitsi tuossa tapauksessa ensi kertaa Saksan perustuslain 38(1) artiklaa, joka koskee yleisten, yhtäläisten, vapaiden ja salaisten vaalien turvaa.¹³⁵ Tuomioistuin totesi silloin: *”Im Anwendungsbereich des Art. 23 GG schliesst Art. 38 GG aus, die durch die Wahl bewirkte Legitimation und Einflussnahme auf die Ausübung von Staatsgewalt durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnisse des Bundestages so zu entleeren, dass das demokratische Prinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt, verletzt wird.”* Sen takia oli tarpeen tutkia, oliko Saksan valtiopäivillä vielä jäljellä valta päättää EU:n tulevasta kehityksestä.

¹³⁵ Sitä on korostanut etenkin *Habermas*, ks. esim. ”The Postnational Constellation” -artikkelikoelma. Samoin ks. alav. 133 mainittu artikkeli, 18: ”A European-wide public sphere must not be imagined as the projection of a familiar design from the national onto the European level. – There is no need for a stratified public communication, each layer of which would correspond, one by one, to a different ’floor’ of the multilevel political system. The agenda of European institutions will be included in each of a plurality of national publics, if these are inter-related in the right way.”

¹³⁶ GG Art. 38(1): *”Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.”*

Valtiosääntötuomioistuin päätyi harkinnassaan siihen, että Saksa oli siirtänyt ainoastaan rajoitettuja valtaoikeuksia EU:lle ratifioidessaan Maastrichtin sopimuksen. Saksan valtio ei sen sijaan ollut siirtänyt kompetenssi-kompetenssia EU:lle. Siten Saksan kontrollivalta EU:n suhteen oli yhä tallella, ja sille siirretyt valtaoikeudet voitiin aina palauttaa takaisin jäsenvaltiolle. Tuolla perusteella valtiosääntötuomioistuin päätteli, että jutun kantajille perustuslain 38 artiklassa turvattu oikeuksia ei ollut loukattu. Siten Maastrichtin sopimuksen ratifioinnille ei tuomioistuimen mielestä ollut mitään oikeudellista estettä.

Tuomio aikaansai välittömästi tutkijoiden keskuudessa varsin vilkkaan keskustelun, jonka kuluessa monet tuomion peruslähtökohdat haluttiin kyseenalaistaa. Toki tuomiolla oli myös puolustajansa.

Kritiikki lähti liikkeelle siitä, että samalla kun tuomioistuin totesi, että Euroopan integraation täytyy aina olla Saksan valtiopäivien kontrollin alaisuudessa, se myös totesi, että perustuslain turvaama demokratiaperiaate (Art. 20)¹³⁷ voi toteutua vain Saksan omien valtiopäivien kautta. Tämä tarkoittaa sitä, että vallan siirtäminen EU:lle voi tapahtua vain sillä edellytyksellä, että EU:n toimet ovat kuitenkin aina viime kädessä valtiopäivien kontrollin alaisena. Tuomioistuimen ajatuksenkulkua on arvosteltu sen takia, että se omaksui itse asiassa hyvin tietoisesti kannan, jonka mukaan demokratian täytyy toteutua kaikkialla samalla tavoin, ts. juuri siten, kuin se toteutuu nykyaikaisessa kansallisvaltiossa. Niin ei kriitikoiden mielestä kuitenkaan tarvitsisi välttämättä olla. Tuomiota on tulkittu siten, että demokratian toteutumiseksi tarvitaan aina *demos*, ja nimenomaan merkityksessä ”ennalta määriteltä, etnisesti yhtenäinen kansakunta”, *Volk*, (eli näin tulkitaan Saksan perustuslaissa mainittua ”Volk”-sanaa). Koska EU:ssa ei tällaista ole, ei se voi valtiosääntötuomioistuimen mielestä missään olosuhteissa täyttää demokratian vaatimuksia. Kriitikot ovat todenneet, että eurooppalaiset kansallisvaltiot tosin luotiin poliittisesti ja kulttuurisesti yhtenäisen identiteetin mallin pohjalta, mutta tästä tosiasiasta ei tarvitsisi välttämättä tehdä sellaista johtopäätöstä, että demokratia vaatii toteutuakseen aina tuollaisen perustan.¹³⁸ Demo-

¹³⁷ GG Art. 20(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.*”

¹³⁸ Kriitikoita ks. esim. Curtin (1997), 48–51 ja Weiler (1999), 344–348. Ks. myös Weiler, *European Law Journal*, Vol. 1 (1995), 223: ”How sad – – to observe the Bundesverfassungsgericht, faced with the need and historical opportunity, to rethink – – issues in the context of Community and Member State, looking backwards, like Lot’s wife, to a polity based on the tired old ideas of an ethno-culturally homogenous Volk and the unholy trinity of Volk-Staat-Staatsangehöriger as the exclusive basis for democratic authority and legitimate rule making.” Ks. myös Kokott (1998), 77–107, joka kriittisessä arviossaan sijoittaa ko. tapauksen samaan yhteyteen muiden valtiosääntötuomioistuimen Euroopan integraatiota koskevien tapauksen kanssa.

kratian toteutumisen edellytyksiä ei ole sidottu yhteen tiettyyn historialliseen tilanteeseen.¹³⁹

Valtiosääntötuomioistuimen kannanotossa on toinenkin huomiota herättävä kohta. Tuomioistuin totesi, että kompetenssi-kompetenssia ei ole luovutettu EU:lle, vaan se kuuluu yhä Saksalle. Kompetenssi-kompetenssi eli kyky säätää kaikkien valtion alueella valtaa käyttävien orgaanien ja viranomaisten toimivalta, viime kädessä perustuslainsäätämisvalta, muodostaa keskeisen osan valtion sisäisestä suvereenisuudesta. Näin voidaankin sanoa asiaa jäsenvaltioiden kannalta tarkasteltaessa. EY:n tuomioistuin on kuitenkin ehkä eri mieltä asiasta. Se ei tosin välttämättä lähde siitä, että kompetenssi-kompetenssi olisi sille nimenomaisesti luovutettu jäsenvaltioiden toimin, vaan se on pikemminkin vähitellen itse ottanut kompetenssi-kompetenssin itselleen sitä kautta, että sillä on viime kädessä valta ratkaista toimivaltakiistat. Kuten usein on todettu, tämä on käynyt niin helposti paljolti sen takia, että demokratian oloissa (jäsen)valtio ei voi asettua vastustamaan tuomioistuinta, ei edes EY:n tuomioistuinta.¹⁴⁰ Käytännössä tämä merkitsee myös sitä, että EU:n perussopimusten muuttaminen ei enää ole yksinomaan jäsenvaltioiden vallassa. EU:n uuden perustuslain myötä tässä mennään vieläkin pitemmälle, millä viitataan konventin ottamiseen osaksi perustuslain normaalia muuttamismenettelyä (ks. tarkemmin VI luku).

Tällainen kehitys merkitsee sitä, että meidän on kyseenalaistettava myös perustuslainsäätämisvaltaa koskeva teoria, eikä pelkästään Saksassa vaan yleisemminkin EU:n alueella. Enää ei voida valtiosääntöteorian tasolla ilman muuta lähteä siitä, että EU:n perussopimuksissa on kyse vain tavallisista kansainvälisistä sopimuksista perustuslain säätämisvallan sen sijaan kuulussa yhä yksinomaan – ja kokonaisuudessaan – jäsenvaltioille. Ratkaisevaa merkitystä ei ole enää sillä, että EU:n uusikin perussopimus on yhä muodollis-juridisesti kansainvälinen sopimus, eikä se täytä perinteisen perustuslain muodollisia vaatimuksia. Tämä liittyy siihen, että valtiosääntöteorian on mielestäni yleisemminkin luovutettava nykyisestä kansallisvaltiokeskeisyydestään.¹⁴¹ Vaikka samoja vanhoja valtiosääntöoikeudellisia käsitteitä (esimerkiksi perustuslain käsitettä) yhä käytetäänkin, on niiden konteksti nyt kuitenkin jo täysin toinen kuin kansallisvaltioiden kultakaudella. Koska eri käsitteet (esim. perustuslaki, valtio, suvereenisuus yms.) ovat monin tavoin yhteydessä toisiinsa, ei niistä jonkin muuttumista voida

¹³⁹ Vrt. vähän samanlaiseen problematiikkaan voidaan Suomessakin törmätä PeL 94.3 §:n tulkinna. Tarkoittaako se lähtökohtaisesti sitä, että kansanvalta (demokratia) voi toteutua vain Suomen valtion puitteissa (ja eduskunnan oltava keskeisessä asemassa päätöksenteossa)? Ks. tarkemmin, miten esim. Jyränki on asiaa tulkinnut, *Jyränki* (2003), 252–256, 328–331. Palaan asiaan tarkemmin myöhemmissä luvuissa.

¹⁴⁰ Tarkemmin kehityksestä ks. *Wind* (2001), 123–158.

¹⁴¹ Siitä ks. myös *Thym*, 147–180.

kokonaan ymmärtää sijoittamatta asiaa yhteyteen toisten käsitteiden ja teorioitten kanssa.

4.2 MONITASOINEN KONSTITUTIONALISMI (*MULTILEVEL CONSTITUTIONALISM*)¹⁴²

4.2.1 Perustuslakia säätävästä vallasta EU:n osalta

Valtiosääntöteorian kansallisvaltiolähtökohtaisuus tarkoittaa myös sitä, että myös perustuslainsäätämisvalta liitetään yksinomaan kansallisvaltion kansalaisyliin. Perustuslain roolia voidaan kuvata siten, että se konstituoii valtion. Alun perin perustuslain säätäminen on ”kansan akti”, kuten *Jyräki* on asian osuvasti ilmaissut.¹⁴³ Ranskan vallankumouksen aikoihin kehitetyn *pouvoir constituant*-opin (= oppi perustuslakia säätävästä vallasta) mukaan valtiojärjestyksestä päättäminen on kansakunnan suvereenisuuden välitöntä käyttämistä, eikä se ole sellaisenaan rinnastettavissa tavanomaiseen lainsäädäntöön. Tavallinen lainsäätäjähä ei voi omilla toimillaan perustaa omaa toimivaltaansa eikä myöskään määrätä sen sisällöstä. Perustuslain säätämistä voidaan kuvata myös siten, että siinä vaiheessa kun halutaan vakiinnuttaa vallitseva yhteiskunnallinen tilanne, saavutettu valtiojärjestys puetaan perustuslain muotoon, ja säätämällä sille tavalliseen lakiin verrattuna vaikeutettu säätämisyjärjestys vaikeutetaan vallitsevan tilan yhtäkkistä muuttamista valtasuhteiden muuttuessa. Vaihtoehtoina tulevat silloin kyseeseen lähinnä määrääneemmistön vaatiminen perustuslain muuttamiseen kansanedustuslaitoksessa tai erityisen kansanäänestyksen järjestäminen ennen kuin perustuslain muutos voidaan hyväksyä lopullisesti kansanedustuslaitoksessa. Tällaista menettelyä perustellaan sillä, että yhteiskunnan perusasioita koskeva päätöksenteko vaatii suurta yhteisymmärrystä kansalaisten keskuudessa ja tällaisilla ratkaisuilla tulee olla suuri pysyvyys.

Pouvoir constituant-opin kanssa läheisessä yhteydessä on myös ajatus siitä, että kansan tahto yleistahtona (*volonté générale*) pääsisi yleisen säännön eli lain muodossa hallitsemaan valtiota. Tällä ei kuitenkaan Ranskan vallankumouksen aikaisessa opissa viitattu kansakunnan yhtenäisyyteen kielellisesti yms., vaan pikemminkin kansan oletettiin olevan hajanainen ja edustavan hyvinkin erilaisia intressejä, ja juuri sen takia tarvittiin sovittelua ns. yleisen edun löytämiseksi. Vasta myöhemmin 1800-luvulla etenkin Saksassa alettiin korostaa kansakunnan

¹⁴² Käytän tietoisesti rinnalla englanninkielistä termiä osoittaakseni, että ko. teoria on vierasperäinen. Suomenkielinen sana ”monitasoinen konstitutionalismi” ei ainakaan vielä kuulosta täysin vakuuttavalta.

yhtenäisyyttä ja sitä, että valtion lähtökohtana on oltava kansalaisten yhtenäinen identiteetti. Perustuslain avulla pyrittiin korostamaan tätä yhtenäisyyttä.

Voidaanko EU:n yhteydessä edes puhua perustuslakia säätävästä vallasta? Tai perustuslaista ”kansan aktina”? Koska EU:sta ei ole edes tarkoitus tehdä kansallisvaltiota, on itsestään selvää, että käsitteitä ja teorioita ole edes tarkoitus siirtää suoraan kansallisvaltiotasolta EU:n yhteyteen. EU:n tavoitteena ei myöskään missään tapauksessa ole EU-kansalaisten yhden yhtenäisen identiteetin luominen (yhteinen kieli yms.).

Perustuslakia säätävästä vallasta ei ole ollut tapana puhua EU:n yhteydessä, vaan EU:n demokraattinen legitimaatio on johdettu jäsenvaltioina olevista kansallisvaltioista. Niiden demokraattisesti valitut valtioelimet ovat olleet perustamassa EU:ta (kuten mitä tahansa valtioiden välistä järjestöä), ja sen perussopimukset ovat pohjimmiltaan yhä valtioiden välisiä sopimuksia. Tältä osin tilanne on ainakin osin ehkä jo muuttumassa. Nykyisestäkin käytännöstä voidaan todeta, että perussopimusten muutokset eivät ole kaikilta osin rinnastettavissa muiden kansainvälisten järjestöjen perussääntöjen muuttamiseen. Useimmiten EU:n perussopimusten muuttaminen merkitsee samalla myös jäsenvaltioiden oman perustuslakia säätävän vallan käyttöä – täysin siitä riippumatta, johtaako se perustuslain tekstin muuttamiseen jäsenvaltioissa. Kuten edellä olen korostanut, itse asiassa varsin harvoin on tuossa yhteydessä katsottu tarvittavan perustuslain muutoksia jäsenmaissa.

Suomalaisessa keskustelussa ainakin *Niilo Jääskinen* on käyttänyt EU:n yhteydessä sanaa ”perustuslakia säätävä valta”.¹⁴⁴ Sillä hän tarkoittaa samaa kuin vallitseva doktriini tuollaisella vallalla tarkoittaa kansallisvaltioiden osalta, eli ”oikeudellista toimivaltaa säätää valtiosääntöön kuuluvia oikeusnormeja”. Seläistahan ei EU:lla ainakaan yksinään nykyisen käsityksen mukaan ole. Unionin alkuperäistä ”perustuslakia säätävää valtaa” käyttivät aikoinaan kuusi perustajavaltiota. Nykyisen unionin ”perustuslakia muuttavan vallan” subjekteja ovat perussopimuksia muutettaessa kaikki unionin jäsenvaltiot, jotka ovat tuolloin sidottuja myös unionin toimielinten menettelylliseen myötävaikutukseen.¹⁴⁵

Jääskinen korostaa, että vaikka EU alun perin onkin perustunut kansainväliseen oikeuteen, on sille nykyään ominaista pikemminkin eräänlainen *sui generis*-luonne. Ylipäätään EU:n perustuslakikehityksestä puhuminen edellyttääkin irtautumista monilta osin kansainvälisoikeudellisista lähtökohdista. Perustuslakikehitys ymmärretään silloin pikemminkin institutionaalisesti kuin valtiosidon-

¹⁴³ *Jyräki* (1998), 79–80.

¹⁴⁴ *Jääskinen* (2001), 76, 78, 129.

¹⁴⁵ Muutokset valmistelee hallitustenvälinen konferenssi (HVK), jonka järjestämisestä päättää neuvosto yksinkertaisella enemmistöllä. Sen lisäksi asiasta on kuultava Euroopan parlamenttia, tarvittaessa myös komissiota, sekä rahapolitiikkaan vaikuttavien muutosten osalta EKP:ta. Ks. vielä voimassa oleva SEU 48 artikla.

naisesti. Tarkastelun kohteena on unionin oikeudellisten rakenteiden kehitys konstitutionaalisia periaatteita noudattavaksi (= ylimmän vallankäytön rajoittaminen ennalta annettujen ylempien tai perustavanlaatuisten oikeussääntöjen nojalla) ilman että kyse olisi samalla EU:n muuttumisesta (liitto)valtioksi.¹⁴⁶

EU:n perustuslakia säätävästä vallasta puhuttaessa on mielestäni realistista lähteä liikkeelle siitä ajatuksesta, että unionia ja sen jäsenvaltioita ei välttämättä ole edes kaikilta osin mahdollista tarkastella toisistaan irrallaan. Niin monin tavoin ne ovat yhteydessä keskenään, ja kumpikin vaikuttaa toisiinsa monin eri tavoin. Vasta noita vuorovaikutussuhteita tarkastelemalla saadaan asiasta kokonaisnäkemyks. Samaa lieenee tarkoittanut myös Jääskinen ehdottaessaan, että myös Euroopan parlamentin hyväksyntä tulisi asettaa unionin primäärioikeuden muutosten ehdoksi. Tämä merkitsisi juridisesti unionin perustuslakia säätävän vallan aitoa jakamista unionin ja sen jäsenvaltioiden kesken. Tällä hetkelläkin tuo valta on jaettu vastaavalla tavalla, mutta vain tosiasiallisesti, ei sitä vastoin muodollis-juridisesti. Jos tuollainen uudistus toteutettaisiin, sen jälkeen jäsenvaltiot eivät olisi enää ”perussopimusten herroja”, ja muutoksista neuvoteltaessa olisi pyrittävä pääsemään sellaiseen lopputulokseen, joka miellyttää myös Euroopan parlamenttia.¹⁴⁷ Parlamentin hyväksynnän edellyttäminen merkitsisi melkoista muutosta myös jäsenvaltioiden valtiosääntöjen perusperiaatteiden kannalta; enää ei kyse olisi ”normaalista” valtiosopimuksen muuttamisesta.¹⁴⁸ Jäsenvaltiot eivät nimittäin ole valtioina edustettuina Euroopan parlamentissa, vaikkakin jäsenvaltioiden kansalaiset ovat valinneet sinne edustajansa.

Periaatteellisella tasolla ei olisi mitään estettä sillekään, että perussopimusten muutoksen hyväksymiseen ei vastaisuudessa enää tarvittaisikaan kaikkien jäsenvaltioiden myötävaikutusta. Jotta tällaista menettelyä voidaan noudattaa perussopimusmuutosta vastustavan jäsenvaltion suhteen, edellytetään sen ensin ratifioivan tuollaista uudistusta tarkoittavan perussopimuksen tekstin muutoksen. Sen takia tuollaisen uudistuksen toteutuminen ei tunnu kovin todennäköiseltä, eikä siihen päätyntä myöskään EU:n perustuslakia valmistellut konventti. Jos niin tehtäisiin, voitaisiin EU:n osalta puhua jo liittovaltiosta.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Vrt. s. 135–139, jossa Jääskinen kuvailee sitä hypoteettista tilannetta, että EU:lle säädettäisiin valtiollisen konstituution kriteerit täyttävä perustuslaki.

¹⁴⁷ Jääskisen mielestä yllä mainitun uudistuksen myötä nykyiseen järjestelmään sisältyvä teoreettinen mahdollisuus unionin purkamisesta jäsenvaltioiden yksimielisellä päätöksellä poistuisi.

¹⁴⁸ Keväällä 2004 Euroopan parlamentin perussopimusvaliokunnassa vieraillut *Valéry Giscard d’Estaing* kehotti Euroopan parlamenttia hyväksymään ”symbolisesti” konventin perustuslakiehdotuksen, ellei HVK:ssa päästä asiasta yksimielisyyteen ennen v. 2004 Euroopan parlamentin vaaleja. Ks. tarkemmin parlamentin News Report: 10-03-2004. Ehdotuksen taustalta voidaan löytää periaatteellisempiakin kannanottoja.

¹⁴⁹ Tällaiseen ratkaisuun liittyvistä poliittisista ja oikeudellisista ongelmista ks. *Jääskinen* (2001), 125–127. Muutoksia vastustava jäsenvaltio joutuisi todellisuudessa valitsemaan unionista eroamisen ja muiden pakottaman muutetun perussopimuksen välillä. Sen sijaan siinä tapauksessa, että

4.2.2 Ingolf Pernicen uudenlainen analyysi

Mielestäni saksalaisen *Ingolf Pernicen* vuonna 1999 esittämä perustuslainsäätämisvaltaa koskeva analyysi on varsin oikeaan osuva kuvaamaan juuri tämänhetkistä tilannetta EU:ssa ja sen jäsenmaissa – ja etenkin niiden muodostamassa kokonaisuudessa.¹⁵⁰ Perustuslakia säätävä – tai muuttava – valta ei tosiasiaassa kuulu enää pelkästään kansallisvaltioille (jäsenvaltioille), vaan se on jakaantunut kahdelle eri tasolle. Kiinnostavinta tämän tosiasian myöntäminen on tietenkin jäsenvaltioiden kannalta. Pernicen lähtökohta on hyvin realistinen: suvereenisuus on jakaantunut kahdelle tasolle. Vastaavasti Euroopalla on hänen mukaansa monitasoinen (”multilevel”) konstituutio eli perustuslaki; sen muodostavat yhdessä jäsenvaltioiden perustuslait ja nuo valtiot yhteensitovat EY:n/EU:n perustamissopimukset. Vuonna 1999 voimaan tullut Amsterdamin sopimus oli Pernicen mielestä yksi tärkeä askel tuollaisen valtiosääntörakenteen muodostumisessa. EU:lle hyväksyttävä perustuslaki ei periaatteessa muuta tätä rakennelmaa millään tavoin, vaan pikemminkin virallistaa sen eräiltä tärkeiltä osin. Tähän palaan tarkemmin tutkimuksen lopussa.

Pernicen monitasoinen konstitutionalismi (”*multilevel constitutionalism*”) perustuu ajatukselle hypoteettisesta ”yhteiskuntasopimuksesta”, mutta tuollaisen sopimuksen ei välttämättä hänen mielestään tarvitse johtaa yhteen yhtenäiseen valtioon, eikä vastaavasti perustuslain tarvitsisi olla sidoksissa tiukasti valtion käsitteeseen, vaikka niin onkin yleensä tehty. Pernicen lähtökohdista liikkeelle lähdetessä jää tilaa ja mahdollisuuksia myös julkisen vallan monitasoiselle (”pluri- or multilevel”) organisoinnille. Liittovaltiot ovat ehkä tunnetuin esimerkki tämäntyyppisestä organisoinnista, mutta muitakin mahdollisuuksia on olemassa. Jokaisella tasolla ei tarvita valtiota, kuten on kuitenkin asianlaista liittovaltioiden suhteen. Keskeinen piirre tällaisessa uudentyypisessä julkisen vallan organisoinnissa on se, että minkään tason legitimitetti ei ole johdettavissa joltain toiselta tasolta. Sen sijaan kullakin tasolla on ”alkuperäinen” legitimitetinsä; ts. se on niiden ihmisten demokraattisesti perustama, joihin ko. vallan harjoittama politiikka vaikuttaa. Eri tasot eivät missään tapauksessa ole keske-

jäsenvaltioiden tietynsuuruisen määränemmistön ratifiointi riittäisi saattamaan voimaan muutokset sekä unionissa että kaikissa jäsenvaltioissa, jäsenvaltioiden täysivaltaisuuteen kohdistuisi niin olennainen rajoitus, että niiden asema kansainvälisen oikeuden näkökulmasta itsenäisinä ja suvereenina valtioina voitaisiin kyseenalaistaa. Sopimusmuutoksia vastustaneen jäsenvaltion näkökulmasta kyse olisi näet siitä, että ”sen alueella voimassa oleva konstitutionaalinen normisto muuttuisi ilman sen omien perustuslakia säätävää valtaa käyttävien elinten myötävaikutusta”. Tällaiset kysymykset olivat esillä myös konventissa, vaikka loppujen lopuksi tuollaisia muutoksia ei tehtykään.

¹⁵⁰ Ks. hänen artikkelinsa ”Multilevel constitutionalism and the treaty of Amsterdam: European constitution-making revisited?”, *Common Market Law Review*, Vol. 36 (1999), 703–750. Ks. myös *Pernice* (2003), 137–140. Eräät muutkin tutkijat ovat esittäneet samantyyppisiä ajatuksia. Niihin palaan tarkemmin VI luvussa.

nään kilpailevia, vaan niiden välillä vallitsee sen sijaan varsin tiivis vuorovaikutussuhde. Tästä osoituksena voidaan pitää myös unionin kansalaisuuden käsitettä, joka ei millään tavoin korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta. Päinvastoin unionin kansalaisuuden edellytyksenä on aina jonkun sen jäsenmaan kansalaisuus. Unionin kansalaisuutta voidaan pitää osoituksena siitä, että Euroopan unioni ei ole vain jäsenvaltioiden yhteenliittymä, vaan pikemminkin ihmisten (kansalaisten) unioni.¹⁵¹ Samoin oikeusvaltioperiaate ja jäsenvaltioiden perustuslaeissa turvatut yksilöiden perusoikeudet saavat turvaa myös EU:n tasolla.¹⁵²

Pernicen käsitys poikkeaa melkoisesti perinteisestä käsityksestä, jonka mukaan EU:n legitimaatio johdetaan aina sen jäsenvaltioista. Vain jälkimmäisten vallan kuvitellaan silloin olevan ”alkuperäistä”. Ns. monitasoinen konstitutionalismi perustuu sitä vastoin ajatukselle, että EU:n jäsenvaltion konstitutionaalista autonomisuutta on nykyään rajoittamassa eurooppalainen konstitutionaalinen järjestys. Liittymällä yhteen EU:ksi jäsenvaltiot ovat ainakin tosiasiallisesti menettäneet osan kompetenssi-kompetenssiaan EU:n perustuslakia säätävän vallan hyväksi. Tämän jälkeen se, missä määrin jäsenvaltiolla on julkista valtaa ja min-kälaisia tehtäviä sille kuuluu, on pääteltävissä vain laajemmasta EU-kontekstista. Tämä yksittäisen jäsenvaltion ja EU:n organisaation muodostama kokonaisuus on nyt tarkastelun lähtökohtana, eikä siinä voida enää ilman muuta lähteä EU:n alisteisuudesta jäsenvaltioille.¹⁵³

Tuollainen käsitys edellyttää luovuttavan perinteisestä käsityksestä, jonka mukaan EY:n oikeus saa aina pätevyytensä kansallisesta oikeudesta. Pernice perustelee kantaansa siten, että perustamissopimukset yhdessä jäsenvaltioiden perustuslakien kanssa muodostavat EU:n todellisen konstituution eli perustustalain. Jäsenvaltioiden kansalaiset ovat hyväksyneet niistä molemmat, perussopimukset sitä kautta, että he ovat – yleensä edustajiensa välityksellä – käyttäneet perustuslaissa säänneltyä sopimuksentekovaltaa.¹⁵⁴ Keskeistä tässä ajattelumallissa on se, että liikkeelle ei enää lähdetäkään valtioista: siitä, että valtiot ovat rajoittaneet suvereenisuuttaan EU:n hyväksi. Sen sijaan kiinnitetään huomiota siihen tosiasiaan, että kaikkien jäsenmaiden perustuslait edellyttävät perussopimusten muutoksiin kansanedustuslaitoksen suostumuksen ja toisinaan myös

¹⁵¹ Kuten Pernice, em. artikkelissa, 722, toteaa, unionin kansalaisuutta voidaan pitää osoituksena siitä, että kansalaiset ovat solmineet keskenään ”eurooppalaisen yhteiskuntasopimuksen”.

¹⁵² Huom! myös Pernicen huomiot, 718–719.

¹⁵³ Huom! myös Jääskinen (2001), 80: ”Pohjimmiltaan EU:n perustuslakikehityksessä kysymys on jäsenvaltioiden suvereniteetin rajoittumisesta pelkkää toimivaltuuksien siirtämistä tai täysivaltaisuuden yhdistämistä (– –) syvällisemmässä merkityksessä. Perustuslakikehityksen ydinsisältönä on pidettävä sitä, että jäsenvaltioiden valta määrätä velvoitteistaan ja oikeuksistaan rajoittuu unionin toimielinten sekä yksityisten oikeussubjektien hyväksi tavalla, joka ei koske pelkästään jäsenvaltioiden yksipuolisia toimia, vaan myös niiden kollektiivista päätöksentekoa.”

¹⁵⁴ Ks. myös de Witte (1998), 285.

kansanäänestyksen. Tämä voidaan tulkita myös siten, että tuollaisissa sopimuksissa on kyse perustuslakia säätävän vallan käyttämisestä ja tuota valtaa käyttävät aina osallistujavaltioiden kansalaiset. Tällaisella prosessilla on kaksijakoinen vaikutus: toisaalta EU:n ylivaltiollisille instituutioille annetaan sitä kautta uutta valtaa, ja sikäli kuin silloin törmätään ristiriitaan kansallisten perustuslakien säännösten kanssa, noita säännöksiä muutetaan joko nimenomaisesti tai muutos tapahtuu perustuslain uudenlaisen tulkinnan kautta. Tässä prosessissa samalla unionin kansalaisen asema vahvistuu koko ajan, tulee merkittävämmäksi. Hän tulee osalliseksi siitä ”kansan aktista”, jolla perustuslaki hyväksytään.

Vielä on ratkaistava EY:n oikeuden ja kansallisen oikeuden välinen suhde: miten on perusteltavissa EY:n oikeuden etusija jäsenvaltioiden oikeuteen nähden. Pernice päätelee, että – nimenomaisen, päinvastaista osoittavan säännöksen puuttuessa – EY:n oikeuden etusija on hyväksytty Euroopan unionin monitasoisen konstitutionaalisen järjestelmän lähtökohdaksi.¹⁵⁵ Edellä mainituin perustein voidaan olettaa, että myös jäsenvaltioiden kansalaiset ovat hyväksyneet lähtökohdaksi sellaisen poliittisen toiminnan rakenteen, jossa myös jäsenvaltioiden yläpuolella on uudenlaisia poliittisen toiminnan organisaatioita. Kun lähtökohdaksi otetaan tähän tapaan kansalaisten – ei enää valtioiden – näkökulma, tilanne näyttää aivan toisenlaiselta kuin, mihin on tähän asti totuttu. Tässä uudessa tilanteessa ei ole enää mahdollista alistaa EY:n oikeutta kansalliselle oikeudelle sen pätevyyden perustan tai legitimiymyden osalta, vaan kummankin demokraattinen legitimaatio on johdettavissa suoraan kansalta.¹⁵⁶

Pernicen teoria on luonnollisesti pohjimmiltaan hypoteettinen, kuten ylipääntään yhteiskuntasopimukseen perustuvat teoriat aina ovat, mutta juuri jotain tuolaista kaivataan Euroopan tämänhetkiseen tilanteeseen. Myös konventin perustuslakiehdotuksen luomaan uuteen tilanteeseen se sopii mielestäni erittäin hyvin. Perinteinen konstitutionalismi ei vastaa enää kovin hyvin tämän päivän uusiin yhteiskunnallisiin haasteisiin. Jos perussopimusten muuttamiseen vaadittaisiin Jääskisen ehdottamalla tavalla aina nimenomaisestikin Euroopan parlamentin suostumus (hyväksytyn perustuslain osalta parlamentin roolista ks. IV-443 artikla), se vahvistaisi entisestään edellä mainittua teoriaa. Vielä paremmin siihen sopisi kaikissa jäsenmaissa EU:n perustuslaista järjestettävä kansanäänestys, millä vaatimuksella Pernice on myöhemmässä vaiheessa täydentänyt teoriaansa.¹⁵⁷ Sitä kautta kansalaisten hyväksyntä EU:lle olisi mahdollisimman suoraa,

¹⁵⁵ Tarkemmin ks. *Pernice*, em. artikkeli, 713–715.

¹⁵⁶ *Pernice* tähdentää em. artikkelissaan, 719: ”– primacy of European law in the multilevel constitutional system of the European Union is founded on the common decision of the peoples of the Member States to achieve a functioning structure of political action above the State level; and this structure may not be put into question by the institutions of an individual Member State.”

¹⁵⁷ *Pernice*, WHI-Paper 4/02, 3. Vrt. *Kiljunen*, 207.

mutta sen lisäksi tarvitaan kansalaisten perinteisellä tavalla antama hyväksyntä, sillä myös jäsenvaltioiden on hyväksyttävä EU:n perustuslaillinen sopimus samoin kuin myös siihen myöhemmin tehtävät muutokset.

4.3 LOPUKSI

Tämänhetkistä eurooppalaista konstitutionalismikeskustelua voidaan luonnehtia siten, että ennen kuin asiassa voidaan mennä eteenpäin, on ensin kyseenalaistettava nykyisentyypinen kansallisvaltiopohjainen perustuslakimalli ainoana mahdollisuutena samoin kuin myös sen taustalla oleva demokratiakäsitys. On olemassa muunkinlaisia vaihtoehtoja ymmärtää demokratia, ja niissä kaikissa on erilainen käsitys kansalaisten roolista, heidän osallistumismahdollisuuksistaan.¹⁵⁸ Etenkin *Richard Bellamy* on eritellyt mielenkiintoisella tavalla erilaisia konstitutionalismin malleja ja erityisesti EU:n tämän hetkistä kehitystä silmällä pitäen sopivinta mallia.¹⁵⁹ Niistä mitään ei tietenkään voida soveltaa käytännössä sellaisenaan, ja niiden merkitys onkin lähinnä itsestäänselvyyksien kyseenalaistamisessa.

Nykyaikaisen eurooppalaisen konstitutionalismin lähtökohdaksi lienee hyväksyttävä se tosiasia, että päätöksenteko on tänä päivänä varsin hajautunutta, jakaantunut usealle eri tasolle. Tästä tuskin enää vallitsee missään erimielisyyttä, ja muutos näkyy selvästi myös valtiosääntöteorian tasolla.¹⁶⁰ Samaan tapaan kuin esimerkiksi Jyränki on usein Suomen osalta korostanut, Bellamy korostaa myös EU:n osalta, että oikeudellisen valtiosäännön ohella pitää muistaa myös poliittisen valtiosäännön olemassaolo. Tällä hän tarkoittaa vallitsevaa poliittista päätöksentekojärjestelmää, sitä ketkä tosiasiallisesti käyttävät julkista valtaa ja millä tavoin. Kyse on myös näkökulmaerosta, sillä oikeudellisesta valtiosäännöstä pu-

¹⁵⁸ Toisaalta on hyvin ymmärrettävissä, että teorianmuodostuksessa ei ole vielä edetty kovin pitkälle, sillä ylipäätään perustuslaista on puhuttu EU:n yhteydessä vasta kovin lyhyen aikaa. Siitä, miten perustuslain käsite tuli EU:n virallisiin dokumentteihin, ks. *Walker* (2001), 19–25. Vrt. komission heinäkuussa 2001 antama *European Governance: White paper* ("Eurooppalainen hallintotapa, Valkoinen kirja"), jossa ei vielä perustuslain käsitettä käytetty, vaikka tosiasiallisesti siinä oli sisällöllisesti paljolti samoista asioista, mistä säännellään perustuslailla.

¹⁵⁹ Ks. myös *Bellamy & Castiglione* (1999).

¹⁶⁰ Erinomaisena teoreettisena yhteenvetona niistä muutoksista, joita valtiosääntöteoriassa on tapahtunut EU:n kehityksen myötä ks. *Besson*, *European Law Journal*, Vol. 10 (2004), 277–281. Hän tiivistää muutoksen kolmeen kohtaan: 1) suvereenisuuden käsite on muuttunut siten, että nykyään on syytä käyttää termiä "co-operative sovereignty", 2) yhtenäisen normihierarkian sijaan oikeusjärjestysten välisiä suhteita voidaan luonnehtia sanalla "pluralist" tai "heterarchial", ja 3) perustuslakikontrolli rakentuu keskustelun varaan, ts. pyritään ottamaan huomioon eri oikeusjärjestysten asettamat vaatimukset.

huttaessa lähtökohta on oikeudellinen, kun taas poliittisesta valtiosäännöstä puhuu mieluummin valtiotieteilijä. Ero ei kuitenkaan ole kovin jyrkkä.¹⁶¹ Kaikista poliittisen päätöksenteon mekanismeista ei koskaan voida säännellä tiukoin oikeudellisin normein eikä aina niin välttämättä edes haluta tehdä. Syyt siihen voivat olla eri tilanteissa hyvinkin erilaisia. Esimerkiksi EY:n oikeuden etusijasta tai sen välittömistä oikeusvaikutuksista ("direct effect") ei ole vielä tällä hetkellä nimenomaisia säännöksiä EU:n oikeuden tasolla eikä ainakaan suoraan myöskään useimpien jäsenmaiden perustuslaeissa.¹⁶²

Uudesta poliittisesta valtiosäännöstä saadaankin todellinen kuva vasta sitten, kun otetaan huomioon tosiasiallinen tilanne sekä kussakin jäsenmaassa että myös EU:n tasolla. Sen lisäksi huomiota on kiinnitettävä myös näiden yhdessä muodostamaan kokonaisuuteen, sillä todellisuudessa vasta tuo kokonaisuus antaa oikean kuvan todellisesta vallankäyttötilanteesta. Ylipäätään poliittista keskustelua käydään sekä jäsenvaltioissa että EU:n tasolla, vaikka samat henkilöt muodostavatkin sekä kansallisvaltiokansalaisten että toisaalta myös EU:n kansalaisten joukon. Tästä kaksijakoisuudesta ei ole edes tarkoitus päästä eroon, vaikka se osin saattaaakin vaikuttaa päällekkäiseltä. Kummankin kansalaisen roolissa yksilöllä saattaa olla vähän erilainen tehtävä.

Parhaillaan käynnissä olevaa EU:n konstitutionalismikeskustelua edelsi 1990-luvun alussa käyty unionin kansalaisuutta koskenut keskustelu, johon täytyy vielä palata eräiden lähtökohtien ymmärtämiseksi.¹⁶³ Unionin kansalaisuutta perusteltiin tuolloin muun muassa legitimitetin vahvistamistarpeella, mutta samalla kuviteltiin sen toteutuvan automaattisesti sitä kautta, että juridisin muodoin luodaan unionin kansalaisuus siihen liittyvine oikeuksineen. Prosessi oli kaiken kaikkiaan varsin passiivinen, paljolti ulkoapäin johdettu. Unohdettiin, että poliittisen yhteisön luomiseen tarvitaan kansalaisten itsensä aktiivinen rooli. Siihen kuuluu olennaisesti myös kiistely siitä, mitä oikeuksia kullekin kuuluu.¹⁶⁴

Tilanne, jossa perustuslainsäätämisvaltaa käytetään "aidossa" tilanteessa, on erittäin sopiva tilanne keskustella siitä, millaisia oikeuksia kullekin kuuluu. Myös tutkijan kannalta tällaisen uuden tilanteen löytäminen on varsin "herkullista". Aiemmin tuollainen tilanne oli käsillä nykyaikaisen kansallisvaltion ja sen perustuslain historiallisessa syntyvaiheessa samoin kuin minkä tahansa vasta itsenäistyneen valtion käyttäessä tuota valtaansa. EU:n osalta tällainen prosessi on parhaillaan käynnissä, vaikei siinä ihan tyhjästä enää aloitettukaan. Voidaan

¹⁶¹ Bellamy (2001), 50–51. Useimmiten ne ovat hänen mukaansa täydellisessä sopusoinnussa keskenään.

¹⁶² Ensimmäisinä viitteinä asiasta EU:n tasolla ks. *Amsterdamin sopimuksen pöytäkirja N:o 30 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta* (epäsuora viittaus EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöön). Tarkemmin ks. Jääskinen (2001), 83.

¹⁶³ Tästä yhteydestä ks. myös Tiilikainen (2001), 488–497.

¹⁶⁴ Bellamy (2001), 41–43. Ks. myös Weiler (1999), 336–337.

jopa sanoa niinkin, että nyt vaan puetaan kirjalliseen muotoon tosiasiaa jo olemassa oleva EU:n perustuslaki. Joka tapauksessa jonkinlaisen EU:n ”oikeudellisen valtiosäännön” syntyä voimme nyt ehkä todistaa ja ehkä osallistua siihen prosessiin. Siinä on useita eri vaiheita eikä vielä tiedetä, mihin lopputulokseen siinä päädytään. Laajan keskustelun synnyn mahdollistamiseksi perustuslainsäätämisen prosessin tulee olla mahdollisimman avointa ja myös kansalaisten mielipiteitä tulee kuunnella. Tähän pyrittiin nimittämällä laaja-alainen valmistelukunta eli konventti valmistelemaan EU:n perustuslakia, ja vasta sen työn pohjalta hallitustenvälinen konferenssi ryhtyi valmistelemaan asiaa.

Konstitutionalismin taustalla on aina jokin teoria siitä, miten poliittinen demokratia toimii. Tosin käytännössä konstitutionalismin on viime aikoina yleisesti katsottu edustavan tiettyjä universaaleja, itsestään selviä arvoja, joita ei ole edes tarvinnut perustella – tai odottaa kansalaisten nimenomaan joka kerta hyväksyvän ne uudelleen. Näin ei kuitenkaan ole asianlaita, joten on tärkeää, että EU:n perustuslain säätämisen prosessi perustuu tietoisille valinnoille eikä vain automaattisesti omaksuta jo olemassa olevia kansallisvaltioista peräisin olevia malleja. Kyseessä on monessa suhteessa kaikista aikaisemmista, periaatteessa hyvinkin samanlaisilta näyttävistä tilanteista poikkeava tilanne.

Konstitutionalismi voidaan rakentaa joko liberalismiin, sosialidemokratian tai ns. kommunitarismiin pohjalle. Niistä kaksi ensiksi mainittua ovat oikeuksista liikkeelle lähteviä, vaikka niillä kummallakin on jossain määrin erilainen käsitys siitä, mitä oikeuksia kansalaisille kuuluu ja miten ne perustellaan. Sen sijaan kommunitarismia ei voida pitää oikeuksia koskevana teoriana, vaan pikemmin poliittisena teoriana. Yksilöiden oikeuksien sijaan se korostaa oikeuksien yhteisöllistä puolta, sitä mikä on parhaaksi kokonaisuuden kannalta. Bellamyn mielestä usein tosin liioitellaan yhteisöjen homogeenisuutta; itse asiassa juuri erimielisyyksien olemassaolo tekee politiikan tarpeelliseksi.¹⁶⁵

EU:n erikoisuus piilee siinä, että sen suhteen olisi ehkä mahdollisuus toteuttaa myös käytännössä ajatus politiikasta erilaisten mielipiteitten jatkuvana kamppailuna. Tällä viitataan siihen, että EU:n kansalaiset eivät ole läheskään niin homogeeninen joukko, mihin kansallisvaltioissa on totuttu, eikä heitä ole edes tarkoitettu yhtenäistää identiteitiltään tms. Sen takia tämä tilanne on lähtökohdiltaan täysin toinen kuin kansallisvaltion perustuslakia hyväksyttäessä. Bellamy puhuikin tässä yhteydessä uusrepublikanismista erotuksena kansallisvaltion, etenkin Ranskan, yhteydessä käytettyyn republikanismin käsitteeseen.¹⁶⁶ Uusrepub-

¹⁶⁵ Tarkemmin ks. *Bellamy* (2001), 51–58. Tässä yhteydessä ks. myös *Nuotio* (2001), 44–51 ja sama, LM 2003, 1221–1223 (ero liberalismiin ei perusoikeussuojan kannalta asiaa tarkasteltaessa ole kuitenkaan niin suuri, kuin on usein oletettu).

¹⁶⁶ Ks. myös *Bellamy & Castiglione* (1999), 16–20: miksi uusrepublikanismi sopii paremmin tähän yhteyteen paremmin kuin perinteisempi liberaali demokratia. Vrt. tosin *Viroli*, 57–67, jonka

likanismin idea sopii EU:n yhteyteen erityisen hyvin sen takia, että EU:ssa lähes kaikki on jonkinlaisessa käymistilassa. Kansalaisten aktiivisuudesta riippuu, miten joustava ja samalla kansalaisten tarpeita kuunteleva EU:sta muodostuu. Tuleeko siitä aidosti kansalaisia lähellä oleva? Kansalaisten kaikenlaisien perusoikeuksien turvaaminen on tärkeää, jotta heillä on mahdollisuus osallistua tulevan EU:n rakentamiseen.

Joulukuussa 2000 poliittisena julistuksena hyväksytyn EU:n perusoikeuskirjan tarkoituksena on vahvistaa oikeudet, jotka perustuvat jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin. Mitä tämä käytännössä tarkoittaa? Onko jäsenvaltioilla kovinkaan paljon yhteisiä valtiosääntöperinteitä? Melko erilaisille lähtökohdille tärkeimpien jäsenvaltioiden perustuslait on pohjimmiltaan rakennettu, vaikka viime aikoina erot ovatkin ehkä olleet vähenemään päin. Myös Bellamy kiinnittää huomiota EU:n perusoikeuskirjan turvaamien oikeuksien lähtökohtiin; johdannon mukaan Euroopan kansat ovat päättäneet jakaa keskenään ”yhteisiin arvoihin perustuvan tulevaisuuden”. Edelleen ”unioni on tietoinen henkisestä ja eettisestä perinnöstään”. Mitä tämä käytännössä tarkoittaa? Onko todella olemassa tuollaiset yhteiset arvot vai tulisiko vasta käydä keskustelua siitä, mitä ne oikeastaan ovat? Toisaalta samassa johdannossa todetaan myös, että yhteisten arvojen vaaliminen ja kehittäminen tapahtuu kunnioittaen Euroopan kansojen kulttuurien ja perinteiden monimuotoisuutta sekä jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä. Tässä ei ilmeisesti perusoikeuskirjan valmistelussa nähty mitään ristiriitaa.¹⁶⁷

Bellamy näkee perusoikeuskirjan jokseenkin konservatiiviseksi; sen tarkoituksenaan oli vain vahvistaa ”status quo”. Hänen mukaansa saattaa jopa käydä niin, että EY:n tuomioistuimesta tulee tärkein perusoikeuksien puolustaja. Niinhän on ollut asianlaita tähänkin asti. Bellamyn mielestä Euroopan parlamentti poliittisena elimenä olisi ehkä kuitenkin ollut alusta alkaen paras paikka perusoikeuksia koskevalle keskustelulle. Vasta silloin kansalaiset saisivat perinteisen republikanistisen tradition mukaisesti itse – tai ainakin edustajiensa välityksellä – päättää, mitä oikeuksia heille turvataan.¹⁶⁸ Pyrkimällä vahvistamaan perusoi-

mielestä republikanismia ei voida ilman muuta lukea yhdeksi kommunitarismin muodoksi, kuten yleensä on tehty (mm. Habermas).

¹⁶⁷ Vrt. EU:n perustuslain johdanto, johon sisältyy EU:n uusi ”slogan”: ”moninaisuudessaan yhtenäinen Eurooppa”. Ks. myös I-8 artikla.

¹⁶⁸ Bellamy (2001) toteaa (s. 65) aivan oikein: ”Citizenship is frequently identified with mere membership of a given system of possession of the entitlements that follow. However, the most important entitlement is the leverage such membership gives for changing its terms and conditions. – – However, there is no necessary telos towards an ever-expanding and fuller system of rights that is to be regarded as somehow more just or better than what went before. Rather, citizenship practice is a continuously reflexive process, with citizens reinterpreting the basis of their collective life in new ways that correspond to their evolving needs and ideals. The role of constitutionalism

keuskirjan asemaa ja sitä kautta kansalaisten oikeuksia parlamentti voisi Bellamyn mukaan vahvistaa myös omaa asemaansa, vahvistaa legitiimiyttään kansalaisten keskuudessa. On kuitenkin hyvin ymmärrettävissä, miksi noin ei käynyt. Euroopan parlamentin institutionaalinen asema on ollut aina näihin päiviin asti selvästi heikompi kuin EY:n tuomioistuimen asema, joten ainoastaan viimeksi mainittu on käytännössä pystynyt kehittämään EU:n perusoikeussuojaa. Tuomioistuin oli lähes ”pakotettu” ottamaan perusoikeudet huomioon, koska parlamentti ei ollut niin tehnyt. Näin toimimalla se samalla vahvisti demokraattisen oikeusvaltion perustaa. Tuollaisesta parlamentin ja tuomioistuimen vastakkainasettelusta on ainakin periaatteessa päästy eroon EU:n perusoikeuskirjan myötä; sen 51 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat kaikkia unionin toimielimiä. Samanlainen lähtökohta tuli tuolta osin hyväksytyksi myös EU:n perustuslakiin (II-111 artikla).¹⁶⁹

EU:n perustuslakia valmistelemaan nimetty tulevaisuuskonventti oli luonnollisesti paras paikka tuollaiselle keskustelulle, ja sen takia sen toiminta rakennettiin alusta alkaen mahdollisimman suuren avoimuuden pohjalle. Tämän pyrkimyksen kanssa on tietenkin jossain määrin ristiriidassa se, että konventin työkentelyn päättyessä kesällä 2003 eräät konventin suomalaisjäsenet (*Tiilikainen, Vanhanen*) syyttivät julkisesti konventin ranskalaista puheenjohtajaa jopa yksinvallostasta ja keskustelun estämisestä.¹⁷⁰ Ehkä käytäntö ei aina vastaa teoriaa.

lies in promoting the civic freedom for such activity to unfold in ways that avoid dominating others.”

¹⁶⁹ Myös *Walker* (2001a), 120–141, korostaa, että EU:lla tulisi olla ihmisoikeuspolitiikka, jonka toteuttaminen olisi erityisesti parlamentin tehtävänä. Kyse on samasta asiasta, mistä Suomessakin puhutaan, kun sanotaan, että perusoikeuksien yksi tehtävä on olla eräänlainen toimintaohjelma lainsäätäjälle. Poliitiikka on kuitenkin paljon muutakin kuin vain perustuslain asettamien toimintaohjelmien toteuttamista.

¹⁷⁰ Ks. tästä myös *Stubb*, HS 6.7.2003 ja *Kiljunen*, 56–57, 212–216.

V

VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDEN
YLEISET OPIT SUOMESSA –
MUUTTUVAA JA MUUTTUMATONTA

1 Taustaa

Suomi on mielenkiintoisessa tilanteessa tällä hetkellä, sillä viimeisen kymmenen vuoden sisällä maamme valtiosääntöoikeudellinen järjestelmä on kokenut melkoisia muutoksia. Ensinnäkin Suomesta tuli EU:n jäsen vuonna 1995, ja siitä muutaman vuoden kuluttua, vuonna 2000, Suomi sai uuden perustuslain. Suomen vielä lyhyt EU-jäsenyyskausi on ollut myös vilkkainta EU:n kehittämis-aikaa, mikä seikka ei ole voinut olla vaikuttamatta myös yksittäisen jäsenvaltion valtiosääntöiseen järjestelmään. Pelkästään Suomen uuden perustuslain tekstin perusteella tapahtuneen muutoksen merkittävydestä ei tosin välttämättä voida vielä tehdä kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Siihen tarvitaan jo muu-
takin tietoa.

Miten tähän kaikkkeen ovat suhtautuneet suomalaiset valtiosääntöoikeuden tutkijat? Osuvin sana kuvaamaan tilannetta on ehkä ”hämmennys”. Itse asiassa koko kysymykseen ei ole vielä edes otettu kovin syvällisesti kantaa, koska uuden perustuslain soveltamiskäytäntöäkään ei vielä kovin pitkältä ajalta ole. Koska Suomen uusi perustuslakikaa ei mainitse *nimenomaisesti* maamme EU-jäsenyyttä², merkitseekö tämä vastaavasti myös sitä, että asia ei liikuta valtiosääntöoikeuden tutkijoitakaan?³ Aivan näin ei sentään ole asianlaita, sillä tuleehan Suomen EU-jäsenyys välillisesti näkyviin muun muassa perustuslain suvereenisuutta koskevien säännösten kautta. Tällä viitataan perustuslain 1 §:n 3 momentin mainintaan Suomen osallistumisesta ”kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi”.⁴ Tosin valtio-

¹ Kuten tarkkaavainen lukija saattaa huomata, otsikko on mukaillen lainattu *Veli Merikoskelta* (”Muuttumatonta, muuttuva valtiosääntö”, 1969). Vrt. myös *Mikael Hidén*: Perusoikeuksien yleiset opit – muuttuvaa ja muuttumatonta, LM 1996, 753–769.

² On tosin Suomea pitempäänkin EU:n jäseninä olleita valtioita, joiden perustuslaeissa ei ole nimenomaista mainintaa jäsenyydestä. Näin on ainakin Alankomaissa, Espanjassa, Italiassa, Kreikassa, Luxemburgissa ja Tanskassa.

³ Vrt. politiikan tutkijan (*Niilo Kauppi*) tässä yhteydessä esittämä huomautus, *Politiikka* 2002, 2: ”Mitä radikaalimpi uudistus, sitä syvempi kuilu tekstin ja todellisuuden välillä ja mitä syvempi kuilu, sitä kauemmin sen ylittäminen kestää. Mitä radikaalimpi uudistus, sitä vähemmän teksti heijastaa todellisuutta.”

⁴ Konkreettisemmin ks. perustuslain 8 luku (*Kansainväliset suhteet*): 93, 94, 96 ja 97 §:t. Vrt. esim. *Jyrängin* mielestä (Oikeus 1997, 250–251) uuden perustuslain alkulukuun olisi tullut ottaa viittaus Suomen EU-jäsenyyteen. Hänen mukaansa tällainen vaihtoehto tuli torjutuksi lähinnä siitä syystä, että perustuslain 1 luku olisi liian näkyvä paikka ja ”viittaussäännöksen sijoittaminen sinne antaisi siksi virheellisen kuvan asioista”. Hän ei kuitenkaan täsmennä, mitä tuolla tarkasti ottaen tuolla tarkoittaa. Ks. myös *Jyränki* (2000), 54. Vrt. myös *Sipposen* (2000) kritiikki, 393–394.

sääntötutkijoista etenkin *Jyräski* on useassa eri yhteydessä todennut, että Suomen EU-jäsenyyden aikana perustuslakien kokonaisuudistuksellakaan ei ole enää samanlaista merkitystä kuin sillä olisi ollut vielä 1970-luvulla, jolloin kokonaisuudistukseen tähtäävä hanke oli edellisen kerran vireillä. Tätä hän perustelee sillä, että osa valtiolliseksi vallankäytöstä luonnehdittavasta toiminnasta on nyt kokonaan Suomen perustuslain ulottumattomissa. EU:n perustuslakihankkeen edetessä Suomessakin joudutaan vielä lähivuosina tekemään monia periaatteellisia ratkaisuja, ja silloin nähdään myös, mikä merkitys edellä mainituille perustuslainsäädännöksille käytännössä annetaan.

Myös poliitikot näyttävät olevan uudesta tilanteesta yhtä hämmentyneitä kuin tutkijatkin.⁵ Pidän aika turhana edes yrittää ennustaa, miten pitkäikäinen Suomen uudesta perustuslaista tulee.⁶ Esimerkiksi oikeusministerinä vuonna 2000 perustuslain voimaan tullessa toiminut *Johannes Koskinen* on ennustanut, että uusi perustuslaki tulee olemaan voimassa ainakin seuraavat 80 vuotta (Aamulehti, 22.1.1999). Toisaalta, ennustihan myös aikanaan pitkään oikeusministerinä toiminut *Christoffer Taxell* vuonna 1984, että vuoden 1919 Hallitusmuoto olisi voimassa vielä pitkälle 2000-luvulle.⁷ Tiettyä perää on kuitenkin väitteissä, joiden mukaan Suomen perustuslain kehitys on monelta osin sidoksissa EU:n kehitykseen: hyväksytäänkö EU:lle oma perustuslaki, ja miten pitkälle EU:n liittovaltiokehitys etenee. Tällaiset kysymyksenasettelut alkoivat nousta esille suomalaisessa keskustelussa 1990-luvun lopussa, tosin ehkä jonkin verran yksinker-

Scheinin puolestaan totesi perustuslakivaliokunnalle 26.8.1998 uutta perustuslakia koskevasta *HE:stä 1/1998 vp.* antamassaan – varsin kriittisessä – lausunnossa mm. seuraavaa: ”Eräs alue, jolla hallituksen esitys ei vastaa ajankohdan haasteisiin, on kansallisen perustuslain kirjoittaminen siten, että se oikealla tavalla vastaa Suomen paikkaa kansainvälisessä yhteistyössä. – Jos asiasta ei otettaisi säännöstä perustuslakiin – ylikansallisia toimielimiä nimeltä mainiten tai nimiä mainitsematta – lopputulos olisi Euroopan unionin jäsenyyden oloissa epäuskottava sekä yrityksenä kuvata valtiollisen vallan käyttö että normatiivisena ohjeena siitä, miten asioiden hoito on järjestettävä.” (Pidän PeV:lle annettuihin asiantuntijalausuntoihin viittaamista vähän ongelmallisena, vaikka ne sinänsä julkisia ovatkin. Olen turvautunut tähän vain sellaisten tutkijojen osalta, jotka eivät ole tieteellisissä julkaisuissa käsitelleet noita asioita.)

⁵ Ks. esim. eduskunnan täysistuntokeskustelu uuden perustuslain säätämistä koskevaa hallituksen esitystä 1/1998 vp. käsiteltäessä, lähetekeskustelu, 10.2.1998 (ed. *Jansson*, rkp): ”Minä olen sitä mieltä, että jos tämä uudistushanke kaatuu, niin Suomen seuraavan perustuslain nimi on ilmeisesti Eurooppalainen perustuslaki.” Eihän asia tietenkään ihan noin ole.

⁶ Vrt. myös *Jyräski* (2000), 30: ”Monia jo tässä ajassa liikkuvista tärkeistä kysymyksenasetteluistakaan ei ole perustuslakia valmisteltaessa otettu huomioon. Siksi sille tuskin voi ennustaa kahdeksankymmenen vuoden korkeaa ikää, minkä vuoden 1919 hallitusmuoto, tosin melkoisesti muutettuna, ehti saavuttaa.”

⁷ Kuten *Uimonen*, 263, toteaa: ”Harvoinpa on korkean tason arvio mennyt yhtä perusteellisesti metsään. Suomi sai uuden vuosisadan alkajaisiksi kokonaan uuden perustuslain. Taxellin kustannuksella on kuitenkin turha nauraa. Lausunto kuvastaa vain sen hetkistä poliittista ilmapiiriä.” Vrt. prof. V. Merikoski (k. 1982) sitä vastoin osui oikeaan v. 1974 epäillessään, saisiko hän koskaan käteensä Suomen uutta valtiosääntöä.

taistetussa muodossa vielä silloin.⁸ Nyt lieene jo selvää, että ei ole olemassa mitään viitteitä siitä, että kansallisia perustuslakeja ei enää EU:n alueella tarvittaisi. Niiden rooli ja merkitys tosin saattavat muuttua melkoisesti, ja siihen on valtiosääntöoikeudenkin sopeuduttava.

EU:n puitteissa tapahtuva kehitys ei myöhemminkään välttämättä johda siihen, että Suomen perustuslain joidenkin pykälien sanamuotoja muutetaan tai säädetään jopa kokonaan uusi perustuslaki Suomelle. Yhtä hyvin uuden tilanteen asettamat vaatimukset voidaan täyttää myös perustuslain tulkintaa muuttamalla.⁹ Samanaikaisesti on nähtävissä myös valtiosääntöoikeuden yleisten oppien vähittäinen muuttuminen uuden tilanteen edellyttämällä tavalla; tässä näkyy tutkijoiden ja käytännön välinen vuorovaikutus. Tätä muutosta on vaikea ennustaa etukäteen ja vielä vaikeampi on arvioida, millaista aikataulua se noudattaa.

Tutkittaessa Suomen valtiosääntöjärjestelmän muuttumista viime vuosien aikana tarkastelun ajalliseksi lähtökohdaksi voidaan mielestäni perustellusti ottaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan lokakuussa 1994 esittämä perustuslain täydellisyysperiaatetta koskeva vaatimus (*PeVL 14/1994 vp.*). Sellaisen valiokunta esitti Suomen EU-jäsenyyssopimusta koskevassa lausunnossaan (” – valtiosääntöpoliittinen perustuslain täydellisyysperiaate puoltaa EU:n jäsenyyden vaikutusten näkymistä myös hallitusmuodon tekstistä”¹⁰), jolloin ei kuitenkaan ollut vielä tiedossa, että Suomessa ryhdyttäisiin perustuslain kokonaisuudistukseen itse asiassa hyvinkin pian.¹¹ Entä miten valiokunnan esittämä täydellisyysvaatimus on toteutunut käytännössä? Miten vuoden 2000 perustuslakia säädettäessä tuollaiseen vaatimukseen suhtauduttiin? Mitä puolestaan voidaan päätellä siitä, jos täydellisyysperiaate ei toteudu käytännössä? Miten tämä asia liittyy kirjan alussa (s. 57) esille tuomaani käsitteeseen ”eurooppalainen valtiosääntöoikeus”? Merkitseekö sen kehittyminen sitä, että mainitsemani täydellisyysperi-

⁸ Vrt. myös *Jyränki*, Oikeus 1997, 255: ”Kuinka pitkäaikaiseksi uusi perustuslaki tulisi, sitä emme luonnollisesti tiedä. Emme tosin tiedä sitäkään, millainen merkitys kansallisella perustuslailla lähitulevaisuudessa yleensä tulee olemaan.”

⁹ Yleisesti tulkinnan muuttamisesta valtiosäännön kehittämiskeinona ks. *Hidén*, Poliitiikka 1983, 377–388 ja *Jyränki*, sama julkaisu, 389–405.

¹⁰ Edelleen valiokunta jatkoi: ”Koska muunkinlaiset näkökohdat voivat osoittautua merkitykselliseksi arvioitaessa tätä kysymystä, on valiokunnan mielestä aiheellista ottaa asia varta vasten selvittäväksi, mikäli jäsenyys toteutuu ensi vuoden alusta.” Vrt. myös *PeVM 10/1994 vp.*

¹¹ Sitä valiokunta ehdotti hieman myöhemmin helmikuussa 1995 (*PeVM 16/1994 vp.*, 7): ”Valtioneuvoston tulee käynnistää valtiosäännön uudelleenkirjoittamistyö.” Perustuslakivaliokunta perusteli tätä sillä, että valtiosääntöä oli siihen mennessä muutettu sekä laajajakojen kokonaisuuksien että erillisempien yksityiskohtien osalta ja siinä tilanteessa oli välttämätöntä ”omistaa huomiota valtiosäännön sisäiseen johdonmukaisuuteen”. Viitattuihin osauudistuksiin kuuluivat tietenkin myös Länsi-Euroopan integraatiokehityksen vuoksi tehdyt valtiosääntöuudistukset Euroopan talousalueen (1993) ja Suomen Euroopan unionin jäsenyyden osalta (1994). Perustuslain kokonaisuudistuksen käynnistäminen sisältyi hieman myöhemmin *Paavo Lipposen* I hallituksen hallitusohjelmaan (1995).

aate ei siitä näkökulmasta katsottuna enää edes ole kovin relevantti vaatimus? Miten Suomen perustuslain yhä sallima, vaikkakin aikaisempaa paljon rajatumpi, poikkeuslain säätämismahdollisuus liittyy tähän kaikkeen?

Noihin kysymyksiin vastausta etsittäessä on tarpeen muistaa, että on eri asia puhua Suomen perustusla(e)ista kuin yleisemmin valtiosäännöstä tai valtiosääntöoikeudesta.¹² Viimeksi mainittuun luen tänä päivänä kuuluvaksi muutakin kuin vain Suomen perustuslait ja niiden tutkimuksen, eikä Euroopan integraation vaikutusta Suomen valtiolliseen järjestelmään voida sivuuttaa tässä yhteydessä. Ei ole perusteltua puhua tässä yhteydessä ”mistä tahansa kansainvälisestä sopimuksesta”, kuten EU:n jäsenyys sopimusta usein harhaanjohtavasti, vaikkakin muodollis-juridisesti sinänsä aivan oikein, on luonnehdittu. Valtiosääntöoikeuden yleisiä oppeja tutkittaessa näkökulman on siten ehdottomasti oltava edellä kuvatun tavoin laaja-alainen – täysin siitä riippumatta, mitä Suomen uutta perustuslakia säädettäessä lausuttiin perustuslaissa säädeltäviksi kuuluvista asioista.¹³

Koska Suomen uutta perustuslakia säädettäessä asioita ei tarkasteltu noin laaja-alaisesti, pyrin pääsemään olennaisiin ongelmiin käsiksi toista kautta. Miten uutta vuoden 2000 perustuslakia säädettäessä suhtauduttiin ylipäätään vallan käsitteeseen? Oliko sana ”valta” silloin edes esillä missään vaiheessa? Ilmeisesti se nousi esille ainakin siinä merkityksessä, että uutta perustuslakia valmisteltaessa puhuttiin paljonkin presidentin vallasta – sen vähentämisestä – ja vastaavasti

¹² Vrt. esim. ed. *Braxin* puheenvuoro, 2.2.1999, käsiteltäessä *HE:tä 1/1998 vp. uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi*. Hän pysyi hyvin perinteisessä käsityksessä: ”On syytä korostaa, että vihreän eduskuntaryhmän kannanotot poikkeuslain varovaisesta käytöstä ovat yksinomaan demokraattisen ja laillisen päätöksentekotavan puolustamista. Siksi on todella vaarallista sotkea EU-politiikan sisältö ja laillisuusnäkökohdat niin, että perustuslain puolustaminen tulkitaan EU:n vastustamiseksi tai EU:n syvenemisen vastustamiseksi.” Aika epärealistiselta ja EU:n nykytilanteeseen huonosti sopivalta vaikuttaa myös hänen toteamuksensa: ”Suomen jäsenyyttä EU:ssa ei mainita perustuslain ensimmäisessä kappaleessa. Vihreä eduskuntaryhmä pitää tätä oikeana ratkaisuna. Suomi on liittynyt unioniin kansainvälisellä sopimuksella yksillä valtiopäivillä hyväksytyn poikkeuslain nojalla. Tästä poliittisesta ja juridisesta valinnasta seuraa, että EU-jäsenyyttä ei nyt jälkikäteen ole oikein kaivertaa perustuslain kiveen siten, että siitä luopuminen vaatisi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä tehtävän päätöksen.” Tosin v. 1999 jälkeen tilanne on muuttunut monessa suhteessa, ja tuossa ajassa moni on ehtinyt muuttaa käsityksiään esim. valtiosääntöoikeuden alasta.

¹³ Siitä ks. *Perustuslaki 2000* -komitean kanta, 25: ”Siten on luontevaa, että esimerkiksi Euroopan unionin jäsenyyden osalta perustuslakiin otetaan säännöksiä erityisesti sellaisista asioista, jotka koskevat Suomen kansallista osallistumista EU:n päätöksentekoon, toisin sanoen asioista, jotka ovat Suomen omassa päätösvallassa. Sen sijaan sellaisia kysymyksiä, joiden ratkaisemisessa kansalliselle perustuslailla ei jää merkittävästi liikkumatilaa, on tuskin perusteltua laajemmin säännellä perustuslaissa.” Ks. myös *HE 1/1998 vp.*, 6, jossa tuotiin esiin oikeudellisen tehokkuuden vaatimus: ”Perustuslaissa ei ainakaan kovin suuressa määrin ole perusteltua säätää asioista, jotka eivät ole tehokkaasti sen tarjoamin keinoin säänneltävissä.” Samoin ks. *PeVM 10/1998 vp.*, 6: ”Voidaan kuitenkin arvioida, että jäsenyyden mainitseminen valtiojärjestyksen perusteiden yhteydessä saattaisi ajan oloon vaikuttaa tulkintakäsityksiin perustuslain suhtautumisesta esimerkiksi edelleen syvenevään integraatioon.”

eduskunnan ja sille vastuunalaisen hallituksen vallan lisäämisestä. Miten vallan käsitteessä mahdollisesti tapahtuneet muutokset näkyvät valtiosääntöoikeuden yleisissä opeissa? Miten tietoisia muutokset ovat olleet?

Vaikka vallan käsitettä pidetään usein itsestään selvänä asiana, jota ei edes tarvitse sen tarkemmin määritellä, ei se sitä suinkaan ole. Vallan käsite on yksi politiikan tutkimuksen peruskäsite politiikan ja valtion käsitteiden ohella.¹⁴ Kuten käsitteet ylipäätään, myös vallan käsite on muuttunut ajan kuluessa hyvinkin paljon. Vallalla tarkoitetaan eri aikoina ja eri konteksteissa hyvinkin eri asioita. Kuten politiikan tutkija *Iisa Räsänen* on todennut, edes kuvaukset käsitteiden menneistä merkityksistä eivät ole objektiivisia, vaan käsitteiden historiaakin on mahdollista tulkita uudelleen eri näkökulmista käsin.¹⁵ Esimerkiksi vallan käsite sai Suomen EU-jäsenyydestä käydyssä keskustelussa jäsenyyden vastustajien puheissa aivan erilaisen merkityksen siitä riippuen, liitettiinkö valta Suomeen vai vaihtoehtoisesti EU:hun.

Valta on myös valtiosääntöoikeuden kannalta keskeinen teema, sillä perustuslailla säännellään julkisen vallan käyttöä. Ennen kuin tuohon kysymykseen mennään sen tarkemmin, on muistutettava siitä, että valtiosääntöoikeudellisilla käsitteillä on ollut eri aikoina hyvinkin erilaisia merkityksiä. Esimerkiksi valtaan – ja sen käyttöön – läheisesti liittyviä kansan (kansakunnan) ja kansalaisen käsitteitä on käytetty eri aikoina hyvinkin erilaisiin tarkoituksiin, vaikka valtiosääntöoikeudessa keskeisessä asemassa oleva kansanvallan periaate tänä päivänä ensi näkemältä varsin kiistattomalta tuntuukin. Kansalaisuuden edellytyksenä on toisinaan ollut kuuluminen tiettyyn rotuun, ja täysivaltaisen kansalaisuuden rajoituksia perusteltiin pitkään (nais)sukupuolella.

Vallan käsitettä vuoden 2000 perustuslain säätämisprosessin kannalta tarkastelllessani otan vertailukohteeksi vuoden 1919 Hallitusmuodon valmistelun. Sen osalta vallan käsitettä on jo tutkittu jonkin verran, joten liikkeelle ei tarvitse enää

¹⁴ Lyhyesti vallan käsitteestä politiikan tutkimuksessa ks. *Berndtson* (1992), 29–35. S. 29 hän toteaa lyhyesti perusasian: ”Politiikka konflikteihin liittyvänä tavoitteellisenä toimintana on suoraan sidoksissa valtaan, koska valta voidaan määritellä yksilöiden, ryhmien, organisaatioiden tai valtioiden kyvyksi toteuttaa tavoitteensa. – Usein onkin vaikea tarkkaan määrittää, kenellä todella on valtaa ja kuinka sitä käytetään. ”Mitä valta on?” on kysymyksenä samantapainen kuin kysymys siitä, mitä rakkaus on. Kummassakin ilmiössä on kyse monista erilaisista voimista, vastavoimista ja suhteista, jotka vaikuttavat ihmisten käyttäytymiseen.”

Vallan käsitteen ”kiehtovuudesta” ks. myös *Räsänen* (2000), 42–45. Hän korostaa, että ”nimitämällä valtaa sopivasti tai eksplikoimalla sattuvilla termeillä sen sisältöjä käsite voidaan esittää positiivisessa tai negatiivisessa valossa, jolloin sillä voidaan puolustaa tai vastustaa asioita. Myös esimerkiksi käyttämällä sopivasti omistusliitteitä, verbien aktiivi- ja passiivimuotoja sekä muita lingvistisiä keinoja puhujat luovat konnotaatioita puolustamilleen ja vastustamilleen asioille, sekä tekevät eroa niiden välille.”

¹⁵ *Räsänen* (1997), 13. Vallan käsitehistorian kirjoittamisen vaikeudesta ks. myös *Hyvärinen*, 63–68.

lähteä aivan tyhjästä. Pyrin selvittämään, olivatko uutta perustuslakia hyväksyt-
täessä lähtökohdat yhä samat kuin itsenäistyneen Suomen ensimmäistä perustus-
lakia säädettäessä. Jos muutoksia on tapahtunut, missä suhteissa niitä on tapahtu-
nut ja ovatko muutokset olleet tietoisia? Miten niitä on perusteltu? Mitä vallalla
ylipäättään ymmärrettiin 1990-luvun loppuvuosina ja tuotiinko lähtökohdat avoi-
mesti esiin vai pidettiinkö niitä niin itsestään selvinä, ettei niistä tarvinnut edes
keskustella? Mitä asiaan vaikutti Suomen muuttunut kansainvälinen asema, eri-
tyisesti vuoden 1995 alussa toteutunut maamme EU-jäsenyys?¹⁶

Noita kahta täysin eri ajalta olevaa Suomen perustuslakia tarkasteltaessa on
syytä muistaa, että juuri itsenäistyneen valtion ensimmäisen perustuslain säätä-
minen on joka suhteessa mielenkiintoisempi tehtävä kuin uuden perustuslain
säätäminen vakaissa oloissa olevalle valtiolle. Edellisessä tilanteessa on enem-
män tilaa avoimelle argumentoinnille ja poliittisuudelle, kun vielä puntaroidaan
erilaisia hallitusmuotoja. Toisaalta, jos perustuslaki on hyväksytty sentyyppises-
sä sisällissodan jälkeisessä tilanteessa, kuin Suomen vuoden 1919 perustuslaki
hyväksyttiin, ei tämä tilanne voi olla näkymättä jollain tavoin myös lopputulok-
sessa. Vuoden 1919 Hallitusmuoto oli monelta osin voittajapuolen paljolti sane-
lema perustuslaki, kun taas normaaliolojen tuottama perustuslaki on aina enem-
män tai vähemmän kompromissi.¹⁷

Kuten *Niilo Kauppi* on todennut, Suomen uutta perustuslakia tarkasteltaessa
on aina muistettava, että menneisyyden yli ei voi yksinkertaisesti vetää viivaa,
sillä se elää ihmisten mielissä. Edelleen hän toteaa, että ”perustuslaki ei ole
taikina, jota voitaisiin mielin määrin muovailla”.¹⁸ Aina uuden perustuslain voi-
maantulon jälkeen vallitsevassa jonkinasteisen epävakauden tilassa juuri silloin
valta-asemissa olevat henkilöt, kuten Suomessa 1.3.2000 perustuslain voimaan-
tulopäivänä virkaan astunut tasavallan presidentti *Tarja Halonen*, pääsevät vai-
kuttamaan monin eri tavoin siihen, millaiseksi käytäntö muodostuu uuden perus-
tuslain voimassa ollessa.¹⁹ Vastaavasti myös ensimmäisenä presidenttinä vuoden

¹⁶ *Jyräki*, Oikeus 1997, 255, edes jollain tavoin lähestyy tätä kysymystä, mutta hän jättää kuiten-
kin vastauksen antamatta: ”Vahvat prosessit ovat näet käynnissä kansallisvaltion heikentämiseksi.
Valtiosääntöoikeuden tutkijan asiana on jäljittää näitä prosesseja ja kohdistaa huomionsa aina
sinne, missä vallankäytön painopisteet ovat. Toinen asia on, onko näillä painopisteillä tekemistä
perustuslaillisen problematiikan kanssa sanan perinteisessä mielessä.” Samoin ks. *Jyräki*, Poli-
tiikka 1995, 16.

¹⁷ Erilaisista tilanteista, joissa eurooppalaisia valtiosäännön uudistushankkeita on viime aikoina
toteutettu, ks. myös *Nousiainen*, Poliitiikka 2000, 7. Hän ei kuitenkaan anna välttämättä kovin
avointa kuvaa Suomen vuoden 2000 perustuslakiin johtaneen uudistushankkeen käytännön toteut-
tamisesta todetessaan, että silloin ”haluttiin välttää hallitsemattoman keskustelun esiin ryöpsähtä-
minen ja perustuslain avaaminen kaikkineen ja turvata prosessin läpimeno laaditussa kireässä
aikataulussa”.

¹⁸ *Kauppi*, Poliitiikka 2002, 2.

¹⁹ Samoin pääministerinä vv. 1995–2003 toiminut *Paavo Lipponen* pääsi suuresti vaikuttamaan
siihen, miten valtioneuvoston ja pääministerin asemaa ja valtaoikeuksia koskevia, osin jo EU-

1919 Hallitusmuodon voimaantulon jälkeen toimineella ja myös Hallitusmuodon valmisteluun aktiivisesti osallistuneella *K. J. Ståhlbergilla* oli tärkeä rooli siinä, millaiseksi presidentin asema muodostui käytännössä.

Vuoden 2000 perustuslain synnyn tutkimista on omiaan häyttämään jossain määrin se seikka, että vuoden 2000 perustuslakia valmistelleessa *Perustuslaki 2000* -komiteassa ei kiinnitetty kovin paljon huomiota periaatteellisiin kysymyksiin, mikä tosin johtui osin jo komitean toimeksiannosta.²⁰ Mieleen nousee helpposti sekin vaihtoehto, että puhumalla teknisluontoisesta uudistuksesta haluttiin ehkä varmistaa epävarmaksi koetun uudistuksen läpimeno. Samalla vältettiin keskustelemasta enemmän lähitulevaisuuden Suomen valtiosääntöjärjestelmälle mukanaan tuomista haasteista.²¹ Tällä tarkoitan etenkin EU:n kehitystä ja sen vaikutuksia jäsenvaltion perustuslakiin, eikä pelkästään muodollisesti vaan myös tosiasiallisesti. Toisaalta vähäisenä asiana ei voitane pitää sitäkään seikkaa, että samassa mietinnössä, jossa perustuslakivaliokunta oli edellyttänyt valtiosäännön uudelleenkirjoittamistyön käynnistämistä, se oli kiinnittänyt huomiota myös siihen, että uudistustyön yhteydessä on ”vielä kokonaisuudesta käsin arvioitava ylimpien valtioelinten valtaoikeussäännösten keskinäistä tasapainoisuutta”. Tuo ei missään tapauksessa kuulosta pelkästään tekniseltä asialta.

Tutkijatkaan eivät ole ainakaan vielä enemmän pohtineet edellä esittelemääni problematiikkaa, sillä vuoden 2000 perustuslakia koskeva kirjoittelu on tähän asti ollut enimmäkseen oppikirja- ja kommentaarikirjallisuutta.²² Vasta jonkin ajan kuluttua uudistuksen voimaantulon jälkeen pystytään perusteellisemmin arvioimaan uudistuksen merkittävyyttä. Kriittisiä puheenvuoroja ei ole ainakaan tähän mennessä laajemmalti esitetty; *Kauko Sipposen* kirja ”Kansalainen – isäntä vai renki” muodostaa tosin tässä mielessä kiinnostavan poikkeuksen. Uudis-

jäsenyyttä silmällä pitäen aiemmin uudistettuja perustuslainsäännöksiä sovellettiin EU-jäsenyyden oloissa.

²⁰ Vrt. myös *Jyräki*, Oikeus 1997, 245, jonka mukaan *Perustuslaki 2000* -komitea ”ei keskustellut yleisesti valtiojärjestyksen perusteista eikä siitä, miten niiden tulisi heijastua valtiollisten instituutioiden asemaan. Se ei liioin käsitellyt yleisellä tasolla valtioelinten keskinäissuhdetta, ei keskeisiä instituutioita kokonaisuudessaan eikä toisiinsa erottumattomasti kytkeytyvien asioiden ryppäitä.” Viimeksi mainitunlaisia ryppäitä saattoi Jyrängin mukaan valtiosääntökokonaisuuden piiristä muodostaa useitakin, kuten esim. demokratia/oikeusvaltio/valtiollisten perustehtävien erottele/tuomioistuinten riippumattomuus/lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen/eduskunnan perustuslakivaliokunnan asema. Jyrängin mukaan komitea aloitti heti työnsä pykäläluonnosten kirjoittamisella. Vrt. vv. 1970–1974 istuneen valtiosääntökomitean työskentelytavoista, *Jyräki*, LM 1999, 859–860.

²¹ Tässä yhteydessä ks. myös *Saraviita*, LM 1996, 424–426 ja *V. Helander*, Poliitiikka 1995, 37–40.

²² Erikseen on syytä mainita oikeusministeriön v. 2001 laatima *Perustuslakiuudistuksen seurantaraportti* I. Sen tavoitteet eivät olleet tutkimukselliset, vaan pikemminkin käytännön lainvalmistelua palvelevat. Sama pitää paikkansa myös oikeusministeriön työryhmän seuraavana vuonna laatiman selvityksen suhteen (*Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta*).

tuksen taustaideologiasta ei vielä ole saatavilla juuri muita tutkimuksia kuin *Antero Jyrängin* lyhyt artikkeli ”Oikeusvaltio ja demokratia” vuodelta 2002.²³ Kiinnostavaksi tuon artikkelin tekee muun muassa se, että siinä käytetään myös sellaisia valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa tänä päivänä suhteellisen harvoin käytettyjä käsitteitä kuin oikeusvaltio ja demokratia. Jyränki korostaa kuitenkin artikkelissaan enemmänkin 1970-luvulla istuneen valtiosääntökomitean piirissä käytyjä periaatteellisia keskusteluja kuin 1990-luvun lopun keskusteluja, mistä seikasta voidaan myös tehdä tiettyjä johtopäätöksiä vuosituhanneen vaihteessa toteutuneen uudistuksen ”ajankohtaisuudesta”.²⁴

Olen jo edellä tutkimuksen johdanto-osassa puhunut Suomen valtiosäännön erityispiirteistä, joista ainakin osa on selitettävissä monilla Suomen valtiosääntöhistorian erityispiirteillä.²⁵ Ollaanko niistä nyt luopumassa tai jopa jo luovuttu Suomen uuden perustuslain myötä? Kiinnitän seuraavassa tarkemmin huomiota paitsi oikeusvaltioperiaatteeseen yleensäkin, myös perusoikeuksiin, sekä sisällöllisiin kysymyksiin että myös perusoikeuksien noudattamisen valvontaan erityisesti valtioelinten välisen vallanjaon kannalta. Onko muun muassa noissa asioissa havaittavissa oleva yhdenmukaistuminen muiden jäsenmaiden järjestelmien kanssa selitettävissä Suomen EU-jäsenyydellä, ellei suoraan niin ainakin välillisesti? Suomalaisista erikoisuuksista yksi keskeisimmistä, poikkeuslain säätämismahdollisuus perustuslain tekstiä muuttamatta, säilyi uudessakin perustuslaissa, vaikkei aivan sellaisenaan. Perustuslakien noudattamisen jälkikontrolin vahvistuminen, ja samalla ylipäättään tuomioistuinten roolin vahvistuminen, liittyy ainakin osin Suomen EU-jäsenyyteen, vaikka taustalla oli vaikuttamassa monia muitakin tekijöitä. Myös kolmas erikoisuus, tasavallan presidentin poikkeuksellisen vahva asema, on kokenut merkittäviä muutoksia uuden perustuslain myötä. Missä määrin tämä liittyy siihen, että muissa EU-maissa – Ranskaa lu-

²³ Ks. myös eräät *Husan* ja *Tuorin* kirjoitukset.

²⁴ *Jyränki*, LM 1999, 865–866, toteaa, että vv. 1970–1974 valtiosääntökomitea näytti tien suurille periaatteellisille ratkaisuille, jotka toteutettiin lopulta suurelta osin vuoden 2000 uudessa perustuslaissa. EU-jäsenyyteen liittyvät valtiosääntökysymykset eivät sen sijaan olleet vielä 1970-luvulla millään tavoin ajankohtaisia. Ks. myös *Jyränki* (2000), 30, joka toteaa, ettei ”aikaansaatu kokonaisuudistus kenties ole aivan niin nykyaikaan kiinnittyvä ja radikaali kuin 1970-luvun alussa monet odottivat”. *Nousiainen*, *Politiikka* 2000, 8, osuu oikeaan todetessaan, että uusi perustuslaki ei ulottuvuudeltaan rajoitettuna yllä ”vuosisadan uudistukseksi”. Vrt. myös *Sipponen* (2000), 383: ”Aloitimme 1900-luvun räväkästi laajalla kansanvaltaisella uudistuksella, päätimme sen katse taaksepäin suunnattuna.” Vrt. toisaalta perustuslakivaliokunnan puheenjohtajana uutta perustuslakia käsiteltäessä toimineen kokoomuksen ed. *Itälän* puheenvuoro *HE:n 1/1998 vp.* lähete keskustelussa eduskunnassa 10.2.1998: ”Valtiosääntöratkaisuja tulee tehdä ennen kaikkea tulevaisuuteen tähdäten, ei niinkään menneisyyteen tuijottaen.”

²⁵ Erityispiirteistä tarkemmin ks. *Saraviita* (1997), 58–73. Ks. myös *Jyränki* (1989), kootusti s. 538–545. Samoin ks. lyhyesti *Jyränki* (2000), 3–31, jonka mukaan suomalaiselle valtio-oikeudelliselle ajattelulle on ollut tyypillistä ”vahva hitausmomentti, pysyvyys, muutoskitka” (s. 3).

kuun ottamatta – poliittinen johto kuuluu hallitukselle, ja pääministerin asema on niissä kaikissa varsin vahva?

Ainakin ulkopoliittista päätöksentekojärjestelmää ja ylipäätään tasavallan presidentin asemaa koskevat perustuslainsäännökset ovat niitä, joissa vallan käsitteen kanssa joudutaan selvimmin tekemisiin. Onko presidentin vallan perimmäisenä vastapoolina aina ollut kansanvallan lisääminen? Perustuslain tekstiin tehdyt muutokset eivät tosin välttämättä ole aina kulkeneet samaa tahtia tosiasiallisten muutosten kanssa. Noin voidaan sanoa ainakin presidentin vallan osalta; se kasvoi toisen maailmansodan jälkeen ilman, että perustuslakia olisi muutettu.²⁶ Muutos toiseen suuntaan tapahtui vasta 1980-luvulla, jolloin presidentin valtaoikeuksia alettiin vähitellen rajoittaa myös nimenomaisin perustuslain tekstiin tehdyin muutoksin. Tällainen kehityksen suunta on vastaavasti lisännyt valtioneuvoston ja erityisesti pääministerin, samoin kuin kansanedustuslaitoksen valtaa. Onko tälle esitetty joitakin teoreettisia perusteluja, vai onko kyse ollut enemmänkin käytännöstä, valtapoliittisesta, uudistuksesta? Tosiasiassa asiaan oli vaikuttamassa osaltaan myös Suomen muuttunut kansainvälispoliittinen asema ja siitä seurannut ulkopoliittikan linjan muutos: suuntautuminen edellä kuvatuin tavoin läntiseen Eurooppaan.²⁷

1.1 VALLAN KÄSITE VUODEN 1919 HALLITUSMUOTOA SÄÄDETTÄESSÄ

Vuoden 1919 Hallitusmuotoa laadittaessa keskeinen kiista keskittyi sen kysymyksen ympärille, millainen valta perustettaisiin uuden valtion pohjaksi: tasavalta vai monarkia. Lopputuloksena oli eräänlainen kompromissi näiden kahden vaihtoehdon välillä.²⁸ Kummankin hallitusmallin taustalla oli erilainen käsitys vallasta. Kummankin kannattajat pitivät sinänsä tärkeänä lujaa hallitusvaltaa, mutta he olivat erimielisiä siitä, miten tuo päämäärä saavutettaisiin. Tasavallasta

²⁶ Esim. presidentti *Kekkonen* näki v. 1919 Hallitusmuodon ansioksi sen suuren joustavuuden: ”Meillä HM sallii aikojen vaihtelun mukaan presidentille olosuhteisiin ja henkilöön sopivan valvankäytön” (ks. *Puheita ja kirjoituksia. IV. Demokratia ja perusoikeudet*, 173). Ks. myös *Halinen*, *Politiikka* 1986, 167–172.

²⁷ *Jääskisen*, DL 2001, 603–618, tavoin voitaisiin puhua Suomen oikeusjärjestyksen eurooppalaistumisesta kolmessa aallossa: ensimmäinen aalto alkoi viimeistään v. 1981 eli presidentti *Kekkonen* väistyttyä tehtävästään, toinen aalto viimeistään v. 1989, jolloin integroituminen Euroopan neuvostoon ja EY:n sisämarkkinoihin oli nostettu oikeusjärjestyksen kehittämisen päätavoitteeksi, ja kolmas aalto alkoi ETA-sopimuksen voimaantulosta v. 2004. Tämä jaksottelu sopii hyvin tähänkin yhteyteen.

²⁸ Tapahtumainkulusta ja siitä, missä vaiheessa kumpikin vaihtoehto oli vuorollaan voitolla, ks. tarkemmin *Lindman* (1968), 331–426.

ja monarkiasta tuli toistensa vastakäsitteitä sitä kautta, että lujan hallitusvallan ja kansanvallan välinen suhde tulkittiin niissä eri tavalla, siitä riippuen, millaisia asioita niiden vastakäsitteiksi kulloinkin asetettiin. Siten on liian yksinkertainen tulkinta liittää ”luja hallitusvalta” -argumentti yksinomaan monarkisteihin ja vastaavasti kansanvalta vain tasavaltalaisiin.²⁹

Vuoden 1918 sisällissodan jälkeisessä tilanteessa sekä monarkistit että tasavaltalaiset puhuivat lujan hallitusvallan puolesta, sillä noin saataisiin aikaan kuri ja järjestys maassa. Kansaan ei enää luotettu eikä sen uskottu kykenevän huolehtimaan itse omasta edustaan.³⁰ Sen takia tarvittiin ”voimakasta kättä” takaamaan rauha ja järjestys. Sekä monarkian että myös tasavallan kannattajat näkivät vallan ulkoapäin tulevaksi ja määrääväksi tekijäksi, johon liitettiin kuitenkin myös tuottava elementti: sen aikaansaama järjestys. Monarkististen lähtökohtien mukaan vain kuninkaan valta voi olla tarpeeksi lujaa aikaansaamaan järjestyksen. Lujalla hallitusvallalla tarkoitettiin sitä, että valtiovallan haltija on puolueriitojen yläpuolella. Ehdotettu kuningas olisi muiden yläpuolella ja voisi hallita yksin.³¹ Lujan vallan uskottiin palauttavan työrauhan, ja sen avulla olisi mahdollista korjata sisällissodan aiheuttamat vauriot. Sen ohella valtiolta oli monarkisteille myös juuri itsenäistyneen maan tulevaisuuden tae. Lujan, kuria pitävän vallan uskottiin herättävän luottamusta niin kotimaassa kuin ulkomaillakin. Luja valtiolta nähtiin siten Suomen itsenäisyyden säilyttämisen ja vahvistamisen välineenä.

²⁹ Tätä korostaa Räsänen, *Politiikka* 1998, 264. Kirjoitukseni perustuu tältä osin hänen ko. artikkeliansa, jossa hän on tutkinut eduskunnan pöytäkirjoista lainattujen tekstikatkelmien valossa, kuinka monarkistit ja tasavaltalaiset ymmärsivät lujan hallitusvallan ja kansanvallan merkityksen ja kuinka he käyttivät eri merkityksiä argumentaatioissaan.

Monarkistien ja tasavaltalaisten välisestä kamppailusta – valtiosääntöoikeuden ja valtio-opin tutkijan näkökulmasta – ks. myös *Jyräki* (1978), 24–47 ja *Jansson* (1993), 33–64. Vrt. Räsänen (2000a), 37, joka selittää, missä määrin hänen kirjoituksensa poikkeaa historiallisesta, valtiosääntöoikeudellisesta ja politologisesta tutkimuksesta.

³⁰ Vrt. punaisen Suomen kansanvaltuuskunnan 23.2.1918 tekemä valtiosääntöehdotus, jonka 2 §:n mukaan ”kaikki valtiovalta kuuluu kansalle, jonka edustajana korkeinta valtaa käyttää Suomen Kansaneduskunta, valtiosäännön perusteella ja kansanpäättösten mukaan”. Valtiosääntöehdotukseen (45–51 §) sisältyi myös ns. kansanaloite, jonka tekemiseen riitti 10 000 äänioikeutetun kansalaisen allekirjoittama aloiteasiakirja. Kansanäänestyksellä voitiin ehdotuksen mukaan ”kumota ja peruuttaa myös mikä tahansa Kansaneduskunnan määräys, Kansanvaltuuskunnan tahi muun hallintoviranomaisen päätös taikka tuomioistuimen tuomio”. Tarkemmin ks. *Rinta-Tassi*, 321–330. Ehdotukseen sisältyi myös säännös kansan oikeudesta nousta eduskuntaa vastaan siinä tapauksessa, että eduskunta tahallaan rikkoisi perustuslain määräyksiä. Esikuvana oli tältä osin Yhdysvaltain itsenäisyysjulistus ja Ranskan vallankumouksen ihmisoikeuksien julistus (1700-l.).

³¹ Ks. 6.6.1918 eduskunnalle annettu esitys Suomen uudeksi Hallitusmuodoksi (*HE 62/1917 II vp.*). Ehdotuksen 1 §:n mukaan Suomi olisi ollut täysivaltainen, perustuslaillinen kuningaskunta. Kuninkuus olisi ollut perinnöllistä. Tässä kuningasmielisten HM-ehdotuksessa ei mainittu lainkaan, mistä kuninkaan valta oli peräisin tai mihin se perustui. HM 3 §:ssä oli säännös vallanjaosta: ”Toimeenpanovalta on kuninkaalla. Lainsäädäntövaltaa on kuninkaalla ja eduskunnalla yhteisesti. Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet.”

Samalla kun kuninkaan henkilön katsottiin yhdistävän kansan ja edustavan koko kansan tahtoa vastakohtana puolueiden ”itsekkäille pyyteille”, lähdettiin siitä, että ”puoluepyyteet” olisi erotettava kansanvallasta. Tämän taustalla oli vaikuttamassa se seikka, että tasavaltalaiset pyrkivät samanaikaisesti valjastamaan kansanvallan omaksi yksityiseksi aseekseen. Sen takia monarkistit pyrkivät saamaan kuninkaan vallan näyttämään hyväksyttävältä myös kansanvallan näkökulmasta.

Kuninkaan katsottiin edustavan kansakunnan kokonaisuuden etua, missä näkyi rousseaulainen yleistahdon ihanne vastakohtana fraktioille tai puolueiden erityisintresseille. Kansan kokonaisuuden yhteisen intressin katsottiin olevan löydettävissä sisällissodan erimielisyyksistä huolimatta. Todellisen kansanvallan katsottiin olevan itse asiassa ylivaltaa, joka kuitenkin legitimoitiin ajatuksella yleistahdosta. Tarvittiin puolueiden yläpuolelle kohoava koko kansaa edustava vallankäyttäjä, kuningas, jossa henkilöityy koko kansakunta yhtenä subjektina. Vasta tällöin päästiin todelliseen kansanvaltaan. Toisaalta kuningasta kutsuttiin myös ”koko kansan palvelijaksi”; edustaessaan koko kansan intressiä kuningas sekä hallitsisi että palvelisi kansaa.

Monarkistit epäilivät vahvasti tasavaltaista vaalijärjestelmää. Vaalien pelättiin turhaan kiihottavan kansaa ja aikaansaavan puolueitaisteluja. Vaaleilla valittava presidentti ei voi heidän mielestään koskaan ilmaista kansan yksimielistä tahtoa sen takia, että hän on ”puoluemies” ja siten altis puolueiden vaikutukselle. Presidentissä ei voi siten koskaan personifioitua kansan kokonaisuus. Tasavallassa jouduttaisiin säännöllisin väliajoin valitsemaan uusi presidentti, joten järjestelmästä puuttuisi jatkuvuus.

Yhteenvetona voidaan todeta, että monarkistien käsitteellinen innovaatio oli siinä, että lujaan hallitusvaltaan yhdistettiin kansanvalta. Lujaan hallitusvaltaan lähtökohtaisesti liittyvää tuomitsevaa ylivaltaa sävyä pyrittiin häivyttämään ja sen tilalle otettiin käsitys yksituumaisesta koko kansan tahdosta, kansanvallasta yleistahdon mielessä. Kuninkaan valta ”todellisena kansanvaltana” merkitsee kansanvallan käsitteen sovellutusalan laajentamista totuttuun nähden (kansanvallan piiriin voidaan lukea kansan ulkopuolisen hallitsijan valta). Kansanvallalla legitimoitiin siten kuninkaan valtaa, mikä oli uutta. Edelleen on syytä huomata, että kun vallasta puhutaan huippuna tai keskustana, valtaan eivät liity taistelu tai keskenään kilpailevat ryhmittämät ja valtaosuudet. Sen sijaan valta on yksi ja jakamaton.³²

Tasavaltalaiset eivät hekään vedonneet suoraan kansanvaltaan tai perustelleet valtiomuotovalintaansa erilaiset intressit huomioon ottavan liberaalin demokration ihanteella. He liittivät kansanvaltaan ulkoapäin tulevan lujan yhtenäisen

³² Vrt. edellä alav. 14 oleva vallan määritelmä.

hallitusvallan. Hekin perustelivat tasavallan paremmuutta juuri järjestystä tuovana tekijänä. Toisin kuin monarkia, tasavalta sen sijaan nojaa välittömästi kansaan. Kansanvalta ymmärrettiin tasavaltalaisten keskuudessa kansansuvereenisuudeksi. Tällöin kansa postuloitiin yhteisölliseksi subjektiksi tai toimija-entiteetiksi, jolla katsottiin olevan yksi ja yhtenäinen tahto. Myös tasavaltalaiset lähtivät liikkeelle rousseaulaisesta yleistahdon ajatuksesta, mutta kansan suvereenin tahdon nähtiin toteutuvan edustuksellisuuden periaatteen mukaisesti vaalijärjestelmässä kansan valitessa itselleen haluamansa johtajan. Tämä tarkoittaa sitä, että kansanvalta on johtamista kansan tahdon mukaisesti. Järjestelmä nojaa välittömästi kansaan, kun kansa valitsee itse johtajansa. Vain kansan luottamus voi taata lujan hallitusvallan. Kansanvaltaa olisi voitu korostaa myös siten, että kansan vaaleilla valitsemalla parlamentilla olisi vahva asema, mutta tätä ei tässä yhteydessä korostettu. Lähtökohtana sen sijaan oli ajatus, että valta sijaitsee keskitetysti yhdessä paikassa eikä ole hajallaan eri paikoissa, kuten olisi vallanjakoon perustuvassa parlamentaarisessa järjestelmässä. Toisin kuin monarkistit väittivät, tasavaltalaiset näkivät määrääjain toistuvien presidentinvaalien merkityksen siinä, että ne legitimoivat presidentin vallan kansan silmissä.

Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että vallan määrittelemineen on mahdotonta. Sekä monarkistit että tasavaltalaiset kehittivät sekä kansanvallalle että lujalle hallitusvallalle erilaisia merkityksiä, joilla he molemmat onnistuivat liittämään termit omaan hallitusmuotoonsa. Monarkistit muuttivat kansanvallan kriteereitä puhuessaan kuninkaan vallasta ”todellisena kansanvaltana”, kun taas tasavaltalaiset muuttivat lujan kansanvallan tulkintaa asettamalla itsehallinnon lujan hallitusvallan kriteeriksi ulkoapäin tulevan ylivallan sijaan.

Mielenkiintoista tulevaa kehitystä silmällä pitäen kummassakin edellä esitetyssä vaihtoehdossa on ajatus vallan keskittämisestä yhteen paikkaan. Kumpikaan niistä ei kuitenkaan toteutunut sellaisenaan. Monarkistien jouduttua luopumaan hankkeestaan ulkopoliittisista syistä Saksan keisarikunnan luhistumisen jälkeen lopputuloksena oli tasavaltainen hallitusmuoto, jossa kuitenkin pitäydettiin vahvan hallitusvallan puolella. Presidentti nähtiin ”yleisen edun puolustajaksi” entiseen tapaan; presidentti tuli vaan perinnöllisen kuninkaan sijaan.³³ Eri näisten kompromissien jälkeen päädyttiin vuonna 1919 siihen, että presidentin

³³ Tämä mahdollisuus oli tuotu esiin jo monarkkista hallitusmuotoa koskevan esityksen eduskuntakäsittelyn aikana: ks. *PeVM 14, Vastalause V/HE 62/1917 II vp.* (allekirjoittajina mm. K. J. Ståhlberg ja Santeri Alkio), jossa todettiin mm. seuraavaa (s. 63–64): ”Kansaneduskunnalle vastuunalaista mutta lujaa hallitusvaltaa ei tasavaltainen valtiomuoto suinkaan estä, eikä tarkoituksenmukaista valtiovallan jakoa muutenkaan. Voihan tasavallan presidentillä olla suurempi valta kuin hallitsijalla, niin kuin esim. Amerikan Yhdysvalloissa verrattuna moneen monarkkiseen maahan. Riittävän laaja ja luja hallitusvalta asiain hoitamiseen yleisen edun mukaisesti voidaanakin turvallisemmin uskoa kansan valitseman presidentin johtamalle hallitukselle kuin sellaiselle, jossa päämiehenä aluksi olisi vieras, olojamme tuntematon hallitsija ja tämän jälkeläisien käsiin, –.”

valitsevat kansan valitsevat valitsijamiehet (välillinen vaalitapa), vaikka suoralla kansanvaalillakin oli omat kannattajansa, samoin kuin eduskunnan suorittamalla vaalilla. Tämä ratkaisu vaikutti myös kansanedustuslaitoksen asemaan ja valtaoikeuksiin. Siitä ei tehty tärkeintä vallankäyttäjää, vaan presidentin valta asetettiin eduskunnan vallan rinnalle sosialidemokraattisten kansanedustajien periaatteellisesta vastustuksesta huolimatta. He olisivat halunneet tehdä kansanedustuslaitoksesta selkeästi ylimmän valtioelimen, mutta heillä ei todellisuudessa ollut juuri sananvaltaa asiassa. Periaatteelliset kysymykset eivät lopulta olleet ensisijaisia, vaan pikemminkin käytännölliset syyt olivat ratkaisevia heidän äänestyskäyttäytymiselleen. He olisivat niin halutessaan voineet estää Hallitusmuodon hyväksytyksi tulemisen, mutta silloin olisi jäänyt voimaan vanha tilanne, mikä olisi saattanut olla heidän kannaltaan vielä huonompi vaihtoehto.³⁴ Poliittista keskustaa edustaneesta maalaisliitosta oli tosiasiaassa tullut sisällöllisesti asian ratkaisija, sillä se oli taipunut kansalaissodan jälkeen oikeistopuolueiden kannalle tukemaan presidentin laajoja valtaoikeuksia.

Hyväksytyllä perustuslailla luodun vahvan presidentin vallan perusteluksi esitettiin K. J. Ståhlbergin luoma malli ”lujasta ja tehokkaasta hallitusvallasta”. Sen mukaan tasavallan presidentti saattoi eduskuntaa paremmin puolustaa ”yleistä etua”, ja presidentin katsottiin voivan asettua myös eduskuntaa vastaan ”yleistä etua” puolustaakseen. Presidentti-instituutiosta oli tarkoitus – Jyrängin sanoin – luoda ”politiikan depolitisoinnin välikappale”. Suomelle tuolloin luotua valtiollista järjestelmää on usein luonnehdittu puolipresidiaaliseksi.³⁵

Sinänsä kiinnostavaa on, että Hallitusmuodon säätämisen aikana yhdessä vaiheessa nousi esille myös kansanäänestyksen järjestäminen asiasta. K. J. Ståhlberg ehdotti kesällä 1918, että eduskunnan enemmistöllä hyväksymä monarkkinen hallitusmuoto asetettaisiin kansanäänestyksessä vastakkain eduskunnan perustuslakivaliokunnassa muotoillun tasavaltaisen vastalauseen kanssa.³⁶ Tätä on mahdollista tulkita *pouvoir constituant* -ideologian ilmaukseksi (eli kansalaiset saisivat todella osallistua oman perustuslakinsa hyväksymiseen), mutta tilannetta on toki tulkittu paljon arkisemminkin.³⁷

Valtioviraston perusteita koskevat säännökset ovat vuoden 1919 Hallitusmuodon I luvussa (*Yleisiä säännöksiä*). HM 1 §:n mukaan ”Suomi on täysivaltainen tasavalta, jonka valtiosääntö on vahvistettu tässä hallitusmuodossa ja muissa perustuslaeissa”. Edelleen HM 2.1 §:n mukaan ”valtiovalta Suomessa kuuluu

³⁴ Kuten Jyränki (1978), 36, toteaa, sosialidemokraattien enemmistölle uusi HM merkitsi lähinnä olojen vakiintumista, vähimmäisturvallisuutta, ”vaikkakin porvarillisen keskustan valtiosääntöehdoilla”.

³⁵ Ks. myös Jyränki (1989), 489–490.

³⁶ Tarkemmin ehdotuksesta ks. Lindman (1968), 267.

³⁷ Siitä ks. myös Jyränki (1974a), 30–31.

kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.” Tässä tunnustetaan valtiollisen vallankäytön lähtökohdaksi kansanvalta (demokratia), mutta lähtökohtaisesti kansa käyttää valtaa valitsemiensa edustajien välityksellä (= edustusperiaate). Valtiollisessa järjestelmässä on siten kyse edustuksellisesta demokratiasta, vaikkei tuollaista sanaa Hallitusmuodossa nimenomaisesti käytettykään. Jyränki on oikeassa siinä, että HM 2.1 §:ää ei kuitenkaan tule lukea sillä tavoin, että edustusperiaate syrjäyttäisi demokratiaan kuuluvan yksilön oikeuden vaikuttaa välittömästi häntä itseään koskevaan päätöksentekoprosessiin.³⁸ Lyhyesti ilmaistuna perustuslain ilmentämä demokratia-periaate voidaan hänen mukaansa valtiosääntöoikeudellisessa keskustelussa ymmärtää niin, että sillä tarkoitetaan päätöksentekoprosessia, jossa kansakokonaisuuden tahto muodostetaan. Demokratian käsitteeseen kytketään samalla ne perustuslaissa turvatut kansalaisten oikeudet, jotka liittyvät olennaisesti tähän prosessiin (yhdenvertaisuus- ja julkisuusperiaate, vaalioikeus ja poliittisen toiminnan vapaus). Toisin kuin on asianlaita uudessa vuoden 2000 perustuslaissa, HM II lukuun (*Kansalaisten yleiset oikeudet ja oikeusturva*) ei sisältynyt vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevia säännöksiä, vaan niistä oli omat säännöksensä toisessa keskeisessä perustuslaissa, vuonna 1928 voimaan tulleessa Valtiopäiväjärjestyksessä.

Vaikka HM 2.1 §:n perusteella näyttää siltä, että eduskunta on asetettu ensi sijalle julkisen vallan käyttämisessä, sitä on kuitenkin rajoittamassa saman pykälän 2. ja 3. momentin ilmentämä vallanjakoperiaate: lainsäädäntövaltaa eduskunta käyttää yhdessä tasavallan presidentin kanssa, ja ylin toimeenpanovalta on uskottu tasavallan presidentille, minkä ohessa valtion yleistä hallitusta varten on olemassa valtioneuvosto. Presidentille valtionpäämiehenä uskottiin vuoden 1919 HM:ssa monia samanlaisia valtuuksia, joita monarkioiden perustuslaeissa uskottiin vastaavasti valtionpäämiehenä toimivalle kuninkaalle.

Eduskunnan, presidentin ja valtioneuvoston toimivaltaa koskevat Hallitusmuodon säännökset kirjoitettiin kuitenkin muotoon, joka salli monenlaisia tulkintoja, ja orgaanikäytäntö oli siten saava suuren merkityksen niiden sisällön tulkinnassa. Ensimmäisen, poikkeuksellisesti eduskunnan HM 94 §:n nojalla valitseman presidentin K. J. Ståhlbergin virkakaudesta (1919–1925) tuli monessa suhteessa ratkaiseva; silloin luotiin monessa mielessä perusta tuleville käytännöille.³⁹

Vuoden 1919 Hallitusmuodossa luodun hallitsemismallin osalta ei voida vedota mihinkään selkeisiin teoreettisiin lähtökohtiin, vaikka lähtökohtana olikin selkeästi vallanjako-oppi. Kyse oli siten enemmänkin käytännöllisistä kuin teoreettisista ratkaisuista. Ainakaan keskeisenä vaikuttajana HM:a säädettäessä toi-

³⁸ Noin Jyränki (1998), 67.

³⁹ Tarkemmin ks. Hidén (1997) ja Jyränki (1978), 78–90, 143–148. Ks. myös Inha, 191–205.

minut K. J. Ståhlberg ei viitannut suoraan mihinkään kansainväliseen valtiosääntöideologiaan, mutta kotimaisista ideologeista hän nojautui selvästi *J. W. Snellmanin* valtiofilosofiaan.⁴⁰

1.2 VALLAN KÄSITE VUODEN 2000 PERUSTUSLAKIIN JOHTANEESSA PROSESSISSA

Suomen uuden perustuslain 1 luku on otsikoitu ”Valtiojärjestyksen perusteet”, ja tuo luku on rakennettu paljolti vuoden 1919 HM I luvun (*Yleisiä säännöksiä*) mallin mukaan.⁴¹ Uutta on muun muassa kunkin pykälän otsikointi; aiemmin ei sellainen ollut tapana. Samoin uutta on se, että parlamentarismista on maininta heti perustuslain alussa: 3 §:n otsikossa. Näin tekemällä parlamentarismi tunnus-tetaan yhdeksi valtiojärjestyksen keskeiseksi periaatteeksi. Uutuus on myös pe-rustuslain 1.3 §:n säännös, jonka mukaan ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittä-miseksi”.

Myös uuden perustuslain lähtökohtana on kansanvallan periaate. Paitsi että perustuslain 2 §:ssä todetaan entiseen tapaan valtiovallan kuuluvan kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta (1. mom.), uutuutena samaan py-kälään sisältyy myös maininta siitä, että ”kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen” (2. mom.).⁴² Näin turvataan muunkinlainen vaikuttaminen kuin osallistuminen päätöksentekoon välillisesti äänestämällä vaaleissa. Suoran osallistumisen tur-vaavalla PeL 2.2 §:llä on läheinen yhteys myös PeL 14.3 §:ään samoin kuin PeL 20.2 §:ään. Näistä edellisen mukaan ”julkisen vallan tehtävänä on edistää yksi-lön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon”. Edelleen PeL 20.2 §:n mukaan ”julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon”.⁴³ Valtio-säännön kansanvaltaisten perusteiden säilyminen pyritään turvaamaan myös PeL 94.3 §:n avulla. Sen mukaan ”kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtio-säännön kansanvaltaisia perusteita”.

⁴⁰ Tarkemmin v. 1919 HM:n teoreettisista ja ideologisista lähtökohdista ks. *Jyränki* (1978), 24–29 ja sama (1989), 485–492. Vrt. myös *Tuori* (1983), 677–689.

⁴¹ Vrt. *Jyrängin*, Oikeus 1997, 245, esittämä kritiikki perustuslain 1 luvun muotoiluja kohtaan.

⁴² Vrt. *Perustuslaki 2000* -komitean ehdottama muotoilu (2.2 §).

⁴³ Kansalaisten suoran osallistumisen turvaamisen muodoista ks. *Perustuslaki 2000* -komitean mietintö, 134–135 ja *HE 1/1998 vp.*, 74. Osallistumisesta erityisesti ympäristöä koskevaan päätök-sentekoon ks. myös *Määttä*, 36–67.

Eduskunta sai uudessa perustuslaissa vahvemman aseman kuin sen voimaantulon myötä kumotussa vuoden 1919 Hallitusmuodossa. Tämä näkyy jo perustuslain 1 luvun rakenteesta; eduskunta mainitaan jo 2 §:ssä ja muut valtioelimet sen sijaan vasta 3 §:ssä (vrt. HM 2 §). Uudessa perustuslaissa lainsäädäntö- ja budjettivalta uskotaan yksinomaan eduskunnalle, mikä sekin on osaltaan omiaan vahvistamaan eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä.⁴⁴

Uutta on sekin, että Suomessa vallan käsite on aikaisempaa selvemmin esillä myös perustuslain tekstissä – tai ainakin pykälän otsikossa – ja nimenomaan tietynsisältöisenä (2 §: Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate). Tämä on kiinnostavaa omalta kannaltani, koska tutkin juuri sitä, miten vallasta puhuttiin Suomessa uutta perustuslakia säädettäessä. Käsittelen vallan käsitettä toisaalta suhteessa ulkoisiin ”uhkiin” (kansallisvaltion puolustus) ja toisaalta valtion sisäistä vallanjakoa (valtioelinten keskinäiset voimasuhteet ja niissä tapahtuneet muutokset). Vaikkei 1900-luvun lopussa tasavallan ja monarkian välinen kamppailu enää noussutkaan esille entiseen tapaan, periaatteessa paljolti samoista asioista oli kuitenkin yhä kyse tasavallan presidentin asemasta ja valtaoikeuksista tuolloin keskusteltaessa. Uudessa perustuslaissa ikään kuin saatettiin loppuun jo 1980-luvulla käynnistynyt prosessi tasavallan presidentin valtaoikeuksien vähentämiseksi. Samalla oli kyse parlamentarismien – ja eduskunnan aseman – vahvistamisesta. Nämä kaksi asiaa liittyvät yhteen myös sitä kautta, että siinä vaiheessa kun kansa sai valita presidentin suoralla vaalilla, tuli vastaavasti presidentin valtaoikeuksia heikentää, sillä ei voi olla kahta vahvaa valtioelintä, jotka molemmat saavat valtuutensa suoraan kansalta.

Kansallisvaltion puolustus ulkoisia uhkia vastaan oli tosiasiaa paljon keskeisemmin esillä uuden perustuslain valmistelussa kuin mitä lopullisesta perustuslain tekstistä käy ilmi. Asiaa koskevia perustuslainsäädännöksiä (PeL 1 § ja 94.3 §) pidän myös kaikkein kiinnostavimpina, vaikka niiden sisältö onkin varsin vaikeasti hahmotettavissa. Ennen kuin päästään yksityiskohtaiseen tarkasteluun, on ratkaistava, mitä kansanvallalla – ja vallalla ylipäätään – Suomen perustuslaissa tarkoitetaan. Voiko se toteutua vain kansallisvaltion puitteissa? Miten pitkälle perustuslaissa säänneltyjen demokraattisten elinten, ensi sijassa kansanedustuslaitoksen, valtaa voidaan siirtää EU:lle? Toteutuuko kansanvaltaisuus myös EU:n puitteissa? Näitä kysymyksiä käsittelen tarkemmin vähän myöhemmin alaluvussa 3.1. Sitä ennen käsittelen yleisemmin vallan käsitettä suomalaisessa EU-vastustuksessa. Miten uudessa perustuslaissa reagoitiin Suomen EU-jäsenyyden vastustajien esittämään kritiikkiin? Pyrittiinkö kritiikkiin edes vastaamaan vai jätettiinkö kysymys avoimeksi? Ainakin se ilmeisesti oli omiaan johtamaan tiet-

⁴⁴ Ks. myös *HE 1/1998 vp.*, 73–75, jossa korostetaan kansan välittömillä vaaleilla valitseman edustuslaitoksen asemaa ylimpänä valtioelimenä.

tyyn varovaisuuteen. Ehkä ei haluttu ”suututtaa” Suomen EU-jäsenyyden vastustajia, koska haluttiin varmistaa uuden perustuslain hyväksytyksi tuleminen.

Edellä mainitsemani perustuslain täydellisyysvaatimus liittyy näihin molempiin asioihin muun muassa sitä kautta, että uudistetussa perustuslaissa suhtaudutaan aikaisempaa kielteisemmin myös poikkeuslakimenettelyyn PeL 73.1 §:n salliessa enää vain ns. rajatun poikkeuksen säätämisen. Tätä taustaa vasten lienee lähinnä ironista, että myös Suomen EU-jäsenyys on saatettu voimaan poikkeuslain muodossa. Muun muassa Jyräki on tuonut esiin sen mahdollisuuden, että EU:hun liittyvä kansainvälinen velvoite saattaisi jossain vaiheessa vaarantaa Suomen valtiosäännön kansanvaltaiset perusteet. Vastaisuudessa voi siten syntyä tilanne, jossa EU:n perussopimuksen muutoksen vuoksi Suomen perustuslakia on muutettava ennen kuin sopimusmuutos on mahdollista hyväksyä Suomessa.⁴⁵

1.2.1 Uudistuksen 1970-luvulle ulottuvat juuret

Suomen uutta perustuslakia tarkastellessani joudun lähtemään liikkeelle hieman kauempaa kuin siitä ajankohdasta, jolloin uuden perustuslain valmistelutyö konkreettisesti käynnistettiin (keväällä 1995 asetettiin *Perustuslaki 2000* -työryhmä valmistelemaan uudistusta). Todellisuudessa uudistus oli kuitenkin käynnistynyt jo siinä vaiheessa, kun Suomessa alettiin valmistautua ETA-jäsenyyteen, tai ehkä käännekohtaksi voitaisiin perustellusti ottaa jo Euroopan neuvoston jäsenyys vuonna 1990. Suomen EU-jäsenyyden vaikutus Suomen valtiosääntöiseen järjestelmään on todellisuudessa ollut paljon suurempi, kuin yleensä on annettu ymmärtää. Vaikka se vaati myös Suomen perustuslakien muuttamista tietyiltä osin, ei tosiasiallisen muutoksen suuruus käy kuitenkaan lakitekstistä ilmi kaikessa laajuudessaan.

Asiassa voidaan mennä vieläkin kauemmaksi: vuonna 1970 asetettuun (ensimmäiseen) valtiosääntökomiteaan, jonka työ tähtäsi Suomen perustuslakien kokonaisuudistukseen. Vaikkei komitean työ johtanutkaan konkreettisiin uudistuksiin, komiteassa pohdittiin monia periaatteellisia kysymyksiä paljon periaatteellisemmin kuin 1990-luvun lopun uudistushankkeen aikana, ja sen työskentelyn aikana kertynyt materiaali on monelta osin käyttökelpoista tässäkin yhteydessä. Valtiosääntökomitean työn merkitystä tulevia valtiosääntöuudistuksia silmällä pitäen on korostanut myös komiteassa aktiivisesti vaikuttanut Antero Jyräki, jonka mielestä vuosien 1970–1974 valtiosääntökomitea näytti tien suurille periaatteellisille ratkaisuille, kuten eduskunnan aseman ja sen omaehtoisen toiminnan edellytysten vahvistamiselle, enemmistöparlamentarismille, hallituksen

⁴⁵ Vrt. *Jyrägin* (2000), 218, mukaan PeL 94.3 §:ssä voi olla kyse jopa ns. ehdottomasta l. muuttamiskiellon alaisesta perustuslainkohdasta.

muodostamisen siirtämiselle eduskuntaan, presidentin aseman tarkistamiselle ja perusoikeusuudistukselle.⁴⁶

Valtiosääntökomitean asettamisen taustalla oli 1960-luvun lopussa yleisemmän virinnyt nuorison yhteiskunnallinen aktiivisuus, mikä johti varsin anka-raankin kritiikkiin vanhentunutta lainsäädäntöä kohtaan. Osansa kritiikistä sai esimerkiksi vankien, mielisairaiden ym. laitoksissa olevien oikeudellinen asema, mutta Suomen perustuslakeja pidettiin muutoinkin monelta osin vanhentuneina.⁴⁷ Sekä poliittisen vasemmiston piirissä (keskeisinä vaikuttajina tulevat professorit *Jyräski*, *Saraviita* ja *Eriksson*) että myös esimerkiksi liberaalisen kansanpuolueen taholta (professori *V. Merikoski* keskeisenä taustavaikuttajana) vaadittiin, että Suomessa tulisi käynnistää perustuslakiuudistus tavoitteena kansanvallan laajentaminen.⁴⁸ Vasemmisto halusi ensi sijassa lisätä eduskunnan valtaa ja vastaavasti vähentää tasavallan presidentin valtaoikeuksia. Kritiikissä vedottiin siihen, että kansan välittömästi valitsemasta eduskunnasta ei ollut muodostettu ainoaa keskeistä valtioelintä, vaikka Hallitusmuodon 2 §:n mukaan valtiolta kuului kansalle. Vasemmisto halusi lisätä eduskunnan enemmistön valtaa ja poistaa sitä rajoittavat määräenemmistösäännökset⁴⁹, kun taas Merikoski nosti esille esimerkiksi vuodelta 1969 uudistetun vaalilainsäädännön ongelmallisuuden kansanvallan kannalta. Erikseen kiinnitettiin huomiota myös perusoikeussäännösten uudistamistarpeeseen.⁵⁰

Valtioneuvoston 9.10.1970 asetettaman komitean tehtävä määriteltiin muun muassa seuraavasti:

⁴⁶ Tarkemmin siitä, mitkä ko. komitean ehdotuksista ovat myöhemmin toteutuneet, ks. *Jyräski*, LM 1999, 856–866.

⁴⁷ Valtiosäännön uudistusprosessin liikkeellelähden syistä on esitetty erilaisia teorioita; niistä ks. *Jyräski*, Oikeus 3/1975, 29–37. Vrt. myös *Blomin & Eskolan & Kyntäjän & Partasen* vastaus *Jyrängille*, Oikeus 4/1975, 33–42 ja vielä *Jyrängin* vastaus heille, 42–43. Ks. myös *Nousiainen*, *Politiikka* 1974, 88–89. Vrt. myös *Kastari* (1974), 5–6. Myöhemmistä tulkinnoista ks. *Uimonen*, 59–69.

⁴⁸ *Jyrängin* mielestä (ed. alav. mainittu artikkeli, s. 31) ”kyseessä oli v. 1970 vasemmistolaisen aloitteen läpimurto”, mutta ”samalla kuitenkin vireillepanossa oli tavallaan kysymys poliittisesta viivästymisestä. Uudet vaalit oli pidetty v. 1970, ja vasemmisto oli menettänyt eduskunnassa enemmistöasemansa. Poliittinen suhdanne oli kääntynyt, kärki tahtunut 1960-luvun jälkipuoliskon yleiseltä tendenssiltä. Kaikki tämä merkitsi demokraattisen valtiosääntöuudistuksen pohjan huomattavaa heikkenemistä jo hanketta aloitettaessa. Tätä osoitti sekin, että VSK v:n 1970 vaalien jälkeen asetettuna parlamentaarisena komiteana sai porvarillisen enemmistön, mikä kenties selitti myös toimeksiannon kohdalla tehtyjä myönnytyksiä.”

⁴⁹ Ks. tarkemmin Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen XXVII Puoluekokouksen 7.6.1969 hyväksymä esitys valtiosäännön ja presidentin vaalittavan uudistamiseksi.

⁵⁰ Uudistuksen taustasta ks. komitean varapuheenjohtajan toimineen *Jyrängin* kirjoitus, LM 1999, 856–866 (viitattuine aikalaiskirjoituksiineen) ja *Jyräski* (1974), 11–29. Ks. myös *Merikoski* (1969), 119–129. Samoin ks. eri kirjoittajien artikkelit kirjassa *Harvojen tasavalta* (toim. Karapuu) ja komitean pääsihteerinä toimineen *Sipposen* kirjoitus, *Politiikka* 1983, 340–343.

1. Komitean on otettava työnsä lähtökohdaksi kansanvallan kehittäminen ja kansalaisten oikeusturvan lisääminen sekä tältä pohjalta tutkittava, miten hallitusmuotoa, valtiopäiväjärjestystä sekä muita perustuslakeja olisi tarkistettava, jotta ne toteuttaisivat kansanvallan laajenemista sekä vastaisivat muuttuvan yhteiskunnan tarpeita ja kansalaisten käsityksiä yhteiskunnallisen elämän peruskysymyksistä.
2. Komitean tulee selvittää, miten eduskunnan asemaa keskeisenä valtioelimenä voidaan vahvistaa ja parlamentaarista järjestelmää kehittää. Lisäksi komitean tulee selvittää, miten tasavallan presidentin oikeudellista asemaa ja vaalitapaa koskevia säännöksiä olisi kehitettävä.
3. Komitean on tutkittava, miten kansalaisten mahdollisuuksia osallistua poliittiseen elämään voitaisiin lisätä ja helpottaa. Yksilön aseman parantamiseksi komitean on tarkistettava ja täydennettävä perusoikeussäännöstöä. Tätä tehtävää suorittaessaan komitean tulee erityisesti ottaa huomioon yhteiskunta- ja yhdyskuntasuunnittelun merkityksen kasvu sekä pyrkimys ihmisen elinympäristön säilyttämiseen elinkelpoisena.⁵¹

Komitea jätti välimietintönsä keväällä 1974 (*KOM 1974:27*). Mietintö sisälsi vain periaatekannanotot erinäisiin valtiojärjestyksen peruskysymyksiin. Säädöstekstejä ei komitea sen sijaan esittänyt. Monet enemmistökannanotot syntyivät kohta kohdalta vaihtelevilla enemmistökannanotoilla, vaikka yksimielisiäkin kannanottoja toki löytyi. Komitean jäsenten perustavanlaatuiset erimielisyydet monista peruskysymyksistä tulivat näkyviin jo mietinnön johdanto-osasta; mietintö sisälsi kaksi erillistä johdantoa. Komitean enemmistö (9 jäsentä, oikeistopuolueiden ja keskustan edustajia) totesi johdannossa muun muassa seuraavaa⁵²:

”Suomalaisen yhteiskunnan tavoitteista

--

”Komitea lähtee siitä, että kansanvallan toteutumista on edistettävä ja hallitusjärjestelmää edelleen kehitettävä kansanvaltaisuusperiaatteen mukaisesti. Kansalaisille on tehokkaasti turvattava tosiasialliset mahdollisuudet perusoikeuksien hyväksikäyttöön. Kansalaisten taholta tulevan vaikuttamisen yhteiskunnan asioiden hoitamiseen tulee olla tosiasiallista eikä se saa muodostua vain näennäiseksi.

--

Edustuksellisen kansanvallan ohella on pyrittävä kehittämään välitöntä kansanvaltaa ja erilaisia osallistumisjärjestelmiä alemmilla tasoilla.

--

⁵¹ Toimeksiannosta tarkemmin ks. *Valtiosääntökomitean välimietintö* (*KOM 1974:27*), 3–4.

⁵² Kiinnitän huomiota vain niihin kohtiin, joilla on merkitystä tutkimukseni kannalta. Kursivoinnit ovat alkuperäisiä.

Yhteiskunnallisen uudistustyön menetelmät ja nykyisten perustuslakien käyttökelpoisuus

Kun lähdetään voimassa olevien perustuslakien pohjalta, tarvitaan korjauksia ja muutoksia niissä kohdin, joissa on havaittu epäkohtia tai joissa olemassa oleva säännöstö on puutteellinen. Kansanvaltaisuusperiaatteen syventämistä ja laajempaa soveltamista tarkoittavat päämäärät ovat parhaiten saavutettavissa äkillisten muutosten sijasta tasaisena kehityksenä kokemuspohjaisilla, huolella valmistelluilla uudistuksilla.

Komitea lähtee siitä, että nykyisiä perustuslakeja tarpeellisessa määrin uudistaen voidaan saada aikaan valtiosääntö, joka ottaa huomioon yhteiskunnallisissa tavoitteissa tapahtuneen uudistumisen ja mahdollistaa jatkuvan yhteiskunnallisen edistyksen.

Ylimpien valtiolinten keskinäiset toimivaltasuhteet

Kun kansanvaltaisesti hallitussa valtiossa ylin valta kuuluu periaatteessa kansalle, jota meillä edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta, on eduskunnan johtoasema tässä mielessä selvä. Sitä korostaa vielä parlamentarismin toteuttaminen. Nykyisissä oloissa niin sanottu vallanjako on käsitettävä sellaisena käytännöllisistäkin syistä suoritettuna valtiollisten tehtävien jakona, jonka tarkoituksena on tasapainottaa vallankäyttöä eri toimielinten kesken niin, ettei millään niistä ole ylintä toimivaltaa kaikilla valtion toimialoilla. Liiallisen vallan keskittymisen estämiseksi on valtiosääntömme kokonaisrakenteena edelleen säilytettävä hallitusmuotomme edellyttämä keskinäinen vuorovaikutus ja tasapaino eduskunnan, valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimivaltasuhteissa sekä pidettävä yllä tuomioistuinten riippumattomuus. Eduskunnan asemaa keskeisenä valtiolimenä on kuitenkin pyrittävä muutoin vahvistamaan.

Hallitusmuodon 2 § ei kaipaakaan olennaisia muutoksia.

Käytännössä tasavaltamme ensimmäisestä presidentistä lähtenyt presidentin valtaoikeuksien käyttöä koskeva perinne on jatkunut katkeamatta. Tasavallan presidentin valta verrattuna eduskunnan luottamukseen nojautuvan ministeristön valtaan on toisen maailmansodan jälkeen vielä vahvistunut.

Kysymystä tasavallan presidentin asemasta ei voida irrottaa valtiosääntömme kokonaisrakenteesta ja tarkastella sitä ja sen mahdollista uudistamista erillisinä, vaan se on nähtävä yhtenä osana ylimpien toimielinten muodostamasta kokonaisuudesta. Tasavallan presidentin nykyinen asema meillä ei ole selitettävissä organisatorisen rakenteen yksittäisten piirteiden avulla, vaan kysymyksessä on historian ja valtiosäännön kokonaisrakenteeseen sekä politiikkaan käytäntöön sidottu kokonaisvaltaisesti tarkasteltava ilmiö.”

Sen sijaan vasemmiston edustajista koostunut vähemmistö (8 jäsentä) korosti johdannossa seuraavia asioita:

”Uudistuksen kohde – perustuslait

--

Valtiosääntökomitea on ottanut työnsä lähtökohdaksi kansanvallan kehittämisen ja kansalaisten oikeusturvan lisäämisen. Se on pyrkinyt tältä pohjalta selvittämään, miten voimassa olevia perustuslakeja olisi tarkistettava, jotta ne toteuttaisivat kansanvallan laajentamista ja vastaisivat muuttuvan yhteiskunnan tarpeita ja kansalaisten käsityksiä yhteiskunnallisen elämän peruskysymyksistä. Työssään komitea on siten keskittynyt valtiosäännön ydinosaan, perustuslakien uudistuksen valmisteluun. Keskeisimpänä tavoitteenaan komitea on pitänyt kansanvallan lisäämistä yhteiskunnallisen päätöksenteon kaikilla tasoilla sekä yhteiskunnallisen uudistuspolitiikan edellytysten kaikenpuolista tehostamista ja parantamista nykyisestäään.

Perustuslaeilla tapahtuva yhteiskunnallisen vallankäytön säätely

--

Nykyisten perustuslakien mukaan eduskunnan valta on rajoitettu. Aikaa myöten on tosiasiallista valtaa siirtynyt yhä enemmän eduskunnan ulkopuolelle. Yhteiskunnan kansanvaltainen kehittäminen kohti suurempaa tasa-arvoisuutta järkipäisen suunnittelun pohjalta edellyttää, että kansan valitsemasta eduskunnasta kehitetään keskeisin valtioelin, jonka rinnalla ei ole muita sen kanssa kilpailevia toimielimiä. Rinnan tämän kanssa on kansanvallan lisäämiseksi sekä virkavaltaisuuden että liiallisen keskusjohtoisuuden välttämiseksi kansalaisille jo perustuslailla turvattava mahdollisuus osallistua eduskunnan säätämässä puitteissa heitä lähinnä olevaan vallankäyttöön kunnallisen-, yritys-, laitos- jms. demokratian muodoin.

--

Ylimpien valtioelinten keskinäiset toimivaltasuhteet

--

Toimeksiantonsa mukaan komitean oli erityisesti tutkittava, miten eduskunnan asemaa keskeisenä valtioelimenä voidaan nykyisestäään vahvistaa ja parlamentaarista järjestelmää muutoinkin kehittää.

Komitea on havainnut, että eduskunnan mahdollisuudet yhteiskunnallisen kehityksen suunnitelmalliseen ohjaamiseen ovat maassamme nykyisin sangen puutteelliset ja sen valta on jo perustuslakien mukaan varsin rajoitettu. Yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosprosessien johdosta asiantila on tässä suhteessa aikaa myöten huonontunut jopa alkuperäisestään: eduskunnalle perustuslainkin mukaan kuuluvaa valtaa on tosiasiallisesti siirtynyt yhä enemmän sen ulkopuolelle. *Kansanvaltaista tietä tapahtuva yhteiskunnan kehittäminen edellyttää kuitenkin, että juuri kansan valitsemasta eduskunnasta muodostetaan keskeinen valtioelin, jonka rinnalla ei ole muita sen kanssa kilpailevia*

toimielimiä ja jonka kansanvaltaisen arvon ja ensisijaisuuden kaikki käytännössä tunnustavat.

Eduskunnan vallan ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen edellyttää tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asettamista, asemaa ja toimivaltaa koskevien säännösten tarkistamista enemmistöparlamentarismin periaatteiden mukaisesti. Komitean mielestä valtionpäämiehenä toimivalle tasavallan presidentille ei tule antaa tosiasiallista päätösvaltaa yksittäisviranomaisena. Sikäli kuin tasavallan presidentille toimivaltaa uskotaan (lähinnä ulkoasioissa), hänen vallankäyttönsä edellytetään sidottavaksi ministeristön myötävaikutukseen ja mielipiteeseen.

--

Tasavallan presidentin aseman tämänkaltaisesta uudelleen muotoamisesta seuraa, että presidentin valitseminen ja virasta vapauttaminen kuuluvat luontevimmin kansaneduskunnalle.

--

Perustuslakien noudattamisen valvonta

--

Myöskään eduskunnan asemaa olennaisesti heikentämättä perustuslakien noudattamisen valvontatehtävää ei voida antaa sen ulkopuoliselle toimielimelle. Näin ollen komitea on edellyttänyt perustuslakien noudattamisen valvonnan tehostamista parlamentaarisen valvontajärjestelmän puitteissa.”

Keskeinen ero näyttäisi olevan siinä, että enemmistön mielestä kansanvalta toteutuu parhaiten sillä tavoin, että valta on jaettu vanhaan tapaan eduskunnan ja presidentin kesken. Vähemmistö sen sijaan halusi tehdä eduskunnasta selvästi ylimmän valtioelimen ja vahvistaa muutoinkin parlamentarismia.

Komitea itse lähti siitä, että sen jättämä mietintö oli vain välimietintö ja että sen toimiaikaa jatkettaisiin. Valtioneuvosto asettikin heinäkuussa 1974 komitean (ns. toinen valtiosääntökomitea), jonka tehtävänä oli valtiosääntöuudistuksen jatkovalmistelu. Komitean kokoonpano oli lähes sama kuin edellisen komitean. Vajaan vuoden kuluttua asettamisestaan komitea (*KOM 1975:28*) päätyi puolueilta saamiensa lausuntojen perusteella siihen lopputulokseen, että ”valtiosäännön välittömälle kokonaisuudistukselle ei ole saatavissa eduskunnan enemmistön kannatusta, mutta että lausunnoissa pidetään yhä tarpeellisena jatkaa osittaisuudistusten valmistelua”. Viisi vasemmistoa komiteassa edustanutta jäsentä jätti kuitenkin mietintöön eriävän mielipiteen. Heidän mielestään myös osauudistuksia toteutettaessa on pidettävä mielessä, että ”valtiosääntö muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden, jonka eri osat eivät saisi olla ristiriidassa keskenään. Osittaisuudistuksiakin toimeenpantaessa on ensin sovittava uudistushankkeelle yhtenäiset tavoitteet ja samanaikaisesti pidettävä huolta siitä, ettei valtiosäännön muutettujen ja muuttamatta jäävien osien välille synny ristiriitaa.” Osittaisuudistus-

ten kautta ei kuitenkaan päästy eteenpäin. Perusoikeusuudistuksen eteenpäin vieminen ei onnistunut 1970-luvulla⁵³ eikä Valtiopäiväjärjestyksen määränemistösäännösten uudistamisessa (*KOM 1978:10*) onnistuttu yhtään sen paremmin.

Mihin valtiosääntöuudistus lopulta kaatui? Ratkaisevaa asiassa tietenkin oli se, että puolueilta ei saatu ehdotonta tukea kokonaisuudistuksen valmistelun jatkamiselle.⁵⁴ Lisäksi on usein vedottu siihen, että tasavallan presidenttinä tuoloin toimineen *Urho Kekkosen* kielteisellä suhtautumisella oli suuri vaikutus uudistuksen tyrehtymiseen.⁵⁵ Kekkosen suhtautumista valtiosääntöuudistukseen tutkineen *Arto Halisen* mukaan presidentti Kekkonen ei hyväksynyt ajatusta, että presidentin valtaoikeuksia oltaisiin vähentämässä. Kekkosen mielestä Suomi tarvitsi edelleen vahvan itsenäisen presidentin; presidenttiä tarvittiin edelleen vaikeissa ulko- ja sisäpoliittisissa tilanteissa sovittelemassa ristiriitaisia intressejä. Viimeistään kesällä 1974 Kekkonen oli Halisen mukaan päätyneet sille kannalle, että perustuslakeihin tarvittavat uudistukset voitaisiin tehdä osittaisuudistuksina. Keväällä 1975 Kekkonen totesi julkisuudessa, että valtiosäännön välittömälle kokonaisuudistukselle ei ollut riittävää poliittista tukea, mutta että kannatusta löytyisi osittaisuudistusten jatkamiseen. Samaan lopputulokseen päätyi vähän myöhemmin myös toinen valtiosääntökomitea mietinnössään.⁵⁶

Edellä kuvatut tapahtumat kiinnostavat minua sen takia, että ne tuovat osuvalta tavalla esiin, millainen sisältö vallan käsitteelle haluttiin Suomessa 1970-luvun puolivälissä antaa. Sen sisältö nähtiin tosiasiaa yhä paljolti samansisältöiseksi kuin vuoden 1919 Hallitusmuotoa säädettäessä. Haluttiin yhä keskittää suuri määrä valtaa yhteen pisteeseen, tasavallan presidentille.⁵⁷ Syyt siihen, miksi tämä oli tarpeen, erosivat ehkä kuitenkin jonkin verran yli 50 vuoden takaisesta tilanteesta. Vallan keskittämisen tarvetta perusteltiin nyt lähinnä ulkopoliitti-

⁵³ Siitä tarkemmin ks. *Jyränki*, Oikeus 1980, 93–99.

⁵⁴ Lausunnot on julkaistu sellaisenaan *Toisen valtiosääntökomitean mietinnön* liitteenä. Puolueiden muuttuneista suhtautumistavoista kokonaisuudistukseen ks. *Jyränki*, Oikeus 3/1975, 31.

⁵⁵ Ks. myös *Jyränki*, Oikeus 3/1975, 31 ja sama (1978), 166–167 ja *Uimonen*, 68–92. Vrt. *Suomi*, 404–411. Myös Kekkosen läheinen ystävä, professori *Paavo Kastari* suhtautui jo v. 1974 kirjasssaan ”Valtiosääntöuudistuksen näköaloja” (s. 36) uudistukseen skeptisesti ja lähti siitä, että meilläkin on ehkä syytä varautua ”siihen, että K.J. Ståhlbergin hallitusmuoto (1919) ja J.V. Stalinin valtiosääntö (1936) joutuvat jatkamaan – enemmän tai vähemmän ehkä paikkailtuina – rauhanomaista rinnakkaiseloaan vielä ainakin tovin aikaa”.

⁵⁶ Tarkemmin ks. *Halinen*, Poliitiikka 1986, 167–178.

⁵⁷ Huom! myös *Jyränki* (1978), 364, joka esittää ensin kysymyksen: ”Ovatko hallitusmuodon säätäjien pyrkimykset toteutuneet?” ja vastaa siihen: ”Tämä pyrkimys on eittämättä toteutunut.” S. 368–369 *Jyränki* korostaa, että *pouvoir neutre* -ideologia ei ollut vaikuttamassa Suomen Hallitusmuodon muotoutumiseen vv. 1917–1919, vaikka sitä käytettiinkin presidentinvallan legitimointiin 1900-luvun jälkipuoliskolla, koska se tuntui soveltuvan ajan aatteelliseen ilmapiiriin ja parlamentarisminkin teoreettisiin kuvioihin. Presidentinvallan todellisuus ei hänen mielestään vastannut *pouvoir neutre* -ideologian muodollisia vaatimuksia, vaan se ulottui huomattavasti laajemmalle.

silla syillä, kun taas vuonna 1919 ”lujan järjestysvallan” tarpeella tarkoitettiin pikemminkin sisäistä järjestystä.

Sodan jälkeinen doktriini oli korostanut ulkopoliitiikan tärkeyttä, sillä siinä oli kyse valtioiden olemassaolon kannalta keskeisistä – ja sisäpolitiikkaa tärkeämmistä – kysymyksistä. Presidentti *J. K. Paasikivi* oli sen takia pitänyt tärkeänä, että ulkopoliitiikan hoito keskitettiin harvojen, tähän tehtävään erityisesti sopivien henkilöiden käsiin. Presidentistä tuli siten keskeisten ulkosuhteiden takuuhenkilö ja kriisiaikojen voimavara, jonka toiminta rakentui hyvien henkilösuhteitten varaan. Samaa linjaa jatkettiin presidentti Kekkosen aikana (1956–1981), ja hänen aikanaan Suomen ulkopoliittika nimettiin puolueettomuuspolitiikaksi (ns. *Paasikiven–Kekkosen linja*).⁵⁸

Vahvan aseman ulkopoliitikassa katsottiin eräillä tahoilla edellyttävän presidentille vahvaa asemaa sisäpolitiikassakin.⁵⁹ 1970-luvun puolenvälin tienoilla presidentinvalta oli ehkä vahvimmillaan. Urho Kekkonen oli valittu edelleen tasavallan presidentiksi vuosiksi 1974–1978, mutta tällä kertaa laajaa yksimielisyyttä eduskunnassa vaatineella poikkeuslailla, ja syksyllä 1975 hän oli ”runnonnut” kokoon ns. ”häätilahallituksen”. Kyseistä *Martti Miettusen* hallitusta voidaankin pitää leimallisesti ns. presidentin hallituksena. Presidenttiä tarvittiin yhä useammanlaisiin tehtäviin; hänen välitysesityksensä pohjalta hyväksyttiin muun muassa keskitetty tulopoliittinen kokonaisratkaisu, ns. UKK-sopimus, vuonna 1970.

Vaikka vielä 1970-luvulla presidentin keskeisimpänä tehtävänä pidettiin ulkopoliitiikan johtamista⁶⁰, 1980-luvun loppua kohden tilanne alkoi muuttua Kekkosen jälkeen presidentiksi valitun *Mauno Koiviston* pyrkiessä omalla virkakaudellaan (1982–1994) monin tavoin lieventämään presidentti Kekkosen aikaista doktriinia presidentin johtoasemasta ulkopoliitiikan hoitamisessa⁶¹, ja heti 1990-

⁵⁸ Siitä, miten Suomen ulkopoliittisesta doktriinista ja ulkopoliittisista eliiteistä 1970-luvun puolivälissä ajateltiin ulkopoliitiikan tutkijoiden keskuudessa, ks. eri kirjoittajien artikkelit kirjassa *Suomen ulkopoliittika* (toim. Harto Hakovirta & Raimo Väyrynen).

⁵⁹ *Jyränki*, Oikeus 3/1975, 37 ja *Halinen*, Poliittika 1986, 168. Jos presidentti sai vaikuttaa hallituksen muodostamiseen pitääkseen silmällä sen ulkopoliittista ”sopivuutta”, oli hänellä oikeus vaikuttaa hallituksen muodostamiseen muutoinkin. Samoin voitiin sanoa presidentin muittenkin tehtävien osalta (puheet ja lausunnot ym.); ulko- ja sisäpolitiikkaa ei voitu erottaa toisistaan. Presidentinvaltaa yhtenäisenä kokonaisuutena korostaa myös *Jyränki* (1978), 376.

⁶⁰ Näin myös *Nousiainen* (1985), 245. *Jyränki*, Poliittika 1995, 12, kuvaa sodan jälkeen alkannutta ja koko ajan vahvistunutta käytäntöä seuraavasti: ”Tasavallan presidentistä tuli vähitellen se elin, jonka oli kanavoitava Neuvostoliiton vaikutus maan valtioelämään; kansalaisten voi katsoa hyväksyneen tämän asiantilan viimeistään vuoden 1968 valitsijamiesvaaleissa. Suverenisuus oli siis tosiasiaa modifioitunut, vallanjako muuntunut uuteen muotoon, mutta perustuslain kirjaimeen ei kajottu.”

⁶¹ Tarkemmin ks. presidentti Koiviston oma kuvaus siitä, miten hän toimi vahvistaakseen hallituksen ja ennen kaikkea pääministerin asemaa ulkopoliittisessa päätöksenteossa. Ks. siitä *Koivisto* (1995), 497–499.

luvun alkupuoliskolla tilanne muuttui vieläkin selvemmin. Tämä on selitettävissä myös sillä, että Suomen alkaessa hakeutua vähitellen kohti Euroopan yhteisöä muuttui myös ulkopolitiikan merkitys. Vain osa unioniasioista oli luettavissa perinteiseen ulkopolitiikkaan, mutta ilman perustuslain muutosta ne olisivat kaikki tulleet silloisen HM 33 §:n nojalla presidentin päätöksentekovallan alaisuuteen.

Vähitellen oltiin jo valmiita muuttamaan perustuslakeja. Varsin pian kävi ilmi, että perustuslakien muuttaminen on tosiasiaa helpompaa kuin valtiokäytännön muuttaminen. Historiaa ei ollut aivan helppo unohtaa, ja siihen vetoamalla haluttiin joillakin tahoilla vastustaa uudistusten toteuttamista. Asiassa edettiin osittaisuudistusten kautta: presidentin vaalitapaa koskeva uudistus ja vähittäisiä heikkennyksiä presidentin valtaoikeuksiin oli tehty jo 1980-luvulla ja niitä jatkettiin heti 1990-luvulla.⁶² Tärkein tässä yhteydessä on kuitenkin vuonna 1993 toteutettu perustuslain muutos, jolla Hallitusmuotoon lisättiin uusi 33 a § Suomen ETA- ja myös myöhempää EU-jäsenyyttä silmällä pitäen.⁶³ Tarkoituksena oli muuttaa merkittävästi presidentin ja hallituksen välistä toimivallanjakoa. Valtioneuvostolle haluttiin siirtää valta määrätä Suomen sitoutumisesta ETA:n sekakomiteas- sa päätettäviin kansainvälisiin velvoitteisiin.

Myöhemmin – Suomen EU-jäsenyyttä silmällä pitäen – eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi (*PeVM 10/1994 vp.*), että HM 33 a §:n 2 momentti merkitsee EU:ssa päätettäviä asioita koskevan kansallisen valmistelun kuulumista kokonaisuudessaan valtioneuvostolle ja että valtioneuvoston valmistelu kattaa myös muun muassa unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. Valiokunnan mielestä olisi johdonmukaista, että Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa edustaa pääministeri. EU:n perussopimusten muuttamista käsittelevän jäsenvaltioiden hallitustenvälisten konferenssin (HVK:n) asioissa toimivalta presidentin ja valtioneuvoston kesken määräytyisi kuitenkin edelleen HM 33 §:n mukaan; noissa asioissa presidentillä olisi valtuus edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Käytäntö ei kuitenkaan muuttunut suunnitellulla tavalla, sillä presidentti *Martti Ahtisaaren* mielestä HM 33 a §:ää ei ollut edes tarkoitus muuttaa. Koko lakiehdotus koski hänen mukaansa vain eduskunnan asemaa. Lainmuutoksen voimaantulon jälkeen hänen aloitteestaan valtioneuvoston pöytäkirjaan merkittiin ilmoitus siitä, että presidentti osallistuu seuraavaan Eurooppa-neuvoston kokoukseen ja toimii Suomen valtuuskunnan puheenjohtajana neuvoston käsitellessä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tai muita hänen

⁶² Myös *Jyränki*, *Ulkopolitiikka 1/00*, 33, toteaa, että 1980- ja 1990-luvuilla toimeenpannut perustuslain osauudistukset ilmensivät ”jo selvästi vastavaikutusta Urho Kekkosen pitkään presidenttikauden ja sen aikaiseen vallankäyttöjärjestelmään”. 1980- ja 1990-luvuilla toteutetuista muutoksista tarkemmin ks. *KOM 1997:13*, 29–31.

⁶³ HM 33 §:n muutoksesta (uusi a §) ja sen taustasta tarkemmin ks. *Jyränki* (1997), 100–123. Ks. myös *Meres-Wuori*, LM 1995, 355–374.

toimivaltaansa kuuluvia asioita. Jyränki on tulkinnut tilannetta siten, että valtioneuvosto hyväksyi presidentin menettelyn, jota hänen mielestään voitiin hyvin perustein luonnehtia perustuslainvastaiseksi.⁶⁴

Uuden perustuslain myötä oli tarkoitus päästä lopullisesti eroon edellä kuvasta epäselvästä tilanteesta. Perustuslakivaliokunta viittasi uutta perustuslakia koskevassa mietinnössään (*PeVM 10/1998 vp.*) aikaisempaan mietintöönsä vuoden 1994 valtiopäiviltä ja vahvisti siten, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Tämä on johdettavissa perustuslain 93.2 §:stä, jonka mukaan ”valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä”. Valiokunta piti kuitenkin asianmukaisena, että muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa. Samoin silloin, kun Eurooppa-neuvosto valmistelee perussopimusten muuttamisen valmistelua, sitä koskevat neuvottelut kuuluvat noilta osin presidentin toimivaltaan, sillä tilanne on rinnastettavissa perustuslain 94 ja 95 §:ssä tarkoitettuihin tavanomaisiin neuvotteluihin valtiosopimuksen muuttamisesta.⁶⁵ Käytäntö ei kuitenkaan mennyt täysin perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla, vaan 1.3.2000 virkaan astunut uusi presidentti jatkoi paljolti samalla linjalla edeltäjänsä kanssa.⁶⁶

EU:n uuden perustuslain voimaantulon myötä käytännön pitäisi viimeistään muuttua, koska tuolloin Eurooppa-neuvoston roolikin muuttuu monella tavoin. Merkitystä on etenkin sillä seikalla, että Eurooppa-neuvoston kokouksiin osallistuvat jäsenvaltioiden hallitusten edustajat ovat poliittisesti vastuussa kukin oman maansa kansanedustuslaitokselle, kun taas Suomen presidentin kohdalla poliittinen vastuu ei ole toteutettavissa samaan tapaan. Lähinnä presidentti on poliittisessa vastuussa suoraan Suomen kansalle, ja vastuu voi toteutua ensimmäisen toimikauden osalta siten, että häntä ei valita enää toiselle kaudelle.⁶⁷

⁶⁴ Tarkemmin ks. *Jyränki* (1997), 111–119.

⁶⁵ Kuten *Jyränki* (2000), 229–230, toteaa, presidentti ei yleensä ole osallistunut muihinkaan sopimusneuvotteluihin henkilökohtaisesti, joten tämän käytännön kanssa olisi sopusoinnussa sellainen ratkaisu, että näissäkin keskusteluissa Eurooppa-neuvostossa Suomea edustaa pääministeri toimen kuitenkin läheisessä yhteistyössä presidentin kanssa.

⁶⁶ Siitä ks. *Jyränki* (2002a), 3, joka arvostelee sitä, että Suomessa on ”palattu ainakin 1990-luvulle nykyisen tasavallan presidentin pitäessä vastoin eduskunnan useaan kertaan lausumaa selkeää kantaa itsepintaisesti kiinni jo v. 1995 valtiosäännön rajoja hiponeesta ns. Ahtisaaren/Lipposen välipuheesta, joka koski Suomen edustusta EU:n huippukokouksissa. Tällä välipuheella on siten ollut voimaa kulkea perustuslain kokonaisuudistuksenkin yli.” Ks. kriittisesti myös *Jyränki* (2003), 205–207. Vrt. kuitenkin *Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta*, 6–7 (”eikä edustautumiskysymys siten ole enää merkittävä valtiosääntöoikeudellinen ongelma”).

⁶⁷ Ks. myös perustuslakivaliokunnan pj. *Kimmo Sasin* haastattelu, Kaleva 7.12.2003. Hän odottaa nykyisen käytännön muuttuvan tuossa yhteydessä. Samoin ks. *Jyrängin* haastattelu, Kaleva, 22.2.2004 (”Jyränki: Halonen pois EU-kokouksista”).

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen tavoitteena oli yleensäkin jatkaa 1980- ja 1990-luvuilla aloitettuja uudistuksia ja päästä lopullisesta eroon monarkkissävyyisistä traditioista. Presidentin valtaa heikennettiin sekä suhteessa eduskuntaan että hallitukseen ja ensimmäistä kertaa Suomen valtiollisessa historiassa presidentin valta ulkopoliittikan johtajana jaettiin toisen valtioelimen kanssa.⁶⁸ Myös Suomen ulkopoliittikka kolmansiin maihin nähden on nykyään monelta osin sidottu EU:ssa tehtäviin ratkaisuihin ja linjauksiin, ja unioniasiat kuuluvat valtioneuvostolle. Koska presidentiltä uuden perustuslain mukaan puuttuvat kaikki ne valtuudet, jotka 1960- ja 1970-luvuilla antoivat tukea presidentin mahdollisuudelle harjoittaa itsenäistä ulkopoliittikkaa, on tästä pääteltävissä, että pääministeristä oli tarkoitus tehdä uuden perustuslain myötä keskeinen ulkopoliittinen toimija.⁶⁹

Vuonna 1999 eduskunnan hyväksyttyä uuden perustuslain *Teija Tiilikainen* oli sitä mieltä, että presidentin ulkopoliittinen valta oli jonkinlaisessa murrosvaiheessa.⁷⁰ Kansainvälistymiskehitys ja etenkin Euroopan integraatio olivat tuoneet aivan uudenlaisia paineita Suomen poliittiselle järjestelmälle, ja presidentin roolista Suomen keskeisten ulkosuhteiden takuuhenkilönä tulisi hänen mukaansa uusien säännösten pohjalta enemmän symbolinen kuin ulkopoliittikan sisältöä koskeva. Vaikka presidentillä on edelleen vahva rooli Suomen ulkopoliittisen kannan muodostamisessa, politiikka saa nyt kasvot ja jatkuvuuden EU:n eikä Suomen presidentinvallan kautta. Enää ei ole mahdollista luottaa presidentin kykyyn toimia kriisiaikojen voimavarana; Suomi kohtaa nykyään kansainväliset kriisit osana Euroopan unionia eikä enää yksinään. Tässä uudessa tilanteessa presidentille onkin ehdotettu arvokeskustelun ja moraalisten näkökohtien esilletuojan roolia myös ulkopoliittikan saralla. Päivänpoliittisiin kysymyksiin puuttuminen ei sen sijaan enää kuulu hänen tehtäviinsä.⁷¹ Uudenlainen toimenkuva asettaa tietenkin presidentiksi valittavalle henkilöllekin omat vaatimuksensa. Kansan saatua viimein oikeuden valita suoralla vaalilla oman presidenttinsä presidentti-instituutiosta tuskin voidaan Suomessa kovin helposti luopua, vaikka sitäkin on jo ehdotettu.⁷²

⁶⁸ PeL 93.1 §:n mukaan ”Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa”. Lisäksi ”eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin tässä perustuslaissa säädetään”.

⁶⁹ *Jyräki* (2000), 199–209, 226–230. Sanomalehtikirjoituksessaan (”Ulkopoliittikan johtamisessa ei saa olla kahta keskusta”, HS 27.10.2000) Jyräki korosti, että ”maalla ei pitäisi olla jakautunutta ulkopoliittikan johtoa. Yhteistoimintavaatimus ei kuitenkaan merkitse sitä, että keskeiset ministerit varauksetta asettuvat käytännön päätöksentekotilanteissa presidentin kannalle. EU-jäsenyys itse asiassa osoittaa toista suuntaa, yhtenäisjohtoa pääministerin ja ulkoministerin osuuden painoutuessa”.

⁷⁰ *Tiilikainen* (1999), 8–11.

⁷¹ Ks. myös *Jyrängin* kirjoitus ”Uusi presidentti on symboli ja sovittelija”, HS 9.5.1999.

⁷² Siitä ks. *Jyrängin* haastattelu, Karjalainen, 2.3.2002. Presidentti-instituution lakkauttamista on ehdottanut myös *Matti Wiberg*, *Politiikka* 2003, 243. *Voitto Helander* on puolestaan ehdottanut,

1.2.2 Kansallisvaltion puolustus Euroopan unionia vastaan

Suomen nykyinen perustuslaki edustaa aikaisempaan verrattuna uudenlaista suhtautumista valtaan siinä mielessä, että yhtä suurta valtiollisesta vallasta kuin aiemmin ei enää haluttu sijoittaa yhteen pisteeseen, tasavallan presidentille. Uudistuksen tarkoituksena oli parlamentarismien vahvistaminen, myös ulkopoliittikaa koskevan päätöksenteon osalta. Presidentin päätöksenteon parlamentaarisuutta lisättiin uudella perustuslain vahvistamalla eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston merkitystä presidentin päätöksentekomenettelyssä.

Toisen muutostrendin taustalta löytyy EU:n koko ajan vahvistunut asema, joten nykyään Suomen omien valtioelinten valta on tietyiltä osin varsin rajoittunut, ja ne saattavat joutua puolustamaan asemaansa EU:n taholta tulevia uhkia kohtaan. Vaikkei kyse olisikaan aivan noin dramaattisesta tilanteesta, ainakin kyse on siitä, että Suomen – tai suomalaisten – pitää pyrkiä maksimoimaan vaikutusvaltansa EU:ssa muun muassa liittoutumalla muiden jäsenmaiden kanssa. Muutos näkyy muun muassa siten, että Suomen ulkopoliittikka on nykyään paljolti EU:n yhteistä ulkopoliittikkaa. Kyse ei siten enää voi olla ”taistelusta” Suomi vastaan muut maat. Tässä tilanteessa Suomen sisällä ei ehkä kannata käyttää aikaa omien valtioelinten keskinäiseen valtataisteluun, vaan eri osapuolten kannattaisi pikemminkin yhdistää voimansa mahdollisimman hyvin. Onko tuollainen valtataistelua koskeva ajattelutapa enää edes millään tavoin relevantti?

Seuraavaksi käsittelen näitä kahta Suomen valtiosäännön kannalta keskeistä kysymystä. Ne molemmat olivat – joko tietoisesti tai tiedostamattomasti – keskeisesti esillä vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa. Tutkimuksessa viimeistään on otettava niihin selkeästi kantaa, sillä niin olennaisesti ne vaikuttavat koko valtiosääntöoikeudelliseen järjestelmään. Ensiksi käsittelen kansallisvaltion puolustusta EU:n vallankäyttöä vastaan. Siinä tulee hyvin näkyviin, miten syvästi pohjimmiltaan yhä ollaan sidoksissa moniin perinteisiin ajattelutapoihin.

Vallan käsitteelle annetun sisällön ymmärtämiseksi on tarpeen paneutua Suomen EU-jäsenyyden tarpeellisuudesta käytyyn keskusteluun. Se oli vilkkaimmillaan ehkä vuonna 1994 ennen EU-kansanäänestystä.⁷³ Silloin käytetyt argumentit heijastavat osin yleisempiäkin lähtökohtia. Suhtautuminen EU-jäsenyyteen

että presidentin valinta tulisi siirtää eduskunnalle (lausunto perustuslakivaliokunnalle, 16.5.2003). Tuollainen ajatus ei ole ollut enää pitkään aikaan laajemmin esillä, vaikka vasemmistopuolueet kannattivat tuollaista vaalitapaa aina 1980-luvulle asti. Suoraan kansanvaaliin päädyttiin aikoinaan vastoin valtiosääntöoikeuden tutkijoiden lähes yksimielistä kantaa.

⁷³ Huom! tosin *Heikkilän* (s. 90) huomio siitä, että kyse ei ollut niinkään kansalaiskeskustelusta, vaan kyse oli pikemminkin edustajien debatista, jossa poliitikot, asiantuntijat ja toimittajat puhuivat toisilleen ja usein myös toistensa ohi. Hänen mukaansa ”kuulijan asemaan sysätyt kansalaiset menettivät kiinnostuksensa aiheeseen jo varhain, ja vain tiukasti sisäistetty kansalaisuuspakko ajoi useimmat uurnille: kunnon kansalaisen oli tehtävä, mitä kunnon kansalaisen on tehtävä”.

jakoi puolueitakin; erityisesti hallituspuolue keskusta ja oppositiossa ollut vasemmistoliitto jakaantuivat selvästi kahtia tuon kysymyksen suhteen. Hallituksessa ollut kokoomus sen sijaan kannatti lähes yksimielisesti EU-jäsenyyttä, ja oppositiossa olleista sosialidemokraateistakin selvä enemmistö oli jäsenyyden kannalla.⁷⁴

Vaikka ainakin asiaa jälkikäteen tarkasteltaessa argumentointi oli monelta osin hyvin kärjistynyttä, se tarjoaa kuitenkin materiaalia myös tieteelliselle analyysille. Sitä on jo tehty esimerkiksi valtion ja kansalaisuuden ideoiden osalta. Sekä EU-jäsenyyden vastustajien että kannattajien käyttämiä argumentteja on jo tutkittu.⁷⁵ Ne eivät välttämättä olleet niin kaukana toisistaan kuin ensi näkemältä voitaisiin luulla. Samalla kun kuvataan EU-vastustajien käyttämiä käsitteitä ja argumentointia, tuodaan – tahdottiin sitä tai ei – monin tavoin näkyviin jotain oleellista myös EU-jäsenyyden kannattajien ja samalla myös ns. virallisen Suomen ajattelutavasta. Jollain tavoin käsitykset pakostakin kohtasivat, vaikka mielipiteet olivatkin lopputuloksen suhteen monelta osin vastakkaiset. Kummallakin puolella oltiin esimerkiksi hyvin tiukasti sidoksissa tietynsisältöiseen kansallisvaltioon, vaikkakin eri perustein tuettiin tai vastaavasti vastustettiin Suomen EU-jäsenyyttä.

Virallisella tasolla esitettyjen Suomen EU-jäsenyyttä tukevien mielipiteiden osalta voidaan puhua snellmanilaisesta valtion käsitteestä. Kuten asiaa tutkinut *Heikki Heikkilä* toteaa (s. 95), snellmanilainen diskurssi korostaa valtion keskeisyyttä ja luottamusta valtion ideaa toteuttaviin instituutioihin. Valtio on sille niin positiivinen asia, että sen kyseenalaistaminen on jo mahdoton ajatus. Valtio huolehtii kansalaisten turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämisestä. Tätä tehtävää varten sen on oltava itsenäinen, ja muuttuvissa oloissa itsenäisyys turvataan sillä, että valtio osallistuu aktiivisesti kansainväliseen päätöksentekoon, esimerkiksi juuri EU:ssa.

Snellmanilainen puhe kehotti muitakin luottamaan valtioon ja vieroksuu sen takia sellaisia poliittisia jakoja, jotka saattaisivat kyseenalaistaa valtion ja kansalaisten luottamuksellisen suhteen. Samalla rajattiin tiukasti julkisen keskustelun ja politiikan alaa. Asioista saattoivat puhua vain harvat ja valitut tahot, ja heidänkin tuli ehdottomasti puhua valtion ja yhtenäisyyden kielellä. EU-keskustelu

⁷⁴ Ks. eduskunnan täysistunnon äänestykset, 18.11.1994 (*HE 135/1994 vp.*). Muut jäsenyyttä vastustaneet olivat pienpuolueista, esim. kristillisistä.

⁷⁵ Ks. *Heikki Heikkilä*: Luottamus ja epäluulo, Valtion ja kansalaisuuden ideat Helsingin Sanomien EU-keskustelussa ja *Iisa Räsänen* kaksi tutkimusta: 1) ”Lastuna virrassa vai omaa purtta ohjaten”, Itsenäisyyteen liittyvät valtamerkitykset EU:n vastaisina argumentteina suomalaisessa integraatiokeskustelussa ja 2) ”Isäntänä omassa maassa” vai ”valvovan isonveljen käsien” puristuksessa? Suomi, kansa ja EU sekä vallan muuttuvat merkitykset suomalaisessa EU-vastustuksessa.

annettiin mieluummin valtion kuin epävarmojen ja epäluotettavien kansalaisten vastuulle.

Käytännössä edellä sanottu näkyi siten, että maamme EU-jäsenyyshakemuksen synnyttämiä erimielisyyksiä pyrittiin vähättelemään.⁷⁶ Korostettiin, että ellei tarvittavaa yksimielisyyttä synny, perustuslaki antaa presidentille oikeuden päättää asiasta yksin. Kansallista yhtenäisyyttä tuotettiin siten, että ensiksi ”Suomen leirillä” tarkoitettiin jäsenyysneuvotteluja käyviä virkamiehiä. Seuraavaksi heidän mielipiteistään puhuttiin passiivimuodossa, jolloin kyse oli jo Suomen valtion kannasta. Tämän jälkeen subjektina olikin jo koko kansakunta (”suomalaiset”). Valtio ja kansa sekoittuivat siten EU:ta koskevilla puheilla.

EU-vastustajien puheissa kansallisvaltio nähtiin itsestäänselvyytenä, ja lisäksi tyypillistä heidän ajattelulleen oli myös se, että valtio ja kansa samaistettiin. Valtio edusti kollektiivista entiteettiä eli kansaa.⁷⁷ Suomi kuvattiin kollektiivisena kokonaisuutena, ja sen suvereenisuutta pidettiin myös itsestäänselvyytenä ja luovuttamattomana. Suomi nähtiin siten eräällä tavoin luonnolliseksi yhteisöksi.⁷⁸ Myös demokratia määriteltiin siltä pohjalta, että Suomi muodostaa orgaanisen kokonaisuuden. Demokratian ei katsottu perustuvan eroihin ja näkemysten moninaisuuteen, vaan kansa käyttää tuon ajattelutavan mukaan päätösvaltaa kokonaisuutena. Kansan suvereenisuus ”omassa maassaan” oli itsestäänselvyys, jota ei tarvinnut perustella. Vastaavasti sitä valtaa, jota EU käyttää, pidettiin vastustajien puheissa laittomana. Se kuului sen sijaan legitiimisti kansallisvaltioille.

Koska Suomi ja EU nähtiin eräällä tavalla toistensa vastapöoleiksi, on siitä, mitä Suomella tarkoitettiin, pääteltävissä, mitä EU:lla vastaavasti tarkoitettiin. Sen katsottiin siten olevan ”keinotekoinen olio”, mutta EU:ta ei kuitenkaan määritely sen omilla kriteereillä, vaan se nähtiin EU-vastustajien puheissa yksinkertaisesti vain Suomelle vastakkaisena pahana. EU-jäsenyyttä kuvattiin Suomen positiivisen itsenäisyyden negaationa: ”joku muu tekee päätökset Suomen puolesta.”

Suomea ja EU:ta pidettiin toisistaan täydellisen erillisinä entiteetteinä. EU:ta ei suinkaan nähty yhteenliittymäksi, jonka päätöksiä jäsenvaltiot ovat mukana tekemässä, vaan se nähtiin itsenäiseksi valtakeskukseksi. EU:n ja jäsenvaltioiden keskinäisestä vuorovaikutussuhteesta ei puhuttu mitään; sellaista ei ilmeisesti edes tunnistettu. Suomeen nähden EU oli aina ”joku muu”. Määrittelemällä EU täysin Suomelle ulkopuoliseksi myös sen valta saatiin näyttämään ulkoiselta ja

⁷⁶ Ks. Heikkilä, 95–96.

⁷⁷ Lähteinä tältä osin ovat Räsäsen alav. 75 mainitut tutkimukset.

⁷⁸ Oliotyypinen valtiokäsitys vastaa paljolti Hegelin valtiota; myös Hegel näkee valtion itsenäiseksi persoonaksi ja abstraktiksi olioksi, jolla on yksi oma tahto. Ks. siitä tarkemmin Pulkkinen (1998), 93–94, 136.

alistavalta ylivalalta. Vastakkainasettelu tapahtui puolueellisesti eikä siinä käytetty objektiivisia ja yhteismitallisia kriteerejä. Suomen valtiolle annettu sisältö ymmärrettiin universaaliksi ja EU nähtiin tätä taustaa vasten valtiota ”köyhdyttäväksi” ja ”rapistavaksi”.

Kansallisvaltiolähtökohtaisuus näkyi siinä, että EU:kin pyrittiin näkemään samaan tapaan suvereeniksi toimijaksi. EU:n ongelmaksi nähtiin kuitenkin se, että sen suvereenisuudelle ei ole luonnollista kansallista perustaa – se ei muodostu yhtenäisestä kansakunnasta – kuten on asianlaita valtion (Suomen) kohdalla.⁷⁹ Siten suvereenisuudessa on aina kyse joko/tai -asetelmasta; suvereenisuus on ehdotonta: jollakulla se joko on tai ei ole eikä välivaihtoehtoja tunneta.⁸⁰ EU:n suvereenisuus tarkoittaa tämän ajattelutavan mukaan sitä, että sen sijaan kansallisvaltiot eivät enää ole suvereeneja. EU-jäsenyyden myötä valta siirtyy yksiselitteisesti kansallisvaltiolta kauas Brysseliin. Sen takia EU:ta on vastustettava.

EU:n vastustajat vetosivat myös perustuslakiin: ”Hallitus ja poliitikot eivät voi Suomen perustuslakien mukaan valtiopetokseen syylistymättä ottaa kansalta sille kuuluvaa korkeinta valtaa.” Tältä osin voidaan viitata Suomelle tyypilliseen perustuslaillisuuden korostettuun asemaan oikeudellisessa ja poliittisessa kulttuurissa. Tämä juontaa paljolti juurensa Suomen autonomian ajalle, jolloin autonomiataistelua käytiin paljolti juuri perustuslaillisuuden avulla. Kaiken kaikkiaan kansa oli EU:n vastustajille niin keskeinen poliittisen toiminnan subjekti, että sekä maan sisäinen demokratia että valtioiden välinen toiminta määriteltiin kansan kautta. EU ei kuitenkaan sopinut kumpaankaan näistä, sillä sitä ei nähty valtioiden väliseksi toiminnaksi. Sen sijaan korostettiin vallan jakautumista valtiotain siten, että suurilla jäsenmailla on EU:ssa ylivalta.

Vastustajien ongelmat johtuvat paljolti siitä, että EU:n vastustajilla ei ollut käsitelägoriassaan muuta kuin kansallisvaltiot, joihin vertaamalla EU:ta arvioitiin.⁸¹ Onko se suvereeni? Miksi se ei voi olla samalla tavoin suvereeni kuin valtiot? Tällaisiin kysymyksiin vastaaminen ei anna oikeaa kuvaa asioista. Tarvi-taan muunkinlaisia kategorioita.

⁷⁹ Kansakunta ymmärretään tässä ylihistorialliseksi, muuttumattomaksi olioksi.

⁸⁰ *Räsänen* (2000), 13, viittaa suvereenisuuden määritelmän tueksi *Georg Jellinekin* aikanaan käyttämään määritelmään (”suvereenisuus on viime kädessä itsemääräämistä ja oman toiminnan säätelmistä, oman oikeusjärjestyksen asettamista ja itsenäistä valtiovallan harjoittamista vasta-kohtana riippuvuudelle muista ulkoisista valloista”). Se vastasikin hyvin edellisen vuosisadan alun tilannetta. Kansainvälinen yhteistyö oli vielä vähäistä (ja lähinnä valtioiden välistä, ei vielä ylivaltiollisissa järjestöissä tapahtuvaa), ja valtiot olivat käytännössä monessa suhteessa nykyistä riippumattomampia toisistaan. Vrt. suvereenisuuden määrittelyyn liittyvistä ongelmista myös *Kosken-niemi* (1989), 192–212. Hänen mielestään sanomalla, että valtio on suvereeni, ei vielä sanota mitään, mikä osoittaisi, että valtio on jossain suhteessa vapaa toimimaan tahtonsa mukaisesti.

⁸¹ *Räsänen* (2000), 27, toteaa, että kun Suomi määritellään täsmällisesti ”valtioksi”, niin EU on jotakin epämääräistä, valtiolle ulkopuolista, valtiota ”köyhdyttävää” ja ”rapistavaa”. Ts. EU:n vastustajat suhtautuvat EU:hun ”valtion eli Suomen” ehdoilla.

EU:n vastustajien retoriikan epäonnistumista on selitetty suomalaisen arvo-maailman muuttumisella. Vielä vuonna 1989 silloinen pääministeri *Harri Holkeri* tuomitsi EU-jäsenyyden Suomen itsenäisyyteen vetoamalla. Tuollainen retoriikka oli peräisin aikakaudelta, jolloin kansainväliset suhteet perustuivat vastakainasettelulle ja uhkille. Vuoden 1989 jälkeen tilanne muuttui nopeasti kaksina-paisen, vastakkainasetteluun perustuneen maailmanjärjestyksen murtumisen myötä, eikä Suomen suvereenisuuden perustelu ulkoisten uhkien kautta ollut enää yhtä uskottavaa. Eristyvän, puolueettomuuteen linnoittautuvan itsenäisyy-den sijaan nyt arvostetaan kansainvälistä yhteistyötä. Tässä tilanteessa vanhan paradigman mukainen EU:n vastainen, suvereenisuuteen vetoava retoriikka ei saanut enää vastakaikua suomalaisten enemmistön keskuudessa.

EU:n vastustajat vetosivat näkemystensä tueksi Suomen etuun ja itsenäisyy-teen⁸², mitä tuskin muutkaan halusivat kieltää, mutta enää ei Suomen edun sisäl-tönä pidetä ehdotonta, rajoittamatonta suvereenisuutta.⁸³ Ulkomaita ei enää pide-tä kansallisvaltion näkökulmasta uhkina, vaan sen sijaan korostetaan kansainvä-lisyyttä yhteistyön mielessä, mikä näkyy myös Suomen uudessa perustuslaissa, sen 1.3 §:ssä. Suomen kaltaiselle pienelle valtiolle on tärkeää päästä mukaan vaikuttamaan sinne, missä päätöksiä tehdään.⁸⁴ Vaihtoehtona mukanaoloon liit-tyvälle vaikutusvallalle on yksin jääminen, mikäli pidetään kiinni ehdottomasta suvereenisuudesta.

Politiikan tutkijat ovat laajemminkin viime aikoina kiinnittäneet huomiota siihen, että kansallisvaltioinen tapa ymmärtää maailmaa on vain yksi tapa. Muunkinlaisia tapoja on olemassa, mutta niitä ei välttämättä ole huomattu, koska kansallisvaltiota on pidetty itsestään selvänä lähtökohtana. Koko Suomen valtion tarkastelua on leimannut sama tendenssimäisyys; Suomen valtio on nähty pää-määränä ja päätepisteenä, jota kohti kansakunnan kehitys on hyvin määritetoi-sesti suuntautunut. Todellisuudessa Suomen valtion synty on ollut monessa mie-lessä hyvinkin sattumanvaraista, kuten esimerkiksi *Osmo Jussila* on useissa tut-kimuksissaan osoittanut.

⁸² Samanlainen retoriikka oli käytössä myös syksyllä 2003 keskusteltaessa konventin perustusla-kiehdotuksesta. Ks. kuvaus UM:n Eurooppa-tiedotuksen Kuopiossa järjestämästä keskustelutilai-suudesta ”Minne menet EU?”, HS 5.10.2003. Siellä kysyttiin mm.: ”Onko Suomi itsenäinen valtio?” ja ”Millä oikeudella eduskunta voi mitätöidä Suomen lait?”

⁸³ Vrt. *Jyränki* (s. 47) totesi vielä v. 1991 Suomen mahdollisesta EU-jäsenyydestä seuraavasti: ”Integraation myötä Suomi näet saattaa menettää valtiollista, nimenomaan valtionsisäistä suve-reenisuutta siinä määrin, että se olisi kauhistuttanut autonomian loppuajan ns. oikeustaistelijoi-”

⁸⁴ *Räsänen* (1987), 129–130, tosin on sitä mieltä, että EU-vastustajien politiikka-konseptiota konstruimalla saadaan näkyviin myös suomalaista politiikkaa yleisemmin kuvaavia ominaisuuksia. Politiikkaa ei välttämättä nähdä konfliktisena, mikä tarkoittaa sitä, että eri intressien ja näke-mysten yhteentörmäysten sijaan politiikalle on tunnusomaista ”yhteisten asioiden hoitaminen”. Se nähdään vastakohdaksi konfliktiselle ”likaiselle pelaamiselle”. EU-vastustajille politiikka oli hy-vin selkeästi valtiotieteen toimintaa, ja siinä on kyse orgaanisen valtion tietyn kyseenalaistamat-toman edun toteuttamisesta.

Kansallisvaltion menettäessä osin aikaisempaa merkitystään integraatiokehityksen myötä tarkastelutavan muutos alkaa kuitenkin olla jo välttämätön. Kun on niin pitkään pidetty tiettyjä ajattelutapoja itsestäänselvyyksinä, niistä voi olla vaikea luopua yhtäkkiä. Kansallisvaltio on usein ajattelumme näkymätön reunaehto, kuten *Marja Keränen* on tilannetta osuvasti kuvannut.⁸⁵ Näkyvämminkin se on tullut huomion kohteeksi vasta kriisiytyttyään kansainvälistymisen, integraation ja globalisoitumisen seurauksena. Kansallisvaltiokeskeisyys näkyy siinäkin, että myös EU:hun pyritään projisoimaan kansallisvaltioille tyypillisiä ominaisuuksia. Niitä vasten arvioidaan EU:n ”kehittyneisyyttä”.

Euroopan integraatiokehitys asettaa kuitenkin kansallisvaltion uuteen kontekstiin. Saattaa jopa käydä niin, että kansallisvaltiot tyhjenevät nykyisistä tehtävistään niiden siirtyessä muille instituutioille, joko paikallisille tai ylikansallisille. Poliittiset identiteetit voivat rakentua muille kategorisoinneille kuin kansalaisuudelle, jäsenyydelle kansallisvaltiossa. Tämä kaikki asettaa politiikan tutkimukselle uusia haasteita. Vasta luovuttaessa itsestäänselvyyksistä huomataan, että esimerkiksi demokratiavaje koskee myös kansallisvaltiotasoa – ei pelkästään EU:ta, vaikka sen yhteydessä tuo sana useimmiten on tuotu esille.

Valtiosääntöoikeuden tutkijoille tuollainen kriittinen keskustelu on vielä jokseenkin vierasta. Valtiosääntöoikeudellisen tradition luonne – aina autonomian ajalta alkaen – huomioon ottaen tämä ei liene kenellekään mikään yllätys. Perustuslailla, ja myös sen tutkijoilla, on näet ollut Suomessa tärkeä rooli itsenäisyyden puolustajana. Ehkä juuri tämän vuoksi valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa ei ole vielä, eräitä yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta, oikein päästy tämän ajan vaatimukset täyttäviin tutkimusaiheisiin, vaikka uudenlaista tutkimusta olisi tarvittu jo kymmenisen vuotta.⁸⁶

Ilmeisesti osin juuri tuollainen Suomen EU-jäsenyydestä muutama vuosi aiemmin käyty keskustelu oli syynä siihen, että uutta perustuslakia valmisteltaessa oltiin hyvin varovaisia sen suhteen, missä määrin Suomen EU-jäsenyyden tulee näkyä myös perustuslain tekstissä.⁸⁷ Näin voidaan sanoa sekä jäsenyyttä kannat-

⁸⁵ *Keränen*, 153.

⁸⁶ Vrt. tosin eräät *Allan Rosasin* puheenvuorot, esim. *Rosas* (1993). Ks. myös hänen asiantuntijalausuntonsa perustuslakivaliokunnalle *HE:stä 1/1998 vp.* (27.8.1998). Hän kiinnitti huomiota siihen, että Suomen EU-jäsenyys ei ole osa Suomen ”kansainvälisiä suhteita”. Jäsenyyden myötä Suomen täysivaltaisuutta on siirretty yhteisesti hoidettavaksi EU:ssa. Ehdotetussa muodossa perustuslaki olisi hänen mielestään ”jo syntyessään ajastaan jäljessä”. Perustuslain 1 §:n 3 momentti voisi Rosasin mielestä alkaa seuraavasti: ”Euroopan unionin jäsenenä [Suomi osallistuu ...].” Ks. myös *Kari Joutsamon* asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle, 15.10.1998, jossa hän kiinnitti huomiota siihen, että ”kansainvälisessä kanssakäymisessä voidaan aiheuttaa väärinkäsityksiä siitä, että maan valtiosääntö on jäänyt ’ajastaan jälkeen’, jos jotkut merkittävät kysymykset ovat siinä monimutkaisten rakennelmien peitossa.”

⁸⁷ *Jyräki*, Oikeus 1997, 251, puhuu jopa eräiltä osin ”piilomuotoilusta”. Vrt. miten *Perustuslaki 2000* -komitea perusteli ratkaisujaan tuolta osin (s. 25). Samantapaisesti asiaa perusteli jo *Valtio-*

taneiden että myös sitä vastustaneiden suhteen. EU-jäsenyyttä vastustaneet pelkäsivät, että jos EU-jäsenyydestä olisi maininta Suomen perustuslaissa, jäsenyydestä olisi myöhemmin niin haluttaessa aikaisempaa vaikeampi erota. Kannattajat puolestaan pelkäsivät perustuslakiuudistuksen vaarantuvan, jos integraation vaikutuksia Suomen valtiojärjestykseen korostetaan näkyvästi uudessa perustuslaissa.⁸⁸

Koska 2000-luvun valtiosääntöoikeus ei voi enää itsestään selvästi perustua viime vuosisadan alun kansallisvaltiopohjaisille lähtökohdille, tarvitaan viimeistään nyt uudenlaista ajattelua myös valtiosääntöoikeuteen. Esimerkiksi suvereenisuuden käsite samoin kuin kansansuvereenisuuden periaate kaipaavat uudelleenarviointia. Edellinen perustuu yhä paljolti samoille lähtökohdille kuin vuosisadan alussa, vaikkei suvereenisuutta enää yhtä rajoittamattomana pidetäkään kuin vielä vuoden 1919 Hallitusmuodon aikana⁸⁹, ja kansansuvereenisuuden lähtökohta on paljolti sama kuin edellä esittelemilläni EU:n vastustajilla. Heidän ajattelutavalleen oli tyypillistä se, että sekä valtion sisäinen demokratia että valtioiden välinen toiminta määriteltiin kansan kautta. Näistä lähtökohdista katsottuna EU:n vikana on se, että sen ei nähdä sopivan sen paremmin maan sisäiseen kansanvaltaan kuin kansainväliseen toimintaan. Ylipäätään valtaa ei pystytä abstrahoimaan toimijoista irralliseksi, ja niinpä sekä Suomi että EU nähdään olionkaltaisina toimijoina eikä tiloina, joissa toimitaan.⁹⁰ Noista lähtökohdista EU:n demokratisoiminen on mahdotonta. Jo asiasta keskusteleminen on mahdotonta, ellei EU:n ja sen jäsenvaltioiden täydellisestä vastakkainasettelusta päästä ensin eroon ja tunnusteta sen sijaan, että samat kansalaiset osallistuvat vallankäyttöön niistä kummassakin.⁹¹ Kyse ei kuitenkaan voi olla kansasta yhtenäisenä entiteettinä – ei sen paremmin Suomen kuin EU:nkaan osalta.⁹²

sääntökomitea 1992 (KOM 1994:4), 416–419 (”Euroopan unionin jäsenyydestä ei ole aihetta ottaa symbolistakaan ilmaisuja hallitusmuotoon”). Samoin vrt. perustuslakivaliokunnan pj:n ed. *Itälän* puheenvuoro uutta perustuslakia koskevan *HE:n 1/1998 vp*. I käsittelyssä 2.2.1999: ”Valiokunta arvioi lisäksi, että jäsenyyden mainitseminen valtiojärjestyksen perusteiden yhteydessä saattaisi ajan oloon vaikuttaa perustuslain tulkintaa koskeviin käsityksiin siitä, millä tavoin perustuslaki sallii Suomen mukanaolon esimerkiksi edelleen syventyvässä integraatiossa.”

⁸⁸ Tällaisia kantoja esitettiin ainakin *Perustuslaki 2000* -komitean asiantuntijakuulemisessa eduskunnassa 16.12.1996 (kirjoittajan omat muistutpanot).

⁸⁹ Vrt. tosin myös *Erich* (1924), 127, jonka mukaan ”suvereenisuus on siis korkein inhimillisessä yhdyselämässä tavattava valta, mutta se ei ehdottomasti ole rajaton valta”.

⁹⁰ Ks. myös *Räsänen* (2000), 31.

⁹¹ Vrt. EU:n vastustajat näkivät suomalaisten vaikutusmahdollisuudet yksituumaisena kansana, mutta koska suomalaisia oli liian vähän, ei heillä ollut vaikutusmahdollisuuksia EU:ssa. Suomalaisen vallan katsottiin siten olevan kollektiivin valtaa. *Räsänen* (2000), 15–16, mukaan ”kaikkien suomalaisten nähtiin tavoittelevan samoja asioita, jolloin suomalaisuus on yhteisyyttä ja ykseyttä”.

⁹² Myös *Räsänen* (2000), 15, kiinnittää huomiota siihen, että EU-vastustajat eivät kiinnittä huomiota siihen, että kansalaisten vaikutusmahdollisuuksissa myös Suomessa saattaa olla ongelmia. Suomalaiset nähdään yksimielisinä, eikä heidän kesken voi siten olla erimielisyyksiä. Ei proble-

Suomalaista valtiosääntöoikeudellista ajattelua kuvaa hyvin *Rafael Erichin* aikoinaan esittämä huomautus, että Hallitusmuodon 2 §:n lausuma ”valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta” on itse asiassa erehdyttävä. Erichin mukaan ”valtiovalta kuuluu valtiolle itselleen ja sille yksin”.⁹³ Erichinkin edustama valtio-oikeudellinen positivismi oli ollut vaikuttamassa suomalaiseen oikeudelliseen ajatteluun jo 1800-luvun loppupuolella⁹⁴ ja se oli lähtökohtana myös Hallitusmuotoa säädettäessä. HM 1 §:n mukaan ”Suomi on täysivaltainen tasavalta, jonka valtiosääntö on vahvistettu tässä hallitusmuodossa ja muissa perustuslaeissa”. Lähtökohtaisesti ”kansa” käyttää siten valtaansa vain valtiosääntöisesti organisoituna. Noihin peruslähtökohtiin ei uusi perustuslaki näytä – ainakaan virallisen doktriinin mukaan – tuoneen juurikaan muutosta, vaikkei asiaa erityisemmin uutta perustuslakia valmisteltaessa pohdittukaan.

Noista lähtökohdista kansan (kansalaisten⁹⁵) osallistuminen EU:n päätöksentekoon on aina alisteista valtiollisen tason päätöksenteolle – näin siitä huolimatta, että kansalaisilla on ääni- ja vaalioikeus myös Euroopan parlamentin vaaleissa. Tietenkin se on alisteista sitä kautta, että Suomi on ensin valtiona liittynyt EU:n jäseneksi, mutta sen jälkeen osallistumisen ei tarvitse olla välttämättä alisteista, pikemminkin kyse on toisiaan täydentävistä osallistumisen muodoista. Kyse ei siis ole myöskään siitä, että EU ”vie pois” valtiollisen päätöksenteon.

1.2.3 Parlamentarismien puolustus

Vaikkei edellä kuvatunlainen valtakeskustelu erityisemmin kiinnostanut valtiosäännön uudistajia 1900-luvun lopun Suomessa, sitäkin enemmän heitä kiinnosti toinen valtakeskustelu: vallanjako ylimpien valtioelinten (eduskunta, valtioneuvosto, tasavallan presidentti) kesken ja etenkin presidentin vallankäytön parlamentarisoiminen (= eduskunnalle vastuunalaisen hallituksen aseman vahvistaminen presidentin päätöksenteossa). Keskustelu ei ollut luonteeltaan kovin teoreettista – eikä välttämättä edes periaatteellista – vaan pikemminkin hyvinkin käytännönläheistä ja lyhyen aikavälin valtasuhteiden ennakointi näytti toisinaan nousevan etusijalle.⁹⁶ Tämä keskustelu ei kuitenkaan ollut täysin erillään edellä

matisoida, kenellä valta on, kun se on ”kansalla”, vaan kansa nähdään luonnollisena ja itsestään selvänä asiana.

⁹³ Ks. *Erich* (1924), 133.

⁹⁴ *Jyränki* (1973), 58–69.

⁹⁵ Enää ei ymmärtääkseni valtiosääntöoikeudellisessa ajattelussa kansaa ymmärretä yhtenäiseksi kokonaisuudeksi, vaan kansalaisilla voi olla erilaisiakin mielipiteitä. Ks. myös *Jyränki* (1998), 65–68.

⁹⁶ Tämän keskustan pj. ed. *Aho* toi avoimesti esiin, ks. *HE:n 1/1998 vp. lähete keskustelu*, 10.2.1998. Vrt. ed. *Koskinen*, 3.2.1995 (*HE:n 285/1994 vp. I käsittely*) ja ed. *Niinistö* ja ed. *Alho* (em. *HE:n lähete keskustelu*, 10.11.1994).

esittelemistäni uudistuksista, sillä valtioneuvoston aseman vahvistamista perusteltiin monelta osin juuri Suomen EU-jäsenyydellä. EU:n neuvostossa tapahtuva päätöksenteko korostaa jo sellaisenaan valtioneuvoston asemaa kansallisesti. Suomen EU-jäsenyyden myötä Valtiopäiväjärjestykseen lisättiin myös uusi Euroopan unionin asioiden käsittelyä koskeva 4a luku, joka sisältää myös säännökset eduskunnan osallistumisesta EU-asioiden kansalliseen valmisteluun. Näin pyrittiin osaltaan myös vahvistamaan parlamentarismia.

Lähes kaikki 1980- ja 1990-luvulla käyty valtiosääntöpoliittinen keskustelu – ehkä vuonna 1995 toteutunutta perusoikeusuudistusta lukuun ottamatta – on jollain tavoin liittynyt siihen, kuka on ylin vallankäyttäjä Suomessa: tasavallan presidentti vai eduskunta. Kuka päättää hallituksesta ja etenkin pääministeristä? Onko presidentin vallankäytön oltava sidoksissa hallitukseen? Kaikkien perustuslakiin tehtyjen muutosten tavoitteena on ollut parlamentarismien vahvistaminen. Miten tätä kehityssuuntaa on teoreettisesti puolusteltu? Onko sitä perusteltu tarpeella vahvistaa valtiosäännön kansanvaltaisia piirteitä? Vai oliko ehkä kyse vain käytännöllisestä ratkaisusta yhden vahvan presidentin aikakauden jälkeen? Vuosina 1982–1994 Suomen presidenttinä ollut *Mauno Koivisto* ajoi aktiivisesti parlamentaarista hallitustapaa lähes koko presidenttikautensa ajan tai ainakin vuonna 1991 toteutettuihin uudistuksiin saakka.⁹⁷ Taustalla olivat ilmeisesti vaikuttamassa myös hänen omat kokemuksensa pääministerinä olosta vahvan presidentinvallan aikana.⁹⁸

Kauko Sipponen totesi vuonna 1995 Suomen valtiosääntöjärjestelmän, johon aikoinaan Ståhlbergin johdolla yhdistettiin parlamentarismi ja presidentin itsenäinen laaja toimivalta, seisovan vielä ”rapautuneilla peruspilareillaan”, ”olevan ulkoisesti olennaisesti muuttunut, mutta sisäisesti vain taipunut eikä taipunut”.⁹⁹ Hänen arvionsa oli ilmeisen oikeaan osunut. Tuolloin eduskunta oli hyväksynyt lepäämään jätettäväksi hallituksen esityksen 285/1994 vp. ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi, joka kuitenkin hylättiin eduskunnassa seuraavien vaalien jälkeen. Uuden perustuslain valmistelu lähti kuitenkin paljolti samalta pohjalta kuin hylätty hallituksen esitys (näin *Perustuslaki 2000* -komiteanmietintö, 55).

⁹⁷ *Uimosen* mukaan (s. 111) tuohon ajankohtaan mennessä toteutetut uudistukset riittivät presidentti Koivistolle.

⁹⁸ Ks. myös *Uimonen*, 107, joka pitää presidentti Koiviston puheenvuoroa oikeusministeriön tiedotustilaisuudessa 8.12.1988 (hallituksen esitys presidentin vaalitavasta ja valtaoikeuksien muuttamisesta) yhtä merkittävänä kuin aikanaan presidentti Kekkonen haastattelua *Ilta-Sanomissa* v. 1974, jolla tämä käytännössä pysäytti valtiosääntöuudistuksen. ”Koivisto toimi vain täysin eri motiivein kuin Kekkonen: hän painosti hallitusta ja eduskuntaa riisumaan presidentin valtaoikeuksia.” Ks. tarkka kuvaus asiasta, *Koivisto* (1994), 182–188.

⁹⁹ *Sipponen*, *Politiikka* 1995, 31.

Uudella perustuslailla pyrittiin monin tavoin vahvistamaan Suomen hallitusjärjestelmän parlamentaarisia piirteitä. Toisaalta lisättiin suoraan eduskunnan valtaoikeuksia ja poistettiin eduskunnan toimivallan rajoituksia. Tärkeä uudistus oli erityisesti eduskunnan aikaisempaa huomattavasti välittömämpi osallistuminen valtioneuvoston muodostamiseen. Toisaalta uudistuksella pyrittiin tukemaan eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa suhteessa tasavallan presidenttiin. Tasavallan presidentti säilyi kuitenkin uudistuksen jälkeinkin merkittävänä valtioelimenä, jonka valtaoikeudet liittyvät muun muassa ulkopoliitiikkaan, valtioneuvoston muodostamiseen, lakien säätämiseen, ennenaikaisten eduskuntavaalien määräämiseen ja ylimpien virkamiesten nimittämiseen. Samalla uusittiin myös presidentin päätöksenteon muotoja, sidottiin presidentti kiinteämmin valtioneuvostoon myös tuolta osin (siitä ks. PeL 58 §).

Jos ei vuoden 1919 Hallitusmuotoa valmisteltaessa oltu kovin kiinnostuneita teoreettisista kysymyksistä, vielä vähemmän niistä oltiin kiinnostuneita vuoden 2000 perustuslakia valmisteltaessa. Parlamentarismia ja kansanvaltaisuuden periaatteen merkitystä Suomen valtiosäännön lähtökohtina toki korostettiin, mutta niitäkin pidettiin paljolti itsestään selvinä asioina, jotka eivät juuri perusteluja kaivanneet.¹⁰⁰ Tosin kyse saattoi olla siitäkin, että komitea tyytyi niihin selvityksiin, joita oli muutama vuosi sitten laadittu niin ikään vihreiden kansanedustajan *Paavo Nikulan* johtamalle valtiosääntötoimikunnalle (ks. toimikunnan osamietintö *KOM 1992:2* ja lopullinen mietintö *KOM 1993:20*).¹⁰¹ Toimikunnan ehdotukset eivät olleet johtaneet suoraan perustuslain muutoksiin; ei oltu vielä valmiita parlamentarisoiimaan presidentin vallankäyttöä etenkin ulkopoliittisen päätöksenteon osalta.¹⁰²

¹⁰⁰ Samoin *Saraviita* (2000), 83.

¹⁰¹ Ks. *Perustuslaki 2000* –työryhmän ja –komitean mietinnöt, joiden parlamentarismia koskevat jaksot ovat varsin vaatimattomat (edellisen osalta ks. s. 62, 74–75 ja komitean osalta, s. 53–56). Ks. myös *HE 1/1998 vp.*, 1, 21, 22, 25, 26, 32, 37, 41–42, 47–49 ja *PeVM 10/1998 vp.* Vrt. myös *PeVM 16/1994 vp.* (HE 285/1994 vp.): ”— esityksessä ei ehdoteta siirryttäväksi puhdaspiirteiseen parlamentaariseen järjestelmään —, vaan presidentti säilyisi merkittävänä, itsenäisesti päätösvaltaa käyttävänä valtioelimenä.” *PeVM 10/1998 vp.* toistaa tuolta osin saman toteamuksen.

Vrt. kuitenkin *KOM 1993:20* (”Eduskunta, tasavallan presidentti, valtioneuvosto – valtaoikeuksien tarkistaminen”), jossa mm. parlamentarismia on pohdittu jonkin verran laajemmin kuin *Perustuslaki 2000* -komiteamietinnössä. Ks. erit. mietinnön s. 27–32 ja ks. myös mietinnön liitteenä oleva toimikunnan yhden pysyvän asiantuntijan, *Jaakko Nousiaisen*, muistio ”Parlamentarismin neljä mallia”. Samoin ks. *KOM 1992:2* (”Ulkopoliitiikka ja kansainväliset asiat, Päätöksentekomenettelyn uudistamistarve”), jonka liitteenä on *Antero Jyrängin* toimikunnalle laatima muistio ”Parlamentarisempaan ulkoasiainvaltaan?”

¹⁰² Toimikunnan työhön liittyneistä valtopoliittisista ongelmista ks. *Uimonen*, 116–140, *Koivisto* (1995), 500–504 (Koivisto esitti kovaakin kritiikkiä Nikulan toimikuntaa kohtaan, sillä hän ei hyväksynyt kaikilta osin eduskunnan vallan kasvattamista ulkopoliitiikan hoidossa). Toimikunnan toimenkuvaa täsmennettiin koskemaan vain valtiosääntöuudistuksen sisäpoliittisia ulottuvuuksia sen jälkeen, kun oli asetettu *Seppo Tiitisen* johtama *Valtiosääntökomitea 1992* (KOM 1994:4).

Harvoja kriittisiä puheenvuoroja käyttäneistä on syytä mainita Antero Jyränki, itsekin Suomelle uutta perustuslakia valmistelleen komitean jäsen. Hän on kiinnittänyt huomiota siihen, että *Perustuslaki 2000* -komiteanmietinnössä ei millään tavoin problematisoitu eikä edes eritelty sitä seikkaa, että ehdotuksen toteutuessa Suomen valtiojärjestys sisältää myös tulevaisuudessa parlamentarismia ja presidialismin yhdistelmän (ns. sekajärjestelmä).¹⁰³ Yhtä perusteltu on hänen kritiikkinsä koskien sitä, että parlamentarismia periaatetta ei tuotu yleisin ilmauksin säädöstasolle (tosin PeL 3 §:n otsikossa sana esiintyy), vaan parlamentarismi pyritään kattamaan kokonaisuudessaan yksinomaan säännöksellä siitä, että valtioneuvoston tulee nauttia eduskunnan luottamusta (PeL 3.2 §).¹⁰⁴ Kaiken kaikkiaan ainakin Jyränki itse on sitä mieltä, että presidentin asemaa koskevien muutosten taustalla oli hyvin pragmaattinen lähtökohta.¹⁰⁵

Samaan suuntaan viittaa niin ikään uuden perustuslain valmistelussa aktiivisesti mukana olleen *Jaakko Nousiainen* toteamus, että *Perustuslaki 2000* -komiteassa esiin tulleet erimielisyydet eivät pohjautuneet niinkään puolueiden toisistaan eroaviin peruslinjauksiin, kuten oli ollut asianlaita vielä edellisinä vuosikymmeninä, vaan enemmänkin esille tulivat komitean kansanedustajajäsenten yksilölliset asenteet sekä taktiset laskelmat siitä, millainen valta-asetelma Suomessa olisi vuoden 2000 jälkeen.¹⁰⁶

¹⁰³ *Jyränki*, Oikeus 1997, 247. Vrt. tosin *Jyränki* (2000), 66–67. Esimerkin ”hallituksen kaksihuipaisuudesta” hän tuo esiin HS:ssa 17.12.2001 julkaistussa Vieraskynä-kirjoituksessaan ”Presidentin nimityspäätös kaksikasvoinen ratkaisu”, jossa hän arvostelee tasavallan presidentin itsenäistä päätösvaltaa Suomen Pankin johtokunnan jäsenen nimitysasiassa: ”Päätös näkyy pikemminkin osana toimien sarjaa, jossa presidentti nostaa profiliaan itsenäisenä vallankäyttäjänä. Parlamentaarinen reaktio presidentin tiukkuuteen olisi ollut, että hallitus olisi jättänyt eriävän kantansa näkyville loppuun saakka.”

¹⁰⁴ *Perustuslaki 2000* -komiteanmietinnöstä se sijaan saa sellaisen kuvan, että parlamentarismia korostettaisiin uuden perustuslain alussa entistä selvemmin (samoin kuin kansanvaltaisuuden periaatetta). Ks. mietinnön s. 55–56. Vrt. *Kastarin* (1969), 166–173, kritiikki siitä, että Hallitusmuodossa ei mainittu sen tarkemmin, mitä parlamentarismi vaikuttaa hallitusvallan ylimpien elinten keskinäisiin suhteisiin. Lähes ainoa nimenomainen maininta parlamentarismista oli HM 36 §:ssä. Tosin Kastarin mielestä ”tosiasia on, että useissa muissa maissa tehdyt moninaiset yritykset valtasuhteitten sääntelemiseksi tuolla valtiolaivan ylimmällä komentosillalla ovat osoittaneet, miten tavattoman hankalaa on kanavoida kaavamaisen oikeudellisten mekanismien puitteisiin se herkkä ja monimutkainen mekanismi, joka säätelee edellytykset voimakkaalle ja vakaalle hallitusvallan käytölle ja toisaalta sen riippuvuudelle parlamentista ja siellä vaikuttavista vaihtelevista puoluekijöistä.”

¹⁰⁵ Uudistuksen kaikissa vaiheissa presidentin valtaoikeuksien kaventaminen kytkettiin hyvin tiiviisti vallassa olevaan presidenttiin (*Ahtisaari*) ikään kuin kyse olisi ollut juuri hänen henkilökohdaisen valtansa rajoittamisesta eikä presidentistä instituutiona. Tämä käy hyvin ilmi esim. *Uimosen* kirjasta, 182–205. Keskustelusta ks. myös HS:n pääkirjoitus, 13.11.1994 (”Tunnekuuhu ei kuulu valtiosääntöuudistukseen”).

¹⁰⁶ *Nousiainen*, Poliitiikka 2000, 7. Myös *Jyränki* (2000), 30, kiinnittää huomiota siihen, että ”aina on myös niitä, jotka ajattelevat voittavansa lyhyellä aikavälillä vanhan säilyttämisestä enemmän kuin muutoksesta. Presidentti-instituution asemaa tukivat tosin 1990-luvun lopulla aivan toiset poliittiset voimat kuin neljännesvuosisata aikaisemmin.”

Voitto Helander lienee varsin oikeassa todetessaan, että 1980-luvulta alkaen Suomessa tosiasiaassa käytiin toista valtiomuototaistelua. Hän kytkee tämän ”presidenttikanavan” ja ”parlamentaarisen kanavan” välisen taistelun ”kahden kansan” ongelmaan. Tällä hän viittaa siihen, että presidentin vaalitavan muuttuminen vuonna 1991 välittömäksi kansanvaaliksi voimisti presidentti-instituution tosiasiallisia vallankäyttömahdollisuuksia ilmeisesti paljon enemmän kuin, mitä uudistusta ajaneet saattoivat edes kuvitella. Uudenlaisen legitimaatioperustan vuoksi presidentille avautui lisää poliittista liikkumatilaa.¹⁰⁷ Juuri tästä syystä myöhemmin uutta perustuslakia säädettäessä pidettiin välttämättömänä supistaa presidentin valtaoikeuksia. Vielä ei voida varmasti sanoa, onko presidentin valta myös todellisuudessa vähentynyt samaa tahtia kuin perustuslain tekstin tasolla on valtaoikeuksia vähennetty.¹⁰⁸ Julkisuudessa on esitetty myös näkemys, että nykyinen presidentti ei halua tyytyä voimassa olevan valtiosäännön asettamiin puitteisiin, vaan haluaa ”laajentaa valtareviiriään venyttämällä perustuslakia koskevia tulkintoja selvästi yli voimassa olevan lain hengen ja jopa kirjaimen”.¹⁰⁹

Seuraavaksi pyrin selvittämään tarkemmin, miten parlamentarismia on tutkijoiden ja poliitikkojen puheissa ja kirjoituksissa Suomessa perusteltu. Miksi se on parempi hallitustapa kuin vahva presidentin valta? 1970-luvulla valtiosäännön kokonaisuudistus kaatui paljolti siihen, että silloin katsottiin vielä tarvittavan vahvaa johtajaa, jolla oli laajat ja itsenäiset valtaoikeudet. Etenkään ulkopolitiittisen päätöksenteon osalta ei oltu valmiita siirtymään parlamentaariseen järjestelmään.¹¹⁰ Sen sijaan 1980-luvulta alkaen kaikki valtiosääntöuudistukset ovat tähdänneet nimenomaan parlamentarismiin vahvistamiseen ja presidentin itsenäisen päätöksentekovoiman minimoimiseen. Entä millä parlamentarismiin paremmuus selittyy? Miten paljon perusteluissa viitattiin muihin maihin, esimerkiksi Ruotsiin, jossa valtionpäämiehen (kuninkaan) vallankäyttö on jo ajat sitten parlamentarisoitunut? Perustuslain tasolla se tapahtui lopullisesti vuoden 1975 uuden perustuslain myötä.¹¹¹

¹⁰⁷ Ks. tarkemmin *Helander*, *Politiikka* 1995, 35. Hän tuo myös esiin, mitä ongelmia presidentin vallan tosiasialliseen kasvuun liittyy, mm. poliittisen vastuun puuttuminen. Ks. myös hänen edellä alav. 72 mainittu ehdotuksensa presidentin vaalin siirtämisestä kansalta eduskunnalle.

¹⁰⁸ Yleisarviona ks. *Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta*, 49–55. Vrt. kriittisesti *Jyränki* (2003), 195–196. Samoin vrt. *Max Jakobsonin* kolumni ”Halonen ottamassa ohjakset”, HS 13.6.2003.

¹⁰⁹ Noin *Voitto Helander* aliokirjoituksessaan ”Presidentti haluaa laajempia valtaoikeuksia”, *Turun Sanomat*, 27.1.2004. Presidentin omista kannanotoista ks. hänen haastattelunsa, *Suomen Kuvalehti*, 5.12.2003 ja *Åbo Underrättelser*, 3.1.2004.

¹¹⁰ Valtiosääntökeskustelusta tuolta osin ks. *Joenniemi* (1975), 151–190.

¹¹¹ *Valtiosääntötoimikunnan mietinnössä* (1993:20), 28–30, 49–53, viitattiin muiden maiden mal-leihin, mutta korostettiin samalla, että eri maissa parlamentarismia käsitettä käytetään eri merkityksessä. Tarkoituksena ei ollut omaksua Suomeen esim. Ruotsin tyyppistä monismia. Pikemmin-kin korostettiin Suomen järjestelmän dualismia (sekä valtioneuvostolla että presidentillä merkittä-

Jyräntä on kuvannut Suomessa 1970-luvun jälkeen tapahtunutta muutosta seuraavasti: ”Uuden sukupolven myötä se käsitys on yleistynyt yli puoluerajojen, ettei parlamentarismi ole uhka vaan mahdollisuus.” Näyttää siltä, että vasta uusi sukupolvi, joka ei ollut vielä mukana politiikassa – eikä ainakaan johtopaikoilla – vielä 1970-luvulla, pystyi toteuttamaan presidentin valtaoikeuksien ka-ventamisen ja vastaavasti eduskunnan ja valtioneuvoston aseman vahvistamisen. On tosin vaikea sanoa, miten paljon muutoksesta on selitettävissä politiikassa tapahtuneella sukupolven vaihdoksella ja miten paljon asioiden kulkuun vaikutti Suomen EU-jäsenyyden luonnostaan aikaansaamat muutokset valtioelinten voimasuhteissa.¹¹²

1970-luvulla *Veli Merikoski* kuvasi terävästi silloisia valtiolliseen vallankäyt-
töön liittyviä ongelmia.¹¹³ Hän oli sitä mieltä, että ”Suomen valtiojärjestelmää ei
voida presidentin henkilökohtaisen vallankäytön osalta pitää kansanvaltaisena”.
Vallan keskittyminen presidentin käsiin ei kuitenkaan hänen mielestään merkit-
sisi kansanvaltaisuuden häviötä, jos presidentti olisi poliittisen vastuun alainen.
Ongelmana oli se, että vastuu ei toteutunut parlamentaarista tietä: siten, että
vastuulinja veisi hallituksen ja eduskunnan kautta kansaan. Suora vastuu kansal-
le voi hänen mukaansa tulla vaikutusvoimaiseksi ainoastaan siinä tapauksessa,
että presidentti asettuu uudelleen ehdolle toimikautensa jälkeen. Tämän merki-
tystä on omiaan heikentämään sekin seikka, että presidentin toimikausi on niin
pitkä, kuusi vuotta.¹¹⁴ Merikosken mielestä presidentin vastuuta voitaisiin pitää
tydyttävällä tavalla järjestettynä ainoastaan siinä tapauksessa, että olisi olemas-
sa perustuslain järjestämä menettelymuoto hänen erottamiseksi.

Presidentin vallan käänteisilmiönä Merikoski piti parlamentarismia ”näivetty-
mistä”. Hänen mielestään presidentille henkilökohtaisesti kuulunut valta nimit-
tää ja vapauttaa ministerit, mahdollisuus saada hallitus syntymään ilman edus-
kunnan myötävaikutusta ja täysin vapaa valta eduskunnan hajottamiseen antoi-
vat käytännössä presidentille yliotteen suhteessa eduskuntaan. Merikosken mie-
lestä parannus tilanteeseen oli saatavissa vain perustuslakia muuttamalla: tuli
uusia tasavallan presidentin vaalitapa, siirtyä normaaliparlamentarismiin ja pe-
rustaa Suomeen valtiosääntötuomioistuin.

viä valtaoikeuksia) ja tuotiin myös esiin, että EU:n jäsenmaista vain Espanjassa kuninkaalla oli yhä
todellisia valtaoikeuksia, ja tasavalloista vain Ranskassa ja Suomessa presidentillä oli varsin vahva
asema.

¹¹² Näistä muutoksista lyhyesti ks. *Jyräntä*, Ulkopoliittikka 1/00, 35. Yleisesityksenä presidentin
vallan heikentämisestä ks. *Uimosen* kirja ”Riisuttu presidentti”. Kirjan olen arvioinut toisaalla:
Oikeus 2001, 265–269.

¹¹³ *Merikoski* (1978), 67–83. Kuten *Sipponen*, Poliittikka 1983, 342, toteaa, Merikosken, ”vastaran-
nan kiiken”, käsityksiä ei uudistuksen kuumimpina päivinä liiemmin arvostettu.

¹¹⁴ Peräkkäisten toimikausien lukumäärää ei vielä tuolloin ollut rajoitettu. Vasta v. 1991 toteutetul-
la uudistuksella presidentin peräkkäiset toimikaudet rajoitettiin kahteen.

Merikoskelle kansanvaltaisuus oli arvo sinänsä. ”Emme halua jäädä pelkääseen hallittaviksi. Tahdomme päästä vaikuttamaan omiin kohtaloihimme”, hän totesi. Parhaat edellytykset kansanvaltaisuuden toteutumiselle tarjoaa Merikosken mielestä normaaliparlamentarismi, millä hän tarkoitti valtiollista järjestelmää, jossa valta keskittyy kansanedustuslaitoksen luottamuksen varassa toimivaan hallitukseen, ja siinä lähinnä pääministerin henkilöön. Jos päätöksenteon muotona on valtionpäämiehen päätös, hän on silloin asiallisesti sidottu hallituksen mielipiteeseen. Merikosken mielestä presidenttivaltaisuutta ei voitu puoltaa edes historiallisella perinteellä.

Uuden perustuslain myötä oli vakaa tarkoitus päästä eroon noista Merikosken kuvaamista ongelmista. Vielä on ennen aikaista sanoa, miten hyvin siinä onnistuttiin. Sen sijaan yritän selvittää, miten toteutettuja uudistuksia 1990-luvun lopussa perusteltiin teoreettisesti tai ideologisesti. Oliko puolueiden välillä yhä samanlaisia periaatteellisia ja ideologisia eroavuuksia kuin vuoden 1919 Hallitusmuotoa säädettäessä ja ainakin vielä 1970-luvulla oli?

Uutta perustuslakia säädettäessä eduskuntakeskustelussa parlamentarismi oli esillä varsin vähän, vaikka hallituksen esityksestä (1/1998 vp.) käy selvästi ilmi, että parlamentarismen vahvistaminen oli koko uudistuksen ”punainen lanka”. Mielestäni tiettyä vastakkainasettelua oli yhä havaittavissa vasemmiston ja muiden puolueiden välillä.¹¹⁵ Hallituspuoluetta edustaneiden kokoomuksen kansanedustajien, lähinnä perustuslakivaliokunnan puheenjohtajan *Ville Itälän*, puheissa tuskin edes mainittiin parlamentarismi-sanaa, kansanvallasta puhumattakaan. Mitään periaatteellisia tai ideologisia kysymyksiä yleensääkään ei tullut esiin heidän puheissaan.¹¹⁶ Sen sijaan niin ikään hallituspuolueita edustaneiden sosia-

¹¹⁵ Enemmän hallitus/oppositio -vastakkainasettelu näkyi *HE:n* 285/1994 vp. käsittelyssä. Tuolloin oppositiossa olleet sosialidemokraatit jättivät *PeVM:öön* 16/1994 vp. vastalauseen I, jossa ehdotettiin presidentin vaikutusvallan turvaamiseksi, että hallitusneuvottelut käynnistyisivät presidentin toimesta. Vrt. myös täysistuntokeskustelu: lähetekeskustelu 10.11.1994, oikeusministeri *Jäätteenmäki* puolsi parlamentarismia voimakkaasti, vrt. oppositiota edustanut ed. *Alho* (I käsitteily, 3.2.1995) korosti, että hallituksen ehdottamassa muodossa tapahtuva uuden hallituksen muodostaminen tuntui vielä liian suurelta muutokselta. Vrt. myös niin ikään oppositiota edustaneen ed. *J. Koskisen* (sd) ja hallitusta edustaneen ed. *Zyskiewiczin* (kok.) puheenvuorot, 3.2.1995. Koskinen väitti, että ”itse parlamentarismien käsitettä ja parlamentarisoita-verbiä on keskustelussa käytetty ikään kuin kaiken pyhittävänä. Mutta jos tarkastellaan eri maiden tilannetta, parlamentarismien käsite saa kovin monenlaisia merkityssisältöjä”.

¹¹⁶ Tosin puheissaan lähetekeskustelussa 10.2.1998 ed. *Itälä* korosti, että ”lakien perustuslainmuokaisuuden kontrolloiminen on keskeinen osa oikeusvaltioideologiaa. Ehdottihan jo Ståhlbergin perustuslakikomitea aikanaan Suomen ensimmäiseen perustuslakiin otettavaksi säännöstä kyseessä olevasta asiasta. Kansainvälinen kehitys, erityisesti eurooppalainen integraatio, on vain lisännyt Suomen valtiosäännöstä nykyisin puuttuvan jälkivalvontamahdollisuuden tarvetta”. Vrt. kokoomuslaisen oikeusministerin *K. Häkämiehen* puheessa eduskunnan lähetekeskustelussa 10.2.1998 tuotiin lyhyesti esiin, että ”uudistuksen punaisena lankana on vahvistaa valtiosääntömmä parlamentaarisia piirteitä eli korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä samoin kuin luoda

lidemokraattien ja vasemmistoliiton kansanedustajien, muun muassa *Erkki Tuomiojan* ja *Esko Helteen*, puheissa korostettiin parlamentarismia ja kansanvallan merkitystä ja heidän puolueittensa pitkää historiallista perinnettä niiden turvaamiseksi. Tuomioja korosti puheessaan lakiehdotuksen lähetekeskustelussa muun muassa seuraavaa: ”Sosialidemokraatit ovat toimineet parlamentarismia puolesta koko kuluneen vuosisadan. – – Näkemys syntyi autonomian aikana, jolloin Suomen kansan valitsema eduskunta oli pitkään ainoa kansanvaltainen valtiolin. Kansalaissodan koettelemukset ja itsenäisen Suomen valtiosäännön muotoutuminen vuosina 1918-1919 vahvistivat SDP:n sitoutumista parlamentarismiin. Työväenliikkeen näkemyksistä poiketen silloiset hallitusmuodon porvarilliset laatijat korostivat vahvan presidentinvallan ideologista sisältöä. Valitsijamiesten valitsema voimakas presidentti oli tarkoitettu vastapainoksi kansan valitsemalle eduskunnalle. – – Kuninkaan korvikkeeksi haetun presidenttiyden ajat ovat enää historiaa. Tästä itse asiassa seuraa, että presidentin tehtävät on nyt haluttu kirjata täsmällisesti, aikaisempaa suppeammiksi ja sellaisiksi, että ne edustavat hänen todellista vallankäyttöään eikä sitä, että kaikki päätökset tehdään niin sanotusti kuninkaan nimissä.”¹¹⁷ Helle puolestaan korosti lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä seuraavaa: ”Uuden perustuslain myötä voimme siirtyä 2000-luvulle. Pidän hyvin todennäköisenä, että lain soveltaminen tulee johtamaan nimenomaan länsimaisen parlamentarismia suuntaan, jolloin niin sanotun valtionpäämiehen rooli muuttuu yhä enemmän symboliseksi, kansakuntaa yhdistäväksi hahmoksi.”¹¹⁸

Oppositiopuolue keskusta on tässäkin asiassa sijoitettavissa jollain tavoin vasemmiston ja oikeiston väliin. Keskustan eduskuntaryhmän puolesta puhunut *Johannes Leppänen* korosti ponnekkaasti parlamentarismia vahvistamistarvetta ja toi esiin, miten keskustalle on tärkeää, että Suomessa siirrytään presidenttive-

entistä paremmat toimintaedellytykset eduskunnan luottamuksen varassa toimivalle valtioneuvostolle.” Muutoin puhe keskittyi enemmän detaljien luuttelemiseen.

¹¹⁷ Ed. *Tuomiojan* puhe lähetekeskustelussa, 10.2.1998. Vrt. tosin perustuslakivaliokunnan varapuheenjohtaja *J. Koskisen* puheenvuoro lakiehdotuksen I käsittelyssä, 2.2.1999. Hän totesi, että ”uusi perustuslaki muuttaa valtioelinten valtasuhteita mutta ei mullista niitä. – – Valtiosääntöön jää joustavuutta ja tilaa eri toimijoiden sankaruudellekin, mitä Max Jakobson äskettäin peräänkuulutti vahvan presidentin kaihossaan. Itse asiassa, jos tarkemmin mietitään, presidentin poistaminen kokonaan, jota on julkisuudessa välyteltä, johtaisi keskitetympään vallankäyttöön kuin tasapainotettu vallankäytön järjestelmä, johon ollaan päätyvässä.”

Vrt. keskustan ed. *E. Ahon* kommentit, 10.2.1998: ”Parlamentaaristen menettelytapojen ensisijaisuuden selkeä kirjoittaminen perustuslakeihin on kariutunut, – – sosialidemokraattien kantaan – – olisiko niin, että salin vasemmalla laidalla kärsitään samasta vaivasta, mistä me salin keskeimmällä kärsimme valtiosääntöuudistuksen alkuvaiheessa. Parlamentaarisen vallankäytön ja presidentin vallan suhdetta on erittäin vaikea nähdä oikein ja analysoida objektiivisesti, kun tasavallan presidenttinä toimii omista riveistä valittu henkilö. Meillä on siitä omaakin kokemusta.”

¹¹⁸ Ed. *Helteen* puhe lakiehdotuksen I käsittelyssä, 2.2.1999.

toisesta valtioneuvoston muodostamisesta eduskuntavetoiseen.¹¹⁹ Saman puolueen *Esko Aho*, joka oli myöhemmin vuoden 2000 vaaleissa keskustan presidenttiehdokas, kuitenkin korosti, että ”tasavallan presidentti on reservi, johon on mahdollista turvautua normaalin parlamentaarisen menon jostakin syystä lamaantuessa”.¹²⁰ Myös hallituspuolue RKP:n *Gunnar Jansson* korosti, että parlamentarismien vahvistumisesta huolimatta tasavallan presidentille jää yhä laajat valtaoikeudet erityisesti ulkopoliitikassa ja myös hallituksen muodostamisessa.¹²¹

Vihreät (niin ikään hallituspuolue) puolestaan korostivat, että he olisivat olleet valmiita vahvistamaan parlamentarismia vieläkin selvemmin ja että presidentin valtaoikeudet olisi voitu purkaa tyystin päivänpolitiikasta. Vaikka yhden ihmisen vallan korostaminen sopi vielä 1900-luvun alkuun, ei se sopinut enää uuden vuosituhanneen vaihteeseen, korosti vihreiden *Tuija Brax*.¹²² Saman puolueen *Paavo Nikula* korosti lähetekeskustelussa, että uuden perustuslain tulee selvästi osoittaa suuntaus kansanvallan ja parlamentarismien laajenemiseen ja syvenemiseen. Hän totesi vihreiden puolesta: ”Olellaisena pidämme sitä, että perustuslaki luo hyvät edellytykset kansalaisyhteiskunnan kehitykselle ja toiminnalle. Valtiojärjestyksen perusteisiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan yksilöllä on oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Tämä on oikea lähtökohta, mutta oikeusjärjestyksen tulisi tarjota myös keinot tämän ihmisen perustavaa laatua olevan oikeuden käytännön toteutumiseen.”¹²³ Tuollaisiin kysymyksiin huomion kiinnittäminen, vaikka lyhyestikin, teki Nikulan puheenvuorosta periaatteellisesti merkittävän. Siinä myös laajennettiin demokratian käsitettä siitä, mitä sillä tavallisesti on valtiollisen demokratian yhteydessä tarkoitettu.

Tutkijoista tähän mennessä lähinnä Jyränki on pohtinut laajemmin parlamentarismien sisältöä uuden perustuslain voimaantulon jälkeen.¹²⁴ Hän tarkastelee

¹¹⁹ Ed. *Leppäsen* puhe I käsittelyssä, 2.2.1999.

¹²⁰ Ed. *Ahon* puhe lähetekeskustelussa, 10.2.1998.

¹²¹ Ed. *Janssonin* puhe lähetekeskustelussa, 10.2.1998.

¹²² Ed. *Braxin* puhe I käsittelyssä, 2.2.1999.

¹²³ Ed. *Nikulan* puhe lähetekeskustelussa, 10.2.1998.

¹²⁴ *Jyränki* (2000), 65–67. Ks. myös *Saraviita* (2000), 74–89 ja *Anckarin* varsin kriittinen puheenvuoro, *Politiikka* 2000, 9–14. Poliitikkoja aihe – ja etenkin hallituksen muodostamismenettely – on kiinnostanut sitäkin enemmän. Siitä ks. esim. keskustan pj:na v. 2003 eduskuntavaalien aikaan toimineen *Anneli Jäätteenmäen* Vieraskynä–kirjoitus, HS 8.2.2002: ”Suurimman puolueen johtaja vetäköön hallitusneuvotteluja.” Vuoden 2003 vaalien jälkeen hallituksen muodostaminen tapahtui ensimmäisen kerran uuden perustuslain mukaisessa järjestyksessä. Kevään ja kesän 2003 kahden eri hallituksen muodostamismenettelyä arvioivat parlamentarismien toimivuuden kannalta *Nousiainen* (”Parlamentarismi kykenee hoitamaan kriisinsä”), HS 7.7.2003 ja *V. Helander* (”Maa sai vihdoin riittävän vahvan opposition”), Turun Sanomat, 19.4.2003. Ks. myös oikeusministeri *Koskisen* kolumni ”Päiväjärjestykseen”, Turun Sanomat 24.6.2003. Tyytyväisyytensä uuden pe-

asiaa historiallisessa perspektiivissä ja katsoo, että vihdoinkin on saatu viedyksi loppuun pitkään vireillä olleet parlamentarismien vahvistamiseen tähtäävät uudistukset (”pitkän prosessin päätös”). Uudistuksen merkitystä arvioitaessa on kuitenkin syytä huomata, miten paljon maailma on muuttunut siitä ajankohdasta, kun vasta itsenäistyneen valtion ensimmäistä perustuslakia valmisteltiin, siihen pisteeseen, kun Suomi on yksi Euroopan unionin jäsenmaa, jolla ei esimerkiksi enää ole kaikilta osin itsenäistä ulkopoliittista. Jos nykyisensisältöinen perustuslaki olisi säädetty jo vuonna 1919, tilanne olisi ollut monessa mielessä täysin toinen.

Mikä merkitys kaikella edellä esitetyllä on EU-aikana? Onko Suomen valtiollisessa järjestelmässä vihdoinkin ja viimein toteutettu parlamentarismi kuitenkin jo liian myöhäistä, koska vallankäytön kannalta eduskunta ei enää ole käytännössä niin keskeisessä asemassa kuin se olisi aiemmin ollut, jos sillä olisi ollut kaikki ne valtaoikeudet, mitkä sillä nykyään on? Hallituksen ja eduskunnan välistä yhteydenpitoa on uudessa perustuslaissa – ja jo sitä ennenkin – pyritty helpottamaan monin tavoin, mutta toisaalta mukaan on tullut myös monia asiat aikaisempaa monimutkaisemmaksi tekeviä seikkoja.

Tietenkin hallituksen vastuunalaisuus eduskunnalle koskee myös sen toimia EU-asioissa, mutta asialla ei ole käytännössä samaa merkitystä kuin puhtaasti kansallisissa asioissa, koska päätösvaltaa monissa asioissa käyttävä EU:n neuvosto ei ole poliittisessa vastuussa Suomen eduskunnalle. Vaikka toisin väitteään, poliittinen vastuu ei tosiasiassa toteudu unionin hallitustenvälisen ulottuvuuden kautta jäsenmaiden hallitusten vastatessa toimistaan kotimaassaan. Koko ajan vahvistuva enemmistö päätöksenteko tekee sen ainakin osin mahdottomaksi.¹²⁵ Koska EU:ssa tehdään aivan erilaisia päätöksiä kuin muissa kansainvälisissä järjestöissä, muun muassa hyväksytään lainsäädäntöä, jota ei enää saateta jäsenvaltioissa erikseen valtiosisäisesti voimaan, ei sen rinnastaminen tältä osin muihin kansainvälisiin järjestöihin ole muutoinkaan legitimiä.

Oli arvattavissa, että EU:lle perustuslakia valmisteleavassa konventissa poliittisen vastuunalaisuuden toteuttaminen myös EU:ssa nousisi esille tavalla tai toisella. Entistä useammin on viime vuosina tuotu esille se vaihtoehto, että komissiolle, joka huolehtii lainsäädännön valmistelusta ym. kansallisesti hallitukselle kuuluvista asioista, tulisi olla myös poliittinen mandaatti tähän – ja siihen liittyvä vastuu Euroopan parlamentille ja viime kädessä äänestäjille.¹²⁶ Hyvistä tarkoituksiperistä huolimatta tuollaiset hankkeet eivät välttämättä ole tähän mennessä onnistuneet kovin hyvin. Ongelmat johtuvat paljolti siitä, että toisaalta EU:n

rustuslain toimivuuteen tuolta osin toivat esiin vuoden 2004 valtiopäivien avajaisissa 3.2.2004 pitämässään puheissa myös presidentti *Halonen* ja puhemies *Lipponen*.

¹²⁵ Näin myös *Jyräki* (2003), 200–201.

¹²⁶ Tähän kiinnitti huomiota *Teija Tiilikainen* konventissa 21.3.2002 pitämässään puheessa.

toiminta perustuu yhä paljolti hallitustenvälisyyden varaan, mutta toisaalta Euroopan unionia kohdellaan lähtökohtaisesti ikään kuin se olisi valtio ja sen takia pyritään luomaan valtiollisia instituutioita vastaavia instituutioita myös EU:n järjestelmään. Nuo instituutiot eivät kuitenkaan välttämättä toimi EU:n puitteissa samaan tapaan, kuin ne toimivat kansallisvaltioissa, tai niiden ainakin oletetaan toimivan. Tällä viitataan esimerkiksi siihen, että Euroopan parlamentilta puuttuu kokonaan lainsäädäntöasioissa aloitevalta, mikä on ainakin periaatteessa demokratian toimivuuden kannalta tärkeä asia kansallisessa järjestelmässä.¹²⁷ Aloitaoikeus kuuluu komissiolle, jonka poliittinen vastuu parlamentille ei ole missään mielessä verrattavissa vastaavaan kansalliseen järjestelyyn (so. hallitus vastuussa kansanedustuslaitokselle).

Puhuttaessa EU:n järjestelmän parlamentarisoimisesta täytyy muistaa, että parlamentarismiin kuuluu useita eri asioita, ei pelkästään osallistuminen hallituksen muodostamiseen ja mahdollisuus erottaa parlamentin luottamuksen menettänyt hallitus. Parlamentarismiin kuuluu ylipäättään sujuva keskusteluyhteys parlamentin ja hallituksen välillä. Sellaiset parlamentarismiin kuuluvat asiat kuin komission toimintaa valvova parlamentin oikeusasiamies ja parlamentin jäsenten oikeus tehdä kirjallisia ja suullisia kysymyksiä komissiolle ovatkin toimineet toivotulla tavalla ja siten vahvistaneet Euroopan parlamentin asemaa EU:n järjestelmässä.

Paul Mägnette on kiinnittänyt huomiota siihen, että kaikki EU:n instituutiot toimivat yhä paljolti kansallisten jakojen pohjalta eikä parlamentarismiin oppirakennelman edellyttämää hallitus/oppositio -asetelmaa ole EU:ssa juurikaan syntynyt. Siten parlamentarismille ei ole edes olemassa kovin hyviä toimintamahdollisuuksia EU:ssa. Miten komission vastuunalaisuus voisi konkretisoitua noissa oloissa? Sitä paitsi jos komissio, joka kuitenkin edustaa nimenomaan EU:n, ei jäsenvaltioiden etua kuten neuvosto, politisoituisi, se ehkä menettäisi ainakin osan kyvystään pakottaa Euroopan parlamentti ja neuvosto pääsemään keskenään kompromissiratkaisuun kiistanalaisissa kysymyksissä.¹²⁸

Sekä jäsenmaissa että EU:ssa demokratiasta puhuttaessa korostetaan kansalaisten oikeutta päättää omista asioistaan. Mitä kansanvallalla tarkasti ottaen

¹²⁷ Kuten *Jyränki* (2003), 201, toteaa, parlamentti ei aloiteoikeuden puuttumisen vuoksi pysty yksin asettamaan mitään säädöstä, vaikka se voikin estää säädöksen voimaantulon. Konventti ei ehdottanut tähän merkittäviä muutoksia. Kritiikistä ks. myös *Jyränkin* lausunto perustuslakivaliokunnalle, 10.9.2003 (s. 6). Ks. myös *PeVL 7/2003 vp.*, jossa pidettiin periaatteelliselta kannalta ongelmana, että konventin perustuslakiehdotuksessa omaksuttu kansanaloite tehdään komissiolle. Perustuslakivaliokunnan mielestä olisi arvioitava, onko aloitteiden valmistava käsittely tarkoituskennmukaista ohjata Euroopan parlamenttiin.

¹²⁸ Tarkemmin ks. *Mägnette*, *European Law Journal*, Vol. 7 (2001), 293–310. Komission roolia muuttuvassa Euroopassa, sen politisoitumista arvioi myös *John Temple Lang*, *Common Market Law Review*, Vol. 39 (2002), 315–335.

tarkoitetaan? Kansallisvaltiossako tapahtuvaa vallankäyttöä? Tämä tulee ensimmäiseksi mieleen, ja näin kansallisvaltion perustuslaissa lähtökohtaisesti oletetaan, sitä en halua kieltää lähtökohtana. Haluan kuitenkin tarkastella asiaa hieman laajemmin. Eli onko kansanvallassa kyse nimenomaan tietyssä ”tilassa” tapahtuvasta vallankäytöstä? Vai onko enemmän merkitystä sillä, kuka valtaa käyttää? Kansalaiset, jotka käyttävät valtaa äänestämällä eduskuntavaaleissa, Euroopan parlamentin vaaleissa jne.?

Itse asiassa parlamentarismi-nimityskään ei välttämättä ole kovin osuva, sillä se yhdistetään yhä helposti vain hallituksen ja eduskunnan väliseen suhteeseen (ns. luottamuksen oletus -teoria). Näin on asianlaita siitä huolimatta, että Suomeksi on viime aikoina pyritty korostamaan erilaisia uusia menettelymuotoja, joilla eduskunnan asema ja valta suhteessa hallitukseen korostuu ja ylipäätään hallituksen ja eduskunnan välinen vuorovaikutus helpottuu.¹²⁹ Pidän kuitenkin tärkeämpänä korostaa ylipäätään kansanvaltaa, kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien realisoitumista. Tällöin ei enää ole tärkeintä pohtia presidentin asemaa suhteessa hallitukseen ja eduskuntaan, vaan näkökulman on oltava laajempi: kansallisen päätöksenteon ohella on otettava huomioon myös kansainvälinen taso, ensi sijassa Euroopan unioni. Kansallinen ja kansainvälinen eivät tästä näkökulmasta katsottuna ole ilman muuta toistensa kanssa kilpailevia, vaan pikemminkin toisiaan täydentäviä. Sitä ne ovat myös kansalaisen vaikutusmahdollisuuksien kannalta. Poliittikka ei ole vain kansallisvaltion puitteissa tapahtuva yhteisten asioiden hoitaminen, vaan myös Euroopan unioni on yhtä lailla poliittisen toiminnan areenana. Samalla on tunnustettava lähtökohdaksi se, että sama yksilö on samanaikaisesti sekä Suomen että myös unionin kansalainen. Hänen on silloin tunnustettava sekin, että hänen Euroopan parlamenttiin valitsemansa edustaja ei ole ajamassa siellä yksinomaan Suomen etua. Aika harvat asiat itse asiassa lopulta ovat puhtaasti kansallisia. Tavoitteena pikemminkin on, että sekä Suomen että EU:n etu olisivat mahdollisimman hyvin sopusoinnussa keskenään. Ajamalla EU:n parasta ajetaan myös suomalaisten parasta, voidaan lähtökohtaisesti olettaa.

Näihin kysymyksiin palaan tarkemmin myöhemmin tässä luvussa (3.1). Jo tässä on kuitenkin syytä korostaa, että myös Suomen perustuslaissa on jo tiettyjä viitteitä laajempaan tarkastelukulmaan. Tällä viittaa lähinnä perustuslain 94.3 §:ään, jolle annettavalla tulkintasisällöllä on aika ratkaiseva merkitys valtiösääntöoikeuden tulevan kehityksen kannalta. Siinä on myös sellainen linkki jäsenvaltion perustuslain ja EU:n lainsäädännön välillä, jollaista olen edellä käivänyt. Se osoittaa myös, että noita kahta ei ole enää mahdollista pitää tiukasti toisistaan erillään, erillisinä oikeusjärjestyksinä, kuten yleensä on ollut tapana tehdä.

¹²⁹ Niistä ks. myös *Nousiainen*, *Poliittikka* 2000, 83–96.

2 Suvereenisuus: muutos kansallisvaltiolähtökohdista kansainvälisen yhteistyön aikakaudelle

2.1 SUVEREENISUUDEN SISÄLTÖ VUODEN 1919 HALLITUSMUODON MUKAAN

Kuten edellä toin esiin, suomalaisten EU-vastustajien puheissa suvereenisuus ymmärrettiin hyvin ehdottomaksi, muuttumattomaksi käsitteeksi. EU-jäsenyys merkitsi heille kiistatta Suomen itsenäisyyden menetystä. Kantansa tueksi he vetosivat myös Suomen perustuslakeihin, vaikkakin vain varsin yleisellä tasolla.¹³⁰ Virallisella taholla asiaan otettiin tuosta näkökulmasta hyvin vähän kantaa, ikään kuin asia ei olisi edes kaivannut kommentointia. Kuitenkin jo tuossa vaiheessa olisi ollut tarvetta perusteelliselle teoreettiselle analysoinnille.¹³¹

Suomen EU-jäsenyyden ”dramaattisuutta” valtiosääntöoikeuden kannalta ei ole vielä käsitelty kunnolla valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessakaan.¹³² Mielestäni selvää joka tapauksessa on, että kumpikaan noista kahdesta äärivaihtoehdosta ei ole se, minkä tutkimus voi tänä päivänä hyväksyä lähtökohdakseen. Tutkimukselta edellytetään luonnollisesti paljon analyyttisempaa otetta asiaan. Toisaalta myös uusi perustuslaki on osin muuttanut tilannetta, vaikkei ehkä kovin selvästi. Aikaisempia oppirakennelmia uusi perustuslaki joka tapauksessa muutti monelta osin, enemmänkin kuin yksinomaan perustuslain tekstin perusteella voitaisiin olettaa. Tosin käytäntö oli jo aiemmin monilta osin mennyt samaan suuntaan, joten muutos ei ole niin radikaali kuin pelkästään vuoden 1919

¹³⁰ Ks. myös eduskunnan täysistuntokeskustelu Suomen EU-jäsenyys sopimusta käsiteltäessä (*HE 135/1994 vp.*), esim. 6.9.1994 (mm. ed. Aittoniemi, kesk. ja ed. Laine, vas.). Ks. myös *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1995*, s. 113 ja 116 (oikeuskanslerille oli tullut useita kanteluja, joissa EU-jäsenyyden katsottiin olevan Suomen perustuslakien, erityisesti HM 1 ja 2 §:n, vastainen).

¹³¹ Ks. tosin Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö: *Euroopan unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön* (KOM 1994:4), 266: ”EU-jäsenyys vaikuttaa Suomen täysivaltaisuuteen kuuluvien tiettyihin valtaoikeuksiin. EU:n jäsenenä Suomi kuitenkin epäilyksettä säilyy edelleen täysivaltaisena ja itsenäisenä valtiona.” Tuollainen lausuma on todellisuudessa lähes yhtä mitätön kuin EU:n vastustajien käyttämä fraseologia.

¹³² Ks. tosin *Jyränki* (1996), heti EU-jäsenyyden alussa kirjoitettu artikkeli. Uuden perustuslain valmistelun ollessa vielä kesken hän käsitteli asiaa lyhyesti, ks. *Jyränki* (1998), 316–319 ja hieman laajemmin – uuden perustuslain jo ollessa voimassa – sama (2003), 83–89, 195–204. Ks. myös *Meres-Wuori* (1998), 257–336 ja *Saraviita* (2000), 57–64.

Hallitusmuodon ja vuoden 2000 perustuslain tekstejä vertaamalla voitaisiin kuvitella.

Äskettäin itsenäistyneen valtion saadessa ensimmäisen perustuslakinsa vuonna 1919 oli luonnollisesti tärkeää korostaa valtion riippumattomuutta ja täysivaltaisuutta. Tämä käy ilmi myös Hallitusmuodon johdannosta, joka alkaa seuraavin sanoin: ”Koska, sen jälkeen kuin Suomi on tullut riippumattomaksi, *täysivaltaiseksi* valtioksi, on käynyt tarpeelliseksi kehittää ja vakaannuttaa sen valtiosääntöä uusilla perustuslain säännöksillä, – – .”¹³³ Muutoin ei suvereenisuus juurikaan ollut esillä Hallitusmuotoa valmisteltaessa, eikä sen sisältöä pohdittu sen tarkemmin, sillä tietyt keskeiset perusratkaisut oli tehty jo aiemmin.¹³⁴ Hallitusmuodon tekstin tietyistä julistuksenomaisuudesta huolimatta suvereenisuus on kuitenkin myös oikeudellinen käsite, vaikka ko. perustuslain teksti sellaisenaan ei anna edes mitään vihjettä siitä, mitä suvereenisuudella, täysivaltaisuudella, siinä tarkoitetaan. Vuosien ja vuosikymmenien mittaan kertyi kuitenkin runsaasti tulkintakäytäntöä siitä, mitä tarkoitettiin HM 1 §:llä, jonka mukaan ”Suomi on täysivaltainen tasavalta, jonka valtiosääntö on vahvistettu tässä hallitusmuodossa ja muissa perustuslaeissa.”

Vaikka Hallitusmuodon teksti vaikuttaakin tuolta osin varsin ehdottomalta, todellisuudessa valtion suvereenisuutta ei kuitenkaan ole koskaan ymmärretty ehdottomaksi. Sen sijaan alusta alkaen kyse on ollut suhteellisesta suvereenisuudesta.¹³⁵ Esimerkiksi *Esko Hakkilan* perustuslakien kommentaariteoksessaan esittämän tulkinnan mukaan HM 1 §:ssä mainittu täysivaltaisuus tarkoittaa sitä, että ei ole olemassa mitään korkeampaa valtaa, jonka tahtoa Suomen olisi toteltava.¹³⁶ Tähän hän kuitenkin lisäsi, että Suomen yläpuolella ovat ”kansainvälisen oikeuden normit, jotka velvoittavat kaikkia itsenäisiä valtioita”. On kuitenkin syytä huomata, että yli 60 vuotta sitten, kun Hakkila edellä mainitunlaisen tulkintansa esitti, kansainvälisen oikeuden normit koskivat lähinnä vain suvereenien valtioiden välisiä poliittisia, turvallisuuspoliittisia ja kaupallisia suhteita.

¹³³ *Perustuslaki 2000* -työryhmä, 127, totesi, että vasta itsenäistyneen valtion perustuslaissa tuollainen johdanto-osa korosti perustuslain ainutlaatuisuutta. Samanlaista tarvetta korostaa perustuslain säätämistaustaa ei enää 1990-luvun lopussa ollut.

¹³⁴ Taustalla oli ilmeisesti vaikuttamassa *Robert Hermansonin* jo aiemmin autonomian aikana esiin tuoma käsitys, jonka taustalla oli Suomen valtio-ominaisuuksien korostamisen tarve. Hän korosti, että suvereenisuus kuuluu valtiolle – ei sen sijaan monarkille. Samoin hän lähti siitä, että korkein valta on siten rajoitettu kuin perustuslaki määrää. Tähän sisältyi ajatus, että perustuslaillisten rajoitusten puuttuessa valtiovalta oli rajoittamaton (ts. valtiovallalla ei ollut muita rajoja kuin perustuslain asettamat). Tuolta osin suomalainen valtio-oikeudellinen ajattelu perustui saksalaiseen valtio-oikeudelliseen positivismiin. Tarkemmin Hermansonin roolista tuolta osin ks. *Jyränki* (1989), 417–418. Täysivaltaisuutta koskevien säännösten omaksumisesta v. 1919 Hallitusmuotoon ks. myös *Mutanen*, 10–14.

¹³⁵ Siitä ks. myös *Mutanen*, 38–53, 103–120.

¹³⁶ Ks. *Hakkila* (1939), 17.

Ylivaltiollisia kansainvälisiä järjestöjä ei vielä tuolloin juurikaan ollut. Vasta paljon myöhemmin ne vakiinnuttivat asemansa (Yhdistyneet kansakunnat ja Euroopan yhteisö/Euroopan unioni ehkä merkittävimpinä), ja nykyään kansainväliset sopimukset ovat useimmiten monenkeskisiä, ja ne on yleensä valmisteltu jonkin kansainvälisen järjestön puitteissa. Sitä paitsi sisä- ja ulkoasioita on nykyään vaikea erottaa toisistaan, koska kansainvälisen yhteisön toimivallan piiriin kuuluu monia aikaisemmin valtioiden sisäisiksi ymmärrettyjä asioita.

Vuosikymmenien mittaan tapahtunut kehitys ikään kuin sai vahvistuksensa Suomessa vuoden 2000 perustuslaissa, jonka 1.3 §:ssä on nimenomainen maininta Suomen osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön ”rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi”.¹³⁷ Jos alun perin Hallitusmuodon em. täysivaltaisuusmaininnalla oli haluttu korostaa Suomen riippumattomuutta muista valtioista, nyt sen sijaan haluttiin nimenomaisesti korostaa Suomen kansainvälistä riippuvuutta. Tosiasiallisesti suvereenisuuden sisältö määräytyykin kansainvälisen oikeuden pohjalta. Kansainvälinen oikeus ei voi sallia suvereenien valtioiden rajoittamatonta vapautta, joten voidaan sanoa jopa niin, että suvereenisuus kuvaa valtion vapauksien summaa, sen toimintavapautta. Suvereenisuus ei ole valtiolle luonnostaan kuuluvien vapauksien ja oikeuksien summa, vaan se on heijastus niistä velvoitteista, jotka valtio on ottanut kantaakseen ja oikeuksista, jotka sille kansainvälisen oikeuden nojalla kuuluvat.

Vaikka valtioiden välinen kanssakäyminen on monin tavoin lisääntynyt vuoden 1919 – ja erityisesti vuoden 1939 – jälkeen, ollaan yhä monin tavoin sidoksissa samoihin lähtökohtiin, jotka eivät välttämättä muuttuneet edes uuden perustuslain voimaantulon myötä. Koko ajan on ollut selvää, että valtion ulkoiseen suvereenisuuteen kuuluu olennaisena osana se, että valtio voi käyttää sitä myös sitoutuakseen kansainvälisiin sopimuksiin ja vastaavasti niin halutessaan pysyä myös niistä erossa. Käytännössä valinnanvapaus ei kuitenkaan ole noin yksinkertaista. Ongelmana valtiosääntöoikeuden näkökulmasta on se, miten pitkälle kansainvälisiin sopimuksiin sitoutumisessa voidaan mennä ilman, että törmätään perustuslain asettamiin rajoihin. Se raja ei kuitenkaan ollut vuoden 1919 Hallitusmuodon voimassaolon aikana ehdoton, vaan siitä voitiin aina ja kaikissa tilanteissa selvittää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettävän poikkeuslain avulla, so. hyväksymällä valtiosopimuksen voimaansaattamislaki VJ 69 §:n mukai-

¹³⁷ Säännöksessä esitettyjä perusteita ei kuitenkaan ole tarkoitettu tulkittavaksi sillä tavoin tyhjentäväksi, että ne muodostaisivat ehdottoman rajan sille, minkälaiseen kansainväliseen yhteistoimintaan Suomi voisi osallistua. Säännöstä on tulkittava yhteydessä valtiosäännön kokonaisuuteen. Siten Suomen kansainvälisen yhteistyön tavoitteisiin voidaan lukea esimerkiksi sellaisten valtiosäännön perusarvojen, kuten kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltion periaatteiden lujittaminen. Sen sijaan rajoituksia kansainväliselle yhteistoiminnalle johtuu PeL 94.3 §:n säännöksestä, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Näin *HE 1/1998 vp.*, 73.

sessä ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestystä. Kyse ei silloin ollut niinkään joko–tai-arvioinnista, vaan pikemminkin jonkinlaisesta enemmän–vähemmän-arvioinnista. Niiden välistä eroa voidaan kuvata siten, että edellisessä on kyse siitä, että kansainvälinen sopimus joko rajoittaa tai ei rajoita valtion täysivaltaisuutta, kun taas enemmän–vähemmän-arvioinnissa arvioidaan kansainvälisen sopimuksen aiheuttaman täysivaltaisuuden rajoituksen määrää.

Hallitusmuodon voimassaoloajalta syntyntä käytäntöä on selvitetty lukuisissa tutkimuksissa, joten sen toistaminen ei ole tarpeen enää tässä yhteydessä.¹³⁸ Yhteenvetona siitä voidaan todeta, että kansainvälisten sopimusten solmimisen ei ole automaattisesti katsottu olevan ristiriidassa valtion täysivaltaisuuden kanssa. Ristiriidan olemassaoloa koskeva tulkintaratkaisu tehdään aina erikseen kunkin sopimuksen osalta, ja eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on siinä keskeinen rooli. Käytännössä HM 1 § on tulkittu nimenomaan Suomen *sisäistä* suvereenisuutta korostavaksi säännökseksi. Sen osalta on noudatettu tiukkaa tulkintalinjaa, ja HM 2 §:n säännös valtiovallan kolmijaosta on tukenut tulkintaa sisäisen suvereenisuuden rajoitusten perustuslainvastaisuudesta. Jos vieraan valtion toimielimille on annettu vallanjakoperiaatteen mukaisia toimialoja koskevaa toimivaltaa, on tämä tulkittu Hallitusmuodon vastaiseksi. Esimerkkeinä tästä voidaan mainita Suomea sitovien säädösten päättäminen kansainvälisten järjestöjen päätöksin, vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön edustajille annetut hallinnolliset toimivaltuudet sekä sitovan tuomiovallan ja Suomen oikeusjärjestykseen ulottuvan päätösvallan tunnustaminen kansainvälisen tason lainkäyttöelimille. Tällaisissa tapauksissa perustuslakivaliokunta on viitanut paitsi HM 1 §:ään, myös HM 2, 84 ja 93 §:ään.

HM 1 §:n täysivaltaisuussäännöksen yhteydessä on syytä tuoda esiin myös HM 2.1 §, jonka mukaan ”valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta”. Noiden kahden säännöksen on yhdessä tulkittu tarkoittavan sitä, että valtio pakkoyhteisönä on suvereeni (täysivaltainen), mutta valtion valta kuuluu kansalle. Saman asian Jyräki on ilmaissut näinkin: valtio on poliittisesti organisoituneen kansakunnan erityinen muoto.¹³⁹ Hänen mielestään lisääntyneen kansainvälisen yhteistyön kaudellakin valtiosuvereenisuuden käsitettä tarvitaan edelleen etenkin demokratia-keskustelussa, sillä se on ”kehys, johon kansansuvereenisuus/demokratia asettuu”. Tällä hän tarkoittaa sitä, että valtiosuvereenisuuden laajuus näyttää sen alan, millä valtiollinen demokratia voi vaikuttaa. Jos suvereenisuutta kuitenkin käytetään yhdessä toisten valtioiden kanssa esimerkiksi EU:n puitteissa, nousee pakostakin esille kysymys, voiko kansanvalta ylipäätään toteutua vain (kansallis)valtion puitteissa

¹³⁸ Ks. esim. *Meres-Wuori* (1998), 262–273, *Yli-Vakkuri*, 61–80 ja *Mutanen*, 64–114 ja niissä mainittu vanhempi kirjallisuus, erityisesti *Saraviidan* monet tutkimukset.

¹³⁹ Näin *Jyräki* (1998), 41–42.

vai onko sille nykyään olemassa muitakin toteutumisalueita.¹⁴⁰ Tätä puolta asiasta ei ole tähän mennessä juurikaan pohdittu suomalaisessa valtiosääntökeskustelussa.

2.2 SUOMEN EU-JÄSENYYDEN VAIKUTUS SUVEREENISUUSOPPIIN JA SUOMEN UUDEN PERUSTUSLAIN VALMISTELU

Suomen EU-jäsenyyttä käsiteltiin suvereenisuuden osalta paljolti samaan tapaan kuin Suomen liittymistä mihin tahansa kansainväliseen järjestöön (ks. *HE 135/1994 vp. Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä*, s. 20–21, 666–670). Oli olemassa runsaasti tulkin-takäytäntöä siitä, milloin kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisen oli katsottu edellyttävän ns. supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä sen takia, että sopimuksella rajoitettaisiin Suomen täysivaltaisuutta. Niissä on usein ollut kyse siitä, että sopimukset ovat sisältäneet määräyksiä, joiden mukaan vieraan valtion viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle on annettu toimivaltaa Suomen valtion alueella.¹⁴¹ Tuon käytännön pohjalta perustuslakiva-liokunta totesi myös Suomen EU-jäsenyyssopimuksesta antamassaan lausunnos-sa (*PeVL 14/1994 vp.*) useiden sopimusmääräysten olevan ristiriidassa Suomen täysivaltaisuutta koskevien HM 1 ja 2 §:n säännösten kanssa ja sen takia liitty-missopimuksen voimaansaattamislaki tuli käsitellä VJ 69 §:n mukaisessa järjes-tyksessä.¹⁴² Valiokunta kuitenkin korosti samalla, että Suomen perustuslait eivät tunne liittymissopimuksen kaltaiseen, perustuslakia koskevaan valtiosopimuk-seen sitoutumiseen muuta menettelyä kuin sen, mikä on säännelty VJ 69.1 §:ssä.¹⁴³ Näin tunnustettiin tiettyssä mielessä tilanteen erikoislaatuisuus.

¹⁴⁰ Uuden perustuslain myötä (PeL 94.3 §) tämä kysymys on entistäkin ajankohtaisempi. Ks. tuontyyppisestä ajatuksenkulusta jo aiemmin esim. *Rosas* (1993).

¹⁴¹ Vrt. toisaalta *Valtiosääntökomitea 1992* (KOM 1994:4), 266: ”Suomen jäsenyys YK:ssa hyväk-syttiin aikanaan eduskunnassa yksinkertaisella enemmistöpäätöksellä, vaikka YK-jäsenyys merkit-see rauhaa ja turvallisuutta koskevista kysymyksistä jopa syvällisempää puuttumista valtion täysi-valtaisuuteen kuin EU-jäsenyys.”

¹⁴² Valiokunta korosti, että ”Hallitusmuodon muuttamista voitaisiin – pitää oikeudellisesti välttä-mättömänä siltä osin kuin jokin sen säännös kokonaan ja muutoin kuin tilapäisesti menettäisi nykyisen sisältönsä EU:n jäsenyyden myötä. Tällaista vaikutusta ei kuitenkaan valiokunnan arvion mukaan aiheudu liittymissopimuksesta milään osin. EU:lla on toimivaltaa vain, jos perustamisso-pimukset antavat tähän oikeutuksen. Perustamissopimusten muuttamiseen vaaditaan jokaisen jä-senvaltion suostumus. Liittymissopimus kattaa perustamissopimukset pelkästään niiden nykymuo-dossa. Jäsenyys voidaan näin ollen toteuttaa hallitusmuotoa muuttamatta.” Lausuntoa arvioivat ja myös suhteuttavat aikaisempaan käytäntöön yksityiskohtaisesti *Mutanen*, 94–105, *Meres-Wuori* (1998), 275–281 ja varsin kriittiseen sävyyn myös *Jyränki* (1996), 63–72.

¹⁴³ Vrt. *Jyränki* (1996), 59–66, jonka mielestä tiettyihin perustuslain perusratkaisuihin voidaan puuttua vain VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. ”Valtion suvereenisuus – siten kohtuullisesti

Merkittäväntä mielestäni perustuslakivaliokunnan EU-jäsenyyssopimusta koskevassa lausunnossa oli toteamus, että ”tosiasialliselta merkitykseltään, esimerkiksi ETA-sopimukseen verrattuna, jäsenyyden vaikutuksia on juuri täysivaltaisuuden kannalta asianmukaista luonnehtia siten, että EU:n jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi.” En ole täsmälleen pystynyt selvittämään, milloin ja mistä tuollainen käsitys suvereenisuuden tilasta suomalaiseseen doktriiniin tuli. Ensimmäisen kerran se havaintojeni mukaan mainittiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa valtioneuvoston eduskunnalle antamasta selonteosta EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle (*PeVL 5/1992 vp.*). Valiokunta totesi tuolloin, että ”Suomen mahdollinen jäsenyys EY:ssä merkitsee paitsi liittymistä määrätynlaiseen yhteisö rakenteeseen myös sitoutumista osallistua yhteisön kehittämiseen jäsenvaltioiden yhteisten päätösten muodossa. Nämä molemmat seuraukset johtavat valtion suvereenisuuden osittaiseen rajoittumiseen jäsenmaiden yhteistoiminnan hyväksi. Kansallisen päätösvalan menetyks korvautuu osaksi sillä, että kansallinen politiikka kohdistetaan vaikuttamiseksi yhteisön päätöksentekoon. Yhteisön toiminnan jatkuvuuden kannalta on oleellista, että kaikki jäsenet mieltävät yleisesti ottaen hyötyvänsä integraatiosta” (vrt. *PeVL 15/1992 vp.*, koskien ETA:n perustamissopimuksia). Valiokunnan lausuma ei saa suoranaista tukea hankituista asiantuntijalausunnoistakaan, mutta valiokunta tuskin kehittäli oppia aivan itse. Ilmeisesti taustalla oli vaikuttamassa muissa maissa jo aiemmin omaksutut vastaavanalaiset doktriinit.¹⁴⁴

rajoitettuna kuin nykyisin on yleistä – kuuluu perustuslain takaamiin perusratkaisuihin. Sellainen suvereenisuuden voimakas rajoittaminen, joka EU-liittymissopimuksen hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen sisältyi, puuttui jo tämän perusratkaisun ytimeen – vaikkei se sisältänytkaan suvereenisuudesta luopumista. *Siksi liittymissopimus olisi tullut voimaansaattaa VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä hyväksytyllä lailla.*” Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota jäsenyyssuostymyksessä noudatettavan menettelyn legitiimiyteen: ”EU:n jäsenyys merkitsee välittömästi liittymishetkestä alkaen laaja-alaista sidonnaisuutta Suomen ulkopuoliseen säädöstöön ja päätöksentekoon. Tällaisten huomattavien vaikutusten takia on oleellisen tärkeää, että ennen kuin valtiolliset päätökset Suomen liittymisestä EU:hun tehdään, meillä pannaan toimeen – – neuvoo antava kansanäänestys.” Vrt. eriävät mielipiteet I ja III. Vrt. myös *Jyrängin* kritiikki, HS 7.5.1994 (”EU-jäsenyys muuttaa perustuslakia”).

Vrt. myös *Jyräki* (1991), 49–50, joka totesi – silloin vasta valmisteilla olleen – ETA-sopimuksen osalta, että sopimuksen transformointi poikkeuslakina ei riittä, vaan Suomeen perustuslakeihin tulisi lisätä säännös, jossa ETA-normistolle annetaan hierarkkisesti korkeampi asema kuin eduskunnan hyväksymille laeille.

¹⁴⁴ Asiantuntijalausunnoista ks. esim. *Rosasin* lausunto (12.2.1992), josta ei saada mitään tukea tuollaiselle kannalle. Vrt. myös esim. *Jyrängin* (6.2.1992) ja *Jääskisen* (12.2.1992) lausunnot. Tuskin yllä kuvatuunlainen ajatuksenkulku täysin suomalaista alkuperää olikaan, sillä monissa EU-maissa – ja myös EU:ssa – oli kehitetty samanlaisia oppeja jo aiemmin; niistä ks. *de Witte* (1998), 285. Ks. myös Irlannin osalta kirjan *Ireland and EC Membership Evaluated* (Ed. Patrick Keatinge) artikkelit, erit. *Brigid Laffanin* artikkeli ”Sovereignty and national identity”, 188, jossa todetaan melko lailla sama asia kuin *PeVL:ssa 5/1992 vp.* (”sharing or pooling of sovereignty”). Em.

Valtiosääntökomitea 1992 toisti vuonna 1993 antamassaan mietinnössä (s. 255–266) EU-jäsenyyden vaikutuksista Suomen suvereenisuuteen melko tarkalleen kaiken saman, mitä perustuslakivaliokunta oli vuotta aiemmin edellä viitatussa lausunnossaan asiasta todennut.¹⁴⁵ Viimeistään tässä vaiheessa ns. jaettua suvereenisuutta koskevan doktriinin voitaneen katsoa saavuttaneen vakiintuneen aseman myös Suomessa.

Vaikkei EU-jäsenyydestä haluttukaan ottaa Suomen uuteen perustuslakin nimienomaista mainintaa, perustuslakia valmisteltaessa uudistuksen yhdeksi keskeiseksi lähtökohdaksi tunnustettiin kuitenkin monella tavoin Suomen EU-jäsenyys, joka vaikuttaa monin tavoin valtiolliseen järjestykseen. Samalla lähdettiin siitä, että Euroopan unioni ei ole enää rinnastettavissa muihin kansainvälisiin järjestöihin, joiden jäsen Suomi on. Nämä lähtökohdat ovat pääteltävissä perustuslakiuudistuksen konkreettisesti käynnistäneen *Perustuslaki 2000* -työryhmän mietinnöstä.¹⁴⁶

Suvereenisuuden käsite oli ehkä valtiosääntöoikeudellisista käsitteistä perusteellisimmin esillä koko uuden perustuslain säätämisprosessin ajan, ja sitä käsiteltiin jonkin verran myös periaatteelliselta kannalta, vaikkei kuitenkaan ehkä aivan niin paljon kuin tutkijat olisivat toivoneet. Oli ilmeisen selvää, että suvereenisuuden osalta ei voitu enää pysyä kaikilta osin entisissä opeissa.¹⁴⁷ Siten

PeVL:ssa 5/1992 vp. todetaan valiokunnan valtuuskunnan tehneen selonteon käsittelyyn liittyneen matkan Haagiin, Lontooseen ja Dubliniin. Matkan aikana valtuuskunnan jäsenillä oli ”mahdollisuus käydä EY:n jäsenyyden vaikutuksia valaisevia keskusteluja muun muassa asianomaisten maiden parlamentaarikkojen ja ulkoasiainministeriön edustajien kanssa”. Ks. myös valiokunnan sihteerin *Jarmo Vuorisen* muistiinpanot matkalta (1.–7.3.1992). Niiden mukaan Dublinissa keskusteluja käytiin mm. Eurooppa-instituutissa, ja mukana keskusteluissa oli mm. prof. *Patrick Keatinge*, joten on hyvin mahdollista, että Irlannissa kehitetyllä opilla oli vaikutusta perustuslakivaliokunnan em. lausuntoon.

¹⁴⁵ Sama toistettiin myöhemmin lähes sanasta sanaan myös EU-jäsenyyssopimusta koskeneessa *HE:ssä 135/1994 vp.*, jossa todettiin mm. seuraavaa: ”Nykyisin täysivaltaisuutta pidetään suhteellisenä, sillä valtioita voivat sitoa lukuisat valtiosopimukset velvoitteineen ja valvontajärjestelmineen, ja velvoitusten määrä vaihtelee eri valtioiden osalta. Varsin laajasti on katsottu, että lähes jokainen valtiosopimus rajoittaa jossakin määrin valtion täysivaltaisuutta. Toisaalta on korostettu valtion suostumuksen merkitystä valtiosopimuksia tehtäessä. Tämän suostumuksen on katsottu merkitsevän, että *valtiosopimuksia tehdessään ei vähennä täysivaltaisuuttaan vaan käyttää täysivaltaisuuden perusteella sille kuuluvia oikeuksia* (kursivointi tässä), mihin voi kuulua myös täysivaltaisuuteen sisältyvien oikeuksien siirtämistä kansainvälisille elimille.”

¹⁴⁶ Ks. *Perustuslaki 2000* -työryhmän mietintö, 24. Kiinnostavaa on myös havaita, että tuossa vaiheessa oltiin vielä sitä mieltä, että ”oikeusnormien hierarkian tulisi täydellisyysperiaatteen mukaan kattavasti ilmetä itse perustuslaista. Kuitenkin Euroopan yhteisön oikeudella on EY:n tuomioistuimen tulkintojen perusteella etusija kotoperäisiin lakeihin nähden täysin riippumatta siitä, mitä kansallisessa perustuslaissa normihierarkiasta säädetään.”

¹⁴⁷ Vrt. *Mutanen*, 116, joka on sitä mieltä, että ”uudessa perustuslaissa olisi voitu täysivaltaisuussäännöksen sanamuotoa muuttaa, lisätä säännökseen täysivaltaisuutta koskeva määritelmä ja viittaus täysivaltaisuutta rajoittaviin järjestelyihin, poistaa säännös tai maininta täysivaltaisuudesta kokonaan tai lisätä säännös kansainvälisille toimielimille tapahtuvasta toimivallan luovuttamisesta

ikään kuin sopeuduttiin vallitsevaan tilanteeseen ilman, että kuitenkaan haluttiin tehdä perustuslain tekstiin tuolta osin suuria muutoksia (vrt. HM 1 § ja PeL 1 §).¹⁴⁸ Tämä on selitettävissä mielestäni siten, että oltiin ikään kuin koko ajan varuillaan sen suhteen, mitä tulevaisuudessa tapahtuu. Kukaan ei voinut tietää, mitä EU:ssa lähivuosina tapahtuu ja miten se vaikuttaa yksittäisten jäsenvaltioiden suvereenisuuteen. Tämä epävarmuus näkyi muun muassa siinä, että uuden perustuslain valmistelun aikana tuotiin useasti esiin, että poikkeuslakimahdollisuuden käyttöalan supistuminen uuden perustuslain myötä asettaa rajoituksia myös perustuslain turvaaman suvereenisuuden rajoittamiselle ilman, että pystyttiin kuitenkaan sen tarkemmin sanomaan, mitä se voisi käytännössä tarkoittaa. Huomioon on tällöin otettava myös perustuslain 94.3 §:stä johtuvat rajoitukset, vaikkakin 94.3 §:n kansainväliselle yhteistyölle asettama rajoitus voi olla sisällölliseltä alaltaan laajempi kuin perustuslain 73.1 §:n mukainen poikkeuslakia tarkoittava rajoitus.¹⁴⁹ Esimerkiksi *Ilkka Saraviita* on todennut, että perustuslain 1.3 § ja 94.3 § on huomioitava jo valtiosopimusneuvotteluissa, sillä ne voivat asettaa esteitä täysivaltaisuuden rajoituksia sisältävän valtiosopimuksen allekirjoittamiselle. Hänen mukaansa uuden perustuslain voimaantulon jälkeen on ehdottomasti kiellettyä edes perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyllä poikkeuslain luontoisella voimaansaattamislailla rajoittaa kansanvaltaisen päätöksenteon peruseriaatteita. On kuitenkin vaikea arvioida, milloin tuollainen tilanne todella voisi aktualisoitua käytännössä.¹⁵⁰

ta. Suomen perustuslaissa maininta täysivaltaisuudesta säilyy kuitenkin ennallaan eikä täysivaltaisuutta tai siitä poikkeamista määritellä.” Vrt. myös *Saraviita* (2000), 58–59, jonka mukaan uudet Suomen tekemät suvereenisuuden rajoitukset tulkittaneen vastaisuudessaakin samojen periaatteiden mukaisesti ristiriitaisiksi kuin vanhan HM:n aikana; ts. PeL 1 §:n (täysivaltaisuus), 2.2 §:n (kansa valtiotavallan käyttäjänä) ja PeL 3 §:n (valtiolliset tehtävät) säännösten kanssa.

¹⁴⁸ Ks. toisaalta myös *HE 1/1998 vp.*, 73, jossa todettiin, että PeL 1.3 §:llä olisi tulkinallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Olisi perusteltua lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Ks. myös *Jyräki* (2000), 216–217.

¹⁴⁹ Noin myös *Tuori* (lausunto perustuslakivaliokunnalle, 29.9.1998). Samalle kannalle on asettunut selvästi myös *Jyräki* (2000), 216–218. Ks. myös *Jyräki* (2003), 330–331, 341–342.

¹⁵⁰ *Saraviita* (2000), 60, 62, 474–476. Hänen mielestään ”ainakin aidon federaation tasolle kehitetty EU-järjestelmä lienee PeL 94.3 §:n vastainen ja siten eduskunnan lainsäädäntövallankin ulottumattomissa.” Samoin ks. *Jyräki* (2000), 217–218. *Meres-Wuoren* (1999), 2, mukaan Suomen Euroopan unioniin liittymistä koskevaa sopimusta ei voitaisi uuden perustuslain voimassaollessa enää saattaa voimaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. ”Tätäkin järjestystä koskee perustuslain 73 §:n mukainen rajatun poikkeuksen vaatimus.” Lisäksi hän viittaa PeL 94.3 §:n asettamiin vaatimuksiin. Ks. myös *UaVL 6/1998 vp.*, jossa todetaan, että 94.3 §:stä ei voida tehdä johtopäätöstä, jonka mukaan Suomi voisi irtautua muodollisesti hyväksytystä sopimuksesta vain sen vuoksi, että sen katsotaan olevan valtiosäännön perusteiden vastainen. Kansainvälisoikeudellisen säännön nojalla valtio ei voi vedota kansalliseen lakiinsa perusteena irtautumiselleen kansainvälisestä oikeudesta.

Suvereenisuuden sisältö oli ehkä kuitenkin uuden perustuslain valmistelussa esillä paljon enemmän kuin mitä pelkän lopputuloksen perusteella voitaisiin olettaa. Uudistuksen eri vaiheissa pohdittiin myös sitä, tulisiko Suomenkin perustuslakiin ottaa samanlainen maininta toimivallan siirtämisestä kansainvälisille elimille, kuten on asianlaita useiden muiden EU-maiden perustuslaeissa. Tuollainen maininta muodostaa yleensä pohjan myös Euroopan unionin jäsenyyteen liittyvälle toimivallan siirrolle. Toimivallan siirrolle on usein asetettu perustuslaissa myös aineellisia rajoituksia, ja siirtoa koskeva päätös saattaa myös edellyttää parlamentissa taakseen määräenemmistöstä. *Perustuslaki 2000* -komitea ei kuitenkaan pitänyt tarpeellisena tuollaisen maininnan ottamista Suomen perustuslakiin. Sitä ei ilmeisesti pidetty samalla tavoin välttämättömänä kuin muissa jäsenvaltioissa Suomen valtiosääntöön sisältyvän poikkeuslain säätämismahdollisuuden vuoksi.¹⁵¹ Ilmeisesti omaksuttu ratkaisu ei ollut kuitenkaan ainoa komiteassa pohdittavana ollut vaihtoehto. Komitean 9.12.1996 laatimaan luonnokseen Suomen Hallitusmuodoksi¹⁵² sisältyi seuraavansisältöinen 96 § (*Toimivallan siirtäminen kansainvälisille järjestöille*):

”Tähän hallitusmuotoon perustuvaa toimivaltaa voidaan lailla siirtää sellaiselle kansainväliselle järjestölle, jossa Suomi on jäsenenä. Toimivallan siirto ei saa vaarantaa kansanvaltaisen valtiosäännön perusteita eikä perusoikeuksia. Toimivallan siirtämistä koskeva lakiehdotus on eduskunnassa hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Jos toimivallan siirtoa kuitenkin on pidettävä ainoastaan vähäisenä täysivaltaisuuden rajoituksena, voidaan sitä koskeva ehdotus hyväksyä äänten enemmistöllä.”

Luonnoksen 74 §:ssä ehdotettiin myös säilytettäväksi poikkeuslain säätämismahdollisuus entiseen tapaan. Sitä koskevan pykäläehdotuksen alle oli kuitenkin lisätty seuraavanlainen huomautus: ”Huom! Suhde kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista tarkoittavaan 95 §:ään on ratkaistava. Säännöksen yhteydessä tulee arvioitavaksi, pitäisikö poikkeuslakimenettelyn käyttöalaa rajoittaa vastaavaan tapaan kuin 96 §:ssä on ehdotettu rajoitettavaksi toimivallan siirtoa kansainvälisille järjestöille.”

¹⁵¹ Komitea ei kuitenkaan edes viitannut koko asiaan lopullisessa mietinnössään (ks. kuitenkin s. 46–47). Vrt. *Perustuslaki 2000* –työryhmän mietinnössä (s. 86–89) sen sijaan pohdittiin sitä vaihtoehtoa, että perustuslakiin otettaisiin säännös siitä menettelystä, jota noudattamalla voidaan siirtää toimivaltaa kansainväliselle järjestölle. Säännös voisi koskea toimivallan siirtoa kansainvälisille järjestöille yleensä, mutta siinä olisi mahdollista mainita Euroopan unioni erikseenkin. Tällainen säännös saattaisi niin ikään sisältää aineellisia ehtoja perustuslain sallimille toimivallan siirroille. Edelleen pohdittiin sitä, tulisiko siirrosta päättää määräenemmistöllä. Ks. työryhmän mietinnön liite 1 (”Uudessa perustuslaissa säänneltävät asiat luvuittain”), ehdotettu 100 §.

¹⁵² Luonnos jaettiin asiantuntijoille joulukuussa 1996 järjestettyä kuulemistilaisuutta varten.

On vaikea sanoa, mikä oli syynä edellä mainitun 96 §:n poisjättämiseen komitean lopullisesta ehdotuksesta. Asia nousi esille vielä myöhemmin perustuslakivaliokunnan – ja muidenkin eduskunnan valiokuntien – asiantuntijakuulemisissa käsiteltäessä hallituksen esitystä uudeksi perustuslaiksi. Perustuslakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista ainakin *Kari Joutsamo* ehdotti, että toimivallan siirtämisestä olisi perustuslaissa nimenomainen maininta (”Suomi voi siirtää julkisen vallan käyttöön kuuluvia tehtäviä kansainväliselle järjestölle, jossa Suomi on jäsenenä, 95 §:n 2 momentin mukaisesti. Tämä ei kuitenkaan estä 94 §:n 3 momentin soveltamista.”).¹⁵³ *Martin Scheinin* sitä vastoin esitti päätösvalan siirtämistä koskevan säännöksen ottamista perustuslain 3.4 §:ään: ”Valtiollisia tehtäviä on rajoitetusti ja valtiosäännön määräämässä järjestyksessä siirretty kansainväliselle järjestölle.” Hän kuitenkin totesi, että kyseessä ei olisi valtuuttava säännös, joten se ei vaikuttaisi mahdollisten myöhempien toimivaltasiirtojen perustuslainmukaisuuden arviointiin.¹⁵⁴

Hyväksyttyyn perustuslakiin ei edellä kuvatun 96 §:n sisältöistä tai muuta vastaavaa säännöstä toimivallan siirtämisestä kansainvälisille järjestöille, tai nimenomaisesti EU:lle, enää sisältynyt. Perustuslakivaliokunta perusteli asiaa seuraavasti: ”Suomalaisen perustuslakitradition näkökulmasta on todettavissa, että toimivallan siirtämistä koskeva perustuslakisääntely ei meillä ole eurooppalaisen yhdentymisen yhteydessä samalla tavoin välttämätöntä kuin muissa jäsenvaltioissa valtiosääntöömme sisältyvän poikkeuslakimahdollisuuden takia” (*PeVM 10/1998 vp.*, 6).¹⁵⁵

Sen sijaan poikkeuslakien säätämistä rajattiin edellä kuvatuin tavoin ja vain ns. rajattu poikkeus sallitaan ja kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisano-

¹⁵³ Ks. *Joutsamon* asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle, 15.10.1998. *Tiilikainen* puolestaan kiinnitti lausunnossaan 30.9.1998, huomiota siihen, että Suomen uudesta perustuslaista puuttuvat erityiset vallansiirtomääräykset mutta myös kansainvälisen yhteistyön sisällöllisten kriteerien kautta tapahtuva säätely jää varsin epämääräiselle pohjalle. Tämä jättää hänen mielestään jatkossa huomattavan tulkinnanvaran, mitä kansainvälisten sitoumusten valtiosisäisen hyväksymisen muotoon tulee. Vrt. *Rosas* oli ehdottanut jo v. 1992, että Suomen valtiosääntöön tulisi ottaa erityinen päätösvalan siirtämistä kansainvälisille elimille koskeva valtuussäännös. Ks. hänen lausuntonsa perustuslakivaliokunnalle, 12.2.1992 (Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle).

¹⁵⁴ Ks. *Scheinin*in asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle, 26.8.1998. Hän korosti, että toimivallanjakosäännös suhteessa kansallinen – ylikansallinen on nykyoloissa yhtä tärkeä perustuslain ainesosa kuin perinteinen toimivallanjakosäännöskin. Merkitystä asiassa mielestäni onkin lähinnä sillä, miten avoimesti asia perustuslain tekstissä ilmaistaan. Tällä hetkellä ei kovin suuresta avoimuudesta voida puhua.

¹⁵⁵ Ks. myös *UaVL 6/1998 vp.*: ”Asiantuntijakuulemisen yhteydessä valiokunnassa on keskusteltu siitä, tulisiko hallitusmuodossa olla säännös erityisestä menettelystä, jolla toimivaltaa voidaan luovuttaa Euroopan unionille. Ruotsin hallitusmuoto edellyttää, että tällainen luovutus voi tapahtua kolmen neljänneksen enemmistöllä. Valiokunta katsoo, että 94 §:ään sisältyvä menettely on riittävä eikä ole perusteltua luoda nykyistä korkeampaa kynnystä.”

misen hyväksymistä käsittelevään 94.3 §:ään otettiin maininta siitä, että ”kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita”. Lisäksi perustuslain 1.3 §:ään otettiin maininta ”Suomen osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi”, mitä ei ollut vielä em. luonnoksessa. Näiden ilmeisesti ajateltiin ajavan käytännössä saman tarkoituksen, mihin ehdotetulla nimenomaisella maininnalla toimivallan siirtämisestä myös pyrittiin. Käytännöllisesti katsottuna johtopäätös lienee oikea. Myös EU-jäsenyyteen liittyvien poikkeuslakien säätämiseksi on nyt asetettu perustuslaissa tietyt aineelliset ehdot. Asiaa joudutaan pohtimaan erikseen myöhemmin joka kerta, jos EU:n perussopimukseen tehdään muutoksia, jotka tulee saattaa Suomessa valtionsisäisesti voimaan. Perustuslakivaliokunta perusteli (*PeVM 10/1998 vp.*, 6) ratkaisuaan sillä, että ”EU-jäsenyyden mainitseminen valtiojärjestyksen perusteiden yhteydessä saat-taisi ajan mittaan vaikuttaa tulkintakäsityksiin perustuslain suhtautumisesta esi-merkiksi edelleen syventyvään integraatioon.” Juridisesti asiaa tarkasteltaessa asianlaita ei kuitenkaan voi noin olla. Kokonaan eri asia on, miten se vaikuttaa tunne- ja asennetasolla. Vaikka jäsenyydestä olisikin maininta perustuslain teks-tissä, tulisi jokainen perussopimusten muutos käsitellä yhä samaan tapaan kuin nykytilanteessa. Säätämisyjärjestysvalinnan kannalta ei tuollaisella EU-jäsenyyttä koskevalla maininnalla olisi mielestäni ratkaisevaa merkitystä.

Pidän uudessa perustuslaissa omaksuttua ratkaisua tuolta osin jossain määrin ristiriitaisena verrattuna siihen linjaan, mikä perustuslakiuudistuksessa – ja jo itse asiassa perusoikeusuudistuksessa 1990-luvun puolivälissä – omaksuttiin poikkeuslakimenettelyn suhteen. Suomessa on puhuttu jo jonkin aikaa ns. ”poik-keuslakien välttämisen periaatteesta”, ja kuitenkin niin tärkeä asia kuin Suomen EU-jäsenyys on yhä vain poikkeuslain varassa.¹⁵⁶ Asia olisi hyvin voitu järjestää toiselle pohjalle uuden perustuslain myötä. Poikkeuslakimahdollisuus haluttiin säilyttää uudessakin perustuslaissa ilmeisesti pääosin juuri kansainvälisten velvoitteiden valtionsisäisestä voimaansaattamisesta johtuvia tarpeita varten, vaik-

¹⁵⁶ Vrt. *Perustuslaki 2000* –työryhmä totesi (s. 104), että ”jos päädytään poikkeuslakimenettelyn säilyttämiseen, tulee perustuslain säännöksiä muotoiltaessa pyrkiä vähentämään tarvetta pysyvien poikkeuslakien säätämiseen”. EU-jäsenyyttä koskeva poikkeuslaki lienee pysyvä (niin se on myös kirjoitettu). Vrt. esim. *Valtionsääntökomitea 1992* totesi (s. 419), että jos EU-jäsenyydestä otettaisiin säännös perustuslakiin, eroaminen olisi mahdollista vain määräenemmistöpäätöksellä. Vastaavasti haluttiin ilmeisesti todeta, että poikkeuslain kumoamiseen riittää yksinkertainen enemmistö. Niin periaatteessa onkin, mutta siihen liittyvistä ongelmista ks. tarkemmin *Saraviita* (2000), 63. Vrt. *Scheinin* ehdotti perustuslakiehdotuksesta perustuslakivaliokunnalle antamassaan asiantuntijalau-sunnossa (26.8.1998), että perustuslakiin olisi otettu säännös poikkeuslain ajallisesta rajoittamisesta. Mitä tämä olisi toteutuessaan merkinnyt EU-jäsenyyssopimuksen kannalta? Ks. sen sijaan *PeVM 10/1998 vp.*, jossa poikkeuslakien määräaikaisuuden vaatimus liitetään nimenomaan kansallisissa yhteyksissä säädettäviin poikkeuslakeihin.

ka sama asia olisi voitu järjestää myös em. perustuslakiluonnoksen 96 §:ssä ehdotetulla tavalla.¹⁵⁷

Tietenkin asia voidaan ymmärtää niinkin kuin *Valtiosääntökomitea 1992* sen esitti (s. 418–419); vielä tuossa vaiheessa Suomessa ei haluttu sitoutua EU:n jäsenyyteen niin vahvasti, että siitä olisi otettu nimenomainen maininta perustuslain tekstiin. Asian katsottiin vielä tarvitsevan poliittista ”kypsymistä”.¹⁵⁸ Vielä 1990-luvun alkupuolella, kun Suomi oli vasta hakeutumassa EU:n jäseneksi eikä jäsenyyden hyväksytyksi tuleminen kansanäänestyksessä tai eduskunnassa ollut etukäteen mitenkään varmaa, näin voitiinkin täysin perustellusti ajatella. Kyse saattoi olla myös poliittisesta varovaisuudesta.¹⁵⁹ Vuosituhannen vaihteessa Suomen uutta perustuslakia säädettäessä tilanne oli kuitenkin jo täysin toinen. Esimerkiksi *Allan Rosas* oli perustuslakivaliokunnalle antamassaan asiantuntijalauseunnossa sitä mieltä, että ehdotettu perustuslaki olisi jo syntyessään ajastaan jäljessä, ja sen takia hän ehdottikin perustuslain 1.3 §:lle seuraavanlaista sisältöä: ”*Euroopan unionin jäsenenä* Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.”

Uuden perustuslain voimaantulon jälkeenkin EU:n jäsenyyden vaikutukset julkisen vallan käyttöön Suomessa jäisivät edelleen poikkeuslain varaan. Tilanteen oikeudellisessa arvioinnissa on lähdettävä liikkeelle siitä, että Suomessa vallalla olevan ns. aukkoteorian mukaan EU:n perussopimuksia muutettaessa sopimusmuutoksien voimaansaattamislaki voidaan säätää tavallisena lakina, jos perustuslakiin tehtyä ”aukkoa” ei tuolloin laajenneta tai laajennetaan vain vähäisessä määrin.¹⁶⁰ Käytännössä tähän asti ”aukon” on katsottu tuollaisessa tilan-

¹⁵⁷ Ks. myös *Perustuslaki 2000* -työryhmä, 99–104 ja *PeVM 10/1998 vp.*, 22–23, jossa suhtauduttiin poikkeuslakien käyttämiseen ”puhtaasti kansallisissa yhteyksissä” ehkä vielä varauksellisemmin kuin hallituksen esityksessä Poikkeuslakimahdollisuudesta luopumisesta erityisesti siltä kannalta, millaisia säännöksiä uudessa perustuslaissa olisi oltava sitä varten, että niiden nojalla voidaan hyväksyä ja saattaa kansallisesti voimaan täysivaltaisuuteen vaikuttavat tai muuten perustuslain kanssa ristiriidassa olevat unionin primäärioikeuden muutokset, ks. *Perustuslaki 2000* -työryhmän mietintö, 103–104.

¹⁵⁸ Ks. myös *Perustuslaki 2000* -työryhmän mietintö, 88: ”Perustuslain suhteellisen pysyvyyden ajatus taas kehottaa tiettyyn varovaisuuteen, kun käsillä on eurooppalaisen yhdentymiskehityksen kaltainen, jatkuvassa muutostilassa oleva prosessi.”

¹⁵⁹ Kaiken lisäksi komitea osui mielestäni melkoisesti harhaan vedotessaan siihen, että ”Suomessa ei ole itsenäisyyden aikana mainittu hallitusmuodossa nimeltä niitä sopimuksia, kansainvälisiä järjestöjä tai poliittisia järjestelyjä, joiden perusteella Suomi on eri aikoina määritellyt kansainvälistä asemaansa. Tämän suuntaisia ehdotuksia tehtiin Neuvostoliiton kanssa solmitun ystävyyttä, yhteistyötä ja keskinäistä avunantoa koskevan sopimuksen 25-vuotisjuhlallisuuksien yhteydessä, mutta ne eivät johtaneet hallituksen esitykseen.” Ainakaan oikeudelliselta merkitykseltään nuo sopimukset eivät ole missään tapauksessa rinnastettavissa toisiinsa.

¹⁶⁰ Tämä todetaan myös *HE:ssä 1/1998 vp.*, 125. Ns. ”aukkoteoriasta” ks. tarkemmin *Saraviita* (2000), 354–355 ja *Jyräki* (2000), 175, 214. Samojen periaatteiden on katsottu koskevan myös kansainvälistä sopimusta muuttavaa lakiehdotusta (näin *PeVL 21/1995 vp.*), eikä uusi perustuslaki merkinnyt muutosta tuolta osin (näin *HE 1/1998 vp.*, 125). Poikkeuslain säätämisyjärjestys kattaa

teessa kerran laajentuneen (Amsterdamin sopimuksen myötä), jolloin tuli käyttää ns. supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä (ks. *PeVL 10/1998 vp.*).¹⁶¹ Uuden perustuslain voimaantulon jälkeen ongelmana on mielestäni se, arvioidaanko poikkeuksen mahtumista uuden perustuslain 73.1 §:n salliman ”rajatun poikkeuksen” alaan kokonaisuudesta lähtien; ts. arvioidaanko yhdessä kaikkia niitä poikkeuksia, jotka EU-jäsenyys on eri aikoina Suomen perustuslakeihin aikaansaanut, vai tarkastellaanko ainoastaan käsiteltävänä olevaa viimeistä poikkeusta yksistään. Itse ymmärtäisin asian ensiksi mainitulla tavalla. Tällaista kokonaisuudesta lähtevää tulkintaa puoltaa myös uutta perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (s. 125) oleva vaatimus siitä, että poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen, vaikka ilmaisulla ei kuitenkaan sinänsä viitata jonkin lakiehdotuksen perustuslaista poikkeavien säännösten lukumäärään. Poikkeuslakia säädettäessä tulee siten aina tehdä tuollainen kokonaisarviointi, vaikka juuri silloin vireillä oleva poikkeuslakihanke ei yksinään olisikaan ylittämässä sallittuja rajoja. Joka tapauksessa rajanveto tulee olemaan vaikeaa.¹⁶² Esille voisi nousta esimerkiksi kysymys, missä vaiheessa Euroopan integraatiokehityksessä on tultu siihen pisteeseen, että Suomen eduskunta ei voida enää pitää ylimpänä valtioelimenä Suomea koskevien ratkaisujen tekemisessä? Tähän asti eduskunnalle perustuslain mukaan kuuluvan lainsäädäntövallan siirtäminen osin EU:n elimille on Suomessa toteutettu poikkeuslain avulla (ks. *PeVL 14/1994 vp.*, 2), mutta mihin asti eduskunnan valtaa voidaan tuolla tavoin vähentää. Vain rajatun poikkeuksen salliminen perustuslaista tarkoittaa nimittäin sitä, että poikkeuslailla ei voida puuttua perustuslain keskeisiin

yleensä säädöksen kaikki perustuslainvastaisuudet – siis myös ne, joita ei ole nimenomaan mainittu eduskunta-asiakirjoissa. Tämä johtuu siitä, että aiemmin poikkeuslain käyttäminen oli summaarista. Yhdenkin kohdan mainitseminen johti perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämiseen, ja samalla kaikki mahdolliset ”aukot” tulivat hyväksytyiksi. Nykyään sen sijaan lähtökohtana on, että kaikki ”aukot” on kuvattava hallituksen esityksen perusteluissa ja viimeistään perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Samaa korostetaan *PeVM:ssä 10/1998 vp.*, 23.

¹⁶¹ Ks. tästä myös *HE 245/1997 vp.*, 164–165. Vrt. Nizzan sopimuksen hyväksymisen ei sen sijaan katsottu merkitsevän liittymissopimuksella ja Amsterdamin sopimuksella tehtyjen perustuslakipoikkeusten laajentamista. Näin *HE 93/2001 vp.*, 73. *PeVL:ssä 38/2001 vp.*, 4, kuitenkin korostettiin, että liittymissopimuksen ja Amsterdamin sopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen jälkeen Suomessa on 1.3.2000 tullut voimaan uusi perustuslaki. Sen 1 §:n säännökset täysivaltaisuudesta ovat osaksi erilaiset kuin kumotun HM:n säännökset samasta asiasta, minkä vuoksi ”Nizzan sopimusta on ensi sijassa arvioitava perustuslain säännösten kannalta ja vasta toissijaisesti liittymissopimuksen ja Amsterdamin sopimuksen voimaansaattamislakien kannalta (vrt. *PeVL 1/2000 vp.*)”.

¹⁶² Ks. ongelmista myös *Tuorin* asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle, 25.8.1998. Uutta perustuslakia säädettäessä useat asiantuntijat kiinnittivät huomiota siihen, että perustuslaissa ei lainkaan määritellä, mitä ”rajattu poikkeus” tarkoittaa. Hallituksen esityksessä esitettyjä perusteluja (s. 124–125) ei pidetty riittävänä. Samoin ns. aukkoteoria sisältyi ainoastaan hallituksen esitykseen, ja siinä lähinnä vahvistettiin pitkään noudatettu käytäntö. Esitetystä kritiikistä ks. myös *Saraviita*, LM 1998, 1118–1120.

ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä, oikeusvaltioperiaatteen ym., eikä siten myöskään perustuslain 94.3 §:stä voida säätää poikkeusta.¹⁶³

Perussopimuksia muuttaneen Nizzan sopimuksen voimaansaattamislaista antamassaan lausunnossa (*PeVL 38/2001 vp.*) perustuslakivaliokunta otti ainakin välillisesti kantaa mainittuun kysymykseen. Sen lähtökohtana Nizzan sopimuksen voimaansaattamislain arvioinnissa oli ”ensisijaisesti uusi perustuslaki ja vasta toissijaisesti liittymissopimuksen ja Amsterdamin sopimuksen voimaansaattamislait”. Tämä tarkoittaa sitä, että toimivaltuuksien siirtoja EU:lle – etenkin vähäisiä sellaisia – ei välttämättä voitu arvioida samalla tavalla kuin olisi tehty vielä vanhojen perustuslakien voimassa ollessa (ks. myös *HE 1/1998 vp.*, 73). Vaikkei perustuslakivaliokunta ottanutkaan suoranaisesti kantaa ”rajattuun poikkeukseen”, sen lausunnosta lienee pääteltävissä, että sen mielestä kaikki Suomen perustuslaista EU:n perussopimuksia voimaan saatettaessa tuohon mennessä tehdyt poikkeukset, Nizzan sopimus mukaan lukien, yhdessä mahtuivat uudessa perustuslaissa luodun ”rajatun poikkeuksen” alaan. Näin asiaa aluksi ilman muuta tulkitsin, mutta itse asiassa valiokunnan ei edes tarvinnut ottaa kantaa em. kokonaisuuteen, eikä se niin tehnyt, koska se saattoi lähteä arviossaan liikkeelle vain siitä, että Euroopan unionin jäsenyys on tosiasia ja että perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäännöksen tulkinnan tulee lähteä liikkeelle tästä tosiasiasta (noin *PeVL 38/2001 vp.*, 5). Koska Nizzan sopimuksessa tarkoitetut uudet toimivaltuuksien siirrot EU:lle olivat niin vähäisiä, valiokunta ilmeisesti katsoi, että sen ei tarvinnut vielä miettiä asiaa kokonaisuuden kannalta kaikessa perusteellisuudessa eikä sitä, milloin perustuslaissa tarkoitetut rajat tulisivat vastaan. Valiokunnan mielestä jo tehtyä ”aukkoa” ei ilmeisesti kuitenkaan suurennettu, koska voimaansaattamislaki voitiin sen mielestä käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä. Vai oliko kyse pikemminkin siitä, että uuden perustuslain näkökulmasta ei tuollaista aukkoa enää ollutkaan tai se oli ainakin pienempi kuin sitä pidettiin ennen uutta perustuslakia? Valiokunta ei ottanut suoraan kantaa tähän, mikä oli ehkä tarkoituksellista, koska vanhasta perustuslaista tehdyllä aukolla ja sen mahdollista suurentamista koskevalla pohdinnalla ei välttämättä ollut enää ratkaisevaa merkitystä tässä tilanteessa, kun säännökset olivat muuttuneet.¹⁶⁴ Jos

¹⁶³ Ks. *Jyräki* (2000), 174–175 ja sama (2003), 274–277, 339–342. Rajatusta poikkeuksesta ks. myös *HE 1/1998 vp.*, 125: poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen, ja poikkeuksen laajuus on pyrittävä minimoimaan ja mahdollisuuksien mukaan poikkeuksen tulisi olla määräaikainen.

¹⁶⁴ Vrt. myös *Saraviidan* asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle, 7.9.2001. *Jyräki* (2003), 279, kiinnittää huomiota siihen, että Nizzan sopimuksesta annetussa lausunnossa ei viitattu lainkaan rajatun poikkeuksen vaatimukseen. Lisäksi hän korostaa, että aukkotieteen avulla ei voi eliminoida rajatun poikkeuksen vaatimusta. Ts. jos muutosehdotuksella avattu vanha poikkeus ei ole rajattu *PeL 73.1 §:n* edellyttämällä tavalla, aukkotietoa ei voida soveltaa.

Nizzan sopimuksella sen sijaan olisi tehty suurempia muutoksia EU:n toimivaltuuksiin ("kysymys uusien toimivaltuuksien antamisesta unionin toimielimille on asia, joka lähtökohtaisesti koskettaa perustuslain täysivaltaisuusjärjestelyjä"), olisi jouduttu pohtimaan asiaa myös kokonaisuuden kannalta ja samalla myös rajatun poikkeuksen rajoja, ja arviointi olisi ollut paljon monimutkaisempaa. Ymmärrettävästi valiokunta jätti sen pohtimisen siihen tilanteeseen, kun se todella on sen ongelman edessä.

Sen sijaan EU:n perustuslakia (perustuslaillisen sopimusta) silmällä pitäen perustuslakivaliokunta kritisoi syksyllä 2003 valtioneuvoston selonteosta (VNS 2/2003 vp.) antamassaan lausunnossa (*PeVL 7/2003 vp.*) sitä, että valtioneuvosto ei ollut arvioinut ehdotetun perustuslaillisen sopimuksen merkitystä Suomen perustuslain kannalta. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston olisi aiheellista ottaa jo hallitustenvälisen konferenssin aikana selvitettäväksi perustuslaillisen sopimuksen valtiosääntöisiä kysymyksiä unohtamatta tällöin perustuslain 73 §:n 1 momenttiin sisältyvää "rajattu poikkeus" -edellytystä.¹⁶⁵ EU:n perustuslakia Suomessa voimaansaatettaessa vuonna 2005 tai 2006 perustuslakivaliokunta joutunee ottamaan kantaa moniin periaatteellisiin kysymyksiin, paitsi perustuslain 73.1 §:n, mahdollisesti myös perustuslain 94.3 §:n tulkintaan.

Totuuden nimissä täytyy lopuksi myöntää, että ei Suomen EU-jäsenyys valtionsisäisesti kokonaan poikkeuslain varassa ole, sillä Suomen perustuslain 8 luvussa Euroopan unioni nousee nimenomaisesti esille monessa kohdin (*PeL 93, 96, 97 §*). Uutta perustuslakia säädettäessä sekä eduskunnan ulkoasiainvaliokunta (*UaVL 6/1998 vp.*) että lakivaliokunta (*LaVL 9/1998 vp.*) kiinnittivät lausunnoissaan huomiota siihen, että lainsäädäntövallan jakautuminen monin tavoin eduskunnan ja Euroopan unionin kesken ilmenee vasta perustuslain 8 luvussa (*Kansainväliset suhteet*). Lakivaliokunta esitti, että perustuslakivaliokunta harkitsisi esimerkiksi perustuslain 1.3 §:n uudelleen kirjoittamista siten, että siitä – heti perustuslain alussa – näkyisi yleisluonteinen kansainvälisistä sopimuksista johtuva lainsäädäntövallan rajoitus.¹⁶⁶ Kuten esimerkiksi *Tiilikainen* on todennut, selkeän ja täsmällisen perustan puuttuminen Suomen EU-järjestelmään kytkeytymiseltä heikentää uuden perustuslain tavoiteltua loogisuutta. Perustuslain kokonaisuuden kannalta tämä merkitsee, että valtioelinten tehtäviä ja vallanja-

¹⁶⁵ Ks. myös *Jyränki* (2003), 340–341. Hän korostaa, että jos nykyiset EY:n ja EU:n perussopimukset korvataan uudella asiakirjalla, tässä yhteydessä joudutaan Suomessa *PeL 73.1 §:n* kannalta kiinnittämään huomiota täsmällisyysvaatimukseen: jätetäänkö EU:n toimivaltaan samanlainen epämääräisyys, kuin siitä on nykyään mm. EY:n tuomioistuimen itselleen varaaman liikkumatilan vuoksi.

¹⁶⁶ Vrt. myös *Saraviita*, LM 1996, 433–434, joka *Perustuslaki 2000* –työryhmän jätettyä mietintönsä kirjoitti, että "näyttäisi riittävältä, että uuden Suomen Hallitusmuodon säännöksistä selkeästi kävisi ilmi jäsenyys Euroopan unionissa, jolloin säädöksen lukijan tehtäväksi jäisi sen selvittäminen, mitä vaikutuksia jäsenyydellä on niihin valtiovallan käyttäjiin, joiden valta julistetaan rajoituksettomaksi säädöksen ensimmäisissä säännöksissä."

koa EU-asioissa koskevat kohdat jäävät ilman asiaankuuluvaa perustaa. Sen sijaan EU:ta koskeva, mahdollisesti vallansiirollinen yleissäännös olisi hänen mukaansa myös korostanut EU-jäsenyyden erityistä luonnetta Suomen kansainvälisten sitoumusten joukossa, mikä jää nyt implisiittiseksi ainakin neljän perustuslakikohdan käsitellessä tähän sitoumukseen liittyviä valtionsisäisiä valtasuhteita.¹⁶⁷

Tulee pakostakin mieleen kysymys, mitä siinä voitettiin, että uuden perustuslain 1 lukuun (*Valtiojärjestyksen perusteet*) ei otettu nimenomaista mainintaa Suomen EU-jäsenyydestä. Nyt perustuslain 1 luvun perusteella saa varsin epätarkan kuvan valtiojärjestyksen perusteista.¹⁶⁸ Jos Suomi eroaisi EU:n jäsenyydestä, mitä pidän lähinnä teoreettisena mahdollisuutena, olisi Suomen perustuslakia joka tapauksessa sen seurauksena tarpeen muuttaa. Ilmeisesti perustuslakia säädettäessä omaksuttu ratkaisu olikin ensisijaisesti poliittinen; näin haluttiin varmistaa perustuslain hyväksytyksi tuleminen eduskunnassa.

2.3 UUDENLAINEN SUVEREENISUUSKÄSITE SUOMESSA

Suvereenisuudella ei ole sinällään mitään pysyvää sisältöä, vaan sen sisältö vaihtelee aina tosiasiallisen tilanteen mukaan ja siitä riippuen, millaisiin kansainväliin velvoitteisiin kukin valtio on sitoutunut. Tämän päivän osalta tilannetta voidaan kuvata siihen tapaan kuin *Perustuslaki 2000* -komitea asian ilmaisi, eli että ”valtion tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin riippuvat olennaisesti osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön” (s. 131). Sen takia komitean mielestä ei ole enää nykyisen kansainvälistymiskehityksen aikana perusteltua väittää, että valtion jäsenyys kansainvälisissä järjestöissä merkitsisi ilman muuta valtion täysivaltaisuuden rajoitusta. Komitea viittasi myös edellä mainitsemaani perustuslakivaliokunnan EU-jäsenyyssopimuksesta vuonna 1992 antamaan lausuntoon ja erityisesti siinä olevaan luonnehdintaan suvereenisuuden käyttämisestä osin yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa.¹⁶⁹ Kyse ei siis ole

¹⁶⁷ Ks. tarkemmin *Tiilikaisen* asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle, 30.9.1998.

¹⁶⁸ Perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa (26.8.1998) *Scheinin* totesi perustuslain 1 luvun vähentävän valtiosäännön legitimitettä ja luovan osaltaan mielikuvaa siitä, että kansallisten perustuslakien aika on ohi. *Jan-Magnus Janssonin* mielestä vallanjakoa koskevaan PeL 3 §:ään olisi tullut lisätä uusi seuraavansisältöinen momentti: ”Undantag härifrån bildar de ärenden som genom statsfördrag överförs till Europeiska unionens beslutanderätt.” Tarkemmin ks. *Jansson* (2000), 199.

¹⁶⁹ Samoin ks. *HE 1/1998 vp.*, 71–72. Ks. myös *UaVL 6/1998 vp.*, jossa todetaan: ”Kansainvälinen yhteistyö rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi nostetaan valtiosäännössä täydentämään suvereniteettia valtiollisen vallankäytön perustana.”

niinkään suvereenisuuden siirtämisestä kokonaan pois itseltä, vaan sitä käytetään osin toisessa muodossa, ei enää pelkästään yksittäisen valtion rajojen sisäpuolella.

Tutkijoista erityisesti *Jyräki* on kuvannut täysivaltaisuutta Suomen EU-jäsenyyden aikana termillä ”jaettu suvereenisuus”, mutta en ole varma, tarkoittaako hän sillä aivan samaa, mitä perustuslakivaliokunta ja *Perustuslaki 2000* -komitea ovat tarkoittaneet puhuessaan ”suvereenisuuden käyttämisestä yhdessä muiden valtioiden kanssa EU:n puitteissa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi”. Jyrängillä koko asiassa on mielestäni jossain määrin kielteinen leima, sillä hän tarkastelee EU-jäsenyyttä aina jäsenvaltion suvereenisuuden rajoituksena, yksinomaan kielteisessä sävyssä. Valtiosääntöoikeuden näkökulmasta kyse on hänen mukaansa rajoituksista Suomen valtiosääntöisiin perusratkaisuihin.¹⁷⁰ Hänen kirjoituksistaan saa helposti sellaisen kuvan, että hänellä on lähtökohtana ja myös ideaalina varsin ehdoton ja jakamaton suvereenisuus, joten kaikki muutokset siihen nähden ovat olleet kielteisiä, vaikkakin – kuten hän asian ilmaisee – kaikki EU:n jäsenvaltiot yhä pitävät itseään suvereeninä. Ilmeisesti hän näkee asiassa suurimmaksi ongelmaksi kuitenkin sen, että kansansuvereenisuus ja valtiosuvereenisuus eivät tehtyjen rajoitusten ja siirtojen jälkeen enää ”osu yhteen” entiseen tapaan. Kuten aiemmin totesin, Jyrängin mukaan valtiosuvereenisuuden käsitettä tarvitaan demokratia-keskustelussa, sillä se on hänen mukaansa kehys, johon kansansuvereenisuus/demokratia asettuu.¹⁷¹

¹⁷⁰ Ns. ”jaetusta suvereenisuudesta” suomalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa ks. *Jyräki* (1996), 52 ja *Saraviita* (2000), 57–58 (ei määrittele tarkemmin käsitettä). Ks. myös *Jyräki* (1998), 314–315 ja sama (1999), 79. On hieman vaikea ymmärtää, mitä Jyräki täsmälleen tuolla käsitteellä tarkoittaa. Ks. myös *Jyrängin* uusin kirja (2003), 198, jossa hän jatkaa samaan tapaan kuin aiemmin: ”Loppupäätelmä – on joka tapauksessa, että unionijäsenyys niin oikeudellisten toimivallansiirtojen kuin liittymissopimuksen tosiasiallisten vaikutusten johdosta rajoittaa melkoisesti jäsenvaltion suvereenisuutta. Rajoitus on niin merkittävä, että voitaisiin puhua – kuten saksalainen *Albrecht Weber* ehdottaa – jäsenvaltioiden ja EY:n kesken *jaetusta suvereenisuudesta*.” Hän näyttää muutoinkin käyttävän paljon saksalaisia lähteitä (mm. *Kirchhof*). Kuten edellä olen tuonut esiin, Saksassa suvereenisuus on ollut varsin kiistanalainen asia. *Kirchhof* valtiosääntötuomioistuimen tuomarina on kuulunut niiden joukkoon, jotka ovat korostaneet suvereenisuuden periaatteellista rajoittamattomuutta ja ovat halunneet suojella Saksan suvereenisuutta kaikin tavoin EU:lta, kun taas monet muut tutkijat ovat nähneet tuollaisen suvereenisuuden käsitteen liian rajoittaneeksi (”antiikkiseksi”) ja ovat sen takia kritisoineet mm. *Kirchhofin* kirjoituksia (mm. ns. *Maastricht*-tuomion yhteydessä). Ks. saksalaisesta keskustelusta myös *de Witte* (1998), 290–304 ja *Kokott* (1998), 92–107. Vrt. ilmeisesti myös perustuslakivaliokunta on edellä viittaamissani lausunnoissaan nähnyt ”jaetun suvereenisuuden” positiivisemmassa mielessä, samassa tarkoituksessa kuin esim. tuota termiä usein käyttänyt komission ent. puheenjohtaja *Jacques Delors*. En olekaan päässyt selvyyteen siitä, hyväksyykö Jyräki kaikilta osin perustuslakivaliokunnan linjaukset. Kovin erilaisessa sävyssä perustuslakivaliokunta ”jaetun suvereenisuuden” käsitettä joka tapauksessa käyttää kuin Jyräki.

¹⁷¹ Tämä käy ilmi hyvin esim. *Jyrängin* v. 1999 olevasta kirjoituksesta, s. 81: ”It is harmful if the outcome of transferring powers from national-states to supranational organs brings about a limita-

Noista lähtökohdista on tietenkin vaikea päästä asiassa eteenpäin, eikä tutkijalle silloin jää oikeastaan muuta kuin kriitikon rooli. Tulisiko sen sijaan pyrkiä kehittämään suvereenisuuden käsitettä siten, että se vastaa paremmin nykyistä todellisuutta, kuten esimerkiksi *Neil MacCormick* on tehnyt? Itse ymmärränkin asian paljolti samoin kuin *MacCormick*, joka käyttää tuossa yhteydessä sanontaa ”*divided and combined state-and-community sovereignty*”.¹⁷² Tuolla hän haluaa sanoa, että suvereenisuus sinällään ei ole mihinkään kadonnut EU:n jäsenmaisakseen. Se on vaan muuttanut sisältöään, eikä enää oikeastaan voida edes puhua suvereenista valtiosta siinä mielessä, mitä sillä perinteisesti on tarkoitettu. Sellainen kuului aikaan, jolloin yhtenäiset territoriaaliset kansallisvaltiot kehittyivät aikaisempien hajanaisten feodaalisten kuningas- ja ruhtinaskuntien jälkeen. ”The doctrine of sovereignty was a doctrine of the unity of states and the unity of governmental functions within them”, kuten *MacCormick* toteaa (s. 130). Hän välttää kuitenkin puhumasta tässä yhteydessä suvereenisuuden siirtämisestä, koska silloin tulee helposti mieleen, että on aina olemassa toinen, joka vastaavasti saa sen saman, mitä toinen on siirtänyt. *MacCormickin* mielestä suvereenisuutta voidaan menettää ilman, että toinen saisi sitä vastaavaa ”määrää” itselleen. EU:n aikakaudella kyse on hänen mielestään lähinnä siitä, että valtiot ovat ”yhdistäneet ja jakaneet” suvereenisuuttaan uudelleen ja tämä kaikki on tapahtunut kansallisvaltioiden yläpuolella EU:n puitteissa (”*beyond the sovereign state*”).¹⁷³ Tämä on tietenkin ristiriidassa klassisen suvereenisuuden jakamattomuutta koskevan opin kanssa. Tosin myös perinteisen käsityksen mukaan suvereenisuutta voidaan ehkä jossain määrin rajoittaa, mutta sen sijaan sitä ei ole missään tapauksessa mahdollista jakaa jonkun toisen kanssa.¹⁷⁴

Edellä sanottu tarkoittaa sitä, että mikään EU:n jäsenvaltioista ei ole enää suvereeni aikaisemmassa varsin ehdottomassa mielessä. Kansallisvaltiot eivät enää olekaan poliittisen toiminnan ainoita areenoita samaan tapaan kuin ne aiemmin itsestään selvästi olivat. Sen takia valtiosääntöteoriakaan ei voi keskittyä yksinomaan niissä tapahtuvaan päätöksentekoon. Tarkoitus ei siis ole kieltää kokonaan kansallisvaltioita, vaan pikemminkin sijoittaa ne laajempaan kokonaisuuteen. Kukaan ei kuitenkaan osaa sanoa, mihin lopullinen suvereenisuus Euroopassa asettuu, jos lopullisuudesta edes voidaan puhua. Nykyinen tila ei siten

tion not only to the sovereignty of nation-states but also to popular sovereignty. It is not sufficient that the process of transferring powers is democratic. The new decision-making structures created in this process ought to be democratic, too.”

¹⁷² *MacCormick* (1999), 133.

¹⁷³ *MacCormick* (1999), 133: ”– the sovereignty of the Community member states has not been lost, but *subjected to a process of division and combination internally*, and hence in a way enhanced externally.”

¹⁷⁴ Tästä ks. myös *Wind* (2001).

välttämättä ole läheskään lopullinen.¹⁷⁵ Sen takia myös suvereenisuutta koskeva teoria on koko ajan muutoksen alla.¹⁷⁶

Edellä esittelemäni MacCormickin ajatusmalli sopii ehkä parhaiten lähtökohdaksi Suomen uuden perustuslain voimaantulon jälkeiseen tilanteeseen. Suomen EU-jäsenyyttä ei tule silloin nähdä ilman muuta vain valtion suvereenisuuden rajoituksena, vaan huomioon on otettava myös sen tuomat uudenlaiset vaikutusmahdollisuudet. Tähän myös perustuslakivaliokunta on aina 1990-luvun alusta alkaen, eli jo ennen uuden perustuslain voimaantuloa, viitanut puhuessaan ns. jaetusta suvereenisuudesta. Ongelmallista on kuitenkin se, miten tämä kehitys on otettu huomioon uudessa perustuslaissa. Tutkimuksessa on käytetty neliportaista asteikkoa kuvaamaan suvereenisuus oikeuksien siirron sallittavuutta Suomen perustuslain mukaan: 1) enemmistöllä päätettävät siirrot, 2) supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä päätettävät siirrot, 3) perustuslain muutoksen varassa toteutettavat siirrot, jotka eivät enää mahdu rajatun poikkeuksen alaan, ja 4) PeL 94.3 §:n tarkoittamat siirrot.¹⁷⁷ Tällöin ajatellaan, että niissä kaikissa on kyse suvereenisuuden siirtämisestä toiselle eli samalla sen menettämisestä. Kyse on vain aste-eroista, ja mitä pitemmälle rajoitukset menevät, sitä vaikeammin siirron on oltava toteutettavissa.

Perustuslakivaliokuntakin on omaksunut paljolti tuollaisen ajattelutavan ja on siten vahvistanut opin ns. lievennetystä suvereenisuudesta¹⁷⁸, mikä merkitsee sitä, että perustuslaissa ei enää edes lähtökohtaisesti lähdetä ehdottomasta suvereenisuudesta, kuten oli periaatteessa asianlaita vielä vuoden 1919 Hallitusmuodon tekstin mukaan, vaikkei välttämättä enää käytännössä. Suomen valtion lähtökohtaisesti myönteisen suhtautumisen kansainväliseen yhteistoimintaan esiin tuova perustuslain 1 §:n 3 momentti on muotoilultaan yleinen, eikä siinä siten tarkoiteta yksinomaan EU:ta.¹⁷⁹ *Perustuslaki 2000* -komitean mukaan (s. 133) kyseisellä 3 momentilla olisi myös tulkinnallista merkitystä arvioitaessa, milloin

¹⁷⁵ Kuten *MacCormick* (1999), 95, osuvasti toteaa: ”– – the condition of the various interacting entities might be best characterized as one of ‘post-sovereignty’. The Community is a non-sovereign polity or commonwealth comprising no-longer-fully-sovereign states, and the relationships of the various parts will depend in the long run on a still-to-be-elaborated principle of subsidiarity rather than on the zero-sum game of competition for sovereignty. Alternatively, this post-sovereignty may turn out to have been a mere phase, after which either the Community or the states or regions or nations within them will emerge or re-emerge as fully sovereign entities in the classical sense.” Ks. myös *MacCormick*, *Modern Law Review*, Vol. 56 (1993), 1–18.

¹⁷⁶ Uusimmasta teoriasta ks. esim. eri kirjoittajien artikkelit kirjassa *Sovereignty in Transition* (ed. Walker).

¹⁷⁷ *Jyräki* (2000), 214–218, käyttää neliportaista asteikkoa kuvaamaan suvereenisuus oikeuksien siirron sallittavuutta perustuslain mukaan. En tiedä, miten tietoisesti hän käyttää sanaa ”suvereenisuus oikeuksien” (ei siis suvereenisuuden) siirto.

¹⁷⁸ Termistä ks. esim. *Jyräki* (2000), 55.

¹⁷⁹ Ks. myös *HE 1/2003 vp*, 73, jossa EU-jäsenyys luetaan tuossa kohdin muiden kv. järjestöjen jäsenyyden kanssa samassa luettelossa kiinnittämättä siihen mitään erityistä huomiota.

kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten tulokinnassa on siten otettava huomioon perustuslain 1.3 §:n ilmentämä kansainvälisyysperiaate. Niin on käytännössä käynytkin. Periaatteellisesti merkittävän kannan se otti jo *PeVL:ssä 11/2000 vp.*, jolloin se totesi, että ”sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoinnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisenaan merkitse valtion täysivaltaisuuden loukkausta”. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lähtenyt selvästi siitä, että valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten arvioinnissa on otettava huomioon, onko kyse EU:hun liittyvästä kansainvälisestä velvoitteesta vai jostain muusta.¹⁸⁰

Vaikka säätämisyjärjestysvalintaa silmällä pitäen asia sinänsä voidaankin esittää noin, tilanne on mielestäni kokonaisuudessaan ongelmallinen. EU-jäsenyys ei ole itsestään selvästi rinnastettavissa muitten kansainvälisten järjestöjen jäsenyyteen, eikä kyse ole pelkästään aste-erosta, kuten perustuslakivaliokunnan argumentoinnista voitaisiin päätellä. Perustuslakivaliokuntakin on EU:n erikoisaseman toisaalta tunnustanut, mutta sillä ei ole oikein välineitä tarkastella asiaa muutoin kuin käyttämällä samoja välineitä kuin muidenkin kansainvälisten järjestöjen kohdalla. Jos EU-jäsenyyttä koskevat säännökset olisi muotoiltu toisin ja jäsenyys mainittaisiin nimenomaisesti perustuslain 1.3 §:ssä, perustuslakivaliokunnan tehtävä olisi paljon helpompi ja myös yksiselitteisempi. Nyt se joutuu hakemaan EU:n erikoisasemaa koskevat perustelut lainvalmisteluasiakirjoista (ks. *HE 1/1998 vp.*, 71–72), kun perustuslain tekstistä ei ole sille juurikaan apua. Tämä ei sinänsä ole kiellettyä, mutta on jossain määrin erikoista, että näin joudutaan tekemään heti uuden perustuslain alkutaipaleella. Toisaalta noin ollaan luomassa uusia yleisiä oppeja (suvereenisuuden sisältö) – yhdessä tutkijoitten kanssa. Jotta se onnistuu, olisi tutkijoitten tuotava juuri tässä vaiheessa erityisen painavasti esiin EU-jäsenyyteen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia erityispiirteitä.

Kuten olen edellä todennut, useissa muissa EU-maissa on luovuttu operoimasta EU:n yhteydessä suvereenisuuden (täysivaltaisuuden) käsitteellä eikä niissä

¹⁸⁰ Ks. esim. *PeVL 13/2002 vp.*: ”unioni on jäsenvaltioiden yhteistyön kiinteyden ja laajuuden perusteella erityisasemassa nykyisten kansainvälisten järjestelyjen joukossa” ja ks. myös *PeVL 45/2001 vp.*, jolloin valiokunta totesi, että ”unionin tehtäväkentän vähäinen, esimerkiksi tarkistusluonteinen kehittäminen unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta saattaa olla sopusoinnussa täysivaltaisuussääntelyn kanssa. Vrt. kuitenkin *PeVL 13/2002 vp.*, jolloin perustuslakivaliokunta totesi, että ”näin avoin ja laaja kansainvälisen sopimuksen muutosvallan siirtäminen Euroopan unionille ylittää perustuslakivaliokunnan kannanotoista ilmenevät rajoitukset tällaiselle järjestelylle. Ehdotus ei siten ole sopusoinnussa valtion täysivaltaisuutta ja sopimuksentekovaltaa koskevien perustuslain säännösten kanssa”. Ks. myös *PeVL 7/2003 vp.*, jossa valiokunta arvioi kuitenkin vasta alustavasti unionille perustuslailla annettavien uusien toimivaltuuksien merkityksellisyttä valtion täysivaltaisuuden kannalta.

ainakaan hyväksytä ajatusta suvereenisuuden siirtämisestä EU:lle. Suvereenisuuden rajoittaminen on jo käsitteenäkin ongelmallinen EU:n yhteydessä, vaikka sitä muiden kansainvälisten järjestöjen yhteydessä yhä saatetaankin käyttää, sillä suvereenisuudella on EU:n yhteydessä toisenlainen merkitys. Suvereenisuutta ei siirretä EU:lle, eikä kyse ole sen menettämisestä, vaan sitä pikemminkin käytetään kansallisvaltion yläpuolella yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa. McCormickin terminologiaa käyttäen, jäsenvaltiot ovat silloin ”yhdistäneet ja jakaneet uudelleen suvereenisuuttaan”. Muihin kansainvälisiin järjestöihin tämä kuvaus ei välttämättä sovi, sillä ne eivät käytä samalla tavoin lainsäädäntövaltaa – tai jopa rajoitetussa määrin perustuslainsäätämistä – kuin EU. Muut kansainväliset sopimukset on aina saatettava erikseen valtiosisäisesti voimaan, jolloin eduskunta pääsee käyttämään sille perustuslain mukaan kuuluvaa lainsäädäntövaltaa niitten suhteen.

Tähän asti tärkein uuden perustuslain ilmentämän täysivaltaisuuden tulkintaa koskeva lausunto liittyi Nizzan sopimuksen valtiosisäiseen voimaansaattamiseen (*PeVL 38/2001 vp.*). Perustuslakivaliokunnan lausuma ei ole noilta osin täysin yksiselitteinen, mutta joka tapauksessa valiokunta on siinä yhteydessä pohtinut täysivaltaisuutta perusteellisemmin kuin on tavanomaista valiokuntien lausunnoissa. Siinä tuli myös selvästi näkyviin Suomen uuden perustuslain ongelmat. Valiokunnan lähtökohtana perustuslain tulkinnalle oli selvästi Suomen EU-jäsenyys. Se on tosiasia, joka otetaan itsestään selvästi huomioon Suomen perustuslakia tulkittaessa (”täysivaltaisuussäännöstä on tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa”). Tältä osin lausunnossa viitattiin myös hallituksen esityksen perusteluihin (*HE 1/1998 vp.*, 71). Tämän jälkeen valiokunta totesi, että ”perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen perustuslakiuudistuksen perustelujen mukaisesti siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, tarkoittaa valiokunnan mielestä sen seikan huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla”. Kysymys uusien toimivaltuuksien antamisesta unionin toimielimille on kuitenkin valiokunnan käsityksen mukaan asia, joka lähtökohtaisesti koskettaa perustuslain täysivaltaisuusjärjestelyjä. Tämä on tulkittavissa niin, että EU-jäsenyyden perustuslain 2 §:ssä säänneltyyn vallanjakoon aikaansaamat rajoitukset monelta osin ikään kuin jo sisältyvät uuden perustuslain sisältämään täysivaltaisuuteen. Sen sijaan uuden perustuslain voimaantulon jälkeen tehtyjä EU:n perussopimusten muutoksia arvioidaan lähtökohtaisesti Suomen uuden perustuslain pohjalta.¹⁸¹

¹⁸¹ Vrt. myös edellä viitattamani ”rajattuun poikkeukseen” liittyvät ongelmat: lasketaanko kokonaisuutta arvioitaessa myös ennen uutta perustuslakia tehdyt poikkeukset mukaan? Ymmärtääkseni monelta osin lasketaan.

Edellä esitetystä voidaan päätellä, että todellisuudessa suvereenisuuden (täysivaltaisuuden) sisällössä on maamme EU-jäsenyyden myötä tapahtunut erittäin suuri muutos, paljon suurempi kuin mitä pelkästään perustuslain tekstin perusteella voidaan kuvitella. Edellä viitatus perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella suhtaudun entistäkin kriittisemmin siihen, että Suomen EU-jäsenyydestä ei otettu nimenomaista mainintaa uuteen perustuslakiin. Monien tutkijoiden uuden perustuslain valmisteluprosessin aikana esittämä kritiikki on tuon valossa osoittautunut varsin perustelluksi.¹⁸² Valiokunta käytti argumentaatioissaan hyväkseen perustuslakia valmisteltaessa syntyneitä lainvalmisteluasiakirjoja, vaikka viitattujen asioiden olisi tullut näkyä selvemmin myös perustuslain tekstistä. Niille, jotka epäilivät Suomen EU-jäsenyyttä koskevan nimenomaisen viittauksen ottamisen perustuslain tekstiin vaikeuttavan jäsenyydestä eroamista, voidaan vastata kysymyksellä, miten perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäännöstä tulisi tulkita mahdollisen eron jälkeen, kun ko. säännökseen on todellisuudessa jo ”sisäänrakennettu” Suomen EU-jäsenyys. Jäsenyys Euroopan unionissa ei voi olla vaikuttamatta kaikkeen täysivaltaisuussäännöksen tulkintaan, joten jäsenyydestä eroaminen vaikuttaisi vastaavasti säännöksen tulkintaan muissakin yhteyksissä. Olisin itse pitänyt parhaana vaihtoehtona sitä, että toimivallan siirtämisestä kansainvälisille järjestöille olisi otettu sellainen säännös uuteen perustuslakiin kuin *Perustuslaki* 2000 -komitean työskentelynsä aikana julkistamassa luonnoksessa ehdotettiin (HM 96 §). Euroopan unioni olisi siinäkin tapauksessa tullut mainita erillään muista kansainvälisistä järjestöistä. Tätä vaihtoehtoa ehkä joudutaan pohtimaan uudelleen EU:n perustuslakia (perustuslaillista sopimusta) Suomessa valtionsisäisesti voimaan saatettaessa. Tähän palaan tutkimuksen VI luvussa.

Tietenkin pitää paikkansa, että EU:n perussopimusten muutoksissa (Amsterdamin, Nizzan sopimus ym.) on Suomen perustuslain näkökulmasta muodollisesti yhä kyse myös kansainvälisen sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta, josta on säännökset perustuslain 8 luvussa. Euroopan integraation alkuvaiheessa se oli ehkä vielä riittävä näkökulma, mutta myöhemmin EU – suhteessa muihin kansainvälisiin järjestöihin – on saanut uusia piirteitä. On näet syytä huomata, että EU:lla – lähinnä EY:n tuomioistuimella – voidaan joidenkin näkemysten mukaan nykyään katsoa olevan osin myös jäsenmaista riippumatonta kompetenssi-kompetenssia eli perustuslainsäätämisvaltaa, mitä on pidetty valtion sisäisen suvereenisuuden ydinosana.¹⁸³ Sen takia perussopimusten muutok-

¹⁸² Ks. esim. *Jyrinki*, Oikeus 1997, 250–251. Samantyyppistä kritiikkiä esittää myös *Jansson* (2000), 198–201. Ks. myös esim. edellä s. 291, 346 ja 352 esittelemäni *Rosasin* ja *Scheininin* asiantuntijalausunnot perustuslakivaliokunnalle.

¹⁸³ Ks. myös edellä s. 293, jossa käytin termiä ”monitasoinen konstitutionalismi” (”multilevel constitutionalism”). Ks. myös *Wind* (2001).

sia ei mielestäni, ainakaan asiaa teoreettiselta kannalta tarkasteltaessa, voida enää käsitellä tuolta osin entiseen tapaan niin, että kyse olisi aina valtion suvereenisuuden rajoittamisesta, vaikka samalla myönnettäisiin myös, että ”unionin jäsenenä valtio käyttää osaa suvereenisuudestaan yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa”. Valtio ei enää voi olla valtiosääntöoikeudellisen teorian ainoa lähtökohta, vaan sen rinnalle on tullut muitakin ”yksiköitä”, jotka ovat valtioiden kanssa monin tavoin vuorovaikutuksessa keskenään. Ns. valtiosääntöpluralismin myötä on tunnustettava, että julkisen vallan käyttö ei ole enää kaikilta osin alueellisin perustein määräytyvää, territoriaalista. Näin on asianlaita siitä huolimatta, että oikeus pakkovallan käyttöön kuuluu yhä yksinomaan valtioille.

3 Demokraattinen oikeusvaltio

Suomen uuden perustuslain varsinaisessa pykälätekstissä ei mainita oikeusvaltio-sanaa, mutta perustuslain 1 luvun (*Valtiojärjestyksen perusteet*) 2 §:n otsikossa tuo sana kuitenkin esiintyy (*Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate*). Tuon otsikon alle yhdistettiin entisen HM 2.1 §:n ilmaisema kansanvallan periaate, mikä Hallitusmuodon mukaan toteutettiin edustuksellisen demokratian puitteissa eduskunnassa, ja HM 92.1 §:n ilmaisema lainalaisuusperiaate.¹⁸⁴ Niiden lisäksi perustuslain 2 §:n 2 momenttiin otettiin maininta yksilön oikeudesta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen, mikä periaate oli jo aiemmin saanut vahvistuksen HM 11.3 §:ssä vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä (= PeL 14.3 §). Lähtökohtaisesti voidaan siten päätellä, että perustuslain 2 §:ssä turvataan demokraattisen oikeusvaltion pysyvyys.¹⁸⁵

Mitä kansanvallalla perustuslain keskeisenä periaatteena sisällöllisesti tarkoitetaan? Entä mitä oikeusvaltioperiaatteella? Oliko uuden perustuslain myötä tarkoitus tehdä noihin periaatteisiin joitakin muutoksia? Selvää lienee ainakin se, että noista periaatteista ei enää uuden perustuslain aikana voida säätää poikkeuslakeja kuin vain tiettyyn rajaan saakka (PeL 73.1 §). Mitä ilmeisimmin myös perustuslain 94.3 § liittyy läheisesti perustuslain 2 §:ään, sillä siinä mainitaan uudelleen sana kansanvalta (”kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita”). Miten Suomen EU-jäsenyyttä on ajateltava tuosta näkökulmasta, etenkin jos liittovaltiolliset elementit EU:ssa vastaisuudessa vahvistuvat entisestään (kaksikamarinen parlamentti, komission poliittinen vastuunalaisuus, selkeä toimivallanjako EU:n ja jäsenmaiden kesken)?¹⁸⁶

Kansanvallan periaatteeseen on liitettävissä muitakin perustuslain pykälä. Ne ehkä myös konkretisoivat perustuslain 2.1 §:ää ainakin jossain määrin. Liikkeelle voidaan tässä lähteä *Jyrängin* valtiosääntöoikeudellisen keskustelun tarpeita varten esittämästä määritelmästä: ”demokratia on päätöksentekoprosessi, jossa

¹⁸⁴ *Perustuslaki 2000* -työryhmä totesi (s. 55–56, 129), että ko. valtiosääntöperiaatteet tulee siirtää HM:sta uuteen perustuslakiin. Vrt. Suomessa 1970-luvulla käyty keskustelu siitä, tulisiko myös taloudellinen valta asettaa demokraattiseen valvontaan. Ks. *Valtiosääntökomitean* kannanotoista (KOM 1974:27), 50–58 ja ks. myös *Kekkonen* (1972), 149–153, samoin kuin eri kirjoittajien artikkelit kirjassa *Harvojen tasavalta* (toim. Karapuu).

¹⁸⁵ *HE 1/1998 vp.*, 73: ”Pykälässä ilmaistaisiin Suomen valtiojärjestyksen perustuminen demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteille.”

¹⁸⁶ Miten liittovaltioistuminen toteutuu käytännössä, siitä ks. *Raunio* (2002), 162–190. Ks. myös *Antola* (2000), 48–62.

kansan tahto muodostetaan.”¹⁸⁷ Tällä perusteella hän kytkee demokratian käsitteeseen tuohon prosessiin liittyvät kansalaisten oikeudet (vaalioikeus, vaalikelpoisuus, sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, julkisuusperiaate samoin kuin yhdenvertaisuusperiaate), joista kaikista on perustuslaissa erikseen omat säännöksensä. Vaikka edustusperiaate modifioi demokratiaperiaatetta jo perustuslain tekstissään, ei se kuitenkaan syrjäytä demokratiaan kuuluvaa jokaisen kansalaisen oikeutta välittömästi vaikuttaa itseään koskevaan valtiolliseen päätöksentekoprosessiin keskustelun, kritiikin ja poliittisen järjestäytymisen muodossa. Demokratian kattavuuden kannalta on olennaista, että kansa saa vaikuttaa juuri lainsäädäntövallan käyttöön. Sekä toimeenpano- että tuomiovalta ovat kuitenkin aina lainsäädäntövallalle alisteisia.

Oikeusvaltioperiaatteen sisältöä määritellään perustuslaissa vieläkin vähemmän. Sisältyykö siihen jotain muutakin kuin vain perinteinen lainalaisuusperiaate (ent. HM 92.1 §)? Hallituksen esityksen perustelujen mukaan (s. 74) oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluu kaksi ainesosaa: 1) julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja 2) kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Näistä ensiksi mainittu edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.

Onko näillä kahdella periaatteella jotain yhteyttä keskenään? Jotain kai on pääteltävissä siitakin, että ne on sijoitettu perustuslaissa samaan pykälään. Entä mitä tarkoitetaan demokraattisella oikeusvaltiolla? Tiivistyykö sen sisältö juuri perustuslain 2 §:ään? Ehkä noiden periaatteiden välisiä eroja voidaan Jyrängin sanoin kuvata siten, että demokratiaperiaate vastaa kysymykseen julkisen vallan haltijasta ja käyttäjistä. Sen sijaan oikeusvaltioperiaate vastaa kysymykseen julkisessa toiminnassa noudatettavista menettelytavoista ja osin myös tuon toiminnan sisällöstä ja laajuudesta. Molemmissa on kyse valtiojärjestyksen perusteista, joten niiden paikka on perustellusti aivan perustuslain alussa.¹⁸⁸

EU:n yhteydessä nuo kaksi periaatetta yhdistetään ehkä vieläkin selvemmin. Vaikka jäsenmaiden osalta sekä kansanvallan periaatteesta että oikeusvaltioperiaatteesta voidaan löytää kerrostumia eri aikakausilta, samoin ei ehkä voida enää sanoa EU:n osalta. Molemmat periaatteet saivat vahvistuksensa nimenomaisesti vasta Amsterdamin sopimuksen myötä 1990-luvun lopussa; unionisopimuksen yhteisissä määräyksissä (6 artiklassa) todetaan unionin perustuvan ”jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin.” Nyttemmin samat lähtökohdat

¹⁸⁷ Jyränki (2002), 15–16.

¹⁸⁸ Jyränki (2002), 24–25, on eritellyt eräitä sellaisia asioita, joiden osalta ko. periaatteiden alat menevät päällekkäin, mutta kyse on eri tarkoituksesta ja vaikutussuunnasta (ts. sisältö on sama, mutta funktio erilainen).

tuodaan esiin myös EU:n perusoikeuskirjan johdanto-osassa, jonka mukaan unioni rakentuu kansanvallan ja oikeusvaltion periaatteille (ks. myös EU:n perustuslain 2 artikla).

Mikä on kansallisen ja EU:n oikeuden välinen suhde noilta osin? Ideanahan minulla on kautta tutkimuksen ollut se, että valtiosääntöoikeudellisia periaatteita – ja yleensäkin yleisiä oppeja – tutkittaessa on pyrittävä ottamaan huomioon nuo molemmat oikeusjärjestykset. Ne ovat niin monin eri tavoin vuorovaikutuksessa keskenään, eikä niitä välttämättä voida kaikilta osin aina edes erottaa toisistaan. *Jürgen Schwarze* käyttää tuossa yhteydessä kuvaavaa termiä ”*cross-fertilisation between Community and national law*”. Erityisesti perusoikeussuojan vahvistuttua myös EY:n oikeudessa noiden kahden oikeusjärjestyksen välinen vuorovaikutussuhde on entistä kiinteämpi, ja toisaalta niitä saattaa myös olla joiltakin osin jopa vaikea erottaa toisistaan.

3.1 KANSANSUVEREENISUUSPERIAATE SUOMESSA

Vaikkei Suomen perustuslaissa nimenomaisesti mainitakaan kansansuvereenisuuden periaatetta, perustuslain 2.1 §:n tarkoitus oli vahvistaa tuo periaate yhdeksi valtiosäännön perusperiaatteeksi (”*valtiovalta kuuluu Suomessa kansalle, – –*”). Kansansuvereenisuusperiaatteen ohella muita perustuslain ilmaisemia perusperiaatteita ovat muun muassa Suomen täysivaltaisuus ja osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön, ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen, edustuksellisen kansanvallan periaate, oikeusvaltioperiaate, valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismin periaate.¹⁸⁹

Uuden perustuslain valmistelussa ei kansansuvereenisuusperiaatetta pohdittu sen tarkemmin, ei sen paremmin teoreettiselta kuin periaatteelliseltakaan kannalta. Edellä mainittu hallituksen esityksestä löydetty viittaus taitaakin olla ainoa kohta, jossa koko sana edes mainitaan. Yleensä on lähdetty siitä, että kansansuvereenisuusperiaatteen merkityksen ymmärtämiseksi sitä on tarkasteltava yhdes- sä edustuksellisen kansanvallan periaatteen kanssa (”– – *kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta*”). Tämä kävi ilmi myös *Perustuslaki 2000* -komitean lausumasta (s. 134), jonka mukaan Suomen valtiojärjestyksen kansanvaltaisuus ilmenee ensinnäkin valtiollisen ja muun julkisen vallan käytön järjestämisessä demokraattisesti, mihin liittyy erityisesti kansan välittömillä vaaleilla valitsemien edustuslaitoksen asema ylimpänä valtioelimenä samoin kuin julkisen vallan käytön perustuminen viime kädessä eduskunnan säätämiin lakeihin. Olen- nainen osa kansanvaltaista valtiojärjestystä on myös kansalaisyhteiskunnan va-

¹⁸⁹ Tarkemmin noista periaatteista ks. *HE 1/1998 vp.*, 71

paan toiminnan turvaaminen, samoin kuin ihmisten mahdollisimman laajat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet yhteiskunnan eri aloilla. Jotta kansan vaikutusmahdollisuudet valtiovallan käyttämiseen säilyisivät tehokkaina, eduskunnan valinta on pyritty järjestämään siten, että kansalaisten vaaleissa esittämä mielipide ilmeni mahdollisimman selvästi eduskunnan kokoonpanossa.

3.1.1 Vuoden 1919 Hallitusmuodon turvaama kansansuvereenisuusperiaate

Koska vuoden 2000 perustuslain osalta kansansuvereenisuusperiaatetta ei ole vielä juurikaan tutkittu, selvitän ensin, miten Hallitusmuodon voimassa ollessa vastaavaa periaatetta tulkittiin. Vaikka uuden perustuslain valmistelussa korostettiin, että kyse oli entuudestaan tunnettujen periaatteiden siirtämisestä uuteen perustuslakiin, tulkintaympäristö kuitenkin samalla muuttui jonkin verran, koska perustuslakiin otettiin lisäksi eräitä uusiakin peruseriaatteita, kuten Suomen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön (= kansainvälisyysperiaate). Ei ole kuitenkaan aivan helppo arvioida, miten käytännössä pystyttäisiin parhaiten saavuttamaan tasapaino kaikkien perustuslain ilmaisemien periaatteiden välille siten, että ne kaikki toteutuisivat mahdollisimman hyvin.

Kansansuvereenisuusperiaatetta ylipäättään ei ole Suomessa kovin paljon tutkittu, ja itse asiassa koko sana on esiintynyt valtiosääntöoikeuden tutkijoiden kirjoituksissa varsin harvoin. Tämä on ilmeisesti selitettävissä sillä, että periaatetta on pidetty niin itsestään selvänä jo pitkään, ettei sitä ole tarvinnut pohtia sen tarkemmin. Hallitusmuotoa valmisteltaessaan tuo periaate ei ollut korostuneesti esillä, koska – kuten edellä jo toin esiin – kansaan ei tuolloin välttämättä luotettu, vaan korostettiin pikemminkin vahvaa hallitusvaltaa. Sen takia HM 2 § oli jo lähtökohtaisesti osin ristiriitainen; HM 2 §:n 1 momentin mukaan valtiotalta kuului kansalle, jota edusti valtiopäiville kokoontunut eduskunta, kun taas saman pykälän 2–4 momentit ilmensivät vallanjakoperiaatetta. Kansaa edustavan eduskunnan asemaa heikennettiin samalla monessa suhteessa, millä viittaa esimerkiksi siihen, että 2 §:n 2 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Vaikka kansansuvereenisuusperiaatteesta ei Suomessa ole valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa usein puhuttu, silloin kun siitä on nimenomaisesti puhuttu, se on ymmärretty ensisijaisesti eduskunnan vallan korostukseksi.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Suurin osa tutkijoista on korostanut vallanjakoperiaatetta kansansuvereenisuusperiaatteen kustannuksella; tarkemmin eri tutkijoiden näkemyksistä ks. *Husa* (1994), 54–70. *Tuori* (1983) on yksi niistä harvoista, jotka ovat nimenomaisesti määritelleet kansansuvereenisuusperiaatteen sisällön (s. 677): ”Poliittisen vallan viimekätinen subjekti on tasa-arvoisten yksilösubjektien summaksi ymmärretty kansa. Yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden nojalla järjestetyissä vaaleissa kansa kuitenkin

HM 2 § on perustuslakivaliokunnan käytännössä noussut esille lähinnä vain silloin, kun oikeus julkisen vallan käyttöön Suomessa on annettu muille kuin Suomen omille viranomaisille. Tällöin on viitattu HM 2 §:ään yhdessä täysivaltaisuutta koskevan HM 1 §:n kanssa (ks. esim. ETA-sopimusta koskeva *PeVL 15/1992 vp.*). Tällöin ei kuitenkaan ole tarkemmin täsmennetty, mitä HM 2 §:n momentteja tarkemmin tarkoitetaan, ilmeisesti ei kuitenkaan nimenomaisesti 1 momentin kansansuvereenisuusperiaatetta. Suomen EU-jäsenyyden yhteydessäkään ei nimenomaisesti vedottu kansansuvereenisuuteen ja kansaan, vaan korostettiin sen sijaan eduskunnalle esimerkiksi lainsäädäntövallan käyttämisessä kuuluvien oikeuksien siirtämistä EU:n elimille.¹⁹¹ Korostettaessa Suomen käytävän osaa suvereenisuudestaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa (noin *PeVL 14/1994 vp.*) ei kuitenkaan tuotu esiin, kuka noita oikeuksia käyttää. Kansa ja kansalaisetko? Tämä lienee tulkittavissa siten, että taustalla oli yhä vaikuttamassa se valtio-oikeudellisen positivismin oppi, joka korosti kansan omaaman vallan sidonnaisuutta valtiosääntöisesti säänneltyihin elimiin. Sen takia kansalaiset ja heidän oikeutensa eivät ole ensisijaisen tärkeitä.¹⁹²

Monessa muussa EU-maassa on sitä vastoin ollut havaittavissa hyvin vilkkaan kansansuvereenisuutta koskevan keskustelun esiinnousu EU:n kehityksen myötä 1990-luvulta alkaen. Siten keskustelu on koskenut vähän erilaisia asioita kuin Suomessa, jossa keskeinen valtiosääntöoikeudellinen ongelma koko itsenäisyyden ajan – ja myös EU-jäsenyyden aikana – on ollut eduskunnan ja presidentin välinen valtataistelu. Tosin siihenkin on Suomen EU-jäsenyyden myötä tullut aivan uudenlaisia vivahteita.

Viittaamani uudenlainen keskustelu on yhdistettävissä myös siihen tosiseikkaan, että tänä päivänä EU:sta löytyy entistä enemmän kansallisvaltiolle tyypillisiä päätöksentekemuotoja. Miten niihin on suhtauduttava valtiosääntöoikeuden perinteisten käsitteiden ja periaatteiden kannalta? Onko kansansuvereenisuusperiaate välttämättä kytkettävä kansallisvaltioon, kuten on tähän asti itsestään selvästi tehty? Demokratian (kansanvallan) lähtöoletuksena on ollut kielen, historian ja kohtalonyhteyden muovaama valtiokansa. Tietenkin tuontapainen maantieteellinen, kulttuurinen ja kielellinen yhtenäisyys tekee poliittisen osallistumi-

kin luovuttaa valtiovallan käyttämisen ja tahtonsa muodostamisoikeuden edustajilleen; edustuslaitos on valtio-organisaatiossa se elin, jonka tehtävänä on toteuttaa yhteiskunnan ja valtion välitys.”

¹⁹¹ Ks. *HE 135/1994 vp.*, 666: ”Järjestely on ristiriidassa hallitusmuodon mukaan eduskunnalle ja tasavallan presidentille kuuluvan säädösvallan kanssa. Toimielinten säädösvallan on siten katsottava poikkeavan täysivaltaisuutta koskevista hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksistä.”

¹⁹² HM 2 §:n tulkinnoista (”Valta ei kuulukaan kansalle” -tulkinnasta, joka on ollut vallitsevana Suomessa), ks. *Husa* (1994), 54–59. Esim. *Erichin* mukaan (1924), 133–140, mukaan valtiotalta ei suinkaan kuulu kansalle, vaikka kansa on julkisen vallan voimanlähde ja perusta. ”Valtiotalta kuuluu valtiolle itselleen ja sille yksin.” Hän myös nimenomaisesti torjui ajatuksen, että parlamentti ja kansa olisivat yhtä.

sen helpommaksi, mutta mikään ehdoton edellytys poliittiselle osallistumiselle ei se nykykäsityksen mukaan voi enää olla. Etnisen ja poliittisen kansakunnan samastaminen on ymmärrettävissä kansallisvaltion historiaa silmällä pitäen, mutta mikään ehdoton edellytys demokratian toimivuudelle ei esimerkiksi kielellinen yhtenäisyys ole todellisuudessa koskaan ollut (ks. esimerkiksi Belgian ja Kanadan tilanne).

Asiasta on keskusteltu paljonkin eri jäsenmaissa, etenkin Saksassa, mutta myös muissa jäsenmaissa, ja kriittinen tutkimus on selvästi luopumassa siitä kannasta, että kielen, historian ym. suhteen yhtenäinen valtiokansa olisi demokratian toteutumisen ehdoton edellytys.¹⁹³ Suomessa ainakin *Niilo Jääskinen* on päätenyt samalle kannalle.¹⁹⁴ Vaikka hän onkin sitä mieltä, että ”demokraattisen päätöksenteon toteutuminen monikielisessä ja -monikulttuurisessa ympäristössä lisää poliittisen vaikuttamisen ja poliitikon uralle valikoitumisen epätasa-arvoisuutta eri sosiaali- ja kieliryhmiin kuuluvien välillä”, ei hän näe mitään periaatteellista estettä unionin demokratisoimiselle kansallisvaltion mallin mukaisesti. Unionin demokratiavaje ei ole hänen mukaansa laadullisesti erilaista kuin demokratian tila missä tahansa kehittyneessä modernissa valtiossa, jossa suurin ongelma on vallan siirtyminen pois edustuksellisilta elimiltä ja kansalaisten vieraantuminen politiikasta. Tärkeää olisikin vahvistaa unionin tasoista julkisuutta (puoluelaitos, lehdistö yms.) samoin kuin vahvistaa myös unionin tasoisen päätöksenteon poliittista vastuunalaisuutta. Kaiken kaikkiaan unionin kansanvaltaisuutta olisi tarkasteltava sen kokonaisuuden pohjalta, jonka unionin taso, kansallinen taso ja jäsenvaltioita alempien tasojen vaikutuskanavat yhdessä muodostavat kansalaisille.

Muut tutkijat eivät Suomessa ole juurikaan ottaneet tuohon asiaan nimenomaisesti kantaa, vaikka uusi perustuslakikin olisi antanut siihen hyvän aiheen tai itse asiassa olisi sitä jopa edellyttänyt. Asiaa on ehkä selvimmin käsitellyt *Jyränki*, joka näyttäisi olevan hyvin perinteisellä kannalla tuolta osin. Hänelle kansalaiset näyttäytyvät nimenomaan ”valtiokansana”, ja kansalaisuus, valtion alue ja kansansuvereenisuus ovat hänen mukaansa ”olennaisessa ja erottamattomassa yhteydessä” keskenään.¹⁹⁵ Tuosta voidaan päätellä, että hän liittää kansansuvereenisuuden (kansanvallan) lähtökohtaisesti vain kansallisvaltiossa tapahtuvaan päätöksentekoon.

¹⁹³ Ks. esim. *Kokott* (1998), 79–107, *Curtin* (1997), 48–62, *Weiler* (1999), erit. 344–356 ja *MacCormick* (1999), 137–156.

¹⁹⁴ *Jääskinen* (2001), 116–120.

¹⁹⁵ HM:n vielä voimassa ollessa asiasta ks. *Jyränki* (1998), 64 ja periaatteellisesti samanlaisesta kannasta myös uuden perustuslain aikakaudella ks. sama (2000), 58 ja (2003), 203–204. Vrt. *Erikssonin* esittämä kritiikki (kirja-arvostelu), *Oikeus* 2000, 411, johon *Jyränki* vastaa (2003), 342.

3.1.2 Kansansuvereenisuusperiaate yhtenä uuden perustuslain perusperiaatteena

Suomen uuden perustuslain voimaantulon myötä edellä kuvaamani tilanne on muuttunut jossain määrin, koska perustuslain 2 §:n (”Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate”) ja 94.3 §:n (”Kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen”) välillä on olemassa tietty yhteys jo perustuslain tekstin tasolla. On syytä huomata sekin, että kummassakin mainitussa pykälässä, edellisessä tosin vain otsikossa, esiintyy myös kansanvalta-sana. Vuoden 1919 Hallitusmuodossa ei sen sijaan tuota sanaa sellaisenaan edes esiintynyt. Näyttää kuitenkin siltä, että kansanvallan periaate ei ollut kovin paljon esillä perustuslain valmisteluprosessin aikana, mikä on sinänsä johdonmukainen jatko sille, että kyseinen periaate on säilynyt jokseenkin tuntemattomana valtiosääntöoikeudellisessa doktriinissakin. *Perustuslaki 2000* -komiteanmietinnössä todetaan (s. 134) ainoastaan lyhyesti, että perustuslain 2 §:n 1 momentin säännös on otettu sellaisenaan HM 2 §:n 1 momentista. Edelleen korostetaan, että vaikka em. 1 momentti rajoittuukin koskemaan valtiovallan kansanvaltaista järjestämistä, on uuden perustuslain lähtökohtana, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta. Tällä viitataan etenkin kunnalliseen itsehallintoon, josta on erikseen maininta toisaalla perustuslaissa (PeL 121 §).¹⁹⁶ Perustuslain kansanvaltaisuuslainsäädännös koskee suoranaisesti tietenkin vain (kansallis)valtiollista valtaa. Muutoinkaan ei Suomen perustuslailla voida säännellä EU:n päätöksentekomuodoista muutoin kuin siltä kannalta, että Suomen perustuslakiin perustuvaa (yleis)toimivaltaa on siirretty osin Euroopan unionille.

Perustuslain 94.3 § (”Kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita”) on kirjoitettu yleiseen muotoon eikä siinä viitata millään tavoin Euroopan unioniin, joten se koskee periaatteessa yhtä lailla kaikkia Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Se täydentää perustuslain 1.3 §:ssä tarkoitettua lähtökohtaa, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja yhteiskunnan kehittämiseksi. Kaikesta huolimatta perustuslain 94.3 §:n sanamuodosta päätettäessä eniten ehkä kuitenkin ajateltiin juuri Suomen EU-jäsenyyttä. Viime kädessä PeL 94.3 §:n säännös rajoittaa myös eduskunnan valtaa hyväksyä demokraattiselle yhteiskunnalle ominaisen valtiosäännön perusteita vaarantavia velvoitteita¹⁹⁷, si-

¹⁹⁶ Ks. tulkintakäytännöstä *PeVL 23/2001 vp.*

¹⁹⁷ Näin myös *Perustuslaki 2000* -komitea, 268. Huom! *UaVL:ssa 6/1998 vp.* kiinnitettiin huomiota siihen, että 94.3 § velvoittaa kaikkia Suomen päätöksentekovaltaa käyttäviä viranomaisia ja rajoittaisi viime kädessä myös eduskunnan valtaa hyväksyä säännöksen vastaisia velvoitteita. Säännöksellä asetetaan raja, joka sitoo Suomen asettamia sopimusneuvottelijoita ja Suomen hallitusta sen harkitessa kansainvälisen sopimuksen allekirjoittamista. Siitä ei kuitenkaan voida tehdä

ten myös sellaista EU:n perussopimusten muutosta, joka merkitsisi tuollaista vaaraa. On kuitenkin melko mahdoton sanoa yksiselitteisesti, milloin tuollaisessa tilanteessa voitaisiin olla, viimeistään kuitenkin siinä vaiheessa, kun EU:sta on tehty ”aito” liittovaltio siinä mielessä, että jäsenyydestä ei voi enää erota ja sen perustuslain muuttamiseen riittää jäsenvaltioiden enemmistön hyväksyntä.

Perustuslain 94.3 §:n tarkkoja syntyvaiheita on jossain määrin vaikea jäljittää. *Perustuslaki 2000* -työryhmä ei mietinnössään tuollaista säännöstä vielä ehdottanut. Työryhmä totesi vain yleisesti (s. 86), että perustuslaissa voisi olla säännös Suomen osallistumisesta valtioiden yhteistoimintaan yhdentyneen Euroopan kehittämiseksi. Säännöksellä olisi ainakin periaatteessa mahdollista asettaa joitakin aineellisia ehtoja sille yhdentymiskehitykselle, johon Suomi oman perustuslakinsa nojalla saa osallistua. Toisaalta työryhmä kiinnitti huomiota (s. 102–104) siihen, että kysymys poikkeuslakimahdollisuuden säilymisestä ulottaa vaikutuksensa hyvin laajalle perustuslain kirjoittamistapaan. Työryhmä korosti, että jos poikkeuslakimenettelyä ei ole käytettävissä, joudutaan perustuslain tekstin tasolla huolehtimaan riittävästä joustavuudesta. Tällä näkökohdalla on merkitystä esimerkiksi keskusteltaessa EU:n jäsenyyden vaikutuksista perustuslain kannalta. Kun poikkeuslakimahdollisuus kuitenkin säilyi, haluttiin perustuslaissa muutoin asettaa tietyt rajat yhdentymiskehitykselle. Tämä tapahtui toisaalta perustuslain 94.3 §:n ja toisaalta 73.1 §:n avulla, joiden sisältö ei kuitenkaan välttämättä ole identtinen. Viimeksi mainittu säännös tarkoittaa hallituksen esityksen mukaan (s.125) sitä, ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen.

Perustuslaki 2000 -komitea ei ehdotustaan 94.3 §:n osalta juuri perustellut.¹⁹⁸ Ilmeisesti tuollaiseen säännöksen päädyttiin sen jälkeen, kun oli luovuttu ajatuksesta, että perustuslakiin olisi otettu yleinen säännös toimivallan siirrosta kansainvälisille järjestöille.¹⁹⁹ Tuollaisella säännöksellä olisi voitu asettaa siirrolle myös aineellisia rajoituksia, kuten eräissä muissa EU:n jäsenmaissa on tehty. Komitean työskentelynsä puolivälissä (9.12.1996) julkistamaan Hallitusmuodon tekstiluonnokseen tuollainen säännös vielä sisältyi (96 §: *Toimivallan siirtäminen kansainvälisille järjestöille*). Säännösehdotuksen mukaan tuollainen ”toimivallan siirto ei saa vaarantaa kansanvaltaisen valtiosäännön perusteita eikä perusoikeuksia”.

johtopäätöstä, jonka mukaan Suomi voisi irtautua muodollisesti hyväksytystä sopimuksesta vain sen takia, että sen katsotaan olevan valtiosäännön perusteiden vastainen.

¹⁹⁸ Vrt. myös *HE 1/1998 vp.*, 150.

¹⁹⁹ Tätä korostaa myös *Meres-Wuori* (1999), 2.

Mitä kansanvallalla, ”valtiösäännön kansanvaltaisilla perusteilla”, tuossa yhteydessä tarkasti ottaen tarkoitetaan? Tarkoittaako se sitä, että kansainvälinen velvoite ei saa saattaa kyseenalaiseksi eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimeenä? Vai kansan/kansalaisten valtaa yleisemmin?²⁰⁰ Kansanvaltahan toteutuu perustuslain 2.1 §:n mukaan eduskunnan kautta, ja kansan tahto puolestaan näkyy välittömästi eduskunnan kokoonpanossa. Perustuslain 94.3 §:ssä ei sitä vastoin nimenomaisesti viitata eduskuntaan eikä edustusperiaatteeseen.

Perustuslain 94.3 §:n osalta ei ole vielä soveltamiskäytäntöä, ellei tehdä johtopäätöksiä siitä seikasta, että Nizzan sopimuksen kohdalla kyseinen perustuslainsäännös ei ainakaan tietoisesti noussut esille.²⁰¹ Tutkijoista ainakin *Jyräki* ja *Saraviita* ovat ottaneet asiaan nimenomaisesti kantaa.²⁰² Jyrängin mukaan perustuslain 94.3 § osoittaa kansainvälisen yhteistyön ääriarajat: yhteistyötä ei saa organisoida kansainvälisin velvoittein siten, että valtiösäännön kansanvaltaiset perusteet vaarantuvat. Koska poikkeuslakia ei perustuslain 73.1 §:stä johtuen voida käyttää 94.3 §:n syrjäyttämiseksi, Jyräki päättyy siihen, että jäljelle jää vain sen sanamuodon muuttaminen.²⁰³ Konkreettisina tapauksina, joissa PeL 94.3 § voisi aktualisoitua, Jyräki tuo esiin Euroopan unionin jäsenyysselvoitteiden syvenemisen tai Suomen mahdollisen NATO-jäsenyyden. Hänen esimerkinsä liikkuvat kuitenkin varsin yleisellä tasolla. Hänen mukaansa unionin päätöksentekorakenteeseen liittyvät demokratiavajavuudet tekevät kyseenalaiseksi, kuinka pitkälti perustuslain mukaan demokraattisten instituutioiden valtuuksia voidaan siirtää demokratiavajeesta kärsivälle unionille. Siirtoa ei ole mahdollista

²⁰⁰ Vrt. myös *UaVL 6/1998 vp.* Valiokunta piti ko. säännöstä periaatteellisesti tärkeänä, mutta totesi samalla sen sisällön riippuvan siitä, miten ”valtiösäännön kansanvaltaiset perusteet” sisältö tulkitaan.

²⁰¹ Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että uuden perustuslain täysivaltaisuussäännöksen tulokinnan lähtökohtana on se, että Suomi on Euroopan unionin jäsen. Unionin toiminnan tavanomaisena pidettävä kehittäminen institutionaalisella tasolla on yleensä merkityksetöntä täysivaltaisuuden kannalta. Tarkemmin ks. *PeVL 38/2001 vp.* Ehkä taktisista (poliittisista) syistä johtuen ei haluttu ottaa esille kansanvaltaisuutta, vaikka se olisi hyvin sopinut tuohon yhteyteen. Vrt. myös mitä edellä sanoin HM:n osalta ja ks. esim. *PeVL 15/1992 vp.*, jossa pohdittiin toki eduskunnan asemaa, muttei mainittu kansansuvereenisuutta. HM 2 §:n loukkausta tuolla tavoin pidettiin täysivaltaisuuden (suvereenisuuden) rajoituksena, joten lisäksi viitattiin myös HM 1 §:ään.

²⁰² Ks. esim. *Saraviita* (2000), 474–476. Yleisellä tasolla puhuttaessa säännöksen on katsottu estävän Suomen mukanaolon EU:n mahdollisessa liittovaltiossa. Ks. tässä yhteydessä myös *Sipponen* (2002).

²⁰³ Vaihtoehtoisena tulkintana hän esittää, että PeL 94.3 § on tuonut ensimmäisen ns. ehdottoman (muuntamiskiellon alaisen) perustuslainkohdan Suomen valtiojärjestykseen. Hän viittaa tältä osin Saksan perustuslaissa omaksuttuun ratkaisuun: tietty perustuslain ydinosa on kokonaan perustuslainsäätäjänkin ulottumattomissa. Ks. myös *Jyräki* (2000), 62, 218 ja sama (2003), 255–256. Tuollainen tulkinta ei kuitenkaan ole täysin vakuuttava. Jos niin olisi haluttu tehdä, siitä olisi mielestäni pitänyt ottaa nimenomainen maininta perustuslakiin. PeL 94.3 §:n tulkinnasta ks. myös *Jyräki* (2003), 330–331, 340–342.

toteuttaa edes perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, jos kansalaiset eivät pääse vaikuttamaan itseään koskevaan päätöksentekoon sillä tavoin, kuin perustuslain 1 §:ssä edellytetään. Mitään periaatteellista estettä ei sille ilmeisesti Jyrängin mukaan kuitenkaan olisi, jos EU:n päätöksentekoa ensin demokratisoitaisiin.²⁰⁴ Toisaalta hän kuitenkin heti tuon jälkeen toteaa, että ”unionin demokratiaongelma ei ole vain sen rakenteissa vaan esimerkiksi myös unionin tosiasiallisessa monikielisyysdessä”. Hänen mielestään ”demokratia ei toteudu ilman ryhmäkohtaisen organisoitumisen, eri kieli- ja sosiaalisten ryhmien yhdenvertaisen osallistumisen tosiasiallista mahdollisuutta. Tälle kaikelle kielellinen moninaisuus voi asettaa esteitä, jotka eivät ole voitettavissa oikeussäännöin”. Tuo lienee tulkittavissa siten, että hänen mielestään demokratia voi toteutua vain kielellisesti ym. yhtenäisessä (kansallis)valtiossa. Hän on siten tuolta osin hyvin paljon samoilla linjoilla Saksan valtiosääntötuomioistuimen kanssa, jonka *Maastricht*-tuomioon vuodelta 1993 olen jo edellä useaan otteeseen viitannut.²⁰⁵ Tällaisessa tarkasteltavassa on se ongelma, että kansallisvaltiollisen demokratian toimivuutta ei edes kyseenalaisteta, vaan sen oletetaan ilman muuta toimivan myös käytännössä niin kuin sen teoreettisten olettamusten mukaisesti pitäisikin toimia. Sen sijaan EU:ssa demokratia ei noiden olettamusten mukaisesti voi edes lähtökohtaisesti toimia. Tietenkin voidaan sanoa, että Suomi on kielellisesti paljon yhtenäisempi kuin monet muut EU-maat, joten Suomen tilanne ei ole täysin rinnastettavissa niihin.

Kuitenkin olen sitä mieltä, että yksioikoinen Suomi (jäsenvaltio)–Euroopan unioni-vastakkainasettelu ei ole oikeutettu, vaan kansanvallan (demokratian) toteutumista pystytään arvioimaan vasta arvioitaessa EU:n ja sen jäsenvaltion yhdessä muodostamaa kokonaisuutta ja ottamalla huomioon myös jäsenvaltiota alemmat tasot kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta katsottuna. On muistettava, että EU ei ole jäsenvaltioista irrallinen ja että EU:n päätöksentekijät ovat nimenomaan sen omien jäsenvaltioiden kansalaisia. Kansalainen käyttää hänelle kuuluvia demokraattisia oikeuksia sekä jäsenvaltiossa että EU:ssa, ja kansanvallan toteutumista on syytä arvioida vasta tuon kokonaisuuden perusteella. Tämän puolesta puhuu myös uudessa perustuslaissa turvattu kansainvälisyysperiaate, ja perustuslain lähtökohdaksi on omaksuttu ajatus siitä, että Suomi on EU:n jäsen.

²⁰⁴ Ks. *Jyränki* (2000), 217, joka pohdittuaan ensin eräitä konkreettisia tilanteita silmällä pitäen (esim. jos jäsenvaltioilla ei enää olisi valtaa päättää toimivallan jakautumisesta unionin ja sen jäsenvaltioiden kesken) PeL 94.3 §:n mahdollista sovellettavaksi tulemistä toteaa sen jälkeen: ”Asiaan luonnollisesti vaikuttaa unionin sisäisen järjestysmuodon kehitys.”

²⁰⁵ Vielä selvemmin ks. *Jyränki* (1999), 61–81. Ks. myös *Curtin* (1997), 48–51, joka vahvistaa käsitystäni siitä, että Jyrängin ajattelutapa muistuttaa suuresti Saksan valtiosääntötuomioistuimen esiin tuomia näkemyksiä. Jyrängin tulkinta siitä, miksi ”yhteisöjen byrokraattinen koneisto ei ole tehokkaassa demokraattisessa ohjauksessa – ei Euroopan parlamentin eikä jäsenvaltioiden parlamenttien kautta”, ks. myös *Jyränki* (1998), 310–311.

Koska lähtökohtana itselläni kansanvallan periaatetta tulkitessani ovat kansalaiset ja tulkiten perustuslain lausumaa ”valtiovalta kuuluu kansalle” sananmuikaisesti, en näe kansalaisia vain valtion perustana, vaan myös itsenäisesti toimivina yksilöinä.²⁰⁶ Siten en voi ilman muuta hyväksyä sitä suomalaisen valtiosääntöoikeuden perinteistä, muun muassa jo *Rafael Erichin* 1920-luvulla nimenomaisesti ilmaisemaa käsitystä, jonka mukaan valtiovalta kuuluuikin valtiolle itselleen – ei sen sijaan kansalle. En halua tällä kuitenkaan vähätellä eduskunnan asemaa, mutta ehkä suomalaista valtiosääntöoikeudellista ajattelutapaa hallitsee liikaa se, että kaikki mitä eduskunta tekee, on ilman muuta kansanvaltaista ja edustaa kansalaisten mielipidettä. Ei välttämättä edes haluta hyväksyä ajatusta, että on olemassa muitakin tapoja kansalaisten käyttää heille perustuslain nojalla kuuluvaa valtaa.

3.2 OIKEUSVALTIOPERIAATE SUOMESSA

Oikeusvaltioperiaate ei avaudu vielä pelkän perustuslain tekstin pohjalta kovin helposti, eikä oikeusvaltion määrittelemine ole muutoinkaan tänä päivänä aivan yksinkertaista.²⁰⁷ Lyhyesti sanottuna perustuslain 2.3 §:ssä esiin tuotu oikeusvaltioperiaate tarkoittaa sitä, että julkisen vallan käyttäjällä tulee olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Sitä kautta oikeusvaltio liittyy myös perustuslaissa mainittuun kansanvallan periaatteeseen.

Perustuslain tekstin nojalla voitaisiin ensi näkemältä päätellä, että oikeusvaltiossa on kyse pelkästään muodollisesta periaatteesta (”julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin”). Mikä tahansa laki ei kuitenkaan kelpaa täyttämään perustuslain asettamia vaatimuksia, sillä laeille asetetaan muualla perustuslaissa myös sisällöllisiä vaatimuksia erityisesti sitä kautta, että perusoikeuksien turvaaminen asetetaan 22 §:ssä lainsäätäjän nimenomaiseksi velvollisuudeksi.²⁰⁸

²⁰⁶ Ilmeisesti samaa tarkoittaa myös *Husa* (1994), 95–96, joka toteaa (tosin ennen uutta perustuslakia ja EU-jäsenyyttä kirjoittamassaan artikkelissa), että ”kansanvaltaisuuden ydinajatus ei ehkä sittenkään pidä sisällään ajatusta kansallisvaltioisesti suvereenista kansasta. Keskeistä on pikemminkin tavallisten yksilöiden mahdollisuus osallistua itseensä kohdistuvaan vallankäyttöön”.

²⁰⁷ Sekä *Jyräki* (2002), 23–24, että *Tuori* (2002), 49, ovatkin kiinnittäneet huomiota siihen, että oikeusvaltio-käsitteeseen on pyritty koko ajan lataamaan uusia ainesosia (”sisällyttämään siihen kaikki mahdollinen positiiviseksi koettu”). Samalla oikeusvaltio-käsite on menetännyt erottelukykyyä, joten Jyrängin mielestä saattaisi olla aiheellista käyttää kolmijakoa demokratia – oikeusvaltio – ihmisoikeusvaltio.

²⁰⁸ Ks. myös *Hidén*, LM 1996, 763, joka korostaa, että perusoikeusuudistuksen jälkeen ei ole riittävää puhua vain suojasta ja sen suuntautumisesta (jotakin vastaan), vaan on aiheellista tarkastella yleensä julkisen vallan velvoitteita perusoikeuskysymyksissä ja perusoikeusturvan merkitystä julkisen vallan eri toiminnoissa.

Oikeusvaltio ei ole kuitenkaan aina ilmennyt samaan tapaan sisällöllisenä oikeusvaltiona, miksi se tänä päivänä ymmärretään, vaan varhaisempi, saksalais-peräinen traditio ymmärsi oikeusvaltion pelkästään muodollisesti. Ylipäätään oikeusvaltio on alun perin paljolti saksalainen käsite, ja Suomen valtio-oikeudellinen järjestelmä on ylipäätään saanut paljon vaikutteita juuri Saksasta ja nimenomaan siellä 1800-luvun loppupuolella vallinneesta valtio-oikeudellisesta positivismista. Erityisesti *Tuori* on useassa eri yhteydessä kuvannut saksalaista oikeusvaltiomallia siihen tapaan, että vuoden 1871 yhtenäissaksalaisen valtiosäännön antamisen jälkeen valtio oli yksityisoikeudellisiin oikeussubjekteihin rinnastuva tahtoyhteisö, oikeushenkilö.²⁰⁹ Oikeus samastettiin tämän jälkeen positiiviseen, valtioelinten asettamaan oikeuteen. Samalla oikeusvaltio muuttui muodolliseksi käsitteeksi, josta ei voitu enää johtaa sen paremmin positiivista oikeutta kuin ylipäätään mitään valtiotoimintoja koskevia sisällöllisiä vaatimuksia. Oikeusvaltion sisältö tiivistyi hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen yhdistettynä suojattuun yksityisautonomiaan.

Myös Suomen vuoden 1919 HM 92.1 §:ään otettu säännös hallinnon lainalaisuudesta ("kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava") edustaa hyvin tuon aikakauden lähtökohtia. Silloin oli tärkeää varmistaa, että hallintotoiminta pysyisi lain rajoissa (= mielivallan kieltö).²¹⁰ Näin huolehdittiin siitä, että yksilöille turvattiin tietty, myös hallintotoiminnalta vapaa vapauspiiri. Perusoikeuksien rooli tulikin pääasiassa näkyviin juuri tätä kautta. Hallitusmuodon säätämisen aikaan perusoikeuksien ei sitä vastoin katsottu juurikaan kohdistuvan lainsäätäjään, rajoittavan tämän valtaa, perustuslain omaisuudensuojasäännöstä lukuun ottamatta, jonka osalta kehitettiin oppi ns. saavutettujen oikeuksien perustuslainsuojasta.²¹¹ Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että jos omaisuuden perustuslainsuojaa loukattiin, tuli sitä tarkoitettava lakiehdotus säätää perustuslainsäätämisyksiksessä eli poikkeuslakina.²¹²

Viimeistään toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä tilanne on kuitenkin muuttunut selkeästi, eikä oikeusvaltiota ymmärretä enää yksinomaan muodollisesti, vaan nykyään oikeusvaltion sisällöllinen puoli korostuu voimak-

²⁰⁹ Tiivistetysti ks. esim. *Tuori* (2002), 53–56.

²¹⁰ HM 92.1 §:n taustasta tarkemmin ks. *Sinisalo*, LM 1968, 19–21.

²¹¹ *Jyrängin* (1989), 490–492, mukaan "ei ole mitään varmoja merkkejä siitä, että hallitusmuotoon suunniteltuja perusoikeussäännöksiä olisi vuosien 1917–1919 vaiheilla yleisesti ajateltu lainsäätäjääkin sitoviksi". Samoin ks. *Perusoikeustyöryhmän muistio* (1982), 4–5. Ks. myös *Kastari* (1972), 31.

²¹² Poikkeuslaki-instituution läpimurto tapahtui Suomessa vv. 1917–1921. Selvästi suurin osa alkuaikeiden poikkeuslaeista koski omaisuudensuojaa, vaikka säätämisyksiköiden perustelut olivatkin usein varsin puutteellisia. Ks. tarkemmin *Jyränki* (1990a), 55–59. "Poikkeuslaki"-sanalla oli toiseen maailmansotaan saakka varsin negatiivinen lataus, ja myöhemmin sen tultua neutraaliin käyttöön sillä tarkoitettiin pitkään erityisesti määräaikaisia poikkeuslakeja.

kaasti.²¹³ Tämä merkitsee sitä, että tänä päivänä korostetaan valtion itserajoitusta: myös valtio on sidottu asettamaansa oikeuteen. Tämä puolestaan tarkoittaa muun muassa sitä, että perustuslain perusoikeuksien turvaa koskevia säännökset rajoittavat myös lainsäätäjän valtaa. Perusoikeudet eivät ole enää yksinomaan vapausoikeuksia, vaan tunnustetaan myös sosiaalisia perusoikeuksia, jotka asettavat valtiolle aktiivisia toimintavelvoitteita. Perustuslakien noudattamista ovat kontrolloimassa tietyt perustuslaissa luodut valvontamekanismit, Suomessa etenkin ennakkokontrolli eduskunnassa.

Lisäksi oikeusvaltioon kuuluu tärkeänä osana demokraattisen lainsäätämisen menettelyn korostaminen; oikeusvaltio on mahdollinen vain demokraattisena oikeusvaltiona.²¹⁴ Kun hallintoviranomaiset ja tuomioistuimet ovat sidottuja noudattamaan lakeja, toteutuu oikeuden legitiimiys tuotakin kautta. Siten vallanjako on olennainen osa oikeusvaltiota. Tätä kautta tulee esiin myös oikeusvaltioperiaatteen läheinen yhteys kansansuvereenisuusperiaatteeeseen.

3.2.1 Perusoikeudet osana oikeusvaltion toteutumista

Suomen uutta perustuslakia koskevasta hallituksen esityksestä (*HE 1/1998 vp.*, 74) käy selvästi ilmi, että oikeusvaltiolla tarkoitettiin sisällöllistä, demokraattista oikeusvaltiota. Tällä tarkoitan esimerkiksi hallituksen esityksen viittausta siihen, että ”julkisen vallan väärinkäyttöä vastaan on perustuslaissa luotu useita takeita. Keskeinen merkitys on tältä osin erityisesti perustuslain 2 luvun perusoikeussäännöksillä, jotka täsmentävät perustuslain 2 §:n 3 momentin julkisen vallan käyttämiselle asettamia vaatimuksia.” Käytäntöön sovellettuna edellä sanottu tarkoittaa esimerkiksi sitä, että poliisin on käyttäessään hänelle lain mukaan kuuluvia voimakeinoja otettava huomioon myös perustuslain perusoikeussäännökset. Tämä ei ole sinänsä uuden perustuslain mukanaan tuoma uutuus, vaan perusoikeuksien huomioon ottamista viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa käytettäessä korosti esimerkiksi *Kari Sinisalo* jo vuonna 1973. Hänen jo klassiseksi muodostuneen toteamuksensa mukaan ”poliisin valta mukautuu perusoikeuksiin, eivätkä perusoikeudet poliisin valtaan”.²¹⁵ Esimerkkinä tästä hän viittasi

²¹³ Suomen oikeusjärjestelmästä voidaan *Jyrängin* mukaan jäljittää useita päällekkäisiä oikeusvaltio-käsitteen historiallisia kerrostumia. Niistä 4 ensimmäistä kerrostumaa hän lukee muodollisen oikeusvaltio-käsitteen aineksiksi ja 5. kerrostuma viittaa hänen mukaansa aineelliseen oikeusvaltio-käsitteeseen. 5. kerrostumaan hänen mukaansa kuuluu ajatus, että yksilön asemaa ovat suojaamassa kaikkia julkisia toimintoja sitovat perusoikeudet. Tarkemmin ks. *Jyränki* (2002), 23. Hän kiinnittää huomiota myös niihin eroihin, joita oikeusvaltion sisällössä oli valtiosääntökomitean mietinnössä v. 1974 ja toisaalta perusoikeuskomitean mietinnössä v. 1992.

²¹⁴ Ks. myös *Tuori* (2000), 107–135 (mm. julkisuus ja kansalaisyhteiskunta demokraattisen lainsäätämisen menettelyn edellytyksinä). Vrt. Euroopan unioni, jonka osalta samasta teemasta käydystä keskustelusta (*Habermas* ym.) ks. *European Law Journal*, Vol. 1 (1995), No. 3.

²¹⁵ *Sinisalo* (1973), 133.

siihen, että poliisin on jätettävä mahdollisimman vähiin kodin piiriin kohdistuva asioihin puuttuminen, vaikka liikutaankin poliisilain toimivaltasäännösten pohjalla. Toisin sanoen poliisin oli otettava huomioon [HM 11 §:n] tarkoitus kodin erityisestä suojaamisesta. Vaikka tuollainen ajattelutapa on jo tänä päivänä varsin vakiintunut, ei se sitä suinkaan ollut vielä runsas kolmekymmentä vuotta sitten.

Hallitusmuotoa säädettäessä viime vuosisadan alussa ei vielä ilman muuta lähdetty siitä, että perusoikeussäännökset sitoisivat myös lainsäätäjän toimintaa. Vasta 1920-luvulta alkaen vähitellen alkoi vakiintua käsitys, että kaikilla HM II luvussa turvatuilla perusoikeuksilla on myös eduskuntalain säätäjää vastaan turvattu ydinosa. Aluksi merkitystä oli – omaisuuden suojan ohella – lähinnä sananvapaudesta ja yhdistymisvapaudesta.²¹⁶ Kuitenkin ehkä vasta 1970-luvulta alkaen voidaan selkeästi sanoa, että kaikilla perusoikeuksilla tunnustettiin myös käytännössä olevan tietty ydinosa, jonka loukkaaminen lailla vaatii aina perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Tosin mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta oli kysymys, sitä pitemmälle menevät rajoitukset olivat sallittuja tavallisella lailla.²¹⁷

Perusoikeuksien kohdistuminen lainsäätäjään tarkoitti samalla sitä, että niillä ei juuri muussa suhteessa merkitystä ollutkaan. Tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset eivät käytännössä juurikaan niihin viitanneet. Näin *Mikael Hidén* kuvasi silloista tilannetta vuonna 1971 julkaisemassaan perusoikeuksien yleisiä oppeja koskevassa artikkelissaan. Perusoikeussuoja olikin Suomessa pitkään paljolti vain muodollista suojaa. Se näkyi lähinnä säätämisyjärjestyksen valinnassa, jossa eduskunnan perustuslakivaliokunnalla oli ratkaiseva rooli. Säädettyjen poikkeuslakien suuri lukumäärä ei välttämättä osoita sitä, että perusoikeuksien suojasta olisi Suomessa huolehdittu erityisen hyvin.²¹⁸ Sen sijaan 1980-luvulta alkaen – ja etenkin perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen vuonna 1995 – alettiin hyvin tietoisesti pyrkiä siihen, että poikkeuslakeja säädettäisiin mahdollisimman vähän, ja vuosina 1995–2000 Suomessa säädettiinkin enää vain 21 poikkeuslakia. Oli omaksuttu ns. poikkeuslakien välttämisen periaate etenkin puhtaasti kansallisissa yhteyksissä (siitä ks. *PeVL 1a/1998 vp.*) ja se vahvistettiin myös Suomen uutta perustuslakia säädettäessä (*PeVM 10/1998 vp.*, 22–23). Noin on pyritty vahvistamaan perusoikeuksien aineellista suojaa. Poikkeuslain säätämisen sijaan pyritään nykyään muuttamaan lakiehdotuksen sisältöä siten,

²¹⁶ Ks. alkuvaiheista esim. *Erich* (1924), 215–216 ja myöhemmästä kehityksestä ks. lyhyesti esim. *Jyränki*, LM 1996, 744–746.

²¹⁷ Perusoikeussuojan rajoittuminen aiemmin pelkästään omaisuuden suojan ympärille käy hyvin ilmi *Kastarin* v. 1972 ilmestyneestä ”Kansalaisvapauksien perustuslainturva” -kirjasta. Ks. esim. s. 25, 55–126.

²¹⁸ Samaa kiinnitettiin huomiota myös *Perusoikeustyöryhmän muistiossa* (1982), 8–11. Ks. myös *Kastari* (1972), 7, vrt. s. 59. Lukumäärätietoja vv. 1919–2000 säädetyistä poikkeuslaeista esittää *Kasurinen*, 131–134.

että se olisi mahdollisimman hyvin sopusoinnussa perusoikeussäännösten kanssa. Joka tapauksessa perusoikeuksista tehtävien poikkeuksien tulee olla mahdollisimman suppeita, eikä perusoikeuksia tule kaventaa enempää kuin on välttämätöntä (ks. tästä jo esim. *PeVL 13/1985 vp.* ja *PeVL 4/1986 vp.*).

Tuollaiseen kehitykseen oli ilmeisesti vaikuttamassa myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten Suomessa 1980-luvulla – ja etenkin 1990-luvulla Euroopan ihmisoikeussopimuksen myötä – saama aikaisempaa merkittävämpi rooli. Suomessa alettiin vähitellen 1970- ja 1980-lukujen vaihteesta lähtien korostaa, että perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttäminen ei oikeuta poikkeamaan maattamme sitovista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista, vaikka poikkeuslakimenettelyä käyttäen voitiinkin säätää Suomen oman perustuslain perusoikeussäännösten kanssa ristiriidassa olevia lakeja (ks. *PeVL 12/1982 vp.*).²¹⁹ Tämä kehitys sai vahvistuksen uudessa perustuslaissa, joka sallii vain ns. rajatut poikkeukset perustuslaista (PeL 73.1 §). Poikkeuksen rajattua luonnetta koskeva vaatimus tarkoittaa sitä, ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten esimerkiksi perusoikeusjärjestelmään kokonaisuutena.²²⁰

Perustuslain perusoikeussäännökset eivät lähtökohtaisesti ole ehdottomia, vaikkei yksittäinen perusoikeussäännös sinänsä sisältäisikään mainintaa rajoitusmahdollisuudesta. HM II luvun uudistettuun perusoikeussäännöstöön vuonna 1995 ei kuitenkaan sisällytetty mitään yleistä rajoituslauseketta, vaikka perusoikeuskomitea olikin mietinnössään sellaista ehdottanut. Komitean ehdotuksessa HM 16 §:n 1 momentti kuului: ”Perusoikeuteen voidaan lailla erikseen säätää vain sellaisia rajoituksia, jotka eivät puutu perusoikeuden olennaiseen sisältöön. Rajoitusten on oltava sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa ja välttämättömiä yksilön vapauden turvaavassa oikeusvaltiossa.”²²¹ Siten perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset määräytyvät osaksi perusoikeuksia koskevien yleisten oppien ja osaksi eräisiin perusoikeussäännöksiin liittyvien, luonteeltaan kvalifioitujen lakivarausten perusteella (jälkimmäisistä tarkemmin ks. *PeVM 25/1994 vp.*, 5). Uudistuksessa haluttiin perustuslakivaliokunnan kannan mukaan nimenomaan luopua vuoden 1919 Hallitus-

²¹⁹ Noin jo *Saraviita* (1978), 231. Menettelyllisestä ja aineellisesta perusoikeussuojasta ks. myös *Perusoikeuskomitean mietintö* (KOM 1992:3), s. 114–117. Ks. myös *Jyräinki* (1998), 180–181 ja *Saraviita* (1998), 33–34.

²²⁰ Uuden perustuslain voimassaolon aikana on tähän mennessä säädetty vain yksi poikkeuslaki puhtaasti kansallisessa yhteydessä (kyse oli nuorisorangaistuksen kokeilemisesta), ks. *PeVL 59/2001 vp.*: eri paikkakunnilla asuvia kohdeltiin eriarvoisesti, joten rikottiin perustuslain yhdenvertaisuussäännöstä. Perustuslakivaliokunta vahvisti tällöin uudelleen ns. poikkeuslakien välttämisen periaatteen.

²²¹ Perusteluista ks. *Perusoikeuskomitean mietintö*, 378–379, ks. myös s. 138–141. Komitea ehdotti myös luovuttavaksi poikkeuslakimenettelystä perusoikeuksien osalta (s. 141–148), mihin ajatukseen em. rajoituslauseke oli kytkeyty.

muodon aikaisesta käytännöstä, koska ”useimmat nykyisten perusoikeussäännösten lakivaraukset ovat luonteeltaan ns. yksinkertaisia lakivarauksia, jotka valtuuttavat perusoikeuden rajoittamiseen lailla mutta eivät aseta lainsäätäjän harkintavallalle mitään rajoittavia kriteerejä. Perusoikeusuudistusta valmisteltaessa tällaista kirjoittamistapaa ei ole pidetty nykyaikaisen perusoikeussääntelyn vaatimusten mukaisena.”

Perustuslakivaliokunta lausui julki em. mietinnössään eräitä perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia, jotka koskivat ilman rajoituslauseketta tai lakivarausta kirjoitettuja perusoikeuksia. Samalla tavoiteltiin joustavuutta, jotta perusoikeussäännökset säilyttäisivät soveltamiskelpoisuutensa muuttuvissakin oloissa. Kysymys lainsäätäjän oikeudesta rajoittaa perusoikeuksia jäisi vastaisuudessa merkittävässä määrin eduskunnan, viime kädessä perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi. Tärkein perustuslakivaliokunnan asettamista vaatimuksista on yhä kuitenkin vaatimus, että perusoikeuksien rajoitusten tulee aina perustua eduskunnan säätämään lakiin.²²² Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa alemmalle säädöstasolle. Lailla säätämistä koskevan vaatimuksen taustalla on ajatus suojata yksilöiden perusoikeuksia lakiin perustumattomilta viranomaisten mielivallalta. Sama ajatus oli jo vuoden 1919 Hallitusmuodon perusoikeussäännösten taustalla.²²³ Kyseessä onkin oikeusvaltioperiaatteen keskeinen ajatus. Lisäksi perustuslakivaliokunta edellytti, että perusoikeuksien rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltäviä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Lisäksi rajoitusten tulee olla hyväksyttäviä, ja rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima, eikä tavallisella lailla voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Rajoitusten tulee myös olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Tämän lisäksi valiokunta korosti, että perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä, eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.²²⁴

Myös ennen perusoikeusuudistuksen toteutumista käytäntö oli vähitellen jo edennyt edellä kuvattuun suuntaan, vaikka aiempina vuosikymmeninä perusoikeuksien rajoituksia oli hyväksytty hyvinkin alhaisella säädöstasolla: kunnallisissa järjestyssäännöissä, vankiloiden, koulukotien ym. sisäisissä ohjesäännöissä

²²² Sama on nyttemmin pääteltävissä myös PeL 80 §:stä, jonka mukaan ”lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ja asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan”. Sen perusteluista ks. *HE 1/1998 vp.*, 131–132. Lailla säätämisen vaatimuksista ks. tarkemmin esim. *Hidén* (1999), 7–8.

²²³ Siitä ks. myös *Kastari* (1972), 42.

²²⁴ Mahdollisista ongelmista, joita noiden periaatteiden noudattamisessa saattaa ilmetä, ks. *Jyränki* (1998), 190 ja *Hidén* (1999), 8. Perusoikeuksien rajoittamista koskevasta tulkintakäytännöstä ks. tuoreesti esim. *Jyränki* (2003), 484–490 ja *Hidén*, LM 2002, 1168–1184.

jne. 1970-luvulla alkoi vähitellen vakiintua käsitys, että kaikki ihmisten perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää eduskuntalakia, oli sitten kyse lapsista, vankeista, virkamiehistä tai kenestä tahansa yksilöstä.²²⁵

Eduskuntalakivaatimusta voidaan perustella myös kansanvaltaisuuden vaatimuksella; kansan valitsema eduskunta on demokratian näkökulmasta sopivin elin päättämään perusoikeuksien rajoituksista. Asia voidaan ilmaista niinkin, että ”yksilön oikeusasemasta – oikeuksista ja velvollisuuksista – saadaan oikeusvaltiossa määrätä vain sellaisen elimen päätöksin, jonka asettamiseen yksilö itse voi vaikuttaa, ts. eduskuntalailla”.²²⁶

Joskus on syntynyt sekaannuksia siitä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen eri artikloiden rajoituslausekkeissa (esimerkiksi 8 artiklan 2 kappaleen mukaan ”viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi milloin laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden –”) ”lailla” ei välttämättä aina tarkoiteta eduskuntalakia, vaan esimerkiksi Suomen osalta myös asetus voi periaatteessa olla tuolloin tarkoitettu ”laki”. Laki on tässä yhteydessä ymmärrettävä pikemminkin aineellisessa kuin muodollisessa mielessä. Vaikka em. sopimusmääräys edellyttääkin, että rajoitukset perustuvat valtionsisäiseen oikeuteen, on tämä kuitenkin vain perusedellytys rajoitusten soveltamiselle, ja ollakseen ”laki” sopimuksen tarkoittamassa mielessä valtionsisäisen normin on täytettävä eräitä lisäedellytyksiä. Tosin ihmisoikeustuomioistuimien on lähtenyt siitä, että vakiintuneella oikeuskäytännöllä voi olla muissakin kuin *common law* -maissa olla merkitystä pohdittaessa, onko ihmisoikeuden rajoitus perustunut lakiin. Ollakseen ”laki” normin tulee olla ”saatavilla”, ts. se on julkaistava. Ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt myös, että valtionsisäinen oikeus antaa riittävää suojaa viranomaisten taholta tulevia mielivaltaisia puuttumisia vastaan. Normia ei voida pitää ihmisoikeussopimuksen edellyttämänä lakina, jos sitä ei ole muotoiltu tietyn ennustettavuuden turvaavalla tarkkuudella. Laki voi antaa jossain määrin harkintavaltaa viranomaisille, mutta lain tulee määritellä harkintavallan rajat täsmällisyydellä, joka on olosuhteet huomioon ottaen riittävä. Suomalainen ihmisoikeustuomari *Matti Pellonpää* on kuitenkin todennut, että eduskuntalaki täyttäneen Suomen oloissa parhaiten laillisuusvaatimuksen taustalla olevan *rule of law* -periaatteen.²²⁷

Sama asia on nyttemmin noussut esille myös EU:n perusoikeuskirjan tulkinassa. Miten huolehtia siitä, että oikeusvaltiolliset periaatteet toteutuvatkin sen-

²²⁵ Ks. tarkemmin *Hidén* (1971), 19, 73–76 ja sama (1978), 67–82. Ks. myös *Perusoikeustyöryhmän muistio* (1982), 42 ja *HE 309/1993 vp.*, 25, 29. Laitoksissa olevien lasten perusoikeuksien toteutumisesta yhä esiintyvistä ongelmista ks. *Nieminen*, LM 2004, 606–610.

²²⁶ Noin *Jyräki* (1998), 97. Ks. myös *Jyräki* (2002), 25, jossa hän korostaa eduskuntalain käyttämisvaatimuksen olevan osa demokraattista legitimaatioketjua.

²²⁷ *Pellonpää* (2000), 196–197. Tarkemmin laillisuusperiaatteesta tuolta osin, ks. sama, 194–200.

kin yhteydessä? Perusoikeuskirjan 52.1 artiklan mukaan ”tässä perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan *lailla*, ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.” Koska monien jäsenmaiden perustuslaeissa on lähtökohtana sama ajatus kuin Suomessa, eli että perusoikeuksien rajoittamisesta tulee aina säätää eduskuntalailla ja asiaa perustellaan juuri demokratian asettamilla vaatimuksilla, vaikkakin esimerkiksi saksalainen ja ranskalainen traditio eroavat tuolta osin jossain määrin, on eri tahoilla syntynyt epäselvyyttä siitä, mitä perusoikeuskirjan 52.1 artiklan ”*lailla*” tarkoitetaan.²²⁸ Huomiota on tällöin kiinnitetty nimenomaan demokraattisuusaspektiin.

Kyseinen perusoikeuskirjan 52.1 artiklan rajoitussäännös näyttää hyvin samansisältöiseltä kuin moniin ihmisoikeussopimuksiin, esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen, sisältyvät oikeuksien rajoitusedellytyksiä koskevat määräykset. EU:n perusoikeuskirjan osalta *lailla* säätämisen vaatimus on kuitenkin jossain määrin epäselvä, eikä voida ilman muuta sanoa, onko ”*lailla* säätäminen” sidoksissa säädöksen antamismenettelyyn vai sisältöön. *Lailla* säätämisen vaatimus kohdistuu sekä jäsenvaltion oikeuteen että myös unionin oikeuteen. Täyttävätkö viimeksi mainitun osalta asetukset ja direktiivit *lailla* säätämisen vaatimukset? Entä päätökset, suositukset ja lausunnot?²²⁹ Epäselvää on jo pelkän tekstin perusteella sekin, koskeeko 52.1 artikla kaikkia perusoikeuskirjassa turvattuja oikeuksia, myös niitä (6, 7, 11 ja 12 artikloissa turvatut oikeudet), jotka on kirjoitettu varsin ehdottomaan muotoon (vrt. esim. 8.2, 9 ja 14.3 artiklat). Periaatteessa näihin epäselviksi jääviin kysymyksiin on mahdollista saada lisävalaistusta EY:n tuomioistuimen tulkintakäytännön myötä viimeistään sitten, kun perusoikeuskirjasta tulee oikeudellisesti sitova osana EU:n perustuslakia, mutta siihen voi mennä vielä aikaa.

Esimerkiksi *Dimitris Triantafyllou* on sitä mieltä, että EU:n perusoikeuskirjan 52.1 artiklaa tulisi tulkita siten, että siinä halutaan varmistaa perusoikeuksien

²²⁸ Ks. puheenjohtajiston selitykset 11.11.2000 (CHARTÉ 4473/00 CONVENT 49), joista ei kuitenkaan saada lisävalaistusta asiaan. *Meyerin* toimittamassa perusoikeuskirjan kommentaarissa lähdetään (s. 583) siitä, että ”jede Einschränkung muss zunächst ’gesetzlich vorgesehen sein’. Dieser Gesetzesvorbehalt ist wie in der EMRK als **weitgefasster Rechtsnormvorbehalt** zu verstehen. Damit sind auch das Gewohnheitsrecht und – aus Sicht des Common Law besonders wichtig – das ’judge made law’ erfasst. Die Rechtsnormen können dabei dem unionalen wie dem mitgliedstaatlichen Rechtskreis entstammen. Ob im Einzelfall der Gemeinschaftsgesetzgeber oder der mitgliedstaatliche Gesetzgeber tätig wird, hängt von der Zuständigkeitsverteilung ab.”

²²⁹ Ongelmista ks. *Helander* (2001), 127–128.

rajoittamisen demokraattinen legitimitetti.²³⁰ Hän päätyy myös siihen, että 52.1 artiklassa mainitut perusoikeuksien rajoitusedellytykset koskevat kaikkia perusoikeuskirjassa turvattuja oikeuksia siitä riippumatta, onko ne kirjoitettu ehdotomaan muotoon vai onko niissä ns. yksilöity lakivaraus tai viittaus kansalliseen lainsäädäntöön. EU:n perusoikeuskirjaa sovelletaan sen 51 artiklan mukaan sekä unionin toimielimissä että myös jäsenvaltioissa, viimeksi mainituissa tosin ”ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta”. Jäsenvaltioiden osalta ”laila” ymmärretään yleensä kansanedustuslaitoksen säätämää lakia, joten demokraattisessa legitimitetissä ei tuolta osin pitäisi olla ongelmia. Tässä yhteydessä on tietenkin otettava huomioon myös *common law* -maiden erikoispiirteet.²³¹ Sen sijaan unionin lainsäädäntö muodostaa tuossa suhteessa paljon suuremman ongelman. Tämä johtuu siitä, että vain osa unionin lainsäädännöstä on Euroopan parlamentin käsiteltävänä eikä unionin toimielinten kesken ole toteutettu samantilaista vallanjakoa kuin jäsenmaissa.²³² EU:n perusoikeuskirjan toteuttaminen saattaisi tarjota hyvän mahdollisuuden yrittää poistaa paljon arvosteltua EU:n demokratiavajetta. Tällä tarkoitan sitä, että 52.1 artiklan ”lain” käsitettä voitaisiin tulkita – ja Euroopan parlamentti voisi olla aktiivisesti vaatimassa tuollaista tulkintaa – siten, että perusoikeuksien rajoittamiseen tarvitaan aina laki, joka on hyväksytty yhteispäätösmenettelyssä. Myös demokraattisesti valittu Euroopan parlamentti on silloin osallistunut tuollaisen lain hyväksymiseen. Tuollaisen edellytyksen olemassaolo olisi osaltaan omiaan vahvistamaan EU:n oikeusvaltiokehitystä, mikä asetettiin lähtökohdaksi jo Amsterdamin sopimuksessa samoin kuin EU:n perusoikeuskirjassakin.

EU:n perustuslain myötä tuo ongelma tuli osin ratkaistuksi. Tällä tarkoitan sitä, että perustuslain I-34 artiklan mukaan eurooppalaeista ja eurooppapuitelaeista päättävät Euroopan parlamentti ja ministerineuvosto yhdessä tavanomaisen lainsäätämisyjärjestyksen menettelysääntöjä noudattaen. Euroopan parlamentin rooli vahvistuu, ja sen osallistumisesta lainsäätämisprosessiin tulee pääsääntö. Sen sijaan eurooppa-asetuksista, eurooppapäätöksistä ja suosituksista on omat säännöksensä EU:n perustuslain I-35 artiklassa; niiden antamiseen ei parlamentti osallistu. Tuosta ei kuitenkaan voida vielä ilman muuta tehdä selkeää johtopäätöstä, että perusoikeuksien rajoittamisesta tulisi aina säätää eurooppalilla tai eurooppapuitelilla. EU:n perusoikeuskirjan 52.1 artikla säilyi

²³⁰ Ks. tarkemmin *Triantafyllou*, *Common Market Law Review*, Vol. 39 (2002), 53–64. Vrt. *Peers*, 167–171.

²³¹ Perusoikeuskirjan IV luku (”Yhteisvastuu”) saattaa muodostaa poikkeuksen, koska sen artikloista useassa viitataan – paitsi ”kansallisiin lainsäädäntöihin” – myös ”kansallisiin käytäntöihin” (mm. työehtosopimukset).

²³² Lainsäädäntömenettelyjen nykytilanteesta ks. EU:n tulevaisuuskonventin sihteeristön asiaa koskeva muistio, 24.7.2002 (CONV 216/02).

tuolta osin muuttumattomana EU:n perustuslaissa (II-112.1 artikla), ja sen tulkinta jäi edelleen osin avoimeksi.²³³

Vaikka tässä tutkimuksessa lähdetään siitä, että valtiosääntöoikeudellisten periaatteiden ja käsitteiden siirtäminen kansallisvaltiotasolta EU:n tasolle ei sinällään ole välttämättä ratkaisu EU:n demokratiavajeeseen tms. ongelmiin, siitä huolimatta EU:n perusoikeuskirjassa omaksutun lain käsitteen määrittäminen samaan tapaan kuin jäsenvaltioiden valtiosääntöjärjestelmissä olisi mielestäni monessa mielessä kannatettava ajatus.

Oikeusvaltion kannalta merkitystä ei ole yksinomaan sillä, miten lainsäätäjät ottaa perusoikeudet huomioon lainsäädäntötoiminnassa, vaan merkitystä on myös sillä, miten ne tulevat huomioon otetuiksi myös viranomaistoiminnassa. Perusoikeusuudistuksen jälkeen ei Suomessa ole enää ollut mitään epäselvyyttä siitä, etteivätkö perusoikeudet olisi välittömästi sovellettavaa oikeutta myös tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa (ks. *HE 309/1993 vp.*, 28–29 ja *PeVM 25/1994 vp.*, 3–4). Tällainen kanta oli saanut vähitellen kannatusta jo HM II luvun perusoikeussäännösten voimassa ollessa, mutta täysin vakiintuneena ei tuollaista tulkintaa ole voitu vielä kauan pitää. Näin oli siitä huolimatta, että alun perin perusoikeuksien kärki on suuntautunut nimenomaan hallitsijan mielivaltaisista toimenpiteistä vastaan.²³⁴

Perusoikeuskomiteassa pohdittiin erilaisia tapoja säännellä perustuslaissa tuomioistuihin ja muihin lakia yksittäisessä tapauksessa soveltaviin viranomaisiin kohdistuva velvollisuus soveltaa ratkaisuissaan välittömästi perusoikeussään-

²³³ Ks. myös myöhemmin s. .

²³⁴ Ks. *Perusoikeustyöryhmän muistio* (1982), 19–21, jossa vielä todettiin, että viranomaiset ovat Suomessa verraten harvoin perustelleet ratkaisujaan perusoikeussäännöksillä, vaikka ”Suomessakin on viimeaikaisessa oikeuskirjallisuudessa katsottu lähes yksimielisesti, että perusoikeudet velvoittavat viranomaisia.” *Hidén* (1999), 18, toteaa, että ”aikaisemmin vain doktriinin ja käytännön kypsymisen varassa ollut perusoikeussäännösten suora soveltaminen viranomaisissa sai nyt vahvistuksen perustuslainsäätäjän tahdonilmaisuissa. Perusoikeussäännökset ovat nyt selvästi osa sitä maan oikeusjärjestystä muodostavien säännösten kokonaisuutta, jota tuomioistuimet ja muut viranomaiset ovat velvolliset noudattamaan. Noudattamisvelvoite ei merkitse vain jotakin periaatteiden huomioon ottamista tai pyrkimistä perusoikeusmyönteiseen tulkintaan, vaan perusoikeussäännökset ovat sovellettavia ’lainpaikkoja’ muiden laeissa olevien säännösten tavoin.” Vrt. aikaisemmista käsityksistä esim. *Kastari* (1972), 1, 7, 53–54. Osaltaan suhtautumistavan muutosta oli omiaan edistämään *Hidénin* v. 1971 olevassa artikkelissa esitetyt näkemykset (s. 19–25). Hän viittaa siinä myös niihin muutamiin tapauksiin, joissa viranomainen oli tuohon mennessä nimenomaisesti nojannut päätöksensä HM:n perusoikeussäännöksiin. Ne kaikki olivat eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksiä (pääosin 1960-luvun lopusta ja 1970-luvun alusta). Ks. tuolta osin tapahtuneesta kehityksestä myös *Kastari* (1972), 301. Vrt. *HE 309/1993 vp.*, 29: ”Etenkin 1970-luvulta lähtien on oikeuskirjallisuudessa, perustuslain uudistamishankkeissa, ylimpien lainvalvojien päätöksissä ja myös tuomioistuinratkaisuissa korostettu viranomaisten velvollisuutta soveltaa perusoikeussäännöksiä. – Käsitys, jonka mukaan suomalaiset tuomioistuimet eivät soveltaisi hallitusmuodon perusoikeussäännöksiä, on ollut osittain perusteeton.”

nöksiä. Lopulta komitea päätyi kuitenkin ehdottamaan vain, että Hallitusmuodon perusoikeuslukuun sisällytettäisiin yleiseen muotoon kirjoitettu ja kaikkiin julkisen vallan käyttäjiin kohdistuva velvollisuus edistää perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista (ehdotettu HM 16 §, nykyinen PeL 22, § kuuluu: ”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen”). Tällaiseen ratkaisuun päätymistä perusteltiin sillä, että perusoikeussäännösten erilaiset soveltamistilanteet poikkeavat kuitenkin toisistaan siinä määrin, ettei perusoikeuksien välitöntä sovellettavuutta ollut aiheellista pyrkiä sääntelemään perustuslain yksityiskohtaisin säännöksin. Esimerkkinä tästä vedottiin siihen, että perustuslainmukaisen laintulkinnan, lain sanamuodosta poikkeamisen ja lain perustuslainmukaisuuden tutkimisen välinen rajanveto ei ole tehtävissä yleisellä tasolla.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä korostettiin koko ajan, että uudistus oli pidettävä tiukasti erillään kysymyksestä lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollin järjestämisestä.²³⁵ Jälkikontrolli toteutettiin eduskuntalakien osalta Suomessa vasta vuoden 2000 perustuslaissa (PeL 106 §). Perusoikeussäännösten soveltaminen tuomioistuimissa ei riipu sinänsä siitä, onko tuomioistuimilla mahdollisuus jättää soveltamatta perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa lakia.

Perusoikeusuudistusta koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (*PeVM 25/1994 vp.*) perustuslakivaliokunta korosti sen sijaan ns. perustuslainmukaista tai perusoikeusmyönteistä laintulkintaa: ”Tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoo perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot.” Perusoikeussäännöstä käytetään silloin tulkintaperusteena. Tällainen velvollisuus tuomioistuimille ja muille lainsoveltajille on johdettavissa myös perustuslain 22 §:stä. Myös vuoden 2000 perustuslakia säädettäessä korostettiin, että perustuslain 106 § tulisi sovellettavaksi vasta silloin, jos perustuslain ja lain välistä ristiriitaa ei ole mahdollista poistaa perustuslainmukaisen tai perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla (noin *HE 1/1998 vp.*, 164).

Perusoikeusmyönteinen – samoin kuin ihmisoikeusmyönteinen (ks. siitä jo *PeVL 2/1990 vp.*²³⁶) – laintulkinta lain soveltamistilanteessa on myös olennainen osa perustuslain 2.3 §:ssä säännellyn oikeusvaltioperiaatteen sisältöä. Kokonaan

²³⁵ Samaa korostivat myös *Hidén* (1999), 18–19 ja *Jyränki* (1998), 194–195. Vrt. myös *Scheinin*, LM 1998, 1125–1131.

²³⁶ Tuohon vaatimukseen perustuslakivaliokunta viittasi ko. Euroopan ihmisoikeussopimuksesta antamassaan lausunnossa, 3: ”Tulkintatilanteissa olisi erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällinen.” Nytemmin sama velvollisuus on johdettavissa PeL 22 §:stä.

toinen kysymys on se, miten tulee suhtautua siihen, että perustuslain perusoikeussäännökset ja ihmisoikeussopimusten säännökset eivät konkreettisesti tapauksessa vastaakaan toisiaan eikä niitä pystytä myöskään tulkinnan avulla yhdenmukaistamaan. Perusoikeusuudistuksen jälkeen tällaisten tilanteiden tosin pitäisi olla jokseenkin harvinaisia.²³⁷ Sama ongelma voi tosin nousta esille myös EU:n perusoikeuskirjan suhteen.

Perusoikeusmyönteinen laintulkinta ei kuitenkaan ollut mikään vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen mukanaan tuoma uutuus, vaan sitä oli korostettu ennenkin yhteyksissä, joissa puhuttiin perusoikeussäännösten velvoittavuuden ulottumisesta viranomaistoimintaan. Ilmeisesti ensimmäisen kerran sanaa ”perusoikeusmyönteinen laintulkinta” oli käyttänyt oikeusministeriön asettama perusoikeustyöryhmä (*Sipponen, Hidén, Karapuu, Kivivuori ja Törnudd*) muistiossaan (s. 21) vuonna 1982.²³⁸ Toisinaan on kuitenkin pelätty, että perusoikeussäännösten sitovuuden kehittäminen oikeussääntöjen soveltamistilanteiden, myös tuomiovallan käytön, suuntaan saattaa vahvistaa liikettä ns. tuomarivaltioon päin. Siinä yhteydessä on kiinnitetty huomiota myös siihen tosiasiaan, että ei ole olemassa mitään oikeudellisia keinoja pakottaa tuomioistuimia seuraamaan perustuslakivaliokunnan osoittamia perustuslainmukaisia tulkintavaihtoehtoja siinä tapauksessa, että perustuslakivaliokunta on jo sääätämisvaiheessa esittänyt kantansa siihen, miten käsillä olevaa säädöstä olisi perustuslainmukaisesti tulkittava.²³⁹ Tämä liittyy läheisesti perustuslaissa vahvistettuun valtioelinten väliseen vallanjakoon.

3.2.2 Vallanjakoperiaate

Vaikka vallanjaosta on erikseen omat säännöksensä Suomen perustuslain 3 §:ssä, liittyy vallanjako läheisesti jo 2 §:n ilmaisemaan oikeusvaltioperiaatteen muun muassa siten, että hallintoviranomaisten ja oikeudenkäyttöelinten tulee soveltaa eduskunnan säätämiä lakeja, ei sitä vastoin itse päättää niistä. Tämä kysymys on Suomessakin aiheuttanut monenlaisia erimielisyyksiä sekä poliitikkojen että myös tutkijoiden keskuudessa. Esimerkiksi *Jyrängin* mielestä demokratian ja oikeusvaltion idean suurimpaan ”hankauskohtaan” törmätään etsittäessä vastausta kysymykseen, miten parhaiten varmistaa oikeudenmukaisuus-

²³⁷ Ks. kuitenkin *HE 309/1993 vp.*, 39–40, jossa korostetaan, että perusoikeusjärjestelmälle ja kansainvälisille ihmisoikeussopimuksille jää sisällöllisestä ja osin suoraan säännöksiin kirjoitetuista liitännöistä riippumatta tietty itsenäisyys toisiinsa nähden.

²³⁸ Perustuslakivaliokunta viittasi perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan ainakin jo v. 1988, ks. *PeVL 6/1988 vp.* (”viranomaisten tulee tulkita kaikkia perusoikeuden käyttöä koskevia säännöksiä perusoikeusmyönteisesti”). Ilmeisesti paljolti samaa tarkoitti paljon aiemmin myös *Hidén* (1971), 23–25 (ja siellä viitatu lähteet) ja sama (1974), 347–353.

²³⁹ Ks. esim. *Jyränki* (1998), 261. Samoin ks. *Hidén* (1999), 18–19. Vrt. *PeVM 10/1998 vp.*, 31.

den toteuttaminen yhteiskunnassa.²⁴⁰ Perinteisesti suurin kiista on koskenut tuomioistuinten roolia: voivatko ne tulla lainsäätäjän sijaan tai edes rinnalle oikeudenmukaisuuden toteuttamisessa, mihin luen enemmän tai vähemmän suorasti myös perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen. Perustuslain 22 §:ssä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus asetetaan kuitenkin yleiselle julkiselle vallalle. Tuomioistuinten vallan on tulkittu kasvaneen erityisesti viime vuosina niiden alettua yhä enenevässä määrin viitata päätöksissään perus- ja ihmisoikeusperiaatteisiin. Koska siihen liittyy aina jonkin verran harkintavalttaa, on jopa katsottu, että tuomioistuimet käyttävät tuolloin myös sellaista poliittista valtaa, jonka perustuslain mukaan tulisi kuulua lainsäätäjälle.²⁴¹

Vielä monimutkaisemmaksi asia muuttuu, jos mukaan otetaan kansallisten tuomioistuinten ohella myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin²⁴² samoin kuin EU:n taso. EY:n tuomioistuin on tunnetusti ollut tulkintatoiminnassaan hyvinkin aktiivinen ja on ollut omalta osaltaan edistämässä Euroopan integraatiota toisinaan hyvinkin vahvasti.²⁴³ Lisäksi esille nousee EY:n tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten, etenkin valtiosääntötuomioistuinten, välinen suhde. Toisaalta ehkä koko kysymyksenasettelu on jo hieman vanhanaikainen, koska mitään jyrkkää vastakkainasettelua ei niiden välillä välttämättä enää ole, eikä ainaakaan samassa määrin kuin vielä 1990-luvun alkupuolella.²⁴⁴

Edellä mainittuun problematiikkaan liittyy läheisesti kysymys oikeudesta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta. Onko lainsoveltajilla siihen oikeus ja millä edellytyksillä? Suomessa tämä kiistanalainen kysymys sai vihdoinkin selvän ratkaisun vuoden 2000 perustuslaissa sitä kautta, että tuomioistuimille myönnettiin tuollainen oikeus niissä käsiteltävinä olevissa yksittäistapauksissa, mutta vain tietyin tarkoin rajatuin edellytyksin. Perustuslain 106 §:ssä säädetään: ”Jos tuo-

²⁴⁰ Jyränki (2002), 25.

²⁴¹ Suomessa (ja myös Saksassa) ko. aiheesta käytyä keskustelua kuvaa *Tuori*, joka ei itse kuitenkaan välttämättä näe asiaa noin jyrkästi eikä aseta tuomioistuimia ja lainsäätäjää ilman muuta vastakkain tuossa suhteessa. Hän kuitenkin korostaa (LM 2003, 929) demokratia- ja vallanjakoperiaatteiden edellyttävän, että PeL 22 §:n mukaisen turvaamisvelvollisuuden ensisijaiseksi subjektiksi määritellään lainsäätäjä. Vrt. *Lavapuro* (1998), 90–93, joka korostaa, että perustuslaki (nyk. PeL 22 §) asettaa perusoikeuksien toteuttamisvastuun julkiselle vallalle – ei millekään organille yksin.

²⁴² Esim. Jyränki (1989), 542–543, oli huolissaan siitä, että perustuslakivaliokunnan kannanottoja saattaa tulevaisuudessa pienentää ylikansallisten lainkäyttöorganien, ennen muuta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, toiminta. Haluammeko jatkuvaa politiikan oikeudellistumista, hän kysyi. Vielä selvemmin ks. Jyränki (1991a), 173–174 (”Omalla tavallaan EIOS:n innostunut vastaanotto kuvastaakin epäluottamusta suomalaiseen demokratiaan, jopa demokratian pelkoa”). Perusoikeusuudistuksen jälkeen tilanne on paljolti muuttunut, koska perustuslaissakin viitataan kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (ainakin välillisesti), ks. PeL 22 §. Ks. siitä myös *Pellonpää* (2000), 69.

²⁴³ Siitä ks. esim. *Schepel & Blankenburg*, 10–11.

²⁴⁴ Muutoksesta etenkin Saksan osalta tuossa suhteessa ks. *Schwarze* (2003).

mioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.” Aiemmin HM 92.2 §:n mukaan normien perustuslainmukaisuus saattoi tulla tutkittavaksi konkreettisten tapausten yhteydessä ainoastaan lakia alemmanasteisten normien osalta.²⁴⁵ Sen sijaan lakien perustuslainmukaisuuden valvonta oli vielä Hallitusmuodon mukaan luonteeltaan yksinomaan ennakkollista, ja keskeisen aseman siinä sai eduskunnan perustuslakivaliokunta, jonka tulkintoja pidetään eduskunnassa tosiasiallisesti velvoittavina. *Perustuslaki 2000* -työryhmän mielestä (s. 92) suomalaisen perustuslakien noudattamisen valvontajärjestelmän myönteisenä puolena voitiin pitää sitä, että ”sen avulla on onnistuttu välttämään sellaiset eri valtioelinten väliset arvovaltakonfliktit, joita väistämättä seuraa eduskunnan ulkopuolelta tulevasta puuttumisesta eduskunnan säätämään lakiin”. Perustuslakivaliokunnan keskeisen aseman katsottiin samalla korostavan eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä.

Euroopan yhdentymiskehitys oli osaltaan ehkä myös omiaan jouduttamaan lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollijärjestelmän omaksumista myös Suomessa. Eri yhteyksissä viitattiin muiden maiden esimerkkiin, ja erityisesti Ruotsin järjestelmä oli tuolta osin myös Suomen uudistuksen esikuvana. Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta annetussa laissa (ks. 2 ja 3 §:t) vuodelta 1993 edellytettiin annettavan etusija ETA-säädöksille siinä tapauksessa, että ne olivat ristiriidassa suomalaisten lakien tai asetusten kanssa. Perustuslakivaliokunta katsoi lakiehdotuksen kyseisten kohtien täydentävän HM 92.2 §:ää ja viittasi aiempaan kantaansa (*PeVL 2/1990 vp.*), jonka mukaan ko. säännös ei salli lakien perustuslainmukaisuuden tutkimista yksittäisissä soveltamistilanteissa. Tuomioistuimet ja viranomaiset saivatkin ETA-sopimuksen myötä em. tavoin kokonaan uudelleen mahdollisuuden puuttua eduskunnan päättämiin lakeihin. Tällainen järjestely voitiin toteuttaa vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettävällä lailla.²⁴⁶ Sen sijaan Suomen liittymisestä EU:hun tehdyn sopimuksen voimaansa-

²⁴⁵ Aikaisemmasta asiaa koskevasta keskustelusta ks. esim. *Hidén* (1974), 338–360, *Jyränki* (1989), 515–524 (HM:n syntyvaiheista: miksi tuomioistuimille ei annettu lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisvaltaa), *Kastari* (1972), 290–301, *Merikoski* (1969), 90–96 ja *KOM 1974:27*, 126–132 (komitean enemmistö ei kannattanut sellaista valvontajärjestelmää, jossa tuomioistuimilla olisi yleinen toimivalta tutkia lakien perustuslainmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä; niukka enemmistö, mm. komitean vasemmistolaiset jäsenet, kannatti valvontajärjestelmän kehittämistä parlamentaarisella pohjalla ja vähemmistö puolestaan kannatti erityisen valtiosääntötuomioistuinten perustamista).

²⁴⁶ Ks. myös säätämisyjärjestysperustelut, *HE 95/1992 vp.*, 85 ja *PeVL 15/1992 vp.*, 3. Vrt. *Jyrängin* mielestä (1991), 50, ETA-sopimus olisi tuolta osin edellyttänyt perustuslain muutosta, koska ETA-sopimus oli ”merkittävin itsenäisessä Suomessa hyväksytty valtiosääntömuutos. Miksi sitä ei pitäisi kirjoittaa näkyviin perustuslakitekstiin?”

tamislakiin ei enää sisällytetty nimenomaisia määräyksiä EY:n oikeuden etusijasta.²⁴⁷

1990-luvulla toteutetun perusoikeusuudistuksen yhteydessä ei luotu vielä uusia institutionaalisia perusoikeuksien valvontajärjestelmiä.²⁴⁸ Tämä johtui perustuslakivaliokunnan mukaan (*PeVM 25/1994 vp.*, 6) osaksi siitä, että kysymys perustuslain noudattamisen valvonnasta on yleisempi koko valtiosääntöä eikä vain perusoikeuksia koskeva kysymys. Asia nousikin uudelleen esille vuonna 1995 asetetussa *Perustuslaki 2000* -työryhmässä (s. 90–98), joka kuitenkin päätyi siihen, että Suomessa ei ole tarvetta eikä riittäviä perusteita erilliselle valtiosääntötuomioistuimelle. Sellaisen perustaminen olisi työryhmän mielestä merkittävä muutos koko valtiosääntömme perusteisiin, se muuttaisi nykyisin vallitsevan valtiovallan jaon perusteita. Se saattaisi heikentää sekä eduskunnan että ylimpien tuomioistuinten asemaa. Erillinen valtiosääntötuomioistuin olisi siten ongelmallinen sekä vallanjaon että kansanvallan kannalta. Kaiken kaikkiaan tuollaisen uudentyyppisen valtiosääntöisen orgaanin perustaminen olisi varsin huonosti sovitettavissa suomalaiseen valtiosääntötraditioon ja oikeuskulttuuriin. Sen sijaan työryhmä päätyi siihen, että yleisten tuomioistuinten mahdollisuus arvioida lakien perustuslainmukaisuutta olisi erillistä valtiosääntötuomioistuinta paremmin sovitettavissa suomalaiseen oikeusjärjestelmään. Se ei edellyttäisi uuden orgaanin perustamista.

Perustuslaki 2000 -komitea oli paljolti samoilla linjoilla työryhmän kanssa (s. 107–111). Sen mukaan uudessakin perustuslaissa on tarkoitus säilyttää nykyinen painotus, joka korostaa lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnan merkitystä ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan johtavaa asemaa normikontrollissa. Sen mielestä pelkän ennakkovalvonnan avulla ei kuitenkaan ole mahdollista aukottomasti varmistaa, ettei laki voisi olla ristiriidassa perustuslain kanssa. Valtiosääntötuomioistuimen perustamisen sijaan komitea ehdotti täydennettäväksi lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmää perustuslain 106 §:n säännöksellä perustuslain etusijasta. Komitea korosti kuitenkin, että perustuslain etusijaa koskeva säännös rajoittuisi koskemaan lain soveltamista yk-

²⁴⁷ Vrt. *Scheinin*, LM 1998, 1130–1131, joka arvostelee sitä, että uuden perustuslain etusijasäännös on rajattu koskemaan vain perustuslain etusijaa eduskuntalakeihin nähden eikä se siis koske esim. EY:n oikeuden ja kansallisen lainsäädännön välillä ilmeneviä ristiriitoja. *Joutsamo* pohti perustuslakivaliokunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossa (15.10.1998), tulisiko valtiosääntöön ottaa nimenomainen maininta EY:n oikeuden etusijasta myöntämällä suomalaisille tuomioistuimille oikeus normikontrolliin myös noissa tapauksissa, mutta päätyi kuitenkin siihen, että ehdotettu ratkaisu on ehkä kuitenkin tarkoituksenmukaisin.

²⁴⁸ Vrt. kuitenkin *Hannu Tapani Klammin* Vieraskynä-kirjoitus: ”Kuka tutkii perustuslakien noudattamista?”, HS 1.8.1995, jolloin uudistettu perusoikeussäännöstö tuli voimaan. Hän olisi ollut valmis hyväksymään jo tuossa vaiheessa sellaisen mallin, että ”perustuslaillisuuden tutkimisoikeus ja velvollisuus kuuluu kaikille tuomareille ja muille virkamiehille”.

sittäisen oikeusjutun ratkaisemisen yhteydessä. Tuomioistuimella ei sen sijaan olisi oikeutta arvioida yleisellä tasolla ilman yhteyttä muutoin käsiteltävänäan olevaan oikeustapaukseen sitä, onko laki ristiriidassa perustuslain kanssa. Tuomioistuin ei voisi julistaa lakia perustuslainvastaiseksi, vaan se voisi ainoastaan jättää lain säännöksen soveltamatta yksittäistapauksessa tai antaa ratkaisun sen sisältöisenä, että ristiriita tulee ratkaistuksi perustuslain hyväksi. Perustuslain etusijaa koskeva säännös rajoittuisi lain soveltamisen ja perustuslain väliseen *ilmeiseen* ristiriitatilanteeseen ja edellytyksenä lain säännöksen soveltamatta jättämiselle olisi lisäksi, ettei ”ristiriitaa ole lakia säädettäessä otettu huomioon”. Tämä viittaus kohdistui mm. poikkeuslakeihin. Komitea korosti kuitenkin, että ehdotetulla perustuslain etusijaa koskevalla säännöksellä ei ole tarkoitettu muuttaa tuomioistuinten mahdollisuutta muutoin soveltaa perustuslainsäännöksiä.²⁴⁹

Aivan tuossa muodossa ei 106 § kuitenkaan tullut hyväksytyksi uuteen perustuslakiin. Hallituksen esityksessä säännöstä täsmennettiin siten, että perustuslain etusijaa koskeva säännös ei voisi tulla sovellettavaksi siitä huolimatta, että muut edellytykset täyttyvät, jos ”laki on säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä” (*HE 1/1998 vp.*, 164). Perustuslakivaliokunta kuitenkin muutti 106 §:ää tuolta osin poistaen em. viittauksen perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämisestä, sillä ”jonkin lain säätäminen poikkeuslakina ei kuitenkaan aina väistämättä johda perustuslain etusijasäännöksen soveltamatta jättämiseen”. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että ilmeisyysvaatimus saattaa poikkeuksellisesti täytyä perustuslakivaliokunnassa käsitellynkin lain osalta.²⁵⁰

Sekä perustuslakivaliokunta että lakivaliokunta korostivat, että lain ja perustuslain välillä todetut ristiriidat jäävät käytännössä mitä luultavimmin hyvin harvinaisiksi (ks. *PeVM 10/1998 vp.*, 30–31 ja *LaVL 9/1998 vp.*, 55) ja perustuslain 106 §:ää tullaan siten soveltamaan vain erittäin harvoin. Näin on käynytkin. Uudistuksen merkitystä tulee ehkä tarkastella enemmän periaatteelliselta

²⁴⁹ Vrt. *Scheinin*, LM 1998, 1128, kysyy, onko mielekästä operoida perustuslainsäännöksessä ”ristiriidan” käsitteellä. Hänen mukaansa perustuslain 106 §:n ”säännös olisi omiaan ohjaamaan tuomarin harkintaa tulkinnallisen harmonisoinnin sijasta ristiriitojen etsimisen linjalle”. Ks. myös *Lavapuro* (1998), 89–102.

²⁵⁰ Perustuslakivaliokunnan tekemien muutosten taustalla oli ilmeisesti vaikuttamassa useiden tutkijoiden esittämä kritiikki. Kyseessä ei ole eduskuntalain perustuslainmukaisuuden valvominen (eikä siten perustuslakivaliokunnan tulkintojen väheksyminen), koska ”ilmeinen ristiriita” ei valitse perustuslain ja lain välillä, vaan perustuslain ja ”lain säännöksen soveltamisen” välillä. Lisäksi on huomattava, että perustuslainsäätämisjärjestyksestä on saatettu käyttää jonkin kokonaan muun kuin tuomioistuimessa konkreettisessa tapauksessa sovellettavan pykälän takia. Ks. kritiikistä esim. *Scheinin*, LM 1998, 1129–1131 ja *Husa*, DL 1998, 193–204. PeL 106 §:n kritiikistä ks. myös *Saraviita*, LM 1999, 889–896. Hänen mielestään ”ilmeisyyskriteerin” tarkoituksena on estää perustuslakivaliokunnan ja oikeuslaitoksen väliset arvovaltakonfliktit. Myös *Jyräki* (2000), 268, korostaa, että ristiriidan ilmeisyyttä arvioitaessa merkitystä on sillä, onko perustuslakivaliokunta lain säätämisvaiheessa tutkinut asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

kuin käytännölliseltä kannalta. Suomessa tuollaisen oikeuden myöntäminen tuomioistuimille kohtasi aiemmin niin kovaa kritiikkiä nimenomaan demokratian toteutumisen kannalta, että oli jopa yllättävää, että uudistus kuitenkin toteutettiin uuden perustuslain myötä. *Niilo Jääskinen* lienee hyvin oikeassa siinä, että *ketjun Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus – perusoikeusuudistus – ETA-sopimus – EU-jäsenyys* jokainen etappi näyttää lieventäneen asiaan liittyneitä poliittisia ristiriitoja. Niitä ei enää ollut juurikaan jäljellä vuoden 2000 perustuslakia säädettäessä.²⁵¹

Vielä on liian aikaista tehdä johtopäätöksiä siitä, onko eduskunnan perustuslakivaliokunnan rooli muuttunut Suomen uuden perustuslain voimaantulon myötä. Joitakin tutkija-arvioita on asiasta jo esitetty; niissä on varovaisesti epäilty, että lakien perustuslainmukaisuuden kontrollin vahva painottuneisuus eduskunnan perustuslakivaliokuntaan – ja ylipäätään ennakollisen kontrollin vahva asema – olisi heikkenemässä jossain määrin.²⁵² Itse olen ainakin vielä tässä vaiheessa sitä mieltä, että mitään suurempaa muutosta ei ole vielä ollut havaittavissa.

Sen ohella että on kiinnitettävä huomiota edellä mainittuun tapaan vallanjakoon eri valtioelinten kesken Suomessa, on entistä enemmän kiinnitettävä huomiota myös EU:n eri toimielinten ja Suomen omien valtioelinten väliseen vallanjakoon, mistä ei kuitenkaan ole perustuslaissa mitään säännöksiä, mitä seikkaa kritisoi uutta perustuslakia säädettäessä muun muassa *Teija Tiilikainen*.²⁵³ Tuosta näkökulmasta katsottuna lainsäädäntövalta ei kuulu enää pelkästään Suomen perustuslaissa lainsäädäntövallan käyttäjiksi nimetyille elimille, vaan huomiota on kiinnitettävä myös EU:n perussopimusten lainsäädäntövallan käyttöä koskeviin säännöksiin. Tosin myös Suomen perustuslain 96 §:stä (”Eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun”) saatetaan päätellä, että lainsäädäntövaltaa käytetään muuallakin kuin Suomen eduskunnassa.

Usein lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollin yhteydessä on tuotu esiin myös suomalaisten tuomioistuinten maamme EU-jäsenyyden myötä muut-

²⁵¹ *Jääskinen*, DL 2001, 617–618. Poliitikkojen, tuomareiden ja tutkijoiden 1990-luvun jälkipuoliskolla asiasta käymästä keskustelusta kootusti ks. *Husa*, DL 1998, 183–184.

²⁵² Noin on asianlaita ainakin perustuslain tekstin perusteella; siitä ks. *Husa*, DL 1999, 791, 793–798, vrt. *Hidénin* (1999), 19, mukaan ”perustuslakivaliokunnan toimintaan liittyvän arvovallan ja vakiintuneisuuden huomioon ottaen mitään nopeita muutokset eivät kuitenkaan näytä todennäköisiltä”. Samaa olettaa myös *Saraviita* (2000), 524–530, ks. myös sama (1999), 37–40, 49–50. Vrt. myös *Jyränki* (2000), 265–269, joka huolehtii siitä, miten perustuslakivaliokunnan johtava asema säilytettäisiin vastakin. Ks. asiasta myös *Husa* (2002), 138–145, 155–166 ja *Hidén*, LM 2002, 1183–1184.

²⁵³ Ks. hänen asiantuntijalausuntonsa perustuslakivaliokunnalle, 10.9.1998, s. 5. Samoin *UaVL:ssa 6/1998 vp.* pidettiin epäkohtana sitä, että lainsäädäntövallan jakautuminen monin osin eduskunnan ja Euroopan unionin kesken ilmenee vasta perustuslain 8 luvussa (Kansainväliset suhteet).

tunut rooli. Korkeimmat oikeudet – ja muutkin tuomioistuimet – ovat toki pyytäneet EY:n tuomioistuimen ennakkoratkaisuja jonkin verran. Ilmeisesti on kuitenkin yhä harvinaista, että tuomioistuin olisi yksittäisessä tilanteessa antanut EY:n oikeudelle etusijan kansalliseen oikeuteen nähden, millä seikalla kuitenkin aikoinaan perusteltiin sitä, että vastaava oikeus tulisi tuomioistuimille antaa myös Suomen perustuslain suhteen.²⁵⁴ Enemmän merkitystä on ehkä ollut EY:n oikeuden tulkintavaikutuksella, millä tarkoitetaan sitä, että silloinkin, kun direktiivillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta jäsenvaltioissa, kansallisilla tuomioistuimilla on kuitenkin velvollisuus tulkita kansallista oikeutta direktiivin sanamuodon ja päämäärän valossa. Selvimmin Suomen EU-jäsenyys on ehkä näkynyt oikeuskulttuurissa yleisemminkin tapahtuneena muutoksena: tuomioistuinten ennakkopäätösten arvo oikeuslähteenä on korostunut ja samanaikaisesti lainsäädännön esitöiden asema on heikentynyt.²⁵⁵

Toisaalta ainakin Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta voidaan nyt runsaan kymmenen Euroopan neuvoston jäsenyyvuoden perusteella todeta, että ainakaan pahimmat uhkakuvat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen aseman vahvistumisesta eduskunnan perustuslakivaliokunnan kustannuksella eivät ole toteutuneet.²⁵⁶ Tietenkin Suomen EU-jäsenyys on valtiosääntöoikeuden näkökulmasta paljon suurempi asia kuin Euroopan neuvoston jäsenyys (näin myös *PeVL 14/1994 vp.*, 5), joten noita kahta asiaa ei voida ilman muuta rinnastaa.²⁵⁷ EU:n perusoikeuskirjan valmistelun aikana 1990-luvun lopussa tuli ehkä jossain määrin uudelleen esille samat pelot: ”kansallisen perusoikeusjärjestelmän kanalta unionin perusoikeuskirjan vaikutukset voisivat olla hyvin arvaamattomia muun muassa EY-oikeuden ensisijaisuuden vuoksi” (noin *PeVL 6/1999 vp.*). Tosin näistä peloista ehkä kuitenkin onnistuttiin pääsemään eroon jo perusoikeuskirjan valmisteluprosessin aikana.²⁵⁸

²⁵⁴ Tuomioistuinlaitoksen kokemista muutoksista Suomen EU-jäsenyyden myötä ks. *Ojanen* (2000), 165–183 ja *Jääskinen*, DL 2001, 609–619.

²⁵⁵ Laajemmin tapahtuneesta muutoksesta ks. *Siltala* (2003), 189–327. Vrt. Oikeustieteen päivillä Tampereella v. 1990 suomalaisen oikeuslähdeopin muuttumisesta käyty keskustelu, lähinnä Euroopan ihmisoikeussopimusta – mutta osin myös ETA-sopimusta – silmällä pitäen, esim. *Aarnion*, *Heinosen* ja *Jyrängin* puheenvuorot julkaisussa *Euroopan integraatio ja Suomen oikeus* (toim. Seppo Laakso). Vielä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen liittymisen aikoihin Suomessa pelättiin kovastikin ”tuomarivaltio”-kehitystä. Siitä ks. esim. *Jääskinen*, DL 2001, 604.

²⁵⁶ Ne torjui välittömästi *Pellonpää* (1991), 52–63.

²⁵⁷ Ks. myös *Tuori*, LM 2003, 923, joka korostaa, että ihmisoikeussopimuksen ja EY:n oikeuden vaikutusmekanismien välillä on suuria eroja. Edellisessä ei ole niinkään kyse ylikansallisen tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisestä vuorovaikutuksesta, vaan kansalliset tuomioistuimet ovat lähinnä vastaanottajan asemassa.

²⁵⁸ Tästä ks. *Brax*, 75, jonka mukaan ”käytännössä tällaiset ristiriidat ovat nyt nähtävissä tulevaisuudessa harvinaisia ja todennäköisesti vältettävissä perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla”.

3.2.3 Johtopäätöksiä

Vuoden 1919 Hallitusmuotoa valmisteltaessa Suomeen omaksuttu perustuslaki-kontrollin malli (so. ennakkollinen, abstrakti kontrolli) oli ilmeisen tietoinen valinta.²⁵⁹ Silloin omaksutun ratkaisun ei tietenkään tarvinnut olla ikuinen. Toisaalta ei ollut myöskään mitään syytä hylätä perustuslaissa omaksuttua vahvaa ennakkokontrollijärjestelmää heti sitä mukaa, kuin Suomi oli toisaalta Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ja toisaalta EU-jäsenyyden myötä päätenyt myös toisenlaisiin kontrollia koskeviin ratkaisuihin.²⁶⁰ Niin ei tosin ole tehtykään, vaan perustuslain 106 §:ssä säännelty uudenlainen jälkikontrolli pikemminkin täydentää perinteistä ennakkokontrollia. Ehkä tärkeintä asiassa on kuitenkin se, että kulloinkin ja kussakin maassa tehdyt ratkaisut ovat tietoisia eikä kyse ole vain ”muoti-ilmiön” seuraamisesta.²⁶¹ Tässä yhteydessä on ehkä syytä tuoda esiin myös tutkimustulos, jonka mukaan ”Suomessa poliittisin perustein toimivasta eduskunnan perustuslakivaliokunnasta on saatu muodostettua ’tuomioistuimainen’ orgaani, jonka argumentaatio vaikuttaa yleispiirteisesti juridisemmalla kuin norjalaisen korkeimman tuomioistuimen argumentaatio”.²⁶² Se ehkä olisi syytä ottaa huomioon myös tuomioistuinten roolista Suomessa käytävssä oikeuspoliittisessa keskustelussa. Se ehkä myös osoittaa, että jyrkät luokittelet ja erottelut eivät välttämättä ole kovin yksinkertaisia, eikä niitä ainakaan tule ilman muuta tehdä orgaaneittain.

EU:n järjestelmä sille tyypillisine tuomioistuinvalvontoineen on selvästi myöhemmän ajan tuote. Toisaalta ei sekään mikään uniikki ilmiö ole ainakaan kaikilta osin, sillä tuomioistuinvalvonta, ja nimenomaan erityinen valtiosääntötuomioistuin, on selvästi ollut perinteisesti tyypillistä nimenomaan liittovaltioille, ja EU:lla on monia niiden kanssa samanlaisia ongelmia (so. ”liittovaltion” ja sen

²⁵⁹ Oikeustieteellä oli oma osuutensa Suomessa omaksuttuun ratkaisuun: hyväksytyksi tuli *Robert Hermansonin* kanta. Hän oli sitä mieltä, että ei ollut tuomioistuinten tehtävä pohtia lakien perustuslainmukaisuutta. *Rafael Erichin* ehdotus, että korkeimmalle oikeudelle olisi myönnetty oikeus olla soveltamatta sellaista lain säännöstä, joka oli perustuslain vastainen, tuli samalla torjutuksi. Ks. tarkemmin *Jyräni* (1989), 515–524. Vrt. sen sijaan *Hidén* (1974), 339–347 ja *Kastari* (1969), 264 ja sama (1977), 257–258, joiden mukaan kysymys lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteisestä tutkimisoikeudesta jäi HM:a säädettäessä avoimeksi.

²⁶⁰ *Jääskinen*, DL 2001, 617–618, lieene oikeassa siinä, että uuden perustuslain 106 §:ää voitaneen pitää ”Suomen oikeusjärjestyksen eurooppalaistumisen kypsyttämänä hedelmänä”.

²⁶¹ Vrt. myös *Jyräni* (1989), 515, joka kiinnittää huomiota siihen, että *Erichin* ehdottaessa jo v. 1913 korkeimmalle oikeudelle oikeutta olla soveltamatta lain säännöstä, joka on perustuslain vastainen, tämä oli aikaansa edellä. *Kelsen* ja *Schmitt* kävivät keskusteluaan siitä, oliko lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen tuomioistuimissa ja siihen liittyvä lain soveltamatta jättäminen taikka sen kumoaminen lainsäädäntövallan käyttämisestä, vasta 1930-luvulla.

²⁶² Tuollaisen johtopäätöksen teki *Veli-Pekka Hautamäki* väitöskirjassaan ”Perustuslain auktoritaatiivinen tulkinta: Oikeusvertaileva tutkimus perustuslain tulkinnan auktoritatiivisista instituutioista ja niiden käyttämästä argumentaatiosta Suomessa ja Norjassa” (2002), 266.

jäsenvaltioiden välinen suhde), vaikei sitä liittovaltioksi voidakaan kutsua.²⁶³ Samasta syystä tuomioistuINVALVONTA – vaikka rajoitettukin²⁶⁴ – on helposti istutettavissa myös kansainvälisiin järjestöihin, esimerkiksi Euroopan neuvostoon, lukuisine jäsenineen, joilla kaikilla on myös omat oikeusjärjestyksensä. Erityisen luontevana tuomioistuINVALVONTAA on pidetty ihmisoikeuksien noudattamisen valvontaa varten, sillä valtion suvereenisuus ei tarkoita sitä, että valtio saisi kohdella omia kansalaisiaan tai muitakaan ihmisiä miten tahansa.²⁶⁵ Myös Euroopan yhteisö tarvitsi tuomioistuimen valvomaan sitä, että jäsenmaat noudattavat EY:n oikeutta ja että sitä tulkitaan kaikkialla samalla tavoin. Tätä varten luotiin erityinen ennakkoratkaisupyyntömenettely.²⁶⁶

Ylipäättään on mielestäni syytä varoa tekemästä kovin helppoja ja yleisluontoisia johtopäätöksiä valtioelinten välisestä vallanjaosta perustuslakikontrollin osalta. Perustuslain 106 §:ää sovellettaessa lopputulos on aina tapauskohtainen, ts. silloin ei ratkaista yksittäisen sovellettavaksi tulevan säännöksen pätevyyttä yleisesti. Aina eivät perustuslakiongelmien tule näkyviin vielä lainsäätämisvaiheessa, vaan lainsoveltamistilanteessa saattaa syntyä sellaisia ongelmia, joita ei vielä edes osattu kuvitella kyseistä lakia säädettäessä.²⁶⁷ Senkin takia on syytä erikseen korostaa, että PeL 106 §:n myötä ei ollut tarkoitus muuttaa perustuslain lähtökohtana olevia kansansuvereenisuus- ja vallanjakoperiaatteita. Tämä

²⁶³ Olennainen kysymys tässä yhteydessä on myös se, kuka valvoo EU:n ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa, EY:n tuomioistuin vai perustettavaksi ehdotettu uusi erillinen unionin valtiosääntötuomioistuin? Vai luotetaanko ennakkolliseen poliittiseen valvontaan? Ks. asiasta esim. *Valtioneuvoston selonteko Euroopan unionin tulevaisuudesta 3/2001 vp.*, 13–14 ja *PeVL 25/2001 vp.* Ks. myös *Jyräki* (2003), 365. Tämä kysymys oli myös EU:n tulevaisuuskonventin asialistalla (ks. CONV 47/02). Ks. asiasta myös *von Bogdandy & Bast*, *Common Market Law Review*, Vol. 39 (2002), 227–268.

²⁶⁴ Esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden vaikutuksista valtiosisäisessä prosessissa tai muussa valtiosisäisessä menettelyssä ks. *Pellonpää* (2000), 171–182. Ministerikomitealla ei ole käytettävissään mitään ylikansallisia sanktioita tuomioistuimen päätösten täytäntöön panemiseksi tapauksessa, jossa jäsenvaltio kieltäytyy noudattamasta tällaisia päätöksiä. Ks. myös *PeVL 2/1990 vp.*

²⁶⁵ Tätä korostaa myös *Rosas* (1993a), 130–158.

²⁶⁶ EY:n tuomioistuimesta osana viime vuosikymmeninä vahvistunutta tuomioistuINVALVONTAA – poliittisten päätöksentekijöiden kustannuksella – (ja nimenomaan amerikkalaisen mallin jäljittämistä myös Euroopassa) ks. *Schepel & Blankenburg*, 9–42 (he ovat toisaalta näkevinään myös merkkejä käynnissä olevasta suunnanmuutoksesta). Ks. myös *Stone Sweet* (2000), erit. 153–192.

²⁶⁷ *Lavapuro* (2001), 146, korostaa kuitenkin, että ”sovellettavaksi tuleva, ja ratkaisun myötä itseään uusintava (yleinen) oikeusnormisto on osa sitä kontekstia, jossa kontekstisidonnaiset ratkaisut tehdään. Sen vuoksi mikään oikeudellinen ratkaisu ei voi koskaan olla puhtaan yksittäistapauksellinen”. Tässä yhteydessä vrt. myös *Karapuu*, LM 1999, 875, joka kiinnittää huomiota siihen, miten erilaisessa tilanteessa ollaan lakia säädettäessä kuin siinä tilanteessa, kun tuomioistuimessa nousee esille PeL 106 §:n soveltaminen. Jälkimmäisessä tapauksessa ”ehkä kymmeniäkin vuosia sovellettavana olleen säännöksen toteaminen perustuslainvastaiseksi saattaa aiheuttaa oikeudenmenetyksiä ja oikeudellisen tilan epävarmuutta laajoillekin kansalaistahoille, jotka ovat asian suhteen täysin syyttömiä”.

voidaan päätellä myös PeL 106 §:n muotoilusta. Kuten esimerkiksi *Tuori* on korostanut, tuomioistuinten harkitessa PeL 106 §:n etusijäsäännöksen soveltamista niiden on otettava huomioon perustuslaki kokonaisuutena, perusoikeusnormiston ohella myös perustuslain ilmaisemat vallanjako- ja demokratiaperiaatteet. PeL 106 §:ssä edellytetty ilmeisyysvaatimus avaa juuri mahdollisuuden tällaiseen kokonaisvaltaiseen arvioon. Kun on ensisijaisesti lainsäätäjän tehtävänä arvioida, mitä perusoikeusperiaatteet edellyttävät tavalliselta lainsäädännöltä, ei tuomioistuimen mahdollisesti havaitsemaa ristiriitaa perustuslain kanssa voida kovin helposti pitää ilmeisenä. Perustuslain 106 §:n tähänastisesta soveltamiskäytännöstä on syytä mainita ennen kaikkea korkeimman oikeuden tuore päätös (KKO 2004:26) ja tuoda myös esiin, että siinä sovelletusta tavallisesta säätämisyjärjestyksessä säädetystä laista oli aikoinaan pyydetty perustuslakivaliokunnan lausunto (*PeVL 6/1983 vp.*).²⁶⁸

Vielä selvemmin tapauskohtaisuus tulee näkyviin, kun mukaan otetaan myös EU ja sen oikeus. EU:n tarjoaman perusoikeussuojan suhdetta kansallisen perustuslain tarjoamaan perusoikeussuojaan ei ole aina mahdollista luonnehtia etukäteen yleispätevin säännöin esimerkiksi Suomen eduskunnan perustuslakivaliokunnassa, vaan asia saattaa ratketa vasta myöhemmin konkreettisessa lainsoveltamistilanteessa. Kuten *Petri Helander* toteaa EU:n perusoikeuskirjan 53 artiklan (*Suojan taso*) osalta, perusoikeuskirjan tulkinnassa tulisi pyrkiä mahdollisimman pitkälle ihmisoikeussopimusten ja jäsenvaltioiden perustuslakien kanssa sopu- soinnussa oleviin tulkintoihin. Tulkinnassa tulee pyrkiä ottamaan huomioon erityisesti sen jäsenvaltion perustuslaissa turvatut perusoikeudet, jota käsillä oleva yksittäistapaus lähemmin koskee.²⁶⁹

²⁶⁸ Tarkemmin tapauksesta ks. *Husan* oikeustapauskommentti, DL 2004, 532–545. Yleisesti PeL 106 §:n soveltamisen edellytyksistä ks. *Tuori*, LM 2003, 939. Samoin ks. *Jyräki* (2003), 436–442. Myös valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri on korostanut, että tilanteessa, jossa tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltamisen katsotaan olevan ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, ratkaisun perusteleminen on asettava erityisiä vaatimuksia. Tarkemmin ks. *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2002*, s. 61–62, 146–149. Kyse oli hovioikeuden antamasta päätöksestä (2.11.2000), jossa oli kyse siitä, että hovioikeus oli jättänyt soveltamatta ulosottolain 9 luvun 15 §:n 1 momentissa mainitun vakuuden asettamisvelvollisuuden katsoen sen soveltamisen olevan ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Hovioikeus ei kuitenkaan viitanut PeL 106 §:ään eikä myöskään siihen perustuslain säännökseen, jonka kanssa em. ulosottolain 9 luvun 15 §:n 1 momentin katsottiin olevan ristiriidassa eikä perustellut päätöstään millään tavoin. Ks. tässä yhteydessä myös *Scheinin*, Oikeustapauskommentti, LM 2004, 537–543 (KKO 2003:107).

²⁶⁹ *Helander* (2001), 121 ja 125. EY:n tuomioistuimen käytännöstä ks. asia C-36/02 (*OMEGA Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*), 18.3.2004, jolloin julkisasiamies lähti siitä, että EU:n perusoikeuskirjan 1 artiklassa turvattua ihmisarvon loukkaamattomuutta tulee tulkita yhtä laajasti kuin Saksan perustuslain vastaavaa säännöstä (ks. ratkaisuehdotuksen kohta 91). Sen takia ko. tapauksessa ei loukattu EY:n oikeuden turvaamaa palvelujen tarjoamisen vapautta, vaikka ns. tappamispelit olivat kielletty Saksassa. Kiellolla oli pyritty turvaamaan Saksan perustuslain takaama ihmisarvon loukkaamattomuus. Monissa muissa EU-maissa ihmisarvon loukkaamattomuus ymmärretään huomattavasti suppeammin;

3.3 DEMOKRAATTISEN OIKEUSVALTION TULEVAISUUS

Oikeusvaltioperiaatteen merkitystä ei voida kieltää, mutta toisaalta ei ole myöskään mitenkään helppoa arvioida, mitä sillä loppujen lopuksi tarkoitetaan. Sen sisältö ei ole pysynyt muuttumattomana, vaan pikemminkin on syytä korostaa sen ajan mittaan kokemaa muutoksia. Periaate on saanut koko ajan uutta merkityssisältöä entisen lisäksi. Itse olen tässä yhteydessä puhunut demokraattisesta oikeusvaltiosta yhtenä perustuslain keskeisenä periaatteena. Sen sisältö ei ehkä tiivisty pelkästään perustuslain 2 §:ään (*Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate*), vaan mukaan on lisäksi otettava ainakin perustuslain perusoikeussuojaa käsittelevä 2 luku. Lisäksi Suomen EU-jäsenyys antaa oman merkityksensä myös tälle periaatteelle, kuten monelle muullekin perustuslaissa ilmaistulle periaatteelle. Tämä tulee esille perustuslain tekstin tasolla ainoastaan välillisesti perustuslain 94.3 §:stä (”valtiösäännön kansanvaltaisia perusteita”).

On ilmeistä, että demokraattisen oikeusvaltion sisältö (= kansanvallan periaate ja lainalaisuusperiaate) ei suinkaan tullut siirretyksi sellaisenaan vuoden 1919 Hallitusmuodosta uuteen perustuslakiin, vaikka *Perustuslaki 2000* -työryhmä varsin yksiviivaisesti niin totesikin (s. 55–56, 129). Tätä seikkaa arvioitaessa on otettava huomioon sekin, että perustuslakikokonaisuus oli jo vuonna 2000 monelta osin täysin toinen kuin se oli ollut vielä vuonna 1919 Hallitusmuodon voimaantullessa. Ehkä vielä suurempi muutos on tapahtunut siinä, että Suomi on ollut jo lähes kymmenen vuotta Euroopan unionin jäsen. Tämä tosiasia vaikuttaa monin tavoin sekä poliittisen päätöksenteon muotoihin että yksilön oikeusasemaan yleisemminkin.

Tutkimuksen lähtökohtien mukaisesti otan myös EU:n tason mukaan valtiosääntöoikeuden yleisiä oppeja, valtiosääntöoikeudellisia periaatteita yms. käsitellessäni. Siten kansansuvereenisuusperiaate on saanut edellä totuttua laajemman sisällön, enkä välttämättä näe kansallista päätöksentekoa ja EU-tason päätöksentekoa toisistaan sillä tavoin erillisiksi asioiksi kuin on tähän asti ollut tapana.²⁷⁰ Vaikka tutkimuksessani käsittelenkin useita eri EU-maita, eivät muissa EU-maissa – ja etenkin Saksassa – perustuslain turvaaman kansanvallan periaatteen toteuttamisessa syntyneet valtiosääntöongelmat ole siirrettävissä sellaiseen Suomeen. Saksassakaan tutkijat eivät ole olleet suinkaan yksimielisiä nois-

niin myös Suomessa (PeL 1.2 §). Jos tapaus olisi koskenut Suomea, olisiko julkisasiamies päätenyt toisenlaiseen lopputulokseen, voidaan kysyä. Toisaalta Suomessa ei tuollaisia pelejä olisi kielletty ainakaan PeL 1.2 §:n turvaamaan ihmisarvon loukkaamattomuuteen vetoamalla, ja Suomesta tuskin voisi tulla samanlaista tapausta EY:n tuomioistuimen ratkaistavaksi.

²⁷⁰ Vrt. *Jyränki* (2003), 24–26.

ta kysymyksistä, vaan esimerkiksi valtiosääntötuomioistuimen kannanotot ovat saaneet siellä hyvinkin ristiriitaisen vastaanoton tutkijoiden piirissä.

Demokratian käsite ylipäätään muuttuu monimutkaisemmaksi, jos lähtökohdaksi hyväksytään ajatus, että demokratiaa voidaan edistää muutoinkin kuin vain kansan itselleen valitseman kansanedustuslaitoksen kautta ja myös siitä huolimatta, että viimeksi mainitun erityisasema on turvattu erikseen kansallisessa perustuslaissa. Demokratiaperiaate sinällään ei ole edes sidottu kirjoitettuun perustuslakiin, vaan demokratiaan liittyvät oikeusperiaatteet ovat osa modernin oikeuden syvärakennetta ja oikeuskulttuuria.²⁷¹ Saman ajattelutavan mukaan oikeuden itserajoituksen on suojattava näitä periaatteita myös niitä loukkaavilta lainsäädäntöpäätöksiltä. Se, missä tämä institutionaalisesti tapahtuu, lainsäätämismenettelyssä vai tuomioistuinlaitoksessa, on silloin toissijainen kysymys.²⁷² Tällainen ajattelutapa aktualisoituu käytännössä lähinnä demokratian kriisitilanteissa. Suomessa se tarkoittaa sitä, että jos eduskunta ei huolehdi perusoikeuksien toteutumisesta, tuomioistuimet voivat ryhtyä aikaisempaa aktiivisemmin valvomaan niiden toteutumista ja myös toimimaan vastoin eduskunnan nimenomaista tahtoa, mihin myös perustuslain 106 § ne oikeuttaa. Normaalitilanteissa, edellä esittämäni mukaisesti, ensisijainen velvollisuus huolehtia perusoikeuksien turvaamisesta kuuluu lainsäätäjälle, ja tuomioistuimilla on vain sitä täydentävä rooli.

Edellä sanottu koskee periaatteessa myös EU:n oikeutta, vaikka sen osalta yleiset opit eivät välttämättä ainakaan vielä olekaan yhtä kehittyneitä kuin kansallisessa oikeudessa. EY:n tuomioistuimen kehrittelemät periaatteet ovat olleet enemmänkin muodollisia ja menettelyllisiä kuin sisällöllisiä. Perus- ja ihmisoikeudet ovat kuitenkin alkaneet viime vuosina saada yhä enenevässä määrin merkitystä myös EY:n oikeudessa, mutta kestää kuitenkin oman aikansa ennen kuin ne ovat myös osa oikeuskulttuuria. EY:n oikeudessa turvattujen perusoikeuksien merkitys ei käytännössä näy erillään, vaan kansallinen oikeus ja EY:n oikeus kietoutuvat monin eri tavoin yhteen myös tuolta osin. Olen jo edellä korostanut, että puhetta EU:n demokratiavajeesta ei tule liittää ainoastaan Euroopan parlamenttiin ja sen mahdollisiin puutteellisuuksiin. Tärkeää on tarkastella myös EU:n parlamenttia ja kansallisia parlamentteja yhtenäisenä kokonaisuutena. Sen lisäksi haluan korostaa, että demokratian näkökulmasta tärkeää on kiinnittää huomiota myös EY:n tuomioistuimen käyttämään oikeudelliseen argumentaatiotapaan samoin myös kansallisten tuomioistuinten argumentointiin sil-

²⁷¹ Noin Tuori (2000), 253.

²⁷² Lavapuro (2001), 141–142, puhuu lakipositivistiselle demokratiakäsitykselle vaihtoehtoisesta teoriasta. Hän kutsuu puoltamaansa mallia valtiosääntöiseksi kumppanuudeksi, millä hän tarkoittaa sellaista valtiosääntöoikeudellista yhteishanketta, jossa useat tahot yhdessä tavoittelevat yhteensovitetuin toiminnoin yhteisesti asetettua päämäärää.

loin, kun ne soveltavat EY:n oikeutta. Otetaanko perusoikeudet EY:n oikeuden yleisinä oikeusperiaatteina siinä vakavasti? EY:n oikeuden tradition mukaisesti ne ovat tähän asti nousseet esille nimenomaan tuomioistuinkäytännössä. Tätä tosiasiaa ei sovi unohtaa, vaikkei ratkaisevaa merkitystä sinänsä olisikaan sillä seikalla, mille instituutiolle perusoikeuksien noudattamisen valvontatehtävä lopulta kuuluu.

Suurimmaksi lähivuosien haasteeksi näenkin Suomen kansallisen ja toisaalta EU:n oikeuden yhteensovittamisen, paitsi yleisten oppien tasolla, myös yksittäisessä lainsoveltamistilanteessa. Se asettaa myös lakimiehet uudenlaisen haasteen eteen. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset – etenkin Euroopan ihmisoikeussopimus – on jo ”sisäänajettu” Suomessa aika hyvin, mutta samaa ei välttämättä voida vielä sanoa EU:n perusoikeussuojasta, minkä juridinen asemakin on ainakin vielä tällä hetkellä monessa mielessä heikompi. Vaikeuttavana tekijänä asiassa on ehkä sekin, että EU:n perusoikeuskirja ei ole soveltamisalaltaan yleinen.²⁷³ Sen takia useilla aloilla on tehtävä tarkka ero EU:n oikeuden ja kansallisen oikeuden välillä kulloinkin voimassa olevan perusoikeussuojan sisällön selvittämiseksi. Perusoikeussuojan vähittäinen vahvistuminen EU:ssa saattaa olla myös omiaan lisäämään kansalaisten luottamusta EU:hun. Sitä ei ehkä onnistuttu vahvistamaan vielä tarpeeksi pelkästään myöntämällä unionin kansalaisille äänioikeus Euroopan parlamentin vaaleissa, vaikka viimeksi mainitulla seikalla onkin sinänsä ollut suuri merkitys legitiimiyden vahvistamispyrkimyksissä.²⁷⁴

²⁷³ Perusoikeuskirjan 51 artiklan tulkintaongelmista tarkemmin ks. *Jääskinen* (2001), 102–104.

²⁷⁴ Luulen, että esimerkiksi Euroopan parlamentin oikeusasiamiehellä on ollut hyvin suuri rooli EU:n legitiimiyden vahvistamisessa. Hänhän on ollut hyvin aktiivisesti puolustamassa unionin kansalaisten oikeuksia. Hän puolusti aluksi suurempaa julkisuutta EU:n asiakirjojen ym. suhteen ja on myöhemmin toiminut mm. ikä- ja rotusyrjinnän torjumiseksi EU:n omista toimielimistä. Ks. asiasta tarkemmin *Nieminen* (2001), 184 ja sama (2002a), 22.

4 Perus- ja ihmisoikeudet – erillisyysteesistä sisällölliseen yhtenäisyyteen

Tässä alaluvussa käsittelen perusoikeuksia toisesta näkökulmasta kuin edellä: niiden lähentymistä kansainvälisin sopimuksin turvattujen ihmisoikeuksien kanssa. Siinä on kyse paitsi sisällöllisestä lähenemisestä, myös monista valtiosääntöoikeuden perusasioihin kuuluvista asioista, muun muassa valtionsisäisen ja kansainvälisen oikeuden välisestä suhteesta yleensäkin, mutta seuraavassa keskityn pääasiassa sisällölliseen puoleen. Perustelen valintaani sillä, että tämä kysymys on yksi niistä valtiosääntöoikeuden yleisiin oppeihin kuuluvista kysymyksiä, jotka ovat kokeneet suurimman muutoksen viime vuosien aikana. Perusoikeuden käsite ymmärretään tänä päivänä täysin toisensisältöiseksi kuin vielä muutama vuosikymmen sitten, eikä muutos ole selitettävissä yksinomaan HM:n perusoikeussäännösten uudistamisella vuonna 1995.

Muutos alkoi vähitellen näkyä 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa Suomen sitouduttua Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tosin Suomi oli jo aiemmin sitoutunut moniin YK:n ihmisoikeussopimuksiin, tärkeimpinä niistä vuoden 1966 sopimukset, KP- ja TSS-sopimukset, jotka tulivat Suomessa valtiosisäisesti voimaan vuonna 1976. Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamisessa noudatettiin Suomessa sellaista menettelyä, että ensin saatettiin ko. sopimuksen teksti sellaisenaan voimaan ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyllä blankettilailalla, minkä lisäksi oli tarpeen hyväksyä runsaasti täydentävää asiasisältöistä harmonisointilainsäädäntöä, etenkin rikosprosessilainsäädäntöä koskevia uudistuksia. YK:n ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusten ohella entistä tärkeämmäksi on 2000-luvun myötä tullut myös EU:n puitteis-
sa annettava perusoikeussuoja.²⁷⁵

Suomessa 1990-luvun puolivälissä toteutetun perusoikeusuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli lähentää sisällöllisesti kansainvälisin sopimuksin turvattuja ihmisoikeuksia ja perustuslain turvaamia perusoikeuksia. Perusoikeuksia laajennettiin ja täsmennettiin useissa kohdin ihmisoikeussopimusten viitoittamaan suuntaan; muun muassa HM:n perusoikeuslukuun lisätyt vapaudenriistoja koskevat oikeusturvasäännökset ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat säännökset merkitsivät Suomen perusoikeusjärjestelmän täydentämistä Euroo-

²⁷⁵ Kuten *Rosas* (2001), 55, toteaa, ei ole vaillo merkitystä, että EU:n yhteydessä käytetään sanaa ”perusoikeus” eikä ”ihmisoikeus” (”fundamental rather than human rights”).

pan ihmisoikeussopimuksen keskeisillä sovellutusalueilla. Lisäksi ihmisoikeussopimukset olivat vaikuttamassa eräisiin koko perusoikeussäännöstöä koskeviin ratkaisuihin. Tällä viitataan siihen, että perusoikeuksien henkilöllistä soveltamisalaa laajennettiin Suomen kansalaisista pääsääntöisesti kaikkiin valtion oikeudenkäyttöpiiriin kuuluviin henkilöihin. Perus- ja ihmisoikeuksien lähentyminen tarkoitti myös sitä, että – kuten perusoikeuskomitea korosti (s.156) – niiden aiempaa suuremman sisällöllisen vastaavuuden vuoksi perusoikeussäännösten tulkinnassa tulee kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota aineellisesti samankaltaisiin ihmisoikeusmääräyksiin ja niiden tulkintakäytäntöön.²⁷⁶ Tarve ottaa ihmisoikeussopimukset huomioon perusoikeussäännösten tulkinnassa koskee kaikkia perusoikeuksien soveltajia, niin perustuslakivaliokuntaa kuin tuomioistuimiakin. Tuota koskeva säännös sisältyi perusoikeuskomitean ehdotuksessa HM 16 §:ään²⁷⁷, ja se tuli hyväksytyksi lähes sellaisenaan HM 16 a §:n 1 momenttiin. Uudesta perustuslaista vastaava säännös löytyy 22 §:stä: ”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.”

Jos perusoikeuskomitean ehdotus olisi toteutunut sellaisenaan, perus- ja ihmisoikeuksien välisestä yhteydestä olisi tullut – ainakin perustuslain tekstin tasolla – vieläkin selkeämpi kuin se nyt on. Komitea ehdotti, että perusoikeuksien rajoittamista koskevaan HM 16 a §:ään olisi otettu viittaus kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Erääksi hyväksyttävien rajoitusten kriteeriksi olisi siinä asetettu niiden sopusointuisuus Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Tällaista säännöstä perusteltiin monien perusoikeussäännösten läheisellä sisällöllisellä yhteydellä Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, ja säännös toteutuessaan olisi myös edellyttänyt perus- ja ihmisoikeustulkinnan yhtenäistämistä.²⁷⁸ Komitea ehdotti myös poikkeuslakimenettelyn käyttöalan supistamista siten, ettei perustuslainsäätämisjärjestyksessä voitaisi enää säätää perusoikeussäännösten kanssa ristiriidassa olevia lakeja muutoin kuin muuttamalla itse perustuslain tekstiä. Ihmisoikeussopimusten esikuvan mukaisesti poikkeamismahdollisuus olisi kuitenkin säilytetty eräissä erityistilanteissa, kansakuntaa uhkaavissa poikkeusoloissa. Tämän katsottiin lähentävän perusoikeus- ja ihmisoikeusjärjestelmiä toisiinsa, sillä ihmisoikeussopimuksista ei ole voitu aiemminkaan säätää poikkeusta edes perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädetyllä poikkeuslailla samaan tapaan kuin HM:ssa turvattujen perusoikeuksien suhteen oli vielä silloin mahdollista rajattomasti tehdä.

Komitean HM 16 a §:ksi ehdottamaa säännöstä ei siis tullut uudistettuun HM:n perusoikeuslukuun eikä silloin myöskään rajoitettu poikkeuslakimenette-

²⁷⁶ Vrt. Jyrängin kritiikki tällaista menettelyä kohtaan, *Jyränki* (1991a), 167–170. Viimeistään v. 1995 perusoikeusuudistus vei paljolti pohjan tuollaiselta kritiikiltä.

²⁷⁷ Perusteluista ks. *KOM 1992:3*, 373–377.

²⁷⁸ Tarkemmin ks. *KOM 1992:3*, 155–159.

lyn käyttöä komitean ehdottamalla tavalla. Perustuslakivaliokunta asetti kuitenkin perusoikeuksien rajoittamiselle eräitä yleisiä vaatimuksia, joista yksi oli se, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten perusoikeusvelvoitteiden kanssa (ks. *PeVM 25/1994 vp.*, 5). Valiokunta korosti edelleen, että koska perusoikeusuudistus lähentää entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, on perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi aiempaakin tärkeämpää. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että perusoikeuksien rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Hyväksyttävyyden arvioinnissa ”merkitystä voi olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo perusoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.”

Kaikesta huolimatta Suomen perusoikeusjärjestelmälle ja kansainvälisille ihmisoikeussopimuksille jäi sisällöllisestä ja osin suoraan säännöksiinkin kirjoitetuista liitännöistä riippumatta edelleenkin tietty itsenäisyys toisiinsa nähden.²⁷⁹ Tämä tarkoittaa sitä, että yksittäisen perusoikeussäännöksen ja vastaavan ihmisoikeussopimuksen määräyksen tulkinnat eivät välttämättä ole samat huolimatta mahdollisista sanamuotojen yhtäläisyyksistä. Osittain tämä on perustuslakivaliokunnan mielestä seurausta siitä, että ihmisoikeussopimukset ovat luonteeltaan kansainvälisiä sopimuksia, joiden tulkinnat määräytyvät viime kädessä sopimusten kansainvälisten valvontaelinten käytännössä. Ihmisoikeussopimukset jättävät niihin sitoutuneille valtioille aina tietyn harkintamarginaalin, jonka puitteissa ne voivat säännellä ja jossain määrin rajoittaa oikeuksia ilman, että niiden katsotaan syyllistyvän kansainvälisen velvoitteen rikkomiseen. Lisäksi ihmisoikeussopimukset jättävät yleensä valtion harkintaan myös sen, minkä tasoisilla sääöksillä ihmisoikeutta koskeva valtiosisäinen sääntely tapahtuu.

HM:n uudistetun perusoikeussäännösten voimaantulo vuonna 1995 merkitsi siten melkoista muutosta aikaisempaan nähden, sillä aiemmin mm. eduskunnan perustuslakivaliokunta oli halunnut pitää perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän erillään. Selvimmin tämä oli ehkä tuotu esiin vuonna 1982, jolloin perustuslakivaliokunta totesi (*PeVL 12/1982 vp.*, 4), että ”Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset eivät voi sinänsä täydentää ja selventää hallitusmuodon säännösten sisältöä. Hallitusmuodon säännösten tulkinnan lähtökohdaksi ei siten voida ottaa niiden ja kansainvälisten sopimusten sisällöllistä vastaavuutta. Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten sisältö ja hallitusmuodon sisältö ovat toisis-

²⁷⁹ Ks. myös *Jyränki* (2003), 466–469, 513–517 ja *Pellonpää* (2000), 41–69

taan erilliset. Näiden säännösten syntymistapa, muuttamismahdollisuus ja niistä poikkeamisvalta ovat oikeudellisesti eri tasolla. Hallitusmuodon perusoikeussäännöksen antama suoja voi olla suppeampaa tai laajempaa kuin kansainvälisen sopimuksen säännöksen tarkoittama suoja. Merkittävää on myös, että hallitusmuodon säännösten tulkinta ja soveltaminen on täysin riippuvainen Suomen omien valtioelinten ratkaisuksista, joilla on vain hyvin vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa kansainvälisten sopimusten säännösten tulkintaan ja soveltamiseen.”²⁸⁰ Valiokunta paitsi korosti sisällöllisiä eroja, viittasi myös erillisiin valvontaelimiin. Ihmisoikeussopimuksista puhuessaan se tarkoitti YK:n sopimuksia, ensisijaisesti vuoden 1966 KP- ja TSS-sopimuksia. Nuo sopimukset eivät olleet vielä tuohon mennessä vaikuttaneet kovin paljon suomalaiseen ihmisoikeuskulttuuriin, eikä niitä välttämättä vielä edes otettu kaikilla tahoilla kovin vakavasti. Jotain voidaan päätellä siitäkkin, että KP-sopimukseen oli tehty suuri määrä varauksia, ja vasta Suomen sitoutuessa Euroopan ihmisoikeussopimukseen tehtiin meillä monia sellaisia lainsäädäntömuutoksia, joista osa olisi pitänyt tehdä jo KP-sopimukseen sitouduttaessa toistakymmentä vuotta aiemmin. 1980-luvulla tilanne alkoi ehkä jo muuttua jossain määrin, mistä osoituksena voidaan pitää myös ihmisoikeuksia käsittelevän kokoomajulkaisun ”Kansainväliset ihmisoikeudet” (toim. Helminen & Lång) ilmestyminen vuonna 1987.²⁸¹

Etenkin Suomen sitouduttua Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990 edellä kuvatunlainen näkemys alkoi saada entistä enemmän kritiikkiä osakseen. Perus- ja ihmisoikeuksien soveltaminen uhkasi eriytyä Suomessa tavalla, jota ei voitu enää pitää hyväksyttävänä: Hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännöksiä sovelsi lähinnä vain eduskunnan perustuslakivaliokunta, joka kuitenkin viittasi vain hyvin sattumanvaraisesti ihmisoikeussopimukseen²⁸², kun taas ihmisoikeussopimukseen viitattiin entistä useammin myös tuomioistuinten ja laillisuusvalvojista etenkin eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksissä ja usein selvästi näkyvämminkin kuin Hallitusmuodon perusoikeussäännöksiin.²⁸³ Tilanteen muutta-

²⁸⁰ Perustuslakivaliokunnan lausuntoa arvioi kriittisesti esim. *Scheinin* (1991), 294–304. Hänen mukaansa toisenlainenkin lähtökohta olisi ollut perusteltu.

²⁸¹ Muutoksesta kootusti myös *Scheinin* (1991).

²⁸² Euroopan ihmisoikeussopimusta koskevassa lausunnossa (*PeVL 2/1990 vp.*) perustuslakivaliokunta nimenomaisesti totesi, että lakiehdotuksen tarkastelua ihmisoikeusmääräysten kannalta ei ole aiheellista keskustella esim. perustuslakivaliokunnalle. Ko. valiokunta voisi kuitenkin ”luontevasti ottaa myös ihmisoikeuslottuvuuden esille silloin, jos sen käsiteltävänä valtiosääntöperusteella olevaan lakiehdotukseen näyttää liittyvän myös ihmisoikeuksien kannalta huomionarvoisia näkökohtia”. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan oli kuitenkin tarkoituksenmukaista, että tämän seikan tutkiminen kuuluu lähtökohtaisesti sille erikoisvaliokunnalle, johon esitys on lähetetty valmisteltavaksi käsiteltäväksi.

²⁸³ EOA:n aktiivisuudesta ihmisoikeussopimukseen, etenkin Euroopan ihmisoikeussopimukseen, viittaamisessa ks. esim. *Pellonpää* (2000a), 73–76.

miseen tarvittiin aktiivisia toimia: Hallitusmuodon perusoikeussäännösten uudistamista kokonaisuudessaan.

Perusoikeusuudistusta valmisteltaessa pohdittavana oli myös erillisen, perustuslain tasoisen perusoikeuslain säätäminen, mutta perusoikeuskomitean ehdotuksen mukaisesti päädyttiin Hallitusmuodon II luvun uudistamiseen. HM II luku (*Suomen kansalaisten yleiset oikeudet ja oikeusturva*) sai samalla uuden otsikon: ”Perusoikeudet”. Ratkaisua perusteltiin valtiosäännön yhtenäisyyden korostamisen tarpeella (*KOM 1992:3*, 95); useilla HM:n muilla säännöksillä on huomattava merkitys perusoikeusjärjestelmän toiminnalle. Jos olisi päädytty ensiksi mainittuun vaihtoehtoon, perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien asema olisi ollut siinä mielessä samanlainen, että kummatkin olisivat olleet voimassa erillisinä säädöksinä. Muodollisesti tilanne olisi kuitenkin ollut toinen, sillä ihmisoikeussopimusten merkittävyyydestä huolimatta ne on kuitenkin saatettu voimaan joko tavallisella lailla tai poikkeuslailla, joten ne ovat valtiosisäisesti samassa asemassa kuin vastaavat lait yleensä. Koska laaja-alaisimmat kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista kattavat sisällöllisesti pääasiassa saman alan kuin nyky aikaisten perustuslakien perusoikeusluettelot, nämä sopimukset voidaan kuitenkin aineellisessa mielessä lukea Suomen valtiosääntöön.

Suomen uutta perustuslakia säädettäessä ei vallitsevaan asiantilaan tuolta osin katsottu tarpeelliseksi puuttua, vaikka valmistelun aikana esille nousikin kysymys, olisiko ”kansainvälisten velvoitteiden ja erityisesti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäistä normihierarkkista asemaa mahdollista selkeyttää” (ks. myös *Perustuslaki 2000* -työryhmä, 85). Tosiasiallisesti sekä Euroopan ihmisoikeussopimus että muutkin ihmisoikeussopimukset ovat kuitenkin saaneet ensin perusoikeusuudistuksen ja sittemmin myös uuden perustuslain myötä eräänlaisen ”välillisen” perustuslaillisen asemaa perustuslain viittaussäännösten kautta. Tällä viittaalla erityisesti perustuslain 22 §:ään, jossa julkituodaan julkisen vallan velvollisuus turvata ”perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteuttaminen”.²⁸⁴

Perus- ja ihmisoikeuksien lähentyminen on näkynyt myös siinä, että perusoikeudet eivät tule enää esille ainoastaan lainsäätämisvaiheessa, kuten oli pitkään tapana, vaan nykyään sekä perus- että ihmisoikeudet molemmat nousevat entistä useammin esille myös yksittäisissä lainsoveltamistilanteissa. Yksi perusoikeusuudistuksen keskeisiä tavoitteita olikin perusoikeuksien välittömän soveltamisen lisääminen (noin *KOM 1992:3*, 11). Vaikka tuomioistuimet nykyään yhä enenevässä määrin viittaavat myös perustuslain perusoikeussäännöksiin, näyttää toisinaan siltä, että kansainvälisiin ihmisoikeuksiin, etenkin Euroopan ihmisoikeussopimukseen, viittaamisen osalta olisi yhä olemassa matalampi ”kynnys” kuin

²⁸⁴ Samoin ks. PeL 23 §, PeL 74 § (perustuslakivaliokunnan tehtävät) ja PeL 108–109 §:t (valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät).

perustuslain perusoikeussäännöksiin viittaamisen suhteen.²⁸⁵ En ole löytänyt selvää vastausta siihen, miksi näin on käynyt.

EU:n perusoikeuskirjaa valmisteltaessa 1990- ja 2000-lukujen vaihteessa Suomessa näytti aluksi vallitsevan melkoinen epäselvyys siitä, millainen on siinä turvattujen oikeuksien suhde Suomen perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Pelättiin, että EU:n perusoikeuskirjaa käytettäisiin Suomen perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien heikentämiseksi. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen pelättiin jäävän EY:n tuomioistuimen varjoon ihmisoikeuksien valvojana ja pelättiin, että kahden rinnakkaisen tuomioistuimen järjestelmä johtaisi myös tulkintojen eriytymiseen.²⁸⁶ Tosin jo valmisteluprosessin aikana perustuslakivaliokunnan suhtautumistavassa tapahtui melkoisia muutoksia (vrt. *PeVL 6/1999 vp.*, *PeVL 2/2000 vp.*, *PeVL 22/2000 vp.* ja *PeVL 29/2000 vp.*), eivätkä mahdolliset konfliktit kansallisen perustuslain kanssa ole enää ajattelussa ensi sijalla (ks. *PeVL 7/2003 vp.*). Sen sijaan korostetaan tulkinnallista harmonisointia samaan tapaan kuin Suomen perustuslain ja toisaalta Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamien oikeuksien kohdalla. Vaikka EY:n oikeuden etusijaperiaate oli alun perin ollut vahvana perusteluna sille, miksi tuomioistuimille tulisi Suomessa antaa myös oikeus tutkia kansallisten lakien perustuslainmukaisuutta, ei samaa periaatetta välttämättä pidettykään enää kovin positiivisena asiana siinä vaiheessa, kun ajateltiin, että samaan etusijaperiaatteeseen vetoamalla voitaisiin joissakin tapauksissa sivuuttaa myös kansallisen perustuslain perusoikeussäännös. Kuten edellä olen todennut, jo tällainen kysymyksenasettelu on monessa mielessä asioiden yksinkertaistamista. Mielestäni *Petri Helander* osuu oikeaan siinä, että tutkimuksen ja tuomioistuinten välisen vuoropuhelun tehtävänä on luoda edellytyksiä yksilön oikeusturvanäkökulman huomioon ottavalle ratkaisutoiminnalle. Hänen mukaansa perusoikeuskirjan 53 artikla mahdollistaa ja par-

²⁸⁵ Tästä ks. tarkemmin *Nieminen* (1999), 143. Myöhemmästä käytännöstä ks. esim. KKO 2002:55, jonka osalta on julkisuudessa (ks. esim. HS:n toimittajan ja kahden oikeusneuvoksen asiasta käymä laaja keskustelu, HS 19.10.2003) KKO:ta arvosteltu sitä, että tuomiossa ei viitattu sen paremmin perustuslain turvaamiin perusoikeuksiin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamiin ihmisoikeuksiinkaan. Asia nähtiin ainoastaan rikoslain tulkintakysymykseksi. Vrt. kuitenkin niin ikään sananvapautta koskeva KKO 2004:30, jossa sananvapautta pohdittiin laajalti sekä perustuslain että Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta. Tilanne on siten ehkä vähitellen muuttumassa tältä osin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen käytännössä puolestaan tilanne oli pitkään sellainen, että ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön viitattiin aina silloin tällöin hyvinkin tarkasti, kun taas perustuslakivaliokunnan perusoikeuksien tulkintaa koskeviin lausuntoihin viitattiin tuskin lainkaan. Ks. tarkemmin *Nieminen* (2000), 83–84. Aivan viime vuosina tilanne on kuitenkin saattanut muuttua tältä osin. Ks. esim. EOA:n päätös, 31.12.2003, dnro 1034/4/01, jossa viitattiin yksilöidysti yhteen tiettyyn perustuslakivaliokunnan lausuntoon. Sen ohella viitattiin myös yleisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ko. artiklaa koskevaan tulkintakäytäntöön.

²⁸⁶ Kuten *de la Rochère*, *Common Market Law Review*, Vol. 41 (2004), 353, toteaa, tällaisen ristiriidan uhka ei tunnu enää yhtä realistiselta, kuin vielä perusoikeuskirjaa valmisteltaessa oletettiin.

haassa valossaan nähtynä myös edellyttää pluralistista mallia perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnassa.²⁸⁷

Lopputulos tästä kaikesta on ehkä se, että toisin kuin vielä runsas kymmenen vuotta sitten Euroopan ihmisoikeussopimuksen tullessa Suomea sitovaksi, perus- ja ihmisoikeuksien suoja ei ole enää entiseen tapaan eriytynyt. Tällä tarkoitan paitsi sisällöllistä eriytyneisyyttä, myös niiden institutionaalista, valtion sisäistä valvontaa. Tällä hetkellä EU:n perusoikeussuoja muodostaa kuitenkin ehkä Suomen kannalta suurimman haasteen. Lähtökohtaisesti EU:n perusoikeuskirja on sisällöllisesti laajempi kuin useimmat ihmisoikeussopimukset, koska se turvaa paitsi perinteisiä vapausoikeuksia, myös sosiaalisia oikeuksia. Perustuslakivaliokunta on jo viitannut perusoikeuskirjaan useassakin tapauksessa, mutta sen lausunnoista ei ole tullut selkeästi esille perusoikeuskirjan suhde kansalliseen perustuslakiin, ja vielä tässä vaiheessa on muutoinkin vaikea sanoa, mikä tulee olemaan perusoikeuskirjan todellinen merkitys Suomessa. Toisaalta sen vaikutus ei voikaan näkyä yhtä selvästi kuin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen, vaan vaikutustavat ovat paljon moni-ilmeisempiä.²⁸⁸ Toisaalta on löydettävissä myös EU:n perusoikeuskirjan ”yli-innokasta” soveltamista. Tällä tarkoitan sitä, että käytännössä ei aina ole huomattu 51 artiklassa perusoikeuskirjan soveltamiselle asetettuja selkeitä rajoja, vaan perusoikeuskirjaan on vedottu myös sellaisissa tilanteissa, joissa se ei missään tapauksessa ole sovellettavissa.²⁸⁹ Sen jälkeen kun perusoikeuskirjasta tulee EU:n perustuslain voimaantulon myötä juridisesti sitova, Suomessakin oltaneen entistä kiinnostuneempia – ja monilla tahoilla myös entistä huolestuneempia – myös perusoikeuskirjassa turvattujen sosiaalisten oikeuksien ja Suomen perustuslain vastaavien säännösten välisestä suhteesta (ks. myös *PeVL 7/2003 vp.*).²⁹⁰

²⁸⁷ Ks. tarkemmin *Helander* (2001), 116–125. Ks. myös edellä alav. 269.

²⁸⁸ Jonkinlaisia arvioita perusoikeuskirjan merkityksestä Suomessa esittää *Ojanen*, LM 2003, 672–679 ja vrt. myös viitatu selvitykset eri EU-maiden osalta. Ks. tässä yhteydessä myös *Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta* (VNS 2/2004 vp.), 16–18.

Teoreettisena analyysinä EU:n perusoikeuksien vaikutuksista kansallisiin oikeuskulttuureihin ks. *Aziz* (2004). Koska vaikutus ilmenee usealla eri tasolla, sen havaitseminen ja analysoiminen ei ole aivan yksinkertaista. Pitää ottaa huomioon sekä EU:n, kansallinen että paikallinen taso, ja vaikutustavat ovat sekä ”kovia” että ”pehmeitä”. Viimeksi mainittujen osalta esille nousevat erityisesti sosiaaliset oikeudet ja ns. avoimen koordinaation menetelmä. Silloin ei pelkästään lainsäädännön tai tuomioistuinten päätösten arviointi riitä millään tasolla.

²⁸⁹ Ks. esim. eduskunnan oikeusasiamiehen esitys lastensuojelulain 14 §:n muuttamisesta, 31.1.2003, dnro 998/2/01. Siinä viitataan EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklaan, joka ei kuitenkaan ole missään tapauksessa sovellettavissa tuossa tilanteessa. Tarkemmin ks. *Nieminen*, LM 2004, 605–606 ja sama (2001), 202–203.

²⁹⁰ Tuosta kysymyksestä perusoikeuskirjan valmisteluprosessin ajalta ks. *Brax*, 72–76, *Sakslin*, 247–248 ja myöhemmästä keskustelusta ks. *Välimäki* (2002), 104–119, samoin ks. *Nieminen* (2002), 86–103.

5 Valtiosääntöoikeuden tila ja tulevaisuus

5.1 VALTIOSÄÄNTÖOIKEUS YHDESSÄ MUIDEN OIKEUDEN- JA TIETEENALOJEN KANSSA KOHTAAMASSA MUUTTUVAN YHTEISKUNNAN HAASTEITA

Suomalaista valtiosääntöhistoriaa vajaan sadan vuoden perspektiivillä (1917–2004) tarkasteltaessa ei voida millään välttyä sellaiselta johtopäätökseltä, että tuona ajanjaksona tapahtuneet muutokset ovat olleet melkoisia. Tämä ei tietenkään ole mikään yllätys. Ulkonaisesti muutos näkyy selvimmin uuden perustuslain säätämisenä vuosituhannen vaihteessa, mutta ilman sitäkin muutos olisi silmiin pistävä. Suurin osa valtiokäytännössä tapahtuneista muutoksista on selitettävissä enemmän tai vähemmän selkeästi Suomen muuttumisella 1990-luvun myötä ”tavalliseksi” länsieurooppalaiseksi valtioksi. Kylmän sodan jälkeisessä tilanteessa Suomi oli jäänyt paitsi Euroopan taloudellisen yhteistyön, myös ihmisoikeuksien suojaamiseksi ja kulttuuriyhteistyön edistämiseksi perustetun Euroopan neuvoston ulkopuolelle, ja vasta vuosina 1985–1995 ihmisoikeuksien asemassa Suomen ulkopoliitikassa tapahtui suuri murros.²⁹¹

Suomen ulkopoliittisessa asemassa tapahtunut muutos oli omiaan johtamaan tasavallan presidentin aseman tosiasialliseen – ja ajan mittaan myös juridiseen – heikkenemiseen. Enää ei presidenttiä tarvittu entiseen tapaan Suomen ja Neuvostoliiton kahdenkeskisten suhteiden ”takuumieheksi”. Maamme EU-jäsenyys on ollut päinvastoin johtamassa siihen, että valtioneuvoston asema suhteessa eduskuntaan ja presidenttiin on korostunut ja valtioneuvoston sisällä puolestaan pääministerin asema on korostunut. Tämän suuntainen kehitys on saanut vahvistuksensa myös uudessa perustuslaissa, mutta asiaan on ollut vaikuttamassa myös se, että nykyään laajapohjaiset enemmistöhallitukset istuvat pääsääntöisesti koko vaalikauden.²⁹² EU-jäsenyys ja ylipäätään Suomen järjestelmän eurooppalaistuminen on ollut omiaan vahvistamaan myös tuomioistuinten asemaa ja ainakin joidenkin mielestä uhkana on jopa, että se tapahtuu lainsäätäjän kustannuksella.

Kaiken tapahtuneen kehityksen myötä tämän luvun alussa esittelemäni vallan käsite on muuttunut entistäkin monimutkaisemmaksi. On vaikea sanoa, missä tai

²⁹¹ Siitä saa kattavan kuvauksen *Jari Luodon* kirjasta ”Ulkopolitiikka ja ihmisoikeudet”, erit. s. 50–172.

²⁹² Pääministerin aseman vahvistumiseen on ollut vaikuttamassa myös se, että EU-sihteeristö siirtyi kesällä 2000 ulkoministeriön alaisuudesta valtioneuvoston kansliaan pääministerin alaisuuteen.

kenellä valta todellisuudessa on.²⁹³ Edes julkisen vallan osalta tilanne ei ole ollenkaan selkeä – ja täysin siitä riippumatta, mitä Suomen perustuslaki asiasta sanoo. Hieman kärjistäen voidaan ehkä todeta, että vielä 1970-luvulla oli helppo sanoa, että valta Suomessa oli tasavallan presidentillä ja nimenomaan silloisella presidentillä, *Urho Kekkosella*, ja oli helppo kritisoida myös perustuslain presidentille antamaa vahvaa asemaa. Sen sijaan 2000-luvulla ei voida enää osoittaa yhtä noin selkeää pistettä, jossa valta olisi.²⁹⁴ Nyt olisi tietenkin helppo sanoa yleisellä tasolla, että valta on yhä enenevässä määrin EU:lla, mutta se on kuitenkin aika ”kasvoton” organisaatio, eikä noin sanottaessa vielä tiedetä, kuka siellä valtaa todellisuudessa käyttää.

Tämän luvun alussa hahmotin Suomessa aikojen mittaan käytyä valtataistelua kahden erityiskysymyksen avulla: kansanvallan puolustus ja kansallisvaltion puolustus. Ne myös kietoutuvat yhteen monin tavoin, mikä tekee tilanteesta entistäkin monimutkaisemman. Olen edellä korostanut useaan otteeseen, että Suomen uusi tilanne vaatii ehkä myös tarkastelukulman muuttamista. Jos mukaan otetaan myös globalisaatiokehitys, on helppo ymmärtää, että perinteisellä valtiosääntöoikeudellisella tutkimuksella ei välttämättä ole enää kovin paljon annettavaa valtakeskustelulle. Tilanne on tältä osin täysin toinen kuin kansallisvaltion kultakaudella, jolloin valtiosääntöoikeus oli keskeisessä asemassa julkisen vallan käytön oikeudellisessa sääntelyssä.²⁹⁵

²⁹³ Toisinaan on tehty gallup-kyselyjä siitä, keillä Suomessa kansalaisten mielestä on valtaa. Niissä kärkijohjoille ovat viime vuosina sijoittuneet *Jorma Ollila* (Nokian pääjohtaja) ja *Paavo Lipponen* (pääministeri 1995–2003). Valtaeliiteistä tänä päivänä ks. esim. *Ilkka Ruostetsaaren* tuore tutkimus (”Valta muutoksessa”).

²⁹⁴ 1970- ja 1980-luvuilla Suomessa käytiin vilkasta valtakeskustelua, johon en tässä yhteydessä kuitenkaan puutu sen tarkemmin. Viittaan vain kahteen aikanaan paljon keskustelua herättäneeseen tutkimusprojektiin: 1) *Heiskanen, Ilkka*: Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen, Suomalaisen yhteiskunnan hallintajärjestelmien ja julkisen päätöksenteon ja hallinnon kehitys ja kehittäminen 1960- ja 1970-luvuilla (DETA-projekti) vuodelta 1977 ja 2) *Tasa-arvon ja demokratian tutkimus Suomessa (TANDEM)*: Demokratian rajat ja rakenteet, Tutkimus suomalaisesta hallitsemistavasta ja sen taloudellisesta perustasta vuodelta 1977.

²⁹⁵ Vrt. *Jyränki* (1974), 15–18, jossa hän kysyy, mitä perustuslakiuudistuksella saadaan aikaan ja vastaa siihen seuraavasti: ”On selvää, ettei kapitalistisen järjestelmän puitteissa ole mahdollista demokratian laajentamisessa edetä tiettyä rajaa pitemmälle. – Toisaalta tiedämme, että oikeusjärjestyksen ja yhteiskunnan taloudellisen perustan kesken vallitsee jatkuva vuorovaikutus. Lakeja, myös perustuslakeja, muuttamalla voidaan vaikuttaa yhteiskunnallisiin valtasuhteisiin.” Tänä päivänä keskustelu liikkuu vähän toisenlaisissa asioissa, vrt. myös *Jyränki*, LM 1998, 1096: ”Vahvimmat muutospainet – niin ajattelen – vaikuttavat Suomen valtiosääntöön kuitenkin ensi sijassa välillisesti. Käsitkset valtion roolista ja tehtävistä voivat muuttua, ja valtio saattaa käydä eri tavoin voimattomaksi, osin siksi että kansallisvaltion valtuuksia siirretään ylikansallisille orgaaneille, ja osin siksi, että valtio joutuu alistumaan markkinamekanismeille ja suurille ylikansallisille yrityksille. Kansallisen perustuslain sääntelyt voivat pysyä muuttumattomina – mutta niiden merkitys voi vähentyä dramaattisesti. Se suhteellisen helppous, jolla Hallitusmuoto 2000-projekti tähän mennessä on edennyt, saattaa kertoa – paitsi asiaan vaikuttaneiden tahojen uudistusmielisyydestä

Vallan monimutkaistuminen näkyy myös siinä, että enää ei ole olemassa samanlaista selvää ideologista ja puoluepoliittista vastakkaisuutta suhtautumisessa valtaan kuin vielä 1900-luvun alussa Hallitusmuotoa valmisteltaessa ja vielä 1970-luvulla ja osin vielä 1990-luvullakin uutta perustuslakia Suomelle valmisteltaessa. Vastakkainasettelu keskittyi pitkään kansanedustuslaitoksen ja tasavallan presidentin väliseen valtataisteluun. Sen sijaan suhtautumisessa EU:n vallankäyttöön – ja samalla kansallisvaltion puolustamisessa – ei puolueiden välillä ole selvää vastakkainasettelua, eikä ainakaan suuremmista puolueista mikään ole asettunut nimenomaisesti puolustamaan kansallisvaltiota EU:ta vastaan. Suurien puolueiden välillä on tällä hetkellä vielä vähemmän eroavuuksia tuossa suhteessa kuin oli kymmenen vuotta sitten Suomen hakeutuessa EU:n jäseneksi (silloisesta tilanteesta ks. edellä s. 335). Kuitenkin kansalaisten tulisi ottaa vaaleissa kantaa asioihin paljolti perinteisten puoluejakojen puitteissa. Koska puolueiden välillä ei välttämättä enää muutoinkaan ole selkeitä ideologisia yms. eroja, saatavat etenkin Euroopan parlamentin vaalit jäädä etäisiksi kansalaisille, jotka eivät välttämättä edes osaa valita omaa ehdokasta, jota äänestää vaaleissa. Valtiosääntöoikeuden kannalta näitä asioita tarkastellaan kansalaisille perustuslaissa – sekä Suomen että EU:n – myönnettyjen vaalioikeuksien kautta ja esimerkiksi parlamentarismien kautta. Edellä mainittua taustaa vasten voidaan kysyä, missä määrin reaalisia ne ovat kansalaisten näkökulmasta.

Samaan tapaan kuin valtiosääntöoikeus, myös yhteiskuntatieteet, valtio-oppi mukaan luettuna, ovat juuri nyt monien suurien haasteiden edessä. Kansallisvaltion rapautumisen myötä erityisesti sen rakenteisiin pohjautuvan tieteenalan, valtio-opin, identiteetti on kriisissä.²⁹⁶ Kansainvälistyminen ja globalisaatio asettavat myös sille suuria uudistuspaineita. Miten pystytään kohtaamaan uudet ilmiöt ja niiden seurausvaikutukset riittävän kokonaisuvaltaisesti, on yksi esille nouseva kysymys. Tiukat tieteenalojen väliset raja-aidat eivät ainakaan saisi olla sen tiellä.²⁹⁷

tai ehdotusten vähäisestä radikaalisuudesta – myös siitä, että perustuslain sääntelemillä valtuuksilla ei ole enää samaa merkitystä kuin menneinä vuosikymmeninä.”

²⁹⁶ Vrt. tosin *Berndtson* (1992), 39–40, joka korostaa, että valtion – valtio-opin tutkimuskohteena – ei tarvitse olla kansallisvaltio, vaikka se sitä käytännössä nykyään usein onkin. Vrt. myös historian tutkimuksen uusista haasteista, *Kettunen*, HAik 2003, 9–21 (“kansallisen katseen sietämätön kaupus”).

²⁹⁷ Keskustelusta ks. esim. *Keränen*, 152–168 ja *Tiilikainen*, puhe Helsingin yliopistossa 26.3.2002. *Berndtson* (1992), 285, korostaa kuitenkin, että ”politiikan tutkimuksen säilyttäminen itsenäisenä tieteenalana on äärimmäisen tärkeää juuri kokonaisuuden hahmottamisen ja politiikan luonteen vuoksi. Tämä ei merkitse, että politiikan tutkimuksen pitäisi säilyä sellaisena kuin se nykyään on. Päinvastoin, se voi saada uusia muotoja ja siihen pitää suhtautua kriittisesti.” Samoin perustein voidaan puoltaa valtiosääntöoikeuden säilymistä itsenäisenä oikeudenalana, vaikka monet mielellään korostavatkin oikeudenalojen rajojen katoamista. Valtiosääntöoikeuden tutkimuskohteena ei kuitenkaan EU-aikana voi enää olla yksinomaan (kansallis)valtio.

Edellä sanottuun liittyy läheisesti myös valtiosääntöoikeuden ja valtio-opin välinen suhde, josta ei tosin enää viime aikoina ole juurikaan puhuttu. Asiaa koskeva keskustelu oli Suomessa ehkä vilkkaimmillaan 1960- ja 1970-luvuilla.²⁹⁸ Nyt kun kumpikin mainittu tieteenala on eräällä tavoin uudelleensuuntautumisen edessä, olisi ehkä syytä tuoda uudelleen esiin myös niiden läheinen yhteys, yhteiset kiinnostuksen kohteet. Maailmanlaajuinen demokratisoitumisprosessi tulee väistämättömästi vaikuttamaan politiikan tutkimuksen (valtio-opin) luonteeseen, ja valtiosääntöoikeudelle uusia haasteita tulee ensisijassa asettamaan alun perin taloudellisena yhteistyönä alkanut, mutta entistä enemmän myös valtiollisia piirteitä (muun muassa suorilla vaaleilla valittavan Euroopan parlamentin vahvistunut asema) saava Euroopan integroitumisprosessi. Yhteisiä intressejä niillä on ilmeisesti entistä enemmän, jos laajennetaan valtiosääntöoikeuden alaa myös EY:n oikeuden institutionaaliseen puoleen.²⁹⁹ EU:n instituutiot ovat tosin tähän asti kiinnostaneet enemmän muiden tieteenalojen, erityisesti valtio-opin, tutkijoita.³⁰⁰ Mielestäni tässä tilanteessa, kun pohditaan eräällä tavoin koko valtiosääntöoikeuden perustaa ja peruskäsitteitä, mutta melko lailla uudessa ympäristössä, ei tutkimuksen tehtäväksi missään tapauksessa riitä, että keskitytään perustuslakiteksteihin ja niiden tulkintaan perinteisin lainopillisin metodein. Valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa valtiokäytännöllä, so. eduskunnan, tasavallan presidentin ym. valtionorganien toimilla, on tosin ollut jo pitkään tärkeä rooli, tuomioistuinkäytännöllä sen sijaan viime aikoihin asti varsin vähäinen rooli. On tärkeää tutkia myös perustuslainsäädännön taustaa, funktiota, toimivuutta yms. Ei riitä, että puhutaan legaliteetista, vaan yhtä lailla tärkeää on myös legitimitetti, mikä jaottelu ei sekään enää välttämättä ole samassa määrin oikeus- ja yhteiskuntatieteilijöitä erottava tekijä kuin oli esimerkiksi vielä *Jan-Magnus Janssonille*.³⁰¹

Seuraavassa esitän oman näkemykseni Suomen poliittisen ja valtiosääntöjärjestelmän keskeisistä ongelmista. Ne nousevat vääjäämättä esille myös tutkimuksessa – konkreettisesta tutkimusteemasta riippumatta. Esille ottamani kysymykset ovat kaikki luonteeltaan sellaisia, että niihin käsiksi pääseminen vaatii useamman tieteenalan käsitteistön ja metodien tuntemista.

²⁹⁸ Traditionaalisesta valtiosääntöoikeuden ja valtio-opin eroja koskevasta keskustelusta ks. *Kastari*, LM 1956, 770–790 ja esim. *Jyränki*, LM 1969, 880–892. Kokoavasti ks. myös *Jyränki* (1997), 74–89. Tiettyä tämän päivän realismina tuohon aiheeseen ks. myös *Tuori* (2002), 165–172.

²⁹⁹ *Jyränki*, LM 1998, 1098, muistuttaa, että ”valtiosääntöoikeudellisen ajattelun klassinen välineistö on avuksi myös EY/EU:n instituutioita ja oikeutta käsiteltäessä”.

³⁰⁰ Ks. esim. *Raunio & Wiberg*, *Acta Politica*, Vol. 35 (2000), 146–168. Vrt. valtio-opin kiinnostuksen kohteista ja niissä tapahtuneista muutoksista, *Berndtson* (1992), erit. s. 279–286.

³⁰¹ Ks. hänen klassikon aseman saavuttanut ”Politiikan teoria” -kirjansa, 13–14 ja 126–128. Vrt. uudemmista valtio-oppineiden käsityksistä, esim. *Berndtson* (1992), 32.

Suomessa on jo pitkään puhuttu kansalaisten vieraantumisesta politiikasta, mitä todistaa myös äänestysaktiivisuuden jatkuva lasku. Tämä on toki kansainvälinen ilmiö.³⁰² Tuosta näkökulmasta katsottuna Euroopan parlamentin vaalit ovat vielä ongelmallisempia kuin kansalliset vaalit. Aikanaan unionin kansalaisuuden luomisen tarkoituksena oli juuri lisätä kansalaisten luottamusta unioniin ja sen harjoittamaan politiikkaan, mutta käytännössä se ei kuitenkaan ole ollut aivan yksinkertaista. Tutkimusten mukaan kansalaisten tietämys Euroopan integraatiosta ei ole kovin kehittynyttä, eivätkä kansalaiset välttämättä ole edes kiinnostuneita saamaan lisätietoa asioista.³⁰³ Kansalaisten ja eliitin mielipiteet ovat EU-asioissa varsin kaukana toisistaan; eliitti suhtautuu EU:hun paljon myönteisemmin kuin tavalliset kansalaiset.³⁰⁴ Tuollaisen mielipidekuilun olemassaolosta on ehkä pääteltävissä, että nyt tarvitaan lisää asiallista informaatiota. Hallituksen esittämän informaation lisäksi tarvitaan myös ”vastatiedotusta” hallituksen linjanvetoihin.

Kansalaisen näkökulmasta EU:ssa päätöksenteko tapahtuu entistäkin kauempana ja on entistä ”kasvottomampaa”. Enää ei kuitenkaan kansallista päätöksentekoa ja EU:n päätöksentekoa voida pitää toisistaan erillään, sillä vain osa päätettävistä asioista kuuluu yksinomaan kansallisvaltioiden toimivaltaan. Kansallisen politiikan liikkumavara on siten jo melkoisen rajoitettua aikaisempaan verrattuna, mikä tulee konkreettisesti näkyviin muun muassa siinä, että nykyisin Suomen uudesta lainsäädännöstä EU-säännösten osuus lienee jo 70 prosentin luokkaa.³⁰⁵ Siten EU:n päätöksentekoon liitettävät ongelmat leimaavat helposti koko poliittista päätöksentekomekanismia.

³⁰² Politiikasta vieraantumisesta ks. esim. muutaman vuoden takainen *Kyösti Pekosen* tutkimus ”Politiikkaa urbaanissa betonilähiössä”, jossa on mukana kokemuksia useasta eri maasta.

³⁰³ Tosin suomalaisten luottamus EU:n tunnetuimpiin toimielimiin on jonkin verran lisääntynyt, vaikkakin EU:n tulevaisuuskonventin työ jäi suomalaisille vieraaksi. Tarkemmin ks. EUROBAROMETRI 59, 22.7.2003 (mukana 15 EU:n jäsenmaata). Sen mukaan yli puolet suomalaisista luottaa Euroopan oikeusasiamieheen, EY:n tuomioistuimeen, komissioon ja parlamenttiin.

³⁰⁴ Tarkemmin kansalaisten EU-tietämyksen tasosta ks. *Wiberg* (2000), 24–41. Johtopäätöksenä ks. s. 34: ”Näiden lukujen valossa ei voi väittää tavallisten unionikansalaisten olevan kovin kiinnittyneitä tai kiintyneitä unioniin. Hyvin monille jäsenmaiden kansalaisille koko EU on jokseenkin yhdentekevä asia, josta ei juuri ole sen enempää hyötyä kuin haittaakaan. He eivät unionia omassa arjessaan juuri huomaa, eivätkä ole siihen läheisesti samaistuvia.” Wibergin mielestä enemmistö EU-kansalaisista antaa kuitenkin vähintään passiivisen tukensa integraatioprosessille olemalla aktiivisesti vastustamatta integraatioprosessia ja unionia. 1990-luvun alusta lähtien tämä ”salliva konsensus” on kuitenkin hänen mielestään monissa maissa murentunut murentumistaan, mistä osoituksena ovat esimerkiksi Tanskan ja Irlannin EU-kansanäänestysten monimutkaiset vaiheet. Joitakin johtopäätöksiä voitaneen tehdä vuoden 2004 Euroopan parlamentin vaaleistakin; monissa maissa (esim. Isossa-Britanniassa ja Ruotsissa) EU-kriittiset puolueet menestyivät yllättävän hyvin. Ks. tarkemmin vaaleista tuosta näkökulmasta esim. *The Independent*, 14.6.2004.

³⁰⁵ Noin *Satuli*, 24. Vrt. *Wiberg*, Oikeus 2004, 200–207, jonka laskujen mukaan vähemmän kuin joka viides laki on säädetty nimenomaisesti sen takia, että EU on tätä edellyttänyt.

Viime aikoina on alettu puhua poliittisen diskurssin kansallisista piirteistä, mikä tarkoittaa samalla sitä, että kunkin jäsenmaan poliittinen keskustelu liikkuu yhä paljolti kansallisissa kysymyksissä. Mitä sille tapahtuu, kun päätöksenteko siirtyy monilta osin EU:n tasolle? Voidaanko EU:n osalta edes puhua ”oikeasta” poliittisesta diskurssista? Onko sellaisen syntyminen edes periaatteessa mahdollista? Kuten olen edellä todennut, sitä on pyritty eri tavoin aktiivisesti edistämään; europuolueiden toimintaedellytysten parantaminen ja ylipäätään Euroopan tasaisen kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen on tietoisimmat uudistukset tuolla saralla. EU:n tasoinen poliittinen diskurssi on kuitenkin yhä paljolti poliittisen eliitin keskenään käymää diskurssia, ja usein myös EU-kriittinen diskurssi pohjautuu paljolti kansallisiin poliittisiin konteksteihin.³⁰⁶

EU:n tasoinen poliittinen diskurssin mahdollisuuteen liittyy erinäisiä ongelmia sen takia, että EU:ssa ei ole samanlaista poliittista johtajuutta kuin sen jäsenvaltioissa. Paljolti juuri sen takia konventin laatimassa perustuslakiehdotuksessa ehdotettiin perustettavaksi EU:lle presidentin virka (= Eurooppa-neuvoston pysyvä puheenjohtajuus). EU:n jäsenvaltioissa johtajuus voidaan aina liittää selkeästi tiettyyn instituutioon (tasavallan presidentti, pääministeri ym.), ja järjestelmän legitimiys tulee osin tätä kautta. Samalla tavoin selvästi osoitettavissa on myös, että poliittinen diskurssi henkilöityy helposti tuollaiseen johtohenkilöön. Esimerkiksi Suomessa 1970-luvulla selkeästi oli kyse silloisen tasavallan presidentin johtamasta poliittisesta diskurssista, kun taas tänä päivänä ehkä Suomesakin pääministerille kuuluu tuollainen diskurssin johtajan asema samaa tapaan kuin esimerkiksi EU:n monarkkisissa jäsenmaissa, Isossa-Britanniassa tai Ruotsissa. Toki EU:ssakin johtajuuksia tunnetaan jo nyt, mutta sen johtajat ovat kuitenkin pohjimmiltaan kansallisvaltioiden johtajia, ja heidät liitetään mieluummin ”omaan” valtioonsa kuin EU:hun, eikä EU:ssa johtajuuteen liittyvään diskurssiin liity sellaista symboli-, mytologia- ym. kontekstia, mihin on totuttu kansallisvaltioissa.³⁰⁷ Tällä hetkellä EU:n komission puheenjohtaja lienee tunnetuin EU:n ”oma” johtaja, jonka myös oletetaan puhuvan nimenomaan EU:n nimissä. Hän on kuitenkin jäsenvaltioiden hallitusten tehtävänsä nimittämä, joten on epäselvää, onko hän johtaja vai EU:n byrokratiaa edustava virkamies. Kaiken lisäksi kahdenkymmenen virallisen kielen olemassaolo EU:ssa johtaa helposti siihen, että kommunikaatio ei välttämättä tavoita kaikkia eurooppalaisia, joten ei voida edes lähtökohtaisesti puhua eurooppalaisten keskenään käymästä keskustelusta, vaan kyse on pikemminkin eliitidiskurssista.³⁰⁸ EU:n johtajien puheisiin

³⁰⁶ Ks. myös *Wiberg* (2000), 24: ”Vuoden 1994 kansanäänestyksen rintamalinjat tallella.”

³⁰⁷ Vrt. esim. Suomessa etenkin aiemmin vahvan presidentin aikana tiedettiin hyvin, mikä merkitys oli esim. presidentin uudenvuoden tv-puheella, ”myllykirjeillä” yms., ja vastaavaa symboliikkaa löytyy muistakin maista.

³⁰⁸ Tässä yhteydessä ks. myös *Marjut Johanssonin & Matti Wibergin* aliokirjoitus ”Kielet poliittisten paineiden alla Euroopan unionissa”, *Turun Sanomat*, 10.6.2004.

ei siten voi liittyä sellaista ”kansanomaisuutta”, joka puhuttelisi jokaista kansalaista, kuten voidaan vielä olettaa käyvän esimerkiksi Suomen tapaisessa pienessä maassa kansallisen poliittisen diskurssin suhteen, ja suuremmissakin maissa niin käy ainakin kriisitilanteissa.³⁰⁹

EU:n legitimiyyttä kansalaisten keskuudessa on ehkä omiaan heikentämään sekin, että EU:lla ei ole ollut samanlaisia symboleja kuin kansallisvaltiolla on (lippu, kansallislaulu ym.). En ole tosin mitenkään vakuuttunut siitä, onnistuutanko legitimiyyttä vahvistamaan luomalla EU:lle vastaavia symboleja (lippu, ns. Eurooppa-päivä, toukokuun 10. päivä, yleisenä liputuspäivänä kaikissa jäsenmaissa, samanvärinen passi kaikissa EU-maissa jne.).³¹⁰ EU:n tarkoituksena ei kuitenkaan ole jäsenvaltioiden syrjäyttäminen, tuleminen niiden sijaan eikä yhteisenä identiteetin rakentaminen kansalliset identiteetit sivuuttamalla. Kaikilla Euroopan kansoilla on toki tiettyjä yhteisiäkin piirteitä, vaikkei niillä yhteistä historiaa olekaan, sen sijaan sitäkin enemmän keskinäisiä sotia ja muita konflikteja.³¹¹ Sen sijaan että EU:ssa pyritään kaikin tavoin jäljittelemään kansallisvaltioita, tulisi pikemminkin lähteä siitä, että johtamis- ja valtasuhteet yms. ovat kaikki muuttuvia asioita. Samanaikaisesti kun EU:n päätöksenteko- ja hallintamallit kehittyvät, tapahtuu muutoksia myös jäsenvaltioiden hallitsemistavoissa.

Muun muassa edellä mainituista syistä johtuen Suomen uusi perustuslaki tuli voimaan erittäin kiinnostavaan aikaan. Vielä on tosin vaikea sanoa, millaisiksi sen sääntelemät vallankäyttömuodot todellisuudessa muodostuvat. Tällä en tarkoita yksinomaan presidentin ja pääministerin välistä valtatasapainoa ja eduskunnan asemaa hallitukseen verrattuna. Huomiota on kiinnitettävä myös esimerkiksi tuomioistuinten asemaa vallanjaon kannalta. Lähtökohtana vallanjakoa arvioitaessa ei siten ole pelkästään Suomen perustuslaki, vaan pikemminkin sen ja EU:n kirjoittamattoman, ja kohta myös kirjoitetun, perustuslain muodostama kokonaisuus. Silloin myös eri valtioelimet ”sekoittuvat” toisinaan, eikä EY:n tuomioistuinta voida enää ajatella vain yhtenä EU:n elimistä, vaan sitä ajatellaan myös osana kansallista tuomioistuinjärjestelmää.³¹²

Vaikka EU:n jäsenvaltioiden oikeuskulttuureissa on tapahtunut kautta linjan melkoista lähentymistä viime aikoina (muun muassa perusoikeussuojassa, tuo-

³⁰⁹ Gaffney, 204–206, erottaa toisistaan viisi erilaista Eurooppa-tasosta diskurssia, joilla kaikilla on vain rajoitetut mahdollisuudet edistää legitimiisyyttä: ”1) the discourse of the European bureaucracy; 2) of European-level leadership, 3) of ”Utopian” Europeanism, 4) of the elites, ja 5) of national leaders about Europe.”

³¹⁰ Ks. myös konventin perustuslakiehdotuksen IV-1 artikla (Unionin tunnukset). Samalla kuitenkin todettiin, että paras paikka tälle artiklalle olisi perustuslain I osa. Sinne se lopulta HVK:n aikana siirrettiinkin (I-8 artikla).

³¹¹ Viimeksi mainitusta kysymyksestä ks. esim. Mikkeli, Ulkopoliittikka 3/96, 4–10. Yhteistä niille on ehkä enemmänkin kulttuurin puolella (roomalaiseen oikeuteen perustuva oikeusjärjestys) ja yhteistä on myös kristinusko.

³¹² Siitä Suomen osalta ks. esim. Ojanen (2000), 180–182.

mioistuinten asemassa perusoikeuksien turvaajana ym.), olen kuitenkin sitä mieltä, että yksityisoikeuden alalla tapahtunut muutos on paljon suurempi kuin julkisoikeudessa läpikäyty muutos. Vaikka EU:n perusoikeuskirjan aikaansaamista voidaankin pitää merkittävänä saavutuksena, se ei kuitenkaan ole samantapainen eurooppalainen lakikodifikaatio, mistä yksityisoikeudessa on puhuttu jo pitkään. Julkisoikeuden puolella kyse ei yleensä ole jäsenmaiden lainsäädäntöjen tietoisesta harmonisoinnista eli yhdenmukaistamisesta, vaan pikemminkin niiden vähittäisestä lähentymisestä eli konvergenssista. Nykyään puhutaankin jo yleisesti esimerkiksi eurooppalaisesta hallinto-oikeudesta.³¹³ Samansuuntaista kehitystä on jossain määrin tapahtunut myös valtiosääntöoikeuden osalta, ja siihen suuntaan ollaan EU:n perustuslakihankkeen myötä ehkä menemässä entistään enemmän.³¹⁴ Tosin vaikka myös Pohjoismaiden valtiosääntöjärjestelmät ovat tiettyssä määrin lähentyneet muiden Euroopan maiden järjestelmiä muun muassa sillä tavoin, että etenkin Euroopan neuvoston ja EU:n jäsenyyden seurauksena tuomioistuinten asema on vahvistunut kaikissa Pohjoismaissa, ne ovat toisaalta pystyneet säilyttämään myös merkittäviä eroja muiden EU-maiden järjestelmiin verrattuna.³¹⁵ Myös Suomen valtiosääntöjärjestelmä on säilyttänyt monia omia erikoisuuksiaan, vaikka monista sellaista on syystä tai toisesta jo luovuttu.

Samanaikaisesti edellä esitetyn tapahtumainkulun kanssa esitetään kuitenkin myös hyvin epäileviä puheenvuoroja konvergenssia vastaan ja vedotaan sekä jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten kulttuurisiin eroihin että demokratian asettamiin vaatimuksiin. Perusteluna esitetään, että ”ei haluta vain yhdenlaista demokratiaa” tai korostetaan kansallisvaltion taseisia demokraattisia menettelyjä eikä haluta, että valtaa siirtyy epädemokraattiseksi koettuun EU:hun.³¹⁶ Meidän täytyy siis päättää ensiksi, pidämmekö konvergenssia valtiosääntöoikeuden osalta

³¹³ Mitä sillä tarkoitetaan, ks. *Mäenpää*, 8–11. Hänen mukaansa eurooppalainen hallinto-oikeus koostuu lähinnä jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmille yhteisistä oikeudellisista periaatteista ja niihin liittyvistä oikeudellisista käsitteistä. EY:n oikeuteen liittyvänä käsitteenä eurooppalainen hallinto-oikeus voidaan kuitenkin jo ymmärtää myös laajemmin, myös kansallisen hallinto-oikeuden eli-mellisenä osana.

³¹⁴ Ks. esim. *Schwarze*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 51 (2002), 17–33 ja useat artikkelit, esim. *Beaumontin ja de Búrcan*, kirjassa *Convergence & Divergence in European Public Law* (ed. Beaumont & Lyons & Walker).

³¹⁵ Tarkemmin ks. *Husa* (2002), 181–188.

³¹⁶ Ks. erilaisista käsityksistä, joilla konvergenssia julkisoikeuden osalta vastustetaan, *Walker* (2002), 257–271 ja hänen oma kritiikkinsä aiheesta käytyyn keskusteluun. Vaikka hän monessa suhteessa tuntee sympatiaa yllä mainittuja käsityksiä kohtaan, hänen analyysinsä on kuitenkin jonkin verran hienovivahteisempi kuin monilla konvergenssiin hyvin kielteisesti suhtautuvilla. Hän mm. kysyy, missä määrin globalisoituvassa maailmassa on mahdollista pärjätä enää kansallisvaltiomallin varassa. Hän myöntää, että pakostakin joudutaan pohtimaan tarkoin ns. ”multi-level governance” -mallia samoin kuin ”multi-level” -konstitutionalismia, jota myös mosaiikiksi kutsutaan.

hyvänä asiana, ja jos pidämme, niin millä edellytyksillä. Entistä hyväksyttävämäksi sen tekee se tosiseikka, että myös EU rakentuu entistä selvemmin kansanvallan ja oikeusvaltion periaatteille. Tämä todetaan nimenomaisesti myös EU:n perusoikeuskirjan ja EU:n perustuslain johdannossa. Niitä lähtökohtia tuskin mikään jäsenvaltio haluaa kiistää oman toimintansaakaan perustana. Tähän teemaan, joka on tulevan kehityksen kannalta aivan olennainen, palaan tarkemmin seuraavassa VI luvussa.

EU:n ja sen yksittäisen jäsenvaltion – esimerkiksi juuri Suomen – välinen vuorovaikutussuhde ylipäättään on lähtökohtaisesti molemminpuolista, sekä lain säätämisen että lain soveltamisen osalta, ja muutoksen suuntaa saattaa olla varsin vaikea ennakoida etukäteen. Vaikka eduskunta lähtökohtaisesti vaikuttaakin EU:n päätöksentekoon parlamentaarisisessa vastuussa olevan hallituksen välityksellä, ei eduskunnan roolia tuolta osin tule väheksyä.³¹⁷ Toisaalta EU-aikana poliittisella vastuunalaisuudella on uudenlaisia ilmenemismuotoja, joten kansanvaltakkin voi saada erilaisia ilmenemismuotoja. Kansallisvaltion kansanedustuslaitos ei ole enää itsestään selvästi ainoa kansanvallan toteuttaja. Kansalaisyhteiskunnan toiminta saattaaakin olla ensimmäisenä ylittämässä EU:n ja sen jäsenvaltion välisiä rajoja.³¹⁸ Jos poliittinen toiminta ja julkisuus ylipäättään ylittävät EU:n alueella enenevässä määrin valtioiden väliset rajat, ollaan jo täysin toisenlaisessa tilanteessa kuin tänä päivänä, jolloin usein vielä lähdetään ilman muuta siitä, että suomalaisilla on kaikilla yhteiset intressit EU-politiikan suhteen.³¹⁹

Tosin Suomen EU-politiikkaa on myös arvosteltu liiallisesta konsensushakuisuudesta. Eduskunnassa EU-asioiden käsittelyjärjestelmän tarkoituksena on turvata koko kansanedustuslaitoksen vaikutusmahdollisuudet suhteessa hallitukseen, mikä merkitsee käytännössä sitä, että suuressa valiokunnassa pyritään rakentamaan mahdollisimman suuri konsensus hallituksen ja opposition kesken. Tämä on johtanut siihen, että eduskunnan ja hallituksen kannat myötäilevät mahdollisimman pitkälle toisiaan, ja hallituksen ja opposition välinen vastakkainasettelu on kadonnut lähes kokonaan.³²⁰ Samanlainen konsensushenkisyys on

³¹⁷ Siitä ks. esim. *Jääskinen* (2000), 114–132: ”Eduskunta voi halutessaan vaikuttaa ja on joskus jopa ratkaisevasti vaikuttanut Suomen neuvottelukannan sisältöön.”

³¹⁸ Esim. *Gaffney*, 207, päätyy siihen, että legitiimiys pystytään ehkä parhaiten saavuttamaan, jos EU:n tasoinen (= valtioiden rajat ylittävä) puoluepoliittinen toiminta aktivoituu.

³¹⁹ Esim. pääministeri *Vanhanen* korostaa Suomen EU-politiikan konsensushakuisuutta. Ks. tarkemmin hänen kirjoituksensa, *Ulkopolitiikka* 2/04, 5–8.

³²⁰ Tarkemmin ks. *Jääskinen* (2000), 119–121, 129–132. Sisällöllisistä erimielisyyksistä oli kuitenkin kyse konventin perustuslakiehdotuksesta kesällä 2003 hallituksen ja opposition välille syntyneessä kiistassa; ks. *Ville Itälän* kolumni ”Mikä on hallituksen EU-linja?”, *Turun Sanomat*, 5.8.2003. Myös Suomen tavoitteista HVK:ssa syntyi myöhemmin syksyllä 2003 hallituksen ja eräiden oppositiopuolueiden välillä erimielisyyksiä, ks. *PeVL* 7/2003 vp. ja *UaVM* 4/2003 vp. (eriävät mielipiteet).

hallinnut myös suomalaisia tiedotusvälineitä, mikä selittyy sillä, että ne ovat tiedonsaannin osalta paljolti riippuvaisia hallituslähteistä. Ilmeisen tietoistakin konsensushakuisuutta on perusteltu sillä, että se lisää Suomen vaikutusmahdollisuuksia EU-neuvotteluissa. Tämä saattaa pitääkin paikkansa, mutta eri asia on, onko se aina tavoittelemisen arvoinen päämäärä.

5.2 UUDENLAINEN VALTAKÄSITYS VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDEN ITSEYMMÄRRYKSEN EHTONA

Ehkä realistisempaa on tässä yhteydessä tuoda esiin ylipäätään valtaa ja sen käyttöä koskeva teoreettinen keskustelu. Tällä tarkoitan sitä, että vasta sitä kautta selviää, miten monimutkaisia nyky-yhteiskunnan vallankäyttömekanismit ovat. En tiedä, olivatko ne sen yksinkertaisempia 1900-luvun alussa eduskuntauudistusta ja hieman myöhemmin Hallitusmuotoa valmisteltaessa, mutta ehkä vallankäyttö ainakin silloin näytti yksinkertaisemmalta, ja se oli myös selitettävissä helpommin tavallisille kansalaisille, jotka myös uskoivat ”punaisen viivan” voimaan aivan eri tavoin kuin tänä päivänä. En aio syventyä tähän puoleen sen enempää, mutta haluan kuitenkin viitata siihen tuodakseni samalla esiin asioiden monimutkaisuuden. Puhuessani edellä siitä, kenellä on kulloinkin ollut valtaa ja onko sitä ollut enemmän tai vähemmän suhteessa johonkin toiseen, olen omaksunut perinteisen liberaalin valtakäsityksen. Sellaista lähtökohtaa pidetään usein itsestään selvänä, joten sitä ei tarvitse erikseen perustella. Silloin valta käsitetään possessiivisesti eli omistuksena. Valta on jotakin, jota yksilöllä tai ryhmällä on toiseen yksilöön tai ryhmään verrattuna. Valta on myös mitattavissa oleva suure: sitä voi olla enemmän tai vähemmän, kuten *Tuija Pulkkinen* on asian osuvasti ilmaissut.³²¹ Sen sijaan, jos lähtökohdaksi omaksutaan esimerkiksi foucaultlainen valtakäsitys, joudumme selittämään lähtökohtia hieman tarkemmin.³²² Foucault ei vastaa kysymykseen: ”Mitä valta on?” tai kysymykseen: ”Kuinka saada valtaa?”, vaan sen sijaan hän kysyy: ”Kuinka valta toimii?” ja ”Kuinka vallan subjektit ja objektit ovat muodostuneet sellaisiksi kuin ne ovat?” Hän pyrkii konkreettisesti osoittamaan, minkälainen valta tuottaa mitä ja miten. Vaikka kysymyksenasettelu poikkeaa totutusta, ei se tarkoita sitä, että hänen vallaksi ymmärtämillään asioilla ei olisi poliittisia vaikutuksia. Päinvastoin hän lähtee myös siitä, että myös hänen työllään historioitsijana on tietoinen poliittinen ulottuvuus. Vaikka Foucault onkin sitä mieltä, että valtaa on kaikkialla ja aina (ja jokainen meistä on vallan tuote ja jokainen käyttää valtaa), ei se tee mahdotto-

³²¹ *Pulkkinen* (1998), 89–90.

³²² Foucault’n valtakäsityksestä tarkemmin ks. *Pulkkinen* (1998), 87–117.

maksi kritisoida valtaa. Ei siis ole ristiriitaista arvostella epäoikeudenmukaisuuksia ja samalla ajatella, että valtaa, samoin kuin epäoikeudenmukaisuuksia, tulee aina olemaan. Foucault'lle poliittisen toiminnan pyrkimyksenä ei ole lakauttaa valtaa, vaan aiheuttaa siirtymiä siinä, mitä valta tuottaa.

Pulkkinen on tiivistänyt postmodernin valtanäkemyksen seuraavasti (s. 117): ”Hylkäämällä sekä positiiviset että negatiiviset täydellisyysstrategiat postmoderni kieltäytyy suhtautumasta traagisesti valtaan ja sen kritiikkiin. Tämän sijaan se kehottaa herkästi reagoivaan, hienovaraiseen ja valppaaseen asenteeseen vallan, moraalien ja epäoikeudenmukaisuuksien alueella. Valtaa ei tulisi ainoastaan halveksia tai haalia hyväntekeväisyyden nimissä: tulisi tunnistaa ja hyväksyä vallan olemassaolo ja valtakysymykset, ja valtaa tulisi pystyä sekä käyttämään että luovuttamaan pois.”

Ns. postmoderni valtakäsitys sopii mielestäni tietyllä tavalla hyvin Euroopan (= EU:n ja sen muodostavien 25 jäsenvaltion) tilanteeseen, vaikka se saattaakin ehkä jossain määrin tuntua asioiden yksinkertaistamiselta.³²³ Itse käytän postmodernia ajattelutapaa tässä yhteydessä lähinnä nykytilanteen kuvaamiseen enkä pyri suoranaisesti selittämään mitään sen avulla.³²⁴ Samalla käy ilmi, miten vaikeaa Euroopan unionia on sijoittaa traditionaaliseen valtiosääntöoikeudelliseen ja valtio-opilliseen ajattelutapaan, jotka pohjimmiltaan rakentuvat liberaalin yhteiskuntamallin – ja kansallisvaltion – varaan. Siinä on perinteisesti keskusteltu vallasta siinä merkityksessä, kenellä valtaa on ja miten paljon sitä on suhteessa johonkin toiseen (”kun toinen menettää valtaa, sama määrä valtaa siirtyy aina toiselle”), mikä ajattelutapa ei enää välttämättä pidäkään paikkaansa. Ei voida esimerkiksi sanoa, että juuri sama määrä lainsäädäntövaltaa minkä Suomen eduskunta on menettänyt, on siirtynyt Euroopan parlamentille tai ylipäättään EU:n elimille.³²⁵ Tuollainen vastakkainasettelu ei sovi enää kuvaamaan uuden-

³²³ Ks. esim. *Tuorin* (2000), 225–226, Wilhelmssonia kohtaan tuolla perusteella esittämä kritiikki, samoin ks. *Tuori* (2002), 158–162. Ilmeisesti Tuori ei kuitenkaan halua sinänsä torjua Wilhelmssonin ajatusta EU:sta ”postmodernina valtiona”, vaan pikemminkin hän kritisoi Wilhelmssonin ajatusta, jonka mukaan oikeuden systemaattisuus riippuu systematisoivista normeista luovan keskitetyn valtion yhtenäisyydestä. Ks. myös *Tuori* (2002), 164: ”Keskustelua aikakaudellemme annettavasta nimilapusta, siitä elämmekö 2000-luvulle tullessamme modernin oikeuden kypsymisen aikaa vai postmodernin aikakauden alkua, saatetaan pitää joutavana terminologisena kiistelynä tai sanaleikinä. Sitä se ei kuitenkaan aina ole, ei varsinkaan silloin, jos postmodernistiseksi leimautuvaan tulkintaan liittyy ihmis- ja perusoikeusperiaatteiden vähätteleminen.”

³²⁴ Vrt. toisaalta ns. postmoderni ajattelutapa lähtee siitä, että yhteiskuntaa tutkivat tieteet ovat aina ajastaan jäljessä. Tämä näkyy myös siinä, että perinteiset oppiaineet, joiden tarjoamilla välineillä ei enää pystytäkään käsittelemään tämän päivän ongelmia, uhkaavat hajota uusiin kokonaisuuksiin, ja tilalle tulevat ns. ongelmakeskeiset oppiaineet. Samalla myös tieteidenvälisyys tulee entistä tärkeämmäksi. Ks. tämänsuuntaisesta kehityksestä oikeustieteen osalta esim. *Lötjönen*, 235–254 ja *Kumpula & Määttä*, 207–233.

³²⁵ Tapahtuneesta muutoksesta (kansallisvaltion menetettyä itsestään selvän asemansa ainoana ja legitiiminä poliittisen ja oikeudellisen vallan perustana) sekä politiikan tutkimuksen että valtio-

laista tilannetta, ja sen perusongelma piilee mielestäni siinä, että siinä oletetaan kansallisvaltiossa käytettävän vallan olevan itsessään hyvää ("utopia") ja EU:ssa käytettävän vallan puolestaan itsestään selvästi ja aina pahaa ("rumaa" ja anonyymien "niiden" käsissä).

Ylipäättään postmodernin politiikan teoria ei pyri tarjoamaan valmiita ratkaisumalleja, vaan se pikemminkin ehdottaa uusia kysymyksenasetteluja. Pulkkisen sanoin (s. 240), "se muistuttaa kaikkialla läsnä olemasta vallasta, jonka tuottamina teemme arvostelmia, päätöksiä ja poliittisia tilannearvioita – joilla puolestaan muutamme vallan kentän kuvioita." Edelleen hän toteaa, että "politiikkaa ei hahmoteta yksimielisyyden tavoitteluksi eikä intressikamppailuksi. Sen sijaan politiikkaa ajatellaan pysyvän erimielisyyden luonnehtimana agnostisena tilana ja arvostelmien prosessina, jossa arvostelmia tekevät vallassa rakentuneet toimijat. Poliittisia toimijoita olemme me kaikki omine rakentumishistorioinemme, ja meidän tehtäväksemme poliittisen yhteisön jäseninä jää tehdä arviot ja päätökset."

Edellä kuvattuun ajattelutapaan sopii varsin huonosti ajatus yhtenäiselle identiteetille rakentuvasta kansakunnasta politiikan subjektina. Taustalla on silloin ajatus, että yhteisöllinen subjekti on yksi (yleistahdolla on yksi ääni). Vaikka moderni yhteisöllinen tapa tarkastella politiikkaa, joka käyttää perusosina yhtenäiselle identiteetille pohjautuvia, autonomiaa tavoittelevia kansakuntia, on ohi, on identiteettien, itsetietoisuuden ja kansakuntien käsitteellisessä verkostossa kuitenkin jotain, joka on yhä elossa, sekä teoreettisesti että myös käytännössä. Olipa identiteetti suomalainen tai mikä tahansa, se on kuitenkin sosiaalisena ja poliittisena kategoriana aina historiallinen konstruktio, ja sen "luonnollistaminen" on aina vaarallista. Kuten Pulkkinen on korostanut, identiteetit ilmestyvät politiikkaan silloin, kun kyseessä on vahvasti koettu epäoikeudenmukaisuus. Tämä tuli näkyviin esimerkiksi siten, että Suomen EU-jäsenyyden "uhatessa" alettiin korostaa suomalaisia yhtenäisenä kansakuntana.³²⁶

Ilmeisesti sama pitää paikkansa myös valtiosääntöoikeuden suhteen. Siinä vaiheessa, kun Suomen EU-jäsenyys tuli ajankohtaiseksi, nousivat kansakunta, identiteetti ym. uudelleen esille myös valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa.

sääntöoikeuden näkökulmasta ks. esim. *Keating*, 3–18 ja *Scott* (2002), 19–35. Miten noiden tieteenalojen perinteiset käsitteet, kysymyksenasettelu yms. suhtautuvat muutokseen, miten pystytään yhdistämään toisaalta yhtenäisyys ("unity") ja toisaalta erilaisuus, hajanaisuus ("diversity")? Poliittista toimintaa on entistä enemmän sekä valtion ylä- että alapuolella, eikä yksityisen ja julkisen välinen raja ole enää yhtä selkeä kuin aiemmin ("governance"-termistä tässä yhteydessä ks. *Keating*, 13).

³²⁶ Tämä on näkynyt myös monissa Euroopan maissa nationalistisen, ulkomaalaisvastaisen äärioikeiston nousuna. Työttömät ym. yhteiskunnasta jossain määrin "ulkona" olevat kokevat helposti oman asemansa uhatuksi ja pelkäävät ulkomaalaisten vievän heiltä paitsi työpaikat, myös sosiaali-turvan. Ks. tarkemmin *Pekonen* (1998), 62–109, 146–178.

Edellisen kerran ne olivat olleet suuremman kiinnostuksen kohteena autonomian aikana, jolloin suomalainen valtiosääntöoikeus luotiin paljolti juuri noiden käsitteiden varaan. Ajan myötä on alettu pitää luonnollisina ja muuttumattomina sellaisia asioita, jotka tosiasiaassa liittyvät selvästi tiettyyn historialliseen ajankohtaan. Tänä päivänä kansallisvaltion kansalaisuuden ohella tunnetaan myös unionin kansalaisuus, mikä merkitsee sitä, että myös perinteisen kansallisvaltiokansalaisuuden merkitys on samalla muuttunut. Enää ei myöskään voida hyväksyä käsitystä, jonka mukaan demokratia voi lähtökohtaisestikin toteutua vain viime ajat hallitsevassa asemassa olleen – ei siis minkään ikuisen – kansallisvaltion puitteissa. Valtiosääntöoikeuden tutkimusta ei voida kuitenkaan enää tänä päivänä rakentaa yksinomaan tällaisen olettamuksen varaan, vaan tutkimuksenkin täytyy ottaa huomioon yhteiskunnan muuttuminen.

VI

TULEVAISUUDEN NÄKYMÄÄ: EUROOPAN PERUSTUSLAKI

1 Johdanto

Tarkoitukseni ei ole tässä luvussa pohtia EU:n tulevaisuutta yleisesti¹, enkä pohdi myöskään äskettäistä ja lähivuosina ilmeisesti vielä jatkuvaa EU:n laajentumisprosessia² sen tarkemmin, vaan käsittelen EU:n lähiajan kehitystä huomattavasti suppeammasta näkökulmasta. Tarkastelen sitä lähinnä valtiosääntöoikeuden näkökulmasta³, jolloin tärkein esille nouseva kysymys on, mitä EU:lle hyväksytty ”perustuslaki” – tai millä nimellä sitä sitten kutsutaankin: parhaiten sitä kuvannee sana ”perustuslaillinen sopimus”⁴ – merkitsee valtiosääntöoikeuden kannalta. Kiinnitän huomiota sekä muodollisiin että sisällöllisiin kysymyksiin, joita ei ole aina mahdollista erottaa toisistaan kovin selvästi.

Kesti itse asiassa aika kauan ennen kuin EU:ssa – tai sen paremmin sen jäsenmaissa – oltiin edes periaatteellisella tasolla valmiita tunnustamaan, että

¹ Sitä koskevalle, yhä käynnissä olevalle keskustelulle lähtökohdan muodosti *Laekenin julistus Euroopan unionin tulevaisuudesta* (SN 273/01), 15.12.2001, joka julkaistiin Suomessa ainakin Helsingin Sanomissa koko sivun ilmoituksena, 18.12.2001. Sen jälkeen käynnistyi eri maissa tulevaisuuskeskustelu, johon kansalaisetkin saattoivat osallistua. Suomalaisesta keskustelusta ks. www.minuneurooppa.fi (UM:n Eurooppa-tiedotuksen ylläpitämä keskustelufoorumi) ja www.Europa.eu.int/Futurum (komission ylläpitämä keskustelufoorumi).

² Vuoden 2004 toukokuussa EU sai 10 uutta jäsenvaltiota entisten 15 lisäksi. Tarkemmin laajenemisesta ks. esim. *Euroopan rajat: Laajentuva Euroopan unioni* (toim. Raunio & Tiilikainen), *EU Enlargement and Beyond: The Baltic States and Russia* (ed. Hubel), *The Future of Europe, Integration and Enlargement* (Ed. Cameron) ja *The Enlargement of the European Union* (Ed. Cremona).

³ Vrt. tosin *Sadurski*, *European Law Journal*, Vol. 8 (2002), 340–362, jonka mielestä EU:n laajentumisprosessia ja EU:n perustuslakiprojektia tulee tarkastella yhdessä. Perustuslakiin olennaisena osana sisältyvä EU:n perusoikeuskirja muodostaa eräänlaisen ”mittatikun”, jota vasten hakijamaiden jäsenkelpoisuutta voidaan vastaisuudessa arvioida.

⁴ Viimeksi mainitun termin (”constitutional treaty”) käyttöä perustelevat esim. *Lenaerts & Desomer*, *European Law Review*, Vol. 27 (2002), 407. Se kuvaa sinänsä tilannetta osuvasti: kyse on kansainvälisestä sopimuksesta, joka sisältönsä puolesta muistuttaa suuresti perustuslakia. Suomen yleiskieleen ”perustuslaillinen sopimus”-termi ei näytä vakiintuneen kovin helposti; termiä ovat käyttäneet lähinnä poliitikot (ks. esim. pääministeri *Lipposen* puhe Euroopan unionin laajentumisesta ja tulevaisuutta koskevassa ajankohtaiskeskustelussa eduskunnassa, 13.11.2002). Tulevaisuuskonventti kuitenkin käytti tuota sanaa asiakirjoissaan alusta loppuun asti (loppuasiakirja otsikoitu: ”Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista”); ts. perustuslaillinen sopimus on lyhennys jonkin verran pidemmästä sanasta ”sopimus Euroopan perustuslaista.” Ks. myös konventin puheenjohtajan avajaispuhe, 26.2.2002 (SN 1565/02), jossa hän totesi mm. että ”yhteisymmärrys tasoitaisi tietä Euroopan unionin perustuslailla. Jotta emme kompastuisi semantiikkaan, käytäkäämme siitä nimitystä ’Euroopan unionin perustuslakia koskeva sopimus’.” Vrt. *Pernice*, *European Law Review*, Vol. 27 (2002), 511–529, joka sen sijaan puoltaa perustuslaki-sanana (”constitution”) käyttöä myös EU:n yhteydessä. Ks. erit. s. 514.

valtiösääntöoikeudella ja EU:lla ylipäättään on jotain tekemistä keskenään.⁵ Tämä epäselvyys ilmeni muun muassa siten, että EU:n virallisissa dokumenteissa puhuttiin pitkään ”hyvästä hallintatavasta” (”good governance”) ja sitä koskevasta sääntelystä sellaistenkin asioiden yhteydessä, joissa olisi ollut paljon luontevampaa käyttää ”perustuslaki”-sanaa (”constitution”). Tämä on tietenkin selitettävissä sillä, että valtiösääntöoikeuden lähtökohtana on perinteisesti ollut yksinomaan kansallisvaltion tasoinen vallankäyttö, joten on koettu vaikeaksi käyttää samoja valtiösääntöoikeudellisia käsitteitä ja periaatteita myös EU:n yhteydessä.

Lienee kuitenkin selvää, että jos EU:n yhteydessä aletaan käyttää perustuslain käsitettä, tuon käsitteen perinteisistä, kansallisvaltioajalta olevista, muodollisista kriteereistä ei voida enää pitää tiukasti kiinni. Perustuslaki-sanaa EU:n yhteydessä käytettäessä kyse ei missään tapauksessa ole samanlaisesta laista kuin kansallisvaltioiden perustuslait tänä päivänä ovat, koska EU ei ole valtio eikä siitä ole tarkoitus sellaista edes tehdä.⁶ Aiemmin perustuslaki-sana EU:n yhteydessä käytettynä yhdistettiin ensisijaisesti Euroopan integraation lopullisuuteen (”finality” tai ”finalité”), minkä ajateltiin ilman muuta tarkoittavan liittovaltion syntyä. Enää ei tuollaista yhteyttä juurikaan ole nähtävissä, vaan on jo ymmärretty, että EU:n perustuslaillistumisen tiellä on olemassa muunkinlaisia etenemisvaihtoehtoja.⁷

EU:n tulevaisuuskonventissa sen alettua työskentelynsä alkuvuodesta 2002 EU:n perustuslaista alettiin itse asiassa puhua varsin pian, vaikka Laekenin julistuksessa joulukuussa 2001 perustuslain hyväksymisestä EU:lle oli puhuttu vielä varsin varovaiseen sävyyn.⁸ Konventin avajaispuheissa helmikuussa 2002 sekä konventin puheenjohtaja *Valéry Giscard d’Estaing* että komission puheenjohtaja *Romano Prodi* asettivat selvästi konventin tavoitteeksi EU:n perustuslain aikaansaamisen. Prodi korosti kuitenkin samalla, että tavoitteena ei tällöin ole

⁵ Tarkoitin tässä jotain muuta kuin sitä, mitä rajoituksia EU-jäsenyys aiheuttaa jäsenvaltion perustuslaissa säänneltyihin valtiollisen vallankäytön muotoihin.

⁶ Tätä korostaa myös *Pernice*, *European Law Review*, Vol. 27 (2002), 511–529. Hän toteaa osuvasti (s. 512): ”In the ‘postnational constellation’ – the State is unable on its own to fulfil certain tasks of common interest, such as the preservation of liberty, peace, security and welfare of its citizens: international crime and terrorism, global trade and financial markets, climate change and unlimited communication worldwide etc. need new structures of governance. The various aspects of globalisation show that classical concepts such as national sovereignty and the belief in the unlimited powers of the state are outdated and nothing more than cosy – if not dangerous – illusions.” Ks. myös *Peters*, esitelmä 21.11.2002, Wien (”The Future Constitution of Europe”-konferenssi). Perustuslain käsitteen siirtämisestä kansallisvaltioyhteydestä ei-valtiolliseen yhteyteen ks. myös *Walker* (2002c).

⁷ Tästä ks. tarkemmin *Schneider*.

⁸ S. 5: ”Lopuksi on kysyttävä, voivatko sopimusten yksinkertaistaminen ja niiden uusi järjestys aikanaan johtaa siihen, että unionille hyväksytään perustuslaki.”

”supervaltion rakentaminen”.⁹ Myös konventissa Suomen hallitusta edustanut *Teija Tiilikainen* puhui heti konventin työskentelyn alkuvaiheessa perustuslaista konventin työn tavoitteena.¹⁰ Sen sijaan suomalaisessa lehdistössä suhtauduttiin EU:n perustuslakihankkeeseen vielä tuossa vaiheessa aika varovaisesti ja se liitettiin melko suoraan federalistisiin pyrkimyksiin¹¹, vaikka tuskin ainakaan kailkilla tahoilla enää kuviteltiin, että tavoitteena on ns. ”aito”, perinteinen perustuslaki. Ehkä koko kysymys oli vielä tuossa vaiheessa jossain määrin jäsentymätön. Kuitenkin jo syksyllä 2002 konventin ensimmäisen perustuslakiehdotuksen julkistamisen aikoihin suomalaisen lehdistön suhtautumistapa oli melko lailla toinen. Enää siinä vaiheessa ei EU:lle hyväksyttävän perustuslain katsottu ilman muuta johtavan Euroopan liittovaltioon.¹²

Tutkimus ei myöskään voi jäädä paikoilleen yhteiskunnan ja maailman muuttuessa, vaan sen on sopeuduttava uudenlaiseen tilanteeseen. Myös meidän tutkijoiden on tarkistettava perustuslakia koskevia käsityksiämme, ei ehkä niinkään sisällön, vaan enemmänkin muodollisten kriteerien osalta. On lähdettävä liikkeelle siitä, että oikeustieteessä käytettävät käsitteet eivät ole ylihistoriallisia, vaan ne ovat aina muuttuneet ajan myötä, toisinaan näkyvästi mutta toisinaan hyvin huomaamattomastikin. Siten perustuslain käsitteekään ei voi olla muuttumaton.¹³

Etenkään varttuneempien valtiosääntöoikeuden tutkijoiden – millä en viittaa yksinomaan suomalaisiin tutkijoihin – ei ole välttämättä ollut aivan helppo sopeutua ajatukseen, että perustuslailla voitaisiin tarkoittaa nykyisentyypisen

⁹ Tarkemmin ks. *Speech by Prof. Romano Prodi*, President of the European Commission, Opening session of the Convention on the Future of Europe, European Parliament, Brussels 28 February 2002.

¹⁰ Ks. hänen puheensa konventissa, 21.3.2002. Samoin ks. konventin varajäseneksi valitun MEP *Piia-Noora Kaupin* kirjoitus ”Unionille perustuslaki”, *Kaleva* 12.2.2002. Selvästi perustuslain puolesta puhui myös *Alexander Stubb*, joka kuului tuolloin Prodin avustajakuntaan, HS 24.2.2002: ”Euroopan suuri mahdollisuus”. Hänen mukaansa lähes kaikki tahot olivat jo tuolloin valmiita liputtamaan perustuslain puolesta.

¹¹ Ks. esim. HS 28.2.2002: ”EU:n komission puheenjohtaja Prodi haluaa unionille oman perustuslain”. Vrt. *Max Jakobsonin* kolumni, HS 15.3.2002: ”Giscardin Eurooppa”.

¹² Ks. HS 31.10.2002, Pääkirjoitus: ”Pöytä on katettu keskustelulle ’Euroopan perustuslaista’.” Vrt. MEP *Paavo Väyrysen* Vieraskynä-kirjoitus, HS 13.11.2002: ”Puheenjohtajiston ehdotus hyvä pohja konventin työlle”, joka perustuu vielä melko lailla entisille lähtökohdille (”kun tarkoitukseksi ei ole luoda valtiota, tekeillä olevaa perussopimusta ei tulisi kutsua perustuslaiksi, vaan peruskirjaksi”). Samoin vrt. MEP *Esko Seppäsen* (konventin varajäsen) joulukuussa 2002 ilmestynyt kirja ”Perustuslaki. Nyt?”, jonka lähtökohdat käyvät ilmi jo kirjan takakannesta, jonka mukaan ”perustuslailla Euroopan unionia liittovaltioidaan ja militarisoitetaan. Valmistelussa on liittovaltion perustuslaki”.

¹³ *Petersin* mielestä (esitelmä Wienissä, 21.11.2002) ”Begriffsjurisprudenz” (käsitelainoppi) olisi erityisen vaarallista perustuslaista puhuttaessa (hän tarkoittaa tällä perustuslain käsitteen ylihistoriallista, muuttumatonta luonnetta, esim. sen ehdotonta sitomista vain nykyisenkaltaiseen kansallisvaltiioon).

kansallisvaltion perustuslain ohella jotain muutakin.¹⁴ Vaikka EU:n perustuslaki hyväksytäänkin muodollisesti kansainvälisenä sopimuksena, ei se poista sitä tosiasiaa, että sisällöllisesti siinä on kyse paljolti samoista asioista, joista yleensä säännellään (kansallis)valtion perustuslaissa. Viimeksi mainitun käsitteen sisältö on siten kiistatta laajenemassa aikaisempaan nähden. Erikoisuus piilee siinä, että myös jäsenvaltioiden perustuslait jäävät voimaan, vaikka EU:llekin perustuslaki hyväksytään. Sen voimaantulon jälkeen pystytään vasta molempia ”tasoja” yhdessä tarkastelemalla arvioimaan, miten esimerkiksi lainsäädäntövaltaa EU:n alueella käytetään. Ne kietoutuvat yhteen myös sitä kautta, että kansalliset parlamentit osallistuvat osaltaan myös EU:n lainsäädäntövallan käyttöön.¹⁵

Perustuslain – tai tarkasti ottaen perustuslaillisen sopimuksen – hyväksyminen EU:lle merkitsee viime kädessä sitä, että EU ei ole enää pelkästään valtioiden välinen liitto, vaan kyseessä on yhä enenevässä määrin myös kansalaisten unioni. EU:n perustuslaissa ja etenkin siihen sisältyvässä perusoikeusluettelossa myönnetään myös entistä enemmän oikeuksia suoraan kansalaisille: poliittisten osallistumisoikeuksien, mukaan luettuna kansalaisaloite, lisäksi monia muitakin perusoikeuksia. EU:n konstitutionalismilla tähdätään myös vielä tällä hetkellä jokseenkin epämääräisten valta- ja vastuusuhteiden selkiyttämiseen. Tähän asti EU:ssa on ollut vielä niin selkeästi kyse jäsenvaltioiden hallitusten välisestä yhteistyöstä, ettei EU:n ”omien” elinten välille ole rakennettu samanlaista poliittista vastuunalaisuutta, mihin on kansallisvaltioissa totuttu. On kiistanalaista, voiko se olla edes tavoitteena.

Koska EU:n jäsenvaltioiden perustuslakitraditiot eroavat toisistaan jossain määrin, jouduttiin myös perustuslakia EU:lle valmisteltaessa sopeutumaan eräänlaiseen perustuslakien kirjoon. Eri jäsenvaltioiden perustuslakitraditioiden väliset erot tulevat esille verrattaessa, miten perustuslakihankkeeseen on suhtauduttu toisaalta esimerkiksi Saksassa ja toisaalta Isossa-Britanniassa. Tällä viit-

¹⁴ *Tiilikainen* on kuitenkin oikeassa siinä, että ”EU:n tulevaisuuskeskustelussa ajatukseen EU:n perustuslaista onkin suhtauduttu turhankin keveästi. On katsottu, että unionilla on jo nykyisissä sopimuksissaan ja käytännöissään vahvat piirteet perustuslaillisuudesta. Perussopimusten muuttamista varsinaisen perustuslain näköiseksi ja niiden nimeämistä uudelleen ei tämän vuoksi ole pidetty kovinkaan suuren luokan muutoksena EU-järjestelmässä. Perustuslaki on kuitenkin vain ulkoinen todiste pitkistä ja velvoittavista traditioista, joihin sitoutuminen tuo unionille suuria haasteita. Nämä haasteet ovat kaikki varsin tervetulleita, mutta unionin on hyvin vaikea vastata niihin lyhyellä tähtäimellä. Ei siis pidäkään tuudittautua siihen ajatukseen, että unionin ongelmat on ratkaistu, kun sille on saatu säädetyksi perustuslaki.” Tarkemmin ks. hänen kolumninsa ”Perustuslaillisuus EU:ssa”, *Etelä-Suomen Sanomat*, 7.4.2002.

¹⁵ Juuri tämän takia *Pernice*, *European Law Review*, Vol. 27 (2002), 511–529, käyttää termiä ”multilevel constitutionalism”, mitä sanaa pidän itsekin erittäin osuvana. Hän korostaa (s. 520), että EU:n ja sen jäsenmaiden perustuslakien välinen suhde ei ole missään tapauksessa hierarkkinen, vaan pikemminkin *funktionaalinen*. Perusteellisemmin asiasta ks. myös *Peters* (2001), 253–256.

taan esimerkiksi siihen, että Saksan liittovaltioluonteen vuoksi siellä on pidetty tärkeänä, että EU:n ja sen jäsenvaltioiden välisestä vallanjaosta on olemassa tarkat säännöt¹⁶, kun taas brittiläinen traditio ei ole pitänyt edes kirjoitettua perustuslakia ollenkaan yhtä välttämättömänä. Koska Isolla-Britannialla itsellään ei sellaista ole, miksi EU:kaan sitä tarvitsisi, ajateltiin Britanniassa pitkään.¹⁷

Tutkijan kannalta kiinnostavaa on selvittää, onko lopputuloksesta jollain tavoin pääteltävissä, mistä jäsenmaista on erityisesti otettu mallia vai onko EU:n perustuslaki laadittu pikemminkin yhdistämällä eri jäsenvaltioiden valtiosääntömalleja. Oliko asiaan vaikuttamassa jotkut perustuslaki- tai valtioteoreettiset asetelmat, vai oliko lopputulokseen vaikuttamassa yksinkertaisesti vain poliittiset realiteetit? Eli oliko suurimmilla jäsenmailla eniten vaikutusvaltaa tässäkin asiassa?¹⁸ Kaikkia asiaryhmiä ei ilmeisesti ole mahdollista käsitellä täysin saman kaavan mukaan, vaan jotkut asiat, etenkin EU:n instituutioita koskevat, ovat olleet koko ajan paljon kiistanalaisempia kuin esimerkiksi perusoikeussuoja ja oikeusvaltioperiaate. Tähän kahtiajakoon palaan myöhemmin. Noita kahta asiaa ei tosin ole mahdollista pitää kokonaan toisistaan erillään, vaan niillä on monia yhtymäkohtia keskenään.

Käsittelen tässä luvussa eräiden valikoitujen jäsenvaltioiden omia perustuslakimalleja tarkemmin ja vastaavasti tutustun noitten maiden edustajien EU:n perustuslaista käydyssä keskustelussa ilmaisemiin näkemyksiin siitä, mille pohjalta perustuslaki tulisi rakentaa. Onko noiden kahden asian välillä havaittavissa joitakin yhtäläisyyksiä? Lähdemateriaalina käytän etupäässä konventin työsken-

¹⁶ Saksassa tosin kielletään, että sen oma malli olisi vaikuttamassa EU:n esikuvana. Ks. liittopresidentti *Johannes Rau*n puhe Euroopan parlamentissa 4.4.2001, jossa hän totesi mm.: ”Joskus peitellysti ja joskus avoimesti esitetty ajatus on: eikö kansallisvaltioiden federaatio merkitse todellisuudessa Euroopan muotoilemista Saksan liittotasavallan mallin mukaan? Se, joka pohtii asiaa tarkasti, huomaa kuitenkin, että liittovaltioajatus kannatetaan aivan muista syistä.”

¹⁷ Näiden eroavuuksien vaikutuksista EU:n perustuslaista kummassakin em. maassa käytyyn keskusteluun ks. esim. *Pernice*, *European Law Review*, Vol. 27 (2002), 513–515. Tosin kyse ei ollut vain oikeudellisista käsitteistä, vaan Isossa-Britanniassa EU:n perustuslaki oli loppuun asti poliittisesti varsin kiistanalainen asia. Ks. esim. *The Independent*, 25.3.2004, *The Times*, 25.3.2004 ja 27.3.2004 ja *The Daily Telegraph*, 14.6.2004.

¹⁸ Niin ainakin pienet valtiot – Suomi niiden joukossa – etukäteen pelkäsivät käyvän. Ks. esim. *Turun Sanomat*, 25.9.2002: ”Lipponen varoittaa konventtia ajamasta vain suurten asioita.” Ks. myös *Esko Antolan* Vieraskynä-kirjoitus, HS 6.11.2002: ”Pienten jäsenmaiden ryhtiliike tarpeen EU:ssa.” Antolan mielestä pienten jäsenmaiden tulisi hahmotella yhteinen linja ennen kuin unioniin tulee yhdeksän pientä ja keskipuurta jäsentä lisää, koska sen jälkeen ”yhteistä säveltä on vielä vaikeampi löytää.” Vrt. *Alexander Stubb*, HS 24.11.2002: ”Onko EU:ssa pieniä ja suuria jäsenmaita?” Hänen mielestään pienten ja suurten välistä vastakkainasettelua liioitellaan. EU:ssa ei ole pysyviä koalitioita, vaan jäsenmaiden kannat vaihtelevat asioiden mukaan. Pienet valtiot hyötyvät integraatiosta enemmän kuin suuret, sillä ennen suuret päättivät asioista joko yksin tai keskenään. Nykyään myös pienet maat istuvat niiden pöytien ympärillä, joissa päätöksiä tehdään, hän korostaa.

telyn aikana syntyneitä asiakirjoja ja esityksiä ja seuraan myös eri jäsenmaissa käytyä tulevaisuuskeskustelua.

Onko EU:ssa pyritty viemään läpi jotain tiettyä perustuslakimallia muita selvemmin? Ainakin vielä siinä vaiheessa, kun syksyllä 2002 esitellyssä konventin ensimmäisessä perustuslakiluonnoksessa (CONV 369/02: *Alustava ehdotus perustuslain luonteiseksi sopimukseksi*) ehdotettiin, että EU:lle valittaisiin presidentti¹⁹, monilla tahoilla epäiltiin, että konventin puheenjohtaja, Ranskan entinen presidentti Valéry Giscard d'Estaing, oli henkilökohtaisesti tuollaisen ehdotuksen takana ja että mallina hänellä tuolta osin oli juuri Ranskan oma perustuslaki.²⁰

Toisaalta merkitystä ei ole pelkästään sillä, mitä lainsäätäjän toimien tai kansainvälisten sopimusten solmimisen tasolla tapahtuu, sillä jo EU:n tähänastinen käytäntö on joka tapauksessa merkinnyt melkoista muutosta perinteisiin valtiosääntöoppiin. Voidaan myös perustellusti väittää, että EU:lla itse asiassa on jo kirjoittamaton perustuslaki ja nyt on kyse vain järjestelmään tehtävistä parannuksista eikä niinkään uuden perustuslain hyväksymisestä.²¹ Siitä riippumatta, hyväksytäänkö tällainen käsitys, perustuslain laatiminen EU:lle tietoisena projektina on joka tapauksessa tänä päivänä jo lähtökohtaisesti paljon helpompi tehtävä kuin se olisi ollut 1970- tai vielä 1980-luvullakaan. Tällä viittaan paitsi EU:ssa, myös eri jäsenmaiden valtiosääntöjärjestelmissä viime vuosina tapahtuneisiin muutoksiin. Missä määrin voidaan jo puhua konvergenssista eli lähentymisestä eri maiden valtiosääntöjärjestelmien välillä? Onko jo olemassa tietty ”eurooppalainen valtiosääntömalli”, joka pyritään nyt mahdollisuuksien mukaan vahvistamaan muodollisestikin myös EU:n tasolla? Näin voidaan olettaa, koska ”demokratian ja oikeusvaltion” toteutuminen on yhteinen lähtökohta sekä EU:lle että myös sen jäsenvaltioille. Tuo ei ole suinkaan ollut alusta alkaen Euroopan integraation nimenomaisena lähtökohtana, vaan tuolla tavoin EU:n lähtökohtia on voitu luonnehtia vasta 1990-luvulta lähtien. Toisaalta, vaikka demokratian ja

¹⁹ Tarkasti ottaen vielä ”luurankomaisessa” perustuslakiluonnoksessa oli vain 17a artikla, jossa vahvistettaisiin sääntö, jonka mukaan neuvoston puheenjohtajuus määräytyy, ja määritellään puheenjohtajan asema ja tehtävät sekä puheenjohtajuuden kesto. Ehdotuksen 15a artiklassa puolestaan vahvistettaisiin Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuuden kesto ja se miten puheenjohtajuus määräytyy sekä puheenjohtajan asema ja tehtävä. Varsinainen presidenttiys tuli esille vain konventin puheenjohtajan julkisissa puheenvuoroissa. Konventin lopullisessa perustuslakiehdotuksessa (CONV 850/03) ei nimenomaista presidenttiyttä tunneta, vaikkakin Eurooppa-neuvoston puheenjohtajasta on julkisuudessa Suomessa käytetty koko ajan ”presidentti”-sanaa. Ks. konventin ehdotuksen I-21 artikla: Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja. Vrt. englanninkielinen teksti, Art. 21: ”*The European Council Chair*: 1. The European Council shall elect its President –.” Vrt. lopullinen perustuslaki, jossa käytetään sanaa ”The European Council President.” Suomenkielisessä tekstissä puhutaan edelleen puheenjohtajasta (I-22 artikla).

²⁰ Ks. esim. Vihreä Liitto, Tiedote 1.11.2002 (*Tuija Braxin ja Heidi Hautalan kommentit perustuslakiehdotuksesta*).

²¹ Näin *Pernice*, WHI-Paper 4/02, 4. Suomessa sama asia tuotiin esille perustuslaista päättävään hallitustenväliseen konferenssiin valmistauduttaessa syksyllä 2003. Ks. esim. *VNS 2/2003 vp.*, 9.

oikeusvaltion turvaaminen olisivatkin yhtä lailla sekä EU:n että myös sen jäsenvaltioiden toimien lähtökohtana, saattaa niiden käytännön toteutuksen välille kuitenkin jäädä merkittäviäkin eroavuuksia siitä riippuen, onko kyse EU:sta vai jostakusta sen yksittäisestä jäsenvaltiosta.

Koko EU:n perustuslakiproblematiikka on monessa mielessä ainutlaatuinen asia, jolle ei ole löydettävissä vertailukohdetta. Siviilioikeuden osalta on useassa yhteydessä tuotu esiin, mitä kaikkia ongelmia jo pitkään vireillä olleisiin sopimus oikeuden yhtenäistämiseen ja kodifointiin EU:ssa liittyy, mutta sama problematiikka ei ole missään tapauksessa siirrettävissä sellaisenaan valtiosääntöoikeuteen. Yksityisoikeuden integraatiota koskevassa keskustelussa on itse asiassa toistunut yli 200 vuotta vanha rintama kodifoinnin puolustajien ja vastustajien välillä, eivätkä käytetyt argumentitkaan ole juuri muuttuneet ajan myötä.²² EU:n perustuslakihankkeessa ei ole kyse tähän millään tavoin verrattavissa olevasta hankkeesta. Tavoitteena ei ole jäsenvaltioiden perustuslakien harmonisointi, eikä EU:lle hyväksyttävä perustuslaki myöskään korvaa kansallisia perustuslakeja, vaan tulee pikemminkin niiden rinnalle.

Yksityisoikeudessa suurimmaksi integraation esteeksi on nähty tieteellisten ajattelutapojen väliset erot; ne ovat jopa suurempi este kuin kansallisten oikeuskulttuurien väliset erot. Löytyykö sen sijaan valtiosääntöoikeuden kohdalla suurin este jäsenmaiden poliittisissa kulttuureissa vallitsevista eroista? Esimerkiksi ranskalainen poliittinen kulttuuri ja valtiokäsitys ovat kuitenkin yhä vielä pohjimmiltaan aika lailla erilaisia kuin vastaavat saksalaiset tai brittiläiset. Tieteellisissä ajattelutavoissa – tai doktriineissa – ei valtiosääntöoikeuden alalla eri jäsenmaiden välillä ole ehkä kuitenkaan enää niin suuria eroja, kuin joskus aiemmin oli, mihin kehityssuuntaan on ehkä ollut osaltaan vaikuttamaan muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvonnassa tänä päivänä toteutuva valtioiden välinen tiivis yhteistyö. Kaikki nykyiset EU:n jäsenmaat ovat sitoutuneet suurelta osin samoihin ihmisoikeussopimuksiin, muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimukseen, ja viimeksi mainittu sopimus on lopulta ollut omiaan vaikuttamaan monin tavoin myös englantilaiseen perusoikeus- ja laajemminkin valtiosääntödoktriiniin. Eri EU-maiden perusoikeusdoktriinit ovat näin vähitellen lähentyneet toisiaan, ja muuallakin kuin Suomessa lähdetään enenevässä määrin myös perus- ja ihmisoikeuksien sisällöllisestä lähentymisestä.²³ Erojakin tosin eri maiden välillä yhä on. Esimerkiksi sosiaaliset oikeudet eivät ole kaikissa EU-maissa samalla tavoin osa normaalia valtiosääntö- ja perusoikeusdoktriinia kuin Suomessa. Niin ei ole välttämättä edes muissa Pohjoismaissa, vaikka ns.

²² Tarkemmin ks. *Paasilehto* (2002), 141–202.

²³ Perus- ja ihmisoikeussuojan lähenemisestä eri EU-maiden kesken ks. esim. *Beaumont*, 151–175. Ks. myös *de Búrca* (2002), 131–150.

pohjoismainen hyvinvointivaltio onkin yleisesti tunnustettu tosiasia. Tämä on ehkä ollut omiaan vaikeuttamaan myös Pohjoismaiden välistä yhteistyötä EU:n puitteissa.²⁴

EU:n perustuslakiprosessin lähtökohdaksi on otettava se tosiasia, että EU koostui toukokuuhun 2004 saakka 15 jäsenvaltiosta ja sen jälkeen 25 valtiosta, joilla kaikilla on omat perustuslakinsa, jotka pysyvät edelleen voimassa, vaikka EU oman perustuslakinsa saakin. Yksittäisen jäsenvaltion näkökulmasta – val-lankäyttömuotoja yms. pohdittaessa – kyse on aina tuosta kokonaisuudesta, ja kumpikin perustuslaki on ymmärrettävissä kunnolla vasta, kun tunnetaan myös toinen niistä. Loppujen lopuksi tässä prosessissa ei pitkällä tähtäimellä välttämättä ratkaisevaa merkitystä ollutkaan sillä, saiko EU lopulta oman kirjoitetun perustuslakinsa (= perustuslaillisen sopimuksen). Sen sijaan perustuslakikysymystä EU:n osalta pohdittaessa tulee kiinnittää huomiota jo pitempään käynnissä olleeseen prosessiin²⁵, jossa on kyse toisaalta EY:n tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisestä juridisesta keskustelusta ja toisaalta siitä poliittisesta keskustelusta, jota jäsenvaltiot käyvät keskenään alati toistuvissa hallitustenvälisissä konferensseissa ja jota käydään sen ohella koko ajan myös EU:n eri instituutioissa.²⁶

Hallitustenvälisissä konferensseissa on kuitenkin aina viime vuosiin saakka vältetty käyttämästä ”perustuslaki”-sanaa, vaikka se on tutkijoiden kirjoituksissa esiintynyt EU:n ja EY:n yhteydessä jo ainakin 1980-luvulta lähtien ja yhä enenevässä määrin sen jälkeen, kun EY:n tuomioistuin oli ottanut kantaa asiaan vuodelta 1986 olevassa *Les Verts* -tapauksessa (294/83).²⁷ Itse asiassa EY:n tuomioistuimella oli keskeinen rooli EU:n konstitutionalisoitumisen käynnistämisessä aina 1960-luvulta alkaen, mutta 1990-luvulta alkaen HVK:illa, eli jäsenvaltioiden hallituksilla, on ollut siinä tärkein rooli. Toisin kuin aiemmin, enää ei HVK:issa keskitytä vain teknisiin uudistuksiin. Perussopimusten muuttamisessa

²⁴ Ainakin EU:n perusoikeuskirjaa valmisteltaessa sosiaalisten oikeuksien osalta oli havaittavissa eroja myös eri Pohjoismaiden suhtautumistavoissa. Tarkemmin ks. *Brax*, 73.

²⁵ Englanninkielinen termi ”constitutional conversation” kuvannee sitä parhaiten, vaikkei siinä mistään aidosta keskustelusta kyse olekaan, kuten *de Witte* (2002), 40–41, on korostanut. Termillä hän viittaa pikemminkin poliittisen filosofian terminologiaan kuin yleiskieliseen sanaan. Ks. myös *Walker* (2000), 9–30. Vrt. *Lyons* (2002), 80–83, joka käyttää mieluummin termiä ”a theatre of voices” kuin ”conversation”. Hän perustelee tätä seuraavasti: ”Integration seen as a theatre of voices suggests the possibility of multiple scenarios, actors at many different levels, limited hierarchies, potential for open participation and a grouping of people governed by mutual interdependence, willingly accepted.”

²⁶ Tähänastisen kehityksenkään osalta ei välttämättä ole kyse mistään ”suljetusta kirjasta”, jota uudet jäsenmaat eivät enää pääse ”selaamaan”. Kyse ei myöskään ilman muuta ole vanhojen jäsenmaiden suosimisesta uusien kustannuksella. Tätä korostaa *Walker*, *European Law Journal*, Vol. 9 (2003), 365–385.

²⁷ Ko. sanan esiintymisestä EU:ta koskevassa tutkimuksessa ks. *Obradovic*, *Legal Issues of European Integration* 1993/1, 1–4.

– ja siten myös EU:n perustuslakiprosessissa – on kuitenkin aina mukana myös useita ”väliin tulevia” tekijöitä: mahdollinen kansanäänestys joissakin jäsenmaissa (Nizzan sopimuksesta jouduttiin järjestämään Irlannissa kaksi kansanäänestystä, mikä viivytti sopimuksen voimaantuloa jonkin verran), jonkun jäsenmaan valtiosääntötuomioistuimen mahdollinen puuttuminen asiaan jne.²⁸

Samanaikaisesti tuon prosessin kanssa ja enemmän tai vähemmän suoraan EU:ssa tapahtuneiden muutosten seurauksena on myös kansallisissa perustuslaeissa tai niiden tulkinnassa – samoin kuin valtiosääntöoikeuden yleisissä opeissa eri jäsenmaissa – tapahtunut tiettyjä muutoksia, jotka ovat kunnolla ymmärrettävissä vasta osana tuota laajempaa kokonaisuutta.²⁹ Asia voidaan ilmaista niinkin, että jäsenvaltioissa tapahtuneet muutokset ovat olleet edellytyksenä sille, että koko Eurooppaa – tai ainakin EU:ta – koskevasta perustuslaista voidaan ylipäättään keskustella.

²⁸ Kuten Magnette aivan oikein toteaa, EU:n perustuslain osalta – kuten yleensäkin perussopimusten muuttamisessa – ratkaisevin vaihe kuitenkin lopulta on jäsenvaltioitten suorittama ratifiointivaihe. Tarkemmin ks. *Magnette* (2003), 37–38. Periaatteelliselta kannalta asiaa tarkasteltaessa konventin roolia ei siten tule yliarvioida.

²⁹ Kuten *de Witte* (2002), 53, toteaa: ”– the IGC negotiators are not always fully aware of the implications of their ”conversations” for the constitutional balance at the European or national level. The revision Treaties simply set a new scene on which a number of other actors then start a new constitutional play.”

2 Valtiosääntöoikeuden eurooppalaistuminen prosessina

Edellisessä V luvussa olen eritellyt tarkemmin Suomen valtiosääntöjärjestelmän viimeisen kymmenen vuoden aikana kokemia muutoksia, joista useimmat liittyvät enemmän tai vähemmän kiinteästi Suomen EU-jäsenyyteen tai ylipäättään kansainvälistymiskehitykseen. Suurimpia muutoksia Suomessa on viime vuosikymmeninä ehkä tapahtunut tuomioistuinten asemassa, ensin Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen ja sittemmin myös EU-jäsenyyden myötä, ja tämä kehitys ikään kuin ”kruunattiin” Suomen uuden perustuslain myötä vuonna 2000. Uuden perustuslain 106 § vahvisti monessa mielessä tuomioistuinten asemaa ainakin periaatteellisella tasolla, ei ehkä niinkään käytännössä. Merkittäviä muutoksia on uuden perustuslain myötä tapahtunut myös tasavallan presidentin asemassa ja valtaoikeuksissa. Presidentin vallan heikentymisen myötä vastavasti valtioneuvoston – ja etenkin pääministerin – asema on vahvistunut. Tällaisen muutoksen taustalla on monia syitä, mutta myös Suomen EU-jäsenyys oli omiaan johtamaan kehitystä tuohon suuntaan.

Vaikkei EU jäsenmaittensa perustuslakien harmonisointia missään suhteessa edellyttäkään, tuomioistuinten aseman vahvistumista – suhteessa muihin valtioteliimiin – merkitsevä kehitys näyttää olevan monessa mielessä lähes väistämätön kehityksen suunta kunkin maan EU-jäsenyyden seurauksena. EU:n jäseniksi tulneiden Pohjoismaiden, viimeksi Suomen ja Ruotsin, osalta tällaiseen kehitykseen ovat tutkimuksissaan viitanneet lukuisat tutkijat sekä Ruotsissa että Suomessa.³⁰ Samanlainen kehityskulku on ollut ominaista monille muillekin EU:n jäsenmaille, kuten esimerkiksi *Alec Stone Sweet* ja *Karen J. Alter* ovat tutkimuksissaan osoittaneet.³¹ He käsittelevät yksityiskohtaisesti EU:n vanhoja jäsenmaita, erityisesti Saksaa ja Ranskaa, joissa tuomioistuimilla oli keskeinen rooli siinä prosessissa, jossa EY:n oikeuden etusija kansalliseen oikeuteen nähden tuli lopulta hyväksytyksi. Asia oli monissa maissa varsin pitkään epäselvä, eikä ratkaisua löydetty missään kovin nopeassa tahdissa. Tuon prosessin myötä tuomioistuinten yhteiskunnallisen aseman on katsottu muutoinkin muuttuneen, eikä poliittisen ja oikeudellisen päätöksenteon välinen rajanveto ole aina helppoa. Sen sijaan vasta vuonna 1995 EU:n jäseniksi tulleissa Suomessa ja Ruotsissa ei samanlaista

³⁰ Ks. esim. *Nergelius* (2001), 89–92, *Husa* (2002), 181–188 ja *Tuori*, LM 2003, 921–925.

³¹ Samoin ks. myös *Koopmans* (2003).

EY:n oikeuden etusijan vahvistamista koskevaa prosessia tarvinnut käydä läpi, koska etusijaperiaate oli niissä osa ns. *acquis communautaire*'a, jonka uudet jäsenvaltiot hyväksyivät sellaisenaan jäsenyyden myötä. Siitä huolimatta myös Suomessa ja Ruotsissa tuomioistuinten asema on vahvistunut maiden EU-jäsenyyden myötä.

Koska Suomessa tuonsuuntainen muutos on tapahtunut vähän myöhemmin kuin monissa vanhemmissa jäsenmaissa, voidaan olettaa, että meillä muutosta ovat ehkä olleet osin jouduttamassa muiden jäsenmaiden vastaavat varhemmat kokemukset tai ainakin ne ovat olleet hillitsemässä vastarintaa ja Suomen omiin traditioihin vetoamista muutoksen torjumiseksi. Kaikista Suomen järjestelmän erikoisuuksista, kuten poikkeuslakijärjestelmästä, ei kuitenkaan ole oltu valmiita kokonaan luopumaan, eikä maamme EU-jäsenyys muutoinkaan edellyttänyt tehtäväksi kaikkia samoja muutoksia perustuslakeihin, mitä monissa muissa maissa on pidetty välttämättöminä. Esimerkiksi toimivallan siirtoa kansainvälisille toimielimille koskevat säännökset puuttuvat yhä Suomen perustuslaista. Itse asiassa Suomen EU-jäsenyys vaati suoranaisesti vain varsin vähäisiä muutoksia perustuslakeihin.³² Toisissa jäsenmaissa on vastaavasti säilynyt ennallaan joitakin muita kansallisia erikoispiirteitä.

Edellä kuvattu kehityssuunta on saanut aikaan sen, että on otettu käyttöön termi valtiosääntöoikeuden ”eurooppalaistuminen”, millä tarkoitetaan sitä, että eri jäsenvaltioiden valtiosääntöjärjestelmät ovat Euroopan integraation myötä ainakin joiltakin osin lähentyneet toisiaan. EU:n poliittiset tavoitteet ovat olleet vaikuttamassa tällaiseen kehitykseen, mutta EU:n vaikutus jäsenmaiden valtiosääntöjärjestelmiin ei ole välttämättä nähtävissä kovin suoraan, vaan se ilmenee pikemminkin välillisesti.³³ Järjestelmien lähentymisellä viitataan eri maissa syntyneisiin yhteisiin valtiosääntöoikeudellisiin periaatteisiin (perusoikeuksien suoja, oikeusvaltioperiaate ym.). Nuo periaatteet ovat olleet olemassa aiemminkin, mutta niiden sisältö on EU:n kehityksen myötä monelta osin yhdenmukaistunut eri jäsenmaissa. Lisäksi kaikkialla on luotu oikeusturvakeinoja, joiden avulla yksilöiden oikeuksia pyritään turvaamaan mahdollisimman hyvin kaikkia julkista valtaa käyttäviä elimiä vastaan, lainsäädäntövaltaa käyttävä parlamentti mukaan luettuna. Tällä viitataan myös tuomioistuimille myönnettyyn oikeuteen lakien perustuslainmukaisuuden tutkimiseen, joka lähtökohtaisesti rajoittaa kan-

³² Niistä ks. HE 318/1994 vp. ja PeVM 10/1994 vp.

³³ Siitä ks. esim. *Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung* (hrsg. Jürgen Schwarze). ”Eurooppalaistuminen” (”europeanisation”) -sanasta ks. Snyder (2000), 3–4. Suomeksikin eurooppalaistuminen-sanaa on käytetty, aluksi erityisesti siviili- ja rikosoikeuden tutkimuksessa: ks. esim. Paasilehto (2002), 161–170 ja Nuotio, DL 2001, 686–699. Eurooppalaistumisesta yleisemmin ks. myös kirjan *Europeanization: Institution, Identities and Citizenship* (ed. Harmesen & Wilson) eri artikkelit.

san vaaleilla valitseman lainsäädäntöelimen toimivaltaa ja jota on sen takia usein pidetty perinteisen demokratiateorian näkökulmasta ongelmallisena. Noiden esimerkkien valossa voitaneen väittää, että valtiosääntöoikeuden eurooppalaistumista voidaan arvioida sekä varsin positiivisessa että myös paljon negatiivisemmassa valossa tarkastelukulmasta riippuen.

Kuvatunlainen kehitys on sijoitettava myös EU:n konstitutionalismin kehityksen kanssa samaan kokonaisuuteen: EU:n oikeusjärjestyksestä on muodostunut oma itsenäinen oikeusjärjestyksensä, johon on kehitetty (tai kehittynyt) oikeudellisia periaatteita jäsenmaiden oikeusjärjestyksistä saadun inspiraation varassa. Voidaan sanoa yleisemminkin, että jäsenvaltioiden valtiosäännöistä on siirtynyt/lainattu jotain EU:n tasollekin. Voidaanko myös EU:n oikeuden osalta puhua oikeusvaltioperiaatteesta, mikä on jäsenvaltioiden valtiosääntöjen keskeinen periaate? EU:ssa on kuitenkin se erityispiirre, että sen ja jäsenvaltioiden välinen suhde on monessa mielessä erilainen kuin kahden yksittäisen valtion välinen suhde. Ongelmalliseksi onkin koettu EY:n oikeuden ja kansallisen perustuslain välinen suhde ja etenkin se kysymys, miten ns. ”*judicial review*” siltä osin järjestetään. Aiemmista tätä koskeneista ristiriidoista ollaan ehkä kuitenkin vähitellen pääsemässä eroon. Ristiriitojen ja kilpailutilanteiden sijaan on syytä korostaa pikemminkin EY:n tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten, myös valtiosääntötuomioistuinten, välistä yhteistyötä. Tällainen kehityssuunta on mitä ilmeisimmin yhdistettävissä perusoikeuksien koko ajan vahvistuneeseen asemaan EY:n oikeudessa ja lopulta EU:n perusoikeuskirjan hyväksymiseen vuonna 2000.³⁴ Muutos on jo havaittavissa myös Saksan valtiosääntötuomioistuimen käytännössä, sillä ns. *Bananas*-tapauksessa (147 BVerfGE, 102) vuonna 2000 valtiosääntötuomioistuin asetti hyvin korkeat vaatimukselle sille, millaisessa tilanteessa se voisi vastaisuudessa puuttua EY:n oikeuden perustuslainmukaisuuteen.³⁵ Koko tarkastelukulma on eräällä tavoin muuttunut aikaisempiin ns. *Solange*-tapauksiin verrattuna. Myös EY:n tuomioistuin on korostanut, että etusijan antaminen EY:n oikeudelle on vasta viimesijainen keino turvata EY:n oikeuden tehokkuus. Sen sijaan kansallisten säännösten tulkinnallista harmonisointia EY:n oikeuden kanssa on pidettävä aina ensisijaisena keinona.

Kansallisen valtiosääntöoikeuden kuvatunlainen eurooppalaistuminen ja samanaikainen EU:n konstitutionalisoitumisprosessi johtanevat vähitellen ns. eurooppalaiseen valtiosääntöoikeuteen, mistä voidaan mielestäni puhua siinä vaiheessa, kun on olemassa sekä EU:n perustuslaki että jäsenvaltioiden omat perustuslait, joiden kaikkien voidaan sanoa saavan valtuutuksensa suoraan kansalta.

³⁴ Tästä ks. *Schwarze*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 51 (2002), 17–33. Ks. myös *Maduron*, 95–100, kokonaisuutta valaisevat huomiot.

³⁵ Siitä tarkemmin ks. *Peters*, *German Yearbook of International Law*, Vol. 43 (2000), 276–282.

Vielä ei tässä vaiheessa kuitenkaan olla. Olennaista asiassa on, että tuolloin valtiosääntöoikeuden sisällölliset periaatteet saavat sisältönsä kummastakin perustuslaista, joten niiden lopullinen sisältö saattaa myös vaihdella eri jäsenmaissa jonkin verran.

2.1 KONVERGENSSI – HYVÄ VAI HUONO ASIA?

Eri maiden oikeusjärjestysten lähenemisestä puhuttaessa käytetään usein myös termiä ”konvergenssi”, mikä ei itse asiassa ole niin yksiselitteinen asia, kuin toisinaan on annettu ymmärtää.³⁶ Tosin Suomessa tuo käsite on yhä jokseenkin tuntematon, vaikka tietenkin asia on koskettanut Suomea yhtä lailla kuin muitakin EU-maita.³⁷ Sen lisäksi, että konvergenssin syitä ei ole aivan helppo selittää, ei ole myöskään helppo sanoa, miten konvergenssi on käytännössä toteutunut: lainsäätäjän toimin vai oikeuskäytännön myötä ja onko se tapahtunut ehkä hyvinkin tietoisesti vai pikemminkin tiedostamattomasti.

EU:n jäsenmaissa valtiosääntöoikeuden alalla tapahtuneen kehityksen ymmärtämiseksi tarvitaan mielestäni laajaa tarkastelukulmaa, eikä sen takia riitä, että vain verrataan EU:n eri jäsenvaltioita keskenään. Sen lisäksi on syytä kiinnittää huomiota myös EU:n ja sen jäsenvaltioiden valtiosääntöjärjestelmien keskinäiseen vuorovaikutukseen, mikä on vähitellen johtanut yhteisiin valtiosääntöoikeudellisiin periaatteisiin myös EY:n oikeudessa. On muodostunut sekä menettelyllisiä, kuten EY:n oikeuden välitöntä sovellettavuutta koskeva periaate ja etusijaperiaate, että sisällöllisiä periaatteita, esimerkiksi perusoikeusperiaatteet, jotka myös EY:n tuomioistuin on aikaa myöten vahvistanut.³⁸

Ainakin osin Euroopan integraation ns. virallisesta puolesta riippumatta on syntynyt koko EU:n alueelle yhteisiä arvoja ja mentaliteetteja ja vähitellen ehkä jo jopa yhteinen eurooppalainen oikeuskulttuuri. Siinä ei ole kyse mistään ylhäältä alaspäin (EU:sta sen jäsenmaihin päin) etenevästä prosessista, vaan kyseessä on pikemminkin fragmentoitunut ja vaihteleva prosessi, jossa on koko ajan jännitettä sen suhteen, muodostuuko siinä eri jäsenmaille yhteisiä oikeudellisia periaatteita, vai korostuuko pikemminkin maiden erilaisuus ja siten myös

³⁶ Konvergenssin määritelmästä ks. *Legrand* (2002), 226 (suomeksi sitä vastaa lähinnä sana ”läheneminen” tai ”lähtyminen”). Hänen mielestään se on lähellä sanaa ”unity” tai ”uniformity” (yhdenmukaisuus).

³⁷ Lähinnä siitä on puhuttu eurooppalaisen sosiaalioikeuden osalta, ks. *Nieminen* (1998) ja myös *Savio*, erit. s. 132–146.

³⁸ Tunnettujen *Van Gend en Loos*- ja *Costa*-tapausten ohella on olemassa monia vähemmän tunnettuja tapauksia, joiden myötä eurooppalainen konstitutionalismi on edennyt. Ks. tarkemmin *Lyons*, 82–83.

järjestelmän joustavuus. Konvergenssi on osa tätä prosessia, eikä konvergenssille ole olemassa mitään tiettyä loppupistettä. Jäsenvaltioiden ja EU:n välinen suhde perustuu kuitenkin molemminpuoliselle arvostukselle ja tasa-arvoisuudelle. Kansalliset perustuslait eivät missään tapauksessa ole häviämässä minnekään, vaan ne muodostavat nykyään olennaisen osan ajan myötä syntyneessä valtiosääntöpluralismissa.

Konvergenssista on viime aikoina syntynyt Euroopassa varsin vilkastakin keskustelua tutkijoiden keskuudessa, sekä yleisesti että myös erikseen julkisoikeuden osalta.³⁹ Vastustus on yleensä lähtenyt liikkeelle väitteestä, jonka mukaan kansallinen oikeusjärjestys ei pysty ottamaan vastaan toisesta oikeusjärjestyksestä eli ulkoapäin tulevia oikeudellisia instituutioita. Ulkoapäin tulevien vaikutteiden katsotaan helposti pilaavan kansallisen oikeuskulttuurin omaperäisyyden ja sen takia myös ns. siirrännäisiin suhtaudutaan yleensä torjuvasti tai ainakin varoen.⁴⁰ Tämä väite ehkä pitääkin paikkansa, jos ajatellaan yksittäisen maan oikeusjärjestystä sisältäpäin ja siihen jostain toisesta oikeusjärjestyksestä tulevia vaikutteita. EU:n osalta tilanne on kuitenkin monimutkaisempi, sillä vaikutussuhde ei ole vain yksisuuntainen (EU → jäsenvaltio), vaan yksittäisestä jäsenvaltiosta saattaa siirtyä ns. siirrännäisiä myös toisiin jäsenvaltioihin tai myös suoraan EU:hun. Tuollainen kritiikki on hyväksyttävissä vain, jos samalla hyväksytään sen lähtökohtana oleva staattinen näkemys eurooppalaisista kulttuureista ja torjutaan ehdottomasti ajatus EU:n tasoisesta oikeuskulttuurista, sekä nyt että myös tulevaisuudessa. Lisäksi konvergenssin vastustajat ovat vedonneet siihen, että he haluavat säilyttää paikallisen ja vastustaa kaikkea universaalia. Näin ajateltaessa EU:n kansalaiset nähdään helposti vain passiivisiksi vastaanottajiksi, jotka automaattisesti omaksuvat kaiken, mikä heille ylhäältäpäin annetaan. Kritiikin kohteena konvergenssin vastustajilla on ollut etenkin eurooppalainen siviililakikirja (*European Civil Code*) ja muut vastaavat harmonisointihankkeet. Sen lisäksi on arvosteltu EY:n tuomioistuimen (yli)aktiivista roolia konvergenssin edistämisessä. On kuitenkin varsin kyseenalaista, voidaanko tuollainen kansalaisten passiivisuutta koskeva näkemys hyväksyä itsestäänselvyytenä. Onko konvergenssia arvioitaessa sen sijaan hedelmällisempää lähteä liikkeelle siitä tosiasiaista, että EU:n kansalaiset jakavat kuitenkin keskenään monia yhteisiä arvoja yms.? Siten ei ole mikään ihme, että eri EU-maiden lainsäädännöt ovat

³⁹ Ks. kirjan *Convergence & Divergence in European Public Law* (ed. Beaumont & Lyons & Walker) artikkelit, erityisesti Lyonsin, Harlowin, Legrandin ja Walkerin artikkelit. Yleisemmin konvergenssia koskevasta keskustelusta ks. esim. Legrand, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 45 (1996), 52–81.

⁴⁰ Vrt. myös Husa, DL 1998, 193, joka nimeää Suomen uudessa perustuslaissa lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrolliin liitetyn ”ilmeisyys”-konstruktion oikeudelliseksi siirrännäiseksi.

lähentyneet monelta osin ilman tietoista harmonisointiakin. Paitsi ongelmat, myös niiden ratkaisut, ovat usein rajat ylittäviä.

Julkisoikeuden osalta kriitikot (muun muassa *Carol Harlow*) ovat vedonneet myös demokratiaan vastustaessaan ”konvergenssifundamentalismia”.⁴¹ On vedottu siihen tosiasiaan, että julkisoikeuden – ja erityisesti valtiosääntöoikeuden – juuret ovat syvällä kunkin maan poliittisessa kulttuurissa, ja kunkin maan valtiosäännössä omaksutut vallankäyttömuodot yms. ovat ymmärrettävissä vain kunkin maan yhteiskunnallisten olojen puitteissa ja maan historiallista taustaa vasten. Sen takia ei ole täysin ongelmatonta, jos eri jäsenvaltioiden päätöksentekomallit joutuvat yhtäkkiä suurten mullistusten kohteeksi. Kansalaisten saattaa näet olla vaikea kokea perinteisestä poikkeavia päätöksentekomutoja legitimeiksi. Tämä pitää luonnollisesti paikkansa, mutta EU eroaa joka suhteessa niin paljon kaikista perinteisistä valtarakennelmista, että kansalaisten saattaa olla vaikea edes hahmottaa, mistä siinä todellisuudessa on kyse. Koska EY:n päätöksentekomalli perustui alun perin yksistään hallitustenvälisyyteen, ei demokratiaa – tai sen puutetta – aluksi edes pidetty millään tavoin keskeisenä kysymyksenä tuossa yhteydessä. Demokratian katsottiin itsestään selvästi toteutuvan kansallisten lainsäädäntöelinten kautta, joille hallitukset olivat vastuunalaisia. Demokratian asettamat vaatimukset ovat nousseet EU:ssa esille enenevässä määrin vasta 1990-luvulta lähtien, kun EU:n toiminta on laajentunut koko ajan uusille osaluille ja samalla on myös luotu EU:n kansalaisuus. 1990-luvulle tultaessa ei kuvatenlaista ”eliittidemokratiaa” enää hyväksytty, vaan kansalaiset saivat suorempeä mahdollisuuksia vaikuttaa EU:n päätöksentekoon. Niinpä kansalaiset saivat äänioikeuden suorissa parlamenttivaaleissa, mikä tarkoittaa sitä, että Euroopan parlamentin kautta on tarkoitettu vahvistaa demokratian toteutumista EU:ssa. Parlamentin valtaoikeuksia etenkin lainsäädäntövallan käyttämisessä onkin lisätty koko ajan, ja EU:n perustuslain myötä sen asema lainsäädäntöelimenä vahvistuu entisestään.

Kritiikki lähtee ensinnäkin siitä, että on demokratian kannalta vahingollista, jos lainsäädäntövaltaa käytetään entistä enemmän EU:n tasolla (mistä on kyse silloin, kun jäsenmaiden lainsäädäntöjä joiltakin osin harmonisoidaan), sillä päätöksentekomenettely ei siinä tapauksessa täytä kaikilta osin demokratian vaatimuksia. Hallitusten edustajilla (neuvostolla) on yhä keskeinen osuus lainsäädäntömenettelyssä, ja heidän poliittinen vastuunalaisuutensa on vaikeasti toteutettavissa. Ongelmallisena voidaan pitää sitäkin, että EU:n lainsäädäntöä toteutettaessa jäsenvaltioissa joissakin niistä hallintoviranomaiset saattavat tosiasiaassa käyttää hyvinkin paljon sellaista valtaa, mikä perinteisesti kuuluisi demokraattisesti valitulle lainsäätäjälle. Samalla tavoin epädemokraattiseksi on nähty toinen

⁴¹ Tarkemmin ks. *Harlow* (2002), 201–224.

edellistä jossain määrin näkymättömämpi ilmiö: EY:n tuomioistuimen suorittama kansallisten oikeudellisten periaatteiden ja menettelymuotojen harmonisointi (esimerkkinä tämän tyyppisestä ”harmonisoinnista” ks. valtion korvausvastuuta koskeva *Franco*-tapaus, C-6 & 9/90).⁴² Kriitikoiden mielestä EY:n tuomioistuimien on siten saanut valtaa sellaisissakin asioissa, joista päättämisen tulisi kuulua poliittisen päätöksenteon piiriin.

Harlowin kritiikki perustuu sille olettamukselle, että kansallisen tason demokratia on aina ”oikeampaa” ja ”parempaa” kuin EU:n tasoinen. Sama oli lähtökohtana esimerkiksi Saksan valtiosääntötuomioistuimella ns. *Maastricht*-tuomiossa vuonna 1993. Lisäksi hän olettaa, että tällainen ”lähidemokratia” ilman muuta puolustaa kansallista kulttuuria EU:n tasoiselta universaalilta kulttuurilta. Tällöin unohtuu eri maissa kansallisvaltiotasaisen demokratian toimivuuteen kohdistettu kritiikki: esimerkiksi hallituksen vallan kasvu kansanedustuslaitoksen kustannuksella. Lisäksi Harlow arvostelee tuomiovallan itselleen lainsäädäntövallan kustannuksella vähitellen saamaa roolia. Tuoltakin osin kritiikki on hyvin perinteistä, eikä huomioon ole otettu esimerkiksi EY:n tuomioistuimen keskeistä roolia ihmisoikeusolottuvuuden rakentamisessa EY:n oikeuteen aina 1970-luvulta lähtien. Tämän seikan merkitystä ei tule mielestäni missään suhteessa väheksyä myöskään demokratian vahvistamisen näkökulmasta, vaikkei Harlow sille näytä paljon painoarvoa antavankaan ja asettaa jopa demokratian ja ihmisoikeudet jossain määrin vastakkain halutessaan johtaa nykyisen eurooppalaisen valtiosääntökeskustelun demokratian ja vapauden pariin ja samalla pois ihmisoikeuksista ja oikeusvaltioperiaatteesta, vaikka hän samalla myöntääkin, millaisesta tasapainottelusta noiden kahden vaihtoehdon välillä käytännössä on koko ajan kyse.⁴³ Tällä en kuitenkaan tarkoita sitä, että EU:sta ei löytyisi kritisointavaa demokratian näkökulmasta. Pikemminkin tarkoitan sitä, että keskusteleminen on varsin vaikeaa, jos pitäydytään noin tiukasti omissa näkemyksissä ja leimataan vastustajat (= eri mieltä olevat) kovin kevyin perustein.⁴⁴ Demokratia on hyvin moni-ilmeinen asia, ja sen toteuttamiseen tarvitaan monenlaisia keinoja, joten tuntuu asioiden yksinkertaistamiselta asettaa kansanedustuslaitos ja tuomioistuinlaitos aina noin yksiselitteisesti vastakkain.

⁴² Alun perin direktiivi ymmärrettiin lähinnä jäsenmaille asetetuksi tavoitteeksi, jonka kukin jäsenvaltio saattoi toteuttaa haluamallaan tavallaan. Tämä antoi jäsenmaalle mahdollisuuden valita sellainen direktiivin toteuttamistapa, mikä sopi parhaiten sen omaan oikeuskulttuuriin. *Direct effect* -opin kehittymisen myötä tilanne on kuitenkin muuttunut jossain määrin.

⁴³ Harlow (2002), 201, vrt. Walker (2002a), 267.

⁴⁴ Ks. myös Kauppi, *Politiikka* 2002, 201–202: ”Keskustelu on muuttunut varjojen tanssiksi, jossa osanottajat leimataan joko marginaalisiksi EU:n kritikoiksi (jolloin heidät luokitellaan EU:n ’vastustajiksi’) tai, valtavirtaa seuraten, sen puolustajiksi. Tässä taianomaisessa vuorovaikutuksen tilassa EU:n puolustajat ja vastustajat ottavat yhteen jo merkatulla symbolisella taistelutantereella, jonka laidalla olevalla kyltillä lukee ’EU:n tulevaisuus’.”

Vaikka konvergenssiin ja sen toteuttamistapoihin liittyy monia ongelmia, on se kuitenkin ollut omiaan edistämään eurooppalaisen oikeuskulttuurin syntymistä, mitä seikkaa ei mielestäni tule lainkaan väheksyä, koska siihen kuuluu myös ihmisoikeuksien suojan vahvistuminen EU:ssakin edellä kuvattuun tapaan.⁴⁵ Korostamalla niiden kautta EU-maiden yhteisiä arvoja autetaan myös ylikansallisen EY:n oikeuden legitimoimisessa. Konvergenssi tapahtuu siten pikemminkin alhaalta ylöspäin⁴⁶ kuin siten, että EU olisi määräämässä jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ylhäältäpäin. Pitkään arvostelun kohteena oli ihmisoikeuksien vähätteleminen EY:n oikeudessa taloudellisten etujen kustannuksella, joten kaikki muutos pois tuosta tilanteesta on ilman muuta positiivista. Vaikkei oikeuskulttuuri (yleiset opit yms.) olekaan EY:n oikeudessa vielä välttämättä yhtä kehittyneitä kuin kansallisessa oikeudessa, ei siinä tapahtunutta kehitystä ole kuitenkaan syytä vähätellä. Ihmisoikeuksien suojaaminen nykyään myös EU:ssa ei suinkaan tarkoita sitä, että kaikesta erilaisuudesta halutaan päästä eroon. Pikemminkin tilanne on aivan päinvastainen; halutaan samalla kunnioittaa ”kulttuurien ja perinteiden monimuotoisuutta sekä jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä”, kuten EU:n perusoikeuskirjan johdannossakin nimenomaisesti todetaan.⁴⁷

Konvergenssin positiivisia puolia voidaan tuoda esiin esimerkiksi oikeusvaltioperiaatteen kautta. Sen osalta toisaalta jäsenvaltioiden oikeuskulttuureissa on tapahtunut lähentymistä, mutta – mikä olennaisinta tässä yhteydessä – jäsenvaltiot ovat toisaalta myös olleet aktiivisesti vaikuttamassa siihen, että EU:n tasolla on alettu kiinnittää huomiota niihin samoihin asioihin, joita ne ovat arvostaneet omissa oikeuskulttuureissaankin. Tämän johdosta EY:n oikeusjärjestystäkin voidaan pitää tänä päivänä jo paljon kehittyneempänä verrattuna siihen, miten sen tasoa on ollut tapana aiemmin arvioida.⁴⁸ Tällä kehityksellä on keskeinen merkitys koko EU:n konstitutionalismin kannalta.

⁴⁵ Walker (2002a) on oikeassa siinä, että konvergenssin kritiikki tuntuu unohtavan kaiken siihen liittyvän positiivisen. Ei tarvitse hyväksyä konvergenssia kaikessa, mutta siinä on osin paljon hyvääkin. Walker osuu oikeaan todetessaan (s. 257), että ”ei kannata heittää lasta pois pesuveden mukana”.

⁴⁶ Esimerkkejä tästä EY:n tuomioistuimen käytännöstä esittää Lyons, 88–95 (mm. Hautala-tapaus, C-353/99 P, jossa vedottiin siihen, että koska asiakirjajulkisuudella oli niin vahva asema jäsenmaissa, oli tämä seikka osaltaan puoltamassa samanlaisen oikeuden olemassaoloa myös EY:n oikeudessa).

⁴⁷ Vrt. myös Legrand (2002), 255–256.

⁴⁸ Vrt. tosin Tuori (2000), 224–228 ja sama (2002), 261–273.

2.2 OIKEUSVALTIOPERIAATE – MAHDOLLISUUDET TOTEUTUA MYÖS EU:SSA?

Perussopimustasolla oikeusvaltioperiaate mainittiin nimenomaisesti ensimmäisen kerran Amsterdamin sopimuksen (1999) myötä hyväksytyssä SEU 6.1 artiklassa, jonka mukaan unioni perustuu ”jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteeseen”.⁴⁹ Sanktioista niitä valtioita kohtaan, jotka rikkovat noita periaatteita, määrätään vastaavasti saman sopimuksen 7 artiklassa. Mainittu SEU 6.1 artikla on herättänyt jonkin verran ihmetystä, koska oikeusvaltion periaate on lähtökohtaisesti ymmärretty varsin eri tavoin eri jäsenmaissa. Miten ylipäätään voidaan puhua ”jäsenvaltioiden yhteisistä periaatteista” tuolta osin?

Yleensä on erotettu ainakin saksalainen (*Rechtsstaat*), englantilainen (*Rule of Law*) ja ranskalainen (*l’Etat de droit*) oikeusvaltiokäsite, joiden välillä on ainakin periaatteellisella tasolla, vaikkei ehkä enää niinkään käytännön tasolla, merkittäviäkin eroja. Kunkin järjestelmän erikoisuudet ovat ymmärrettävissä vasta laajassa historiallisessa perspektiivissä, sillä tänä päivänä erot eivät enää ole niin suuria kuin usein on annettu ymmärtää. Siten on täysin mahdollista puhua ”jäsenvaltioiden yhteisistä periaatteista” tuoltakin osin. Tämän päivän oikeusvaltion minimisisältö voidaan tiivistää seuraavasti: a) perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen, b) vallanjakoperiaate ja c) järjestelmän tavoitteena on oltava myös sisällöllinen, ei pelkästään menettelyllinen (esim. yhtäläinen äänioikeus vaaleissa) oikeudenmukaisuus. Noiden kaikkien toteutumista edellytetään siitä riippumatta, mistä oikeusvaltiotraditiosta kulloinkin on kyse.

En käy enää uudelleen läpi Saksan, Ranskan tai Ison-Britannian järjestelmiä, vaan viittaan tässä yhteydessä vain eräisiin sellaisiin keskeisiin kysymyksiin, joissa on tapahtunut suurin muutos viime vuosien aikana. Eri järjestelmien läheneminen on paljolti selitettävissä paitsi Euroopan integraatiokehityksellä, myös kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla, etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksella. Enää ei missään jäsenmaassa voida lähteä entiseen tapaan siitä, että kansanedustuslaitoksen valta olisi rajoittamatonta eivätkä kansainväliset ihmisoikeussopimuksetkaan voi asettaa sen vallalle rajoituksia. Päinvastoin on lähdeittävä siitä, että ihmisoikeussopimukset sitovat kaikkia valtioelimiä, lain-

⁴⁹ Englanninkielisessä tekstissä ”oikeusvaltio”-sanana tilalla on ”rule of law”. Vrt. Maastrichtin sopimuksen F-artikla, joka oli vielä hieman toisensisältöinen, vaikka siinä perus- ja ihmisoikeuksista puhuttiinkin. F-artiklan sisältö on nyt siirretty 6.2 artiklaan (”unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisiä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä, Roomassa 4 päivänä marraskuuta 1950 allekirjoitetussa Euroopan yleissopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä”). Edelleen SEU 6.3 artiklan mukaan ”unioni pitää arvossa jäsenvaltioidensa kansallista ominaislaatua”.

säättäjä mukaan lukien. Samassa yhteydessä myös oman perustuslain perusoikeussäännökset ovat saattaneet monissa maissa saada aivan uudenlaista merkitystä. Esimerkiksi Ranskassa on vuodesta 1971 lähtien ollut vallitsevana oppi, jonka mukaan perustuslakineuvosto (*Conseil Constitutionnel*) voi todeta lakiehdotuksen perustuslain vastaiseksi siltä osin, kuin sen katsotaan loukkaavan kansalaisille turvattuja perusoikeuksia, ja käytännössä presidentti noudattaa aina sen kantaa.⁵⁰ Siten lainsäätäjän valta ei ole enää rajoittamatonta, mikä oli alkuperäisen opin (= laki kansan yleistahdon ilmaisijana) perusidea Ranskassa. Englantilainen oikeusvaltioperiaate on kokenut samanlaisen muutoksen viimeistään Euroopan ihmisoikeussopimuksen valtiosisäistä merkitystä korostavan *Human Rights Act 1998*'n myötä, mutta ehkä jo jonkin verran aiemminkin maan EU-jäsenyyden myötä. Parlamentin suvereenisuus ei ole enää entiseen tapaan loukkaamaton, joten englantilainen parlamenttitraditio on sen jälkeen kokenut todella merkittävän muutoksen. Tällainen kehityssuunta on merkinnyt sitä, että vastaavasti tuomioistuinten valta on siellä kasvanut, koska niillä on oikeus valvoa sitä, että lainsäätäjät(kin) kunnioittaa ihmisoikeuksia. Tämän suuntainen kehitys tarkoittaa käytännössä sitä, että saksalainen malli (= oikeusvaltioperiaate lainsäätäjän vallan rajoittajana: sisällölliset perusoikeudet rajoittavat myös lainsäätäjän toimintaa) on monessa mielessä tullut vähitellen vallitsevaksi myös muissa EU-maissa. Kaikissa EU-maissa ei tosin ole saksalaistyyppistä valtiosääntötuomioistuinta suorittamassa perusoikeusvalvontaa, mutta monissa maissa tavalliset tuomioistuimet ovat saaneet itselleen vastaavan tehtävän.⁵¹

Entä missä määrin EU:n osalta voidaan ylipäätään puhua oikeusvaltiosta? Amsterdamin sopimus ei merkinnyt oikeusvaltioperiaatteen todellista alkupistettä ainakaan perusoikeussuojan osalta, sillä EY:n tuomioistuin oli jo pitkään sitä ennen kehittänyt EU:lle perusoikeussuojaa omassa tulkintakäytännössään. Tunnetusti tältä osin voidaan puhua paljolti saksalaisen tradition vaikutuksesta; Saksan valtiosääntötuomioistuin oli aina 1970-luvulta alkaen eräällä tavoin painostanut EY:n tuomioistuinta vahvistamaan perusoikeussuojaa myös EY:n oikeudessa. Muussa tapauksessa se uhkasi tarvittaessa julistaa EY:n oikeuden säännöksiä Saksan oman perustuslain perusoikeussäännösten vastaisiksi.⁵²

Oikeusvaltioperiaatteella on ollut EU:ssa tärkeä rooli legitiimiyden vahvistamisessa. Kansalaisten on helpompi hyväksyä myös EU:n toiminta, jos siinä noudatetaan samoja periaatteita, joihin he ovat tottuneet myös kansallisen oikeu-

⁵⁰ Sen asema ja rooli on nykyisin käytännössä jo hyvin lähellä varsinaisia valtiosääntötuomioistuinta. Näin esim. *Stone Sweet* (2000), 40–41.

⁵¹ Vrt. Pohjoismaat muodostavat tässä paljolti oman ryhmänsä; ks. tarkemmin *Husa* (2002). Myös Suomi on viime aikojen muutosten (mm. PeL 106 §) seurauksena aikaisempaa selvemmin rinnastettavissa tältä osin muihin Pohjoismaihin.

⁵² Ks. tällaisesta painostuksesta myös *Neuwahl* (1995), 3–6.

den kohdalla. Siten EY:n tuomioistuimen rooli oikeusvaltioperiaatteen vahvistamisessa ja monelta osin myös EU:n demokratisoimisessa on jo edellä esitetyn valossa ollut hyvin merkittävä.⁵³ Vaikka oikeusvaltion ja EU:n tässä yhdistäntäkin, ei tämä suinkaan tarkoita sitä, että pyrkisin käsittelemään EU:ta ikään kuin se olisi valtio ja vertaisin sitä sen jälkeen tuolta pohjalta muihin valtioihin. Oikeusvaltioperiaatetta arvioin lähinnä yksilön kannalta, sillä hänen oikeusturvansa toteutumisen kannalta lienee loppujen lopuksi jokseenkin yhdentekevää, miltä taholta (kansallisvaltion vai EU:n taholta?) mahdolliset loukkaukset tulevat. Oikeusturvan tarve on hänen näkökulmastaan katsottuna jokaisessa tilanteessa pohjimmiltaan yhtä suuri.

Liikkeelle voidaan EU:nkin osalta lähteä siitä, että oikeusvaltioperiaatteeseen luetaan kuuluvaksi ainakin seuraavat asiat: 1) julkisen vallan käytön tulee aina perustua lakiin (= hallinnon lainalaisuus), 2) valtio organisoidaan perustuslailla, johon koko oikeusjärjestys on palautettavissa, 3) yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista voidaan määrätä vain eduskuntalailla, ei enää alempien elinten antamalla säädöksillä (= demokratiavaatimus), 4) lakia soveltavat yksittäistapaukseen oikeussuojan antamisen tarkoituksessa riippumattomat tuomioistuimet, ja 5) yksilön asemaa suojaavat kaikkia julkisia toimintoja, myös lainsäädäntövaihetta, sitovat perusoikeudet. Lähtökohtana minulla on tässä Suomessa oikeusvaltioperiaatteelle tällä hetkellä annettava sisältö. Kyseessä ei siten ole mikään ylihistoriallinen määritelmä, vaan se kuvastaa hyvin juuri tämän päivän oikeusvaltiokeskustelua. Kuten edellä olen todennut, Suomen oikeusjärjestelmästä voidaan jäljittää useita päällekkäisiä oikeusvaltio-käsitteen historiallisia kerrostumia.⁵⁴ Sama pitää paljolti paikkansa muittenkin maitten suhteen.

EU:n oikeusvaltiokehitystä arvioitaessa ei riitä pelkästään se, että kiinnitetään huomiota perussopimustasolla tapahtuneisiin muutoksiin. Tärkeää on tietää, mitä muuta EU:ssa on tehty Amsterdamin sopimuksen jälkeen oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi. Sen jälkeen on itse asiassa tapahtunut jo melkoisesti. Keskeinen uudistus on ollut EU:n perusoikeuskirjan hyväksyminen vuoden 2000 lopussa, vaikkakin ainakin vielä siinä vaiheessa ainoastaan poliittisena julistuksena. Oikeusvaltiokehityksen kannalta perusoikeuskirja oli merkittävä edistysaskel myös siitä syystä, että se merkitsi luopumista perinteisestä lähtökohdasta, jonka mukaan EU:ssa turvataan oikeuksia ainoastaan työntekijöille ja heidän kauttaan myös heidän perheenjäsenilleen. EU:n perusoikeuskirja (ks. 24–

⁵³ Tarkemmin ks. *Fernandez Esteban*, 179–210. Ks. myös *Arnulf* (2002), 239–255.

⁵⁴ Suomalaisella oikeusvaltiokäsitteellä on kuitenkin selvästi saksalaiset juuret, mikä näkyy siinä, että oikeusvaltion sisältönä oli pitkään meilläkin lähinnä hallinnon lainalaisuuden vaatimus. Lainsäätäjän vallan rajoittaminen perusoikeuksien suojaamiseksi tuli mukaan vasta myöhemmässä vaiheessa; ts. oikeusvaltiota ei ymmärretty enää pelkästään muodollisessa merkityksessä, vaan sillä oli myös aineellista sisältöä.

26 artiklat) turvaa ensimmäisen kerran EU:n aikana oikeuksia suoraan myös työelämän ulkopuolella oleville: vanhuksille, vammaisille ja lapsille. Vasta nyt on siten hyväksytty myös EU:n oikeuden lähtökohdaksi se, että perusoikeudet ovat nimenomaan *kaikkien* oikeuksia.⁵⁵ Tosin osa oikeuksista turvataan perusoikeuskirjan mukaan yhä ainoastaan unionin kansalaisille, ei sen sijaan ”jokaiselle” (ks. perusoikeuskirjan 39–40, 42, 45–46 artiklat).

Seuraavaksi yritän – jokseenkin summittaisesti kuitenkin – arvioida, missä määrin nykymuotoisen EU:n osalta voidaan puhua oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta edellä esittelemieni kriteerien pohjalta. Vaikuttaa siltä, että Suomen näkökulmasta katsottuna ei ole lainkaan itsestään selvää, että ainakaan kaikki oikeusvaltion edellytykset täyttyisivät EU:n kohdalla, vaikka oikeusvaltion minimivaatimukset selvästi täyttyvätkin. Esimerkiksi 3) vaatimus eli se, että yksilöiden oikeuksista tulee säätää aina eduskuntalailla, ei sitä alemmalla säädöstasolla, ei EY:n oikeuden osalta ainakaan vielä välttämättä täyty. Nykyään ”demokraattinen” -etuliite oikeusvaltion kohdalla lienee yleistä kaikkien jäsenmaiden järjestelmille, joten tuo puute on varsin helposti todettavissa EU:n osalta. Eroavuuksia saattaa löytyä myös muiden jäsenmaiden näkökulmasta tilannetta tarkasteltaessa. EU:n oikeusvaltiokehitystä tutkinut *Fernandez Esteban* on kuitenkin päätenyt siihen, että samalla tavoin kuin on käynyt jäsenvaltioiden välillä, myös jäsenvaltioiden ja EU:n oikeuden väliset erot oikeusvaltion sisällössä ovat vähitellen häviämässä. Keskustelu siitä, missä määrin EU jo täyttää oikeusvaltion kriteerit, ei kuitenkaan ilman muuta tarkoita sitä, että EU:sta oltaisiin tuolla tavoin tekemässä liittovaltiota, kuten toisinaan näkee väitettävän.⁵⁶

Sen sijaan edellä mainitsemistani muista oikeusvaltion kriteereistä 1) eli hallinnon lainalaisuus, samoin kuin 4) eli vallanjakoperiaate täyttyvät myös EY:n oikeuden osalta, samoin kuin 2) eli normihierarkia (perustuslaki ylimpänä hierarkiassa) lähtökohtaisesti täyttyisivät jo nyt. Tosin viimeksi mainittu kysymys on vielä tällä hetkellä jossain määrin kiistanalainen.⁵⁷ EU:lla ei ole vielä juridisesti sitovaa perusoikeusluetteloa, eikä perusoikeuksien noudattamista EU:n omissa toimitissa ole vielä valvomassa mikään ulkopuolinen elin (tuomioistuin), mitä voidaan pitää keskeisenä oikeusvaltion kriteerinä (ks. edellä 5) kohta).

Perusoikeuskirjan sisällyttämistä EU:n perustuslain olennaiseksi osaksi onkin pidetty tärkeänä erityisesti oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta. On näet ristiriitaista, että EU asettaa nykyään uusille jäsenille tarkat vaatimukset siitä, miten näiden tulee täyttää oikeusvaltion vaatimukset, mutta nykyisten jäsenten – eikä

⁵⁵ Muutoksen periaatteellista merkitystä korostaa esim. *McGlynn*, *European Public Law*, Vol. 8 (2002), 387–400.

⁵⁶ Ks. *Fernandez Esteban*, 209–210. Vrt. esim. *Raitio* (2002), 140–141.

⁵⁷ Tarkemmin eri kriteerien täyttymisestä ks. myös *Fernandez Esteban*, 153–176. Vrt. myös *Raitio* (2002), 139–142.

myöskään EU:n itsensä – osalta eivät samat kriteerit välttämättä täytykään.⁵⁸ 1990-luvun jälkipuoliskolla EU:ssa käynnistynyt perusoikeuskeskustelu lähti itse asiassa liikkeelle juuri tästä ristiriidasta⁵⁹, vaikei se juurikaan noussut esille enää EU:n perusoikeuskirjan valmistelussa 2000-luvun alussa.⁶⁰ Ei ole vielä kukaan itsestään selvää, että myös EU itse on sidottu kunnioittamaan perusoikeuksia kaikissa tomissaan eikä tätä ainakaan ole valvomassa mikään ulkopuolinen elin. Vasta perusoikeuskirjan tekeminen juridisesti sitovaksi oli omiaan vahvistamaan perusoikeuksien asemaa EU:ssa ja samalla myös vahvistamaan EU:n oikeusvaltioluonnetta.⁶¹ Myös EU:n sitoutumista noudattamaan omassa toiminnassaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamia vaatimuksia on perusteltu sillä, ”että liittyminen ihmisoikeussopimukseen antaisi kansalaisille vastaavan suoje-

⁵⁸ Ks. SEU 49 artikla, jonka mukaan jokainen Euroopan valtio, joka noudattaa 6 artiklan 1 kohdassa määrättyjä periaatteita, voi hakea unionin jäsenyyttä. Noista vaatimuksista jäsenyyden edellytyksenä ks. tarkemmin *Matlli & Plümper*, *Journal of European Public Policy*, Vol. 9 (2002), 550–574; vrt. kriittisesti *Klabbers* (1999), 275–281. Toisinaan on kiinnitetty huomiota siihen, että EU ei itse välttämättä täytäkään noita vaatimuksia. Noin esim. *Stubb*, HS 22.9.2002 (”Miten EU:sta tulisi demokraattisempi?”). Myös *Williams*, *European Law Review*, Vol. 25 (2000), 601–602, kiinnittää huomiota siihen, että hakijamaille asetetaan nykyään sellaisia ihmisoikeusvaatimuksia, jotka eivät välttämättä toteudu EU:n sisällä. Ennen vuotta 1993, jolloin asetettiin ihmisoikeuksien suoja koskevat ns. Kööpenhaminan kriteerit uusien jäseniä hyväksyttäessä, samoja vaatimuksia ei ollut asetettu jäsenyyden edellytykseksi. Ns. Kööpenhaminan kriteereistä tarkemmin ks. *Avery*, 36–37 ja *de Witte & Toggenburg*, 59–82. Jäsenyyden kriteerit eivät olennaisesti muutu EU:n perustuslain myötä. Sen I-58.1 artiklan mukaan unioniin voivat liittyä kaikki Euroopan valtiot, jotka kunnioittavat 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja ja sitoutuvat edistämään niitä yhteisesti.

⁵⁹ Ks. tarkemmin *Nowak* (1999), 687–698 ja *Alston & Weiler* (1999), 6–9.

⁶⁰ Myöhemmässä vaiheessa se kuitenkin nousi esille. Siitä ks. *Sadurski*, *European Law Journal*, Vol. 8 (2002), 344–346. Ks. *Komission tiedonanto Euroopan unionin perusoikeuskirjasta*, 13.9.2000, KOM(2000) 559 lopullinen, kohta 12: ”Kun unioni harjoittaa todellista yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, johon perusoikeuksien noudattaminen kuuluu olennaisena osana, oikeuksista laadittava luettelo antaa selkeän vastauksen niille, jotka syyttävät unionia kaksinaismoraalista suhtautumisesta ihmisoikeusasioihin sen mukaan, koskevatko ne unionia itseään vai ulkopuolisia. Perusoikeuskirjassa esitetään yksiselitteinen luettelo oikeuksista, joita unionin on itse noudatettava sekä sisä- että ulkopoliittikassaan.” Ks. myös em. tiedonanto, kohta 13: ”Perusoikeuskirjan vaikutusta unionin laajentumisen kannalta ei voida jättää huomiotta. Ennen kaikkea on torjuttava epäily, että laajentuminen vaikeutuu. Perusoikeuskirjalla ei aseteta hakijamaille uusia jäsenyysehtoja. – Sen sijaan perusoikeuskirja lausuu julki perusoikeuksia koskevat säännöt ja lisää siten sekä hakijamaiden että kaikkien kansalaisten oikeusvarmuutta. Tämä vahvistaa perusoikeuskirjan keskeistä asemaa poliittisen unionin kehittyessä.” Samoin ks. konventin yhden työryhmän, *Perusoikeuskirjan sisällyttämistä ja liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen käsittelevän työryhmä 2:n loppuraportti*, 22.10.2002 (CONV 354/02), 12, jossa todettiin, että EU:n liittyminen ihmisoikeussopimukseen on myös uskottavuuskysymys, sillä jäsenvaltiot ovat siirtäneet merkittävää toimivaltaa unionille ja ihmisoikeussopimukseen kuulumisen on asetettu uusien jäsenvaltioiden unioniin liittymisen ehdoksi.

⁶¹ Mainituilla perusteilla myös konventin *Perusoikeuskirjan sisällyttämistä ja liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen käsittelevän työryhmä 2:n loppuraportti*, 22.10.2002 (CONV 354/02), puollettiin perusoikeuskirjan sisällyttämistä perussopimuksiin muodossa, joka tekee siitä oikeudellisesti sitovan ja antaa sille perustuslain kaltaisen aseman.

lun tason unionin säädöksiin nähden kuin heillä jo on kaikkiin jäsenvaltioihin nähden.” Samalla on kuitenkin korostettu, että ”Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta ei voitaisi pitää ylemmän asteen tuomioistuimena, vaan pikemminkin erikoistuneena tuomioistuimena, joka harjoittaa unionin niiden kansainvälisen lain velvoitteiden noudattamisen ulkopuolista valvontaa, jotka johtuvat sen liittymisestä ihmisoikeussopimukseen.”⁶² Näiden kahden askeleen uskottiin johtavan samaan tilanteeseen, mikä vallitsee myös jäsenvaltioissa: perustuslait antavat perusoikeuksille suojaa, mutta samalla valtiot ovat asettaneet myös omat toimensa kansainvälisen ihmisoikeustuomioistuimen harjoittaman ulkopuolisen ihmisoikeusvalvonnan alaisuuteen.⁶³

Tämäkin keskustelu osoittaa, että oikeusvaltioon kuuluu nykyään olennaisena osana se, että perusoikeuksien noudattamisen valvonta kuuluu tuomioistuimille.⁶⁴ Tämä pitää paikkansa paitsi yksittäisten jäsenvaltioiden, myös EU:n suh-

⁶² Em. raportti, 12.

⁶³ Konventin em. perusoikeustyöryhmässä oli esillä myös kysymys, tulisiko yksityishenkilöillä olla suora muutoksenhakumahdollisuus EY:n tuomioistuimessa. Tarvetta tähän perusteltiin tehokkaan oikeussuojan varmistamistarpeella. Asian tarkempi käsittely jätettiin konventille kokonaisuudessaan (näin *Perusoikeuskirjan sisällyttämistä ja liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen käsittelevän työryhmä 2:n loppuraportti*, CONV 354/02). Oikeussuojakeinojen uudistamiseksi konventissa tehdyistä ehdotuksista tarkemmin ks. esim. CONV 221/02 CONTRIB 76, 26.7.2002 (*Jacob Söderman*), CONV 402/02 CONTRIB 141, 14.11.2002 (*Farnleitner & Rack*) ja CONV 439/02 CONTRIB 160, 29.11.2002 (*Meyer*). Ks. myös *Pernice* (esitelmä, Wien 21.11.2002), jonka mielestä tehokkaaseen perusoikeusjärjestelmään tulisi aina kuulua yksilövalitusmahdollisuus, mutta EY:n tuomioistuin todennäköisesti ruuhkautuisi nopeasti samaan tapaan kuin ihmisoikeustuomioistuimelle on käynyt, jos sellainen menettely EY:n oikeuteen luotaisiin. Samaan kiinnitti huomiota myös *McCrudden* (2002). Nykytilanteesta ja etenkin siihen liittyvistä ongelmista siltä kannalta, mitä mahdollisuuksia yksityisellä ihmisellä on saattaa asia EY:n tuomioistuimen käsiteltäväksi SEY 230.4 artiklan nojalla ks. myös *Sorto & Helander*, LM 2002, 1008–1017 (oikeustapauskommentti) ja *Hanf*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 10 (2003), 265–290. Konventin ehdotuksista tuolta osin (III-270.4 artikla) ks. *Biernat*, 50–60. HVK hyväksyi konventin ehdotuksen tuolta osin sellaisenaan (III-365.4 artikla). *Delaney* suhtautuu lopputulokseen kriittisesti; perustuslaissa lähinnä vahvistetaan nykyinen käytäntö. Perustuslain I-29 artiklan mukaan on jäsenvaltioiden asia vahvistaa tarvittavat muutoksenhakukeinot tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuden alalla.

⁶⁴ *Kelsenin* mukaan se kuuluu nimenomaiselle valtiosääntötuomioistuimelle. Hänen tiukka linjansa ei tosin ole juurikaan toteutunut, sillä hänen mielestään valtiosääntötuomioistuimelle kuuluu vain lakien perustuslainmukaisuuden valvonta (ns. negatiivinen lainsäätäjä), ei laintulkinta, joka kuuluu tavallisille tuomioistuimille. Viimeksi mainitut ovat alkaneet vedota lainlukkinnassa yhä enemmän perusoikeuksiin, joten niiden ja valtiosääntötuomioistuimen välinen työnjako ei ole enää välttämättä kovin selkeä (kuten Suomessakin on todettu, rajanveto lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen ja perustuslainmukaisen tulkinnan välillä ei ole välttämättä aina kovin selkeä). Kelsen perusteli kantaansa vallanjakoperiaatteella (tuomiovallan ja lainsäädäntövallan erottamisella toisistaan). Tarkemmin muutoksesta ks. *Stone Sweet* (2000), 133–139. Vallanjakoperiaatteen voimaamisen ongelmallisuudesta tässä tilanteesta ks. sama, 150–152. Hänen mukaansa viimeistään EU:n myötä tuomioistuinten ja tuomareiden rooli on muuttunut; tuomioistuinten valta on kasvanut – lainsäädäntöelinten kustannuksella – sitä mukaa, kuin ne ovat entistä enemmän ryhty-

teen. Vaikka poliittisena julistuksena hyväksytty EU:n perusoikeuskirja on jo lyhyessä ajassa onnistunut vakiinnuttamaan asemansa varsin hyvin, on oikeusvaltiollisesta näkökulmasta tärkeää, että perusoikeuskirja otettiin myöhemmin myös osaksi EU:lle hyväksyttyä perustuslakia.

EU:n perustuslakiprosessissa oikeusvaltiota koskeva problematiikka jäi melko vähälle huomiolle, mistä voidaan päätellä, että se on jo vahvasti hyväksytty asia sekä EU:ssa että myös sen jäsenvaltioiden piirissä. Oikeusvaltio mainitaan yhtenä unionin perustana olevana arvona EU:n perustuslain I-2 artiklassa yhdessä ihmisoikeuksien, kansanvallan, tasa-arvon ym. perustavaa laatua olevien asioiden kanssa. EU:n perustuslakiprojektin käynnistäminen edellyttikin, että noista asioista vallitsi jo laaja yksimielisyys EU:n jäsenmaissa.

neet vetoamaan perusoikeuksiin tuomioissaan. Ks. tiivistäen s. 193: ”By binding together the European and the national legal orders, in complex but highly structured ways, the constitutionalization of the treaty system has served to enhance the policy-making role of both the ECJ and ordinary judges. In today’s multi-tiered European polity, the sovereignty of the legislature, and the primacy of national executives, are dead. In concert or in rivalry, European legislators govern with judges.”

3 EU:n perustuslain laatiminen⁶⁵

3.1 LAEKENIN JULISTUS (2001) KÄÄNNEKOHTANA

Laekenin huippukokouksessa joulukuussa 2001 tapahtui jotain hyvin radikaalia. Tuolloin mainittiin avoimesti sana ”perustuslaki” EU:n yhteydessä ja pidettiin jopa mahdollisena, että EU:llekin hyväksyttäisiin oma perustuslaki jo muutaman vuoden sisällä. Eurooppa-neuvoston tuolloin hyväksymässä Laekenin julistuksessa (SN 273/01) kysyttiin muun muassa: ”Onko erotettava toisistaan perussopimus ja muiden sopimusten määräykset? Onko tällainen kahtiajako suotavaa? Voiko se johtaa siihen, että perussopimuksen ja muiden sopimusten määräysten muutos- ja ratifiointimenettelyjen suhteen olisi eroja? – Lopuksi on kysyttävä, voivatko sopimusten yksinkertaistaminen ja niiden uusi järjestys aikanaan johtaa siihen, että unionille hyväksytään perustuslaki.”

Vaikka kysymyksenasettelu oli loppujen lopuksi noinkin konkreettinen, oli taustalla yleisempiäkin asioita. Laekenin julistuksessa kiinnitettiin huomiota uudistuneen unionin haasteisiin ja tarvittaviin uudistuksiin: ”Unionista on tultava demokraattisempi, avoimempi ja tehokkaampi, ja sen on annettava vastaus kolmeen perushaasteeseen: Miten Eurooppa-hanketta ja unionin toimielimiä voidaan tuoda kansalaisia ja varsinkin nuoria lähemmäksi? Miten jäsennetään poliittinen elämä ja Euroopan poliittinen tila laajentuneessa unionissa? Kuinka unionista luodaan uuden moninapaisen maailman vakauttava tekijä ja suunnan-antaja?”

Eurooppa-neuvoston tuolla tavoin koolle kutsuman valmistelukunnan (tulevaisuuskonventin tai yksinkertaisemmin vain konventin) tehtäväksi annettiin unionin tulevan kehityksen mukanaan tuomien ongelmien käsittely ja niihin soveltuvien ratkaisujen tarkastelu. Laekenin julistuksessa tuotiin esiin kaikki ne

⁶⁵ Prosessin virallisena alkupisteenä voitaneen pitää Laekenin huippukokousta vuoden 2001 lopussa, jolloin päätettiin kutsua koolle Euroopan tulevaisuutta käsittelevä valmistelukunta eli konventti. Ks. kuitenkin myös Nizzan huippukokouksessa joulukuussa 2000 hyväksytty *Julistus unionin tulevaisuudesta*, jolla itse asiassa jo käynnistettiin EU:n tulevaisuutta koskeva keskustelu. En käsittele EU:n perustuslain hyväksymisprosessia sinänsä, vaan käsittelen asiaa jonkin verran yleisemmällä tasolla: mitä se merkitsee (eurooppalaisen) valtiosääntöoikeuden kannalta. Kun lähtökohtani on näin yleinen, ei tärkeintä asiassa – tutkijan kannalta – ehkä olekaan lopulta se, mihin prosessi (sisällöllisesti) loppujen lopuksi johti. Ns. Nizzan jälkeisestä prosessista ks. myös *The Post-Nice Process: Towards a European Constitution* (eds. Zerwakis & Cullen), *Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004* (eds. Melissas & Pernice), *Die EU nach Nizza* (ed. Griller & Hummer) ja *The Treaty of Nice and Beyond* (ed. Andenas & Usher).

EU:n keskeiset ongelmat, joihin konventin ensi vaiheessa tuli pyrkiä löytämään ratkaisu: 1) toimivaltuuksien tarkoituksenmukaisempi jako ja määrittely, 2) unionin välineiden vähentäminen, ja 3) tavoitteena demokraattisempi, avoimempi ja tehokkaampi Euroopan unioni.⁶⁶

Tiettyjä viitteitä siitä, että asiassa pyrittiin mahdollisimman avoimeen keskusteluun, on saatavissa jo perustuslain valmistelua varten EU:ssa luoduista uusista menettelymuodoista. EU:n perusoikeuskirjan valmisteluprosessissa pari vuotta aiemmin oli jo käytetty aivan uudenlaista menettelytapaa (ns. konventtimetodi), ja samanlaista menettelytapaa päätettiin noudattaa myös EU:n perustuslain valmistelussa.⁶⁷ Valmistelukunnan puheenjohtajan valinnassa päädyttiin kummallakin kerralla aivan erilaisiin ratkaisuihin, sillä ensimmäisellä kerralla puheenjohtajaksi oli valittu Saksan valtiosääntötuomioistuimen entinen presidentti, ja toisella kerralla puheenjohtajaksi valittiin Ranskan entinen presidentti, mistä on myös pääteltävissä jotain siitä, millaiseksi valmisteluprosessiin haluttiin kummallakin kerralla muodostuvan.⁶⁸ Perusoikeuskirjaa valmisteltaessa konventin toimeksianto oli myös ollut huomattavasti suppeampi kuin myöhemmin EU:lle perustuslakia valmisteltaessa.

Omaksutulla konventtimallilla ainakin periaatteessa laajennettiin EU:n perustuslakikeskusteluun osallistuvien ryhmää merkittäväällä tavalla, sillä valmistelukunnan oli määrä koostua ”unionin tulevaisuudesta käytävän keskustelun tärkeimmistä osanottajista”. Konventin työskentely oli kaiken lisäksi julkista, toisin kuin on asianlaita hallitustenvälisten konferenssien suhteen.⁶⁹ Konventissa olivat edustettuina jäsenvaltioiden, samoin kuin myös ehdokasvaltioiden, hallitusten edustajien lisäksi myös jäsenvaltioiden ja vastaavasti myös ehdokasvaltioiden parlamenttien edustajat samoin kuin Euroopan parlamentin edustajat. Vaikka alusta lähtien tiedettiin, että vasta hallitustenvälinen konferenssi tekee lopulliset päätökset, myönnettiin samalla, että konventti valmisteluolimenä tulisi olemaan erittäin tärkeässä asemassa perustuslain hyväksymisprosessia kokonaisuutena tarkasteltaessa. Monien mielestä sille tuli todellisuudessa vieläkin enemmän valtaa, mitä sille alun perin oli ollut tarkoitus antaa.⁷⁰ Myös jäsenvaltioiden

⁶⁶ Näin tavoitteita arvioi esim. *de Witte*, *Common Market Law Review*, Vol. 39 (2002), 1255–1287.

⁶⁷ Tällaisen menetelmän hyviä puolia – ratkaisuna viimeaikaisissa HVK:issa syntyneisiin ongelmatilanteisiin – analysoi tuoreesti *Hoffmann* (2002). Hänen mielestään (s. 17) monet konventin jäsenet pyrkivät työskentelyn aikana aktiivisesti luomaan yhteyden kansalaisten kanssa, mikä ei ole ollut tavanomaista HVK:issa.

⁶⁸ Tuohon kiinnittää huomiota *Hoffmann* (2002), 8–9.

⁶⁹ Ks. konventin kotisivu: <http://european-convention.eu.int>, jossa konventin asiakirjat olivat saatavilla nopeassa aikataulussa kaikilla EU:n virallisilla kielillä.

⁷⁰ Noin kävi, vaikka vielä konventin avajaisistunnossa 26.2.2002 pitämässään puheessa konventin puheenjohtajaksi nimitetty *Valéry Giscard d’Estaing* halusi pitää konventin ja HVK:n selkeästi erillään. Vrt. Saksan ulkoministeri *Joschka Fischerin* puhe Saksan liittopäivillä 22.2.2002: hänen

parlamenteilla oli tätä kautta mahdollisuus osallistua perustuslain valmisteluun, joten ne olivat nyt vallankäytön suhteen aivan eri asemassa kuin aikaisemmissa perussopimusten muutosprosesseissa.⁷¹

EU:n perustuslaki (tai perustuslaillinen sopimus, mitä tarkasti ottaen on koko ajan pääsääntöisesti tarkoitettu, vaikka perustuslaista toisinaan onkin puhuttu) on aivan uudentyypinen asia, joten sen valmistelu oli syytäkin olla mahdollisimman laaja-alaista. Tämä oli tärkeää myös legitimiymyden näkökulmasta.⁷² Konventin perustuslakiehdotuksessa ehdotetulla tavalla (IV-7 artikla) konventtinetelmästä tulee nyt normaali osa perustuslaista tehdyn sopimuksen tarkistamismenettelyä (IV-443 artikla).⁷³ Toisaalta Brysselin huippukokouksen epäonnistumista joulukuussa 2003 selitettiin ainakin osin sillä, että konventti oli puuttunut myös EU:n jäsenvaltioiden väliseen vallanjakoon, tietystä määrin itse itselleen ottamallaan mandaatilla. Brysselin tapahtumat osoittivat selvästi, että jäsenvaltiot ovat kuitenkin lopulta ”sopimusten herroja”.⁷⁴ Tämä ehkä toi jotain suhteellisuutta asiaan; konventillakin on tiettyt rajat, joita sen on kunnioitettava.

mielestään konventti tulee päättämään 95 % tai enemmän HVK:n asioista. Nousi jopa esille ajatus, että HVK ja konventti eivät enää ole perättäisiä tapahtumia, vaan HVK:ta käytiin jo konventissa. Tämä johtui siitä, että hallituksen edustajana konventissa oli monilla mailla ministeri. Esim. Saksa vaihtoi edustajansa kesken konventin (uudeksi edustajaksi tuli ulkoministeri Fischer). Myös Suomessa esitettiin vaatimuksia, että hallituksen edustajaksi olisi tullut vaihtaa ministeri kesken konventin työskentelyn. Ks. esim. HS 26.11.2002, Pääkirjoitus: ”Suomestakin ministeri konventtiin”, jossa viitattiin esim. Ranskan hallituksen tuoreeseen konventtiedustajan vaihdokseen: uudeksi edustajaksi oli valittu ulkoministeri *Dominique de Villepin* (”koska konventti on siirtynyt vaiheeseen, jossa täytyy ehdottaa ja päättää”). Vrt. *Teija Tiilikaisen* haastattelu, Savon Sanomat 27.11.2002. Hänen mielestään ”konventin työskentelyssä mikään ei ollut muuttunut”. Vrt. myös ulkoministeri *Tuomiojan* puhe Tampereen Paasikivi-seurassa 25.1.2003. Hänen mukaansa konventin työ oli tuohon mennessä osoittautunut ennakoituakin merkittävämmäksi.

⁷¹ Suomessa eduskunnassa kritisoitiin konventin työskentelyn aikana hallitusta siitä, että se ei aina informoinut tarpeeksi eduskuntaa konventin työn etenemisestä. Ks. *keskustelualoite 16/2002 vp.* ja siitä käyty täysistuntokeskustelu, 13.11.2002.

⁷² Siitä, miten tässä onnistuttiin, voidaan tehdä johtopäätöksiä tutkimuksesta, jonka mukaan 61 % silloisista tai tulevista unionin kansalaisista ei ollut kuullut puhuttavankaan konventista. Vain 29 % tiesi, että konventti teki ehdotuksen EU:n perustuslaiksi. Ajatuksen EU:n perustuslaista oli kuitenkin valmis hyväksymään 68 % vastanneista. Tarkemmin 10.11.2003 julkistetusta tutkimuksesta ks. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/flash_arch.htm.

⁷³ Vrt. Suomen suhtautumisesta asiaan konventin työn vielä ollessa kesken, *SuVL 1/2003 vp.*, 10–11: Suomi ei vielä tuossa vaiheessa halunnut, että konventtimenetelmä kirjattaisiin perussopimukseen, ja konventin toimintaa kohtaan esitetystä kritiikistä ks. myös *UaVL 1/2003 vp.*, 2. Myöhemmistä kannanotoista ks. *VNS 2/2003 vp.*, 80–81, *UaVM 4/2003 vp.*, 35–36 (millä edellytyksillä konventista voidaan tehdä pysyvä osa sopimusten muuttamista) ja ks. myös *PeVL 7/2003 vp.*, 4.

⁷⁴ Ks. tarkemmin esim. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.12.2003. Samalla korostettiin, että perusoikeuskirjan kohdalla konventtimetodi onnistui paremmin, koska siinä kyse oli paljolti yhteiseurooppalaisten perinteiden ja näkemysten muotoilemisesta yhden asiakirjan muotoon.

3.2 TIE ”HYVÄSTÄ HALLINTATAVASTA” EU:N PERUSTUSLAIN HYVÄKSYMISEEN

Kesti itse asiassa aika kauan ennen kuin EU:ssa alettiin käyttää ainakaan virallisissa yhteyksissä ”perustuslaki”-sanaa (*Constitution*), vaikka tutkijat olivat jo varsin pitkään puhuneet EY:n oikeuteen syntyneistä perustuslakia muistuttavista piirteistä.⁷⁵ Mitä ilmeisimmin EU:n virallisissa dokumenteissa tuon sanan käyttämistä vältettiin pitkään varsin tietoisesti. EU:ssa on vielä viime vuosinakin puhuttu ”hyvästä hallintatavasta” (*good governance*) sellaisissakin yhteyksissä, joissa kansallisissa yhteyksissä on totuttu puhumaan valtiosäännöstä tai perustuslaista. Vuoden 2001 heinäkuussa komissio antoi ns. valkoisen kirjan ”eurooppalaisesta hallintatavasta” (*White Paper on Governance*).⁷⁶ Siinä EU:hun ehdotettujen muutosten perustana oli viisi periaatetta: 1) avoimuus, 2) osallistuminen, 3) vastuun selkeys, 4) tehokkuus ja 5) johdonmukaisuus. Noiden periaatteiden katsottiin muodostavan demokratian ja oikeusvaltion perustan myös EU:n jäsenvaltioissa. Hyvin samanlaiset kysymykset nousivat esille myös vähän myöhemmin koolle kutsutussa EU:n tulevaisuuskonventissa, mikä asia valkoisessa kirjassa osattiinkin jo ennakoida (s. 14). Voidaan sanoa niinkin, että valkoisessa kirjassa oli itse asiassa kyse komission kannanotoista EU:n kehittämistarpeisiin. Tätä yhteyttä ei kuitenkaan ole aivan helppo havaita, ei ainakaan valkoisen kirjan suomenkielisen nimen (”Eurooppalainen hallintotapa, Valkoinen kirja”) perusteella. Monet tutkijat ovatkin ihmetelleet, miksi perustuslaki-sanan käyttämistä vältettiin tuossa asiakirjassa kaikin tavoin. Ilmeisesti tämä on selitettävissä sillä, että vasta Laekenin julistus vuoden 2001 joulukuussa teki tuon sanan käytön hyväksyttäväksi EU:n virallisissa yhteyksissä.

Kyse ei ole pelkästään sanavalinnoista. Jos valkoisen kirjan osalta puhutaan vain hyvästä hallinnosta tms. detaljeista, on olemassa suuri riski, että kokonaisuus samalla unohtuu.⁷⁷ Vaikka kyseisen valkoisen kirjan taustalla oli ensi sijassa

⁷⁵ Vrt. Harlow (2002), 213–224, joka suhtautuu EU:n perustuslaista puhumiseen hyvin kielteisesti. Hänen mukaansa kyse on hyvin yksipuolisesta perustuslaista: ”The move to constitutionalise the Treaties has thus been driven equally by the desire to promote deeper integration; to entrench economic values at constitutional level, thus rendering them incontrovertible; and by a wish to legitimate through democratic institutions severe limits on the scope and content of democratic control over economic life.” Erilaisista käsityksistä EU:n perustuslain suhteen ks. myös Joerges (2002), 5–26.

⁷⁶ Valkoista kirjaa on käsitelty lukuisissa julkaisuissa. Ks. esim. *Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet Working Paper No. 6/01 (sisältää mm. Neil Walkerin, Neil McCormickin ja Jo Shawn kirjoitukset); *Special Issue on Law and New Approaches to Governance in Europe*, European Law Journal, Vol. 8, Issue 1, March 2002 ja *Good Governance in Europe's Integrated Market* (ed. Joerges & Dehousse). Samoin ks. Wincott (2002), 379–398 ja Joerges (2002).

⁷⁷ Suomessa ”good governance” on käännetty sanalla ”hyvä hallintotapa.” Virheelliseen käännökseen kiinnittää huomiota Ahonen, Janus 1/02, 50. Samoin ks. Saari (2002), 313, joka korostaa, että

vaikuttamassa *Romano Prodin* komission tavoitteekseen ottama komission hallinnon uudistaminen sen jälkeen kun edellinen, *Jacques Santerin* johtama komissio oli joutunut eroamaan korruptio- yms. syytteiden johdosta, oli sen taustalta löydettävissä komission ulkopuolisiakin tekijöitä.⁷⁸ Valkoinen kirja on nähtävä myös osaksi EU:n tulevaisuuskeskustelua ja perustuslakiprojektia. Jälkikäteen tämä yhteys on helppo havaita, mutta heinäkuussa 2001, jolloin valkoinen kirja annettiin, tuo yhteys ei ollut vielä nähtävissä samalla tavalla. Koska tuolloin käytiin vasta poliittista keskustelua EU:n perustuslain tarpeellisuudesta, ei komission valkoista kirjaa voitu vielä tuossa vaiheessa liittää avoimesti siihen prosessiin. Laajemmasta perspektiivistä asiaa tarkasteltaessa tapahtumain kulua voidaan kuvata siten, että noin aloittamaansa tulevaisuuskeskustelua komissio on myöhemmin jatkanut uusilla asiakirjoilla.⁷⁹

Tutkijoista *Neil Walker* on ehkä selvimmin liittänyt valkoisen kirjan osaksi EU:n laajempaa tulevaisuuskeskustelua.⁸⁰ Näin saadaan valkoisen kirjan merkitykselle myös tiettyä suhteellisuutta; se oli vain osa yhä käynnissä olevaa prosessia, ei sen sijaan mikään lopullinen asiakirja.⁸¹ Vaikkei valkoisessa kirjassa perustuslaki-sanaa suoraan käytettykään, siinä käsitellyt asiat kuuluvat tosiasiaassa

englannin kielen verbi ”govern” tarkoittaa ”jatkuvaa suvereenin vaikutusvallan harjoittamista”, ”kontrollointia”, ”vahvaa vaikuttamista”; eli kyse on pitemmälle menevästä käsitteestä kuin, mitä ”hallintotapa” ilmaisee. Vrt. myös *PeVL 3/2001 vp.*, joka antamassaan lausunnossa (ehkä asiakirjan suomenkielisen otsikon johdattamana) kiinnitti huomiota vain siihen kohtaan, jonka mukaan ”Suomi korostaa kansalaisen oikeutta hyvään hallintoon siten kuin se on kirjattuna EU:n perusoikeuskirjaan”. Tätä näkökulmaa tarvitaan valiokunnan mielestä ”täydentämään valkoisessa kirjassa esitettyä pyrkimyksiä hyvän hallintotavan kehittämiseen”. Tämä pitää tietenkin paikkansa, mutta mielestäni valiokunta tuolla tavoin eräällä tavoin väisti itse kysymyksen. Vrt. *SuVL 1/2002 vp.*, jossa todetaan (s. 4–5), että ”valkoinen kirja keskittyy erityisesti päätöksentekoon, hallitsemiseen (”governance”) eikä niinkään hallintoon, hallintokäytäntöihin tai kansalaisten oikeuksiin hallintoa kohtaan (”administration” tai ”administrative behaviour”).” Valiokunnan mielestä ko. kirjassa olisi kuitenkin tullut keskittyä enemmän jälkimmäiseen puoleen. Noin voidaankin päätellä valkoisen kirjan suomenkielisen – ei sitä vastoin englanninkielisen – nimen perusteella.

⁷⁸ Ks. *Romano Prodin* esipuhe, jossa hän toteaa mm.: ”Uudistusehdotukset koskevat ennen kaikkea komission omia toimintatapoja ja tukevat meneillään olevaa sisäistä hallinnonuudistusta, johon komissio on vahvasti sitoutunut. Se aikoo toteuttaa valkoisen kirjan ehdotukset määrätietoisesti omalta osaltaan. Samalla komissio toivoo kuitenkin pystyvänsä osoittamaan, että uudistuksia voivat toteuttaa myös sen yhteistyökumppanit eli unionin muut toimielimet ja jäsenvaltioiden hallitukset, joiden vaikutus eurooppalaisen hallintotavan kehittämiseen on monessa suhteessa suurempi. Näiden uudistusten onnistumisesta riippuu, kehittykö Euroopan unionista todellakin kaikkien eurooppalaisten unioni.”

⁷⁹ Ks. esimerkiksi *Communication from the Commission: A Project for the European Union*, 22.5.2002, COM(2002) 247 final., jossa komissio esitti kantansa myös EU:n perustuslaista.

⁸⁰ Ks. *Walker* (2001), 19–33.

⁸¹ Myös *Joerges* (2002), 27–34, korostaa, että valkoista kirjaa ei kaikilta osin tule ottaa ”vakavasti”. Se on kuitenkin vain yksi komission ehdotus eikä voi ainakaan kaikilta osin tulla hyväksytyksi EU:n perustuslakiprojektissa mm. liiallisen teknokraattisuuden ja vastaavasti epädemokraattisuuden vuoksi.

selvästi aineellisen valtiosäännön alaan (ks. esim. valkoisen kirjan 2. luku: ”Päätöksenteon, sääntelyn ja toimeenpanon kehittäminen”).⁸² Hallinto-sanankäyttö (kuten suomenkielisessä käännöksessä on tehty) on tietenkin omiaan johdattamaan ajatukset helposti pois valtiosääntökysymyksistä.

Perustuslain (= perustuslaillisen sopimuksen) hyväksyminen EU:lle ei suinkaan merkitse sitä, että unionin kehittäminen pysähtyisi siihen.⁸³ Tosin tuollaista sopimusta tuskin kuitenkaan enää muutetaan samaa tahtia, kuin perussopimuksia on tähän asti muutettu 1990-luvulta lähtien. Muutoksia on kuitenkin yhä odotettavissa, sillä EU:n jäsenmäärää on tarkoitus lisätä myös vuoden 2004 jälkeen. Jäsenmäärän kohotessa on olemassa entistä suurempi riski, että kaikkien jäsenvaltioiden hyväksymisen saaminen sopimusmuutoksille osoittautuu entistäkin vaikeammaksi. Konventin työskentelyn aikana heräsi keskustelua siitä, tulisiko EU:n perustuslaissa jo varautua tällaiseen tilanteeseen. Samalla muutettaisiin merkittävällä tavalla unionin oikeudellista perustaa ja oltaisiin paljon lähempänä liittovaltiota.

Etukäteen pelättiin, että EU:n laajenemisen ja perustuslakiprojektin samanaikaisuus saattaisi tuoda monia ongelmia konstitutionalismikeskusteluun.⁸⁴ Vastakkain oli toisaalta maantieteellisesti erittäin laaja muutos EU:n jäsenvaltioiden lukumäärän lähes kaksinkertaistuessa ja Euroopan sodan jälkeisen kahtiajaon samalla vihdoin päättyessä⁸⁵ ja toisaalta tietynlaisen päätepisteen saavuttaminen, mitä oman perustuslain hyväksyminen kiistatta merkitsee unionin tähänastisessa kehityksessä. Alun perin oli suunniteltu, että EU:n jäseniksi pyrkivät maat hakevat kukin jäsenyyttä kansainvälisen oikeuden määrittelemässä järjestyksessä, ja sen jälkeen kun niistä on tullut toukokuussa 2004 EU:n jäseniä, ne saavat olla myös HVK:ssa täysivaltaisina jäseninä päättämässä EU:n uuden perustuslain sisällöstä. Koska HVK:n alkamisajankohtaa kuitenkin aikaistettiin lokakuuhun 2003 ja koko HVK vietiin läpi seuraavaan kesään mennessä, ne eivät päässeetkään suunnitellulla tavalla vaikuttamaan vielä täysivaltaisina jäseninä uuden pe-

⁸² Vrt. *Lindseth* (2002), 139–163, jonka mielestä valkoisessa kirjassa on kyse pääasiassa hallinto-oikeuteen kuuluvista asioista. Hän perustelee tätä sillä, että EU ei saa legitimitettiään suoraan kansalta vaan välillisesti jäsenvaltioiden kautta. Siten sen osalta ei voida puhua valtiosääntöoikeudesta.

⁸³ Tämä todettiin nimenomaisesti Laekenin julistuksessa (2001), jossa kysyttiin: ”Miten voidaan samaan aikaan valvoa sitä, ettei unionin jatkuva kehittyminen pysähdy? Unionin on nimittäin myös tulevaisuudessa voitava vastata uusiin haasteisiin ja tapahtumiin sekä aloittaa uusia yhteisöpolitiikkoja.”

⁸⁴ Tähän kiinnittää huomiota *Wiener* (2002). Noiden kahden prosessin yhteyttä korostaa myös *Weiler*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 (2002), 564–565.

⁸⁵ Vaikka *Tiilikaisen* (2002a), 72, mukaan ”Saksan yhdistyminen toimi porttina Euroopan yhdistymiseen aivan samalla tavoin kuin Saksan jako oli käynnistänyt Euroopan jaon”, hän kuitenkin korostaa toisaalta (s. 75), että ”itälaajeneminen johtaa vääjäämättä integraation aatteellisten lähtökohtien uudelleenarviointiin”.

rustuslain sisältöön. Käytännössä niillä oli kuitenkin HVK:ssa heti alusta alkaen hyvin samanlainen asema kuin varsinaisilla jäsenvaltioilla. EU:n perustuslaki (kansainvälisenä sopimuksena) tulee voimaan vasta sen jälkeen, kun kaikki jäsenvaltiot – niin uudet kuin vanhatkin – ovat sen ratifioineet kukin oman valtiosääntönsä edellyttämällä tavalla.

Kymmenen uuden jäsenvaltion mukaantulo toukokuussa 2004 – ilman uutta perustuslakiakin – merkitsee joka tapauksessa varsin radikaalia muutosta EU:n toimintatavoissa.⁸⁶ EU:n aiemmissa laajenemisissa ei ole koskaan esiintynyt samanlaista tilannetta, joten emme voi verrata nykytilannetta suoraan niistä mihinkään. Entistä vakavammin on alettu pohtia, miltä osin vastaisuudessa 25 tai useammankin jäsenvaltion EU:ssa voidaan enää pitää kiinni jäsenvaltioiden yksimielisyyksivaatimuksesta päätöksenteon edellytyksenä. Tosin yhä harvemmissa asioissa sitä enää edellytetäänkään. Tällaiseen pohdintaan antoi entistä enemmän aihetta Brysselin epäonnistunut huippukokous joulukuussa 2003. Hetken jo epäiltiin, saadaanko EU:n perustuslakia lainkaan hyväksytyksi.⁸⁷

⁸⁶ Muutosta pyrkii ennakoimaan *de Witte* (2003a), 209–252.

⁸⁷ Ks. esim. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.12.2003, jonka mukaan EU:n laajeneminen ja syveneminen eivät onnistu yhtä aikaa. Perustuslain tarvetta juuri tässä tilanteessa korostaa myös *Stubb*: ”Suomella on mahdollisuus pelastaa Eurooppa”, HS 20.6.2004.

4 EU:n perustuslaki – mistä malli?

4.1 YHTEISET JA EROTTAVAT TEKIJÄT

Vaikka jäsenmaiden valtiosääntöjärjestelmät ovatkin lähentyneet toisiaan edellä kuvattuun tapaan, ei siitä voida vielä tehdä sellaista johtopäätöstä, että EU:n perustuslain hyväksyminen olisi ollut vailla ongelmia. Siinä ei kuitenkaan tarvinnut lähteä liikkeelle nollapisteestä, vaan lähtökohtaisesti EU:n perustuslaissa pyritään paljolti vahvistamaan samat valtiosääntöoikeudelliset periaatteet, jotka ovat vallitsevia myös EU:n jäsenvaltioissa. Tiettyjä eroja jäsenvaltioiden valtiosääntöjärjestelmien välillä tietenkin yhä on, mutta on myös hyvin paljon yhteistä. Yhteiset piirteet ovat jo monelta osin siirtyneet myös EY:n oikeuteen, millä tarkoitan muun muassa oikeusvaltioperiaatetta, perusoikeuksia, vallanjako-oppia jne. Tämä on tosiasia, mikä oli osin omiaan kaventamaan sitä ideaalista tilannetta, mikä konventilla periaatteessa olisi voinut olla edessään: valmistella kokonaan uusi perustuslaki EU:lle, lähteä ikään kuin tyhjästä liikkeelle.⁸⁸

EU:lle perustuslakia valmisteltaessa esiin tulleet ongelmat olivat osin samantyyppisiä, joihin törmättiin myös Suomen uutta perustuslakia säädettäessä ja joihin joudutaan ottamaan kantaa aina perustuslakia säädettäessä: mitä arvoja perustuslailla halutaan vahvistaa (kuuluuko niihin esimerkiksi kansanvallan vahvistaminen ja hyvinvointivaltion turvaaminen?) ja miten demokratian katsotaan parhaiten toteutuvan. Keskeisin kysymys oli lopulta kuitenkin se, millaiseen unioniin – ei niinkään, millaiseen perustuslakiin – tähdätään. Jos edellisestä päästäisiin ensin yksimielisyyteen, ei jälkimmäisenkään tehtävän pitäisi enää aiheuttaa ongelmia, pääteltiin.⁸⁹

EU:n perustuslakihankkeessa on siten kyse varsin kaksijakoisesta tehtävästä: toisaalta kyse on perussopimusten yksinkertaistamisesta, mutta toisaalta kyse on

⁸⁸ Ks. myös *Shaw* (2002), joka puhuu ”Suuren Keskustelun” mahdollisuudesta tuossa yhteydessä, mutta pelkää sen jäävän laimeaksi. Vrt. myös *Weiler*, alav. 84 mainittu artikkeli, 555–557; hän puhuu tuossa yhteydessä ”Euroopan Philadelphiasta” (vertaus Yhdysvaltoihin). Ks. myös hänen viittauksensa (s. 556) *Valéry Giscard d’Estaingin* lausumaan, jonka mukaan HVK:ssa on se ongelma, että se on diplomaattinen, ei sen sijaan poliittinen prosessi. Jokainen maa yrittää silloin voittaa itselleen etuja toisten maitten kustannuksella. Sen takia hän odotti uudelta konventtimenetelmältä paljon, sitä että siinä ei ole voittajia tai häviäjiä.

⁸⁹ Kuten *Lenaerts & Desomer*, *European Law Review*, Vol. 27 (2002), 407, toteavat: ”Ce qui se concoit bien, s’énonce clairement.”

myös EU:n tulevaisuuden hahmottamisesta.⁹⁰ Missään nimessä kyse ei ole vain teknisluontoisesta uudistuksesta, kuten oli asianlaita vielä Firenzen yliopistollisessa Eurooppa-instituutissa vuonna 2000 komission tilauksesta laaditussa perussopimusten yksinkertaistamiseen tähdänneessä ehdotuksessa (*A Basic Treaty for the European Union: A study of the reorganisation of the Treaties*).⁹¹ Sen takia EU:n tulevaisuudesta toivottiin käytävän mahdollisimman laajaa kansalaiskeskustelua kaikissa jäsenmaissa ja myös asiantuntijoiden toivottiin osallistuvan keskusteluun.⁹²

Eri jäsenmailla oli kuitenkin myös erilaisia intressejä EU:n tulevaisuuden ja siten myös EU:n perustuslain suhteen muun muassa EU:n institutionaalisen rakenteen, ei sen sijaan enää niinkään perusoikeussuojan osalta.⁹³ Pitkään esiintyi erimielisyyttä myös siitä, oliko EU:n perustuslaki ylipäättään edes tarpeen. Konventin uskottiin kuitenkin pystyvän sovitteluun ristiriitoja ja sen takia sitä pidettiin parempana vaihtoehtona kuin sitä, että perustuslain valmisteleminen olisi tapahtunut kokonaisuudessaan HVK:ssa, mikä on normaali perussopimusten muuttamismekanismi (SEU 48 artikla). Alusta alkaen tiedettiin, että konventin perustuslakiehdotuksen on käytännössä oltava monien kompromissien tulos. Mikään maa ei voisi saada konventissa kaikkea haluamaansa läpi, ei ainakaan jos tavoitteena oli yksimielinen päätösasiakirja.⁹⁴ Kuten *Hoffmann* ennalta konventin lopputulosta osuvasti arvioi, se ei saa olla liian radikaali, jottei se karkota tanskalaisia ja brittiläisiä edustajia, eikä toisaalta myöskään liian konservatiivi-

⁹⁰ Ks. alav. 70 mainittu konventin puheenjohtajan puhe, 10–11, jossa luetellaan tiivistetysti konventin tärkeimmät tehtävät: ”Ensinnäkin meidän on pyrittävä löytämään vastaukset Laekenin julistuksessa esitettyihin kysymyksiin. Ne voidaan jakaa karkeasti kuuteen ryhmään: Euroopan roolia koskevat peruskysymykset, toimivallan jakautuminen Euroopan unionissa, unionin välineiden yksinkertaistaminen, toimielinten toiminta ja niiden demokraattinen legitimiys, Euroopan puhuminen yhdellä äänellä kansainvälisissä yhteyksissä sekä suhtautuminen Euroopan kansalaisten perustuslakiin. Samanaikaisesti meidän on tarkasteltava huolellisesti Euroopan tulevaisuudesta laadittuja hahmotelmia.”

⁹¹ Siitä tarkemmin ks. www.iue.it/RSCAS/e-texts/Report-Treaties.pdf/. Noiden kahden projektin selvää eroa korostaa myös *Boyron* (2002), 183.

⁹² Kansalaiskeskustelun tärkeyttä Suomessa korostettiin mm. *SuVL:ssa* 1/2003 vp. Vrt. *Antti Blåfield*, HS 8.12.2002: ”Pienen yhteinen nimittäjä”, jonka mukaan ”kansalaiskeskustelua Euroopan unionista ei Suomessa käydä; päinvastoin, vallalla on välinpitämätön kyynisyys”. Kansalaiskeskustelu käynnistyi Suomessa laajemmin vasta syksyllä 2003. Ks. UM:n Eurooppa-tiedotuksen tiedote, 25.11.2003: ”Minne menet EU? -kansalaisfoorumeissa yli 2000 kuulijaa.”

⁹³ Viimeksi mainitun kysymyksen osalta erimielisyyttä esiintyi lähinnä siitä, millainen on EU:n perusoikeussuojan ja jäsenvaltion tarjoaman perusoikeussuojan välinen suhde. Tämä oli yhteydessä laajempiin EU:n kehittämistä koskeviin erimielisyyksiin.

⁹⁴ Tosin konventin työskentelyn lähtökohtana oli alun perin ajatus, että konventin laatimassa päätösasiakirjassa voisi olla eri vaihtoehtoja, jolloin kunkin kohdalla mainitaan, missä määrin niitä kannatettiin, tai suosituksia jos sellaisista on päästy yksimielisyyteen. Pian kuitenkin havaittiin, että jos päätösasiakirja on yksimielinen, lieenee todennäköisempää, että sen sisältö hyväksytään myös HVK:ssa.

nen, jotta myös Saksan ja Belgian edustajat voivat sen hyväksyä. Konventin toimia oli rajoittamassa myös se tosiasia, että sen tehtävänasettelu oli suurelta osin määritelty jo Laekenin julistuksessa. Lisäksi konventin puheenjohtajavalinnoilla haluttiin ilmeisesti varmistaa tietynsuuntainen lopputulos ja torjua EU:n liittovaltioelementtejä vahvistava lopputulos.⁹⁵

Konventin puheenjohtaja *Valéry Giscard d'Estaing* tiivistä EU:n perustuslain laatimisessa esiin tulevat perusongelmat konventin avajaisistunnossa 26.2.2002 pitämässään puheessa seuraavasti (SN 1565/02, 7):

”Euroopan tahdin hidastuminen johtuu useista tekijöistä, eritoten tehtävien päällekkäisyydestä, menettelyjen monimutkaisuudesta ja ehkä myös poliittisen tahdon heikentymisestä, mutta ennen kaikkea arvelen sen johtuvan siitä, että on vaikea yhdistää voimakas tunne Euroopan unioniin kuulumisesta ja kansallinen identiteetti. Tämä vaikeus on jo nyt olemassa. Mutta tulevaisuudessa sitä korostaa entistä enemmän Euroopan unionin toimintaan osallistuvien suuri määrä ja moninaisuus.

Tämä vaatimus on suhteellisen uusi. Euroopan yhdentymisen ensimmäisinä vuosikymmeninä, kun kansalliset identiteetit pysyivät yhtä vahvoina kuin silloin kun niiden suojelemiseksi tai laajentamiseksi käytiin kiivaita yhteenottoja, ja Eurooppa-hanke koski vain pientä, suhteellisen yhtenäistä Eurooppaa, ainoana tehtävänä oli Euroopan yhdentymisen eteenpäin vieminen.

1990-luvulta lähtien on voimistunut toinen vaatimus: on pyrittävä sovittamaan yhteen halu kuulua voimakkaaseen unioniin ja halu säilyttää lujat siteet oman jäsenvaltion poliittiseen, yhteiskunnalliseen ja kulttuurielämään.

Meidän on toimittava siten, että sekä valtaa pitävillä että kansalaisille kehittyy voimakas ja tunnustettu yhteenkuuluvuuden tunne, vaikka he samalla säilyttävät heille luonnollisesti kuuluvan kansallisen identiteettinsä.

Tämän kaiken pohjalta Laekenissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto päätti perustaa Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan, jonka jäseniä te olette, ja antoi sille tehtäväksi valmistella unionin rakenteiden uudistusta ja, jos osoittaudumme kykeneviksi siihen, luoda edellytykset Euroopan perustuslain laatimiselle.”

Seuraavaksi käsittelen tarkemmin eräitä keskeisiä ja samalla myös varsin kiistanalaisia kysymyksiä, joista konventin – ja myöhemmin HVK:n – tuli päästä keskuudessaan yksimielisyyteen.⁹⁶ Esille konventissa nousivat esimerkiksi unionin arvot ja tavoitteet, samoin kuin unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivaltilanjako. Suurimmat erimielisyydet koskivat kuitenkin institutionaalisia kysy-

⁹⁵ Tähän kiinnittää huomiota *Hoffmann* (2002), 8–9.

⁹⁶ En selvitä systemaattisesti EU:n perustuslain syntyä, vaan keskityn vain eräisiin erityiskysymyksiin. Koska kaikki konventille jätetyt esitykset on tallennettu konventin kotisivulle, samoin kuin konventissa pidetyt puheenvuorot, voi niitä tutkimalla saada hyvinkin tarkan kuvan perustuslain syntyvaiheista. Konventin työskentelyä ovat sisältäpäin kuvanneet kirjoissaan ainakin *Kiljunen*, *Seppänen* ja *MacCormick* (Euroopan parlamentin konventtiryhmän varajäsen).

myksiä. Tähän liittyi keskeisesti myös EU:n presidenttiä (= Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaa) koskeva kiista. Taustalla on laajempi kysymys siitä, vahvistetaanko ns. yhteisömetodia, mikä tarkoittaa komission aseman vahvistamista, vai ovatko jäsenvaltioiden hallitukset yhä keskeisiä päätöksentekijöitä EU:ssa. Oliko konventissa ilmenneiden erimielisyyksien taustalla vaikuttamassa vain valtapoliittisia kysymyksiä (suurten jäsenvaltioiden etujen vahvistaminen, mitä vastaan pienet valtiot pyrkivät toisaalta liittoutumaan keskenään) vai olivatko jäsenvaltioiden omat valtiosääntötraditiot vaikuttamassa jollain tavoin niiden linjauksiin? Kyse ei kuitenkaan ollut pelkästään jäsenvaltioiden välisistä mielipideeroista, vaan koska konventissa oli edustajat myös Euroopan parlamentista, oli joissakin kysymyksissä havaittavissa myös selvää vastakkainasettelua heidän ja jäsenvaltioitten edustajien välillä. Tämä tuli näkyviin etenkin konventin asioiden valmistelua varten nimeämissä työryhmissä.⁹⁷ Lisäksi myös konventin eri puolueoryhmät, esimerkiksi sosialidemokraattinen ryhmä, olivat erityisen aktiivisia joissakin yksittäisissä asioissa.⁹⁸

4.1.1 Arvot ja tavoitteet

Vaikka EU:sta usein puhutaan hyvin konkreettisella tasolla – esimerkiksi usein varsin teknisiltä vaikuttavista direktiiveistä – on sen taustalla paljon syvällisempiäkin kysymyksiä. Niiden merkitystä ei vähennä se, että niistä harvemmin puhutaan päivittäisessä keskustelussa. Konkreettisistakin asioista puhuttaessa on hyvä pitää mielessä, mitkä ovat ne yhteiset arvot, jotka ovat vaikuttamassa Euroopan integraation taustalla. Entä mitkä ovat integraation pohjimmaiset tavoitteet?

Yhteiset arvot ja tavoitteet muodostavat pohjan myös kaikille unionin uudistamista koskeville toimille, mitä myös eduskunnan suuri valiokunta korosti valtio-neuvoston eduskunnalle Euroopan unionin tulevaisuutta koskevasta selonteosta antamassaan lausunnossa (*SuVL 4/2001 vp.*). Alusta asti oli siten selvää, että Euroopan yhdentymisen lähtökohtana oleviin arvoihin samoin kuin tavoitteisiin tulee viitata myös EU:n perustuslaissa, aivan sen alussa ja ilman, että vielä samalla viitataan perustuslain myöhempään tekstiin. Näin saadaan EU:n politiikalle legitimiys, mutta nämä yleiset säännökset saattavat myöhemmin antaa osviittaa myös siitä, miten niiden jäljessä tulevia konkreettisempia säännöksiä tulisi perustuslain konkreettisissa soveltamistilanteissa tulkita.⁹⁹

⁹⁷ Konventti perusti heinäkuussa 2002 kuusi työryhmää ja myöhemmin syksyllä vielä viisi työryhmää lisää.

⁹⁸ Ilmeisesti poliittisilla ryhmillä ei kuitenkaan ollut käytännössä niin suurta merkitystä, kuin esim. konventtiedustaja *Kimmo Kiljunen* (sd) etukäteen kuvitteli. Ks. hänen Vieraskynä-kirjoituksensa ”Ylikansalliselle demokratialle yritetään luoda perustaa”, HS 27.2.2002.

⁹⁹ Tätä korostaa myös *Pernice*, WHI-Paper 4/02, 5.

Arvoihin viitataan toki nykyisissäkin perussopimuksissa monessa kohdin; niihin viitataan esimerkiksi Euroopan unionia koskevan sopimuksen 6 artiklassa (vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteet)¹⁰⁰ ja lisäksi sopimuksen 1 artiklassa ("yhä lähemmäs Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi"). Euroopan unionia koskevan sopimuksen 2 artiklassa mainitaan unionin tavoitteet, ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 2 artiklassa luetellaan vastaavasti Euroopan yhteisön tavoitteet.

EU:n perustuslakia valmistelleessa konventissa myös perustuslain ensimmäisistä artikloista syntyi vilkasta keskustelua. Monien mielestä jo EU:n perustuslain I-1 artikla (*Unionin perustaminen*) on jossain määrin kiistanalainen. Konventin lopullisen esityksen (CONV 850/03) mukaisesti perustuslaki näet alkaa seuraavilla sanoilla: "Tällä perustuslailla, joka ilmentää Euroopan kansalaisten ja valtioiden tahtoa rakentaa tulevaisuuttaan yhdessä, perustetaan Euroopan unioni, – –." Perustuslain ensimmäisessä luonnoksessa (CONV 369/02) loka-kuulta 2002 oli vielä esillä useita vaihtoehtoja siitä, millä nimellä yhteisöä kutsutaan: Euroopan yhteisö, Euroopan unioni, Euroopan Yhdysvallat, Yhdistynyt Eurooppa. Kovan kritiikin vuoksi uusista nimivaihtoehdoista kuitenkin luovuttiin, samoin kuin liittovaltio-sanan mainitsemisesta perustuslain I-1 artiklassa.¹⁰¹ Kritisoida voidaan yhä sitä, että siinä puhutaan Euroopan unionin perustamisesta. Eihän sitä nyt enää perusteta. Kyse on pikemminkin vain uudesta kehitysvaiheesta EU:n historiassa.¹⁰²

EU:n perustuslain I-2 artiklassa luetellaan unionin arvot, joita ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuna. Edelleen samassa artiklassa todetaan, että nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu ja naisten ja miesten tasa-arvo.¹⁰³ Unionin tavoitteet luetellaan perustuslain I-3 artiklassa, jossa todetaan

¹⁰⁰ Vrt. Suomen perustuslain 1.2 §, jonka mukaan "valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet ja edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa".

¹⁰¹ Vrt. vielä helmikuussa 2003 julkistettu perustuslain teksti (CONV 528/03).

¹⁰² Tähän kiinnittivät huomiota Suomen hallituksen edustajina konventissa toimineet *Teija Tiilikainen* ja *Antti Peltomäki* (varajäsen) konventille jättämässään muutosehdotuksessa, 7.2.2003 (CONV 528/03, Annex II).

¹⁰³ Konventin ehdotuksessa I-2 artiklan sisältö oli vielä hieman toisenlainen. Vrt. puheenjohtajavaltio-Italian ennen joulukuun 2003 huippukokousta (9.12.2003) jättämä ehdotus (CIG 60/03, ADD 1, PRESID 14, liite 1) ja Italian jo aiemmin marraskuun lopussa ennen ulkoministerikokousta tekemä ehdotus (CIG 52/1/03, PRESID 10). Niiden seurauksena arvoihin lisättiin vähemmistöjen oikeudet, syrjimättömyys ja miesten ja naisten tasa-arvo, jotka eivät siis konventin perustuslaliehdotukseen vielä sisältyneet. Myös Suomi oli valmis muuttamaan I-2 artiklaa tuolta osin (EU-ministerivaliokunta, 27.11.2003). Ks. myös puheenjohtajavaltio-Irlannin ehdotus CIG 81/04, PRESID 23, 16.6.2004, jonka pohjalta nuo säännökset hyväksyttiin.

muun muassa, että unionin päämääränä on edistää rauhaa, omia arvojaan ja kansojensa hyvinvointia. Lisäksi unionin todetaan pyrkivän kestäväan kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus, täystyöllisyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Unioni myös torjuu sosiaalista syrjäytymistä ja syrjintää ja edistää yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja sosiaalista suojelua, miesten ja naisten tasa-arvoa, sukupuolien välistä yhteisvastuuta ja lasten oikeuksien suojelua.¹⁰⁴ Unioni myös edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta ja jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta. Lisäksi unioni kunnioittaa kulttuuriensa ja kieltensä rikkautta ja monimuotoisuutta ja huolehtii Euroopan kulttuuriperinnön vaalimisesta ja kehittämisestä.¹⁰⁵

Unionin perustana olevista arvoista ja tavoitteista vallitsee sinänsä jäsenmaiden kesken varsin suuri yksimielisyys, vaikka niistä konventissa jonkin verran keskustelua syntyikin, etenkin sosiaalisten arvojen ja tavoitteiden osalta.¹⁰⁶ Vaikka eri jäsenmaat olivat pitkään eri mieltä esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjan juridisesta statuksesta, ei tämä tarkoita sitä, etteivätkö ne kuitenkin kannattaisi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista unionin peruslähdekohtana.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Konventin työskentelyn aikana julkistettujen perustuslakiehdotusten sukupuolten tasa-arvoa koskeva artikkelit (sekä arvojen että tavoitteiden osalta) herättivät kovaakin kritiikkiä. Monet eurooppalaiset naisjärjestöt ottivat aktiivisesti kantaa julkistettuihin perustuslakiehdotuksiin. Ks. esim. *Network of legal experts on the application of Community law on equal treatment between women and men*: ”The European Convention and Gender Equality: Some initial observations”, October 2002 ja *Tenth Contribution of EWLA on the Future of the Union*, February 2003. Konventin työskentelyn aikana noilta osin tapahtuneita muutoksia korostavat sekä *Teija Tiilikainen* että *Heidi Hautala*. Ks. heidän haastattelunsa Pohjanakka-lehdessä 1/2003, s. 3.

¹⁰⁵ Unionin arvoista ja tavoitteista käydystä keskustelusta ks. *Yhteenveto ylimääräisestä istunnosta*, Bryssel, 26.3.2003, Keskustelu perustuslakiehdotuksen 1-7 artiklaan tehdyistä muutosehdotuksista (CONV 674/03).

¹⁰⁶ Sosiaalisia arvoja pohdittiin erillisessä työryhmässä, mikä perustettiin vasta sen jälkeen, kun ensimmäinen perustuslakiluonnos oli jo esitelty lokakuussa 2002. Tuossa ehdotuksessa ei vielä sosiaalisia arvoja juurikaan tunnustettu (ks. ehdotuksen 2 artikla). Ks. arvoista tarkemmin *Sosiaalista Eurooppaa käsittelevän työryhmä 11:n loppuraportti* (CONV 516/1/03), 4.2.2003. Vrt. myös esim. Euroopan sosialidemokraattisen puolueen parlamenttiryhmän konventin pääsihteerille toimittama esitys ”Euroopan painopisteet” (CONV 392/02), 8.11.2002. Konventin sosiaalipoliittisista linjauksista tarkemmin ks. *Saari* (2003a), 356–404.

¹⁰⁷ Vrt. *Klabbers & Leino*, jotka totesivat Vieraskynä-kirjoituksessaan ”EU:n tulevaisuustyön sisältö jäänyt epäselväksi”, HS 19.2.2003, että ”konventti on lähinnä tyytynyt toistelemaan ’arvojen’ ja ’demokratian’ ja ’ihmisoikeuksien’ epämääräistä sanahelinää”. Lisäksi heidän mielestään ”tavoitteet ovat joko latteuksia (kuten rauha, hyvinvointi ja EU:n arvojen edistäminen) tai yltyöoptimistisiä (kuten täystyöllisyys)”. Heidän mielestään ”unionille ehdotetut tavoitteet puhuvat kyllä oikeista asioista, mutta ilman konkreettista sisältöä”. Noin kai on aina perustuslain johdanto-osan suhteen; ei siinä voida vielä mitään kovin konkreettista esittää. Ks. myös *Juha Pentikäisen* Vieraskynä-kirjoitus ”Pohjoismaiden aktivoiduttava EU:n arvokeskustelussa”, HS 9.2.2004, liittyen lähinnä

Perusoikeuksista on säännöksensä, paitsi unionin arvot ilmaisevassa I-2 artiklassa, myös perustuslain I-9 artiklassa, ja sen lisäksi perustuslain II osa sisältää jo vuonna 2000 hyväksytyn Euroopan unionin perusoikeuskirjan lähes sellaiseen.¹⁰⁸

Tärkeän osan kussakin perustuslaissa muodostaa valtiojärjestyksen perusteita koskeva osa, joka on yleensä sijoitettu heti perustuslain alkuun. Esimerkiksi Suomen perustuslain 1 luvussa on lueteltu valtiojärjestyksen perusteet: valtion suvereenisuus, kansanvaltaisuusperiaate, oikeusvaltioperiaate, valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismi (PeL 1–3 §), ja perustuslain 5 § on otsikoitu ”Suomen kansalaisuus”.

Sitä vastoin EU:n perustuslaki ei ole tältä osin yhtä selkeä. Perustuslain monimutkaisesta rakenteesta johtuen vastaavat periaatteet on sijoitettu useaan eri osastoon perustuslain I osassa: I osasto: Unionin määrittely ja tavoitteet, II osasto: Perusoikeudet ja unionin kansalaisuus, III osasto: Unionin toimivalta, IV osasto: Unionin toimielimet ja elimet, V osasto: Unionin toimivallan käyttö ja VI osasto: Demokratian toteuttaminen unionissa.¹⁰⁹ Silmään pistää erityisesti se seikka, että demokratiaa koskevat perusperiaatteet ovat vasta perustuslain I osan VI osastossa. Sen I-45 artiklan mukaan ”unioni noudattaa kaikessa toiminnassaan kansalaistensa yhdenvertaisuuden periaatetta”, ja I-46 artiklassa vahvistetaan unionin toiminnan perustuvan edustuksellisen demokratian periaatteelle. Saman artiklan 2. kohdan mukaan ”Euroopan parlamentti edustaa suoraan kansalaisia unionin tasolla. Jäsenvaltiota edustaa Eurooppa-neuvostossa valtion- tai hallituksen päämies ja neuvostossa hallitus, jotka puolestaan ovat demokratian mukaisessa vastuussa joko kansallisille parlamenteilleen tai kansalaisilleen”. Tästäkin käy ilmi EU:n kaksoisluonne toisaalta kansalaisten unionina ja toisaalta valtioiden liittona. Unionin toimielimet luetellaan perustuslain I osan IV osaston 19 artiklassa. Sen 3. kohdan mukaan ”kukin toimielin toimii sille tässä perustuslaissa annettujen toimivaltuuksien rajoissa, siinä määrättyjen menettelyjen ja edellytysten mukaisesti. Toimielimet tekevät keskenään lojaalia yhteistyötä.” Esimerkiksi komission kollegisesta vastuusta Euroopan parlamentille on säännökset perustuslain I-26 artiklan 8. kohdassa (epäluottamuslauseesta tarkemmin ks. III-340 artikla). Edelleen perustuslain I-27 artikla edellyttää, että komission puheenjohtajan valinnassa otetaan huomioon Euroopan parlamentin vaalien tulos.

siihen, että Italia ja eräät muut katoliset maat yrittivät saada kristinuskon kirjatuksi perustuslakiin Euroopan yhteiseksi arvopohjaksi. Siinä ne eivät kuitenkaan onnistuneet. Kiinnostavaa lisäväriä tähän keskusteluun tuo *Weiler* uudessa kirjassaan ”Ein Christliches Europa”.

¹⁰⁸ Vrt. *Tuori* näki ongelmia tällaisessa hajanaisuudessa. Ks. hänen asiantuntijalausuntonsa perustuslakivaliokunnalle, 9.10.2003 (VNS 2/2003 vp.).

¹⁰⁹ Vrt. lokakuun 2002 lopussa julkistettu ensimmäinen perustuslakiluonnos (CONV 369/02), ks. sen 5, 6, 8 ja 14 artiklat.

Se, millaisiin toimenpiteisiin unioni voi ryhtyä edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi, vaihtelee sen mukaan, millainen toimivalta sillä kussakin asiassa on. Tämä peruslähdekohta todetaan myös EU:n perustuslain I-11 artiklassa, jonka mukaan ”unionin toimivallan jakoon sovelletaan toimivallan siirtämisen periaatetta. Unionin toimivallan käyttöön sovelletaan toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta”. Edelleen saman artiklan 2. kohdan mukaan ”unioni toimii jäsenvaltioiden sille tässä perustuslaissa antaman toimivallan rajoissa perustuslaissa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Toimivalta, jota tässä perustuslaissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille”. Euroopan integraation lähtökohtana on koko ajan ollut se, että jäsenvaltioilla on yleistoimivalta ja samalla suvereenisuus, kun taas EU:lla on vain se toimivalta, minkä jäsenvaltiot ovat sille erikseen perussopimuksissa luovuttaneet. Tähän peruslähdekohtaan ei siten ole tarkoitus puutua, mutta aiemmin siitä ei ole ollut perussopimuksissa nimenomaista mainintaa. Tämä lähtökohta käy ilmi jo perustuslain I-1 artiklasta: ”Tällä perustuslailla, – –, perustetaan Euroopan unioni, jolle jäsenvaltiot antavat toimivaltaa yhteisten tavoitteidensa saavuttamiseksi.”

4.1.2 Toimivallanjako ja välineet

Tällä hetkellä toimivallanjako EU:n ja sen jäsenvaltioiden välillä on varsin monimutkainen ja vaikeasti hallittavissa, ja sen uudistaminen olikin yksi konventille asetetuista tehtävistä. Nykyinen epäselvä tilanne on ollut omiaan lisäämään EY:n tuomioistuimen valtaa, koska se on viime kädessä joutunut ratkaisemaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden väliset toimivaltakiistat. Tätä kautta sen on jopa katsottu ottaneen itselleen ainakin osin myös ns. kompetenssi-kompetenssin.¹¹⁰

Vaikka jäsenvaltiot olivatkin varsin yksimielisiä edellä esitetyistä EU:n peruslähdekohdista, osoittautui toimivallanjakoa koskevien säännösten muokkaaminen konventissa kuitenkin varsin vaikeaksi tehtäväksi.¹¹¹ Toimivaltaa ja sen käyttöä koskevat säännökset on sijoitettu EU:n perustuslain I osan III osastoon (*Unionin toimivalta*). Perustuslain I-11 artiklasta käy ilmi edellä mainituin ta-

¹¹⁰ Kuten *Weiler*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 (2002), 570, on asiaa osuvasti kuvannut: ”But this process was also a ticking constitutional time bomb which one day could threaten the evolution and stability of the Community. Sooner or later, ‘supreme’ courts in the Member States would realize that the ‘socio-legal contract’ announced by the ECJ in its major constitutionalizing decisions – namely, that the Community constitutes a new legal order – for the benefit of which the states have limited their sovereign rights, *albeit within limited fields* – had been shattered. Although these ‘supreme’ courts had accepted the principles of the new legal order, supremacy and direct effect, the fields seemed no longer limited. In the absence of Community legal checks, they would realize, it would fall upon them to draw the jurisdictional lines between the Community and its Member States.”

¹¹¹ Siihen liittyvistä ongelmista ks. esim. *Weatherill*, 45–66 ja *de Búrca & de Witte* (2002), 201–222.

voin unionin toimivallan peruseriaatteen: muun muassa se, että unionin toimivallanjakoon sovelletaan toimivallan siirtämisen periaatetta ja että toimivalta, jota ei perustuslaissa ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Lisäksi I-10 artiklassa määrätään, että unionin käyttäessä sille annettua toimivaltaa, unionin oikeus on ensisijaista jäsenvaltioiden lainsäädäntöön nähden. Tällaiset lyhyet ja selvät kuvaukset toimivallanjaosta ovatkin tärkeitä kansalaisten kannalta, mutta ne eivät vielä riitä, vaan tarvitaan myös täsmällisempää sääntelyä.

Perustuslain I-12 artiklassa luetellaan unionin toimivaltaluokat, ja asiaa täsmennetään seuraavissa artikloissa: I-13 artiklassa luetellaan ne alat, joilla unionilla on yksinomainen toimivalta, ja I-14 artiklassa luetellaan ne alat, joilla unionilla ja jäsenvaltioilla on jaettu toimivalta. Perustuslain I-15 artikla puolestaan koskee unionin toimivaltaa edistää ja toteuttaa talous- ja työllisyyspolitiikkojen yhteensovittamista ja I-16 artikla unionin toimivaltaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Perustuslain I-17 artiklan mukaan unionilla on tietyillä aloilla ja perustuslaissa määrättyin edellytyksin toimivalta toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa tukevia, yhteensoittavia tai täydentäviä toimia, ja I-18 artikla sisältää vielä ns. joustolausekkeen.

Niin yksinkertaiselta kuin toimivallanjako edellä esitetyn valossa saattaakin näyttää, ei se sitä suinkaan ole. Selkeyttä nykyiseen käytäntöön verrattuna perustuslaki toki tuo siinä mielessä, että unionin yksinomainen toimivalta ja toisaalta unionin ja jäsenvaltioiden jaettu toimivalta päätettiin konventin ehdotuksen mukaisesti määritellä uudessa perustuslaissa EY:n tuomioistuimen nykyisen oikeuskäytännön pohjalta.¹¹² Samoin yksinomaiseen ja jaettuun toimivaltaan kuuluvat konkreettiset politiikka-alat päätettiin ottaa perustuslakiin EY:n tuomioistuimen luomien perusteiden mukaisesti. Eniten ongelmia käytännössä aiheuttavat ehkä perustuslain I-17 artiklassa tarkoitetut ”tuki-, yhteensovittamis- ja täydennystoimet” niillä aloilla, joilla jäsenvaltiot eivät ole siirtäneet lainsäädäntövaltaa unionille.¹¹³ Niiden avulla unioni voi avustaa ja täydentää kansallisia politiikkoja silloin, kun se on unionin ja jäsenvaltioiden yhteisen edun mukaista. Toimenpiteet antavat unionille vallan hyväksyä suosituksia, päätöslauselmia, suuntaviivoja, ohjelmia ja muita oikeudellisesti ei-sitovia säädöksiä sekä oikeudellisesti sitovia säädöksiä siinä laajuudessa, kuin sopimuksen III osassa asianmukaisissa artikloissa määrätään. Viimeksi mainitut säädökset eivät kuitenkaan voi tarkoittaa jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista.

¹¹² Ks. nykytilanteesta tarkemmin konventin sihteeristön laatima muistio Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välisestä toimivallan jaosta, 15.5.2002 (CONV 47/02).

¹¹³ Konventtiin perustettiin yksi työryhmä käsittelemään täydentävää toimivaltaa, ks. *Työryhmä 5:n loppuraportti* 4.11.2002 (CONV 375/1/02 REV 1). Se käsittelee myös toimivaltaan liittyviä peruskysymyksiä, koska se katsoi, ettei näitä kysymyksiä voida erottaa täydentävään toimivaltaan liittyvistä kysymyksistä. Sen mukaan täydentävästä toimivallasta puhuminen on jopa harhaanjohtavaa, ja työryhmä päätti puhua sen sijaan ”tukemistoimenpiteistä”.

Toimivallanjakoa koskevien määräysten valmistelua monimutkaisti alusta alkaen sekin, että eri jäsenvaltioilla on hyvinkin erilaisia näkemyksiä toimivallanjaosta ja sen uudistamistarpeesta. Heti konventin työskentelyn alussa Saksan, erityisesti sen osavaltioiden, edustajat olivat vaatimassa tarkkaa vallanjakoa EU:n ja sen jäsenvaltioiden välillä, mikä on kiistatta yksi liittovaltion ominaisuus.¹¹⁴ Myös Suomessa on usein lähdetty siitä, että pienen valtio etu on selkeä toimivallanjako.¹¹⁵ Suomi on kuitenkin suhtautunut varauksellisesti ajatukseen yksityiskohtaisen ja tyhjentävän toimivaltaluettelon tekemisestä, mistä olisi kyse myös silloin, jos EU:n perustuslaissa määritellään toimivaltaluokat ja sijoitetaan eri politiikka-alat eri toimivaltaluokkien alaisuuteen. Suhtautumistapaa on perusteltu muun muassa sillä, että politiikka-alat ovat sisällöltään niin laajoja ja oikeusperusteiltaan monimuotoisia, että niiden sijoittaminen yhden toimivaltaluokan alaisuuteen ei ole aina tarkoituksenmukaista. Lisäksi on vedottu siihen, että yksityiskohtaisen luettelon sisällyttäminen EU:n perustuslakiin merkitsisi tietyn ajankohdan mukaisten käsitysten ottamista tulevan kehityksen lähtökohdaksi, mikä puolestaan vaikeuttaisi unionin dynaamista kehittämistä.¹¹⁶ Toimivallanjakoa tarkennettaessa tuli Suomen mielestä pyrkiä löytämään tarkoituksenmukainen tasapaino toimivallanjaon tarkkarajaisuutta ja joustavuutta koskevien vaatimusten välillä (ks. myös *SuVL 1/2003 vp.*), mikä vaatimus ei välttämättä ole kovin helposti toteutettavissa.¹¹⁷

Erikseen on syytä mainita avoimen koordinaation kaltaiset uudentyyppiset menettelytavat, joissa jäsenvaltiot harjoittavat yhteistyötä unionin tarjoaman institutionaalisen järjestelmän puitteissa, mutta joista ei ole määräyksiä perusso-

¹¹⁴ Tarkkaa toimivallanjakoa vaati myös Saksan liittopresidentti *Johannes Rau* Berliinissä 16.11.2001 pitämässään puheessa.

¹¹⁵ Ks. *Valtioneuvoston EU-sihteeristön muistio 22.11.2002 konventin täydentävää toimivaltaa käsitelleen työryhmän loppuraportista*, jossa todettiin, että hallituksen mielestä työryhmän loppuraportti vastaa vain osittain tavoitetta selkeyttää toimivallanjakoa tulevan perustuslaillisen sopimuksen puitteissa. Suomi kannatti kuitenkin erillisen toimivaltaa koskevan osaston luomista perustuslailliseen sopimukseen ja lähtökohtaa, jonka mukaan toimivaltaluokat määritellään yhteisöjen tuomioistuimen nykyiseen käytäntöön perustuen. Suomi kannatti myös uutta määräystä, jonka mukaan tehdään selväksi se, että toimivalta, jota sopimuksessa ei ole annettu unionille, pysyy jäsenvaltioilla. Unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon tarkentamista edellytettiin myös *Valtioneuvoston selvityksessä eduskunnalle toimivallanjaosta Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä*, 14.6.2002, erit. s. 25–30. Ks. myös *SuVL 5/2002 vp.* ja *PeVL 38/2002 vp.* (vrt. *PeVL 56/2001 vp.*). Ks. toimivallanjaosta pienen valtion näkökulmasta myös *Sipponen* (2002), 23–35.

¹¹⁶ Näin em. *Valtioneuvoston EU-sihteeristön muistio*, 22.11.2002, s. 5. Nimenomaiseen toimivaltaluetteloon suhtauduttiin varauksellisesti jo *Valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle Euroopan unionin tulevaisuudesta* (VNS 3/2001 vp.), 13–14, samoin kuin ed. alav. mainitussa valtioneuvoston selvityksessä, 28. Vrt. myös *Weiler*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 (2002), 573–574, joka suhtautuu epäilevästi perustuslakiin otettavaan täsmälliseen toimivaltaluetteloon, sillä sellainen ei hänen mielestään ratkaise ongelmia. Ratkaisevaa asiassa hänen mielestään on sen sijaan se, kuka tulkitsee unionin toimivallan rajojen ulottuvuutta.

¹¹⁷ Toimivallanjaosta ks. myös *Tiilikaisen* esitys konventille (CONV 37/02), 18.4.2002.

pimuksissa ja joissa ei ole kyse unionin toimivallan käyttämisestä. Avoimen koordinaation menetelmä, jonka perustana on Eurooppa-neuvoston vuonna 2000 hyväksymä ns. *Lissabonin* kasvustrategia, voidaan määritellä siten, että kyseessä on EU:n jäsenvaltioiden (sosiaali)politiikkoja koskevan suunnittelun, tarkastelun, vertailun ja mukauttamisen keskinäinen palauteprosessi, joka perustuu yhteisiin tavoitteisiin. Tähän mennessä avoimen koordinaation menetelmän edellyttämät yhteiset ja yleiset päämäärät on määritelty köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen samoin kuin eläkkeiden ja terveydenhuollon osalta. Tässä on kyse jäsenvaltioiden poliittisesta yhteistyöstä, jota komissio tukee, eikä toimivalta voi sitä kautta siirtyä komissiolta jäsenvaltioille tai päinvastoin. Tosiasiallisesti se on kuitenkin ollut omiaan johtamaan jäsenvaltioiden toimien harmonisointiin, vaikkei sitä nimenomaisesti edellytetäkään.¹¹⁸ Unionin on käytännössä katsottu tuota kautta vähitellen laajentaneen toimivaltaansa monilla aloilla.¹¹⁹ Sen takia pidettiin konventin työskentelyn aikana tärkeänä, että mahdollinen avoimen koordinaatiomenetelmän sisällyttäminen perussopimuksiin ei tosiasiallisesti enää johda unionin toimivaltapiiriin laajentumiseen. Asia oli pitkään avoinna ja kiistanalainenkin, mutta lopulta avoimesta koordinaatiosta ei kuitenkaan otettu yleislauseketta perustuslain I osan III osastoon (*Unionin toimivalta*).¹²⁰ Myös Suomen konventtiedustajat vastustivat tuollaista mainintaa, sillä avoin koordinaatio haluttiin pitää enemmän poliittisen kuin oikeudellisen yhteistyön muotona. Sen sijaan konventin viime metreillä avointa koordinaatiomenetelmää muistuttavat keinot lisättiin seuraaviin perustuslain III osan politiikka-artikloihin: sosiaalipolitiikka (III-107 artikla), tutkimus (III-148 artikla), kansanterveys (III-179 artik-

¹¹⁸ *Regent*, European Law Journal, Vol. 9 (2003), 214, kuvaa tuota menetelmää siten, että ” – it is up to the States to implement, by *hard* law the European *soft* commitments. On the other hand, even if OMC cannot be defined as other than soft law, it differs from traditional *soft law* measures”. Täydentävää toimivaltaa käsittelevä työryhmä osoitti avointa koordinaatiomenetelmää koskevan kysymyksen konventin toiselle työryhmälle (*yksinkertaistamista käsittelevälle työryhmä 9:lle*) ja kehotti tätä tarkastelemaan menetelmää ”pehmeänä” välineenä tai menetelmänä (em. määritelmä täydentävää toimivaltaa käsitelleen työryhmän loppuraportista, s. 7). Yksinkertaistamista käsitellyt työryhmä ehdottikin loppuraportissaan (CONV 424/02), että avoimen koordinaation menetelmälle tulisi antaa perustuslaillinen asema. Vrt. se kuitenkin korosti, että avoimen koordinaation menetelmää ei tule sekoittaa koordinaatiovaltuuksiin, jotka unionille on annettu erityisesti talouden ja työllisyyden alalla. Avoimen koordinaation menetelmä tulisi sen mielestä mainita unionin muiden välineiden yhteydessä.

¹¹⁹ Tähän liittyvistä ongelmista ks. *Ahonen*, Janus 1/2002, 38–54, *Saari* (2003), 184–204 ja *Kenner* (2003), 482–491. Suomessa on myös pohdittu, mitä se merkitsee perustuslain turvaaman täysivaltaisuuden kannalta; ks. *PeVL 23/2002 vp*.

¹²⁰ Vrt. *Sosiaalista Eurooppaa käsittelevän työryhmän 11:n loppuraportti* (CONV 516/1/03), jossa esitettiin, että perustuslakiin sisällytettäisiin yleislauseke avoimen koordinaation menetelmästä. Vrt. *Valtioneuvoston EU-sihteeristön muistio konventin sosiaalista Eurooppaa käsitelleen työryhmän muistiosta* (14.2.2003), jossa todettiin Suomen kannan avoimen koordinaation käytön laajentamiseen olevan varauksellinen.

la) sekä teollisuus (III-180 artikla). Vaikka menetelmä on mainittu vain näiden alojen yhteydessä, ei tämä estä sen käyttöä muillakin aloilla (näin VNS 2/2003 vp., 26).

Suomen HVK-kannoista päätettäessä eduskunnassa suhtauduttiin varauksellisesti avoimen koordinaation menetelmän käytön laajenemiseen ja pidettiin hyvänä, ettei EU:n perustuslaissa määritellä avoimen koordinaation menetelmän käyttöä (näin *UaVM 4/2003 vp.*). Näin se säilyy edelleen joustavana poliittisen yhteistyön välineenä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta korosti, että unionin toimivaltaa ei saisi jatkossakaan laajentaa avoimen koordinaation avulla ikään kuin kiertotietä aloille, joilla unionilla ei ole oikeusperustaa toimivallalle (*StVL 4/2003 vp.*, 5).¹²¹ HVK:n loppuvaiheessa hyväksyttiin liitettäväksi päätösasiakirjaan julistus III-213 artiklasta, jossa todetaan muun muassa, että kyseisessä artikkelissa mainitut politiikat kuuluvat keskeisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan ja että unionin tasolla tämän artiklan mukaisesti toteutettavat edistämis- ja yhteensovittamistoimenpiteet ovat luonteeltaan täydentäviä. Niiden tarkoituksena on jäsenvaltioiden välisen yhteistyön vahvistaminen eikä kansallisten järjestelmien yhdenmukaistaminen.¹²²

Yksi kiistanalainen kysymys perustuslakia valmisteltaessa koski sitä, miten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen valvonta toimivallan käytössä järjestetään. Tulisiko EY:n tuomioistuimen asemaa siinä vahvistaa vai tulisiko perustaa kokonaan uusi tuomioistuin – eräänlainen unionin valtiosääntötuomioistuin – valvomaan toimivaltakiistoja, mukaan lukien toissijaisuusperiaatteen valvonta,¹²³ vai tulisiko pikemminkin luoda poliittinen ennakkovalvontamenettely? Konventin toissijaisuusperiaatetta käsitellyt työryhmä päätyi loppuraportissaan (CONV 286/02) siihen, että koska toissijaisuusperiaate on luonteeltaan pääasiallisesti poliittinen periaate, jonka täytäntöönpanossa toimielimillä on paljon harkintavaltaa, periaatteen noudattamisen tulisi olla luonteeltaan pääasiallisesti poliittista ja se olisi toteutettava ennen kulloisenkin säädöksen voimaantuloa. Työryhmässä päästiin kuitenkin yhteisymmärrykseen myös siitä, että periaatteen toteu-

¹²¹ Ks. myös *Stakesin* lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, 9.9.2003, jossa kiinnitettiin huomiota siihen, että avoimesta koordinaatiosta on muodostunut unionin sosiaalipolitiikassa ennakoitua keskeisempi ohjausmenetelmä ja komissio on ottanut siinä käytännössä erittäin voimakkaan roolin. Samalla unionin sosiaalipolitiikka on liukunut entistä kauemmaksi sekä Euroopan parlamentin että kansallisten parlamenttien päätösvallasta. Sen takia Stakesin mielestä komission roolia avoimessa koordinaatiossa tulisi pohtia tarkasti; miten se tulisi kirjata EU:n perustuslakiin. Kritiikistä ks. myös *Raunio* (2004), 21–26. Konventin perustuslakiehdotusta avoimen koordinaation näkökulmasta pohtivat myös *Borrás & Jacobsson*, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11 (2004), 185–208.

¹²² Ks. puheenjohtajavaltio-Italian ehdotus CIG 81/94; PRESID, liite 34, 16.6.2004, jonka pohjalta julistus hyväksyttiin. Ks. myös CIG 86/04, ADD 2, 25.6.2004

¹²³ Viimeksi mainittua vaihtoehtoa kannattaa esim. *Weiler*, alav. 110 mainitussa artikkelissa, 575–576 (hänen esikuvanaan on Ranskassa vallitseva malli).

tumisen jälkivalvonnan tulisi edelleen olla oikeudellista ja kuulua siten EY:n tuomioistuimen tehtäviin. Työryhmä ehdotti muun muassa laajennettavaksi mahdollisuuksia saattaa EY:n tuomioistuimen käsiteltäväksi asioita toissijaisuusperiaatteen noudattamatta jättämiseen vedoten. Uutta oli se, että ehdotetun ennakkovaroitusjärjestelmän käynnistäneille kansallisille parlamenteille – samoin kuin eräissä tapauksissa myös alueiden komitealle annettaisiin tuollainen oikeus. Sen sijaan työryhmä torjui ajatuksen, että toissijaisuusperiaatteen valvontaa varten perustettaisiin erityinen *ad hoc* -elin.¹²⁴ Konventissa asia eteni siten, että perustuslakiin esitettiin liitettäväksi erillinen *pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta*¹²⁵, jolla perustettaisiin järjestelmä sen valvomiseksi, miten toimielimet soveltavat näitä periaatteita. Siinä ehdotettu menettely vastaa pääosin em. työryhmän ehdotuksia. Myös HVK:ssa päädyttiin samanlaiseen ratkaisuun.¹²⁶

EU:n ja sen jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon liittyy läheisesti kysymys siitä, mitä oikeudellisia välineitä EU:lla on käytettävissään. EU:n perustuslakiprojektin tavoitteeksi asetettu menettelyjen yksinkertaistaminen merkitsee myös sitä, että EU:n käytössä olevien keinojen on oltava selkeästi määriteltyjä. Tänä päivänä EU:n lainsäädäntömenettelyt ym. ovatkin kaikkea muuta kuin selkeitä, joten ne ovat mitä pikimmin uudistamisen tarpeessa.¹²⁷ Vielä tällä hetkellä ei EU:ssa välttämättä edes tehdä selkeää eroa lainsäädäntö- ja toimeenpanovalan välillä, mikä on kuitenkin vallanjakoperiaatteen peruslähtökohta. Vallan kolmijaon selkeyttäminen EU:ssa vaatiikin melkoisia muutoksia eri toimielinten välisiin suhteisiin.¹²⁸ Samalla se vaikuttaa koko EU:n rakenteeseen ja toimintatapaan.

¹²⁴ Uudistusehdotuksia arvioi tuoreesti myös *Bausili*. Vrt. Suomi suhtautui kielteisesti työryhmän ehdottamaan kanne-oikeuden laajentamiseen. Tarkemmin ks. *Valtioneuvoston EU-sihteeristön muistio konventin toissijaisuusperiaatetta käsitelleen työryhmän loppuraportista*, 13.11.2002. Ennakkovaroitusjärjestelmää koskevaa ehdotusta sen sijaan pidettiin kehittämisen arvoisena. Ks. myös *PeVL 38/2002 vp.*, jossa korostettiin, että PeL 96 ja 97 §:n nojalla jo noudatettava menettely U- ja E-asioiden käsittelemiseksi luo hyvän perustan eduskunnan osallistumiselle unionin asioiden arvioimiseen myös toissijaisuusperiaatteen valvonnan näkökulmasta. Samoin ks. *PeVL 7/2003 vp.* (VNS 2/2003 vp.).

¹²⁵ Perustuslain IV-442 artiklan mukaan sopimukseen (perustuslakiin) liitetyt pöytäkirjat ovat erottamaton osa tätä sopimusta.

¹²⁶ Ks. CIG 86/04, ADD 1, 28.6.2004.

¹²⁷ Konventin yksi työryhmä (9) käsiteli lainsäädäntömenettelyjen ja oikeudellisten välineiden yksinkertaistamista. Se jätti loppuraporttinsa (CONV 424/02) 29.11.2002. Ks. myös sihteeristön laatimat muistiot *Oikeudelliset välineet – nykyinen järjestelmä*, 15.5.2002 (CONV 50/02) ja *Lainsäädäntömenettelyt (mukaan lukien talousarviomenettely): – nykytilanne*, 24.7.2002 (CONV 216/02). Muistiot antavat mielestäni erittäin hyvän kuvan nykytilanteesta.

¹²⁸ Vallanjakoon EU:ssa liittyvistä ongelmista ja mitä sen osalta tulisi tehdä demokratian lisäämiseksi ks. myös *Lenaerts & Verhoven*, 35–88.

Nykyään lainsäädäntövaltaa ei ole määritelty perussopimuksissa millään tavoin. Niissä määritellään vain tapauskohtaisesti kulloisetkin toimielinten roolit; neuvosto ja Euroopan parlamentti määritellään joko niin, että viimeksi mainittu toimii neuvoston kanssa yhdessä lainsäätäjänä, tai niin, että neuvosto osallistuu valmisteluun vaihtelevissa määrin, komission hoitaessa oman roolinsa lainsäädäntöaloitteiden tekijänä.¹²⁹ Tehtävien hoidossa käytetään nykyään lukuisia eri menettelyjä. Asian monimutkaisuus selittyy sillä, että lainsäädäntömenettely on kehittynyt huomattavasti vuodelta 1957 olevan Rooman sopimuksen jälkeen. Alun perin komissiolla oli lainsäädäntöasioissa yksinomainen aloiteoikeus ja neuvostolla päätösvalta. Parlamentilla oli sen sijaan vain oikeus tulla kuulluksi lainsäädäntöasioissa. Vasta Maastrichtin sopimuksella 1990-luvun alussa otettiin käyttöön yhteispäätösmenettely (Euroopan parlamentti ja neuvosto osallistuvat lainsäädäntömenettelyyn yhdessä ja tasavertaisina), ja Nizzan sopimuksella sen soveltamisalaa laajennettiin entisestään, ja nykyään yhteispäätösmenettely on jo lainsäädäntömenettelyistä merkittävin.

Unionin oikeudellisten välineiden ja menettelyjen yksinkertaistamista käsitellyt työryhmä aloittikin työnsä toteamalla, että mikään ei ole monimutkaisempaa kuin yksinkertaistaminen. Koska mainitut kysymykset liittyvät läheisesti toimielinten välisiin suhteisiin ja samalla demokratian toteutumiseen unionissa, ei niihin ole helppo löytää konkreettisia uudistuksia. Työryhmä esittikin varsin vähän konkreettisia menettelyjen yksinkertaistamista merkitseviä muutoksia, sillä työryhmässä oli erimielisyyttä monista asioista, ja loppuraportin suositukset perustuivat vahvasti työryhmän puheenjohtajan näkemyksiin. Työryhmän peruslähtökohtana oli kuitenkin, että demokratian toteutumista EU:ssa voidaan parantaa parlamentin asemaa vahvistamalla ja vastaavasti ministerineuvoston asemaa supistamalla.¹³⁰ Työryhmä korosti, että menettelyjen tai välineiden yksinkertaistaminen ei riitä, vaan kansalaisten on myös tiedettävä, kuka tekee mitä unionissa. Heillä on oltava mahdollisuus erottaa eri toimielinten vastuualueet ja eri toimijat Euroopassa. Sen takia on tärkeää, että toimielimet kokoontuvat julkisessa istunnossa lainsäätäjinä toimiessaan. Työryhmä suosittelee konventille, että toimielinkysymyksiä tarkastellessaan se tutkisi erittäin tarkasti, millä tavoin lainsäädäntömenettelyn avoimuus taataan. Neuvoston toiminta ei nykyään ole julkista, toisin kuin parlamentin.

Työryhmän raportissa todettiin myös, että yhteisön tasolla on vaikea tehdä selkeää eroa toisaalta lainsäädännön alaan ja toisaalta täytäntöönpanoon kuuluvien asioiden välillä. Jakoa on kuitenkin mahdollista selvittää nykyiseen verrattuna. Konkreettisena toimenpiteenä ehdotettiin, että yhteisön lainsäädännön hie-

¹²⁹ Komission roolista aloitteiden tekijänä ks. yksityiskohtaisesti *von Buttlar*.

¹³⁰ Tällainen kanta on selitettävissä ainakin osin sillä, että työryhmä koostui suurelta osin parlamentin jäsenistä.

rarkiaa selvennettäisiin.¹³¹ Työryhmä suositti myös yhteispäätösmenettelyn huomattavaa laajennusta. Yhteispäätösmenettelyn tulisi olla yleinen lainsäädäntömenettely, mutta edelleen olisi kuitenkin tarve säilyttää eräissä asioissa poikkeuksia.

Edellä esiteltyjen kysymysten ongelmallisuutta – tai ehkä myös monimutkaisuutta – osoittaa sekin, että Suomi suhtautui juuri tuon työryhmän esityksiin paljon kriittisemmin kuin konventin useimpien muiden työryhmien ehdotuksiin. Suomen hallitus suhtautui sinänsä myönteisesti nykyistä laajempaan teknisten kysymysten delegointiin alemmalle säädöstasolle ja piti tärkeänä, että asian pohdintaa jatketaan edelleen. Hallitus suhtautui periaatteessa myönteisesti myös yhteispäätösmenettelyn käyttöalan laajentamiseen. Asiaa tulisi sen mielestä kuitenkin tarkastella tapauskohtaisesti.¹³² Eduskunnan suuri valiokunta toisti saman, mitä se oli korostanut jo aiemminkin, eli että sen mielestä tavoitteeksi on asetettava, että kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin yleisesti vaikuttavat lait hyväksyvät sellaiset elimet, joiden oikeutus on johdettavissa kansalaisten vaaleissa ilmaisemasta tahdosta. Tällaisia elimiä ovat ministerineuvosto ja Euroopan parlamentti.¹³³

Konventin perustuslakiehdotuksessa oli nähtävissä parannus nykyiseen verrattuna siinä suhteessa, että siinä pyrittiin selkeyttämään vallanjakoa, vaikei siitä olekaan tarkoitus tehdä täsmälleen samanlaista, mihin jäsenvaltioissa on totuttu. Konventin ehdotuksen mukaisesti hyväksytyssä perustuslain I-20 artiklassa todetaan nimenomaisesti, että Euroopan parlamentti toimii yhdessä ministerineuvoston kanssa lainsäätäjänä ja budjettivallan käyttäjänä sekä huolehtii poliittisesta valvonnasta ja toimii neuvonantajana. Parlamentin valtaa on lisätty vahvistamalla yhteispäätösmenettelyn käyttöä (ks. I-34 artikla ja III-396 artikla), jolloin parlamentti on tasavertainen lainsäätäjä ministerineuvoston kanssa.¹³⁴ Euroopan parlamentti myös valitsee jäsentensä enemmistöllä komission puheen-

¹³¹ Työryhmä ilmaisi asian seuraavasti (s. 2): ”Koska unionin demokraattisen legitimiin perustana ovat valtiot ja kansat, säädöksen on aina oltava valtioita ja kansoja edustavan elimen eli neuvoston tai parlamentin antama. Menettelyjä on näin ollen tarkistettava, jotta taataan, että niissä noudatetaan seuraavaa yksinkertaista periaatetta: luonteeltaan ja oikeusvaikutuksiltaan samankaltaiset säädökset on annettava samanlaista demokraattista menettelyä noudattaen. Tämän tuloksena on säädöshierarkia, joka on selvemman vallanjaon seuraus. Tarkoitus ei ole tehdä kunniaa Montesquieuille, vaan huolehtia demokratian toteutumisesta.”

¹³² Tarkemmin hallituksen näkemyksistä ks. *Valtioneuvoston EU-sihteeristön muistio konventin yksinkertaistamistyöryhmän loppuraportista*, 18.12.2002.

¹³³ Tarkemmin ks. *SuVL 1/2003 vp.*, 7. Edelleen valiokunta korosti, että hallintoelinten antamien asetusten on perustuttava laissa annettuun valtuutukseen, ja lakia säätävien elimien on voitava puuttua tarvittaessa hallintoasetusten säätämiseen.

¹³⁴ Niiden alojen määrä kaksinkertaistuu, joihin sovelletaan yhteispäätösmenettelyä. Ks. Valmistelukunnan puheenjohtajiston raportti Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle (CONV 851/03), 18.7.2003, 4.

johtajan Eurooppa-neuvoston ehdotuksesta. Eurooppa-neuvoston, joka tekee tuota koskevan päätöksen määräenemmistöllä, on perustuslain I-27 artiklan mukaan otettava Euroopan parlamentin vaalien tulos huomioon puheenjohtajaehdokkaan valinnassa.¹³⁵ Perustuslain I-23 artiklassa todetaan ministerineuvoston osalta, että se toimii yhdessä Euroopan parlamentin kanssa lainsäätäjänä ja budjettivallan käyttäjänä samoin kuin määrittelee ja sovittaa yhteen unionin politiikkaa. Tähän asti neuvosto on myös lainsäädäntövaltaa käyttäessään toiminut eri kokoonpanoissa, mutta konventti ehdotti (I-23.1 artikla) erillisen lainsäädäntöasioiden neuvoston perustamista, mikä tarkoittaisi sitä, että jokainen jäsenmaa nimeäisi lainsäädäntöasioista vastaavan Eurooppa-ministerin. Ehdotusta perusteltiin sillä, että tuollainen uudistus tekisi lakien säätämisen nykyistä näkyvämmäksi kansalaisille; tiedetään aina, kuka lainsäädäntövaltaa käyttää.¹³⁶ HVK päätti kuitenkin heti ensimmäisessä kokouksessaan 4.10.2003 muuttaa perustuslakiehdotusta tuolta osin ja pysyi samalla kannalla loppuun asti, eli konventin ehdottamaa lainsäädäntöasioiden neuvostoa ei perusteta.¹³⁷

EU:n perustuslaissa lähdetään konventin ehdotuksen mukaisesti siitä, että ministerineuvosto tekee päätöksensä pääsääntöisesti määräenemmistöllä (I-23.3 artikla, ks. myös I-25.1 artikla). Perustuslain I-25 artiklaan otettiin lopulta tarkat säännökset määräenemmistön määrittelystä: ”määräenemmistöllä tarkoitetaan vähintään 55:tä prosenttia neuvoston jäsenistä; heitä on oltava vähintään viisi-toista ja heidän on edustettava jäsenvaltioita, joiden yhteenlaskettu väestömäärä on vähintään 65 prosenttia unionin väestöstä”.¹³⁸ Myös komission asemaa selkiytetään uudessa perustuslaissa (I-26 artikla). Komission asemaa lainsäädäntöaloitteiden teossa vahvistetaan nimenomaisella perustuslainsäädännöksellä (I-26.2 artikla). Komissiolle kuuluu perustuslain mukaan pääasiassa toimeenpanovallan

¹³⁵ Tietenkin on todennäköisempää, että Eurooppa-neuvoston ehdokas tulee hyväksytyksi parlamentissa, jos päätös on tehty yksimielisesti. Komission jäsenten valinta tapahtuu perustuslain I-27.2 artiklan mukaan siten, että neuvosto hyväksyy valitun komission puheenjohtajan kanssa yhteisellä sopimuksella luettelon niistä henkilöistä, jotka se aikoo nimittää komission jäseniksi. Heidät valitaan jäsenvaltioiden tekemien ehdotusten pohjalta I-26 artiklan 4 kohdassa ja 6 kohdan toisessa alakohdassa määriteltyjä valintaperusteita noudattaen. Euroopan parlamentti äänestää komission puheenjohtajan, unionin ulkoasiainministerin ja muiden komission jäsenten hyväksymisestä yhtenä kokoonpanona. Hyväksynnän jälkeen Eurooppa-neuvosto nimittää komission määräenemmistöllä. Ks. puheenjohtajavaltio-Irlannin ehdotus CIG 85/04, PRESID 27, 18.6.2004, jonka pohjalta em. säännökset tulivat hyväksytyiksi.

¹³⁶ Suomen hallituksen mielestä lainsäädäntötyön avoimuus neuvostossa ei edellytä erillisten lainsäädäntöneuvoston perustamista. Ks. VNS 2/2003, 36.

¹³⁷ Lainsäädäntöasioiden neuvostoa ei enää ollutkaan puheenjohtajavaltio-Italian ehdotuksessa 9.12.2003, ks. CIG 60/03, ADD 1, PRESID 14, liite 5.

¹³⁸ Ks. CIG 85/04, PRESID 27, 18.6.2004, ks. myös Ehdotus päätökseksi I-25 artiklan täytäntöpanosta (liite 3). Juuri jäsenvaltioiden äänimäärien jakamisesta syntynyt kiista viivästytti EU:n perustuslain syntyä. Puheenjohtajavaltio-Irlanti joutui sovittelemaan asiaa pitkään. Äänimäärien jakamista koskevaa kiistaa analysoi tarkemmin Best, Eipascope 2004/1, 14–23.

käyttö: se hoitaa koordinointi-, täytäntöönpano- ja hallinnointitehtäviä perustuslaissa määrätyn edellytyksin.

Perustuslaissa on myös se uutuus nykyiseen verrattuna, että siinä lähdetään pääsääntöisesti unionin toimielinten toiminnan avoimuudesta (I-50 artikla). Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että Euroopan parlamentin istunnot ovat julkisia, samoin ministerineuvoston istunnot silloin, kun se tarkastelee ja hyväksyy lainsäädäntöehdotuksia (I-24.6 artikla). Tämä merkitsee ministerineuvoston osalta melkoista muutosta nykyiseen käytäntöön. EU:n perustuslain myötä luodaan myös kaivattu unionin oikeussäädösten hierarkia (I-33 artikla): eurooppalaki, eurooppapuitelaki, eurooppa-asetus, eurooppapäätös sekä suositukset ja lausunnot (kaksi viimeksi mainittua eivät ole oikeudellisesti sitovia), mikä merkitsee sitä, että direktiivi-nimikettä ei enää tunneta, vaan eurooppapuitelaki tulee sen tilalle. Näistä perustuslain III-396 artiklassa tarkoitettussa tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä ovat eurooppalait ja -puitelait (I-34 artikla). Säädösvallan siirtämisestä on säännökset perustuslain I-36 artiklassa, jonka mukaan ”eurooppalaeissa ja -puitelaeissa voidaan siirtää komissiolle valta antaa asetuksia, joilla täydennetään tai muutetaan lain tai puitelain tiettyjä, muita kuin olennaisia osia”.

4.1.3 Perusoikeudet

Kaikki edellä esittelemäni kysymykset ovat lähtökohtaisesti sellaisia asioita, joihin jäsenvaltioiden perustuslaeissakin otetaan kantaa, ja ne nousivat esille heti ensimmäisissä EU:n perustuslakihankkeen puitteissa laadituissa perustuslain rakennetta ja sisältöä koskevissa hahmotelmissa. Muun muassa toimivalta, toimielimet, toimivallan käyttö samoin kuin rahoitus ja unionin toiminta maailmassa olivat asioita, jotka olivat mukana perustuslakihankkeen alusta alkaen.¹³⁹ Mainittu perustuslain osat liittyvät kaikki enemmän tai vähemmän selkeästi toisiinsa, ja niinpä eri jäsenmaiden kantojen väliset erot ovat havaittavissa selkeästi vasta asiaa kokonaisuutena tarkasteltaessa.

Kaikkien EU:n jäsenvaltioiden perustuslakeihin sisältyy jonkinlainen perusoikeusluettelo. Jäsenvaltioiden perustuslakien välillä on tältä osin eroavuuksia lähinnä siinä, missä määrin niissä annetaan turvaa vapausoikeuksien ohella myös sosiaalisille oikeuksille. Perusoikeuksista oli heti alusta alkaen tarkoitus ottaa omat säännöksensä myös EU:n perustuslakiin. Perusoikeuksiin liittyvät ongelmat olivat ainakin lähtökohtaisesti ratkaistavissa helpommin kuin institutionaali-

¹³⁹ EU:n (tulevan) perustuslain rakennetta – toisaalta yleisesti sen puitteissa, mitä perustuslaissa on tapana säätää, ja toisaalta EU:n erityispiirteet huomioon ottaen – arvioi myös *Pernice*, WHI-Paper 4/02.

sia kysymyksiä koskevat ongelmat, muun muassa sen takia että kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat sitoutuneet myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja ovat jo sitä kautta rajoittaneet suvereenisuuttaan monin tavoin.

Konventin yhtenä tehtävänä olikin pohtia vuonna 2000 poliittisena julistukse-
na hyväksytyn EU:n perusoikeuskirjan tulevaisuutta, ja asiaa pohtimaan aseteti-
tiin työryhmä, jolle annettiin seuraavanlainen, tarkoin rajattu tehtävä: ”Millä
tavoin mahdollinen perusoikeuskirjan sisällyttäminen perussopimukseen olisi
tehtävä ja mitä seurauksia sillä olisi? Mitä seuraisi yhteisön/unioonin liittymisestä
Euroopan ihmisoikeussopimukseen?” Työryhmän ei sen sijaan tullut keskittyä
käsittelemään suuria poliittisia kysymyksiä eli sitä, pitäisikö perusoikeuskirja
sisällyttää perussopimukseen, tai sitä, pitäisikö Euroopan ihmisoikeussopimuk-
seen liittyä, vaan sen oli keskityttävä tarkastelemaan edellä esitettyjä tarkasti
määriteltyjä aiheita olettaen, että kyseiseen kahteen kysymykseen vastataan po-
liittisella tasolla myönteisesti.¹⁴⁰

Perusoikeuskirjan sisällyttämistä perustuslailliseen sopimukseen ja EU:n liit-
tymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen käsitelleen työryhmä 2:n loppura-
portti (CONV 354/02) oli varsin yksimielinen. Siinä suositettiin perusoikeuskir-
jan sisällyttämistä perussopimukseen siten, että se saatettaisiin osaksi unionin
tulevaa perustuslaillista järjestelmää. Työryhmä ei kuitenkaan ottanut kantaa
oikeudellistamisen konkreettiseen muotoon. Sen sijaan se suositti joko perusoi-
keuskirjan koko tekstin sisällyttämistä uuden perustuslaillisen sopimuksen al-
kuun erillisenä osastona tai lukuna taikka vaihtoehtoisesti perusoikeuskirjaa kos-
kevan viittauksen sisällyttämistä sopimukseen.

Enemmistö kannatti ensiksi mainittua vaihtoehtoa. Jälkimmäinen vaihtoehto
tarkoittaisi sitä, että perusoikeuskirja liitettäisiin uuteen perussopimukseen erilli-
senä oikeudellisenä asiakirjana, esimerkiksi pöytäkirjana. Työryhmä suositti
myös oikeudellistamisen helpottamista ja perusoikeuksia koskevan oikeusvar-
muuden turvaamista koskevien teknisten mukautusten tekemistä perusoikeuskir-
jan VII luvun yleisiin määräyksiin. Samalla se kuitenkin korosti, että perusoi-
keuskirjan sisältämien oikeuksien ja periaatteiden *asiallinen* sisältö tulee mu-
kautuksista huolimatta säilyttää muuttumattomana. Ihmisoikeussopimukseen
liittymisen osalta työryhmä totesi, että poliittisen päätöksen liittymisen mahdol-
listavan oikeusperustan sisällyttämisestä uuteen perussopimukseen tekee kon-
ventin täysistunto. Itse liittymisestä ei luonnollisestikaan päätettäisi konventissa,
vaan se edellyttäisi unionin toimielinten erillistä päätöstä perussopimukseen si-
sällytetyn oikeusperustan nojalla. Työryhmä totesi vielä, etteivät yhteisön/unio-

¹⁴⁰ Työryhmän tehtävistä ks. CONV 72/02. Siinä korostettiin, että kyse oli kahdesta toisiaan täy-
dentävästä eikä vaihtoehtoisesta asiasta, sillä perusoikeuskirjan sisällyttäminen perussopimukseen
ei tee mahdollista liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen vähemmän tärkeäksi tai päinvas-
toin.

nin oikeuden itsenäisyys ja EY:n tuomioistuimen asema muodosta oikeudellista estettä liittymiselle. Liittymisen jälkeenkin EY:n tuomioistuin olisi yksin toimivaltainen yhteisön/unionin oikeuteen liittyvissä kysymyksissä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella ei olisi hierarkkisesti ylemmänasteisen tuomioistuimen asemaa suhteessa EY:n tuomioistuimeen, vaan se toimisi ainoastaan yhteisön/unionin kansainvälisoikeudellisten ihmisoikeusvelvoitteiden osalta ulkopuolista kontrollia harjoittavana tuomioistuimena.

Konventissa tältä osin saavutettu yksimielisyys on kuitenkin pitkällisen prosessin tulos. Pisimpään perusoikeuskirjan oikeudellistamiseen suhtautuivat epäilevästi Iso-Britannia, Irlanti ja Alankomaat. Muutos tapahtui varsin lyhyessä ajassa, sillä vielä muutama vuosi aiemmin EU:n perusoikeuskirjaa valmisteltaessa useat valtiot olivat vastustaneet sitä, että perusoikeuskirjasta olisi tehty oikeudellisesti sitova. Siitä syystä eräänlaisena kompromissina oli päädytty siihen, että perusoikeuskirja oli hyväksytty vielä tuossa vaiheessa vain poliittisena julistuksena. Esimerkiksi Ison-Britannian vastustus oli pitkään hyvin jyrkkää, pääosin samoin perustein, joiden vuoksi se ei ole myöhemminkään ollut EU:n perustuslain innokkaimpien tukijoitten joukossa.¹⁴¹ Myös suhtautuminen EY:n/EU:n liittymiseen Euroopan ihmisoikeussopimukseen muuttui myönteiseksi monissa maissa varsin nopeasti.¹⁴²

Suomen hallitus suhtautui myönteisesti konventin perusoikeuskirjatyöryhmän loppuraportissa esitettyihin vaihtoehtoihin perusoikeuskirjan sisällyttämiseksi EU:n uuteen perussopimukseen sekä ihmisoikeussopimukseen liittymistä koskevan toimivallan myöntämiseksi unionille. Se näki perusoikeuskirjan oikeudellistamisen ja yhteisön/unionin mahdollisuuden liittyä ihmisoikeussopimukseen tukevan Suomen jo pitkään esittämiä tavoitteita unionin perus- ja ihmisoikeusulottuvuuden vahvistamisesta.¹⁴³

¹⁴¹ Tarkemmin perusoikeuskirjaa valmisteltaessa tehdyistä kompromisseista ks. *Brax*, 68–87. Perusoikeuskirjan kompromissiluonnosta korostaa myös *Walker* (2001a), 119–122. Valmisteluprosessista tarkemmin ks. esim. *de Búrca*, *European Law Review*, Vol. 26 (2001), 126–138. Huom! myös perustuslakivaliokunnan suhtautumisessa perusoikeuskirjan oikeudellistamiseen tapahtunut nopea muutos, vrt. *PeVL* 38/2002 vp. ja toisaalta *PeVL* 6/1999 vp. Alkuajan epäilevästä suhtautumisesta ks. myös *Brax*, 73. Vrt. toisaalta myös *PeVL* 7/2003 vp., 10, jossa valiokunta katsoi tarpeelliseksi korostaa erikseen, että perusoikeuskirjan oikeudellistaminen ja EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen eivät muuta perustuslakivaliokunnan roolia ”perus- ja ihmisoikeuksien tulkintaa ja valvontaa harjoittavana toimielimenä kansallisessa lainsäädäntömenettelyssä eikä unionin asioiden kansallisessa ennakkoarvioinnissa”.

¹⁴² Tarkemmin ks. *Meres-Wuori* (2001), 451–481.

¹⁴³ Tarkemmin ks. *Valtioneuvoston EU-sihteeristön muistio konventin perusoikeuskirjan sisällyttämistä ja liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen käsittelevän työryhmän loppuraportista*, 22.11.2002. Vrt. esim. vielä *VNS* 3/2001 vp., s. 6, jonka perusteella näytti siltä, että hallitus tuskin siinä vaiheessa uskoi perusoikeuskirjaa liitettävän sellaisenaan perussopimuksiin. Samaa mieltä olin itsekin vielä jokin aika sitten, ks. *Nieminen* (2002), 101. Vrt. myös *SuVL* 4/2001 vp. ja *PeVL* 25/2001 vp. Vrt. *Weiler*, alav. 110 mainittu artikkeli, 576–578, jonka näkemykset eroavat melkoi-

Perusoikeussuojan yhteydessä nousevat helposti esille myös EU:n ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa koskevat ongelmat, vaikka myös em. konventin työryhmä oli yksimielinen siitä, että perusoikeuskirja ei merkitse muutoksia nykyiseen toimivallanjakoon. Sama todetaan suoraan perusoikeuskirjan tekstissäkin (51.2 artikla), ja saman artiklan 1. kohdassa todetaan perusoikeuskirjan soveltamisalasta nimenomaisesti, että sen määräykset koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia¹⁴⁴ toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Siitä huolimatta että toimivallanjakoon otettiin perusoikeuskirjassa noin selvä kanta, oli sosiaalisten oikeuksien sisällyttäminen perusoikeuskirjaan alusta alkaen varsin ongelmallista. Myös Suomessa eräillä tahoilla ja etenkin Ruotsissa pelättiin niiden mukaan ottamisen tosiasiaassa kaventavan kansallista toimivaltaa noissa kysymyksissä.¹⁴⁵

Kuten konventin perusoikeustyöryhmä korosti, siitä huolimatta että tietyt perusoikeuskirjan sisältämät oikeudet koskevat aloja, joilla unionilla on joko vain vähän tai ei ollenkaan toimivaltaa, on sen kuitenkin kaikkialla toimissaan kunnioitettava kaikkia perusoikeuksia ja siksi myös vältettävä loukkaamista sellaisiakaan perusoikeuksia, joiden suhteen sillä ei ole lainsäädäntövaltaa. Koska perusoikeusluetteloa on tarkasteltava myös kokonaisuutena, esimerkiksi juuri sosiaalisten oikeuksien merkitys voi tulla näkyviin myös muiden perusoikeuskirjassa turvattujen perusoikeuksien tulkinnassa. Samalla tavoin ne voivat vaikuttaa tietenkin muunkin kuin sosiaalilainsäädännön tulkintaan. Se ei kuitenkaan ole niiden ainoa vaikutustapa.¹⁴⁶

Konventti päätyi lopulta siihen vaihtoehtoon, että perusoikeuskirja otetaan EU:n perustuslakiin kokonaisuudessaan. Samalla hyväksyttiin perusoikeuskirjalle uudet päivitetty selitykset (CONV 828/03). Vaikka niillä ei ole sellaisenaan

sesti muiden tutkijoiden näkemyksistä. Hän ei suhtaudu EU:n perusoikeuskirjaan kovinkaan positiivisesti. Hänen mielestään EU:lta puuttuu ihmisoikeuspolitiikka, ja hän korostaa: ”Much of the human rights story, and its abuse, takes place far from the august halls of courts. Most of those whose rights are violated have neither knowledge nor means to seek judicial vindication. The Union does not need more rights on its list, or more lists of rights. What are mostly needed are programmes and agencies to make rights real, not simply negative interdictions which courts can enforce.”

¹⁴⁴ Perustuslain II-111 artiklassa on pieni muutos tuolta osin: ”unionin toimielimiä, muita elimiä ja erillisvirastoja”.

¹⁴⁵ Toimivallanjakoon liittyvistä ongelmista tältä osin ks. esim. *Pernice*, esitelmä, Wien, 21.11.2002. Samoin ks. *Eeckhout*, Common Market Law Review, Vol. 39 (2002), 979–994. Ks. myös *PeVL 38/2002 vp.*, jossa vaaditaan, että EU:n perusoikeuskirjan mukaiset perusoikeudet tulee tehdä perussopimuksessa oikeudellisesti sitoviksi, jolloin ne muodostuvat toimivallan käytön oikeudelliseksi rajoituksiksi. Ks. myös *SuVL 5/2002 vp.*, jonka mukaan on syytä selvittää, ettei perusoikeussäännösten sisällyttäminen perussopimukseen johda odottamattomiin oikeusvaikutuksiin, esimerkiksi toimivallan implisiittiseen siirtymiseen unionille. Toimivallanjakoon erityisesti sosiaalipolitiikan alalla liittyvistä ongelmista ks. myös esim. *Kari*, 66–85.

¹⁴⁶ Muista vaikutustavoista ks. lyhyesti *Sakslin*, 233–236. Sosiaalisten perusoikeuksien tulkinta-vaikutuksesta ks. *Beaumont*, 160–163.

lain asemaa, ne ovat arvokas tulkinnan väline, jonka tarkoituksena on selventää perusoikeuskirjan määräyksiä.¹⁴⁷ Konventin työskentelyn viime hetkellä noiden selitysten asemaa vahvistettiin ottamalla niistä maininta (”unionin ja jäsenvaltioiden tuomioistuimet tulkitsevat perusoikeuskirjaa tässä yhteydessä ottaen asianmukaisesti huomioon perusoikeuskirjan laatineen valmistelukunnan puheenjohtajiston alaisuudessa laaditut selitykset”) perusoikeuskirjan johdanto-osaan eli perustuslain II osan alkuun.¹⁴⁸ Myös hyväksytyn perustuslain II osan johdanto-osaan otettiin viittaus päivitettyihin selityksiin. HVK:n aikana II-52 artiklaan lisättiin myös uusi 7 kohta, jossa vahvistettiin noiden selitysten asemaa. Sen mukaan ”unionin ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten on otettava asianmukaisesti huomioon perusoikeuskirjan tulkitsemisen ohjaamiseksi laaditut selitykset” (ks. perustuslain II-112 artikla).¹⁴⁹

Tekstimuutoksia konventti teki lähinnä perusoikeuskirjan 51 ja 52 artikloihin. Merkittävin muutos lienee se, että II-52.5 artiklassa selkiytettiin perusoikeuskirjaan kirjattujen ”oikeuksien” ja ”periaatteiden” välistä eroa. Muutoksen mukaan ”perusoikeuskirjan periaatteita sisältävät määräykset voidaan panna täytäntöön unionin toimielinten tai muiden elinten antamalla lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävillä säädöksillä ja täytäntöönpanosäädöksillä sekä säädöksillä, joita jäsenvaltiot antavat unionin lainsäädännön täytäntöön panemiseksi; tällöin kunkin niistä on toimittava oman toimivaltansa puitteissa. Ne ovat tuomioistuimen ratkaistavissa vain silloin, kun kyse on tällaisten säädösten tulkinnasta tai niiden laillisuuden ratkaisemisesta.”¹⁵⁰ Lisäksi perusoikeuskirjan II-52.4 artiklaan otet-

¹⁴⁷ Noin todetaan perusoikeuskirjan uusien päivitettyjen selitysten alussa. Selitykset laadittiin työryhmä 2:n puheenjohtajan johdolla, ja konventin puheenjohtajisto hyväksyi ne.

¹⁴⁸ Konventissa kaikki eivät suhtautuneet kovin myönteisesti tällaiseen lisäykseen, mutta perusoikeuskirjan asemaa pohtineen työryhmä 2:n puheenjohtaja puolusti ratkaisua pitäen sitä kohutuullisena kompromissina, eikä hän katsonut sen merkitsevän sitä, että selityksille sinänsä annettaisiin täysivaltainen juridinen asema. Tarkemmin ks. *Yhteenveto täysistunnosta* – Bryssel, 11. ja 13. kesäkuuta 2003 (CONV 814/03). Vrt. puheenjohtajavaltio-Italia ehdotti marraskuun 2003 lopussa jättämässään kompromissiehdotuksessa, että johdanto-osan viittauksesta tulee myös näkyä, että em. selityksiä päivitetään konventissa. Lisäksi selitykset olisi sisällytettävä HVK:n päätösasiakirjan julistukseen, joka julkaistaisiin muiden julistusten kanssa virallisessa lehdessä. Ks. CIG 52/1/03, ADD 1, PRESID 10, liite 3 (25.11.2003). Suomi ei kannattanut julistuksen hyväksymistä. Sen sijaan Suomi saattoi hyväksyä mahdollisuuden lisätä viittaus päivitettyihin selityksiin johdannossa sekä selitysten julkaisemisen virallisen lehden C-sarjassa. Noin EU-ministerivaliokunta, 27.11.2003.

¹⁴⁹ Ks. puheenjohtajavaltio-Irlannin ehdotus CIG 81/04, PRESID 23, 16.6.2004, jonka pohjalta tuo kohta tuli hyväksytyksi. Lisäksi hyväksyttiin päätösasiakirjaan liitettävä julistus perusoikeuskirjan selityksistä, johon ko. selitykset sisältyvät. Ks. CIG 86/04, ADD 2, 25.6.2004.

¹⁵⁰ Heinäkuussa 2003 annetuissa päivitettyissä perusoikeuskirjan selityksissä (CONV 828/03), 51, luetellaan esimerkkejä perusoikeuskirjassa tunnustetuista periaatteista (mm. 25, 26 ja 37 artiklat), ja joissakin tapauksissa perusoikeuskirjan artiklalla saattaa olla sekä oikeuden että periaatteen ominaisuudet (mm. 22, 33 ja 34 artiklat). Periaatteita voidaan panna täytäntöön oikeus- tai täytäntöönpanosäädösten avulla; näin ollen periaatteista tulee tuomioistuinten kannalta merkittäviä

tiin konventin ehdotuksessa seuraavaa lisäys: ”Koska perusoikeuskirjassa tunnustetaan perusoikeudet sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä, näitä perusoikeuksia tulkitaan kyseisen perinteen mukaisesti.” HVK:ssa hyväksytyn perustuslain vastaavaan artiklaan (II-112) tuli myös tuollainen määräys.¹⁵¹

Sen lisäksi että perusoikeuskirja sisällytettiin EU:lle hyväksyttyn perustuslakiin lähes sellaisenaan, perustuslain I-9.1 artiklaan otettiin myös yleisluontoinen viittaus perusoikeuskirjaan (”unioni tunnustaa oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka esitetään tämän perustuslain II osan muodostavassa perusoikeuskirjassa”). Työryhmän ehdotuksen mukaisesti konventti ehdotti otettavaksi perustuslain I-9.2 artiklaan maininnan siitä, että ”unioni pyrkii liittymään ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen”. HVK:ssa ehdotusta muutettiin tuolta osin siten, että ”unioni liittyy –.”¹⁵² Samalla todetaan, että ”yleissopimukseen liittyminen ei vaikuta tässä perustuslaissa määritellyyn unionin toimivaltaan”. Entiseen tapaan EU:n perustuslaissa lisäksi todetaan, että ”ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa taatut ja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvat perusoikeudet ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta” (I-9.3 artikla).

4.1.4 EU:n instituutiot

EU:n perustuslain säätämisessä kaikkein olennaisin ja samalla sen tavallisesta, etenkin yhtenäisvaltioiden perustuslainsäätämisprosessista monessa suhteessa erottava kysymys on se, säilytetäänkö päätösvalta vastakin pääasiassa jäsenval-

ainoastaan silloin kun kyseisiä säädöksiä tulkitaan tai tarkistetaan. Niiden perusteella ei sen sijaan voida vaatia positiivisia toimintaa unionin toimielimiltä tai jäsenvaltioiden viranomaisilta.

Vrt. Suomen hallituksen mielestä ehdotettua jaottelua ei voida ”perus- ja ihmisoikeuksien jakamattomuusperiaatteen vuoksi pitää perusteltuna.” Lopulta se kuitenkin päätteli, että erottelu ei kuitenkaan ole käytännössä kovin merkittävä (VNS 2/2003 vp., 13–14). Ks. myös *PeVL* 7/2003 vp., 9–10, ks. myös esim. *Seppo Laakson* ja *Kaarlo Tuorin* asiantuntijalausunnat perustuslakivaliokunnalle.

¹⁵¹ Sen merkityksestä ks. edellä s. 263, alav. 70. Sen ohella II-112 artiklaan otettiin uusi 6. kohta, jonka mukaan ”kansalliset lait ja käytännöt otetaan täysin huomioon, kuten perusoikeuskirjassa määrätään”. Em. päivitettyjen selitysten mukaan tässä viitataan erinäisiin perusoikeuskirjan artikloihin, joissa toissijaisuusperiaatteen mukaisesti viitataan kansallisiin lainsäädäntöihin ja käytäntöihin. Ks. esim. elinkeinovapautta koskeva II-76 artikla.

¹⁵² Puheenjohtajavaltio-Italia oli jo ehdottanut ko. kohtaa muutettavaksi tuolla tavoin. Lisäksi se ehdotti perustuslakiehdotuksen III-227 artiklan 9. kohtaa muutettavaksi siten, että myös tähän kysymykseen voitaisiin soveltaa neuvoston määränemistöpäätösmenettelyä. Ks. CIG 52/03, ADD 1, PRESID 10 (25.11.2003), liite 36. Vrt. Suomi kannatti vain sitä, että liittymispäätös tehdään määränemistöllä (noin EU-ministerivaliokunta 27.11.2003). HVK:ssa konventin alkuperäiseen ehdotukseen tehtiin kuitenkin tuollaiset muutokset (III-325.8 artikla). Ks. puheenjohtajavaltio-Irlannin ehdotus CIG 81/04, PRESID 23, 16.6.2004. Ks. myös päätösasiakirjaan liitetty julkistus I-9 artiklan 2 kohdasta (koskien mm. ihmisoikeustuomioistuimen ja EU:n tuomioistuimen välistä vuoropuhelua), CIG 86/04, ADD 2, 25.6.2004.

tiolla (= hallitustenvälinen yhteistyö) vai rakennetaanko EU:ta enemmän liittovaltion rakenteen varaan, joka loppuun asti vietyä tarkoittaisi sitä, että EU:lle luodaan kaksikamarinen parlamentti ja sille parlamentaarissa vastuussa oleva komissio tai vaihtoehtoisesti amerikkalaistyylinen presidenttivetoinen järjestelmä, jolloin komission puheenjohtaja valittaisiin suoralla kansanvaalilla. Kolmas vaihtoehto on sijoitettavissa johonkin näiden kahden välimaastoon (ns. yhteisöllisyys). Se voidaan määritellä niin, että kyseessä on päätöksenteko, joka tapahtuu unionin toimielinten piirissä komission ja Euroopan parlamentin ollessa silloin keskeisesti mukana päätöksenteossa.¹⁵³

Kiistely näiden kolmen eri vaihtoehdon välillä on jatkunut jo jonkin aikaa, ja keskustelu on saanut ajan mittaan vähän erilaisia vivahteita. Yhden huipentuman tässä kiistassa on muodostanut EU:n presidenttiä koskeva keskustelu, jonka sisältö on vaihdellut jonkin verran ajan mittaan. Toisten mielestä Eurooppa-neuvoston puheenjohtajasta tulisi tehdä EU:n presidentti, joka toimisi unionin johtohahmona sen keskeisissä ulkosuhteissa, ja toisten mielestä sitä vastoin komission puheenjohtajasta tulisi tehdä unionin presidentti.¹⁵⁴ Kummankin presidenttimallin taustalla on myös melko erilainen käsitys EU:n kehittämisen suunnasta (hallitustenvälisuus contra yhteisöllisyys). Monien vaiheiden jälkeen ollaan kuitenkin päätyvässä eräänlaiseen kompromissiin näiden kahden eri vaihtoehdon välillä (ks. konventin perustuslakiehdotuksen I-21 artiklan määräykset Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuudesta, neuvostojen vuorottelujärjestelmään perustuvasta puheenjohtajuudesta ks. I-23.4 artikla ja komission puheenjohtajuudesta ks. I-26 artikla), lisättyä vielä uudella unionin ulkoasiainministerin

¹⁵³ Vrt. *Stubb*, HS 15.12.2002 ("Miksi liittovaltio on niin suuri mörkö?"), jossa hän toteaa, että "liittovaltio on saanut niin kielteisen leiman, etteivät liittovaltiokehitystä kannattavat uskalla käyttää sitä sanaa ollenkaan. Joskus se korvataan vähemmän kiistanalaisella "yhteisöllisyydellä". Eri vaihtoehtoista ks. myös *Hautala & Rehn & Rosas & Stubb*: "Minun Eurooppani. Neljä visiota Euroopan unionin tulevaisuudesta".

¹⁵⁴ Mistä presidenttihankeesta on kyse, siitä ks. *Tiilikainen* (2002), 55 (pääasiassa konventissa siihen mennessä käytyjen keskustelujen pohjalta). Tavoitteena oli toisaalta ministerineuvoston puheenjohtajuuden kehittäminen hallinnollisesta puheenjohtajuudesta entistä poliittisemmän johtajuuden suuntaan. Oli ehdotettu puolivuositain kiertävän neuvoston puheenjohtajuuden korvaamista siten, että eri neuvostokokoonpanot valitsisivat keskuudestaan sopivan puheenjohtajan. Valitut puheenjohtajat muodostaisivat sitten eräänlaisen johtoryhmän, jonka tarkoituksena olisi sovittaa yhteen eri neuvostokokoonpanojen toiminnot. Osana puheenjohtajajärjestelmän muutosta ehdotettiin myös pysyvän henkilöpuheenjohtajan nimittämistä tietyksi määräajaksi kerrallaan jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehistä koostuvan Eurooppa-neuvoston johtoon. Viimeksi mainitussa on presidenttikeskustelun ydin, ja tätä on useimmiten tarkoitettu EU:n presidentistä puhuttaessa. Toinen presidenttikeskustelu liittyi komission puheenjohtajan asemaan. Silloin tärkeää on mm. se, kuka komission puheenjohtajan valitsee (Euroopan parlamentti vai unionin kansalaiset suoralla kansanvaalilla?). Suora kansanvaali ei tosin juurikaan saanut kannatusta. Ks. kuitenkin Irlannin parlamentin edustajan (*John Bruton*) ehdotus presidentin valinnasta (CONV 476/03, CONTRIB 181), jossa lähdetään siitä, että demokraattisin vaihtoehto olisi suora kansanvaali komission puheenjohtajan (presidentin) valitsemiseksi. Erilaisista johtajamalleista ja niiden taustaoletuksista EU:ssa ks. myös *Karjalainen & Raunio*.

viralla (I-27 artikla). HVK:ssa päädyttiin tuolta osin periaatteessa samanlaiseen ratkaisuun, vaikka joitakin muutoksia perustuslakiin tehtiinkin: esimerkiksi komission kokoonpanoa koskevaan I-26 artiklaan ja neuvostojen puheenjohtajuutta koskevaan I-24.7 artiklaan.¹⁵⁵

Liittovaltiomallin osalta on helppo sanoa, että sen toteutuessa jäsenvaltiot eivät enää olisi suvereenieja (kansainväliset järjestöt ja vieraat valtiot tunnustaisivat vain EU:n, ei enää sen jäsenvaltioita), kun taas kaksi muuta mallia säilyttäisi jäsenvaltiot suvereenieina valtioina. Tosin niidenkin osalta on aiheellista puhua ns. jaetusta suvereenisuudesta, eikä paluuta vanhaan suvereenisuuden käsitteeseen ole enää näköpiirissä siitä riippumatta, mikä vaihtoehto EU:n kehittämisen suhteen omaksutaan.¹⁵⁶ Tosin ns. yhteisömetodi yleiskäsitteenä on sen verran epäselvä, että esimerkiksi Suomessa lähdettiin siitä, että tarkempia johtopäätöksiä Suomen perustuslain suhtautumisesta eri vaihtoehtoihin ei ollut syytä tehdä ennen kuin tiedettiin, millaiseen lopputulokseen institutionaalisten kysymysten – ja ylipäätään perustuslaillisen sopimuksen/EU:n perustuslain – suhteen HVK:ssa lopulta päädytään (vrt. tosin *PeVL 7/2003 vp.*).

Institutionaalisista kysymyksistä olikin ilmeisesti vaikein päästä yksimielisyyteen konventissa, ja myöhemmin HVK:hon valmistauduttaessa ne aikaansaisivat eniten spekulatioita ja myös viivästyttivät perustuslain hyväksymistä kuudella kuukaudella. Noista jokaisella jäsenvaltiolla on myös hyvin selvä kanta. Samoin kansalaisten on ehkä edellä esiteltyjä yleisempiä, abstraktimpia kysymyksiä helpompi ottaa kantaa esimerkiksi siihen, tulisiko myös EU:lle valita presidentti.¹⁵⁷ Sen takia institutionaaliset kysymykset jätettiin konventissa sen työskentelyn loppuvaiheeseen, ja niistä keskusteltiin vasta sen jälkeen, kun perustetuissa työryhmissä oli päästy suhteellisen suureen yksimielisyyteen edellä esittelemistäni perustuslain materiaalisista kysymyksistä (perusoikeudet yms.).¹⁵⁸

¹⁵⁵ Ks. myös puheenjohtajavaltio-Irlannin ehdotus CIG 81/04, PRESID 23, 16.6.2004 ja CIG 85/04, PRESID 27, 18.6.2004, joiden pohjalta artikkelit hyväksyttiin.

¹⁵⁶ Eri vaihtoehtojen toteutumisen vaikutuksista perustuslainsäätämismallista (mikä on olennainen osa suvereenisuutta) ks. *Valtioneuvoston selvitys eduskunnalle Suomen kannoista liittyen EU:n tulevaisuuteen ja konventin työskentelyn kuluessa esiin nousseisiin kysymyksiin*, 17.1.2003, s. 13–14.

Ks. myös konventin jäsenen *Alain Lamassouren* 3.9.2002 konventille jättämä esitys (CONV 235/02, CONTRIB 83) eri vaihtoehtoista, joiden pohjalta EU:ta voidaan kehittää. Hän pohtii kutakin mallia mm. suvereenisuuden kannalta. Yhteisömetodista tarkemmin ks. myös konventin jäsenten *Michel Barnierin* & *Antonio Vitorinon* 3.9.2002 jättämä esitys ”Yhteisömetodi” (CONV 231/02, CONTRIB 80).

¹⁵⁷ Esim. Suomen Gallupin Helsingin Sanomien toimeksiannosta 2.–6.6.2003 tekemän tutkimuksen mukaan 85 % suomalaisista vastusti ehdotettua EU:n presidentin virkaa, ja vain 10 % kannatti sitä. Ks. tarkemmin HS 14.6.2003 (”Suomalaiset torjuvat EU-presidentin”).

¹⁵⁸ Ks. esim. konventin puheenjohtajan haastattelu juuri ennen instituutioiden uudistamista koskevaa keskustelua, *Le Monde* 13.1.2003. *Giscard* oli sitä mieltä, että unionin elimet pitäisi jättää

Siitä ei sinänsä liene erimielisyyttä, etteikö EU:ta uudistettaessa yksi keskeinen tavoite ole demokratian lisääminen (ks. myös perustuslain I osan VI osasto: *Demokratian toteuttaminen unionissa*).¹⁵⁹ Demokratiaa koskevat peruseriaatteen sisältyvät EU:n perustuslain I-45 (*Demokraattisen yhdenvertaisuuden periaate*) ja I-46 (*Edustuksellisen demokratian periaate*) artiklaan. Lisäksi konventin ehdotuksen (I-47 artikla) mukaisesti EU:n perustuslaki tuntee ns. kansalaisaloitteen, jonka tekemiseen vaaditaan vähintään miljoona kansalaista.¹⁶⁰ Eurooppalailla on tarkoitus myöhemmin antaa säännökset tällaisen kansalaisaloitteen tekemisen vaatimista menettelyistä ja edellytyksistä, samoin kuin niiden jäsenvaltioiden vähimmäismäärästä, joista aloitteen tekijöiden on oltava kotoisin. Viimeksi mainittu lisäys tehtiin vasta HVK:ssa.¹⁶¹

Kaikilla on sinänsä sama tavoite: kansalaisten tulee kokea EU:n toiminta legitimiiksi, sillä legitimiuden puute on yksi EU:n suurimmista ongelmista, etenkin nyt kun laajeneminen oli ovella. Se, miten demokraattisuutta EU:ssa lisätään, on jo kokonaan toinen asia, ja siitä on esitetty useita eri vaihtoehtoja. Hallitustenväliset kehittämismallit lähtevät siitä, että demokratia toteutuu EU:ssa parhaiten jäsenvaltioiden hallitusten kautta¹⁶² ja sen takia on syytä vahvistaa ministerineuvoston roolia EU:n päätöksenteossa. Sen roolia olisi silloin tarpeen siirtää toimeenpanevan elimen suuntaan eli niihin tehtäviin, jotka nykyään kuuluvat pääasiassa komissiolle. Tähän liittyy myös konventin ehdottama neuvoston puheenjohtajan aseman vahvistaminen ja luopuminen puolivuositain vaihtuvista puheenjohtajista. HVK:ssa hyväksytyn I-24.7 artiklan mukaan neuvostossa olevat jäsenvaltioiden edustajat toimivat ulkoasiainneuvostoa lukuun ottamatta neuvostojen kokoonpanojen puheenjohtajina tasaisen vuorottelujärjestelmän mukaisesti Eurooppa-neuvoston eurooppapäätöksellä vahvistetuin edellytyksin, ja HVK:n päätösasiakirjaan sisältyvässä ehdotuksessa tuollaiseksi

pääosin ennalleen. Unioni ei hänen mielestään ole vielä valmis omaksumaan keskitettyä hallitusta. Konventissa tammikuussa 2003 käyty keskustelu osoitti, että yksimielisyyteen pääseminen oli vaikeaa. Tosin vaikutti siltä, että konventti kannatti ns. sekajärjestelmää, jolla on sekä liittovaltion että valtioliiton piirteitä. Yhtä mieltä oltiin myös siitä, että toimielimien välinen tasapaino olisi säilytettävä. Lisäksi kannatettiin vahvasti jäsenvaltioiden välisen tasapainon säilyttämistä. Ks. *Muistio täysistunnosta*, Bryssel 20. ja 21. tammikuuta 2003 (CONV 508/03). Keskustelun pohjana olleesta keskusteluasiakirjasta ”Toimielinten toiminta” ks. CONV 477/03.

¹⁵⁹ Ks. myös puheenjohtajiston luonnos ”Demokratian toteuttaminen EU:ssa” (CONV 650/03), 2.4.2003. Konventin ehdotusta demokratian kannalta arvioi myös *Peters*, *Common Market Law Review*, Vol. 41 (2004), 37–85.

¹⁶⁰ Erityisesti eurooppalaiset ympäristöjärjestöt ovat suhtautuneet kansalaisaloitemahdollisuuteen hyvin positiivisesti. Ks. *Jans & Scott*, *Journal of Environmental Law*, Vol. 15 (2003), 334.

¹⁶¹ Ks. puheenjohtajavaltio-Irlannin ehdotus CIG 81/04, PRESID 23, liite 6, 16.6.2004.

¹⁶² Ks. perustuslain I-46.2 artikla, jossa todetaan, että jäsenvaltiota edustaa Eurooppa-neuvostossa valtion- tai hallituksen päämies ja neuvostossa hallitus, jotka puolestaan ovat demokratian mukaisessa vastuussa joko kansallisille parlamenteilleen tai kansalaisilleen.

eurooppapäätökseksi lähdetään kolmen jäsenvaltion muodostamasta ryhmäpuheenjohtajuudesta, joka kestää 18 kuukauden ajan kerrallaan.¹⁶³

Demokratiaa voidaan vahvistaa hallitustenvälisyyttä korostavassa mallissa myös parantamalla kansallisten parlamenttien roolia EU:n päätöksenteossa. Se voidaan toteuttaa monin eri tavoin, esimerkiksi kehittämällä kansallisia EU-politiikan valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmiä. Unionitasolla parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia voidaan edistää muun muassa tehostamalla kansallisten parlamenttien tiedonsaantia. Tämän ohella on toisinaan ehdotettu uudistuksia, jotka tähtäävät kansallisten parlamenttien EU-tasoiseen vahvistamiseen. Esimerkiksi konventin puheenjohtajiston ensimmäisessä perustuslakiluonnoksessa (CONV 369/02) lokakuussa 2002 tuotiin esiin mahdollisuus perustaa Euroopan kansojen kongressi. Se kokoontuisi säännöllisin väliajoin keskustelemaan unionin tavoitteista, perussopimusten muutosten hyväksymisestä jne. Tuollainen ehdotus ei saanut selkeää hyväksyntää, joskaan sitä ei suoraan torjuttukaan. Konventin kansallisten parlamenttien asemaa käsitelleen työryhmän mielestä valmistelukunnan oli selvitettävä perusteellisemmin, olisiko unionin merkittävien poliittisten valintojen ja strategian pohtimista varten luotava keskustelufoorumi, johon osallistuisivat sekä jäsenvaltioiden parlamentit että Euroopan parlamentti. Tässä yhteydessä työryhmä pani merkille ajatuksen kansojen kongressista ja katsoi, että valmistelukunnan olisi pohdittava asiaa lisää.¹⁶⁴

Konventin lopullisessa perustuslakiehdotuksessa ei kansojen kongressia enää tunnettu. Sen sijaan kansallisten parlamenttien asemaa pyritään vahvistamaan sitä kautta, että EU:n perustuslakiin ehdotettiin liitettäväksi erillinen pöytäkirja kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa. Tätä perustellaan muun muassa sillä, että jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit valvovat maansa hallituksen toimintaa unioniin liittyvissä kysymyksissä kunkin jäsenmaan valtiösäännön mukaiseen järjestelmään ja käytäntöön kuuluvalla tavalla. Sen takia halutaan kannustaa kansallisia parlamentteja osallistumaan entistä enemmän

¹⁶³ Ks. puheenjohtajavaltio-Irlannin ehdotus CIG 81/04, PRESID 23, 16.6.2004, liite 8 ja CIG 86/04, ADD 2, 25.6.2004 (puheenjohtajuuden hoitamista koskevaa Eurooppa-neuvoston päätöstä koskeva julistus).

¹⁶⁴ Ks. myös *Kansallisten parlamenttien asemaa käsitelleen työryhmä 4:n loppuraportti* (CONV 353/02). Työryhmä korosti, ettei kansallisten parlamenttien aseman parantamisella ole tarkoitus luoda kilpailua kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välille, vaan molemmilla on erityinen tehtävänsä ja ne jakavat yhteisen tavoitteen eli unionin demokraattisen legitiimiyden vahvistamisen.

Vrt. Suomi on suhtautunut kielteisesti kaikkien uusien unionitason toimielinten, myös ns. kansojen kongressin, perustamiseen. Uusien instituutioiden luominen monimutkaistaisi unionin päätöksentekoa ja horjuttaisi toimielinten valtasuhteiden tasapainoa sekä unionin tasolla että kansallisella tasolla. Tarkemmin ks. *Valtioneuvoston EU-sihteeristön muistio konventin kansallisten parlamenttien asemaa käsitelleen työryhmän loppuraportista*, 15.11.2002.

Euroopan unionin toimintaan ja parantaa niiden mahdollisuuksia ilmaista näkemysensä säädösehdotuksista samoin kuin muista niiden kannalta erityisen tärkeiltä vaikuttavista asioista. Pöytäkirjassa ehdotetaan muun muassa parannettavaksi kansallisten parlamenttien tiedonsaantia EU-asioissa. Myös HVK:ssa tällainen pöytäkirja tuli hyväksytyksi.¹⁶⁵

Toisinaan on lähdetty siitä, että demokraattisin vaihtoehto EU:n kehittämisesä olisi liittovaltiomallin loppuun asti toteuttaminen.¹⁶⁶ Lähtökohtana tällöin on ajatus, että EU:n taso on demokratian kannalta vähintään yhtä tärkeä kuin jäsenvaltioiden taso. Samalla olisi toteutettava vallanjako eri valtioelinten kesken. Tämä tarkoittaisi sitä, että komissiolle olisi annettava joka suhteessa toimeenpanoelimen rooli. Samalla ministerineuvoston roolia olisi muutettava ja kehitettävä sitä pikemminkin lainsäädäntöelimeksi parlamentin toisen kamarin suuntaan. Komission poliittista vastuunalaisuutta Euroopan parlamentille olisi myös vahvistettava. Noin pitkälle vietyä liittovaltiomallia ei ole pidetty poliittisesti mahdollisena, vaikka se toteutuessaan turvaisikin nykyistä paremmin demokratian toteutumisen EU:n päätöksenteossa.¹⁶⁷ Sen takia esimerkiksi *Alexander Stubb* tekee eron liittovaltion ja liittovaltiokehityksen välillä.¹⁶⁸ Ne eivät hänen mukaansa ole sama asia, mutta niillä on symbioottinen suhde: ”Voi olla liittovaltiokehitystä ilman liittovaltiota, muttei päinvastoin. Toinen on prosessi ja toinen päämäärä.” EU ei siten ole liittovaltio, vaikka siinä onkin paljon liittovaltion piirteitä. Liittovaltiomallin vahvistaminen on käytännössä ongelmallista muun muassa sen takia, että Eurooppa-tason poliittinen toiminta ei ole lähtenyt käyntiin odotetulla tavalla eivätkä Euroopan parlamentin vaalit ole aidosti eurooppalaiset vaalit, vaan pikemminkin varsin kansalliset muun muassa siitä johtuen, että vaalien ehdokasasettelu on jäsenvaltiokohtaista.

Koska liittovaltion toteuttaminen ei ole poliittisesti realistinen vaihtoehto, on alettu puhua ns. yhteisöllisyydestä EU:n tulevaisuuden mallina. Yhteisömetodi

¹⁶⁵ Ks. CIG 86/04, ADD 1, 28.6.2004. Vrt. Suomen jossain määrin kielteinen suhtautuminen tällaiseen pöytäkirjaan. Suuri valiokunta oli kuitenkin valmis hyväksymään tuollaisen pöytäkirjan mm. sillä ehdolla, että se ei saa missään oloissa vaikuttaa Suomen eduskunnan perustuslaillisia valtaoikeuksia eikä sen tiedonsaantioikeutta heikentävästi (*SuVL 1/2003 vp.*, 8–9). Lopullista perustuslakia tästä näkökulmasta arvioi *Tapio Raunio* (”Two steps forward, one step back? National legislatures in the EU Constitution”).

¹⁶⁶ Selvimmin tähän suuntaista kehitystä ovat mielestäni puoltaneet saksalaiset poliitikot, ks. esim. Saksan liittopresidentin *Johannes Raun* puhe Euroopan parlamentissa, 4.4.2001. Samoin ks. hänen puheensa Berliinissä 16.11.2001, jossa hän hahmottaa selkeästi myös liittovaltio-EU:n hallintamallin (mm. kaksikamarinen parlamentti).

¹⁶⁷ Vrt. myös *Raunio & Tiilikainen*, *Ulkopolitiikka 1/01*, 23, joiden mukaan parlamentarismien toteuttaminen EU:ssa (sen tuottamat enemmistöpäätökset) olisi ristiriidassa unionin vahvojen kansallisten identiteettien varaan rakentuvan monikulttuurisen luonteen kanssa. Lisäksi komission rooli muuttuisi olennaisesti; se ei olisi enää puolueeton EU:n yhteisen edun ajaja.

¹⁶⁸ *Stubb*, HS 15.12.2002: ”Miksi liittovaltio on niin suuri mörkö?”.

ei ole mikään uusi keksintö, vaan se on itse asiassa ollut keskeinen toimintatapa koko Euroopan yhdentymisen historian ajan. Yhteisömetodi voidaan kuitenkin ymmärtää tilanteesta riippuen eri tavoin, eikä ns. puhdas yhteisömetodi ole EU:n ainoa toimintatapa, sillä perussopimuksissa määrätään myös muista päätöksen-tekotavoista eri aloilla. Suomessa valtioneuvoston eduskunnalle 17.1.2003 antamassa selvityksessä tuotiin mielestäni hyvin esiin yhteisöllisen suuntauksen keskeiset piirteet: Se korostaa unionin kaksoisluonnetta jäsenvaltioiden ja kansojen liittona, jossa tasavertaisina lainsäädäntö- ja budjettivallan käyttäjinä toimivat ministerineuvosto ja Euroopan parlamentti. Toimeenpanevana elimenä toimii komissio, joka on poliittisesti vastuullinen sen nimittävälle ministerineuvostolle ja parlamentille. Tässä tulevat myös näkyviin EU:n erikoisuudet oikeudellisesta näkökulmasta asioita tarkasteltaessa: valtioiden välinen yhteistyö viittaa kansainväliseen oikeuteen, kun taas komission poliittisesta vastuunalaisuudesta puhuminen muistuttaa kansallisen valtiosääntöoikeuden mallia.

Koska käsitykset siitä, mihin suuntaan EU:ta tulisi kehittää, vaihtelevat niin suuresti, olisi helpottavaa, jos voitaisiin osoittaa tarkat kriteerit sen suhteen, millä perustein eri jäsenvaltiot ovat valinneet tietyn kehityssuunnan, jonka puolesta ne toimivat. Usein on lähdetty siitä, että jäsenvaltion koolla saattaa olla ratkaiseva merkitys sen suhteen, millaista mallia se haluaa käyttää EU:n kehittämisessä. Hallitustenvälisyyden on usein katsottu suosivan isoja valtioita, mitä seikkaa esimerkiksi Suomen silloinen pääministeri *Lipponen* korosti useassa EU:n tulevaisuutta koskevassa puheenvuorossaan vuosina 2000–2002, ja ne myös tekevät käytännössä keskenään kompromissit. Pieni valtio ei juuri voi painostaa suuria maita itselleen mieluisiin ratkaisuihin uhkaamalla käyttää muutoin veto-oikeuttaan¹⁶⁹, sillä sitä käyttämällä se joutuisi helposti marginaaliin EU:n päätöksenteossa. Koska EU:n uudet jäsenmaat Puolaa lukuun ottamatta ovat pieniä maita, saattavat suuret jäsenvaltiot tässä vaiheessa pyrkiä tietoisesti parantamaan omia asemiaan EU:n päätöksenteossa. Laajentumisen on katsottu vahvistavan etenkin Saksan asemia, koska uudet jäsenvaltiot ovat monessa mielessä – muutoinkin kuin maantieteellisesti – Saksaa lähellä. Siten Saksa voisi valita omat liittolaisensa. Tämän asetelman ja Saksan ja Ranskan mahdollisen liittoutumisen pelättiin leimaavan jo konventin työskentelyä ja viimeistään HVK:ta.¹⁷⁰ Saksan ja Ranskan yhteistyöllä onkin vahva historiallinen perusta,

¹⁶⁹ Myös EU:n perustuslaissa (I-21.4 artikla) lähdetään siitä, että Eurooppa-neuvosto tekee päätöksensä konsensusperiaatteella, jollei perustuslaissa joltain osin toisin määrätä.

¹⁷⁰ Tuota ennustaa kirjassaan ”Perustuslaki. Nyt?” *Esko Seppänen*. ”Liittoutumisista” oli tosin vallalla konventin työskentelyn aikana hyvinkin erilaisia näkemyksiä, vrt. HS 26.2.2002 (”Saksa ja Britannia haluavat EU:n uudeksi johtokaksikoksi”) ja HS 11.11.2002 (”Ranskan ja Saksan akseli toimii taas EU:n moottorina”). Saksan ja Ison-Britannian luulisi lähtökohtaisesti olevan mahdollisimman kaukana toisistaan, koska Iso-Britannia painottaa hallitustenvälisyyttä kuten Ranskan ja Saksa puolestaan on panostanut yhteisöllisyyteen. Em. artikkelissa Saksan ja Ison-

koska molemmat ovat alkuperäisiä jäsenmaita. Toisaalta konventin työskentelyä on kuvattu myös niin, että siellä ei suinkaan ollut havaittavissa niin selviä liittoumia, kuin julkisuudessa on esitetty, vaan suurienkin jäsenmaiden yhteistyökumppanit vaihtelivat aina tilanteen mukaan.¹⁷¹

Jo perustuslaista puhuminen EU:n yhteydessä oli pitkään hyvin ongelmallista, koska joidenkin mielestä perustuslaki itsessään tarkoittaa sitä, että samalla otetaan kantaa liittovaltiomallin puolesta. Tällaisia käsityksiä on esitetty sekä Suomessa että laajemminkin eri EU-maissa.¹⁷² Ns. yhteisömetodin on kuitenkin yleisesti katsottu olevan paras vaihtoehto EU:n kehittämisessä asioita pienten jäsenmaiden kannalta tarkasteltaessa. Yhteisöllisyydessä tärkeänä on pidetty etenkin vahvan komission olemassaoloa, sillä komissio tavoittelee unionin yhteistä etua. Se todetaan nimenomaisesti perustuslain I-26.1 artiklassa.¹⁷³ Komission jäsenet ovat tosin demokraattisesti nimitettyjen ja parlamentaarisisessa vastuussa olevien jäsenvaltioiden hallitusten ehdottamia ja demokraattisesti valitun Euroopan parlamentin hyväksymiä. Komission nykyisessä roolissa ongelmalliseksi on kuitenkin koettu muun muassa se, että sen useat erilaiset roolit (sekä lainvalmistelija, lainsäätäjä, toimeenpanija ja toimeenpanon valvoja), päätöksenteon ei-julkisuus ja poliittisen vastuunalaisuuden (Euroopan parlamentille) puuttuminen ainakin niin pitkälle viedyssä muodossa kuin parlamentarismi EU:n jäsenmaissa tänä päivänä ymmärretään.

Konventin perustuslakiehdotuksessa ei otettu kantaa selvästi sen paremmin hallitustenvälisyyden kuin yhteisöllisyydenkään puolesta, vaan konventin esi-

Britannian lähenemistä perustellaan sillä, että kumpikin maa on hyvin käytännönläheinen, kumpikin haluaa nopeita uudistuksia. Ks. myös Financial Times, 16.1.2003, jossa epäillään itse asiassa Ison-Britannian ajaneen Saksan takaisin ”sänkyyn” Ranskan kanssa. Isoa-Britanniaa pidetään lehden mukaan epäluotettavana kumppanina mm. sen takia että se ei ole edes liittymässä EMU:un lähiaikoina.

¹⁷¹ Näin tilannetta kuvasi omien kokemustensa perusteella konventtiedustaja *Teija Tiilikainen* 10.12.2002 Helsingissä EVA-raportin julkistamistilaisuudessa. Ilmeisesti loppua kohden tilanne kuitenkin muuttui jonkin verran. Vrt. *Esko Antolan* aliokirjoitus, Turun Sanomat, 27.4.2003: ”EU:n pikkuseitsikko joutunut puolustuskannalle.” Hän arvioi, että pienet maat tiivistivät konventissa yhteistyötään liian myöhään, vasta keväällä 2003 puolustaakseen omia etujaan suuria jäsenmaita vastaan. Konventissa syntyneistä liittoumista ks. tarkemmin *Jonsson & Hegeland*, 26–41.

¹⁷² Tämä on käynyt ilmi Suomessakin useassa eduskunnan täysistuntokeskustelussa, ks. esim. 13.11.2002. Ks. myös HS 20.8.2001: ”Eduskunnan enemmistö ei kaipaa EU:lle omaa perustuslakia.” Asiaa perusteltiin mm. siten, että EU:n oma perustuslaki ”haiskahtaa liittovaltiolta”. Vrt. Saksan liittopresidentti *Johannes Raun* puhe Euroopan parlamentissa, 4.4.2001. Vaikka hän kannattaakin Euroopan liittovaltiota, hänen mielestään keskustelussa on syllistytty asioiden yksinkertaistamiseen: ”Euroopan perustuslaki ei ole mikään eurooppalaisen rakennelman loppusalaus, siitä on tultava sen perusta. Euroopan perustuslain pitäisi vahvistaa, ettei Euroopasta tule keskusjohtoinen supervaltio, vaan että rakennamme ’kansallisvaltioiden liittovaltion’. Tiedän, että käsitteet ’perustuslaki’ ja ’liittovaltio’ herättävät Euroopassa epäilyä. Mutta eikö se ole vain käsitteistä kinastelemista?”

¹⁷³ Komission merkitystä pienille jäsenvaltioille korostaa *Antola* (2004), 48–52. Laajemmin ks. *Temple Lang*, Common Market Law Review, Vol. 39 (2002), 315–335.

tykset toimivat kumpaankin suuntaan. Esimerkiksi Eurooppa-neuvoston aseman korostuminen uusine presidentti-instituutioineen vie osin kehitystä hallitusten välisyyden suuntaan, kun taas esimerkiksi lainsäädäntömenettelyihin ehdotetut muutokset ovat omiaan viemään kehitystä toiseen suuntaan Euroopan parlamentin aseman vahvistuessa.¹⁷⁴ HVK:ta silmällä pitäen kunkin jäsenvaltion oli päätettävä, halusiko se ajaa HVK:ssa vain omia tavoitteitaan, vai lähdettiinkö pikemminkin siitä, että ”EU kehittyy vain kompromissien kautta”, kuten Suomessa vieraillut Saksan ulkoministeri *Joschka Fischer* asian ilmaisi vähän ennen HVK:n alkua elokuussa 2003.¹⁷⁵

4.2 JÄSENVALTIOIDEN LINJANVEDOT EU:N PERUSTUSLAISTA

EU:n laajeneminen 1990- ja etenkin 2000-luvulla on välttämättömästi merkinnyt sitä, että joudutaan pohtimaan EU:n instituutioita uudelleen. Entiset selvästi pienempää jäsenmäärää silmällä pitäen laaditut päätöksenteon muodot eivät tunnusta enää oikein toimivan.¹⁷⁶ Niihin olisi varmaan jouduttu tekemään muutoksia ilman nimenomaista perustuslakihankettakin. Asian nyt saamissa juhlavissa puitteissa on ehkä se hyvä puoli, että ne sallivat myös juhlanan tai ainakin periaatteellisen keskustelun jäsenmaissa.

Jäsenmailla oli jo alun perin hyvinkin erilaisia näkemyksiä Euroopan integraatiosta. Osin erilaiset lähtökohdat ovat säilyneet myöhemminkin integraation eri vaiheissa, mutta monia muutoksiakin niissä on toki ajan mittaan tapahtunut. Eri maat ovat kuitenkin pystyneet perustelemaan tapahtuneita muutoksia varsin hyvin myös omista teoreettisista lähtökohdistaan. Oliko se mahdollista perustuslakiprojektissakin, vai oliko jonkun noista maista annettava periksi muille ennen, kuin EU:n oma perustuslaki saatiin aikaan? Toisaalta myös EU:n eri instituutioilla on omat näkemyksensä siitä, mihin suuntaan EU:ta tulisi kehittää. Komissio on luonnollisesti sitä mieltä, että yhteisömetodin tulee olla keskeinen metodi myös tulevaisuudessa EU:ta kehitettäessä, ja Euroopan parlamentti haluaa vastaavasti korostaa omaa asemaansa.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Vrt. myös pääministeri *Vanhasen* keskustelualustus konventin työstä, SF-Klubi, 4.8.2003.

¹⁷⁵ Noin hän lausui Suomen vierailullaan 23.8.2003. Vrt. *Esko Antolan* alikirjoitus ”Eriytyvä uniioni vaatii Suomelta linjamuutosta”, *Turun Sanomat*, 22.8.2003, jossa hän pohti, miten Suomen kannattaa liittyä HVK:ssa saadakseen ajatuksi omia etujaan mahdollisimman hyvin.

¹⁷⁶ Tarvetta laajaan institutionaaliseen reformiin korostaa myös *Olsen*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 (2002), 582–584. Samoin ks. *Stubb*, HS 4.5.2003: ”Miten valta pitäisi jakaa EU:ssa?”

¹⁷⁷ Ks. *Euroopan uniioni – Rauha, vapaus ja yhteisvastuu*: Komission tiedonanto toimielinrakenteesta, KOM (2002) 728 lopullinen, 4.12.2002 (julkaistu myös konventin asiakirjana: CONV 448/

Käsittelen seuraavaksi kolmen varsin erilaisen jäsenmaan – Saksan, Ranskan ja Ison-Britannian – näkemyksiä EU:n perustuslakihankkeesta ja yleisemminkin EU:n tulevaisuudesta. Missä määrin niiden oma valtiollinen malli on ollut vaikuttamassa siihen, mihin suuntaan ne haluavat EU:ta kehittää? Saksan on katsottu olevan erityisen tärkeässä asemassa EU:n tulevaisuutta koskevissa pohdintoissa sen liittovaltiorakenteesta saatujen kokemusten perusteella. Tämän lisäksi pyrin arvioimaan EU:n perustuslakikehitystä myös Suomen kannalta; miten se sopii Suomen uuden perustuslain lähtökohtiin. Tässä analyysissä tulevat esille myös Suomen valtiosääntöhistorian omat erikoisuudet. Ovatko ne yhä vaikuttamassa Suomen integraatiokannanottoihin? Toisaalta joudutaan pohtimaan myös sitä, onko eduskunnan aseman vahvistamispyrkimyksellä tai vastaavasti presidentin valtaoikeuksien heikentämisellä enää EU-aikana samaa merkitystä kuin sillä olisi ollut aiemmin. Edelleen voidaan kysyä, riittääkö 2000-luvun vaihteesta toteutetun perustuslakiuudistuksen ansioksi siirtyminen presidenttivaltaisuuksista parlamentarismiin, kuten Suomessa asia on pääsääntöisesti ymmärretty, vai olisiko tullut kiinnittää enemmän huomiota maamme uudenlaisen kansainvälisen aseman edellyttämiin valtiosääntömuutoksiin.

Kunkin jäsenmaan sisällä esiintyy myös erilaisia käsityksiä siitä, mihin suuntaan EU:ta olisi kehitettävä. Pyrin kuitenkin hakemaan lähinnä vain eri jäsenmaiden enemmän tai vähemmän virallisia kannanottoja (= eri maiden hallitusten edustajien tai esimerkiksi eduskunnan valiokuntien kannanottoja) analyysini pohjaksi.¹⁷⁸ Niiden rinnalla viitataan toki valtavirrasta poikkeaviinkin näkemyksiin, koska tuollaisten eriävien mielipiteiden avulla voidaan toisinaan tuoda esiin jotain hyvinkin paljastavaa myös ns. virallisesta kannasta.

4.2.1 Historiaan pohjautuvista lähtökohdista

Lähden liikkeelle siitä olettamuksesta, että eri maiden EU:n tulevaisuutta koskevat kannanotot heijastavat paljon myös kunkin maan omaa valtiokäsitystä ja historiaa. Jäsenvaltioiden historiallisissa taustoissa olevat erot tulivat erityisen hyvin esiin siinä vaiheessa, kun integraatio oli vasta aivan alkutekijöissään.¹⁷⁹

02). Myös Euroopan parlamentissa otettiin kantaa uudistushankkeisiin. Esim. 320 MEP:iä allekirjoitti 16.1.2003 vetoomuksen, jossa he vaativat, että Euroopan parlamentin tulisi saada valita komission puheenjohtaja.

¹⁷⁸ Pääsääntöisesti en siis käytä konventin jäsenten kannanottoja, koska siellä kukin lähtökohtaisesti edusti vain itseään – ei eduskuntaa tai hallitusta. Toisaalta esim. Saksan ulkoministeri *Fischer* oli myös konventin jäsen v. 2002 lopusta alkaen, mikä seikka ei kuitenkaan estä minua viittaamasta hänen ulkoministerinä esittämiinsä kantoihin.

¹⁷⁹ Tarkemmin eri jäsenmaiden poliittisia kulttuureja ja traditioita käsittelee *Tiilikainen* kirjassaan ”Europe and Finland: Defining the Political Identity of Finland in Western Europe”. Hän puhuu

Tällaisessa laaja-alaisessa tarkastelussa ei vaille huomiota jää sekään, miten eri maissa uusi eurooppalainen identiteetti sopeutuu yhteen kansallisten identiteettien kanssa. Kuten *Thomas Risse* toteaa, yhteisen eurooppalaisen identiteetin syntymistä ei perussopimuksissa sinänsä edellytetä, mutta on selvää, että EU:n kehittyminen ei voi olla vaikuttamatta siihen, miten yksilöt ymmärtävät itsensä ja kansallisvaltionsa. Onko tässä ilmennyt ristiriitoja: joutuuko jompikumpi identiteeteistä alistumaan toisen edessä vai miten niiden rinnakkainolo käytännössä sujuu? Sekä Ranskasta, Saksasta että myös Isosta-Britanniasta löytyy erilaisia ratkaisuja tuohon kysymykseen.¹⁸⁰ Tuollaisen taustatiedon avulla pystytään myös ehkä selittämään – tai ainakin ymmärtämään – maiden käyttäytymistä EU:n perustuslakia valmistelleessa konventissa ja myöhemmin HVK:ssa. Vaikkei noin ehkä pystytäkään selittämään mitään konkreettisia ratkaisuja, niin ainakin yleisempiä linjanvetoja se auttaa tekemään.

Iso-Britannia on pitänyt tiiviisti kiinni kansallisvaltioajuksesta ja kansallisesta identiteetistä (brittiläisyys ymmärrettynä nimenomaan ”englantilaisuudeksi”) ja on siten suhtautunut kielteisesti siihen, että EU:sta kehitettäisiin liittovaltio tai ylipäätään ylikansallisia toimielimiä vahvistettaisiin. Hallitustenvälinen yhteistyö riittää sille hyvin.¹⁸¹ Brittien perinteistä kielteistä suhtautumista EU:n liittovaltiokehitykseen kuvastaa hyvin nykyisen pääministerin, työväenpuoluetta edustavan *Tony Blairin* usein siteerattu lausuma, jonka mukaan EU:sta tulee kehittää supervalta (”superpower”), muttei supervaltiota (”superstate”).

Ison-Britannian suhtautumistapa eurooppalaiseen yhteistyöhön ei siten ole pohjimmiltaan muuttunut mitenkään sitten 1950-luvun, jolloin Iso-Britannia jäi Manner-Euroopassa käynnistyneen Euroopan integraation ulkopuolelle. Se ei halunnut silloin läheisempiin liittosuhteisiin muitten Euroopan valtioiden kanssa (”we are with them, but not of them”, kuten brittisanonta kuuluu).¹⁸² Vaikka Isosta-Britanniasta tulikin EU:n jäsen 1970-luvun alussa, vallitsee siellä yhä

kolmesta eri traditiosta: 1) individualistinen (Iso-Britannia), 2) absoluuttisen valtion traditio (Saksa) ja 3) republikaaninen traditio (Ranska). Nämä erot eivät voineet olla vaikuttamatta valtioiden kannanottoihin integraation alkuvaiheissa eikä myöhemminkään (esim. pohdittaessa, miten EU:n demokraattisuutta voidaan vahvistaa). Kaikessa EU:n uudistustyössä joudutaan tekemään kompromisseja noiden kolmen poliittisen tradition välillä.

¹⁸⁰ Analyysini perustuu tältä osin lähinnä seuraaviin lähteisiin: *Risse* (2001), 198–216, *Marcussen et al.*, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6 (1999), 614–633, *Grémion*, 46–59 ja *Hoffmann* (2001), 60–65.

¹⁸¹ Tarkemmin ks. *Risse* (2001), 204–206.

¹⁸² Ison-Britannian motiiveja jäädä Länsi-Euroopan integraation ulkopuolelle 1950-l. alussa kuvaa osuvasti muistelmateoksessaan *Jean Monnet*, ks. esim. s. 374–375, 416–422 (”emme hyväksy minkäänlaisia ylikansallisten organisaatioiden asettamia hallintoelimiä”). Pääministeri *Winston Churchill* totesi tuolloin: ”We have our own Commonwealth and Empire.” Sen sijaan tänä päivänä brittiläinen kansainyhteisö on enemmänkin muodollisuus kuin todellinen valtatekijä.

vahva kansallisvaltioidentiteetti, joka pitää yhä muuta Eurooppaa ”toisena”.¹⁸³ Tilanne on lähtökohtaisesti ollut paljolti samanlainen siitä riippumatta, onko hallitusvastuussa ollut konservatiivinen puolue vai työväenpuolue, vaikka kummassakin puolueessa on myös ääriryhmiä, jotka vastustavat kaikkea, mikä tähtää integraation tiivistymiseen ja vaativat jopa maan eroamista EU:n jäsenyydestä. *Margaret Thatcherin* konservatiivihallituksen aikana 1980-luvulla Iso-Britannia oli EU:ssa lähes jatkuvassa oppositioasemassa estäen miltei kaiken sosiaalipoliittisen lainsäädännön hyväksytyksi tulemisen. Vaikka Blairin kaudella perussuhtautuminen EU:hun on paljolti pysynyt ennallaan, tiettyä muutosta on kuitenkin ajan mittaan tapahtunut, eikä Iso-Britannia ole enää ollut jarruttamassa EU:n kehitystä entiseen tapaan. Blair on päinvastoin pyrkinyt vahvistamaan Ison-Britannian asemaa EU:n sisällä onnistuenkin siinä suhteellisen hyvin aina Irakin sodan vuonna 2003 EU:ssa aikaansaamiin erimielisyyksiin ja siitä seuranneeseen Ison-Britannian tietynasteiseen eristyneisyyteen.¹⁸⁴

Edellä kuvatunlaista suhtautumista EU:hun on perusteltu siten, että brittiläisen ajattelutavan mukaan parlamentti ja kruunu (kuningas/kuningatar) muodostavat olennaisen osan kansallisesta identiteetistä, ja niiden katsotaan olevan uhattuina Euroopan integraation myötä. Sisäinen suvereenisuus liitetään parlamenttiin ja ulkoinen ”kruunuun”. Suvereenisuuden siirtäminen parlamentilta EU:lle merkitsee näistä lähtökohdista katsottuna puuttumista parlamentin suvereenisuuteen rikkoen samalla pitkää traditiota ja loukaten myös traditionaalisia demokratian vaatimuksia.¹⁸⁵ Tietenkin noissa opeissa on myöhemmin tapahtunut monia muutoksia, jotka ovat olleet tarpeen maan sopeutumiseksi EU-jäsenyyteen. Suvereenisuuden käsite on saanut samalla uudenlaisia vivahteita.

Saksan tilanne sitä vastoin oli täysin toinen 1950-luvulla, jolloin ensimmäiset askeleet kohti Euroopan integraatiota otettiin.¹⁸⁶ Hävityn toisen maailmansodan

¹⁸³ Ison-Britannian vahvasti nationalismia ja parlamentarismia painottavista lähtökohdista, jotka tulevat esiin myös sen suhtautumisessa Euroopan integraatioon, ks. *Vernon Bogdanorin* kirjoitus ”Europa klyvs efter Sveriges nej”, *Dagens Nyheter*, 26.9.2003. Nuo lähtökohdat eivät olleet vakavasti uhattuina kertaakaan 1900-luvulla.

¹⁸⁴ *Blairin* aktiivisista pyrkimyksistä Iso-Britannian aseman vahvistamiseksi EU:ssa ja toisaalta, mihin tilanteeseen hän oli joutunut v. 2003–2004 Irakin tapahtumien vuoksi, ks. *The Independent*, 25.3.2004 ja 27.3.2004 samoin kuin *The Times*, 25.3.2004 ja 26.3.2004. Blairin EU-politiikasta ks. myös *Seldon*, 315–332, 648–655 ja ks. myös *Lord Haskins*: ”Britain and Europe, yet another moment of truth”, *The Federal Trust, European Essay*, No. 27, 2003.

¹⁸⁵ Tällaisista lähtökohdista ja niissä tapahtuneista muutoksista ks. *Loveland*, 663–688. Tuollainen argumentaatio nousi Isossa-Britanniassa uudelleen esille sen jälkeen, kun pääministeri *Blair* oli maaliskuussa 2004 pidetyssä huippukokouksessa ilmoittanut kannattavansa EU:n perustuslain mahdollisimman nopeaa hyväksymistä. Ks. esim. *The Times*, 27.3.2004 ja *The Daily Telegraph*, 27.3.2004.

¹⁸⁶ *Risse* (2001), 206, kuvaa Ison-Britannian ja Saksan välistä eroa seuraavasti: ”Britain is a case of strong incompatibility between Europe and the nation-state, while Europe resonates well with contemporary nation-state identity.”

jälkeen kansallisvaltioaate ei ollut siellä voimissaan, eikä Saksassa myöskään korostettu erityisen vahvasti kansallista identiteettiä. Sen sijaan pidettiin hyvänä asiana, että uusi ”eurooppalainen” Saksa uusine identiteetteineen oli päässyt voitolle natsi-Saksan kansallisen identiteetin jälkeen.¹⁸⁷ Tästä syystä Saksassa on koko ajan suhtauduttu varsin innostuneesti Euroopan integraatioon ja myös kannatettu sen jatkuvaa tiivistymistä. Sama linja on jatkunut aina 1950-luvulta 2000-luvulle asti siitä riippumatta, mikä puolue on kulloinkin ollut vallassa, eikä Saksojen yhdistyminen runsas kymmenen vuotta sitten vaikuttanut asiaan millään tavoin. Aina ensimmäisen liittokanslerin (*Konrad Adenauer*) ajoista lähtien Euroopan yhdentymisen on katsottu olevan Saksassa paras tae sitä vastaan, ettei nationalismi pääsisi uudelleen valtaan tunnettuine tuhoisine seurauksineen. Viimeistään 1960-luvulta lähtien Saksan tärkeimpien puolueiden kesken on vallinnut federalistinen konsensus; tavoitteena on puhuttu jopa Euroopan Yhdysvaltojen muodostamisesta. Poliitikkojen suhtautumista on ollut ohjaamassa ajatus, että Saksa hyötyy eniten sekä taloudellisesti että poliittisesti sitomalla itsensä eurooppalaisiin instituutioihin.

Ranskassa sen sijaan tilanne on toinen, vaikka siellä tunnustettiin hyvin pian toisen maailmansodan jälkeen, että yhteistyötä Saksan kanssa tarvitaan, jotteivät toisen maailmansodan aikaiset tapahtumat pääsisi toistumaan. Poliittisen eliitin keskuudessa ei kuitenkaan vielä 1950-luvulla vallinnut yksimielisyyttä siitä, että Euroopan integraatio olisi ratkaisu Saksan aiheuttamiin ongelmiin. Viidennen tasavallan synnyn myötä vuonna 1958 valtaan päässyt *Charles de Gaulle* rekonstruoi ranskalaisen kansallisvaltioidentiteetin ja onnistui yhdistämään syvästi jakautuneen kansan Ranskan keskeistä roolia maailmassa korostavan visionsa ympärille. Yhdistämällä historiallisia myyttejä hän loi käsityksen Ranskan kansallisvaltiosta, jolla on erityinen historiallinen tehtävä: levittää valistuksen ja Ranskan vallankumouksen universaaleja arvoja. Presidentti de Gaullen Euroopan integraatiota koskevat ajatukset olivat kaukana federalistisista ajatuksista. Hänen presidenttikaudelleen oli leimallista pikemminkin taistelu ”kansallisvaltioiden Euroopasta” (*l’Europe des nations*). Euroopan yhdentyminen hyväksyttiin, kunhan vain Ranskan erityislaatuinen kansallisvaltio säilyy ennallaan.

De Gaullen seuraajat omaksuivat kuitenkin aktiivisemman Eurooppa-politiikan, ja oli oleva vain ajan kysymys, koska Euroopan integraation edetessä jouduttaisiin ristiriitaan edellä kuvatun kansallisvaltioidentiteetin kanssa. Siihen tilanteeseen jouduttiin viimeistään sosialistisen presidentin *Francois Mitterrandin* kaudella 1980-luvulla, kun hänen puolueensa kannatti federalistista Eurooppaa.

¹⁸⁷ Tilanteeseen sopi hyvin *Thomas Mannin* luoma lause: ”Emme halua saksalaista Eurooppaa, vaan eurooppalaisen Saksan.” Ks. myös *Tiilikainen* (1998), 75–79, jossa hän myös selittää saksalaista valtiokäsitystä (etenkin 1800-luvulla) ja miten sitä oli muutettava toisen maailmansodan jälkeen. Kansainvälisen yhteistyön tarvetta perusteltiin tuolloin realismiin vetoamalla.

Kun Midderrandin ajama talouspolitiikka oli johtamassa siihen, että häntä ei enää valittaisi Ranskan johtoon, oli hänen siinä tilanteessa valittava oman puolueensa ja eurooppalaisten tavoitteiden välillä, ja hän päätyi jälkimmäiseen vaihtoehtoon. Hän pyrki rekonstruoimaan ranskalaisen kansallisvaltioidentiteetin ja korosti, että Euroopan tulevaisuus oli löydettävissä Euroopasta (”Ranska on isänmaamme, Eurooppa on tulevaisuutemme”). Alettiin luoda visiota ”eurooppalaisesta Ranskasta”, johon kuului eräänlainen missio levittää ranskalaista kulttuuria muuallekin Eurooppaan.

1980-luvulta lähtien ranskalainen poliittinen eliitti on alkanut puhua yleisemminkin myös eurooppalaisista, ei enää tiukasti ranskalaisista erityispiirteistä. Tällöin on kiinnitetty huomiota siihen, että samoja vallankumouksen arvoja kunnioidetaan nykyään myös muualla Euroopassa, jonne ne ovat siirtyneet Euroopan ensimmäisestä valtiosta, Ranskasta, ja ne muodostavat myös Euroopan yhdentymisen perustan. Eurooppalaisuus ja ranskalaisuus eivät siten ole enää keskenään kilpailevia identiteettejä, vaan pikemminkin ranskalaiset puhuvat mielellään tietyntyyppisestä Eurooppa-visiosta, jolla on ”ranskalaiset värit”.

Ranskan tilanne on siten ollut monimutkaisempi kuin Saksan tai Ison-Britannian, sillä Ranskassa kansallisvaltioidentiteetti oli varsin kiistelty sekä 1950- että myös 1980-luvulla ja osin myös vielä 1990-luvun alussa. Sen jälkeisestä tilanteesta voitaisiin ehkä todeta, että sen jälkeen kun ihmisoikeuksien suojaaminen on yhä selvemmin myös osa EU:n toimintaa, voi Ranskakin ehkä hyväksyä myös EU:n yhteisöllisyyden – ei enää pelkästään hallitustenvälistä toimintaa. Vaikka Ranskan eurooppalaistuminen tapahtui eri kautta ja hitaammin kuin Saksassa, on noilla kahdella maalla ehkä tänä päivänä kuitenkin paremmat mahdollisuudet yhteistyöhön EU:n puitteissa kuin koskaan aiemmin.¹⁸⁸

Paitsi että pyritään löytämään jäsenvaltioiden väliltä eroja niiden suhtautumisessa Euroopan integraatioon tutkimalla niiden suhtautumista EU:n kehittämismallivaihtoehtoihin, samaa asiaa voidaan lähestyä myös siltä kannalta, miten ns. eurooppalaistuminen on vaikuttanut kyseisten valtioiden sisällä: poliittisiin ja hallinnollisiin instituutioihin ja siten myös valtiosääntöön. Kyse on siitä, millaisin käytännöllisin järjestelyin on eri jäsenmaissa hoidettu integraation poliittinen puoli. Siinä mailla ei ole ollut varaa olla yhtä ehdottomia, vaan on jouduttu sovitteluun kansallisten ja ”eurooppalaisten” vaatimusten välillä. Tuo prosessi muodostui kaikkialla pohjimmiltaan oikeudelliseksi, ja poliitikot joutuivat

¹⁸⁸ Vrt. miten *Risse* (2001), 216, kuvaa noissa kolmessa maassa tapahtunutta muutosta: ”Supranationalism remains largely incompatible with deeply entrenched notions of Englishness and concepts of British sovereignty. In contrast, the emergence of a European polity reinforced and strengthened the German postwar Europeaness. Finally, Europeanization gradually contributed to changing the French nation-state identity. Frenchness and Europeaness are not longer incompatible.”

paljolti tyytymään tuomioistuinten omaksumiin kantoihin, mikä itse asiassa saattoi loppujen lopuksi olla heille huojentavaa vastuun siirtyessä jollekulle muulle. Kaikissa maissa ei oikeudellista hyväksyntää kaikelle EU:ssa tapahtuneelle kehitykselle saatu aivan välittömästi, vaan siitä saattoi muodostua pitkäkin prosessi, mutta voidaan perustellusti sanoa, että EU lopulta voitti kansallisen vastarinnan tuossakin mielessä.

Tällaiseen tilanteeseen jouduttiin paljon sen tähden, että EU:n kehitys etenkin 1960- ja 1970-luvuilla tapahtui monessa suhteessa EY:n tuomioistuimen aktiivisin toimin. Silloin luotiin muun muassa EY:n oikeuden etusijaperiaate ja ns. ”direct effect” -oppi. Ilman noiden kahden periaatteen omaksumista meillä tuskin olisi nykyisen tyyppistä EU:ta. Tuomioistuin joutui tuohon tilanteeseen paljon sen tähden, että jäsenvaltiot olivat tuohon aikaan kykenemättömiä viemään integraatiota eteenpäin.¹⁸⁹ Voidaan vahvasti epäillä, olisiko edellä mainittuja periaatteita koskaan vahvistettu pelkästään jäsenvaltioiden toimin, perussopimuksia muuttamalla. Tosin uuteen EU:n perustuslakiin otettiin vihdoin 2000-luvulla konventin ehdotuksen mukaisesti nimenomainen maininta EY:n oikeuden etusijasta.

Etenkin Ison-Britannian osalta integraation oikeudelliset vaikutukset ovat nähtävissä äärimmäisen selvästi, sillä siellä Euroopan integraatioon mukaan meneminen 1970-luvulla – ja ottaen huomioon myös integraation myöhemmät vaiheet – on merkinnyt käytännössä sitä, että siellä on jouduttu tarkistamaan monia perinteisiä oikeudellisia doktriineja. Parlamentin suvereenisuus ei voi enää olla Isossa-Britanniassa samalla tavoin itsestään selvästi koko valtiollisen järjestelmän perustana, kuin se on ainakin 1990-luvulle asti ollut, vaan sielläkin on jouduttu tunnustamaan muun muassa EY:n oikeuden etusijaperiaate. Myös Saksassa ja Ranskassa vastaavanlainen vaikutus on nähtävissä, muttei välttämättä kovin suoraviivaisena, sillä niissä tuomioistuimet eivät välttämättä ole olleet yhtä valmiita ja yhtä nopeita kuin poliitikot hyväksymään EU:n kehityksen mukanaan tuomia muutoksia valtiolliseen järjestykseen. Etenkin Saksassa on ollut tässä suhteessa lähes jatkuva jännite tuomioistuimen ja poliittisten päätöksentekijöiden välillä (ks. erityisesti valtiosääntötuomioistuimen ns. *Maastricht*-päätös vuodelta 1993). Ranskakin on joutunut vähitellen luopumaan republikanismin keskeisistä periaatteista, muun muassa siitä, että lainsäätäjän vallalle ei ole olemassa mitään sisällöllisiä rajoituksia. de Gaullen perustuslailla vuonna 1958 luodun perustuslakineuvoston (”Conseil Constitutionnel”) avulla perustuslain valvonnan oli tarkoitus pysyä viime kädessä presidentin kontrollissa, koska ei luotettu tuomioistuihin perustuslakikontrollin suorittajina. Tämä suhtautumis-

¹⁸⁹ Tätä korostaa mm. *Hine*, 134–135. Hänen mukaan EY:n tuomioistuinta tässä auttoivat sekä komissio että myös kansalliset tuomioistuimet.

tapa heijastui myös siihen, miten Ranska suhtautui Euroopan integraatioon. Toisaalta se oli käynnistämässä integraatiota, mutta toisaalta se kuitenkin suhtautui epäilevästi kaikkiin ylikansallisiin elimiin, koska pelkäsi kontrollivallan niiden myötä päätyvän kansallisvaltion ulkopuolelle. Se ei kuitenkaan pystynyt EY:n oikeuden ylikansallisia piirteitä kokonaan estämään, ja ajan myötä myös ranskalaiset tuomioistuimet ottivat itselleen vallan tutkia ensin lakien perustuslainmukaisuutta ja myöhemmin myös lakien EY-oikeuden mukaisuutta.¹⁹⁰

Tuollainen kehitys on kuitenkin ollut ilmeisen välttämätön, jotta ylipäättään oltaisiin nykyisessä tilanteessa: sekä Saksa, Ranska että Iso-Britannia yhdessä valmistelemassa EU:lle omaa perustuslakia ja pääosin vielä varsin hyvässä yhteishengessä. Vasta tällaisessa historiallisessa perspektiivissä pystytään itse asiassa näkemään muutoksen koko laajuus. Heti 1950-luvun alussa – tai edes 1970-luvun alussa – tuollainen hanke ei olisi missään tapauksessa onnistunut, vaikkei sille vielä silloin ollut samanlaista tarvetakaan. Niin kaukana nuo maat silloin olivat toisistaan suhtautumisessaan Euroopan integraation, ja ennen kaikkea sen institutionaalisiin muotoihin.

4.2.2 Valtioiden erilaisista ryhmittelyistä

EU:n jäsenvaltioita voidaan ryhmitellä usealla eri tavalla, mutta yksityiskohtaisempaan tarkasteluun mukaan otettavia valtioita valitessani lähtökohtana minulla on ollut ajatus perustaa tutkimus tältä osin niiden jäsenvaltioiden varaan, jotka ovat eräässä mielessä kauimpana toisistaan sen suhteen, mihin suuntaan Euroopan unionia tulisi niiden mielestä kehittää. Näin voidaan sanoa siitä huolimatta, että mukaan ottamani maat ovat kaikki suuria jäsenmaita, eivät sen sijaan kaikki alkuperäisiä perustajajäseniä. Pelkkä jaottelu suuriin ja pieniin jäsenvaltioihin ei riitä, sillä se ei ole itsestään selvyys eikä kerro koko totuutta asiasta.¹⁹¹ Sen takia tarvitaan moni-ilmeisempää analyysiä ja muun muassa historiallisten tekijöiden huomioonottamista. Vaikuttaa tosin siltä, että loppujen lopuksi suurilla valtioilla oli kuitenkin konventissa eniten yhteisiä intressejä ja ne olivat jopa valmiita luopumaan monista omista perinteisistä käsityksistään saadakseen hyväksytyksi sellaisen perustuslain, joka lopulta hyödyttää eniten juuri suuria jäsenvaltioita.

EU:n jäsenvaltioiden ryhmitteleminen on varsin ongelmallista, sillä esimerkiksi pieniksi valtioiksi luettavia Pohjoismaita ei ole mahdollista ottaa tarkastelussa yhdeksi yhtenäiseksi ryhmäkseen, koska jo Suomen ja Ruotsin politiikoissa on osin erittäin suuriakin eroja. Suomi on sitä paitsi ainakin toistaiseksi Poh-

¹⁹⁰ Ks. *Hoffmann* (2001), 62.

¹⁹¹ Ks. esim. Suomen ent. EU-suurlähettilään *Antti Satulin* haastattelu Suomen Kuvalehdessä, 17.1.2003. Hänen mielestään rintamalinjat eivät yleensä perustu maiden kokoon vaan kunkin maan kansallisiin etuihin.

joismaista ainoa EMU-maa. Ruotsi on tukenut melko selkeästi hallitustenvälisyyttä, kun taas Suomi on pääsääntöisesti kannattanut Saksan tapaan ns. yhteisöllisyyttä EU:n kehittämisen suuntana¹⁹², vaikka mielipide-eroja löytyy toki meiltäkin.¹⁹³ Sen sijaan esimerkiksi Benelux-maat muodostavat suhteellisen yhtenäisen ryhmän. Ne ovat kaikki pieniä maita ja myös alkuperäisiä jäsenmaita. Ne ovat esiintyneet myös EU:n tulevaisuuskeskustelussa yhtenäisenä ryhmänä (ks. *Memorandum of the Benelux: A balanced institutional framework for an enlarged, more effective and more transparent Union*, 4.12.2002). Niitä kaikkia voidaan luonnehtia hyvin liittovaltiomyönteisiksi, mikä varmaan selittyy paljolti selittyä niiden koolla, mutta myös niitten yhteisellä integraatiohistorialla.¹⁹⁴

Saksa ja Ranska EU:n vanhoina jäseninä ovat monessa suhteessa erikoisasemassa EU:n kehittämisessä. Ne ovat molemmat suuria valtioita, ja niillä näyttäisi olevan myös paljon yhteisiä intressejä. Iso-Britannia, josta sen sijaan tuli EU:n jäsen vasta 1970-luvulla, ei ole koskaan saavuttanut samanlaista asemaa. Ranskalle EU on aina ollut Ranskan oikean tai kuvitellun suuruuden välikappale, ja se on käyttänyt Euroopan yhdentymistä hyväkseen etevän – ja usein röyhkeänkin – politiikan avulla.¹⁹⁵ Sen takia Ranska ei pitkään aikaan halunnut Isoa-Britanniaa jäseneksi. Britannian jäsenyys voisi vahingoittaa Ranskan valta-asemaa, ajatteli Ranskan pitkäaikainen presidentti Charles de Gaulle, joka esti Ison-Britannian jäsenyyden koko presidenttikautensa ajan.

Edellä esitetyin perustein Ranska on kannattanut hallitustenvälisyyttä EU:n kehittämisen lähtökohtana, kun taas Saksa on kannattanut enemmänkin yhteisöllisyyttä. Siitä huolimatta ne ovat usein olleet ratkaisevassa asemassa kompromissien aikaansaamisessa, ja usein on arvosteltu sitä, että Ranska ja Saksa ovat sopineet keskenään etukäteen EU:ssa päätettävistä asioista. Sen sijaan Iso-Britannia on pysynyt hyvin tiiviisti hallitustenvälisyyden kannalla. Saksassakin on tosin esiintynyt hieman erilaisia painotuksia; esimerkiksi vihreitä edustava ulkoministeri *Joschka Fischer* on ainakin jossain vaiheessa kannattanut jopa pitkälle

¹⁹² Ks. esim. HS 25.8.2001: ”Suomi yksi suopeimmista liittovaltiolle”. Tuolloin lähtökohtana on vain kahtiajako: hallitustenvälisyys – vahva komissio ja jälkimmäinen tulkitaan ”liittovaltiomalliksi”. Suomen ja Ruotsin välisiä linjajeroja EU:n peruskysymyksissä korostaa myös puhemies *Lipponen* kolumnissaan ”Maaotteluhenkeä”, Turun Sanomat, 8.4.2004. Ruotsalaisesta mielipideilmastosta ks. myös Dagens Nyheter, 18.6.2004, Pääkirjoitus: ”Paus i Europabygget.”

¹⁹³ Ks. pääministeri *Lipponen* kirjoitus ”Hallitustenvälisyys syö pienten maiden asemaa EU:ssa”, HS 19.4.2001 ja vrt. presidentti *Mauno Koiviston* näkemys asiasta, HS 29.11.2002. Hän sanoo olevansa ”levollisemmalla mielellä, jos hallitustenvälinen taso on se, joka ratkaisee suurimmat kysymykset”. Vrt. myös MTV3:n uutisten kansanedustajille 8.12.2002 tekemän kyselyn tulokset. Niiden mukaan kansanedustajista 39 % tuki pääministeri *Lipponen* linjaa vahvasta komissiosta, kun taas 51 % kansanedustajista oli valmiita vahvistamaan hallitusten välistä yhteistyötä.

¹⁹⁴ EU:n jäsenmaitten suhtautumisesta liittovaltiokehitykseen ks. asiaa koskeva kuvio, HS 25.8.2001 (liittovaltiomyönteiset: Suomi, Belgia, Hollanti, Luxemburg, Italia).

¹⁹⁵ Noin Ranskan toimia tulkitsee *Rautio*, 26–27.

menevää liittovaltiomallia, mutta kun konventin ranskalainen puheenjohtaja esitti lokakuussa 2002 ensimmäistä EU:n perustuslakiluonnosta esitellessään monia varsin selvästi hallitustenvälisyyttä tukevia kannanottoja (esimerkiksi kansojen kongressi), saivat ne ainakin osin tukea myös Saksan konventtiedustaja Fischeriltä, tosin sillä varauksella, että tuon uuden elimen avulla vahvistettaisiin ministerineuvoston demokraattista valvontaa. Hän korosti myös, että tuollainen uusi elin ei kuitenkaan saisi heikentää Euroopan parlamentin asemaa, eikä sillä saisi olla valtaa komission puheenjohtajaa valittaessa.¹⁹⁶

Mitä pitemmälle konventin työskentely eteni, sitä selvemmältä näytti, että Saksa ja Ranska pyrkivät sopimaan keskeisistä asioista keskenään etukäteen. Juuri ennen kuin konventin oli määrä aloittaa instituutioita koskeva keskustelu tammikuussa 2003, Ranskan presidentti ja Saksan liittokansleri sopivat ajavansa kahden johtajan mallia EU:hun: EU:ta johtaisivat komission puheenjohtaja ja Eurooppa-neuvoston keskuudestaan kahdeksi ja puoleksi vuodeksi kerrallaan valitsema puheenjohtaja (= presidentti). Komission puheenjohtajan valitsisi Euroopan parlamentti, minkä jälkeen Eurooppa-neuvosto hyväksyisi valinnan määränemmistöllä. Lisäksi he ehdottivat, että kansalliset parlamentit tulisi kytkeä paremmin mukaan EU:ssa tehtävien päätösten valmisteluun ja valvontaan. Kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin yhteistyöfoorumiksi ehdotettiin vuosittain kokoontuvaa keskustelufoorumia, kongressia, joka ei kuitenkaan olisi unionin toimielin.¹⁹⁷ Tällaista ratkaisua voidaan pitää melkoisena kompromissina Ranskan perinteisesti ajaman hallitustenvälisyyden ja Saksan kannattaman vahvan komission välillä. Ongelmallista asiassa on muun muassa se, kenelle valittava presidentti olisi poliittisessa vastuussa. Presidentti valittaisiin suljettujen ovien takana Eurooppa-neuvostossa, mikä ratkaisu tuskin olisi omiaan vahvistamaan kansalaisten uskoa EU:n järjestelmän demokraattiseen legitimitettiin.¹⁹⁸

Iso-Britannia suhtautui alun perin varsin kielteisesti koko perustuslakihankkeeseen, mutta sen suhtautumistavassa on sittemmin tapahtunut muutos. Iso-Britannia torjuu kuitenkin selkeästi EU:n liittovaltiomallin ja korostaa pikem-

¹⁹⁶ Ks. tarkemmin Euroopan parlamentille jaettu asiakirja: *Background Information: 29-10-2002: Plenary sessions of 28 and 29 October*, s. 4. Ks. konventin asiasta käymästä keskustelusta myös *Muistio täysistunnosta – Bryssel, 28. ja 29.10.2002* (CONV 378/02).

¹⁹⁷ Ks. ranskalais-saksalainen ehdotus EU:n instituutioita koskevaksi uudistukseksi: *Contribution Franco-Allemande A la Convention Europeenne sur L'Architecture Institutionnelle de l'Union, Paris et Berlin, le 15 Janvier 2002*.

¹⁹⁸ Ks. *Schröderin ja Chiracin* (erilliset) kirjoitukset, *Berliner Zeitung*, 22.1.2003; he perustelevat ehdotustaan ”eurooppalaisten yhteisellä edulla”. Muutoin saksalaisessa lehdistössä suhtauduttiin ehdotukseen tuoreeltaan kriittisesti; sen katsottiin vain syventävän ristiriitaa hallitustenvälisyyden ja vahvaa komissiota ajavan linjan välillä. Ks. *Süddeutsche Zeitung*, 16.1.2003: ”Zwei Kaiser für Europa.”

minkin ministerineuvostoa, joka on jäsenvaltioiden hallitusten toiminta-alue, ja haluaa vahvistaa kansallisten parlamenttien asemaa EU:n päätöksenteossa, koska parlamentaarinen vastuu toteutuu tuota kautta. Parlamentarismi on niin olennainen osa brittiläistä konstitutionalismia, että siitä olisi vaikea luopua EU:n kehittämisen nimissäkään, eikä Eurooppa-tasoinen parlamentarismi voi missään tapauksessa ajaa samaa asiaa.

Suurien ja pienten jäsenvaltioiden välinen rintamajako tuli hyvin näkyviin siinä, että EU:n presidentin valinta Ranskan ja Saksan ehdottamalla tavalla näytti kuitenkin saavan varsin pian hyväksynnän kaikissa edellä mainituissa suurissa jäsenvaltioissa, siis myös Isossa-Britanniassa.¹⁹⁹ Myös Espanjalle ja Italialle se tuntui sopivan, kun taas useimmat pienet jäsenvaltiot, ehkä Ruotsia ja Tanskaa lukuun ottamatta, torjuivat sen varsin selkeästi. Presidentin valitsemista EU:lle oli ehdotettu jo aiemminkin (ainakin Ranskan ja Ison-Britannian toimesta, ja Saksa oli kannattanut ehdotusta), joten tammikuussa 2003 julkisuuteen tullut ehdotus ja sen pienissä jäsenmaissa aikaansaama reaktio ei ollut sinällään mikään yllätys. Paljolti samalle pohjalle kuin em. Saksan ja Ranskan ehdotus perustui myös konventin puheenjohtajiston huhtikuussa 2003 julkistama ehdotus perustuslain unionin toimielimiä koskeviksi artikloiksi (CONV 691/03). Ehdotus sai heti torjuvan vastaanoton monissa pienissä jäsenmaissa, niin myös Suomessa.²⁰⁰ Sen pohjalta EU:n perustuslain toimielimiä koskevat artiklat kuitenkin lopulta suurelta osin hyväksyttiin.

Pienet maat pelkäsivät Eurooppa-neuvoston presidentin heikentävän komissiota, jota on usein pidetty pienten jäsenmaitten ”liittolaisena”.²⁰¹ Ongelmallista pienten kannalta on sekin, että ne pelkäävät presidentin paikan menevän aina

¹⁹⁹ Ks. Financial Times, 22.1.2003: ”Elysian joy”, jossa uskotaan, että Saksan ja Ranskan yhteistyö koituu koko Euroopan eduksi.

²⁰⁰ Ks. esim. HS 24.4.2003: ”Ehdotus suurremontista EU:ssa hermostutti kansanedustajia.”

²⁰¹ Ks. myös Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.1.2003, jossa todetaan, että vallanjakotaistelussa ylikansallisuutta ja toisaalta hallitustenvälisyyttä kannattavien välillä pienet maat ”istuvat kahden tuolin välissä”. Toisaalta ne voivat iloita komission kasvavasta arvovallasta sillä ne pitävät komissiota liittolaisenaan ”suuria” vastaan. Siitä huolimatta ne eivät ole valmiita luopumaan Eurooppa-neuvoston rotaatiosta, mikä on kuitenkin niille eräänlainen vastalääke suurten jäsenmaitten johtosemaa vastaan.

Vrt. myös Ruotsin pääministerin *Göran Perssonin* haastattelu, Dagens Nyheter, 20.1.2003. Hän kannatti EU:n presidentin viran perustamista, mutta ei sen sijaan kannattanut ajatusta, että Euroopan parlamentti valitsisi puheenjohtajan Euroopan komissiolle. Komission puheenjohtajan valinnan uudistaminen em. suuntaan johtaisi hajaannukseen ja komission puoluepolitisoitumiseen. Myöhemmin HVK:n jo käynnistettyä Ruotsin valtiopäivät asettuivat kuitenkin vastustamaan pitempiaikaista Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuutta (= presidentin virkaa) haluten säilyttää nykyisen tyyppisen kiertävän puheenjohtajuuden. Ks. yhdistetyn perustuslaki- ja ulkoasiainvaliokunnan mietintö, 12.11.2003 (2003/04:KUU 1), jossa edellytettiin, että valiokunnan kannanotto otetaan Ruotsin kannaksi HVK:ssa. Vrt. hallituksen kannasta, Regeringens skrivelse 2003/04:13 (*Europeiska konventet om EU:s framtid*).

jollekulle suurista jäsenvaltioista. Pienten valtioiden hallituksia edustaneet konventtiedustajat jättivätkin konventille jo maaliskuussa 2003 kilpailevan ehdotuksen ”Reforming the Institutions: Principles and Premises” (CONV 646/03), jossa korostettiin yhteisömetodin käyttöä EU:n kehittämisessä, samoin kuin instituutioiden tasapainon säilyttämistä ja torjuttiin uusien instituutioiden perustaminen.²⁰² Ehdotus ei kuitenkaan saanut juuri vastakaikua konventissa suurten jäsenvaltioiden keskuudessa.

Koska konventin lopputulos vastasi hyvin pitkälle suurten jäsenmaitten tavoitteita, HVK:hon valmistauduttaessa pienet valtiot pyrkivät sopimaan yhteisistä tavoitteista. Ne korostivat jäsenvaltioiden yhdenvertaisuutta uudistusten lähtökohtana, mikä tarkoittaa käytännössä muun muassa sitä, että jokaisella jäsenmaalla tulisi vastaisuudessaakin olla äänivaltainen komissaari. Suomi ja kuusi muuta pientä valtiota lähettivät myös puheenjohtajavaltio-Italian pääministerille hieman ennen HVK:n alkua kirjeen, jossa tuotiin esille, mitkä asiat niiden mielestä ainakin tulisi ottaa esille HVK:ssa. Suurissa maissa ei välttämättä suhtauduttu kovin myönteisesti siihen, että HVK:hon muodostuisi suurten ja pienten valtioiden välinen vastakkainasettelu. Niin siinä kuitenkin paljolti kävi, etenkin loppuvaiheessa.²⁰³ HVK:ssa päädyttiin kuitenkin sellaiseen pienten maitten kannalta tärkeään kompromissiin, että kaikki jäsenvaltiot saavat pitää oman komissaarin aina vuoteen 2014 saakka (ks. I-26 artikla).²⁰⁴

Tässä tutkimuksessa en kiinnitä enemmälti huomiota silloisten hakijamaiden konventissa tai myöhemmin HVK:ssa EU:n tulevaisuudesta esittämiin linjauksiin, vaikka niillä sinänsä saattoi olla paljonkin sanottavaa.²⁰⁵ EU:n jäseniksi toukokuussa 2004 tulleiden Itä- ja Keski-Euroopan maiden perustuslakeja on viime vuosina pyritty monin tavoin saattamaan oikeusvaltion vaatimukset täyttäväksi muun muassa niiden jo toteutunutta Euroopan neuvoston jäsenyyttä silmäl-

²⁰² Suomen lisäksi mukana olivat silloisista jäsenistä Ruotsi, Tanska, Itävalta, Irlanti ja Portugali ja lisäksi 10 tulevaa jäsenvaltiota.

²⁰³ Ks. esim. HS 20.6.2004, Pääkirjoitus: ”Suomi taipui isojen EU-maiden puristuksessa.” Suurten jäsenmaitten asema vahvistuu ehkä sitä kautta, että laajentuneen EU:n neuvostossa tehdään todennäköisesti vastaisuudessa enemmän päätöksiä äänestämällä. Käytännössä minkäänlaisia päätöksiin pystyviä koalitioita ei synny, ellei mukana ole vähintään kolme suurta jäsenmaata. Perustuslakia tältä kannalta arvioi myös *Tiilikainen* Turun Sanomien alioikirjoituksessaan ”Uusi perustuslain sopimus kirkastaa EU:n tarkoituksen”, 22.6.2004. Vrt. ulkoministeri *Tuomiojan* mielestä hyväksytty perustuslaki on pienten jäsenmaitten kannalta parempi, kuin konventin ehdotus oli. Tällä hän viittaa institutionaaliin kysymyksiin ääntenpainotuksesta komission kokoonpanoon. Ks. hänen kolumninsa ”Kohtuulliset Brysselin tuliaisat”, Demari 21.6.2004.

²⁰⁴ Ks. puheenjohtajavaltio-Irlannin ehdotus CIG 85/04, PRESID 27, 18.6.2004, jonka pohjalta ko. artikla hyväksyttiin. Ks. myös päätösasiakirjaan liitetty julistus I-26 artiklasta, CIG 86/04, ADD 1, 28.6.2004.

²⁰⁵ Niitten roolia konventissa – samoin kuin jo EU:n perusoikeuskirjan valmistelussa – pohtii lyhyesti *Sadurski*, *European Law Journal*, Vol. 8 (2002), 349–362.

lä pitäen²⁰⁶, mutta pelkkä perustuslakitekstien muuttaminen ei tietenkään vielä riitä, vaan esimerkiksi perusoikeuksien on oltava myös osa oikeuskulttuuria.²⁰⁷ Kaikesta huolimatta voitaneen sanoa, että EU:n vanhojen ja uusien jäsenmaiden välillä ei ole välttämättä enää niin suuria eroja kuin vielä jokin aika sitten. Siten ei konventin työn käynnistyessä vuoden 2002 alussa ollut odotettavissa, että konventissa tai vuonna 2003 käynnistytävissä HVK:ssa syntyisi silloisten ja tulevien jäsenvaltioiden välille sen suurempaa vastakkainasettelua.²⁰⁸ Toisaalta silloin varoiteltiin vanhojen jäsenvaltioiden liiasta paternalismista uusia jäsenmaita kohtaan.

Konventin työn edetessä alkoi tulla esiin myös kriittisiä puheenvuoroja, joita saatiin sekä silloisista hakijamaista että vanhemmistakin jäsenmaista. Epäiltiin, että konventti ei ota tarpeeksi huomioon EU:n laajenemista, vaan uudistuksia tehdään pikemminkin 15 kuin 25 jäsenmaata silmällä pitäen. On jopa epäilty, että laajeneminen voi aikaa myöten johtaa siihen, että EU jakaantuu kahteen ryhmään: ydinryhmään, joka tiivistää yhteistyötään eri alueilla, ja toiseen ryhmään kuuluisivat loput, joille EU tarkoittaisi lähinnä sisämarkkinoita. Tällaiset puheet nousivat esille sen jälkeen, kun EU:n perustuslaista ei yllättäen päästykään yksimielisyyteen vielä Brysselin huippukokouksessa joulukuussa 2003.

²⁰⁶ Euroopan neuvostossa toimii tuota tehtävää varten ns. Venetsia-toimikunta (*The European Commission for Democracy through Law*), ks. siitä tarkemmin www.venice.coe.int/site/interface/english.htm. EU:n uusien jäsenmaiden perustuslakien vaatimista muutoksista EU-jäsenyyttä silmällä pitäen ks. *Albi*, *European Public Law*, Vol. 7 (2001), 433–454 ja sama, *Juridica International* I 2002, 39–48.

²⁰⁷ Oikeusvaltion rakentamisesta Euroopan neuvoston uusissa jäsenmaissa, joista osasta tuli myös EU:n jäseniä vuoden 2004 toukokuussa, ks. *Pellonpää* (2002), 79–92. Ns. EU:n hakijamaissa toteutetuista institutionaalisista uudistuksista ks. *Malova & Haughton*, *West European Politics*, Vol. 25 (2002), 101–120, jotka niin ikään suhtautuvat epäilevästi toteutettujen uudistusten nopeaan tahtiin.

²⁰⁸ Vrt. kuitenkin *Wiener* (2002). Perusoikeuskirjan osalta kokoavasti ks. *Sadurski*, *European Law Journal*, Vol. 8 (2002), 359–360: ”As I have tried to show, on two of the most difficult and significant issues regarding the design of constitutional charters of rights (restrictions of rights and socio-economic rights), the constructions adopted in the EU Charter and in the bills of rights the CEE constitutions are remarkably similar. Moreover, the convergence will be noted on more obvious aspects such as the design of civil rights, the approach to equality and anti-discrimination provisions. On these issues, the Charter largely builds upon the ECHR, and the CEE countries have been internalising the ECHR norms for quite some time now.” Edelleen ks. s. 360–361: ”But it should not be forgotten that Soviet-style ‘constitutionalism’ has been fully shed in CEE countries, that the constitutional experts in these countries have been often among its most vocal critics, and that the strength of attachment to democratic values – including to the value of tolerance and protection of human rights – is not significantly lower in the central part of Europe than in the West.” Usein korostetaan, että sen suhteen miten hyvin demokratia ja ihmisoikeudet toteutuvat, voidaan asettaa vastakkain, kahta äärisuuntaa edustavina, ent. Neuvostoliiton seuraajavaltiot Venäjä, Ukraina, Moldova ja Valko-Venäjä yhdessä Albanian kanssa ja toisaalta nykyinen EU, mukaan lukien sen Itä- ja Etelä-Euroopasta tulevat uudet jäsenmaat. Ks. tarkemmin *Fuchs & Klingemann*, *West European Politics*, Vol. 25 (2002), 19–53.

Tuollaisesta kahtiajaosta puhui esimerkiksi. Saksan liittokansleri *Gerhard Schröder* lehtihaastattelussa (*Der Spiegel*, 3.1.2004). Tosin kyse saattoi olla myös siitä, että EU:n ydinvaltiot, Ranska ja Saksa kärjessä, pyrkivät noin painostamaan muita sovintoon.²⁰⁹ Toisaalta samaan aikaan tuotiin esiin myös sellainen näkemys, että ”Ranskan ja Saksan moottori ei enää riitä poliittisen energian lähteeksi EU:ssa”. Sen sijaan uudessa 25 valtion muodostelmassa voidaan ennakoita syntyvän pioneeriryhmiä, valtioiden erilaisia yhteenliittymiä kulloistenkin valta-asetelmien ja etujen pohjalta.²¹⁰

Vaikka olen edellä korostanut jäsenmaiden välisiä eroja, on syytä tuoda esiin myös niiden välisiä yhtäläisyyksiä, joita on tänä päivänä paljon enemmän kuin vielä muutama vuosikymmen sitten. Tällä viittaan edellä esittelemääni eurooppalaistumisprosessiin, ts. siihen, että kaikkien jäsenmaiden perustuslakiteksteissä tai ainakin perustuslain tulkintakäytännössä on tapahtunut muutaman viime vuosikymmenen aikana ja etenkin 1990-luvulla suuria muutoksia eikä jäsenmaiden valtiosääntöjärjestelmien välillä ole enää välttämättä niin suuria eroja, kuin aiempina vuosikymmeninä on ollut. Tämän takia EU:n perustuslakihanke oli ylipäättään mahdollinen. Voidaan sanoa niinkin, että perustuslaillisella sopimuksella saatetaan itse asiassa loppuun jo pitkään vireillä ollut prosessi. Sen takia asia ei enää olekaan niin dramaattinen, kuin ensi näkemältä voitaisiin helposti luulla.

Perustuslain laatiminen EU:lle oli alun perin Saksan ehdottama hanke, ja itse asiassa voitaneen pitää lähes ihmeenä, että hankkeen käynnistämistä koskeva ehdotus meni läpi muissakin jäsenmaissa.²¹¹ Sitä oli tosin monessa suhteessa jouduttamassa EU:n perusoikeuskirjahankkeen onnistunut läpivienti.²¹² Nizzan huippukokouksessa joulukuussa 2000 velvoitettiin EU:n puheenjohtajamaina seuraavana vuonna toimivat Ruotsi ja Belgia käynnistämään EU:n perustuslakihankkeen valmistelu alun perin vuonna 2004 alkavaksi tarkoitettua hallitustenvälistä konferenssia varten. Kuten usein on todettu, Nizzan kokous eräällä tavoin

²⁰⁹ Noin tilanne tulkitsi myös *Esko Antola*. Ks. hänen Vieraskynä-kirjoituksensa ”EU:n ydinryhmä muodostuu valtarakenteen säilyttäjistä”, HS 17.12.2003.

²¹⁰ Noin esim. *Die Welt*, 16.1.2004 ja *Financial Times*, 16.1.2004.

²¹¹ Perustuslakihankkeen alkuvaiheista ks. *Raunio & Tiilikainen*, *Ulkopolitiikka* 1/01, 19–28 ja *Tiilikainen* (2002), 49–50. Ks. myös artikkelit kirjassa *Accountability and Legitimacy in the European Union* (Ed. Arnulf & Wincott).

²¹² Perusoikeuskirjaa koskeva ehdotus ei v. 1999 saanut silloisessa puheenjohtajamaa-Suomessaakaan varauksetonta tukea. Itse asiassa perusoikeuskirja oli alun perin Saksan hanke; sen tavoitteena oli sisällyttää unionin perussopimukseen oikeudellisesti sitova lista perusoikeuksista. Suomessa ilmenneistä erimielisyyksistä hankkeen suhteen ks. *Åkerblom*, 92–96. Suomen hallituksen ensisijaisena tavoitteena oli EY:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen, ja hallitus suhtautui varauksellisesti perusoikeuskirjan sisällyttämiseen perussopimukseen (ks. *VNS 1/2000 vp.*). On päätelty, että Suomi EU:n tuolloisena puheenjohtajavaltiona teki Saksalle myönnytyksen tuossa asiassa Tampereen Eurooppa-neuvostossa.

osoitti nykyisen tyyppisen hallitustenvälisyyden ja liittovaltion välitilassa toimivan EU:n tulleen tiensä päähän.

4.2.3 Yksittäisten jäsenvaltioiden linjauksia

4.2.3.1 Saksan linjaukset

Saksaa koskeva arviointi on ehkä helpommin tehtävissä kuin monia muita jäsenmaita koskeva vastaava arviointi, sillä se on tuonut kantansa EU:n uudistamiseen niin selkeästi esiin. Tällä viitataan useiden keskeisten saksalaispoliitikkojen viime vuosilta oleviin puheisiin, joissa he ovat lausuneet kantansa EU:n kehittämisestä.²¹³ Saksa on sitä paitsi ollut varsin johdonmukainen näissä linjauksissaan, ja niissä on myös havaittavissa jatkuvuutta sen linjan kanssa, minkä Saksa omaksui jo integraation alkuvaiheessa yli 50 vuotta sitten. Varhempia linjauksia olen käsitellyt edellä, joten tässä yhteydessä aikaperspektiivi on hyvin lyhyt: vuoden 2000 keväästä vuoden 2003 loppupuolelle saakka.

Saksalaispoliitikoista EU:n tulevaisuutta koskevaa keskustelua olivat aloittamassa sekä vihreitä edustava ulkoministeri *Joschka Fischer* tunnetulla Berliinin puheellaan²¹⁴ toukokuussa 2000 että Saksan liittopresidentti *Johannes Rau* hie-
man myöhemmin.²¹⁵ Etenkin Fischerin puhe oli ainakin esittämisaikaansa nähden hyvin radikaali, eikä se saanutkaan kiistatonta tukea sen paremmin poliittisissa kuin akateemisissa piireissäkään.²¹⁶ Puheen merkitys onkin nähtävissä lähinnä EU:n tulevaisuuskeskustelun käynnistämisessä. Hänellä oli hyvin selkeä tulevaisuuden visio EU:lle: EU:n kehittäminen liittovaltioksi ja perustuslain hyväksyminen sille.²¹⁷ Fischerin puhetta on tosin myös moitittu sekavaksi, eikä se välttämättä ollut tarkoitettukaan kaikkia yksityiskohtia myöten pohdituksi lopulliseksi ehdotukseksi. Kyse oli ehkä enemmänkin siitä, että hän jo tuossa vaiheessa halusi ”lyödä korttinsa pöytään” ja odottaa muiden jäsenmaitten poliitikkojen vastaavan siihen. Niin itse asiassa kävikin varsin nopeaan tahtiin; ainakin Rans-

²¹³ Viittaamani puheet löytyvät Saksan hallituksen sivuilta (www.bundesregierung.de).

²¹⁴ Puhe on julkaistu myös kirjase-
nä ”Vom Staatenverbund zur Föderation: Gedanken über Finalität der europäischen Integration” (2000).

²¹⁵ Ks. hänen puheensa Euroopan parlamentin juhlaistunnossa, 4.4.2001, ja Herbert Quandt -säätiön järjestämässä Europa Forum -tilaisuudessa Berliinissä, 16.11.2001.

²¹⁶ Akateemisesta keskustelusta ks. kirja *What kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer* (ed. Christian Joerges & Yves Mény & J.H.H. Weiler), johon sisältyy myös Fischerin em. puhe sekä saksaksi, ranskaksi että englanniksi.

²¹⁷ Hän päätti puheensa seuraavasti: ”Der letzte Schritt wäre dann die Vollendung der Integration in einer Europäischen Föderation. – – Dies, meine Damen und Herren, ist meine persönliche Zukunftsvision: Von der verstärkten Zusammenarbeit hin zu einem europäischen Verfassungsvertrag und die Vollendung von Robert Schumans grosser Idee einer Europäischen Föderation. Dies könnte der Weg sein!”

kan, Ison-Britannian, Suomen ja Belgian johtavat poliitikot vastasivat haasteeseen vielä saman vuoden aikana.

Fischer ehdotti hyvin suuria institutionaalisia muutoksia EU:hun. Hän keskittyi puheessaan selkeästi tähän puoleen eikä ottanut juuri lainkaan kantaa esimerkiksi perusoikeuksiin, totesi vain lyhyesti lopuksi, että perus- ja ihmisoikeudet muodostavat eurooppalaisen perustuslain ytimen. EU:n muodostaminen liittovaltioksi – tosin kansallisvaltiot edelleen säilyttäen²¹⁸ – edellyttäisikin hänen mukaansa ensisijaisesti juuri institutionaalisia muutoksia. Hän ehdotti muun muassa Euroopan parlamentin muuttamista kaksikamariseksi: alahuone koostuisi kansallisten parlamenttien jäsenistä (joten Euroopan parlamentin ja jäsenvaltioiden parlamenttien välillä ei olisi mitään ristiriitaa), ja ylähuone koostuisi jäsenvaltioiden edustajista, jotka valittaisiin joko suorilla vaaleilla kuten Yhdysvaltojen senaatissa, tai he olisivat jäsenvaltioiden hallitusten edustajia, kuten Saksassa on asianlaita. Tätä hän perusteli sillä, että Euroopan parlamentin tulee edustaa sekä jäsenvaltioita että kansalaisia. Teoreettisesti hän ilmaisi saman asian niin, että suvereenisuus on jaettu Euroopan ja kansallisvaltion kesken (*”Souveränitätsteilung”*).²¹⁹

Hallituksen perustamiseksi hän ehdotti myös kahta päävaihtoehtoa: joko neuvostosta kehitetään eurooppalainen hallitus (ts. hallitus muodostetaan jäsenvaltioiden hallituksista) tai toisessa vaihtoehdossa hallitus kehitetään komission pohjalta ja sille valitaan suorilla vaaleilla presidentti, jolla on laajat valtaoikeudet toimeenpanovallan käytössä. Lisäksi kyseeseen voisi myös tulla jokin vaihtoehto näiden kahden vaihtoehdon väliltä. Hän ei ottanut suoraan kantaa siihen, tulisiko hallituksen olla parlamentaarisessa vastuussa Euroopan parlamentille. Demokratiaongelman lisäksi perustuslaissa tulisi Fischerin mielestä ratkaista myös toimivallanjako: sekä horisontaalisesti Euroopan unionin eri toimielinten kesken että vertikaalisesti EU:n ja jäsenvaltioiden kesken. Tällä hetkellä se ei ole kummankaan osalta kovin selkeä.

Itse tulkitsen Fischerin puhetta siten, että hän ei tarkoittanut perustuslailla (*Verfassung*) sitä, mitä sillä on perinteisesti tarkoitettu kansallisvaltioiden yhteydessä. Enemmänkin hän tarkoitti sitä, mistä nyttemmin käytetään myös termiä ”perustuslaillinen sopimus” (hän käyttäekin puheen loppupuolella sanaa *”Verfassungsvertrag”*). Näin päättelen myös siitä, että hän puhuu EU:n yhteydessä

²¹⁸ Fischer korosti tätä selkeästi (s. 30): ”Auch in der europäischen Finalität werden wir also noch Briten und Deutsche, Franzosen und Polen sein. Die Nationalstaaten werden fortexistieren und auf europäischer Ebene eine wesentlich stärkere Rolle behalten, als dies die Bundesländer in Deutschland tun.”

²¹⁹ Hän lisää vielä (s. 29): ”Die klare Zuständigkeitsregelung zwischen Föderation und Nationalstaaten in einem europäischen Verfassungsvertrag sollte die Kernsouveränitäten und nur das unbedingt notwendig europäisch zu Regelnde der Föderation übertragen, der Rest aber bliebe nationalstaatliche Regelungskompetenz.”

jaetusta suvereenisuudesta, ja toteaa, että vain siinä määrin kuin on ehdottomasti tarpeen, suvereenisuutta tulisi siirtää federaatiolle ja muissa asioissa sen tulisi kuulua yhä jäsenvaltioille. Siten jäsenvaltioiden toimivalta olisi yleinen, ja liittovaltiolla olisi vain rajoitettu toimivalta, kuten on asianlaita nytkin. Fischer ei tuo selvästi esiin, mitä hän on ajatellut EU:n perustuslain muuttamisesta. Tarvittaisiinko siihen yhä kaikkien jäsenmaiden hyväksyminen samaan tapaan kuin kansainvälisiin sopimuksiin yleensäkin vai riittäisikö määränemmistö? Ilmeisesti hänellä on mielessään ensiksi mainittu vaihtoehto. Jotain voidaan päätellä siitäkin, että hänen mielestään itse asiassa ”liittovaltion” käsite ei edes ole kovin hyvä kuvaamaan sitä päämäärää, mihin hän tähtää, ja tuo sana sitä paitsi hänen mukaansa ärsyttää monia brittejä, mutta hän kuitenkin käytti sitä, koska ei oikein keksinyt muutakaan sopivaa sanaa.

Liittopresidentti *Johannes Rau* Euroopan parlamentin juhlaistunnossa 4.4.2001 pitämä puhe toisti paljon samoja ajatuksia, joita Fischer oli esittänyt jo vajaa vuosi aikaisemmin. Myös Rau korosti, että EU tarvitsee perustuslain. Hänen mielestään Euroopan perustuslaki ei kuitenkaan ole mikään ”eurooppalaisen rakennelman loppusalaus, siitä on tultava sen perusta”. On vaikea sanoa, mitä hän perustuslailla tarkasti ottaen tarkoitti, ilmeisesti kuitenkin paljon samaa kuin Fischer. Hän näet korosti kannattavansa EU:n suhteen samaa periaatetta, joka pitää paikkansa yleensäkin liittovaltioiden suhteen: liittovaltion tunnusmerkkeihin kuuluu, että jokainen jäsenvaltio päättää omasta perustuslakimallistaan ja valtorakenteestaan itsenäisesti. Euroopan kehitys ei siten johda yhden yhtenäisen valtion syntyyn. Rau korosti myös, että kaikki ne asiat joita ei EU:n perustuslaissa mainittaisi, kuuluisivat jäsenvaltioiden toimivaltaan (yleistoimivalta) ja että EU:lle voitaisiin siirtää uusia toimivaltuuksia vain, jos kaikki liittovaltion jäsenet hyväksyvät sen avoimessa ja demokraattisesti valvotussa menettelyssä (EU:lla erityistoimivalta). Tuosta voitaisiin päätellä, että perustuslainsäätämismallia, mikä on olennainen osa valtion suvereenisuutta, ei olisi siirretty EU:lle, vaan sitä käyttäisivät yhä jäsenvaltiot. Merkitystä on myös sillä, että hän edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden suostumusta toimivallanjaon muuttamiseen. Rau ilmoitti kannattavansa nykyistä vahvempaa kaksikamarista parlamenttia ja parlamentille poliittisessa vastuussa olevaa komissiota. Samalla on hänen mielestään huolehdittava siitä, että komissio ajaa jatkossakin EU:n yhteistä etua.²²⁰ Tältä osin hän oli siten paljon Fischerin kanssa samoilla linjoilla.

Fischerin ja Rau puheenvuorot yhdessä muodostivat Saksan keskeiset EU:n tulevaisuutta koskevat linjanvedot, ja niillä oli vaikutusta siihen, mitä Laekenissa vuoden 2001 lopussa päätettiin. Samansuuntaisia ajatuksia EU:n tulevaisuu-

²²⁰ Samanlaisia ajatuksia Rau esitti myös 16.11.2001 Berliinissä pitämässään puheessa (”Yhtenäisyys ja moniarvoisuus: millaisen poliittisen rakenteen Eurooppa tarvitsee?”).

desta esitti kesäkuussa 2001 myös liittokansleri *Gerhard Schröder*.²²¹ Myös hän ehdotti komission aseman vahvistamista siten, että siitä tulisi vahva toimeenpaneva elin, samoin kuin Euroopan parlamentin aseman vahvistamista. Neuvostosta tulisi hänen mukaansa tehdä Euroopan parlamentin toinen kamari, mikä on samaan tapaan kuin muutkin Schröderin ehdotukset luettu perinteisesti liittovaltiomallia kannattavien linjaukseksi.

Hieman ennen Laekenin huippukokousta pitämässään puheessa Fischer otti kantaa myös perustuslakia valmistelemaan nimitettävän konventin tehtäviin.²²² Konkreettisemmin hän otti kantaa EU:n uudistamiseen helmikuussa 2002 juuri, kun konventti oli aloittamassa työnsä. Hänen mielestään EU:n uudistaminen on välttämätöntä EU:n laajentumista silmällä pitäen, sillä nykymuodossaan se ei hänen mielestään täytä demokraattisen päätöksenteon vaatimuksia. Hänen mielestään ratkaisevaa on se, pysytäänkö EU:ssa valtioiden liitossa vai siirrytäänkö liittovaltioon (federaatioon). Vain viimeksi mainittu tekee hänen mukaansa mahdolliseksi eurooppalaisen demokratian luomisen. Ratkaiseva kysymys hänen mielestään tässä on se, säilytetäänkö neuvoston nykyinen kaksoisrooli sekä lainsäätäjänä että toimeenpanoelimenä.²²³ EU:n toimielinten välisen vallanjaon selkiyttämistä vaati Fischer myös toukokuussa 2002 liittopäivillä pitämässään puheessa.²²⁴ Hänen mielestään Euroopan parlamentin roolia lainsäätäjänä tulisi vahvistaa, ja komission roolia toimeenpanoelimenä tulisi selkiyttää. Komissio on jo nyt tosiasiallisesti toimeenpaneva elin, mutta poliittista vastuuta se ei kannatoimistaan, vaan vastuu kuuluu lähinnä jäsenvaltioiden hallituksille. Fischer pelkäsi kuitenkin, että konventti vahvistaa pikemminkin EU:n toiminnassa hallitustenvälisyyttä, mikä ei hänen mielestään täytä demokratian vaatimuksia ja sopii mahdollisimman huonosti laajentuvaan Eurooppaan.

Ollessaan jo konventin jäsen tammikuussa 2003 Saksan ja Ranskan jätettyä edellä mainitun ehdotuksen EU:n uudistamisesta Fischer otti siihen kantaa korostaen kuitenkin nimenomaan niitä puolia, jotka vastasivat parhaiten Saksan perinteistä linjaa.²²⁵ Hänen mielestään ehdotus merkitsisi toteutuessaan nimen-

²²¹ Ks. *Bürger und Parlamente umfassend einbeziehen – Beitrag von Bundeskanzler Schröder zur Reform der EU*, 14.6.2001.

²²² Ks. *Rede von Bundesaussenminister Joschka Fischer vor der Assemblée Nationale in Paris am 30.10.2001 zur "Architektur Europas"*.

²²³ Ks. *Rede von Bundesaussenminister Fischer zum Konvent zur Zukunft der Europäischen Union vor dem Deutschen Bundestag am 22. Februar 2002*.

²²⁴ *Konvent zur Zukunft der Europäischen Union – rede von Bundesaussenminister Joschka Fischer vor dem Deutschen Bundestag*, 16.5.2002.

²²⁵ Ks. *"Die institutionelle Architektur der Union – Deutsch-französische Konventsinitiative" – Redebeitrag von Bundesaussenminister Fischer in der Plenarsitzung des Europäischen Konvents am 21.01.2003*. Vielä selvemmin Saksan perinteistä linjaa (= komission aseman vahvistaminen) edusti Fischer konventissa 27.2.2003 pitämässään puheessa. Ks. *"Der Konvent in schwierigem Fahrwasser" – Erklärung Bundesaussenminister Fischer in der Plenartagung des Konvents am 27. Februar 2002*.

omaan komission aseman vahvistumista, vaikka julkisuudessa oli ollut enemmän esillä presidentin valinta, joka sen sijaan veisi kehitystä päinvastaiseen suuntaan, mitä Saksa on perinteisesti ajanut. Fischer korosti puheessaan, että ko. Saksan ja Ranskan ehdotus vahvistaisi sekä komission legitimitettä että myös Euroopan parlamentin asemaa. Se, että parlamentti saisi valita komission puheenjohtajan, vahvistaisi parlamentin asemaa, ja ennen kaikkea kansalaiset pääsisivät vaikuttamaan asioihin: valitsemalla Euroopan parlamentin he välillisesti saisivat vaikuttaa myös sen puheenjohtajan valintaan.

Myös tiedemaailmassa on Saksassa keskusteltu varsin tiiviisti EU:n tulevaisuudesta. Tässä yhteydessä viitataan vain valtiosääntöoikeudelliseen tutkimukseen ja erityisesti *Ingolf Pernicen* lukuisiin puheenvuoroihin.²²⁶ Niistä saadaan itse asiassa varsin paljon tukea saksalaisten poliitikkojen EU:n perustuslaista esittämille näkemyksille EU:n perustuslaista. Ilmeisesti saksalaisten – olivatpa he sitten poliitikkoja tai tutkijoita – on maan toisen maailmansodan jälkeinen historiallinen tausta huomioon ottaen helppo ajatella Saksaa osana EU:ta. Kuten edellä totesin, Saksassa on vallinnut eräänlainen federalistinen konsensus EU:n suhteen. Poliitikot ovat olleet varsin pitkälle yksimielisiä asioista, ja samanlainen yksimielisyys vallitsee nykyään paljolti myös tutkijoiden keskuudessa. Tosin vielä 1990-luvulla vanhemman polven valtiosääntötutkijoiden (*Kirchhof*), jotka puolustivat kaikin keinoin kansallisvaltion perustuslakia kaikelta EU:n orastavalta konstitutionalismilta, oli jo lähtökohtaisesti mahdoton hyväksyä EU:n konstitutionismikehitystä – mukaan lukien ajatus Euroopan parlamentista kansanvallan toteuttajana, EU:n perustuslaista puhumattakaan. Tänä päivänä tuollaisia käsityksiä edustavia tutkijoita löytyy entistä vähemmän.²²⁷ Sen takia saksalaisessa valtiosääntötutkimuksessa lyhyessä ajassa tapahtunut muutos on itse asiassa aika hätkähdyttävä.

Pernice on kirjoituksissaan jo pitkään korostanut, että EU:lla itse asiassa on jo perustuslaki, joka muodostaa kunkin jäsenvaltion perustuslain kanssa koherentin oikeudellisen systeemin.²²⁸ EU:n perussopimusten yksinkertaistaminen ja ni-

²²⁶ Ks. esim. hänen lähdeluettelossa mainitut artikkelinsa v. 1999 ja 2002. Samoin ks. hänen esitelmänsä Wienissä ”The Future Constitution of Europe” -konferenssissa 21.–22.11.2002. Ks. myös hänen artikkelinsa ”Ein Präsident für Frankreich, ein Präsident für Deutschland, ein Präsident für Europa?”, WHI-Paper 16/02.

²²⁷ Tapahtunutta muutosta kuvaa *Nettesheim*, 4–17 (”Nicht mehr der Ausnahmefall einer Kollision, sondern das Regelverhältnis der Kooperation und Koordination steht im Mittelpunkt des verfassungstheoretischen Verhältnisses”). Artikkelista käy ilmi myös tärkeimmät asiasta Saksassa esitetyt puheenvuorot. Ks. muutoksesta myös *Schwarze*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 51 (2001), 17–32. Aiemmin Saksassa Euroopan integraatioon suhtautumisessa ilmenneistä ristiriidoista (paitsi poliitikkojen, myös etenkin tutkijoiden ja tuomareitten keskuudessa), ks. *Alter* (2001), 64–123.

²²⁸ Uusimmissa kirjoituksissaan hän viittaa myös brittiläisten tutkijoiden kirjoituksiin, joissa myös jo tunnustetaan tämä tosiasia. Aiemmin ero Isoon-Britanniaan nähden oli tässä suhteessa paljon

menomaisen perustuslain (perustuslaillisen sopimuksen) hyväksyminen on hänen mielestään perusteltua, vaikkei se jo tällä hetkellä vallitsevia peruslähtökoh-
tia sinänsä muutakaan. Hänen mukaansa EU:n ja jäsenvaltion perustuslaki muo-
dostavat keskenään monin tavoin yhteydessä keskenään olevan järjestelmän,
jossa toista ei välttämättä pysty edes ymmärtämään ellei tunne myös toista.
Tämä yhteenkietoutuminen tulee erityisen selväksi, kun asiaa tarkastellaan kan-
salaisen näkökulmasta. Hänellä on kaksitahoinen identiteetti, eikä niistä kum-
paakaan ole tarkoitus hävittää.

Pernice pitää positiivisena sitä, että jäsenmaiden parlamenteilla on mahdolli-
suus ensi kertaa osallistua perussopimusten uudistamiseen ja siten myös perus-
tuslain laadintaan. Kansanvallan toteutumisen kannalta hänen mielestään olisi
hyvä, jos järjestettäisiin EU:n laajuinen kansanäänestys EU:n perustuslain hy-
väksymisestä. Tämä sopisi ajatukseen perustuslaista eräänlaisena ”yhteiskunta-
sopimuksena”, ts. perustuslain säätämisen tulee olla kansalaisista lähtevä projek-
ti.²²⁹ Kaikki vallankäyttö – sekä EU:n että jäsenvaltion tasolla – saa legitiimiy-
tensä kansalaisilta. Hän ei hyväksy ajatusta, että EU on pelkästään jäsenvaltioit-
ten luoma kansainvälinen organisaatio ja perustuslaissakin on kyse vain valtioit-
ten välisestä sopimuksesta, vaan hän korostaa EU:n olevan myös kansalaisten
organisaatio.

Perustuslain sisällön suhteen Pernice on ollut monelta osin samoilla linjoilla
kuin Saksan hallituksen edustajatkin. Hän ehkä kuitenkin korostaa vielä selvem-
min EU:n *sui generis* -luonnetta.²³⁰ Hän puoltaa selvää toimivallanjakoa EU:n ja
jäsenvaltioiden välillä ja myös tehokasta mekanismia valvomaan, että EU nou-
dattaa subsidiariteettiperiaatetta. Hän torjuu kuitenkin ajatuksen EU:sta super-
valtiona – ilmoittaen olevansa tältä osin samaa mieltä *Tony Blairin* kanssa – ja
puhuu EU:n yhteydessä ns. jaetusta suvereenisuudesta.²³¹ Hän kannattaa paitsi
vahvaa komissiota, joka on EU:n toimeenpaneva elin ja saa demokraattisen
legitimiteettinsä Euroopan parlamentin kautta, myös komission valitsemaa ja
sille vastuussa olevaa presidenttiä, joka myös edustaisi EU:ta – ja samalla unio-
nin kansalaisia – ulospäin.

suurempi (sekä tutkijojen että poliitikkojen osalta). Muutoinkaan *Pernicen* kirjoitukset eivät enää
tänä päivänä tunnu niin radikaaleilta kuin vielä 1990-luvun lopussa, ja tuolloin nimenomaan
saksalaista taustaa vasten tarkasteltuna.

²²⁹ Ks. tästä myös *Pernice*, WHI-Paper 4/02, 3. Ks. myös *Nettesheim*, 39–44: ”Ein etwa europa-
weites Referendum ist daher nach deutschem Verfassungsrecht de lege ferenda denkbar.”

²³⁰ Ks. *Pernice*, WHI-Paper 4/02, 4, jossa hän ottaa jossain määrin etäisyyttä liittopresidentti *Raun*
puheisiin.

²³¹ Vrt. alkuvaiheen keskustelussa pidettiin ajatusta EU:n perustuslaista mahdottomana, koska se
merkitsi suvereenisuuden siirtymistä kansallisvaltiolta EU:lle (ks. *Nettesheim*, 10–11). Nytem-
min sen sijaan on jo käynyt selväksi, että kyse ei ole perustuslaista traditionaalisessa merkitykses-
sä, vaan pikemminkin kyse on ns. perustuslaillisesta sopimuksesta.

Tässä vaiheessa voidaan jo sanoa, että Fischerin visio EU:n kehittamisestä ei ole sellaisenaan toteutumassa, eikä hän itsekään ole siitä enää pitkään aikaan pitänyt tiukasti kiinni. Tietenkin hänen on matkan varrella pitänyt ottaa huomioon myös poliittiset realiteetit. Vaikka konventin ehdotus sellaisenaan pääosin toteutuikin, mitä Saksa toivoikin²³², on syytä muistaa, että konstitutionalismin on EU:n yhteydessä nähtävä pikemminkin prosessina kuin vain yhtenä tiettyä ”lakina”, joka hyväksytään ja tulee voimaan tiettyinä päivinä. Tällaisen käsityksen kanssa melkoisessa ristiriidassa on Fischerin ajatus integraation ”finaalista” perustuslain myötä (ks. myös edellä mainitun Berliinin puheen otsikko: ”Vom Staatenverbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Integration”).²³³

4.2.3.2 Ison-Britannian linjaukset

Iso-Britannia on ollut varsin johdonmukainen linjauksissaan, mutta se on kuitenkin ehkä nopeimmin nyt esillä olevista maista muuttanut kantojaan suhtautumisessa EU:lle hyväksyttävään perustuslakiin.²³⁴ Onko kyse poliittisesta taktikoinnista vai ehkä pikemminkin siitä, että on huomattu, että näkemyserot brittien ja saksalaisten välillä eivät loppujen lopuksi olekaan niin suuria kuin ensin luultiin? Vaikka briteillä itsellään ei olekaan kirjoitettua perustuslakia, ei ero muihin EU-maihin verrattuna ehkä kuitenkaan lopulta ole niin suuri, kuin voitaisiin luulla. Toisaalta eräät puheet osoittavat, että brittipoliitikot eivät ehkä suhtaudu EU:n perustuslakiin samalla ”vakavuudella” kuin saksalaiset tai suomalaiset.

Toisaalta Iso-Britannia on äärimmäisen kiinnostava vertailukohde muille jäsenmaille, sillä siellä ei integraation tiivistymiselle näyttäisi olevan mitään sisällöllisiä, (kirjoitetusta) perustuslaista johdettavia oikeudellisia rajoituksia, kuten on asianlaita useimmissa muissa jäsenmaissa, nykyään myös Suomessa. Tosin

²³² Perustuslain nopeaa hyväksymistä korosti myös liittokansleri *Schröder*, 23.8.2003 ja varoitti avaamasta uudelleen kiistanalaisia kohtia (lehdistötiedote: ”Schröder: EU-Verfassung so schnell wie möglich verabschieden”).

²³³ Em. Berliinin puheessaan v. 2000 *Fischer* toi myös esiin ajatuksen, että aktiivisempia integraatiotavoitteita omaavilla valtioilla tulisi olla mahdollisuus ryhtyä keskenään tiiviimpään yhteistyöhön (”Gravitationskern”). Siitä syntyi Saksassa jonkin verran keskustelua HVK:ta silmällä pitäen. Ks. esim. *Süddeutsche Zeitung*, 5.9.2003, pääkirjoitus (”Das kleine Grosseuropa”), jossa kannatetaan kovan poliittisen ytimen muodostamista EU:hun. Vrt. keväällä 2004 *Fischer* totesi, että jo hän pitäisi nyt em. puheensa, hän tiputtaisi siitä pois ajatuksen ydin-Euroopasta. Jos Eurooppa haluaa ottaa paikkansa maailmassa, sen on toimittava yhtenäisenä kokonaisuutena. Tarkemmin asiasta ks. esim. *Süddeutsche Zeitung*, 9.3.2004 ja *Frankfurter Rundschau*, 10.3.2004. Epäiltiin, että mielipiteen muuttumisen taustalla oli vaikuttamassa Fischerin oma haave päästä EU:n ulkoministeriksi.

²³⁴ En tuo esille äärioikeistoa edustavien, esim. ent. pääministerin, nykyisen ylähuoneen jäsenen *Margaret Thatcherin*, ehdotuksia, että Ison-Britannian olisi aika erota EU:sta. Ks. esim. *The Daily Telegraph*, 20.9.2002.

EU:n perustuslakiin otettu maininta EU:n oikeuden ehdottomasta etusijasta kansalliseen oikeuteen nähden saattaa osoittautua ongelmalliseksi parlamentin suverenisuusopin kannalta. Vaikka parlamentti tällaisen ”perustuslain” muutosta merkitsevän muutoksen ratifioisikin, ei ole lainkaan selvää, että myös myöhemmät parlamentit katsoisivat sen sitovan itseään.²³⁵

Mielenkiintoista on myös se, että brittiläisessä EU-keskustelussa ”perustuslaki”-sana on noussut esille useammin kuin muissa maissa ja tuon sanan sisältöä ja merkitystä on myös nimenomaisesti pohdittu. Näin on ollut asianlaita myös poliitikkojen, pääministeri mukaan luettuna, puheiden osalta. Vaikka Saksassa perustuslaki nousikin ensimmäisenä esille EU:n yhteydessä, siellä asiaa pidettiin eräällä tavalla itsestään selvänä, eikä poliittikkopiireissä pohdittu sen tarkemmin, mitä perustuslaki muodollisessa merkityksessä EU:n yhteydessä tarkoittaisi. Se kysymys jätettiin suosiolla tutkijoitten pohdittavaksi.

Ison-Britannian keskeiset linjanvedot perustuvat pääministeri *Tony Blairin* puheisiin, ja hänen esille nostamiaan teemoja ovat myöhemmin käsitelleet myös ulkoministeri *Jack Straw* ja Eurooppa-asioista vastaava ministeri *Peter Hain*, joka oli alusta alkaen hallituksen edustaja konventissa.²³⁶ Myös Isossa-Britanniassa tutkijat ovat aktiivisesti osallistuneet tulevaisuuskeskusteluun. Ei ehkä ole tarpeen selvittää, kummat, poliitikot vai tutkijat, ensiksi puhuivat EU:n perustuslaista. Ehkä tutkijat kuitenkin ehtivät ensiksi, sillä ainakin jo vuonna 2001 ilmes-
tyneissä tieteellisissä kirjoituksissa on havaittavissa viitteitä tästä.²³⁷ Lähtökohtana on ollut silloin samaan tapaan kuin poliitikoilla tietynasteinen välinpitämättömyys: EU:lle voidaan toki hyväksyä perustuslaki, vaikkei se sinänsä välttämätön olekaan eikä Isolla-Britannialla itselläänkään sellaista ole.

Muutoinkin vaikuttaa siltä, että poliitikot ovat Isossa-Britanniassa luottaneet tutkijoiden apuun EU:n tulevaisuuskonventin työskentelyssä. Tällä viitataan muun muassa siihen, että ministeri Hainin konventille lokakuussa 2002 jättämä perustuslakiehdotus on tunnetusti Cambridgen yliopiston professorin *Alan Dashwoodin* valmisteleva (ks. CONV 345/02, CONTRIB 122).²³⁸ Brittitutkijat ovat toisaalta johtaneet sitä keskustelua, joka on selkeästi torjunut ajatuksen

²³⁵ Ks. *Craig* (2002), 3–4, 10–16, jossa selostetaan tarkoin nykyinen doktriini (kansallisen tuomioistuimen tulee ristiriitatilanteessa antaa etusija EU:n oikeudelle, ellei parlamentti ole tietoisesti ilmoittanut haluavansa poiketa EU:n oikeudesta; tosin nähtäväksi jää, miten tuomioistuin reagoisi parlamentin tuollaiseen epätodennäköiseen päätökseen).

²³⁶ Suurin osa puheista löytyy hallituksen kotisivulta: www.fco.gov.uk Ks. myös www.number-10.gov.uk.

²³⁷ Ks. *Dashwood*, *European Law Review*, Vol. 26 (2001), 215 ja *Craig*, *European Law Journal*, Vol. 7 (2001), 125.

²³⁸ Ks. myös mm. *Paul Craigin* raportti v. 2002 FIDE-konferenssiin ja useat artikkelit kirjassa *Accountability and Legitimacy in the European Union* (ed. Arnall & Wincott). Kriittisempänä puheenvuorona ks. *Shaw* (2002), samoin ks. *McCrudden* (2002).

Euroopan integraatiosta lineaarisena prosessina, joka päättyy tiettyyn pisteeseen.²³⁹ Tämä ehkä kuvastaa brittiläistä ajattelua yleisemminkin.

Brittiläinen EU:n tulevaisuutta koskeva keskustelu käynnistyi varsin pian Fischerin avauksen jälkeen. Puolassa vuoden 2000 lokakuussa, eli vain muutama kuukausi Fischerin Berliinin puheen jälkeen pitämässään puheessa pääministeri Blair eräällä tavoin vastasi Fischerin esittämiin haasteisiin.²⁴⁰ Blair ei salannut sitä, että hän suhtautui varsin epäilevästi ajatukseen nimenomaisesta EU:n kirjoitetusta perustuslaista (”Constitution”), vaikka olikin sitä mieltä, että EU on kehittämisen tarpeessa. Hänen oli brittinä helppo hyväksyä ajatus, että vastaisuudessaakin EU:n perustuslaki koostuisi samaan tapaan kuin Isossa-Britanniassakin erilaisista sopimuksista, laeista ja ennakkotapauksista. Hänen mielestään oli kuitenkin toivottavaa ja myös realistista, että EU:lle hyväksytään eräänlainen toimivaltaluettelo (*Charter of competences*). Silloin jäsenvaltioidenkin olisi helppompaa tietää, mitkä asiat kuuluvat EU:lle ja mitkä niille itselleen. Hän ei kuitenkaan pitänyt tarpeellisena, että asiasta hyväksytään oikeudellisesti sitova dokumentti. Poliittinen päätös riittää hänen mielestään varsin hyvin.²⁴¹ EU:n on hänen mielestään oltava vastaisuudessaakin yhdistelmä hallitustenvälisyyttä ja ylikansallisuutta (”Such a Europe can, in its economic and political strength, be a superpower; a superpower, but not a superstate”). Hän korosti kuitenkin sitä, että EU:n demokraattinen legitimitetti tulee sitä kautta, että jäsenvaltioiden hallitukset ovat poliittisessa vastuussa kansan valitsemille parlamenteille ym. vastaavallaisille lainsäädäntöelimille (”the political foundations are rooted in the democratic nation state”) ja jäsenvaltiot edustautuvat EU:ssa hallitustensa kautta. Tällainen on tilanne ainakin vielä tällä hetkellä, mutta hän ei torju sitäkään, että joskus myöhemmin asianlaita voisi olla toisin. Vielä nyt ei kuitenkaan voida puhua mistään eurooppalaisesta demoksesta, joten EU:n demokraattinen legitimitetti ei voi perustua siihen, että unionin kansalaiset valitsevat suorilla vaaleilla Euroopan parlamenttiin omat edustajansa.

Blairin mielestä EU:n instituutioiden uudistaminen ei ole itseisarvo sinällään, eikä kyse ole vain siitä, tuleeko vahvistaa komissiota vaiko hallitustenvälisyyttä. Hänen mielestään tarvitaan vahva, itsenäinen komissio, ja vaikka esimerkiksi Iso-Britannia on toisinaan arvostellut sitä, tosiasia kuitenkin on, että esimerkiksi sisämarkkinoiden toteutuminen ei olisi ollut mahdollista ilman komission toimia. Kaikilla instituutioilla on oma, toisiaan täydentävä roolinsa. Blairin mielestä uudistukset ovat välttämättömiä, jotta kansalaiset tuntisivat EU:n enemmän

²³⁹ Ks. esim. Shaw (2000a), 346.

²⁴⁰ Prime Minister’s Speech to the Polish Stock Exchange, 6.10.2000.

²⁴¹ Tämä puhe tuotiin uudelleen esille maaliskuussa 2004 sen jälkeen, kun Blair oli ilmoittanut kannattavansa EU:n perustuslain nopeaa hyväksymistä. Hänen katsottiin luopuneen periaatteistaan. Ks. esim. The Times, 27.3.2004.

omakseen ja tuntisivat myös pääsevänsä vaikuttamaan asioihin. Poliittisten vastuusuhteitten pitää sen takia olla nykyistä selvemmat. Blairin mielestä neuvoston poliittista roolia tulee sen takia vahvistaa; sillä pitää olla ”hallitusohjelma” (vuosittainen toimintaohjelma) samaan tapaan kuin jäsenvaltioiden hallituksillakin on. Sen kautta neuvosto on vastuussa unionin kansalaisille. Hän ehdotti myös, että Euroopan parlamenttiin valittaisiin toinen kamari, joka koostuisi kansallisten parlamenttien edustajista. Sen tehtävänä olisi valvoa jäsenvaltioiden puolesta, että EU ei ylitä toimivaltaansa. Tämä valvonta voitaisiin Blairin mielestä järjestää oikeudellisenakin (EY:n tuomioistuimelle kuuluvana), mutta itse hän ehdottaa siihen poliittista valvontaa.

Seuraavan vuoden marraskuussa hieman ennen Laekenin huippukokousta Blair otti uudestaan kantaa Euroopan tulevaisuuteen.²⁴² Hän totesi, että briteillä ei ole mitään pelättävää EU:n tulevaisuuskeskustelun suhteen. Edelleen hän viittasi siihen, että ne, jotka vastustavat Ison-Britannian mukanaoloa EU:ssa vetoavat siihen, että kansallinen suvereenisuus ei ole enää ehdoton. Blair myöntää, että EU-jäsenyyden myötä suvereenisuus on toki eräiltä osin jaettua (”shared sovereignty”), mutta monelta osin se on yhä Isolla-Britannialla itsellään kokonaan. Tätä ei kuitenkaan ole syytä pitää vain negatiivisena asiana, sillä niiltä osin, joita koskevat päätökset tehdään yhteisesti EU:ssa, Iso-Britannia on hyötynyt sitä kautta, että EU:n lainsäädännön myötä brittiläisillä on mm. oikeus myydä tavaroita ja palveluja muualle Eurooppaan samoin ehdoin kuin noiden maiden omillakin kansalaisilla. Samoin kuin aiemminkin Blair korosti, että demokraattisen legitimitietin perustana ovat kansallisvaltiot, ei eurooppalainen supervaltio. Tällä hän ei kuitenkaan kiellä sitä, etteikö Britannian tulevaisuus olisi Euroopassa. Nyt Britannian oli aika tunnustaa tosiasiat, kuten *Jean Monnet* aikanaan uskoi käyvän ennemmin tai myöhemmin.

Konkreettisia hallitustason kannanottoja alkoi tulla julkisuuteen konventin alettua työskentelynsä. Niitä esitti paitsi Ison-Britannian Eurooppa-ministeri *Peter Hain*, joka oli myös konventin jäsen, myös ulkoministeri *Jack Straw*. Kesäkuussa 2002 Lontoossa pitämässään puheessa Hain totesi, että Iso-Britannia ei sinänsä pelkää perustuslaki-sanaa EU:n yhteydessä käytettynä.²⁴³ Merkittävämpää on, millaisen sisällön perustuslaki saa. Hän korosti, että EU:lla on vain se toimivalta, minkä jäsenvaltiot ovat sille siirtäneet. Koska EU:n ja sen jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako on kuitenkin tällä hetkellä vähän epäselvä, olisi sitä hänen mielestään tarpeen selventää. Myös EU:n toimielinten välisiä toimivaltasuhteita olisi ehkä tarpeen täsmentää, mutta hänen mielestään sen tulee

²⁴² *Speech by the Prime Minister, Tony Blair, at the Opening of the European Research Institute, Birmingham, 23.11.2001: "Britain's future is inextricably linked with Europe."*

²⁴³ *Speech given by FCO Minister for Europe, Peter Hain, at the Law Society, London, 25.6.2002: "Where next for Europe?"*

perustua sen varaan, että EU:n legitimizeetti perustuu jäsenvaltioiden hallitusten varaan. Samoin kuin Blair, myös Hain ehdotti neuvoston roolin muuttamista siten, että sillä olisi selkeä toimintaohjelma. Lisäksi hän ehdotti puolivuositain vaihtuvan puheenjohtajuuden tilalle pysyvämpää, kahdeksi ja puoleksi vuodeksi valittavaa henkilöpuheenjohtajaa, jota kutsuttaisiin presidentiksi. Hän korosti lopuksi vielä samaan tapaan kuin pääministeri Blairkin, että hän ei ole luomassa Euroopasta supervaltiota.

Useissa kesällä ja syksyllä 2002 pitämissään puheissa myös ulkoministeri *Jack Straw* esitteli Iso-Britannian suhtautumista EU:n perustuslakihankkeeseen. Elokuun lopussa 2002 Edinburgissa pitämässään puheessa²⁴⁴ hän ensimmäistä kertaa toi selvästi esiin, että myös Iso-Britannia kannattaa perustuslain hyväksymistä EU:lle (”The Convention’s main aim must be a written constitution for the people and the communities of Europe, not the political elites”). Tässä yhteydessä hän esitti kuuluisan lausumansa siitä, että perustuslakeja voi olla muillakin kuin valtioilla, joten perustuslain hyväksyminen EU:lle ei tee siitä supervaltiota (”Political parties and Golf Clubs have constitutions and are not states”). Hän määritteli perustuslain siten, että se on kokoelma perussääntöjä, eräänlainen kehys sille, miten yhteisö toimii. Tuosta näkökulmasta golf-klubin säännöt ja EU:n perustuslaki voidaan tietenkin rinnastaakin, mutta perustuslaki on yleensä tapana määritellä hieman monimutkaisemmin.²⁴⁵

Sen jälkeen kun Iso-Britanniakin oli kääntynyt perustuslain kannattajaksi, konventin työssä saatettiin keskittyä perustuslain sisältöön. Näyttää siltä, että viimeistään tuossa vaiheessa epäilijät olivat kadonneet, ja noihin aikoihin alkoi myös konventin vähittäinen muuttuminen HVK:ksi. Lokakuun alussa 2002 pitämässään puheessa *Jack Straw* otti jo varsin konkreettisesti kantaa EU:n perustuslain sisältöön.²⁴⁶ Perustuslain tarvetta hän perusteli hyvin käytännöllisillä syillä: hänen mielestään perustuslain tulee olla yksinkertainen, koherentti, joilla määreillä ei nykyisiä perussopimuksia voida missään tapauksessa luonnehtia. Hänen mielestään kyse ei ole vain siitä, että EU:lle pitää hyväksyä perustuslaki. Sen sijaan pohdinnan pitää lähteä syvemmältä, sillä perussopimusten nykytilaa voidaan pitää osoituksena myös siitä, että EU:n toiminnassa on nykyään suuria puutteita. Hänen mielestään toimivallanjakoa EU:n ja sen jäsenvaltioitten kes-

²⁴⁴ ”*Strength in Europe begins at Home*”, Edinburgh 27.8.2002.

²⁴⁵ Tuo rinnastus on herättänyt ärtymystä esim. *Allan Rosasissa*. Ks. hänen esitelmänsä ”Perustuslaissako EU:n tulevaisuus”, Paasikivi-seurassa, 5.9.2002. Ks. myös *Craig* (2002), 1–3, joka selvittää perustuslain käsitettä: miten se eroaa mistä tahansa säännöistä (kyse ei ole vain siitä, että määrittellään tietyn organisaation muodot ja toimintatavat). S. 3 hän tuo esiin, miltä osin Ison-Britannian osalta voidaan puhua perustuslaista, vaikkei siellä yhtä yhtenäistä perustuslakiasiakirjaa olekaan (”the UK constitution does nonetheless contain statutes that are regarded as being constitutional in nature. This is exemplified by the statutes dealing with devolution, human rights and our membership of the European Union”).

ken tulee selkeyttää, samoin kuin vastuusuhteiden tulee olla niin selvät, että myös kansalaiset pystyvät ne hyväksymään.

Nykyisiin peruslähtökohtiin ei Straw kuitenkaan ehdottanut muutoksia, vaan hänen mielestään uudessa perustuslaissakin tulee vahvistaa, että EU:n lähtökohdista ovat suvereenit valtiot, jotka ovat yhä EU:n demokraattinen perusta. Jäsenvaltioiden hallitukset edustavat valtioita EU:n neuvostossa, ja tuota kautta toteutetaan EU:n demokraattista legitimitettä. Koska neuvoston puheenjohtajuus nykyään vaihtuu puolen vuoden välein, tämä estää neuvoston muodostumisen todelliseksi poliittiseksi johtajaksi. Sen takia hän kannatti Ranskan presidentin ehdotusta päätoimisesta presidentistä. Samaan tapaan kuin Blair jo aiemmin, myös Shaw ehdotti, että kansallisille parlamenteille voitaisiin hyvin antaa tehtäväksi valvoa toimivallanjaon toteutumista.

EU:lle hyväksyttävän perustuslain (”constitutional treaty”) Straw uskoi olevan merkittävä askel kohti sitä, että kansalaiset voivat tuntea suurempaa luottamusta EU:n toimintaan. Hän toi esiin myös ne kaksi pääargumenttia, jotka on esitetty EU:n perustuslakia vastaan. Ensinnäkin on tuotu esiin, että kun Isolla-Britanniallakaan ei ole kirjoitettua perustuslakia, miksi EU:kaan sellaista tarvitsisi. Vaikka hän myönsikin osin oikeaksi väitteet, että Ison-Britannian (kirjoittamaton) perustuslaki on muuttunut paljon viime aikoina, hänen mielestään pohjimmitaan valtiollinen käytäntö kuitenkin edelleen perustuu tiettyjen ajattomien periaatteiden varaan. Enemmän hän antoi kuitenkin painoarvoa sille väitteelle, että EU:n perustuslaki johtaa eurooppalaiseen supervaltioon, joka peittää alleen kansalliset identiteetit. Tämänkin väitteen hän kuitenkin torjui viitaten siihen, että golf-klubeilla ja puolueilla samoin kuin YK:lla on perustuslaki, eli perustuslaki ei ole muuttanut niitä miksiäkään muuksi. Hänen mielestään perustuslaista keskusteltaessa tärkeintä onkin keskittyä sen sisältöön.

Vuoden 2002 lopussa, sen jälkeen kun ensimmäinen perustuslakiehdotus oli jo julkistettu, pääministeri Blair otti uudestaan kantaa EU:n perustuslakihankkeeseen.²⁴⁷ Hän totesi, että Euroopan integraatio on ollut menestystarina, mutta alun perin kuutta jäsenvaltiota varten luotu malli ei enää sovellu laajentuvaan EU:hun. Sen takia uudistukset ovat välttämättömiä. Hänen mielestään EU:n ongelmana on tällä hetkellä heikko johtajuus: puolivuosisittain vaihtuva puheenjohtajuus johtaa tehottomuuteen ja epäjohtonmukaisuuteen. Hän toisti vanhan kantansa siitä, että hän ei halua EU:sta supervaltiota (”not a superstate subsuming national sovereignty and national identity”), vaan sen demokraattisen legitimitetin on vastaisuudessa oltava kansallisvaltioiden varassa. Tällä hän ei kui-

²⁴⁶ ”A Constitution for Europe”, 11.10.2002.

²⁴⁷ *Speech by the Prime Minister, Tony Blair, Cardiff*, 28.11.2002. Brittilehdistön suhtautumisesta ks. *The Guardian*, 29.10.2002: ”Give Giscard a chance. His EU plan is better than our leaders say”.

tenkaan tarkoittanut sitä, että Iso-Britannia kannattaessaan hallitustenvälisyyttä haluaisi hyökätä EU:n instituutioita vastaan. Pikemminkin hän korosti Euroopan ja kansallisten hallitusten yhteistyötä. Jotta Eurooppa olisi voimakas, tehokas ja demokraattinen, tarvitaan sekä komission, neuvoston, parlamentin että EY:n tuomioistuimen vahvistamista.²⁴⁸ Toisin kuin Fischer, Blair kuitenkin torjui ajatuksen vireillä olevan uudistuksen lopullisuudesta, ja hänen mielestään kyse on vain yhden tai useamman sukupolven ajaksi tarkoitetusta uudistuksesta.

Blair toisti brittien aikaisemmat ehdotukset EU:n neuvoston aseman vahvistamisesta ja päätoimisen presidentin valinnasta EU:lle, vaikka tiesikin pienten jäsenvaltioiden vastustavan tällaista ehdotusta. Sen sijaan hän torjui ajatuksen komission vastuunalaisuudesta Euroopan parlamentille. Hän haluaa välttää komission politisoitumisen, mistä hänen mukaansa olisi kyse, jos parlamentti valitsisi komission puheenjohtajan. Komissio ei voi toimia vain parlamentin alaisuudessa, koska se on myös neuvoston tärkeä yhteistyökumppani. Sen takia komission nykyistä itsenäisyyttä ei tule hänen mielestään heikentää.²⁴⁹

Alkukesästä 2003, kun konventissa viimeisteltiin perustuslakiehdotusta, brittiläistä keskustelua leimasi suhteellisen suuri tyytyväisyys ehdotukseen. Ilmeisesti katsottiin, että myös Ison-Britannian omat edut tulivat tarpeeksi turvatuiksi eikä liittovaltiokehitys mennyt liian pitkälle. Tyytymättömiä oltiin kuitenkin muun muassa ehdotettuun unionin ulkoasiainministeriin. Pelättiin, että komissio saa tuota kautta valtaa ulkopoliittisissa asioissa, koska ulkoministeri on ehdotuksen mukaan yksi komission varapuheenjohtajista. Brittien mielestä ulkoministerin tulisi olla poliittisessa vastuussa ensisijaisesti jäsenvaltioiden hallituksille. Jäsenvaltioiden asemat pyritään turvaamaan sitä kautta, että ulkoministerin nimittää Eurooppa-neuvosto määräenemmistöllä ja komission puheenjohtajan suostumuksella. Iso-Britannia suhtautui konventissa torjuvasti myös ns. suljetun puolustusytimen luomiseen EU:hun, mitä taas muun muassa Ranska ja Saksa ja eräät muutkin maat olivat ajamassa. Vaikka Iso-Britannia lopulta hyväksyi konventissa perusoikeuskirjan oikeudellistamisen, tällaisen uudistuksen pelättiin

²⁴⁸ Blair kuvaa EU:n perusideologian seuraavasti: "Europe is the voluntary coming together of sovereign nations. Their will is to combine together in the institutions of Europe in order to further their common interests. In so far as it is necessary to achieve these interests, they therefore pool their sovereignty in Europe. There is no arbitrary or fixed limit as to what they do collectively; but whether they do it depends on their decisions as a group of nations."

²⁴⁹ Ks. myös Peter Hainin haastattelu helmikuun 2003 alussa (www.constitutional-convention.net/bulletin/archives/000341.html). Hän ilmoitti kannattavansa Blairin tapaan Eurooppa-neuvoston pitempiaikaista presidenttiä (se ehkä vahvistaisi EU:n asemaa globaalisti), mutta ei ottanut suoraan kantaa saksalais-ranskalaisen ehdotukseen siltä osin, kuin se koski komission presidentin valintaa, muutoin kuin torjui ajatuksen neuvoston ja komission yhteisestä presidentistä, mikä ajatus oli noussut konventin täysistunnossa tammikuussa 2003.

siellä yhä merkitsevän tosiasiaa EU:n toimivallan kasvua.²⁵⁰ Toisin kuin Saksa ja Ranska, Iso-Britannia ei ollut kuitenkaan valmis hyväksymään perustuslakiehdotusta sellaisenaan HVK:ssa. Se suhtautui kielteisesti esimerkiksi EU:n vallan kasvuun rikosoikeuden alalla.²⁵¹ Suuret institutionaaliset muutokset se oli kuitenkin valmis hyväksymään. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan (presidentin) viran perustamista perusteltiin sillä, että puheenjohtajaa tarvitaan toimimaan ”välittäjänä ja yhdyshenkilönä”.²⁵² Hänelle haluttiin kuitenkin selvästi rajatut valtaoikeudet kuin mitä esimerkiksi Saksa ja Ranska ajoivat. Iso-Britannia korosti koko ajan, että sen visiona on kansallisvaltioiden Eurooppa, ei federalistinen supervaltio.²⁵³

Myöhemmin HVK:n aikana Iso-Britannia tosin uhkasi eräässä vaiheessa jopa kaataa koko hankkeen, jos muut jäsenvaltiot eivät suostu sen vaatimukseen, että yksimielisyysvaatimus päätöksenteossa tulisi yhä säilyttää ainakin verotusta, sosiaaliturvaa ja puolustusta koskevista asioista. Vaikkei EU:n perustuslakihankkeen viivästyminen näyttänyt vielä joulukuussa 2003 olevan Isolle-Britannialle mikään suuri takaisku, keväällä 2004 se oli jo valmis luopumaan monista aiemmin ehdottomina pitämistään muutosvaatimuksista.²⁵⁴ Kesäkuun 2004 Euroopan parlamentin vaalien jälkeen Ison-Britannian sisäpoliittinen tilanne oli Blairin kannalta varsin hankala, ja hän piti Brysselin huippukokouksessa kesäkuussa 2004 hyvin tiukasti kiinni aikaisemmista vaatimuksistaan ja saikin aikaan sen, että rikosoikeutta ja sosiaaliturvaa koskevista asioista ei siirrytä konventin ehdottamalla tavalla enemmistöpäätösmenettelyyn (ks. konventin ehdotuksen III-21 ja III-171 ja 172 artikloihin tehdyt muutokset; vrt. perustuslain III-136, III-270 ja III-271 artiklat). Perustuslakiehdotusta muutettiin HVK:ssa myös sillä

²⁵⁰ Tarkemmin brittikeskustelusta ks. esim. *The Independent*, 14.6.2003. Ks. myös *Jack Strawn* kirjoitus ”A European superstate is not on the agenda”, *The Independent*, 17.6.2003, jossa hän korostaa, että perustuslailla myös vahvistetaan kansallisvaltioiden roolia, koska perustuslaissa nimenomaan mainitaan, että EU:lla on vain se toimivalta, minkä jäsenvaltiot ovat sille siirtäneet, ja perustuslailla myös vahvistetaan kansallisten parlamenttien asemaa EU:n päätöksenteossa.

²⁵¹ Vrt. Suomessakin konventin perustuslakiehdotuksen rikosoikeutta koskeviin kohtiin suhtauduttiin HVK:n käynnistyessä jossain määrin kriittisesti, mutta ei pidetty kovin todennäköisenä, että konventin ehdotus muuttuu HVK:ssa tuolta osin. Ks. *SuVL 2/2003 vp.* ja *PeVL 7/2003 vp.* Puheenjohtajavaltio-Italia ehdotti kuitenkin eräitä muutoksia perustuslain rikosoikeutta koskeviin säännöksiin. Ks. CIG 52/03, ADD 1, PRESID 10, liite 14 (25.11.2003) ja CIG 60/03, ADD 1, PRESID 14, liite 18 (9.12.2003).

²⁵² Koska Iso-Britannia ei ole koskaan kannattanut vahvaa komissiota, ei se pitänyt myöskään ehdottoman tärkeänä, että jokainen jäsenmaa saa äänivaltaisen komissaarin. Ison-Britannian linjauksista HVK:ta silmällä pitäen ks. *The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003*, hallituksen parlamentille syyskuussa 2003 toimittama selvitys.

²⁵³ Ks. ulkoministeri *Jack Strawn* puhe (House of Commons, 10.12.2003), jossa hän mm. totesi: ”The Treaty will ne not a federalist blueprint but the framework for a Europe of sovereign nation states working together to achieve common aims and combat shared challenges.”

²⁵⁴ Ks. *The Sunday Telegraph*, 28.3.2004: ”Blair is ready to back down on EU arrest warrant.”

tavoin, että verotusta koskevista asioista vaaditaan edelleen jäsenvaltioiden yksimielinen päätös (ks. perustuslaista poistettu III-62.2 ja 63 artiklat).²⁵⁵

Kaiken kaikkiaan Ison-Britannian käsitys EU:n kehittämisestä on koko ajan eronnut melkoisesti Saksan linjasta. Ne muodostavatkin ehkä kaksi ääripäätä, vaikka konventissa niiden välille onnistuttiin saavuttamaan varsin hyvä tasapaino. Sen takia on kiinnostavaa seuraavaksi nähdä, millainen on Ranskan linja. Se on alusta alkaen tasapainoillut tietyllä tavalla Saksan ja Ison-Britannian välillä. Viime aikoina se on ollut selvästi lähempänä Saksaa kuin Isoa-Britanniaa, vaikka Ranskalla ja Isolla-Britannialla on peruslähtökohdissa enemmän yhteistä kuin Ranskalla ja Saksalla.

4.2.3.3 Ranskan linjaukset

Myös Ranskan presidentti *Jacques Chirac* vastasi varsin pian Joschka Fischerin puheeseen ja vielä Saksan valtiopäivätalossa, jossa hän puhui ensimmäisenä ulkomaisena valtionpäämiehenä sen jälkeen, kun kyseinen talo oli otettu uudelleen valtiopäiväkäyttöön.²⁵⁶ Kesäkuun 27. päivänä vuonna 2000 pitämässään puheessa presidentti Chirac asettui hyvin selkeästi vastustamaan Fischerin ehdotusta EU:n kehittämisestä liittovaltioksi; hänen mielestään unionin tulevaisuuden tulee jatkossakin perustua kansallisvaltioiden varaan ("la nation d'abord"), jotka tosin ovat siirtäneet osan suvereenisuudestaan EU:lle.²⁵⁷ Hän vaati kuitenkin EU:hun aikaisempaa suurempaa joustavuutta; nopeampaa yhdentymiskehitystä haluavien on saatava edetä haluamallaan tavalla.

Hän hahmotteli Ranskan ja Saksan vetämää pioneeriryhmää ("Avantgarde-Gruppe"), johon muutkin saisivat tulla mukaan. Tällä hän viittasi Fischerin ehdotukseen siitä, että aktiivisempia integraatiotavoitteita omaavilla valtioilla tulisi olla mahdollisuus ryhtyä keskenään tiiviimpään yhteistyöhön ("Gravitationskern"). Chiracin mielestä tällainen ryhmä voisi ryhtyä muita kiinteämpään yhteistyöhön muun muassa talous-, puolustus- ja turvallisuuspolitiikan alalla samoin kuin rikollisuuden torjunnassa.

²⁵⁵ Ks. puheenjohtajavaltio-Irlannin ehdotus CIG 81/04, PRESID 23, 16.6.2003. Ks. esim. *Financial Times*, 21.6.2004, jossa pohditaan myös, mitä nuo muutokset merkitsevät EU:n kehityksen kannalta.

²⁵⁶ Sen takia puhe löytyy Saksan hallituksen kotisivulta (saksaksi): www.bundesregierung.de. Muut puheet löytyvät Ranskan hallituksen kotisivulta: www.france.diplomatie.fr (ranskaksi tai englanniksi), ks. myös presidentin kotisivu: www.elysee.fr.

²⁵⁷ "Weder Sie Deutsche noch wir Franzosen wollen einen europäischen Superstaat, der an die Stelle unserer Nationalstaaten treten und deren Ende als Akteure auf der internationalen Bühne markieren wurde. Aus unseren Nationen in denen wir verwurzelt sind, schöpfen wir unsere Identität. – Auch in Zukunft werden die Nationen die wichtigsten Bezugspunkte unserer Völker darstellen."

Kahdessa asiassa Chirac oli täysin samaa mieltä kuin Fischer: ensinnäkin hän kannatti hyvin selvästi perustuslain hyväksymistä EU:lle. Siinä tulisi määritellä EU:n ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako nykyistä selvemmin. Fischerin tavoin myös Chirac lähti siitä, että perustuslain hyväksymisen yhteydessä kaikkia EU:n instituutioita tulisi pohtia uudelleen. Sitä vaatii hänen mukaansa jo EU:n laajeneminen 25 jäsenvaltion unioniksi; tehokas päätöksenteko ei voi enää toteutua nykymuodoin. Myös Chiracin mielestä EU:n eri elinten välistä vallanjakoa olisi selkiytettävä, mutta sen tulee perustua siihen, että kaiken EU:n vallankäytön lähtökohtana on oltava subsidiariteettiperiaatteen noudattaminen. Lisäksi hän korosti demokratian lisäämisen tarvetta: toisaalta Euroopan parlamentin ja toisaalta jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien kautta. Tähän asti EU on ollut liiaksi eliittien organisaatio. Pohjimmiltaan EU:n demokraattinen legitimitetti perustuu hänen mukaansa kuitenkin jäsenvaltioihin, jotka ovat edustettuina EU:ssa hallitustensa kautta. Tässä suhteessa Chirac teki siten selvän eron Fischeriin nähden, jonka mukaan demokraattinen legitimitetti pohjautuu Euroopan parlamenttiin. Toisin kuin Fischer, Chirac ei puhunut uudistuksen lopullisuudesta, vaan pikemminkin EU:n kehittämisprosessista. Chirac ei ottanut lainkaan kantaa presidenttiasiaan, ei komission eikä neuvoston. Vaikka EU:hun muodotuisikin hänen ehdottamiaan ”pioneeriryhmiä”, ei niillä olisi vaikutusta EU:n instituutioihin.

Seuraavana vuonna Ranskan silloinen pääministeri *Lionel Jospin* otti jo selvemmin kantaa EU:n tulevaisuuteen.²⁵⁸ Vaikka hän edustaa sosialistipuoluetta, hänen ajatuksensa EU:n tulevaisuudesta eivät juurikaan poikenneet konservatiiveja edustavan presidentti Chiracin ajatuksista. Myös Jospin kannatti perustuslain säätämistä EU:lle edellyttäen sen rakentuvan poliittisena julistuksena Nizassa hyväksytyn EU:n perusoikeuskirjan ilmaisemien arvojen varaan. Myös Jospin toi ilmi selkeästi halunsa kehittää EU:ta kansallisvaltioiden varaan, jopa vahvistaa hallitustenvälisyyttä nykyiseen verrattuna. Hän korosti, että EU:ssa on jo monia liittovaltion elementtejä: muun muassa EU:n oikeuden etusija, jota EU:n tuomioistuin valvoo, itsenäinen komissio ja Euroopan parlamentti. Jospin kannatti kaikkien nykyisten instituutioiden säilyttämistä, vaikkakin ne kaikki ovat muutosten tarpeessa. Hän haluaisi vahvistaa Eurooppa-neuvoston eli valtionpäämiesten kokousten asemaa. Myös komission asemaa tulisi hänen mielestään vahvistaa, mutta samalla tulisi lisätä sen vastuunalaisuutta Euroopan parlamentille. Komission puheenjohtaja tulisi valita Euroopan parlamentin suurimmasta ryhmästä. Jospin ehdotti lisäksi sellaista uutuutta, että Eurooppa-neuvostolla tulisi olla oikeus hajottaa parlamentti komission tai jäsenmaiden ehdotuksesta. Tämä olisi omiaan viemään kehitystä kohti hallitustenvälisyyden vahvis-

²⁵⁸ *Lionel Jospin: ”Zur Zukunft des erweiterten Europa”, 28.5.2001.*

tumista. Samaan suuntaan veisi kehitystä myös Jospinin ehdotus, että neuvoston poliittista johtajuutta tulisi vahvistaa ja sillä pitäisi olla useampivuotinen toimintaohjelma. Hän ehdotti myös nykyistä pysyvämpää neuvostoa (ns. yleisten asioiden neuvosto), johon kuuluisivat jäsenvaltioiden Eurooppa-asioista vastaavat ministerit (varapääministerit). Kansallisten parlamenttien aseman vahvistamiseksi hän ehdotti pysyvänä elimenä toimivaa parlamenttien kongressia, joka muun muassa valvoisi subsidiariteettiperiaatteen toteutumista ja keskustelisi vuosittain EU:n tilasta.

Myös keväällä 2002 Berliinissä pitämässään puheessa Jospin korosti, että Saksalla ja Ranskalla on itse asiassa aika paljon yhteisiä tavoitteita EU:n tulevaisuuden suhteen: ”Wir haben eigentlich dasselbe politische Ziel: eine Verfassung, die eine europäische Föderation der Nationalstaaten begründet und deren Herzstück die Grundrechtecharta bilden wird – ein weiteres Projekt, das nur dank einer engen und anspruchswollen deutsch-französischen Zusammenarbeit zustande kommen konnte.”²⁵⁹ Hänen mielestään noilla valtioilla on yhteisenä tavoitteena myös Euroopan parlamentin aseman vahvistaminen, mikä voisi tulla näkyviin mm. komission puheenjohtajan valintatavassa. Samoin kumpikin valtio voisi hänen mielestään kannattaa pysyvää yleisten asioiden neuvostoa.

Presidentti Chirac toisti edellä esiteltyjä näkemyksiään useasti seuraavina vuosina ja korosti myös, että EU tarvitsee vahvaa johtajuutta ottamatta sen tarkemmin kantaa asiaan. Viimeistään kuitenkin maaliskuussa 2002 hän ehdotti, että EU:lle valittaisiin presidentti useaksi vuodeksi kerrallaan nykyisen puoli-vuosittain vaihtuvan puheenjohtajuuden sijaan. Valinta tehtäisiin Eurooppa-neuvostossa.²⁶⁰

Jospinin ja Chiracin ehdotukset olivat jo aika lähellä sitä, mitä Saksa ja Ranska yhdessä esittivät EU:n institutionaalisista uudistuksista tammikuussa 2003, ja ne muistuttavat monelta osin myös konventin puheenjohtaja Giscardin lokakuun lopussa 2002 esittämiä näkemyksiä.²⁶¹ Ns. kansojen kongressia pysyvänä elimenä ei Ranskan ja Saksan tammikuun ehdotukseen kuitenkaan sisältynyt, vaikka siinä lähdettiinkin siitä, että kansalliset parlamentit ja Euroopan parlamentti keskustelisivat vuosittain EU:n tilasta. Tämä tapahtuisi kuitenkin ilman uusien elinten perustamista.²⁶² Ilmeisesti tällainen lähentyminen oli mahdollinen, koska

²⁵⁹ ”Für eine Neubegründung des europäischen Projekts” – Auszug aus einer Rede von Lionel Jospin vor der in Deutschland lebenden französischen Gemeinschaft, Berlin 5.4.2002.

²⁶⁰ Ks. *Discours de M. Jacques Chirac*, Strasbourg, 6.3.2002.

²⁶¹ Vrt. Ranskan presidentin *Jacques Chirac*in kommentit (haastattelu *Le Figaro* -lehdelle, 21.1.2003). Chirac totesi, että tarkoituksena ei ole muuttaa instituutioiden välisiä voimasuhteita. Sen sijaan hän korosti, että näin vahvistetaan Euroopan parlamentin asemaa, koska se saa vaikuttaa komission puheenjohtajan valintaan.

²⁶² Vrt. Ranskan ulkoministerin ja konventin jäsenen *Dominique de Villepin*in puhe ”Debate on Europe”, 12.12.2002. Tuossa vaiheessa hän vielä ilmoitti Ranskan hyväksyvän ehdotetun kongressin.

Ranska ilmoitti vuoden 2002 lopussa asettuvansa ns. yhteisömetodin ja hallitustenvälisyyden välimaastoon. Esimerkiksi sisämarkkinoiden toteuttaminen edellyttää edellisen käyttöä, kun taas jälkimmäinen sopii yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamiseen. Samoin Ranska nimenomaisesti tuki vahvaa komissiota samalla kun halusi vahvistaa neuvostoa ja parantaa myös näiden välistä koordinaatiota, mikä johti näiden maiden ehdotuksessa ns. kahden presidentin malliin.²⁶³

Ranska ilmeisesti sai melko hyvin läpi omia ehdotuksiaan konventissa, koska Ranskan nykyinen pääministeri *Jean-Pierre Raffarin* ilmoitti elokuun lopussa 2003, että Euroopan perustuslaki oli hyväksyttävissä konventin ehdotuksen pohjalta.²⁶⁴ Hänellä oli asiaan varsin pragmaattinen suhtautuminen, mutta hänen kannanottonsa sopi hyvin hänen aikaisempiin linjauksiinsa. Hän oli korostanut aiemminkin, että EU on nimenomaan kansallisvaltioiden liitto ja EU:lle perustuslakia säädettäessä tulee vahvistaa EU:n demokraattista legitimitettä vahvistamalla kansallisten parlamenttien samoin kuin myös Euroopan parlamentin roolia EU:n päätöksenteossa.²⁶⁵ Toisaalta hän oli myös korostanut tarvetta tiivistää yhteistyötä Saksan kanssa, joten konventin lopputulos vastasi tältä osin hänen tavoitteitaan.

On vaikea sanoa, kuinka paljon Ranskan suhtautumiseen oli vaikuttamassa se seikka, että konventin puheenjohtajana toimi Ranskan entinen presidentti. Aina-kin suomalaisessa lehdistössä hänen toimintaansa konventin puheenjohtajana syytettiin toisinaan varsin omavaltaiseksi; hän ei välttämättä aina edes antanut puheenvuoroja niille edustajille, joiden hän tiesi vastustavan hänen omia ehdotuksiaan.²⁶⁶ Konventin päättäessä työskentelynsä Giscard myös ilmoitti toivovan, että jäsenmaat eivät repisi konventin ehdotusta auki.²⁶⁷

HVK:n käynnistyessä lokakuussa 2003 ranskalaisessa lehdistössä tuotiin esiin, että EU on Ranskassa yhä epäsuositumpi. Epäiltiin jopa ranskalaisten sanovan ”ei”, jos EU:n perustuslaista järjestetään kansanäänestys. Ongelmat

²⁶³ Ks. ed. alav. mainittu puhe. Ranskalaisten tutkijoiden EU:n perustuslaista esittämistä näkemyksistä – samoin kuin Ranskan perustuslain suhtautumisesta EU:n edelleen kehittämiseen – ks. Ranskan FIDE-raportti, 17.10.2002: ”Droit communautaire et constitutions nationales.”

²⁶⁴ Vrt. vielä 17.6.2003 *Raffarin* lähti siitä, että joitakin pieniä muutoksia on tarpeen tehdä perustuslakiehdotukseen HVK:ssa (ks. www.premier-ministre.gouv.fr).

²⁶⁵ Ks. hänen puheensa Ranskan kansalliskokoukselle, 3.7.2002.

²⁶⁶ Ks. esim. konventin päättäjäsistuntoa kommentoiva HS 14.6.2003 (”Pimeää diplomatiaa”) ja Suomen Kuvalehti, 6.6.2003 (”Giscardin sirkus”). Vrt. ranskalaisessa lehdistössä Giscard sai kiitävät arvosanat kesäkuussa 2003 konventin lopetettua työskentelynsä. Ks. tarkemmin UM:n julkaisema katsaus ”Ranskan media Euroopan tulevaisuuskonventista”, 25.6.2003.

²⁶⁷ Ks. valmistelukunnan puheenjohtajiston raportti Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle (CONV 851/03), 18.7.2003, jossa todetaan valmistelukunnan toivovan, että ”syntynyt dynamiikka ja synteesi, josta se pääsi yksimielisyyteen asiaa pitkään ja huolellisesti tarkasteltuaan, säilytettäisiin hallitustenvälisessä konferenssissa”.

johtuvat siitä, että EU ei enää ranskalaisten mielestä vastaa ranskalaisten käsitystä EU:sta taloudellisesti ja sosiaalisesti suhteellisen tasavertaisten maiden kerhona. EU:n laajentuminen on ranskalaisten mielestä tuhonnut ”yhteisöjen hengen”. Lisäksi EU:n instituutiot muodostavat heidän mielestään monimutkaisen koneiston, ja EU:n toimivallan rajat ovat hämärät.²⁶⁸ Tällainen johtopäätös ei sinänsä ole yllätys Ranskan historiallinen tausta huomioon ottaen.

4.2.3.4 Suomen kiinnostuksen kohteet EU:lle perustuslakia valmisteltaessa

Myös Suomen silloinen pääministeri ja sosialidemokraattisen puolueen puheenjohtaja *Paavo Lipponen* otti varsin pian kantaa Fischerin toukokuussa 2000 tekemään ehdotukseen. Belgian Brüggeessä saman vuoden marraskuussa, vähän ennen Nizzan huippukokousta pitämässään linjapuheessa pääministeri ilmoitti kannattavansa EU:n ”perustuslaillistamisprosessin käynnistämistä” yhdessä hakijamaiden kanssa.²⁶⁹ Fischerin liittovaltioajatukseen hän ei suoraan ottanut kantaa, vaan diplomaattisesti kiersi koko kysymyksen (”eräät keskusteluun osallistuneista ovat puhuneet federalistisina ratkaisuinä pidettyjen mallien puolesta. Ydinongelmana on kuitenkin sanan monimerkityksisyys: federalismi tarkoittaa eri asioita eri ihmisille. Toisille federalismi tarkoittaa vallan keskittämistä, toisille taas toissijaisuusperiaatteeseen nojautuvaa hajauttamista ja selkeää toimivaltajakoa. Molemmat käsitykset ovat oikeita. Kyseessä on itsemääräämisoikeuden yhdistäminen ylikansallisella tasolla ja toimivaltajaon määrittäminen unionin ja sen jäsenvaltioiden kesken”). Lipponen korosti, että EU:n tulevaisuutta pohdittaessa selkeä toimivaltajakko ja subsidiariteettiperiaate nousevat perustavanlaatuisiksi kysymyksiksi. Hän tulkitsi viimeaikaista kehitystä siten, että Euroopan parlamentin asema on vahvistunut, komission asema on heikentynyt ja samalla on ilmennyt suuntaus kohti hallitustenvälisyyttä. Hän piti kehitystä huolestuttavana, sillä hallitustenvälinen menetelmä on usein tehoton ja saattaa eräät suuret valtiot hallitsevaan asemaan. Hallitustenvälisyys on Lipposen mielestä uhka, ei vain toimielinten väliselle tasapainolle ja sääntöjen selkeydelle vaan myös jäsenvaltioiden, Euroopan kansalaisten ja yritysten väliselle tasa-arvolle.

²⁶⁸ Tarkemmin ks. *Le Monde*, 1.10.2003, pääkirjoitus (”La France et l’Europe”). Ks. myös pääministeri *Raffarinin* haastattelu, *Financial Times*, 10.10.2003; hän kannatti kansanäänestyksen järjestämistä EU:n perustuslaista, vaikka totesikin sen olevan melkoinen riski. Heinäkuussa Ranskan kansallispäivän (14.7.) perinteisessä tv-haastattelussa presidentti *Jacques Chirac* ilmoitti päättäneensä, että Ranskassa järjestetään kansanäänestys EU:n perustuslaista vuonna 2005. ”Perustuslaki vaikuttaa suoranaisesti ranskalaisten elämään, sen takia heidän tulee itse saada päättää asiasta”, Chirac sanoi.

²⁶⁹ Ks. pääministeri *Paavo Lipponen*, College of Europe, Brügge 10.11.2000. Pääministerin puheet löytyvät valtioneuvoston kotisivulta (www.valtioneuvosto.fi). Osa Lipposen puheista on julkaistu hänen kirjassaan ”Kohti Eurooppaa”.

Lipposen mielestä unionin perustuslain tarkoituksena on luoda institutionaalinen rakenne, joka takaa jäsenvaltioiden tasa-arvon pysyvästi muuttamalla neuvostoa. Samalla parlamentti toimisi demokraattisen legitimitietin edustajana suoralla kansanvaalilla valittuna ja merkittävää päätösvaltaa käyttävänä elimenä. Komission tulisi nauttia parlamentin luottamusta, ja sen puheenjohtajalla tulisi olla valtuudet nimittää komission jäsenet.

Syksyllä 2002 sen jälkeen kun ensimmäinen EU:n perustuslakiluonnos oli esitelty, pääministeri Lipponen torjui selkeästi uusien instituutioiden, kuten unionin presidentin tai kansojen kongressin, perustamisen. Sen sijaan hän oli sitä mieltä, että neuvoston työn tehostaminen on tarpeen. Hän kuitenkin torjui ehdottomasti nykyisyyppisestä puheenjohtajuuskierrosta luopumisen.²⁷⁰ Konventin työtä hän kommentoi siten, että totesi konventin pyrkivän työnsä lopputuloksena tuottamaan yhtenäisen esityksen unionin perustuslakia muistuttavaksi uudeksi perussopimukseksi.

Myös tasavallan presidentti *Tarja Halonen* ja ulkoministeri *Erkki Tuomioja* osallistuivat EU:n tulevaisuuskeskusteluun erityisesti sen alkuvaiheessa. Myös silloinen valtiovarainministeri ja kokoomuspuolueen puheenjohtaja *Sauli Niinistö* otti kantaa EU:n kehittämiseen hyvin pian sen jälkeen, kun Lipponen oli pitänyt linjapuheensa marraskuussa 2000.²⁷¹ Tuomiojan ja Lipposen välillä oli havaittavissa etenkin keskustelun alkuvaiheessa aika selviäkin näkemyseroja: Tuomioja ei korostanut samalla tavoin yhteisöllisyyttä ja vahvan komission tärkeyttä kuin Lipponen. Tuomiojan puheet olivat muutoinkin jonkin verran analyttisempiä kuin Lipposen. Marraskuussa 2000 – neljä päivää myöhemmin kuin Lipponen – Tuomioja lausui ensimmäisen kerran mielipiteensä EU:n perustuslakihankkeesta.²⁷² Hän korosti, että keskeistä pohjoismaiselle lähestymistavalle EU:n jäsenyyteen on pragmatismi ja evoluutio: unionin on kyettävä toimimaan ja vastaamaan kulloisiinkin ajankohtaisiin haasteisiin löytämällä kulloinkin toimivat ratkaisut. Hän ei kuitenkaan hyväksynyt joustavuutta siinä merkityksessä, että siitä halutaan keino luoda koko EU:n puolesta suuntaa näyttävä ydinryhmä tai etujoukko.²⁷³

²⁷⁰ Puhe Euroopan unionin laajentumista ja tulevaisuutta koskevassa ajankohtaiskeskustelussa eduskunnassa 13.11.2002. Samoin ks. puhe *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* -yhdistyksessä Berliinissä 1.11.2002.

²⁷¹ Ks. *Niinistön* Vieraskynä-kirjoitus ”Perustuslaki ei välttämättä tee EU:sta liittovaltiota”, HS 15.11.2000.

²⁷² Puhe Ranskan ulkopoliittisessa instituutissa, 15.11.2000: ”L’Europe vue du nord.” Ulkoministerin puheet löytyvät UM:n kotisivulta (www.formin.fi).

²⁷³ Hän kuitenkin torjui ajatuksen integraation lopullisuudesta (finalité): ”on jotain hyvin vastenmielistä ja syvällisesti epädemokraattista sellaisessa ajattelussa, jonka mukaan meidän tulee viimeistään nyt ikuistaa visiomme tulevasta Euroopasta ja sitoa tulevat päättäjät siihen, ennen kuin otamme unioniin uusia jäsenmaita, joiden ’eurooppalaisuudesta’ emme ole varmoja”.

Tuomioja pohti puheessaan myös sitä, tulemmeko joskus aikanaan näkemään liittovaltio-Euroopan. Hän ei pitänyt sitä mahdolltomana, mutta mahdolliseksi se muuttuu vasta, kun kansalaiset ovat valmiita siihen. Sen takia ei ainakaan tuossa vaiheessa ollut vielä mahdollista toimia sen varassa, että kansalaiset joskus sen hyväksyvät. Hänen mielestään tehtiin aikanaan virhe, kun siirryttiin suoriin vaiheisiin Euroopan parlamentin valinnassa. Kansalaiset eivät hänen mukaansa koe vielääkään parlamenttia legitimiiksi, ja ”unionin legitimizeetti on ja tulee myös nähtävissä olevassa tulevaisuudessa olemaan valtaosassa jäsenmaita näiden kansallisten parlamenttien varassa”. Siksi hänen mielestään unionin demokratiavaajeen vähentämiseksi tulee kaikissa jäsenmaissa kehittää kansallisten parlamenttien osallistumista EU-asioiden käsittelyyn. Neuvoston toiminnan demokraattisuutta hän kehui siitä syystä, että eduskunnalla on etukäteen keinot varmistaa, ettei Suomen hallitus edusta neuvostossa eduskunnan linjauksista poikkeavia kantoja. Tuomioja ei pitänyt EU:n rakentumista hallitustenvälisyyden varaan mitenkään ongelmallisena, mitä seikkaa sen sijaan pääministeri Lipponen useaan otteeseen korosti.

Oleellista EU:n liittovaltioluonteesta keskusteltaessa on se, kenellä on kompetenssi päättää unionin ja jäsenvaltioiden välisestä toimivallanjaosta. Sen täytyy Tuomiojan mielestä itsestään selvästi olla viime kädessä jäsenvaltioilla. Hänen mielestään on ymmärrettävää, että EU:lle halutaan hyväksyä ”perustuslakia muistuttava asiakirja”, jolla selkiytettäisiin olemassa olevaa tilannetta. Siinä määriteltäisiin ainakin unionin keskeisten instituutioiden tehtävät ja rakenne sekä jäsenmaiden ja unionin toimivallan jako. Hän kuitenkin korosti, että on ”varottava kuvittelemasta, että tällainen asiakirja voisi sen enempiä pysyvästi kuin yksiselitteisesti tätä toimivallan jakoa ratkaista”. Vielä tuossa vaiheessa tuonsuuntaiset varmistukset olivat toki tarpeen, mutta myöhemmin on käynyt selväksi, että mistään ”aidosta” perustuslaista ei EU:n osalta olekaan kyse, vaan lähtökohtaisesti kyse on pikemminkin ”perustuslaillisesta sopimuksesta”, jonka hallitusten välinen konferenssi hyväksyy ja jonka jäsenvaltiot perustuslakiensa mukaisessa järjestyksessä ratifioivat.²⁷⁴

Varsovassa huhtikuussa 2001 pitämässään puheessa tasavallan presidentti *Tarja Halonen* torjui selkeästi Fischerin ehdotuksen ns. pioneeriryhmästä, joka veisi integraatiota eteenpäin.²⁷⁵ Tällainen ajattelu on hänen mielestään vanhanaikaista, eräänlaista nostalgiaa. Hän ei yhtynyt myöskään sellaiseen näkemykseen, että Nizzassa ratkaistiin unionin kehityksen suunta: ts. hallitustenvälisyys julistettiin voittajaksi ja yhteisöllisyyden katsottiin vastaavasti kärsineen lopulli-

²⁷⁴ Tätä korosti *Tuomioja* myös Tampereen Paasikivi-seurassa 23.1.2001 pitämässään puheessa ”Euroopan unioni Nizzan jälkeen”.

²⁷⁵ Puhe Varsovan kauppakorkeakoululla 25.4.2001: ”Laajentuva ja kehittyvä Euroopan unioni – Kolme teesiä Euroopan unionin tulevaisuudesta.”

sen häviön. Hänen mielestään eräät keskeiset perusasiat, kuten perussopimusten muutokset, erityisesti institutionaaliset ratkaisut ja unionin kompetenssin määrittely, tulee jatkossakin pitää hallitustenvälisinä. Unionin muun kehityksen ja toiminnan suhteen tilanne on hänen mielestään kuitenkin toinen. Monet seikat puhuvat Halosen mielestä sen puolesta, että EU:n tulevaa toimintaa ja kehitystä tulee leimaamaan arkipäivän työssä pikemminkin yhteisöllisyys.

Virallisesti Suomi otti ensimmäisen kerran kantaa EU:n perustuslakihankkeeseen valtioneuvoston eduskunnalle Euroopan unionin tulevaisuudesta antamassa selonteossa (*VNS 3/2001 vp.*) Laekenin huippukokoukseen valmistauduttaessa.²⁷⁶ Siinä vaiheessa eduskunnan ulkoasiainvaliokunta arvosteli sitä, että Suomen tavoitteita ei tuotu selonteossa tarpeeksi selvästi esille. Tuohon kritiikkiin on helppo yhtyä, sillä niin mitänsanomaton kyseinen valtioneuvoston selonteko oli, ilmeisen hyvin tarkoituksellisesti, sillä Suomessa ei haluttu lyödä kantoja lukkoon liian aikaisessa vaiheessa. Eduskunnassa asiasta keskusteltiin myös syksyllä 2002 hieman sen jälkeen, kun ensimmäinen perustuslakiluonnos oli esitelty konventille (ks. täysistuntokeskustelu, 13.11.2002).²⁷⁷

Ehkä merkittävimmät kannanotot saatiin sekä hallitukselta että eduskunnasta tammikuussa 2003, hieman ennen kuin konventissa alettiin käsitellä EU:n instituutioita koskevia kysymyksiä. Valtioneuvoston eduskunnalle 17.1.2003 antamassa selvityksessä Suomen kannoista liittyen EU:n tulevaisuuteen ja konventin työskentelyn kuluessa esille nousseisiin kysymyksiin todettiin Suomen kannan olevan, että unionia tulee kehittää sen kaksoisluonteen mukaisesti jäsenvaltioiden ja kansalaisten yhteisönä.²⁷⁸ Unionin toimielinten asemaa, tehtäviä ja niiden keskinäisiä suhteita tulisi selkeyttää järkyttämättä kuitenkaan toimielinjärjestelmän tasapainoa. Edelleen hallitus totesi Suomen kannan olevan, että unionin päätöksenteon toimivuutta vahvistettaessa on turvattava myös väestöpohjaltaan pienempien jäsenvaltioiden tasavertaiset vaikutusmahdollisuudet nykyistä yhteisömenetelmää kehittämällä. Johtopäätöksenä todettiin, että Suomi ei kannattanut uusien toimielimien perustamista. Neuvoston pysyvän puheenjohtajan valitseminen saattaisi vaikeuttaa jäsenvaltioiden tasa-arvoisuuden periaatteesta kiinnipitämistä. Komission puheenjohtajan osalta hallitus totesi Suomen voivan harki-

²⁷⁶ Ks. myös *SuVL 4/2001 vp.*, *UaVM 18/2001 vp.* ja *PeVL 56/2001 vp.*

²⁷⁷ Ks. esim. vihreän eduskuntaryhmän ryhmäpuheenvuoro (ed. *Brax*), joka arvosteli sitä, että keskiöön EU:n tulevaisuudesta käytävässä keskustelussa on asetettu instituutiot ja on unohdettu EU-kansalaiset. Vasemmistoliiton puheenjohtaja *Suvi-Anne Siimes* totesi, että vasemmistoliiton mielestä EU:n tulevaisuuskeskustelun keskeiseksi kysymykseksi tulisi nostaa se, millaisten arvojen varaan yhteistä Eurooppaa jatkossa rakennetaan.

²⁷⁸ Vrt. *Esko Antolan* kritiikki. Hänen mielestään Suomen linjakas EU-politiikka on muuttunut kovin epämääräiseksi (ja siinä yhteydessä hän viittasi yllä mainittuun lausumaan). Ks. esim. hänen Vieraskynä-kirjoituksensa, HS 28.3.2003.

ta myös vaihtoehtoa, jossa komission puheenjohtaja valittaisiin Euroopan parlamentin toimesta tarkemmin määriteltävällä määränemmistöllä.²⁷⁹

Instituutiokeskustelun käydessä vilkkaimmillaan tammikuussa 2003 myös ulkoministeri Tuomioja otti kantaa Saksan ja Ranskan EU:n instituutioiden uudistamista koskevaan ehdotukseen.²⁸⁰ Hän torjui selvästi Eurooppa-neuvoston presidentin valitsemisen, sillä se veisi unionia hallitustenvälisyyden suuntaan, eikä presidentti olisi demokraattisesti vastuussa millekään taholle. Presidentti ja hänen ympärilleen luotava hallinto saattaisi lisäksi joutua kilpailutilanteeseen komission kanssa. Komission puheenjohtajan valintaan hän ei sen sijaan ottanut kantaa. Tuomioja totesi lisäksi, että konventin työ oli osoittautumassa ennakoituakin merkittävämmäksi.

Edellä esitetyn pohjalta voitaneen tehdä sellainen johtopäätös, että vuoden 2003 alussa Suomessa ei juuri – ainakaan valtaeliitin keskuudessa – esiintynyt erimielisyyttä EU:n instituutioiden uudistamisesta. Pikemminkin yksimielisyys on hätkähdyttävää.²⁸¹ Suomalaisten poliitikkojen kannat olivat ilmeisesti hyvin lähellä sitä, mitä komissio oli joulukuussa 2002 esittänyt EU:n institutionaalisista uudistuksista. Suomessa ns. yhteisömetodia on perusteltu lähinnä sillä, että se on Suomelle pienenä jäsenvaltiona edullisempi kuin hallitustenvälisyys, joka puolestaan vahvistaa suurten jäsenmaitten valtaa. ”EU:n instituutioiden joukossa komissio selvimmin edustaa unionin näkökulmaa, mikä tarkoittaa pienelle maalle tärkeitä objektiivisuutta ja tasapuolisuutta.” Hallitustenvälisyys puolestaan tarkoittaa ”kansallisten etujen turvaamista erilaisia kahdenvälisiä yhteistyökuvioita rakentamalla”, kuten pääministeri *Lipponen* totesi vuonna 2001.²⁸² Tämän analyttisempiä kannanottoja yhteisömetodin puolesta tai sitä vastaan en ole löytänyt sen paremmin tutkijoilta kuin poliitikoiltakaan.

Totuuden nimissä täytyy tuoda esiin, että EU:n tulevaisuus ei ollut suomalaisessa poliittisessa keskustelussa 2000-luvun ensimmäisinä vuosina kovinkaan keskeinen aihe. EU:ta koskeva keskustelu keskittyi usein enemmänkin menette-

²⁷⁹ Ks. myös *SuVL* 6/2002 vp.; se ja valtioneuvoston selvitys toimitettiin myös konventille (CONV 514/03, CONTRIB 214).

²⁸⁰ Puhe Tampereen Paasikivi-seurassa, 25.1.2003.

²⁸¹ Vrt. tosin esim. MEP *Esko Seppäsen* (konventin varajäsen) erilaiset mielipiteet (esim. hänen v. 2002 ilmestynyt kirjansa ”Perustuslaki. Nyt?”). Ks. toisaalta myös kahden MEP’in, *Paavo Väyrysen* (kesk.) ja *Piia-Noora Kaupin* (kok.), vuoropuhelu, HS 31.1.2003 ja 11.2.2003. Vaikka he olivat monesta asiasta eri mieltä, myös yhteistä löytyi paljonkin, esim. suhtautumisessa ehdotettuun presidenttiin. Vrt. myös *Kimmo Kiljusen* haastattelu, Demari, 17.1.2003: ”Kiljunen: Oppositio pikkupoliitikoille konventilla.”

²⁸² Noin *Lipponen*, HS 19.4.2001. Samantyyppinen perustelu löytyy myös pääministeri *Vanhaselta*, ks. hänen puheensa, 5.7.2003. Tutkijapuolelta löytyy vähemmän perusteluja kummankaan vaihtoehtojen puolesta. Ks. kuitenkin *Stubbin* ja *Rosasin* puheenvuorot kirjassa ”Minun Eurooppani: Neljä visiota Euroopan unionin tulevaisuudesta”. Muina puheenvuoroina ks. esim. *Rehn*, Yearbook of Finnish Foreign Policy 2002, 66–78.

lytapoihin kuin varsinaiseen sisältöön. Esimerkiksi vuoden 2003 eduskuntavaalikamppailussa Euroopan unioniin liittyvät asiat eivät juuri nousseet esille, vaikka tiedossa oli, että valittava eduskunta joutuisi ottamaan kantaa moneen EU:n tulevaisuutta koskevaan kysymykseen.²⁸³

Näyttää siltä, että suomalaiset poliitikot eivät ole olleet varauksettoman innostuneita EU:n perustuslakihankkeesta. Vai oliko kyse pikemminkin varovaisuudesta? Asian kysytteleminen saattoi viedä jonkin aikaa. Elokuussa 2001 tehdyn kyselyn mukaan vain 29 prosenttia kyselyyn vastanneista kansanedustajista kannatti EU:n perustuslakia 61 prosentin vastustaessa sitä.²⁸⁴ Kansalaiset olivat heti valmiimpia hyväksymään perustuslain, sillä kesäkuussa 2002 tehdyssä mielipidetiedustelussa 59 prosenttia kyselyyn osallistuneista vastasi myönteisesti perustuslain hyväksymistä koskevaan kysymykseen.²⁸⁵ Se, miten EU:ta tulisi kehittää, on ilmeisesti jakanut puolueita jonkin verran. Erään mielipidekyselyn mukaan kokoomuksen ja SDP:n kansanedustajat kannattivat vahvaa komissiota, kun taas keskustan ja vasemmistoliiton edustajat kannattivat enemmänkin hallitustenvälisyyttä EU:n toimintamuotona (mielipidekysely 8.12.2002, MTV3). Vaikkei tällaisia mielipidetutkimuksia ole syytä ottaa turhan vakavasti, on niillä kuitenkin tietty suuntaa antava merkitys.

Tutkijat suhtautuivat alusta alkaen melko epäilevästi Suomen vaikutusmahdollisuuksiin konventissa, vaikka samalla korostivatkin, että asiaa tarkasteltaessa on otettava myös huomioon se, millaiset toimivaltuudet konventiedustajilla tosiasiaassa oli.²⁸⁶ Suomella pienenä maana ei tietenkään voinut todellisuudessa olla konventissa samanlaista vaikutusvaltaa kuin Saksalla tai Ranskalla. Oikeudellisessa mielessä Suomen asema oli tietenkin samanlainen kuin isompienkin jäsenvaltioiden, mutta poliittisesti asianlaita oli toisin. Suomen vaikutusmahdollisuuksia arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihenkin seikkaan, että myös Pohjoismaat ovat olleet keskenäänkin jonkin verran eri linjoilla EU:n kehittämisen suhteen.²⁸⁷

Suomen tilanne poikkesi ehkä useiden muiden jäsenmaiden tilanteesta siitä suhteesta, että Suomella on varsin tuore perustuslaki. Sitä säädettäessä itse asiaa jo otettiin kantaa Euroopan integraatioon ja EU:n kehittämiseen paljon enemmänkin, kuin mitä lopputuloksen (perustuslain tekstin) perusteella näyttää ja mitä ollaan jälkikäteen valmiita myöntämään. Näyttää siltä, että Suomen perus-

²⁸³ Tilannetta kritisoi *Stubb*, HS 2.3.2003: ”Miksi EU:n pitäisi olla vaaliteema?” Ks. tosin MEP *Esko Seppäsen* mielipidekirjoitus ”EU:n perustuslaista syytä puhua”, HS 1.3.2003.

²⁸⁴ Tarkemmin Helsingin Sanomien kansanedustajille tekemästä kyselystä ks. HS 20.8.2001.

²⁸⁵ Mielipidetiedustelun toteutti Taloustutkimus Eurooppalaisen Suomen tilauksesta. Haastattelut tehtiin 20.5.–10.6.2002. Tarkemmin ks. www.eurooppalainen suomi.fi/kannanotot.

²⁸⁶ Tähän esim. *Esko Antola* kiinnitti huomiota Demarin haastattelussa, 16.1.2003.

²⁸⁷ Ks. siitä esim. Ruotsin hallitusta konventissa edustaneen *Lena Hjelm-Wallénin* kirjoitus: *Hjelm-Wallén*, erit. s. 8–9.

tuslaki ei aseta kovin helposti rajoja EU:n kehittämislle. Poikkeuslaki on yhä paljolti käyttökelpoinen ”työväline” tuossa yhteydessä, eikä perustuslain muuttamistarve siten aktualisoidu kovin helposti. Suomella ei välttämättä muutoinkaan ole niin selviä omia intressejä asiassa kuin monilla muilla jäsenmailla, jotka ovat halunneet löytää omassa perustuslaissaan omaksuttuja ratkaisuja myös EU:n perustuslaista (vrt. etenkin Ranska ja Saksa). Suomen intressit ovat ehkä olleet enemmänkin samoja kuin pienten jäsenmaiden intressit ylipäätään eivätkä niinkään nimenomaisesti Suomen omia intressejä.

Toisin kuin voitaisiin olettaa, suomalaisten valtiosääntötutkijoiden keskuudessa ei ole juuri virinnyt keskustelua EU:n perustuslaista tai eurooppalaisesta konstitutionalismista ylipäätään, ei konventin aikana eikä juuri sen jälkeenkään,²⁸⁸ niin kansalliset suomalaisen valtiosääntötutkimuksen perinteet kuitenkin ovat. Johtuisikohan suomalaisen valtio-oikeuden saksalaisista juurista, että suomalaisen tutkijan on helpointa ymmärtää ja osin myös allekirjoittaa saksalaisten tutkijoihin ajatukset? Ranskalainen ja erityisesti brittiläinen ajattelu sen sijaan sopivat suomalaiseen ajattelutapaan paljon huonommin. Tällä viittaan yleisellä tasolla siihen, mitä myöhemmin esitän ns. eurooppalaisen valtiosääntö-oikeuden mahdollisuudesta. Ranskan ja Ison-Britannian lähtökohdista sen kehittäminen onkin paljon vaikeampaa, eikä siellä asiasta ollakaan samalla tavoin kiinnostuneita kuin Saksassa.

Jos eivät valtiosääntö-oikeuden tutkijat ole juurikaan osallistuneet EU:n tulevaisuuskeskusteluun, valtio-opin tutkijat, etenkin *Antola*, *Raunio*, *Rehn*, *Tiilikainen* ja *Stubb*, ovat olleet sitäkin aktiivisempia.²⁸⁹ He ovat olleet kiinnostuneita lähinnä instituutioista, ei kuitenkaan EY:n tuomioistuimesta, vaan enemmänkin komissiosta, neuvostosta ja Euroopan parlamentista. Konventissa pääministeriä edustaneesta Tiilikaisesta tuli Suomessa eräänlainen virallinen kommentaattori. Hän jatkoi konventissa paljolti samalla linjalla, jota oli noudattanut myös tutkijana, joten hänen konventin jäsenyyden aikana kirjoittamiaan artikkeleita voidaan arvioida myös tutkimuksen kannalta.²⁹⁰ Hänen konventin työskentelyn aikana

²⁸⁸ Tätä ihmetteli myös *Stubb*, HS 27.10.2002, joka kysyi: ”Missä luuraavat kaikki suomalaiset perustuslakiasiantuntijat? Pilkunviilauks tasavallan presidentin ja pääministerin valtasuhteista Suomen perustuslakiuudistuksen aikana herätti enemmän intohimoja kuin koko EU:n tulevaisuuskeskustelu yhteensä.” Valtiosääntö-oikeuden tutkijat tosin myös samalla säilyivät siltä kritiikiltä, mitä puhemies *Lipponen* kesällä 2003 kohdisti tutkijoihin. Ks. esim. HS 18.8.2003: ”Lipponen arvosteli taas EU-tutkijoita.” Yleisemmin problematiikasta ks. *Sami Moision* aliokirjoitus ”Yhteiskunnan tutkimuksen ja politiikan herkkä suhde”, Turun Sanomat, 15.10.2003. Suomen osalta en kuitenkaan puhuisi laajemmalti sellaisesta kaikkien poliitikkojen ja tutkijoiden välisestä vastakkainasettelusta, mihin *Weiler*, Journal of Common Market Studies, Vol. 40 (2002), 556–558, viittaa.

²⁸⁹ Olli Rehnistä tuli Suomen uusi komissaari heinäkuussa 2004 ja Alexander Stubb valittiin kesäkuussa 2004 Euroopan parlamentin jäseneksi.

²⁹⁰ Vrt. esim. *Tiilikainen* (2002) ja toisaalta hänen konventille jättämänsä instituutioita koskeva esitys, CONV 521/03, CONTRIB 217.

esittämänsä näkemykset olivat hyvin samansisältöisiä kuin Suomen hallituksen linjanvedot.²⁹¹ Sen sijaan keskusteluun myös aktiivisesti osallistunut *Esko Antola* ei välttämättä ollut aina Suomen hallituksen kanssa samaa mieltä kaikista asioista.²⁹²

Suomessa EU:n tulevaisuuskeskustelu ja etenkin EU:n perustuslakia koskeva keskustelu alkoi vilkastua oikeastaan vasta keväällä 2003 ja jatkui vilkkaana koko seuraavan kesän ja syksyn. Alkoi myös ilmetä mielipide-eroavuuksia, ja vihdoinkin saatiin muidenkin kuin ”ikuisessa oppositiossa” olevien *Paavo Väyrysen* ja *Esko Seppäsen* kriittisiä puheenvuoroja.²⁹³ Osin kyse oli hallituspuolueiden vaihtumiseen liittyvästä normaalista ilmiöstä siinä mielessä, että entiset hallituspuolueet alkoivat arvostella uusia hallituspuolueita²⁹⁴, vaikka *Lipposen* ja *Jätteenmäen*, myöhemmin *Vanhasen*, hallitusohjelmien EU-linjauksissa ei mitään merkittäviä eroja ollutkaan havaittavissa.²⁹⁵ Niissä kaikissa korostetaan EU:ta toisaalta jäsenvaltioiden ja toisaalta kansalaisten yhteisönä. Konventin viimeisinä viikkoina touko- ja kesäkuussa 2003 alettiin Suomen edustajien toimintaa konventissa arvostella julkisuudessa aikaisempaa kriittisempään sävyyn; toisaalta kriitikoiden mielestä Suomen olisi pitänyt pyrkiä aktiivisemmin vaikuttamaan suurten jäsenvaltioiden kantoihin konventin työskentelyn aikana ja toisaalta Suomella olisi heidän mielestään pitänyt olla riittävän korkean profiilin omaavat edustajat konventissa, mieluiten istuvia ministereitä. Erityisesti kritiikin kohteeksi joutui toukokuussa (14.5.2003) eduskunnalle annettu pääministe-

²⁹¹ Em. konventille jättämässään esityksessä *Tiilikainen* ilmoitti selvästi kannattavansa yhteisömetodia ja ehdotti, että Euroopan parlamentin tulisi valita komission puheenjohtaja. Uusien instituutioiden perustamista hän sen sijaan vastusti ja kannatti vastaisuudessaakin kiertävän puheenjohtajan mallia.

²⁹² Ks. esim. *Antolan* ja *Stubbin* Turun Sanomissa julkaisema kirjoitus ”Suomea uhkaa nelinkertainen marginalisoituminen”, 7.2.2003. He arvostelivat sitä, että EU:n puolustuspolitiikan muotoileminen yhteisen puolustuksen suuntaan oli nostanut kielteisiä reaktioita niin poliittisessa eliitissä kuin suomalaisten konventtiedustajienkin keskuudessa. Vrt. hallituksen kanta asiaan: *Valtioneuvoston tiedote* 340/2002 (20.12.2002).

²⁹³ Yhtenä keskustelunavauksena ks. ent. pääministerin *Esko Ahon* kirjoitus ”Suomen EU-strategia tuulijolla”, *Ulkopolitiikka* 1/03, 4–8. MEP *Seppäsen* esittämästä kritiikistä ks. hänen mielipidekirjoituksensa ”EU:n perustuslaki tuo isoja muutoksia”, HS 14.7.2003, ja MEP *Väyrysen* kannanottona ks. hänen kirjoituksensa ”EU:n eriytyminen väistämätöntä”, *Ilkka* 3.5.2003.

²⁹⁴ Ks. esim. *Ville Itälän* kolumni ”Mikä on hallituksen EU-linja?”, Turun Sanomat, 5.8.2003. Vrt. ulkoministeri *Tuomiojan* kolumni ”Högeropposition mot Europapolitiken?”, Hbl 22.7.2003. Samoin vrt. puhemies *Lipposen* haastattelu, Suomen Kuvalehti, 4.7.2003.

²⁹⁵ Mahdollisia eroja (*Lipposen* ja *Vanhasen* hallitusohjelmien osalta) arvioidaan *Ulkopolitiikka*-lehdessä 1/03, 12–15. Enemmän eroavuuksia on kahden entisen pääministerin, *Esko Ahon* (1991–1995) ja *Paavo Lipposen* (1995–2003) EU-linjauksissa. Niistä ks. Aho, *Ulkopolitiikka* 1/03, 4–8 ja *Lipposen* vastaus, *Ulkopolitiikka* 2/03, 5–9. *Lipposen* mielestä Suomi säilyy vahvana tukeutumalla komissioon nojaavaan yhteisöllisyyteen ja etsimällä asiakysymyksissä tukea muilta samanmiehisiltä. Hän arvosteli Ahoa siitä, että tämä ”haluaa reivata EU-politiikkaa bilateralismin ja regionalismin suuntaan”.

rin ilmoitus Suomen hallituksen kannanotoista EU:n tulevaisuuskonventissa esillä oleviin institutionaalsiin sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan koskeviin esityksiin.²⁹⁶

Oppositiota edustava vasemmistoliiton puheenjohtaja *Suvi-Anne Siimes* osui ilmeisesti hyvin oikeaan todetessaan elokuussa 2003, että yksituumaisuuden aika EU-politiikassa voi olla Suomessa ohi. Tällä hän viittasi siihen, että tuohon asti eduskunta oli ollut EU-kannoissaan varsin yksimielinen eikä hallitus- ja oppositiopuolueiden välillä juurikaan ollut esiintynyt erimielisyyksiä noissa asioissa.²⁹⁷ Suurimmat erimielisyydet Suomen sisällä konventin työskentelyn loppuvaiheessa koskivat erityisesti ehdotetun suljetun puolustusytimen luomista ja hyvinvointipalvelujen lukemista EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvaan kauppapolitiikkaan ja niiden mahdollista joutumista sen myötä kansainväliseen kilpailutukseen. Raja ei tällöin välttämättä aina kulkenut hallitus/oppositio -jaon mukaan, ja myös Suomen konventtiedustajien mielipiteet hajosivat juuri noissa kysymyksissä.²⁹⁸ Presidentin valitsemista EU:lle vastustivat sen sijaan periaatteellisella tasolla kaikki puolueet.

Kesästä 2003 alkaen EU:n tulevaisuudesta Suomessa käyty keskustelu oli kaiken kaikkiaan hyvin vahvan realismin sävyttämää. Kyse ei enää ollut niinkään siitä, vastustiko Suomi EU:n presidenttiä, vaan pikemminkin siitä, miten Suomi hyväksymällä presidentin voisi saada itselleen mieleisiä muutoksia muihin perustuslain kohtiin. Toisin sanoen lähdettiin siitä, että Suomen tuli pyrkiä liittoutumaan samanmielisten maiden kanssa HVK:ssa. Lisäksi korostettiin, että tärkeää oli pyrkiä vaikuttamaan siihen, että EU:n presidentin valtaoikeudet pysyisivät mahdollisimman vähäisinä. Liittolaisten puuttuessa ei Suomi pystyisi yksinään estämään presidenttihanketta.²⁹⁹ Samanlaista realismia painottavan kuvan sai myös elo-syyskuun vaihteessa eduskunnalle annetusta valtioneuvoston selonteosta (*VNS 2/2003 vp.*).³⁰⁰ Valtioneuvosto totesi, että suurin osa konventin esityksistä oli sellaisenaan hyväksyttävissä. Ehdotus sisälsi kuitenkin sen mie-

²⁹⁶ Ks. esim. *Tapio Raunion & Matti Wibergin* Vieraskynä-kirjoitus ”Hallituksen täsmennettävä tavoitteitaan EU:ssa”, HS 19.5.2003.

²⁹⁷ Ks. hänen kolumninsa ”Yksituumaisuuden aika voi olla ohi”, Turun Sanomat, 27.8.2003. Hän varoitti myös Suomea liiallisesta ”veljeilystä” Saksan kanssa, Suomi ei saa ilman muuta liittoutua Saksan kanssa HVK:ssa.

²⁹⁸ Ks. esim. eduskunnan täysistuntokeskustelu pääministerin ilmoituksen jälkeen, 14.5.2003. Lehtikirjoittelusta ks. esim. HS 3.7.2003, Pääkirjoitus: ”Lipposella on voimakas huoli pysymisestä EU:n ytimessä” ja HS 10.7.2003 (”EU:n puolustus sai selkeämmät säännöt: Suomalaiset konventtiedustajat erimielisiä muutosten merkityksestä”).

²⁹⁹ Ks. esim. *Heidi Hautalan* kolumni ”Kompromisseja ja täsmätavoitteita”, Turun Sanomat, 29.8.2003. Vrt. kriittisenä puheenvuorona dos. *Thomas Wallgrenin* kirjoitus ”Ratkaiseeko EU:n perustuslaki kansallisvaltioiden kriisit?”, HS 31.8.2003.

³⁰⁰ Ks. myös pääministeri *Vanhasen* ja valtiovarainministeri *Antti Kalliomäen* puheet, 4.8.2003 ja 28.8.2003.

lestä myös sellaisia kohtia, joita tuli vielä käsitellä uudelleen HVK:ssa. Valtioneuvosto korosti, että ”se ei ole pitänyt tarpeellisena pidempiaikaisen puheenjohtajan nimittämistä Eurooppa-neuvostolle, mutta voi kuitenkin hyväksyä ehdotuksen edellyttäen, että toimielinten välinen tasapaino ja jäsenvaltioiden välinen tasa-arvo samalla turvataan unionin päätöksentekojärjestelmän kokonaisuudessa.” Valtioneuvosto piti tärkeänä, että komissiossa on tulevaisuudessakin yksi äänivaltainen jäsen kustakin jäsenvaltiosta ja että tehtävänjako komission sisällä perustuu jäsenvaltioiden väliseen tasapuoliseen vuorotteluun.³⁰¹ Samoin se piti tärkeänä, että unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa kehitetään osana yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa unionin kokonaisuutta vahvistavalla tavalla. Valtioneuvosto korosti myös, että jos pienemmän joukon yhteistyö kriisinhallinta- ja voimavarayhteistyön kehittämisessä nähdään ehdottoman tarpeelliseksi unionin yleisen edun kannalta, siinä tulisi soveltaa tiiviimmän yhteistyön yleisiä määräyksiä (ks. konventin ehdotuksen 40, 43, III-211, III-213, ja III-214 artiklat).³⁰² Eduskunta hyväksyi äänestyksen jälkeen valtioneuvoston linjaukset 3.10.2003.³⁰³

Vaikka Suomen edellä esitellyt kannanotot varsin maltillisilta vaikuttavatkin, HVK:n käynnistyttyä Suomea luonnehdittiin ulkomaisessa lehdistössä EU:n perustuslakiehdotuksen pääkriitikoksi.³⁰⁴ Pääministeri Vanhanen ilmoitti tosin, että Suomi voisi kaataa EU:n perustuslakihankkeen ainoastaan siinä tapauksessa, että ”pääösvalta sopimusten tekemisestä ja muuttamisesta siirtyisi jäsenvaltioilta unionille” eli jos Euroopan unioni saisi ”aidon” perustuslain (näin HS 27.11.2003). Alkuvuodesta 2004 Suomessa syntyi varsin vilkasta keskustelua hyvinvointipalvelujen ja EU:n yhteisen kauppapolitiikan yhteensovittamisesta.

³⁰¹ Ks. myös *UaVL 1/2003 vp.*, 3, jossa jäsenvaltioiden tasavertaisen kohtelun säilyttämisen tarkeyttä perustellaan sillä, että unionin toiminta perustuu kansainvälisiin sopimuksiin, joiden sopimuspuolina ovat kaikki jäsenvaltiot ja joiden hyväksyminen edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden hyväksymistä.

³⁰² Samoin pääministeri *Vanhasen* puhe ulkoasiainministeriön 85-juhlapahtumassa, 25.8.2003. HVK:n aikana syksyllä 2003 Suomessa esillä oli pääasiassa puolustusyhteistyöhön liittyvät kysymykset; ks. ulkoministeri *Tuomiojan* kirjoitus ”Finland pätvingas inte några nya säkerhetslösningar”, Hbl 25.11.2003. Vrt. myös *Suvi-Anne Siimeksen* kolumni ”Liittokunta-ajattelusta halukkaiden koalitioon”, Turun Sanomat, 27.11.2003.

³⁰³ Ks. *UaVM 4/2003 vp.* (ja siinä mainitut muiden valiokuntien lausunnot), jossa korostettiin HVK:n luonnetta todellisena neuvotteluprosessina. Ks. hallituksen HVK-kannanotoista myös EU-ministerivaliokunnan vastaukset HVK:n ministerikokoukselle (7.10.2003), koskien komission kokoonpanoa ja unionin ulkoasiainministeriä (CIG 6/03). Ks. myös EU-ministerivaliokunnan vastaukset (24.10.2003) puheenjohtajavaltion kanssa käytyihin keskusteluihin, koskien neuvoston puheenjohtajuutta ja kokoonpanoja (CIG 36/03) samoin kuin ministerivaliokunnan kannanotot koskien ei-institutionaalisia kysymyksiä ja perustuslain III osaa (20.10.2003).

³⁰⁴ Ks. *Berliner Zeitung*, 4.11.2003. Lehti vetoaa kantansa tueksi pääministeri *Vanhasen* haastatteluu. Hän totesi siinä, että koska Suomi ei ollut läsnä perustuslakiehdotuksen päälinjoista päättäneessä konventin puheenjohtajistossa, ei se myöskään osallistunut nk. kompromissiin. Itse asiassa pääministerin mielestä ei ollut olemassa mitään kompromissia.

Tämä oli suurelta osin aktiivisten kansalaisjärjestöjen ansiota.³⁰⁵ Hyväksyttyyn perustuslakiin tulikin paljolti Suomen ja Ruotsin aktiivisuuden johdosta hyvinvointipalveluja koskeva poikkeuslauseke konventin ehdotuksen yhteistä kaupapolitiikkaa koskevaan III-315 artiklan 4. kohtaan. Vaikka neuvosto pääsääntöisesti tekee päätöksensä määräenemmistöllä, neuvosto tekee kuitenkin ratkaisunsa yksimielisesti neuvoteltaessa ja tehtäessä sopimuksia sosiaali-, koulutus- ja terveyspalvelujen kaupan alalla silloin, kun tällaiset sopimukset voivat vakavasti haitata näiden palvelujen järjestämistä kansallisella tasolla ja estää jäsenvaltioita toteuttamasta vastuutaan niiden tuottamisessa.³⁰⁶

Perustuslain tultua hyväksytyksi kesäkuussa 2004 meillä korostettiin Suomen aktiivista panosta sekä konventissa että HVK:ssa, ja hallitus oli suhteellisen tyytyväinen lopputulokseen ja suositteli eduskunnalle sopimuksen hyväksymistä. Kriittisiäkin kantoja toki esitettiin, lähinnä oppositiopuolueiden taholta.³⁰⁷

Yhteenvetona voidaan todeta, että EU:n perustuslakiprojektissa korostettiin koko ajan Suomen kansallista etua: miten turvata parhaiten pienen valtion vaikutusvalta EU:ssa. Asiaa ei sen sijaan tarkasteltu yksittäisen kansalaisen oikeuksien tai demokratian toteutumisen kannalta.³⁰⁸ Hallituksen vaihdos kesken kaiken ei vaikuttanut Suomen linjaan. Tilanne oli siten paljolti samanlainen kuin EU-jäsenyyttä haettaessa, sillä silloinkin virallisella tasolla korostettiin vahvasti kansallista yhtenäisyyttä.³⁰⁹ Vastaavasti kriittisesti koko hankkeeseen suhtautuvien perustelut olivat paljolti samanlaisia kuin Suomen EU-jäsenyyttä vastustettaessa. Pelättiin, että Suomi menettää suvereenisuutensa, jonka oletettiin yhä olevan jakamaton.³¹⁰

4.2.4 Yhteenvedo

Voidaanko jo tässä vaiheessa sanoa, mistä EU:n perustuslakia laadittaessa on otettu mallia? Onko jonkun jäsenvaltion järjestelmä ollut selvästi vaikuttamassa

³⁰⁵ Ks. esim. *Thomas Wallgrenin ja Ville-Veikko Hirvelän Vieraskynä-kirjoitus* ”Kaappaako EU oikeuden tehdä hyvinvointipäätökset?”, HS 12.5.2004. Suomen linjasta HVK:ssa tältä osin ks. myös ministeri *Paula Lehtomäen* puhe ”Hallituksen hyvinvointipolitiikka unionin uudistuksen yhteydessä”, 17.12.2003.

³⁰⁶ Ks. puheenjohtajavaltio-Irlannin ehdotus CIG 81/04, PRESID 23, 16.6.2004. Vrt. *Suvi-Anne Siimeksen* kolumni ”Perustuslain arvioinnin aika alkaa”, Turun Sanomat, 23.6.2004. Etukäteen on täysin mahdoton arvioida, miten EY:n tuomioistuin tulee noita säännöksiä tulkitsemaan. On epäilty, että se noudattaisi tässäkin integraatiomyönteistä tulkintaa.

³⁰⁷ Ks. *Pääministerin ilmoitus eduskunnalle EU:n hallitustenvälisen konferenssin johdosta 22.6.2004* ja siitä käyty täysistuntokeskustelu. Ks. erityisesti ed. *Kataisen* (kok.), ed. *Hautalan* (vihr.) ja ed. *Siimeksen* (vas.) puheenvuorot, jotka tosin kukin kiinnittivät huomiota vähän eri asioihin. He eivät kuitenkaan torjuneet itse perustuslakia.

³⁰⁸ Vrt. tosin eräät *Stubbin* esittämät puheenvuorot: *Stubb* (2003 ja 2003a).

³⁰⁹ Siitä ks. edellä s. .

³¹⁰ Ks. esim. ed. *Soinin* (perussuomalaiset) puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa, 22.6.2004. Ks. myös *Seppänen* (2004).

taustalla? Mitään selkeää vastausta ei tähän voida antaa, mutta tiettyjä viitteitä on jo löydettävissä. Tilanne tosin vaihtelee myös siitä riippuen, tarkastellaanko EU:n instituutioita vai sisällöllisiä kysymyksiä (arvot, tavoitteet, perusoikeudet jne.). Tosin noita kysymyksiä ei ole aina mahdollista pitää täysin erillään. Suurimman julkisen huomion kohteeksi konventin työskentelyn aikana nousivat institutionaaliset kysymykset, mutta keskityttäessä vain niihin saadaan jonkin verran vääristynyt kuva asioista.

Edellä esiteltujen enemmän tai vähemmän virallisten kannanottojen perusteella jäsenvaltioiden suhtautumistavoissa näyttäisi yhä olevan melko suuria eroja, ei kuitenkaan enää läheskään niin suuria kuin vielä tulevaisuuskeskustelun alkaessa vuonna 2000. Pariissa kolmessa vuodessa jäsenvaltioiden kantojen välillä on siten tapahtunut melkoista lähentymistä. Tosin eri jäsenmaiden valtiosääntöjärjestelmät ovat yleensäkin lähentyneet toisiaan viime aikoina. Taustalla on kuitenkin nähtävissä myös valtapoliittisia tekijöitä, mitä todistaa esimerkiksi Saksan ja Ranskan varsin läheinen yhteistyö etenkin konventin loppuvaiheen aikana institutionaalisista kysymyksistä päätettäessä. Ne ilmeisesti laskivat saavansa siten enemmän hyötyä kuin pitämällä kumpikin tiukasti kiinni omista eduistaan. Myös HVK:ssa ne toimivat läheisessä yhteistyössä, ja niiden periksi-antamattomuus johti lopulta paljolti siihen, että uutta perustuslakia ei vastoin kaikkia odotuksia saatukaan aikaan vielä joulukuussa 2003.³¹¹ Osin myös Iso-Britannia toimi Saksan ja Ranskan kanssa yhteistyössä sekä konventissa että myöhemmin myös HVK:ssa. Valtapoliittisia perusteluja ei tietenkään tuotu avoimesti esiin millään taholla, vaan uudistusten välttämättömyyttä voidaan perustella esimerkiksi sillä, että nykyistä paremmin hallittu – ja siten myös toimivampi – EU pystyy paremmin puolustamaan etujaan globaalissa kilpailussa. Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että pienten jäsenvaltioiden tuli paljolti sopeutua suurten valtioiden ajamiin uudistuksiin. Niiden sana ei paljon painanut ainakaan institutionaalisissa uudistuksissa, millä viittaa esimerkiksi kiisteltiin EU:n presidentin viran perustamiseen.³¹²

³¹¹ Ne yrittivät taivuttaa Puolaa ja Espanjaa antamaan periksi äänimäärien jakoa neuvostossa koskevassa kiistassa, mutta eivät toisaalta itsekään suostuneet antamaan periksi omista kannoistaan. Ks. HS 14.12.2003 ja Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.12.2003.

³¹² Ks. esim. *Heidi Hautalan* puhe eduskunnan täysistunnossa 3.9.2003, jossa hän pahoitteli sitä, että Saksa luopui konventissa pienten jäsenmaiden kannattamasta yhteisömetodista ja liittoutui muiden suurten jäsenmaiden, Ranskan ja Ison-Britannian, kanssa. Vrt. puhemies *Lipposen* kolumni ”Mikä vikana Suomen EU-politiikassa?”, Turun Sanomat, 9.9.2003, jossa hän korosti, että konventin instituutioita koskeissa ratkaisuissa oli kyse kompromissista Saksan ajaman federalismin ja Ranskan edustaman hallitusten välistä yhteistyötä korostavan linjan välillä. Vrt. HVK:n osalta pienten valtioiden saavutuksista ulkoministeri *Tuomiojan* kolumni ”Kohtuulliset Brysselin tulitaiset”, Demari, 21.6.2004. Vrt. myös puhemies *Lipposen* kolumni ”Onko Euroopan idea kadoksissa?”, Suomen Kuvalehti, 9.7.2004.

Vaikka konventissa jäsenvaltioiden kannat lähentyivät monessa kohdin, jäsenmaiden välille jäi konventin jälkeenkin ristiriitoja EU:n perustuslain keskeisistäkin kysymyksistä, ilmeisesti paljon enemmän kuin vielä HVK:n alkaessa loka-kuun alussa kuviteltiin. On tietenkin mahdollista, että myös EU:lle hyväksyttyyn perustuslakiin jäi joitakin ristiriitaisuuksia. Näin saattoi käydä, koska konventti, samoin kuin myöhemmin myös HVK, joutui sovittelemaan yhteen hyvinkin erilaisia näkemyksiä. Tämä on tosin ollut metodina Euroopan integraatiossa alusta alkaen. Tätä ristiriitaisuutta ei välttämättä ole pidettävä yksinomaan vahingollisena, sillä useiden jäsenmaiden perustuslaitkin mahdollistavat useita erilaisia tapoja tulkita niiden keskeisiäkin säännöksiä. Perustuslaki saattaa sisältää jopa keskenään avoimesti ristiriitaisia periaatteita.³¹³ Useimmiten näin on jouduttu tekemään, jotta perustuslaki ylipäänsä on saatu aikaan ristiriitaisessa tilanteessa. Tämä pitänee vieläkin paremmin paikkansa EU:n suhteen, ja olisi jopa hyvin erikoista, jos sille hyväksytyn perustuslain sisältö olisi kovin yksiselitteinen.

Lokakuussa 2003 alkaneeeseen HVK:hon jääneet suurimmat erimielisyydet koskivat institutionaalisia kysymyksiä ja niistä lähinnä lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttöä koskevia kysymyksiä. Jäsenvaltioiden tasa-arvoisuuden – mukaan lukien jokaisen jäsenvaltion oikeus äänivaltaiseen komissaariin – tunnustaminen EU:n lähtökohtana oli myös vielä avoinna oleva kysymys HVK:n alkaessa. Tämä kysymys koski etenkin pieniä jäsenvaltioita, mutta asia liittyy yleisemminkin komission asemaan. Institutionaalisissa kysymyksissä tulee myös parhaiten esille eri jäsenvaltioiden erilaiset valtiotraditiot. Näkyville tuli myös se, että koska esimerkiksi Iso-Britannia ei kannata vahvaa komissiota, ei se pitänyt ehdottoman tärkeänä myöskään sitä, että kullakin jäsenmaalla olisi vastaisuudessaakin oma komissaarinsa. Institutionaaliset kysymykset ovat ehkä yleisemminkin niitä kysymyksiä, jotka aina perustuslakia säädettäessä politiikkoja eniten kiinnostavat. On kuitenkin esitetty myös sellainen arvio, että institutionaalisten uudistusten merkitystä EU:ssa itse asiassa yliarvioidaan. Institutionaalisten uudistusten avulla kuvitellaan pystyttävän saavuttamaan EU:n tavoitteeksi asetetut päämäärät.³¹⁴ Institutionaalisia kysymyksiä koskevat erimielisyydet, etenkin jäsenvaltioiden äänimäärien jako ministerineuvostossa, olivat kuitenkin lopulta syynä siihen, että HVK:ta ei saatukaan viedyksi loppuun vielä vuoden 2003 aikana. Tätä on selitetty sillä, että yksikään merkittävistä osapuolista ei asettanut yhteisiä etuja omien etujensa edelle ja Euroopasta puuttuvat tällä hetkellä vahvat johtajat. Enää ei ole *Helmut Kohlin*, *Francois Mitterrandin* tai *Jac-*

³¹³ Tätä korostaa esim. Ranskan v. 1958 perustuslain osalta *Boyron* (2002), 188.

³¹⁴ Esimerkkejä tällaisesta ajattelutavasta esittää *Olsen*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 (2002), 583–584, 586–597. Uudet EU:n instituutiot eivät hänen mielestään ilman muuta tuota niitä sisällöllisiä ”tuotteita”, joita niiden odotetaan tuottavan.

ques Delorsin kaltaisia visionäärejä, jotka uskalsivat puolustaa monenkeskistä yhteistyötä kapeiden kansallisten intressien sijaan.³¹⁵

Siitä ei liene erimielisyyttä, etteivätkö kaikki jäsenmaat kuitenkin periaatteessa pyrki vahvistamaan demokratian toteutumista EU:ssa. Vaikuttavatko jäsenmaiden väliset erot valtiotraditioissa yms. yhä siihen, miten ne suhtautuvat EU:n demokratisoimiseen? Tällaiset erot näkyvät joka tapauksessa jo nyt EU:n rakenteissa. Kuten *Tiilikainen* on väitöskirjassaan osoittanut, alusta alkaen integraatioita toteutettaessa vastakkain on ollut toisaalta federalistinen ja toisaalta liberalistinen internationalistinen (= hallitusten välistä yhteistyötä kannattava) doktriini, ja Rooman sopimus onkin tulkittavissa näiden kahden historiallisen ajatusrakennelman yhdistelmäksi. Edellistä kannatti alkuperäisistä jäsenmaista Saksa ja jälkimmäistä puolestaan Ranska, ja maita erottavana tekijänä oli suhtautuminen siihen, tuleeko poliittisen vallan käytön Euroopassa olla järjestetty keskitettyyn muotoon.³¹⁶ Pyrittäessä sovittamaan yhteen erilaiset traditiot tämä kaksijakoisuus johti siihen, että integraation tavoitteet olivat federalistiset, mutta sen saavuttamiseksi käytettävät keinot sen sijaan liberalistisia. Uudistuksia tehtäessä onkin sen takia aina jouduttu tekemään lukuisia kompromisseja, niin myös konventissa EU:lle perustuslakia valmisteltaessa ja myöhemmin HVK:ssa. Tämä kaksijakoisuus on tullut näkyviin muun muassa siinä, että EU:n demokratisoiminen ei voi toteutua yksinkertaisesti vain lisäämällä Euroopan parlamentin valtaa. Viimeksi mainitun – ja ylipäätään unionin kansalaisuuden luomisen – on eräillä tahoilla pelätty johtavan yhteiseen poliittiseen identiteettiin koko EU:ssa, mikä ei välttämättä jäsenvaltioille sovi. Sen takia Euroopan parlamentin suorien vaalien käyttöönottoa saatiin odottaa niin pitkään. Demokratian katsottiin toteutuvan parhaiten jäsenvaltioiden parlamenttien kautta; neuvostossa toimivat jäsenvaltioiden hallitusten edustajat ovat vastuussa toimistaan omille parlamenteilleen. Käytäntö on kuitenkin hieman toinen. Neuvostolla on todellisuudessa kaksijakoinen rooli; toisaalta se on jäsenvaltioiden hallitusten edustaja, mutta toisaalta siitä on samanaikaisesti muodostunut myös ylikansallinen elin, jolla on myös oma jäsenvaltioista erillinen roolinsa.³¹⁷

Kaikista jäsenmaitten välisistä periaatteellisista eroavuuksista huolimatta voitaneen sanoa, että ne kaikki kuitenkin pohjimmiltaan tarkoittavat demokratialla EU:n yhteydessä ensisijaisesti kansan vaaleissa valitseman elimen mahdollisim-

³¹⁵ Tilanteen terävänä analyysinä ks. *Alexander Stubbin* kirjoitus ”Uusnationalismi on valloillaan EU:ssa”, HS 21.12.2003.

³¹⁶ Kummankin taustalla oli erilaiset poliittisen kulttuurin perinteet, suhtautuminen valtioon. Saksalainen vahvan valtion perinne kannatti keskitettyä poliittisen vallan käyttöä EU:ssa (se vahvistaa myös jäsenvaltioita, koska suojaa niitä ulkoisilta uhilta). Ranskan edustama traditio sen sijaan lähti siitä, että rauha ja järjestys pystytään parhaiten turvaamaan eri yhteiskuntien välisellä avoimuudella ja intensiivisellä diskurssilla. Tarkemmin ks. *Tiilikainen* (1998), 55–80, 86–108.

³¹⁷ Tarkemmin ks. *Lewis*, *Journal of Public Policy*, Vol. 10 (2003), 996–1019.

man suurta valtaa lainsäädäntövaltaa käytettäessä. Kiistanalaista on, vahvistaako tässä tarkoituksessa Euroopan parlamentin vaiko kansallisten parlamenttien asemaa. Tärkeää on silloin myös toimeenpanoelimen (hallituksen) poliittinen vastuunalaisuus, mitä onkin pyritty vahvistamaan EU:ssa. Erimielisyyttä on kuitenkin syntynyt siitä, mistä elimestä tehdään EU:n hallitus, komissiosta vai ministerineuvostosta.³¹⁸ Konventissa tämä tuli näkyviin muun muassa komission puheenjohtajan valintatavasta syntyneenä kiistana: Euroopan parlamentille siinä annettavasta roolista oli vallalla erilaisia käsityksiä. Entä miten toteuttaa nykyistä selvempi vallanjako eri toimielinten kesken? Tärkeä osa kansanvaltaa on myös lainsäädäntötoiminnan julkisuus samoin kuin yleisempikin päätösten julkisuus, mitkä vaatimukset eivät EU:n osalta tällä hetkellä toteudu kovin hyvin. Tähän tuli kuitenkin parannuksia, sillä EU:n perustuslakiin otettiin konventin ehdotuksen (I-50.2 artikla) mukaisesti maininta neuvoston toiminnan julkisuudesta sen käyttäessä lainsäädäntövaltaa.³¹⁹

Hyväksyttyä perustuslakia on tulkittu tältä osin vähän eri tavoin.³²⁰ Joidenkin mielestä Iso-Britannia ja Ranska saivat tahtonsa läpi ja hallitustenvälisyys kasvoi sitä kautta, että jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehistä koostuvan Eurooppa-neuvoston asema vahvistui eikä komissiosta tehty poliittisessa vastuussa Euroopan parlamentille olevaa EU:n hallitusta, mitä etenkin Saksan ulkoministeri Joschka Fisher oli ehdottanut. Päätoimisen Eurooppa-neuvoston presidentin viran perustamisen on tulkittu vastaavasti heikentävän komissiota. Realistisempaa lienee kuitenkin lähteä siitä, että lopputuloksesta näkyy eri instituutioiden tasapaino. Eurooppa-neuvoston asemaa vahvistettiin, mutta toisaalta yhteisömetodia vahvistettiin, suoraviivaistettiin ja jossain määrin myös demokratisoitiin. Vasta tuleva kehitys osoittaa, miten instituutiot käytännössä toimivat ja etenkin, millaiseksi EU:n uusi presidentin virka käytännössä muodostuu.

Jäsenvaltioiden välisten periaatteellisten ja ideologisten eroavuuksien lisäksi vertailukohteeksi nousee helposti myös Suomen omista valtiollisista instituutio-

³¹⁸ Alkuvuodesta 2004, kun komissio päätti viedä neuvoston EY:n tuomioistuimeen (asia C-27/04) sen vuoksi, että neuvosto hylkäsi komission esityksen sanktioiden käynnistämisestä Ranskaa ja Saksaa vastaan sen johdosta, että koska ne ottivat itselleen erivapauksia rahaliittoon liitetyistä vakaussopimuksesta, tilanne tulkittiin komission yritykseksi vahvistaa omia asemiaan, eli kyse oli itse asiassa komission ja neuvoston välisestä valtataistelusta. Ks. esim. HS 15.1.2004 ("Komission rohkea haaste uhkaa EU:ta syvällä kriisillä") ja ks. myös ulkoministeri *Tuomiojan* kirjoitus "Eurojuridiikkaa", 21.1.2004 (www.tuomioja.org). Tuomioistuin ratkaisi asian 13.7.2004 komission eduksi. Tätä prosessia voidaan tulkita siten, että se vahvistaa käsitystä, jonka mukaan komissio on nimenomaan pienten maiden turva.

³¹⁹ Tässä yhteydessä ks. myös *Lena Hjelm-Wallénin*, *Teija Tiilikaisen* ja *Dick Roehen* esitys konventille, 16.1.2003: "A Constitutional Treaty: Openness and good administration in the EU institutions" (CONV 490/03, CONTRIB 193).

³²⁰ Ks. *Vernon Bogdanorin* ja *John Pinderin* puheenvuorot ja vrt. toisaalta *Kirsty Hughesin* puheenvuoro, EU Constitution Project Newsletter, Special Issue, July 2004.

tioista, lähinnä presidentti-instituution tarpeellisuudesta, käyty keskustelu. Ovatko suhtautumisessa presidentin virkaan ja valtaoikeuksiin vaikuttaneet lähinnä puolueiden kulloisetkin lyhyen tähtäykset intressit vai onko taustalla periaatteellisia, demokratiaa yms. koskevia kysymyksiä? Tässä viitataan Suomessa 1980- ja 1990-lukujen presidentti-instituutiota koskevaan keskusteluun samoin kuin siitä taas vuoden 2003 alussa käytyyn keskusteluun.³²¹ Tarvitaanko presidenttiä yhä eräänlaiseksi symboliksi, edustamaan Suomen valtiota ulospäin? Vai lähdetäänkö siitä, että presidentti edustaa kansaa, jolta se saa valtuutensa suoras-
sa kansanvaalissa? Samalla tavoin kansalta suoraan saa valtuutensa myös eduskunta. Suoraa kansanvaalia vastustettiin Suomessa pitkään juuri tuolla perusteella; kansaa ei voi samanaikaisesti edustaa kaksi laajoilla valtaoikeuksilla varustettua valtioelintä. ”Kansa” itse ei tällaista perustelua hyväksynyt eikä nähnyt asiaa yhtä ideologisenä kuin tutkijat, vaan vaalitavan muutos välittömäksi kaksivaiheiseksi kansanvaaliksi vuonna 1991 toteutui paljolti juuri kansalaisten vaatimuksesta.³²² Samalla kun vaalitapa uudistettiin, vähennettiin presidentin valtaoikeuksia ja niitä vähennettiin entisestään vielä vuoden 2000 uudessa perustuslaissa. Sen jälkeen presidentin roolia on Suomessa luonnehdittu lähinnä edustukselliseksi. Vaikka näin olisikin paljolti asianlaita perustuslain tekstin tasolla, käytännössä niin ei ehkä ole.³²³ Kävisikö EU:ssakin mahdollisesti samalla tavalla? Näyttää siltä, että ainakin Suomessa kansalaiset olisivat halunneet valita EU:n presidentin suoralla kansanvaalilla.³²⁴ Tällainen vaihtoehto ei kuitenkaan ole toteutumassa.

EU:n presidentin eli Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan viran perustamista tuskin kukaan on perustellut kansanvallan lisäämisellä³²⁵, vaan pikemminkin

³²¹ Ks. esim. HS 3.1.2003: ”Ministeri Erkko: presidentin viran voisi lakkauttaa.” Vrt. toisaalta Nelosen uutisten kansanedustajien keskuudessa tekemä kysely, 5.1.2003: ”Kansanedustajat säilyttäisivät presidentinviran.”

³²² Jo v. 1982 presidentin vaalia on usein luonnehdittu todellisuudessa suoraksi kansanvaaliksi. Ko. presidentin vaalista, jolloin valituksi tuli *Mauno Koivisto*, ks. esim. *Blåfield & Vuoristo*: ”Näin saatiin presidentti.” Vaalitapa uudistuksen eri vaiheista ks. *KOM 1983:49* ja *KOM 1997:13*.

³²³ Ks. myös *Erkki Pennanen*in kriittinen kolumni ”Presidentti EU-politiikassa”, HS 13.1.2004.

³²⁴ Ks. Suomen Gallupin lokakuussa 2002 Euroopan parlamentin Suomen tiedotustoimiston toimeksiannosta tekemä tiedustelu kansalaisten käsityksistä EU:n tulevaisuudesta. Yksi kysymys koski EU:n mahdollisen presidentin vaalitapaa. Vastanneista 43 % kannatti asiasta järjestettävää, koko EU:n kattavaa kansanäänestystä, 31 % kansojen kongressia (= jäsenmaiden parlamentit ja Euroopan parlamentti yhdessä) presidentin valitsijana, 14 % antaisi tehtävän huippukokoukselle, ja 11 % ei osannut sanoa kantaansa. Tosin vain 14 % vastanneista oli sitä mieltä, että EU:lle pitäisi valita vahva presidentti, ts. presidentti joka edustaisi koko EU:ta kansainvälisissä asioissa ja jolla olisi ulko- ja turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä samantyyppinen asema kuin presidentillä Suomessa (82 % vastasi ei ja 4 % ei osannut sanoa kantaansa). Tarkemmin ks. tiedotustoimiston raportti *Käsitykset EU:n tulevaisuudesta*.

³²⁵ Vrt. tosin *The Independent*, 17.4.2003: ”A democratic Europe needs a president elected by its people”.

hyvin käytännöllisillä syillä (presidentin myötä olisi joku, joka edustaisi EU:ta ulospäin) ja etenkin nykykäytännön huonolla toimivuudella. Nykyisen tyyppinen puolivuositainen vaihtuva puheenjohtajuus estää pitkäjänteiset toimintasuunnitelmat. Asian moni-ilmeisyyttä osoittaa se, että joidenkin kriitikoiden mukaan Euroopan unioni kärsii heikosta johtajuudesta, kun taas toisen näkemyksen mukaan unionilta ei suinkaan puutu johtajuutta, vaan päinvastoin sitä johdetaan liian monesta suunnasta.³²⁶ Myös EU:n instituutioista käydyn keskustelun osalta voidaan kysyä, ajoivatko jäsenvaltiot siinä lähinnä vain omia etujaan. Saksan ja Ranskan suurina valtioina on uskottu niin toimivan; presidentti olisi helposti jommastakummasta maasta. Toivottavaa kuitenkin olisi, että asioita tarkasteltaisiin enemmän kansalaisten näkökulmasta. Kuinka EU voisi tulla lähemmäksi jäsenvaltioiden kansalaisia?³²⁷ Mitä politiikkaa unioni heille tarjoaa ja ennen kaikkea, miten he voivat siihen itse osallistua, ja mikä on ylipäätään EU:n rooli sitä ympäröivässä, koko ajan globalisoituvassa maailmassa?³²⁸ Kuten *Habermas* ja *Derrida* ovat osuvasti todenneet, olennaista ei ole se, kuka EU:ta edustaa sen ulkosuhteissa, vaan se, että unionilla ylipäätään on yhteinen politiikka, jota voidaan edustaa. Mitä apua on uudesta ulkoministerin virasta niin kauan kuin hallitukset eivät sovi yhteisestä politiikasta, he kysyvät.³²⁹

Kun instituutioita koskevaan tarkasteluun otetaan mukaan myös tuomioistuinlaitos ja kiinnitetään huomiota myös sisällöllisiin kysymyksiin (perusoikeudet, oikeusvaltioperiaate), periaatteelliset erot eri jäsenmaiden välillä ovat jo huomattavasti vähäisempiä. Alun perin noissakin kysymyksissä oli ehkä havaittavissa samantyyppistä vastakkainasettelua kuin institutionaalisissa kysymyksissä; esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjaa valmisteltaessa Iso-Britannia vastusti sen tekemistä oikeudellisesti sitovaksi, koska sitä kautta EU:n ylikansallisten toimielinten valta saattaisi todellisuudessa kasvaa. Näin voisi käydä siitä huolimatta, että EU:n ja sen jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon muutokset nimenomai-

³²⁶ Ks. tarkemmin EU:n presidentin tarpeellisuudesta esim. *Charles Grantin* ja *Teija Tiilikaisen* keskustelu, *Ulkopolitiikka* 4/02, 49–55.

³²⁷ Kuten *Stubb*, HS 19.1.2003, totesi: ”On paradoksaalista, että samalla kuin useissa jäsenmaissa on siirrytty entistä enemmän parlamentaariseen demokratiaan, EU:lle yritetään rakentaa vahvaa presidenttiä. Ehkä olisi sittenkin parempi tehdä näin: analysoidaan ensin Suomesta ja Ranskasta saadut kokemukset parlamentarismien ja presidentti-instituution rinnakkaiselosta, ja vasta tämän jälkeen päätetään, tarvitseeko EU presidentin.” Samoihin kysymyksiin kiinnitti huomiota myös *Pernice*, WHI-Paper 16/02.

³²⁸ Tätä korosti ulkoministeri *Tuomioja* puheessaan 25.1.2003. Hän kuitenkin torjui ajatuksen, että unionia oltaisiin rakentamassa perinteiseksi supervallaksi. ”Se ei ole sen enempää mahdollista, tarpeellista kuin toivottavaakaan. EU:ta tulee pikemminkin kehittää vahvaksi kansainväliseksi toimijaksi, joka vie globalisaation hallintaa sellaiseen suuntaan, jossa perinteiselle supervaltakäytännölle ei ole sen enempää tarvetta kuin mahdollisuuttakaan.” Ks. myös *SuVL* 4/2001 vp. ja 6/2002 vp.

³²⁹ *Habermas & Derrida*, Niin & Näin 2/2004, 18–21.

sesti torjuttiin perusoikeuskirjaa valmisteltaessa.³³⁰ Sen sijaan silloinen puheenjohtajavaltio-Ranska samoin kuin esimerkiksi Saksa halusivat tehdä perusoikeuskirjasta oikeudellisesti sitovan. Ruotsi taas vastusti sen oikeudellista sitovuutta, eikä Suomikaan vielä tuossa vaiheessa ollut valmis perusoikeuskirjalle oikeudellista sitovuutta myöntämään, vaikka Suomen suhtautuminen asiaan olikin paljon myönteisempää kuin Ruotsin.³³¹ Ajan myötä mielipide-erot kuitenkin kapenivat varsin nopeaa tahtia, ja perusoikeuskirjan asemaa käsitellyt konventin työryhmä oli vuoden 2002 loppupuolella yksimielinen siitä, että perusoikeuskirjalle tulisi antaa oikeudellinen sitovuus.³³²

Tarkasteltaessa Euroopan integraatiota *sisällölliseltä* kannalta voidaan asia yksinkertaistaa siten, että kyse on siitä, kuka loppujen lopuksi on vastuussa demokratian (kansanvallan), oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Unioni vai jäsenvaltiot vaiko molemmat yhdessä? Itse ymmärrän asian viimeksi mainitulla tavalla ja korostan nimenomaan niiden kaikkien yhteistyötä – en kilpailutilannetta – noiden arvojen toteuttamisessa.³³³ Toisaalta jo perustuslain I-2 artiklassakin lähdetään siitä, että nuo arvot ovat yhteisiä kaikille jäsenvaltioille (ks. myös artiklojen selitykset, CONV 528/03).

Samalla tavoin toisiaan täydentäväksi näen ylipäättään lainsäädäntöelinten ja tuomioistuinten roolin ihmisoikeuksien turvaajina. Nämä kaksi asiaa yhdistämällä voidaan päätellä, että kyse on itse asiassa kahdesta eri ristiriitatilanteesta: toisaalta horisontaalisesta lainsäätäjän ja tuomioistuinten kesken ja toisaalta vertikaalisesta kansallisen tason ja EU:n välillä. Aiemmin kumpikin noista ristiriidoista oli jo sinällään hyvin jyrkkä, ja lähes joka jäsenmaassa käytiin jonkinlai-

³³⁰ Brittiläisten käsityksiä kuvaa valmistelukunnassa Ison-Britannian hallitusta edustanut *Lord Goldsmith* (2000), 27–38.

³³¹ Tarkemmin ks. esim. *Bernitz*, *Europarättslig tidskrift* 2002, 474–483, joka on asiasta päinvastaisista mieltä, kuin Ruotsin ”virallinen kanta” asiaan oli. Ruotsin kanta muuttui kuitenkin nopeasti; siitä ks. esim. pääministeri *Perssonin* puhe Ruotsin valtiopäiville, 19.2.2003.

³³² Nopeasti tapahtunut muutos suhtautumisessa EU:n perusoikeuskirjaan tuli näkyviin esimerkiksi konventin täysistunnossa lokakuussa 2002 keskusteltaessa perusoikeuskirjan asemasta osana perustuslaillista sopimusta. Tarkemmin ks. *Muistio täysistunnosta – Bryssel, 28. ja 29.10.2002* (CONV 378/02), jossa todetaan mm., että perusoikeuksien sisällyttäminen perussopimuksiin sopisi loogiseen kehitykseen taloudellisesta yhteisöstä kohti poliittista unionia, jolla on yhteiset arvot.

³³³ *Pernice*, WHI-Paper 4/02, 11, kuvaa tätä tilannetta seuraavasti: ”European and national authorities are interdependent, their institutions are closely interwoven, democracy and the rule of law at the European level depend on the respect of these same principles also at the national level, national authorities have national and European functions, a ’double loyalty’ as well as the citizens have a double identity. The Constitutional Treaty for the European Union has to be designed as a supranational component of the European Constitution, complementing the national constitutions by a layer of common principles and rules. It is the legal foundation of just another tool for the citizens to meet the challenges of common interest at the European level. And it is based, and should continue to be based on functioning national constitutions, procedures and cultures from which it depends.”

nen taistelu, ennen kuin EY:n tuomioistuimien saavutti vakiintuneen aseman suhteessa kansallisiin tuomioistuimiin ja lainsäätäjään, mutta aikaa myöten kiistat ovat lientyneet, ja tilanne on monessa mielessä rauhoittunut.

Vaikka Euroopan parlamentin asema EU:n päätöksenteossa vahvistuu EU:n perustuslain voimaantulon myötä, ei se ole vielä silloinkaan EU:ssa ainoa lainsäädäntöelin. Lainsäädäntövaltaa EU:ssa käyttävien elinten toimia on tarkasteltava myös yhdessä kansallisten lainsäädäntöelinten kanssa, jolloin huomioon on otettava paitsi viimeksi mainittujen osallistuminen EU:n päätöksentekoon, myös niiden ”oma” lainsäädäntövalta. Demokratian toteutumista on aina tarkasteltava tästä kokonaisuudesta käsin. Kun kaikki ovat velvollisia noudattamaan perusoikeus- ja ihmisoikeusasiakirjoja ja myös EU:n toimia tältä osin on – sen jälkeen kun se on sitoutunut Euroopan ihmisoikeussopimukseen – valvomassa ulkopuolinen elin, ei tilanteen pitäisi enää olla kovin huolestuttava.

Tuomioistuintenkin osalta oli aiemmin nähtävissä selvää vastakkainasettelua jäsenvaltioiden ja EU:n tason välillä, mutta ristiriita on selvästi liehtynyt sen jälkeen kun perusoikeuksien suoja EU:ssa on vähitellen vahvistunut. Saksa oli yksi eniten EY:n tuomioistuimen EY:n oikeuden ylintä tulkintavaltaa vastustanut valtio, mutta se on vähitellen muuttanut suhtautumistaan sen jälkeen, kun EY:n tuomioistuinkin on alkanut kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia. Sinänsä johdonmukaisesti Saksa onkin ollut vaatimassa EU:lle oikeudellisesti sitovaa perusoikeusluetteloa. Merkitystä lienee myös sillä, että EU:n oikeusvaltiokehitys on noudattanut paljolti Saksan mallia: materiaallinen oikeusvaltio ja perusoikeudet rajoittamassa myös lainsäätäjän valtaa. Tosin oikeusvaltiolle on vakiintunut tuollainen sisältö viime aikoina muissakin EU:n jäsenvaltioissa; ts. senkin osalta voidaan todeta jäsenvaltioiden traditioiden vähitellen lähentyneen toisiaan. Siten ainakin perusoikeuksien institutionaalisen suojan osalta EU:ssa omaksutun mallin esikuvana voidaan pitää paljolti Saksaa. Sisällöllisen perusoikeussuojan osalta tilanteen arvioiminen on vaikeampaa, ja eri mailla voi olla hyvinkin erilaisia tulkintoja asioista.³³⁴ Kuten edellä olen todennut, Ranska pitää mielellään itseään ihmisoikeuksien turvaamisen esitaistelijana vedoten aina vuoden 1789 ihmisoikeuksien julistukseen saakka. Sen mielestä EU on myöhemmin ottanut mallia juuri Ranskasta.

Voitaisiinko jopa tehdä sellainen johtopäätös, että EU:n jäsenmaiden oikeuskulttuurit ovat lähentyneet enemmän kuin niiden poliittiset kulttuurit? Näin voidaan sanoa siitä huolimatta, että oikeuskulttuurien ja poliittisten kulttuurien välillä on monia yhteyksiä, eikä niitä siten voida pitää kokonaan erillään toisistaan. Asia on ehkä yhteydessä tuomioistuinten viime aikoina vahvistuneeseen ase-

³³⁴ Eri perusoikeuksien osalta arvioita siitä, minkä maan malli oli kunkin perusoikeuden kohdalla lähtökohdana EU:n perusoikeuskirjaa valmisteltaessa, löytyy toimittamastani kirjasta ”Perusoikeudet EU:ssa”.

maan kaikissakin jäsenmaissa. On selvästi nähtävissä, että eri maiden kannanotot EU:n institutionaaliseen rakenteeseen ovat itse asiassa hyvin paljon sidoksissa niiden omaan poliittiseen järjestelmään ja valtiotraditioon. Sen sijaan perusoikeuksien suojan osalta ei enää suuria sisällöllisiä eroavuuksia jäsenvaltioiden väliltä löydy, minkä myös EY:n tuomioistuin totesi nimenomaisesti asiassa C-117/01 (*K.B. v. The National Health Service Pensions Agency ja The Secretary of State for Health*) vuonna 2004.³³⁵

Jos esittämäni hypoteesi pitää paikkansa, se paljolti myös selittää EU:n uudistamisen ongelmat. Poliitikkojen on ollut aina vaikea tehdä EU:n tulevaisuutta koskevia ratkaisuja, mutta EY:n tuomioistuimella ei samanlaista ongelmaa yleensä ole ollut. Sen takia integraatiokehitys on usein mennyt eteenpäin ilman nimenomaisia poliittisia päätöksiä. Näin tapahtui etenkin 1970-luvulla, jolloin poliittisella tasolla kehitys oli lähes pysähdyksissä. Siten myös EU:n kehityksen arvioiminen on eräällä tavoin helpompaa silloin, kun asioita lähestytään sisällöllisesti, kuin että tarkastelukulma on institutionaalinen.

Instituutioiden osalta kunkin maan sidonnaisuus omaan järjestelmäänsä tulee näkyviin siinä, että Iso-Britannia ei ole tähän asti ollut valmis sellaisiin ratkaisuihin, joissa lainsäädäntövallan käytön osalta EU:n omia elimiä, etenkin Euroopan parlamentin valtaa, vahvistettaisiin, vaan on luottanut enemmän sellaisiin maihin, joissa korostuu hallitustenvälisyys ja kunkin jäsenmaan hallituksen vastuu omalle parlamentilleen. Myös Ranska on vakiintuneesti ollut hallitustenvälisyyden kannalla ja on myös vahvasti ajamassa EU:lle presidenttiä, joka todennäköisesti valitaan jäsenvaltioiden entisten pääministerien tai muitten johtavien poliitikkojen joukosta.³³⁶ Tämä sopii ilmeisen hyvin Ranskan omaan presidentin vahvaa asemaa korostavaan valtiojärjestelmään. Saksa puolestaan kannattaa EU:n liittovaltiokehitystä, muttei kuitenkaan yhtä tiivistä liittovaltiota, kuin sen oma järjestelmä on. Tämä sopii hyvin Saksan vahvan valtion traditioon; tosin nyt vahva ”valtio” on Euroopan unioni. Tämä on kuitenkin Saksan mielessä lopulta vain praktinen ratkaisu, sillä samalla vahvistetaan jäsenvaltioita, kun ne ulkoisen turvallisuuden takaamiseksi liittoutuvat keskenään.

³³⁵ Oikeuskulttuurien lähentymiseen viittaa sekin, että Suomessa PeL 9 §:n muuttamista koskevassa HE:ssä 102/2003 vp., 3, todettiin, että pelkästään kansalaisuuteen kytkeytyvän ehdottoman luovuttamis- ja siirtämiskiellon voimassa pitämiselle ei ole enää esitettävissä yhtä painavia perusteita. ”Henkilöiden liikkuvuuden lisääntyminen heijastuu myös yhä suuremman merkityksen saaneessa valtioiden välisessä oikeudellisessa yhteistyössä. Yksilön oikeusturvan kannalta on merkittävää se, että erityisesti Euroopan unionin jäsenvaltioiden sekä pohjoismaiden välillä harjoitettavassa yhteistyössä ovat osapuolina valtiot, jotka ovat oikeuskulttuureiltaan varsin lähellä toisiaan ja jotka ovat esimerkiksi liittyneet Euroopan ihmisoikeussopimukseen.”

³³⁶ EU:n perustuslain 22.3 artiklan mukaan Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ei voi hoitaa kansallista tehtävää, joten jos virassa oleva pääministeri tai muu ministeri tulisi valituksi Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaksi, hänen tulisi erota kansallisesta tehtävästään.

Uudemmassa saksalaisessa valtiosääntöteoriassa (muun muassa *Pernice*) on esitetty, että EU:n demokraattisen legitimitietin vahvistamiseksi tulee lähteä siitä, että myös EU:n perustana on kansansuvereenisuusperiaate (ts. EU saa legitimitiensä suoraan kansalaisilta). Silloin sekä jäsenvaltioiden että EU:n legitimitietin perusta olisi sama, ja ne olisivat kansalaisten näkökulmasta pikemminkin toisiaan täydentäviä – ei niinkään keskenään kilpailevia. Myös EU:n perustuslaki voitaisiin tästä näkökulmasta nähdä eräänlaiseksi ”yhteiskuntasopimukseksi”. Kansansuvereenisuusperiaatteen ottaminen EU:n poliittisen legitimaation perustaksi ei kuitenkaan ole ongelmatonta, koska lähestymistapa asioihin on Isossa-Britanniassa niin erilainen kuin monissa muissa EU-maissa ja etenkin Saksassa. Isossa-Britanniassa ei edes tunneta kansansuvereenisuusperiaatetta, vaan sen valtiosääntöjärjestelmän keskeisiä periaatteita on parlamentin suvereenisuus.³³⁷ EU:n tiivistyvä integraatio vaatii siten kummassakin maassa erilaiset teoreettiset perustelut, jotta se tulee hyväksytyksi kummankin maan valtiosääntöoikeudellisessa kontekstissa.³³⁸

Entä miten Suomi sijoittuu tähän kokonaisuuteen? Ovatko Suomen oman valtiotradition erikoisuudet tulleet jollain tavoin esille EU:n perustuslakia valmisteltaessa? Suomi on lähtökohtaisesti yhdistetty saksalaismalliseen vahvan ja keskitetyn valtion perinteeseen, jonka synty voidaan sijoittaa 1800-luvulle. Autonomian aikana lähtökohtana oli Suomessa kansakunta, jolla oli oma identiteetti, ja sen tuli – hegeliläisen opin mukaisesti – kypsymisen myötä saada ympärilleen oma (kansallis)valtio.³³⁹ Vahvan kansallisvaltioideologian vaikutus on nähtävissä myös monien tämän päivän ratkaisujen taustalla. Kuten edellä olen todennut, 1990-luvun alussa EU-jäsenyydestä käydyssä keskustelussa Suomen tuolloista tilannetta verrattiin usein jäsenyyden aktiivisimpien vastustajien – eli suhteellisen pienen vähemmistön – toimesta autonomian ajan laillisuustaisteluun. Kansakunnan ja itsenäisen valtion olemassaolo liitettiin silloin tiiviisti toisiinsa. Suomen pelättiin menettävän suvereenisuutensa, joka ymmärrettiin absoluuttiseksi, ja kansakunta menettäisi yhtenäisen identiteettinsä EU-jäsenyyden myötä. Tilanne nähtiin siten melko mustavalkoisena: Suomi joko on suvereeni (itsenäinen) tai menettää itsenäisyytensä. Muita vaihtoehtoja ei katsottu olevan olemassa. Suomalainen valtaeliitti ei tosin ymmärtänyt suvereenisuutta noin ehdottomaksi, ja EU-jäsenyyttä perusteltiin sillä, että Suomi on aina kannattanut samoja arvoja (liberaali demokratia ja markkinatalous), jotka ovat myös EU:n

³³⁷ Tarkemmin ks. *de la Rochère & Pernice*, 4.

³³⁸ Ongelmien erilaisuus tulee näkyviin, kun katsoo kummankin maan FIDE-raportteja v. 2002 (vrt. *Craig ja Nettesheim*), joissa on vastaukset samoihin kysymyksiin kummankin maan osalta.

³³⁹ Ks. tarkemmin *Tiilikainen* (1998), 111–140, *Mylly*, erit. s. 46–50 ja *Joenniemi* (2002), 182–210. Myllyn mukaan (s. 46): ”Suomi ideana, kansakuntana ja valtiona on olennaisesti nationalismin muovaaman kansallisen kulttuurin aikaansaannos.”

perustana, joten ei suomalainen identiteetti ole erityisemmin uhattuna, vaan jäsenyys on pikemminkin looginen jatko Suomen poliittiselle traditiolle.

Virallisesti Suomen EU-jäsenyyttä, joka tuli vartenotettavaksi vaihtoehdoksi vasta 1990-luvulla Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen, perusteltiin realismiin vedoten (turvallisuuspoliittisilla syillä), mikä sopikin hyvin Suomen toisen maailmansodan jälkeiseen, realismia painottavaan ulkopoliittiseen doktriiniin.³⁴⁰ Sen jälkeen kun Euroopan kahtiajako oli lakannut 1990-luvun vaihteessa, integraatio ei ollut enää samanlainen ”lännen poliittinen projekti”, joten Suomen EU-jäsenyyden katsottiin sopivan Euroopan uuteen poliittiseen tilanteeseen. Tavoitteena on koko Euroopan, ei enää pelkästään läntisen Euroopan, integraatio.³⁴¹ Suomen valtiokeskeinen identiteetti siirrettiin toisiin olosuhteisiin, joten ulkopoliittikan rakenteissa ei sinänsä tapahtunut varsinaista muutosta. Suomen EU:hun sitoutuminen ymmärrettiin paljolti normaaliksi hallitusten väliseksi yhteistyöksi. Juriidikan osalta tämä tuli näkyviin siinä, että EU-jäsenyydestä johtuviin velvoitteisiin pyrittiin mahdollisimman pitkälle soveltamaan perustuslakien kansainvälistä yhteistyötä koskevia määräyksiä.

Myös Suomessa perustuslain turvaama kansansuvereenisuusperiaate on teorian tasolla yhdistetty hyvin tiiviisti valtion alueeseen (= yhtenäinen kansakunta käyttää valtaansa valtiossa), joten sitä on ollut jossain määrin vaikea yhdistää EU:ssa tapahtuvaan päätöksentekoon, jonka ei ole katsottu voivan täyttää kaikkia demokratian vaatimuksia. Muun muassa tämän takia EU:n edelleen tiivistymisen (= liittovaltiollistumisen) on katsottu mahdollisesti muodostuvan ongelmalliseksi Suomen perustuslain näkökulmasta.³⁴² (Kansallis)valtiollisen vallan-

³⁴⁰ Sodan jälkeistä ulkopoliittista linjaansa luodessaan presidentti *Paasikivi* vetosi siihen, että ”tosiasioiden tunnustaminen on kaiken viisauden alku”.

³⁴¹ Siitä ks. *Tiilikainen* (1998), 147–168. Ks. myös *Joenniemi* (2002), 182–219 ja *Väyrynen* (1993), 71–78. Vielä 1980-luvun lopussa EU-jäsenyys olisi merkinnyt luopumista Suomen virallisesta puolueettomuuspolitiikasta (noin *Joenniemi*, 183). 1990-luvun puolivälissä, kun Neuvostoliittoa ei enää edes ollut olemassa, tilanne oli jo täysin toinen. Joenniemen mukaan Suomen suhde EU:hun on ollut paljon helpompi kuin muiden Pohjoismaitten juuri Suomen erilaisen historian takia. Joenniemen mukaan (s. 182): ”Finland stands out as the only Nordic country that has been able to assume a positive orientation to European integration without triggering the response that national identity is being threatened.” Hän korostaa myös, että Suomessa valtion ja kansakunnan välinen suhde ei ole enää yhtä tiivis kuin aiemmin. Kiinnittyminen valtioon ei ole enää yhtä tärkeää kuin aiemmin, vaan mahdollisuuksia on muuallakin, mm. EU:ssa. Ongelmia syntyisi vasta siinä vaiheessa, jos EU:ssa edellytettäisiin kaikilta yhtenäistä identiteettiä (mukaan lukien yhteinen kieli).

³⁴² Ks. mm. *Jyränki* (2002a), 7–9, jonka mielestä ylikansallinen demokratia saattaa olla Euroopassa ”vain haave ja harhakuva”. Ks. myös *Sipponen* (2002), 38, samoin kuin *Saraviita* (2000), 474–476. Jyrängin mielestä ”demokratian ehtona on tietty kollektiivinen identiteetti” ja ”mitä etelämäksi mennään, sitä ongelmallisemmaksi käy kulttuurierojen kasvaessa kysymys yhteisestä identiteetistä nykyisten viidentoista ja vielä enemmän tulevien kolmenkymmenen kansakunnan muodostamassa unionin kokonaisuudessa.” Vrt. *Joenniemi* (2002), 207–210, joka korostaa tämän päivän tilanteena pikemminkin pluralismia myös identiteetin suhteen, sekä kansakunnan tasolla että myös EU:ssa. Yhtenäistä identiteettiä ei ole enää edes Suomessa.

käytön katsotaan siten ilman muuta täyttävän demokraattisuuden vaatimukset, koska kansan valitsema eduskunta on silloin kiistatta ylin lainsäädäntöelin. Sen sijaan EU:ssa tapahtuvan päätöksenteon ei katsota noita vaatimuksia täyttävän, koska lainsäädäntövallan käytössä jäsenvaltioiden hallitusten välinen elin, neuvosto, on yhä vahvassa asemassa lainsäädäntövallan käytössä, ja ennen kaikkea siitä syystä, että kansalaisten suorilla vaaleilla valitsema Euroopan parlamentti pystyy kyllä estämään säädöksen voimaantulon, mutta siltä puuttuu yhä lainsäädäntöasioissa aloiteoikeus, eikä uusi perustuslakikaan tuo tähän parannusta. Tuollaisella varsin periaatteelliselle tasolle jäävällä vertailulla ehkä kuitenkin jossain määrin idealisoidaan eduskunnan valtaa. Kuten olen jo edellä todennut, on varsin vaikea sanoa, milloin Suomen perustuslain (94.3 §) todella katsottaisiin asettavan rajoja Suomen osallistumiselle Euroopan syvenevään integraatioon. Demokratiaan kuuluu monia muitakin tekijöitä kuin eduskunnan muodollinen asema. Lopulta myös perustuslakia voidaan muuttaa, kuten on tehty monissa muissakin jäsenmaissa (erityisesti Saksassa ja Ranskassa) tiivistyvän integraation vaatimusten vuoksi. Suomessa onkin usein korostettu sitä, että perustuslain muuttaminen on aina demokraattisempaa kuin poikkeuslain säätäminen.

Edellä sanomani tuo hyvin esille Suomen ongelmat EU:n tulevaisuuskeskustelussa. Toisaalta historiansa takia Suomi on tietyllä tavalla osoittanut olevansa joustava, mikä on taannut Suomelle muita Pohjoismaita kitkattomamman EU-jäsenyyden alkuvaiheen. Suomalaiset eivät ole kokeneet identiteettinsä olevan uhattuna EU-jäsenyyden vuoksi, vaan ovat pystyneet jossain määrin rekonstruoimaan identiteettiään, ts. he ovat paitsi suomalaisia, myös eurooppalaisia.³⁴³

Entä voidaanko Suomen nykyisen perustuslain nojalla päätellä, kannatetaanko siinä hallitustenvälisyyttä vai yhteisömetodia EU:n kehittämisen muotona? Koska perustuslaissa EU on pyritty mahdollisimman pitkälle rinnastamaan muihin kansainvälisiin järjestöihin, voitaisiin siitä päätellä, että perustuslailla tuetaan hallitustenvälisyyttä EU:n kehittämismetodina. Virallisesti Suomessa puhutaan EU:sta sekä jäsenvaltioiden että kansalaisten yhteisönä, jolloin ei aseteta noista kumpaakaan etusijalle.³⁴⁴ Suomen osalta voitaneen tehdä samanlainen johtopäätös kuin Saksassa on tehty, eli loppujen lopuksi kyse ei olekaan siitä, etteikö kansa periaatteessa voisi käyttää sille perustuslain mukaan kuuluvaa val-

³⁴³ Vrt. Ruotsin historia on johtanut siihen, että siellä nationalismia korostetaan paljon voimakkaammin kuin Suomessa. Koska Ruotsissa nationalismi sen paremmin kuin parlamentarismikaan ei ollut uhattuna kertaakaan 1900-luvulla, ei siellä ole tarvinnut turvautua kansainvälisiin järjestöihin tai kahdenvälisiin kansainvälisiin sopimuksiin samaan tapaan kuin esim. Suomessa. Sen takia Ruotsi saattoi myös sanoa ”ei” eurolle. Ks. tästä prof. *Vernon Bogdanorin* kirjoitus ”Europa klyvs efter Sveriges nej”, *Dagens Nyheter*, 26.9.2003. Samoin ks. *Jacob Westbergin* väitöskirja ”Den nationella drömträdgården”, joka käsittelee Ruotsin EU-keskustelua (Ison-Britannian vastaava keskustelu vertailukohteena).

³⁴⁴ Tätä korostaa esim. *Tiilikainen* (2003), 163.

taa muutoinkin kuin vaaleilla valitun eduskunnan kautta, vaan ongelmana on pikemminkin se, täyttääkö Euroopan parlamentti kaikki demokraattisen päätöksentekomenettelyn vaatimukset.³⁴⁵ Siten tärkeää olisi kehittää nimenomaan EU:n omia elimiä, demokratisoida sen päätöksentekomalleja, mikä puhuu ehkä yhteisömetodia puoltavan perustuslain tulkinnan puolesta. Perustuslain 94.3 §:ää tulkittaessa ei tutkimuksessa ole otettu nimenomaisesti kantaa asiaan, mutta tuossa yhteydessä on toisinaan puhuttu nimenomaan liittovaltiokehitykseen liittyvistä ongelmista, (ts. johtaako yhteisömetodi lopulta liittovaltioon)³⁴⁶, ei sen sijaan hallitusten välisen yhteistyön demokraattisuudesta, mikä on myös osin ongelmallista. Tosin puhtaasta hallitustenvälisyydestä ei ole Euroopan integraation osalta voitu puhua enää pitkään aikaan. Vaikuttaa siltä, että perustuslaissa ei ole otettu nimenomaisesti kantaa siihen, mitä metodologia käyttäen EU:ta tulee Suomen perustuslain näkökulmasta kehittää, jotta se täyttäisi myös perustuslain asettamat kansanvaltaisuuden vaatimukset, vaan lähtökohtana on, että EU:ta kehitetään vastaisuudessa sekä hallitustenvälisyyden että yhteisöllisyyden pohjalta. Kysymyksenasettelu ei Suomen näkökulmasta mene tietenkään noin päin, vaan pikemminkin kyse on siitä, millä edellytyksillä Suomi voi perustuslakinsa sallimissa puitteissa vastaisuudessa olla mukana EU:ssa. Huomio kiinnittyy silloin EU:n päätöksentekomekanismeihin, niiden demokraattisuuteen. Koska Suomi pystyy vaikuttamaan myös siihen, eivät nämä kaksi asiaa ole toisistaan erillään, vaan ne ovat monin eri tavoin sidoksissa toisiinsa.

Ehkä juuri edellä mainitsemani Suomen historiaan perustuva joustavuus oli lopulta eduksi myös EU:n perustuslakihankkeen aikana, vaikka hallitusta siitä toisinaan arvosteltiin sekä kulloisenkin opposition että myös tutkijoiden taholta. Etukäteen ei haluttu sitoutua selvästi mihinkään tiettyyn malliin, eikä Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuudestaan haluttu lopulta tehdä kynnyskysymystä, vaikka sitä alun perin kaikki vastustivatkin (ks. myös *SuVL 1/2003 vp.*), vaan korostettiin pikemminkin kokonaisuuden merkitystä Euroopan unionia uudistettaessa.³⁴⁷

³⁴⁵ Saksalaisesta keskustelusta ks. *Nettesheim*, 32–36. Hänen mukaansa viime aikoina tutkijat ovat alkaneet tulkita ns. *Maastricht*-tuomiota tuohon tapaan. Alun perin sitä tulkittiin tutkimuksessa ehdottomammin, eli että tuomioistuimen mielestä kansa ei edes periaatteessa voi käyttää sille perustuslain (Art. 38) mukaan kuuluvaa valtaa muutoin kuin osallistumalla vaaleissa perustuslaissa Saksan liittovaltion lainsäädäntöelimeksi nimettyjen valtiopäivien valintaan (Euroopan parlamentin vaaleja ei luettu samaan kategoriaan). Ei perustuslaki siten EU:n integraation tiivistymisen esteenä ole ollut, vaan pikemminkin se on asettanut Saksan osalta ehtoja siinä noudatettaville menettelymuodoille (ts. EU:n elimiä on kehitettävä samaan suuntaan liittovaltion omien elinten kanssa).

³⁴⁶ Ainakin *Sipponen* ja *Saraviita* puhuvat tässä yhteydessä nimenomaisesti liittovaltiokehityksestä, kun taas *Jyräki* (2000), 217, puhuu vain tilasta, jossa ”merkittävämpi osa lainsäädäntö- ja finanssivallasta on kansallisen päätösvallan ulkopuolella”.

³⁴⁷ Ks. myös Eurooppa-neuvosto ja HVK-istunto 17.–18.6.2004, valtioneuvoston kantoja.

5 Johtopäätöksiä

Kirjan tässä vaiheessa voin jo todeta tutkimuksen alussa esittämäni väitteen valtiosääntöoikeudessa viime vuosina tapahtuneesta murroksesta pitävän hyvin paikkansa. Tämä koskee sekä EU:n viimeaikaista perustuslakikehitystä että kansallisissa järjestelmissä samaan aikaan tapahtuneita muutoksia. Ne ovat monin tavoin sidoksissa toisiinsa, ja ne ovat myös yhdessä muuttaneet valtiosääntöoikeuden luonnetta varsin mittavassa määrin. Koska perustuslakia ei enää yhdistetä yksinomaan kansallisvaltioon, ei valtiosääntöoikeuskaan ole enää puhtaasti kansallinen oikeudenala, eikä enää ole mahdollista pitää kiinni traditionaalisista valtiosääntöoikeuden yleisistä opeista. Ne ovat parhaillaan suuren muutoksen alaisina; esimerkiksi perustuslain ja suvereenisuuden käsite, normihierarkia, kansansuvereenisuuden periaate jne. Niiden kaikkien osalta olen jo edellä käynyt tarkemmin läpi, millaisesta muutosprosessista siinä on kyse. Vielä emme pysty arvioimaan, mitä vauhtia muutos tästä lähtien etenee. Muutosprosessi voi välillä pysähtyäkin jatkaakseen taas matkaansa eteenpäin, eivätkä yleiset opit välttämättä muutu samaa tahtia lainsäädäntöön tehtävien muutosten kanssa.³⁴⁸

Seuraavassa kokoon vielä yhteen keskeisimmät tapahtuneet muutokset: ensin käsittelen EU:n konstitutionalismia (5.1) ja sen jälkeen myös jäsenvaltioissa, erityisesti Suomessa, samanaikaisesti tapahtunutta muutosta (5.2). Lisäksi yhdistän nämä kaksi kehityssuuntaa: mitä ne yhdessä merkitsevät valtiosääntöoikeuden kehityksen kannalta. Kestää ehkä vielä jonkin aikaa ennen kuin tapahtunut murros nähdään selkeämmin. Juuri siitä syystä tässä vaiheessa aihetta tutkiva on jossain määrin ristiriitaisessa tilanteessa: hän joutuu toisaalta irtautumaan vanhasta, mutta toisaalta tulevaa ei voida vielä nähdä selkeästi. Sen takia käännekohtan julistaminen on aina jonkin verran riskialtista.³⁴⁹ Uskallan kuitenkin väittää, että vasta ehkä 2010-luvulla pystymme arvioimaan, miten suuresta muutoksesta valtiosääntöoikeudessa todellisuudessa on ollut kyse. Tutkijojitten roolia tämän muutoksen arvioinnissa ja myös sen toteuttamisessa ei ole ollenkaan syytä aliarvioida.³⁵⁰

³⁴⁸ Muutoksen välttämättömyyttä korostaa myös *Pernice*, WHI-Paper 4/02, 12.

³⁴⁹ Niin monta kertaa ennustukset ovat osuneet väärään. Koska esim. Suomen suhtautumisessa EU-jäsenyyteen tapahtui muutos 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa tavattoman nopeasti, politiikkojen ja tutkijojitten esittämät arviot vanhenivat hyvin pian. Vrt. esim. *Karapuu* (1985). Muutoksesta historianantajan myöhemmin esittämänä arviona ks. *Meinander* (1999), 475–482.

³⁵⁰ Yleisesti tutkijojitten roolista yleisten oppien kehittämisessä ks. *Tuori* (2002a), 1–14. Hän korostaa, että uudistajan on syytä olla tietoinen sidonnaisuudestaan traditioon. Näin on asianlaita

5.1 EU:N KONSTITUTIONALISMIN FINAALI³⁵¹

5.1.1 Menettelymuodot

Kestää vielä jonkin aikaa, ennen kuin EU:n perustuslaki (so. *Sopimus Euroopan perustuslaista*) on voimassa olevaa oikeutta. Konventin saavuttama yksimieliisyys ei vielä ollut mikään tae jäsenvaltioitten hallitusten yksimielisyydestä³⁵², vaikka konventin puheenjohtaja *Giscard d'Estaing* niin odottikin käyvän ja pyysi silloista puheenjohtajavaltio-Italiaa pitämään tekstin koskemattomana ("tekstin edes osittainen asettaminen kyseenalaiseksi johtaisi epäonnistumiseen").³⁵³ Tuohon asti tapahtunut perustuslain valmistelu oli kuitenkin siinä mielessä epävirallista, että EU:n voimassa olevat perussopimukset eivät konventtimetodia tunne.

Ennen kuin kaikki oli valmista EU:n puitteissa, oli konventin jälkeen käytävä vielä läpi HVK-prosessi, jossa EU:n perustuslain sisällöstä tuli lopullisesti päättää kaikkien jäsenmaiden yksimielisellä päätöksellä (SEU 48 artikla).³⁵⁴ Kuten konventin puheenjohtaja lehtihaastattelussa (*Die Welt*, 23.1.2003) totesi, oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna yksikin jäsenmaa – miten pieni tahansa – voi estää kokonaan perustuslaillisen sopimuksen synnyn. Poliittisesti asianlaita on kuitenkin hieman komplisoidumpi. Jo ennen HVK:n alkua todettiin yleisesti, että tuskin millään jäsenmaalla on ainakaan yksin varaa tuollaiseen menette-

silloinkin, kun vallitseviin yleisiin oppeihin kohdistuvan kritiikin tarkoituksena on niiden sisältämän "kätketyn yhteiskuntateorian" arvostelu.

³⁵¹ Tällä sanalla on tarkoitettu sitä, että prosessi pysähtyisi sen jälkeen kun perustuslaki on hyväksytty. Käytän finaali-sanaa sen takia, että tutkimuksen tässä kohdassa käsittelen yhden tietyn juridisen asiakirjan hyväksymisprosessin eri vaiheita. Samoin ks. *Wilkinson: Constituting Europe: Flexibility or Finalité*, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 22 (2002), 177–187 ja ks. myös *Crum*, 13.

³⁵² Myös pääministeri *Vanhanen* korosti puheessaan, 25.8.2003, että "konventin esitys on hyvä pohja HVK:lle, mutta se ei voi sitoa HVK:n käsiä siten, ettei kaikista tarpeellisista kysymyksistä voitaisi keskustella". Ilmeisesti Saksa ja Ranska olivat ennen HVK:ta toista mieltä, eli heidän mielestään ehdotus pitäisi hyväksyä sellaisenaan, ja Italiallekin se olisi kelvannut lähes sellaisenaan. Isoista jäsenmaista Iso-Britannia sen sijaan halusi vielä muutoksia, muttei samoihin asioihin kuin esim. Suomi.

³⁵³ Ks. *Giscard d'Estaingin* antama Rooman julistus, 18.7.2003. Vrt. myös hänen kirjoituksensa "Vite la Constitution de l'Europe!", *Le Monde*, 10.7.2004. Hän pahoittelee sitä, että HVK:ssa palattiin taaksepäin esim. siinä, että nykyinen kiertävä puheenjohtajuusmalli on säilytetty, mikä on hänen mielestään valitettavaa, kuten myös se, että komission jäsenten määrä sidotaan jäsenvaltioiden, ei komission tehtävien, määrään.

³⁵⁴ HVK:ta edeltää yhteisöllinen vaihe. HVK:n käynnistämisestä on tarkat määräykset nykyisessä SEU 48 artiklassa: "Jäsenvaltion hallitus tai komissio voi tehdä neuvostolle ehdotuksia sopimusten tarkistamiseksi. Jos neuvosto Euroopan parlamenttia ja tarvittaessa myös komissiota kuultuaan antaa HVK:n järjestämisestä myönteisen lausunnon, neuvoston puheenjohtaja kutsuu konferenssin koolle hyväksymään yhteisellä sopimuksella sopimuksiin tehtävät muutokset."

lyyn.³⁵⁵ Toisaalta on ymmärrettävää, miksi konventin puheenjohtaja tuollaisen toivomuksen esitti. Hän ehkä aavisti, että HVK:sta ei muodostuisi kovin toimivaa kokousta ja hänellä oli varmaan mielessä myös Nizzan sopimuksen hyväksymiseen liittyneet ongelmat. HVK:sta ei tosin muodostunut pelkkää muodollisuutta, kuten vielä konventtivaiheessa yleisesti luultiin, mutta kovin onnistuneeksi sitä tuskin voidaan menettelytavoiltaan luonnehtia, ainakaan alkuvaiheen osalta. Menettelytapojen osalta kritiikki kohdistui erityisesti puheenjohtajavaltiona vuoden 2003 loppupuolella toimineeseen Italiaan.³⁵⁶ Kun EU:n perustuslaki ei vastoin odotuksia tullutkaan hyväksytyksi vielä joulukuussa 2003, nähtiin siinä vakavan poliittisen kriisin aineksia ja epäiltiin jopa nykyisen tyyppisen EU:n olevan uhattuna.³⁵⁷ Toisaalta Madridiin maaliskuussa 2004 tehty terroristisku oli omiaan edistämään sopuun pääsemistä, ja pian sen jälkeen Espanjassa tapahtuneen hallituksen vaihdoksen EU:n perustuslain vastustajat vähenivät entisestään, minkä jälkeen myös Iso-Britannia, joka jäi Irak-politiikkansa vuoksi EU:ssa varsin yksin menetettyään noin tärkeän liittolaisensa, oli osaltaan valmis tukemaan perustuslain nopeaa hyväksymistä.³⁵⁸ Puheenjohtajana vuoden 2004 alkupuoliskon toiminut Irlanti saikin yleisesti kiitosta onnistuneesti loppuun saatusta HVK:sta.³⁵⁹

Koska kyseessä on hallitusten välisten neuvottelujen lopputuloksena syntynyt kansainvälinen sopimus, sen voimaantuloon vaaditaan HVK:n jälkeen kaikkien jäsenvaltioiden suorittama ratifiointi niiden valtiosääntöjen mukaisessa järjestyksessä. Tämän on arvioitu kestävän ainakin kaksi vuotta, sillä perustuslaillisen sopimuksen IV-447.2 artiklan mukaan sopimus tulee voimaan aikaisintaan

³⁵⁵ Ks. myös konventissa eduskuntaa edustaneen *Kimmo Kiljusen* haastattelu, Ruusuverkko (www.ruusuverkko.fi), 30.10.2003 ("Perustuslaki ei kaadu, jos se ei kaadu isoissa jäsenmaissa ja niissä se ei kaadu, koska esitys on tehty kompromissiksi niiden esitysten mukaan").

³⁵⁶ Ks. toimintatapoja kohtaan esitetystä kritiikistä myös *Pääministerin ilmoitus eduskunnalle hallitusten välisen konferenssin johdosta*, 18.12.2003. HVK:n kulkua en käy sen tarkemmin läpi. Siitä tarkemmin ks. www.minuneurooppa.fi/hvk, jonne on kerätty HVK:ta koskevaa materiaalia ja linkkejä muille sivuille, ja ks. myös <http://ue.eu.int/igc/index.asp>, josta löytyvät kaikki viittaamani HVK:n aikana syntyneet asiakirjat.

³⁵⁷ Ks. tarkemmin esim. HS 14.12.2003. Vaikka poliittisesti Brysselissä koettiin jonkinlainen epäonnistuminen ja ainakin takaisku, konstitutionalismin kannalta ei kyse ollut samanlaisesta kriisistä. Kokonaisuuden kannalta kyse oli kuitenkin asiallisesti suhteellisen vähäisistä kiistoista. Ks. myös *Antolan* haastattelu, Turun Sanomat, 14.12.2003, jossa hän viittasi monien jäsenmaiden, esim. Ison-Britannian, Ranskan, Saksan ja Italian, sisäisiin poliittisiin kiistoihin. Ne olivat osaltaan vaikuttamassa siihen, että EU:ssa oli vaikea saada aikaan mitään uudistuksia.

³⁵⁸ Tarkemmin ks. *Tony Blairin* puhe, 29.3.2004, House of Commons (www.fco.gov.uk). Ks. myös *The Times*, 22.3.2004 ja *The Independent*, 25.3., 26.3. ja 27.3.2004. Ks. myös *Seldon*, 648–650.

³⁵⁹ Ks. esim. *Financial Times*, 1.7.2004. Ensimmäisinä tutkijakommenteina EU:n uudesta perustuslaista ks. EU Constitution Project Newsletter, Special Issue, July 2004 (mm. *John Pinderin*, *Neil Walkerin*, *Richard Bellamyn* ja *Andrew Scottin* kommentit).

1.11.2006, jos kaikki jäsenvaltiot ovat sen siihen mennessä ratifioineet.³⁶⁰ Koska kyseessä on nimenomaan hallitusten välisten neuvottelujen lopputuloksena syntynyt kansainvälinen sopimus, ei jäsenmaiden kansanedustuslaitoksilla ole enää mahdollisuuksia tehdä sisällöllisiä muutoksia sopimukseen HVK:n jälkeen. Ne voivat vain joko hyväksyä tai hylätä sen. Hallitustenvälisyyden vuoksi ei Euroopan parlamentin hyväksymistä tarvita missään vaiheessa; ainoastaan HVK:n käynnistämisessä sillä on nykyään pieni rooli: sitä on kuultava. Tästä näkökulmasta katsottuna kompetenssi-kompetenssi on siten yhä tiiviisti jäsenvaltioilla, mikä tarkoittaa sitä, että EU:lla ei voi olla itsenäistä perustuslainsäätämisvaltaa eikä se siten täytä ”normaalin” valtion edellytyksiä.³⁶¹

Konventin työskentelyn kuluessa useat tutkijat totesivat suoraan, että perustuslaki traditionaalisessa merkityksessä ei ole EU:n yhteydessä realistinen vaihtoehto, vaan EU:n perustuslailla tarkoitetaan jotain muuta kuin mihin on tähän asti totuttu tuota käsitettä käytettäessä.³⁶² Jos eivät tutkijat tarkoita perustuslailla EU:n yhteydessä samaa kuin kansallisvaltioyhteydessä, eivät sitä ilmeisesti ole tarkoittaneet myöskään poliitikot. Kansallisvaltiomallista perustuslakia siten tuskin tarkoitettiin Laekenin julistuksessaan, vaikka siinä kieltämättä käytettiin perustuslaki-sanaa aika epätarkassa merkityksessä. Siten konventin ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista vastannee hyvin sitä, mitä Laekenissa alun perin tarkoitettiin.³⁶³

Periaatteelliselta kannalta asiaa tarkasteltaessa traditionaalisen perustuslain ja nyt tekeillä olevan ns. perustuslaillisen sopimuksen välillä oleva ero on ainakin vielä tällä hetkellä merkittävä, mutta aikaa myöten tilanne saattaa vielä tältä osin muuttua. Sen takia on ymmärrettävää, että tutkijat ovat paneutuneet asiaan jo ennakolta. Viitataan esimerkiksi *J.H.H. Weilerin* esittämiin kriteereihin siitä, milloin EU:n osalta voitaisiin puhua perustuslaista ja milloin ”vain” perustuslaillisesta sopimuksesta.³⁶⁴ Hänen mukaansa menettelymuodot ovat ratkaisevia: jos

³⁶⁰ Esim. *Stubb* ennustaa ratifiointiprosessista muodostuvan vaikea. Ks. hänen kirjoituksensa ”Suomella on mahdollisuus pelastaa Eurooppa”, HS 20.6.2004. Ongelmista ks. myös *Walker* (2004), 3–9.

³⁶¹ Vrt. esim. *Wind* (2001), 189–193, joka kiinnittää huomiota EY:n tuomioistuimen viimesijaiseen tulkintavaltaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden välisissä toimivaltakiistoissa. Sitä kautta se on ottanut itselleen kompetenssi-kompetenssin.

³⁶² Myös *Eriksen & Fossum & Menéndez*, 1–17, korostavat, miten EU:n perustuslakiprosessi eroaa siitä, miten kansallisvaltion perustuslaki säädetään. Ks. myös eri kirjoittajien artikkelit heidän toimittamassaan kirjassaan ”En författning för Europa?”

³⁶³ Perustuslain I-1 artikla alkaa seuraavasti: ”Tällä perustuslailla – –.” Eräät konventtiedustajat eivät voineet missään tapauksessa hyväksyä perustuslaki-sanan käyttöä tuolla tavoin 1 artiklassa, vaan ehdottivat sen korvaamista ”sopimuksella” tai ”perustuslaillisella sopimuksella”. Ks. tarkemmin CONV 574/03.

³⁶⁴ Tarkemmin ks. *Weiler*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 4 (2002), 563–580. Hän korostaa, että EU:lle ei luoda perustuslakia ”pelkällä mahtikäskyllä”.

sopimus EU:n perustuslaista hyväksytään ja saatetaan voimaan jäsenmaissa kuten kansainväliset sopimukset yleensäkin, sen oikeudellista luonnetta arvioitaessa ei merkitystä ole sinänsä sillä seikalla, että se muistuttaa sisällöllisesti suuresti muistuttaa valtioiden perustuslakeja. ”Aidosta” perustuslaista voidaan EU:n yhteydessä puhua vasta, jos perustuslain hyväksymiseen ja muuttamiseen riittää jäsenvaltioiden määräenemmistön kannatus.³⁶⁵ Jos siihen sen sijaan vaaditaan kaikkien jäsenvaltioiden yksimielisyys, kyse on pikemminkin kansainvälisestä sopimuksesta. Tätä Weiler perustelee sillä, että halukkuus sopeutua enemmistön päätökseen on merkki halusta yhdistyä toisten kanssa, eräänlainen lojaalisuuden merkki. Toinen kriteeri, johon Weiler tässä yhteydessä kiinnittää huomiota, on kansalaisten osallistuminen perustuslain hyväksymiseen. EU:n osalta ei hänen mielestään ole mahdollista puhua eurooppalaisesta ”konstitutionaalisesta demoksesta”. Ongelmallista hänen mielestään on myös se, että EU:n jäsenmaissa ei kuitenkaan loppujen lopuksi välttämättä ole niin selviä yhteisiä arvoja, jotka halutaan konstitutionalisoida, so. samalla eräällä tavoin ottaa pois jäsenvaltioiden normaalista poliittisesta prosessista. Toisaalta Weiler haluaa kuitenkin muistuttaa, että EU:n tulevaisuudesta ei päätetä konventissa tai HVK:ssa, vaan meillä kaikilla – ”intellektuelleina ja kansalaisina” – on oma roolimme siinä. Pelkkä muodollinen perustuslaki ei hänen mielestään ratkaise EU:n tulevaisuutta, vaan siinä on monia muitakin tekijöitä mukana.

Kaikesta huolimatta mielestäni voidaan jo nyt perustellusti käyttää perustuslain käsitettä myös EU:n yhteydessä, vaikka muodollisesti sellaista ei vielä ole olemassa, ja siinäkin, minkä todennäköisesti jo lähivuosina EU:lle saamme, on juridiselta kannalta asiaa tarkasteltaessa kyse ns. perustuslaillisesta sopimuksesta tai perustuslakisopimuksesta ja kansainvälisestä sopimuksesta joka tapauksessa.³⁶⁶ Tällaista käytännön muutosta voidaan perustella *Anne Petersin* varoituksella käsitelainopin uhkakuvista, jotka aktualisoituvat, jos pidetään tiukasti kiinni perustuslain kautta aikojen muuttumattomana pysyvistä määritelmistä.³⁶⁷ Perustuslain käsitteen sisältö ja muotokin voivat vaihdella ajasta ja paikasta riippuen paljonkin, eikä edes valtioyhteys ole enää ehdoton. Perustuslain käsitteen totuttua laajempaa käyttöä voidaan perustella myös perustuslain käsitteeseen liittyvällä tietynlaisella symbolimerkityksellä; se on myös merkki tietynlaisesta legitiimistä hallintatavasta. Samalla on hyväksyttävä ns. valtiosääntöpluralismi,

³⁶⁵ Myös *Raunio* (2002), 27, 72–73, pitää yhtenä liittovaltion kriteerinä sitä, että vallanjako ja osavaltioiden asema on määritelty perustuslaissa, jonka muuttaminen edellyttää *osavaltioiden enemmistön* hyväksyntää.

³⁶⁶ Samaa mieltä ovat itse asiassa myös *Lenaerts & Desomer*, *Common Market Law Review*, Vol. 39 (2002), 1221.

³⁶⁷ *Peters* (2001), 167. ”Begriffsjurisprudenz” ei tosin sekään ole niin yksiselitteinen asia, kuin se ”pahimmissa versioissa” on ymmärretty. Ks. käsitelainopin eri vivahteista (julkisoikeuden osalta) *Tuori*, LM 2002, 1304–1307, 1310–1312. Yleisesti käsitelainopista ks. *Siltala* (2003), 531–536.

mikä tarkoittaa sitä, että toisin kuin oli asianlaita kansallisvaltioiden kultakaudella, enää ei välttämättä ole samaan tapaan olemassa erillisiä, itsenäisiä yksiköitä, vaan kiinnostavaa on pikemminkin eri yksiköiden, joihin kuuluu muitakin kuin perinteisiä valtioita, välisten suhteiden tarkasteleminen.³⁶⁸

Konventin ehdotuksessa perustuslailliseksi sopimukseksi irrottauduttiin monessa mielessä kansainvälisen oikeuden paradigmasta, mihin ei EY:n oikeus enää muutoinkaan sovi. Merkitystä tästä näkökulmasta on myös sillä, voiko jäsenvaltio halutessaan erota EU:n jäsenyydestä. Nykytilanne on jossain määrin epäselvä, mutta muodollis-juridisesti eroaminen on yleisten kansainvälisoikeudellisten lähtökohtien mukaisesti ilman muuta mahdollista, koska EU:n olemassaolo yhä kuitenkin perustuu kansainväliseen sopimukseen.³⁶⁹ Jos sen sijaan EU:n perustuslaillisen sopimuksen mukaan tuollaista eroamisoikeutta ei enää olisi, olisi kyse enemmän perustuslakiin rinnastettavasta asiakirjasta ja siten myös liittovaltiosta, ei enää valtioliitosta.³⁷⁰ Tähän kysymykseen otettiin suoraan kantaa vasta konventin työskentelyn loppuvaiheessa. Sitä ennen esimerkiksi Suomessa eduskunnan suuri valiokunta (*SuVL 6/2002 vp.*) oli lausunut kantanaan tammikuussa 2003, että ”eroamista sääntelevän määräyksen lisääminen perussopimukseen on välttämätöntä siksi, että eroaminen samalla merkitsee monimutkaisten kaupallisten ja taloudellisten järjestelyjen purkautumista”. Sitä ennen valiokunta oli jo todennut, että jäsenvaltioiden oikeus erota unionista omasta tahdostaan johtuu jo kansainvälisen oikeuden määräyksistä.

Eroamismahdollisuuden kirjaaminen EU:n perustuslakiin olisi ollut vieläkin perustellumpaa, jos perustuslain I-1 artikla olisi tullut hyväksytyksi sen sisältöisenä, kuin se vielä esimerkiksi helmikuussa 2003 julkistettuun ehdotukseen (CONV 528/03) sisältyi. Silloin perustuslain ensimmäisessä artiklassa oli vielä tarkoitus mainita nimenomaisesti ”liittovaltio”-sana (”perustetaan – unioni, –, jossa jäsenvaltioiden politiikat sovitetaan yhteen ja joka käyttää liittovaltion tavoin tiettyjä yhteisiä toimivaltuuksia”). Vaikka lausumaa voidaan toisaalta pitää vain tosiasiallisen tilanteen kuvauksena³⁷¹, aikaansai ehdotettu liittovaltio-sana konventissa vilkkaan keskustelun, ja 1 artiklaan tehtiin tuolta osin lukuisia

³⁶⁸ Ks. myös Walkerin (2002c), 5–10, perustelut sille, miksi kannattaa pitää kiinni ”konstitutionalismista” valtiota laajemmassakin yhteydessä (”as a ‘condensing symbol’, a general category of thought and affect through which the concerns and commitments of the community with regard to the establishment and operation of just political institutions for that community are traditionally and commonly made sense of and expressed”). Ks. realismista myös s. 23 loppu.

³⁶⁹ Eroamisoikeudesta tämän hetken näkökulmasta tarkemmin ks. esim. Jyränki (2003), 197–198.

³⁷⁰ Eroamisen mahdollisuuden yhdeksi valtioliiton liittovaltiosta erottavaksi tekijäksi näkee myös Raunio (2002), 18.

³⁷¹ Tätä ilmeisesti tarkoitti myös Neil MacCormick, joka konventille jättämässään muutosehdotuksessa muistutti, että unioni on jo olemassa (CONV 574/03), toisin kuin 1 artiklasta voitaisiin päätellä.

muutosehdotuksia.³⁷² Asiayhteydestään irrotettuna liittovaltio-sanasta voitaisiin edellä mainituin perustein päätellä, että eroamisoikeutta ei enää EU:n suhteen olisi olemassa.³⁷³ Koska toisaalta EU:n perustuslain kansainvälisen sopimuksen luonteisuus kuitenkin toisaalta puhuu eroamisoikeuden puolesta, on ymmärrettävää, että nimenomaista mainintaa eroamisoikeudesta pidettiin välttämättömänä. Unionista eroamisesta tuli myös konventin lopulliseen perustuslakiehdotukseen oma artiklansa (I-59 artikla) samoin kuin HVK:n hyväksymään perustuslakiin (I-60 artikla).³⁷⁴

Vielä kauemmaksi perinteisestä kansainvälisestä sopimuksesta olisi jouduttu, jos hyväksytyksi olisi tullut komission puheenjohtajan *Romano Prodin* ym. joulukuussa 2002 tekemä ehdotus³⁷⁵, jonka mukaan nykyisistä jäsenmaista ne, jotka eivät pystyisi ratifioimaan sopimusta EU:n perustuslaista esimerkiksi siitä syystä, että kansanäänestys hylkäisi sen, jäisivät kokonaan EU:n ulkopuolelle. Miten tämä olisi hoidettu juridisesti? Olisiko ensin tullut muuttaa SEU 48 artiklaa siten, että tuollainen menettely olisi ylipäättään mahdollinen? Tällaisen muutoksen läpiviemiseen olisi kuitenkin tarvittu kaikkien jäsenmaitten yksimielinen tuki. Prodin ehdotuksen (s. XI–XII) mukaan asia voitaisiin ratkaista siten, että *kaikki* jäsenvaltiot ratifioisivat EU:n perustuslakia koskevan sopimuksen, mutta samalla jokaisen valtion olisi annettava julistus, jossa se joko vahvistaa haluavansa kuulua vastaisuudessakin unioniin, tai ellei valtio tällaista julistusta anna, valtio samalla ilmaisee halunsa jättää unioni. Jos vähintään kaksi kolmasosaa jäsenvaltioista antaisi tällaisen julistuksen, EU:n perustuslakia koskeva sopimus astuisi voimaan. Unioniin näin jääneillä valtiolla olisi sen jälkeen nimenomainen EU:n perustuslaki, johon unionin toiminta perustuu. Prodin mukaan tällainen menettely täyttäisi vielä SEU 48 artiklan asettamat vaatimukset.

³⁷² Ks. *Muutosehdotukset perustuslaillisen sopimuksen 1-16 artiklaan – Erittely* (CONV 574/03). Ks. myös HS 28.2.2003, jonka mukaan suomalaisista konventtiedustajista *Tiilikainen* ei vastustanut liittovaltio-sanana käyttöä, kun taas *Kiljunen* ei haluaisi tuota sanaa perustuslaissa nähdä. Tiilikaisen mukaan ”liittovaltio täytyy ymmärtää vallan käytön periaatteena, jossa valtaa ei keskitetä vaan jaetaan”. Kiljunen vierasti käsitettä, koska liittovaltio-sana viittaa jo olemassa oleviin liittovaltioihin eikä siksi kuvaa osuvasti EU:n jäsenmaiden muodostamaa unionia. Em. konventtiasiakirjan mukaan suomalaisista edustajista myös *Vanhanen* oli Kiljusen kanssa samalla kannalla.

³⁷³ Sen takia ks. artiklojen selitykset (CONV 528/03); 1 artiklan kohdalla todetaan, että ”on syytä tuoda esiin jo ensimmäisessä artiklassa unioniin kuulumisen edellytykset”. Samalla todettiin, että unionista eroamisesta oli puolestaan tarkoitus antaa määräyksiä sopimuksen myöhemmissä artikloissa.

³⁷⁴ Eroamisoikeuden kansainvälisoikeudellisesta merkityksestä ks. myös *Martti Koskenniemen* asiantuntijalausunto suurelle valiokunnalle, 17.9.2003. Tarkemmin ks. *Friel*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 53 (2004), 407–428.

³⁷⁵ Ks. *Contribution to a Preliminary Draft: Constitution of the European Union, Working Document*, 4.12.2002. Sen oli laatinut Prodi yhdessä *Michel Barnierin* ja *Antonio Vitorinon* kanssa komission lakimiesten avustamina, ja se oli alun perin laadittu komission sisäiseen käyttöön. Tarkemmin em. dokumentista ja sen taustasta ks. myös Prodin puhe Euroopan parlamentissa, 5.12.2002: ”The European Union’s new institutional structure” (Speech/02/615).

Jos joku jäsenvaltio kieltäytyisi ratifioimasta sopimusta, olisi epäselvää, mitä sen jälkeen tapahtuisi. Jottei tällaista tilannetta syntyisi, sopimukseen tulisi Prodin ym. mukaan ottaa maininta siitä, että jos viisi kuudesosaa jäsenvaltioista on ratifioinut sopimuksen tiettyyn päivämäärään mennessä (siitä riippumatta, ovatko ne antaneet em. julistuksen), sopimus astuisi voimaan, ja niiden valtioiden, jotka eivät ole sitä ratifioineet, katsottaisiin noin jättäneen unionin. Tällaista menettelyä koskeva sopimus vaatisi kuitenkin ensin kaikkien jäsenmaiden allekirjoituksen. Noudatettava menettely olisi Prodin ym. mielestä tosin ristiriidassa SEU 48 artiklan kanssa, mutta se olisi kuitenkin sopusoinnussa kansainvälisen oikeuden kanssa. Tätä he perustelivat sillä, että tuollaisella menettelyllä kullekin valtiolle taataan sille sopimuksen mukaan kuuluvat oikeudet, mutta valtio itse luopuu vaatimasta niitä jäämällä EU:n ulkopuolelle.

Muutosta nykytilanteeseen verrattuna merkitsisi myös Prodin ehdotuksen se osa, jonka mukaan EU:lle hyväksyttävän perustuslain muuttamiseen ei vastaisuudessa enää vaadittaisi jäsenvaltioiden yksimielisyyttä (ks. s. XIII). Tosin Prodin ehdotuksen mukaan esimerkiksi perustuslain perusoikeussäännösten ja peruseriaatteita koskevien artiklojen muuttaminen olisi vaikeampaa kuin joidenkin muitten perustuslain osien muuttaminen, ja niitä muutettaessa myös konventtimetodin käyttäminen olisi välttämätöntä. Vähemmistöön jääneet valtiot voisivat sitten joko hyväksyä muutokset tai jättää unionin, elleivät ne muutoksia hyväksy.

Suomessa valtioneuvosto oli eduskunnalle tammikuussa 2003 antamassaan selvityksessä³⁷⁶ ehdottomasti sitä mieltä, että luonteeltaan perustuslaillisten määräysten muuttamisen osalta tulee jatkossakin edellyttää, että kaikki jäsenvaltiot hyväksyvät muutokset ja ratifioivat ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.³⁷⁷ Prodin ehdottaman menettelyn ei tulkittu olevan sopusoinnussa Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen ja kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden kanssa, tai asiaa pidettiin ainakin kyseenalaisena. Suomi suhtautui siten kielteisesti kaavailuihin siitä, että jäsenvaltio voisi joutua eroamaan tai sen katsottaisiin eroavan EU:n jäsenyydestä, mikäli se ei ratifioi uutta perustuslaillista sopimusta.³⁷⁸ Lisäksi todettiin, että muutokset nykyisiin

³⁷⁶ Valtioneuvoston selvitys Suomen kannoista liittyen EU:n tulevaisuuteen ja konventin työskenteilyn kuluessa esille nousseisiin kysymyksiin, 17.1.2003. Ks. myös SuVL 6/2002 vp.

³⁷⁷ Ks. myös Pääministerin ilmoitus eduskunnalle Suomen hallituksen kannanotoista EU:n tulevaisuuskonventissa esillä oleviin institutionaalisiiin sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeviin esityksiin, 14.5.2003 (s. 5–6). Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä mahdollisuutta, että ”joitakin teknisempiä määräyksiä voitaisiin tulevaisuudessa muuttaa yksinkertaistetussa menettelyssä kuitenkin niin, että yksimielisyysvaatimus säilyy”.

³⁷⁸ Myös Wienissä 21.–22.11.2002 järjestetyssä ”The Future Constitution of Europe” -konferenssissa suhtauduttiin epäilevästi tuontyyppisiin hankkeisiin, joita pidettiin jopa vallankumouksellisinä. Ne myös merkitsisivät luopumista ajatuksesta, että oikeudellisesti EU on pohjimiltaan kuitenkin kansainvälinen järjestö. Ks. erityisesti komission oikeudellista yksikköä edustaneen Michel

perussopimuksiin tai näiden sopimusten kumoaminen ja uuden sopimuksen voimaantulo voivat tapahtua vain SEU 48 artiklan perusteella, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Jonkun tai joidenkin jäsenvaltioiden ollessa kykenemättömiä ratifioimaan sopimusmuutokset tai uuden sopimuksen, näiden voimaantulo tulee mahdollisuuksien mukaan toteuttaa uuteen sopimukseen sisällytettävillä erityisjärjestelyillä. Uuteenkaan sopimukseen ei Suomen mielestä tule ottaa määräystä, jonka mukaan jäsenvaltio saattaisi olla velvoitettu eroamaan unionista, jos se ei tulevaisuudessa hyväksy sopimusmuutoksia.

Konventin lopullisessa perustuslakiehdotuksessa (IV-8 artikla) lähdettiin nykyiseen tapaan siitä, että sopimusosapuolten tulee ratifioida perustuslaista tehty sopimus valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Perustuslaista tehty sopimus tulee siten voimaan vasta, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet sopimuksen. Tämä on nykyisten perussopimusten edellyttämä muoto, eikä siitä olisi voitukaan poiketa muutoin kuin muuttamalla perussopimuksia ensin tuolta osin yksimielisesti. Vielä huhtikuussa 2003 konventin puheenjohtajisto oli ehdottanut (CONV 647/03) sopimuksen voimaantuloa koskevaan artiklaan otettavaksi maininnan siitä, että ”jos kahden vuoden kuluessa perustuslaista tehdyn sopimuksen allekirjoittamisesta neljä viidesosaa jäsenvaltioista on ratifioinut sopimuksen ja yhdellä tai useammalla on ollut vaikeuksia ratifioinnissa, Eurooppa-neuvosto ottaa asian käsiteltäväkseen”.³⁷⁹ Ilmeisesti asiaan liittyvät juridiset ongelmat olivat omiaan johtamaan siihen, että konventissa tuollainen maininta poistettiin perustuslain tekstistä. Suuri määrä konventin jäseniä ehdotti sen sijaan, että asiasta hyväksyttäisiin erillinen poliittinen julistus.³⁸⁰ Sen mukaisesti konventin

Petiten ja MEP Alain Lamassouren puheenvuorot. Kielteisesti tuollaisiin ehdotuksiin suhtautui myös ulkoministeri Tuomioja (puhe, 25.1.2003).

³⁷⁹ Ko. asiakirjassa pohdittiin myös valtiosopimus oikeutta koskevan Wienin sopimuksen kannalta sitä tilannetta, että kaikki jäsenvaltiot eivät pysty ratifioimaan sopimusta. S. 14 viitataan konventille tehtyihin esityksiin, joissa oli ehdotettu, että perustuslaista tehty sopimus tulisi voimaan sen ratifioineiden valtioiden osalta, kun perustuslaista tehdyssä sopimuksessa määriteltävä vähimmäismäärä saavutetaan. Vaikka tällaisesta mahdollisuudesta määrätään em. valtiosopimus oikeutta koskevan Wienin sopimuksen 24 artiklassa (”valtiosopimus tulee voimaan siten ja sinä päivänä kuin valtiosopimuksessa määrätään tai siten kuin neuvottelevat valtiot sopivat”), oikeudelliselta kannalta tällainen mahdollisuus aiheuttaa ongelmia aikaisempien sopimusten osalta siinä tapauksessa, että yksi tai useampi allekirjoittajavaltio ei ratifioisi perustuslaista tehtyä sopimusta. Jos yksi tai useampi allekirjoittajavaltio ei ratifioi perustuslaista tehtyä sopimusta, nousee esiin kysymys siitä, mitä nykyisille sopimuksille tapahtuu. Em. Wienin sopimuksen 54 artiklan mukaan valtiosopimus voidaan kumota vain sopimuksen määräysten mukaisesti tai sen kaikkien osapuolten suostumuksella. Koska nykyisiin perussopimuksiin ei sisälly ainuttakaan niiden kumoamiseen liittyvää määräystä (tarkistamisesta ks. SEU 48 artikla), ne voidaan siis kumota vain kaikkien niiden osapuolena olevien jäsenvaltioiden, liittymissopimusten voimaan tultua 25 jäsenvaltion suostumuksella. Mikäli aikaisempia perussopimuksia ei kumota kaikkien unionin jäsenvaltioiden suostumuksella, ne jäisivät voimaan.

³⁸⁰ Ks. *Yleiset määräykset ja loppumääräykset: Yhteenveto muutosehdotuksista* (CONV 673/03).

perustuslakiehdotukseen sisältyikin ehdotus ”Perustuslaista tehdyn sopimuksen allekirjoittamista koskevaan päätösasiakirjaan liitettävästä julistuksesta”, jossa todettaisiin vastaavasti: ”Jos kahden vuoden kuluttua perustuslaista tehdyn sopimuksen allekirjoittamisesta neljä viidesosaa on ratifioinut kyseisen sopimuksen ja yhdellä tai useammalla jäsenvaltiolla on ilmennyt vaikeuksia ratifioida sopimus, Eurooppa-neuvosto ottaa asian käsiteltäväkseen.” HVK hyväksyi tältä osin konventin ehdotukset sellaisenaan.³⁸¹ On hyvin mahdollista, että mainittuun pöytäkirjaan tullaan vielä vetoamaan.³⁸²

Myös EU:n perustuslailliseen sopimukseen myöhemmin tehtävät muutokset vaativat voimaan tullakseen kaikkien jäsenvaltioiden suorittaman ratifiointin sen jälkeen, kun hallitustenvälinen konferenssi on hyväksynyt muutokset (IV-443.3 artikla). Myöhempiä tarkistuksia varten perustuslaista tehtyyn sopimukseen otettiin kuitenkin maininta siitä, että jos kahden vuoden kuluttua perustuslaista tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen allekirjoittamisesta neljä viidesosaa jäsenvaltioista on ratifioinut kyseisen sopimuksen ja yhdellä tai useammalla jäsenvaltiolla on ollut vaikeuksia ratifiointissa, Eurooppa-neuvosto ottaa asian käsiteltäväkseen (IV-443.4 artikla).³⁸³ Komissio sen sijaan esitti HVK:n alkaessa, että Eurooppa-neuvoston tulisi pystyä muuttamaan perustuslain III osaa (*Sisäiset politiikat ja toimet*) viiden kuudesosan ääntenenemmistöllä, jos Euroopan parlamentti on ensin hyväksynyt muutoksen ja komissio on antanut asiasta myönteisen lausunnon. Muutokset olisi valmisteltava valmistelukunnassa. Sen sijaan kaikkien muiden perustuslain osien muuttaminen edellyttäisi edelleen yksimielistä hyväksyntää ja kaikkien jäsenvaltioiden ratifiointia.³⁸⁴

³⁸¹ Ks. CIG 86/04, ADD 2, 25.6.2004.

³⁸² Perustuslain tultua hyväksytyksi pääministeri *Vanhanen* lähti siitä, että ”jos jokin jäsenvaltio ei ratifioi sopimusta, tilanne ratkaistaan normaaliin tapaan neuvottelemalla”. Näin alav. 307 mainitussa pääministerin ilmoituksessa, s. 4. Vrt. *Thomas Wallgren*, HS 31.8.2003, jonka mukaan noin toimiva jäsenvaltio ”tulee samalla tehneeksi koko unionille merkittävän palveluksen”. Merkitystä käytännössä lienee myös sillä, mikä maa on kyseessä, onko kyseessä EU:n ytimessä, rahaliitossa ym. oleva maa. Noin *Financial Times*, 21.6.2004. Ks. myös *Esko Antolan* Vieraskynä-kirjoitus ”Entä jos kansa hylkää EU:n uuden perustuslain?” HS 12.8.2004.

³⁸³ Ks. *VNS 2/2003 vp.*, 12, jonka mukaan valtioneuvosto piti tärkeänä, että perustuslain eroamislauseketta ei käytetä painostuskeinona mitään jäsenvaltiota kohtaan niissä tapauksissa, joissa jäsenvaltio ei kykene ratifiomaan perustuslaillisen sopimuksen muuttamiseksi tehtävää sopimusta.

³⁸⁴ Ks. komission lausunto Euroopan unionin perustuslaista, 17.9.2003 (IP/03/1261). Ks. myös komission puheenjohtajan *Romano Prodin* puhe asiasta järjestetyssä lehdistötilaisuudessa, 17.9.2003. Ks. myös Euroopan parlamentin mietintö ehdotuksesta sopimukseksi Euroopan perustuslaista ja Euroopan parlamentin kannasta hallitusten välisen konferenssin koollekutsumiseen, 10.9.2003 (A5-0299/2003), jossa mm. pahoiteltiin sitä, että vähäpätöistenkin perustuslaillisten tarkistusten voimaansaattaminen edellyttää edelleen sekä jäsenvaltioiden yksimielisyyttä että kansallisten parlamenttien ratifiointia.

HVK:n aikana useat valtuuskunnat olivat sitä mieltä, että oli epärealistista ajatella yleiseen tarkastuslausekkeeseen liittyvien nykyisten menettelyjen säilyttämistä ennallaan laajentuneessa unionissa, ja ne yrittivät löytää tilalle kevyemmän, vaikkakin samalla soveltamisalaltaan rajoite-

Tällaisia määräyksiä ei kuitenkaan lopullisesta perustuslaista löydy. Sen sijaan HVK:ssa hyväksyttiin uusi IV-445 artikla perustuslain yksinkertaistetusta tarkistusmenettelystä.³⁸⁵ Sen mukaan jäsenvaltioiden hallitus, Euroopan parlamentti tai komissio voi tehdä Eurooppa-neuvostolle ehdotuksia III osassa olevan, unionin sisäisiä politiikkoja koskevan III osaston määräysten tarkistamiseksi kokonaan tai osittain, ja tämän jälkeen Eurooppa-neuvosto voi tehdä eurooppapäätöksen III osan III osaston määräysten muuttamisesta kokonaan tai osittain. Eurooppa-neuvosto tekee tuolloin ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamenttia ja komissiota kuultuaan sekä lisäksi Euroopan keskuspankkia kuultuaan, jos on kyse toimielimiä koskevista muutoksista raha-asiain alalla. Tällainen päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Tällaisella eurooppapäätöksellä ei voida lisätä perustuslaillisessa sopimuksessa unionille annettua toimivaltaa. Ero komission edellä mainittuun ehdotukseen verrattuna on siten suuri, ja tällainen perustuslain yksinkertaistettu tarkistusmenettely eroaa vain vähäisessä määrin normaalista sopimuksen tarkistamismenettelystä (IV-443 artikla). Olennaista on, että näihinkin muutoksiin vaaditaan jäsenvaltioiden suorittama ratifiointi.

Edellä esitetyn perusteella voidaan tehdä sellainen johtopäätös, että toisaalta ollaan valmiita kehittämään EU:ta ja luomaan sille uusia toimintatapoja, mutta aina ei kuitenkaan olla valmiita analysoimaan loppuun asti, mitä ne merkitsisivät oikeudellisesti. Toisaalta halutaan pitää edelleen kiinni EU:n *sui generis* -luonteesta³⁸⁶, mutta jos olisi edetty edellä ehdotettuun (*Prodi* ym.) suuntaan, olisi tultu koko ajan lähemmäksi liittovaltion perustuslakia. Kansainvälisestä sopimuksesta ei olisi enää juuri mitään jäljellä, jos yksimielisyysvaatimuksesta perussopimuksia (perustuslakia) muutettaessa luovuttaisiin. Tietenkin jäsenvaltiolle kuuluva unionista eroamisoikeus muuttaa arviota, sillä jos sitä ei olisi, olisi vaikea puhua enää valtioiden liitosta. Toisaalta myös pakkoero sopii äärimmäi-

tumman menettelyn. Toiset valtuuskunnat taas halusivat säilyttää nykyisen järjestelmän. Suomi katsoi, että perustuslaillista sopimusta koskevien tarkistusten voimaantulon edellytyksenä on jatkossakin oltava kaikkien jäsenvaltioiden valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti suorittama ratifiointi. Vaikka Suomi oli aiemmin (ks. esim. *VNS 2/2003 vp.*, 79–80) todennut voivansa tarvittaessa harkita myös mahdollisuuksia yksinkertaisemman tarkistusmenettelyn käyttöön ottamiseksi, mikäli menettelyn käyttöä rajataan etukäteen riittävän yksiselitteisesti, ja mikäli sopimusmuutosten voimaantulolta kuitenkin aina edellytetään kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyntää, HVK:ssa ”neuvottelutilanteen ja kansalaismielipiteenkin huomioon ottaen ei tällaiselle erittelylle tunnu kuitenkaan löytyvän edellytyksiä”. Ks. Suomen kommentit unionin sopimusten tarkistamisesta koskevaan asiakirjaan CIG 46/03 (PRESID 9), hyväksytty EU-ministerivaliokunnassa 14.11.2003.

³⁸⁵ Ks. puheenjohtajavaltio-Irlannin ehdotus CIG 85/04, PRESID 27, 18.6.2006, jonka pohjalta artikla hyväksyttiin.

³⁸⁶ Unionin *sui generis* -luonnetta korostaa yhä *Schwarze*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 51 (2002), 30–31.

sen huonosti EU:n peruslähtökohtiin. Vaikka komissiossa olisi oltu siihen valmiita, konventti ilmeisesti kuitenkin ymmärsi, että se ei voinut esittää mitään noin vallankumouksellista.³⁸⁷ Oli helpompi viedä asioita eteenpäin siirtämällä ratkaisun tekeminen poliittiselle tasolle.

Toinen ongelma liittyy ns. konventtimetodiin. Vaikka konventtia on tähän mennessä käytetty jo kahdesti, perussopimustasolla konventtimetodi on kuitenkin täysin uusi ilmiö. Koska EU:n perustuslain – tai ainakin sen tärkeimpien osien – muuttaminen on vastaisuudessa mahdollista vain konventtimetodia käyttäen (IV-443.2 artikla),³⁸⁸ perustuslainsäätämisvalta ei kuulu enää yksistään jäsenvaltioille. Näin voidaan mielestäni sanoa, vaikkei konventilla lopullista päätösvaltaa olekaan.³⁸⁹ Samaan suuntaan viittaa sekin, että EU:n perustuslain mukaan myös Euroopan parlamentilla – ei enää yksinomaan jäsenvaltioiden hallituksilla – on oikeus tehdä ehdotuksia ministerineuvostolle perustuslain muutosprosessin käynnistämiseksi (IV-443.1 artikla). Myös komissiolla säilyy tuollainen oikeus. Parlamentin rooli tuossa prosessissa vahvistuu myös sitä kautta, että sillä on myös omat edustajansa konventissa. Vielä suuremmasta muutoksesta olisi ollut kyse, jos Euroopan parlamentin hyväksyminen olisi asetettu ehdoksi perustuslakiin tehtävien muutosten hyväksytyksi tulemiselle.³⁹⁰ Sitä myös

³⁸⁷ *de Witte* (2003), 212–213, korostaa (s. 212): ”Therefore, under the current rules of Article 48 EU, all the member states must give their agreement to the changes. It does not help to say that the enactment of an ambitious reform should not be seen as a continuations of the existing treaties, but as a wholly new beginning. Legally speaking, there can be no *tabula rasa*.”

³⁸⁸ Valmistelukunta eli konventti ei ole aivan välttämätön (Eurooppa-neuvosto voi päättää yksinkertaisella enemmistöllä, Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan, olla kutsumatta valmistelukuntaa koolle, jos kyse on muutoksista, joiden laajuus ei sitä edellytä).

³⁸⁹ Vrt. myös *Jyräki*, asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle, 10.9.2003, joka kiinnitti huomiota myös siihen, että konventin perustuslakiehdotuksen IV-7.2 artiklan mukaan valmistelukunta antaa ”yksimielisesti suosituksen” jäsenvaltioiden hallitusten edustajille. Hänen mukaansa konventtimetodin vakinaistaminen tuolla tavoin merkitsee sitä, että kompetenssi-kompetenssi ei enää kuulu kokonaan jäsenvaltioille. Ks. myös *PeVL 7/2003 vp.*, jossa todetaan, että ”valiokunta puoltaa konventtimetodin käyttämistä perustuslaillista sopimusta muutettaessa ennen muuta konventin laaja-alaisuuden ja avoimuuden takia. On kuitenkin tähdennettävä, että sääntöjen konventin roolista, työskentelytavoista ja johtamisesta tulee olla selkeitä ja ennalta vahvistettuja. Ne voidaan antaa tapauskohtaisesti kutakin konventtia varten. Valmistelukunnalle kuvattu tehtävä tarkastella perustuslaillisen sopimuksen tarkistusehdotuksia ja antaa yksimielisesti suosituksensa jäsenvaltioiden edustajien HVK:lle näyttää esimerkiksi mahdollistavan eri tulkinnot siitä, tuleeko konventin olla yksimielinen vai voiko se antaa suosituksensa HVK:lle sisäistä yksimielisyyttä saavuttamatta mutta ilman virallisesti esitettäviä eriäviä mielipiteitä.” Ks. myös *SuVL 2/2003 vp.*, 31–32. Vrt. pääministeri *Vanhanen* suhtautui kielteisesti ajatukseen, että konventtimetodi kirjattaisiin säännöksi kaikissa unionin perussopimuksen muutoksissa. Ks. hänen kirjoituksensa *Kimmo Kiljunen* kirjassa ”EU:n perustuslaki – suomalaisena konventissa”, s. 250. Konventtimetodin käytölle asetettavista vaatimuksista ks. myös *Arnall*, *European Law Review*, Vol. 28 (2003), 573–574. HVK:ssa ei kuitenkaan tehty muutoksia konventtimetodin käyttöä koskeviin perustuslain artikloihin.

³⁹⁰ Tätä korostaa myös *Jääskinen* (2001), 121–124.

Euroopan parlamentti toivoi konventin perustuslakiehdotuksesta syyskuussa 2003 antamassaan mietinnössä (A5-0299/2003). Jos koko EU:n laajuinen kansanäänestys olisi pakollinen ainakin joissakin tilanteissa – ellei aina perustuslakia muutettaessa – oltaisiin vielä pidemmällä tuossa suhteessa. Perustuslainsäätämisvalta ei silloin kuuluisi enää yksinomaan jäsenvaltioille, vaan myös unionin kansalaiset osallistuisivat suoraan sen käyttämiseen.

Konventtimetodin suurin merkitys on ehkä nähtävissä siinä, että se on ollut omiaan lisäämään luottamusta kansalaisnäkökulman huomioon ottamiseen – tai ainakin kansalaisten kuulemiseen – ja on myös lisännyt avoimuutta, minkä puutteesta EU:ta on usein arvosteltu.³⁹¹ Konventin käyttö merkitsi sitä, että perustuslain valmistelussa oli mukana paitsi silloisten jäsenmaiden ja ehdokasmaiden (mukaan lukien Bulgaria, Romania ja Turkki) hallitusten edustajat, myös kaikkien noiden maiden parlamenttien, samoin kuin Euroopan parlamentin edustajat. Laekenin julistuksen mukaan konventin tuli kytkeä toimintaansa mukaan myös kansalaisjärjestöt, ja järjestettiin myös ns. nuorisokonventti.³⁹² Erikoista oli myös se, että konventin istunnot olivat julkisia ja kaikki asiakirjat olivat lähes reaaliaikaisesti luettavissa konventin kotisivulta internetissä, ja tärkeimmät niistä olivat saatavilla kaikilla EU:n virallisilla kielillä.³⁹³

Kaikkien noitten vaihteitten jälkeen EU:lle hyväksyttävä perustuslaki on ilmeisesti kuitenkin pohjimmiltaan traditionaalisempi, kuin monet konventin työskentelyn aikana esille tulleet ehdotukset olivat. Tämä tarkoittaa myös sitä, että konventin aikana esitetyt liittovaltiouhat eivät missään tapauksessa toteutuneet (näin myös *VNS 3/2003 vp.*, 6). Sen takia EU:n perustuslakikehityksen ja liittovaltiokehityksen yksiselitteinen rinnastaminen, kuten etenkin *Esko Seppänen* on useaan otteeseen tehnyt,³⁹⁴ on monelta osin asioiden yksinkertaistamista. Perustuslakikeskustelun alkuvaiheessa niiden rinnastaminen oli vielä yleisempää, mutta silloin ei voitu vielä tietää, mihin suuntaan konventin esitykset mene-

³⁹¹ Tätä korosti myös Euroopan parlamentti konventin ehdotuksesta antamassaan mietinnössä (A5-0299/2003), 10.9.2003.

³⁹² Kansalaisjärjestöjen osallistumisen organisoinnista ks. *Lenaerts & Desomer*, *Common Market Law Review*, Vol. 39 (2002), 1241–1242.

³⁹³ Ks. tarkemmin kielikysymyksiä yms. konventin työskentelytapoja koskeva asiakirja (CONV 9/02). Ks. *Tiilikaisen* arviona konventin onnistumisesta hänen nettikolumninsa ”Konventin roolia selkiytettävä” MTV3:n kotisivulla, 25.7.2003. Hänen mielestään konventti täytti tehtävänsä demokratian ja avoimuuden osalta, mutta suurimmat ongelmat liittyivät sen suhteeseen itse hallitusten väliseen konferenssiin ja sen edustamaan jäsenmaiden yksimielisyyteen. Lisäksi konventin puheenjohtajiston roolia olisi hänen mielestään selkiytettävä vastaisuudessa. Kriittisemmin konventin toiminnasta ks. *Seppänen* (2004), 34–55 ja *Kiljunen*, 205–206, jonka mielestä konventin on voitava äänestää.

³⁹⁴ Ks. esim. hänen kirjoituksensa, HS 1.3.2003, jossa hän mm. totesi, että ”vain valtioilla on perustuslaki ja tässä tapauksessa sitä tehdään uudelle liittovaltiolle EU:lle. Sanalla on suuri symbolinen merkitys: itsenäisyys vai ei?”

vät. On kuitenkin turha kieltää sitä tosiasiaa, että tällä prosessilla samalla vahvistetaan EU:n liittovaltiopiirteitä.³⁹⁵ Sellaisia EU:lla on kuitenkin ollut runsaasti jo alusta alkaen, ja tänä päivänä niitä ovat muun muassa yhteisvaluutta euro, ylikansallinen lainsäädäntö sekä ylikansalliset instituutiot. Liittovaltioita on kuitenkin niin monenlaisia, että niistä on vaikea sanoa mitään yleispätevää. Tämän takia liittovaltiosta puhuminen EU:n yhteydessä ja sen liittovaltiokehityksen ”asteen” mittaaminen on vaikeaa. Saattaa olla jopa vaikea sanoa suoralta kädeltä, mikä maa lopulta on liittovaltio. Liittovaltioproblematiikka on aina kohdespesifiä, ja sen selvittämiseksi tarvitaan historian avulla tehtävää yksityiskohdista poliittisten rakenteiden merkitysten analysointia, kuten *Erkki Berndtson* on asian ilmaissut.³⁹⁶ Hän on mielestäni oikeassa myös siinä, että ”Euroopan unionin kehitys ja ongelmien ratkaiseminen vaatisi aivan uusia ratkaisumalleja, ei epätoivoista pidättäytymistä vanhoissa rakenteissa”. Siten nykyisentyypinen liittovaltiokeskustelu on monelta osin täysin turhaa. Ratkaisujen etsiminen ei kuitenkaan kuulu ensisijaisesti tutkijoille, vaikkakin tutkijat voivat antaa välineitä keskustelulle.³⁹⁷

EU:n perustuslakiprosessi on toteutunut hyvin nopeaan tahtiin. Tuskinpa kukaan – ei edes Saksan ulkoministeri *Joschka Fischer* – olisi vielä pari, kolme vuotta sitten osannut edes haaveilla näin nopeasta tahdistista, vaikka HVK lopulta kesti pitempään, kuin sen käynnistyessä lokakuussa 2003 yleisesti oletettiin. Ilmeisesti monet jäsenvaltioiden väliset erot hälvenivät jo konventin työskentelyn aikana ja nopeammin, kuin osattiin edes kuvitella.³⁹⁸ Esimerkiksi Isossa-Britanniassa muutos suhtautumisessa EU:n perustuslakihankkeeseen tapahtui hyvin nopeasti sekä poliittikkojen että myös tutkijoiden keskuudessa.³⁹⁹ Itse

³⁹⁵ Lokakuun lopussa 2002 esitellyn ensimmäisen perustuslakiluonnoksen osalta kritiikkiä herätti mm. 1 artikla, jossa esiteltiin useampia nimiehdotuksia: Euroopan yhteisö, Euroopan unioni, Euroopan Yhdysvallat ja Yhdistynyt Eurooppa. Kaksi viimeksi mainittua liitettiin selvästi liittovaltiohankkeeseen, joten niitä arvosteltiin eniten.

³⁹⁶ *Berndtson*, *Ulkopolitiikka* 2/02, 88.

³⁹⁷ Vrt. Ruotsissa tilattiin tutkijoilta selvityksiä demokratian toteutumisesta EU:ssa ja miten Ruotsi voi omalta osaltaan olla vaikuttamassa asiaan. Miten varmistaa kansalaisen vaikutusmahdollisuudet EU:ssa? Ks. *Demokratirådets rapport 2003: Demokrati i EU* (Olof Petersen et al.), *EU – demokratiskt och effektivt? Två expertrapporter till EU2004-kommittén* (SOU 2002:82) ja *Riksdagens roll i EU. Två expertrapporter till EU2004-kommittén* (SOU 2002:81).

³⁹⁸ Näin on myös pääteltävissä konventin puheenjohtajan Thessalonikin Eurooppa-neuvostolle esittämästä suullisesta selvityksestä, 20.6.2003 (”työtä aloittaessamme Euroopan perussopimusten yhdistämisen tiellä olevat vaikeudet vaikuttivat ylitsepääsemättömiltä”). Hän kiinnitti huomiota myös siihen, että viisi valmistelukunnan jäsentä piti parempana ”euroskeptistä lähestymistapaa”, ja ilmoitti toimittaneensa myös heidän ehdotuksensa Eurooppa-neuvoston pj:lle. Ks. *Valmistelukunnan puheenjohtajiston raportti Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle* (CONV 851/03), liite III (Vaihtoehtoinen raportti: Demokratioiden Eurooppa).

³⁹⁹ Tutkimuksen puolelta ks. esim. *Craig*, *European Law Journal*, Vol. 7 (2001), 125–150, joka näki vielä liian aikaiseksi puhua EU:n perustuslaki”missiosta”, vaan puhui pikemminkin perussopimusten uudelleenorganisoinnista.

asiassa EU:n perusoikeuskirjan hyväksyminen vuoden 2000 lopussa Nizzassa, vaikkakin vain poliittisena julistuksena, oli jo osa tätä perustuslakiprosessia, vaikka tuollaista yhteyttä ei välttämättä vielä tuolloin oltu ainakaan kaikilla tavoilla valmiita myöntämään. Olikin ehkä viisasta edetä asiassa tuolla tavoin askel askeleelta, sillä perusoikeuskirjan valmistelun aikoihin liittovaltiokeskustelu – jopa liittovaltiolla pelotteleminen – oli ehkä vilkkaimmillaan, myös Suomessa (ks. *PeVL 6/1999 vp.*).

5.1.2 Lopputulos

Jos kaikki etenee tästedeskin odotetulla tavalla ja kaikki jäsenvaltiot ratifioivat perustuslaillisen sopimuksen, on EU:lla muutaman vuoden kuluttua perustuslaki. Viimeistään silloin on hyväksyttävä ajatus, että EU ei enää saa legitimitettiin yksinomaan jäsenvaltioiden kautta, mikä on alun perin ollut EU:n ideana, vaan sen oletetaan tulevan myös suoraan kansalaisilta. Tämä oli pääteltävissä jo Laekenin julistuksesta, josta kävi selvästi ilmi, että perustuslain hyväksymisellä EU:lle tähdätään yhteisöllisyyden vahvistamiseen EU:n toimintametodina ja ns. eurooppalaisen julkisen alueen muodostamiseen.⁴⁰⁰ Tämä tuotiin selvästi ilmi myös konventin perustuslakiehdotuksen – samoin kuin HVK:ssa hyväksytyn Euroopan perustuslain – I-1 artiklassa: ”Tällä perustuslailla, joka ilmentää Euroopan kansalaisten ja valtioiden tahtoa rakentaa yhteistä tulevaisuuttaan yhdessä, perustetaan unioni, – –.”

Etenkin, jos EU:n perustuslain hyväksymisprosessiin sisältyisi kaikissa jäsenmaissa samanaikaisesti järjestettävä kansanäänestys, johon osallistuttaisiin nimenomaan unionin kansalaisina,⁴⁰¹ voitaisiin EU:n perustuslakia luonnehtia

⁴⁰⁰ Tarkemmin ks. *Lenaerts & Desomer*, *Common Market Law Review*, Vol. 39 (2002), 1227–1228. Ks. myös konventin pj:n suullinen selvitys Thessalonikin Eurooppa-neuvostolle (20.6.2003), s. 13, jossa korostettiin, että jonakin päivänä meillä ehkä on ”European political constituency” (eurooppalainen poliittinen valitsijakunta), joka olisi ensi askel kohti todellista eurooppalaista ”demoista”.

⁴⁰¹ Esim. *Lenaerts & Desomer*, ed. alav. mainittu lähde, 1246, esittivät, että lisäksi Euroopan parlamentti voisi päättää koko EU:n laajuisen kansanäänestyksen järjestämisestä. Tuollainen päätös ei kuitenkaan voi olla jäsenvaltioita juridisesti sitova, koska tuollaisesta kansanäänestyksestä ei ole nimenomaisia säännöksiä nykyisissä perussopimuksissa. EU-tason kansanäänestykseen liittyvistä juridisista ongelmista ks. myös *Suksi* (1995), 137–145. Suomessa tällaista kansanäänestystä ehdotti mm. *Thomas Wallgren*, *Suomen Kuvalehti*, 5.12.2002. Konventille jätettiin 31.3.2003 ehdotus kansanäänestyksen järjestämisestä samanaikaisesti kaikissa jäsenmaissa niiden perustuslakien mukaisessa järjestyksessä (neuvoa-antavana, jos jonkun maan perustuslaki ei tunne sitovaa kansanäänestystä). Ks. CONV 658/03, CONTRIB 291, jossa ehdotettiin, että konventti suosittelee HVK:lle tuollaisen kansanäänestyksen järjestämistä. Jos HVK päättäisi kansanäänestyksestä, olisivat jäsenvaltiot poliittisesti sidottuja siihen, todettiin em. ehdotuksessa. Suomalaisista em. esityksessä mukana oli ainoastaan konventin varajäsen MEP *Pia-Noora Kauppi*. Kansanäänestyksen samanaikaisuus kaikissa jäsenmaissa vähentää esityksen mukaan poliittisen laskelmoinnin mah-

myös uudeksi eurooppalaiseksi yhteiskuntasopimukseksi ("social contract").⁴⁰² Silloin tulisi selvästi näkyviin, että kyse ei olisi enää yksinomaan valtioiden keskenään tekemästä sopimuksesta, vaan kansalaisillakin on ollut osuutensa asiassa.⁴⁰³ Brysselin epäonnistuneen huippukokouksen jälkeen joulukuussa 2003 alettiin julkisuudessa entistä enemmän puhua tavallisten kansalaisten EU:ta kohtaan kokemasta epäluottamuksesta ja tuotiin esiin, että tämä voi näkyä myös siten, että EU:n perustuslaki todella tulee hylätyksi yhdessä tai useammassakin jäsenmaassa järjestettävässä kansanäänestyksessä. Kesäkuun 2004 Euroopan parlamentin vaalien jälkeen tuollaiset epäilyt vahvistuivat entisestään. Tanska on ollut eniten esillä tässä yhteydessä, sen ohella Irlanti ja vähän yllättäen myös Alankomaat ja viimeksi Iso-Britannia, jossa järjestettävän kansanäänestyksen on pelätty muodostavan vakavan uhan koko perustuslain voimaantulolle.⁴⁰⁴

Jos sekä EU:n että sen jäsenmaiden perustuslait saavat legitiimiytensä suoraan kansalaisilta⁴⁰⁵, voidaan EU:n perustuslakia ja jäsenvaltioiden perustuslakeja tarkastella nykyistä selvemmin myös yhtenäisenä kokonaisuutena. Kansalaisen näkökulmasta katsottuna valtiosäännön muodostaa juuri tuo kokonaisuus. Eri asia on, miten kansalaiset ovat päässeet ilmaisemaan tahtonsa kansallista perustusla-

dollisuuksia. Konventti ei kuitenkaan tuollaista suositusta HVK:lle antanut. Vrt. *Stubb*: "Millainen perustuslaki EU:lle?", HS 25.5.2003, jonka mielestä yleiseurooppalaisen kansanäänestyksen järjestäminen olisi perusteltua, "jos EU:lle tulisi oikea perustuslaki. Ylikansalliseen perustuslakiin kuuluu ylikansallinen demokratia." HVK:n jo ollessa käynnissä komission puheenjohtaja *Romano Prodi* ilmoitti kannattavansa koko unionin laajuista kansanäänestystä kaikissa jäsenmaissa, mutta lisäsi, että kukin valtio päättää itse asiasta. Ks. haastattelusta tarkemmin HS 17.10.2003.

⁴⁰² Oleellista kansanäänestyksen mukaantulossa on tarkastelukulman muuttuminen. Kuten *de la Rochère & Pernice*, 15, toteavat: "On the European level of government, the citizens should be considered as acting through the respective bodies of representation of their Member State in order to find an agreement with the citizens of other member States on the 'constitution' of European institutions. There is no contradiction, ultimately, to conceive the European Treaties thus established as international treaties from a legal perspective and to regard the Member States as the masters of Treaties, if 'Member States' means the peoples or citizens of each country organised in and represented by the state. But it may lead to more awareness among the citizens that the European construction is their own matter."

⁴⁰³ Vrt. myös *Thomas Wallgrenin* kirjoitus "Ratkaiseeko EU:n perustuslaki kansallisvaltioiden kriisit?", HS 31.8.2003, jonka mielestä on vaikea uskoa, että perustuslakiluonnos on "meidän, kansalaisten tahdon ilmaus", kuten perustuslain I-1.1 artikla väittää. Hänen mielestään tarvittaisiin kansanäänestys osoittamaan, voivatko kansalaiset sen hyväksyä. Samaan kiinnitti huomiota eduskunnan täysistunnossa myös vihreiden ryhmäpuheenvuoron *VNS:sta 2/2003 vp.* esittänyt *Heidi Hautala*, 3.9.2003. Ks. myös hänen ryhmäpuheenvuoronsa, 22.6.2004.

⁴⁰⁴ Ks. esim. *International Herald Tribune*, 22.4.2004: "News Analysis: Tricky Albion? Blair throws EU into a spin." HVK:n jälkeisistä tunnelmista Isossa-Britanniassa ks. *The Independent* ja *the Guardian*, 21.6.2004. Ks. kansanäänestyksestä myös *Seldon*, 648–655.

⁴⁰⁵ Tätä ehkä ajattelivat myös ne konventtiedustajat (mm. Saksan *Fischer*), jotka ehdottivat I-1 artiklaan lisättäväksi "kansalaiset" "kansojen" lisäksi, tai että "kansat" korvataan "kansalaisilla". Ks. yhteenveto ylimääräisestä täysistunnosta, 26.3.2003 (CONV 674/03). Vrt. vielä helmikuussa 2003 julkistettu ehdotus (CONV 528/03), jonka 1 artiklassa puhuttiin "kansoista ja valtioista", ja lopullinen ehdotus, jossa sen sijaan puhutaan "kansalaisista ja valtioista".

kia säädettäessä (se voi perustua joko kansanäänestykseen tai, kuten esimerkiksi Suomessa, kansalaiset saavat periaatteessa ottaa kantaa perustuslakiin vaaleissa, jotka on pääsääntöisesti järjestettävä ennen kuin perustuslaki voidaan eduskunnassa lopullisesti hyväksyä). Noiden kahden perustuslain välillä ei muutoinkaan enää välttämättä ole samanlaista kilpailua kuin vielä muutama vuosikymmen sitten, jolloin lähes joka jäsenmaassa oli kiistaa EY:n oikeuden etusijaperiaatteen tunnustamisesta, vaan pikemminkin ne ovat toisiaan täydentäviä. Puhutaan jopa monitasoisesta valtiosääntöjärjestelmästä (ns. ”multilevel constitutional system”), *Pernicen* termiä lainaten.

Olenneisinta tässä prosessia ei ehkä olekaan nimenomaisen perustuslain aikaansaaminen EU:lle, vaan pikemminkin legitiimiyden vahvistaminen kansalaisten keskuudessa ja ylipäättään kansalaisten tietoisuuden lisääminen EU:n konstitutionalismista. Ongelmana ei tällä hetkellä ole niinkään se, että unionin poliittisia päämääriä ei hyväksyttäisi kansalaisten keskuudessa. Kyse on pikemminkin siitä, että EU ei ole kansalaisille mikään suuri eurooppalainen poliittinen projekti. EU nähdään usein vain elitistiseksi virkamieskoneistoksi, joten keskeinen kysymys on, miten tuoda politiikka mukaan teknistyneeseen integraatioprosessiin.⁴⁰⁶ Nyt EU:sta ikään kuin puuttuu politiikka, ts. EU:n poliittisilla tavoitteilla ja instituutioilla ei tänä päivänä ole riittävän vahvaa kytkentää keskenään. Kansalaiset voivat kuitenkin samaistua unioniin vain, jos heillä itsellään on mahdollisuus osallistua eurooppalaiseen poliittiseen keskusteluun, jota käytäessä myös unionin instituutiot ja tehtävät tulevat lähemmäksi kansalaisia. Myös EU:n perustuslailla voi olla tärkeä symbolinen rooli siinä, millainen mielikuva kansalaisille EU:sta välittyy. Siitä voidaan päätellä myös, minkä mittaluokan projektista EU:ssa on pohjimmiltaan kyse. Siinä ei ole enää kyse mistään normaalista hallitusten välisestä yhteistyöstä.

On selvää, että mitä laajempi demokraattinen osallistumisoikeus perustuslakia säädettäessä taataan, sitä suurempi riski on myös, että toiminta muodostuu tehottomaksi ja myös hitaaksi ja kalliiksi. Alun perin integraatiota ohjasi lähinnä tehokkuuden tavoittelu, joten joudutaan aina luopumaan toisen täydellisestä tavoittelusta, jos toinenkin niistä halutaan taata. Siitä syystä perustuslakiprosessia valmisteltaessa oli ensin ratkaistava, kumpi on tärkeämpää, demokratia vai tehokkuus. Tässä tapauksessa ilmeisesti demokratian vaatimukset oli syytä asettaa etusijalle, jos haluttiin EU:n perustuslailla mahdollisimman laaja hyväksyntä

⁴⁰⁶ Eurobarometrin mukaan vain n. joka neljäs (24 %) suomalainen sanoi olevansa melko tai erittäin kiintynyt unioniin, kun taas vielä reilut kaksi vuotta sitten 38 % suomalaisista koki EU:n omakseen. Tarkemmin komission loka–marraskuussa 2002 tekemästä kyselystä ks. *Eurobarometri 58.1 – Kansallinen raportti* (http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index.htm). Sen mukaan vain 41 % suomalaisista sanoi olevansa erittäin tai melko tyytyväisiä demokratian toimivuuteen EU:ssa, vrt. 70 % suomalaisista oli samaan aikaan erittäin tai melko tyytyväisiä demokratian toimivuuteen Suomessa.

myös kansalaisten keskuudessa. Tehokkuus olisi korostunut jossain määrin demokratian kustannuksella, jos suurten jäsenmaiden ehdotus, että HVK olisi tullut käynnistää välittömästi konventin saatua työnsä valmiiksi, olisi tullut hyväksytyksi.⁴⁰⁷ Niin toimimalla EU:n uusi perustuslaki olisi tosin voitu todennäköisemmin hyväksyä vielä vuoden 2003 aikana. Muun muassa vuoden 2003 jälkipuoliskon puheenjohtajamaa, Italia, tuki tuollaista ehdotusta, jotta uusi perustuslaillinen sopimus olisi voitu allekirjoittaa Roomassa samaan tapaan, kuin Euroopan yhteisön perustamissopimus oli aikoinaan allekirjoitettu.⁴⁰⁸ Sen sijaan muun muassa Suomi, Ruotsi ja Baltian maat edellyttivät, että tulevaisuuskonventin työn ja hallitusten neuvottelujen välillä olisi tullut olla aikaa vähintään puoli vuotta. Näin ei kuitenkaan käynyt. Suomi perusteli tuollaista ajoitusta muun muassa sillä, että eduskunnan on ehdittävä käsitellä konventin ehdotusta perustuslaillisesta sopimuksesta. HVK:n alkaessa lokakuussa 2003 Suomessa lähdettiin siitä, että se tulisi saattaa loppuun ennen kesäkuun alussa 2004 järjestettäviä Euroopan parlamentin vaaleja, jotta vaaleissa voitaisiin välillisesti ottaa kantaa myös EU:n perustuslakiin.⁴⁰⁹ Lopulta perustuslaki tuli kuitenkin hyväksytyksi vasta pari viikkoa vaalien jälkeen ”protestivaalien jälkitunnelmissa”, kuten tilannetta ennalta arvioitiin (HS 17.6.2004).

Sisällöllisesti tarkasteluna EU:n perustuslaki merkitsee monien sellaisten periaatteiden vahvistamista, jotka tunnetaan myös kansallisissa perustuslaeissa. Koska konteksti on nyt toinen, ei niiden merkityskään välttämättä ole sama, mihin kansallisvaltioissa on totuttu. Uutta tulee siitäkin, että EU:n taso ja toisaalta jäsenvaltion taso molemmat on otettava tarkastelussa huomioon. EU:n tasolla tehtävät institutionaaliset muutokset saattavat johtaa siihen, että muutoksia tapahtuu samalla myös kansallisvaltioissa. Siten EU:n perustuslain hyväksymisen jälkeen – ja jo aiemminkin – saattaa näyttää siltä, että mikään ei välttämättä ole säilynyt ennallaan. Tämä asettaa myös tutkimuksen uusien ongelmien eteen.⁴¹⁰ Seuraavassa käsittelemistäni asioista etenkin EY:n oikeuden etusijaperiaate on sellainen, jonka vaikutukset ulottuvat lähes kaikkeen, mikä on perinteisesti tullut kansallisvaltioiden valtiosääntöoikeuden ytimeksi.

⁴⁰⁷ Tuota ehdotti konventin täysistunnossa 27.2.2003 Saksan hallituksen konventtiedustaja, ulkoministeri *Fischer*.

⁴⁰⁸ Roomassa se joka tapauksessa allekirjoitetaan 29.10.2004.

⁴⁰⁹ *Heidi Hautala* ehdotti, että EU:n perustuslaista tulisi järjestää Suomessa kansanäänestys yhtä aikaa noiden vaalien kanssa. Ks. hänen haastattelunsa, HS 1.9.2003. Lisäksi 11 MEP:iä (mukana *Piia-Noora Kauppi*) ehdotti, että kansanäänestys järjestettäisiin kaikissa jäsenmaissa Eurovaalien yhteydessä, kunkin maan perustuslain sallimissa rajoissa (ks. HS 13.12.2003: ”Perustuslaista kysyttävä EU:n kansalaisten mielipidettä”). Ehdotus tosin menetti ajankohtaisuutensa, kun perustuslain hyväksyminen lykkääntyi.

⁴¹⁰ Yleisesti niistä ongelmista, joihin törmätään oikeustieteellisessä tutkimuksessa unionin tullessa jäsenvaltion sijaan ja rinnalle, ks. *Paso & Eskola*, *Oikeus* 2002, 281–302.

5.1.2.1 Etusijaperiaatteen vahvistaminen

Sisällöllisesti EU:lle hyväksytty perustuslaki merkitsee muun muassa sitä, että EU:n oikeuden etusija kansalliseen oikeuteen nähden vahvistetaan EU:n perustuslaissa nimenomaisesti (I-10 artiklan 1. kohta: ”Tämä perustuslaki ja lainsäädäntö, jota unionin toimielimet antavat käyttäessään unionille annettua toimivaltaa, ovat ensisijaisia jäsenvaltioiden lainsäädäntöön nähden”). Samanaikaisesti perustuslain kanssa hyväksytyssä julistuksessa todetaan, että I-10 artiklan 1 kohdan määräykset ovat unionin tuomioistuimen olemassa olevan oikeuskäytännön mukaisia. Tällaista julistusta ei sisältynyt vielä konventin ehdotukseen, vaan se tuli mukaan vasta Italian puheenjohtajakaudella ja hyväksyttiin sellaisenaan HVK:ssa Irlannin ehdotuksen mukaisesti.⁴¹¹

Vaikka etusijaperiaatetta pidetään tänä päivänä itsestään selvänä asiana ilman tuollaista perussopimustason määräystäkin, ei se sitä suinkaan ole aina ollut. Etusijaperiaate luotiin aikanaan ikään kuin käytännön pakosta asiaa integraation edistämisen näkökulmasta tarkasteltaessa, sillä niin kauan kuin EY:n oikeuden etusijaperiaatetta ei tunnustettu, jäsenvaltioiden hallitukset ja lainsäädäntöelimet saattoivat niin halutessaan välttää EY:n oikeuden velvoitteet hyväksymällä kansallista lainsäädäntöä, joka myöhemmän lain etusija -periaatteen (*lex posterior derogat legi priori*) nojalla meni EY:n oikeuden edelle. Vasta sen jälkeen kun EY:n tuomioistuin vuonna 1964 Italiaa koskeneessa *Costa v. ENEL* -tapauksessa (6/64) totesi, että jäsenvaltioiden tuomioistuinten tulee soveltaa EY:n oikeutta myös silloin, kun se on ristiriidassa kansallisen – myös myöhemmin säädetyn – lainsäädännön kanssa, Euroopan integraatio alkoi edetä alkuperäisten tavoitteiden mukaisesti. Samalla tehtiin selvä ero muihin kansainvälisiin sopimuksiin nähden.

Vaikkei ehkä enää niinkään käytännön tasolla, niin periaatteellisella tasolla etusijaperiaatteen nimenomainen tunnustaminen EU:n perustuslaissa merkitsee melkoista muutosta perinteisiin lähtökohtiin nähden etenkin asiaa vanhojen jäsenmaiden kannalta asiaa tarkasteltaessa, sillä tähän asti tuon periaatteen olemassaolo on perustunut monissa jäsenmaissa vain vakiintuneeseen käytäntöön. Ongelmia periaatteen hyväksymisessä on syntynyt etenkin dualistisissa jäsenmaissa, vanhoista jäsenmaissa muun muassa Saksassa ja Italiassa. Esimerkiksi Saksassa käytiin pitkä kiista siitä, onko Saksan tuomioistuimilla oikeus kyseenalaistaa EY:n oikeuden ehdoton etusija. Aluksi vallitseva tulkinta lähti siitä, että niillä ei sellaista oikeutta missään tapauksessa ole, mutta viimeistään vuoteen 1971 mennessä EY:n oikeuden etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön oli

⁴¹¹ CIG 60/03, ADD 1, PRESID 14, liite 3. Ks. myös Irlannin ehdotus CIG 81/04, PRESID 23, 16.6.2004.

jo täysin hyväksytty periaate Saksassa, vaikkei siitä ollut nimenomaista mainintaa perustuslaissa. Saksan valtiosääntötuomioistuimien päätyi kuitenkin vuonna 1974 siihen, että sillä on viimesijainen oikeus tutkia EY:n oikeuden perustuslainmukaisuus ja samalla sen pätevyys Saksassa samaan tapaan, kuin sillä on oikeus tehdä kansallisen oikeudenkin kohdalla. Tällainen oikeus johdettiin perustuslain 24 artiklasta: oliko lainsäätäjän toiminut perustuslain myöntämässä rajoissa siirtäessään toimivaltaa Euroopan yhteisöille. Valtiosääntötuomioistuimen mielestä EY:n elimille ei ole voitu kuitenkaan siirtää toimivaltaa säätää Saksan perustuslain perusoikeussäännöksiä rikkovia lakeja. Pitkän prosessin jälkeen (ns. *Solange I–III* -tapaukset vuosilta 1974–2000) Saksassa ollaan nyt siinä tilanteessa, että valtiosääntötuomioistuimen tuollainen tutkimisoikeus kiistatta tunnustetaan, mutta vain hyvin tarkoin rajatuissa tapauksissa. Ilmeisesti EU:n perusoikeuskirjan hyväksymisen jälkeen tällaiset tapaukset ovat vieläkin epätodennäköisempiä. Enää ei edes lähtökohtaisesti korosteta EY:n tuomioistuimen ja Saksan valtiosääntötuomioistuimen – tai vastaavasti EY:n oikeuden ja Saksan perustuslain – välisiä ristiriitoja, vaan pikemminkin niiden välistä yhteistyötä kansalaisten perusoikeuksien turvaamiseksi.⁴¹² Kehityksen kulkua on luonnehdittu siten, että EY:n oikeuden etusijaperiaatteen olemassaolo on vahvistunut Saksassa koko ajan, mutta samanaikaisesti EY:n oikeudelle on asetettu sisällöllisiä rajoituksia, jotta se voidaan hyväksyä myös Saksan perustuslain edellytykset täyttäviksi.⁴¹³

Sen sijaan monistisissa jäsenmaissa, vanhoista jäsenmaista muun muassa Alankomaissa ja Luxemburgissa, etusijaperiaate on ollut helpommin omaksuttavissa. Niissä kansainvälistä oikeutta ei tarvitse saattaa erikseen valtionsisäisesti voimaan, vaan perustuslaki toteaa kansainvälisen oikeuden olevan automaattisesti kansallisen oikeuden yläpuolella, joten ristiriitatilanteessa on sovellettava kansainvälistä oikeutta kansallisen oikeuden sijaan. Sama oppi omaksuttiin kriittikittävästi myös EY:n oikeuden suhteen (ks. esimerkiksi Alankomaiden perustuslain 94 artikla). Edes perustuslaki ei ole tältä osin missään poikkeusasemassa, vaan EY:n oikeus on myös sen yläpuolella.⁴¹⁴

Kaikissa jäsenmaissa tilanne ei ole kuitenkaan ollut noin selvä. Esimerkiksi Ranska kuuluu monististen maiden ryhmään, mutta siitä huolimatta sillä oli vaikeuksia hyväksyä EY:n oikeuden etusija kansalliseen oikeuteen nähden. Vaikka Ranskan perustuslain mukaan (Art. 55) kansainvälinen oikeus on kansal-

⁴¹² Noin *Schwarze*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 5 (2002), s. 23 ja ks. myös *Nettesheim*, 145. EU:n perusoikeuskirjan merkitystä Saksassa arvioi *Schwarze* (2003), 423–440. Hän toteaa mm.: ”Overlapping competences between national constitutions (eg the Basic Law), the ECHR and the Charter are not real objections to the Charter in my view. On the contrary, competition concerning human rights’ protection may produce a positive effect for the citizens.”

⁴¹³ Kattavan kuvan tapahtumainkulusta antaa *Alter* (2001), 64–123.

⁴¹⁴ Eri jäsenmaiden tilanteesta tuolta osin ks. *de la Rochère & Pernice*, 27–28.

lisen oikeuden yläpuolella, tuomioistuimet epäröivät pitkään, tunnustaako myös EY:n oikeuden etusija kansalliseen oikeuteen nähden. Niille ei kuitenkaan perustuslaissa ole myönnetty nimenomaista oikeutta tutkia sitä, onko Ranskan oikeus sopusoinnussa kansainvälisen oikeuden kanssa, ja soveltaa kansainvälistä oikeutta Ranskan oikeuden sijaan, jos niin ei asianlaita ole. Keskeisin kysymys Ranskassa ei ollutkaan itse etusijaperiaate, vaan Ranskan tuomioistuinten valtuudet tuollaisessa tilanteessa.⁴¹⁵ 1980-luvulta lähtien perustuslain 55 artiklaa alettiin tulkita siten, että tuomioistuimilla on valta vahvistaa kansainvälisen oikeuden (mukaan lukien EY:n oikeuden) etusija kansalliseen oikeuteen nähden. Kesti kuitenkin aina vuoteen 1989 saakka, ennen kuin Ranskan tuomioistuimille vakiintui yhtenäinen linja EY:n oikeuden etusijaperiaatteen suhteen, ts. ne kaikki (viimeisinä Ranskan ylin hallintotuomioistuin, *Conseil d'Etat*, ja paljolti valtiosääntötuomioistuimiin rinnastettavissa oleva perustuslakineuvosto, *Conseil Constitutionnel*), katsoivat, että EY:n oikeudella on kiistatta etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Samalla tavoin kuin Saksassa myös Ranskassa samanaikaisesti, kun tunnustettiin EY:n oikeuden etusija, toisaalta asetettiin EY:n oikeudelle sisällöllisiä vaatimuksia. Vuonna 1992 Conseil Constitutionnel vahvisti, että sillä on oikeus tutkia kaikkien Ranskaa velvoittavien kansainvälisten velvoitteiden – siten myös EY:n oikeuden – perustuslainmukaisuus. Tämä tapahtui Schengenin sopimuksen käsittelyn yhteydessä. Ranska ei Conseil Constitutionnelin mukaan voi sitoutua kansainväliseen velvoitteeseen, joka on Ranskan perustuslain vastainen, joten perustuslakia oli muutettava, jotta tuollainen kansainvälinen velvoite voi tulla Ranskaa sitovaksi. Periaatteessa tämä koskee kaikkea EU:n lainsäädäntöä, mutta käytännössä Conseil Constitutionnelin tutkittavaksi saatattaneen ja perustuslain muutokseen ryhdyttäneen lähinnä perussopimusmuutosten johdosta.⁴¹⁶

Paitsi että Conseil Constitutionnel vahvisti noin omia asemiaan, myös kansalliskokous sai itselleen aikaisempaa suuremman roolin EU:ta koskevissa asioissa. Conseil Constitutionnelin mielestä Ranskan hallituksen tulee kunnioittaa kansalliskokousta ja maan perustuslakia, mikä tarkoittaa sitä, että jos EY:n oikeus on ristiriidassa Ranskan perustuslain kanssa, perustuslakia tulee muuttaa. Perustuslain 88-2 artiklaan otettiinkin vuonna 1992 Maastrichtin sopimuksen vaatimana maininta toimivallan siirtämisestä EU:lle tietyissä asioissa, ja myöhemmin Conseil Constitutionnel voi aina yksittäistapauksittain tutkia, onko lisätoimivallan siirto tarpeen ja onko perustuslain muutos siten välttämätön. Perustuslain muutoksen jälkeen kuusikymmentä kansalliskokouksen jäsentä voi saattaa asian pe-

⁴¹⁵ Noin Alter (2001), 135.

⁴¹⁶ Vrt. Suomessa on alusta alkaen lähdetty siitä, että EY:n oikeuden etusija ulottuu myös perustuslakiin asti. Näin HE 135/1994 vp., 668. Ks. myös Jyränki (1998), 316. Suomen uusi perustuslaki ei muuttanut tilannetta tältä osin. Ks. siitä myös Jyränki (2003), 359–364.

rustuslainmukaisuuden Conseil Constitutionnelin tutkittavaksi siinä vaiheessa, kun perussopimusten muutoksen ratifiointi on vireillä.⁴¹⁷

Edellä olen puhunut EU:n ja sen jäsenvaltion perustuslakien toisiaan täydentävästä roolista ja siitä, että niitä on tarkasteltava yhtenäisenä järjestelmänä. Tämä ei kuitenkaan välttämättä käy aina ilmi yksittäisen jäsenvaltion perustuslaista, joten vaikuttaa siltä, että virallisesti ne on pikemminkin haluttu pitää mahdollisimman kaukana toisistaan.⁴¹⁸ Esimerkiksi Suomen valmistautuessa EU-jäsenyyteen 1990-luvun alkupuolella meillä torjuttiin ajatus, että EY:n oikeuden etusijasta olisi otettu Suomen perustuslakiin nimenomainen maininta. Samoin tapahtui Ruotsissakin.⁴¹⁹ EY:n oikeuden etusijasta ei ole mainintaa Suomen uudessakaan perustuslaissa, vaikka tuon periaatteen omaksuminen sinänsä oli itsestään selvää jo jäsenyyden alusta alkaen. Suomi siten tiesi tältä osin, mihin se sitoutui EU:n jäseneksi hakeutuessaan.⁴²⁰ Kuitenkin ns. perustuslain täydellisyyssperiaate edellyttäisi mielestäni, että myös Suomen perustuslaista näkyisi selvästi kaikki julkisen vallan käyttömuodot. Nyt niistä näkyy perustuslain tekstin tasolla vain osa, eikä Suomen EU-jäsenyydestä ole nimenomaista mainintaa perustuslaissa. Etusijaperiaate on suomalaisen valtiosääntöjuridiikan näkökulmasta asiaa tarkasteltaessa perusteltavissa poikkeuslakimenettelyn käytöllä EU-jäsenyyssopimusta aikoinaan valtiosisäisesti voimaan saatettaessa, vaikkei voimaansaattamislakiin – toisin kuin vielä ETA-sopimuksen kohdalla tehtiin – nimenomaisia etusijamääräyksiä sisällytettykään.⁴²¹

Vanhemmat dualistiset jäsenmaat olivat tämän suhteen eri asemassa, ja niissä etusijaperiaate sai hyväksynnän vasta vähitellen. Ranskassa sen hyväksymiseen meni ilmeisesti loppujen lopuksi kaikkein eniten aikaa. Uutta perustuslakia sää-

⁴¹⁷ Tarkemmin siitä, miten Ranskassa on tuollaiseen johtopäätökseen tultu, ks. *Alter* (2001), 28–29, 135–181.

⁴¹⁸ *Jyrängin* (1998), 313–314, mielestä EY:n oikeuden etusijassa on kyse puhtaasti valtakysymyksestä. Toisena selityksenä hän tuo esiin teorian, joka perustuu siihen, että kompetenssi-kompetenssi kuuluu jo nykyään yhdessä EU:lle ja sen jäsenvaltioille. Tällöin yhteisönormiston etusija voitaisiin johtaa siitä, että etusijan takaavat sekä EY:n oikeuteen että kansalliseen oikeusjärjestykseen sisältyvät kollisionormit.

⁴¹⁹ Etusijaperiaatteesta on otettu nimenomainen maininta perustuslakiin ainoastaan Irlannissa. Virossa sellaista ehdotettiin, mutta ehdotus ei tullut hyväksytyksi. Ks. *Albi*, *European Public Law*, Vol. 7 (2001), 450–451.

⁴²⁰ Ks. *Perustuslaki 2000* -komiteanmietintö, 108.

⁴²¹ Vrt. perustuslakivaliokunnan pj. *Kimmo Sasin* haastattelu, HS 30.10.2003. Hän suhtautuu epäilevästi ajatukseen, että Suomen EU-jäsenyydestä otettaisiin nimenomainen maininta Suomen perustuslain 1 §:ään. Hän perustelee tätä siten, että EU:n perustuslakiin tulee varsin jyrkkä määräys EU:n lainsäädännön ensisijaisuudesta kansalliseen lainsäädäntöön nähden. ”Mikä olisi Suomen perustuslain asema, jos lisäys tehtäisiin?”, Sasi kysyy. Hänen mukaansa on olemassa vaara, että EY:n tuomioistuin vastaisuudessa tulkitseekin Suomen itse alistaneen perustuslakinsa EU-lainsäädännölle. Tähän voisi vastata, että useiden EU-maiden perustuslaeissa on maininta maan EU-jäsenyydestä.

dettäessä tuohon asiaan jouduttaisiin ottamaan melko varmasti kantaa kaikkialla. Tosin sen jälkeen, kun EU:n oikeuden etusijasta on nimenomainen säännös EU:n perustuslaissa ja kun EU:n perustuslaki ja jäsenvaltion perustuslaki ymmärretään tietynlaisena kokonaisuutena, jonka kansalaiset ovat itselleen hyväksyneet, eivät jäsenvaltioiden perustuslait enää yhtä kipeästi kaipaa tuollaista mainintaa, vaikka sitä sinänsä yhä pidänkin tarpeellisena. Kansanvaltaisuuden kannalta on kuitenkin erittäin tärkeää, että etusijaperiaatteesta on maininta myös EU:n perustuslaissa, eikä se perustu enää pelkästään EY:n tuomioistuimen käytäntöön. Tuomioistuimen tulkintoja arvioitaessa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota myös siihen, onko etusijaperiaatteeeseen vedottu kansalaisten perusoikeussuojan parantamiseksi. Kuten esimerkiksi Saksan kokemuksista tiedämme, niin ei aiemmin ollut, mutta viimeistään 1990-luvulle tultaessa tilanne oli muuttunut hyvin selvästi. Kokonaisuuden kannalta asiaa tarkasteltaessa huomioon on otettava myös EU:n perustuslakiin liitetty julistus, jossa viitataan etusijaperiaatteen tulkinnan osalta unionin tuomioistuimen etusijaperiaatteen osalta vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan ensisijaista on EY:n oikeuden ja kansallisen oikeuden tulkinnallinen harmonisointi ja etusijan antaminen unionin oikeudelle on vasta viimesijainen keino. Sama on paljolti omaksuttu lähtökohdaksi myös jäsenmaissa: lähtökohtana yhteistyö kansalaisten oikeuksien turvaamiseksi ristiriitojen etsimisen sijaan.

Jotta pystytään arvioimaan, miksi EY:n oikeuden etusijaperiaate tuli aikoinaan hyväksytyksi yhdeksi EY:n oikeuden keskeiseksi periaatteeksi, on asiaa tarkasteltava laajemmin kuin vain juridiikan näkökulmasta. Kyse on itse asiasta ilmiöstä, joka on ollut leimaa-antavaa koko integraatioprosessille. Miksi kansalliset tuomioistuimet ja kansalliset lainsäädäntöelimet lopulta kuitenkin hyväksyivät EY:n oikeuden etusijan, vaikka se samalla merkitsi monien siihenastisten valtiosääntöoikeudellisten perusperiaatteiden hylkäämistä? Miksi tuomioistuimet ylipäätään saivat vallan puuttua koko asiaan? Jotta tähän kysymykseen saataisiin selvyyttä, asiaa on tarkasteltava poliittisen vallankäytön näkökulmasta. EY:n oikeuden etusijaperiaatteen vahvistaessaan EY:n tuomioistuin käytti sellaista valtaa, jonka tavallisesti on katsottu kuuluvan poliittisille päätöksentekijöille. Radikaaleilla tulkinnoillaan EY:n tuomioistuin vei ehkä kehitystä sellaiseen suuntaan, mihin ei normaaleja hallitusten välisiä toimintamuotoja noudattaen olisi päästy ainakaan pitkään aikaan, ehkä ei koskaan. Kun sen sijaan EY:n tuomioistuin toimi kehityksen moottorina, välttyttiin monilta EU:n jäsenmaiden välisiltä kiistoilta. Jäsenmaita kiinnostaa kuitenkin ensi sijassa päätösten materiaallinen sisältö, joten EY:n tuomioistuimen radikaalitkaan päätökset eivät välttämättä ole aikaansaaneet poliittisia intohimoja jäsenmaissa.⁴²² Koska tarvittiin

⁴²² Jäsenvaltioiden poliitikot olivat usein ristiriitaisessa tilanteessa: hyväksyäkö EY:n tuomioistuimen integraatiota eteenpäin vievät tulkinnat vai vaatiako jäsenvaltioiden puuttumista asiaan perus-

vielä kansallisten tuomioistuinten hyväksyntä EY:n tuomioistuimen etusijaperiaatetta koskeville tulkinnoille, voidaan niiden vähitellen antamasta hyväksynnästä päätellä niillä olleen samanlaisia intressejä Euroopan integraation suhteen kuin EY:n tuomioistuimella, tai ainakin ne huomasivat, että ne eivät pystyneet pysäyttämään integraatiota. Esimerkiksi Ranskassa kyse oli samalla myös Ranskan omien tuomioistuinten välisestä valtataistelusta. Toisaalta myös kansalliskokous lopulta huolehti oman valtansa vahvistamisesta integraation kehittämisessä.

Kyse on kuitenkin ollut hyvin ristiriitaisesta prosessista kaiken aikaa. Koska kaikki eivät vieläkään kannata Euroopan integraatiota eikä mitään konsensusta asiasta ole koskaan ollut, on lopputuloksen takana aina sekä voittajia että häviäjiä. Itse asiassa akateemisista tutkijoistakin alkuvaiheessa vain hyvin harvat olivat valmiita hyväksymään EY:n oikeuden etusijaperiaatteen heti vuonna 1964. Myöhemmin etusijaperiaatteen saatua laajan hyväksynnän myös tutkijoiden keskuudessa nuo varhaiset kriittisten puheenvuorojen esittäjät ovat sen sijaan jääneet unohduksiin. Vaikka EY:n tuomioistuimen etusijaperiaatetta koskevia tulkintoja arvosteltiin aluksi ankarastikin eri jäsenmaissa, täysin avoimia ristiriitoja EY:n tuomioistuimen ja kansallisten (valtionsääntö)tuomioistuinten välille ei kuitenkaan syntynyt, vaikka usein lähellä sellaisia oltiin, etenkin Saksassa. On myös muistettava, että EY:n tuomioistuimen toimia on toisaalta rajoittamassa se tosiasia, että se on toiminnassaan varsin riippuvainen kansallisista tuomioistuimista muun muassa ennakkoratkaisumenettelyn kautta. Miten pitkälle tahansa ei se siten voi mennä. Nykytilannetta voidaan luonnehtia eräänlaiseksi ”neuvotteluksi kompromissiksi”, sillä sekä EY:n tuomioistuin että jäsenvaltiot ja niiden tuomioistuimet ovat havainneet, että kompromissi on kuitenkin tässä tilanteessa parempi kuin konflikti. EU:n konstitutionalismiin synty on tapahtunut samaan tapaan, ja on vaikea uskoa, että nimenomaisen perustuslain hyväksyminen EU:lle merkitsisi tuollaisen prosessin loppumista. Se saattaa pysähtyä joksikin aikaa jatkaakseen taas kulkuaan ehkä ennalta arvaamattomallakin tavalla.⁴²³

sopimusten tasolla ja ottaa samalla riski, että integraatio hidastuisi jollain maalle tärkeällä sektorilla. Esim. Ranskan presidentti *Charles de Gaulle* oli tuolloisessa ristiriitaisessa tilanteessa. Koska hän kuului vähemmistöön, hänen tuli harkita tarkoin milloin ryhtyä taistelemaan oman kantansa puolesta. EY:n oikeuden etusijaperiaate ei hänen mielestään loppujen lopuksi ollut tuollainen kysymys. Noin *Alter* (2001), 187. Laajemmin siitä, mikseivät poliitikot ole puuttuneet EY:n tuomioistuimen kiistelyihinkään tulkintoihin esim. muuttamalla perussopimuksia, ks. *Alter* (2001), 192–207.

⁴²³ Tarkemmin kehityksen eri vaiheista ja esille nousseista kiistanalaisista asioista ks. esim. *Alter* (2001), erit. 1–63, 182–232 ja *Stone Sweet* (2000), erit. 1–60, 194–204. Ks. myös edellä s. 442, 462, 559, jossa kiinnitin huomiota eurooppalaisen konstitutionalismiin luomiseen osallistuvan ryhmän laajuuteen ja monipuolisuuteen. Siihen eivät osallistu ainoastaan lainsäädäntöelimet, vaan myös esim. ne yksityiset ihmiset, jotka ovat nostaneet ne kanteet, jotka ovat johtaneet jäsenvaltion tuomioistuimen EY:n tuomioistuimelle tekemään ennakkoratkaisupyyntöön.

5.1.2.2 Vallanjaon toteuttaminen

Toimivan päätöksenteon aikaansaaminen EU:hun on yksi niistä kolmesta asiasta, joita *Tiilikainen* on luonnehtinut integraation suuriksi poliittisiksi haasteiksi. Muut ovat kansalaisten ja EU:n välisen suhteen parantaminen ja EU:n kansainvälisen toimintakyvyn vahvistaminen.⁴²⁴ EU:ssa on jo pitkään koettu ongelmalliseksi erityisesti se, että käytännön toimintamuodot ovat usein varsin kaukana toimintaa sääntelevistä muodollisista säännöksistä. Unionin päätöksentekojärjestelmä on nykyisin sekoitus perinteisistä kansainvälisistä järjestöistä tunnettua hallitustenvälisyyttä sekoitettuna moniin liittovaltiollisiin päätöksenteon elementteihin, mikä jo sellaisenaan aiheuttaa sekavuutta, eikä kansalaisten ole aina helppo ymmärtää, kuka on vastuussa tehdyistä poliittisista päätöksistä.

EU:n perustuslakiin ei ole otettu samantapaista mainintaa vallanjakoperiaatteesta, kuin esimerkiksi Suomen perustuslakiin sisältyy. Perustuslakiin on tosin otettu luettelo EU:n toimielinjärjestelmään kuuluvista elimistä, mutta siihen ei sisälly samanlaista säännöstä jaottelusta lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaan, mihin jäsenvaltioiden perustuslaeissa on totuttu. Loppuun asti viety vallan kolmijako ei ehkä voi koskaan olla EU:ssa edes tavoitteena, eikä ainakaan niin kauan, kuin EU:n toiminta perustuu sekä hallitustenvälisyyden että yhteisömetodin varaan. Euroopan parlamentista ei haluta tehdä yksinomaista lainsäädäntöelintä, vaan jäsenvaltioiden edustajista koostuvalla ministerineuvostolla on myös osuutensa lainsäädäntövallan käytössä. Yhteisömetodia on puolestaan omiaan vahvistamaan se seikka, että aloiteoikeus lainsäädäntöasioissa kuuluu yksinomaan komissiolle. Tosin jäsenvaltioissakaan ei vallanjakoa ole viety loppuun asti, vaikka esimerkiksi Suomen uudessa perustuslaissa vallanjakoa on pyritty selkiyttämään entisestään.

Totuudenmukaisen kuvan saamiseksi EU:n toiminnasta asioita on tarkasteltava laajemmasta näkökulmasta, so. EU:n ja jäsenvaltioiden yhdessä muodostama kokonaisuutta vasten. Voidaan sanoa, että esimerkiksi EU:n lainsäädäntövallan käyttöön osallistuvat sekä jäsenvaltioiden valtioelimet että toisaalta EU:n omat elimet. Missään ehdotetussa EU:n uudistamisvaihtoehdossa ei tästä kaksinaisuudesta ole ollut tarkoitus kokonaan luopua, vaikka osa uudistajista puolsi Euroopan parlamentin aseman vahvistamista lainsäädäntöelimenä ja osa puolestaan ajoi neuvostosta selkeämpää lainsäädäntöelintä. Siitä riippuen, halutaanko vahvistaa hallitustenvälisyyttä vai yhteisöllisyyttä, myös vallanjakoperiaate nähdään vähän erilaisena. Jos edustuksellinen demokratia toteutettaisiin EU-tasolla täydellisesti ja Euroopan parlamentista tehtäisiin ainoa lainsäädäntöelin, selkiytyisi myös vallan kolmijako. Jos taas ministerineuvosto on selkeästi lainsäädän-

⁴²⁴ Ks. *Tiilikainen* (2002), 50–57.

töelin, ei vallanjako ole yhtä selvä. Sitä voidaan pyrkiä selkiyttämään lisäämällä kansallisten parlamenttien roolia ja osallistumismahdollisuuksia EU-tasolla ja tekemällä neuvostosta enemmän toimeenpaneva elin.

Samalla on kuitenkin syytä todeta, että EU ei todennäköisesti olisi päässyt kehittymään nykyisenlaiseksi vallankäyttäjäksi, jos vallanjakoperiaatetta olisi noudatettu sen toimissa samaan tapaan, mihin jäsenmaissa on totuttu. Etenkin EY:n tuomioistuin on tunnetusti käyttänyt valtaansa laajemmin, kuin mitä perinteisesti tuomiovallan käyttöön kuuluu.⁴²⁵ On kuitenkin vaikea arvioida, jatkuuko tuollainen tilanne vastakin. Se riippuu paljolti siitä, onnistutaanko nyt vireillä olevat EU:n uudistamishankkeet viemään loppuun asti. Sen lisäksi asiaan vaikuttaa myös se, mihin suuntaan integraatio ylipäättään menee ja miten hyvin laajenevan EU:n jäsenvaltiot pystyvät toimimaan yhteistyössä. Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että EY:n tuomioistuimen valta-asema suhteessa muihin EU:n elimiin olisi heikompi, kuin se on joskus aiemmin ollut.⁴²⁶ Euroopan parlamentin asemaa on pyritty hyvin tietoisesti vahvistamaan kaikissa 1990-luvulta lähtien tehdyissä perussopimusten muutoksissa. Sen jälkeen kun integraatiota on pystytty viemään eteenpäin poliittisin päätöksin, ei tuomioistuimelle ole enää jäänyt yhtä paljon toiminta-alaa.

Unionin tuomioistuimelle, johon kuuluvat Euroopan tuomioistuin, yleisen oikeusasteen tuomioistuin ja erityistuomioistuimia, annetaan EU:n perustuslaissa paljolti samanlainen asema ja samanlaiset valtuudet, kuin sillä on ollut aiemminkin. Tuomioistuimen asema norminasettajana jopa vahvistuisi, koska konventin ehdotuksen mukaisesti perustuslaissa (IV-438 artiklan 4. kohta) lähdetään siitä, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö pysyy edelleen unionin lainsäädännön tulkintalähteenä. Vaikka tuo artikla koskee varsinaisesti oikeudellista jatkuvuutta, voidaan sitä tulkita myös niin, että siinä viitataan myös tuomioistuimen tulevaan käytäntöön.

Konventin perustuslakiehdotuksella pyrittiin osin selkeyttämään vallanjakoa siinä mielessä, että Euroopan parlamentin asemaa lainsäätäjänä ehdotettiin vahvistettavaksi. Tämä on omiaan vahvistamaan unionin yhteisöllistä luonnetta. Kuitenkin erityisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueella säilyy runsaasti hallitustenvälisyyden piirteitä. Uudistuksia tehtäessä korostettiin toisaalta institutio-

⁴²⁵ Vrt. myös komission pj. *Romano Prodin* puhe EY:n tuomioistuimen 50-vuotisjuhlissa, Luxemburg 4.12.2002, jossa hän totesi mm.: ”Kun valmistelin puhettani tätä tilaisuutta varten, mietin, miltä Euroopan unioni nyt näyttäisi, jos tuomioistuin olisi pitäytynyt Montesquieun tunnettuun periaatteeseen, jonka mukaan tuomarin pitäisi olla vain lain täytäntöönpanija, jolla ei ole valtaa muuttaa sen sisältöä eikä vaikutusta. Haluan sekä Euroopan komission että omasta puolestani onnitella yhteisöjen tuomioistuinta siitä, että se ei ole noudattanut tätä ohjetta.”

⁴²⁶ Näin myös *Hanf*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 3 (2003), 265–290.

naalisen tasapainon säilyttämisen tärkeyttä.⁴²⁷ Etenkin pienten jäsenvaltioiden mielestä institutionaalinen tasapaino edellyttää komission itsenäisyyden säilyttämistä; komission katsotaan edustavan unionin, ei yksittäisten jäsenvaltioiden etua. Jos tehtävillä uudistuksilla vahvistetaan vain ministerineuvoston asemaa, merkitsee se käytännössä helposti suurten jäsenvaltioiden aseman vahvistumista. Samaan suuntaan pelätään vaikuttavan myös Eurooppa-neuvoston – ja etenkin sen puheenjohtajan – aseman vahvistamisen EU:n perustuslain myötä.⁴²⁸

Vallanjakoon liittyy läheisesti myös poliittisen vastuunalaisuuden toteutumisen. Vallitseva järjestelmä kaikissa EU-maissa on parlamentarismi; tosin Ranskan ja aiemmin myös Suomen järjestelmiä on kutsuttu myös puolipresidiaalisiksi. Toinen vaihtoehto järjestää poliittinen vastuunalaisuus on presidenttivaltainen järjestelmä, jossa presidentti on hallituksen johtaja. Kansanedustuslaitos ei kuitenkaan voi erottaa presidenttiä luottamuksen puutteen vuoksi samaan tapaan kuin se voi erottaa hallituksen parlamentaarisessa järjestelmässä, koska myös presidentti saa valtuutensa suoraan kansalta.

EU:ta uudistettaessa on koko ajan lähdetty siitä, että poliittinen vastuunalaisuus tulee toteuttaa EU:ssa aikaisempaa selvemmin. Sen toteuttamiseksi on olemassa useita vaihtoehtoja. Nykyään komission vastuunalaisuus Euroopan parlamentille toteutuu edes jonkinlaisessa vaatimattomassa ”alkeismuodossa”, mutta aina ei ole ollut edes sellaista mahdollisuutta. Sen ohella poliittinen vastuunalaisuus toteutuu sitä kautta, että jäsenvaltioiden hallitusten edustajat neuvostossa ovat vastuussa toimistaan omien maittensa parlamentaaristen järjestelmien mukaisesti. Sitä mukaa kuin määräenemmistöpäätösten määrä on lisääntynyt (konventin perustuslakiehdotuksen mukaan se on pääsääntö, eikä HVK muuttanut tilannetta tältä osin radikaalilla tavalla, vaikka joitakin muutoksia tulikin), eikä enää edes lähtökohtaisesti vaadita jäsenvaltioiden yksimielisyyttä, on vastuun toteutuminen tätä kautta entistä vaikeampaa. Sen ohella parlamentarismia pyritään toteuttamaan sitä kautta, että jäsenvaltioiden parlamentit saavat osallistua EU-asioita koskevaan päätöksentekoon. Tämän vahvistamiseksi EU:n perustuslakiin on otettu erillinen pöytäkirja kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa.

⁴²⁷ Lisäksi käytännössä huomioon on otettava pienten ja suurten valtioiden välinen tasapaino. Juuri tasapainon vaatimuksen vedoten puhemies *Lipponen* on lähtenyt siitä, että EU:n johtoon (= presidentti, komission pj. ja ulkoasiainministeri) haetaan ”eräänlaista pakettiratkaisua”. Sellaiseen mahtuu hänen käsityksensä mukaan ainakin yksi pienen EU-maan kansalainen. Ks. hänen kolumninsa ”Mikä vikana Suomen EU-politiikassa?”, Turun Sanomat, 9.9.2003.

⁴²⁸ Kuten *VNS:ssa 2/2003 vp.*, 11, todettiin, itsenäisen toimielimen asemaan nostetun Eurooppa-neuvoston pelätään kehittyvän komission kilpailijaksi ja synnyttävän unionin sisälle pysyviä vastakkainasetteluja. Ks. myös *SuVL 2/2003 vp.*, etenkin s. 13–19. Vrt. *Hanna Ojasen* Vieraskynäkirjoitus ”EU:n turvallisuusstrategia vaatii vahvan toimeenpanijan”, HS 24.11.2003. Hänen mielestään Eurooppa tarvitsee presidentin, joka ei ole pelkkä keulakuva, vaan vaativan työn tekijä.

Komission poliittisen vastuunalaisuuden lisäämiseksi on aiemmin ehdotettu sekä presidenttijärjestelmää (ts. komission puheenjohtaja valittaisiin suoralla kansanvaalilla) että parlamentarismipohjaista järjestelmää (parlamentti valitsisi komission puheenjohtajan) jälkimmäisen ollessa noista selvästi suositumpi vaihtoehto, ja siihen päädyttiin myös EU:n perustuslaissa. Parlamentaarisin mallin kannattajien keskuudessa on kuitenkin esiintynyt erimielisyyttä siitä, miten selvästi komission vastuunalaisuus Euroopan parlamentille toteutetaan. On myös pelätty komission liiallista puoluepolitisoitumista, sillä komission tulee ajaa yksinomaan EU:n, ei yksittäisten jäsenvaltioiden etua. Mitä puoluepolitiikan mukaantulo lopulta merkitsisi ja onko sitä koskeva pelko ylipäättään kovin reaalinen, voidaan kysyä.⁴²⁹

Eri uudistusvaihtoehtojen painopiste on siten vaihdellut jonkin verran siitä riippuen, painotetaanko enemmän yhteisöllisyyttä vai hallitustenvälisyyttä. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuus on kuitenkin vähän vaikeasti sijoitettavissa tähän kuvioon. Eurooppa-neuvostosta tehdään EU:n perustuslailla oma, ministerineuvostosta erillinen toimielimensä, jonka tehtävänä on vastata unionin poliittisten suuntaviivojen ja painopisteiden määrittelystä. Eurooppa-neuvostolla ja sen puheenjohtajalla ei kuitenkaan ole oikeutta antaa lainsäädäntöä. Eurooppa-neuvoston ja sen puheenjohtajan poliittinen vastuunalaisuus ei ole kovinkaan selkeästi määriteltävissä. Vastuunalaisuus ei ole käytännössä helposti toteutettavissa, ja joka tapauksessa se olisi kovin välillistä. Puheenjohtaja valitaan määränemmistöllä kaksi ja puoli vuotta kestäväksi kaudeksi, joka voidaan uusiaran. Jos hän on estynyt tai syyllistynyt vakavaan rikkomukseen, Eurooppa-neuvosto voi keskeyttää hänen toimikautensa samaa menettelyä noudattaen (I-22.1 artikla).⁴³⁰

Kuvatonlainen kaksijakoisuus poliittisen vastuun toteuttamisessa on juuri EU:n erikoinen, eikä järjestelmän toimivuuden kannalta ole edes toivottavaa siirtyä kokonaan jompaankumpaan vaihtoehtoon. Tätä ei aina ole huomattu, vaan on yritetty siirtää joitakin jäsenvaltioissa toimivia järjestelyjä sellaisenaan EU:hun ja odotettu niiden toimivan siellä samaan tapaan.⁴³¹ Komission vastuuta

⁴²⁹ Tasapainottelusta komission itsenäisyyden ja parlamentaarisen vastuunalaisuuden välillä ks. *Lenaerts & Verhoven*, 56–68.

⁴³⁰ Eurooppa-neuvostoa koskee kuitenkin muita toimielimiä koskeva laillisuuskannamenettely (III-365 ja 367 artiklat), jossa kanteen voi nostaa jäsenvaltio, Euroopan parlamentti, ministerineuvosto tai komissio puuttuvan toimivallan, olennaisen menettelymääräyksen rikkomisen, perustuslain tai sen soveltamista koskevan oikeussäännön rikkomisen tai harkintavallan väärinkäytön nojalla. Eurooppa-neuvoston rinnastamista muihin toimielimiin tältä osin ehdotti vasta puheenjohtajavaltio-Italia; ks. CIG 52/03, ADD 1, PRESID 10 (25.11.2003). Vrt. konventin ehdotuksen III-270 ja II-102 artiklat. Eurooppa-neuvostoa koskevat myös samat määräykset asiakirjajulkisuudesta (I-50 ja II-102 artikla) kuin muitakin toimielimiä.

⁴³¹ Tähän kiinnittää huomiota myös *Pernice*, WHI-Paper 16/02.

Euroopan parlamentille ei tosin konventin perustuslakiehdotuksessa ehdotettu muutettavaksi millään radikaalilla tavalla; sen mukaan komissio on kollegiona vastuussa Euroopan parlamentille. HVK:ssa päädyttiin tältä osin samalle kannalle (I-26.8 artikla). Komission puheenjohtajaa valittaessa Eurooppa-neuvoston, joka tekee määräenemmistöllä Euroopan parlamentille ehdotuksen komission puheenjohtajaksi, on perustuslain I-27.1 artiklan mukaan otettava huomioon Euroopan parlamentin vaalien tulos. Perustuslakia valmisteltaessa oli kuitenkin vielä vaikea arvioida, miten selvästi vaalien tulos heijastuisi komission puheenjohtajan valintaan. Tilanne on lähtökohtaisesti monimutkaisempi kuin jäsenvaltioissa hallitusta muodostettaessa, sillä poliittisten voimasuhteiden lisäksi asiaan saattavat vaikuttaa myös jäsenvaltioiden erilaiset intressit.⁴³²

5.1.2.3 EU:n kansainvälisen toimintakyvyn vahvistaminen

Keskeinen asia EU:n konstitutionalismia arvioitaessa on sen ulkoinen suvereenisuus eli kyky päättää itse suhteistaan ulkomaailmaan ja solmia kansainvälisiä sopimuksia. Tällä hetkellä ei EU:lla sellaista oikeutta ole, minkä takia se ei ole myöskään voinut liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tämä on ollut osin omiaan heikentämään luottamusta EU:n kykyyn turvata ihmisoikeudet, vaikka ne ovat selvästi asetettu EU:n tavoitteeksi. Niinpä yhdeksi konventin työryhmäksi perustettiin oikeushenkilöllisyyttä käsittelevä työryhmä (työryhmä 3). Lisäksi perustettiin unionin ulkoista toimintaa käsittelevä työryhmä (työryhmä 7). Näiden kahden työryhmän teemat liittyivät monelta osin varsin läheisesti yhteen.

Loppuraportissaan lokakuussa 2002 oikeushenkilöllisyyttä käsitellyt työryhmä (CONV 305/02) esitti muun muassa, että unionista tehtäisiin oikeushenkilö. Unionin oikeushenkilöllisyys korvaisi olemassa olevat oikeushenkilöt: Euroopan yhteisön ja Euratomin. Unionin oikeushenkilöllisyys vahvistaa sen maailmanlaajuista näkyvyyttä; unionista tulee kansainvälisen oikeuden subjekti, joka toimii jäsenvaltioiden rinnalla vaikuttamatta kuitenkaan siihen, että nekin ovat yhä kansainvälisen oikeuden subjekteja, ja joka voi myös käyttää kaikkia kansainvälisen toiminnan keinoja (oikeus tehdä sopimuksia, diplomaattiedustusoikeus, oikeus esittää valituksia tai esiintyä kantajana ja vastaajana kansainvälisissä tuomioistuimissa, oikeus liittyä kansainvälisen järjestön jäseneksi tai liittyä

⁴³² Tiilikainen korostaa, että vaikka puoluepoliittisten kriteerien merkitys vahvistaa otettaan komission puheenjohtajan valinnassa, puheenjohtajan riippumattomuuden vaatimus muodostaa sille edelleen selvän pidikkeen. Komission ja sen puheenjohtajan politisoituminen pääsee hänen mukaansa täyteen vauhtiin vasta, kun paikat irrotetaan lopullisesti jäsenmaiden nimitysvallasta. Niin hän ei kuitenkaan usko käyvän vielä pitkään aikaan. Ks. hänen nettikolumninsa ”Komission puheenjohtajuus ja Pohjola”, 8.4.2004 (www.mtv3.fi/uutiset/nettivirus). Vrt. Piia-Noora Kaupin kolumni ”Kuka ajaa Euroopan Unionin etua?”, Kaleva 24.7.2004.

kansainväliseen yleissopimukseen, esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen, oikeus nauttia diplomaattisista vapauksista) sekä kantaa oman kansainvälisen vastuunsa. Unionin yksinomainen oikeushenkilöllisyys ei sinänsä muuta millään tavalla nykyistä toimivallan jakoa unionin ja jäsenvaltioiden välillä eikä toimivallan jakoa unionin ja yhteisön välillä. Se ei myöskään muuta eri toimielinten menettelyä ja toimivaltuuksia erityisesti kansainvälisiä sopimuksia koskevien menettelyjen aloittamisen, neuvottelujen käymisen ja sopimusten tekemisen osalta.⁴³³

Ulkoista toimintaa käsitellyt työryhmä, tai itse asiassa sen laaja enemmistö, ehdotti joulukuussa 2002 jättämässään loppuraportissa (CONV 459/02) sisällytettäväksi perussopimukseen määräyksen siitä, että unionilla on toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia silloin, kun sopimusten tekeminen on tarpeen unionin tavoitteiden toteuttamiseksi tai silloin, kun sopimus liittyy unionin sisäiseen toimivaltaan kysymyksissä, joissa unioni on käyttänyt toimivaltaansa hyväksymällä yhteisiä sääntöjä. Työryhmä kiinnitti huomiota myös siihen, että EU:n uudessa perussopimuksessa olisi täsmennettävä, että neuvoston olisi tehtävä ratkaisunsa tällaisista sopimuksista saman äänestysmenettelyn mukaisesti, jota se soveltaisi käsitellessään vastaavaa sisäiseen toimivaltaansa kuuluvaa kysymystä (yleensä määräänemmistöpäätös). Näillä määräyksillä ei kuitenkaan muutettaisi unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa. Konventti esittikin edellä esitetyn mukaisesti otettavaksi EU:n perustuslakiin säännöksen unionin oikeudesta tehdä kansainvälisiä sopimuksia (III-225 artikla), ja HVK hyväksyi konventin ehdotuksen tältä osin sellaisenaan (III-323 artikla).

Konstitutionalismin näkökulmasta kyse on hyvin merkittävästä asiasta, kun EU saa oikeushenkilöllisyyden konventin ehdottamalla tavalla (I-7 artikla) ja siitä tulee kansainvälisen oikeuden subjekti, ts. valtioiden kaltainen kansainvälinen toimija omine ulkopoliittisine intresseineen ja välineineen.⁴³⁴ Koska tämä ei kuitenkaan vaikuta millään tavoin EU:n jäsenvaltioitten oikeushenkilöllisyyteen, ei korvaa sitä, kuten käy liittovaltion kohdalla⁴³⁵, ei EU:n oikeushenkilöllisyydestä ole syytä tehdä mitään radikaaleja johtopäätöksiä EU:n liittovaltiokehi-

⁴³³ Työryhmä ehdotti myös muutettavaksi SEU 24 artiklaa siltä osin, kuin se koskee unionin toimivaltaan kuuluvia sopimuksia. Sen jälkeen kun unionilla on oikeushenkilöllisyys ja se tekee yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvia sopimuksia, ko. määräyksen nykymuodossa sisältyvä viittausta jäsenvaltion valtiosäännön edellyttämiin menettelyihin ei enää voida pitää perusteltuna.

⁴³⁴ Ks. myös *Tiilikainen*, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6 (2001), 223–241. EU:lta tällä hetkellä puuttuvasta oikeushenkilöllisyydestä ks. myös *Klabbers* (1998), 231–252. EU:n perustuslain mukanaan tuomista uudistuksista tuolta osin ks. *Koskenniemen* asiantuntijalausunto suurelle valiokunnalle, 17.9.2003.

⁴³⁵ Siten myös EU:n jäsenvaltioiden keskinäiset suhteet kuuluvat yhä kansainvälisen oikeuden alaan.

tyksestä tms.⁴³⁶ Pikemminkin asiaa on syytä tarkastella siitä näkökulmasta, että kun sekä jäsenvaltiot että EU ovat sitoutuneet esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen, mikä tulee oikeudellisesti mahdolliseksi vasta EU:n perustuslain myötä, merkitsee tämä kansalaisen kannalta entistäkin parempaa turvaa hänen perus- ja ihmisoikeuksilleen.

5.1.3 Jäsenvaltioiden toimenpiteet EU:n perustuslain johdosta

Vielä käsittelemättä oleva kysymys on se, millaisiin toimenpiteisiin eri jäsenmaissa ryhdyttävä ennen kuin sopimus Euroopan perustuslaista voidaan ratifioida kunkin maan perustuslain edellyttämällä tavalla, mikä on perustuslain IV-447 artiklan mukaan sopimuksen voimaantulon edellytys. Menettelymuodot vaihtelevat sen mukaan, onko kyse monistisesta vai dualistisesta järjestelmästä. En käy systemaattisesti kaikkia jäsenmaita läpi, vaan viittaamalla joidenkin valittujen maiden ongelmiin haluan tuoda esille esimerkinomaisesti, minkä tyyppisiin ongelmiin asiassa ylipäättään voidaan törmätä. Erikseen käsittelen myöhemmin Suomessa esille nousevia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, jotka eroavat monessa suhteessa muiden jäsenmaiden ongelmista. Suomessa tarvittavan määräenemmistön suuruus eduskunnassa riippuu siitä, käytetäänkö silloin ns. supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä, jos poikkeuslaki sopimuksen voimaansaattamislakina on mahdollinen, vai tarvitaanko siihen mahdollisesti perustuslain muutos.

Kysymys eri jäsenmaissa EU:n perustuslaillisen sopimuksen johdosta tarvittavista toimenpiteistä on toisaalta varsin käytännöllinen, mutta sillä on myös periaatteellista merkitystä yleisemmän konstitutionalismia koskevan teorian kannalta. Miten sopimus Euroopan perustuslaista sijoittuu suhteessa valtion sisäiseen oikeuteen? Vaikka se muodollisesti kansainväliseksi sopimukseksi luokitellaankin ja sitä kohdellaan yksittäisen jäsenvaltion perustuslain näkökulmasta sellaisena (esimerkiksi Suomessa sovelletaan perustuslain 95 §:n määräyksiä kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta), ei sitä enää välttämättä sellaisena ajatella valtiosääntöoikeudellisen järjestelmän näkökulmasta asiaa tarkasteltaessa. Sillä on sellaisia vaikutustapoja, joita ei muilla kansainvälisillä sopimuksilla ole. Tilanne on varsin komplisoitu. Sopimuksessa Euroopan perustuslaista ei ole kyse ”tavallisesta” valtioiden välisestä sopimuksesta, mutta ei myöskään ”tavallisesta” perustuslaista, ei kansallisvaltion perustuslaista eikä myöskään liittovaltion perustuslaista.⁴³⁷ Merkittävä erottava tekijä on siinä, että

⁴³⁶ Suuri valiokunta (*SuVL 6/2002 vp.*) korosti olevansa valmis hyväksymään unionin yksinomaisten oikeushenkilöllisyyden. Samalla se korosti, että asia tulee kuitenkin toteuttaa siten, ettei se merkitse toimivaltuuksien hallitsematonta siirtymistä jäsenvaltioilta EU:lle. Samoin ks. *VNS 2/2003 vp.*, 10.

⁴³⁷ *Myös de la Rochère & Pernice* korostavat (s. 10), että lähtökohdaksi on otettava ajatus, että kyseessä on perussopimusten muutos, josta on säännöksiä SEU 48 artiklassa (”muutokset tulevat

liittovaltiolla on itsenäinen perustuslainsäätämisvalta, mitä ei taas EU:lla ole, vaikka perustuslainsäätämisvalta ei enää kokonaisuudessaan jäsenvaltioille kuulukaan.

Vaikkei kaikkien jäsenmaitten perustuslaeissa olekaan mainintaa EU:n jäsenyydestä, kietoutuvat jäsenmaitten perustuslait ja EU:n perustuslaki monin tavoin yhteen. EU:n perustuslaki on monin tavoin jäsenvaltioiden perustuslakeja täydentävä, mutta se on kaikesta viime aikojen kehityksestä huolimatta kuitenkin yhä monin tavoin riippuvainen jäsenvaltioiden perustuslakien olemassaolosta. Jo edellä käyttämäni sana ”valtiosääntöpluralismi” on varsin osuva termi kuvaamaan nykyistä tilannetta.⁴³⁸ Vallankäytön todellisuudesta saadaan kuva vasta tuon kokonaisuuden avulla.

Monissa jäsenmaissa pohdittiin jo etukäteen niitä mahdollisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, joita EU:lle hyväksyttävä perustuslaki saattaa aiheuttaa. Tällainen ennakkointi on ymmärrettävää, koska jo konventin – ja etenkin HVK:n – aikana kunkin jäsenvaltion oli syytä huolehtia siitä, että hyväksyttävä perustalaillinen sopimus olisi sellainen, että se voi sen sisällön hyväksyä oman perustuslakinsa puolesta. Ellei niin ole asianlaita, on valtion muutettava perustuslakiaan voidakseen saattaa sopimuksen valtiosisäisesti voimaan. Tällainen tilanne johtuu siitä, että useiden jäsenmaiden perustuslaeissa asetetaan sisällöllisiä, usein perusoikeuksiin liittyviä, rajoituksia Euroopan integraatiolle. Tämä on usein toteutettu siten, että perustuslakiin sisältyvä yleinen valtuutussäännös toimivallan siirtämisestä EU:lle asettaa sisällöllisiä ehtoja tuollaiselle siirtämiselle. Näin on asianlaita esimerkiksi Saksassa (GG Art. 23, jossa viitataan myös GG Art. 79.3:n sisältämään ns. ikuisuuslausekkeeseen⁴³⁹) ja Ruotsissa (RF 10:5).⁴⁴⁰ Noissa mais-

voimaan, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti”). He toteavat suorasukaisesti (s. 11): ”However, making a European Constitution, comparable to that of a federal state would, indeed, be an act of revolution and outside the procedures both, of Article 48 TEU and the integration clauses of the national constitutions. The question, instead, focuses on the conditions laid down in the national constitutions, of a substantial revision of the primary law of the Union with a view to, as the Convention is undertaking, simplifying it so to achieve more transparency, democracy and efficiency in a revised and consolidated text which may correspond more than the actual Treaties to what citizens can understand as a constitution.”

⁴³⁸ Ks. siitä myös *de la Rochère & Pernice*, 1 ja 7: ”– which rejects the idea of a unitary source of state sovereignty and admits the existence of diverse legal perspectives in which the exercise of political power can be framed.” Samalla he kuitenkin toteavat, että juuri sen takia, että EU:n ”perustuslaki” on niin monin tavoin riippuvainen jäsenmaitten perustuslaeista, sitä ei välttämättä haluta kutsua ”perustuslaiksi”. Sen sijaan puhutaan mieluummin esim. *de facto* perustuslaista.

⁴³⁹ Viimeksi mainitun perustuslainkohdan mukaan ”eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig”. Sen tulkinnasta tässä yhteydessä ks. *Nettesheim*, 112. Ts. EU:n perussopimuksen muutoksen on Saksan perustuslain näkökulmasta mitätön, jos se rikkoo perustuslain 79.3 artiklaa. GG Art. 23 tulkinnasta ks. *Nettesheim*, 32–36.

⁴⁴⁰ RF 10:5 kuului alun perin tältä osin seuraavasti: ”Riksdagen kan överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna så länge som dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det

sa joudutaan tarkoin miettimään, mitä tehdä, jos EU:n perustuslaillisen sopimuksen ei kaikilta osin voidakaan katsoa mahtuvan noihin rajoihin. Muuttaako perustuslakia, kuten Saksassa on jo tehty integraation aiemmissa vaiheissa (vuonna 1992 Maastrichtin sopimuksen vaatimana), vaiko ”venyttää” sen tulkintaa?

Myös Luxemburgin perustuslaissa (Art. 49) integraatiolle asetetaan selviä rajoituksia. Maan perustuslaissa lähdetään siitä, että lainsäätäjälle, toimeenpaneville elimille ja lainkäyttöelimille perustuslaissa uskottuja valtuuksia voidaan *tilapäisesti* siirtää kansainvälisen oikeuden sääntelemille elimille. On jossain määrin kyseenalaista, voidaanko EU:n osalta enää puhua tilapäisyydestä. Niin on ilmeisesti asianlaita niin kauan, kuin EU:n jäsenyydestä on mahdollista ainakin periaatteessa erota. Toiseen suuntaan meneviä johtopäätöksiä voidaan sen sijaan tehdä siitä tosiasiasta, että sekä SEU 51 että SEY 312 artiklassa todetaan nimenomaisesti, että ko. sopimus on tehty rajoittamattomaksi ajaksi, ja samanlainen maininta otettiin konventin ehdotuksen mukaisesti myös EU:n perustuslakiin (IV-446 artikla). Sen sijaan Itävalta voidaan mainita esimerkkinä maasta, jonka perustuslaissa ei integraatiolle asetettavia sisällöllisiä rajoituksia tunneta lainkaan.⁴⁴¹

Jokaisessa jäsenmaassa joudutaan myös pohtimaan, miten suuren enemmistön tuki maan kansanedustuslaitoksessa tarvitaan, jotta EU:n perustuslaillinen sopimus voidaan hyväksyä ja saattaa valtionsisäisesti voimaan kunkin jäsenmaan perustuslain edellyttämällä tavalla. Määräenemmistö tai muunlainen vaikeutettu järjestys on tarpeen tietenkin, jos siinä yhteydessä joudutaan muuttamaan perus-

som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.” Ruotsissa käynnistettiin 2000-luvun alussa uudistus, jolla pyrittiin siihen, että perustuslakiin otettaisiin nimenomainen maininta siitä, että toimivallan siirtämisen tulee pysyä sellaisissa rajoissa, että perustuslain määräykset valtiojärjestyksen perusteista säilyvät koskemattomina. Tämä tarkoittaa esim. sitä, että olisi kiellettyä luovuttaa norminantovaltaa pois siinä määrin, että Ruotsin valtiopäivät eivät enää olisi ensisijainen lainsäädäntövallan käyttäjä. Tätä perusteltiin RF 1:1:lla, jonka mukaan ”all offentlig makt i Sverige utgår ur folket”. Aiemmin tuollaisen rajoituksen on tosiasiallisesti katsottu sisältyvän RF 10:5:aan, vaikkei sitä ollutkaan siihen nimenomaisesti kirjoitettu. Tarkemmin uudistusehdotuksista ks. *SOU 2001:19*, 249–252. Vuonna 2002 toteutetun uudistuksen (lag 2002:903) jälkeen RF 10:5 kuuluu tuolta osin seuraavasti: ”Inom ramen för samarbete i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges in denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riskdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.”

⁴⁴¹ Noin *de la Rochère & Pernice*, 12: ”Whatever the contents of the revised Treaty would be, even if it were to be called ‘the Constitution of the European Union’, Austrian constitutional law could not, legally, be opposed to its ratification.” Tarkemmin eri jäsenmaiden perustuslakien asettamista vaatimuksista ks. *L’Européanisation des Droits Constitutionnels a la Lumière de la Constitution pour l’Europe. The Europeanisation of Constitutional Law in the Light of the Constitution for Europe*, 193–198, table 1.

tuslakia, mutta määränemmistövaatimus voi tulla esiin muissakin tapauksissa. Useimmissa maissa vaaditaan parlamentissa määränemmistön tuki siirrettäessä perustuslain mukaan parlamentille tai muille valtioelimille kuuluvaa päätösvaltaa EU:lle. Sen sijaan esimerkiksi Itävallassa on lähdetty siitä, että vaikka liittymissopimuksen hyväksymiseen tarvittiin perustuslain määräysten (Art. 50.3) mukaan määränemmistö ja se tulkittiin perustuslain muutokseksi siinä mielessä, että siitä oli järjestettävä myös kansanäänestys, niin integraation syveneminen nykyiseen nähdessä mahtuisi vielä liittymissopimuksen puitteisiin, eikä nyt vireillä oleviin perussopimusten muutoksiin, so. EU:n perustuslain hyväksymiseen, tarvita enää samanlaisia menettelymuotoja.⁴⁴²

Joidenkin jäsenmaiden perustuslaeissa mainitaan nimenomaisesti, että samaa menettelytapaa, jota noudatettiin EU-jäsenyyssopimusta hyväksyttäessä, on noudatettava myös myöhemmin EU:n perussopimuksia muutettaessa. Näin on asianlaita esimerkiksi Saksan perustuslain mukaan. Sen 23.1 artiklan mukaan aina silloin, jos perussopimusten muutos merkitsee asiallisesti Saksan liittotasavallan perustuslain muutosta, tarvitaan sen hyväksymiseen sama menettelytapakin kuin perustuslakia muutettaessa (ks. GG Art. 79.2 ja 79.3). Näin oli ainakin Maastrichtin, Amsterdamin ja Nizzan sopimusten kohdalla.

Sen sijaan Ruotsin perustuslain mukaan (RF 10:5) toimivallan siirtämiseen Euroopan unionille tarvitaan valtiopäivillä vähintään kolmen neljäsosan enemmistö, tai vaihtoehtoisesti silloin voidaan käyttää myös perustuslain muuttamiseen vaadittavaa menettelyä (RF 8:15), jolloin tarvitaan valtiopäivien kaksi samansisältöistä päätöstä, joiden välissä on järjestetty valtiopäivävaalit. Jälkimmäistä menettelytapaa käytettäessä on mahdollista järjestää myös kansanäänestys, jos vähintään kymmenesosa valtiopäivien jäsenistä ehdottaa sitä ja vähintään yksi kolmasosa kannattaa ehdotusta. Amsterdamin sopimuksen katsottiin Ruotsissa merkitsevän uutta toimivallan siirtoa, ja sitä valtiopäivillä hyväksyttäessä tuli uudelleen sovellettavaksi perustuslain asettama kolmen neljäsosan määränemmistövaatimus. Perustuslain muutosta ei tuolloin katsottu tarpeelliseksi, vaikka perustuslain tekstissä vielä silloin puhuttiin Euroopan yhteisöistä, ei Euroopan unionista.⁴⁴³ Vasta vuonna 2002 toteutetulla uudistuksella perustuslakiin vaihdettiin ”Euroopan unioni” -termi. EU:n perustuslain osalta ei liene epäselvyyttä siitä, etteivätkö perustuslain (RF 10:5) toimivallan siirrolle asetetut sisällölliset vaatimukset täyty nytkin. Mutta tarvitaanko uudistusten hyväksymiseen kolmen neljäsosan enemmistö? Niin oletan.⁴⁴⁴ Toimivallan siirrolle asetetut

⁴⁴² Ed. alav. ensiksi mainittu lähde, 13.

⁴⁴³ Tarkemmin perustuslain ko. kohdasta ja sen tulkinnasta ks. esim. *Nergelius* (1998), 165–176 ja *Griller* (2002), 169–171. Sen synnystä ja 1990-luvulla asiasta käydystä keskustelusta laajemmin ks. *Algotsson*, 35–68.

⁴⁴⁴ Ks. myös valtiopäivien yhdistetyn perustuslaki- ja ulkoasiainvaliokunnan mietintö (2003/04:KUU 1), 12.11.2003.

sisällölliset vaatimukset eivät kuitenkaan täytyisi enää, jos EU:sta tehtäisiin ”aito” liittovaltio, vaikka rajanveto tässä suhteessa onkin varsin vaikeaa.⁴⁴⁵

Joidenkin jäsenmaitten perustuslait vaativat myös kansanäänestyksen järjestämisen EU:n perustuslaista. Asia on tosin saatettu ilmaista perustuslaeissa hyvin eri tavoilla. Kansanäänestys vaaditaan ainakin Irlannissa ja Tanskassa. Myös Ruotsissa kansanäänestys voidaan järjestää siirrettäessä kansallista päätösvaltaa Euroopan unionille, ja jos sellainen järjestetään, kansanäänestyksen tulos on sitova (RF 10:5 ja 8:15). Sen ohella perustuslaki (RF 8:4) mahdollistaa tässäkin tapauksessa myös ”normaalin” neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisen.⁴⁴⁶ Sen lisäksi monissa jäsenmaissa on mahdollisuus järjestää neuvoa-antava kansanäänestys. Näin on asianlaita esimerkiksi Italiassa, Kreikassa, Espanjassa, Luxemburgissa, Portugalissa ja Itävallassa.⁴⁴⁷ Näin on myös Suomessa, jossa neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään perustuslain 53 §:n mukaan aina yksittäistapauksittain säädettävällä lailla.

Suomalaisessa poliittisessa keskustelussa kansanäänestyksen järjestäminen on noussut esille EU:n perustuslain yhteydessä, mutta siihen ei kuitenkaan olla päätyvässä.⁴⁴⁸ Mielipidetiedustelujen mukaan kansalaisten enemmistö (55 %) kuitenkin haluaisi kansanäänestyksen tuosta asiasta, kun taas kansanedustajista vain 37 ilmoitti lokakuun lopussa 2003 haluavansa kansanäänestyksen EU:n

⁴⁴⁵ Näin myös *Schröder & Melin*, 387–391.

⁴⁴⁶ Tarkemmin kummastakin vaihtoehdosta ks. *Suksi* (2002), 44–45.

⁴⁴⁷ Tarkemmin lainsäädännöstä eri EU-maiden osalta ks. *Suksi* (2002), 43–55. Uusien jäsenmaitten osalta vastaavasti ks. *Albi* (2002). Kansanäänestyksen järjestämisestä päätettiin jo varsin varhaisessa vaiheessa Tanskassa, Irlannissa ja Luxemburgissa ja vähän myöhemmin myös Espanjassa, Portugalissa ja Alankomaissa. Myös Belgian pääministeri on puoltanut kansanäänestyksen järjestämistä. Paineet sen järjestämiseksi olivat kovat myös Ranskassa sen jälkeen, kun Iso-Britannia päätti järjestää kansanäänestyksen, ja lopulta sielläkin päädyttiin kansanäänestyksen järjestämiseen. Asiaa on pohdittu tarkoin myös Itävallassa ja Italiassa, mutta kansanäänestystä ei ilmeisesti järjestetä kummassakaan maassa. Kansanäänestystä ei mitä ilmeisimmin järjestetä myöskään Ruotsissa eikä Kreikassa kuten ei myöskään Saksassa, jonka perustuslaki (ks. Art. 29) ei edes tunne kansanäänestystä. Uusista jäsenmaista kansanäänestys EU:n perustuslaista järjestetään ilmeisesti ainakin Tshekissä ja ehkä myös Virossa. Myös Puolassa asiaa on pohdittu perusteellisesti. Kansanäänestystilanteesta eri EU-maiden osalta ks. www.european-referendum.org (ks. myös www.eu04.com). Tähänastisista Euroopan integraatiota koskeneista kansanäänestyksistä eri jäsenmaissa ks. PhD *Maija Setälän* esitelmä (kansanäänestystoimikunnan seminaari, eduskunta 10.12.2003). Euroopan integraatiosta on tähän mennessä järjestetty 37 kansanäänestystä 18 eri valtiossa.

⁴⁴⁸ Ensimmäisten kansanäänestystä ehdottaneiden joukossa oli *Esko Seppänen*, ks. esim. hänen mielipidekirjoituksensa ”EU:n perustuslaista kansanäänestys”, *Turun Sanomat*, 23.3.2003. Samaa on ehdottanut useaan otteeseen myös vihreiden *Heidi Hautala* (esim. eduskunnan täysistunto, 3.9.2003). Kansanäänestyksen tarpeellisuutta pohti *Teija Tiilikainen* jo pari vuotta aiemmin kolumnissaan ”Pitäisikö kansan äänestää liittovaltiosta?”, *Etelä-Suomen Sanomat*, 27.5.2001. Kansanäänestyksen järjestämistä puolsivat myös pitkän linjan vaikuttajat *Sipponen* (2003), 222–229 ja *Söderman*, *Ulkopolitiikka* 2/03, 10–12.

perustuslaista.⁴⁴⁹ Kielteistä suhtautumista neuvoa-antavaan kansanäänestykseen on Suomessa virallisesti perusteltu sillä, että EU:n perustuslaillisesta sopimuksesta johtuvat muutokset sinänsä tai yhdessä Amsterdamin ja Nizzan sopimusmuutosten kanssa eivät esimerkiksi uudenlaisuudessaan näyttäisi olevan niin merkittäviä, että vuoden 1994 kansanäänestyksen jäsenyydelle myönteisen lopputuloksen ei enää voida katsoa kattavan myös niitä (noin *PeVL 7/2003 vp.*, 11).

⁴⁵⁰ On katsottu, että EU:n luonne ei muutu olennaisella tavalla uuden perustuslain myötä eikä sille olla siirtämässä merkittävästi uutta jäsenvaltioille kuuluvaa toimivaltaa. Asia ei kuitenkaan välttämättä ole näin yksiselitteinen, vaan huomioon on otettava myös EU:n oikeuden erityispiirteet.⁴⁵¹

EU:n perustuslain tultua hyväksytyksi HVK:ssa kesäkuussa 2004 Suomen hallitus ei ottanut heti kantaa kansanäänestyksen tarpeeseen, vaan ”mahdollisen neuvoa-antavan kansanäänestyksen tarve arvioidaan yhdessä” myöhemmin, kuten pääministerin ilmoituksessa eduskunnalle EU:n hallitustenvälisen konferenssin johdosta 22.6.2004 todettiin.⁴⁵² Konventin ehdotuksen ja hyväksytyn lopputuloksen välillä ei kuitenkaan ole sellaisia eroja, että ne tuosta näkökulmasta katsottuna edellyttäisivät tuohon kysymykseen erilaista ratkaisua kuin vielä syksyllä 2003. Tuolla perusteella pääministeri *Vanhanen* ilmoitti elokuussa 2004, että hallitus ei pidä kansanäänestystä tarpeellisena (ks. valtioneuvoston tiedotusyksikön tiedote 242/2004, 15.8.2004).

Suomalaista kansanäänestystä koskevaa keskustelua on ollut jossain määrin rasittamassa se, että kansanäänestyksen järjestämistä julkisuudessa vaatineet on kaikki toisinaan leimattu varsin kevyin perustein ”EU:n vastustajiksi”. Kuten *Heidi Hautala* on useassa yhteydessä todennut, toisin kuin Isossa-Britanniassa, jossa kansanäänestystä ovat vaatineet lähinnä EU:n vastustajat tai euroskeptikot, Suomessa kansanäänestyksen järjestämistä EU:n perustuslaista vaativien motii-

⁴⁴⁹ Kansalaisten mielipiteistä ks. Suomen Gallupin Euroopan parlamentin Suomen tiedotustoimiston ja MTV3:n toimeksiannosta tekemä mielipidetutkimus, 17.9.2003. Vrt. kansanedustajien kannoista, Etelä-Suomen Sanomat, 25.10.2003.

⁴⁵⁰ Isossa-Britanniassa näytti pitkään vallitsevan paljolti samanlainen ajattelutapa, ks. pääministeri *Blairin* haastattelu, 13.12.2003 (www.pm.gov.uk) ja ulkoministeri *Jack Strawn* puhe, 30.3.2004 (www.fco.gov.uk). Blairin vastustajat vaativat alusta alkaen kansanäänestyksen järjestämistä EU:n perustuslaista; ks. esim. *The Times*, 22.3.2004 ja 27.3.2004 ja *Daily Mail*, 27.3.2004. Lopulta Blair myöntyi kansanäänestyksen järjestämiseen; siinä otetaan hänen mukaansa kantaa Ison-Britannian rooliin Euroopassa (”time to decide, whether our destiny lies as a leading partner and ally of Europe or on its margins”). Ks. Blairin puhe, 20.4.2004 (www.fco.gov.uk).

⁴⁵¹ Ks. tästä *Jaakko Husan* mielipidekirjoitus ”EU-oikeuden luonne toisenlainen”, HS 12.5.2004. Hänen mielestään ”ei olennaisesti muutu” -argumenttia ei kannattaisi juuri nyt korostaa, sillä unionin luonne voi muuttua käytännössä huomattavasti sitä kautta, että EY:n tuomioistuin ei välttämättä nojautu säännösten sanamuotoihin, vaan voi omilla tulkinnoillaan syventää integraatiokiehitystä. Dynaamisuuden ja teologisen tulkintametodin johdosta perustuslaillinen sopimus voi hyvinkin muuttaa unionin luonnetta.

⁴⁵² Vrt. esim. *Hautalan* ja *Siimeksen* puheenvuorot eduskunnan täysistunnossa, 22.6.2004.

vit vaihtelevat todellisuudessa varsin paljon.⁴⁵³ Esimerkiksi ne tutkijat, jotka ovat pitäneet EU:n perustuslaista järjestettävää kansanäänestystä tarpeellisenä – ellei jopa välttämättömänä – sillä perusteella, että noin pyritään turvaamaan EU:n perustuslain legitimiys,⁴⁵⁴ ovat aika vaikeasti sijoitettavissa samaan ryhmään esimerkiksi *Esko Seppäsen* kanssa, joka on vaatinut kansanäänestystä sen takia, että noin voitaisiin torjua EU:n liittovaltiollistuminen.⁴⁵⁵ Tuollaisesta motiivien kirjosta huolimatta vaikuttaa kuitenkin siltä, että EU:hun kielteisesti suhtautuvista huomattavasti suurempi osa haluaa järjestettäväksi Suomessa kansanäänestysten EU:n perustuslaista kuin EU:hun myönteisesti suhtautuvista.⁴⁵⁶ On siten olemassa riski, että kansanäänestyksestä muodostuisi tosiasiaa uusi EU-jäsenyyttä koskeva kansanäänestys.

Suomessa on viime aikoina ollut esillä myös ajatus, että perustuslain ratkaisut kansalaisten suoran osallistumisen mahdollisuuksista valtiollisella tasolla edellyttävät yleisemminkin uudelleen arviointia. Tällöin on pohdittu muun muassa sitä, tulisiko nykyistä, vapaaehtoista ja neuvoa-antavaa kansanäänestystä vahvistaa siirtymällä tietyissä tilanteissa, esimerkiksi uutta perustuslakia säädettäessä tai sitä muutettaessa, sitovaan kansanäänestykseen.⁴⁵⁷ Ainakaan vielä asiassa ei ole edetty mihinkään konkreettisiin toimenpiteisiin.

⁴⁵³ Ks. esim. Hautalan kolumni ”Ulos kaapista”, Turun Sanomat, 31.10.2003. Yhtä äärisuuntaa edustaa *Kimmo Kiljunen*, jonka mielestä Suomessa kansanäänestystä vaativien voimakkein joukko koostuu niistä, jotka haluavat unionista liittovaltion. Ks. hänen haastattelunsa, Ruusuverkko (www.ruusuverkko.fi), 31.10.2003. Vrt. *Kiljunen* (2004), 208, jossa hän lähtee siitä, että kansanäänestyksessä otettaisiin uudelleen kantaa siihen, onko Suomi jatkossakin EU:n jäsen. Täällä asiaa ei ymmärrettäisi – toisin kuin Ranskassa – aidosti EU:n perustuslain hyväksymistä koskevaksi äänestykseksi.

⁴⁵⁴ Ks. esim. *Tuorin* lausunto perustuslakivaliokunnalle, 9.9.2003, jossa hän totesi mm.: ” – perustuslakisopimuksella – – todella tavoitellaan perustuslailla ominaisia konstitutiivisia, ”perustavia” vaikutuksia. Näihin viittaa hyvin vahvasti edellä jo lainaamani I-1 artiklan kohta, jossa puhutaan Euroopan unionin ”perustamisesta” ja tuetaan tämä paitsi jäsenvaltioiden myös kansalaisten tahtoon. – Perustuslailla tulisi olla perustuslailla ominainen legitimitetti. Koko perustuslakihankkeen taustalla on, – – , pyrkimys täyttää EU:n legitimitettivajetta, tuottaa EU:lla jo nyt olevan valtiosäännön tueksi sitä vastaavaa valtiosääntökulttuuria. Juuri kansanäänestysmenetellessä voidaan syventää EU-kansalaisten tietoisuutta EU:n perustuslaillisista ulottuvuuksista, ja juuri kansanäänestyksen avulla voidaan pyrkiä turvaamaan EU-perustuslain legitimitetti. Ja juuri kansanäänestyksessä EU-kansalaiset voivat ilmaista sen tahtonsa, johon I-1 artiklassa viitataan.” Häntä tuskin kuitenkaan voidaan vielä tuolla perusteella luokitella ”liittovaltion kannattajiin”. Teoreettiselta kannalta asiaa tarkasteltaessa Tuorin näkemykset ovat pikemminkin lähellä paljon asiasta kirjoittaneen saksalaisen valtiosääntöoikeuden tutkijan, *Ingolf Pernicen*, kantoja.

⁴⁵⁵ Ks. esim. hänen tiedotuslehtensä ”Uusi vasemmisto”, joka on Euroopan parlamentin Yhtyneen vasemmiston/Pohjoismaisen vihreän vasemmiston tiedotusaineisto, No. 5/2003. Siinä kerättiin nimiä kansanäänestyksen vaatimiseksi (”Me allekirjoittaneet vaadimme myös Suomessa kansanäänestyksen EU:n perustuslaista, joka on omaamme ylempi, jolla EU liittovaltioidaan ja jolla mahdollisesti luovutetaan Suomen sotilaallisesta liittoutumattomuudesta”).

⁴⁵⁶ Tarkemmin ks. *Turvassa EU:ssa – kaukana kavala maailma*, EVAn Suomi, EU ja maailma -asennetutkimus 2004, 63.

⁴⁵⁷ Ks. *Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta*, 103. Samoin *Jyräki* (2002a), 6–7 ja sama (2003), 112–113, 259–263. Ks. myös *Maija Setälän* Vieraskynä-kirjoitus ”Kansanäänestyksen käytön ongelmia voidaan ratkaista”, HS 24.3.2004.

5.2 EU:N PERUSTUSLAIN SUOMALAISELLE VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLE TUOMAT UUDET HAASTEET

5.2.1 Suomen perustuslakia muutettava?

Kun Suomesta tuli yhdessä Ruotsin ja Itävallan kanssa EU:n jäsen vuonna 1995, monista EU:n kasvukivuista (muun muassa etusijaperiaatteeseen liittyen) oli jo päästy eroon siihen mennessä, joten Suomen oli eräällä tavoin vanhoja jäsenmaita helpompi asettua jäseneksi monelta osin jo ”valmiiseen pöytään”. Tämä ei suinkaan merkitse sitä, että Suomen EU-jäsenyys olisi toteutunut täysin ongelmitta. Kriitikot olivat kuitenkin Suomessa selvästi vähemmistönä. Myös jäsenyyden valtiosääntöoikeudellisesta puolesta käytiin Suomessa kiivastakin keskustelua, eikä siinä yhteydessä esitettyjä asia-argumentteja ole mahdollista sivuuttaa kevyin perustein. Tähän keskusteluun en kuitenkaan enää tässä yhteydessä puutu sen tarkemmin.⁴⁵⁸ Kiinnitän huomiota ainoastaan eräisiin jäsenmaiden välisiin eroavuuksiin ja sen lisäksi vähän tarkemmin eräisiin suomalaisiin erikoisuuksiin.

Suomessa ennakkokontrolli EU:n perussopimusten muutosten perustuslainmukaisuuden osalta toimii eri tavoin kuin monissa muissa jäsenmaissa, vaikka myös esimerkiksi Ranskassa on viime vuosina tietoisesti pyritty parantamaan ennakkokontrollia. Kun muissa EU-maissa tulee lähtökohtaisesti muuttaa perustuslakia, jos perussopimusten muutokset olisivat sen kanssa ristiriidassa, niin sen sijaan Suomessa tuo ongelma on viime vuosin asti ollut ratkaistavissa poikkeuslain avulla. Poikkeuslain säätämisen yhteydessä on tullut aina selvittää kaikki perustuslainkohdat, joiden kanssa ristiriita on olemassa, joten valtiosääntöoikeudellinen analyysi on yleensä ollut varsin perusteellista. Uuden perustuslain voimaantulon jälkeen tilanne ei ole enää tältä osin yhtä selvä perustuslaissa poikkeuslain säätämiseksi asetettujen rajoitusten vuoksi.

Suomen uudessakaan perustuslaissa ei ole samanlaista säännöstä toimivallan siirtämisestä EU:lle tai kansainvälisille elimille ylipäätään – siihen sisältyvine sisällöllisine rajoituksineen – kuin on asianlaita monissa muissa jäsenmaissa. Mahdolliset integraatiolle asetettavat rajoitukset on uuden perustuslain aikana johdettu yleisemmästä kansainvälisistä suhteista koskevasta perustuslain määräyksestä, PeL 94.3 §:stä, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita, ja poikkeuslain säätämiseksi perustuslain 73.1 §:ssä asetetuista rajoista. Sen mukaan ainoastaan ns. rajattu poikkeus

⁴⁵⁸ Perusteellisena analyysinä siitä ks. *Jyränki* (1996), 20–72.

on enää sallittu.⁴⁵⁹ Mainittujen perustuslainkohtien on tulkittu liittyvän yhteen sitä kautta, että poikkeuslakia ei voida käyttää perustuslain 94.3 §:n syrjäyttämiseksi, jolloin ainoaksi mahdollisuudeksi ristiriitatilanteesta jää sen sanamuodon muuttaminen.⁴⁶⁰ Nämä molemmat perustuslainkohdat tuovat parhaiten esiin suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa viime aikoina tapahtuneen muutoksen merkittävyyden, ja ne tosiasiallisesti kytkevät Suomen perustuslain ja EU:n oikeuden yhteen aivan uudella tavalla. Kyseiset perustuslainkohdat olivatkin Suomessa vuosituhatosen vaihteessa toteutetun perustuslakiuudistuksen mukanaan tuomien suurimpien muutosten joukossa. Vaikka molemmat mainitut perustuslain säännökset ovat varsin yleisluonteisia eivätkä sanamuodon perusteella koske suinkaan yksinomaan EU:ta, oli molempien säännösten taustalla lainsäätämisvaiheessa selvästi ”kummittelemassa” juuri EU:n integraation mahdollinen syveneminen, jolle haluttiin asettaa jo etukäteen tietyt rajat.⁴⁶¹

EU:n perustuslain hyväksymisen myötä nousee Suomessa esille myös aikaisempaa konkreettisempia rajatun poikkeuksen ulottuvuutta koskevia kysymyksiä. Vielä uutta perustuslakia säädettäessä esille tuodut esimerkit tilanteista, jossa poikkeusta perustuslaista ei voida enää pitää rajattuna, olivat aika yleisluontoisia. Onkin vaikea sanoa, milloin konkreettinen raja tulisi käytännössä vastaan. Sellaisena tilanteena on tuotu esiin esimerkiksi EU:n yhteisen puolustuksen sisällyttäminen EU:n perustuslakiin; se vaatisi Suomessa perustuslain muutoksen.⁴⁶² Mielestäni teoreettisen pohdinnan arvoinen on myös se tilanne, että EU:n

⁴⁵⁹ Se, mitä rajatulla poikkeuksella tarkoitetaan, käy tarkemmin ilmi uutta perustuslakia koskevasta *PeVM:stä* 10/1998 vp. Samoin ks. *HE* 1/1998 vp., 124–125. Poikkeuslailla ei saada puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, esim. eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Ks. rajatusta poikkeuksesta tarkemmin myös *Jyräinki* (2003), 339–343.

⁴⁶⁰ *Jyrängin* (2000), 218, mielestä voitaisiin lähteä jopa siitä, että PeL 94.3 § on tuonut ensimmäisen ns. ehdottoman (= muuttamiskiellon alaisen) perustuslainkohdan Suomen valtiojärjestykseen.

⁴⁶¹ Ks. tästä esim. *Jyräinki* (2000), 217 ja sama (2002a), 7–9.

⁴⁶² Näin esim. *Sipponen* (2002), 38 (vrt. PeL 12 luku: Maanpuolustus). Erityiseksi ongelmalliseksi EU:n perustuslain valmistelussa osoittautui konventin perustuslakiehdotuksen I-40 artiklan 7 kohta (läheisempi yhteistyö keskinäisen puolustuksen alalla), ns. turvatakuut. Tuo säännös velvoittaa kaikkia jäsenmaita, myös Suomen kaltaisia liittoutumattomia jäsenmaita (laajentuneessa EU:ssa sellaisia on vain kuusi). Puheenjohtajavaltio-Italia ehdotti marraskuussa 2003, että turvatakuu tarkoittaisi sitä, että jokaisella jäsenvaltiolla on velvollisuus antaa kaikin käytettävissään olevin sotilaallisin ja muin keinoin apua hyökkäyksen kohteelle joutuneelle jäsenmaalle *automaattisesti*, ilman erillistä pyyntöä. Tätä Suomi ei voinut hyväksyä; ks. EU-ministerivaliokunnan kanta 27.11.2003 (vrt. puheenjohtajamaan ehdotus 25.11.2003: CIG 52/03, ADD 1, PRESID 10, liite 17). Lopulliseen perustuslakiin tuo säännös otettiin siinä muodossa (I-41.7 artikla), että jos jokin jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan alueellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissä keinoin YK:n peruskirjan 51 artiklan määräysten mukaisesti. Tämä ei kuitenkaan vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen. Tämän pohjana oli Italian jättämä uusi ehdotus, 9.12.2003 (CIG 60/03, ADD 1, PRESID 14, liite 22), jonka sisältöön puolestaan oli ollut vaikuttamassa myös Suomen ja muiden liittoutumattomien jäsenmaiden 4.12.2003 tekemä ehdotus.

jäsenyydestä ei olisikaan enää mahdollista erota. Olisiko silloin ylitetty sallittu raja? Suomen ulkoinen suvereenisuus ei enää olisi yhtä selvä, kuin se tänä päivänä on, kun voidaan lähteä siitä, että maamme on käyttänyt suvereenisuuttaan liittymällä EU:n jäseneksi, ja se voi käyttää sitä myös EU:sta eroamiseen. Jos eroaminen ei olisi mahdollista, ei Suomella olisi enää mahdollisuutta käyttää suvereenisuuttaan tuolta osin. EU:n perustuslaissa tosin vahvistetaan nimenomaisesti eroamisoikeus; jäsenvaltio voi päättää erota Euroopan unionista valtiosääntönsä mukaisesti⁴⁶³, joten käytännön merkitystä ei tuollaisella pohdinnalla enää ole. Samoin Suomen perustuslain sallima raja olisi mielestäni ylitetty, jos EU:lle hyväksyttävän perustuslain muuttamiseen ei enää tarvittaisi kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyntää.⁴⁶⁴

HVK:n käynnistyttyä Suomessa alettiin usealla taholla pohtia EU:n perustuslain mahdollisesti aikaansaamia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Käsitellessään valtioneuvoston selontekoa konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitustenväliseen konferenssiin (*PeVL 7/2003 vp.*) perustuslakivaliokunta kritisoi selontekoa siitä, että siinä ei yritettykään arvioida perustuslaillisen sopimuksen merkitystä Suomen perustuslakien kannalta. Valiokunnan mielestä Suomessa olisi aiheellista ottaa jo HVK:n aikana selvittäväksi ”perustuslaillisen sopimuksen valtiosääntöisiä kysymyksiä unohtamatta tällöin PeL 73 §:n 1 momenttiin sisältyvää uutta ’rajattu poikkeus’ -edellytystä”. Tällaista arviointia suoritettaessa voidaan liikkeelle lähteä liikkeelle perustuslakivaliokunnan aiemmin Nizzan sopimuksen yhteydessä (*PeVL 38/2001 vp.*) omaksumasta kannasta, jonka mukaan uusien toimivaltuuksien antaminen unionin toimielimille on asia, joka lähtökohtaisesti koskee perustuslain täysivaltaisuusjärjestelyjä. Unionin tehtäväkentän vähäinen, tarkistusluonteinen kehittäminen esimerkiksi unionilla jo ole-

Jos Italian ensiksi mainittu ehdotus olisi tullut hyväksytyksi sellaisenaan, se olisi saattanut aikaansaada Suomessa monenlaisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Perustuslaillista sopimusta voimaansaattaessa Suomessa joudutaan joka tapauksessa pohtimaan, onko EU:n puolustusta koskevissa uudistuksissa kyse uudesta toimivallan siirrosta. Jos niin on asianlaita, tarvitaan sopimuksen voimaansaattamiseen tuolta osin supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Tosin tuoltakaan osin ei enää tyhjistä lähdetä (EU:n yhteisen puolustuspolitiikan tähänastisesta kehityksestä ks. lyhyesti *Rosas*, *Ulkopolitiikka* 3–4/03, 40–44). Uudistus ei ilmeisesti mahtuisi enää ns. rajatun poikkeuksen alaan, jos yksilön velvollisuuksia laajennettaisiin sillä tavoin, että kyse ei ole enää pelkästään ”isänmaan puolustusvelvollisuudesta”, mistä PeL 127.1 §:ssä lähdetään. Siitä ei kuitenkaan ilmeisesti ole nyt kyse, vaan Suomi joutunee em. uudistusten johdosta lähivuosina perustamaan ammattisotilaista muodostuvan nopean toiminnan joukon. Yleisemmin Suomen perustuslain maanpuolustusta koskevan 12 luvun tulkinnasta ks. *Jyräki* (2000), 218–225 ja *Saraviita* (2000), 579–586.

⁴⁶³ Yksittäisessä jäsenvaltiossa tuohon prosessiin voi kuulua myös kansanäänestys. Myös Suomessa neuvoa-antava kansanäänestys voitaisiin järjestää tuossa tilanteessa.

⁴⁶⁴ Ks. myös *Jääskinen* (2001), 138, jonka mukaan ”unionin valtiollinen perustuslaki” on mahdollista hyväksyä Suomessa vain maan omaa perustuslakia muuttamalla.

vien toimivaltuuksien pohjalta saattaa kuitenkin valiokunnan mielestä olla sopu-
soinnussa perustuslain täysivaltaisuussäntelyn kanssa.

Konventin perustuslakiehdotuksen osalta huomiota on Suomessa kiinnitetty esimerkiksi siihen, että rikosoikeuden alaan kuuluvaa lainsäädäntövaltaa luovutetaan EU:lle aikaisempaa enemmän ja – kuten *VNS:ssa 2/2003 vp.* todetaan – ilman, että unionille luovutettava toimivalta olisi määritelty riittävän tarkkarajaisesti.⁴⁶⁵ HVK:ssa noihin säännöksiin (III-171–172 artiklat) tuli kuitenkin melko suuria muutoksia (vrt. perustuslain III-270 ja 271 artiklat). Lisäksi konventti ehdotti uuden Euroopan syyttäjävirston perustamista, mikä ehdotus ei tosin siinä vaiheessa saanut Suomen valtioneuvoston tukea taakseen.⁴⁶⁶ Koska tässä ei enää ole kyse mistään tarkistusluonteisesta kehittämisestä, edellyttää EU:n perustuslaillisen voimaansaattaminen Suomessa tuolta osin perustuslakivaliokunnan mielestä supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.⁴⁶⁷ Tuskin noilta osin kuitenkaan on kyse siitä, että Suomen perustuslain ns. rajatulle poikkeukselle asettamat edellytykset eivät enää täytyisi. Tilannetta täytyy tietenkin tarkastella kokonaisuutena, vaikka perustuslakivaliokunta uutta perustuslakia säädettäessä (*PeVM 10/1998 vp.*, s. 22) korostikin, että ”rajatulla poikkeuksella ei ilmaista jonkin lakiehdotuksen perustuslaista poikkeavien säännösten määrää”.

Lisäksi huomiota on kiinnitetty määräenemmistöpäätöksenteon lisääntymiseen monessa asiassa EU:n perustuslain myötä, ei kuitenkaan aivan niin monessa asiassa, kuin konventti oli esittänyt. Perustuslakivaliokunta lähti Nizzan sopimuksen kohdalla (*PeVL 38/2001 vp.*) siitä, että arvioitaessa, mikä merkitys valtiosääntöoikeuden näkökulmasta on sillä, että päätöksenteon yksimielisyysvaatimus korvataan määräenemmistöpäätöksellä lukuisissa perussopimusartikloissa, huomiota on kiinnitettävä myös siihen, millaisista sopimusmääräyksistä kussa-

⁴⁶⁵ Kuten *Jyränki* (2003), 341, korostaa, myös kansainvälisiä velvoitteita voimaansaattavia poikkeuslakeja koskee vaatimus poikkeuslain alan asiallisesta täsmentämisestä.

⁴⁶⁶ Myöhemmin puheenjohtajavaltio-Italia ehdotti sellaista selvennystä, että Euroopan syyttäjävirston toimeksianto koskee vain unionin taloudellisia etuja vahingoittavia petoksia. Ks. CIG 52/03, ADD 1, PRESID 10, liite 15 (25.11.2003). Suomi ilmoitti tämän johdosta, että se ei kannata syyttäjävirston perustamista, mutta oikeusperusta noin rajattuna osana lopullista neuvotteluratkaisua on Suomen hyväksyttävissä (EU-ministerivaliokunta, 27.11.2003). Ks. Irlannin ehdotus, CIG 81/04, PRESID 23, 16.6.2004, jonka pohjalta syyttäjävirstoa koskeva III-274 artikla tuli lopulta hyväksytyksi. III-274.1 artiklassa lähdetään siitä, että syyttäjävirston toimeksianto koskee vain unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia. Virston perustamisesta päättää neuvosto yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. III-274.4 artiklassa todetaan lisäksi mm., että Eurooppa-neuvosto voi tehdä samaan aikaan tai myöhemmin eurooppapäätöksen, jolla muutetaan 1 kohtaa syyttäjävirston toimivaltuuksien laajentamiseksi koskemaan rajat ylittävää vakavaa rikollisuutta. Eurooppa-neuvosto tekee päätöksen yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan ja komissiota kuultuaan.

⁴⁶⁷ Kuten *PeVL:ssa 7/2003 vp.*, 5, todettiin, ”syyttämistoimivallan uskominen merkittävässä määrin muulle kuin kansalliselle syyttäjävirstonmaiselle voisi lisäksi olla perustuslain näkökulmasta merkityksellistä valtion täysivaltaisuuden kannalta.”

kin tapauksessa on kyse ja millainen on niiden asiallinen soveltamisala (ks. myös *PeVL 10/1998 vp.*).⁴⁶⁸ EU:n perustuslain osalta kritiikki on kohdistunut erityisesti siihen, että konventin perustuslakiehdotukseen sisältyi valtuutuslausekkeitä, joiden nojalla joitakin sopimusmääräyksiä voidaan muuttaa tai tarkentaa Eurooppa-neuvoston päätöksellä ilman kansallisia ratifiointimenettelyjä. Yksimielisellä Eurooppa-neuvostolla olisi perustuslakiehdotuksen I-24 artiklan 4 kohdan mukaan mahdollisuus päättää eurooppapäätöksellä, että ministerineuvostossa III osan mukaisesti sovellettavasta yksimielisestä päätöksenteosta siirrytään tietyllä alalla määränemistöpäätöksentekoon. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että aiemmin Nizzan sopimuksen yhteydessä se arvioi perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta ongelmattomaksi vastaavanlaiset lausekkeet, joiden mukaan päätöksentekomenettelyä oli mahdollista muuttaa neuvoston yksimielisellä päätöksellä. Valiokunta piti silloin merkittävänä, että neuvoston valtuudet koskivat yleensä tarkasti ja yksityiskohtaisesti määriteltyjä asioita, jotka puolestaan kohdistuivat toimielimiin tai niiden välisiin suhteisiin ja että valtuuksin ei voitu laajentaa yhteisön toimivaltaa. Neuvoston päätösvalta ei ulottunut perustamissopimukseen perusluonteeseen tai -tavoitteisiin, vaan rajoittui sen silloisiin puitteisiin. Nizzan sopimuksessa tarkoitettuun tilanteeseen verrattuna EU:n perustuslaillisen sopimuksen yhteydessä huomionarvoista valiokunnan mielestä oli se, että konventin perustuslakiehdotuksen I-24 artiklan 4 kohdan valtuutuslausekkeet olivat sitä vastoin alaltaan aivan yleisiä, kaiken kattavia.⁴⁶⁹

Suomen hallitus piti HVK:ssa ensisijaisena vaihtoehtona tuollaisten yleisten valtuutuslausekkeiden poistamista. Perusteluna oli huoli kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta.⁴⁷⁰

Hyväksyttyyn perustuslakiin ei tuollaisia säännöksiä sellaisenaan hyväksytty, vaan HVK:n hyväksymässä uudessa IV-444 artiklassa säädetään paljon rajoitetummasta mahdollisuudesta siirtyä yksimielisyydestä määränemistöpäätöksiin. Em. artiklan 1. kohdan mukaan silloin, kun perustuslain III osassa määrätään, että neuvosto tekee ratkaisunsa tietyllä alalla tai tietyssä tapauksessa yksimielisesti, Eurooppa-neuvosto voi tehdä eurooppapäätöksen, jonka mukaan neuvosto voi tehdä ratkaisunsa määränemistöllä tällä alalla tai tässä tapauksessa. Tätä kohtaa ei kuitenkaan sovelleta päätöksiin, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla. Saman artiklan 3. kohdan mukaan Eurooppa-

⁴⁶⁸ Määränemistövaatimuksesta luopumisen aikaansaamista ongelmista valtiosuvereenisuudelle ks. myös *Jyräki* (2003), 200–201.

⁴⁶⁹ Noin *PeVL7/2003 vp.*, 4–5 ja ks. myös *UaVM 4/2003 vp.*, 7.

⁴⁷⁰ Ks. Suomen kommentit unionin sopimusten tarkistamisesta koskevaan asiakirjaan CIG 46/03, PRESID 9, hyväksytty EU-ministerivaliokunnassa 14.11.2003. Vrt. puheenjohtajavaltio-Italian ehdotus CIG 52/03, PRESID 10, ADD 1, liite 30 (25.11.2003), jossa lähdettiin yhä em. ”yleinen siirtymäväylä” -lausekkeesta. Lauseketta voitaisiin kuitenkin käyttää ainoastaan sillä edellytyksellä, ettei X määrä kansallisia parlamenteja vastusta sitä tietyn ajan kuluessa.

neuvoston tuollainen aloite annetaan tiedoksi jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille. Jos kansallinen parlamentti ilmoittaa kuuden kuukauden kuluessa aloitteen tiedoksiantamisesta vastustavansa aloitetta, 1 kohdassa tarkoitettu eurooppapääöstä ei tehdä. Jos aloitetta ei vastusteta, Eurooppa-neuvosto voi tehdä mainitun päätöksen. Tuollaisia eurooppapääöksiä tehdessään Eurooppa-neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin kaikkien jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän.⁴⁷¹ Tässä vahvistetaan selvästi kansallisten parlamenttien asemaa; yhdenkin jäsenmaan parlamentti voi estää tuollaisen muutoksen.

Jos HVK:ssa todella olisi päädytty tuolta osin konventin ehdottamaan lopputulokseen, olisi siinä ollut kyse periaatteelliselta kannalta erittäin suuresta muutoksesta. Näiltä osin unionin *pouvoir constituant* olisi siirretty Eurooppa-neuvostolle, ja jäsenvaltioiden suvereenisuus olisi syrjäytetty ilman niiden parlamenttien suostumusta.⁴⁷² Olisi jouduttu pohtimaan, olisiko tuollaista muutosta merkitsevän perustuslaillisen sopimuksen voimaansaattamisesta Suomessa enää voitu päättää poikkeuslailla? Mielestäni se olisi asian periaatteellisen merkittävyyden kannalta ja eduskunnan sivuuttamisen vuoksi ollut varsin kyseenalaista.⁴⁷³

Jos EU:n perustuslain suhteen joltain osin päädytään Suomessa sellaiseen lopputulokseen, että enää ei kaikilta osin ole kyse perustuslain 73.1 §:n sallimisista rajatuista poikkeuksista, joudutaan Suomen perustuslakia muuttamaan, jos Suomi aikoo sopimuksen ratifioida. Ensi vaikutelmani tosin on, että tuollaisessa tilanteessa ei nyt kuitenkaan oltaisi. Jos konventin ehdotus olisi toteutunut sellaisenaan, tilanne saattaisi olla toinen. Ainakin eduskunnan pääsihteeri *Seppo Tiitinen* on – tosin ennen kuin HVK:n lopputulos oli selvä – ehdottanut Suomen perustuslain muuttamista EU:n perustuslain voimaansaattamisen yhteydessä.⁴⁷⁴ Hän ei kuitenkaan ole täsmentänyt, miten perustuslakia tulisi muuttaa. Hän on todennut ainoastaan, että tuossa yhteydessä joudutaan pohtimaan sitäkin, pitäisikö omaan perustuslakiimme kirjata Suomen asema Euroopan unionin jäsenenä.

⁴⁷¹ Ks. puheenjohtajavaltio-Irlannin ehdotus CIG 81/04, PRESID 23, 16.6.2004, jonka pohjalta ko. artikla hyväksyttiin HVK:ssa.

⁴⁷² Tähän kiinnitti huomiota perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossaan myös *Jyränki* (10.10.2003). Ks. myös *UaVM* 4/2003 vp., 9.

⁴⁷³ Vrt. pääministeri *Vanhasen* haastattelu, HS 1.11.2003. Hänen mukaansa Suomessa saatetaan joutua harkitsemaan kansanäänestystä uudesta EU:n perustuslaista, jos sopimuksessa annetaan EU:n huippukokoukselle valtuuksia ilman eduskunnan suostumusta päättää muutoksista itse perustuslailliseen sopimukseen.

⁴⁷⁴ Ks. hänen haastattelunsa, Kainuun Sanomat, 28.10.2003. Hänen mukaan vuoden 2007 eduskuntavaalit voisivat toimia eräänlaisena kansanäänestyksenä, jos noudatetaan normaalia perustuslain muuttamismenettelyä, eli toimitaan siten, että nykyinen eduskunta hyväksyy perustuslain muutokset yksinkertaisella enemmistöllä ja vuoden 2007 vaalien jälkeen kokoontuva eduskunta hyväksyy ne toistamiseen 2/3:n enemmistöllä.

Tiitisen mukaan ”perustuslakiamme eniten koettelee EU:n toimivallan laajeneminen ja määräenemmistöpäätösten lisääntyminen uusille aloille”. Hän epäilee – tuomatta kuitenkaan konkreettisia esimerkkejä esille – että ne eivät enää ainaakaan kaikilta osin mahdu Suomen perustuslain salliman poikkeuslain alaan. Myös oikeusministeri *Koskinen* on tuonut esiin ajatuksen, että EU:n ja Suomen toimivaltasuhteista tulisi olla perustuslaissamme nykyistä selvemmat säännökset. Hänkään ei ole täsmentänyt sen tarkemmin, millaisia perustuslain muutoksia hän tarkoittaa.⁴⁷⁵

Mielestäni meillä voitaisiin pohtia, tulisiko Suomen perustuslakiin lisättävän toimivallan siirtämistä EU:lle koskevan perustuslainsäännöksen olla paljolti samansisältöinen kuin Ruotsin perustuslain vastaava säännös on (uusittu RF 10:5).⁴⁷⁶ Siellä toimivallan siirtämiselle EU:lle asetetaan perustuslaissa sisällöllisiä rajoituksia (so. perustuslain määräysten valtiovallan perusteista tulee säilyä muuttumattomina, ja perusoikeuksien suojan EU:ssa tulee vastata Ruotsin omaa tasoa), ja toimivallan siirtämiseen tarvitaan vähintään kolmen neljäsosan enemmistö valtiopäivillä. Jos tuohon päädytään, vastaisuudessa joka kerta EU:n perussopimuksia uudistettaessa jouduttaisiin pohtimaan erikseen, millainen määräenemmistö kulloinkin tarvitaan. Miten tämä eroaa käytännössä Suomen nykytilanteesta? Perustuslain 73.1 §:n maininta siitä, että perustuslaista on mahdollista säätää vain ns. rajattuja poikkeuksia, yhdessä PeL 93.4 §:n kansanvaltaisuusvaatimuksen kanssa, merkitsee mielestäni käytännössä paljolti samaa kuin em. kaltaisen Ruotsin perustuslain säännös. Suomen uutta perustuslakia valmisteltaessa todettiinkin avoimesti, että tuollaista säännöstä toimivallan siirrosta ei meillä tarvita sen takia, että Suomen perustuslaki mahdollistaa poikkeuslain säätämisen niissä tilanteissa, joissa muissa maissa tulee sovellettaviksi perustuslain toimivallan siirtoa koskevat säännökset (*PeVM 10/1998 vp.*, 6).⁴⁷⁷ Ruotsin mallin

⁴⁷⁵ Ks. ministeri *Koskisen* kolumni ”Olennaisesti vai alituisesti?”, Turun Sanomat, 28.10.2003.

⁴⁷⁶ Erikseen olisi päätettävä, koskeeko perustuslakiin otettava toimivallan siirtoa koskeva säännös yleisesti kansainvälisiä järjestöjä vai mainitaanko siinä Euroopan unioni nimenomaisesti. Jyrängin mukaan nykyinen rajatun poikkeuksen vaatimus tulee hyvin lähelle Tanskan perustuslain määräystä siitä, että suvereenisuusoikeuksia saa siirtää kansainvälisille järjestöille ”lailla tarkemmin määrättyssä laajuudessa”. Noin *Jyräki* (2003), 341. *Matti Wuori* on puolestaan ehdottanut, että Suomen perustuslakiin otettaisiin EU:lle tapahtuvan toimivallan siirron rajoista Saksan perustuslain 23 artiklaa vastaava säännös. Ks. hänen kirjoituksensa ”EU:n perustuslaista järjestettävä kansanäänestys”, *Lakimiesuutiset* 6/2003, 10–11.

⁴⁷⁷ Suomessa ei em. ehdotusta pohdittaessa ilmeisesti edetty niin pitkälle, että olisi mietitty, miten suuri määräenemmistö toimivallan siirtoon olisi tarvittu. Ks. *Perustuslaki 2000* -työryhmän mietintö, 87–89, 171 ja -komiteamietintö, 25, 46–49, 130–136. Ks. myös *PeVM 10/1998 vp.*, 6–7 ja *UaVL 6/1998 vp.*, 65–66 (esille Ruotsin malli). Perustuslakivaliokunta korosti tuossa yhteydessä (s. 6), että ”jo EU-jäsenyyden mainitseminen valtiojärjestyksen perusteiden yhteydessä saattaisi ajan oloon vaikuttaa tulkintakäsityksiin perustuslain suhtautumisesta esimerkiksi edelleen syven-

mukaista uudistusta voidaan kuitenkin perusteella asian periaatteellisella puolella: Suomen EU-jäsenyys ei olisi valtiosääntöoikeuden näkökulmasta asiaa tarkasteltaessa enää pelkästään poikkeuslain varassa, ja jo perustuslain tekstistä voitaisiin päätellä Suomen olevan EU:n jäsen ja ylipäättään saataisiin nykyistä täydellisempi kuva vallankäytön muodoista. Lisäksi toimivallan siirtämistä koskevan säännöksen ottaminen perustuslakiin vastaisi paremmin Suomen uuden perustuslain tosiasiaa ilmaisemaa aikaisempaa modernimpaa suvereenisuuskäsitystä. Kansainvälisessä vertailussa Suomen valtiosääntöjärjestelmästä tulisi näin ymmärrettävämpi myös muiden maiden edustajille. Vaikka perustuslakiin tuollainen toimivallan siirtoa koskeva säännös otettaisiinkin, ei se vaatisi muutoksia poikkeuslakien säätämisen mahdollistavaan PeL 73.1 §:ään. Viimeksi mainitun käytännön merkitys jäisi vaan sen jälkeen aikaisempaa vähäisemmäksi.

5.2.2 Ei paluuta entiseen

Kaiken kaikkiaan Euroopan integraatio on vaikuttanut Suomessa huomattavasti voimakkaammin koko valtiosääntöoikeudelliseen järjestelmään kuin etukäteen osattiin edes kuvitella.⁴⁷⁸ Toisaalta integraatio on edennyt siinä määrin asteittain, että etukäteen on ollut mahdotonta aavistaa, mitä tuleman pitää. Enää ei kansallista valtiosääntöoikeutta alkuperäisessä merkityksessä edes ole olemassa, vaan Euroopan integraatio on ollut omiaan lähentämään eri maiden valtiosääntöjärjestelmiäkin, kuten olen edellä osoittanut. Tietenkin Ruotsi on yhä kuningaskunta ja Suomi vastaavasti tasavalta, mutta tämä ero ei ole enää niin ratkaiseva kuin joskus aiemmin. Sen sijaan on entistä enemmän sellaisia kysymyksiä, joissa suomalaista valtiosääntötutkijaa kiinnostaa esillä olevan teeman käsittely myös ruotsalaisessa tutkimuksessa (esim. suvereenisuuden käsite, vallanjako-oppi, demokratian toteutuminen jne.). Kyse ei ole pelkästään oikeusvertailevasta tiedonintressistä, vaan esimerkiksi juuri Ruotsin järjestelmästä saatavan tiedon avulla pystytään hahmottamaan yleisemmin myös koko eurooppalaisen järjestelmän toimivuutta, kansallisvaltion valtiosääntöjärjestelmän jonkinasteista vaikeutta sopeutua EU-aikaan.⁴⁷⁹ Kyse ei ole pelkästään oikeusjärjestyksen sisäisistä on-

tyvään integraatioon.” Ks. kuitenkin *Perustuslaki 2000* -komitean 9.12.1996 julkistama luonnos uudeksi Hallitusmuodoksi, sen 96 § (Toimivallan siirtäminen kansainvälisille järjestöille). Siinä lähdettiin toimivallan siirroissa 2/3:n enemmistöstä; vain vähäisenä täysivaltaisuuden rajoituksena pidettävästä toimivallan siirrosta voitaisiin kuitenkin päättää äänten enemmistöllä. Ks. tarkemmin ehdotetusta 96 §:stä myös edellä s. 337.

⁴⁷⁸ Rosasin (2003), 116, mukaan EU on Suomen uudessa perustuslaissa nähty ”ulkoisena” tekijänä, osana suhteita kolmansiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin siitä huolimatta, että EU on hyvinkin ”sisällä” Suomessa. Hänen mielestään ”ei voi välttyä vaikutelmalta, että EU:n osalta uusi perustuslaki ei tunnusta olemassa olevia realiteetteja”.

⁴⁷⁹ En tiedä, missä määrin suomalaisessa lainvalmistelussa seurattiin ruotsalaista valtiosääntökeskustelua, mutta näyttää siltä, että Suomessa kävi aivan samoin kuin Ruotsissa, jossa myös luovut-

gelmistä, vaan usein myös siitä, että sen on pystyttävä vastaamaan myös poliittisiin haasteisiin.

Suomen osalta tuollainen kehityssuunta tarkoittaa entistä selvemmin sitä, että valtiosääntöoikeus oikeudenalana on todellisessa murrosvaiheessa. Kyse ei ole enää pelkästään siitä, täytyykö Suomen perustuslakia muuttaa EU:n kehityksen myötä. Käynnissä oleva muutos koskee pikemminkin yleisiä oppeja, joiden kanalta ei ole merkitystä pelkästään sillä, mitä perustuslain teksti jostain asiasta sanoo. Muun muassa tutkijat tämä uusi tilanne asettaa mielenkiintoiseen tilanteeseen. Enää ei tutkijan ammattitaito voi rajoittua siihen, että hän hallitsee eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön ja harjoittaa siltä pohjalta oikeusdogmaattista tutkimusta. Nyt olisi tunnettava laajalti myös muiden maiden valtiosääntöoikeudellista tutkimusta, samoin kuin Euroopan unionia koskevaa monitieteistä tutkimusta.⁴⁸⁰ Suomalainen valtiosääntöoikeudellinen tutkimus on kuitenkin yhä hyvin kansallista. Tämä näkyy muun muassa siinä, että jopa 2000-luvulla ilmestyneitten valtiosääntöoikeudellisten väitöskirjojen lähdeluettelot koostuvat voittopuolisesti kotimaisesta kirjallisuudesta.⁴⁸¹ Samalla yhteys valtio-oppiin ja muihin yhteiskuntatieteisiin on hävinnyt lähes kokonaan. Tuossa suhteessa on siten menty kauas taaksepäin *Paavo Kastarin* aikoihin verrattuna. Esimerkiksi Kastarin vuonna 1969 ilmestynyttä kirjaa ”Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet” ei missään nimessä voida luonnehtia yksinomaan valtiosääntöoikeudelliseksi, vaan kirjalla on selvä yhteys tuon ajan yhteiskuntatieteelliseen keskusteluun.

Valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen rajoista on tosin keskusteltu jo pitkään: missä määrin perinteisen valtiosääntöoikeuden avulla pystytään paneutumaan poliittiseen järjestelmään sen kaikessa laajuudessa. Osin tässä on kyse jo pitkään esillä olleista asioista: esimerkiksi puolueiden asemasta valtiosääntöoikeuden kentällä. Puhtaasti juridiikan näkökulmasta katsottuna puolueilla ei ole vielääkään kovin suurta roolia Suomen valtiosääntöjärjestelmässä. Perustuslaissa niiden asema tunnustetaan kuitenkin vaalijärjestelyissä (PeL 25 §: ehdokasasettelu), mitä kautta niiden toiminta tulee olennaiseksi osaksi valtiollista järjestelmää. Myös EU:n järjestelmässä poliittisten puolueiden asema vahvistuu koko ajan, vaikka EU:n perustuslaissa puolueet ovat esillä varsin vähän. Tällä viittaan siihen, että europuolueille maksetaan nykyään puoluetukea unionin budjetista

tiin ottamasta perustuslakiin nimenomaista mainintaa EY:n oikeuden etusijasta, koska se ei olisi saanut poliittisella taholla riittävää kannatusta. Ruotsissa EU-jäsenyyttä valmistellut komitea ehdotti etusijasta nimenomaista mainintaa perustuslakiin, mutta siitä luovuttiin ankarana kritiikin vuoksi. Ks. tarkemmin *Nergelius* (1998), 165–166. Ks. myös *SOU 1993:14*.

⁴⁸⁰ Sen tarpeellisuutta korostaa myös *Tiilikainen*, Tieteessä tapahtuu 5/2003, 5–7.

⁴⁸¹ Poikkeuksen tästä muodostavat selkeästi vain oikeusvertailevaa metodia noudattaen kirjoitetut väitöskirjat (mm. *Hautamäki*), ja vähän vanhemman kirjallisuuden joukossa poikkeuksen muodostavat vain kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia käsittelevät kirjat (mm. *Scheinin*).

samaan tapaan, kuin Suomessakin puoluelain perusteella tehdään. Lisäksi puolueiden asema vahvistuu sitä kautta, että Euroopan parlamentin asema lainsäädäntöelimenä vahvistuu uuden perustuslain myötä. Samoin parlamentin ja samalla puolueiden asema komission puheenjohtajan valinnassa vahvistuu.⁴⁸²

Toki Suomessa on Kastarin jälkeenkin tehty kaipaamaani laaja-alaista, myös muuttuvan yhteiskunnan asettamat vaatimukset huomioon ottavaa valtiosääntötutkimusta, mutta sitä ovat tehneet lähinnä varttuneet tutkijat, muun muassa *Kauko Sipponen*. Ennen EU-aikaa ilmestyneestä tutkimuksesta on tässä yhteydessä syytä nostaa esille *Antero Jyrängin* kirja ”Lakien laki” vuodelta 1989, joka on kansallisvaltioajan perustuslakihistoria ja sellaisenaan kunnioitettava tutkimus. Kirjan ilmestymisen jälkeen valtiosääntöoikeus on kuitenkin kokenut niin suuria muutoksia, itse asiassa ehkä suurempia kuin kertaakaan Suomen itsenäistymisen jälkeen,⁴⁸³ että tarvitaan jo uusia ”eväitä” myös tutkimuksen tekoon. Nyt on tärkeää pohtia esimerkiksi demokratian toteutumista nyky-yhteiskunnassa. Tarkastelun kohteena on tällöin oltava paitsi Suomen sisäinen päätöksentekomenettely, myös EU:n tasoinen päätöksenteko, itse asiassa molemmat yhdessä. Ei juuri vie tutkimusta eteenpäin, jos vain todetaan, että demokratia voi lähtökohdaisesti toteutua ainoastaan kansallisvaltion puitteissa. Silloin yliarvioidaan kansallisvaltiota ja demokratian toimivuutta sen puitteissa ja vastaavasti aliarvioidaan EU:ta ja sen toimintatapoja.

Usein lähdetään itsestään selvästi siitä, että kansallisvaltiolliset toimintatavat tulee voida siirtää sellaisenaan EU:hun, ja uudessa ympäristössä niiden oletetaan toimivan samalla tavoin kuin siinä ympäristössä, mistä ne lainattu.⁴⁸⁴ Ongelmia syntyy silloin, jos tällaisen vertailun perusteella tehdään suoraviivaisia johtopäätöksiä esimerkiksi siitä, miten perustuslain 94.3 §:n Suomea sitoville kansainvälisille velvoitteille asettama vaatimus, että ne eivät saa vaarantaa kansanvaltaisia perusteita, toteutuu EU:n osalta. Kansallista tasoa ja EU:n tasoa arvioidaan silloin paljolti erillään, ikään kuin niiden välillä ei yhtymäkohtia olisikaan.⁴⁸⁵ Mie-

⁴⁸² Muutosta ennakoi *Tapio Raunio* Vieraskynä-kirjoituksessa ”Euro puolueiden asema vahvistuu unionissa”, HS 9.4.2004.

⁴⁸³ Enkä tällä tarkoita ensi sijassa uuden perustuslain voimaantuloa vuonna 2000. Ko. kirjan lopussa (s. 542–545) *Jyräni* jo eräällä tavalla ennakoi kansainvälistymisen ja etenkin Euroopan integraation aikaansaamaa muutosta, muttei ehkä arvannut miten suuresta muutoksesta on kyse.

⁴⁸⁴ Vrt. *Weiler & Wind*, jossa paljolti kyseenalaistetaan tuollainen näkökulma.

⁴⁸⁵ *Jyrängin* (2002a), 9, mielestä ”ylikansallinen demokratia saattaa olla Euroopassa vain haave ja harhakuva”. Vrt. *Pekonen* (2000), 28–34. Hän tuo esille erilaisia käsityksiä siitä, miten demokratiaa tulisi kehittää EU:ssa. On esim. esitetty, että pienten valtioiden intressinä olettaisi olevan puolustaa traditionaalista republikanistista uskoa neuvottelujen tärkeyteen demokratiassa ja siihen sisältyvä yksimielisyyden tavoite. Samoin on katsottu, että Euroopan unionin demokratia toteutuu paremmin, kun unionia kehitetään nykyiseltä pohjalta, jossa äänestäjistä ja valituista edustajista riippumaton asiantuntemus on arvossaan ja jossa demokratian kriteereinä ovat toiminnan lain- ja sääntöjenmukaisuus ja toisaalta noudatetun politiikan sisällöllinen hyvyys ja perusteltavuus. Vain suurissa ja periaatteellisissa kysymyksissä poliittinen vastuunalaisuus tulee kuvaan mukaan. Käy-

lestäni tuonkaltainen tarkastelu ei enää tänä päivänä riitä valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen lähtökohdaksi. EU:ta ei voida enää tarkastella yksinomaan Suomen valtiosääntöisen järjestelmän rajoituksena, vaan EU tulisi nähdä pikemminkin sitä eri tavoin täydentäväksi tekijäksi. Tässä on kyse paitsi realismista, myös valtiosääntöoikeudellisen ajattelutavan kehittämisestä. Viimeksi mainittu on mielestäni valtiosääntötutkijoiden ensisijainen tehtävä tilanteessa, jossa ei ole ensisijaisesti heidän asiansa ottaa kantaa siihen, mihin suuntaan EU:ta on kehitettävä, tai ylipäätään siihen, onko Suomen pysyttävä EU:n jäsenenä.

5.2.3 Oikeusvertailu avuksi näkökulman laajentamiseksi

Toisaalta on syytä korostaa, että monissa jäsenmaissa (muun muassa Saksassa ja Ranskassa) perussopimusten muutokset – etenkin Maastrichtin sopimus – ovat tähänkin mennessä vaatineet muutoksia perustuslakiin. Suomalainen poikkeuslakijärjestelmä on tähän asti eräällä tavoin ”suojannut” Suomea perustuslain muuttamistarpeelta, mutta uuden perustuslain poikkeuslain säätämiselle mukanaan tuomien rajoitusten myötä ollaan entistä enemmän samassa tilanteessa muiden jäsenmaiden kanssa. Suomen perustuslakia voidaan joutua muuttamaan jo lähivuosina. Periaatteessa perustuslain muuttaminen vaatii PeL 73 §:n mukaan ”kansan kuulemistä”, joten sitä voidaan eräällä tavalla pitää demokraattisempaan menettelyynä kuin perustuslain kanssa ristiriidassa olevien kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisessa noudatettua ns. supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä (PeL 95.2 §). Viimeksi mainittua menettelyä käyttäen myös Suomen EU-jäsenyyssopimus – samoin kuin osa myöhemmistä sopimusmuutoksista – saatettiin valtiosisäisesti voimaan. Legitiimiyden varmistamiseksi EU-jäsenyydestä järjestettiin kuitenkin perustuslain sallima neuvoa-antava kansanäänestys.⁴⁸⁶

EU:n uuden perustuslain (perustuslaillisen sopimuksen) voimaansaattaminen jäsenvaltioissa ei siten missään tapauksessa ole mikään tekninen kysymys, vaikka se ilmeisesti tulee Suomessa hyväksytyksi siitä riippumatta, millaista säätämisyjärjestystä sopimusta valtiosisäisesti voimaansaatettaessa käytetään, ja

tännössä EU ei kuitenkaan toimi noin ihanteellisesti. Vaikka yksimielisyyden saavuttaminen neuvottelujen kautta on kaunis ihanne, käytännössä se ei välttämättä toimi yhtä ihanteellisesti. Todellisuudessa valtiot eivät ole tasa-arvoisia, vaan suuret jäsenmaat päättävät asioista keskenään, eikä pienillä ole muuta mahdollisuutta kuin hyväksyä päätökset. Vaikka ne juridisesti voivat estää päätöksenteon, käytännössä niillä ei siihen ole varaa. Ks. esim. HS 20.12.2000: ”Nizzan huippukoukous epäsope oli luultua suurempi ja syvempi. Kokousmuistiinpanot kertovat isojen maiden kovista otteista”.

⁴⁸⁶ Vrt. *Jyrängin* (1996), 53–72, kritiikki EU-jäsenyyssopimuksen osalta tuollaista menettelyä kohtaan. Hänen mielestään Suomen EU-jäsenyys olisi edellyttänyt perustuslain muutosta. Ks. myös *Sipponen* (2002), 38–40.

myös siitä riippumatta, järjestetäänkö meillä asiasta neuvoa-antava kansanäänestys.⁴⁸⁷ Olen kuitenkin sitä mieltä, että entistä useampi ns. tavalliselta valtiosääntöongelmalta vaikuttava kysymys näyttää aivan toisenlaiselta, jos se sijoitetaan aikaisempaa laajempaan kokonaisuuteen. Niin voidaan sanoa myös EU:n perustuslaillisen sopimuksen osalta. Entistä useampaa asiaa on tarkasteltava ”eurooppalaisen valtiosääntöoikeuden” näkökulmasta, ei enää yksinomaan Suomen perustuslain kannalta. Tätä ei välttämättä ole Suomessa vielä kaikilla tahoilla huomattu. Ehkä siihen tarvitaan jonkin verran aikaa ja muunkinlaista etäisyyttä.

Tarkastelukulman laajentamisessa voi olla apua esimerkiksi tutustumisesta Viron valtiosääntöoikeuteen. Siellä on viime vuosina jouduttu pohtimaan monia samoja asioita, joita Suomessa pohdittiin kymmenkunta vuotta aiemmin. Katsoamalla Viron nykytilanteesta käsin taaksepäin Suomen vastaavaan tilanteeseen voidaan ehkä avartaa näkemystä melko tavalla. Ilmeisesti Suomessa ei vielä 1990-luvun alkupuolella pystytty hahmottamaan muutosta kunnolla, sillä niin nopeasti muutos tuli. Toisaalta Viron on ehkä ollut jo helpompi pohtia noita kysymyksiä, koska se on monessa suhteessa voinut tukeutua myös Suomen kokemuksiin. Tätä ei ole kuitenkaan nähtävä pelkästään positiivisena asiana.

Viron tilanne poikkeaa Suomesta siinä mielessä, että maassa ei ole oikeastaan lainkaan vanhempaa valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen traditiota. Maan uudelleen itsenäistymisen jälkeen vuonna 1991 kaikki piti eräällä tavoin alkaa alusta, sillä Neuvostoliiton aikaisella tutkimuksella ei ollut enää Virossa mitään käyttöä. Koska sieltä siten puuttuvat myös alan vanhemmat tutkijat, nuoret tutkijat ovat aivan uudenlaisessa tilanteessa. Heidän tehtävänään oli kirjoittaa myös valtiosääntöoikeuden yleiset opit tilanteessa, jossa maa oli hakeutumassa myös EU:n jäseneksi. Vaikka ajallisesti on kyse vain muutamasta vuodesta, ideologisella tasolla muutos on erittäin suuri. Siten Viro on kokenut kolme erilaista yhteiskuntajärjestä tai jopa valtiomallia runsaan kymmenen vuoden aikana. Suomessa oli käytettävissä samaan lähes 80 vuotta, eikä täälläkään valtiosääntöoikeuden näkökulmasta katsottuna muutos ole ollut helppo.

Viron uusi perustuslaki hyväksyttiin vuonna 1992, ja jo 1990-luvun loppupuolella alettiin pohtia, miten sitä tulee muuttaa, jotta se mahdollistaisi maan EU-jäsenyyden. Juuri itsenäistyneen valtion perustuslaissa korostettiin vahvasti valtion suvereenisuutta, mikä on sinänsä varsin ymmärrettävää. Samoin on asianlaita muissakin Baltian maissa. Viron perustuslain 1.1 §:n mukaan ”Viro on itsenäinen ja täysivaltainen demokraattinen tasavalta, jossa ylin valta kuuluu kansalle”. Edelleen perustuslain 1.2 §:n mukaan ”Viron itsenäisyys ja täysival-

⁴⁸⁷ Kuten *Tiilikainen*, edellä alav. 448 mainitussa kirjoituksessaan toteaa, kansanäänestyksen ongelmana on ilman muuta se, että päätöksenteossa olevat monimutkaiset asiakokonaisuudet tulee kyetä muotoilemaan yhden ainoan kysymyksen muotoon, johon kansalta haetaan kantaa.

taisuus ovat ajattomia ja luovuttamattomia”.⁴⁸⁸ Vaikka teksti muistuttaa tuolta osin paljolti Suomen perustuslain tekstiä, sen 1 ja 2 §:iä ja etenkin vuoden 1919 Hallitusmuodon tekstiä, merkittävin ero noiden kahden maan välillä on siinä, että Viron perustuslaissa itsenäisyys ja suvereenisuus mainitaan molemmat erikseen⁴⁸⁹, toisin kuin on asianlaita Suomessa. Lisäksi Viron perustuslain mukaan täysivaltaisuus on ehdottomampaa. Suomessa sen sijaan perustuslaissa on omaksuttu ns. lievennetty suvereenisuus (PeL 1.3 §), mikä mahdollistaa ns. tavanomaiset kansainväliset velvoitteet ilman, että ne olisivat ristiriidassa perustuslain suvereenisuussäännöksen kanssa.

Jo EU-jäsenyyteen valmistauduttaessa 1990-luvun alkupuolella Suomessa alettiin puhua EU:n yhteydessä jaetusta suvereenisuudesta kuvaamaan sitä tosiasiallista tilannetta, mitä EU-jäsenyys valtion suvereenisuuden kannalta merkitsee.⁴⁹⁰ Suomen EU-jäsenyyden voimaansaattamislaki oli säädettävä ns. supistettussa perustuslain säätämisjärjestyksessä, sillä useiden sopimusmääräysten katsottiin olevan ristiriidassa täysivaltaisuutta koskevien HM 1 ja 2 §:n säännösten kanssa. Koska Viron perustuslaki ei poikkeuslakimahdollisuutta tunne, ei siellä ollut mahdollista hoitaa jäsenyyssasia perustuslain näkökulmasta samaan tapaan, kuin Suomessa oli tehty. Toisin kuin on asianlaita useissa EU:n jäsenmaissa, Viron perustuslaista puuttuu myös säännös toimivallan siirtämisestä kansainvälisille järjestöille, joten lähtökohtaisesti perustuslakia piti muuttaa jollain tavoin, jotta EU-jäsenyys ylipäätään olisi mahdollinen.⁴⁹¹ Perustuslain I luvun yleisten määräysten muuttamiseen tarvitaan lisäksi aina kansanäänestyksen antama hyväksyntä (162 §).

Poliittisen historian näkökulmasta Viron ongelmat ovat hyvin ymmärrettävissä. Miksi siellä oltaisiin noin pian valmiita luopumaan vihdoinkin saavutetusta täysivaltaisuudesta (suvereenisuudesta)? Tietenkään EU-jäsenyydessä ei ole kyse itsenäisyydestä luopumisesta, vaikka Virossa asiasta käydyin keskustelun perusteella voitaisiin luulla. Osin kyse on ehkä ollut enemmän tunnetason kuin järjen tasoisesta keskustelusta.

Ryhdyttäessä valmistelemaan Viron EU-jäsenyyttä 1990-luvun lopussa asia aiheutti hyvin pian hajaannuksen: poliitikot ja virkamiehet olivat sitä mieltä, että Viron perustuslakia ei tule muuttaa, vaan integraatiomyönteinen perustuslain tulkinta riittäisi, kun taas useimmat tutkijat olivat sitä mieltä, että EU-jäsenyys

⁴⁸⁸ Käännös perustuslain englanninkielisestä tekstistä.

⁴⁸⁹ Syistä tähän ks. *Albi* (2003), 3.

⁴⁹⁰ Sama oppi vahvistettiin myös uudessa perustuslaissa, vaikkeikaan nimenomaisesti perustuslain tekstin tasolla. Ks. *HE 1/1998 vp.*, 71–72.

⁴⁹¹ Perustuslain esitöiden mukaan Viron liittyminen valtioiden väliseen poliittisiin, taloudellisiin tai sotilaallisiin järjestöihin vaatii aina perustuslain muutoksen. Näin *Albi*, *Juridica International I* 2002, 41.

edellyttää perustuslain muuttamista ja luopumista perustuslaissa omaksutusta ehdottoman suvereenisuuden käsitteestä. Se ei enää vastaa Viron muuttunutta geopolittista tilannetta.⁴⁹² Poliittisella taholla perustuslain muutosta vastustettiin, koska epäiltiin, että vaadittava muutos ei tulisi hyväksytyksi kansanäänestyksessä. Vuoden 2002 alussa Viron oikeusministeriö ehdotti asiasta syntyneen ongelman ratkaisemista sillä tavoin, että perustuslakia ei tarvitsisi muuttaa, vaan sitä sen sijaan täydennettäisiin kolmannelle perustuslailla. Se olisi voimassa erillään ”varsinaisesta” perustuslaista ja sen täytäntöönpanolaista, mutta se olisi muutettavissa ainoastaan samalla tavalla kuin perustuslaki eli sen muuttamiseen vaaditaan aina kansanäänestys. Kritiikkiä herätti paitsi ehdotetun lain minimaalinen sisältö, myös se, että tuollaisen lain säätämisen jälkeen Viron varsinaisesta perustuslaista ei vielä näkyisi, miten julkista valtaa Virossa käytettäisiin.⁴⁹³ Olisi olemassa kaksi erillistä lakia, joilla kummallakin olisi samanlainen lainvoima, mutta ne olisivat sisällöltään ristiriitaisia. Tuollainen uusi täydentävä perustuslaki tuli kuitenkin hyväksytyksi Viron parlamentissa vuoden 2002 lopussa.⁴⁹⁴

Merkitseekö tuollaisen lain säätäminen samalla myös sitä, että Viron vuoden 1992 perustuslain suvereenisuussäännös on ymmärrettävä vastedes toisin, kuin se on tähän asti ymmärretty? Onko siinä kyse perinteisestä valtiosuvereenisuudesta vai pikemminkin ”postmodernista” suvereenisuudesta?⁴⁹⁵ Virossa perustuslain suvereenisuuden käsitettä tulkittiin alun perin tiukasti, paljolti samaan tapaan kuin 1930-luvulla Viron ensimmäisen tasavallan aikaan, ts. se ymmärrettiin hyvin ehdottomaksi. Niinpä myös Viron EU-jäsenyyden valtiosääntöoikeudellista puolta pohtineen asiantuntijaryhmän ehdotus, että toimivallan siirtämisestä EU:lle otettaisiin lisäys perustuslain 1 §:ään, näyttäisi lähtökohtaisesti olevan ristiriidassa tuollaisen varsin ehdottomalta vaikuttavan lähtökohdan kanssa. Ehdotuksen mukaan toimivallan siirtäminen EU:lle olisi mahdollista tietyissä rajoissa, mutta itsenäisyyteen ei silloin saada puuttua, eikä Virosta tule osa EU:n liittovaltiota. Tähän kuului myös ajatus toimivallan siirron peruutuksesta myöhemmin niin haluttaessa. Tällaisen toimivallan siirron ei katsottu rajoittavan *olennaisella* tavalla valtion suvereenisuutta. Työryhmän ehdotus sellaisenaan ei kuitenkaan johtanut uudistuksiin.

Samoin kuin Suomessa alettaessa valmistautua EU-jäsenyyteen, myös Virossa huomattiin pian, että oli paljon realistisempaa puhua jaetusta suvereenisuudesta. Myös useat ulkomaiset asiantuntijat ehdottivat tuollaisen suvereenisuuden

⁴⁹² Muutosprosessista ks. *Albi*, *Juridica International I* 2002, 39–48 ja sama (2001 ja 2003).

⁴⁹³ Kritiikistä ks. *Albi* (2003), 9–10.

⁴⁹⁴ Syyskuussa 2003 järjestettiin kansanäänestys Viron EU-jäsenyydestä ja em. ylimääräisen perustuslain hyväksymisestä. Kysymyksiä oli vain yksi, vaikka alun oli suunniteltu kahta erillistä kysymystä vastattavaksi. Äänestyksessä kyllä-äännet voittivat.

⁴⁹⁵ Tästä keskustelusta ks. *Albi*, *Juridica International I* 2002, 39–48 ja *Albi* (2003a).

käsitteen hyväksymistä Virossakin. Vieläkin pitemmälle on myös virolaisessa keskustelussa menty. Tällä viitataan eurooppalaisessa keskustelussa esille tuotuun ajatukseen suvereenisuudesta nykyään paljolti ei-valtiollisena käsitteenä. Puhutaan post-suvereenisuudesta, myöhäissuvereenisuudesta ja esim. ns. monitasoisesta konstitutionalismista. Ajatuksena on, että suvereenisuus ei kuulu enää yksinomaan kansallisvaltioille, vaan myös EU on saavuttanut ainakin osin suvereenin aseman. Tällöin korostuu EU:n erikoislaatuisuus muihin kansainvälisiin järjestöihin nähden, ja samalla tulee esiin myös kansallisvaltioissa tapahtunut muutos.⁴⁹⁶ EU:n demokraattinen legitimitetti ei perustu enää yksinomaan jäsenvaltioihin ja niiden kansanedustuslaitoksiin, vaan EU saa demokraattisen legitimitetinsä osin myös suoraan kansalaisilta. Näistä lähtökohdista on myös esitetty, että EU-jäsenyydestä tulisi ilman muuta ottaa nimenomainen maininta Viron varsinaiseen perustuslakiin (tai ainakin säännös toimivallan siirtämisestä nimenomaisesti EU:lle – ei yleisesti kansainvälisille järjestöille), samoin kuin myös säännös EU:n oikeuden etusijasta kansalliseen lainsäädäntöön nähden ja säännös demokratian toteutumisesta EU:n päätöksentekomenettelyn osalta kahdella eri tasolla, toisaalta kansallisen parlamentin EU:n päätöksentekoon osallistumisen kautta ja toisaalta suoraan Euroopan parlamentin kautta, johon kansalaiset saavat valita edustajansa vaaleissa. Tätä on perusteltu sillä, että vasta EU:n ja Viron perustuslakien muodostamasta kokonaisuudesta käy selville vallankäytön kaikki muodot. Sellainen menettely olisi myös omiaan lisäämään kansalaisten luottamusta EU:hun.⁴⁹⁷

Vaikka olenkin samaa mieltä siitä, että EU-jäsenyyden tulisi näkyä kunkin jäsenmaan perustuslain tekstistä selkeästi, mielestäni suvereenisuuden käsitteen kannalta loppujen lopuksi merkitystä ei ole sillä, säädettiinkö Viron EU-jäsenyydestä erillinen perustuslaki vai olisiko sitä koskevat säännökset tulleet ottaa jo olemassa olevaan perustuslakiin. Joka tapauksessa suvereenisuuden käsite on muuttunut itsenäistymisen alkuaikoihin verrattuna. Ilmeisesti Virossa oli kuitenkin poliittisesti helpompaa hyväksyä erillinen perustuslaki EU:n jäsenyydestä, koska ulkonaisesti näyttää siltä, että mikään ”varsinaisessa” perustuslaissa ei muutu, eikä siten myöskään suvereenisuuden sisällössä. Viron tilanne muistuttaa Suomen tilannetta siinä suhteessa, että sielläkin on lähdetty siitä, että maan EU-jäsenyys olisi vain tilapäinen ratkaisu, eikä sitä varten kannata muuttaa varsinaista perustuslakia. Noin myös Suomessa asia aikoinaan perusteltiin. Viron EU-jäsenyyttä koskeva ”ylimääräinen” perustuslaki muistuttaa mielestäni teknisesti jossain määrin Suomessa EU-jäsenyydestä säädettyä poikkeuslakia.⁴⁹⁸

⁴⁹⁶ Ks. kootusti etenkin Walker (2003a), 3–32.

⁴⁹⁷ Tarkemmin ks. Albi (2003).

⁴⁹⁸ Albin mukaan useat ulkomaiset asiantuntijat suosittelevat Virolle perustuslain muuttamista samaan tapaan kuin heidän omissa maissaan oli tehty (toimivallan siirrosta nimenomainen maininta

Viron muutosvastarinta ei ole sinänsä mikään yllätys, kun sitä verrataan Suomen tilanteeseen. Suomessa on mielestäni pidetty liiankin tiukasti kiinni kaikesta vanhasta eikä ole huomattu yhteiskunnan muuttumista. Kuten usein on tuotu esiin, itsenäisen Suomen ensimmäisessä perustuslaissa vuodelta 1919 oli paljon jäänteitä autonomian ajalta ja Hallitusmuoto oli osin vanhentunut jo syntyessään.⁴⁹⁹ Pelkään pahoin, että samalla tavoin kävi myös vuoden 2000 perustuslain suhteen. Se muistuttaa ainakin tietyiltä osin pikemminkin 1900- kuin 2000-luvun perustuslakia.⁵⁰⁰ Se, että noin pääsi molemmilla kerroilla käymään, on selitettävissä paljolti kummankin lain hyväksymisajankohtaan liittyvillä poliittisilla syillä. Vuoden 1919 HM:a säädettyäessä taustalla oli jyrkkä vasemmisto-oikeisto-vastakkainasettelu ja tuore kansalaissota. Noissa oloissa ei ilmeisesti oltu valmiita kovin edistysellisiin ratkaisuihin. Uutta vuoden 2000 perustuslakia säädettyäessä puolestaan Suomen EU-jäsenyys näytti yhä olevan kaikille suurille puolueille jostain syystä varsin arka asia, eikä koko asiaan haluttu ottaa perustuslaissa kovin selvästi kantaa.⁵⁰¹

Tilanne on kuitenkin melko lailla toinen kuin vielä 1900-luvun alkupuolella, koska kansallisvaltion perustuslaki ei ole enää ainoa perustuslaki. Se ei ole enää ”monopoliasemassa” perusoikeuksia, vallankäytön muotoja ym. koskevan sääntelyn suhteen. Jos valtiosääntöoikeudessa keskitytään lähinnä kansallisvaltion perustuslain tulkintaan, on olemassa riski, että se menettää oikeudenalana merki-

perustuslakiin), kun taas Suomen oikeusministeriön edustaja (*M. Niemivuo*) suositteli ”minimimuutosta” Viron perustuslain kansallisen luonteen säilyttämiseksi (EU-jäsenyydestä ei mainintaa v. 1992 perustuslain 1 §:ään, vaan johonkin lain myöhempään kohtaan). Niemivuon mielestä suvereenisuuden käsite ei muutu, vaikka Virossa tulisi EU:n jäsen. Näin *Albi*, *Juridica International* 2002, 46.

⁴⁹⁹ Jyrängin mukaan se edustaa pikemminkin 1800-luvun alun perustuslakitraditiota eikä niinkään 1900-luvun alun traditiota. Ks. esim. *Jyräinki* (1989), 544.

⁵⁰⁰ Vrt. esim. *Pääministerin ilmoitus eduskunnalle perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta*, 7.1.2003: ”Perustuslakiuudistus merkitsi selviä edistysaskeleita Suomen valtiosääntökehityksessä. Suomen perustuslakia voidaan nykyisin luonnehtia kypsän parlamentaarisen demokratian perustuslaiksi. Suomi ei enää poikkea merkittävästi Euroopan parlamentaaristen tasavaltojen joukosta. Uusi perustuslaki on tietyllä tavalla katkaissut Suomen valtiolliseen historiaan liittyneen vanhan kustavilaisen tradition ja samalla luonut toimivan oikeudellisen perustan 2000-luvun valtiolliselle elämälle.” Tietenkin perustuslaki vaikuttaa modernilta, jos vertailukohteena on ”kustavilaisen ajan perustuslaki”. Sopii tietenkin juhlapuheen luonteeseen päättää puhe seuraavasti: ”Näistä lähtökohdista on hyvä suunnata katse vuoteen 2007, jolloin Suomen yksikamarinen, yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvilla välittömillä vaaleilla valittu kansanedustuslaitos viettää 100-vuotisjuhlansa.” Noissa 100-vuotisjuhlissa tarvitaan kylläkin paljon laaja-alaisempaa tarkastelukulmaa – etenkin, jos EU:n perustuslaki on silloin jo voimassa.

⁵⁰¹ Vrt. oikeusministeri *Koskisen* kolumni ”Olennaisesti vai alituisesti?”, *Turun Sanomat*, 28.10.2003, josta voidaan päätellä, että hän on jo valmis muuttamaan kantaansa EU-jäsenyyden näkymisestä avoimesti Suomen perustuslain tekstissä. Hän oli aktiivisessa roolissa uutta perustuslakia valmisteltaessa (*Perustuslaki 2000* -komitean varapuheenjohtaja ja perustuslakivaliokunnan varapuheenjohtaja valiokunnan käsitellessä uudistusta).

tystään ja samalla valtiosääntöoikeuden tutkijat jäävät paljolti marginaalisten kysymysten tutkijoiksi.⁵⁰² Perusoikeuksien osalta kansainvälistyminen on jo huomattu, ja perusoikeuksien läheinen yhteys kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin tuodaan ilmi jo perustuslain tekstissäkin (PeL 22 §), mutta muiden valtiosääntöoikeuden osakysymysten suhteen ei voida vielä samaa ainakaan kailta osin sanoa. En halua kieltää, etteikö olisi tärkeää tutkia esimerkiksi tasavallan presidentin roolia hallituksen muodostamisessa, mutta tuolla kysymyksellä ei vallankäytön kokonaisuudesta katsottuna ole enää samaa merkitystä, kuin sillä oli vielä esimerkiksi 1970-luvulla, jolloin aiheesta tehtiin parikin merkittävää tutkimusta (*Laakso* ja *Jyräki*). Hallituksen muodostamista koskevien perustuslainsäädännön kiinnostavuus ainakin valtiosääntöoikeuden näkökulmasta väheni huomattavasti heti sen jälkeen, kun ensimmäinen hallitus oli muodostettu uuden perustuslain voimaantulon jälkeen eli vuoden 2003 huhtikuussa. Hedelmällisempää on ehkä tutkia tasavallan presidentin samoin kuin pääministerin roolia osana sitä julkisen vallan käyttöä, johon luetaan Suomen perustuslaissa säännellyn vallankäytön lisäksi myös Euroopan unionin tasoinen vallankäyttö. Nehän eivät missään tapauksessa ole toisistaan kokonaan erillään, vaan niiden välillä on monia kiinnekohtia.

Ajattelutavan murrosta joudutaan Suomessa ehkä kuitenkin odottamaan vielä vuosikausia. Rasittaako suomalaista valtiosääntötutkimusta yhä autonomian ajan laillisuustaistelun aikaiset perinteet? Onko valtiosääntötutkijoiden tehtävänä puolustaa Suomen perustuslakeja ulkoapäin – tässä tapauksessa EU:sta päin – tulevia hyökkäyksiä vastaan?⁵⁰³ Tosin Suomen uuden perustuslain voimaantulon jälkeen tulkintakäytäntöä on vielä niin vähän (merkittävimpänä Nizzan sopimusta koskeva *PeVL 38/2001 vp.*), että on vaikea ennustaa, millaiseksi esimerkiksi suvereenisuutta koskeva doktriini lähtee muotoutumaan (ks. tosin myös *PeVL 7/2003 vp.*). Yhtä vähän on olemassa myös uutta perustuslakia koskevaa teoreettisävyistä tutkimusta. Ilmeisesti vasta lähivuosina pystymme paremmin arvioimaan suomalaisen valtiosääntöoikeuden tilaa. Ratkaisevaa tässä on se, miten valtiosääntöoikeuden tutkijat ottavat EU:n uuden perustuslain vastaan: ottavatko sen omakseen vai katsovatko sen kuuluvan pikemmin kansainvälisen oikeuden ja eurooppaoikeuden tutkijoille.

⁵⁰² Vrt. *Tuorin* puheenvuoro hallinto-oikeuden tulevaisuudesta, *Oikeus* 2003, 234–249. Valtiosääntö- ja hallinto-oikeuden tulevaisuuden haasteet ovat osin samanlaisia, vaikka niiden välillä on myös merkittäviä eroja.

⁵⁰³ Noin voitaisiin päätellä ainakin *Jyrängin* yhden v. 1991 olevan kirjoituksen perusteella (ks. s. 47–51). Tuolloin Suomen EU-jäsenyys ei ollut vielä aivan aktuelli asia. Ensin puhuttiin pitkään vain ETA-jäsenyydestä. Ks. myös *Sipponen* (2002 ja 2003).

5.2.4 Lopputuloksena eurooppalainen valtiosääntöoikeus

Tutkimuksen alussa totesin, että jo jonkin aikaa käynnissä ollut valtiosääntöoikeuden eurooppalaistuminen johtanee siihen, että kohta voidaan puhua myös eurooppalaisesta valtiosääntöoikeudesta. Tällä tarkoitan sitä, että sekä EU:lla että sen jäsenvaltioilla on kullakin oma perustuslakinsa, joko kirjoitettu tai kirjoittamaton. Ne kaikki saavat legitiimiytensä suoraan kansalaisilta. Myös EU:n osalta tämä vaatimus toteutuu koko ajan enenevässä määrin.

Eurooppalaisen valtiosääntöoikeuden kehitys ei tarkoita sitä, että jäsenvaltioiden perustuslait lakkaisivat samalla olemasta voimassa, vaan kunkin jäsenvaltion ja EU:n perustuslakia on tarkasteltava kokonaisuutena. Kyse ei kuitenkaan mistään ehdottomasta hierarkiasta, vaan etusija määräytyy tilanteen mukaan kussakin yksittäisessä tapauksessa. EU:n oikeutta ei myöskään voida enää tarkastella vain suomalaisen valtiosääntöoikeuden rajoituksena, kuten aiemmin on ollut tapana tehdä. Kokonaisuudesta lähtevän tarkastelun välttämättömyyteen viittaa esimerkiksi sellaisten perinteisten valtiosääntöoikeudellisten käsitteiden ja periaatteiden kuten suvereenisuuden, kansansuvereenisuuden ja perusoikeuksien suhteen. Vastaavasti myös konkreettinen perusoikeussuoja kussakin yksittäisessä tilanteessa hahmottuu vasta kyseisen jäsenmaan lainsäädännön ja EU:n lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden perusteella.

Edellä kuvattu kokonaisuus on yhä hieman erilainen siitä riippuen, minkä jäsenmaan näkökulmasta sitä kulloinkin tarkastellaan, vaikka tiettyä lähentymistä eri maiden perustuslakien välillä onkin viime aikoina tapahtunut. Eurooppalainen valtiosääntöoikeus on kuitenkin mahdollinen vasta kehityksen tässä vaiheessa. Sen sijaan esimerkiksi 1950- ja 1960-luvuilla Euroopan integraation alkuvaiheessa se ei olisi vielä ollut kovin realistinen ajatus. Kuten olen jo edellä todennut, EU:n osalta konstitutionalismin kehityksestä voidaan oikeastaan puhua vasta 1980-luvulta alkaen: *Verts*-tapauksessa (294/83) vuodelta 1986 se vahvistettiin nimenomaisesti, ja EY:n tuomioistuin toisti saman kannan vielä uudelleen vuonna 1991.⁵⁰⁴ EU:n konstitutionalismin kehitystä voidaan tietenkin arvioida sattumanvaraisuudesta ja teoreettisen viitekehyksen puuttumisesta, mutta ei jäsenvaltioissakaan konstitutionalismi aina kovin suoraviivaista ole ollut.

Eurooppalaisesta valtiosääntöoikeudesta puhuminen edellyttää siten, että ollaan valmiita myöntämään, että perustuslaki ei voi enää olla jotain, joka kuuluu vain valtioille. Vastaavasti EU:sta ei tule itsestään selvästi valtiota, vaikka sille perustuslaki hyväksyttäisiinkin.⁵⁰⁵ Samalla perustuslaille asetettavat muotovaati-

⁵⁰⁴ Tarkemmin ks. *P. Oliver*, 9–10. Konstitutionalismin kehityksestä ks. myös *Peters* (2001), 360–498. Ks. myös tiivistetysti hänen teesinsä s. 761–781.

⁵⁰⁵ Kaikki eivät suinkaan ajattele tähän tapaan. Esim. *Paul Kirchhof* on todennut vuonna 1999 seuraavaa: ”Der Begriff Verfassung wurde vorspiegeln, dass ein Staat entsteht, wo kein Staat

mukset muuttuvat jossain määrin.⁵⁰⁶ Siten EU:n yhteydessä voitaisiin jo aivan hyvin puhua perustuslaista ilman, että tarvitsee samalla selittää, että itse asiassa kyse onkin perustuslaillisesta sopimuksesta.

Edellä esitettyyn liittyen *Ingolf Pernice* on esittänyt viisi eri kriteeriä, joiden tulee täytyä, jotta on mahdollista puhua ns. monitasoisesta konstitutionalismista ("multilevel constitutionalism").⁵⁰⁷ Ne ovat seuraavat: 1) perustuslain "post-nationaalinen" luonne, 2) Euroopan perustuslain laatiminen kansalaisista lähtevänä prosessina, mikä tarkoittaa myös sille jäsenmaissa järjestettävissä kansanäänestyksissä annettavaa hyväksyntää, 3) EU:n ja jäsenvaltioiden perustuslakien keskinäinen riippuvuus, 4) unionin kansalaisten kaksitahoinen identiteetti, ja 5) EU on ymmärrettävä kansalaisten unioniksi.⁵⁰⁸ Itse käytän samasta ilmiöstä eurooppalainen valtiosääntöoikeus -nimikettä, joka tuntuu sopivan suomen kieleen paremmin. Tosin se saattaa antaa harhaanjohtavan kuvan siitä, että puhuttaisiin vain unionin valtiosääntöoikeudesta. Niin ei kuitenkaan ole asianlaista.⁵⁰⁹ Eurooppalaisen valtiosääntöoikeuden käsite ei ehkä olekaan yhtä "paljastava" kuin "monitasoinen konstitutionismi" -termi on, vaan se vaatii vielä jonkin verran selittämistä. Eurooppalaisesta konstitutionalismista – tai eurooppalaisesta valtiosääntöoikeudesta – puhuessani liitän siihen kuitenkin kaikki samat ominaisuudet, jotka sisältyvät edellä mainittuun Pernicen luetteloon.

Mielenkiintoista mielestäni on se, että eurooppalaisen valtiosääntöoikeuden edelläkävijät näyttävät löytyvän Sveitsistä (*Anne Peters*: "Elemente einer Theorie der Verfassung Europas"⁵¹⁰) ja Saksasta (*Ingolf Pernicen* lukuisat artikkelit).

entstehen soll." Taustalla on tällöin klassinen saksalainen (*Jellinekin*) ajattelu perustuslain tehtävistä valtiossa: "Es ist die staatliche Herrschaft über ein Staatsvolk auf einem Staatsgebiet, die konstituiert, organisiert, begrenzt und gerechtfertigt wird." Noin *Peters* (2001), 105, joka kuitenkin torjuu perustuslain ehdottoman sidonnaisuuden ns. valtiokansaan (Staatsvolk) ja valtion alueeseen (Staatsgebiet), ks. s. 115–125. Samoin hän torjuu ajatuksen, että suvereenisuus kuuluu yksinomaan valtioille, minkä seikan on yleensä katsottu olevan esteenä sille, että EU:llakin voisi olla perustuslaki (s. 125–148). Suvereenisuus on nykyään paljon moni-ilmeisempi asia (relativisoituminen) kuin vielä 1800-luvulla, eikä sen aikaista käsitettä voida sellaisenaan soveltaa tämän päivän globalisoituneeseen maailmaan. Myöskään ns. kompetenssi-kompetenssin puuttuminen EU:lta ei hänen mukaansa ole esteenä sille, etteikö EU:lla voisi olla perustuslaki (s. 149–155). Hänen mukaansa valtioillakaan ei todellisuudessa ole – etenkin tänä päivänä – rajoittamatonta kompetenssi-kompetenssia, joten sitä ei ole mahdollista pitää suvereenisuuden ehdottomana sisältönä.

⁵⁰⁶ Lähtökohtana on oltava, kuten *Peters* (2001), 167–174, osuvasti toteaa: "Keine Begriffsjurisprudenz, aber Rechtsfortbildung."

⁵⁰⁷ Käsitteen määrittelystä ks. *Pernice*, *Common Market Law Review*, Vol. 36 (1999), 708–715.

⁵⁰⁸ *Pernice*, *European Law Review*, Vol. 27 (2002), 515–517.

⁵⁰⁹ Ks. miten *Peters* (2001) erottelee toisaalta eurooppalaisen valtiosääntöoikeuden ja toisaalta unionin valtiosääntöoikeuden (s. 33).

⁵¹⁰ Kirja on erittäin perusteellinen esitys (yht. 889 s.), ja sen lähdemateriaalina on sekä saksan, englannin että ranskan kielistä vanhempaa (mm. *Jellinek*, *Laband*) ja uudemmaa kirjallisuutta. Kirja edustaa ehkä lähinnä saksalaista valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen traditiota. Suomalai-

Vaikka heillä paljon yhteistä onkin, joitakin eroja heidän ajattelussaan toki myös on. *Francis Snyderin* tavoin Peters näkee eurooppalaisen järjestyksen luonteeltaan polysentriseksi, millä hän tarkoittaa sitä, että EU-Euroopassa ei ole yhtä ainoaa keskusta, vaan useita samanarvoisia keskuksia (= hierarkian vastakohta). Tämä tarkoittaa myös sitä, että eri oikeusjärjestykset eivät ole hierarkkisessa suhteessa keskenään, vaan pikemminkin ne täydentävät toisiaan.⁵¹¹ Polysentria ei ole hänen mukaansa esteenä sille, etteikö eurooppaoikeudessa voitaisi puhua perustuslaista. Se voi perustua myös kansainväliseen sopimukseen, mikä tarkoittaa sitä, että ratkaisevaa asiassa ei ole muodollinen perusta. Sen sijaan tärkeää Petersin mukaan on korostaa sitä, että EU:n perustuslakiparadigma ei aseta EU:n perustuslakia ja jäsenvaltioiden perustuslakeja mihinkään ehdottamaan etusijajärjestykseen toisiinsa nähden. Näin on asianlaita siitä huolimatta, että EU:n perustuslakiin otettiin konventin ehdotuksen mukaisesti nimenomainen maininta EU:n perustuslain etusijasta kaikkeen kansalliseen lainsäädäntöön, siten myös perustuslakiin, nähden. Enemmän kuin ristiriitatilanteiden etsimistä korostetaan kuitenkin tulkinnallista yhteensovittamista. Pernice sen sijaan korostaa enemmän perustuslain (kuviteltua) yhteiskuntasopimusluonnetta: sekä jäsenvaltioiden perustuslait että myös EU:n perustuslaki perustuvat kansalaisten hyväksyntään, ts. ne saavat legitimiytensä kansalaisilta. Merkitystä ei hänen mukaansa ole sillä, että tämä tapahtuu kansainvälisen sopimuksen solmimisen kautta.⁵¹² Hänkään ei aseta perustuslakeja etusijajärjestykseen, vaan korostaa sen sijaan EU:n perustuslain ja kansallisten perustuslakien keskinäistä vuorovaikutussuhdetta: ne ovat monin tavoin sidoksissa toisiinsa ja niissä molemmissa turvataan samoja periaatteita. Toista ei voi oikein ymmärtää kiinnittämättä samalla huomiota toiseenkin.⁵¹³ Kummallekin tutkijalle on kuitenkin yhteistä se, että enää ei integraation tutkimuksen lähtökohdaksi ilman muuta hyväksytä hallitustenvälisyyttä eikä myöskään federalismia, vaan tarkastelun lähtökohtana ovat enemmänkin kansalaiset ja heidän oikeutensa.⁵¹⁴

Eurooppalaisesta valtiosääntöoikeudesta puhuminen saattaakin olla helpompaa Sveitsin kaltaisessa maassa, joka ei ole EU:n jäsen eikä ole edes hakeutu-

seen traditioon kirja ei oikein hyvin tunnu sopivan, kun taas saksalaisessa traditiossa on kautta aikojen keskusteltu lähes kaikista mahdollisista perustuslakiin liittyvistä asioista. Peters viittaa tähän keskusteluun hyvin laajasti, mikä näkyy myös erittäin pitkinä alaviitteinä.

⁵¹¹ *Peters* toteaa, 166: "Nationale wie internationale Verfassungen sind keine Totalverfassungen, sondern Komplementärverfassungen mit komplementären Funktionen."

⁵¹² *Pernice*, *European Law Review*, Vol. 27 (2002), 512 ja sama, *Common Market Law Review*, Vol. 36 (1999), 708–715.

⁵¹³ Ks. myös *Pernice*, WHI-Paper 4/02, 3–11.

⁵¹⁴ Tuon toteaa *Pernice*, *European Law Review*, Vol. 27 (2002), 512: "The same citizens are the source of legitimacy for public authority at the European as well as – regarding their respective Member State – at the national level, and they are subject to the authority exercised at both levels." Ks. myös *Peters* (2001), 35.

massa jäsenyyteen ainakaan lähitulevaisuudessa. Toisaalta on muistettava, että Sveitsi on liittovaltio⁵¹⁵, joten sveitsiläisten valtiosääntötutkijoiden on ehkä lähtökohtaisesti helppo ymmärtää EU:ta, jolla joka tapauksessa jo nyt on monia liittovaltion piirteitä. Onko vastaavasti liittovaltiorakenteeseen tottuneiden saksalaisten helpompi hahmottaa järjestelmä, johon kuuluu sekä EU:n että sen jäsenvaltioiden perustuslait ja sen ohella Saksassa luonnollisesti myös osavaltioiden perustuslait? EU:lle hyväksyttävä perustuslaillinen sopimus ei tosiasiallisesti enää juurikaan tilannetta muuta nykyiseen verrattuna, joten niin kauan kuin EU:n perustuslain muuttamiseen vaaditaan kaikkien jäsenmaiden yksimielinen suostumus, ollaan EU:ssa teoreettisesti asiaa tarkasteltaessa kuitenkin vielä hyvin kaukana liittovaltiosta.⁵¹⁶ Koska toimivallanjako EU:n ja sen jäsenvaltioiden kesken perustuu tuohon sopimukseen, on jäsenvaltioiden omassa harkinnassa, miten pitkälle ne integraatiota vievät. Liittovaltioissa sen sijaan liittovaltion perustuslain muuttamiseen riittää osavaltioiden enemmistön hyväksyntä, joten myös toimivallanjakoa voidaan muuttaa helpommin ja myös vastoin yksittäisen jäsenvaltion tahtoa.⁵¹⁷ Lisäksi liittovaltion ja sen jäsenvaltion perustuslain välinen suhde on perinteisesti luonteeltaan hierarkkisempi. On pidetty itsestään selvänä asiana, että liittovaltion oikeus on osavaltioiden lakien yläpuolella niillä aloilla, jotka kuuluvat liittovaltion toimivaltaan. Käytännön toiminnassa liittovaltion ja EU:n väliset erot eivät välttämättä kuitenkaan ole niin suuria, miltä ne teoreettisesti asiaa tarkasteltaessa aluksi näyttävät. Erot aktualisoituivat ainoastaan kriisitilanteissa. Siten liittovaltiosta tulevat tutkijat saattavat lähtökohtaisesti olla esimerkiksi suomalaisia tutkijoita valmiimpia kehittämään valtiosääntöoikeuden teoreettisia lähtökohtia, koska heillä on jo toisenlainen lähtökohtaisolettamus siitä, miten (liitto)valtiollinen päätöksentekojärjestelmä toimii. Ei voida kieltää sitä tosiasiaa, että EU:lla on joka tapauksessa myös monia liittovaltion piirteitä, vaikkei se liittovaltio olekaan.

Suomessa EU:hun liittyvät asiat ovat monella tavalla arempia kuin alkuperäisissä jäsenmaissa, esimerkiksi Saksassa, eikä edellä esiteltyjen teemojen tuominen suomalaiseen valtiosääntökeskusteluun ole siten välttämättä aivan helppoa. Toisaalta niissä harvoissa suomalaispuheenvuoroissa, joissa on pohdittu EU:n päätöksentekojärjestelmää, on tuotu esiin sellainenkin ajatus, että Sveitsin val-

⁵¹⁵ Sveitsin liittovaltiomallista ks. esim. *Biaggini*, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Nr. 57/4 (2002), 359–391.

⁵¹⁶ Konventin työskentelyn aikana tosin useissa puheenvuoroissa kannatettiin ajatusta, että EU:n perustuslain hyväksymiseen ja/tai muuttamiseen tulisi riittää jäsenvaltioiden määränemmistö. Vähemmistöön jäävät valtiot voisivat erota tuossa tilanteessa EU:sta, mistä seuraisi niille erilaisia taloudellisia velvoitteita. Näin esim. konventin jäsen MEP *Alain Lamassoure* ”The Convention on The Future of Europe: Drafting a Constitution for the European Union” -seminaarissa, Trier 10.4.2003. Tuosta keskustelusta ks. myös *de Witte* (2003), 207–215.

⁵¹⁷ Vallanjaosta toisaalta liittovaltioissa ja toisaalta EU:ssa ks. myös *Pernice* (2003), 121–145.

tiosääntöjärjestelmä voisi olla hyvä lähtökohta myös EU:n perustuslakijärjestelmää kehitettäessä.⁵¹⁸ Samalla on kritisoitu sitä, että liittovaltion malleista puhuttaessa Suomessa ovat nousseet esille lähinnä vain Yhdysvallat ja Saksa.⁵¹⁹ Tässä yhteydessä en kuitenkaan ryhdy tutkimaan, minkä liittovaltion järjestelmää Euroopan unioni eniten muistuttaa tai mihin suuntaan sitä tulisi kehittää.

Eurooppalaisen valtiosääntöoikeuden käsitettä on meillä ehkä jopa vältetty, koska on pelätty siihen mahdollisesti liitettävää ideologista vivahdetta⁵²⁰: liittovaltion vähittäistä ”hivuttamista” sitä kautta Suomeenkin. Tietenkin Suomessa on esimerkiksi *Petri Helanderilta* löydettävissä joitakin viitteitä Petersin ja Pernicen edustamasta ajattelutavasta etenkin perusoikeuksien osalta, mutta asiaa ei ole meillä tuotu julki yhtä selkeästi, kuin edellä mainitut tutkijat ovat asian esittäneet, ja perusoikeudet ovat joka tapauksessa vain osa valtiosääntöoikeutta. Perusoikeudet ovat kuitenkin se osa valtiosääntöoikeutta, joka todennäköisimmin tulee sovellettaviksi myös tuomioistuimissa, joten niiden osalta valtiosääntöoikeus on ehkä helpoimmin rinnastettavissa muihin oikeudenaloihin ja niitä koskeviin keskusteluihin. Muita oikeudenaloja koskevan keskustelun kautta pääsemme ehkä tässäkin asiassa eteenpäin. Yleisistä opeista on Suomessa keskusteltu viime aikoina varsin vilkkaasti.

Yksityisoikeuden puolella on noussut esille näkemys, jonka mukaan yleisiä oppeja ei enää tarvittaisikaan samaan tapaan, kuin on vielä tähän asti oletettu. Lähinnä *Thomas Wilhelmsson* on ollut tällaisen ajatuksen takana; hän yhdistää tämän yhteiskunnalliseen ja kulttuuriseen fragmentaatioon ja pluralismiin, mikä on ominaista ns. jälkimodernille yhteiskunnalle.⁵²¹ Tässä uudessa tilanteessa tarvitaan joustavuutta ja tilannesidonaisuutta, mikä ei välttämättä hänen mukaansa ole mahdollista, jos korostetaan sisällöllistä koherenssia yleisten oppien välityk-

⁵¹⁸ Sveitsin perustuslain 3 §:n mukaan suvereenisuus on jaettu kantonien ja liittovaltion kesken (”Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte, die nicht dem Bund übertragen sind”). *Biagginin* (alav. 515 mainittu artikkeli) mukaan Sveitsin liittovaltion perustuslakia muutettiin 1990-luvun lopussa sen takia, että maan oletettiin hakeutuvan lähivuosina EU:n jäseneksi. Niin ei kuitenkaan käynyt (Sveitsistä tuli YK:nkin jäsen vasta aivan äskettäin).

⁵¹⁹ Yhdysvaltain ja Euroopan unionin konstitutionalismien vertailusta ks. esim. *Pernice* (1996). Edellä olen todennut EU:n olevan lähempänä Saksan kuin Yhdysvaltain liittovaltiomallia. Saksan mallin näkymistä EU:n perustuslaissa korostavat myös *Hoffmann & Shaw*. Vrt. *Sipponen* (2002), 36–38, jonka mielestä Sveitsin valtiojärjestyksestä löytyisi ”elementtejä, joita voitaisiin käyttää vallan liiallisen keskityksen estämiseksi ja unionikansalaisen vaikutusvallan lisäämiseksi EU:ssa”. Hänen mukaansa komission ent. puheenjohtajan *Jacques Delorsin* EU:lle kehittelemä federalismivisio oli sveitsiläinen eikä amerikkalainen.

⁵²⁰ Konstitutionalismista EU:n yhteydessä puhuminen ei suinkaan estä sitä, etteikö EU:hun (sen poliittisiin ym. tavoitteisiin) voitaisiin suhtautua samalla myös kriittisesti. Ks. esim. *Weiler* (1999), 9, joka arvostelee EU:n konstitutionalismien pohjana olevia arvoja (miten eroavat esim. jäsenvaltioiden perustuslakien turvaamista arvoista).

⁵²¹ Kootusti ks. hänen kirjansa ”Senmodern ansvarsrätt” (2001).

sellä. Samanaikaisesti kuvatuunlaiseen kehitykseen kanssa myös hyvinvointivaltio on muuttunut monella tavalla, ja julkis- ja yksityisoikeuden välinen tehtävänjako on myös muuttunut. Julkinen valta ei huolehdi hyvinvointivaltioista enää samaan tapaan kuin vielä muutama vuosikymmen sitten, vaan talouden lait ovat tulleet mukaan siihenkin, mikä on merkinnyt markkinoiden toimintatapojen mukaantuloa tällekin toiminta-alueelle. Tällaista kehitystä on selitetty muun muassa kansainvälisen talouden asettamilla vaatimuksilla, globalisaatiolla. Myös Euroopan integraation lähtökohtana ovat ensisijaisesti olleet taloudelliset intressit, sisämarkkinoiden toteutuminen, eikä demokratian toteutuminen ole ollut tärkeysjärjestyksessä kovin korkealla sijalla. Wilhelmsson näkee EY:n oikeudessa kuitenkin myös paljon positiivista. Hän näkee siinä paljon uusia mahdollisuuksia, jotka ovat sopusoinnussa oikeuskulttuurimme pragmaattisten, joustavien ja tilanneherkkien piirteiden kanssa.⁵²²

Julkisoikeuden tutkijoista *Kaarlo Tuori* on arvostellut monia Wilhelmssonin esittämiä käsityksiä ja on korostanut enemmänkin *Juha Pöyhösen* ”Uusi varallisuus-oikeus” -kirjassaan esittämää näkemystä, jonka mukaan yleisten oppien kehittäminen on edelleenkin oikeustieteen keskeistä antia oikeudellisten käytäntöjen kokonaisuudessa.⁵²³ Pöyhönen tosin kytkee tämän tehtävän selvemmin, kuin aiemmin on ollut tapana tehdä, yksittäisten oikeudellisten ratkaisutilanteiden kontekstiin.⁵²⁴

Tuorin mielestä on kyseenalaista, onko oikeusjärjestyksen sisällöllinen koherenssi sillä tavoin ristiriidassa oikeudellisen ratkaisutoiminnan joustavuuden ja tilannekohtaisen harkinnan vaatimusten kanssa, kuin Wilhelmsson ajattelee. Tuori perustelee kritiikkiään sillä, että 1980-luvulla yleisten oppien painopiste siirtyi käsitteistä periaatteisiin. Nykyisin vallitsevassa periaatekäsityksessä tilannekohtaisen harkinnan ja joustavuuden vaatimukset ovat tavallaan jo sisään rakennettuina; periaatteiden soveltamiselle on ominaista tapausittainen punninta. Tämä ei ole mikään uusi asia valtiosääntöoikeudelliselle tutkimuksellekaan. Etenkin eräät Helanderin⁵²⁵ perusoikeuksia koskevat kirjoitukset ovat helposti liitettävissä tähän keskusteluun, sillä hän korostaa kirjoituksissaan oikeuslähteiden pluralismia, erityisesti oikeudellisten periaatteiden pluralismia. Toisin kuin on tehty aiemmassa valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa (mm. *Scheinin*), Helander on liittänyt perusoikeuksien tapauskohtaiseen tarkasteluun myös EU-ulottuvuuden, EU:n perusoikeusjärjestelmän, mikä täydentää merkittävästi aiempaa ajattelumallia.

⁵²² Ks. *Wilhelmsson*, LM 2003, 87.

⁵²³ Ks. *Tuori*, LM 2002, 1317. Yleisten oppien tarpeeseen ei hänen mielestään ole vaikuttamassa se seikka, että valtion lisäksi on nykyään olemassa muitakin vallankäytön keskeistyksiä (mm. EU).

⁵²⁴ Ks. tässä yhteydessä myös hänen uudempi kirjoituksensa: *Karhu*, LM 2003, 803–807.

⁵²⁵ Ks. erityisesti *Turku Law Journal*, Vol. 3 (2001), 43–58.

Itsekin olen edellä korostanut pluralismia ja fragmentoitumista nyky-yhteiskunnan ilmiöinä, ja olen tuonut esiin muun muassa valtiosääntöpluralismin käsitteen. Tämän myötä monet perinteiset valtiosääntöoikeuden yleiset opit ovat kokeneet melkoisia muutoksia. En kuitenkaan ole valmis yleisiä oppeja kokonaan hylkäämään, mitä ei tosin Wilhelmssonkaan lopulta tee.⁵²⁶ Niiden yhteiskunnallinen konteksti on vaan täysin toinen kuin se, mihin olemme tähän asti tottuneet (tai tarkemmin sanottuna: aiemmin ei ole edes ollut tapana puhua avoimesti mistään yhteiskunnallisesta kontekstista niiden yhteydessä). Lisäksi jouddumme luopumaan monista perinteisistä oikeudenalaluokitteluista ainakin tietyiltä osin. Yleiset opit eivät enää tänä päivänä välttämättä kunnioita perinteisiä oikeudenalajaotteluja, vaikka ne on perinteisesti nähty oikeudenalakohtaisiksi, kutakin oikeudenalaa koossa pitäväksi elementiksi. Kyse ei mielestäni ole pelkästään oikeudenalojen välisestä yhteistyöstä, vaan se saattaa johtaa myös oikeudenalojen uudelleenjaotteluun, mitä onkin aikaa myöten tapahtunut.⁵²⁷

Samaan tapaan kuin Wilhelmsson viittaa globalisaation aikaansaamiin muutoksiin yksityisoikeuden puolella, on globalisaatiokehitys on vaikuttanut suuresti myös valtiosääntöoikeuden yleisiin oppeihin. Tämä liittyy siihen, että valtiolla ei ole enää samanlaista roolia inhimillisen yhteiselämän organisoijana, kuin sillä on joskus aiemmin ollut. Kuten esimerkiksi *Anne Peters* on korostanut, enää ei kansallisvaltion perustuslailla voi olla demokraattisen päätöksentekomallin turvaajana samanlaista tehtävää, kuin sillä oli kansallisvaltioiden kultakaudella. Hän viittaa nimenomaan globalisaatioon selittäessään, miksi on tarpeen vahvistaa ylikansallista demokratiaa. Muutoin globalisaatio toimii vain talouden ehdoilla; päätöksentekijät eivät ole demokraattisen kontrollin valvonnassa. Koska yksittäiset valtiot eivät pysty tuollaista valvontaa suorittamaan, niiden tulee pyrkiä liittoutumaan keskenään tässä tarkoituksessa: aluksi Euroopan puitteissa ja mielusti laajemminkin.⁵²⁸ Yksi esimerkki tällaisesta liittoutumisesta on juuri

⁵²⁶ Ks. myös *Wilhelmsson*, LM 2004, 199–227 (vastaus Tuorin kritiikkiin).

⁵²⁷ Oikeudenalajaottelulla ei tosin enää ole samanlaista merkitystä kuin aiemmin, koska rajoista – ei edes julkis- ja yksityisoikeuden välisestä – ei pidetä enää samalla tavalla kiinni. Vaikka perinteinen käsitelainoppi haluaisi kiinni esim. perustuslain muodollisista vaatimuksista (valtio valtiosääntöoikeuden peruskäsitteenä, ja perustuslaki valtion ”ominaisuutena”), ei se voi olla itseisarvo enää, jos sisällöllinen koherenssi – valtiosääntöoikeuden keskeiset periaatteet: demokratia, perusoikeudet ym. – vaatii perustuslain käsitteen laajentamista myös EU-oikeuden ja perinteisen kansainvälisen oikeuden puolelle.

⁵²⁸ Välttämättä se ei kovin helposti onnistu, jos joku suurvalta ei suostu toimimaan yhdessä sovitujen sääntöjen mukaisesti. Tässä yhteydessä vain viitataan *Koskenniemen*, LM 2002, 1230, esiintuomaan meneillään olevaan uusimpaan kansainvälisen yhteistyön periaatteita koskevaan muutokseen (”suvereeniin tasavertaisuuteen perustuva ja diplomatian ohjaama järjestelmä lienee väistyvässä Yhdysvaltain sotilaalliseen voimaan ja läntisen maailman arvokonsensukseen nojaavan virallisen politiikan tieltä”). Tuollainen kehitys on omiaan vahvistamaan epäilyjä ylikansallisen demokratian toteutumismahdollisuuksista.

Euroopan unioni, jonka mahdollisuudet pärjätä maailmanlaajuisessa kilpailussa ovat lähtökohtaisesti paremmat kuin sen yksittäisen jäsenvaltion mahdollisuudet parhaimmillaankaan ovat.⁵²⁹ Tästä syystä Peters näkee EU:n konstitutionalismin globaalin konstitutionalisin edelläkävijäksi.⁵³⁰

Allan Rosas on äskettäin julkaisemassaan kirjoituksessa korostanut EU:n osalta muutoksen voimaa ja vauhtia: ”EU:n valtiosääntö näyttää olevan jatkuvassa käymistilassa, joka varsinkin pieneltä valtiolta vaatii paljon valppautta ja aktiivisuutta, jotta pysyttäisiin tapahtumien tasolla – ja mieluummin niiden edellä.”⁵³¹ Samaa voidaan edellyttää myös tutkimukselta. Suomalainen valtiosääntö-oikeudellinen tutkimus ei kuitenkaan ehkä ole ollut edelläkävijän asemassa ainaakaan viime aikoina.⁵³² Yleiset opit eivät välttämättä ole muuttuneet siinä tahdissa, kuin olisi ollut tarpeen, eikä muutos missään tapauksessa tapahdukaan vain lainsäätäjän määräyksellä – ei tosin myöskään yksinomaan tutkijoiden kirjoituksin. Muutoskin on aina sijoitettava traditioon, jota ei ole mahdollista hylätä kerralla. Etenkin valtiosääntöoikeuden yleisten oppien muuttumista tarkasteltaessa huomiota on kiinnitettävä valtiokäytäntöön ja enenevässä määrin myös tuomioistuintratkaisuihin erityisesti perusoikeuksien osalta.⁵³³

Mielestäni valtiosääntöoikeuden yleisten oppien kehittämistä tarvitaan mitä kipeimmin syntyessä olevassa uudessa tilanteessa, jossa kansallinen ja EU:n perustuslaki ovat molemmat yhtä aikaa voimassa. Tähän on syytä valmistautua ajoissa, toisin kuin oli tehty 1990-luvun muiden kansainvälistymiseen liittyvien

⁵²⁹ Euroopan integraatiosta globalismin kannalta ks. *Kühnhardt* (2003). Mm. *Heidi Hautala* perustelee myönteistä suhtautumistaan federalismiin EU:n yhteydessä sillä, että ”on vaikea nähdä muuta vastapainoa ylikansallisille markkinavoimille kuin ylikansallinen politiikka, vielä paljon vaikeampaa kuin kymmenen vuotta sitten”. Ks. tarkemmin *Hautala* (2003), 81–107. Kuten *Stubb* epäonnistuneen Brysselin huippukokouksen jälkeen osuvasti totesi sanomalehtikirjoituksessaan ”Uusnationalismi on valloillaan EU:ssa” (HS 21.12.2003): ”Sisäisen valtakamppailun myötä EU-maat ja -instituutiot kuitenkin unohtavat, että varsinaiset kilpailijat tulevat Euroopan ulkopuolelta. Euroopan on ymmärrettävä, etteivät sen kansallisvaltiot kilpaile keskenään vaan unionin haastajat ovat Yhdysvalloissa, Venäjällä ja Kaakkois-Aasiassa.”

⁵³⁰ *Petersin* esitelmä ”The Future Constitution of Europe” -konferenssissa, Wien 21.11.2002. Tämä kuvastaa yleisempääkin suhtautumista asiaan.

⁵³¹ *Rosas* (2003), 116.

⁵³² Noin voidaan sanoa, vaikken täysin allekirjoitakaan *Tuorin* (LM 2002, 1318) ajatusta yksityisoikeudesta julkisoikeuden ”kypsempänä” sisarena (historiallisessa katsannosta se pitää tuki paikansa). Puhun tässä valtiosääntöoikeudesta yleensä, en pelkästään perusoikeuksista, joihin viitaten on jopa puhuttu valtiosääntöoikeudesta tuollaisena ”kypsempänä sisarena”. Noin *Juha Karhu*, ”... syihin ja lakeihin eikä mielivaltaan” -kollokviossa, Helsinki 21.11.2003.

⁵³³ Yleisten oppien tietoisessa kehittämisessä huomioon otettavista seikoista ks. *Tuori* (2002a), 9–14, mm. koherenssin vaatimus (eikä koherenssin vaatimus hänen mukaansa rajoitu vain yhdelle oikeudenalalle, vaan se laajenee koko oikeusjärjestykseen, myös yksittäistä oikeudenalaa uudistettaessa on kiinnitettävä huomiota myös kokonaisuuteen). Hän korostaa myös institutionaalisen tuen tarvetta. Vrt. myös *Wilhelmsson*, LM 2004, 226–227.

uudistusten yhteydessä, Euroopan neuvoston jäsenyydestä alkaen. Muutokset ovat toisinaan toteutuneet niin nopeasti, että valtiosääntötutkijat ovat joutuneet jälkikäteen perustelemaan tehtyjen ratkaisujen opillista sopivuutta Suomen valtiosääntöjärjestelmään.⁵³⁴ Tällaiseen tilanteeseen ei välttämättä olisi jouduttu, jos Suomen EU-jäsenyydestä olisi otettu nimenomainen maininta perustuslakiin eikä EU:ta olisi pyritty rinnastamaan mahdollisimman pitkälle muihin kansainvälisiin järjestöihin, joiden jäsen Suomi on (vrt. myös PeL 1.3 §). Kansalaisten olisi ehkä silloin helpompi ymmärtää sekin, että osa lainsäädäntövallasta kuuluu nykyään Euroopan unionille. Nyt se on luettavissa perustuslain tekstistä vain välillisesti (PeL 93.2 §:stä).⁵³⁵

Yleisten oppien heuristinen tehtävä korostuu erityisesti tuossa tilanteessa, jossa Suomen perustuslain tekstin perusteella on vaikea päätellä julkisen vallankäytön kaikkia muotoja. Ei ole kuitenkaan mitään syytä vähätellä myöskään niiden argumentatiivis-normatiivista tehtävää. Yleisten oppien kautta on tärkeää huomata myös yksittäisessä laintulkintatehtävässä, että EU:n oikeuden vaikutuksia Suomen valtiosääntöoikeudelliseen järjestelmään ei ole enää mahdollista tarkastella vain rajoituksina Suomen valtionorganien toimivallalle ja sen käyttämiselle. Ne vaikuttavat moniin valtiosääntöoikeuden yleisiin oppeihin luettaviin käsitteisiin ja periaatteisiin myös sisällöllisesti ja sitä kautta myös laintulkintaan yksittäistapauksissa. Itse asiassa EU:n ja Suomen valtiosääntöoikeuden yleisiä oppeja ei ole enää mahdollista erottaa toisistaan kaikilta osin (= eurooppalainen valtiosääntöoikeus).⁵³⁶

Ryhdyttäessä arvioimaan yleisissä opeissa tapahtuneita muutoksia on heti aluksi tunnustettava, että valtio siinä merkityksessä, missä se on ollut valtiosään-

⁵³⁴ Syntyvistä ongelmista ks. *Sipposen* (2002) värikäs kuvaus (s. 9): ”Valtioiden sitoutumista kansainväliseen järjestöön ei kuitenkaan pidetä suvereenisuudesta luopumisena, vaikka se merkitsee ennakkollista alistumista sitä kansainvälisesti velvoittaviin päätöksiin. Tilanne määrittellään siten, että EU:n jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten valtioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi, luopuessaan saa jotain lisää. Suvereniteettiin kuuluu oikeus luopua siitä vapaaehtoisesti. *Simsalabim uudistamalla suvereniteetti/täysivaltaisuus -käsitteen sisältöä hienovaraisesti se on voitu säilyttää perustuslaissa. Voidaan kirjoittaa näppärästi, että EU:ssamuodollista itsemääräämisoikeutta vaihdetaan siihen, että osallistutaan yhteiseen päätöksentekoon. Tosin osallistuminen saattaa päättyä siihenkin, että jätetään vähemmistöön eikä päätös ole mieleinen, mutta tunnetaan osallistumisen riemua.*”

⁵³⁵ Ongelmat käyvät hyvin ilmi eräiden pienpuolueiden, erityisesti perussuomalaisen, edustajien (esim. ed. *Soini*) puheenvuoroista, joita esitettiin eduskunnassa 22.6.2004 käsiteltäessä pääministerin ilmoitusta EU:n hallitustenvälisen konferenssin johdosta. He lukivat Suomen perustuslain tekstiä hyvin sananmukaisesti eivätkä täysin ymmärtäneet Suomen EU-jäsenyyden valtiosääntöoikeudellista perustaa.

⁵³⁶ Vrt. *Jyränki* (2003), 24–26 (”Kaksi valtiosääntöoikeutta – vai yksi?”), jonka käsitys eroaa yllä esitetystä jonkin verran, vaikka hän toisaalta toteaaakin, että Suomen valtiosääntöoikeuden ja EU:n valtiosääntöoikeuden yleiset opit ovat ehkä ”vähin erin lähenemässä toisiaan”.

töoikeuden keskeinen käsite aina valtio-oikeudellisesta positivismista alkaen⁵³⁷, ei voi enää olla yhtä itsestään selvässä asemassa. Sen rinnalle – ei sen sijaan sitä korvaamaan – on sittemmin tullut muitakin toimijoita.⁵³⁸ Kuten olen edellä todennut, tämä merkitsee myös perinteisten oikeudenalajaottelujen tarkistamista eivätkä niiden väliset rajat voi enää missään tapauksessa olla yhtä selkeitä kuin mihin on tähän asti totuttu. Sama pitää paljolti paikkansa myös kansallisen ja EY:n oikeuden suhteen. Vasta yleisten oppien kautta tulee näkyviin sekin, että myös valtiosääntöoikeus on kokonaisuus, eikä silloin ole välttämättä ainakaan kaikilta osin tarvetta tehdä eroa kansallisen perustuslain ja EU:n perustuslain välillä. Tämä tulee selvimmin näkyviin siinä, että kummallakin tasolla turvatut perusoikeudet muodostavat toisiaan täydentävän kokonaisuuden eivätkä ole niinkään keskenään kilpailevia. Sen ohella kokonaisuus tarkoittaa myös sitä, että mitä yleisemmällä tasolla liikutaan, sitä helpommin myös havaitaan, että perusoikeuksia ei ole mahdollista ajatella ilman, että kiinnitetään huomiota myös esimerkiksi kansansuvereenisuuden periaatteeseen samoin kuin vallanjakoperiaatteeseen tai että joudutaan pohtimaan myös suvereenisuuden käsitettä. Jos pidetään tiukasti kiinni valtiosuvereenisuudesta perinteiseen tapaan, ei ole myöskään mahdollista uskoa ihmisoikeuksien valvontaa millekään valtion ulkopuoliselle elimelle. Noin asianlaita tuskin missään enää on, mutta Suomessa asiasta on joka tapauksessa säädetty poikkeuslailla (ks. suvereenisuudesta lähtevästä argumentaatiosta ks. *PeVL 2/1990 vp.*: Euroopan ihmisoikeussopimus). Vastaavasti perusoikeudet ja demokratia liittyvät läheisesti yhteen, mikä tarkoittaa muun muassa sitä, että EU:n demokraattisuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös perusoikeuksien toteutumiseen EU:ssa. Demokratiassa ei ole kyse pelkästään vaali- ja äänioikeuden toteutumisesta, vaan myös perusoikeussuoja on ollenainen osa demokraattista oikeusvaltiota.⁵³⁹

Lopputuloksena valtiosääntöoikeuden yleisten oppien kehittämisestä Suomessa maan EU-jäsenyyden ja toisaalta myös EU:ssa tapahtuneen kehityksen huomioon ottavalla tavalla voisi olla se, mitä olen edellä jo kutsunut eurooppalaiseksi valtiosääntöoikeudeksi. Samalla on syytä korostaa, että Suomen näkö-

⁵³⁷ Ks. tarkentavasti *Tuori*, LM 2002, 1304–1307, 1310–1311 ja sama (2002a), 2–3. Hänen mukaansa käsitelainopin tavoitteena oli järjestää normiaineisto hierarkkiseen käsittepuun tai -pyramidin muotoon. Huipulla olivat käsitteet, joiden ymmärrettiin ilmentävän oikeuden muuttumatonta, yleispätevää ainesta ja jotka tavallaan määriteltiin positiiviseen oikeuteen nähden apriorisesti. Tällaisia käsitteitä olivat esim. valtiovallan ja valtion oikeushenkilöllisyyden käsitteet.

⁵³⁸ Valtiosääntöjuridiikan uudistumista EU:n kehitys huomioon ottaen vaati myös *Nergelius* jo vuonna 1998 (s. 224–236). Suomalaisesta keskustelusta ks. *Husa* (1999), 296–307.

⁵³⁹ Tähän liittyy myös vallanjaon toteuttaminen: paitsi EU:n ja sen jäsenvaltioiden kesken, myös vallanjako lainsäädäntöelinten ja tuomioistuinten kesken kummallakin tasolla. Vallanjakoon liittyvistä ongelmista tässä laajassa kokonaisuudessa ks. *Husa*, *Oikeus* 2003, 4–25. Ks. myös *Rosas* (2003), 126–133.

kulmasta eurooppalainen valtiosääntöoikeus on yhä kuitenkin vähän eri asia kuitenkin esimerkiksi Saksan – tai vastaavasti minkä tahansa muun EU:n jäsenmaan – kannalta asiaa katsottaessa, vaikka tiettyä lähtemistä eri jäsenmaiden valtiosääntöjärjestelmien välillä onkin tapahtunut viime vuosina. Esimerkiksi tuomioistuinten rooli perusoikeuksien noudattamisen valvonnassa on Suomessa melko lailla erilainen kuin monissa muissa maissa, vaikka Suomessakin on tuossa suhteessa viime aikoina monenlaisia muutoksia tapahtunut. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan rooli on kaikesta huolimatta säilynyt vahvana, eikä siihen ollut tarkoituskaan tehdä uudessa perustuslaissa mitään suuria muutoksia.⁵⁴⁰

Lopuksi on vielä syytä kiinnittää huomiota yhteen tärkeään asiaan. Tutkimuksen alussa olen käyttänyt ”perustuslaki”-sanaa EU:n yhteydessä vielä varsin varovaiseen sävyyn. Tämä on ollut tarkoituksellista, sillä samalla olen halunnut kuvata sitä muutosprosessia, mikä on tapahtunut myös tämän tutkimuksen vireillä ollessa. Vuonna 2000 tätä tutkimusta aloittaessani perustuslaki-sanaa käytettiin ainakin Suomessa EU:n yhteydessä vielä hyvin harkitusti, jos se ylipäättään edes nousi esille tuossa yhteydessä. Tutkimuksen lopussa olen sitä mieltä, että ”perustuslaillinen sopimus” on ehkä tällä hetkellä muodollis-juridisesti sopivin sana kuvaamaan EU:lle hyväksyttyä ”sopimusta Euroopan perustuslaista”.⁵⁴¹ Edellinen on lyhennys jälkimmäisestä, jonkin verran monimutkaisesta termistä. Mikään ei kuitenkaan estä meitä kutsumasta sitä myös suoraan perustuslaiksi. Luulen, että niin tehdään varsin pian virallisissakin yhteyksissä.⁵⁴² Silloin ei kuitenkaan edellytetä, että EU:n perustuslaki täyttäisi samat muodolliset vaatimukset, mitkä perustuslaille kansallisvaltioiden yhteydessä on tähän asti asetet-

⁵⁴⁰ Ks. myös *PeVL 7/2003 vp.*, jossa perustuslakivaliokunta katsoi tarpeelliseksi korostaa oman asemansa säilymistä ennallaan senkin jälkeen, kun EU:n perusoikeuskirjasta on EU:n perustuslain myötä tullut oikeudellisesti sitova (”– että nämä toimenpiteet eivät muuta perustuslakivaliokunnan roolia perus- ja ihmisoikeuksien tulkintaa ja valvontaa harjoittavana toimielimenä kansallisessa lainsäädäntömenettelyssä eikä unionin asioiden kansallisessa enakkokäsittelyssä”).

⁵⁴¹ Jotkut konventtiedustajat olivat ehdottomasti sitä mieltä, että termiä ”perustuslaki” tulisi kaikissa muodoissa välttää ja käyttää sen sijaan sanaa ”perustuslaillinen sopimus”, joka heidän mielestään kuvaa paremmin sitä tosiasiaa, että valtiot ovat tehneet keskenään sopimuksen. Ks. *CONV 674/03*. Itse en näe noiden käsitteiden välillä tässä tilanteessa mitään ideologista tms. eroa. Vrt. esim. Tuorin mielestä on harhaanjohtavaa käyttää sopimuksesta nimitystä ”perustuslaillinen sopimus” (suora käännös englanninkielisestä sanasta ”constitutional treaty”, jota lienee pidettävä lyhenteenä virallisesta nimestä: ”Treaty Establishing A Constitution for Europe”); hän suosii sen sijaan ”perustuslakisopimus”-sanaa. Ks. hänen lausuntonsa perustuslakivaliokunnalle, 9.9.2003. Myös *Kiljunen*, 71, suosii perustuslakisopimus-sanaa (ks. myös *SuVL 2/2003 vp.*).

⁵⁴² Käytettyjen sanojen vivahde-eroista tässä yhteydessä ks. myös esim. *P. Oliver*, 9–10 ja *de la Rochère & Pernice*, 7, 16–17. Vrt. valtioneuvoston EU-sihteeristön julkaisu ”Sopimus Euroopan perustuslaista pähkinänkuoressa”, jonka mukaan hyväksytyn asiakirjan ”eräänlainen kaksoisluonne vastaa hyvin Suomessa ja muuallakin Euroopassa sopimuksesta käytettyä nimitystä ’perustuslaillinen sopimus’.”

tu.⁵⁴³ Perustuslaki ei siten enää ole mikään muodollinen kategoria. EU:n perustuslaki ei myöskään korvaa jäsenvaltioiden perustuslakeja, eikä lopputuloksena ole yhtä, kaiken kattavaa Euroopan perustuslakia.⁵⁴⁴ Kyse on pikemminkin siitä, että perustuslain käsite on vähitellen muuttanut merkitystään. Eikä olisi ensimmäinen kerta – ja tuskin viimeinenkään – kun näin tapahtuu. Kyse on luonnollisesta, yhteiskunnan muuttuessa välttämättömästä muutosprosessista, jolle ei yksittäinen tutkija voi mitään – hyväksyipä hän muutoksen tai ei.⁵⁴⁵

Vähän samanlaisesta muutoksesta on kyse myös eurooppalaisen valtiosääntöoikeuden kohdalla. Vaikka aluksi tuota sanaa vierastin, nyt se tuntuu jo itsestään selvältä asialta. Sekin tosin vaatii ainakin vielä tällä hetkellä jonkinlaista selittämistä samaan tapaan kuin perustuslain käsitteen käyttö ei-valtiollisessa yhteydessä.⁵⁴⁶ On siten hyvin tietoinen ratkaisu, että tämän kirjan nimi ei ole ”Eurooppalainen valtiosääntöoikeus.” Sellaisen kirjoittaminen vaatii mielestäni ensin valtiosääntöoikeuden eurooppalaistumisprosessin tutkimista, ja sen takia olen ensin kirjoittanut kirjan ”Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöisytyvä Eurooppa”. Kuten olen kirjan alussa todennut, kyseessä on EU:n ja yksittäisen jäsenvaltion välinen kahdensuuntainen, koko ajan muuttuva prosessi, mikä

⁵⁴³ Loppujen lopuksi tärkeintä ei olekaan se, mitä käsitteitä kulloinkin käytetään, tai mihin oikeudenalaa käsitteet sijoitetaan. Tämän toteaa myös *Peters* (2001), 234–242. Johtopäätöksensä hän toteaa (s. 242): ”Deshalb ist es nicht erforderlich, eine mysteriöse Wandlung des Vertrages von Völkerrecht in Verfassungsrecht anzunehmen.”

⁵⁴⁴ EU:lle hyväksytyn perustuslain virallinen nimi on ”Sopimus Euroopan perustuslaista”. Tosiasiassa kyse on kuitenkin vain EU:n, ei sitä vastoin koko Euroopan perustuslaista. Kriittikää tuollaisista sanavalintaa kohtaan esittää *Sipponen* (2003), 136.

⁵⁴⁵ *Antola* ei kuitenkaan osunut aivan oikeaan todetessaan, että ”sana ’perustuslaki’ on kulttuurisesti hankala ja voisi kuvitella Suomessakin juristikunnan nostavan asian pintaan”. Ks. tarkemmin hänen kirjoituksensa, *Lakimiesuutiset* 6/2003, 9. Vrt. *Sipponen* (2002), 7–9, joka kritisoi sitä, että ”oikeusjärjestystä ja nimenomaan valtiota koskevia vakiintuneita käsitteitä käytetään löysästi”, kun taas *Tiilikainen* (2002), 63, pitää EU:n tulevaisuuskeskustelun suurena ansiona sitä, että ”kansalaisille tutut käsitteet on yllättäen nostettu EU-politiikan keskiöön. Perussopimusjärjestelmän sijaan on alettu puhua perustuslaista samalla, kun keskustellaan komission edellytyksistä toimia EU:n hallituksena”. Tiilikaisen mielestä ”oikeiden käsitteiden käyttö myös korostaa EU-järjestelmän tärkeyttä. Perustuslakiin pohjautuva ja mm. kansalaisten perusoikeuksista sitovalla tavalla määräävä hanke ei enää voi olla poliittisesti yhdenmukainen tekninen prosessi”.

⁵⁴⁶ Vrt. kuitenkin myös *Jyränki* (2003), 366, joka pohtii perustuslailla tässä yhteydessä vaihtoehtoisia nimikkeitä: *peruskirja/Charte/Satzung/Charter*. Ks. myös Jyrängin haastattelu Suomen Kuvalehdessä, 24.6.2004: ”EU:n perustuslaki ei ole laki. ’Perustuslaista puhuminen tuntuu ylilyönniltä’, sanoo professori Antero Jyränki.”

Tuollaisella sanavalinnalla otettiin toisaalta melkoinen riski, sillä EU:n perustuslain vastustajat kiinnittävät siihen helposti huomiota. Kansanäänestyksissä perustuslain käsite saattaa aiheuttaa melkoisesti vaikeuksia, etenkin Isossa-Britanniassa. Tähän kiinnittää huomiota *Thomas Christiansen* kirjoituksessaan ”Constitutionalising the European Union: The Power of Language”, EU Constitution Project Newsletter, Special Issue, July 2004. Ks. myös *Eleftheriadis*, erit. s. 10–18.

asettaa myös tutkimukselle omat haasteensa.⁵⁴⁷ Tällä hetkellä tuo prosessi on ehkä kaikkein kiinnostavimmassa vaiheessa. Vaikka olen tutkinut tuota prosessia useamman jäsenmaan näkökulmasta, painopiste minulla on kuitenkin ollut koko ajan Suomessa. Eri jäsenmaiden järjestelmien lähentymisestä huolimatta niiden välillä on kuitenkin yhä varsin merkittäviäkin eroja, ja nämä erot tulivat hyvin näkyviin myös EU:n perustuslakia valmisteltaessa. Tämä tekee eurooppalaisen konstitutionalismin entistäkin kiinnostavammaksi ilmiöksi. Siinä on monia kiehovia sivuraiteita, joita seuraamalla voidaan helposti eksyä pääraiteelta, mutta toisaalta tuollaiset poikkeamiset ovat välttämättömiä, jotta pystytään analysoimaan, miksi eteenpäin pääseminen on kuitenkin tavoittelemisen arvoista. Perille pääseminen ei ollenkaan selvää, eikä sitä ehkä voida edes asettaa tavoitteeksi. Kyse on pikemminkin jatkuvasti käynnissä olevasta projektista, joka saattaa myös välillä muuttaa suuntaa.⁵⁴⁸

Eurooppalaisen konstitutionalismin ohella on aiheellista pohtia myös maailmanlaajuisia konstitutionalismia. Onko se seuraava tavoite? Ne eivät tosin ole millään tavoin kilpailevia, toisiaan poissulkevia projekteja. Onhan jo nyt olemassa sekä Euroopan oma että myös maailmanlaajuinen, YK:n ihmisoikeusjärjestelmä. Maailmanlaajuinen, ihmisten demokraattisen osallistumisen takaava päätöksentekojärjestelmä kuitenkin puuttuu. Sen toteutumismahdollisuuksia arvioitaessa liikkeelle voidaan lähteä kansalaisuudesta ja siihen liitettävistä oikeuksista. Samalla käy ilmi, miten suurien teoreettisten ongelmien edessä ollaan. Valtion suvereenisuuteen on perinteisesti liitetty valta päättää kansalaisuuden myöntämisen kriteereistä. Se valtioille yhä kuuluu itsestään selvästi (myös EU:n jäsenvaltioille, vrt. USA), mutta kansalaisuuteen liittyvistä oikeuksista ne eivät enää saa vapaasti päättää muutoin, paitsi vaalioikeuksien suhteen niillä on yhä tietyiltä osin vapaa päätösvalta. Tämä on pääteltävissä myös YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa sopimuksen 25 artiklasta, jossa edellytetään, että ääni- ja vaalioikeudet tulee turvata *kansalaisille* ilman syrjintää. Muut sopimuksessa turvatut oikeudet sen sijaan tulee turvata ”jokaiselle”. EU:ssa vaali- ja äänioikeutta Euroopan parlamentin vaaleissa ja kunnallisvaaleissa on osin laajennettu unionin kansalaisuuden myötä, mutta muiden kuin

⁵⁴⁷ Valtiosääntöoikeuden eurooppalaistumisella tarkoitan sitä, että EU-jäsenyys on vaikuttanut samaan tapaan eri maiden valtiösääntöoikeuteen, myös yleisiin oppeihin. Ne ovat lähentyneet toisiaan. Samanaikaisesti EU:lle on kehittynyt oma valtiösääntö, joka on saanut vaikutteita jäsenvaltioista. Tämä kaksipuolinen prosessi johtaa vähitellen eurooppalaiseen valtiösääntöoikeuteen.

⁵⁴⁸ Vrt. kuitenkin oikeusministeri *Koskisen* kolumni ”Olennaisesti vai alituisesti?”, Turun Sanomat, 28.10.2003, jossa hän toteaa lopuksi: ”Kun EU:n säädöspohja vankistuu, voidaan meilläkin perustellusti harkita, tulisiko EU:n ja Suomen toimivaltasuhteista olla omassa perustuslaissamme selvemmät säännökset. Isossa perustuslakiuudistuksessa tähän ei tietoisesti menty, koska unioni on ollut alituissa muodonmuutoksen tilassa.”

unionin kansalaisten kohdalla noiden oikeuksien henkilöllinen ulottuvuus kaikissa vaaleissa on yhä paljolti jäsenmaiden omassa harkinnassa.⁵⁴⁹

Ennen kuin maailmanlaajuisia konstitutionalisimia voidaan ryhtyä kehittämään, ollaan vielä suurempien valtiosääntöteoriaa koskevien uudistusten tarpeessa kuin EU:n puitteissa. Jos meillä on EU:n osaltakin yhä suuria vaikeuksia ymmärtää, että demokratia voisi edes periaatteessa toteutua muutoinkin kuin kansallisvaltion puitteissa, miten voidaan edes periaatteessa hyväksyä ajatus, että demokratia voisi toteutua myös globaalilla tasolla. Tietenkään nuo kaksi tasoa eivät ole toisiaan poissulkevia, eikä globaali demokratia toteutuessaan korvaisi valtiollista demokratiaa, vaan pikemminkin täydentäisi sitä.⁵⁵⁰ Demokration toteuttamisessa voi olla käytössä muitakin keinoja kuin nykyisentyypinen vaalien kautta tapahtuva osallistuminen (edustuksellinen demokratia). Kaikesta huolimatta teoriaakin vaikeampaa on ajatuksen käytännön toteutus: miten toteuttaa globaali demokratia.

⁵⁴⁹ Tähän liittyvistä ongelmista ks. esim. Shaw (2003), 461–500.

⁵⁵⁰ Kansallisvaltion tärkeyttä globalisaatiossa korosti myös tasavallan presidentti Tarja Halonen Globalisaatioseminaarissa pitämässään puheessa (Helsinki, 10.3.2004). Hyötyäkseen globalisaatiosta valtiolla on oltava hyvä poliittinen hallinto, joka perustuu demokratiaan, ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, oikeusvaltioperiaatteeseen ja yhteiskunnalliseen tasa-arvoon. Demokraattisten instituutioiden ohella tärkeää on myös kansalaisyhteiskunnan toiminta. Kansallisvaltion demokraattisuuden ohella tärkeää on myös aluetason demokratia (esim. EU), mutta sen ohella huomiota on kiinnitettävä myös globaalien tason toimintaan. Tärkeää olisikin YK:n ja muiden kansainvälisten instituutioiden, mm. Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston, aseman vahvistaminen ja niiden toimintatapojen demokratisoiminen. Kehitysmaiden ääni tulisi saada nykyistä paremmin kuuluville. Siinä voidaan käyttää myös ns. positiivista erityiskohtelua apuna. Tavoitteena tällöin on, että globalisaation edut jakautuisivat tasaisemmin kuin nykyään. Epäselväksi jää, missä määrin tässä on kyse muusta kuin perinteisestä hallitusten välisestä yhteistyöstä, mihin kansainvälinen yhteistyö tänä päivänä pääosin perustuu (se kuitenkin lienee tavoitteena). Se ei perustu valtioiden yhdenvertaisuuden pohjalle, vaan suurvalloilla on siinä muita tärkeämpi rooli (esim. YK:ssa).

Abstract

Liisa Nieminen

THE EUROPEANISATION OF CONSTITUTIONAL LAW – THE CONSTITUTIONALIZATION OF EUROPE

During the last few years the europeanisation of law has been the subject of much debate both in Finland and other member states of the European Union. Scholars have considered questions like the primacy and direct effect of Community law, as well as the legal consequences derived from both principles. Also fundamental rights in the framework of Community law have been an important source of analysis.

The theme of this study is the role of European law in legal cultures and especially the europeanisation of national constitutional cultures. The expression "europeanisation of constitutional law" may convey the false impression that there exists a common discipline in the member states. In fact it is impossible to find a single definition of constitutional law in European countries. The European Union does not require the harmonisation of constitutional law of the member states in the way as for example in many areas of civil law is required and the members states all have different political cultures and legal traditions (for example, I shall draw a comparison between France, Germany and Great Britain). Even Finland has a political culture and constitutional system of its own kind.¹ This means that the membership of the European Union has had very different effects in all these states. At least partly because of their different backgrounds several member states have different visions of the future of the European Union. However, no country wants Europe to become a federal state.

The europeanisation of constitutional law is quite a recent phenomenon. Until recently the European Union has in fact had very little to do with constitutional law. In academic circles the European Union has been treated simply as an ordinary international organisation. Constitutional law is biased in favour of each

¹ See *Teija Tiilikainen*, *Europe and Finland, Defining the Political Identity of Finland in Western Europe*, Ashgate 1998. Her study can be seen as an effort to explain why different Western European countries have a differing preparedness for integration with each other and why it seems to be forever impossible to find a common conception about the governance of an integrated Europe which would be firm enough to compete with national political communities and identities.

national legal culture and tradition. In the light of this point, European law has been addressed in constitutional law research as an alien or external element. However, the process of europeanisation of constitutional law is steadily being addressed more and more in constitutional law research.

In order to fully realise the significance of the change the European Union has had in the political cultures and legal doctrines of the EU member states we have to remember that constitutionalism began as a national movement. National states have been the original basis of constitutional law. Therefore, the European integration process requires the revision of certain constitutional concepts, such as sovereignty, democracy, and the separation of powers, which at the European level have a different meaning compared to those principles as they apply in a national legal system. The situation has been identical in all member states; and Finland is no exception in this respect. The general doctrines of the Finnish constitutional law have changed in many ways – either directly or indirectly – because of the Finnish membership of the European Union. This study deals with those changes in a long historical perspective. The study is basically comparative. Only by doing so we are able to understand most of the specialities of the Finnish constitutional system.

Even though Finland has a quite new Constitution from the year 2000, it does not include an express provision on Finland's membership of the European Union or the primacy of Community law. However, the membership is included indirectly in the Constitution of Finland (see especially Section 1, which provides for example: "Finland participates in international co-operation for the protection of peace and human rights and for the development of society"). This is not typical only for Finland. There are many member states having the same situation; references to the European Union in the Constitutions are fairly rare. Some Constitutions know the transfer of competences to supranational organisations; the European Union is treated as a whatever international organisation even though the legal effects of the membership are in many ways different from those of other organisations.

Simultaneously with the above mentioned process there is another important process in progress, too. With this I refer to the constitutionalization of the European Union. The European Convention's work, which is essentially the writing of a Constitution for Europe, entailed another step in the process of europeanisation of members states' constitutional law. Not only does the vocabulary used in the Constitution have a deliberate flavour of constitutional essence, the purpose of some new provisions is in fact to build a framework in which constitutionalism may be developed. This compels us to stop thinking of constitutional law exclusively as the "law of the state" and to begin conceptualising it in such a way that the European Union and European law can also be explained in constitutional terms.

The study will deal with both the concrete process of drafting the Constitutional Treaty (Treaty establishing a Constitution for Europe) and the constitutional implications of the Constitution of Europe. The first mentioned process is studied from the standpoint of different member states. States under consideration besides Finland are France, Germany and Great Britain. In which way have their own political and legal traditions effected on their opinions in this process? Are they supporters of federalism or of so called community method? There are big differences especially between Germany and Great Britain. Besides the study will deal with the ratification process of the treaty. This requirement shows that it is, however, an international treaty. The Treaty shall be ratified by all member states in accordance with their respective constitutional requirements. The Treaty shall enter into force on 1 November 2006, provided that all the instruments of ratification have been deposited, or, failing that, on the first day of the second month following the deposit of the instrument of ratification by the last signatory State to take this step.

The European Constitution does not replace the Constitutions which already exist in most European countries. It coexists with these constitutions and has its own justification and its autonomy. The European Constitution defines the contexts within which the European Union is competent to act.

These specialities make a difference between the European and nation state constitutions.

In this new context, constitutional law researchers will not be able to avoid the discussion of certain new kind of issues. In this situation I have to have a new paradigm for explaining constitutional law. According to this paradigm, the European Union and member state constitutional experiences are regarded as and presented as intertwined. This entails a long process of adaptation in order to change traditional approaches to constitutional law, theory and thinking. The first step of this development may be to take into account the work of the European Convention and to judge its constitutional relevance. In this connection it is necessary to bear in mind that a comprehensive perspective also requires that close attention be given to the history of European integration.

First of all, constitutional theory should decide whether the Constitution for Europe has a place in the concept of a "Constitution". In the same sense, it will be determined whether the concept of the "state" is adequate for the European Union, taking into consideration the fact that this concept itself needs to be re-examined in relation to the member states. The consequences of EU membership will also be analysed. More specifically, it will be inquired what the European functions of national authorities (not only with respect to their duties but also their powers), as well as the changes in the structural organisation, will be. Furthermore, as far as concerns the theory of division of powers, particular attention will be paid to the distribution of functions among European institu-

tions and the special European institutional architecture. In this regard, three related elements will be noted. First, attention will be accorded to the nature of EU government and its conceptualisation as being co-operative and not majority-oriented. Second, it is necessary to address the form of state (unitary or federal) which better describes the vertical division of power. Third, the theory of democracy and different conditions of legitimacy in the EU and in the member states should be addressed. Therefore, two substantive subjects will be scrutinised, namely: the relationship between nationality and European citizenship and the different levels of protection of human rights and the position of the Charter of fundamental rights in a system of multi-level rights protection.

Despite all those changes I, however, draw a conclusion that nothing in the nature of a "constitutional revolution" exist for the time being. The member states' different legal cultures have dealt with constitutional changes throughout history in different ways, for example by stressing a new beginning or indeed a continuation with the past. At least from the standpoint of the Finnish legal system there is no strict contradiction with the past. So does at least the mainstream doctrine consider. After the European Constitution has entered into force we shall know a little more about the change.

Finnish Lawyers' Association 2004
ISBN 951-855-234-7

Asiahakemisto

- acquis communautaire 185, 243, 277, 443
 avoin koordinaatio 478–480
 checks and balances -oppi 194, 196, 205
 demokratia 6, 45, 47, 60, 162, 170, 178,
 199, 237, 286, 287–292, 377–410, 450–
 451, 475, 493–495, 501, 513, 532, 543,
 559, 571, 602, 614–615, 622
 direct effect 247–248, 250, 177, 280, 300,
 451
 eduskunta 5, 7, 77, 315–333, 341–350,
 379, 472, 538, 560, 611, 619
 EMU 244
 ETA-sopimus 241–242, 400, 331, 338,
 403–404
 Etusijaperiaate 186, 238, 247, 249, 259,
 263, 270, 446, 448, 572–578, 611–
 612
 EU:n laajeneminen 435, 442, 466–467
 EU:n perusoikeuskirja 455–457, 475,
 487–488, 489–490, 527, 547, 569, 619
 EU:n perustuslaki 8, 11, 25, 28, 29, 75, 92–
 100, 180, 192, 230, 259, 302, 393, 433–
 443, 461–553, 556, 561, 589, 611–612
 EU:n presidentti 48, 98, 165, 211, 472,
 491, 498, 508, 513, 529, 531, 538, 541,
 549
 Euroopan oikeusasiamies 27, 410
 Euroopan parlamentti 6, 20, 24, 78, 173,
 202, 350, 482, 483, 495, 497, 513, 515,
 527, 534, 543, 558, 564, 567, 570, 579,
 582–583, 597, 605, 606
 Euroopan unionin jäsenyys 7, 8, 10, 35,
 43, 65, 69, 73, 105, 161, 165, 314, 357–
 368, 445, 551, 587, 603–604, 607
 European Civil Code 449
 EY:n tuomioistuin 40, 49, 108, 200–201,
 219, 449, 476, 573, 579, 580, 609
 feministinen demokratiakritiikki 179
 Grundnorm 14, 158–159, 187, 239, 251
 hallitustenvälinen konferenssi 8, 12, 27,
 56, 79, 145, 214, 442, 466–467, 470,
 480, 492, 509, 522, 529, 557, 572, 590,
 594
 hyvä hallintatapa 436, 464–468
 identiteetti 74–75, 171–179, 501, 503,
 523, 551, 610
 ihmisoikeus 28, 30, 34, 104, 143, 227–
 231, 411–417, 441, 453, 458, 459, 473,
 486–487, 503, 549, 618
 kansalainen 10, 20, 24, 29, 60, 74, 180,
 215–225, 450, 461, 540, 545, 569, 570,
 585, 606, 610, 612, 621–622
 kansallisvaltio 8, 21, 66, 101, 131–146,
 334–341, 436–525, 615
 kansansuverenisuusperiaate 49, 126, 136,
 138, 147, 169–181, 318, 356, 379–387,
 551
 kansanäänestys 91, 277, 298, 529, 570,
 588–591, 594, 602, 605
 komissio 170–172, 174, 210, 213, 259,
 350, 351, 464, 484, 493, 497, 498, 503,
 514, 524, 527, 533, 542, 581–582
 kompetenssi-kompetenssi 15, 31, 89, 153,
 160, 173, 177, 274, 476
 konstitutionalismi 22–34, 49, 83–92, 132,
 299, 447, 466, 518, 555, 556, 578, 584,
 606, 609, 610, 612, 616, 621
 konventti 436–443, 462–463, 471, 474,

- 497, 509, 510, 518, 542, 556, 557, 563, 566
- konvergenssi 440, 448–452
- Kööpenhaminan kriteerit 457
- Laekenin julistus 90, 93, 435, 461, 471
- liittovaltio 18, 21, 25, 30, 42, 76, 77, 95, 99, 173, 211, 223, 262, 295, 437, 495, 500, 512, 524, 526, 530, 560–561, 568, 594, 612–613
- luottamuksen oletusteoria 207, 352
- Magna Carta 111, 227
- metakonstitutionismi 34
- NATO-jäsenyys 385
- neuvosto 193, 199, 206, 208, 484, 492, 507, 521, 531, 543–544, 581–582
- normihierarkia 51, 83, 183–192, 254, 456, 485, 611
- oikeusvaltio 37, 51, 74, 106, 108, 113, 118, 121, 322, 387–398, 439, 440, 446, 448, 453–459, 509
- parlamentarismi 97, 194, 205–214, 295, 341–350, 499, 582
- perusoikeus 28, 30, 34, 104, 143, 227–231, 411–417, 448, 485–490, 549, 598, 607, 609, 613, 616, 619
- perustuslakikontrolli 5, 40, 56, 64, 127, 136, 189, 328, 405–407, 447
- pluralismi 34, 51, 255, 417, 586, 613, 615
- poikkeuslaki 5, 51, 63–64, 88, 205–214, 361, 363–366, 576, 592, 604
- postnationaalinen kansalaisuus 215
- postmoderni politiikka 179, 429
- pouvoir constituant 86, 89–90, 117, 293, 319
- pouvoir neutre 44, 329
- puolue 6, 24, 171, 179, 317
- rajattu poikkeus 237, 367, 391–393, 576, 592, 604
- ratifiointi 9, 13, 155, 557, 561–565, 594
- sosiaaliset oikeudet 33, 180, 389, 417, 441–442, 485
- subsidiariteetti- eli toissijaisuusperiaate 20, 178, 224, 300
- suvereenisuus 50–51, 53, 74, 77, 119, 153–168, 252, 267–269, 353–375, 476, 501, 596, 597, 599, 603, 606, 618
- säättämisjärjestys 87, 156, 355, 357, 361, 390, 402, 411, 412, 485, 597–598, 602–604
- tasavallan presidentti 71, 77, 169, 315–333, 445, 545, 508
- tuomioistuimet 56, 109, 127, 196–199, 405–410, 445, 481, 504, 547–548, 575, 580, 613
- unionin kansalaisuus 180, 218–226
- vaalioikeudet 6, 24, 45, 171, 179, 180, 217, 317
- vallanjako 28, 30, 34, 104, 143, 227–231, 411–417, 453, 456, 469, 478, 481, 517, 522, 546, 579–584
- valtioneuvosto 71, 77, 169, 208, 315, 332, 445, 496, 533, 538
- valtiosopimus 9, 94, 243, 310, 360, 453, 467, 560–561, 585, 592, 602
- valtiosääntötuomioistuin 59, 123–124, 229, 447, 451, 504, 574
- Wienin yleissopimus 249, 502, 563
- yleiset opit 35–41, 305, 616–617

Kesäkuussa 2004 hallitustenvälinen konferenssi saattoi loppuun Euroopan unionissa muutaman vuoden vireillä olleen perustuslakiprojektin ja hyväksyi sopimuksen Euroopan perustuslaista, jolla korvataan voimassa olevat EU:n perussopimukset. Muodollisesti kyse on yhä kansainvälisestä sopimuksesta, vaikka se sisällöllisesti ja funktionaalisesti muistuttaa jäsenvaltioiden perustuslakeja. EU:n perustuslailla vahvistetaan monelta osin jo vakiintunut käytäntö, joten sisällöllisesti muutokset eivät välttämättä ole kovin suuria.

Miten tällaista kehitystä on arvioitava valtiosääntöoikeuden näkökulmasta? Monet valtiosääntöoikeudelliset käsitteet ja teoriat ovat kiistatta uudelleenarvioinnin edessä, etenkin suvereenisuuden käsite, kansansuvereenisuusperiaate ja normihierarkiaa koskeva teoria. Ne eivät voi enää olla entiseen tapaan käytettävissä vain kansallisvaltion yhteydessä. Perustuslain historia on monin tavoin sidoksissa kansallisvaltion kehitykseen, mutta nyt asiaan tulee uudenlaisia vivahteita.

Ennen EU:n perustuslain hyväksymistä on jäsenvaltioiden valtiosääntöjärjestelmien välillä jo tapahtunut sisällöllistä yhdenmukaistumista, ja valtiosääntöoikeus on "eurooppalaistunut". Tämä on ainakin osin selitettävissä Euroopan integraatiolla, vaikkei EU jäsenvaltioiden perustuslakien harmonisointia edellytäkään. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti Saksan, Ranskan ja Ison-Britannian valtiosääntöjärjestelmät Suomen ohella. Miten maiden valtiosääntöjärjestelmissä ja oikeuskulttuureissa olevat erot tulivat näkyviin EU:lle perustuslakia valmisteltaessa?

Sen ohella että tutkimuksessa käsitellään valtiosääntöoikeuden yleisissä opeissa tapahtuneita muutoksia, siinä käsitellään myös konkreettisesti EU:n perustuslain syntyä ja merkitystä. Miten kansalaismielipiteen huomioon ottaminen toteutettiin? Tässä tulee näkyviin, että tosiasiaa kyse ei ole vain jäsenvaltioiden keskenään solmimasta sopimuksesta. Lisäksi tutkimuksessa käsitellään EU:n perustuslain sisältöä: sekä institutionaalisia ratkaisuja että perusoikeussuojaa. Tutkimuksessa käsitellään myös tarkemmin, mitä EU:n perustuslaillisen sopimuksen voimaansaattaminen Suomessa edellyttää.

Kirjoittaja on oikeustieteen tohtori ja valtiotieteen maisteri, joka toimii akatemia-tutkijana Suomen Akatemiassa.

