

# OIKEUSTIEDE

## JURISPRUDENTIA

XLII

2009

---

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

*Toimitusneuvosto*

Pekka Vihervuori, puheenjohtaja

Antti Jokela

Matti Ilmari Niemi

Pekka Timonen

*Toimittaja*

Leena Halila

*Tilausosoite*

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300, f. (09) 604 668

[www.lakimiesyhdistys.fi](http://www.lakimiesyhdistys.fi)

[toimisto@lakimiesyhdistys.fi](mailto:toimisto@lakimiesyhdistys.fi)

© 2009 kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

ISSN-L 0355-8215

ISSN 0355-8215

ISBN 978-951-855-291-1

ISBN 978-951-855-729-9 (verkkokirja)

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

**Janne Salminen**

**KANSALLISEN PARLAMENTIN  
EUROOPPALAISET TEHTÄVÄT**



---

# Sisällys

1 JOHDANTO .....	359
2 MONITASOINEN KONSTITUTIONALISMI: KANSALLISET PARLAMENTIT KOHTAAMISPISTEINÄ .....	365
2.1 Vuorovaikutteisuus unionioikeusjärjestykselle leimallisena piirteenä .....	365
2.2 Monitasoinen konstitutionalismi kansallisen parlamentin tarkastelussa .....	367
3 KANSALLISEN PARLAMENTIN EUROOPPALAISIA TEHTÄVIÄ KOSKEVAT SÄÄNTELYT .....	370
3.1 Säätelyjen tausta ja keskeiset luonnehdinnat .....	370
3.2 Tehtävien erittelyjä .....	373
3.2.1 Perussopimusten muuttaminen .....	374
3.2.2 Johdettuun oikeuteen liittyvät tehtävät .....	376
3.2.3 Hallituksen parlamentaarinen valvonta .....	379
4 KANSALLISET PARLAMENTIT UNIONIN OIKEUDESSA .....	381
4.1 Aluksi .....	381
4.2 Kansallisia parlamentteja koskevan primäärioikeuden kehitys .....	383
4.3 Unionioikeudelliset painotukset Lissabonin sopimuksen perussopimusuudistuksen toteutuessa .....	384
4.3.1 Yleiskuva .....	384
4.3.2 Kansallisen parlamentin tehtäväkokonaisuus Lissabonin sopimuksen perusteella .....	386
4.3.3 Arviointia .....	392
5 KOTIMAINEN TILANNE: EDUSKUNTA JA EUROOPPALAISET TEHTÄVÄT .....	395
6 LOPUKSI .....	399
LÄHTEET .....	401
NATIONAL PARLIAMENTS' FUNCTIONS IN THE EUROPEAN UNION .....	406



---

# Kansallisen parlamentin eurooppalaiset tehtävät

## 1 JOHDANTO

Kansallisista parlamenteista ja niiden tehtävistä Euroopan unionissa (EU) on monista syistä muodostunut yksi keskeinen aihe EU:a<sup>1</sup> ja sen jäsenvaltioita koskevissa keskusteluissa.

Kansallisten parlamenttien aseman ja EU-roolin kautta käydään usein keskustelua unionin demokraattisesta hyväksyttävyydestä ja sen päätöksenteon demokraattisista puitteista. Samalla keskustellaan usein myös unionin institutionaalisesta rakenteesta ja painopisteestä. Samoin viitataan kansallisen parlamentin mahdollisuuksiin toteuttaa läpinäkyvyyttä ja läheisyyttä unioniasioissa.<sup>2</sup> Viimeisimpänä huomionarvoisena – ja epäilemättä mielipiteet jakavana – puheenvuorona on Saksan perustuslakituomioistuimen kesäkuun 2009 lopussa antama *Lissabon*-ratkaisu.<sup>3</sup> Siinä ovat ratkaisevalla tavalla esillä huomiot jäsenvaltioiden kansallisen parlamentin tehtävistä unionikokonaisuudessa. Kuten mainitussa saksalaisessa ratkaisussa on käynyt, tarkastelu kiertyy helposti kiistanalaisiin kannanottoihin unionin ja jäsenvaltioiden välisestä suhteesta ja unionin luonteesta.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Tässä kirjoituksessa käytetään termiä EU-oikeus viittaamaan EU:n kaikkia pilareita koskevaan kokonaisuuteen. Myös silloin, kun voitaisiin käyttää termiä EY-oikeus viitaten yksinomaan unionin yhteisöpilarin alaiseen oikeuteen, tässä puhutaan EU-oikeudesta tai unionioikeudesta. Kansallisten parlamenttien EU-kytkentäisten tehtävien kannalta eräissä tilanteissa ja etenkin niillä päätöksentekoaalueilla, joilla Euroopan parlamentin osallistuminen sekundäärilainsäädännöstä päättämiseen toistaiseksi on rajoitettua, erottelulla EU–EY on edelleen merkitystä myös kansallisen parlamentin ja sitä kautta toteutuvan päätöksenteon hyväksyttävyyden kannalta. Ks. vastaaville terminologisille valinnoille esitettyjä laajempia perusteluita esim. *Ojanen* 2006, s. 3–5.

<sup>2</sup> Ks. myös esim. *Kiiver* 2007, s. 225. Myös *Sleath* 2007, s. 545.

<sup>3</sup> Saksan perustuslakituomioistuimen ratkaisu, BVerfGE, 2 BvE 2/08 (*Lissabon*) 30.6.2009.

<sup>4</sup> Ks. myös Saksan perustuslakituomioistuimen ratkaisu 89 BVerfGE, 155 (*Maastricht*) 12.10.1993: ks. nimenomaan kansalliseen parlamenttiin ja sen eurooppalaisiin tehtäviin liittyen siitä erit. *Zuleeg* 1998, s. 295–305.

Ratkaisu näyttää tältä osin jatkavan jo aikaisemmin omaksuttua linjaa, jossa sikäläinen perustuslakituomioistuin perustaa erityisen paljon juuri kansallisten parlamenttien tuottaman hyväksyttävyyden varaan.

Riippumatta siitä, mitä ajatellaan EU:n oikeudellisesta luonteesta tai erityisesti jäsenvaltioiden asemasta unionissa, voidaan todeta, että kansallisilla parlamenteilla on joka tapauksessa oma tehtävänsä unionin tämänhetkisessä oikeudellisessa kokonaisuudessa. Asetelma on kuitenkin monelta kannalta jännitteinen johtuen niistä taustaoletuksista, joita kansallisen parlamentin osuuteen eurooppalaisessa integraatiossa liitetään niin kansallisiin perustuslaillisiin vaatimuksiin kuin unionitasoisiiin odotuksiin viitaten. Myös kansallisten parlamenttien valta on rajoitettua suhteessa EU:iin. Lisäksi täytyy muistaa edustuksellisen demokratian rajoitteet sekä kansallisella että ylikansallisella tasolla.<sup>5</sup>

Unionijäsenyydellä on ollut useimmissa jäsenvaltioissa huomattavia vaikutuksia kansallisen parlamentin kannalta. Jäsenyys on muovannut kansallisen parlamentin tehtäviä ja vaikuttanut parlamentin asemaan. Jäsenvaltiot ovat pyrkineet reagoimaan myös perustuslaeissaan näihin EU-vaikutuksiin. Parlamenttien tehtäviä on kotimaisista lähtökohdista muutettu vastaamaan niiden unionijäsenyyden johdosta muuttunutta tehtäväkenttää.<sup>6</sup> Jäsenvaltioiden perustuslakien vertailu osoittaa, että EU-jäsenyyden johdosta perustuslakeihin tehtyjen muutosten joukossa yleisimpiä ovat juuri ne muutokset, joilla kansallinen parlamentti kytketään EU:n toimintaan ja varsinkin unionissa päätettävien asioiden valmisteluun.<sup>7</sup> Näiden sääntelyiden osoittamien tehtävien lisäksi kansallisilla parlamenteilla on myös muita tässä tarkoitettuja EU:iin liittyviä ”eurooppalaisia tehtäviä”.

Jäsenvaltioiden perustuslainsäätäjien reaktiot EU-jäsenyydestä kansallisen parlamentin asemaan ja tehtäviin johtuviin muutoksiin eivät ole jääneet ainoiksi. Myös EU:n taholta on pyritty kytkemään jäsenvaltioiden parlamentit osaksi EU:n kannalta relevanttia toimielinverkostoa suoraan perussopimustasolta määräten. Erityisesti paljon puheena olleen unionin demokraattisen hyväksyttävyyden kannalta ja pyrkimyksissä tuoda unioni lähelle kansalaisia kansallisista parlamenteista on tullut varteenotettavia tahoja.<sup>8</sup> Niin Nizzan kuin Laekenin julistuksista, samoin kuin perustuslaillisen sopimuksen valmistelukunnan erinäisistä asiakirjoista näkyvät ne painotukset, joita unionin puolelta nykyisellään asetetaan kansallis-

<sup>5</sup> Ks. johdannoksi teemaan *Douglas-Scott* 2002, s. 131–135.

<sup>6</sup> *Grabenwarter* 2006, s. 112.

<sup>7</sup> Ks. esim. *Salminen* 2009, s. 260 ja *Claes* 2006, s. 119–123.

<sup>8</sup> Ks. esim. *Kiiver* 2005, s. 96.



ten parlamenttien roolille unionissa.<sup>9</sup> Esimerkiksi Nizzan julistuksessa kansallisten parlamenttien asema unioniasioissa nostettiin muutaman keskeisimmän kehittämiskohteen joukkoon. Kehitys on kulkenut niin, että perustuslailliseen sopimukseen, samoin kuin nyt voimaansaatettavana olevaan Lissabonin sopimukseen, sisältyy määräyksiä, jotka tekevät kansallisista parlamenteista itsellisiä toimijoita unionitasolle. Määräykset, jotka antavat kansallisille parlamenteille äänen unionitasolla perussopimusten nojalla, eivät ole välttämättä vain symbolisesti merkittäviä.

Keskustelua unionin kansanvaltaisesta hyväksyttävyydestä on usein leimannut vaatimus parlamentaarisen mallin kehittämisestä unioniin. Useissa jäsenvaltioissa – tosin eri variaatioissaan – koeteltua parlamentaarista mallia on pidetty eräänlaisena unioninlaajuisen järjestelmän kansanvaltaisen kehittämisen referenssinä. Voitaneen sanoa, että Euroopan yhtenäisasiakirjasta alkaneissa perussopimusuudistuksissa unionin järjestelmää on myös muotoiltu siihen suuntaan.<sup>10</sup>

Kansallisten parlamenttien asemaan on vaikuttanut se, että unionissa pitkäaikaisena trendinä on ollut Euroopan parlamenttia koskevan sääntelyn kehittäminen siten, että sen tehtävät lainsäätäjänä neuvoston rinnalla ovat lisääntyneet. Siinä missä neuvoston päätöksenteossa on siirrytty määränemmistöperustaan, yhteispäätöksentekomenettelyn ala on kasvanut. Lissabonin sopimus jatkaa edelleen Euroopan parlamentin merkitystä lisäävää trendiä. Myös parlamentin kontrollivalta on lisääntynyt niin, että sitä voidaan jo nykyisellään pitää neuvoston ja komission rinnalla tasavertaisena unioni-instituutiona.<sup>11</sup> Tämä vaikuttaa myös unionissa vallanjakoa ilmentävään institutionaaliseen tasapainoon. Sen kannalta tosin on merkitystä siltäkin, että kansallisille parlamenteille annettaisiin nyt voimaan saatettavassa Lissabonin sopimuksessa oma ääni unionitasolla unionilähteeseen perustuen ja myös ohi neuvoston, jonka takana kansalliset parlamentit ovat aikaisemmin pääosin olleet. Samalla kun yhtäältä on vahvistettu Euroopan parlamentin asemaa, kansallistenkin parlamenttien asemaan on pyritty vaikuttamaan *unionin oikeuden perusteella*.

Näitä taustoja vasten kirjoituksessa jäsentelyn kohteena ovat *EU:n jäsenvaltion kansallisen parlamentin tehtävät*. Tarkasteltaviin tehtäviin kuu-

<sup>9</sup> Ks. myös Euroopan komission valkoinen kirja vuodelta 2001 *European Governance – A White Paper*, COM(2001)428 fin. Erityisesti Laekenin julistuksessa ja konventin asiakirjoissa kansalliset parlamentit liitetään vahvasti nimenomaan toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaan. Ks. lisäksi *Sleath* 2007, s. 546.

<sup>10</sup> *Smismans* 2004, s. 3–4.

<sup>11</sup> Ks. *Dann* 2006, s. 245.

luvut erityisesti kansallisen parlamentin osuus perussopimusten muutoksia valmisteltaessa, hyväksyttäessä ja voimaansaatettaessa. Samoin niihin kuuluu kansallisen parlamentin kaksi roolia unionin sekundäärilainsäädäntöön liittyen. Ensinnäkin kansallinen parlamentti osallistuu kansallisten sääntelyjen perusteella unionissa päätettävien säädösten valmisteluun. Toiseksi se implementoi merkittävän osan sekundäärilainsäädäntöä. Eurooppalainen ulottuvuus on myös sillä valvonnalla, jonka kansallinen parlamentti kohdistaa hallitukseen.<sup>12</sup>

Tarkasteluun otetaan Lissabonin sopimuksen merkitsemät muutokset ja unionin perussopimusten tasolta kansallisille parlamenteille avautuvat mahdollisuudet ja välineet tehtäviensä toteuttamiseen. Suomen eduskunnalle näistä uudistuksista ei välttämättä näyttäisi avautuvan täysin uusia mahdollisuuksia, vaikka määräykset toisivatkin sen ensi kertaa suoraan yhteyteen unionin toimielinjärjestelmän kanssa unionin primäärioikeuden perusteella. Kokonaisuutta tarkasteltaessa määräyksillä on tästä huolimatta itsenäinen ja etenkin koko unionin mittakaavassa tärkeä merkitys. Vaikka Lissabonin sopimus ei toisikaan yksittäisen jäsenvaltion kansalliselle parlamentille mullistavan uusi välineitä sen eurooppalaisten tehtävien hoitamiseksi, säännökset vahvistavat konkreettisella tavalla unionin monitasoiseen järjestelmään kuuluvaa yhteenlimittymistä.

Instituutiokeskeinen kysymyksenasettelu, kansallisen parlamentin unionitehtävien tarkastelu, tulee helposti korostaneeksi juuri kansallisten parlamenttien asemaa kokonaisuuden osana. Samoin kansalliseen parlamenttiin keskittyvä tarkastelu joissakin tapauksissa liittyy laajempaan jäsenvaltiokeskeiseen agendaan. Tarkastelusta voi joissakin tapauksissa saada sen kuvan, että kansallisia parlamenteja nostetaan esiin myös muiden kansallisten toimijoiden ja mahdollisesti myös unionin omaan toimielinjärjestelmään kuuluvien instituutioiden kustannuksella.

Selvyyden vuoksi on tarpeen todeta, että tässä kirjoituksessa ei pyritä esittämään tällaista näkemystä. Muutoinkaan ei ole tarkoitus yhtyä siihen mustavalkoiseen jaotteluun, jossa demokraattiseen konstitutio-

---

<sup>12</sup> Pääosin mainitut tehtävät liittyvät kansallisen parlamentin lainsäädäntötoimintaan tai ovat osa sitä. Niiden ohella käsitellyssä voisivat olla myös (ks. *Pernice* 2002, s. 80–81) valvonta, jonka kansallinen parlamentti voi kohdistaa unionin taloudellisiin resursseihin (ks. EY:n perustamissopimuksen 269 artikla) sekä esimerkiksi omaan hallitukseen liittyen erityisesti unionissa tehtäviin nimityksiin. Viimeksi mainituista tehtävistä on ainakin Itävallassa ja Portugalissa perustuslaintasoista sääntelyä. (Ks. myös *Claes* 2006, s. 116.) Huomaa, että unionijäsenvaltioiden kansalliset parlamentit sellaisenaan – ja varsinkin jos tarkastelussa ei keskityttäisi lainsäädäntövallan käyttöön – muodostavat lähemmin tarkasteltuna erilaisista lainsäädännöllisistä, historiallisista, poliittisista ja kulttuurisista syistä johtuen verraten monimuotoisen joukon (*Kiiver* 2006, s. 19–22).

nalismiin sovitettu tavanomainen unionidikotomia (federalismi–funktionalismi; ylikansallinen–hallitustenvälinen) välttämättä merkitsisi valintaa komissiota valvovan Euroopan parlamentin ja neuvostoa kontrolloivien kansallisten parlamenttien välillä, mikä samalla helposti kiistäisi mahdollisuuden demokraattisen hyväksyttävyyden rakentumiseen näiden molempien välityksellä.<sup>13</sup> Tässä kirjoituksessa kansallisen parlamentin tehtävien hahmotteluun kuuluu monitasoisuuden ja sen mukana tasojen ja eri toimijoiden välisten yhteyksien korostaminen. Tämän lähtökohdan mukaisesti yhteistyö eri valtiosääntöisten toimijoiden kesken on yksi kokonaisuutta luonnehtivista piirteistä. Lähtökohtaan ei puolestaan kuulu sen alleviivaaminen, että jollakin tietyllä taholla olisi keskeisten toimijoiden, niin kansallisten kuin unionin omienkaan toimielinten, joukossa lähtökohtaisesti toisia merkityksekkäämpi rooli, viimeisestä sanasta nyt puhumattakaan. Tässä ei – aiheen valinnalla taikka muutoin – oteta kantaa myöskään muihin unionin legitimaatioväyliin, menettelyllisen legitimoinnin keinoihin tai kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin.<sup>14</sup>

Kiistatonta sinänsä on, että olennaisesti säädännäiseen oikeuteen nojaavassa järjestelmässä, joka käyttää lainsäädäntöä myös integraation välineenä, kansallisilla parlamenteilla lainsäätäjinä on merkitystä myös unionijäsenyyden johdosta muuttuneessa asetelmassa. Lisäksi perussopimukset saatetaan voimaan jäsenvaltioiden valtiosääntöjen mukaan, ja järjestelmä monessa muussakin suhteessa tukeutuu jäsenvaltioihin. Jäsenvaltioiden perustuslait kuitenkin vaihtelevat suuresti. Myös unionin lainsäädäntöprosessit ovat lopulta sillä tavoin monimutkaiset, että vaikka jäsenvaltioiden parlamenteilla onkin merkitystä, ne ovat nykyisin vain yksi osa kokonaisuutta eivätkä esimerkiksi yhtä keskeisessä asemassa kuin ennen EU:n perustamista ja unionin siinä yhteydessä tapahtuneen luonteen muutosta.<sup>15</sup> Nykyisellään kansallinen oikeus ja sen ohella myös unionioikeus selvästi tunnustavat kansallisten parlamenttien aseman myös EU-kontekstissa. Ne toimivat unioniasioissa myös käytännössä. Tämän vuoksi keskeisintä ei oikeastaan olekaan kysyä, onko kansallisilla parlamenteilla jokin merkitys unioniasioissa, vaan tarkastella niiden unionitehtäviä ja -tehtävien luonnetta.<sup>16</sup>

*Tarkastelun oikeudellinen viitekehys muodostuu kansallisesta valtiosäännöstä ja unionin valtiosääntöisestä aineksestä. Kotimaisesta sääntelystä*

<sup>13</sup> Ks. myös *Thym* 2003, s. 162–163. Ks. varhaisempaa keskustelua, esim. *Weiler* 1999, s. 275–278.

<sup>14</sup> Ks. esim. *Smismans* 2004.

<sup>15</sup> Ks. lisäksi *Curtin* 2006, s. 36.

<sup>16</sup> Ks. lisäksi *Benz* 2006, s. 207.

voidaan nostaa esiin erityisesti Suomen perustuslain (731/1999) 93.2 §:n sekä 96 ja 97 §:n tarkoittama kokonaisuus. Samalla on kuitenkin syytä muistuttaa, etteivät tässä tarkoitettut kansallisen parlamentin eurooppalaiset tehtävät typisty vain muun muassa mainittujen säännösten merkitsemään kansallisen parlamentin osallistumiseen unionissa päätettävien asioiden valmisteluun ja oikeuteen saada niistä tietoja.

EU:a koskevan kansallisen valtiosäännön ohella viitekehykseen kuuluu vastaava EU:n tasoinen valtiosääntöinen, EU:n konstitutionaalinen aines. Se on yhtä keskeisessä asemassa tarkastelun oikeudellisessa viitekehyyksessä kuin kansallinen sääntely. Nykyisin myös EU:n perussopimusten tasolla on viittauksia kansallisten parlamenttien unionitehtäviin. Lissabonin sopimus lisäisi voimaan tullessaan kansallisia parlamentteja nimenomaisesti koskevaa unionin perussopimustasoista sääntelyä. Samaa olisi aikanaan merkinnyt myös perustuslaillisen sopimuksen voimaantulo.

Kirjoituksessa ei pyritä antamaan tulkintaehdotuksia joistakin yksittäisistä säännöksistä tai määräyksistä unionin oikeudessa taikka esimerkiksi Suomen perustuslaissa. Pääpaino on systematisoinnissa sekä kansallisen parlamenttia ja niiden eurooppalaisia tehtäviä koskevan kokonaisuuden tulkinnassa. Tarkastelulla on yhteys kotimaisen sääntelyyn, ja kuten usein unionioikeutta lähestyttäessä, kokonaisuasetelmaa – valittavastikin – arvioidaan helposti yksittäisen jäsenvaltion omaksumien oikeudellisten ratkaisujen kannalta tai ainakin vahvasti valtioon kytkettyvin käsittein.<sup>17</sup> Siitä huolimatta yksinomaan suomalaisen perustuslaki ei ole tarkastelun mielenkiinnon kohteena. Kirjoituksen lopussa on katsaus Suomen eduskunnan eurooppalaisista tehtävistä ja niiden suhteesta Lissabonin sopimuksen merkitsemiin muutoksiin. Lisäksi esitetään vertailevia havaintoja verraten yleisellä tasolla. Samalla on kuitenkin huomattava, että jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit ovat instituutioina verraten heterogeeninen joukko.<sup>18</sup>

Suomen perustuslain 96 ja 97 §:n säännökset ovat kirjallisuudessa<sup>19</sup> ja orgaanikäytännössä saaneet suhteellisen yksiselitteisen sisällön, jon-

---

<sup>17</sup> Ks. esim. *Weiler* 1999, s. 264–270 ja *Walker* 2003, s. 33–35.

<sup>18</sup> Kansallisten parlamenttien lisäksi ovat alueelliset parlamentit, joilla niin ikään voi olla lainsäädäntövaltaa, kuten esimerkiksi Suomessa Ahvenanmaan maakuntapäivillä. Tässä kirjoituksessa ei käsitellä jäsenvaltioiden alueellisia lainsäädäntövaltaa käyttäviä parlamentteja. On kuitenkin huomattava, että Lissabonin sopimuksen toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta annetun pöytäkirjan 6.1 artiklan mukaan kansallisen parlamentin on tarvittaessa järjestettävä lainsäädäntövaltaa käyttävien parlamenttien kuuleminen niin, että myös niillä on mahdollisuus osallistua toissijaisuusperiaatteen valvontaan. – Ks. Suomen osalta lähemmin, EU-menettelyjen kehittäminen 2005, esim. s. 56.

<sup>19</sup> Ks. *Jääskinen* 2007, s. 313–325 ja *Kuuttiniemi* 1996 ja lisäksi *Jääskinen – Kivisaari* 1997 ja *Boedeker – Uusikylä* 2000.

ka soveltaminen ei näyttäisi olevan ongelmallista. Siitä huolimatta, että on ollut satunnaisia tapauksia, joissa eduskunta ei ole saanut oikea-aikaisesti<sup>20</sup> taikka muutoin asianmukaisesti<sup>21</sup> osallistua kansallisen kannan valmisteluun, kotimaisen järjestelmän ongelmat eivät pääosin johdu sitä koskevan sääntelyn tulkinnanvaraisuudesta.<sup>22</sup>

## 2 MONITASOINEN KONSTITUTIONALISMI: KANSALLISET PARLAMENTIT KOHTAAMISPISTEINÄ

### 2.1 Vuorovaikutteisuus unionioikeusjärjestykselle leimallisena piirteenä

Unionijäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien tarkastelu kytkeytyy oikeudellisen viitekehyksensä kautta laajempaan teemaan. Se koskee EU:iin liittyvää kansallista valtiosääntöä sekä kansallisen valtiosäännön ja EU:n konstituution nivoutumista ja moninaisesta yhteenkietoutumisesta muodostuvaa eräänlaista eurooppalaista valtiosääntöistä liittoa ja ykseyttä.<sup>23</sup>

Kansallisten parlamenttien tehtävien kuvaaminen tällaisesta monitasoisen konstitutionalismsin näkökulmasta nostaa esiin kansallisten parlamenttien roolia unionitason ja kansallisen tason *kohtaamispisteinä*. Tällaista hahmottamista edesauttaa eurooppalaisen, EU:n mittakaavassa toteutuvan laajan oikeudellisen järjestelyn tulkinta monitasoisuuden mukaisesti ensi sijassa eri tasojen välistä yhteistyötä ja limittymistä tarkoittavana – ja edellyttävänä – kokonaisuutena.<sup>24</sup> Siinä keskeisiä ovat molemmista suunnista tule-

<sup>20</sup> Ks. esim. tuore valtioneuvoston oikeuskanslerin kannanotto 3.6.2009, dnrot OKV/12/50/2008, OKV15/50/2008, OKV/19/50/2008, OKV/20/50/2008.

<sup>21</sup> Viime aikana ks. esim. PeVL 60/2006 vp.

<sup>22</sup> Asian käsittelyyn eduskunnassa liittyy eräitä tulkinnanvaraisuuksia suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan toimivallasta. Perustuslain 96.2 §:n mukainen ulkoasiainvaliokunnan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva toimivalta on poikkeus suuren valiokunnan toimivallasta. Unionin ulkoisen toimivallan kokonaisuuteen sinänsä kuuluu muitakin ulottuvuuksia ja niistä voi olla hankala erottaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Tästä problematiikasta irrallaan on näiden valiokuntien työnjako perussopimusmuutosten yhteydessä. (Ks. EU-menettelyjen kehittäminen 2005, s. 34–37.) – Oma lukunsa on orgaanikäytännön soviittautuminen perustuslain 93 §:n säännökseen siltä osin kuin on kysymys presidentin ja valtioneuvoston välisestä suhteesta. Perustuslain 93 §:n edellyttämän asetelman toteutumatta jääminen tässä suhteessa heijastuu myös eduskuntaan. (Ks. *Jyränki* 1997 ja *Viljanen* 2003, s. 1174–1177.)

<sup>23</sup> Ks. erit. *Pernice* 2001. Myös *Huber* 2001.

<sup>24</sup> Ks. *Huber* 2001, s. 228–232, myös *Pernice* 2001, s. 184–186.

vat vaikutukset, ja käsitystä kokonaisuudesta voidaan hahmotella ylipääntään vain sekä kansallinen taso että EU-taso huomioon ottaen. Järjestelyssä eri tasoilla olevien eri valtiosääntöisten organien keskinäinen vuorovaikutus on keskeisessä asemassa.<sup>25</sup>

Tällä vuorovaikutteisuudella on erilainen sisältö valtiosääntöisestä organista riippuen.

Vuorovaikutteista asetelmaa ja siihen liittyen unionin konstituution rakentumista prosessiluonteisesti konkretisoidaan usein esittämällä kansallisten tuomioistuinten ja EU:n tuomioistuinten keskinäinen suhde dialogina, jossa unionin konstituutio kehittyy.<sup>26</sup> Samoin usein esitetään, että kansalliset tuomioistuimet toimivat Eurooppa-tuomioistuimina ja että niillä *kansallisina tuomioistuimina on unionijäsenyydestä johtuvia eurooppalaisia tehtäviä*. Tällöin viitataan erityisesti kansallisten ylimpien tuomioistuinten, mutta myös muiden kansallisten tuomioistuinten keskeiseen rooliin erityisesti ennakkoratkaisumenettelyssä toteutuvassa dialogissa – ja sen ulkopuolella – EU-oikeuden soveltajina, yksityisten unionioikeudesta johtuvien oikeuksien toteuttajina ja EU-oikeudellisten kysymyksenasettelujen kehittäjinä. Kansallisten tuomioistuinten yhteistyötä EY-tuomioistuimen kanssa pidetään yhtenä keskeisimpänä EU:n oikeusjärjestystä luonnehtivina tekijänä EU:n oikeudellisen integraation kuvauksessa. Myös viittaaminen jäsenvaltion toimeenpanovallan EU:sta johtuviin eurooppalaisiin tehtäviin tai niiden kahtiajakautuneeseen rooliin on verraten yleistä ja edelleen perusteltua siitä huolimatta, että esimerkiksi komission toimivaltuudet jäsenvaltioissa ovat joillakin rajatuilla alueilla kasvaneet.<sup>27</sup>

Vähemmälle huomiolle ovat jääneet lainsäätäjän, erityisesti kansallisen parlamentin, vastaavaan tapaan tyypitellyt eurooppalaiset tehtävät. *Kansalliset parlamentit kuvataan tyypillisesti unionijäsenyyden tarkoittaman eurooppalaistumisen häviäjäsapuolina* ja niiden toimintatilan osoitetaan kaventuneen unionijäsenyyden johdosta. Siitä huolimatta kansallisten parlamenttien toiminnalle unioniyhteyksissä ladataan paljon merkitystä. Juuri niiden kautta – ja eräissä näkemyksissä viime kädessä vain niiden kautta<sup>28</sup> – demokraattisen hyväksyttävyyden ajatellaan kanavoituvan unionin

---

<sup>25</sup> Lojaliteettiperiaate toimii tämän vuorovaikutteisuuden nimenomaisena oikeudellisena ilmauksena, ks. esim. Salminen 2006.

<sup>26</sup> Ks. esim. teos The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence. Legal Change in Its Social Context 1998.

<sup>27</sup> Ks. Pernice 2001, s. 176–178. Ks. myös Huber 2001, s. 230 ja Dutheil de la Rochère – Pernice 2003, s. 89–90.

<sup>28</sup> Ks. esim. BVerfG, 2 BvE 2/08 30.6.2009.

toimintaan sikäli, että ne kontrolloivat hallituksiaan niiden toimiessa unionin neuvostossa.<sup>29</sup>

Unionijäsenyys ja nimenomaan lainsäädäntötoimivallan siirtäminen EU:n instituutioille unionijäsenyyden myötä esitetään kansallisen parlamentin vaikutusvallan rapautumisen tärkeimpinä yksittäisinä syinä. Unionijäsenyydellä onkin kansallisen parlamentin kannalta merkittäviä vaikutuksia. Tämä johtuu erityisesti jäsenyyteen liittyvästä julkisen vallan siirtymästä lainsäädäntövallalta toimeenpanovallalle.<sup>30</sup> Samanaikaisesti on myös muita samansuuntaisia vaikutuksia omaavia eurooppalaistumiselle ja unionijäsenyydelle rinnakkaisia tendenssejä.<sup>31</sup> Jäsenyys tämänhetkisessä EU:ssa voisi myös niistä riippumatta johtaa kansallisen parlamentin roolin ja sen lainsäädännöllisten funktioiden marginalisoitumiseen, jollei jäsenyydestä johtuvia muutoksia ja mahdollisia heikennyksiä kansallisen parlamentin asemaan kompensoida. Näin on erityisesti siitä syystä, että lainsäädäntövallan siirto unionille on sen kannalta merkittävä niin laadullisesti kuin määrällisesti.<sup>32</sup>

## 2.2 Monitasoinen konstitutionalismi kansallisen parlamentin tarkastelussa

Onko häviäjän rooli ainoa mahdollinen tulkinta EU-jäsenyydestä kansallisten parlamenttien asemaan ja tehtäviin seuranneelle tilanteelle?

Kansallisen parlamentin unioni-integraatioon liittyvää roolia ja sen muutosta voidaan lähestyä kuvaamalla unionisääntelyn ja kansallisen sääntelyn yhteennivovat instituutiot ja menettelyt osana sitä valtiosääntöistä kokonaisuutta, jota on kuvattu monitasoisen konstitutionalismiin (*Verfassungsverbund; constitutional federation; multilevel constitutionalism*) käsityksen avulla.<sup>33</sup> Siinä unionin jäsenvaltioiden perustuslait, unionin

<sup>29</sup> von Bogdandy – Bast 2006, s. 365.

<sup>30</sup> Pernice 2002, s. 73.

<sup>31</sup> Esim. Habermas 2001, s. 60–63.

<sup>32</sup> Viljanen 2003, s. 1177.

<sup>33</sup> Ks. esim. Pernice 1999. Myös Pernice 2001, s. 173–174 ja Pernice 2002, s. 511–529. Ks. Suomessa erit. Nieminen 2004, s. 296 ss., samoin Guimarães-Purokoski 2008, esim. s. 38–39 ja Ojanen 2006, s. 68–69. Ks. lisäksi monitasoisen konstitutionalismiin sijoittumisesta muiden unionioikeudellisten lähestymistapojen joukkoon erit. Walkerin luonnehdintoja, Walker 2005, s. 591–595. – Käännökset saksan kielestä eivät juuri tavoita sitä eroa, joka *Verfassungsverbund*-käsitteellä on suhteessa *Staatenverbund*-käsitteeseen, jota mm. Saksan valtiosääntötuomioistuin on käyttänyt EU:a luonnehtiessaan.

perussopimukset ja muut valtiosääntöiset ainekset nähdään yhtenä kokonaisuutena ja institutionaalisen järjestyksenä, jossa toimivaltuudet jakautuvat eri tasojen kesken. Tällaisenaan käsitystä voidaan soveltaa myös kansallisen parlamentin roolin esittämiseen EU:n institutionaalisen järjestelmän osana.

Erityisesti *Ingolf Perniceen* tavataan liittää nyt EU:n yhteydessä uudelleen kontekstualisoitu – eikä siis muutoin erityisen uusi – käsitys monitasoisesta konstitutionalismista.<sup>34</sup> Siinä pyritään ottamaan haltuun unionin oikeusjärjestyksessä ilmenevä oikeudellinen ylikansallisuus kehrittelemällä eteenpäin unioniin tavanomaisesti liitettyä käsitystä *sui generis* -luonteesta. Pyrkimyksenä on kytkeä unionirakenne läheisesti jäsenvaltioiden tasoon ja esittää ne yhteenlimittyvänä kokonaisuutena. Kysymys on tällöin vastakohtadista jyrkälle, osien erillisyyteen perustuvalla ja sitä korostavalla lähestymistavalle.<sup>35</sup> Kokonaisuutta koskeva hahmotelma ei toisaalta kuitenkaan sisällä väitettä jommankumman tason hierarkkisesta ylemmänasteisuudesta.

Mallin teoreettisiin lähtökohtaolettamuksiin on kohdistettu paljon epäilyksiä.<sup>36</sup> Niistä huolimatta monitasoisen konstitutionalisin hahmotelmat toimivat vähintäänkin välittäjinä siinä ristiaallokossa, jossa yhtäältä esitetään vaateita unionioikeusjärjestyksen yhtenäisyydestä ja toisaalta vaatimuksia tähän nähden useiden poliittisten ja oikeudellisten auktoriteettien olemassaololle. Siinä kysymys ei ole niinkään normatiivisesta kategoriasista vaan ilmauksesta, joka kuvaa EU:ssa toteutuvaa oikeudellista ja tosiasiallista valtiosääntöisten normien yhteenlimittymistä, joka syntyy viittauksin sen kaikkien tasojen normistoihin.

Kansallisten toimijoiden, parlamentit mukaan lukien, kannalta Pernicen hahmotelma on sikäli mielenkiintoinen, että monitasoisen konstitutionalisin käsityksen keskeisimpänä ulottuvuutena voidaan pitää argumentaatiota, jonka mukaan unionilaajuinen konstituutio ei ole ymmärrettävissä kansallisista järjestelmistä irrallisena.<sup>37</sup> Siinä eurooppalainen unionikonstituutio koostuu kahdesta toisiaan täydentävästä konstitutionaalista tasosta, ”eurooppalaisesta ja kansallisesta, jotka ovat läheisesti toisiinsa limittyviä” ja joiden keskinäinen hierarkia jää ratkaisemattomaksi ja mielenkiinnottomaksi.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Ks. lisäksi *Eleftheriadis* 2003, s. 258–260. Samoin esim. *Craig* 2001.

<sup>35</sup> Ks. esim. *Walker* 2003, s. 12–18.

<sup>36</sup> Esim. *Bernard* 2002, s. 4–11.

<sup>37</sup> Ks. *Shaw* 2000, s. 345.

<sup>38</sup> *Pernice* 2002, s. 514.



Perusajatuksena on, että sellaisen EU:n kaltaisen monitasoisen rakenteen konstituution, joka luo sekä oikeuksia että velvollisuuksia yksityisille, tulee perustua niiden tahtoon, joita tämä konstituutio koskee. Kansalaisten pitää siten olla myös ylikansallisen vallan lähteitä. Heillä puolestaan on useita identiteettejä, joista yksi perustuu EU:iin.<sup>39</sup>

Samalla kun kansalliset perustuslait ylipäättään mahdollistavat avautumisen EU:n kaltaisiin järjestelmiin ja niihin osallistumiseen ja tarjoavat menettelyn sopimusten tekemiseksi toisten vastaavassa tilanteessa olevien valtioiden ja niiden kansojen välillä, ne myös organisoivat prosessin sen oman konstituution synnyttämiseksi perussopimusten nojalla. Tästä muodostuu vastavuoroinen yhteenkuuluvuuden ilmaus. Siten kansalliset perustuslait ovat avoimia ylikansallisessa päätöksentekoaikajaksossa muodostuvalle konstituutiolle, joka itse asiassa integroi jäsenvaltioiden institutiot osaksi monitasoisen demokratian järjestelmää.<sup>40</sup>

Unionin perussopimusten solmiminen ja jatkuva uusiminen vaikuttavat paitsi unionitasolla myös kansallisella tasolla. Lisäksi useassa tapauksessa unionitoimivallan käyttö unionielimissä muotoaa uudelleen tätä suhdetta. Vastaavasti kansallista perustuslakia ei voi ymmärtää ottamatta huomioon koko eurooppalaista unionitasoista järjestelmää. Paikoin kansalliset perustuslait eivät tekstitasolla erityisesti ota huomioon näin laajaa perustuslaillista kytkentää. Aina perustuslaeista ei esimerkiksi ilmene ylikansallisen integraation viitekehys tai se, miten valtiotelinten toimivallat ovat muokkautuneet unioni-integraation johdosta.<sup>41</sup> Tästä huolimatta monitasoisen konstitutionalisin ajatus tähtää siihen, että asetelmassa tulisivat huomioiduksi sekä kansalliset perustuslait että unionin perussopimukset ja näin syntyvä kokonaiskonstituutio.

Tässä järjestelmässä myös kansallisilla toimielimillä on eurooppalaisia unionitehtäviä. Ne eivät aina ilmene pelkästään kansallisesta perustuslaista. Lisäksi täytyy ottaa lukuun unionitaso ja sen kokonaisuus. Osa tehtävistä voi perustua suoraan unionitasoiseen oikeuteen.

Myös kansallisilla parlamenteilla on tämän tulkinnan mukaisesti eurooppalaisia unionitehtäviä.<sup>42</sup> Koska EU-taso on niin vahvassa interaktiossa

<sup>39</sup> Ks. myös *Weiler* 1999, s. 346.

<sup>40</sup> *Pernice* 2002, s. 83–84, myös 2002, s. 516–517.

<sup>41</sup> Ks. lisäksi *Salminen* 2009.

<sup>42</sup> Ks. lisäksi *Peters* 2001, s. 689–690. *Petersin* mukaan esimerkiksi demokraattisen hyväksyttävyyden arvioinnissa pitää ottaa huomioon molemmat tasot, joilla unionikansalaisia edustetaan, siis myös kansalliset parlamentit.

kansallisen tason kanssa ja koska lainsäädäntö on EU-integraation keskeinen kohde ja instrumentti, kansalliset parlamentit näyttäytyvät kahden tason kohtaamispisteenä.<sup>43</sup> Tämä tulkinta ei keskity alleviivaamaan lähtökohtana sitä, kuinka eurooppalaistuminen on heikentänyt kansallisen parlamentin vaikutusmahdollisuuksia niin, että lainsäädäntövallan siirtäminen unionille on yksinomaan johtanut parlamentin päätöksentekovallan merkittävään kaventumiseen tai toimeenpanovallan vahvistumiseen lainsäädäntövallan ja parlamentaarisen demokratian kustannuksella. Sen sijaan tulkinta antaa uudenlaisen merkityksen ja sisällön kansallisten parlamenttien tehtäville unionikontekstissa.

### 3 KANSALLISEN PARLAMENTIN EUROOPPALAISIA TEHTÄVIÄ KOSKEVAT SÄÄNTELYT

#### 3.1 Sääntelyjen tausta ja keskeiset luonnehdinnat

Yleisenä taustana kansalliselle parlamentille EU-jäsenyydestä syntyneelle tilanteelle viitataan unioni-integraation nykyiseen muotoon. Sitä pidetään erityisen hankalana juuri kansallisten parlamenttien tehtävien kannalta.

Ensinnäkin sen pohjana on – rajoitettu – lainsäädäntö- ja muun toimivallan siirto unionitasolle ja unionin instituutioille. Instituutiot taas ovat pitkälti, lukuun ottamatta neuvostoa ja joissakin tapauksissa Eurooppa-neuvostoa, jäsenvaltioista ja sen parlamenteista muodollisesti riippumattomia. Toiseksi unionissa ilmenevien ylikansallisten ja hallitustenvälisten piirteiden interaktio nähdään kansallisten parlamenttien kannalta ylipäättään vaikeana. Tähän liittyy muun muassa se, että kansalliset parlamentit eivät nykyisin pääsääntöisesti ole edustettuna järjestelmässä suoraan. Lähes poikkeuksetta jäsenvaltiot ovat unioni-instituutioissa edustettuna hallitustensa kautta. Tästä huolimatta kansallisen tason toimijat parlamentteja myöten ovat sidottuja unionissa tehtyihin ratkaisuihin. Unionissa tehdyt päätökset taas saattavat myös kaventaa kansallisten parlamenttien mahdollisuuksia toimia vapaasti toisissa yhteyksissä. Tässä katsannossa jäsenvaltioiden parlamenttien asemaa heikentää edelleen myös se, että unionitasolla tehdyt ratkaisut monissa tapauksissa vielä edellyttävät jä-

---

<sup>43</sup> *Pernice* 2002, s. 85 ja s. 93. Myös *Pernice* 2002, s. 519–520.

senvaltion parlamenteilta lainsäädäntötoimenpiteitä johdetun oikeuden implementointivaiheessa tai ainakin jonkinasteista reaktiota.<sup>44</sup>

EU:n jäsenvaltioista on löydettävissä useita tapoja, joilla kansallisella tasolla on pyritty reagoimaan unioni-integraatiosta aiheutuviin kansallisen parlamentin kannalta välittömiin haasteisiin. Yksittäiset sääntelyt eri jäsenvaltioissa poikkeavat toisistaan. Periaatteellisella tasolla ne ovat monesti kuitenkin hyvinkin samanlaisia: säännöksillä nimittäin pyritään takaamaan kansalliselle parlamentille informaatio- ja osallistumisoikeuksia unionitasoiseen päätöksentekoon kansallisella tasolla.<sup>45</sup> Näin on myös Suomessa.

Yleisesti näillä säännöksillä voidaan nähdä tähdättävän unionin lainsäädäntötyön demokraattisen hyväksyttävyyden suojaamiseen. Sääntelyt voidaan useissa jäsenvaltioissa palauttaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita ja niiden suojelua koskeviin vaatimuksiin. Suomen perustuslain osalta voidaan viitata erityisesti perustuslain 94.3 §:n säännökseen. Kenties tunnetuin näistä valtiosäännön kansanvaltaista rakennetta turvaavista lausekkeista on kuitenkin Saksan perustuslain 23.1 artiklaan sisältyvä vaatimus, jonka adressaatteina pidetään paitsi unionia myös jäsenvaltiota. Säännöksen – yhdessä eräiden muiden perustuslain säännösten kanssa – on tulkittu edellyttävän, että kansallisella parlamentilla on unioniin liittyviä aineellisesti tärkeitä tehtäviä ja toimivaltuuksia.<sup>46</sup>

Sääntelyitä voidaan pitää *kompensaationa* kansalliselle parlamentille integraation merkitsemästä vaikutusvallan menetyksestä.<sup>47</sup> Erityisesti kun unionijäsenyys on suhteellisen tuore, tämä näkökulma on hallitseva ja ymmärrettävä. Jäsenyyden vakiinnutettua asemansa jäsenvaltion instituutioihinkin heijastuvana ratkaisuna kompensointinäkökulma ei kuitenkaan vaikuta riittävältä tulkinnalta syntyneestä asetelmasta. Kompensaatioluonteensa ohella parlamentin tehtävien mukauttaminen unioniolosuhteisiin on selvä osoitus siitä, että kansallinen perustuslainsäätävä katsoo, että unionissa päätettävät asiat eivät ole yksinomaan toimeenpanovallan asia.

Kun jäsenyys on vakiintunut, primäärihuomio pitäisi pyrkiä siirtämään jäsenyydestä aikanaan seuranneista toimintavallan kaventumista (unioni-

<sup>44</sup> Ks. Jääskinen 2000, s. 114–134.

<sup>45</sup> Grabenwarter 2006, s. 123. Ks. lisäksi erilaisia asiaa koskevia raportteja eri variaatioista, esim. National Parliaments and the European Union 1995 ja National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers? 2001. Myös The Europeanisation of Parliamentary Democracy 2006 ja siinä erityisesti Raunio 2006 variaatioiden syistä.

<sup>46</sup> Valtiosääntötuomioistuimen ratkaisut *Maastricht* ja *Lissabon*. Kirjallisuudessa esim. Grabenwarter 2006, s. 122.

<sup>47</sup> Viljanen 2005, s. 1063. Myös Pernice 2002, s. 523 ja Jääskinen 2000, s. 116.

jäsenyyden *negatiivinen* ulottuvuus) tarkoitaneista integraation piirteistä ja kompensatioajattelusta integraatiosta seuraavaan vaikutusvallan mahdollistumiseen (unionijäsenyyden *positiivinen* ulottuvuus) ja esimerkiksi parlamentin tehtävien kuvaamiseen tätä kautta.

Vastaava asetelma tulee selkeästi esille täysivaltaisuuskäsityksen muutoksessa. Kansallisen parlamentin osalta tilanne liittyy suoraan tähän täysivaltaisuuskäsityksen muutokseen. Onhan niin, että se, mikä näyttäytyy *täysivaltaisuuden rajoituksena*, ilmennee selvimmin juuri *kansanedustuslaitoksen* toiminnassa: unionijäsenyydestä johtuvissa valtion täysivaltaisuuden negatiivisissa rajoituksissa on viime kädessä pitkälti kysymys kansallisen parlamentin vallan rajoituksista. Tyypillisesti *mahdollisuudet täysivaltaisuuden käytölle* unionikontekstissa taas avautuvat ensisijaisesti nimenomaan *toimeenpanovallalle*.<sup>48</sup> Tämä kuuluu niihin unioni-integraation piirteisiin, joita kirjallisuudessa kuvataan yleisesti *toimeenpanovallan federalismin* käsitteen avulla.<sup>49</sup> Kompensaation sijaan sääntelyt, jotka koskevat kansallisen parlamentin osallistumista eri tasoilla unionipäätökseen, voidaan kuitenkin hedelmällisesti esittää vähintään sellaisina instrumentteina, joilla kansanedustuslaitos pääsee osalliseksi siitä mahdollisuudesta, joka jäsenvaltiolla on täysivaltaisuuden käyttöön unionikontekstissa.<sup>50</sup> Tällainen näköala antaa myös uusia sävyjä käsitykselle kansallisen parlamentin välttämättömästä toimintatilan kaventumisesta unionijäsenyyden myötä.

Toisentasoinen näkökulma näihin sääntelyihin avautuu sitä kautta, että ne edustavat monissa jäsenvaltioissa myös tärkeimpiä valtiosääntöisiä kansallisen perustuslain EU:n jäsenyyteen liittyviä *mukauttamis- ja sopeuttamiskohtia*.<sup>51</sup> Samalla ne selvästi ilmentävät valtiosäännön avautumista integraatiolle.

Myös meillä EU-jäsenyys tulee selvimmin esiin nimenomaan niistä Suomen perustuslain säännöksissä, jotka koskevat eduskunnan roolia EU-

---

<sup>48</sup> Ks. lisäksi Salminen 2004 ja myös von Bogdandy 2006, s. 48.

<sup>49</sup> Ks. esim. Dann 2006, s. 237–239.

<sup>50</sup> HE 1/1998 vp (s. 71–72) ilmaisee siirtymän täysivaltaisuuden rajoituksesta täysivaltaisuuden käyttöön korostamalla nykyistä kansainvälistymiskehitystä: siinä missä jäsenyys kansainvälisissä järjestöissä muodollisesti merkitsee valtion täysivaltaisuuden rajoitusta, valtion mahdollisuudet ”vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin riippuvat olennaisesti osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön”. Esimerkiksi unionijäsenyydessä on siten kysymys siitä, että jäsenvaltio käyttää osaa täysivaltaisuuttaan yhdessä muiden niin ikään täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi. Sanottu merkitsee tämän asetelman ja sitä koskevan ajattelun heijastamista kansanedustuslaitoksen asemaan ja tehtäviin.

<sup>51</sup> Grabenwarter 2006, s. 123.

asioiden valmistelussa.<sup>52</sup> Valtiosääntökehityksen kannalta nämä sääntelyt ja kansallisten instituutioiden tehtävien muutokset niiden myötä muodostavat siis osan kotimaisen valtiosäännön unioniin kytkeytyvästä institutionaalista transformaatiosta.<sup>53</sup> Sen periaatteellisen tason keskeisimpänä tehtävänä on suojata ja taata jäsenvaltiossa unionitasoisen päätöksenteon hyväksyttävyyttä ja legitimitettä.<sup>54</sup>

### 3.2 Tehtävien erittelyjä

Kansallisilla parlamenteilla voidaan eritellä olevan ainakin kolmentyyppisiä unionijäsenyydestä johtuvia tässä tarkoitettuja eurooppalaisia tehtäviä. Ne perustuvat tällä hetkellä pääosin kansalliseen sääntelyyn. Useimmiten kysymys on perustuslaintasoisesta sääntelystä. Kansallisella sääntelyllä on kuitenkin unionioikeudelliset vastinparinsa.

Ensinnäkin ovat EU:n perusteiden muokkaamiseen liittyvät tehtävät, joissa parlamentti osallistuu unionin perussopimusten muuttamiseen tähtääviin prosesseihin. Toiseksi ovat parlamentin unionilainsäätäjänä toimimiseen liittyvät tehtävät. Niihin kuuluu puolestaan osallistuminen kuulemisprosesseihin, joissa kansallisia parlamenteja kansallisen lainsäädännön nojalla informoidaan ja kuullaan kansallisten kantojen selvittämiseksi unionissa vireillä olevista lainsäädäntöhankkeista. Unionilainsäätäjänä toimimiseen kuuluu myös parlamentin nimenomainen lainsäädäntötoiminta implementoitaessa kansallisesti unionin johdettua oikeutta, erityisesti direktiivejä ja puitepäätöksiä, joihin jo unionioikeudesta käsin on vahvasti sisällytetty ajatus niiden edellyttämistä kansallisista lainsäädäntötoimista. Näiden tehtävien ohella on erityisesti jäsenvaltion hallituksen unionipolitiikan parlamentaarinen valvonta.

Jäsenvaltioiden kansallisten sääntelyjen kirjavuus on myös osoituksena siitä, kuinka vapaasti kansallisen parlamentin unionitehtävistä voidaan kansallisella tasolla säätää. Kansallisella tasolla perustuslainsäätäjä voi muunnella parlamentin unionitehtäviä merkittävästi tämänhetkisen unionilainsäädännön estämättä.

<sup>52</sup> *Salminen* 2009.

<sup>53</sup> *Arnold* 2005, s. 22–25.

<sup>54</sup> *Grabenwarter* 2006, s. 122. Ks. myös *Pernice* 2002, s. 73–74.

### 3.2.1 Perussopimusten muuttaminen

Kansallisten parlamenttien mahdolliset roolit unionin perussopimusten ja myös muun primäärioikeuden muutoksissa, muutosten hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa ovat monessa suhteessa keskeinen kysymys. Samaan kategoriaan kuuluvat primäärioikeuteen luettavat liittymissopimukset. Paitsi että niissä kaikissa on kysymys unionin perustana olevista sopimuksista ja niiden mahdollisesta uudelleenmuotoilusta, samalla niissä on tässä omakсутun lähtökohdan mukaisesti useimmiten kysymys myös jäsenvaltion valtiosäännön muuttamisesta.

EU-sopimuksen 48 artiklan mukaan sopimuksen muutokset tulee hyväksyä kaikissa jäsenvaltioissa niiden valtiosääntöjen osoittamalla tavalla. Muutokset voivat tulla voimaan vasta kun jäsenvaltiot ovat ne hyväksyneet.

Vaikka nykyisin perussopimusmuutokset muodollisesti neuvotellaan jäsenvaltioiden hallitusten kesken, muutokset hyväksytään jäsenvaltioiden parlamenteissa. Keskeisimmän poikkeuksen parlamentissa tapahtuvalle perussopimusmuutosten hyväksynnälle muodostavat tilanteet, joissa niiden hyväksymisestä on kansallisen perustuslain nojalla järjestettävä kansanäänestys. Hyväksymisen ohella monissa jäsenvaltioissa parlamentit osallistuvat kansallisen lainsäädännön perusteella samankaltaisissa oikeudellisissa puitteissa kuin sekundäärilainsäädännön valmistelun yhteydessä myös perussopimusmuutoksia koskevien kansallisten kantojen muotoiluun.<sup>55</sup>

Kansallisilla parlamenteilla voi olla perussopimusmuutosten kansallisissa hyväksymismenettelyissä hyvinkin keskeinen tehtävä, mutta on huomattava, että asian oikeudellinen järjestäminen ja myös kannanotot kansallisen parlamentin roolista näissä yhteyksissä ovat nimenomaan kansallisen valtiosäännön asia. Koska perussopimusten muutoksissa voi olla kysymys myös toimivallan siirrosta EU:lle, useiden jäsenvaltioiden perustuslaeissa on nimenomaisesti unionijäsenyyteen liittyviä sääntelyjä päätöksentekomenettelyistä. Osassa jäsenvaltiota noudatetaan säännöksiä, jotka koskevat nimenomaisesti toimivallan siirtämistä kansainväliselle järjestölle tai erityisesti EU:lle. Usein näihin päätöksentekomenettelyihin kansallisessa parlamentissa liittyy määräenemmistövaatimuksia mutta myös oikeudellisesti artikuloituja aineellisia kriteereitä.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Esim. *Kiiver* 2007, s. 224–225 ja *Kiiver* 2006, s. 10–11, myös *Kiiver* 2005, s. 88. Suhteessa jäsenvaltioiden hallitusten kansainvälisesti jo hyväksymään sopimukseen kansallisen parlamentissa voi olla kysymys enää (lähinnä) lopputuloksen hyväksymisestä.

<sup>56</sup> Ks. esim. *Claes* 2006, s. 108–116 ja myös *Jyränki* 1999. Ks. lisäksi perussopimusten muuttamisen arviointi lainsäätäjä-toimeenpanovalta-jaottelun kannalta, *Peters* 2001, s. 440–442.

Kirjallisuudessa kiinnitetään kuitenkin huomiota siihen, että etenkin niissä tapauksissa, joissa jäsenvaltiotasolla ei ole erityisellä tavalla järjestetty kansallisen parlamentin osallistumista valtion kantojen valmisteluun perussopimusten muutoksiin tähtäävissä prosesseissa, kansallisen parlamentin tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa on pieni. Silloinkin kuin osallistumismekanismeihin on kiinnitetty huomiota, hallitustenvälinen konferenssi ei ole kiitollinen instrumentti kansallisten parlamenttien todellisen osallistumisen ja vaikuttamisen kannalta esimerkiksi siihen liittyvän läpinäkyvyyden vuoksi.<sup>57</sup>

Jatkuva unionin perussopimusten uudistaminen prosessina on osaltaan lisännyt kansallisten parlamenttien merkitystä. Suomen unionijäsenyyden aikana vireillä olleet perussopimusten muutoshankkeet osoittavat uudistamisen intensiivisyyden: Sekä Amsterdamin että Nizzan sopimukset on solmittu Suomen unionijäsenyyden aikana. Lisäksi valmistelukunnat ovat valmistelleet perusoikeuskirjan ja perustuslaillisen sopimuksen. Perustuslakisopimusta seurasi hallitustenvälinen konferenssi. Lisäksi on ollut Lisabonin sopimukseen johtanut – perustuslakisopimusta ja sen voimaansaattamisen epäonnistumista seurannut – prosessi. Näiden lisäksi on ollut useiden uusien jäsenvaltioiden liittymishankkeet, jotka ovat johtaneet unionin laajenemiseen.<sup>58</sup> EU:ssa on siis lähes koko Suomen unionijäsenyyden ajan ollut vireillä jokin unionin perussopimusten muuttamiseen tähtäävä hanke. Näissä prosesseissa eduskunnalla on ollut useita tilaisuuksia ottaa kantaa perussopimusten kehittämiseen.<sup>59</sup> Valtioneuvosto on esimerkiksi antanut eduskunnalle selonteon Suomen tavoitteista ennen hallitustenvälisen konferenssin alkua. Lisäksi eduskunta on saanut perustuslain 97 §:n tarkoittamia selvityksiä. Selonteoista on annettu mietinnöt, ja valiokunnat ovat myös antaneet lausuntoja. Perussopimusmuutokset sisältävät, sopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevat hallituksen esitykset on niin ikään käsitelty eduskunnassa.

Kansallisten parlamenttien osallistumisen ja vaikutuksen kannalta mielenkiintoinen ja aikaisempaan nähden merkittävä kehityspiirre näkyy jo perustuslaillisen sopimuksen laatimisprosessissa, samoin kuin sitä edeltäneen unionin perusoikeuskirjan syntytavassa: vuonna 1999 päätettiin, että

<sup>57</sup> Ks. *Kiiver* 2006, s. 224–225, ks. myös *Pernice* 2002, s. 74–75, jossa mm. viitataan esimerkkinä Nizzan sopimukseen johtaneeseen prosessiin.

<sup>58</sup> EU:iin liittyvän jäsenvaltion osalta on huomattava myös ns. *acquis communautaire*n hyväksyminen samassa yhteydessä: siihen kuuluu niin primäärioikeudellista kuin sekundäärioikeudellista ainesta. Ks. lisäksi *Mancini* 2002, s. 244.

<sup>59</sup> Ks. lisäksi EU-menettelyjen kehittäminen 2005, s. 13–14.

perusoikeuskirjan laatimisessa sovellettaisiin konventtimenetelmää. Myös vuonna 2001, kun käynnistettiin EU:n tulevaisuutta käsittelevä prosessi, jonka tuloksena perustuslaillinen sopimus syntyi, asetettiin valmistelukunta. Molemmissa valmistelukunnissa kansallisilla parlamenteilla oli henkilö- määräisesti huomattavan suuri suora edustus.<sup>60</sup>

### 3.2.2 Johdettuun oikeuteen liittyvät tehtävät

Unionin lainsäädäntö syntyy komission, neuvoston, Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien yhteistyön tuloksena.<sup>61</sup> Unionin sekundärioikeuden päätöksentekomenettely kuitenkin muuntaa kansallisen hallituksen ja parlamentin rooleja, sillä hallitus toimii lainsäätäjänä unionitasolla ja parlamentti panee johdettua oikeutta täytäntöön kansallisella tasolla. Tämän johdosta erityisesti osallistumismahdollisuudet kansallisen kannanmuodostukseen ovat parlamentin lainsäädäntötyön kannalta keskeisiä.<sup>62</sup>

Unionin johdetun lainsäädännön osalta kansallisten parlamenttien tehtävät poikkeavat niiden tehtävistä perussopimusten muuttamisen yhteydessä. Vaikka unionin johdetun oikeuden muodostamisessa unionin omilla toimielimillä on sikäli keskeinen rooli, että johdettu oikeus sinänsä saa sisältönsä unionin toimielimissä, useilla kansallisilla parlamenteilla on (a) tehtäviä, jotka liittyvät neuvostossa ja sen päätöksenteon valmistelussa ilmaistavan jäsenvaltion kannan muodostamiseen. Lisäksi kansallisella parlamentilla on (b) tehtäviä unionilainsäädännön implementointiin liittyen.

#### a) Osallistuminen kansalliseen kannanmuodostukseen

Määrällisesti huomattava osa kansallisen parlamentin unionitehtävistä useissa jäsenvaltioissa kytkeytyy kansalliseen kannanmuodostukseen osallistumiseen. Sen edellytyksenä puolestaan on kansallisen parlamentin tietojensaanti unionissa päätettävistä asioista. Tietojensaanti- ja osallistumisoikeuksia koskevat säännökset ovat kiinteässä yhteydessä siihen, miten unioniasiat on jäsenvaltion vallanjaossa allokoitu.<sup>63</sup> Usein unioniasiat on erotettu ulkoasiainhoidosta. Näin on erityisesti siltä osin kuin on kysymys unionin johdetusta oikeudesta ja sen valmistelusta.

---

<sup>60</sup> Ks. esim. *Deloche-Gaudez* 2007, s. 52–53, huom. kuit. s. 57.

<sup>61</sup> *Huber* 2001, s. 228–229.

<sup>62</sup> *Pernice* 2001, s. 78. Ks. lisäksi *Dann* 2006, s. 270–271.

<sup>63</sup> *Claes* 2006, s. 119.



Useiden jäsenvaltioiden valtiosäännöissä on viitteitä jäsenvaltioiden parlamentin *oikeudesta saada tietoja* unionissa vireillä olevista ja siellä päätettävistä asioista. Tietojensaantioikeuden ohella toisena komponenttina parlamentin unionijäsenyyteen liittyviin oikeuksiin kuuluvat nimenomaiset *osallistumisoikeudet*, jotka niin ikään ovat jäsenvaltioiden perustuslaeissa verraten yleisiä.<sup>64</sup> Tunnetuimpia sääntelyitä lienevät Saksan perustuslain (23.1–3 artikla) ja Ranskan perustuslain (88.4 artikla) säännökset parlamentin tietojensaannista ja osallistumisesta. Myös esimerkiksi Kreikan (70.8 artikla) ja Portugalin perustuslakiin sisältyy vastaavaa sääntelyä (161, 163 ja 197 artikla). Suomen kanssa samaan aikaan liittyneiden Ruotsin ja Itävallan perustuslakitasoisessa oikeudessa on vastaavia sääntelyjä.<sup>65</sup>

Tältäkin osin unionin päätöksenteon tasolta katsottuna kansallisen parlamentin osallistuminen on pääosin vain välillistä, ja toistaiseksi niiden suora osallistuminen unionitasoiseen päätöksentekoon on vähäistä.<sup>66</sup> Kansallisella tasolla säädettyissä osallistumisoikeuksissa on kysymys kansallisen parlamentin mahdollisuuksista osallistua kansallisen näkemyksen muotoiluun.

Kansallisen parlamentin nykyiseen osallistumiseen liittyy useita sen kannalta vaikeasti hallittavia kohtia, joista oikea-aikaisuus ja riittävä tiedonsaanti eivät ole vähäisimpiä. Lisäksi päätöksentekoon unionissa kuuluvat neuvottelut, kompromissit ja konsensus, jotka tekevät kansallisella tasolla – ja neuvottelujen ulkopuolella – ilmaistavan yksiselitteisen kannan muodostamisen hankalaksi.<sup>67</sup> Vaikka kansalliseen oikeuteen sisältyisi tiukkoja oikeudellisiakin vaatimuksia hallitukselle edustaa neuvostossa vain parlamentin vahvistamaa kantaa, se seikka, että hallitus ei noudattaisi unionissa näin vahvistettua kantaa, ei vaikuta unionisäädöksen pätevyYTEEN. Unionin määräenemmistö päätöksentekoon liittyy se, että yksittäisen jäsenvaltion hallituksen esiintuoma kanta voi jäädä myös vähemmistöön. Tällöin ei juuri ole merkitystä sillä, onko tuo kanta parlamentin hyväksymä vai ei.<sup>68</sup>

<sup>64</sup> Ks. erit. *Grabenwarter* 2006, s. 123–125, jossa on tiivis oikeusvertaileva katsaus jäsenvaltioiden tilanteesta. Esim. *Kiiver* 2006, s. 43 alkaen sisältää laajan katsauksen.

<sup>65</sup> Ks. myös *Claes* 2006, s. 120–123. Muun muassa Suomessa oltiin säännöksiä omaksuttaessa hyvin tietoisia Tanskassa omaksutuista ratkaisuista.

<sup>66</sup> Ks. *Peters* 2001, s. 690–691.

<sup>67</sup> Ks. *Dann* 2006, s. 271.

<sup>68</sup> Ks. lisäksi *Jyränki* 2006, s. 145.

## b) Implementointi

Direktiivien ja puitepäästösten luonteeseen kuuluvat kansalliset implementointitoimet. Osa direktiiveistä ja puitepäästöksistä pannaan täytäntöön parlamenttilailla. Osa direktiivien määräyksistä ei edellytä parlamenttilain tasoista sääntelyä, vaan ne voidaan panna täytäntöön alemmanasteisilla säädöksillä.

Direktiivien implementoinnissa kansallisten parlamenttien ongelmana on kuitenkin usein oman liikkumamarginaalin puute tai ainakin sen kapeus. Yleisesti ei olekaan aihetta mitenkään yliarvioida kansallista harkinnanvara implementointien yhteydessä. Siitä huolimatta on huomattava, että implementoitavien direktiivien luonne vaihtelee myös tässä suhteessa, ja direktiivitkin voivat jättää mahdollisuuksia kansalliseen muunteluun.<sup>69</sup> Eri syistä kansallinen parlamentti voi pyrkiä joissakin harvinaisissa yksittäistapauksissa myös laventamaan käytettävissä olevaa liikkumatilaa. On mahdollista, että tällainen marginaalin rajalla kulkeminen esimerkiksi viittaamalla unionin jäsenvaltioiden kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin, unionin perusoikeuksien suojaan taikka kansalliseen valtiosääntöiseen identiteettiin voisi olla myös menestyksekkästä asian mahdollisessa myöhemmässä tuomioistuintarkastelussa.<sup>70</sup> On kuitenkin huomattava, että lojaalin yhteistyön periaate koskee myös jäsenvaltioiden kansallisia parlamenteja, ja siinä missä korostetaan kansallisten tuomioistuinten tehtäviä yksityisten unionioikeudesta johtuvien oikeuksien turvaajana, vastaavasti voidaan todeta, että kansallisilla parlamenteilla on *mutatis mutandis* samanlaisia tehtäviä, joilla on vastaavia funktioita. Näin on myös siltä osin kuin lainsäädännöllä luodaan puitteita unioniasioiden käsittelylle kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa laajemminkin.<sup>71</sup>

Unionin näkökulman direktiivien implementointiin määrittää EY:n perustamissopimuksen 249.3 artikla, jonka mukaan kansallisten viranomaisten tehtävänä on saattaa direktiivit täytäntöön. Puitepäästöksiä koskeva EUsopimuksen 34.2 artikla on tältä osin samansisältöinen. Unionin näkökulmasta tarkoitettu kansallinen viranomainen voi kansallisen lainsäädännön perusteella olla myös kansallinen parlamentti. Implementointiin kuuluu myös se, että täytäntöönpanon epäasianmukaisuus ajallisesti tai muutoin merkitsee unionioikeuden loukkausta.

<sup>69</sup> Ks. myös *Viljanen* 2005, s. 1063–1064.

<sup>70</sup> Ks. esim. suomalaisia tilanteita PeVL 5/2001 vp (telemarkkinalain muuttamista koskevan HE 73/2000 vp johdosta); PeVL 48/2002 vp (terrorismia koskevan rikoslain ja pakkokeinolain säännöksiä koskevan HE 188/2002 vp johdosta); PeVL 25/2005 vp (tilatukijärjestelmän täytäntöönpanolakia koskevan HE 17/2005 vp johdosta).

<sup>71</sup> Ks. *Pernice* 2001, s. 79.

Toisin kuin direktiivit, johdettuun oikeuteen kuuluvat asetukset ovat suoraan sovellettavia. Vaikka asetukset sellaisenaan eivät edellytä – eivätkä pääsääntöisesti myöskään salli – kansallisia voimaansaattamistoimia, asetustenkin määräykset edellyttävät myös lainsäädännön tasolla tapahtuvaa operationalisointia, esimerkiksi säännöksiä kansallisesti toimivaltaisista viranomaisista ja niissä noudatettavista menettelyistä.<sup>72</sup>

Kansallisten parlamenttien kytkeminen implementoituihin on pitkälti nimenomaan kansallisen sääntelyn varassa. Unionin oikeus edellyttää sekundäärioikeuden tehokasta ja lojaalia täytäntöönpanoa, johon voi liittyä myös vaatimuksia vastaavan kotimaisen sääntelytavan noudattamisesta. Jäsenvaltioiden sääntelyratkaisut poikkeavatkin merkittävästi toisistaan.

Vanhemmassa eurooppaoikeudellisessa kirjallisuudessa on usein suhtauduttu hyvin pidättyvästi kansallisen parlamentin osallisuuteen implementoinnissa. Kansallisen parlamentin sivuuttava asennoituminen on saatanut olla yhteydessä erityisesti varhaisemman integraation kohdistumiseen osin taloudellis-teknisiin kysymyksiin.<sup>73</sup> Tällä perusteella tuolloista asennetta voidaan ymmärtää myös nykyään, vaikkakin hyvin rajallisesti. Suomessa unionin sekundäärioikeuden täytäntöönpanossa ovat käytössä vastaavat kriteerit ja menettelyt kuin muunkin lainsäädännön osalta. Ne sääntelevät säädöstason ja noudatettavat menettelyt. Toisenlainen lähestymistapa – esimerkiksi laajamittainen unionisäädöksiä implementoivan sääntelyn delegoiminen valtioneuvostolle sisältöön katsomatta – on kotimaiselle järjestelmällemme vieras.

### 3.2.3 Hallituksen parlamentaarinen valvonta

Erilaisten osallistumisoikeuksien rinnalla vähintään yhtä keskeinen asema kansallisen parlamentin eurooppalaisten tehtävien joukossa on sen suorittamalla hallituksen parlamentaarisella valvonnalla.<sup>74</sup> Se on samalla kei-

<sup>72</sup> Ks. esim. Mancini 2002, s. 247.

<sup>73</sup> Ks. esim. Mancini 2002, s. 254–255. – Ajattelua soveltavasta lähestymistavasta tarjoaa esimerkin irlantilainen järjestely, jossa unionioikeuden implementointia on merkittävästi yksinkertaistettu verrattuna tavanomaiseen kansalliseen lainsäädäntöprosessiin. Irlannissa unionioikeuden implementointi on nimenomaisesti siirretty kansalliselta parlamentilta hallitukselle. Sikäläinen perustuslaki (29.4 artikla) takaa yhteisöperäiselle oikeudelle perustuslaillisen immunitetin, joka kattaa myös ne kansalliset säädökset, jotka johtuvat maan yhteisövelvoitteista. Vuoden 1972 laki Euroopan yhteisöistä antaa Irlannissa hallitukselle myös toimivaltuuksia muuttaa tällä perusteella lakia, vaikka se muuten kuuluisi parlamentin tehtäviin.

<sup>74</sup> Ks. Peters 2001, s. 693.

no parlamentin kantojen huomioon ottamisen valvontaan ja tehostamiseen. Kansallisen parlamentin hallitukseensa kohdistama parlamentaarinen valvonta on myös kaikkein perinteisin parlamentin eurooppalaisista tehtävistä.

Vaikka Euroopan parlamentilla onkin merkittäviä valtuuksia suhteessa komissioon, yksinomaan jäsenvaltioiden parlamentit voivat suorittaa vastaavaa valvontaa suhteessa neuvostossa toimiviin jäsenvaltioiden hallitusten edustajiin.

Kukin parlamentti valvoo oman jäsenvaltion edustajaa. Samoin esimerkiksi kansallisen parlamentin kannanotot esimerkiksi EU:ssa valmisteltavista säädöksistä voivat tehokkaasti ulottua vain oman maan edustajaan. Euroopan parlamentilla ei ole suhteessaan neuvostoon käytössään sellaisia keinoja, joilla se kykenisi tehokkaasti valvomaan neuvostoa poliittisesti.<sup>75</sup> Myös tältä osin jäsenvaltioiden parlamenttien käytössä olevat keinot vaihtelevat yksityiskohdissaan ja erityisesti käytännön perusteella, mutta valvonta väistämättä rajoittuu muodollisesti vain omaan edustajaan. Vaikka valvonta nojaa kansalliseen sääntelyyn, jo Amsterdamin sopimuksen yhteydessä perussopimukseen tehdyt lisäykset tukevat kansallisen parlamentin toimintaa.

Vaikka neuvoston päätöksenteko on tullut avoimemmaksi, vaikeuttaa neuvoston päätöksenteon läpinäkyväisyys edelleen kansallisen parlamentin suorittamaa valvontaa.<sup>76</sup>

Oma kysymyksensä on, missä määrin parlamentaarinen valvonta jäsenvaltiossa lopulta on aidosti liittynyt unionipolitiikkaan. On selvää, että tässä voi olla runsaastikin jäsenvaltiokohtaista eroavuutta, ja kuten kirjallisuudessa tuodaan esiin, kysymys on paljolti myös jäsenvaltion parlamentaarisesta kulttuurista, hallitus–parlamentti-asetelmasta samoin kuin suhtautumisesta hallitus–oppositio-linjaan sekä puoluerakenteesta.<sup>77</sup> Vaikka esimerkiksi suomalainenkin järjestelmä muodollisesti rakentuu parlamentaarisen vastuunalaisuuden periaatteelle – valtioneuvosto on poliittisesti velvollinen seuraamaan eduskunnassa ilmaistua kantaa –, ainakaan erimielisyys jostain yksittäisestä neuvottelukannasta unionin sekundäärilainsäädännön valmistelussa ei sen vastuuta realisoine.<sup>78</sup> Kirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota siihen, että eduskunnan rooli on kuitenkin lähinnä minis-

---

<sup>75</sup> Harlow 2002, s. 79–107.

<sup>76</sup> Küiver 2005, s. 89. Ks. myös Hautala 2005, s. 228–230.

<sup>77</sup> Ks. esim. Jääskinen 2000, s. 130.

<sup>78</sup> Ks. Jääskinen 2000, s. 131–132, jossa on hyvin eritelty eri syitä ja seurannaisia. Ks. lisäksi Jyränki 2006, s. 145.

teriövalmistelua valvova ja legitimoiva. Lisäksi tehtävää on hoidettu korostetun yhteisymmärryksellisesti. Joka tapauksessa voidaan nähdä, että esimerkiksi mekanismit, joissa kansallinen parlamentti eduskunnan tavoin osallistuu kansallisen kannan muodostukseen, edistävät parlamentaarista vuorovaikutusta ja vuoropuhelua hallituksen ja eduskunnan välillä.<sup>79</sup>

## 4 KANSALLISET PARLAMENTIT UNIONIN OIKEUDESSA

### 4.1 Aluksi

Kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksien parantamista on pitkään pidetty välineenä lisätä EU:n toiminnan hyväksyttävyyttä jäsenvaltioissa. Tämän ajattelun mukaisesti unioni pitäisi kansallisten parlamenttienkin avustuksella tuoda kansalaisia lähemmäs ja tehdä unionin toimintaa tunnetuksi.

Kuten unionioikeuden tarkastelussa tulee esiin, nyttemmin on ryhdytty painottamaan myös kansallisten parlamenttien merkitystä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteuttamisen kannalta. Erityisesti tämä seikka ja kansallisiin parlamentteihin sisältyvä potentiaali ”lähentää unionia kansalaisiinsa” on perinteiseen ajatteluun nojautuvan demokraattisen hyväksyttävyyden saavuttamisen näkökulmasta tehnyt kansallisista parlamentteista unionista tarkasteltuna houkuttelevia. Tällöin useimmiten tukeudutaan sekä ideaaliin siitä, että kansalliset parlamentit olisivat ainakin kansallisesti merkittäviä, että arvioon, jonka mukaan kansalliset parlamentit ovat kansalaisten näkökulmasta yleisesti keskeisempiä tai mielenkiintoisempia kuin Euroopan parlamentti. Kritiikin mukaan taustana on lisäksi harha siitä, että kansalliset parlamentit olisivat instituutioina jotenkin homogeenisia siten, että niillä olisi valtioissaan samantyyppinen asema ja tehtävä, samanlainen unionijäsenyydestä johtuva häviäjän rooli ja vielä yhtäläinen, yhteinen intressi oman hallituksensa ja sitä kautta koko neuvoston valvontaan.<sup>80</sup>

Jos kansallisen perustuslain näkökulmasta tyypillisesti periaatteellisen tason keskeisimpänä syynä kansanedustuslaitoksen kytkemiseen unioni-

<sup>79</sup> Ks. *Nousiainen* 2006, s. 330–331.

<sup>80</sup> Erit. *Kiiver* eri yhteyksissä, esim. *Kiiver* 2005, 96–98.

asioihin on sekä suojata että taata jäsenvaltiossa unionitasoisen päätöksenteon hyväksyttävyyttä ja legitimitettä,<sup>81</sup> samat syyt ovat olleet aiheena kansallisen parlamentin roolin kehittämiseen myös osana unionitason instituutioiden arkkitehtuuria.

Unionitasolta säänneltyä kansallisten parlamenttien osallistumista on kuitenkin jäsenvaltioiden tasolla myös kavahdettu. Esimerkiksi Suomessa on erityisesti EU-jäsenyyden alkuaikana katsottu, että EU-elinten väliseen tasapainoon kuuluu se, että kansallisten parlamenttien asema jätetään kansallisten säädösten varaan.<sup>82</sup> Myös perustuslaillista sopimusta valmisteltaessa eduskunta suhtautui pidättyväisesti niihin unionitason yksityiskohdaisiin sääntelyihin, jotka koskivat kansallisen parlamentin asemaa.<sup>83</sup> Unionitasolla kehitys on edennyt kohti kansallisten parlamenttien lisääntyvää sisällyttämistä osaksi institutionaalisia ratkaisuja ja perussopimusmääräyksiä. Siitä ovat osoituksena esimerkiksi unionin konstituution uudistamisessa sovellettu konventtimenetelmä, jossa kansanedustuslaitoksilla on ollut edustuksensa, sekä konkreettiset perussopimustasoiset kehitykset.<sup>84</sup>

Nykyisin EU-sopimuksen 6.1 artiklassa on viittaus unionin perustumisesta kansanvaltaan. Unionin kansanvaltaisuutta konkretisoi nykyisen EY:n perustamissopimuksen 17 artiklassa oikeudellistettu unionikansalaisuus. Unionin kansalaisten rinnalla kansanvaltaisen elementin unionin päätöksentekojärjestelmään tuottavat kansanvaltaisesti organisoituneiden jäsenvaltioiden kansat, mitä koskevat määräykset ovat nykyisen EU-sopimuk-

---

<sup>81</sup> Grabenwarter 2006, s. 122. Ks. myös Pernice 2002, s. 73–74.

<sup>82</sup> SuVL 2/1996 vp, ks. myös PeVL 6/1996 vp. Ks. myös esim. PeVL 38/2002 vp, jonka mukaan kansallisten parlamenttien roolia varten toissijaisuuden valvontaan ei olisi tarpeen ”luoda erillisiä institutionaalisia järjestelyjä vaan riittävää on sopia eräänlaisista toiminnallisista raameista, joiden rajoissa parlamentit voivat tapausittain esittää käsityksensä esimerkiksi jostakin säädösehdotuksesta toissijaisuusperiaatteen kannalta”. Lisäksi on ehdotettu, että ennakoivalvontaa varten Euroopan parlamenttiin olisi mahdollista perustaa erityiselin, ks. PeVL 56/2001 vp. Lisäksi esim. PeVL 25/2001 vp on katsottu, että tärkeintä olisi kehittää parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia neuvoston päätöksentekoon hallituksen välityksellä ja sen toteuttaminen taas kuuluu jäsenvaltioille niiden kunkin perustuslain mukaisessa järjestyksessä. Ks. samaan tapaan esim. Ruotsissa Abrahamsson 2003, s. 262.

<sup>83</sup> SuVL 1/2003 vp, ks. myös PeVL 7/2003 vp ja SuVL 2/2003 vp.

<sup>84</sup> Totta sinänsä on, että perinteisten kansainvälisten järjestöjen kohdalla ja niitä koskevassa kansainvälisessä oikeudessa ei juuri kiinnitetä huomiota kansallisiin parlamentteihin. Ne kuuluvat jäsenvaltioittensa sisäisiin, kansallisen perustuslain mukaan järjesteltäviin asioihin. (Ks. myös esim. Kiiver 2007, s. 224.) Tässäkin EU on useissa – oikeudellisissa, taloudellisissa ja sosiaalisissa – suhteissa lainsäädäntö-, toimeenpanovallan ja tuomiovallan instituutioineen erilainen, tavanomaisista kansainvälisistä järjestöistä irtaantunut järjestely.

sen 1.2 ja 6.3 artiklassa sekä EY:n perustamissopimuksen 189 artiklassa. Nämä kaksi EU:ssa toteutuvaa demokratiaa konkretisoivaa keskeistä elementtiä ja unionin demokraattisen hyväksyttävyyden tukijalkaa – unioninkansalaiset ja jäsenvaltioiden kansat – ovat edustettuna myös EU:n institutionaalisessa rakenteessa: Euroopan parlamentissa unionikansalaisia edustavat unionikansalaisten vaaleilla valitsevat edustajat. Unionin neuvoston ja Eurooppa-neuvoston demokraattinen hyväksyttävyys taas nojautuu jäsenvaltioiden demokraattisesti organisoituihin kansoihin. Jälkimmäinen siirtää katseen siihen hyväksyttävyyden ketjuun, jonka keskeisenä lenkinä ovat kansalliset parlamentit.<sup>85</sup>

## 4.2 Kansallisia parlamentteja koskevan primäärioikeuden kehitys

Unionioikeuden puolelta valtiosääntöisen perustan kansallisten parlamenttien eurooppalaisille tehtäville muodostaa Amsterdamin sopimuksilla nykyisiin perussopimukseen liitetty pöytäkirja (nro 9) kansallisten parlamenttien tehtävistä EU:ssa. Lisäksi tätä edeltävänä on Maastrichtin sopimuksen päätösasiakirjaan liitetty julistus (nro 13) kansallisten parlamenttien roolista unionissa. Huolimatta siitä, että kansallisten parlamenttien asemaan on haluttu tehdä muutoksia, nämä sääntelyt eivät tarjoa erityisen solidia tai selvää perustaa nimenomaan kansallisen parlamentin roolille. Niistä tulee ilmi ennen unionilainsäädännön implementointia tapahtuvan osallistumisen mahdollisuus ja keskeisyys kansallisen parlamentin toiminnan kannalta. Mainitun pöytäkirjan perusteella kansallisilla parlamenteilla tulee olla mahdollisuus tutustua unionin lainsäädäntöehdotuksiin. Unionin lainsäädäntöehdotukset tulee sen mukaan toimittaa kansallisille parlamenteille vähintään kuusi viikkoa ennen niiden neuvostokäsittelyä.

Sanottuun nähden ei ole yllättävää, että unionin primäärioikeutta on viime aikoina pyritty kehittämään siten, että kansallisilla parlamenteilla olisi myös sieltä määrättyinä selkeä rooli. Kansallisten parlamenttien osallistuminen EU:ssa päätettävien asioiden valmisteluun on itse asiassa ollut yksi unio-

---

<sup>85</sup> Lisäksi on huomattava osallistuvan demokratian kehittelyt perussopimistasoisessa oikeudessa: demokratian toteuttamiseen unionissa kytketään sopimusmuutoksissa näkyvästi myös osallistuvan demokratian periaate ja sen muutamit sovellutukset. Uuden sääntelyn mukaan unionin toimielimet, siis erityisesti komissio, antavat kansalaisille ym. mahdollisuuden mielipiteiden esittämiseen. Keskeinen osallistuvaan demokratiaan liittyvä muutos on kansalaisaloitetta koskevan sääntelyn sisällyttäminen Lissabonin sopimuksessa perussopimustasolle.

nin toiminnan pitkäaikaisista kehittämiskysymyksistä. Kansallisten parlamenttien aseman tarkastelu oli yhtenä tärkeänä asiakokonaisuutena esillä myös unionin perustuslakisopimusta valmisteltaessa. Jo perustuslakisopimuksessa kansalliset parlamentit mainittiin osana unionissa toteutettavan edustuksellisen demokratian periaatetta ja sen instituutioita.

Sopimuksen mukaan jäsenvaltioita EU:ssa edustavat hallitukset ovat vastuussa kansalaisten valitsemissa kansallisilla parlamenteilla. Sopimuksen kansallisia parlamenteja koskevassa pöytäkirjassa todetaan, että niiden tulisi tästä huolimatta osallistua toimintaan myös unionin tasolla. Tätä varten parlamenteille sitoudutaan antamaan tietoa lainsäädännön valmistelusta.

Perustuslaillista sopimusta valmisteltaessa erityiseksi kehityssuunnaksi nimenomaan kansallisten parlamenttien aseman vahvistamiseksi tuli pyrkimys tehostaa niiden osuutta toissijaisuusperiaatteen valvonnassa. Perustuslakisopimuksen I-11 artiklan ja siihen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteesta liitetyn pöytäkirjan mukaan kansalliset parlamentit valvovat toissijaisuusperiaatteen toteutumista. Komissio toimittaisi uudessa järjestelmässä säädösehdotuksensa muiden ohella jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille. Toissijaisuusperiaatteen kannalta ne perustuslakisopimuksen mukaan olisivat voineet määrääjässä esittää ehdotuksesta perustellun lausunnon. Jos riittävä määrä parlamenteista olisi pitänyt ehdotusta toissijaisuusperiaatteen vastaisena, komission olisi käsiteltävä ehdotusta uudelleen ja perusteltava päätöksensä lopputulemasta riippumatta. Lisäksi toissijaisuusperiaatteen noudattamisen oikeudellista valvontaa pyrittiin tehostamaan siten, että kansallisilla parlamenteilla olisi ollut mahdollisuus, tosin hallituksensa kautta toimitettuna, nostaa kanteita EU-tuomioistuimessa toissijaisuusperiaatteen rikkomisesta.

Lissabonin sopimuksessa kansallisen parlamentin jo perustuslailliseen sopimukseen sisällytetyt tehtävät on hyvin pitkälle pysytetty ennallaan.<sup>86</sup>

### **4.3 Unionioikeudelliset painotukset Lissabonin sopimuksen perussopimusuudistuksen toteutuessa**

#### *4.3.1 Yleiskuva*

Lissabonin sopimuksen tarkoittamat muutokset jatkavat ja syventävät linjaa, joka on omaksuttu aikaisemmissa kansalliset parlamentit osaksi pe-

---

<sup>86</sup> Ks. myös erit. *Barrett* 2008.



russopimuksia sisällyttävissä yhteyksissä. Kansallisten parlamenttien merkitys kasvaa myös unionioikeuden perusteella. Muutos ei tosin ole välttämättä kaikissa jäsenvaltioissa erityisen huomattava. Paljon on merkitystä sillä, millainen asema kansallisella parlamentilla on kansallisten perustuslain säännösten ja valtiokäytännön valossa. Empiirinen tutkimus on osoittanut, että kansalliset parlamentit, joilla on huomattava vaikutus kotimaisissa yhteyksissä, voivat käyttää tätä vaikutusvaltaansa tehokkaasti myös unionikontekstissa.<sup>87</sup> Näillekin parlamenteille uudistus tuottaisi uusia toimivaltuuksia. Uusien toimivaltuuksien johdosta määräyksillä voi olla merkitystä sielläkin, missä parlamentilla oikeudellisista syistä ei ole ollut aikaisemmin riittäviä mahdollisuuksia vaikuttaa unioniasioihin.

Vaikuttaa selvältä, että Lissabonin sopimuksen merkitsemä muutos ei ainakaan olisi yksinomaan kansallisen parlamentin olemassaolon symbolinen kirjaus perussopimustasolle. Lopputulos, jossa kansalliset parlamentit nostetaan unioni-instituutioiden rinnalle unionin perussopimuksessa ja tehdään tällä tavalla näkyviksi, on toki merkityksellinen symbolisestikin. Amsterdamin sopimus ei tarjonnut unionioikeuteen nojautuen kansallisille parlamenteille mitään konkreettista toimivaltaa unionitasoisissa päätöksentekoprosesseissa. Lissabonin sopimuksen muutokset sen sijaan merkitsevät konkreettisia toimivaltuuksia, jotka voimaan tullessaan vaikuttavat kansallisen parlamentin asemaan unionin oikeuden perusteella.

Lissabonin sopimusten muutokset merkitsevät ensinnäkin perussopimusteknisesti demokratian periaatteita koskevien määräysten keskittämistä yhteen EU-sopimuksen osastoon. Vastaavaa unionin kansanvaltaisten perusteiden ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien korostamista oli myös perustuslakisopimuksessa. Lissabonin sopimus merkitsi nimenomaan tässä kyseisessä osastossa suhteessa perustuslailliseen sopimukseen volyymiltaan suppeampaa sääntelyä. Toisaalta juuri kansallisten parlamenttien asemaa koskeva artikla sisällytettäisiin Lissabonin sopimuksen perusteella EU-sopimukseen.<sup>88</sup>

On kuitenkin huomattava, että useat Lissabonin sopimuksella EU-sopimukseen sisällytettävään kansallisia parlamenteja koskevaan 12 artiklan luetteloon sisältyvistä yksittäisistä kohdista olivat mukana jo perustuslakisopimuksessa, jossa muodollisesti tunnustettiin kansalliset parlamentit yhdeksi edustuksellisen demokratian linkiksi myös unionissa.<sup>89</sup> Samoin uuteen 12 artiklaan läheisesti liittyvät pöytäkirjat kansallisten parlament-

<sup>87</sup> Raunio 2006.

<sup>88</sup> Ks. kotimaisia arvioita myös HE 23/2008 vp, s. 39–40 ja s. 139–140.

<sup>89</sup> Ks. myös *Kiiver* 2005, s. 99.

tien asemasta Euroopan unionissa (pöytäkirja nro 1) sekä toissijaisuus ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta (pöytäkirja nro 2) ovat hienoisia muutoksia lukuun ottamatta samansisältöiset kuin perustuslakisopimukseen aikoinaan liitetyt pöytäkirjat.<sup>90</sup>

Lissabonin sopimuksen mukaisesti jatkossa EU-sopimuksen 10 artiklassa määrättäisiin unionin toiminnan perustuvan *edustukselliseen demokratiaan*, jossa Euroopan parlamentti edustaa suoraan kansalaisia unionin tasolla ja jäsenvaltioita edustaa Eurooppa-neuvostossa valtion- tai hallituksen päämies ja neuvostossa hallitus, jotka puolestaan ovat *demokratian mukaisessa vastuussa joko kansallisille parlamenteilleen* tai kansalaisilleen. Vastaava määräys sisältyi myös Euroopan perustuslailliseen sopimukseen (perustuslakisopimus I-46 artikla). Nämä säännökset selvästi alleviivaavat sitä roolia, joka kansallisilla parlamenteilla on katsottu perinteisestikin olevan unionikontekstissa.<sup>91</sup>

Lissabonin sopimus tuo unionikansalaiset Euroopan parlamentin välityksellä liki samalle viivalle jäsenvaltioiden kanssa suurimmassa osassa päätöksentekoa. Tämä johtuu erityisesti siitä, että säädösten osalta pääsäännöksi muodostuivat nykyistä yhteispäätösmenettelyä vastaava tavallinen lainsäätämisyjärjestys aikaisempaa vähäisemmin poikkeuksin.<sup>92</sup> Samaan aikaan Lissabonin sopimus tuo EU-sopimukseen uuden kansallisia parlamentteja koskevan 12 artiklan. Artiklassa määrätty *kansallisten parlamenttien tehtävät ja vaikutusmahdollisuudet oletettavasti vahvistavat kansallisen parlamentin roolia EU-asioiden yhteydessä tavalla, joka voisi auttaa niitä ylittämään institutionaalisen rajan jäsenvaltion ja EU:n välillä*. Yhä enenevässä määrin kansallisten parlamenttien osallistuminen voidaan perustaa myös suoraan EU:n perussopimustasoiseen oikeuteen.

#### 4.3.2 *Kansallisen parlamentin tehtäväkokonaisuus* *Lissabonin sopimuksen perusteella*

Kansallisen parlamentin tehtävät unionin oikeuden perusteella on koottu EU-sopimuksen 12 artiklaan.

---

<sup>90</sup> Ks. Barrett 2008.

<sup>91</sup> Huom. myös, että demokratia-periaatteeseen liittyvät uudenlaiset painotukset demokraattisesta yhdenvertaisuudesta unionin oikeudessa. Lissabonin sopimuksen muutosten perusteella (uusi EU-sopimus 8 artikla) unionin pitää noudattaa toiminnassaan demokraattisen yhdenvertaisuuden periaatetta, joka velvoittaa unionin toimielimet, elimet ja laitokset kohtelemaan kansalaisia yhdenvertaisesti. Periaatteella on merkitystä paitsi välittömänä kansalaisten yhdenvertaisuutena, myös välillisesti unionin päätöksentekorakenteissa.

<sup>92</sup> Ks. sopimus EU:n toiminnasta 289 artikla.

Uuden EU-sopimuksen 12 artiklan luettelossa mainitut tehtävät saavat varsinaisen normatiivisen sisältönsä muualta sopimuksesta ja sen pöytäkirjoista. Keskeiset pöytäkirjat ovat parlamenttien asemaa koskeva pöytäkirja ja niin sanottu toissijaisuuspöytäkirja.

EU-sopimuksen 12 artiklan tehtäväkokonaisuuteen kuuluvat (a) *tietojensaantioikeudet*, (b) *toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvonta*, (c) *vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen arviointijärjestelmiin osallistuminen*, (d) *perussopimusten muuttamis- ja tarkistusmenettelyihin osallistuminen* ja (e) *parlamenttien yhteistyö*. Samalla kun tarkastellaan kutakin tehtävää erikseen, on korostettava kokonaisuuden merkitystä: yksittäiset tehtävät ovat tärkeitä tämän kokonaisuuden osina. Sen vuoksi ei ole aihetta tarkastella yksinomaan esimerkiksi parlamentin uusia toimivaltuuksia toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvonnassa, vaikka se useassa suhteessa onkin keskeinen.

#### *a) Tietojensaantioikeudet*

Uudistetun EU-sopimuksen 12 artiklan a kohdan mukaan kansalliset parlamentit saivat tietoja unionin toimielimiltä ja niille toimitettaisiin esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi unionin säädöksiksi. Tarkemmat määräykset tästä sisältyvät kansallisten parlamenttien asemasta EU:ssa tehtyyn pöytäkirjaan.

Parlamenttien asemaa koskevan pöytäkirjan ja toissijaisuuspöytäkirjan perusteella unionitoimielimet toimittavat jäsenvaltioiden parlamenteille suoraan niiden toimivallan kannalta relevantit asiakirjat: Parlamentit saavat komission (vihreät ja valkoiset) tausta-asiakirjat ja tiedonannot siinä yhteydessä kuin ne julkaistaan. Samoin ne saavat komission muut lainsäädäntöä koskevat asiakirjat (esim. lainsäädäntöohjelmat) samalla, kun ne toimitetaan esimerkiksi Euroopan parlamentille. Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi unionin säädöksiksi tehdyt esitykset ne saavat komissiolta osin kuin on kysymys komission ehdotuksista. Vastaavia esityksiä niille toimittaa myös unionin neuvosto sille toimitettujen pyyntöjen ja suositusten mukaisesti. Lisäksi Euroopan parlamentti toimittaa kansallisille parlamenteille aloitteensa.<sup>93</sup> Pöytäkirjan määrittelyt esityksistä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi ehdotuksiksi on tehty laaja-alaises-

<sup>93</sup> Kansallisten parlamenttien asemasta annetun pöytäkirjan 1–2 artikla, lisäksi 5–7 artikla. Myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta annetun pöytäkirjan 4 artikla.

<sup>94</sup> Barrett 2008, s. 72.

<sup>95</sup> Kansallisten parlamenttien asemasta EU:ssa annetun pöytäkirjan 4 artikla.

ti.<sup>94</sup> Kansallisten parlamenttien asemaa koskevassa pöytäkirjassa on lisäksi parlamenteille toimittamisen ja säädöksen antamisen välistä määräaika koskevia määräyksiä.<sup>95</sup> Määräaika pitenisi aikaisemmasta.

Nämä kattavat tietojensaantioikeudet eivät sinänsä tuo merkittävästi lisää tietoa kansallisille parlamenteille verrattuna siihen, mitä ne ovat aikaisempien määräysten tai muutoin julkisten aineistojen perusteella voineet saada.<sup>96</sup> Esimerkiksi lainsäädäntöehdotukset ja komission vihreät ja valkoiset kirjat on jo aikaisemmin toimitettu kansallisille parlamenteille. Tiedot ovat olleet saatavilla sähköisistä verkoista ja unionin Virallisesta lehdessä. Vaikka voidaankin sanoa, että kansallinen parlamentti on jo aikaisemmin voinut saada nämä tiedot, joko kansallisten säännösten perusteella tai itse keräämällä, tietojen lähettäminen samanaikaisesti kuin nimenomaisille unioni-instituutioillekin on periaatteen ilmaisuna merkittävä.

Asiakirjatoimituksista johtuvia käytännön seurauksia kansallisille parlamenteille on vaikea ennakoida. Ainakin näin toimitettava asiakirjojen määrä on huomattava sikäli kuin unionin lainsäädäntöaktiviteetti säilyy nykyisellään. Epäilemättä osa toimitettavista asiakirjoista on parlamenttien mielenkiinnon ulkopuolella. Näin tapahtuva massamuotoinen toimittaminen ei luonnollisesti voi olla mitenkään maaspesifi. Siten toimitettavat asiakirjat sisältävät esimerkiksi ehdotuksia, joista kansallisella tasolla ei säänneltäisi parlamenttilailla. Kun tietojensaantioikeuden sisältönä on useimmiten lähtökohtaisesti muita kuin kansallisia parlamentteja varten laadittujen asiakirjojen toimittaminen näiden tiedoksi ja kun asiakirjojen määrä on huomattava, tietojensaantioikeutensa asianmukaiseksi hyödyntämiseksi parlamentin lienee käytettävä esimerkiksi komission lainsäädäntöohjelmaa, jonka avulla sen voi olla mahdollista tunnistaa komission keskeisimmät kaavailut.<sup>97</sup>

### *b) Toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvonta*

EU-sopimuksen 12 artiklan b kohdan mukaan kansalliset parlamentit huolehtisivat siitä, että toissijaisuusperiaatetta noudatetaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyssä pöytäkirjassa määrättyjen menettelyjen mukaisesti. Vastaava määräys sisältyi perustuslakisopimuksen I-11 artiklan 3 kohtaan.

Kansallinen parlamentti voi sanotun pöytäkirjan mukaan määräajassa antaa Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä ministerineuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon siitä, onko sille toimitettu

---

<sup>96</sup> Ks. myös *Fraga* 2006, s. 193–194.

<sup>97</sup> Ks. esim. *Hautala* 2005, s. 226–227.

esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi sen käsityksen mukaan toissijaisuusperiaatteen mukainen.<sup>98</sup> Tällöin, kun kaikilla parlamenteilla on kaksi ”ääntä” ja jos vähintään kolmasosa kansallisten parlamenttien äänistä tulee lausunnoista, joiden mukaan esityksessä ei ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta, aloiteoikeutetun tahon on arvioitava esitystään uudelleen.<sup>99</sup> Vastaavasti äänten vähimmäismäärä on neljännes äänistä tapauksissa, joissa on kysymys säädösehdotuksesta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskien. Kun on kysymys tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävästä asiasta, vaaditaan vähintään yksinkertainen enemmistö kansallisten parlamenttien äänistä.

Huomautukset merkitsevät sitä, että aloitteentekijän on tarkasteltava ehdotustaan uudelleen toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta. Komissio tai muu lainsäädäntöaloitteen tehnyt voi tämän uuden valmistelun jälkeen edelleen päättää pitää ehdotuksen voimassa, muuttaa sitä tai peruuttaa sen. Jos ehdotus pidetään voimassa esitetyistä huomautuksista huolimatta, asiassa on esitettävä perusteltu lausunto syistä, joiden perusteella ehdotusta on voitu pitää toissijaisuusperiaatteen mukaisena. Tämä lausunto sekä kansallisten parlamenttien huomautukset ovat unionin lainsäätäjän – neuvosto ja parlamentti – käytettävissä. Lisäksi ehdotus raukeaa tapauksissa, joissa yksinkertainen enemmistö kansallisten parlamenttien äänistä on tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävästä asiasta kiinnittänyt huomiota toissijaisuusperiaatteen toteutumiseen ehdotuksessa, ja jos neuvoston jäsenen 55 prosentin enemmistöllä tai parlamentissa annettujen äänten enemmistöllä katsotaan, ettei ehdotus ole toissijaisuusperiaatteen mukainen.<sup>100</sup> Verrattuna perustuslakisopimuksen ja sen vastaavan pöytäkirjan määräyksiin viimeksi mainittu määräys on uusi.

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen etukäteisvalvonnan lisäksi kansalliselle parlamentille on annettu oma puhevalta jälkikäteisvalvonnessa. Toissijaisuutta koskevan pöytäkirjan mukaan EU-tuomioistuimella on toimivalta ratkaista jäsenvaltion vireille panemat tai sen kansallisen parlamentin puolesta unionin tuomioistuimelle toimittamat kanteet toissijaisuusperiaatteen rikkomisesta lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyssä säädöksessä.<sup>101</sup>

<sup>98</sup> Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta annetun pöytäkirjan 6 artikla.

<sup>99</sup> Ks. lähemmin yksityiskohdat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta annetun pöytäkirjan 7 artikla.

<sup>100</sup> Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta annetun pöytäkirjan 7 artikla. Artiklan tulkinnanvaraisuudesta, ks. ja vrt. *Barrett* 2008, s. 76–83.

<sup>101</sup> Toissijaisuusperiaatteen valvonnan toteuttamiseen uudessa järjestelmässä kuuluu useita – sinänsä mielenkiintoisia ja asetelman ongelmallisuuttakin osoittavia – tulkintakysy-

*c) Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen arviointijärjestelmiin osallistuminen*

Artiklan c kohdassa viitataan kansallisten parlamenttien mahdollisuuteen osallistua EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 70 artiklassa tarkoitettuihin arviointeihin, jotka kohdistuvat unionin politiikan toteuttamiseen niin sanotun vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla. Samoin c kohdassa viitataan kansallisten parlamenttien osallistumisoikeuteen sekä Europolin poliittiseen valvontaan että Eurojustin toiminnan arviointiin EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 85 ja 88 artiklan mukaisesti.

Vastavia määräyksiä ei sisälly nykyisiin perussopimukseen. Perustuslakisopimukseen tällaiset määräykset oli sisällytetty (I-42 artiklan 2 kohta).

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toiminnan evaluointijärjestelmään osallistumisessa on kysymys lähinnä selvitysten saamisesta niistä arvioista, joita komissio ja kansalliset viranomaiset ovat tehneet esimerkiksi ns. vastavuoroisen tunnustamisen toteutumisesta. Siinä kansallisilla parlamenteilla on samanlainen rooli kuin Euroopan parlamentillakin. Eurojustin toiminnan seuraamisessa puolestaan on kysymys sellaisista menettelyistä, jotka unionin lainsäätäjä aikanaan päättää Eurojustin rakenteesta ja toiminnasta antamassaan asetuksessa. Europolin osalta sopimukseen sisältyy vastaava määräys. Molemmissa tapauksissa kansalliset parlamentit osallistuvat arviointiin yhdessä Euroopan parlamentin kanssa.

*d) Perussopimusten muuttamis- ja tarkistusmenettelyihin osallistuminen*

EU-sopimuksen 12 artiklan d kohdan mukaan kansalliset parlamentit osallistuvat perussopimusten muuttamis- ja tarkistusmenettelyihin saman sopimuksen 48 artiklan mukaisesti. Tämän lisäksi artiklan e kohdan mukaan kansallisille parlamenteille ilmoitetaan unioniin liittymistä koskevista hakemuksista EU-sopimuksen 49 artiklan mukaisesti.

Noudatettaessa sopimusten tavanomaista tarkistusmenettelyä hallitustenvälisen konferenssin hyväksymien perussopimusten muutosten voimaantuloon vaaditaan myös jatkossa kaikkien jäsenvaltioiden valtiosääntöjen mukainen kansallinen ratifiointi.<sup>102</sup> Pääsääntöisesti kansallisilla parlamen-

---

myksiä, joihin ei tässä yhteydessä ole mahdollisuutta syventyä enemmän. Esimerkiksi on kysymys siitä, miten huomautukset olisi rajattava siihen nähden, että ajatuksena selvästi on se, että huomautukset koskisivat yksinomaan toissijaisuusperiaatetta, vaikka ne usein ovat yhteydessä esimerkiksi suhteellisuusperiaatteeseen. Kirjallisuudessa on myös pohdintaa siitä, voiko jäsenvaltiossa olla sen omaan lainsäädäntöön perustuvaa harkintaa siitä, toimitetaanko parlamentin kante tuomioistuimelle. Esim. *Barrett 2008*.

<sup>102</sup> EU-sopimuksen 48 artiklan 4 kohta.

teilla on jäsenvaltioissa keskeinen rooli perussopimuksia ratifioitaessa. Sen lisäksi tavanomaiseen tarkistusmenettelyyn kuuluu se, että muutoksia valmistelemaan asetetaan EU-sopimuksen 48 artiklan mukaan pääsääntöisesti valmistelukunta eli konventti, johon kuuluu edustajia myös kansallisten parlamenttien edustajista.<sup>103</sup> Konventtimenetelmän säännönmukaistaminen tällä tavalla muuttaa kansallisten parlamenttien asemaa. Niiden rooli sopimusmuutosten valmistelussa vahvistuu. Tämän ohella kaikki jäsenvaltioiden hallitusten, Euroopan parlamentin ja komission ehdotukset perussopimuksen muuttamiseksi toimitetaan suoraan EU-sopimuksen nojalla myös kansallisille parlamenteille.<sup>104</sup>

Myös uusiin yksinkertaistettuihin tarkistusmenettelyihin sisältyy kansallisia parlamenteja koskevia määräyksiä. Yksinkertaistetut tarkistusmenettelyt takaavat kansallisille parlamenteille enemmän vaikutusmahdollisuuksia kuin ns. valtuutuslausekkeet. Jos Eurooppa-neuvosto haluaa käyttää mahdollisuutta siirtyä yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksentekoon jollakin politiikka-alueella, tai erityislainsäädäntömenettelystä yhteispäätöksentekomenettelyyn, jäsenvaltioiden kansallisia parlamenteja on informoitava. Tällöin jos kansallinen parlamentti vastustaa päätöstä määräajassa, päätöstä ei hyväksytä. Yhdenkin jäsenvaltion kansallinen parlamentti voi siis estää nämä muutokset, mikä merkitsee kansalliselle parlamentille huomattavaa veto-oikeutta.<sup>105</sup>

#### *e) Parlamenttien yhteistyö*

EU-sopimuksen 12 artiklan f kohdan mukaan kansalliset parlamentit osallistuvat kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin väliseen yhteistyöhön kansallisten parlamenttien asemasta EU:ssa tehdyn pöytäkirjan mukaisesti. Pöytäkirjan mukaan Euroopan parlamentti ja kansalliset parlamentit sopivat parlamenttien välisen yhteistyön järjestämisestä ja edistämisestä. Unionin asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten kon-

<sup>103</sup> EU-sopimuksen 48 artiklan 3 kohta.

<sup>104</sup> EU-sopimuksen 48 artiklan 2 kohta.

<sup>105</sup> Jäsenvaltion täysivaltaisuuden kannalta veto-oikeudella on merkitystä (ks. PeVL 13/2008 vp); toisaalta jos vaihtoehtona tältä osin olisi ollut tavanomaisen perussopimusmuutosmenettelyn käyttäminen, jäsenvaltion parlamenteilla pääsääntöisesti olisi ollut vastaava ”veto-oikeus”. – Lisäksi siltä osin kuin unionissa päätettäisiin käyttää ns. yksinkertaistettua tarkistusmenettelyä EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen kolmannen osan sisäisiä politiikkoja ja toimia koskevien määräysten muuttamiseksi Eurooppa-neuvoston päätöksillä, muutokset ratkaistaan Eurooppa-neuvostossa yksimielisesti ja ne edellyttävät tullakseen voimaan jäsenvaltioiden valtiosäännön mukaisen käsittelyn, ks. EU-sopimuksen 48 artiklan 6 kohta.

ferenssi (nykyinen COSAC) voi toimittaa käsityksensä Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission tietoon.<sup>106</sup>

### 4.3.3 Arviointia

Kansalliset parlamentit säilyvät muutoksissakin selvästi kansallisina valtioeliminä. Varsinkin aikaisemmin etenkin jäsenvaltioiden perustuslailliseksi autonomiaksikin luonnehditun periaatteen ajateltiin edellyttävän pidättyvyyttä esimerkiksi perussopimustasoisessa parlamenteista ja niiden tehtävistä määräämisessä. Nyt tällaisesta ajattelusta on siirrytty hieman aktiivisempaan otteeseen.<sup>107</sup> Kokonaisuuden kannalta asetelma on mielenkiintoinen. Muutamissa jäsenvaltioissa esimerkiksi uudet tietojensaantioikeudet ja toissijaisuusvalvonta merkitsevät todellisia uusia oikeuksia ja toimivaltuuksia. Koko unionin mittakaavassa arvioituna uudet määräykset vahvistaisivat sitä hyväksyttävyyttä, jota unionipäätöksenteko voi kansallisten parlamenttien kautta saavuttaa.<sup>108</sup>

Uudet määräykset voivat johtaa erikoiseen asetelmaan jäsenvaltioiden sisällä ja lisäksi sisäisten rakenteiden ja jännitteiden heijastumiseen unionitasolle aikaisempaa selvemmin. Esimerkiksi toissijaisuuden loukkaamista koskevan kanteen nostaminen mutta myös kansallisen parlamentin veto-oikeus yksinkertaistetun tarkistusmenettelyn yhteydessä asettavat kysymyksenalaiseksi kansallisen parlamentin ja hallituksen välisen suhteen parlamentaariset perusteet. Niissä valtiosääntöisissä järjestelmissä, joissa parlamentissa on kaksi kamaria, tilanne on niin ikään monimutkainen. Kansallisen parlamentin itsellinen rooli myös etukäteisessä toissijaisuusperiaatteen valvonnassa on haasteellinen sen hallitussuhteen vuoksi.<sup>109</sup>

Suurin ongelma uusissa kansallisille parlamenteille toimivaltaa unionin päätöksentekojärjestelmissä tarjoavissa määräyksissä liittyykin parlamentin ja hallituksen väliseen suhteeseen. Kysymyksenalaiseksi jää, osoittavatko uudet määräykset ainakin välillisesti sellaista käsitystä, että kansallisella hallituksella voisi menestyksekkäästi olla kansallisesta parlamentista poikkeava erillinen kanta, ja miten sellainen olisi sovitettavissa yhteen parlamentaarisen demokratian kanssa.<sup>110</sup> On kuitenkin huomattava, että parla-

---

<sup>106</sup> Ks. lisäksi *Peters* 2001, s. 692.

<sup>107</sup> Ks. perustuslaillisesta autonomiasta tässä yhteydessä, esim. *Kiiver* 2006, s. 31–33.

<sup>108</sup> Ks. myös *Peters* 2004, s. 62. Ks. lisäksi *Sleath* 2007, s. 562, jossa kansallisten parlamenttien nostaminen perussopimustasolle tällä tavalla nähdään vielä merkittävämpänä muutoksena, suorastaan radikaalina.

<sup>109</sup> *Kiiver* 2005, s. 100.

<sup>110</sup> Esim. *Fraga* 2006, s. 195.



mentin suorat toimivaltuudet voivat jossain tilanteessa myös vahvistaa hallituksen toimintaa unionitasolla: hallitukset, jotka voivat unionissa noudattaa toimensa kansallisen parlamentin selvään tukeen, voisivat kansallisen parlamentin tällaisen uuden toimivaltuuden oloissa olla neuvostossa aikaisempaa vahvempia.<sup>111</sup> Toisaalta kun yhtenä unioni-integraation ongelmana juuri kansallisten parlamenttien kannalta on ollut se, että niillä ei ole ollut mahdollisuutta osallistua unionin toimintaan suoraan, osa uusista määräyksistä tarjoaa niille nimenomaan sellaisen mahdollisuuden. Lisäksi kun tämä unionitasolla toimimisen mahdollisuus tarjoutuu toissijaisuusperiaatteen valvonnassa, se osuu juuri siihen kohtaan, jossa kansallisella parlamentilla on ollut eniten saavutettavanaan suhteessa lainsäädäntövallan siirtämiseen unionitasolle. Toisaalta on nähtävä riskit, jotka liittyvät siihen, että toissijaisuusperiaatteen valvonta järjestetään tällä tavalla: missä kansallisella parlamentilla on mahdollisuuksia vaikuttaa unionilainsäädännön sisällölliseen muotoutumiseen, nämä unionitehtävät ovat kokonaisuuden kannalta ja myös yksittäisen kansallisen parlamentin kannalta hedelmällisempiä tehtäviä kuin pelkkä toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonta,<sup>112</sup> joka sinänsä sisältyy implisiittisesti yhtenä elementtinä säädösehdotusta koskevaan kansalliseen kannanmuodostukseen.

Uusien määräysten tosiasialliset käytännön seuraukset jäävät nähtäviksi. Erityisesti toissijaisuuden valvonnan toteuttaminen tällä tavoin asettaa kansalliset parlamentit uudentyypin tilanteen eteen. Valvontatehtävä tuottanee kansallisille parlamenteille tarvetta konkreettisen kysymyksen ympärillä tapahtuvaan yhteistyöhön ja kommunikaatioon etenkin toistensa kanssa.<sup>113</sup> Eri jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit ovat näistä unionitehtävistään huolimatta verraten heterogeeninen ryhmä, ja niiden toimiminen kollektiivina ei välttämättä ole helppoa. On mahdollista, että näin muotoiltuna parlamentin toimivalta toissijaisuuden valvonnassa jää lopulta näennäiseksi.<sup>114</sup> On kysymyksenalaista, voisiko toissijaisuuden toteutumisen etukäteisestä valvonnastakaan muodostua niitä yhdistävää kollektiivista intressiä. Tähän mahdollisuuteen voidaan perustellusti suhtautua epäilevästi.

Mitä ilmeisimmin esimerkiksi toissijaisuuden valvonnan osalta seuraukset ovat pikemminkin poliittisia kuin oikeudellisia. Jälkikäteiset oi-

<sup>111</sup> *Sleath* 2007, s. 557.

<sup>112</sup> Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen kannalta on luonnollisesti huomattava myös se, ettei sen valvonta muutoksen jälkeenkään olisi yksinomaan kansallisten parlamenttien asia.

<sup>113</sup> Ks. esim. *Fraga* 2006, s. 197.

<sup>114</sup> Ks. *Kiiver* 2005, s. 97–98.

keudellisen valvonnan keinot ovat poliittisen järjestelmän kannalta vasta toissijaisia.<sup>115</sup> Tämä sopii hyvin myös toissijaisuusperiaatteen luonteeseen.

Jo se seikka, että kansallisilla parlamenteilla on määräysten mukaan mahdollisuus keskusteluun ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta, vaikuttaa preventiivisesti. Ainakin se lisää tarvetta uudistetun sopimuksen määräämällä tavalla ehdotuksen perustelemiseen myös tältä kannalta. Siten sekä unionitasoiset toimijat, ennen kaikkea komissio, että jäsenvaltioiden hallitukset joutuvat jo ennakolta ottamaan huomioon parlamenttien mahdollisuudet toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnassa. Jos kansallinen parlamentti laatii huomautuksen lainsäädäntöaloitteen yhteensopimattomuudesta toissijaisuusperiaatteen kanssa, komissio joutuu väistämättä ottamaan sen vakavasti. Siinäkin tapauksessa, että lainsäädäntövaiheessa väitteillä ei olisikaan merkitystä, huomautuksen perustelut jäävät olemaan myös mahdollista tuomioistuinkäsittelyä varten.<sup>116</sup> Vaikka kansallinen parlamentti on epäilemättä aikaisemminkin voinut lähettää komissiolle huomioita muun muassa toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta komission ehdotuksissa, uusien määräysten myötä tällaisille perustelluille huomioille on järjestelmässä oma paikkansa.<sup>117</sup>

Jos järjestelmä Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä tulee voimaan, kansallisten parlamenttien osallistumiseen kohdistuu myös huomattavia odotuksia: vaarana on pidetty sitä, että kansalliset parlamentit eivät tartu tilaisuuteen, joka niille avataan toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaa silmällä pitäen. Tällöin toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonta voisi heikentyäkin. Jos kansalliset parlamentit eivät puutu kulloisinkin säädäntöhankkeen mahdolliseen ongelmallisuuteen toissijaisuusperiaatteen kannalta, sitä voidaan pitää yhtenä osoituksena asian mahdollisesta ongelmattomuudesta myös myöhemässä tuomioistuinkäsittelyssä.<sup>118</sup>

Jäsenvaltioiden parlamenttien kytkeminen tällä tavalla unionin päätöksentekoon voi hidastaa jo ennestään kankeaa päätöksentekoa.<sup>119</sup> Oma kysymyksensä on, miten kansalliset parlamentit tosiasiassa kykenevät hallitsemaan unionista niille määräysten perusteella toimitettavan asiakirjamassan sisältämiä tietoja ja tarttumaan esimerkiksi toissijaisuusvalvonnan kannalta relevantteihin asioihin oikea-aikaisesti. Lisäksi kansanvaltaiseen järjes-

---

<sup>115</sup> *Dougan* 2008, s. 658–659.

<sup>116</sup> Ks. *Craig* 2008, s. 150–151, myös *Dougan* 2008, s. 661 ja *Snell* 2008, s. 636.

<sup>117</sup> Vrt. *Kiiver* 2005, s. 99.

<sup>118</sup> *Snell* 2008, s. 637.

<sup>119</sup> *Devuyst* 2008, s. 310.

telmään kuuluvan läpinäkyvyyden kannalta on paradoksaalista, että etukäteinen toissijaisuusvalvonta ja esimerkiksi siihen liittyvät määränemistömääräykset ovat omiaan monimutkaistamaan päätöksentekomenettelyä.<sup>120</sup>

## 5 KOTIMAINEN TILANNE: EDUSKUNTA JA EUROOPPALAISET TEHTÄVÄT

Suomessa keskustelua on leimannut tyytyväisyys nykyisiin Suomen perustuslain säännöksiin, joilla EU-asioiden kansallista valmistelua koskevat toimivalta- ja vastuusuhteet nimenomaan eduskunnan ja valtioneuvoston välillä järjestetään. Yleinen käsitys on, että säännökset eduskunnan osallistumisesta unioniasioihin ovat osoittautuneet menestykseksi.<sup>121</sup> Ne ovat edistäneet parlamentarismiin kuuluvaa vuorovaikutusta valtioneuvoston ja eduskunnan kesken. Lisäksi ne ovat vahvistaneet eduskunnan roolia yleisestikin kansainvälisissä suhteissa.<sup>122</sup> Vastaavat sääntelyt omaksuttiin jo ennen nyt voimassa olevaa perustuslakia Suomen Hallitusmuotoon ja valtiopäiväjärjestykseen. Merkittävin osin sääntelyt luotiin jo Euroopan talousalueen jäsenyyttä varten. Unionijäsenyyttä silmällä pitäen niihin tehtiin vähäisiä tarkistuksia.

Vuoden 2000 perustuslakiin tuolloiset järjestelyt omaksuttiin lähes muuttamattomina.<sup>123</sup> Perustuslainsäädäntöä muutoin uudistettaessa tarkoitus oli, että eduskunnan ja valtioneuvoston välinen suhde säilyisi tältä osin entisenkaltaisena.<sup>124</sup>

Valtioneuvoston ja eduskunnan keskinäisen suhteen taustalla taas on suomalaisittain hyvin keskeinen ratkaisu EU-asioiden allokatiosta nimenomaan valtioneuvoston vastuulle hallitusvallan sisällä. Vaikka parlamentarisoimiskehitys oli alkanut Suomessa jo ennen unionijäsenyyttä, unionijäsenyyden alussa hallitusvallan sisällä valtionpäänä toimivan presidentin

<sup>120</sup> Peters 2004, s. 62.

<sup>121</sup> Ks. Ojanen 2004, s. 556 ja esim. EU-menettelyjen kehittäminen 2005.

<sup>122</sup> Nousiainen 2006, s. 331. Ks. myös Jyränki 2006, s. 125, jossa yhtäältä tuodaan esiin eduskunnan ”toimintatilan kaventumista” ja toisaalta tunnustetaan unioniasioden myötä tapahtunut liike ”parlamentarismia ja eduskuntaa suosivaan suuntaan”.

<sup>123</sup> Tarkemmin menettelystä on säädetty eduskunnan työjärjestyksessä. Lisäksi menettelystä on muun muassa sekä oikeusministeriön että ulkoasianministeriön antamia ohjeita. Edelleen relevantti eduskunnan puolelta on eduskunnan suuren valiokunnan lausunto valtioneuvostolle EU-asioiden käsittelystä suuressa valiokunnassa ym. (SuVL 3/1995 vp).

<sup>124</sup> HE 1/1998 vp, s. 146.

keskeisimmät toimivaltuudet sijoittuivat ulkopoliittikan alueelle vuoden 1919 perustuslain 33 §:n nojalla. Tähän nähden myös eduskunnan unionitehtävien kannalta keskeinen on ollut peruslinjaus, jonka mukaisesti unioniasiat jätettiin alusta alkaen rinnastamatta ulkopoliittikan hoitoon. Näin unioniasiat eivät kulkeutuneet presidentin ulkoasianvallan piiriin. Muu horisontaalinen vallanjako eduskunnan, hallituksen ja presidentin välillä vaikuttaisi eduskunnan asemaa heikentävästi.<sup>125</sup> Unioniasioissa valtioelinten kompetenssin järjestäminen samojen peruseriaatteiden mukaan kuin kansallisissa lainsäädäntöasioissa vastaa myös useimpien unioniasioiden substantiaalista luonnetta.

Perustuslain 93.2 §:ssä on säädetty järjestelmän peruslähtökohdat. Unioniasioissa linjauksiin kuuluu yhtäältä se, että valtioneuvosto, joka on vastuussa eduskunnalle, määrää kansallisesta valmistelusta asioissa, joista päättäminen kuuluu unionin toimielimille ja joihin jäsenvaltion kannalla ylipäätään on merkitystä. Tämä toimivalta on hyvin kattava, eikä siitä ole erotettu yhtään asiaryhmää, ei edes unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Valtioneuvosto myös määrää Suomen edustajien toiminnasta ja edustautumisesta unionin päätöksenteossa ja sen valmistelussa. Pääministeri on myös perustuslain mukainen Suomen edustaja Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Jotta eduskunnan osallistuminen valtioneuvoston vastuunalaisuuden lisäksi sisältäisi konkreettisia vaikutusmahdollisuuksia, perustuslaissa on erityiset säännökset eduskunnan osallistumisesta unionissa päätettävien asioiden kansalliseen valmisteluun.<sup>126</sup>

Unionissa päätettävät asiat voidaan eduskunnassa tapahtuvan käsitteilynä osalta jakaa kahteen ryhmään.

Nykyisen perustuslain 96 §:n nojalla eduskunta on kytketty EU:ssa päätettävien asioiden valmisteluun. Perustuslain mukaan eduskunta muun muassa käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään unionissa ja jotka muutoin kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan (ns. U-asiat). Nykyisellään epäselvyyttä ei sisälly siihen, etteikö velvollisuus koskisi niin perinteisiä yhteisöasioita kuin muunlaisenkin unioniyhteistyön piiriin kuuluvia asioita. Hallituksen on toimitettava ehdotus eduskunnalle, jotta eduskunta voi määrittää kantansa. Pääsääntöisesti kannanmuodostus tapahtuu eduskunnan suuressa valiokunnassa. Erikoisvaliokunnat ovat sen apuna tarpeen mukaan.

Eduskunnan kanta on ohjeena Suomen edustajien kannanotoille unionissa päätöstä tehtäessä. Eduskunnan aseman ja hallituksen parlamentaarisen

<sup>125</sup> Ks. myös *Jyränki* 2006, s. 146–150.

<sup>126</sup> Ks. erit. *Ojanen* 2004, s. 546–549 ja *Viljanen* 2003, s. 1174–1178 viitteineen.

vastuun vuoksi eduskunnan kannalla voidaan ajatella olevan merkitystä.<sup>127</sup>

Tämän kansalliseen valmisteluun osallistumisen lisäksi eduskunnalla on erikseen säädetyllä tavalla tietojensaantioikeudet EU:iin liittyvissä muissa asioissa perustuslain 97 §:n nojalla, kuten sillä on tiedonsaantioikeuksia suhteessa kansainvälisiin asioihin. Suurella valiokunnalla ja ulkoasiainvaliokunnalla on valtioneuvostolta kattava tietojensaantioikeus EU:ssa käsiteltävistä tai siihen liittyvistä asioista. Perustuslain 47.2 §:n säännös tukee rajoittamatonta tietojensaantioikeutta. Tähän toiseen ryhmään kuuluvat ns. E-asiat, mutta myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvat asiat, joissa valtioneuvosto antaa eduskunnalle kirjallisia selvityksiä. Samaan kategoriaan voidaan lukea myös valtioneuvoston jäsenten kuulemiset ennen ja jälkeen unionin neuvoston kokousten. Asiat kuuluvat perustuslain 97.1 §:ssä säädetyin eduskunnan suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan tiedonsaantioikeuden piiriin. Näiden ohella pääministerillä on perustuslain nojalla velvollisuus informoida Eurooppa-neuvoston kokouksista ja perussopimusten muuttamiseen tähtäävistä unionijäsenvaltioiden hallitusten välisistä konferensseista.<sup>128</sup>

Operationaalisesti tämä kaikki on mahdollista sen vuoksi, että yleistöimivalta unioniasioissa on perustuslain 93.2 §:n nojalla valtioneuvostolla. Valtioneuvoston yleistöimivalta toimii ikään kuin avaimena koko tilanteen ymmärtämiseksi. Käytännössä erityisenä vahvuutena lienee se, että järjestelmä toimii nykyisellään siten, että eduskunnan kanta asiaan on tiedossa asiaa unionin puitteissa käsiteltäessä jo verraten varhain. Eduskunnan aseman katsotaan tulleen turvatuksi ja sen toimivallan alan kaventuminen kompensoiduksi.

Lissabonin sopimuksen sisältämät muutokset perussopimukseen merkitsivät eduskunnan kannalta sitä, että tietyissä kysymyksissä eduskunnalle tulee sen valtioneuvostosuhteen rinnalle mahdollisuus vaikuttaa myös suoraan unionin toimielimiin. Jo nykyisellään parlamentaarisen järjestelmän ideaalitalanteen toteutuessa eduskunnan toimivaltuudet ovat kattavat, ja ne voivat olla myös poliittisesti tehokkaat. Jos eduskunnan ja hallituksen välinen järjestely toimii tämän ideaalin mukaan, unioniperussopimuk-

<sup>127</sup> HE 1/1998 vp, s. 153–154 ja PeVM 10/1998 vp, s. 28–29.

<sup>128</sup> Kuten edellä esitetystä havaitaan, tämä jaottelu, joka on sinänsä looginen ja jolle on asianmukaiset perusteet juuri sitä kautta, miten vireillä oleva asia liittyy eduskunnan toimivaltaan, ei välttämättä kerro mitään asian tärkeydestä. Yleisen tietojen saantioikeuden alaan voi kuulua periaatteellisesti hyvinkin merkittäviä asioita. Valtiosääntöisesti keskeistä on perussopimusten muuttamiseen tähtäävistä konferensseista informoiminen, koska perussopimustasolla tehtävät muutokset ovat lähes poikkeuksetta myös valtiosääntöisesti tärkeitä ja vaikuttavia.

sista eduskunnalle suoraan avautuvat mahdollisuudet näyttäytyvät nykyistä toimivaltaa täydentävinä.<sup>129</sup> Ajatteluun, jonka mukaan Suomella on unionissa eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston muodostama kanta, jonka muodostamiseksi valtioneuvosto on jo ennakolta selvittänyt eduskunnan käsityksen, joka ohjaa valtioneuvoston toimintaa, muutamit unionin perussopimuksiin omaksuttavat uutuudet eivät näyttäisi edes helposti istuvan.<sup>130</sup> Toissijaisiksi perussopimuksen uusien määräysten tarkoittamia tehtäviä ei siitä huolimatta ole aiheellista kuvata. Parlamentin tällaiset *uudet toimivaltuudet luovat ehkä perustellustikin kansalliseen asetelmaan mahdollisuuden jännitteeseen*, joka edelleen vahvistaisi eduskunnan asemaa myös suhteessa hallitukseen ja saattaisi lisätä nimenomaan parlamentaarisuutta unioniasioiden käsittelyssä.

On tulkinvaraista, ovatko eduskunnalle perussopimuksista seuraavat uudet tehtävät sellaisia, että niistä olisi aiheellista säätää myös Suomen perustuslaissa. Perustuslakivaliokunta otti yllättävän varhaisessa vaiheessa kantaa uusien konkreettisten tehtävien kansalliseen sääntelyyn. Jo siinä yhteydessä, kun vuonna 2003 arvioitiin perustuslakikonventin tuloksia ja valmistauduttiin hallitusten väliseen konferenssiin, se katsoi, että eduskunnan itsenäinen asema suhteessa unionin toimieliimiin ei perustuslakiuudistuksen tavoitteiden mukaisesti ole perustuslain tasoinen asia, vaan muutoksesta mahdollisesti aiheutuvista säännöstarpeista katsottiin voitavan perustuslain 39 ja 52 §:n mukaan huolehtia eduskunnan työjärjestyksen tasolla.<sup>131</sup> Muodollisesti ottaen näin epäilemättä on. Periaatteelliselta kannalta katsottuna eduskunnan itsenäinen toimintamahdollisuus unioni-instituutioihin nähden vaikuttaisi kuitenkin siinä määrin merkittävältä toimivaltuudelta, että sen tulisi heijastua myös valitussa säädöstarpeissa. Kysymyksen kansallinen sääntely

---

<sup>129</sup> Ks. perustuslakiosopimuksen aiheuttamia muutoksia perusteellisesti käsitelleen toimikunnan mietintöä, EU-menettelyjen kehittäminen 2005. Ks. lisäksi PeVL 38/2002 vp, jonka mukaan perustuslain 96 ja 97 §:n tarkoittama ”menettely luo ilman erillisiä instituutioita järjestelyjä hyvän perustan eduskunnan osallistumiselle unionin asioiden arvioimiseen myös toissijaisuusperiaatteen valvonnan näkökulmasta [kurs. JaS]”.

<sup>130</sup> Ks. EU-menettelyjen kehittäminen 2005. Mietinnössä suhtaudutaan suhteellisen varauksellisesti – tuolloisen perustuslakiosopimuksen – tarkoitamiin muutoksiin. Ks. myös PeVL 25/2001 vp, jonka mukaan kansallisen parlamentin suorassa osallistumisessa unionitasolla kaksi- tai kolmikamarisessa järjestelmässä taikka muutoin varsinainen ongelma olisi ”parlamenttien poliittinen valtuutus”, sillä jäsenvaltion puolesta puhevaltaa käyttää sen kansanedustuslaitoksen enemmistön varassa toimiva hallitus. Valiokunnan mukaan jäsenvaltion parlamentin toimiessa suoraan unionitasolla ”sen enemmistöltään saama mandaatti tuskin voi” poiketa merkittävästi jäsenvaltion hallituksen kannasta.

<sup>131</sup> Ks. PeVL 7/2003 vp.

eduskunnan työjärjestyksessä voitaisiin helposti tulkita myös osoitukseksi uusien toimivaltuuksien toissijaisuudesta ja niiden taka-alalle painamisesta.

## 6 LOPUKSI

EU:ssa on sen oman horisontaalisen unioni-instituutioiden toimivallan jaon lisäksi vertikaalisesti vaikuttava unionin jäsenvaltioiden valtioelinten oikeus ja velvollisuus yhteistyöhön niihin verrattavien unioni-instituutioiden kanssa. Tätä vertikaalista suhdetta ei ole aiheellista kuvata tai tulkita oikeudellisesti siten, että sille annetaan eräänlainen kestävä konfliktin sisältö, johon lisäksi kuuluu kiista vallanjaossa noudatettavasta hierarkiasta. Suhde voidaan hedelmällisesti esittää yhteistyönä, jossa eri osapuolten pitää toimia sellaisessa luottamuksellisessa yhteistyössä, joka ottaa huomioon toisten osapuolten toimivallan ja tehtävät. Tämä vastaa pitkälti ajatusta, joka on horisontaalisissa suhteissa tunnettu unioni-instituutioiden keskinäisen vallanjaon osalta instituutioiden välisenä tasapainona. *Tällainen valtioelinten ja unioni-instituutioiden välinen yhteistyö itse asiassa näyttäisi olevan EU:ssa toteutuvan valtiosääntöisen liiton toinen peruslähtökohta, joka ilmenee materiaalisella tasolla tapahtuvan oikeudellisen limittymisen ohella.*<sup>132</sup>

Tämä puolestaan tarjoaa kansallisen parlamentin rooliin perusteiltaan toisenlaisen näkymän kuin sille tavallisesti sovitettu häviäjän rooli antaa ymmärtää. Monitasoisen konstitutionalismiin näkökulma tekee kansanedustuslaitoksesta yhden unionijärjestyksen institutionaalisen kohtaamispaikan. Näkemys ei pyri ylikorostamaan kansallisen parlamentin asemaa, muttei toisaalta aliarvioikaan sen merkitystä kansanvaltaisen hyväksyttävyyden tuottajana, jolla on sekä muodollinen että aineellinen kontribuutio unionin oikeuteen. Kansanedustuslaitoksen asema tässä suhteessa voidaan nähdä esimerkkinä laajemmasta ilmiöstä. Vastaava yhteistyö voidaan näet esittää paitsi lainsäädäntövallan, myös toimeenpanovallan ja tuomiovallan osalta. Esimerkiksi tuomiovallan osalta on pitkä perinne unionitason ja kansallisen tason toiminnan kuvaamisessa eräänlaisena dialogina. Yhteistyön instrumentit ja piirteet vain ovat toiset.

Yhteistyötä alleviivaaviin piirteisiin lainsäädäntövallan alalla kuuluu se, että unionioikeus asetetaan monimuotoisissa – hierarkia-asetelmin han-

<sup>132</sup> Huber 2001.

kalasti kuvattavissa olevissa – prosesseissa komission, neuvoston ja Euroopan ja kansallisten parlamenttien yhteistyössä.<sup>133</sup> Tätä voidaan pitää osaltaan osoituksena unionissa vallitsevasta poliittisen järjestelmän poly-sentrisyydestä ja horisontaalisesta luonteesta. Samalla se myös toimii unionin *moninaisuutta tukevana* institutionaalisenä ratkaisuna.<sup>134</sup>

Perussopimustason oikeuden antamisessa kansallisella parlamentilla on useimmissa jäsenvaltioissa huomattava merkitys. Johdetun oikeuden säätämässä tilanne ei ole läheskään näin selkeä. Eri instituutiot ovat mukana paitsi unionioikeudellisen oikeusperustan, myös valitun oikeudellisen instrumentin mukaisesti kuitenkin niin, että unionioikeudelliset säädökset annetaan unioni-instituutioissa. Tässäkin tapauksessa kansallisilla parlamenteilla on kuitenkin neuvoston kautta mahdollisuus vaikuttamiseen. Johdetun oikeuden osalta myös sen toimeenpanossa kansallisella parlamentilla on keskeinen tehtävä.

Jos kansallinen parlamentti on ollut selvästi syrjäytynyt EU:ssa tapahtuvasta päätöksenteosta, unionin primääriin oikeuteen Lissabonin sopimuksella tehtävät lisäykset, jotka koskevat erityisesti toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaa, voivat olla merkittäviä. Lisäys saattaa eräissä jäsenvaltioissa tuoda unioniasiat uudella tavalla kansalliseen keskusteluun. Muutos tuo kaikkien jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille itsenäisen aseman suhteessa unionin instituutioihin. Myös eduskunnalle avautuu tästä uusi – mielenkiintoinen – mahdollisuus välittömään keskusteluun unioni-instituutioiden kanssa.

Uudistus on keskeinen siltä kannalta, että juuri kansallisissa parlamenteissa on usein poliittinen huoli toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta unionissa. Tosin sen toteuttamisen ja valvonnan pitää olla muidenkin toimielinten huolena. Toissijaisuusperiaatteelle on oma käyttöalansa etenkin, kun se kytketään suhteellisuusperiaatteeseen. Sen toteuttamisen poliittisessa valvonnassa lienee aktivoinnin varaa. Jäsenvaltion toimintaa unionissa ei kuitenkaan ole syytä keskittää toissijaisuusperiaatteen toteuttamiseen ja toteutumisen valvontaan. Tämä koskee myös kansallisia parlamenteja. Kaikkinainen sisällöllinen vaikuttaminen unionin tasolla muotonsa saavaan johdettuun oikeuteen on huomattavasti hedelmällisempi lähestymistapa. Kun kansallinen parlamentti on kytketty kansallisten kantojen

---

<sup>133</sup> Joidenkin käsitysten mukaan unionissa itsessään ei edes olisi osoitettavissa nimenomaista lainsäädäntövaltaa ja sen haltijaa, vaan yksinomaan erilaisia prosesseja unionioikeuden antamiseksi. Ks. erit. *Majone* 2005, jossa tosin tehdään toisensuuntaisia johtopäätöksiä kuin tässä.

<sup>134</sup> *von Bogdandy* 2006, s. 48.



muotoiluun, sillä on toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaa laajempi – ja käsitykseni mukaan myös mielekkäämpi – unionitehtävä.

Myöskään eduskunnan toiminta unionin asioissa ei saisi jatkossa tyypistää toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaan, mikä ei tosin liene vaaranakaan. Onkin tärkeää, että huolehditaan, että unioniperustuslain määräykset toimielinten velvollisuudesta toimittaa kansallisille parlamenteille tietoja ja asiakirjoja eivät heikennä Suomen perustuslain perusteella olemassa olevia hallituksen velvollisuuksia ja eduskunnan vastaavia oikeuksia. Unionioikeudessa tapahtuvista muutoksista huolimatta merkittävä ja samalla myös perinteisin osa kansallisen parlamentin osallistumisesta unionin toimintaan kanavoituu unionitasolle edelleen hallituksen kautta.

## LÄHTEET

- Abrahamsson, Olle*: Sveriges ställningstaganden i Europakonventet, Europarättslig tidskrift 2003, s. 258–265.
- Arnold, Rainer*: The 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. 21–32.
- Barrett, Gavin*: ”The king is dead, long live the king”: the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments, *European Law Review* 2008, s. 66–84.
- Benz, Arthur*: Conclusion: Linking Research on Europeanisation and National Parliaments, teoksessa *The Europeanisation of Parliamentary Democracy* (eds *Auel, Katrin – Benz, Arthur*), Routledge 2006, s. 207–220.
- Bernard, Nick*: Multilevel Governance in the European Union, Kluwer Law International 2002.
- Boedeker, Mika – Uusikylä, Petri*: Interaction between the Government and Parliament in Scrutiny of EU Decision-Making, julkaisussa *Stock-Taking for the Post-Amsterdam Era*, Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2000.
- von Bogdandy, Armin*: Constitutional Principles, teoksessa *Principles of European Constitutional Law* (eds *von Bogdandy, Armin – Bast, Jürgen*), Hart Publishing 2006, s. 3–52.
- von Bogdandy, Armin – Bast, Jürgen*: The Vertical Order of Competences, teoksessa *Principles of European Constitutional Law* (eds *von Bogdandy, Armin – Bast, Jürgen*), Hart Publishing 2006, s. 335–372.
- 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.

- Curtin, Deidre M.*: European Legal Integration: Paradise Lost?, teoksessa European Integration and Law. Four Contributions on the Interplay between European Integration and European and National Law to celebrate the 25th Anniversary of Maastricht University's Faculty of Law (*Curtin, Deidre M. – Smits, Jan M. – Klip, André – McCahey, Joseph A.*), Intersentia 2006, s. 1–54.
- Craig, Paul*: Constitutions, Constitutionalism, and European Union, *European Law Review* 2001, s. 125–150.
- Craig, Paul*: The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance, *European Law Review* 2008, s. 137–166.
- Dann, Philipp*: The Political Institutions, teoksessa Principles of European Constitutional Law (eds *von Bogdandy, Armin – Bast, Jürgen*), Hart Publishing 2006, s. 229–279.
- Deloche-Gaudez, Florence*: La convention européenne sur l'avenir de l'Europe: ruptures et continuités, teoksessa Genèse et Destinée de la Constitution européenne. Commentaire du Traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir – – – (eds *Amato, Giuliano – Bribosia, Hervé – de Witte, Bruno*), Bruylant 2007, s. 47–85.
- Devuyt, Yuri*: The European Union's institutional balance after the Treaty of Lisbon: "Community method" and "democratic deficit" reassessed, *Georgetown Journal of International Law* 2008, s. 247–324.
- Douglas-Scott, Sionaidh*: Constitutional Law of the European Union, Pearson Education 2002.
- Dutheil de la Rochère, Jacqueline – Pernice, Ingolf*: European Union Law and National Constitutions, teoksessa The Treaty of Nice and beyond. Enlargement and Constitutional Reform (eds *Andenas, Mads – Usher, John A.*), Hart Publishing 2003, s. 47–105.
- Eleftheriadis, Pavlos*: Cosmopolitan Law, *European Law Journal* 2003, s. 241–263.
- Fraga, Ana*: National Parliaments in the European Union (And the Day after . . . nothing will happen), teoksessa The Europeanisation of Parliamentary Democracy (eds *Auel, Katrin – Benz, Arthur*), Routledge 2006, s. 188–205.
- EU-menettelyjen kehittäminen. EU-menettelyjen tarkistuskomitean mietintö. Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2005.
- The European Court and National Courts—Doctrine and Jurisprudence. Legal Change in Its Social Context (eds *Slaughter, Anne-Marie – Stone Sweet, Alec – Weiler, J. H. H.*), Hart Publishing 1998.
- The Europeanisation of Parliamentary Democracy (eds *Auel, Katrin – Benz, Arthur*), Routledge 2006.
- Grabenwarter, Christoph*: National Constitutional Law relating to the European Union, teoksessa Principles of European Constitutional Law (eds *von Bogdandy, Armin – Bast, Jürgen*), Hart Publishing 2006, s. 95–144.
- Guimaraes-Purokoski, Alice*: Vertikaalinen toimivallanjako EU-oikeudessa. Tutkimus yhteisön toimivallan kehittymisestä energia-alalla sekä julkisen palvelun velvoitteiden ja yleispalvelun sääntelystä sähkön sisämarkkinoilla, Suomalainen Lakimiesyhdistys 2009.
- Habermas, Jürgen*: The Postnational Constellation. Political Essays, Polity 2001.
- Harlow, Carol*: Accountability in the European Union, Oxford University Press 2002.

- Huber, Peter M.*: Europäisches und nationales Verfassungsrecht, (Zweiter Beratungsgegenstand, 2. Bericht), Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 60 (Red. *Ipsen, Jörn*) 2001, s. 194–245.
- Jyränki, Antero*: Hallitusmuodon 33 a § ja ratio constitutionis. Oikeustiede – Jurisprudentia XXX, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja 1997, s. 100–124.
- Jyränki, Antero*: Kansanedustuslaitos ja valtiosääntö 1906–2005, teoksessa *Jyränki, Antero – Nousiainen, Jaakko*, Eduskunnan muuttuva asema, Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 2, Helsinki 2006, s. 10–177.
- Jääskinen, Niilo*: Eduskunta, Aktiivinen sopeutuja, EU ja Suomi (toim. *Raunio, Tapio – Wiberg, Matti*), Oy Edita Ab 2000, s. 114–134.
- Jääskinen, Niilo*: Euroopan unioni. Oikeudelliset perusteet, Talentum 2007.
- Jääskinen, Niilo – Kivisaari, Tiina*: Parliamentary Scrutiny of European Union Affairs in Finland, teoksessa *Trying to Make Democracy Work. The Nordic Parliaments and the European Union* (ed. *Wiberg, Matti*), The Bank of Sweden Tercentenary Foundation & Gidlunds Förlag 1997, s. 29–47.
- Kiiver, Philipp*: The European Constitution and the Role of National Parliaments, teoksessa *The European Constitutions and National Constitutions. Ratification and Beyond* (eds *Albi, Anneli – Ziller, Jacques*), Kluwer Law International 2007, s. 223–234.
- Kiiver, Philipp*: The National Parliaments in an Enlarged Europe and the Constitutional Treaty, teoksessa *The Constitution for Europe and an Enlarging Union: Unity in Diversity?* (ed. *Inglis, Kirstyn – Ott, Andrea*), Europa Law Publishing 2005, s. 87–102.
- Kiiver, Philipp*: The National Parliaments in the European Union. A Critical View on EU Constitution-Building, Kluwer Law International 2006.
- Kuuttiniemi, Kirsi*: Eduskunta EY:n lainsäädäntöprosessissa, Oikeustiede – Jurisprudentia XXIX. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja 1996, s. 85–145.
- National Parliaments and the European Union (ed. *Norton, Philip*), Frank Cass and Company Limited 1995.
- National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers? (eds *Maurer, Andreas – Wessel, Wolfgang*), Nomos 2001.
- Majone, Giandomenico*: Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth, Oxford University Press 2005.
- Mancini, G. F.*: Democracy and Constitutionalism in the European Union. Collected Essays, Hart Publishing 2002.
- Nieminen, Liisa*: Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistytvä Eurooppa, Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004.
- Nousiainen, Jaakko*: Suomalainen parlamentarismi, teoksessa *Jyränki, Antero – Nousiainen, Jaakko*, Eduskunnan muuttuva asema, Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 2, Helsinki 2006, s. 180–331.
- Ojanen, Tuomas*: EU-oikeuden perusteita, Edita Publishing 2006.
- Ojanen, Tuomas*: The Impact of EU Membership on Finnish Constitutional Law, European Public Law 2004, s. 531–564.
- Pernice, Ingolf*: Europäisches und nationales Verfassungsrecht, (Zweiter Beratungsgegenstand, 1. Bericht), Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 60 (Red. *Ipsen, Jörn*) 2001, s. 148–193.

- Pernice, Ingolf*: Multilevel Constitutionalism in the European Union, *European Law Review* 2002, s. 511–529.
- Pernice, Ingolf*: The Role of National Parliaments in the European Union, teoksessa *Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004* (eds *Melissas, Dimitris – Pernice, Ingolf*), *Nomos* 2002, s. 73–93.
- Pernice, Ingolf*: Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited, *Common Market Law Review* 1999, s. 703–750.
- Peters, Anne*: Elemente einer Theorie der Verfassung Europas. Duncker & Humblot 2001.
- Peters, Anne*: European Democracy after the 2003 Convention, *Common Market Law Review* 2004, s. 37–85.
- Raunio, Tapio*: Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation, teoksessa *The Europeanisation of Parliamentary Democracy* (eds *Auel, Katrin – Benz, Arthur*), Routledge 2006, s. 17–40.
- Salminen, Janne*: ”Euroopan unioni” Suomen perustuslaissa, *Lakimies* 2009, s. 254–269.
- Salminen, Janne*: Lojaalin yhteistyön periaate Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä, *Oikeus* 2006, s. 5–21.
- Salminen, Janne*: Täysivaltaisuuden rajoituksesta täysivaltaisuuden käyttöön – Havaintoja valtiosääntöisen täysivaltaisuuskäsityksen muutoksesta, *Lakimies* 2004, s. 1318–1339.
- Shaw, Jo*: Relating Constitutionalism and Flexibility in the European Union, teoksessa *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?* (eds *de Burca, Gráinne – Scott, Joanne*), Hart Publishing 2000, s. 331–358.
- Sleath, William*, *The Role of National Parliaments in European Affairs*, teoksessa *Genèse et Destinée de la Constitution européenne. Commentaire du Traité établissant une Constitution pour l’Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d’avenir* — (eds *Amato, Giuliano – Bribosia, Hervé – de Witte, Bruno*), Bruylant 2007, s. 545–564.
- Smismans, Stijn*: *Law, Legitimacy, and European Governance. Functional Participation in Social Regulation*, Oxford University Press 2004.
- Snell, Jukka*: ”European constitutional settlement”, an ever-closer union, and the Treaty of Lisbon: democracy or relevance, *European Law Review* 2008, s. 619–642.
- Thym, Daniel*: Constitutional Theory and the Post-Nice Process, teoksessa *The Treaty of Nice and beyond. Enlargement and Constitutional Reform* (eds *Andenas, Mads – Usher, John*), Hart Publishing 2003, s. 147–180.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Eurooppalaistuminen valtioiden välisissä suhteissa, *Lakimies* 2003, s. 1169–1183.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Onko eduskunnan asema lainsäädäntövallan käyttäjänä muuttunut, *Lakimies* 2005, s. 1050–1064.
- Walker, Neil*: Late Sovereignty in the European Union, teoksessa *Sovereignty in Transition* (ed. *Walker, Neil*), Hart Publishing 2003, s. 3–32.
- Walker, Neil*: Postnational constitutionalism and the problem of translation, teoksessa *European Constitutionalism beyond the State* (eds *Weiler, J. H. H. – Wind, Marlene*), Cambridge University Press 2003, s. 27–54.
- Weiler, J.H.H.*: *Constitution of Europe. ”Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge 1999.

*Zuleeg, Manfred*: National Parliamentary Control and European Integration, teoksessa *The European Union after Amsterdam. A Legal Analysis* (eds *Heukels, Tom – Blokker, Niels – Brus, Marcel*), Kluwer Law International 1998, s. 295–305.

## NATIONAL PARLIAMENTS' FUNCTIONS IN THE EUROPEAN UNION

National parliaments are often described as being losers in the processes of Europeanisation. In this context, membership of the European Union and the transfer of the legislative powers to the institutions of the European Union amongst the membership are mentioned as an aspect of the dissolution of national parliaments' influence. Indeed, accession to the European Union entails important consequences for a national parliament. There is a clearly recognisable shift of power from the parliament to the executive branch of public power. Without commenting on the other tendencies which indicate to similar effect as Europeanisation, it is possible to argue that the membership in the European Union of the moment could lead to the marginalisation of the national parliaments status and legislative functions in this respect if impairment is not somehow compensated for the national parliament. This is because of the qualitatively and quantitatively significant transference of power to the Union.

In general, it has been pointed out that the model of integration applied to the European Union is challenging for national parliaments. First of all, as a basis there is a limited transfer of the legislative and other public powers to the Union and their use there by supranational institutions which are, except for the Council and the European Council, independent of the member states. Secondly, this is due to the interaction between supranational and intergovernmental elements in the decision-making processes of the Union. The national parliaments are not directly represented in the system where the national governments represent member states. However, even the national parliaments are bound by the decisions of the Union and in many cases, decisions made in the institutions of the Union require legislative actions in the implementation stage by the national parliaments or other reaction by them.

In the European Union there are various models which have been used in meeting these challenges. Although the regulations differ in detail, they are similar to each other in principle: they grant the parliaments information and participation rights in the affairs of the European Union at the national level. As mentioned, these regulations could be seen as a *compensation* for the national parliament for the loss of the influence in the circumstances of the integration. Especially in cases of a recent access to the Union, this viewpoint is understandable. In many cases, they also form an important part of the *constitutional adaptations* or *adjustments* of the national constitutional law relating to the European Union. In an evolution-

ary understanding they are also one part of the *institutional transformation* of national constitutional law. In essence, these models aim at a national level to protect and grant acceptability and legitimisation for the decision-making of the European Union. For the same reason the role of the national parliaments in the European architecture has for a long time been one of the key questions of development of the European Union even on the level of the Union.

In Finland there has been wide satisfaction regarding the current provisions of the Constitution of Finland, *Suomen perustuslaki*, on the participation of Parliament and in the interaction between the Government and the Parliament in the European Union affairs in practice. The common understanding is that the provisions of the Constitution of Finland on the participation of the Parliament in Union affairs have proved to be a success. When studying the parliament's European function its involvement with the establishment and evolution of the Treaties of the European Union should also be regarded. Taking this into consideration, this article proposes to review not only the information and participation rights of the Finnish Parliament, *eduskunta*, granted by the Constitution in the legislative and budgetary processes of the European Union but also its constitution-making powers in the process of constituting the Union.

There is an attempt to consider their meaning in the sense of the European multilevel constitutional system introduced by *Ingolf Pernice*. In one of its applications, this view underlines the national parliament's status as an integral part of the institutional setting of the European Union. Finally, Parliament's current position is assessed in the light of the Lisbon Treaty and its provisions in the involvement of the national parliaments.

In the multi-level system of the European Union national institutions also have European functions. They are not always to be found on the basis of national constitutional texts only but by observing the Union level and taking this entirety into consideration, too. This applies to the national parliaments as well. Interestingly, when conceptualising the European Union and national levels as two components of one and the same constitutional system as the idea of multilevel constitutionalism supposes, the national parliaments have a role of an "*institutional interface*" between both levels and the citizens as pointed out by Pernice (2002). This highlights their relevance for the functioning of the so called European Constitution. Rather than pointing out in a traditional way only one side of the impacts of the Europeanisation on national parliament claiming that the transfer of the decision-making powers of the national parliament from national level to Union level would solely lead to the parliaments suffer from a lack power

over decision-making in the Union, or focussing upon the shift from parliament towards the executive power in a sense of erosion of parliamentary democracy, this interpretation seeks to give partially new meaning and importance to national parliaments functions in the Union context. On the other hand it does not claim that Europeanisation would not have consequences mentioned above.

Although concerns with connecting the national parliaments more closely in European Union affairs have reached increasing attention studied from the Union law point of view and Union level of the constitution the role of national parliaments and their European functions have not had especially solid foundation. Current legal bases for the national parliament's European functions in the European Union law are in the Protocol (No. 9) on the Role of National Parliaments in the European Union, which was annexed to the Treaty on European Union and the Treaties establishing the three Communities by Amsterdam Treaty. Furthermore, the Declaration (No. 13) on the Role of National Parliaments in the Union was annexed to the Final Act of Maastricht. Based on protocol mentioned the national parliaments have possibility to scrutinize draft European Union legislation. Union legislative proposals must be circulated to national parliaments at least six weeks before it can be considered in the Council. The Treaty of Lisbon will enrich the national parliaments' possibilities to carry out their European functions.