

Juhlajulkaisu
Mikael Hidén
1939 – 7/12 – 2009

Toimituskunta

Pia Letto-Vanamo

Olli Mäenpää

Tuomas Ojanen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Mikael Hidénin valokuva s. VII

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222

IBSN 978-951-855-293-5

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

Janne Salminen

Toimivallan siirto Euroopan unionille

Unionijäsenyyden perustuslaillistaminen kansallisella tasolla

Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä toteutuvan valtiosääntöisen liiton kannalta monessa mielessä tärkeä merkitys on niillä, useimmiten kansallisesta perustuslaista ilmenevillä ratkaisuilla, joille jäsenvaltion puolelta tätä liittoa rakennetaan.¹

Näiden valtiosääntöisten perusratkaisujen joukossa keskeisessä asemassa ovat jäsenvaltiossa omaksutut *perusteet toimivallan siirrosta EU:lle*. Niihin kuuluvat sääntelyt ja käytäntö niin unionijäsenyyden merkitsemän toimivallan siirrosta muodollisena *menettelynä* kuin valtiosääntöön sisältyvät toimivallan siirron *aineelliset edellytykset tai rajoitukset*, eräänlaiset *perustuslailliset turvausekkeet*. Jäsenvaltioiden valtiosäännössä tämän sääntelykokonaisuuden ensisijaisiksi tarkoitetut soveltamiskohdat suhteessa EU:iin ovat yhteydessä unioniin liittymistä koskevan sopimuksen ja unionin perussopimusten muutosten kansalliseen hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen.

Sääntelyt ja niiden seuraaminen ovat ennen kaikkea mekanismi *unionijäsenyyden perustuslaillistamiseksi kansallisella tasolla*.² Nämä sääntelyt ja niihin nojautuvat valtiosääntöiset ratkaisut ovat jäsenvaltioiden ja unionin oikeusjärjestysten muodostamaa yhteenliittymää jäsenvaltioiden valtiosääntöjen näkökulmasta tarkasteltaessa usein avaimena käsityksille mainitussa kokonaisuudessa ilmenevien suhteiden jäsentämisestä. Niillä näyttää siis olevan muitakin funktioita kuin se yksittäinen pistemäinen soveltamiskohta, jolloin jäsenvaltioissa päätetään toimivallan siirrosta. Unionissa kokonaisuuteen liittyy myös se erityispiirre, että esimerkiksi Suomen jäsenyyden aikana on ollut vireillä melkeinpä jatkuva perussopimusten uudistamisprosessi. Prosessilla on ollut vaikutuksia myös jäsenvaltioiden tasoon, ja sen johdosta perussopimusmuutokset ovat tulleet monessa yhteydessä tarkasteltavaksi suhteessa jäsenvaltioiden perustuslakeihin. Samalla myös perussopimusten normatiivinen luonne on selventynyt. Silloinkin kun vaalitaan hierarkkisen systeemin rakentelun asemesta kontrapunktuaalisen oi-

¹ Ks. tähän liittyvästä teoreettisluonteisesta taustahahmotelmasta *Pernice, Ingolf*, Multilevel Constitutionalism and the European Union. *European Law Review* 2002, s. 511–529. Ks. lisäksi keskustelua kirjoituksessa *Salminen, Janne*, Kansallisen parlamentin eurooppalaiset tehtävät. Oikeustiede–Jurisprudentia XLII, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2009, s. 359–408, s. 365–370.

² Ks. erit. *Claes, Monica*, Constitutionalizing Europe at its Source: The 'European Clauses' in the National Constitutions: Evolution and typology. *Yearbook of European Law* 2005, s. 81–125 sekä *Jyränki, Antero*, Transferring Powers of a Nation-State, teoksessa *National Constitutions in the Era of Integration* (ed. *Jyränki, Antero*). Kluwer Law International 1999, s. 61–85.

keuden hengessä oikeusjärjestysten jatkuvaa dialogia, nämä valtiosääntöiset perusratkaisut leimaavat jäsenvaltioiden perustuslakien puolelta esitettyjä puheenvuoroja.³ Tämä johtuu erityisesti siitä, että useissa jäsenvaltioissa toimivallan siirron edellytyksiin on pyritty artikuloimaan keskeisiä jäsenvaltion valtiosääntöiseen identiteettiin kuuluvia periaatteita. Sellaisina niillä on merkitystä myös tunnistettaessa jäsenvaltioiden identiteettiä ja valtiosääntöperinnettä esimerkiksi EU-sopimuksen 6 artiklan perusteella.

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan *EU:n jäsenvaltioiden perustuslakien ja erityisesti Suomen perustuslain (731/1999) säännöksiä, jotka koskevat toimivallan siirtoa EU:lle*. Niihin kuuluvat paitsi toimivallan siirtämisessä noudatettavaa menettelyä koskevat sääntelyt, myös säännökset integraation sisältöä koskevista materiaalisista edellytyksistä. Kirjoituksen teemana on siten unionin jäsenvaltioiden perustuslaeista ilmenevä unionijäsenyys ja tältä osin niiden valtiösäännön heijastelema suhde unioniin ja unionioikeuteen.

Kyseiset perustuslakien säännökset julkilausuvat jäsenvaltion ja sen oikeusjärjestyksen suhdetta EU:iin.⁴ Sisältönsä puolesta säännökset ovat osa jäsenvaltioiden valtiosääntöjen EU:iin liittyvää transformaatiota.⁵ Kysymys ei kuitenkaan ole sopeutumisesta muuttuneeseen tilanteeseen vaan enemmänkin sovittautumisesta, jossa vaikutteet ovat olleet kaksisuuntaisia. Samalla ja erityisesti silloin, kun säännöksissä tuodaan nimenomaisesti esiin niiden liittyminen EU:iin ja sen jäsenyyteen, ne ovat unioniperustaisuutensa vuoksi myös näkyvä ja ilmeinen osa jäsenvaltion kansallisen perustuslain avautumista valtiösääntöiselle liitolle tai – varovaisemmin ilmaistuna – vähintäänkin niiden eurooppalaisuudesta.⁶

Vaikka toimivallan siirtämistä koskevien säännösten esittely tai perustuslaillisten turvalausekkeiden vertailu yksityiskohdissaan voisi olla sinänsä mielenkiintoista, kirjoituksessa sääntelyitä lähestytään ja systematisoidaan ennen kaikkea kehityksensä ja yleisten rakennuspiittensa valossa.⁷ Osittaisesta ulkoisesta samankaltaisuudestaan huolimatta toimivallan siirtoa koskeviin sääntelyihin liitetyt käsitykset vaihtelevat eri jäsenvaltioissa. Erityisesti näihin käsityksiin

³ *Maduro, Miguel Poyares*, *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*, teoksessa *Sovereignty in Transition* (ed. *Walker, Neil*). Hart Publishing 2003, s. 506–507 ja s. 513–514. Ks. suomalaisessa keskustelussa erit. *Tammi-Salminen, Eva*, *Kansainvälistyminen ja varallisuus oikeuden kansalliset opit*. Lakimies 2004, s. 1340–1354, s. 1350–1351.

⁴ Ks. esim. *Salminen Janne*, ”Euroopan unioni” ja Suomen perustuslaki. Lakimies 2009, s. 254–269, s. 255, jossa tämä erityinen toimivallan siirtoa koskeva sääntely on rajattu varsinaisen tarkastelun ulkopuolelle.

⁵ *Arnold, Rainer*, *European Constitution and the Transformation of National Constitutional Law*, teoksessa *A Constitution for Europe: The IGC, the Ratification Process and Beyond* (eds. *Pernice, Ingolf – Zemánek, Jiri*). Nomos 2005, s. 21–31, s. 22.

⁶ Ks. *von Bogdandy, Armin*, *Zweierlei Verfassungsrecht. Europäisierung als Gefährdung des Gesellschaftlichen Grundkonsenses?* Staat 2000, s. 163–184, s. 164–165, ja kotimaisesta keskustelusta esim. *Salminen* 2009 sekä erit. *Jääskinen, Niilo*, *Kolme aaltoa – miten Suomen oikeusjärjestys eurooppalaistui?* Defensor Legis 2001, s. 603–619, *Viljanen, Veli-Pekka*, *Eurooppalaistuminen valtiolinten välisissä suhteissa*. Lakimies 2003, s. 1169–1183, ja esim. *Ojanen, Tuomas*, *The Impact of EU Membership on Finnish Constitutional Law*. European Public Law 2004 s. 531–564. Samoin *Nieminen, Liisa*, *Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistyyvä Eurooppa*. Vammala 2004 ja jo varhemmin *Jyräki, Antero*, *Euroopan unioni ja Suomen valtiosääntö*. Oikeustiede–Jurisprudentia XXIX, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja 1996, s. 6–83.

⁷ Ks. *Arnold* 2005, s. 24.

vaikuttaa se, millainen merkitys jäsenvaltiossa annetaan täysivaltaisuudelle, suvereniteetille eri aspekteissaan.⁸ Historiallisesti hyvin kerrokselliseen käsitteeseen näyttäisi liittyvän useissa jäsenvaltioissa doktriinäärisiä fiksaatioita. Toisaalta itse sääntelyjen tarkoitusperä on verraten selvä näistä eroista huolimatta: sääntelyt avaavat valtiosäännön unioni-integraatiolle ja sen sisältämälle yhteistyölle ja rinnakkainasettelulle. Kuitenkin kuten yleisemminkin jäsenvaltioiden perustuslakeihin sisältyvissä unionijäsenyyttä esiintuvissa säännöksissä, myös toimivallan siirtoa koskevilla säännöksissä on mukana paitsi EU-integraatiolle avautumista myös defensiivisiä piirteitä.⁹

Oman huomion kirjoituksessa saavat kotimainen tilanne ja sen erityispiirteet, joihin kuuluu muun muassa toimivallan siirtoa koskevan nimenomaisen säännöksen puuttuminen. Samalla kun kirjoituksessa osin vertaileviin argumentteihin tukeutuen tuodaan esiin eräitä näkökohtia *de constitutione ferenda*, siinä tullaan esittäneeksi tämänhetkistä kotimaista tilannetta koskevia kannanottoja. Vaikka kirjoituksessa siten osallistutaan lyhyesti myös keskusteluun siitä, millaisessa oikeudellisessa viitekehyksessä nykyisen perustuslain aikana ylipäätään olisi arvioitava toimivallan siirtoa EU:lle, asian perusteellinen tarkastelu jää toisessa yhteydessä toteutettavaksi. Valtioikäytännössä kysymys on tuoreimmillaan aktualisoitunut Euroopan perustuslaillisen sopimuksen ja Lissabonin sopimuksen kansallisen hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä.¹⁰ Niissä yhteyksissä perustuslakivaliokunta on tärkeällä tavalla pyrkittänyt unioni-integraation suhdetta perustuslakiin. Meikäläiseen tilanteeseen oman erityisen lisänsä tuo se seikka, että sekä Suomen liittymissopimus EU:iin että niin sanottu Amsterdamin sopimus on aikanaan hyväksytty ja saatettu voimaan ennen nykyistä perustuslakia.¹¹

Toimivallan siirtoa koskevien säännösten kehittyminen ja keskeiset piirteet – jäsenvaltioiden ratkaisuja

Toimivallan siirtoa koskevien säännösten omaksuminen perustuslakeihin

Nykyisin useimpien EU:n jäsenvaltioiden perustuslaeissa on säännöksiä toimivallan siirtämisestä kansainväliselle järjestölle. Tavallisesti nämä säännökset ovat perustana myös toimivallan siirtämiselle EU:lle ikään kuin vaihtoehtona sille, että perustuslakia olisi – varsinkaan tältä osin – nimenomaisesti muutettu EU:iin liittyvän integraation yhteydessä. Eräissä perustus-

⁸ Ks. esim. maaraportteja teoksessa *The Birth of European Constitutional Order. The Interaction of National and European Constitutional Law* (ed. Schwarze, Jürgen). Nomos 2001. Ks. käsityksen ajankohtaisesta muutoksesta Suomessa Salminen, Janne, Täysivaltaisuuden rajoituksesta täysivaltaisuuden käyttöön. Lakimies 2004, s. 1318–1339 ja Ojanen, Tuomas, ”Suomi on täysivaltainen tasavalta” – täysivaltaisuusarvioinnin lähtökohtia ja perusteita uuden perustuslain aikana. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXVII, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2004, s. 385–432. Ks. myös Mutanen, Anu, Valtion suvereenisuus valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä ja diskurssina Euroopan unionin kontekstissa. Lakimies 2009, s. 394–417, erit. s. 400 ja s. 406–407, joissa on kysymys toimivallan siirtoa koskevasa sääntelystä ”suvereenisuussääntelynä”.

⁹ Salminen 2009, s. 258–262 ja s. 268 viitteineen.

¹⁰ Ks. Jyränki, Antero, Euroopan unionin jäsenyyden ja poikkeukset Suomen perustuslaista. Oikeus 2008, s. 112–126.

¹¹ Ks. kehityksestä tältä osin esim. Salminen 2004.

laeissa on nimenomaisia säännöksiä toimivallan siirrosta EU:lle. Sen lisäksi, että useimpien EU-jäsenvaltioiden perustuslaeissa on toimivallan siirtoa koskeva säännös, jäsenvaltioiden perustuslakien säännöksissä toimivallan siirrosta on paikoin säädetty myös mahdollisten siirtojen edellytyksistä tai rajoituksista. Osassa jäsenvaltioita toimivallan siirrolle ei ole erityisiä aineellisia rajoituksia.

Tunnetuimmat esimerkit toimivallan siirtoa koskevista sääntelyistä sisältyvät Saksan ja Ranskan perustuslakeihin. Lisäksi tällaista sääntelyä menettelystä nimenomaan EU:lle toimivaltaa siirrettäessä on vanhoista jäsenvaltioista esimerkiksi Portugalin, Italian ja Irlannin perustuslaeissa. Uudemmissa jäsenvaltioista ainakin Maltan, Puolan, Romanian, Slovenian ja Unkarin perustuslaeissa on sääntelyä, joka koskee toimivallan siirtämistä nimenomaan EU:lle. Myös Itävallassa ja Ruotsissa on tällainen perustuslaintasoinen säännös.

Jäsenvaltioiden perustuslakien toimivallan siirtoa koskevat sääntelyt ovat kuitenkin eläneet unionin kehityksen kanssa. Vaikka useat nykyisten jäsenvaltioiden perustuslait sisältävät myös nimenomaisia sääntelyjä toimivallan siirrosta unionille, varhaisessa vaiheessaan – nykyisen unionin muodostamista edeltänyt – eurooppalainen integraatio ei juuri aiheuttanut tarpeita tällaisten sääntelyjen sisällyttämiseen kansallisiin perustuslakeihin.

Useat eurooppalaiset valtiot olivat toisen maailmansodan jälkeisissä oloissa omaksuneet perustuslakeihinsa kansainväliselle yhteistyölle avoimen valtiollisen mallin.¹² Tarkoituksena on ollut sallia valtion osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön ja mahdollistaa toimivallan siirto tai täysivaltaisuuden rajoitukset valtioiden rauhanomaisen yhteistyön hyväksi ilman, että esimerkiksi perustuslakia tämän johdosta on tarpeen muuttaa. Niinpä toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle sisältävät säännökset oli omaksuttu esimerkiksi Italian perustuslakiin vuodesta 1948 (11 artikla)¹³ ja Saksan perustuslakiin vuodesta 1949 (24 artikla). Myös Ranskan perustuslain johdanto (1946) sisälsi vastaavan avautumista osoittavan kansainvälisyysperiaatteen ilmauksen.¹⁴ 1950-luvulla tällaiset säännökset tulivat ainakin osaksi Alankomaiden (1956, muutos myös 1953, 67 artikla)¹⁵ ja Luxemburgin (1956) perustuslakeja.¹⁶ Eurooppalainen ti-

¹² Ks. lisäksi tutkimusta *Jyränki* 1999, s. 63–67, samoin Claes 2006, s. 85–86, jossa on esimerkiksi osa tässä tarkasteltavista säännöksistä myös jäljennettynä.

¹³ *Dogliani, Mario – Pinelli, Cesare*, Italien, teoksessa *Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts, Handbuch Ius Publicum Europaeum* (Band 1) (Hrsg. von *Bogdandy, Armin – Cruz Villalón, Pedro – Huber, Peter M.*). C. F. Müller Verlag 2007, s. 273–325, s. 280 ja s. 323. – Myöhemmin lisäksi 117 artikla. Ks. lisäksi *Cartabia, Maria*, The Ratification of the European Constitutional Treaty in Italy, teoksessa *The European Constitution and National Constitutions. Ratification and Beyond* (eds *Albi, Anneli – Ziller, Jacques*). Kluwer Law International 2007, s. 17–44, s. 40–41.

¹⁴ *Jouanjan, Olivier*, Frankreich, teoksessa *Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts, Handbuch Ius Publicum Europaeum* (Band 1) (Hrsg. von *Bogdandy, Armin et al.*). C. F. Müller Verlag 2007, s. 87–150, s. 111–112. Ks. myös *Flauss, Jean-François*, Rapport français, teoksessa *The Birth of European Constitutional Order. The Interaction of National and European Constitutional Law* (ed. *Schwarze, Jürgen*). Nomos 2001, s. 25–107, s. 44–46.

¹⁵ Ks. *Besselink, Leonard*, Niederlande, teoksessa *Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts, Handbuch Ius Publicum Europaeum* (Band 1) (Hrsg. von *Bogdandy, Armin et al.*). C. F. Müller Verlag 2007, s. 327–388, s. 348–350. Ks. myös *de Witte, Bruno*, Do Not Mention the Word, teoksessa *Sovereignty in Transition* (ed. *Walker, Neil*). Hart Publishing 2003, s. 351–366, s. 359–364.

¹⁶ Myös Tanskan (1953, 20 artikla) perustuslakiin sisällytettiin samoihin aikoihin nimenomaisesti toimivallan siirtoa koskevaa sääntelyä.

lanne oli lisäksi muutoinkin sellainen, että esimerkiksi Saksalle asema yhtenä perustajajavaltiona ei tullut kansallisesti käsitellyksi niinkään täysivaltaisuuden menetyksenä, vaan lähinnä toimintakyvyn laajenemisena ja lisäksi osoituksena muiden valtioiden hyväksynnästä.¹⁷

Näin ollen jo silloin, kun niin sanotut Rooman sopimukset allekirjoitettiin, osassa perustajajäsenvaltioita oli kansainväliselle järjestölle siirrettävää toimivaltaa ja siinä noudatettavaa menettelyä koskevat perustuslaintasoiset säännökset. Niiden taustalla oli erilaisia, mutta samansuuntaisia kansainvälisyyteen ja myös eurooppalaiseen integraatioon positiivisesti orientoituneita käsityksiä. Toisaalta Belgia yhtenä perustajajavaltiona ja myöhemmin Portugali tulivat jäsenvaltioiksi ilman tällaista sääntelyä. Belgiassa käytiin tosin vielä vuosia sopimusten ratifioinnin jälkeen keskustelua ratifioinnin perustuslainmukaisuudesta.¹⁸ Portugalin kanssa samanaikaisesti jäsenvaltioiksi tulleet Kreikka ja Espanja perustivat jäsenyytensä (osin) myös niiden perustuslakeihin jo aikaisemmin sisällytettyihin toimivallan siirtoa koskeviin sääntelyihin.¹⁹ Niitä ennen liittyneissä Tanskassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Irlannissa valtiosääntöiset asetelmat poikkesivat suuresti toisistaan: Tanskassa oli yleinen toimivallan siirtoa koskeva sääntely. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ei luonnollisesti tällaista sääntelyä ollut.²⁰ Sellaista ei sisällynyt myöskään Irlannin perustuslakiin. Irlannissa omaksuttiinkin jo jäsenyyden alusta lukien menettely, jossa perussopimukset ja niiden keskeiset muutokset hyväksytään perustuslain muutosta tarkoittavassa menettelyssä.²¹

Ennen EU:n perustamista silloisten jäsenvaltioiden toimivallan siirtoa koskevat sääntelyt jakautuivat tyypiltään kahteen toisistaan selvästi poikkeavaan joukkoon. Ensinnäkin olivat täysivaltaisuuskäsityksissään pidättyväiset ja integraatiolle avoimet valtiosäännöt, joissa toimivallan siirrosta yhteisöille oli mahdollista päättää tavallisella lailla parlamentin yksinkertaisella enemmistöllä toimivallan siirron mahdollistavaan perustuslain säännökseen tukeutuen. Toiseksi olivat ne maat – Kreikka, Luxemburg ja Tanska –, joissa toimivallan siirrosta päättäminen läheni perustuslain muuttamista koskevaa menettelyä.²² Irlannissa se merkitsi perustuslain muuttamista. Tällainen jaottelu on näkyvissä vielä tänäkin päivänä.

Siinä missä perustajajäsenvaltiot ensin nojasivat jäsenyyden yleisiin kansainvälisille järjestöille siirrettävää toimivaltaa koskeviin säännöksiin, vähitellen lisääntyvät sääntelyt, joissa vii-

¹⁷ Ks. Schwarze, Jürgen, Deutscher Landesbericht, teoksessa *The Birth of European Constitutional Order. The Interaction of National and European Constitutional Law* (ed. Schwarze, Jürgen). Nomos 2001, s. 109–204, s. 140–141.

¹⁸ Ks. lisäksi Alankomaiden osalta Claes 2006, s. 87–88. Alankomaissa perussopimusten ja niiden muutosten ei ole käytännössä katsottu koskevan perustuslakia. Belgian tilanteesta, ks. de Witte 2003, s. 353–354. Belgian perustuslakiin lisättiin 1970-luvulla säännös toimivallan siirron mahdollisuudesta.

¹⁹ Ks. myös Jyräki 1999, s. 65–66, ja lisäksi Claes 2005, s. 91–93.

²⁰ Koska tässä kirjoituksessa painotetaan toimivallan siirtoa koskevaa perustuslakisääntelyä, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Pohjois-Irlannin perustuslaillinen tilanne jätetään tarkastelun ulkopuolelle. Vaikka perustuslain muutokset jäsenyyden johdosta eivät olekaan olleet mahdollisia, valtiosääntö on jäsenyyden johdosta muuttunut, ks. Birkinshaw, Patrick, British report, teoksessa *The Birth of European Constitutional Order. The Interaction of National and European Constitutional Law* (ed. Schwarze, Jürgen). Nomos 2001, s. 205–286, s. 234–236, ja lisäksi erilaisin painotuksin Hartley, Trevor C., Constitutional Problems of the European Union. Hart Publishing 1999, s. 168–174.

²¹ Claes 2005, s. 90–91. Ensimmäisestä tulkintaratkaisusta muodostui pohja perustuslailliselle käytännölle, josta poikkeaminen myöhemmin on erityisen hankalaa, ks. Hogan, Gerard, Ratification of the European Constitution, teoksessa *The European Constitution and National Constitutions. Ratification and Beyond* (eds Albi, Anneli – Ziller, Jacques). Kluwer Law International 2007, 137–148, s. 140–141.

²² Ks. Jyräki 1999, s. 68–69.

tataan nimenomaisesti EY:öön ja myöhemmin EU:iin. Irlanti avasi tämän käsittelytavan jo jäsenyytensä alusta ja aloitti samalla kehityksen, jossa jäsenvaltiot ottavat eksplisiittisiä viittauksia jäsenyyteen kansallisiin perustuslakeihin.

Irlannissa Euroopan yhtenäisasiakirjan kansallinen käsittely myöhemmin vahvisti ja jatkoi liittymisen yhteydessä omaksuttua linjaa. Muissa jäsenvaltioissa yhtenäisasiakirjan käsittelyyn sen sijaan sovellettiin aikaisempia yleisiä säännöksiä.

Tämä on syytä panna merkille erityisesti siitä syystä, että ennen yhtenäisasiakirjan allekirjoittamista vuonna 1986 yhteisön oikeusjärjestyksen kehityksessä useat sille edelleen leimauttavat keskeisistä perussopimukset konstitutionalisoinesta ratkaisusta oli jo tehty.²³ Oikeuskäytännön perusteella oli esimerkiksi ilmeistä, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen mukaan jo voimassa olevien perussopimusten tai johdetun oikeuden kyseenalaistaminen ei voisi tapahtua kansallisten, perustuslaillisten mittapuiden mukaan.²⁴ Lisäksi esimerkiksi Italiassa ja Saksassa oli jo laskettu perusta *controlimiti*- ja *Solange*-oikeuskäytännölle.²⁵ Siinä puolestaan yleisellä tasolla luonnehtien on keskeisesti kysymys kansallisten valtiosääntötuomioistuinten varauksellisesta – tiettyihin ehtoihin sidotusta ja mahdollisuuksien mukaan myös väliaikaisesta torjuvasta – suhtautumisesta sellaiseen yhteisöoikeuden etusijaan, joka koski myös kansallisen valtiosäännön ydintä.²⁶ Jo ennen tämän oikeuskäytännön syntymistä muun muassa mainituissa jäsenvaltioissa oli lisäksi kyseenalaistettu toimivallan siirto tavallisella lailla nimenomaan siihen nähden, millainen toimivallan siirto ja täysivaltaisuuden muutos jäsenyydestä – esitettyjen väitteiden mukaan – oli seurannut, olkoonkin, että sekä Saksassa että Italiassa todettiin jäsenyyden perustuslainmukaisuus.²⁷ Niin ikään on huomattava, että useissa ennen yhtenäisasiakirjan hyväksymistä edeltäneissä ja perustamista seuranneissa jäsenvaltioiden liittymissopimusten kansallisissa käsittelyissä tuolloin uusissa jäsenvaltioissa oli jo noudatettu vaikeutettuja menettelyjä. Nämä seikat eivät kuitenkaan heijastuneet toimivallan siirtoa koskevaan kansalliseen perustuslakisääntelyyn yhtenäisasiakirjan kansallisen käsittelyn yhteydessä Irlantia laajemmalle.

Sen sijaan Maastrichtin EU-sopimus avasi uuden vaiheen jäsenvaltioiden perustuslakien kehityksessä. Ei kuitenkaan voida sanoa, että suhtautumistapa sopimuksen kansalliseen hyväksymiseen ja siihen liittyvään toimivallan siirtoon taikka niitä koskevaan kansalliseen sääntelyyn olisi tässäkin yhteydessä ollut yhtenäistä. Siitä huolimatta voidaan todeta, että vasta

²³ Weiler, J.H.H., *Constitution of Europe. "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration*. Cambridge 1999, s. 16–63.

²⁴ Voidaan viitata yleisesti esim. *Van Gend en Loos*- ja *Costa v. ENEL*-tapauksiin (ratkaisut asiat 26/62, *Van Gend & Loos*, ECR 1963, s. 3 ja 6/64, *Costa v. ENEL*, Kok. 1964) ja niistä seuranneeseen kehitykseen. Samoin on esimerkiksi *Les Verts*-asiassa annettu ratkaisu (asia 294/83, *Les Verts v. parlamentti*, Kok. 1986, s. 1339), jossa tuomioistuin viittasi perussopimusten konstitutionaaliseen karaktääriin. Lisäksi myös esim. asiasta 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, Kok. 1970, s. 1125 seuraava käytäntö.

²⁵ Ks. esim. *Claes, Monica*, *The National Courts' Mandate in the European Constitution*. Hart Publishing 2006, s. 500–534 ja s. 594–650, jossa on tuore ja ratkaisulinjoille uskollinen selvitys kansallisen näkökulman kehityksestä.

²⁶ Ks. myös *de Witte, Bruno*, *The Nature of the Legal Order*, teoksessa *Evolution of EU Law* (eds *Craig, Paul – de Búrca, Gráinne*). Oxford University Press 2003, s. 177–213, s. 201–205.

²⁷ Ks. lisäksi *Alterin* tutkimus etusijadoktriinin juurtumisesta, *Alter, Karen J.*, *Establishing the Supremacy of European Law. Making of an International Rule of Law in Europe*. Oxford University Press 2001.

Maastrichtin EU-sopimus aktualisoi vaikutuksellisen keskustelun siitä, pitäisikö kansallisessa perustuslaissa erityisesti ottaa huomioon jo toteutunut eurooppalainen integraatio. Kuten mainittua, siihen asti Irlannissa oli ryhdytty käsittelemään EU:n edeltäjiä koskeneita perussopimuksia perustuslain tasolla muista kansainvälisistä sitoumuksista poiketen. Maastrichtin EU-sopimuksen jälkeen puolestaan alkoi trendi myös EU-jäsenyyden edellytysten perustuslakisääntelyyn. Tämä sinänsä on ymmärrettävää EU-sopimuksen sisällön perusteella.²⁸ Vaikka Maastrichtin EU-sopimuksen kansallista käsittelyä voi tässä suhteessa pitää jonkinlaisena vedenjakajana, samalla on kuitenkin huomattava, että useimmat perustajavaltiot (Alankomaat, Belgia, Italia ja Luxemburg) jatkoivat eräistä epäilyksistä riippumatta edelleen vanhoihin, yleisesti toimivallan siirron kansainvälisille järjestöille mahdollistaviin perustuslakisääntelyihin tukeutuen ja perustuslakia muuttamatta. Näin toimittiin myös Tanskassa kansanäänestysten kautta edeten.

Espanjassa, Portugalissa, Ranskassa ja Saksassa, samoin kuin Irlannissa, perustuslakia muutettiin Maastrichtin EU-sopimukseen liittyen. Muutoksissa on kuitenkin huomattavia eroja.

Saksassa voimaansaattamista edelsi perustuslain 23 artiklan muutos. Perustuslain 24 artiklan yleistä kansainväliselle järjestölle siirrettävää toimivaltaa koskevaa sääntelyä ei pidetty riittävänä perustana kansalliselle käsittelylle. Perustuslain 23 artiklaan kirjattiin elementtejä Saksan valtiosääntötuomioistuimen *Solange*-oikeuskäytännöstä. Säännöksessä on myös muita rakennuspuita: siitä ilmenee suuntautuminen eurooppalaiseen integraatiokehitykseen ja perustuslain yleinen integraatiomyönteisyys. Säännös ilmaisee edellytykset, joiden täyttyessä Saksan osallistuminen unioniin on sen nykyisen perustuslain mukainen järjestely. Tämä ilmenee viittauksissa saman perustuslain 79 artiklaan, joka puolestaan sisältää saksalaisen valtiosääntöisen identiteetin ytimen. Perustuslain 23 artikla sisältää myös säännökset sovellettavasta menettelystä. Sen mukaan liittovaltio voi siirtää toimivaltaa EU:lle lailla, jonka osavaltion edustajat (liittoneuvosto) hyväksyvät. Perustuslakia koskevat perussopimusten muutokset sen sijaan edellyttävät perustuslainsäätämisyjärjestystä, ja lisäksi niihin sovelletaan mainittua kieltoa muuttaa muun muassa perustuslain perusperiaatteita.²⁹

Myös Ranskassa perustuslakia muutettiin Maastrichtin EU-sopimuksen ja sittemmin myös Amsterdamin sopimuksen ja perustuslakisopimuksen kansallisen hyväksymisen yhteydessä. Uusi, mutta verraten suppea EU-jäsenyyttä ja itsenäisten valtioiden osuutta siinä koskeva perustuslakisääntely tarjoaa jäsenyydelle selkeämmän perustuslaillisen perustan.³⁰ Irlanti noudatti jo aikaisemmin omaksumaansa tulkintaa. Portugalin perustuslakiin sisällytettiin nimenomainen jäsenyyttä koskeva säännös. Espanjassa puolestaan tehtiin tässä yhteydessä EU-jäsenyyteen tai toimivallan siirtojärjestelyihin sinänsä puuttumaton muutos perustuslakiin niin, että EU-sopimuksesta johtuneet unionikansalaisen vaalioikeudet voitiin hyväksyä.³¹

²⁸ Ks. Salminen 2009, s. 261 viitteineen.

²⁹ Ks. Schwarze 2001, 133–137.

³⁰ Flauss 2001, s. 47–48. Myös perustuslakisopimuksen kansallinen käsittely edellytti muutoksia perustuslakiin. Ks. Ziller, Jacques, French Reactions to the Treaty Establishing a Constitution for Europe, teoksessa *The European Constitution and National Constitutions. Ratification and Beyond* (eds Albi, Anneli – Ziller, Jacques). Kluwer Law International 2007, s. 103–112, s. 109, ja lisäksi samassa teoksessa s. 294–295.

³¹ Ks. lisäksi Garcia de Enterría, Eduardo – Alonso García, Ricardo, Spanish report, teoksessa *The Birth of European Constitutional Order. The Interaction of National and European Constitutional Law* (ed. Schwarze, Jürgen). Nomos 2001, s. 287–338, s. 296–297.

Suomen kanssa samaan aikaan unioniin liittyneissä valtioissa jäsenyys merkitsi muutoksia perustuslakien toimivallan siirtoa koskevaan sääntelyyn. Itävallan varhaisemman toimivallan siirtoa koskevan sääntelyn ei katsottu riittävän. Itävallassa jäsenyyden katsottiin edellyttävän perustuslain revisiota.³² Myöskään Ruotsissa ei nojaututtu vanhempaan toimivallan siirtoa koskevaan yleiseen perustuslakisääntelyyn, vaan perustuslakiin sisällytettiin osin saksalaisen (valtiosääntötuomioistuimen linjauksiin nojaavan) mallin mukainen säännös toimivallan siirrosta unionille.³³

Myös muutamissa uusissa jäsenvaltioissa on nimenomaisesti unionille siirrettävää toimivaltaa koskevia perustuslakisääntelyjä. Esimerkiksi uusien keski- ja itäeurooppalaisten jäsenvaltioiden perustuslaeissa ei ennen jäsenyyden ajankohtaistumista ollut yleisiä toimivallan siirtoa koskevia sääntelyjä, vaikka niiden oikeusjärjestykset yleisesti ottaen muutoin olivatkin tuossa vaiheessa olleet avoimia kansainvälistymiselle.³⁴ Suhtautumisen historialliset perusteet ovat ilmeiset. Jäsenyyden mahdollistamiseksi perustuslakeja muutettiin toimivallan siirtoa koskevilla säännöksillä, mutta näidenkään jäsenvaltioiden toimivallan siirtoa koskevissa säännöksissä ei ole yhtenäistä linjaa siltä osin kuin edellä on tarkasteltu kehitystä esimerkiksi sääntelyjen EU-spesifisyydestä suhteessa kansainvälisille järjestöille siirrettävään toimivaltaan taikka esimerkiksi määräämismistöpäätöksenteon tai aineellisten edellytysten suhteen.³⁵

Kokoavia huomioita

Kokoavasti voidaan todeta, että unionin jäsenvaltioiden perustuslaissa on yleisesti sääntelyjä toimivallan siirrosta kansainvälisille järjestöille. Osassa jäsenvaltioita nostetaan erikseen esiin toimivallan siirto juuri EU:lle lähinnä jäsenvaltion ja unionin suhteen ja unionin toimivallan merkittävyyden ja erityisen intensiivisyyden vuoksi. Lisäksi havaitaan, että nimenomaisesti EU:iin kytkeytyvät toimivallan siirtoa koskevat sääntelyt ovat integraation kestäessä lisääntyneet.

Kahdessa suhteessa, nimittäin toimivallan siirrosta noudatettavan menettelyn ja sen aineellisten edellytysten osalta, jäsenvaltioiden tilannetta voidaan eritellä vielä lähemmin.

Yllä on tuotu esiin, että jo eurooppalaisen integraation alkuvaiheessa jäsenvaltioiden toimivallan siirtoa koskevat sääntelyt jakautuivat lähinnä kahteen ryhmään. Jakoa selittää suhtautuminen valtion tai kansakunnan täysivaltaisuuteen. Yhtäältä ovat sääntelyt, joissa toimivallan siirrosta voidaan päättää tavallisella lailla parlamentin yksinkertaisella enemmistöllä toimivallan siirron mahdollistavaan perustuslain säännökseen tukeutuen. Toisaalta ovat sääntelymallit, joissa toimivallan siirrosta päättäminen lähenee perustuslain muuttamista koskevaa menettelyä tai merkitsee sitä.³⁶

³² Ks. sikäläisestä lähestymistavasta *Öhlinger, Theo*, *Verfassungsfragen einer Mitgliedschaft zur Europäischen Union*, *Ausgewählte Abhandlungen*. Springer Verlag 1999, s. 165 alkaen.

³³ *Bernitz, Ulf*, *Sverige och Europarätten*. Norstedts juridik 2002, s. 109–122.

³⁴ *Albi, Anneli*, "Europe" Articles in the Constitutions of Central and Eastern European Countries. *Common Market Law Review* 2005, s. 399–423, s. 403.

³⁵ *Albi* 2005, s. 405–413.

³⁶ Ks. myös *Jyränki* 1999, s. 68.

Monien jäsenvaltioiden perustuslaeissa ei edelleenkaan ole erityisiä noudatettavaa menettelyä koskevia säännöksiä. Alkuperäisistä jäsenvaltioista nimenomaan Saksassa on kuitenkin muutettu säännöksiä määräenemmistöpäätöksenteon suuntaan ja nostamalla tässä yhteydessä erityisesti esiin viittaukset myös perustuslain muuttamattomiin sisältöihin. Muutoin vertailu osoittaa, että ainakin ennen viimeistä suurta laajentumista liittyneet jäsenvaltiot ovat verraten yleisesti sisällyttäneet toimivallan siirtoa koskevaan sääntelyyn yleisesti myös määräenemmistöpäätöksenteon vaatimuksia. Näin on esimerkiksi Itävallassa, Kreikassa, Ruotsissa ja Tanskassa.³⁷ Sääntelyissä voidaan lisäksi nähdä ero tavanomaisten toimivallan siirtojen ja perustuslakia koskevien toimivallan siirtojen välillä.³⁸

Toimivallan siirron aineelliset edellytykset puolestaan kehittyivät ensin valtiosääntötuomioistuinten käytännössä. Erityisesti voidaan viitata Saksan ja Italian valtiosääntötuomioistuinten linjauksiin. Läheskään kaikkien jäsenvaltioiden perustuslakeihin ei sisälly *säännöksiä* toimivallan siirron aineellisista edellytyksistä. Siellä missä niitä on, ne liittyvät useimmiten perusoikeuksien suojaan ja valtiosäännön kansanvaltaisiin perusteisiin ja sitä kautta rajoittavat siirtoa. Tällaisina niissä on pyrkimystä eräänlaisen perustuslaillisen, kansallista valtiosääntöistä identiteettiä suojaavan turvalausekkeen muotoiluun. Toimivallan siirron aineellisiin edellytyksiin on jäsenvaltioissa ollut taipumusta sisällyttää yleisempiäkin rajoja unioni-integraatiolle. Tämän johdosta niihin sisältyy myös defensiivinen ja varaumallinenkin ulottuvuus.³⁹

Aineellisista edellytyksistä säätäminen perustuslaissa liittyy osittain toimivallan siirrosta päättämiseen määräenemmistövaatimuksiin sidottuna. Merkittävässä osassa niitä jäsenvaltioita, joissa on säännökset määräenemmistöpäätöksenteosta unionille siirrettävää toimivaltaa koskien, on myös säännökset toimivallan siirron aineellisista edellytyksistä. Nimenomaisesti unioniin liittyen tällaisista aineellista edellytyksistä on säännöksiä Saksan perustuslain lisäksi esimerkiksi Kreikan, Portugalin ja Ruotsin perustuslaeissa.

Esimerkiksi Ruotsin hallitusmuodossa (RF 10:5.1) säädetään, että EU:n puitteissa valtiopäivät voi siirtää päätösvaltaa, joka ei kosketa valtiojärjestyksen perusteita. Siirto edellyttää, että kyseisellä yhteistyöalalla on hallitusmuodon ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen takaamaa suojaa vastaava perus- ja ihmisoikeuksien suojan taso. Päätös voidaan tehdä, jos kolme neljästä annetuista äänistä sitä kannattaa sen jälkeen, kun eduskunta ensin on hyväksynyt sopimuksen lainsäätämisyjärjestyksessä.

Verrattuna toimivallan siirtoa koskeviin menettelysäännöksiin säännökset aineellisista edellytyksistä kantavat huomattavan runsaasti valtiosääntöistä tulkintaa. Siten vaikka esimerkiksi Ranskan perustuslain 88 artiklasta voisi ensi näkemältä todeta, ettei siinä ole erityisiä aineellisia edellytyksiä koskevia sääntelyitä lukuun ottamatta viittausta itsenäisiin jäsenvaltioihin yh-

³⁷ Ks. lisäksi Espanjan osalta *Garcia de Enterría – Alonso García* 2001, s. 296–297.

³⁸ Lisäksi menettelyyn voi liittyä oikeudellisesti edellytetty kansanäänestys: Irlannissa omaksuttu tulkinta unioniin liittyvistä toimivallan siirroista perustuslain muutosta merkitsevästä johtaa siellä kansanäänestykseen. (Ks. lisäksi *Ziller* 2007, s. 288–289 ja *Hogan* 2007, s. 141.) Tanskassa parlamenttikäsittelyssä tietyn määräenemmistön saavuttamatta jääminen toimivallan siirron hyväksymiseksi johtaa kansanäänestyksen käyttöön.

³⁹ *Grabenwarter* 2006, s. 112.

teisön jäsenenä, valtiosääntöinen tulkintakäytäntö on konstruoinut siihen – myös mainitun viittauksen johdosta – merkittävän aineellisiakin edellytyksiä koskevan sisällön.⁴⁰ Ilman nimenomaista säännöstäkin, aineellisia edellytyksiä voidaan tulkita – hyvin perustellusti – valtiosäännön kokonaisuudesta.⁴¹

Kotimainen tilanne: toimivallan siirto poikkeuksena perustuslaista

Toisin kuin monien muiden eurooppalaisten valtioiden perustuslaeissa, Suomen perustuslaissa (731/1999) ei ole nimenomaisia säännöksiä toimivallan siirtämisestä kansainvälisille toimielimille tai järjestöille. Perustuslakiin ei myöskään sisälly sääntelyä, joka koskisi toimivallan siirtämistä nimenomaisesti EU:lle. Tältä osin nyt voimassa oleva kansallinen perustuslaki noudattaa EU:n mainitsemisen osalta tietoisesti valittua, niukkaa linjaa.⁴²

Toimivallan siirtoa sisältävien kansainvälisten velvoitteiden, samoin kuin vastaavien EU-oikeudellisten velvoitteiden kotimainen valtiosääntöoikeudellinen arviointi tapahtuu perustuslain ensimmäisen luvun perusperiaatteiden valossa ja kahdeksannen luvun säännösten osoittamalla tavalla. Vaikka sääntelyjen yksityiskohdissa on merkittävää samankaltaisuutta verrattuna useiden muiden jäsenvaltioiden perustuslakien toimivallan siirtoa koskeviin sääntelykehikkoihin, eurooppalaisittain tarkasteltuna *meikäläinen sääntelytapa on poikkeuksellinen*, kuten jatkossa havaitaan monessakin merkityksessä. Pohjimmiltaan sen syyt ovat kotimaaisessa poikkeuslaki-instituutiassa.

Perustuslaki 2000 -hankkeen yhteydessä esillä oli myös nimenomaisen toimivallan siirtoa koskevan sääntelyn sisällyttäminen perustuslakiin.⁴³ Perustuslakiin tällaista säännöstä ei kuitenkaan otettu. Perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta liitti tämän valitun linjan kotimaiseen perustuslakitraditioon. Se arvioi, että kotimaiseen valtiosääntöön sisältyvä poikkeuslakimahdollisuus merkitsee, että toimivallan siirtämistä koskeva perustuslakisääntely ei ole Suomessa unionijäsenyyden yhteydessä yhtä välttämätöntä kuin muissa jäsenvaltioissa.⁴⁴ Poikkeuslakimahdollisuuden säilyttäminen perustuslaissa mahdollistikin niiden käytön jatkamisen myös perustuslakia koskevien kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseen. Poikkeuslakien säätämistä tosin rajoitettiin muutoin ja myös näiltä osin niin sanotun rajatun poikkeuksen edellytyksellä. Lisäksi perustuslain 94.3 §:n säännös sisältää uuden, selkeän aineellisen rajoituksen.

Perustuslakiesityksessä supistettu perustuslainsäätämisjärjestys nähtiin tarpeelliseksi säilyttää erityisesti kansainvälisiin suhteisiin liittyvien erityispiirteiden vuoksi: kansainvälisoikeudellinen voimaantuloajankohta ei esityksen mukaan aina ole velvoitteen yhden osa-

⁴⁰ Ks. Flauss 2001, s. 48–53. Ks. Grabenwarter 2006, s. 108–109 ja s. 114.

⁴¹ Ks. esim. García de Enterría – Alonso García 2001, s. 298–300.

⁴² Salminen 2009, s. 265–266, myös Viljanen 2003, s. 1170–1171.

⁴³ Työryhmän mietintö 8/1995, s. 89, ja myös eräät myöhemmät säädösluonnokset, ks. myös Nieminen 2004, s. 361–362.

⁴⁴ PeVM 10/1998 vp, s. 6.

puolen vapaasti valittavissa eikä voimaansaattamislain käsittelyä ole kaikissa tilanteissa mahdollista rytmittää yhteen eduskuntavaalien ajankohdan kanssa. Lisäksi viitattiin jouston tarpeeseen silloin, kun lakiehdotus velvoitteen voimaansaattamiseksi koskee perustuslakia.⁴⁵

Suomessa perustuslain 1.1 §:n tarkoitetun täysivaltaisuuden kanssa ristiriidassa oleva kansainvälinen velvoite on perustuslain 94.2 §:n mukaan hyväksyttävä eduskunnassa päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Samalla määrääenemmistöllä on perustuslain 95.2 §:n mukaan hyväksyttävä laki tällaisen kansainvälisen velvoitteen kansallisesta voimaansaattamisesta. Laki hyväksytään tässä niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyksityksessä jättämättä sitä lepäämään yli vaalien ja ilman, että kiireellisestä käsitte-lystä olisi tehtävä erillinen päätös, kuten perustuslainsäätämisyksityksessä käsiteltävistä kansallisista poikkeuslaeista päätettäessä.

Kotimaisen tilanteen nykyiseen hahmottamiseen vaikuttaa olennaisesti täysivaltaisuus- sääntelyn ja täysivaltaisuutta koskevan tulkinnan muutos. Perustuslain säännöksiä Suomen täysivaltaisuudesta tulkittaessa on perustuslain esitöiden mukaan otettava huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä. Perustuslakiuudistuksessa siis sanouduttiin irti tulkinnasta, jonka mukaan valtion jäsenyys kansainvälisissä järjestöissä aina sellaisenaan merkitsisi perustuslain kannalta relevanttia puuttumista valtion täysivaltaisuuteen. Ajankohtaisen kansainvälistymiskehityksen katsottiin päinvastoin merkitsevän, että valtion tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa omaan asemaan riippuvat olennaisesti osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. Täysivaltaisuussääntelyyn kuuluu myös perustuslain 1.3 §, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Säännös otetaan huomioon arvioitaessa, onko jokin uusi kansainvälinen velvoite ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännöksen kanssa.⁴⁶

Merkityksenkäs on myös Suomen perustuslain 94.3 §:n säännös, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Esitöiden mukaan säännös velvoittaa kansainvälisessä yhteistyössä ja täsmentää perustuslain 1.3 §:n lähtökohtaa Suomen kansainvälisen osallistumisen tarkoitukselta. Säännös rajoittaa viime kädessä myös eduskunnan valtaa hyväksyä kansanvaltaisen yhteiskunnan valtiosäännön perusteita vaarantavia velvoitteita.⁴⁷ Tällaisena säännös vaikuttaa yhteistyöhön myös siltä osin kuin se tapahtuu EU:n puitteissa.

Lissabonin sopimuksen eduskuntakäsittelyssä myös toimivallan siirto EU:lle tuli jälleen esiin. Sen erityisenä taustana perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella näyttäytyy EU-jäsenyyden kokonaisuuden suhde perustuslakiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen jäsenyys EU:ssa perustuu tärkeältä osin supistetussa perustuslainsäätämisyksityk-

⁴⁵ HE 1/1998 vp, s. 151.

⁴⁶ HE 1/1998 vp, s. 71–72, ks. myös esim. PeVL 13/2008 vp. Ks. myös *Salminen* 2004 ja *Ojanen* 2004, joissa on myös eritelty käytäntöä.

⁴⁷ HE 1/1998 vp, s. 150.

tyksessä säädettyihin lakeihin Suomen liittymissopimuksen ja unionin perussopimusten eräiden muutosten voimaansaattamisesta, ja niinpä perustuslaista on unionijäsenyyteen liittyvän kokonaisjärjestelyn vuoksi useita poikkeuksia. Näistä syistä perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslakia tarkistettaessa tulisi selvittää, olisiko valtuussäännös toimivallan siirtämisestä EU:lle aiheellinen.⁴⁸

Arvioita kotimaisesta tilanteesta

Nykyisellään perustuslaki asettaa toimivallan siirrolle aineelliset ehdot perustuslain 94.3 §:n mukaisesti. Lisäksi perustuslaki edellyttää supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävältä kansainväliseltä velvoitteelta voimaansaattamislain poikkeuslakiluonteen vuoksi lain 73.1 §:ssä säädetyn mukaisesti sitä, että perustuslakiin tehtävän poikkeuksen tulee olla rajattu.⁴⁹ Tähän liittyvä rajoitus ulottuu myös supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyyn kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamiseksi säädettyyn lakiin. Tämä on periaatteellisesti keskeinen säännös myös toimivallan siirron osalta. Esitöiden mukaan ”rajattu poikkeus” viittaa poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen, minkä vuoksi poikkeuslain tulee olla rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen.⁵⁰

Mainitut kriteerit ja erityisesti perustuslain 94.3 §:n edellytys ovat aineellisina rajoituksina sukua eräiden muiden jäsenvaltioiden perustuslakien integraatiolle aineellisia edellytyksiä asettaville säännöksille, olkoonkin, että kotimainen säännös on niihin verrattuna suhteellisen pelkistetty. Siten (ainakaan nykyisin) perustuslakiin ei siis voida tehdä poikkeuslailla näissäkään yhteyksissä millaisia poikkeuksia tahansa. Lisäksi voidaan todeta, että määräenemmistövaatimuksen osalta unionin eräiden jäsenvaltioiden toimivallan siirtoa koskevat säännökset itse asiassa vastaavat Suomessa käytössä olevaa supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä.

Näistä samankaltaisuuksista huolimatta kotimainen toimivallan siirtoa koskeva lähestymistapa on erikoinen verrattuna useiden muiden unionin jäsenvaltioiden perustuslailliseen tilanteeseen. Yhtäältä toimivallan siirtoon ja toisaalta poikkeuslakiin nojaavaan järjestelyyn sisältyy nimittäin menettelyjen ja keskeisten aineellisten edellytysten samankaltaisuudesta huolimatta tärkeä ero: niissä valtioissa, joissa toimivallansiirrot kansainvälisen velvoitteen perusteella ovat perustuslain nimenomaisesti tuntemia ja toteutettavissa perustuslain siihen tarkoitukseen osoittamassa menettelyssä, ne ovat siirtoina aineellisten edellytysten täytyessä perustuslain mukaisia. Kotimainen järjestelmä, jossa turvaudutaan supistettuun perustuslainsäätämisyjärjestykseen ja poikkeuslakiin, puolestaan merkitsee sitä, että toimivallan siirron katsotaan olevan perustuslain kanssa ristiriidassa. Tällä erolla on huomattava periaatteellinen merkitys. Supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä voimaan saatetut velvoitteet jäävät ikään kuin perustuslain ulottumattomiin. Niiden katsotaan olevan perustuslain kanssa ristiriidassa ja siis

⁴⁸ PeVL 13/2008 vp, s. 9–10, myös PeVL 36/2006 vp. Ks. myöhemmin Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio, s. 58–59.

⁴⁹ HE 1/1998 vp, s. 125 ja PeVM 10/1998 vp, s. 28.

⁵⁰ HE 1/1998 vp, s. 125.

jo lähtökohtaisesti aineellisesti valtiosäännön vastaisia. Erolla on myös käytännöllinen ulottuvuus, jota suomalaisessa asetelmassa joudutaan toistuvasti käsittelemään tilanteissa, joissa aktualisoituu kysymys uusien toimivaltuuksien siirtämisestä, kun jäsenyyjärjestelyn perusta ja siihen liittyvät toimivallan siirrot muodollisesti ovat poikkeuslakien varassa. Erityisesti EU:a koskevien perussopimusten muutosten yhteydessä asetelma on ollut toistuvasti läsnä.

Tosin vaikka toteamus, jonka mukaan Suomen jäsenyys EU:ssa valtaosin perustuu supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyihin lakeihin Suomen liittymissopimuksen ja unionin perussopimusten eräiden muutosten voimaansaattamisesta, on muodollisesti asianmukainen, tilanne on uuden perustuslain johdosta olennaisella tavalla muuttunut. *Arviot kokonaisjärjestelyn luonteesta onkin tehtävä tältä osin muuttunut perusta huomioon ottaen.* Tämä johtuu siitä, että voimassa oleva perustuslaki ottaa huomioon Suomen jäsenyyden EU:ssa. Yllä selvitetyllä sekä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa todetulla tavalla se muodostaa sanottuihin poikkeuslakeihinkin nähden ensisijaisen perustan myös EU:n perussopimusten muutosten valtiosääntöiselle tarkastelulle.⁵¹ Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslakia on tulkittava siitä lähtökohdasta, että Suomi perustuslakia säädettäessä oli unionin jäsen. Tämä lähtökohta on asianmukainen, ja sille on perustelut eritoten perustuslain esitöissä. Unionijäsenyys on myös perustuslain tekstissä läsnä. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, unionijäsenyyden kannalta (ainakaan) perussopimuksia muuttavissa perussopimuksissa ei asiallisesti ottaen olekaan kysymys Suomen unionijäsenyyden kannalta täysin uudesta järjestelystä. Tämän vuoksi on ollut perusteltua omaksua esimerkiksi käsitys siitä, että *nimenomaan uudet poikkeukset* perustuslaista arvioidaan ottaen huomioon perustuslain 73.1 §:n edellytys rajatusta poikkeuksesta.⁵² Tällaisessa tarkastelussa esimerkiksi Lissabonin sopimuksen voimaansaattamislain yhteydessä hyväksyttyjen poikkeusten rajattaisuus on selvä. Tämän lisäksi mainitut perussopimusmuutokset ovat ylipäänsä selkiinnyttäneet unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivaltajakoa. Niissä on myös nimenomaisesti todettu unionin rajatun toimivallan periaate. Samoin niiden johdosta unionin toimivallan rajojen valvontaan tulisi entistä tehokkaammat mekanismit, koska muutoksissa laajennettaisiin unionin tuomioistuimen toimivaltaa ja kansallisten parlamenttien valvontafunktiolle luotaisiin institutionaaliset puitteet sekä avattaisiin mahdollisuus myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kautta toteutuvaan valvontaan. Nämä seikat vahvistavat käsitystä poikkeuksen rajattaisuudesta ja rajauksen hallinnasta. Ilman merkitystä ei ole myöskään se, että arvioitavana ollut Lissabonin sopimus omalta osaltaan vie eteenpäin unionin perusoikeusulottuvuutta. Samoin on huomattava, että toisin kuin aikaisempiin perustamissopimuksiin, Lissabonin sopimukseen sisältyy myös määräys, joka koskee koko järjestelystä irtaantumista.

Tällä hetkellä toimivallan siirtoa koskeva kotimainen sääntelykokonaisuus voi sinänsä olla toimiva. Se rakentuu kuitenkin poikkeuslaki-instituution varaan, mitä voidaan monissa suhteissa pitää ongelmallisena. Poikkeuslakien välttäminen on muutoin vakiintunut osaksi valtiosääntöistä käytäntöä ja valtiosääntödoktriinia.⁵³ Sen liki ainoaksi käyttöyhteydeksi ovat jääneet pe-

⁵¹ Ks. erit. PeVL 36/2006 vp ja vrt. tältä osin PeVL 13/2008 vp. Kriittisesti *Jyränki* 2008. Ks. lisäksi *Nieminen* 2004, s. 367–368.

⁵² Ks. PeVL 13/2008 vp, s. 9. Ks. kuitenkin *Jyränki* 2008, s. 124: siinä suhtaudutaan vahvasti epäillen vastaavaan PeVL 36/2006 vp omaksuttuun tulkintalinjaan.

⁵³ *Viljanen, Veli-Pekka*, Poikkeuslakien välttämisen periaate. *Lakimies* 1999, s. 961–972.

rustuslakia koskevat kansainväliset velvoitteet ja niiden voimaansaattaminen.⁵⁴ Kuitenkin myös näissä yhteyksissä poikkeuslakien välttämiseksi ovat yhtäläiset perusteet etenkin siltä osin kuin poikkeuslaki aiheuttaa epäselvyyttä kansainvälisen velvoitteen sitovuuteen ja muuntaa helposti perustuslakikysymyksen sisällöllisestä menettelylliseksi.

Kokonaisuutena arvostellen vaikuttaa siltä, että nimenomaisen toimivallan siirtoa koskevan sääntelyn sisällyttäminen Suomen perustuslakiin olisi omiaan selkiinnyttämään tilannetta. Se lähentäisi suomalaista valtiosääntöä unionin muiden jäsenvaltioiden valtiosääntöiseen tilanteeseen.⁵⁵ Perustuslain sisältämä supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys perustuslakia koskevien kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamislakien käsittelyssä noudatettavana menettelynä on merkinnyt sitä, ettei välttämätöntä tarvetta erilliseen sääntelyyn ole ollut siltä osin kuin on kysymys toimivallan siirtämisestä unionille. Päätöksentekomenettelyjen osalta näiden kahden järjestelmän keskinäistä eroavuutta ei ole syytä myöskään ylikorostaa. Periaatteelliselta kannalta olisi kuitenkin keskeistä tuoda toimivallan siirto EU:lle tai kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle kirjoitetun perustuslain ulottuville. Samalla on tosin huomattava, että tarkasteltaessa uuden perustuslain aikana aktualisoituneita käytännön tilanteita voidaan nähdä, että toimivallan siirtoa koskevan nimenomaisen perustuslakisääntelyn ohella edelleen on tilaa myös supistetulle perustuslainsäätämisyjärjestykselle ja poikkeuslaeille.⁵⁶

Kotimainen täysivaltaisuussääntelyn kokonaisuuteen liittyvä käytäntö ja valtiosääntö-doktriini ovat tällä hetkellä vasta muotoutumassa.⁵⁷ Käytännössä näkyy orastavaa avautumista ja kansainvälistä yhteistyölle myönteistä kehitystä. Tämä tulee esiin varsinkin EU:n asettamisessa erityiseen asemaan myös nyt tarkasteltavassa suhteessa. Ajankohtainen kansainvälinen kehitys luo paineita siihen suuntaan, että käytännössä voitaisiin katsoa

⁵⁴ Ks. myös *Hautamäki, Veli-Pekka*, Poikkeuslakijärjestelmä Suomen valtiosäännössä – pitäisikö poikkeuslakien säätämismahdollisuus säilyttää vai poistaa? *Lakimies* 2008, s. 392–409.

⁵⁵ Ks. lisäksi *Nieminen* 2004, s. 373–374.

⁵⁶ Käytännössä aktualisoituneet ns. supistettuun perustuslainsäätämisyjärjestykseen nojautuvat kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiset voidaan jakaa kahteen lohkoon, EU:n jäsenyyteen liittyviin ja muihin: Laki Suomen liittymisestä EU:n tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä on säädetty supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 14/1994 vp). Myös Amsterdamin sopimuksen voimaansaattamislaki on säädetty supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 10/1998 vp). Molemmissa tapauksissa säätämisyjärjestyksen yleinen syy oli se, että määräykset rajoittivat Suomen täysivaltaisuutta. Sen sijaan Nizzan sopimuksen hyväksymisestä on päätetty uuden perustuslain voimassa ollessa äänten enemmistöllä ja voimaansaattamislaki on vastaavasti käsitelty tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 38/2001 vp). Sama koskee sopimuksia eräiden valtioiden liittymisestä EU:iin (PeVL 11/2003 vp). Laki Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta on käsitelty supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä erityisesti toimivallan siirtämisestä johtuvista syistä ja sellaisten sopimusmääräysten vuoksi, jotka liittyivät sopimuksen muuttamiseen ja unionin toimivallan liittämiseen sen omiin päätöksiin (PeVL 36/2006 vp). Samat seikat tulivat esiin myös Lissabonin sopimuksen käsittelyssä (PeVL 13/2008 vp). Muita kuin unionijäsenyyteen liittyviä uuden perustuslain voimassa ollessa käsiteltyjä vastaavia asioita ei ole lukumääräisesti useita: Myös toimivallan siirtoon liittyvistä syistä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä on käsitelty laki Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussäännön lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja perussäännön soveltamisesta (PeVL 45/2000 vp). Järjestykselle on kuitenkin ollut myös muita syitä. Lisäksi on ollut laki Liettuan kanssa sosiaaliturvasta tehdyn sopimuksen (SopS 51/2001) lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (334/2001), joka ei ole nyt tarkasteltavan aiheen kannalta relevantti. Lisäksi laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden EU:n jäsenvaltioiden välillä (1286/2003) on käsitelty ns. supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 18/2003 vp) mukaan lain 2, 3 ja 68 §:n säännökset koskivat perustuslain 9.3 §:ää. Lakiehdotuksen 68 §:llä ei kuitenkaan ollut yhteyttä lailla implementoitavaan puitepäätöksen, minkä vuoksi sen osalta olisi ollut sovellettava perustuslain 73 §:n osoittamaa säätämisyjärjestystä. Muutoin laki oli säädettävissä perustuslain 95.2 §:n mukaisessa järjestyksessä. Perustuslain 9.3 §:n muutoksen myötä lailla ei ole poikkeuslakiluonnetta.

⁵⁷ Ks. esim. *Salminen* 2004 ja *Ojanen* 2004.

täysivaltaisuussääntelyn mukaisiksi velvoitteeseen sisältyviä toimivallan luovutuksia rajatusti myös sellaisissa asioissa, jotka perustuslain mukaan edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta. Kun otetaan huomioon myös perustuslain 94.3 §:n säännös, kotimaisen sääntelyn kehittämisessä ei esimerkiksi ole paineita siihen, että sisällytettäessä perustuslakiin mahdollisesti toimivallan siirtoa koskeva sääntely, kiristettäisiin samalla siitä päättämistä koskevaa järjestystä määräenemmistöineen siihen nähden, mitä nykyisessä järjestelmässä edellytetään. Pikemminkin olisi aiheutta ottaa huomioon perustuslaissa se kehittyvä valtiokäytäntö, jonka mukaan muu kuin Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävä toimivallan siirto ei pääsääntöisesti koske perustuslakia. Painopistettä voitaisiin siirtää siihen, että vain tällaisen toimivallan siirtoon vaadittaisiin määräenemmistöönsä sidottua päätöksentekoa. Tällöin päädyttäisiin siis siihen, että perustuslakiin nimenomaisesti sisältyvän toimivallan luovuttamista koskevan säännöksen mukaan päätettäisiin toimivallan siirrosta esimerkiksi niin, että jos ehdotus kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä merkitsee Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle, se on hyväksyttävä päätöksellä, jota eduskunnassa on kannattanut vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Voimaansaattamislakiehdotuksen hyväksymiseen vaadittaisiin vastaava enemmistö.⁵⁸

⁵⁸ Ks. lisäksi päätöksenteko perustuslain 87 §:n mukaan ja vrt. tilanteeseen ennen kyseistä sääntelyä.