

OIKEUSTIEDE

JURISPRUDENTIA

XXXIV

2001

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

Toimituskunta

Pekka Vihervuori, puheenjohtaja

Antti Jokela

Matti Ilmari Niemi

Pekka Timonen

Toimittaja

Mika Hemmo

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 603 567, f. (09) 604 668

s-posti: sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2001 kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

ISSN 0355-8215

ISBN 951-855-187-1

ISBN 978-951-855-737-4 (verkkokirja)

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2001

Niilo Jääskinen

**EUROOPAN UNIONIN
KONSTITUUTIO – PERUSSOPIMUS
VAI PERUSTUSLAKI?**

Sisällys

1	JOHDANTO	71
1.1	EU:n perustuslakikeskustelusta	71
1.2	Institutionaalinen ja valtiosidonnainen käsitteistö	73
1.3	Konstituution käsitteistöä	75
2	EU:N KONSTITUUTIOSTA	77
3	PERUSTUSLAKIKEHITYKSEN ULOTTUVUUDET	81
3.1	Konstituution kodifointi	81
3.2	Unionirakenteiden konsolidointi	83
3.3	Ulkoisen identiteetin vahvistaminen	84
3.4	Federatiivinen balanssi	88
3.4.1	Toimivaltuusluettelo	88
3.4.2	Toissijaisuusperiaatteen valvonta.....	95
3.4.3	Toimivaltojen valvonta	97
3.4.4	Perusoikeusjärjestelmä	100
3.4.5	Kansanvaltaisuus	105
3.4.6	Perustuslakia säätävä valta	120
4	UNIONIN KONSTITUUTIO VALTIOLLISENA PERUSTUSLAKINA ...	128
5	UNIONIN PERUSTUSLAIN VOIMAANSAATTAMINEN	135
6	PERUSTUSLAKI PERUSSOPIMUKSENA	139
7	LOPUKSI	142
	LÄHDEKIRJALLISUUTTA	146
	THE CONSTITUTION OF THE EUROPEAN UNION – AN INTERNATIONAL TREATY OR A CONSTITUTIONAL ENACTMENT?	152

Euroopan unionin konstituutio – perussopimus vai perustuslaki?

Yet, if it is indisputable that treaties are inherently different from constitutions, history has surely taught us that treaties may be converted into constitutions and constitutions into treaties and that in the course of these processes there comes a time when deciding which is which is a thorny and sometimes dramatic question.

*G. F. Mancini*¹

1 JOHDANTO

1.1 EU:n perustuslakikeskustelusta

Kysymys perustuslain säätämisestä ratkaisuna Euroopan unionin (EU)² oikeusjärjestyksen ja toimielinjärjestelmän perusteita koskeviin ongelmiin sai uutta pontta vuonna 2000 valmistauduttaessa unionin Nizzan huippukokoukseen. Tähän liittyviä tärkeitä poliittisia puheenvuoroja käyttivät muun muassa Saksan ulkoministeri *Joschka Fischer*, Ranskan presidentti *Jacques Chirac* sekä Suomen pääministeri *Paavo Lipponen*.

¹ *Mancini* 2000 s. 198. Italialainen G. F. Mancini (1927–1999) toimi 1982–1988 EY:n tuomioistuimen julkisasiamiehenä ja vuodesta 1988 kuolemaansa saakka sen tuomarina. Mancini tuli tunnetuksi federalistisen Eurooppa-näkemyksen terävänä ja älykkäänä puolestajana.

² Käsitteellä (Euroopan) unioni tarkoitetaan seuraavassa Euroopan unionin ja Euroopan yhteisöjen (EY) muodostamaa kokonaisuutta, myös ajalta ennen Maastrichtin sopimuksen voimaantuloa. Tilanteissa, joissa oikeudellinen täsmällisyys tai historiallisen anakronismin välttäminen sitä vaatii, tehdään tarvittaessa ero yhteisön ja unionin välillä. Näissä tilanteissa Euroopan yhteisö käsittää myös hiili- ja teräyhteisön ja atomienergiayhteisön, jollei asiayhteydestä muuta ilmene.

Osaltaan keskustelulle antoi pontta erillisessä valmistelukunnassa Kölnin vuoden 1999 huippukokouksen päätelmien nojalla laadittavana ollut Euroopan unionin perusoikeuskirja.³ Perusoikeuskirja sääntelee EU:n tasolla valtiosääntöoikeuden ydinsisältöön kuuluvaa asiaa. Sen valmistelussa käyttöön otettu menetelmä, jäsenvaltioiden hallitusten, kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin (EP) edustajista koostunut erillinen valmistelukunta eli konventti, edusti myös ratkaisua, jota Yhdysvaltojen perustuslain valmisteluhistorian muodostaman esimerkin pohjalta on jo varhemmin useassa eri yhteydessä esitetty vaihtoehdoksi jäsenvaltioiden hallitusten väliselle konferenssille (HVK) EU:n perussopimusten muutosten valmistelutapana.

Nizzan sopimuksen⁴ valmistelleen hallitusten välisen konferenssin päätösaasiakirjaan liitettiin julistus n:o 23 ”Unionin tulevaisuudesta”. Julistuksen 3 kohdan mukaan konferenssi toivoo, että Euroopan unionin tulevaisuudesta käydään perusteellisempaa ja laaja-alaisempaa keskustelua. Vuonna 2001 puheenjohtajavaltiot Ruotsi ja Belgia edistivät yhteistyössä komission ja yhdessä Euroopan parlamentin kanssa laaja-alaista keskustelua kaikkien asianosaisten eli kansallisten kansanedustuslaitosten ja kaikkien julkista mielipidettä edustavien tahojen kanssa. Tällaisina julkista mielipidettä edustavina tahoina mainitaan erikseen poliittiset piirit sekä talouselämän, yliopisto- ja tiedemaailman ja kansalaisyhteiskunnan edustajat. Tavasta liittää ehdokasvaltiot mukaan tähän prosessiin päätetään myöhemmin. Eurooppa-neuvosto antaa joulukuussa 2001 julistuksen prosessin jatkosta.

Nizzan julistuksen mukaan olisi prosessissa tarkasteltava muun muassa seuraavia kysymyksiä:

- kuinka Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallan jako voidaan tarkentaa toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ja kuinka sen noudattamista voidaan valvoa;
- Euroopan unionin perusoikeuskirjan aseman määrittely Kölnin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti;
- perussopimusten yksinkertaistaminen niiden selkeyttämiseksi ja niiden tekemiseksi helpommin ymmärrettäväksi muuttamalla niiden sisältöä;
- kansallisten kansanedustuslaitosten asema eurooppalaisissa rakenteissa.

³ EYVL 18.12.2000 C 364/1.

⁴ EYVL 10.3.2001 C 80/1. Nizzan sopimuksen tullessa voimaan Euroopan yhteisöjen virallinen lehti muuttuu Euroopan unionin viralliseksi lehdeksi (EUVL).

Sinänsä keskustelu perustuslain säätämisestä tai konstitutionalismista ratkaisuna Euroopan integraation peruskysymyksiin ei ole pelkästään viime vuosien ilmiö. Tärkeinä dokumentteina voi tässä yhteydessä viitata vuonna 1953 laadittuun ehdotukseen Euroopan poliittisen yhteisön (EPC) perussopimukseksi⁵, joka menetti merkityksensä Ranskan kansalliskokouksen kieltäytyttyä hyväksymästä Euroopan puolustusyhteisön (EDC) perustamissopimusta, Euroopan parlamentin vuonna 1984 hyväksymään ehdotukseen Euroopan unionin perustamissopimukseksi⁶ sekä Euroopan parlamentin vuonna 1994 hyväksymään ehdotukseen Euroopan unionin perustuslaiksi.⁷

Nizzan julistus lienee kuitenkin ensimmäinen asiakirja, jossa Eurooppa-neuvosto antaa julkista mielipidettä edustaville tahoille tehtäväksi keskustella unionin tulevaisuudesta nimenomaan valtiosääntöisenä pidettävästä näkökulmasta. Tämän yksityisen puheenvuoron tarkoituksena onkin tarkastella oikeudellisesta ja oikeuspoliittisesta näkökulmasta kysymyksiä, joita liittyy ajatukseen perustuslain laatimisesta EU:lle. Pyrkimyksenä ei ole syvällisesti pureutua eri yksityiskohtiin liittyviin valtiosääntöoikeudellisiin ja osin myös oikeusteoreettisiin ongelmiin, vaan pikemmin luoda yleiskuvaa unionin perustuslakikehityksen eri ulottuvuuksista. Tarkastelun yleiskatsauksellisuuden seurauksena on tietty impressionistisuus yksittäisten teemojen käsittelyssä, vaikka useimmat niistä ansaitsisivat syvällisemmän erillisen tarkastelun.

1.2 Institutionaalinen ja valtiosidonnainen käsitteistö

Poliittisen yhteisön tiettyjä perusominaisuuksia kuvaavia käsitteitä kuten perustuslaki, valtiosääntö, liittovaltio, valtio, lainsäädäntö, eksekutiivi ja

⁵ Laaja aikalaisanalyysi sopimusehdotuksesta on teoksessa *Bindschedler* 1954 s. 332–386. Ehdotuksen laati *ad hoc* -edustajakokous, jonka muodosti Euroopan hiili- ja teräsyhteisön parlamentaarinen edustajakokous täydennettynä Italian, Länsi-Saksan ja Ranskan parlamenttien nimeämällä lisäjäsäenillä. Ks. *Gerkraht* 1997 s. 268.

⁶ Ks. *Draft Treaty establishing the European Union*. EP hyväksyi ehdotuksen 14.2.1984 äänin 237 puolesta, 31 vastaan ja 43 pidättäytyneitä. Suomalainen selostus tästä laatijansa *Altiero Spinellin* mukaan yleensä tunnetusta ehdotuksesta sisältyy teokseen *Joutsamo* 1987 s. 388–390.

⁷ Ehdotus hyväksyttiin EP:n täysistunnossa 9.–10.2.1994 äänin 154 puolesta, 84 vastaan ja 46 pidättäytyneitä. Ehdotuksen teksti on myös julkaistu ranskaksi, saksaksi ja englanniksi teoksessa *Vers une nouvelle Constitution pour l'Union européenne?* s. 135–182.

niin edelleen voidaan käyttää (ainakin) kahdella eri yleisyystasolla. Ensimmäinen käyttötapa on *institutionaalinen* eli näitä käsitteitä käytetään kuvaamaan (poliittisen) yhteisön (normatiivisia) rakenteita ilman kohteen luonnetta koskevia implikaatioita. Jäljempänä tarkoitan institutionaalisella näkökulmalla kohdeneutraliteettia nimenomaan suhteessa valtion käsitteeseen. Institutionaalisisessa käyttöyhteydessä (poliittisen) yhteisön rakenteita ja funktioita kuvataan alunperin valtiota koskevilla käsitteillä, jotka kuitenkin on analogian kautta yleistetty myös muunlaisia yhteisöjä koskemaan tarkasteluun.

Toinen – historiallisesti epäilemättä ensisijainen – käyttötapa on *valtiosidonnainen*, jossa tällaisilla käsitteillä nähdään olevan välttämätön merkitysyhteys modernin (kansallis)valtion käsitteeseen. Tämä käyttötapa yhdistää käsitteisiin usein valtiojärjestyksen ideologisiin ja arvoperusteisiin liittyviä teoreettisia oletuksia. Käsitteen ”valtio” merkityssisältö on erilainen, jos sitä tarkastellaan esimerkiksi marxilaisesti hallitsevan luokan luokkavallan toteuttamisen instrumenttina, Manchester-liberalistisesti yhteiskuntarauhan takaavana repressiivisenä yövärtijana, sosiaaliliberalistisesti kansalaisista huolta kantavana hyvinvointivaltiona tai kelseniläisesti oikeusjärjestyksen synonyymina.

Tutkimuksellisen, myös oikeustieteellisen, keskustelun kannalta on suotavaa mieltää institutionaalisen ja valtiosidonnaisen käsitejärjestelmän välinen ero ja esittää kysymykset ja vastaukset suhteessa siihen. Toisaalta tieteen kielessä voidaan ottaa käyttöön uusia termejä, jotta vältetään sellaiset käsitteelliset sitoumukset, joita ei tavoitella. Tämä lienee selitys sille, että anglosaksisessa integraatiotutkimuksessa näytetään yhä enemmän suosittavan termejä ”*polity*” ja ”*governance*” termien ”*State*” ja ”*Government*” sijasta, silloin kun kysymys on poliittisesta yhteisöstä ja sen hallitsemisesta käsitteiden funktionaalisisessa merkityksessä.⁸ Mahdollisuus institutionaalisen ja valtiosidonnaisen näkökulman erossa pitämiseen riippuu osittain myös eri kielten termivaroista. Suomen kielessä valtiosidonnainen näkökulma on siinä mielessä erityisen vahva, että asiaan liittyvä keskeinen kotoperäinen sanasto kuten valtiosääntö ja liittovaltio viittaa suoraan valtioon.⁹

⁸ Käsitteistä *government* ja *governance* hallinto-opillisen tutkimuksen viitekehyksinä ks. *Sørensen* 2001 s. 7–11.

⁹ Suomalaisesta valtiosääntökäsitteistöä ks. *Jyränki* 1989 s. 23–25, *Jyränki* 1998 s. 49–53 ja *Jyränki* 2000 s. 38–40.

1.3 Konstituution käsitteistöä

Valtiosäännöllä (konstituutio) tarkoitetaan oikeusnormeja, jotka luovat poliittista valtaa käyttävät elimet ja niiden toimivallan, sääntelevät horisontaalista ja vertikaalista vallanjakoa niiden välillä, asettavat menettelyn perusteet sitovien oikeusnormien säätämisessä, täytäntöönpanossa ja soveltamisessa sekä määrittävät ei-poliittisten toimijoiden autonomian rajat ja muut oikeudet suhteessa poliittista valtaa edustaviin toimijoihin. Mannereuroopalaisessa doktriinissa valtiosäännön käsite on jaettu muodolliseen ja aineelliseen valtiosääntöön.¹⁰

Muodollisella valtiosäännöllä tarkoitetaan sitä osaa valtiosäännöstä, joka on säädelty erityisillä perustuslakisäädöksillä. Tällaisia perustuslakisäädöksiä ovat sellaiset vaikeutetulla säätämisyjärjestyksellä annetut säädökset valtio-organisaatiosta ja perusoikeuksista, joilla on erityinen korostettu hierarkkinen asema oikeusjärjestyksessä. Kansallisen taustansa mukaisesti jotkut tutkijat sisällyttävät määritelmään myös etusijan soveltamistilanteissa suhteessa muuhun lainsäädäntöön.

Muodollisia perustuslakisäädöksiä voi olla yksi, kuten Suomessa vuoden 2000 perustuslain voimaantulon jälkeen, muutama, kuten Ruotsissa ja Ranskassa tai Suomessa ennen valtiosääntöuudistusta, taikka huomattavakin määrä, kuten Itävallassa.¹¹ Eräissä valtioissa ei ole voimassa yhtään muodollisen valtiosäännön käsitteen tarkoittamaa perustuslakisäädöstä. Tällaisia maita ovat esimerkiksi Yhdistynyt kuningaskunta, Israel ja Uusi-Seelanti.

Aineellisella tai materiaalisella valtiosäännöllä tarkoitetaan edellä mainittuja konstitutionaalisia kysymyksiä koskevaa lainsäädäntöä ja tavanomaista oikeutta. Valtiolla voi olla valtiosääntö sanan materiaalisessa merkityksessä, vaikka sillä ei olisikaan muodollisia perustuslakeja. Esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan valtiosäännön muodostavat tietyt konstitutionaalisina pidetyt säädökset *Magna Chartasta* Blairin hallitusten aikana toteutettua devoluutiota eli Skotlannin ja Walesin itsehallintoa koskeviin lakeihin. Tällaisilla säädöksillä ei kuitenkaan ole sellaista hierarkkista asemaa, joka rajoittaisi alahuoneen enemmistön mahdollisuuksia poiketa niistä

¹⁰ Ks. Jyräki ed. alaviite sekä Husa 1997 s. 39–41, 65–75 ja Pohjolainen 1988 5–16.

¹¹ Itävallassa on voimassa vuoden 1920 perustuslaki vuoden 1929 versiona ja sen ohella 268 erillistä muodollisesti perustuslakina voimassa olevaa säädöstä. Ks. Gerkrath 1997 s. 68.

Britannian valtiosäännön ylimmän periaatteen eli *Sovereignty of Parliament*-doktriinin mukaisesti. Tärkeämmän osan brittiläistä valtiosääntöä muodostavat kuitenkin tavanomaisoikeudelliset valtiosääntönormit (*constitutional conventions*), joista em. parlamentin suvereniteetti on yksi.

Kaikilla valtioilla, joilla on muodollinen valtiosääntö, on myös laajempi materiaallinen valtiosääntö. Suomen perustuslakia laajempaan aineelliseen valtiosääntöön kuuluvat esimerkiksi eduskunnan työjärjestys, valtioneuvostolaki ja vaalilaki. Muodolliseen valtiosääntöön toisaalta sisältyy yleensä myös säännöksiä, joita ei voida pitää materiaalisesti valtiosääntöisinä.¹²

Perustuslakia säätävä valta (*pouvoir constituant*) tarkoittaa oikeudellista toimivaltaa säätää valtiosääntöön kuuluvia oikeusnormeja. Järjestelmässä, joissa muodollinen valtiosääntö erottuu aineellisesta valtiosäännöstä, perustuslakia säätävän vallan subjekti voi olla eri kuin tavallinen lainsäätäjät, tai ainakin menettely on vaikeutettu tavalliseen lainsäädäntöjärjestykseen verrattuna. Monissa valtioissa voidaan perustuslakia säätävän vallan sisällä myös tehdä edelleen erottelu varsinaisen perustuslakia säätävän vallan ja perustuslakia muuttavan vallan välillä. Esimerkiksi Saksassa ensiksi mainittu kuuluu kansalle (*Verfassungsgeber*), kun taas perustuslakia muuttava valta kuluu liittopäiville ja liittoneuvostolle (*verfassungsändernde Gesetzgeber*).¹³ Perustuslakia säätävään valtaan liittyvä doktriini näyttää olevan olennainen lähinnä sellaisissa oikeusjärjestyksissä, joiden valtiosääntöhistoriaan sisältyy ”vallankumouksellisia”, perustuslaillisen kontinueetin murtavia katkoksia. Sen sijaan maissa, joissa perustuslakien muutokset on toteutettu kulloinkin voimassa olevan perustuslain mukaisessa järjestyksessä, näyttää tällaiselle doktriinille olevan vähemmän tilausta. Erottelu perustuslakia säätävän ja sitä muuttavan vallan välillä liittyy muun ohessa

¹² Tästä ovat esimerkkinä vaikkapa perustuslakeihin otetut säännökset kansallisista symboleista. Muodollisessa valtiosäännössä säänneltävien kysymysten rajauksesta lainsäädäntöpoliittisena ratkaisuna ks. *Perustuslaki 2000* -työryhmän mietintö s. 50–55.

¹³ Tämä kysymys oli Saksan perustuslakituomioistuimen (*Bundesverfassungsgericht*) tarkasteltavana sen kuuluisassa Maastricht-tuomiossa. Valittajan mielestä Euroopan unionin perustamisessa oli kysymys sellaisesta valtiosäännön kokonaisuutoksesta, joka ei kuulunut perustuslakia muuttavan lainsäätäjän toimivaltaan. Perustuslakituomioistuin ei pitänyt Maastrichtin sopimukseen liittyviä perustuslainmuutoksia ja niihin nojautuvaa sopimuksen hyväksymistä valtiosäännön vastaisina, mutta se tulkitsi samalla unionin luonnetta ja integraatiokehityksen rajoja tavalla, joka on herättänyt laajaa keskustelua. Ks. *Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1992* asioissa 2 BvR 2134/92 ja 2 BvR 2159/92, Nr. 17 BverfGE 89 s. 155–213.

eräiden maiden valtiosääntöjen pysyvyyssäännöksiin, jotka kieltävät valtiosäännön muuttamisen tietyiltä osin tai tietyllä tavalla.¹⁴

2 EU:N KONSTITUUTIESTA

Institutionaalisessa merkityksessä EU:lla on sekä muodollinen että materiaallinen valtiosääntö. Unionin perussopimukset täyttävät muodollisen valtiosäännön tunnusmerkistön. Ne ovat unionin konstitutionaalisia kysymyksiä säänteleviä säädöksiä, joilla on korostettu hierarkkinen asema suhteessa unionin muuhun lainsäädäntöön ja joiden muuttamisen menettely on vaikeutettu verrattuna EU:n tavalliseen lainsäädäntöprosessiin. Arkikielessä ja myös oikeustieteessä on yhä tavallisempaa puhua perussopimuksista unionin konstituutioon. Myös EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä on perussopimuksille annettu luonnehdinta ”constitutional charter of a Community based on the rule of Law”.¹⁵ Toisaalta perussopimuksissa on paljon määräyksiä, jotka eivät kuulu materiaalisesti valtiosääntöön. EU:lla on edelleen materiaalista valtiosääntöä vastaava normisto, joka tosin on hajanaisista ja säännelty laajalti myös perussopimusten, siis muodollisen valtiosäännön, ulkopuolella esimerkiksi toimielinten työjärjestyksissä ja toimielinten välisissä sopimuksissa.¹⁶

¹⁴ Esimerkiksi Saksan perustuslain 79 artiklassa on ”ikuisuussäännös”, jonka mukaan liittovaltion osavaltiojoon ja osavaltioiden lainsäädäntövallan poistaminen tai perustuslain peruseräiteiden kumoaminen perustuslakia muuttamalla ei ole sallittua. Ranskassa ja Italiassa muuttamiskielto koskee tasavaltalaista valtiomuotoa. Irlannin tasavallan perustuslain 46 artiklassa säädetään sen sijaan eksplisiittisesti, että sen kaikkia säännöksiä voidaan muuttaa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Peruslakien revisiokielloista ks. *Pohjolainen* 1988 s. 108–111.

¹⁵ Lausunto ETA-sopimusehdotuksesta 14.12.1991. Ks. *Opinion 1/91*, 1991 ECR I-6084. Viittaus perustamissopimukseen konstitutionaalisenä peruskirjana sisältyi jo tuomioon asiassa C 294/83, *Parti écologiste ”Les Verts” c Parlement européen*, 1986 Rec. 1339, kohta 23.

¹⁶ Kysymyksestä, missä määrin unionilla jo on konstituutio, ks. *Gerkrath* 1997 s. 118–133, jossa tehdään EY:n tuomioistuimen toimivallan erilaisuuden takia tässä yhteydessä ero yhteisöjen, joilla siis on konstituutio, ja unionin hallitustenvälisen toiminnan välillä. Vrt. myös *Piris* 1999 s. 608–614, jonka mukaan unionin ”*Charte constitutionnelle*” ei vielä ole ”*une Constitution*”. *Piris*’in kielenkäyttö havainnollistaa konstituution käsitteen valtiosidonnaista tulkintaa, kun taas *Gerkrathin* mielestä konstituutio ei ole sidoksissa valtion käsitteeseen. Hartleyn tekemä ero laajan ja suppean perustuslakikäsitteen välillä johtaa samanlaiseen lähestymistapaan kuin käyttämäni institutionaalisen ja valtiosidonnaisen merkityksen erillään pitäminen. Ks. *Hartley* 1999 s. 179–181.

EU:n perustuslakia säätävän vallan subjektit ovat eriytyneet. Unionin alkuperäistä perustuslakia säätävää valtaa käyttivät yhteisöjen kuusi perustajavaltiota. Nykyisen unionin perustuslakia muuttavan vallan subjekteja ovat tavallisissa perussopimusten muutostilanteissa jäsenvaltiot, jotka kuitenkin ovat sidottuja unionin toimielinten menettelylliseen myötävaikutukseen. Muutokset valmisteleo HVK, jonka järjestämisestä päättää neuvosto yksinkertaisella enemmistöllä, minkä lisäksi asiasta on kuultava Euroopan parlamenttia, tarvittaessa komissiota, sekä rahapolitiikkaan vaikuttavien muutosten osalta myös Euroopan keskuspankkia. Jäsenvaltiot käyttävät puolestaan tätä toimivaltaa yhtäältä yhdessä HVK:ssa (muutosten valmistelu) ja toisaalta kukin omasta puolestaan sopimuksen ratifioinnin ja voimaansaattamisen yhteydessä.¹⁷

Uuden jäsenvaltion liittyessä unioniin perussopimusten muuttamistoimivalta kuuluu edellä sanottua aidommin unionille ja jäsenvaltioille yhteisesti. Unionin puolella toimivaltaa käyttävät yksimielisenä päätöksensä tekevä neuvosto, liittymisestä lausunnon antava komissio sekä Euroopan parlamentti, jonka on annettava liittymisestä puoltava lausunto kaikkien jäsentensä ehdottomalla enemmistöllä. Jäsenvaltioiden osalta liittymisen valmistelua sekä liittymisestä aiheutuvien perussopimusten muutosten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevat samat säännöt kuin varsinaisia perussopimusten muutoksia. (EU 49 artikla)¹⁸

Jos valtiosäännön käsitettä sen sijaan käytetään valtiosidonnaisesta näkökulmasta, nousee esille dikotomia kansainvälisen oikeuden ja valtiosääntöoikeuden välillä. EU:n valtiosääntö on kansainväliseen oikeuteen perustuva tai siitä irtautunut autonominen *sui generis* -järjestys. Se voi tosin olla analoginen valtiosäännölle käsitteen muodollisessa tai materiaalisessa merkityksessä, mutta ei ”oikea” konstituutio. Tämän estää ensinnäkin se, että EU ei ole valtio, ja toiseksi se, että jäsenvaltiot ovat kansainvälis-oikeudellisesti täysivaltaisia valtioita, joiden välinen järjestys (regiimi) ei

¹⁷ EU 48 artikla. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen voimassa olevaan tekstiin kohdistuvat viittaukset ovat seuraavassa muotoa EU ja artiklan numero, ja vastaavasti viittaukset Euroopan yhteisön perustamissopimuksen artikloihin muotoa EY ja artiklan numero. Unionisopimuksen alkuperäisestä versiosta käytetään nimitystä Maastrichtin sopimus ja EY:n perustamissopimuksen vanhoista versioista nimitystä Rooman sopimus. Artiklojen ja pöytäkirjojen numerointi seuraa Amsterdamin sopimuksella uudistettua järjestelmää.

¹⁸ Perussopimukseen sisältyvät erityiset muuttamismenettelyt kuten hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen ns. pieniin muutoksiin sovellettava erityismenettely ja tilanteet, joissa neuvosto voi muuttaa perussopimusten tekstiä, sivuutetaan tässä.

voi oikeudelliselta luonteeltaan olla ”aidosti” valtiosääntöinen (konstituutionaalinen).

Artikkelin otsikon vastakkainasettelu perussopimuksen ja perustuslain välillä ilmentää tätä ristiriitaa. Onko EU:n konstituution oikeudellisena viitekehyksenä pidettävä valtioidenvälistä kansainvälistä oikeutta vai valtiosisäistä valtio(sääntö)oikeutta. Jos valtio ymmärretään ensiksi mainitulla tavalla, EU:lla voi olla konstituutio vain jossain analogisessa, siis tämän artikkelin termein institutionaalisessa merkityksessä. Aidon valtio-oikeudellisen konstituution olemassaolo merkitsisi samalla EU:n muuttumista valtioksi, jolloin jäsenvaltioiden luonne erillisinä valtioina suhteessa kolmansiin maihin samalla katoaisi.

EU:n perustuslakikehityksellä (*constitutionalization*) tarkoitetaan seuraavassa normatiivista tai deskriptiivista teesiä, jonka mukaan EU:lle on kehittynyt/kehittymässä/pitäisi kehittää¹⁹ regiimi, joka on oikeudelliselta laadultaan pikemmin valtiosääntöoikeudellinen kuin kansainvälisoikeudellinen. Tällä tarkoitetaan ennen kaikkea EU:n oikeusjärjestyksen sisällöllistä ja varsinkin tulkinnallista irtautumista siitä ”valtioindividualismista”, joka on haluttu mieltää kansainvälisen oikeuden lähtökohdaksi. Perustuslakikehitys on siten unionin oikeusjärjestyksen konstituutionaalisen osan rakenteistumista ja ”jäykistymistä” konstitutionalismiin sisältyvän valian (itse)rajoituksen periaatteen mukaisesti.

Konstitutionalismi ymmärretään tällöin sisällölliseksi oikeudelliseksi ja rakenteelliseksi periaatteeksi, ei pelkästään sen tosiasian oikeudelliseksi ilmentymäksi, että kaikki (poliittisesti) organisoituneet yhteisöt perustuvat joihinkin konstitutiivisiin sosiaalisiin tai oikeudellisiin normeihin. Sisällöllisessä merkityksessä konstitutionalismin perusajatuksena voi pitää ylimmän vallankäytön rajoittamista ennalta annettujen ylempien tai perustavanlaatuisten oikeussääntöjen nojalla vastakohtana mielivallalle ja ”despotialle”. Despoottinen konstituutio, esimerkiksi keisarillisen Venäjän rajoittamaton itsevaltiutus, ei tässä merkityksessä edusta konstitutionalismia, vaikka sen perustana on ollut myös oikeudellisia muotoja saanut

¹⁹ Perustuslakikehitystä jo *tapahtuneena tosiasiana* käsittelevä kirjallisuus koskee yleensä EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön kautta tapahtunutta unionin oikeusjärjestyksen perustuslaillistumista. Perustuslakikehitystä *käynnissä olevana prosessina* käsittelevä tutkimus liittyy edelliseen näkökulmaan keskustelun unionin toimielinjärjestelmän uudistuksista. Perustuslakikehitys *normatiivisena tavoitteena* tarkoittaa muodollisen perustuslakisäädöksen laatimista unionille, mihin voi samalla liittyä tavoite unionin oikeudellisen luonteen muuttamisesta valtioksi.

normisto.²⁰ Samalla tavalla yleinen kansainvälinen oikeus on lähtökohdiltaan ei-konstitutionaalinen, koska valtion velvoitteiden perustana on soveltamisaltaan rajattua pakottavaa oikeutta (*jus cogens*) lukuun ottamatta sen oma tahto.²¹

Pohjimmiltaan EU:n perustuslakikehityksessä kysymys on jäsenvaltioiden suvereniteetin rajoittumisesta pelkkää toimivaltuuksien siirtämistä tai täysivaltaisuuden yhdistämistä (*pooling of sovereignty*) syvällisemmässä merkityksessä. Perustuslakikehityksen ydinsisältönä on pidettävä sitä, että jäsenvaltioiden valta määrätä velvoitteistaan ja oikeuksistaan rajoittuu unionin toimielinten sekä yksityisten oikeussubjektien hyväksi tavalla, joka ei koske pelkästään jäsenvaltioiden yksipuolisia toimia, vaan myös niiden kollektiivista päätöksentekoa.²²

Perustuslakikehitys voidaan ymmärtää joko institutionaalisesti tai valtiosidonnaisesti. Institutionaalisesta näkökulmasta kysymys on unionin oikeudellisten rakenteiden kehityksestä konstitutionaalisia periaatteita noudattaviksi ilman, että kysymys olisi samalla EU:n muuttumisesta (liitto)valtioksi. Valtiosidonnaisesta näkökulmasta perustuslakikehitys on nimenomaan valtionmuodostusta: EU muuttuu luonteeltaan valtioksi sitä kautta, että sille kehittyä tai säädetään perustuslaki, jollainen voi aidosti olla vain valtiolla. Institutionaalinen näkökulma on siinä mielessä laaja-alaisempi, että

²⁰ Despotian klassinen valtio-opillinen tarkastelu sisältyy Montesquieun suorittamaan kolmijakoon, jossa valtiomuodot jaetaan tasavaltaan, monarkiaan ja despotiaan. Ks. *Montesquieu De l'Esprit des Lois* II ja III kirja. Keisarillisen Venäjän konstituutiosta ks. *Jussila* 1969 s. 31–49.

²¹ Keskustelu väitetystä perustuslakikehityksestä yleisessä kansainvälisessä oikeudessa tai kansainvälisiä järjestöjä koskevassa oikeudessa 1900-luvulla sivuutetaan tässä.

²² Jäsenvaltioiden toimintavapautta rajoittavana perustuslakikehityksenä voidaan pitää EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka mukaan jäsenvaltiot ovat velvollisia noudattamaan perussopimuksissa määrättyä päätöksentekomenettelyä, eivätkä ne niin muodoin edes yksimielisinä voi sivuuttaa sitä. Tämä rajoite on kirjallisuudessa ulotettu koskemaan myös perussopimusten muuttamismenettelyä, josta jäsenvaltiot voisivat yleisen kansainvälisen oikeuden mukaan yksimielisinä sinänsä poiketa. Käytännössä perussopimusten revisiomääräyksiä on noudatettu lukuun ottamatta ennen Rooman sopimuksen voimaantuloa tehtyjä järjestelyjä, joilla hiili- ja teräsyhteisön ja kahden uuden yhteisön tuomioistuimet ja edustajakokoukset yhdistettiin. Ks. tästä *Gerkrath* 1997 s. 176–183, *Hartley* 1999 s. 144–145. EY:n tuomioistuimen ETA-sopimuksesta antama ensimmäinen lausunto (ks. viite 15 edellä) herätti doktriinissa keskustelua siitä, onko unionin konstituutiossa sellainen kova ydin, jota ei voida muuttaa perussopimusten revision kautta. Teesiä tällaisesta perussopimusten kovasta ytimeistä puolustivat mm. *Cruz Vilaça & Piçarra* 1993 s. 31–35 ja *Bieber* 1993 s. 349–350. Ks. keskustelusta *Gerkrath* 1997 s. 183–190, *Hartley* 1999 s. 145–147.

perustuslakikehitykseen liittyvä problematiikka koskee suurelta osin kysymyksiä, jotka ovat samansisältöisiä riippumatta siitä, onko kysymyksessä liittovaltio vai löyhempi yhteenliittymä. Toisaalta valtiosidonnaisessa tarkastelussa nousee esiin tiettyjä kysymyksiä, joissa yhteenliittymän oikeudellisten rakenteiden sisällöllinen perustuslaillistuminen johtaa kysymykseen valtiollisuuden tunnusmerkeistä.

3 PERUSTUSLAKIKEHITYKSEN ULOTTUVUUDET

Tässä jaksossa tarkastellaan neljää unionin tulevan perustuslakikehityksen aspektia ensiksi neutraalin institutionaalisen näkökulmasta eli muutoksina, joiden toteuttaminen ei edellytä valintaa perustamissopimuksen ja perustuslain välillä. Tämä sen takia, että kysymys on ongelmista, jotka ilmenevät yhtä hyvin liittovaltiossa kuin EU:n kaltaisessa yhteenliittymässä, miten sen luonne sitten halutaankin kvalifioida. Kysymys on siten unionin oikeusjärjestyksen ja toimielinjärjestelmän rakenteellistumisesta tavalla, joka vastaa tai ainakin muistuttaa sisällöllisesti valtiosääntöisenä pidettävää regiimiä. Unionin perustuslakikehitys jaetaan seuraavassa neljään alakysymykseen. Ne ovat unionin konstituution kodifiointi, unionirakenteiden konsolidointi, unionin ulkoisen identiteetin vahvistaminen sekä muutokset unionin ja jäsenvaltioiden välisessä federatiivisessa²³ balanssissa.

3.1 Konstituution kodifiointi

Kodifioinnilla tarkoitan tässä operaatiota, jossa voidaan pyrkiä:

- a) saattamaan EU:n muodollinen valtiosääntö eli perussopimukset teknisesti ajan tasalle;
- b) perkaamaan sieltä pois materiaaliseen valtiosääntöön kuulumaton sääntely;

²³ Keskustelu unionin konstituutiosta on aina myös keskustelua liittovaltiosta, antoihan jo komission ensimmäinen puheenjohtaja *Walter Hallstein* yhteisölle luonnehdinnan ”der unvollendete Bundesstaat” (keskenäinen liittovaltio). Käytän seuraavassa adjektiivia federatiivinen silloin, kun kysymys on institutionaalisen kielenkäytön mukaisesta liittovaltionkaltaisuudesta (vrt. saksan *bundesstaatsähnlich*), kun taas termistä federalismi johdetuilla ilmauksilla viitataan liittovaltiollisuuteen valtiosidonnaisessa merkityksessä.

c) kirjaamaan muodollisen valtiosäännön tasolle perussopimusten ulkopuolella kehittyntä materiaalista valtiosääntöä. Tässä yhteydessä on syytä erikseen mainita oikeuskäytännössä kehitetyt yhteisön oikeuden peruseriaatteet kuten välitön oikeusvaikutus (*direct effect*), yhteisön oikeuden etusija (*precedence, supremacy*) ja yhteisön toimivallankäytön jäsenvaltioiden toimivallan poissulkeva vaikutus (*pre-emption*), sekä luonnollisesti Nizzan toimeksiantoon sisältyvä kysymys perusoikeusasiakirjan oikeudellisen aseman määrittämisestä;

d) eriyttämään sääntelyn muuttamiseen liittyvää päätöksentekomenettelyä ja toimivaltaa kohtiin a–c liittyvän oikeudellisen aineksen välillä.

Oikeudellisesta näkökulmasta tarve EU:n konstituution kodifointiin on edelleenkin olemassa, vaikka Amsterdamin sopimuksella toteutettu perussopimusten yksinkertaistaminen onkin poistanut pahimmat epäkohdat. Amsterdamin konferenssille laaditut eri tekstivaihtoehdot samoin kuin professori *Roland Bieberin* Euroopan parlamentin toimeksiannosta laatima selvitys ja Euroopan yliopistoinstituutin keväällä 2000 julkaisema ehdotus osoittavat, että perussopimusten yhtenäistämiseen ja yksinkertaistamiseen niiden sisältöä muuttamatta ei liity voittamattomia lainsäädäntötekniisiä ongelmia.²⁴ Pelko perussopimusten tulkinnan muuttumisesta kodifikaation seurauksena on mielestäni liioiteltua, mikäli kodifikaation luonne sääntelyn sisällön säilyttävänä operaationa tuodaan selkeästi esille.

Perussopimusten yksinkertaistamiseen liittyy kuitenkin huomattavia poliittisia vaikeuksia, jotka eivät välttämättä ole tulleet riittävästi selvennetyiksi julkisessa keskustelussa. Primäärioikeuden kodifikaation voimaantumisen edellytyksenä on unionisopimuksen 48 artiklan mukainen ratifiointi ja voimaansaattaminen kaikissa jäsenvaltioissa. Tähän liittyvä poliittinen vaikeusaste kasvaa edettäessä kohdasta a kohtaan d; viimeksi mainittuun eli muuttamisen menettelyn eriyttämiseen ryhtyminen merkitsisi jo siirtymistä perussopimusten kodifioinnista niiden keskeisen sisällön muuttamiseen. Kohtien a–c osalta ongelmien perussyöt pysyvät samoina: jäsenvaltiot eivät voi eivätkä ehkä haluakaan eksplisiittisesti uudelleen sitoutua siihen, mikä sinänsä on voimassa olevaa oikeutta.

Syyt tähän voivat olla sisäpoliittisia. Esimerkiksi 1950-luvun ”atomi rauhan palveluksessa” -ideologiaa edustavan Euratom-sopimuksen tuominen uudelleen ratifioitavaksi jäsenvaltioissa, jotka joko ovat ylipäänsä torjuneet ydinenergian energiapolitiittisena vaihtoehtona tai päättäneet luopua

²⁴ Ks. *Bieber* 1995 ja *Un traité fondamental pour l'Union européenne*. Ks. myös *CELS* 1997.

siitä, sisältää sisäpoliittisia riskejä, joita asianomaisten jäsenvaltioiden hallitukset eivät ole halukkaita kohtaamaan.²⁵ Vastaavia sisäpoliittisia ongelmia voi liittyä sisämarkkinoita sekä talous- ja rahaliittoa koskeviin perussopimusmääräyksiin, esimerkiksi avoimen markkinatalouden periaatteisiin sitoutumiselle annettuun konstitutionaaliseen takuuseen (EY 4.1 artikla) tai hintatason vakauden asettamiseen rahapolitiikan ensisijaiseksi päämääräksi (EY 4.2 artikla). Huomattavia valtiosääntökysymyksiä voi myös liittyä yhteisön oikeuden etusijan ja välittömän oikeusvaikutuksen eksplisiittiseen kirjaamiseen perussopimukseen ottaen huomioon sen, että ensimmäinen maininta näistä periaatteista perussopimusten tekstissä sisältyy vasta Amsterdamin sopimuksen pöytäkirjaan N:o 30 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta, ja siihenkin vain epäsuorana viittauksena EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.²⁶

3.2 Unionirakenteiden konsolidointi

Euroopan yhtenäisasiakirjalla ja ennen kaikkea Maastrichtin sopimuksella EU:lle luotiin valtiosääntörakenne, josta *Deidre Curtin* on käyttänyt vähemmän imartelevaa epiteettiä ”Europe of bits and pieces”.²⁷ Unionin pilari-rakenne – sen organisointi kahdeksi hallitusten välisen yhteistyön alaksi ja muodollisesti kolmeen erilliseen kansainväliseen järjestöön jakautuvaksi yhteisöpilariksi²⁸ – on vaikeasti ymmärrettävä ja perusteltava. Kun tähän liitetään päätöksentekomenettelyjen, eri toimijoiden toimivaltojen sekä unionissa tehtyjen päätösten oikeusvaikutusten vaihtelu sen mukaan, mi-

²⁵ Esimerkiksi Itävallan ja Ruotsin kielteisen ydinvoimakannan takia vuoden 1994 liittymissopimuksen (SopS 103/1994) yhteisessä julistuksessa N:o 4 Euratomin perustamissopimuksen soveltamisesta vahvistettiin, että ”jäsenvaltiot päättävät tuottaa tai olla tuottamatta ydinenergiaa omien erityisten toimintaperiaatteitaan koskevien suuntaviivojen mukaisesti.”

²⁶ Pöytäkirjan mukaan toissijaisuusperiaate ei vaikuta tuomioistuimen luomiin periaatteisiin, jotka koskevat kansallisen ja yhteisön oikeuden suhdetta (2 kohta) eikä aseta kyseenalaiseksi Euroopan yhteisölle perustamissopimuksen mukaan kuuluvaa toimivaltaa, sellaisena kuin yhteisön tuomioistuin sen tulkitsee (3 kohta).

²⁷ *Curtin* 1993 s. 17.

²⁸ Euroopan unionin muodostavat yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, poliisi-rikosoi-keuden alan yhteistyö sekä Euroopan yhteisöt, joita ovat Euroopan yhteisö – entinen talousyhteisö – Euroopan hiili- ja teräsyhteisö ja Euroopan atomienergiayhteisö (Euratom), sekä nämä eri sektorit yhteen nivova yhteinen toimielinjärjestelmä.

hin asiakokonaisuuteen päätöksenteko liittyy, ruokkii unionin rakenne itsessään vieraantumisen ja voimattomuuden tunteita kansalaisyhteiskunnassa. Se myös edistää läpinäkymättömiä ja virkavaltaisia hallinto- ja päätöskäytäntöjä.

Amsterdamin ja Nizzan sopimuksilla on yksinkertaistettu unionin rakenteita erityisesti lainsäädäntöprosessin osalta. Sen sijaan organisatorisesti sekä toimielinten tehtävien ja vallanjaon kannalta kehitys on pikemminkin edennyt entistä vaikeaselkoisempaan suuntaan. Tämä liittyy osaltaan myös integraation eriytymiseen, johon johtavat jäsenvaltioille myönnetty poikkeusjärjestelyt sekä perussopimuksissa mahdollistettu ”tehostettu yhteistyö” eli unionirakenteiden sisällä tapahtuva suppeamman jäsenvaltioryhmän sisäinen integraatio.

Unionin kaltaisen monitasoisen poliittisen yhteisön päätöksentekojärjestelmä ja sitä sääntelevä konstituutio on vääjäämättä monimutkaisempi ja vaikeaselkoisempi kuin yhtenäisvaltiossa. Federatiivisuus eli vertikaalisesti eriytynyt toimivallanjako toisiinsa nähden riippumattomien poliittisten orgaanien välillä luo itsessään valtiosääntöistä kompleksisuutta. Tästä huolimatta voinee Euroopan unionia pitää vertailevasta näkökulmasta harvinaisen monimutkaisena ja vaikeaselkoisena, mitä tulee keskusvallan käytön sääntelyyn sekä keskusvallan ja perusyksiköiden välisten suhteiden järjestämiseen. Ollaan vielä kaukana johdonmukaisesta ja ymmärrettävästä lopputuloksesta, mikäli tavoitteeksi otettaisiin vaikkapa pilarimallille Maastrichtin sopimuksen neuvotteluissa hävinneen ”puumallin” toteuttaminen. Tarkoiton tällä unionia, joka kaikilla toimialoillaan toteuttaisi yhteisömenetelmää, siis Euroopan yhteisön oikeus- ja toimielinjärjestelmän peruseriähteitä.

3.3 Ulkoisen identiteetin vahvistaminen

Unionin ulkoinen toimivalta on aina ollut vaikeimpia ongelmia integraatiokehityksessä. Jäsenvaltioiden on ollut huomattavasti helpompaa hyväksyä toimivallan unionille siirtämiseen sisältyvät sisäisen päätösvallan rajoitukset kuin se, että unioni korvaisi ne kansainvälisenä toimijana suhteessa kolmansiin maihin. Jäsenvaltiot ovat täysivaltaisia valtioita. Ne eivät ole halunneet kadota maailman politiikan eri näyttämöiltä katsomon puolelle eivätkä menettää suvereenia tasa-arvoisuuttaan suhteessa kolmansiin maihin.

Nizzan sopimuksella EY-sopimuksen 133 artiklaan tehdyillä lisäyksillä (5 ja 6 kohta) on laajennettu yhteisön kauppapoliittista toimivaltaa palvelukaupan ja henkisen omaisuuden kauppaa koskevien neuvottelujen ja sopimusten osalta. Perinteisestä kauppapolitiikasta poiketen neuvosto tekee päätöksensä kuitenkin yksimielisenä eikä määräenemmistöllä, jos kolmansien maiden kanssa neuvoteltava sopimus koskee yhteisön sisäisessä päätöksenteossa yksimielisyyttä vaativia kysymyksiä tai jos sopimus koskee alaa, jolla yhteisö ei vielä ole käyttänyt sisäisten sääntöjen antamiseen liittyvää toimivaltaansa. Yhteisön toimivallan laajentaminen ei poista jäsenvaltioilta oikeutta tehdä ja pitää voimassa yhteisön oikeuden kanssa sopusoinnussa olevia sopimuksia kolmansien maiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa.

Artiklan uudessa 6 kohdassa kielletään neuvostoa tekemästä yhteisön toimivallan ulkopuolelle meneviä palvelujen kauppaa ja immateriaali-oikeuksia koskevia sopimuksia, erityisesti jos sopimuksen seurauksena olisi jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistaminen laajemmalti kuin EY-sopimus edellyttää. Määräyksen mukaan kulttuuri- ja audiovisuaalisten palvelujen, koulutuspalvelujen ja sosiaali- ja terveyspalvelujen kauppa kuuluu sinänsä yhteisön ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan piiriin, mutta näitä aloja koskevan sopimuksen edellytyksenä on neuvoston 300 artiklan mukaisesti tekemä päätös ja jäsenvaltioiden yhteinen sopimus neuvottelujen aloittamisesta.

Nizzassa saavutettu edistys palauttaa yhteisön kansainvälisen vaihdannan kehityksen kannalta tavallaan alkupisteeseen: yhteisessä kauppapolitiikassa nykyinen palvelu- ja informaatiotalous voidaan pitkälti rinnastaa perinteiseen tavarakauppaan. Samalla on kuitenkin todettava, että sopimustekstiin on sisällytetty hienovaraisia unionin toimivallan tulkinnallista laajentamista koskevia rajoituksia. Sopimusteksti näyttää myös tietyiltä osiltaan olevan ainakin ajatuksellisessa ristiriidassa sen laaja-alaisen tulkinnan kanssa, jonka EY:n tuomioistuim ns. ERTA-doktriinissaan on antanut yhteisön ulkosuhde-toimivallalle.²⁹

Maastrichtin ja Amsterdamin sopimuksilla on luotu edellytyksiä unionin esiintymiselle yhtenäisenä toimijana suhteessa kolmansiin osapuoliin myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä sisäiseen turvallisuuteen liitty-

²⁹ ERTA-doktriinista ja sen taustalla olevasta *implied powers* -konstruktiosta ks. *Joutsamo* ym. 2000 s. 377–378, *Kaddous* 1998 s. 240–255, *MacLeod* ym. 1996 s. 47–53 ja *McGoldrick* 1997 s. 48–52.

vien kysymysten osalta. Sama koskee luonnollisesti myös niin sanottua yhteistä puolustusta kriisinhallintaan osallistumisen merkityksessä. Näiden alojen osalta unionin ulkoisen identiteetin vahvistamisessa on enemmänkin kysymys jo olemassa olevien toimivaltojen käyttämisestä kuin niiden laajentamisesta.

Maastrichtin sopimuksella luodun Euroopan unionin luonne *kansainvälisen oikeuskelpoisuuden* kannalta ja sen suhde Euroopan yhteisöihin on herättänyt mielenkiintoa. Asiaa on käsitelty laajalti doktriinissa, ja kysymykseen yritettiin löytää poliittinen ratkaisu Amsterdamin sopimusta valmistelleessa hallitusten välisessä konferenssissa, siinä kuitenkin onnistumatta. Yksinkertaistaen kysymys on siitä, onko Euroopan unionilla oma oikeushenkilöys (*legal personality*) eli onko se oikeuskelpoinen kansainvälinen järjestö tai muu tunnustettu subjekti yleisen kansainvälisen oikeuden kannalta. Jos kysymykseen vastataan myönteisesti, on lisäksi kysyttävä, onko Euroopan unioni kansainvälisenä järjestönä kokonaisuus, joka käsittää sekä hallitusten välisen yhteistyön pilarit että Euroopan yhteisöt, vai muodostavatko Euroopan unionin kaksi hallitusten välistä pilaria ja kolme Euroopan yhteisöä yhteensä neljä tai viisi erillistä kansainvälistä järjestöä.³⁰

Valtioiden yhteenliittymä tai yhteinen toimielin voi saavuttaa erillisen oikeushenkilöiden joko eksplisiittisesti eli oikeuskelpoisuuden perustavan jäsenvaltioiden tahdonilmaisun kautta tai implisiittisesti. Viimeksi mainituksa tapauksessa järjestön oikeuskelpoisuus määrittyy funktionaalisesti sille osoitettujen tehtävien kautta siten, että tehtävien hoidon on katsottava edellyttävän tiettyä oikeudellista toimintakelpoisuutta suhteessa kolmansiin osapuoliin, tai se kehittyy tavanomaisoikeudellisesti ilman selkeää sopimus pohjaa.

EU:n oikeushenkilöiden osalta on todettava, että unioni täyttää yhtä lukuun ottamatta ne kriteerit, jotka yleensä on asetettu järjestön oikeushenkilöydelle. Puuttuva rengas on jäsenvaltioiden tahto. Myös implisiittinen oikeushenkilöys on voitava johtaa jäsenvaltioiden tahdosta. EU:n osalta ei ole epäilystä siitä, että jäsenvaltiot *eivät* ole halunneet antaa unionille oikeushenkilöyttä. Toisaalta tällaisen tahdonilmaisun ei tarvitse sisältyä perussopimustasoiisiin dispoointeihin, eikä kysymys ylipäänsä ole unionin oikeusjärjestyksen vaan yleisen kansainvälisen oikeuden tasolla ratkaistavasta kysymyksestä. Jos EU toimii erilaisissa kansainvälisen oikeuden

³⁰ Von Bogdandy perustelee vakuuttavasti, miksi unioni ja kolme yhteisöä tulisi *de lege lata* ymmärtää yhdeksi järjestöksi. Ks. *Bogdandy* 1999 s. 899–909.

kannalta merkityksellisissä tilanteissa omilla nimissään ja kolmannet osapuolet hyväksyvät tämän, sille voi aikanaan kehittyä oma oikeushenkilöys. Jäsenvaltioiden ja toimielinten myöhempi käytäntö, erityisesti epäonnistunut yritys ratkaista kysymys unionin oikeushenkilöydestä lainsäädännöllisesti Amsterdamin sopimusneuvotteluissa, on kuitenkin ainakin toistaiseksi sulkenut pois tämän vaihtoehdon.³¹

Amsterdamin sopimuksella luotiin sen sijaan järjestely (EU 24 ja 38 artikla), jonka nojalla neuvosto voi neuvotella ja tehdä unionin puolesta sopimuksia kolmansien maiden kanssa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön aloilla. Jäsenvaltio voi kuitenkin asettaa tällaisen sopimuksen kansallisen ratifioimisen sen sitovuuden edellytykseksi. Amsterdamin sopimukseen liitetyn julistuksen N:o 4 mukaan 24 ja 38 artikla eivät kuitenkaan merkitse toimivallan siirtämistä unionille. Oikeudellisesti on vaikea ymmärtää, mitä ne sitten merkitsevät, jolleivät sopimuskentekovallan delegoimista jäsenvaltioilta unionille tai sen neuvostolle. On ilmeistä, että artiklaan perustuvien sopimusten tekeminen Euroopan unionin nimissä voisi johtaa tilanteeseen, jossa unioni ei pystyisi kiistämään omaa oikeushenkilöytään ja siitä seuraavaa jäsenvaltioihin nähden erillistä vastuutaan suhteessa ao. sopimusten muihin osapuoliin.³²

Tarkasteltaessa unionin ulkoisen identiteetin vahvistamista oikeudellisesta näkökulmasta joudutaan siten palaamaan kysymykseen unionirakenteiden konsolidoinnista. Regiimi, jossa unioni suhteessa maailmanpolitiikan muihin toimijoihin olisi oikeudellisesti jotain muuta kuin erillisen ja yhtenäisen – myös yhteisötoimivallan kattavan – oikeushenkilöiden omaava subjekti, muodostuu yhä kestävämmäksi fiktioksi. Se vaikeuttaa taloudellisten ja poliittisten ulkosuhteiden sekä kehityspolitiikan johdonmukaista

³¹ EU:n oikeushenkilöiden torjuvat nykytilanteessa *Busse* 1999 s. 278–290, 308–309, *Charpentier* 1995 s. 101–102, *Charpentier* 1997 s. 14 ja *L'Union européenne et les organisations internationales* 1997 s. 18–21, kun taas *Dashwood* 1998b s. 1038–1041, *Klabbers* 1998 s. 249–253, ja *Tizzano* 1999 s. 203–205 pitävät unionia oikeushenkilönä. Välitävää kantaa, jonka mukaan erillisen oikeushenkilöiden kehittyminen on unionin käytännön toiminnan mahdollinen (ja todennäköinen seuraus), edustavat *Paasivirta* 1997 s. 54–59, *Ress* 1995 s. 40 ja *Van Raepenbusch* 1999 s. 297–299. Kansainvälisen järjestön oikeushenkilöiden edellytyksistä ks. em. artikkelien lisäksi *Bekker* 1994 s. 51–61, *Brownlie* 1998 (1999) s. 678–681, *Busse* 1999 s. 141–156, *Dominicé* 1996 ja *Schermers & Blokker* 1999 s. 975–995. EU-oikeudellisissa yleisesityksissä vallitseva kanta torjuu unionin oikeushenkilöiden.

³² Todettakoon, että unionin perusoikeuskirjan 53 artiklaan sisältyy mielenkiintoinen maininta kansainvälisistä yleissopimuksista, joiden sopijapuolena unioni on.

hoitamista ja on omiaan heikentämään unionin neuvotteluvoimaa.³³ Epäselvyydet unionin edustamisesta ja eri neuvotteluvaihtoehtoihin liittyvät toimivaltakonfliktit komission, neuvoston ja jäsenvaltioiden välillä nostavat yhden osapuolen sisäiset konstitutionaaliset kysymykset mukaan neuvotteluasetelmiin tavalla, joka on ristiriidassa valtiosopimusoikeuden peruseräkkeiden kanssa.³⁴ Unionin *sui generis* -luonnetta kuvataan usein sanonnalla, että se on enemmän kuin kansainvälinen järjestö, mutta vähemmän kuin valtio. Unionin identiteettiä kansainvälisissä oikeussuhteissa selkeyttäisi epäilemättä jo se, että unioni olisi *edes* kansainvälinen järjestö.

3.4 Federatiivinen balanssi

3.4.1 Toimivaltaluettelo

Ensimmäinen Nizzan huippukokouksen asettamista keskusteluteemoista on, kuinka Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa voidaan tarkentaa toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ja kuinka sen noudattamista voidaan valvoa. Kysymyksen taustalla on eri jäsenvaltioissa 1980-luvulta alkaen koettu huoli siitä, että unionin toimivalta näyttää laajenevan ennakoimattomasti ja johtavan yhä yksityiskohtaisempaan, yrityksiä ja kansalaisia ärsyttävään sääntelyyn. Vaikka tätä keskustelua onkin käyty kaikissa jäsenvaltioissa, lienee Nizzan julistuksen olennaisin syy Saksassa koettu huoli siitä, että unionin toimivalta koskee yhä laajemmalti myös osavaltioiden (*Länder*) yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä.

Virstanpylväitä tämän saksalaisen keskustelun kannalta ovat olleet muun muassa:

- EY:n tuomioistuimen päätös *Casagrande*, jossa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeneista määräyksistä johdettujen siirtotyöläisten lasten sivistyksellisten oikeuksien katsottiin luovan rajoituksia osaval-

³³ Näin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta *Cramer* 2001 s. 69, yhteisötoimivallan osalta *Mancini* 2000 s. 238–240 sekä yleisesti *Dashwood* 1998b s. 1042–1045.

³⁴ Wienin valtiosopimusoikeudellisen yleissopimuksen 46 ja 47 artiklan mukaan valtio ei yleensä voi vedota sisäisen oikeusjärjestyksensä mukaisiin toimivaltasuhteisiin tekemänsä kansainvälisen sopimuksen pätevyyyteen vaikuttavana seikkana. Ks. *Sinclair* 1984 s. 19, 169–172. Yleissopimuksen valmistelujen aikana hylättiin *International Law Commissionin* ehdottama määräys, jonka mukaan yleissopimuksessa olisi tunnustettu osavaltioiden sopimuksentekovallan kansainvälisoikeudellinen vaikutus ao. liittovaltion valtiosäännön myöntämän toimivallan mukaisena. Ks. *Saladin* 1984 s. 267.

- tioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvalle koulutuspolitiikalle³⁵;
- direktiivi ”TV ilman rajoja”³⁶, joka säänteli osavaltioiden kulttuuri-autonomian piiriin kuuluvaa yleisradiotoimintaa; sekä
 - direktiivi tupakan mainonnan kieltämisestä, jonka EY:n tuomioistuin kumosi syksyllä 2000.³⁷ Direktiivi säänteli Saksassa osavaltioiden toimivaltaan kuuluvaa terveystoimintaa.

Maastrichtin sopimuksen johdosta hyväksytyllä Saksan perustuslain muutoksella pyrittiin rajoittamaan unionin toimivallan laajentumisesta liittohallituksen ja *Ländereiden* välisiin toimivaltasuhteisiin syntyntä epäjärjestystä. Osavaltiot oikeutettiin käyttämään Saksan puhevaltaa EU:ssa, sillä osin kuin kysymys on niiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvista asioista.³⁸

Saksalaisesta keskustelusta on myös peräisin ajatus toimivaltauutellon laatimisesta EU:lle. Luettelossa määriteltäisiin unionin ja mahdollisesti myös jäsenvaltioiden osalta niiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat alat sekä unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan piiriin kuuluvat kysymykset. Tällaisen *Kompetenzkatalogin* yhteys Saksan liittoperustuslain

³⁵ C 9/74, *Donato Casagrande v Landeshauptstadt München*, 1974 ECR 773. Ks. myös *Mancini* 2000 s.93, 106, *Weiler&Mayer* 1997 s. 9–11 ja *Weiler* 1999 s. 47–50. Kysymys oli siirtotyöläisen lapsen oikeudesta koulutusavustukseen. Sovellettava kansallinen lainsäädäntö rajoitti tämän oikeuden saksalaisiin, valtiottomiin ja pakolaislapsiin. Vaikka koulutus ei kuulunut yhteisön toimivaltaan, EY:n tuomioistuin katsoi, että asetuksen 1612/68 12 artiklasta voitiin johtaa oikeus syrjimättömyyteen siirtotyöläisten lasten opetuksen pääsyn lisäksi myös koskien yleisluonteisia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on helpottaa opetukseen osallistumista.

³⁶ Neuvoston direktiivi televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta (89/552/ETY), EYVL 17.10.1989 L 298/23 (Euroopan unionin laki ViEU 101).

³⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tupakkatuotteiden mainontaa ja niiden hyväksi tapahtuvaa sponsorointia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä (98/43/EY), EYVL 30.7.1998 L 213/9 (Euroopan unionin laki ViEU 101a). Direktiivi kumottiin, koska perustamissopimus kieltää lainsäädännön yhdenmukaistamisen keinona edistää kansanterveyttä unionissa ja direktiivin pääasiallinen tarkoitus oli selkeästi terveystoimintaa eikä sen antamista voitu perustaa sisämarkkinoita koskeviin perustamissopimuksen määräyksiin. Ks. EY:n tuomioistuimen tuomio 5.10.2000 asiassa C-376/98, *Saksa v Euroopan parlamentti ja neuvosto* (ei vielä julkaistu). *Weiler&Mayer* 1997 s. 24–59 käyttää tupakanmainontadirektiiviä esimerkkinä vaikeuksista rajoittaa unionin toimivallan laajentumista, jos se on ristiriidassa poliittisesti legitimeiksi koettujen tavoitteiden kanssa.

³⁸ Saksan perustuslain 23 artiklan 5 kohdan mukaan liittoneuvosto määrää liittotasavallan edustajasta tällaisissa tilanteissa.

järjestelmään on ilmeinen.³⁹ Kattavan toimivaltuuttelun lisäksi unionin ja jäsenvaltioiden välisen federatiivisen balanssin täydelliseen määrittelyyn tarvittaisiin unionin ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten soveltamisjärjestystä koskeva etusijasääntö⁴⁰ sekä presumptiosääntö siitä, onko keskuksella vai osilla jäännöstoimivalta. Federaatioissa tämä oletus on yleensä osavaltion toimivaltaisuuksien puolella,⁴¹ ja tämä lienee tavoitteena myös niillä, jotka halusivat toimivaltuuttelun säätämistä unionille.⁴²

³⁹ Valtakunnan ja osavaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan sekä niiden yhteiseen toimivaltaan perustuva järjestelmä sisältyi jo *Deutsches Reichin* valtiosääntöön. Ks. *Hermansson* 1892 s. 152–153.

⁴⁰ Yhteisön oikeuden etusijaperiaatteen nojalla tämän säännön tulisi olla traditionaalinen ”*Bundesrecht bricht Landesrecht*”.

⁴¹ Liittovaltioiden perustuslaeissa osoitetaan yleensä liittovaltion toimivalta jäännös-kompetenssin jäädessä osavaltioille. Kanadan perustuslaissa on provinssien suojaamiseksi keskusvallan kasvutendenssiltä lueteltu provinssien yksinomaiset toimivallat. Ks. *Gerk-rath* 1997 s. 244 ja *Weiler&Mayer* 1997 s. 3–5.

Perustuslakien sisällöstä riippumatta 1900-luvun poliittinen historia osoittaa, että kansalliselta identiteetiltään homogeenisissa liittovaltioissa on ollut vaikeaa turvata osavaltioiden tosiasiallista autonomiaa keskusvaltaa vahvistavaa kehitystä vastaan, kun taas monikansallisissa liittovaltioissa ongelmana on pikemminkin ollut liittovaltion poliittisen yhteisyyden säilyminen. Edellisestä ovat esimerkkejä Yhdysvallat, Australia ja Saksa, jälkimmäisestä Kanada ja Belgia, viime aikoina ehkä myös Sveitsi. Monikansalliset sosialistiset federaatiot Neuvostoliitto, Tšekkoslovakia ja Jugoslavia hajosivat totalitaristisen yhteiskuntajärjestelmän kaaduttua. Toisaalta on liittovaltioissa voimistunut ns. yhteistoiminnallinen federalismi (*co-operative federalism*), erityisesti sen jälkeen kun keskushallitukset ovat 1980-luvulla yleistyneen suuntauksen mukaisesti keventäneet keskitettyä sääntelyä ja budjettiohjausta. *Croizat* ja *Quermonne* puhuvat tästä kehityksestä ”hallitustenvälisenä federalismina”. Osavaltioiden suhteissa keskusvaltioon ja myös toisiinsa hallitusten ja hallintojen väliset sopimukset ja neuvottelut ovat yhä enemmän syrjäyttämässä konstitutiivisia säädettyjä muodollisia menettelyjä. Ks. *Croizat&Quermonne* 1999 s. 68–87.

⁴² Tällaisen sääntelyn tosiasiallinen merkitys voi kuitenkin olla rajoitettu. Ks. *Scharpf* 1991 s. 421–422: ”Föderale Verfassungen (mit Ausnahme der kanadischen) enthalten im allgemeinen eine asymmetrische Kompetenzregelung. Sie beschränken – so etwa in Art. 30 des Bonner Grundgesetzes – die Zentralinstanz auf die ausdrücklich übertragenen Zuständigkeiten und reservieren alle übrigen staatlichen Aufgaben den Gliedstaaten. Nach ihrem völlig unangefochtenen Selbstverständnis liegt darin eine eindeutige Begünstigung der unteren staatlichen Ebene. In der Verfassungspraxis ist daraus fast überall – mit der Schweiz als einziger Ausnahme – die Lebenslüge des Föderalismus geworden. Der Grund nennt die alte Poker-Regel: ’You can’t beat something with nothing’ – was hier heißen soll, daß auch der schwächste argumentative Bezug zu einer enumerierten Kompetenz des Zentralstaats die Berufung auf nicht näher spezifizierte Residualkompetenzen der Gliedstaaten leicht aus dem juristischen (und fast immer auch aus dem politischen) Felde schlägt.”

Toimivaltaluetteloa koskevan keskustelun taustalla on unionin toimivallan laajentuminen ja syventyminen 1960-luvulta alkaen ilman selkeää perustamissopimuksesta luettavaa oikeusperustaa. Tätä toimivaltaa laajensi yhtäältä EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka erityisesti sen ennakkoratkaisumenettelyssä ratkaistavissa asioissa tulkitsi yhteisön tehtäviä ja toimivaltaa samoin kuin yhteisön oikeuden sitovuusastetta laajentavasti.⁴³ Unohtaa ei kuitenkaan voida myöskään neuvostoa, joka eksplisiittisen oikeusperustan puuttuessa antoi Rooman sopimuksen tuolloisen 235 artiklan (nykyinen EY 308 artikla) nojalla harmonisointisäädöksiä sellaisilla 1970-luvulla merkittäviksi nousseilla aloilla kuin kuluttajansuoja, ympäristönsuojelu ja tasa-arvopolitiikka. EY-sopimuksen 308 artikla antaa neuvostolle yksimielisenä mahdollisuuden tehdä yhteisön tavoitteiden edellyttämiä päätöksiä, joita varten perustamissopimuksessa ei ole erityistä toimivaltamääräystä.

Tuomioistuimen tuomariaktiivisuuden asteesta ja oikeutuksesta on tunnetusti eri mielipiteitä, ja unionin toimivallan hiljainen laajeneminen myös 1970-luvun eurosklerosiksen aikana ja sen jälkeen on integraatioteorian kannalta mielenkiintoinen kysymys.⁴⁴ Olennaista on ehkä kuitenkin todeta, että ne osoittivat unionin päätöksenteon toimineen juuri siten kuin sen neofunktionalistisen integraatiopolitiikan kannalta tulikin toimia. Yhdenytyminen yhdellä sektorilla loi *spilloveria* eli painetta yhteistyöhön ja yhdenmukaistamiseen myös muilla sektoreilla. Yhtenäisasiakirja ja sisämarkkinaohjelman toteuttaminen 1992 merkitsi tiettyssä mielessä päätepestettä tälle kehitykselle, joskin *spilloveria* selittävät poliittiset seikat vaikuttavat myös nykyisin. Näitä ovat sen jäsenvaltioiden hallituksille ja byrokratioille antama autonomia suhteessa kansallisen politiikan muihin toimijoihin yhdessä komission ja Euroopan parlamentin luonnollisten valtapyrkimysten kanssa.⁴⁵

⁴³ Ks. esim. Mancini 2000 s. 4–29, Weiler 1999 s. 19–29, 44–56, sekä kriittisesti Rasmussen, Hj. 1986 385–496 ja O'Neill 1994 s. passim.

⁴⁴ Unionin toimivalta ei laajentunut uusille aloille pelkästään tuomioistuimen tulkintojen vaan myös neuvoston päätösten johdosta. Ks. Weiler 1999 s. 54.

⁴⁵ Ks. Zilner 2000b s. 251–252: ”There are reasons one might describe the national governments and bureaucracies as in fact intrastate winners in the integration process, rather than losers, although they are commonly characterized as losers, usually with reference to the supranationalization of policy areas. – – There is a great deal of evidence that national political elites use the European level in implementation of projects that are domestically difficult or impossible to implement. – – Insofar as formal and/or actual regulatory authority is removed from the national parliaments and interest medi-

Palattaessa kysymykseen unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan jaon täsmentämisestä oikeudellisesta näkökulmasta voidaan todeta, että nykyiset perussopimukset sisältävät jo toimivaltaluettelon elementit, joskin sopimusten eri osiin hajautuneena. Perussopimusten erityismääräysten tarkoituksena on nimenomaan unionin toimivallan määrittäminen ja kyseisen toimivallan käyttöön liittyvän menettelyn osoittaminen. Toimivaltapresumptio jäsenvaltioiden toimivallan eduksi sisältyy yhteisön oikeudessa voimassa olevaan *attribution des compétences* -periaatteeseen, jonka mukaisesti ”Yhteisö toimii sille tällä sopimuksella annetun toimivallan ja asetettujen tavoitteiden rajoissa.” (EY 5.1 artikla) Jos yhteisölle ei ole perussopimusmääräyksellä annettu toimivaltaa, se kuuluu jäsenvaltioille.⁴⁶ Yhteisön oikeuden etusija suhteessa sen kanssa ristiriidassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön, kummankaan normihierarkkisesta asemasta riippumatta, on vahvistettu EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja edellä mainitussa toissijaisuusperiaatetta koskevassa pöytäkirjassa. Unionin toimivaltamääräysten tiivistäminen ”luetteloksi” lienee sinänsä mahdollista, mutta se voi olla lainsäädäntöteknisesti ongelmallista edellyttäessään nykyisen menettelyä, keinoja ja toimivaltaa koskevan yhteyden katkaisemista sääntelyssä.

Toimivaltaluettelon periaatteelliset ongelmat liittyvät kuitenkin siihen, että unionin toimivalta on rajattu funktionaalisesti asettamalla EU:n toiminnalle tietyt tavoitteet kullakin alalla ja määrittämällä mahdollisesti tarkemmin niiden toimenpiteiden laatua, jotka ovat unionin käytettävissä. EU-integraatio on alkanut taloudellisena integraationa, ja on sitä valtaosaltaan edelleenkin. Euroopan yhteisöt ovat olleet tiettyjä rajattuja taloudellisia päämääriä tavoittelevia *Zweckverbandeja*, joiden konstituutio on ollut ensisijaisesti taloudellinen, markkinoiden toimintaa ja niiden yhdentämistä

ation systems (as a result of negotiations among national governments and transnational and supranational actors), the resistance of interest groups established in the previous systems of regulation is overcome at a national level. The arguments also apply to the case in which a certain government finds itself in a situation in which it 'must' contravene the articulated interests of its own clientele.”

⁴⁶ Tämän periaatteen todellinen merkitys riippuu muun ohella EY:n tuomioistuimen tulkinta-asenteesta. EY:n tuomioistuimen tulkinta-asenteen integraatiomyönteisyyden asetta eri ajanjaksoina arvioi mm. *Mancini* 2000 s. 183–188, jonka mukaan 1980- ja 90-lukua leimaa ”retreat from activism”. *Weiler* on sen sijaan eri yhteyksissä esittänyt näemyksen, jonka mukaan unionin rajatun toimivallan periaatteella ei enää olisi merkitystä. (Ks. esim. *Weiler* 1999 s. 60–63.) Esimerkiksi EY:n tuomioistuimen WTO-sopimuksesta antaman lausunnon sekä sen pohjoismaisiin alkoholi- ja pelimonopoleihin ja tupakan mainontaan liittyvien päätösten valossa en voi yhtyä tähän johtopäätökseen.

koskeva sääntelyregiimi. Vaikka unionin toimivalta onkin laajentunut aloille, joilla on kysymys myös oikeudellisesta, sosiaalisesta tai poliittisesta integraatiosta, sen toimivallan rajaamisen kriteerit ovat pikemminkin yhteiskunnallis-taloudellisia kuin oikeudellisia, siis oikeuden- tai lainsäädännön alaan kiinnittyviä.

Kärjistettynä tämä koskee em. 308 artiklan ohella lainsäädännön lähentämistä yhteismarkkinoiden (EY 94 artikla) tai sisämarkkinoiden (EY 95 artikla) toteuttamiseksi. Se, millä alalla, missä laajuudessa ja minkä kysymyksen osalta lähentäminen on tarpeen kilpailun vääristymien poistamiseksi tai kilpailun edellytysten tasoittamiseksi, ei ole ennalta rajattavissa oikeudellisin kriteerein.⁴⁷ Perustellusti onkin voitu todeta, että nykyisessä EU:ssa ei enää liene yhtään sellaista yhteiskuntaelämän tai oikeusjärjestyksen sektoria, joka olisi jäsenvaltioille varattu alue siinä merkityksessä, että se olisi täydellisesti suojattu unionin toimivallan käytöltä.⁴⁸ Eri asia on se, että unionin toimivalta on maataloutta ja kalastusta, ulkomaankauppaa ja tulleja sekä rahapolitiikkaa lukuun ottamatta sangen ”ohutta” eli se kattaa harvoin lainsäädännön kannalta merkityksellisiä kohdealueita kokonaisuudessaan.

Jos toimivaltauuttelon osalta siten asetettaisiin tavoitteeksi toimivaltojen määrittely oikeudellisten kriteerien avulla, kohdattaisiin arvioni mukaan se ongelma, että oikeudenoaloilla tai lainsäädäntösektoreilla ei ole yhdenmukaista sisältöä eri jäsenvaltioissa. Tällainen määrittelytekniikka toimii vakiintuneissa federaatioissa sen takia, että liittovaltiolla ja osavaltioilla on yhteinen oikeusjärjestys ja yhteinen oikeushistoria.⁴⁹ EU:n toimivaltauuttelossa jouduttaisiin sen sijaan luonnehtimaan toimivaltoja sellaisilla sosiaalisia ja taloudellisia tosiseikkoja ja tavoitteita kuvaavilla käsitteillä, joiden sisällön tulkinta voi perustua vain unionin omaan oikeusjärjestykseen, siis toistamaan nykyisten perussopimusten ratkaisuja.

⁴⁷ Ks. *Scharpf* 1991 s.420: ”Nach ihrer immanenten Logik ist die gegenständliche Ausdehnung dieser Regelungskompetenzen (= EY:n – NJ) auf prima facie nicht-ökonomische Gegenstandsbereiche prinzipiell nicht beschränkbar. Moderne, kapitalistische Gesellschaften sind so vollständig durchökonomisiert, daß kaum Bereiche denkbar sind, für die nicht mit völlig plausiblen Argumenten ein starker Einfluß auf oder eine starke Abhängigkeit von wirtschaftlichen Sachverhalten dargetan werden könnte.” Ks. tarkemmin emts. 420–421.

⁴⁸ Ks. *Weiler&Mayer* 1997 s. 6.

⁴⁹ Yhteisen oikeuskulttuurin sisällä oikeudellisin kriteerein toteutettu federatiivinen toimivaltauuttelo sisältyy esimerkiksi Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 ja 27 §:ään.

Poliittisella tasolla keskustelussa toimivaltaluettelosta on kysymys oikeudellisten rajojen asettamisesta unionin toimivallan laajentumiselle. Integraation kannalta tämä merkitsee kannanottoa, jonka mukaan *spilloverin* aika ohi. Se, kuinka toivottava tämä ratkaisu on esimerkiksi talouspolitiikan koordinaation tai ympäristöpolitiikan osalta, ei ole tässä ratkaistavissa.⁵⁰

Keskustelussa ei kuitenkaan ehkä ole riittävästi kiinnitetty huomiota siihen, että yhtenäisasiakirjan jälkeisissä perussopimusten muutoksissa on jo otettu käyttöön eri tekniikkoja, joiden ilmeisenä tavoitteena on unionin toimivallan tulkinnallisen laajentamisen ehkäiseminen. Tästä ovat esimerkiksi määräykset, jotka

- kieltävät lainsäädännön yhdenmukaistamisen ao. alalla⁵¹;
- rajoittavat unionin säädösten oikeusvaikutuksia;⁵²
- toteavat, että määräyksestä ei aiheudu toimivallan siirtymistä unionille;⁵³ tai
- suojaavat sisällöllisin kriteerein jäsenvaltioiden autonomiaa.⁵⁴

Toimivaltaluettelo johtaisi samaan päämäärään, joka voitaneen ilmaista pyrkimykseksi rajoittaa unionin perussopimusten mukaista *implisiittistä* toimivaltaa jäsenvaltioiden hyväksi, siis pyrkimykseksi kotiuttaa (renationalisoida) toimivaltoja, joita on mahdollisesti jo siirretty unionille, mutta joita tämä ei vielä ole tehokkaasti ottanut käyttöön.⁵⁵ Jäsenvaltioille ehdottomasti kuuluvan jäännöstoimivallan määrittely (”negatiivilista”) vaikuttaa integraation kehityksen kannalta vähemmän ongelmalliselta kuin unio-

⁵⁰ Toimivaltaluettelosta integraation kehittämiseksi aiheutuvista ongelmista ks. *Bungenberg* 2000 s. 892–897.

⁵¹ Näin kulttuurin (EY 151.5 art.) ja kansanterveyden (EY 152.4.c art.) aloilla.

⁵² Poliisiyhteistyössä ja rikosoikeuden alan yhteistyössä hyväksyttävillä puitepäätöksillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta (EU 34.2.b art.).

⁵³ Amsterdamin sopimuksen julistus N:o 4 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 24 ja 38 artiklasta koskien neuvoston unionin hallitusten välisen yhteistyön pilarien alalla tekemiä sopimuksia; Nizzan sopimuksella 133 artiklaan lisättävä 6 kohta, jolla estetään lainsäädännön yhdenmukaistaminen palvelujen kauppaa koskevien ulkosopimusten kautta; unionin perusoikeuskirjan 51 artikla.

⁵⁴ Ks. Amsterdamin sopimuksella hyväksytyt EY-sopimuksen 16 artikla yleishyödyllisistä palveluista, pöytäkirja N:o 32 jäsenvaltioiden julkisesta yleisradiotoiminnasta sekä julistukset N:o 11 kirkkojen ja ei-tunnustuksellisten järjestöjen asemasta ja N:o 37 Saksan julkisoikeudellisista luottolaitoksista.

⁵⁵ Joiltain osin poliittisessa keskustelussa esitetyt vaihtoehdot merkitsivät myös yhteisön yksinomaisen toimivallan palautumista jaetuksi toimivallaksi tai peräti kokonaan kansalliseksi. Tämä liittyy erityisesti maatalouspolitiikan renationalisointia koskevaan keskusteluun.

nin toimivallan kivettävä ”positiivilista”. Integraatiopaineita on kuitenkin havaittavissa myös niillä sektoreilla – mm. koulutus, siviilioikeus, hallintojärjestelmän toiminta ja valtiojärjestelmän perusteet – joita on esimerkiksi ehdotettu kirjattavaksi tähän kansallisen autonomian kovaan ytimeen. Mainitsen esimerkkeinä näistä paineista ns. Bolognan asiakirjan ilmentävät pyrkimykset yhtenäistää jäsenvaltioiden korkeakoulututkintojärjestelmiä, hankkeet unionin siviilioikeuskodifikaation eli *Corpus Juriksen* laatimiseksi, unionin säädöksistä ja EY:n tuomioistuimen ratkaisuksista seuraavat paineet jäsenvaltioiden hallintomenettelyn yhdenmukaistamiseen ja pyrkimys yhtenäistää kansallisten parlamenttien asemaa kansallisessa EU-päätöksenteossa. *Casagrande*-tapaus osoittaa myös, että unionin toimivallan tunkeutuminen kansalliseen toimivallan ydinalueelle voi esimerkiksi perusoikeusnäkökulmasta tuottaa hyväksyttävän lopputuloksen.

EU:n nykyisen toimivallan laajuuden kannalta toimiva negatiivilista olisi arvioni mukaan niin suppea, että sen mahdollistama vastakohtaispäätelmä unionin toimivaltaisuudesta negatiivilistan ulkopuolisilla aloilla olisi poliittisesti kestävä, ja johtaisi vertailevasta näkökulmasta poikkeuksellisen laaja-alaiseen federatiiviseen toimivaltaan. Koska useimmilla aloilla unionin toimivallan käyttö voi kuitenkin koskea vain suhteellisen kapea-alaisia rajat ylittäviä kysymyksiä, olisi tällaisen negatiivilistan täydennykseksi välttämätöntä täsmentää unionin käytettävissä olevaa tosiasiallista toimivaltaa nykyisenkaltaisilla unionin toiminnan yleisiä ja sektorikohtaisia tavoitteita koskevilla positiivisilla määräyksillä.

Poliittinen peruskysymys pysyy siten samana eri vaihtoehdoissa: halutaanko integraatiokehityksen dynamiikalle ja evolutiivisuudelle asettaa oikeudelliset rajat tietyn ajankohdan käsitysten pohjalta. Oikeudellisesti nykyjärjestelmän korvaaviin ratkaisuihin näyttää liittyvän vaikeita ongelmia, jotka selittänevät myös sitä, että ajatus toimivaltaluettelosta ei sillä olevasta laajasta kannatuksesta huolimatta johtanut Amsterdamin ja Nizzan konferensseissa konkreettisiin tuloksiin. Toisaalta toimivaltaluettelon valmistelu olisi epäilemättä hyödyllistä jo senkin takia, että sen yhteydessä jouduttaisiin systemaattisesti käymään läpi unionin nykyinen toimivalta.

3.4.2 Toissijaisuusperiaatteen valvonta

Toissijaisuusperiaate (subsidiariteettiperiaate) legitimoii toimivaltaluetteloa, mutta johtaa jossain määrin sen kanssa vaihtoehtoiseen lähestymistapaan. Periaatteen mukaan (toimi)valtaa tulisi käyttää niin ”alhaalla” kuin mahdol-

lista. Kysymys ei kuitenkaan ole ”läheisyysperiaatteesta”, koska toissijaisuusperiaatteen soveltaminen voi monissa tapauksissa johtaa siihen, että asianomaisen ongelman ratkaiseminen edellyttää kansalaisista etäällä olevaa – EU-tason tai jopa globaalia – poliittista päätöksentekoa. Toisin kuin toimivalta-luettelo, toissijaisuusperiaate ei jäykistä vertikaalisia toimivaltasuhteita, vaan asettaa ne kysymyksenalaisiksi jokaisessa päätöksentekotilanteessa.

EU:ssa toissijaisuusperiaatteen on katsottu implisiittisesti sisältyneen jo edellä mainittuun *attribution des compétences* -periaatteeseen, mutta Maastrichtin ja Amsterdamin sopimuksilla se on haluttu säännellä erikseen perussopimusten tasolla. Maastrichtin sopimuksen määritelmänomaiselle sääntelylle samoin kuin Amsterdamin toissijaisuuspöytäkirjan yksityiskohtaisille määräyksille on yhteistä se perusratkaisu, että toissijaisuusperiaatteen perusteella ei voida kaventaa unionin yksinomaista toimivaltaa. Periaate tulee sovellettavaksi ainoastaan unionin ja jäsenvaltioiden yhteisen toimivallan aloilla. Tämä rajoittaa merkittävästi periaatteen poliittista käyttökelpoisuutta, jos tarkoituksena on rajoittaa ”Brysselin” tarpeetonta puuttumista kansalaisten ja yritysten elämään. Julkisessa keskustelussa ärty-mystä herättävät detaljit kuten vaikkapa banaanien kauppa, kurkun käyryys, kylvöajat, eläinten korvamerkki yms. perustuvat useimmiten unionin yksinomaisten toimivallan piiriin kuuluvaan lainsäädäntöön.

Toissijaisuusperiaatteen järjestelmällinen soveltaminen – yhdessä sisämarkkinoahjelman toteuttamisen kanssa – on 1990-luvulla vähentänyt unionin antamien säädösten määrää.⁵⁶ Objektiivisesti ei keskustelulle unionin liiallisesta lainsäädäntöaktiviteetista enää näytä olevan sellaisia perusteita kuin vuosikymmen sitten, jos silloinkaan. Keskustelussa unionin toimivallan ylenmääräisyydestä tai turhista direktiiveistä näyttää nimittäin useimmiten olevan kysymys pikemminkin unionin toimenpiteiden sisällöstä kuin unionin toimivallan oikeutuksesta. Hyvä esimerkki tästä on edellä mainittu direktiivi tupakan mainonnan kieltämisestä, jonka jäsenvaltioiden määräänemmistö – Suomi muiden mukana – oli valmis hyväksymään nimenomaan kansanterveydellisistä syistä huolimatta siitä, että lainsäädännön yhdenmukaistaminen unionin kansanterveystyön keinona on jäsenvaltioiden toimivallan suojaamiseksi kielletty perustamissopimuksessa.⁵⁷ Sisällöllinen preferenssi näyt-

⁵⁶ Unionin säädösten lukumäärän kehityksestä 1990-luvulla ks. *Croisat & Quermonne* 1999 s. 93–94.

⁵⁷ Lisäksi Suomi, Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta katsoivat EY:n tuomioistuimessa väliintulijoina, että tupakkatuotteiden mainonnan kieltäminen kuului unionin toimivaltaan.

tääkin olevan keskeinen unionin toimivallan laajentumista selittävä tekijä; unionin päätöksentekoprosessin eri osapuolilla on intressi saada aikaan uusia unionin säädöksiä, joko jäsenvaltion tasolla ilmenevän vastustuksen kiertämiseksi tai unionin legitimitettiin ja suosion lisäämiseksi.

3.4.3 Toimivaltojen valvonta

Nizzan julistuksessa kehoitetaan myös selvittämään keinoja unionin ja jäsenvaltioiden toimivaltojen rajan valvomiseksi. Tämä tehtävä kuuluu perustamissopimuksen mukaan EY:n tuomioistuimelle, jonka oikeuskäytännössä on myös käsitelty kysymystä toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta.⁵⁸ EY:n tuomioistuimen ongelmana on kuitenkin – historiallisesti perusteltu, muttei välttämättä ajankohtainen – käsitys siitä, että se tulkitsee unionin toimivaltaa laajentavasti, minkä takia jäsenvaltiot eivät voi saada siltä sellaista oikeussuojaa unionin toimivaltavaateita kohtaan, jota federatiivisen järjestelmän perustuslakituomioistuimelta voidaan edellyttää.⁵⁹ Unionin toimivaltaa tulkitessaan tuomioistuin tulkitsee samalla omaa toimivaltaansa, mitä myös on pidetty ongelmana.

Vaihtoehtona EY:n tuomioistuimen harjoittamalle valvonnalle on esitetty ensinnäkin Ranskan perustuslakineuvoston (*Conseil constitutionnel*) mallin mukaista elintä, jonka tehtävänä olisi etukäteen tutkia säädösehdoituksia unionin toimivaltaan kuulumisen ja toissijaisuusperiaatteen kannalta. *Weilerin* mukaan tällainen neuvosto voisi koostua EY:n tuomioistuimen presidentistä sekä jäsenvaltioiden valtiosääntötuomioistuinten ja vastaavien ylimpien oikeusasteiden presidenteistä.⁶⁰ *Weilerin* ehdotus ei ole saanut laajempaa huomiota poliittisessa keskustelussa. Siihen sisältyykin ilmeisiä heikkouksia. Neuvoston jäsenet toimisivat riippumattomina tuomareina, eivätkä he lainkäyttöratkaisussaan voisi edustaa ketään muuta kuin itseään, eivät edes sitä tuomioistuinta, johon he muutoin kuuluvat. Kun unionin toimivallan rajat perustuvat sen perussopimukseen, ei *Weilerin* tarkoittama elin voine tulkinnoissaan erottautua siitä, mikä seuraa unionin oikeudesta sellaisena kuin toimivaltainen lainkäyttöelin eli EY:n tuomio-

⁵⁸ Ks. tuomio asiassa C-233/94, *Saksa v Euroopan parlamentti ja neuvosto*, Kok. 1997 I-2411.

⁵⁹ Ks. osittain (itse)kriittinen näkemys tästä keskustelusta *Mancini* 2000 s. 44–45.

⁶⁰ *Weiler* on esittänyt ehdotuksensa eri yhteyksissä, viimeisimmästä ks. *Weiler* 2000 s. 234–236.

istuin on sitä tulkinnut. Jos taas tällainen tulkinnallinen ero kuitenkin pääsisi syntymään, olisi unionissa voimassa kaksi hierarkkisesti samalla tasolla olevan lainkäyttöelimen tulkintalinjaa samoista perussopimusten määräyksistä, mitä tilannetta voisi pitää ongelmallisena unionin oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden kannalta.⁶¹

Toinen esillä ollut ratkaisuvaihtoehto on jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien edustajista muodostuvan elimen harjoittama valvonta. Amsterdamin sopimuksen kansallisten parlamenttien roolia Euroopan unionissa koskevalla pöytäkirjalla (EU pöytäkirja N:o 9)⁶² annettiin kansallisten parlamenttien Eurooppa-valiokuntien ja Euroopan parlamentin yhteiselimen COSACin tehtäväksi muun ohella ottaa kantaa toissijaisuusperiaatteen soveltamiseen. COSAC hyväksyi tähän liittyvät muutoksen työjärjestykseensä Helsingin konferenssissaan lokakuussa 1999.⁶³ COSACin kannanoton hyväksyminen edellyttää valtuuskuntien konsensusta, minkä lisäksi COSACin toimintaan muutoin tasa-arvoisesti osallistuva Euroopan parlamentti antoi julistuksen, jossa se ilmoitti pidättävänsä äänestämästä sellaisten COSACin kannanottojen osalta, jotka on osoitettu unionin lainsäätäjälle eli myös sille itselleen.

Kansallisten parlamenttien roolia koskeva pöytäkirja ilmentää Ranskan kansalliskokouksen ja senaatin pitkäaikaista pyrkimystä kehittää jäsenvaltioiden parlamenttien yhteistoiminnalle muotoja, jota toimisivat poliittisesti Euroopan parlamentin vastavoimana ja lisäisivät niiden vaikutusvaltaa Ranskan kansallisessa Eurooppa-poliittisessa päätöksenteossa. Useimmat kansalliset parlamentit – muiden ohella Suomen eduskunta – ovat suhtautuneet varauksellisesti ajatukseen siitä, että kansallisten parlamenttien yhteistyö EU:ssa merkisi yhteisten päätösten tekemistä. Parlamenttien edustajilla ei yleensä ole mandaattia ottaa kantaa koko parlamentin puolesta, ja parlamentaarisessa järjestelmässä parlamentin kantaa ei voida erottaa enemmistökoa-

⁶¹ *Hartley* 1999 s. 162 arvostelee Weilerin ajatusta sillä perusteella, että unionin säädöksen kuuluminen sen toimivaltaan voidaan todeta vasta soveltamistilanteessa EY:n tuomioistuimen tulkittua sitä. Suomalaisesta näkökulmasta on vaikea yhtyä tähän johtopäätökseen, jonka perusteella ennakkollinen abstrakti normivalvonta olisi periaatteessa mahdotonta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja Ranskan perustuslakineuvosto ovat osoituksena siitä, että säädöksen perustuslainmukaisuutta voidaan ainakin tiettyyn raajaan asti arvioida myös ehdotusvaiheessa.

⁶² Kansallisten parlamenttien yhteistoiminnasta EU:ssa ks. *Jääskinen* 2000 s. 126–129 ja kansallisen tason järjestelmistä *National Parliaments and the EU*.

⁶³ Ks. *COSAC XXI*.

lition kannasta, jonka ilmaisemiseen on mandaatti parlamentin luottamusta nauttivalla hallituksella.

Sitoviin yhteisiin kantoihin johtava parlamenttien välinen yhteistyö EU:n tasolla edellyttäisi sitä, että Eurooppa-valiokunnat loisivat menettelytavat, joiden nojalla niiden edustajat voisivat käyttää koko valiokunnan ja parlamentin puhevaltaa. Tämän johdonmukainen seuraus olisi oppositiopuolueiden jättäminen vähemmistöön kansallisissa valtuuskunnissa tai sulkeminen kokonaan niiden ulkopuolelle. Ainakin enemmistöhallitusten jäsenvaltioissa seurauksena olisi edelleen se, että ao. parlamentin edustajien edustama kanta parlamentaarisisessa yhteiselimessä olisi olettavasti sama kuin asianomaisen jäsenvaltion hallituksen neuvostossa edustama. On myös epäuskottavaa, että parlamentaarinen elin pystyisi tarkastelemaan kysymystä toissijaisuudesta – siis siitä, millä päätöksentekotasolla ehdotuksen tavoitteet voidaan parhaiten saavuttaa – irrallaan ehdotuksen sisältöön liittyvästä poliittisesta harkinnasta. Mainitsemani parlamentarismien logiikan takia tämä sisällöllinen poliittinen preferenssi olisi sama kuin asianomaisen jäsenvaltion hallituksella neuvostossa. Tämän vuoksi voidaan epäillä, onko parlamentaarisen toissijaisuusperiaatteen soveltamista valvovan elimen kautta saavutettavissa niitä etuja, joita sillä tavoitellaan.

EY:n tuomioistuimen laillisuusvalvonnalle vaihtoehtoihin keinoihin valvoa unionin ja jäsenvaltion toimivallan rajankäyntiä liittyy siinä määrin oikeudellisia ja poliittisia ongelmia, että niiden toteuttamisen järkevyyttä voidaan kyseenalaistaa. EY:n tuomioistuimen edellytykset harjoittaa uskottavaa ja myös jäsenvaltioiden kannalta legitimiä oikeudellista kontrollia riippuvat puolestaan ratkaisevasti siitä, kuinka konkreettisesti unionin toimivallan rajat ja sen käyttötavat säännellään. Tämän kysymyksen kannalta sillä, kirjataanko toimivallat hajautetusti erityismääräyksiin vai erilliseen toimivaltaluetteloon, ei periaatteessa pitäisi olla merkitystä. Tulkinnan kannalta nykyjärjestelmä edistää kuitenkin mahdollisuuksia tulkita toimivaltamääräyksiä myös laajentavasti teleologisten ja systemaattisten argumenttien pohjalta ottaen huomioon niiden paikan perustamissopimuksen kokonaisuudessa ja suhteen menettelyä ja toimenpidevaihtoehtoja koskeviin määräyksiin. Toimivaltaluettelo jättäisi tällaiselle, käytännössä integraation kehittämistä edistävälle dynaamiselle tulkintamenetelmälle vähemmän tilaa.

3.4.4 Perusoikeusjärjestelmä

EU:n perusoikeuskirjan tarkoituksena on kirjata unionissa voimassa olevat perusoikeudet.⁶⁴ Luetteloon otetut olemassa olevat oikeudet ovat peräisin Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja muista kansainvälisistä ihmisoikeusasiakirjoista, unionin perussopimuksista, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä sekä jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä. Nizzan julistuksen mukaan selvitettäviin kysymyksiin kuuluu perusoikeuskirjan tuleva asema, millä tarkoitetaan sen oikeudellista sitovuutta. Nizzassa perusoikeuskirja annettiin toimielinten yhteisenä julistuksena, mikä sulkee pois oikeudellisen sitovuuden siinä merkityksessä kuin sitovat säädökset on määritelty perussopimuksissa.

Tämän kysymyksen tarkastelu on helpompaa, jos käsite ”sitovuus” jaetaan yhtäältä sovellettavuuteen ja toisaalta muodolliseen voimassaoloon. *Sovellettavuuden* kannalta on ilmeistä, että perusoikeuskirjaa voidaan soveltaa ja että sitä tullaan soveltamaan EY:n tuomioistuimessa ja kansallisissa tuomioistuimissa. Kun perusoikeuskirjan ainoana tarkoituksena on nimenomaan luetella *voimassa olevat* perusoikeudet, on vaikea ymmärtää perusteita, miksi sitä ei voitaisi soveltaa oikeuslähteenä lainkäytössä. Soveltajan näkökulmasta *normilla* ”N: jos F niin pitää G” ja sitä koskevalla justifoidulla *normipropositiolla* ”on voimassa normi N, jonka mukaan jos F niin pitää G” ei voi olla ratkaisevaa eroa.⁶⁵ Tilanne olisi luonnollisesti toinen, jos perusoikeuskirjan tarkoituksena olisi ollut luoda myös uusia perusoikeuksia.

Perusoikeuskirjan *muodolliseen voimaansaattamiseen* liittyy sen sijaan vaikeita oikeudellisia ja poliittisia kysymyksiä. Perusoikeuskirjaa voi pitää poliittisena yrityksenä ratkaista 1960-luvulla syntynyt ongelma unionin oikeuden ja jäsenvaltioiden perustuslakien suojaamien perusoikeuksien välisestä suhteesta.⁶⁶ Jäsenvaltioiden tuomioistuimet, erityisesti Saksan

⁶⁴ Perusoikeuskirjan (ks. alaviite 3 edellä) valmistelusta ks. *Nikula* 2000 ja *Nikula* 2001 s. 38–41.

⁶⁵ EY:n ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on asiassa T-112/98 *Mannesmannröhren-Werke AG v komissio* 20.2.2001 viitannut perusoikeuskirjaan (kohta 76), mutta katsonut, ettei se ollut sovellettavissa taannehtivasti komission menettelyyn. Perusoikeusasiakirjaan on viitannut myös julkisasiamies *Mischo* yhdistetyissä asioissa C-122/99 P ja C-125/99 P 22.2.2001 antamassaan lausunnossa (kohta 97) ja julkisasiamies *Jacobs* asiassa C-270/99 P 22.3.2001 antamassaan lausunnossa (kohta 40).

⁶⁶ Ks. esim. *Gerkrath* 1997 s. 353–358, *Mancini* 2000 s. 81–95, *Rasmussen* Hj. 1986 s. 393–409, *Weiler* 1999 s. 102–128.

Bunderverfassungsgericht ja Italian *Corte Costituzionale*, pidättivät itselleen toimivallan tutkia yhteisön antamien säädösten perustuslainmukaisuutta suhteessa kansallisiin perusoikeuksiin. EY:n tuomioistuimen kehittämä doktriini Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen nojautuvista yhteisön tason perusoikeuksista oli yritys vastata tähän kansallisten tuomioistuinten esittämään haasteeseen, joka saattoi pahimmassa tapauksessa johtaa yhteisön oikeuden yhtenäisyyden menettämiseen. EY:n tuomioistuimen perusoikeusdoktriinin kirjaaminen perussopimukseen Maastrichtissa⁶⁷ on vähentänyt tällaisen EY:n tuomioistuimen ja kansallisten perustuslakituomioistuinten konfliktin todennäköisyyttä. Se on kuitenkin edelleen varteenotettava mahdollisuus Saksassa, jossa perustuslain 23 artikla sitoo Saksan edellytykset siirtää lisää toimivaltaa unionille tämän perusoikeusjärjestelmän tasoon ja jossa perustuslakituomioistuin varasi Maastricht-tuomiossaan itselleen edelleenkin oikeuden tutkia, pysyykö EU:n toiminta sen toimivallan sisällä, joka sille on perussopimuksilla annettu.⁶⁸

Kysymys unionin oikeuden ja jäsenvaltioiden perustuslakien välisestä suhteesta voi liittyä kaikenlaiseen unionin lainsäädäntöön, kaikkein vaativamminkin komission päätös voi joutua ristiriitaan jonkin jäsenvaltion perustuslain kanssa. EY:n tuomioistuin on katsonut *Simmenthal*-päätöksessään⁶⁹, että unionin oikeudella on ehdoton etusija myös suhteessa jäsenvaltioiden perustuslakeihin. Tämä on mahdollistanut tilanteet, joissa unionin oikeuteen perustuva oikeus on ollut sinänsä marginaalisessa tilanteessa ristiriidassa jäsenvaltion perustuslain ytimeen kuuluvan perusoikeuden kanssa.

Grogan-tapauksessa⁷⁰ EY:n tuomioistuin katsoi EY-sopimuksen palvelujen vapaata tarjontaa koskevien määräysten sinänsä koskevan myös raskauden keskeyttämistä, joka on useassa jäsenvaltiossa korvausta vastaan tarjottava lääketieteellinen toimenpide. Tämä ei kuitenkaan suojannut irlantilaisien opiskelijajärjestöjen oikeutta suunnata irlantilaisille naisille raskauden keskeyttämistä koskevaa tiedotusta antamalla Englannista toimien

⁶⁷ Amsterdamin sopimus antoi EY:n tuomioistuimelle toimivallan soveltaa tätä artiklaa toimielinten toimintaan (EU 46.d artikla), mikä Maastrichtin sopimuksen mukaan ei vielä ollut mahdollista.

⁶⁸ Tanskan korkein oikeus omaksui saman kannan huhtikuussa 1998 Maastrichtin sopimuksen perustuslainmukaisuudesta antamassaan tuomiossa. Ks. *Hartley* 1999 s. 157–160.

⁶⁹ C 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*, 1978 ECR 629.

⁷⁰ C-159/90, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd v Stephen Grogan and Others*, 1991 ECR I-4686.

aborttiklinikoiden yhteystietoja vastoin Irlannin lainsäädännössä olevaa kieltoa, kun tällainen tiedotustoiminta ei tapahtunut ao. aborttiklinikoiden puolesta. Oikeus elämään ja siitä johdettu abortin kieltä sijoittuu maan katolisen perinteen takia Irlannin tasavallan perusoikeusjärjestelmän luonnonoikeudelliseen ytimeen. EY:n tuomioistuin katsoi, ettei sen tarvinnut ottaa lähemmin kantaa tähän perusoikeuskonfliktiin, koska Groganin edustamien järjestöjen toiminnan nimenomaisena tarkoituksena oli sananvapauden toteuttaminen, eikä aborttipalvelujen tarjoajien tai vastaanottajien taloudellisten etujen edistäminen. Irlannin aborttiongelmaan löydettiin poliittinen ratkaisu Maastrichtin sopimukseen otetulla pöytäkirjalla, joka antaa aborttikiellolle tietyin rajoituksin immuniteetin suhteessa unionin oikeuteen.⁷¹

EU:n perusoikeuskirjan ja kansallisen lainsäädännön välisen suhteen kannalta keskeiset määräykset on sisällytetty perusoikeuskirjan soveltamisalaa koskevaan 51 artiklaan ja suojan tasoa koskevaan 53 artiklaan. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Artiklan 2 kohdan mukaan perusoikeuskirjalla ei luoda yhteisölle ja unionille uusia toimivaltuuksia tai uusia tehtäviä eikä muuteta perussopimuksissa määriteltäviä toimivaltuuksia ja tehtäviä.

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

Perusoikeuskirjan 53 artikla turvaa siten unionin oikeudessa ja jäsenvaltioiden perustuslaeissa suojatut perusoikeudet ”niiden soveltamisalojen mukaisesti”. Tämän soveltamisalojen rajan tulkinnassa voidaan nojautua 51 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan perusoikeuskirja velvoittaa jäsenval-

⁷¹ Ks. EY-sopimuksen pöytäkirja N:o 6, jonka mukaan mikään Maastrichtin tai Rooman sopimuksen määräys ei vaikuta Irlannin perustuslain 40.3.3. artiklan soveltamiseen Irlannissa. Artikla kieltää vuoden 1992 muodossaan raskauden keskeytyksen, mutta ei rajoita matkustusvapautta tai oikeutta ottaa vastaan tietoja muissa maissa laillisista palveluista. Irlantilainen näkökulma jäsenvaltion perusoikeusjärjestelmän ytimeen kuuluvan arvon ja unionin oikeuden konfliktiin, ks. *Rossa Phelan* 1997 s. 372–400.

tiota ainoastaan silloin, ”kun ne soveltavat unionin oikeutta”. Viimeksi mainitulle ilmaisulle voidaan antaa ainakin seuraavat – suppeasta laajempaan etenevät – tulkinnat. Jäsenvaltio soveltaa unionin oikeutta:

- 1) kun se soveltaa suoraan unionin säännöksiä. Tämä tarkoittaa sellaiseen sovellettavia perussopimusten ja toimielinpäätösten määräyksiä, yhteisön asetuksia sekä niitä direktiivien säännöksiä, joilla on välitön oikeusvaikutus;
- 2) myös kun se soveltaa sitä osaa kansallisesta lainsäädännöstään, joka on yhdenmukaistettu unionin säännösten perusteella;
- 3) myös kun se soveltaa sellaista lainsäädäntöään, jota ei ole tarvinnut yhdenmukaistaa sen takia, että se oli jo sopusoinnussa ao. unionin säädösten kanssa;
- 4) myös kun se soveltaa lainsäädäntöään alalla, jolla unionilla on toimivalta, ja unioni on käyttänyt toimivaltaansa; tai
- 5) myös kun se soveltaa lainsäädäntöään alalla, jolla unionilla on toimivalta, ja unioni ei ole käyttänyt toimivaltaansa.

Vaihtoehtojen 1 ja 5 etäisyys koskee jäsenvaltion kannalta kokonaisia oikeudenaloja ja luo vastaavasti merkittävää epävarmuutta kansallisen perusoikeusjärjestelmän sovellettavuudesta. EY:n tuomioistuimen tähänastisen oikeuskäytännön perusteella on mahdollista, että tunnusmerkistö ”unionin oikeuden soveltaminen” ja siihen sidoksissa olevana kansallisen perustuslain sovellettavuus on ymmärrettävä vaihtoehdon 5 mukaisesti.⁷² Unionin perusoikeuskirjalla, jos se saatettaisiin muodollisesti voimaan, olisi vastaavan laajuinen muodollinen etusija suhteessa jäsenvaltioiden perusoikeusjärjestelmiin. Olisivatko jäsenvaltiot ja niiden valtiosääntötuomioistimet kuitenkin valmiit hyväksymään sen, että jäsenvaltion perustus- ja oikeusjärjestelmään tehtäisiin näin laaja muodollinen aukko.⁷³

⁷² Tuomioistuin on tapauksessa C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE v Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas* (”ERT”) ECR 1991 I-2925, kohdat 42–45, katsonut, että unionin perusoikeusjärjestelmää sovelletaan tilanteissa, joissa jäsenvaltio käyttää perustamissopimuksen sallimaa mahdollisuutta rajoittaa palvelujen vapaata liikkumista. Tällainen poikkeus kuuluu siis tuomioistuimen mukaan yhteisön oikeuden soveltamisalaan. Kysymys on siten yhteisötoimivallasta, jota ei ole käytetty, koska muussa tapauksessa harmonisointu lainsäädäntö estäisi jäsenvaltion toiminnan. Ks. *Mancini* 2000 s. 174 ja *Weiler* 1999 s. 123–128.

⁷³ *Hartley* 1999 s. 167–168 katsoo viitaten Saksan, Tanskan, Italian ja Ranskan oikeuskäytäntöön, unionin oikeus ei voi syrjäyttää kansallisten perustuslakien perustavia säännöksiä.

Edellä esitetty perusoikeuskirjan 51 ja 53 artiklan tulkinta perustuu näkemykseen, jonka mukaan näillä määräyksillä on pyritty rajaamaan unionin ja kansallisten perusoikeusjärjestelmien sovellettavuutta toisiinsa nähden siten, että ratkaisu olisi sopusoinnussa EY:n tuomioistuimen tähänastisen oikeuskäytännön kanssa. Toinen, pelkästään 53 artiklaan nojautuva tulkinta on se, että perusoikeuskirja jättää kysymyksen unionin ja kansallisten perusoikeuksien soveltamisalasta ratkaisematta. Tuolloin unionin perusoikeuksien soveltamisala rajautuisi unionin oikeuden perusteella ja kansallisten perusoikeusjärjestelmien kunkin jäsenvaltion oman valtiosääntön perusteella. Tapauksissa, jotka kuuluvat kummankin järjestelmän soveltamisalaan, unionin perusoikeusjärjestelmä vaatii etusijaa yhteisön oikeuden etusijaperiaatteen nojalla. Tämä on kuitenkin juuri se asia, jota kaikkien jäsenvaltioiden ylimmät tuomioistuimet eivät ole olleet valmiita jäänöksettä hyväksymään.

Perusoikeuskirja siten joko jättää ratkaisematta kysymyksen unionin oikeuden ja kansallisten perusoikeuksien välisistä normikonflikteista, tai ratkaisee sen tavalla, jota ei välttämättä voida pitää hyväksyttävänä kansallisten valtiosääntöjen kannalta. Jos perusoikeuskirja saatettaisiin muodollisesti voimaan, olisi tämän kysymyksen käsittelyn välttäminen kuitenkin vaikeaa, koska jokainen jäsenvaltio joutuisi viimeistään ratifiointivaiheessa selvittämään kysymystä perusoikeuskirjan suhteesta kansallisiin perusoikeuksiin. Ongelmat eivät luultavasti niinkään koskisi perusoikeusjärjestelmän yleistä sisältöä tai suojan tasoa, jota voinee pitää kaikkia jäsenvaltioita tyydyttävänä kompromissina. Vaikeampaa olisi sen sijaan ratkaista unionin perusoikeuskirjan suhde sellaisiin kansallisiin perusoikeuksiin, jotka edustavat yksittäisten jäsenvaltioiden omaan valtiosääntöperinteeseen liittyvää partikularismia. Irlannin aborttikysymys on kärjistynyt esimerkki tästä ongelmasta, mutta luultavasti useimmissa jäsenvaltioissa perusoikeuksien – esimerkiksi omistusoikeuden, elinkeinovapauden tai työtaisteluoikeuksien – vakiintuneeseen tulkintaan liittyy sellaisia kansallisia erityispiirteitä, että niiden asema perusoikeuskirjan voimaansaattamisessa voi muodostua ongelmalliseksi.

Poliittisesti vaikein kysymys liittyy kuitenkin perusoikeuksien suojajärjestelmään niissä maissa, joissa tämä on eriytynyt valtiosääntötuomioistuinien keskeiseksi tehtäväksi. Onko esimerkiksi Saksalla kuitenkaan loppujen lopuksi edellytyksiä hyväksyä ratkaisua, joka oikeudellisesti sitovalla ja lopullisella tavalla siirtäisi suuren osan perusoikeuksien valvonasta *Bundesverfassungsgerichtin* tuomiovallan ulkopuolelle. Oikeudelli-

sesti sitovana EU:n perusoikeuskirja olisi ratkaisu Saksan perustuslain 23 artiklan asettamaan vaatimukseen Saksan perusoikeusjärjestelmää vastaavasta EU:n perusoikeusjärjestelmästä edellytyksenä unionin toimivallan laajentamiselle. Ratkaisun hinta – Karlsruhen alistaminen Luxemburgille – on kuitenkin poliittisesti korkea.⁷⁴

3.4.5 Kansanvaltaisuus

Demokratiasta nykyisessä unionissa

Viimeinen Nizzan Eurooppa-neuvoston asettamista keskustelukysymyksistä koskee kansallisten kansanedustuslaitosten asema eurooppalaisissa rakenteissa. Tarkastelen tätä asiaa osana laajempaa kysymystä unionin ja sen päätöksenteon kansanvaltaisuudesta.

Demokratialla on keskeinen asema länsimaisten yhteiskuntien poliittisena perusarvona. Sen merkityssisältöä on kuitenkin vaikea yksiselitteisesti määritellä. Poliittisen filosofian tai normatiivisen poliittisen teorian kannalta demokratiassa on kysymys yksilön autonomian toteutumisesta kollektiivin tasolla, siis eräänlaisesta yksilön itsemääräämisoikeuden soveltamisesta poliittista valtaa käyttävien yhteisöjen päätöksenteossa. Demokratian ydinsisältöön kuuluu siten yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon joko suoraan tai sellaisten edustuksellisten järjestelmien kautta, jotka toteuttavat vallankäyttäjien vastuunalaisuuden (*accountability*) vallankäytön kohteille.⁷⁵

Poliittisen teorian näkökulmasta keskeinen ongelma demokratiassa liittyy enemmistövallan (*majoritarismin*) ja vähemmistöidentiteettien väliin suhteeseen. Jos demokratia on kansanvaltaa, miten määritetään se kansakunta, joka toimii demokratian subjektina, ja miten otetaan huomioon se, että tämä kansakunta voi alueen, luokan, kielen, uskonnon tai etnisen taustan perusteella jakautua kilpaileviin alaidentiteetteihin, jotka vaativat huomioon ottamista yksinkertaista enemmistöperiaatetta vahvemalla tavalla. Tästä kokonaiskansakunnan ja siihen kuuluvien alaryhmien suhteeseen

⁷⁴ *MacCormick* 2000 s.539 viittaa EP:ssä käytyyn keskusteluun, joka osoittaa, että myös muutoin federalististen saksalaisten poliitikkojen voi olla mahdotonta hyväksyä perusoikeuksien valvonnan siirtymistä *Bundesverfassungsgerichtiltä* EY:n tuomioistuimen tehtäväksi.

⁷⁵ Päätöksentekijöiden vastuunalaisuudesta kansalaisille modernin demokratian perustana ks. *Schmitter* 1998 s. 15–16.

ta on kysymys federalismissa normatiivisena poliittisena teoriana.⁷⁶ Euroopan unionin demokraattisen oikeutuksen näkökulmasta kysymys on nimenomaan monikansallisen tai monikulttuurisen demokratian edellytyksistä ja rajoista.

Poliittisen filosofian tai teorian harrastajat voivat asettaa itselleen kysymyksen demokratian olemuksesta tai oikeasta ymmärtämisestä. Oikeudellisesta näkökulmasta demokratian ongelma näyttää kuitenkin siinä mielessä helpommalta, että oikeudellisesti demokratia määrittyy aina suhteessa tiettyyn oikeudellisesti velvoittavaan standardiin.⁷⁷ Tällainen standardi voi sisältyä kansallisvaltion valtiosääntöön⁷⁸ tai kansainväliseen sopimukseen⁷⁹, jonka pohjalta erilaisten yhteiskunnallisten ratkaisujen demokraattisuutta voidaan punnita. Oikeudellisen demokratiastandardin kannalta esimerkiksi se, että vähemmistö poikkeuksellisesti voittaa vaalit⁸⁰, voi olla täysin legitiimiä, vaikka se on ristiriidassa demokratian teoreettiseen vähimmäisisältöön kuuluvan enemmistöperiaatteen kanssa.

Kansallisella tasolla perustuslaillinen demokratiastandardi perustuu paitsi valtiosääntöön myös sen soveltamiseen liittyviin käytäntöihin ja kansalliseen valtiosääntöideologiaan. Keskeisiä demokratiakäsitteen tulkintaan vaikuttavia seikkoja voivat olla vaalijärjestelmää, edustuksellisuuden toteuttamista, puoluelaitosta ja kansanedustuslaitoksen työtapoja koskevat kansal-

⁷⁶ Vrt. toisaalta *Basta* 1999 s. 154, jonka mukaan James Madisonin nimeen yhdistetyssä klassisessa amerikkalaisessa federalismissa kysymys ei ole ensisijaisesti vertikaalisesta vallanjaosta vaan keinosta rajoittaa enemmistövaltaa. Tämän mukaisesti demokratia on peruseriaate, jota federalismi rajoittaa.

⁷⁷ Ks. *Kaufmann* 1997 s. 22: ”Demokratie als Staats- und Regierungsform ist unter dem Gesichtspunkt der Legitimität öffentlicher Herrschaft derzeit ohne Alternative. Die weitgehende Einigkeit im Bekenntnis zur Demokratie verdeckt allerdings die Vielfalt unterschiedlicher, ja widersprüchlicher Vorstellungen, die sich unter dem Feldzeichen der Demokratie versammeln. Die Ermittlung des Rechtsbegriffs der Demokratie muß schon angesichts dieser Vielfalt bei der grundgesetzlichen Normierung der Demokratie und ihren Konkretisierungen ansetzen.”

⁷⁸ Suomessa PL 2 § 1 ja 2, 14 § ja 94 § 3.

⁷⁹ Kansainvälisoikeudellisista demokratiastandardeista ks. *Curtin* 1997 s. 33–34.

⁸⁰ Tästä ovat esimerkkeinä Yhdysvaltojen viimeisimmät presidentinvaalit ja Englannin vuosien 1951 ja 1974 parlamenttivaalit, joissa enemmistövaalijärjestelmän ansiosta enemmistön alahuoneen paikoista saanut puolue oli saanut vähemmän ääniä kuin oppositioon jäänyt puolue. Edellisessä tapauksessa vaalijärjestelmä suosi konservatiiveja, jälkimmäisessä työväenpuoluetta. Vaalijärjestelmä, joka systemaattisesti tuottaisi tällaisia tuloksia, herättäisi sen sijaan varmaankin kaikkialla kysymyksen valtiosäännön asettaman demokratiaperiaatteen toteutumisesta.

liset perinteet. Vastaavasti perustunee kansainvälisessä oikeudessa, esimerkiksi ETY-järjestössä ja Euroopan neuvostossa, käytetty demokratiastandardi tiettyyn liberalistis-konstitutionalistista traditiota edustavien valtiö-sääntöjen yhteiseen vähimmäistulkintaan.

Unionin voimassa olevan konstituution demokratiastandardin elementtejä ovat vaatimus jäsenvaltioiden luonteesta demokratioina (EU 6.1 artikla) sekä suorilla vaaleilla valitun unionin tason kansanedustuslaitoksen osallistuminen päätöksentekoon. Kysymys on siten kahdella tasolla toteutuvasta demokraattisesta legitimitetistä (*double legitimacy*).⁸¹

Jäsenvaltioiden demokraattisuus antaa perussopimusten muutoksiin liittyvän ratifiointimenettelyn kautta demokraattisen oikeutuksen unionin konstituutiolle. Se antaa myös neuvostolle demokraattista legitimitettä sitä kautta, että neuvostossa edustetut jäsenvaltioiden hallitukset ovat kukin parlamentaarissa vastuussa omalle kansalliselle parlamentilleen. Amsterdamin sopimuksen pöytäkirja kansallisten parlamenttien roolista edellyttää lisäksi, että kaikissa jäsenvaltioissa on käytössä menettely, jonka kautta kansallinen parlamentti saa tietoa neuvostossa päätettävistä asioista. Tarkempi sääntely kansallisten parlamenttien oikeudesta osallistua kansalliseen EU-päätöksentekoon on kuitenkin jätetty kunkin jäsenvaltion sisäisesti ratkaistavaksi.

Euroopan parlamentti osallistuu unionin päätöksentekoon tai valvoo sitä unionin kaikilla toimialoilla. Sen valtaoikeuksien vahvuus on kuitenkin eriasteista eri aloilla ulottuen pelkästä tietojensaanti- tai kuulluksi tuleminen oikeudesta neuvoston kanssa tasavertaiseen myötämääräämis-oikeuteen niissä asioissa, joihin sovelletaan yhteispäätös- tai hyväksymismenettelyä. Euroopan parlamentin oikeus osallistua päätöksentekoon on ohuimmillaankin osa unionin konstitutionaalista demokratiastandardia, minkä perusteella EY:n tuomioistuin on pitänyt parlamentin kuulemisen laiminlyöntiä neuvoston antaman säädöksen pätemättömyyteen johtavana olennaisena menettelyvirheenä.⁸²

⁸¹ Ks. esim. *Kaufmann* 1997 s. 80–102.

⁸² Näin jo tapauksessa C 138/79, *SA Roquette Frères c Conseil*, 1980 Rec. 3333, kohta 33. Tuomioistuimen mukaan ”Rajallisuudestaan huolimatta tämä (= EP:n – NJ) toimivalta on ilmaus yhteisön tasolla perustavanlaatuisesta demokratian periaatteesta, jonka mukaan kansalaiset osallistuvat vallankäyttöön kansanedustuslaitoksen välityksellä. Parlamentin säännönmukainen kuuleminen perustamissopimuksessa määrättyissä tapauksissa on siis olennainen menettelymääräys, jonka noudattamatta jättämisen vuoksi kyseessä oleva toimi on kumottava.”

Tuottaako edellä selostettu perusratkaisu riittävän demokraattisen oikeutuksen unionin päätöksenteolle, on kysymys, johon useimmat asiaa käsitelleet ovat vastanneet kieltävästi. Euroopan unionin sanotaan kärsivän demokratiavajeesta, joko siinä yleisessä merkityksessä, että unionin päätöksenteossa valta on luisunut poliittisesti vastuunalaisilta päättäjiltä kansallisille ja ylikansallisille byrokratioille, tai siinä täsmällisessä merkityksessä, että yhdentymiskehityksen edetessä kansalliset parlamentit ovat menettäneet enemmän valtaa kuin Euroopan parlamentti on sitä saanut.⁸³ Demokratiavaje on ilmiö, jota tuskin voi pitävästi tarkastella oikeudellisesta näkökulmasta, koska unionin konstituution yläpuolella ei ole sellaista yleispätevää oikeudellista normistoa, johon nähden unionin demokraattisuuden vajavaisuus voitaisiin suhteuttaa.⁸⁴ Jäsenvaltioiden yhteinen valtiösääntöperinne muodostaa tosin tässäkin suhteessa jonkinasteisen minimistandardin. Tästä huolimatta tuon esille seikkoja, joita pidän keskeisenä arvioitaessa demokratian toteuttamista tai toteutettavuutta Euroopan unionin kaltaisessa rakenteessa. Näitä ovat demokratian tarpeen suhteuttaminen unionin toimialaan, demokratian kehittämisen institutionaaliset vaihtoehdot sekä kysymys monikansallisesta demokratiasta.

⁸³ Tämä argumentti liitetään usein – mielestäni yksinkertaistavasti – määräänemmistöpäätöksentekoon. Kun jäsenvaltio on menettänyt veto-oikeutensa, myöskään sen parlamentilla ei ole parlamentaarisen vastuunalaisuuden kautta toteutuvaa välillistä veto-oikeutta neuvostossa, minkä takia määräänemmistöpäätöksentekoon ei sisälly samanlaista epäsuoraa kaikkien kansallisten parlamenttien hyväksyntää kuin yksimielisessä päätöksenteossa. Kuitenkaan jäsenvaltion kansalaisten kannalta ei tilanteella, jossa jäsenvaltio jää vähemmistöön neuvostossa, ole päätöksenteon demokraattisen oikeutuksen – tai sen puutteen – kannalta eroa tilanteeseen, jossa Euroopan parlamentti hyväksyy ehdotuksen, jota vastaan kaikki ao. jäsenvaltion euroedustajat ovat äänestäneet.

⁸⁴ Demokratiavajetta käsittelevän kirjallisuuden käyttämä demokratian ideaali näyttää olevan 1800-luvun kansallisvaltioissa kehittynyt ns. Westminster-malli, jossa äänestäjien enemmistöön tukeutuva parlamentin enemmistökoalitio käyttää hallitusvaltaa parlamentille vastuunalaisen hallituksen kautta. Westminster-mallin mukainen enemmistödemokratia ei kuitenkaan ole sellaisenaan sovitettavissa yhteen federalismin perinteisen tulkinnan kanssa, jonka elementteihin kuuluu vertikaalisen toimivallanjaon ja yhteiseen sopimukseen perustuvan konstituution lisäksi myös osavaltioiden osallistuminen keskustason päätöksentekoon. Viimeksi mainittu rajoittaa itsessään kokonaiskansakunnan mahdollisuutta päättää yksinkertaisen enemmistöparlamentarismien mukaisesti keskustason toimivaltaan kuuluvista asioista. Tässä merkityksessä federalismi rajoittaa enemmistödemokratiaa sitä enemmän, mitä täydellisemmin keskustason päätöksentekokehityksessä toteutuu erikokoisten osavaltioiden yhdenvertaisuus.

Demokratia ja unionin toimivalta

Euroopan unionin synty ja kehitys liittyy taloudelliseen integraatioon, jota voi edelleenkin pitää sen keskeisenä päämääränä. Tarkasteltaessa unionin ja jäsenvaltioiden suhdetta tässä prosessissa, voi jäsenvaltioiden ”taloudellisen konstituution” eurooppalaistumista pitää osoituksena valtion taloudellisen toiminnan sääntelyyn liittyvien funktioiden eriytymisestä redistributiivisista, resurssien jakamiseen liittyvistä tehtävistä. Jäsenvaltiot ovat siirtäneet taloudellisen toiminnan edellytyksiä ja toteutumista koskevaa valtaansa unionille turvatakseen asemansa kansainvälisessä kilpailussa ja lisätäkseen mahdollisuuksiaan vaikuttaa kansallisvaltion rajat ylittäviin ongelmiin. Regulaatiivisen⁸⁵ valtion eurooppalaistumisen hyväksyttävyyden edellytyksenä on ollut käsitys markkinoiden epäpoliittisuudesta, minkä seurauksia on se (suhteellinen) ongelmatomuus, jolla ei-edustuksellisten teknokraattisten instituutioiden kuten ensiksi komission ja sittemmin Euroopan keskuspankin saamaan asemaan itsenäisinä vallankäyttäjinä on suhtauduttu.⁸⁶

Markkinoiden epäpoliittisuutensa edellytyksenä on ollut myös se, että unionin(kin) edustaman markkinatalousnäkemyksen haastavat poliittiset vaihtoehdot ovat menettäneet relevanssinsa Länsi-Euroopan politiikassa sosialidemokraattisten liikkeiden – viimeisinä Ranskan sosialistien ja Englannin työväenpuolueen – luovuttua markkinaohjaukselle vaihtoehdoisesta talouspoliittisesta lähestymistavasta.⁸⁷ Osana tätä prosessia on yhtenäisasia-

⁸⁵ *Ciandomenico Majonen regulatory state* -teoriasta ks. *Rosamond* 2000 s. 108–109 ja 154; sen suhteesta EU:n kansanvaltaisuuteen ks. *Jachtenfucs* 1997 s. 54 ja *Höreth* 1998 s. 23–25.

⁸⁶ Markkinoiden sääntelyn kannalta EU lienee sisämarkkinoiden toteuttamisen jälkeen keskitetympi järjestelmä kuin esimerkiksi Yhdysvallat ja Kanada, joissa osavaltioiden välillä on säilynyt suurempia tavaroiden ja palvelujen liikkuvuuden esteitä kuin EU:ssa. Myös unionin Waigel-sopimuksen mukainen oikeus puuttua jäsenvaltioiden budjettipolitiikkaan on suurempi kuin liittovaltiolla Yhdysvalloissa, Saksassa tai Sveitsissä. Ks. *Croizat&Quermone* 1999 s. 117–118. Poliittisen vallanjaon ja varsinkin redistributiivisen politiikan osalta tilanne on sen sijaan päinvastainen. Viimeksi mainitun osalta liittovaltion ylivaltaan on Saksassa johtanut pyrkimys ”elinolosuhteiden yhtäläistämiseen” ja Yhdysvalloissa ”New Deal” -vallankumoukseen 1937 liittynyt korkeimman oikeuden luopuminen ns. *dual federalism* -doktriinista, jonka mukaan osavaltioilla oli tietty liittovaltion talous- ja sosiaalipoliittiselta interventiolta suojattu yksinomainen toimivalta. Ks. *Scharpf* 1991 s. 418–419, 421–422.

⁸⁷ Keynesiläisen talouspoliittisen mallin hiipumisesta ja Länsi-Euroopan tuotantorakenteen muutoksesta selityksenä integraatioprosessiin uudelleen käynnistymiselle 1980-luvulla ”*social-delorismen*” merkeissä ks. *Bornschiefer* 2000a s. 14–35 ja *Ziltener* 2000a s. 54–58.

kirjalla ja Maastrichtin sopimuksella konstitutionalisoitu talous- ja yhteiskuntapoliittinen asymmetria, jolla markkinoiden sääntelyn ja rahapolitiikan perusratkaisut on siirretty poliittisen päätöksenteon legitiimien valintojen ulkopuolelle hieman samalla tavalla kuin toisen maailmansodan jälkeen liberalistis-individualistiselle ihmisoikeuskäsitykselle vaihtoehtoiset näkemykset ovat siirtyneet Länsi-Euroopassa pois perustuslaillisesti mahdollisten poliittisten valintojen joukosta.

Tälle yhteiskuntaideologiselle kehitykselle on unionin päätöksentekojärjestelmän demokraattisuuden aste ollut vähemmän merkityksellistä. Niin kauan kuin unionin toiminnassa on ollut kysymys regulatiivisen valtion tehtävistä, jotka ovat *ex hypothesi* epäpoliittisia ja paremmin asiantuntijoiden kuin poliitikkojen hoidettavissa, ei tehottoman kansallisen parlamentaarisen kontrollin ja vähillä valtaoikeuksilla varustetun Euroopan parlamentin muodostamaa ongelmaa ole välttämättä koettu kovin polttavaksi.

Valtion redistributiivisten tehtävien ja niihin liittyvien oikeudellisten välineiden kuten talousarvion, verotuksen sekä sosiaaliturva- ja koulutusjärjestelmien siirtyminen unionin tasolla päätettäväksi antaisi sen sijaan unionin päätöksenteon demokraattisuutta koskevalle keskustelulle aivan toisenlaista vakavuutta. Nykyaikaisissa länsimaisissa demokratioissa kansallinen ja valtiollinen valta kohtaavat nimenomaan näihin valtion funktioihin liittyvässä päätöksenteossa. Ne ovat kysymyksiä, jotka ohjaavat kansalaisten poliittista käyttäytymistä ja synnyttävät tarpeen kiinnittyä demokraattiseen päätöksentekoon. Budjetti, verotus ja sosiaaliturva ovat myös välineitä, joiden kautta poliittinen valta pitkälti kanavoituu nykyaikaisessa demokratiassa. Pidän selvänä, että unionin nykyinen päätöksentekojärjestelmä ei jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen sisältyvien demokratiastandardien kannalta turvaisi riittäviä demokraattisia vaikutusmahdollisuuksia eikä päätöksentekijöiden vastuunalaisuuden toteutumista, jos unionin toimivaltaan kuuluisi päätöksenteko esimerkiksi luonnollisten henkilöiden välittömästä verotuksesta, sosiaaliturvaetuksista taikka koulutus- ja sosiaalipalvelujen sisällöstä. Tämä demokratian toteutumisen ongelma liittyy mielestäni kuitenkin enemmän päätöksenteon avoimuuteen sekä poliittisesti vastuunalaisen päätöksenteon ja kansallisen ja ylikansallisen valmistelukoneiston tosiasialliseen voimasuhteeseen unionin päätöksenteossa kuin esimerkiksi Euroopan parlamentin tai kansallisten parlamenttien valtaoikeuksiin.⁸⁸

⁸⁸ Ks. *Curtin* 1997 s. 45: ”But this classic account of the ‘democratic deficit’ is too weak

Unionin kahden viime vuosikymmenen kehitys osoittaa kuitenkin, että jäsenvaltioilla on selkeä tahto säilyttää valtion redistributiiviset tehtävät päätösvallassaan.⁸⁹ Tätä osoittavat unionin budjetin jääminen vaatimattomalle tasolle suhteessa jäsenvaltioiden kansantuotteeseen⁹⁰, jäsenvaltioiden haluttomuus luoda todellista yhteistä talouspoliittista päätöksentekovaltaa vastapainoksi Euroopan keskuspankille sekä verotukseen, koulutukseen ja sosiaalipolitiikkaan liittyvän harmonisoinnin vaikeus myös silloin, kun sitä voitaisiin pitää tarpeellisena sisämarkkinoiden toiminnan kannalta tai ympäristöpoliittisista syistä.

Euroopan unionin nykyinen toimivalta ei sanottavasti kata valtion redistributiivisia tehtäviä, mutta ulottuu selvästi laajemmalle kuin pelkkästään markkinoiden oikeudellisiin pelisääntöihin. Unionilla on toimivaltaa esimerkiksi ympäristöpolitiikassa, tasa-arvopolitiikassa ja kuluttajapolitiikassa, ja sen toiminta on Maastrichtin ja Amsterdamin sopimuksen pohjalta laajentumassa myös oikeusjärjestyksen ydinalueiden – siviili- ja rikosoikeuden – rajat ylittäviin kysymyksiin. Nämä tai esimerkiksi kolmansien maiden kansalaisten liikkuvuutta koskevat unionin tehtävät eivät ole ideologisesti neutraaleja tai epäpoliittisia. Sekä Euroopan parlamentin aseman vahvistuminen 1980-luvun puolivälistä alkaen että kansallisten parlamenta-

a view of the scope and nature of the problem at stake. In fact the problem is much more serious than a lack of parliamentary representation at whatever level should prove most appropriate to the type of decision-making. Coming closer to the heart of the matter, we find that there is a further deficit and this time at the level of the *separation of powers* and in particular the enormous empowerment of the *executive* which has been a very concrete result of the European integration.” Curtin viittaa tässä yhteydessä erityisesti siihen, että todellisuudessa unionin vallankäyttäjät ovat neuvoston valmistelukoneistossa toimivat kansalliset virkamiehet. Ks. myös *Jääskinen* 2000 s. 121, 129–132. *Croizat&Quermone* 1999 s. 85–87 viittaavat mielenkiintoisesti siihen, että federalismin suuntautuminen keskus- ja osavaltiohallitusten väliseen yhteistyöhön perustuvaksi on tuottanut nykyaikaisiin liittovaltioihin samantyyppisen demokratiavajeen kuin EU:ssa. Myös esimerkiksi Saksassa ja Kanadassa katsotaan vallan siirtyneen liitto- ja osavaltiotason parlamenteilta toimeenpanovaltaan käyttäjille.

⁸⁹ Ilmeinen poikkeus tähän on tietysti yhteinen maatalouspolitiikka, joka on keskeisesti tuottajien ja kuluttajien välistä tulojakoa sääntelevä järjestelmä. Paradoksaalisesti unionin päätöksenteon demokraattinen valvonta on Euroopan parlamentin heikon aseman ja kansallisten parlamenttien ajan tasalla pysymisen vaikeuden takia on korostetun puutteellista juuri maatalouspolitiikan alalla, mikä johtunee siitä, että yhteinen maatalouspolitiikka on vahvasti myös jäsenvaltioiden välistä redistribuutiota.

⁹⁰ 1970- ja 80-lukujen keskustelu fiskaalisesta federalismista on myös laantunut huolimatta siitä, että unionin budjetin merkittävä kasvattaminen, varsinkin jos siihen sisältyisi mahdollisuus suoraan verottaa unionin kansalaisia, olisi nähdäkseni muodollista konstitutionaalista prosessia tehokkaampi keino saada unioni muuttamaan itsensä liittovaltioksi.

risten EU-päätöksenteon seuranta- ja ohjausjärjestelmien tehostuminen erityisesti reaktiona Maastrichtin sopimuksen ratifiointikriisiin ovatkin ymmärrettävissä tämän kehityksen valossa.

Euroopan parlamentti on saavuttanut unionin lainsäädäntöä ja talousarvion menopuolta⁹¹ koskevassa päätöksenteossa aseman, jota voi pitää jokseenkin tasavertaisena neuvostoon nähden. Sen asema on heikompi unionin poliittisia ulkosuhteita ja rahapolitiikkaa koskevassa päätöksenteossa, mutta nämä ovat aloja, joilla kansallistenkin parlamenttien asema suhteessa eksekutiiviin on perinteisesti toissijainen. Valtaoikeus, joka Euroopan parlamentilta puuttuu lähes kokonaan liittymissopimuksia lukuun ottamatta, on unionin perustuslakia säättävän vallan käyttö. Jäsenvaltiot ovat pidättäneet itselleen asemansa ”perussopimusten herroina” (*Herren der Verträge*). Tässä asiassa ei kuitenkaan ole kysymys kansanvaltaisuudesta sinänsä, vaan kansallisen ja unionin tason demokratian välisestä kilpailusta.

Demokratian kehittämisen institutionaalisista vaihtoehdoista

*Höreth*⁹² on tarkastellut kysymystä unionin kansanvaltaisuuden turvaamisesta kolmen makrotason perusratkaisun pohjalta:

- 1) Euroopan muuttaminen federaatioksi, jolla on kaksikamarinen parlamentti ja sen alahuoneelle (Euroopan parlamentti) vastuunalainen komissio. Tässä vaihtoehdossa unionin legitimitetin lähteenä on järjestelmään osallistumisen, poliittisen vastuunalaisuuden ja demokraattisen valvonnan kautta kanavoituva *syöte* (*Government by the People*);
- 2) Eurooppa teknokraattisena sääntelyvaltiona, jota mahdollisuuksien mukaan depolitisoidaan uskomalla sen tehtäviä itsenäisille ylikansallisille viranomaisille. Tässä unionin legitimitetin perustana on tehokkaan päätöksenteon lisäämään ongelmanratkaisukyvyyn antama *palaute* (*Government for the People*);
- 3) Euroopan palauttaminen aidoksi konfедераatioksi, jossa demokratia-vaje korjataan luopumalla ylikansallisuudesta ja palauttamalla kansallinen demokratia integraation legitimitetin lähteeksi (*Government of the People*).

⁹¹ EU:n budjetin rahoitus on sen sijaan pysytetty neuvoston päätösvallassa, minkä lisäksi omia varoja koskevalle päätökselle on saatava jäsenvaltioiden ratifiointi. Euroopan parlamenttia ainoastaan kuullaan tässä päätöksenteossa. (EY 269 artikla)

⁹² *Höreth* 1998 s. 18–30.

Hörethin mukaan kaikkiin vaihtoehtoihin sisältyy vakavia ongelmia⁹³, minkä takia unionin perusteita muuttavien ratkaisujen pohtimisen sijasta tulisi keskittyä popperilaisen pienten askelten politiikan kautta korjaamaan nykyjärjestelmää siten, että myöhemmät muutokset perustuisivat jo toteutetuista saatuihin kokemuksiin. Sama popperilainen ajattelutapa heijastuu Nizzan julistuksessa, jossa unionin kansanvaltaisuuteen liittyvä problematiikka on rajattu ainoastaan kansallisten parlamenttien aseman kehittämiseen.

EU-päätöksenteon kansallinen parlamentaarinen valvonta on säännelty kansallisesti. Järjestelmien toteuttamistavat ja tehokkuus vaihtelevat eri jäsenvaltioissa, mutta yleiseurooppalaiseksi käytännöksi on vakiintunut, että kansallisessa parlamentissa toimii Eurooppa-valiokunta, joka seuraa, valvoo tai ohjaa jäsenvaltion toimintaa EU:ssa ja erityisesti sen neuvostossa.⁹⁴ Amsterdamin sopimuksen kansallisten parlamenttien asemaa koskevalla pöytäkirjalla on luotu unionin tason takeet sille, että jokaisella kansallisella parlamentilla on mahdollisuus saada etukäteen tietoonsa neuvostossa käsiteltävät ehdotukset.

Eurooppa-valiokuntien yhteistyötä ja siihen liittyviä ongelmia on käsitelty edellä toissijaisuusperiaatteen yhteydessä. Kuten todettu, kysymys on ennen kaikkea Ranskan ajamista asiasta, jossa jo Amsterdamin pöytäkirja meni pidemmälle kuin Eurooppa-valiokunnat olivat syksyllä 1996 pidetyssä Dublinin COSAC-konferenssissa keskenään sopineet. Nizzan julistukseen sisältyvä toimeksianto kansallisten parlamenttien aseman pohimisesta on uusi esimerkki siitä, että parlamenttien asemaan voi hallituksen tasolla liittyä sellaisia odotuksia, jotka eivät ole välttämättä sopusoinnussa parlamenttien omien tavoitteiden ja kokemusten kanssa. Toisaalta on mahdollista, että perusoikeuskirjan valmistelukunnasta saadut kokemukset tässä suhteessa muuttavat muodolliseen yhteistyöhön kielteisimmän suhtautuneiden parlamenttien kantoja.

Kansallisten parlamenttien asemaan liittyä myös kysymys Euroopan *senaatista*. Tässä keskustelussa esitetyt vaihtoehdot voidaan jakaa sen mu-

⁹³ Tiivistettynä *Hörethin* mielestä federalistisen vaihtoehdon ongelmana olisi tehottomuus ja luultavasti unionin päätösten tosiasiallisen demokraattisen hyväksyttävyyden heikkeneminen jäsenvaltioissa, sääntelyvaltiovaihtoehdon heikkoutena olisi mahdottomuus rajata päätöksenteon regulatoriset vaikutukset redistributiivisista, minkä takia teknokraattinen järjestelmä ei pystyisi käsittelemään päätöstensä tulonjakovaikutuksiin vääjäämättä liittyviä konflikteja, kun taas konfederatiivinen vaihtoehto merkitsisi ylikansallisesta yhdentymisestä saatavan hyödyn menettämistä.

⁹⁴ Ks. esim. *National Parliaments and the EU*.

kaan, onko kysymys nykyisen neuvoston säilyttävästä kolmikamarijärjestelmästä vai sellaisesta kaksikamarijärjestelmän mukaisesta jäsenvaltioiden edustuksesta, jossa senaatti korvaisi nykyisen neuvoston. Sekä trikameralistisessa että bikameralistisessa vaihtoehdossa olisi edelleen ratkaistava, valitaanko senaatti suorilla vaaleilla vai nimittääkö sen kansallinen parlamentti. Bikameralismi olisi mahdollista toteuttaa myös niin, että senaatti muodostuu jäsenvaltioiden hallitusten edustajista.

Kolmikamarijärjestelmässä Euroopan senaatti täydentäisi nykyisiä Euroopan parlamenttia ja neuvostoa. Jo Euroopan poliittisen yhteisön perustamissopimusta koskenut ehdotus olisi luonut kaksikamarisen edustuslaitoksen, jonka ylähuoneen nimityksenä olisi ollut senaatti⁹⁵. Poliittisessa yhteisössä olisi myös ollut jäsenvaltioiden hallitusten edustajista muodostuva ministerineuvosto. Monissa puheenvuoroissa on kaavailtu, että EU:n senaatti muodostuisi jäsenvaltioiden parlamenttien edustajista.⁹⁶ Kysymys olisi tuolloin kansallisten parlamenttien edustajista muodostuvasta vastapainosta Euroopan parlamentille. Tuolloin sen toimintaan ja erityisesti kansallisten delegaatioiden kannanmuodostukseen soveltuvat ne huomautukset, jotka edellä jo on esitetty. Kansallisten parlamenttien edustajista muodostuva muodollista päätösvaltaa käyttävä kamari olisi parlamentarismiperiaatteen johdosta kansallisten parlamenttien enemmistökoalitioiden edustaja, ja sellaisena neuvoston duplikaatti. EU:n päätöksentekojärjestelmässä lainsäädäntövalta jakautuisi tuolloin kolmen toimielimen välillä siten, että kaksi niistä olisi poliittisesti toistensa peilikuvia.

Jos Euroopan senaatti sen sijaan valittaisiin *suorilla vaaleilla* jäsenvaltioissa, olisi mahdollista⁹⁷, että senaatissa jäsenvaltiota edustaisivat eri poliittiset voimat kuin neuvostossa, ja joka tapauksessa senaatin legitimitettiin olisi riippumaton kansallisista parlamenteista. Tuossa asetelmassa senaatin poliittinen liittolainen olisi todennäköisemmin Euroopan parlamentti kuin neuvosto. Jäsenvaltioiden kansallisen politiikan kannalta ratkaisu avaisi uudenlaisia konfliktimahdollisuuksia, kun jäsenvaltiolla olisi kaksi toisiinsa nähden riippumatonta edustajaa unionin tasolla. Ratkaisu olisi ilmeisesti omiaan edistämään Euroopan tason puolueiden kehitystä, koska senaatin

⁹⁵ Ks. *Bindschedler* 1954 s. 346–349. Molemmat kamarit olisi valittu suorilla vaaleilla.

⁹⁶ Eräillä tahoilla on nimenomaan COSACille tahdottu antaa tällainen tehtävä.

⁹⁷ Tämä olisi jopa todennäköistä, jos senaatin vaalit pidettäisiin eri ajankohtana kuin kansallisen parlamentin vaalit. Perusteluna tälle oletukselle on se, että äänestäjät äänestävät usein Euroopan parlamentin vaaleissa vallassa olevaa kansallista hallitusta vastaan.

sisällä päätöksenteko edellyttäisi toimintakykyisempiä poliittisia rakenteita kuin pelkät neuvostolle tyypilliset asiakohdaiset neuvottelukoalitiot.⁹⁸

Kaksikamariratkaisussa Euroopan senaatti korvaisi neuvoston jäsenvaltioiden edustajana. Tässä vaihtoehdossa tulee kysymykseen ensiksikin jäsenvaltioiden hallitusten edustajista muodostuva kamari. Kysymys olisi siten neuvostosta, joka kuitenkin olisi menettänyt toimeenpanovallan käyttöön liittyvät tehtävänsä, luultavasti komissiolle. Tällaisessa *Bundesrat*-vaihtoehdossa jäsenvaltioiden hallitukset säilyttäisivät mahdollisuuden osallistua unionin lainsäädäntövallan ja budjettivallan käyttöön, mutta se kokonaisvaltainen läsnäolo unionin toiminnassa, jonka neuvoston päätöksenteko antaa jäsenvaltioiden hallituksille, poistuisi. Oikeudellisesti tässä vaihtoehdossa on kuitenkin olennaisinta komission aseman muuttuminen unionin täysivaltaiseksi eksekutiiviksi, ja sen seurausvaikutukset jäsenvaltioiden ja unionin välisessä vallanjaossa. Ratkaisuun sisältyvä neuvoston eri kokonpanojen poistuminen kaventaisi itsessään olennaisesti unionin kontaktipintaa jäsenvaltioiden hallituksiin ja hallintoihin.

Neuvoston korvaava Euroopan senaatti voisi myös muodostua *kansallisten parlamenttien* edustajista, jolloin se muistuttaisi Yhdysvaltojen senaattia ennen vuotta 1913, jolloin senaattorien valinta siirtyi osavaltioiden kongresseilta niiden kansoille. Poliittisesti lienee selvää, että hallituskoalitiot turvaisivat itselleen enemmistön kansallisten parlamenttien edustajien joukossa, joten ero edelliseen *Bundesrat*-vaihtoehtoon olisi lähinnä siinä, että jäsenvaltion edustaja ei suoraan osallistuisi kansallisen hallituksen työkentelyyn, vaikka olletikin seuraisi sen linjaa ja ehkä myös sen ohjeita.

Kaksikamarijärjestelmän radikaalein vaihtoehto olisi suorilla vaaleilla valittava Euroopan senaatti. Ratkaisu merkitsisi Yhdysvaltojen nykyisen senaatin mallin seuraamista, ja katkaisisi kokonaan jäsenvaltion EU-tason edustuksen ja sen kansallisten valtioelinten välisen poliittisen ja oikeudellisen napanuoran. Jäsenvaltion edustus unionissa olisi riippumaton kansallisen demokratian vaikutuskanavista, ja sen politiikka unionin tasolla voisi edustaa kansallisella tasolla oppositiopolitiikkaa. Ratkaisun toimivuus unionin oikeuden hallinnollisen ja lainsäädännöllisen täytäntönnäpönnän kannalta voidaan asettaa kysymyksenalaiseksi, ja siinä kärjistyisivät ne heik-

⁹⁸ Tähän suuntaan viittaa Yhdysvaltojen valtiosääntöhistoria ennen vuotta 1913. Kansalliset puolueet dominoivat senaattia, vaikka se oli tuolloin osavaltioiden kongressien valitsema. Ks. *Loewenstein* 1957 s. 305. Todettakoon selvennyksenä, että Yhdysvalloissa eksekutiivi ei ole parlamentarisessa vastuussa osavaltioidenkaan tasolla.

koudet, jotka yleisemmälläkin tasolla liittyvät pyrkimyksiin heikentää jäsenvaltioiden hallitusten roolia EU:n päätöksenteossa.

Euroopan unionin järjestelmässä ”liittovaltion” tasolla ei ole lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia resursseja panna täytäntöön unionin päätöksiä. Siltä puuttuu liittovaltiollinen hallinto, jollainen Yhdysvalloissa panee täytäntöön liittovaltion lainsäädäntöä myös osavaltioissa. Unionilla ei myöskään ole sellaisia osavaltioiden taloudelliseen riippuvuuteen sekä poliittisen ja oikeuskulttuurin yhteisyyteen liittyviä voimavaroja, jotka suojaavat Saksan liittohallitusta osavaltioiden vastustusta kohtaan, vaikka hallinnollinen toimivalta kuuluukin pääsäännön mukaan *Ländereille*. Saksan perustuslain 37.1 artiklassa on myös säädetty ns. *Bundeszwang*-instituutiosta, jonka perusteella liittohallitus voi liittoneuvoston suostumuksella ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin velvollisuuksiaan rikkovaa osavaltiota vastaan.⁹⁹

Monikansallisesta demokratiasta

Tärkein ongelma, joka liittyy unionin demokraattisen hyväksyttävyyden lisäämiseen, koskee kuitenkin sitä, missä määrin on mahdollista toteuttaa ylikansallista tai monikulttuurista demokratiaa unionissa, joka on jakautunut kielen, historian ja poliittisen identiteetin perusteella erillisiin kansakuntiin. Käänteisestä näkökulmasta, onko todellisen poliittisen demokration edellytyksenä kielen, historian ja kohtalonyhteyden muovaama valtiokansa (*Staatsvolk*). Tässäkin keskustelussa on syytä pyrkiä erittelemään eri näkökohtia.

Demokratian, siis kansanvallan, lähtöoletuksena on kansakunta. Esimer-

⁹⁹ Ks. *Staatsrechtliche Auswirkungen der Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften* s. 113–120. Hallintovallan jakautumisesta federaatioissa ks. lisäksi *Croizat & Quermonne* 1999 s. 71–73. Todennäköinen kehitys tilanteessa, jossa jäsenvaltioiden hallituksia edustava neuvosto korvattaisiin hallituksista riippumattomalla jäsenvaltioiden edustuksella, olisi se, että neuvoston työryhmärakenne ja komissiota avustavat komiteat (ns. komitologia) sulautuisivat yhteistyöfederalismin mallin mukaisesti EU-tason ja kansallisen tason eksekutiivien epämuodolliseksi yhteistyörakenteeksi. EU:n eksekutiivi tarvitsisi sekä politiikan valmistelussa että täytäntöönpanossa kansallisten hallitusten resursseja. Tämän takia pidän tällaisessa tilanteessa luultavana tosiasiallisen federatiivisen päätöksenteon painopisteen siirtymistä Saksan ja Kanadan esimerkin mukaisesti ei-konstitutionaalsiin yhteistyörakenteisiin. Esimerkiksi Saksassa toimii n. 400 liitto- ja osavaltiohallitusten yhteiselintä, joilla on vuosittain keskimäärin 1000 kokousta. Kanadassa tällainen yhteistoiminta käsittää pysyvän sihteeristön ja 150–500 vuotuista kokousta hallitus- ja virkamiestasolla. Ks. *Croizat & Quermonne* 1999 s. 76–78.

kiksi enemmistöperiaatteen soveltaminen edellyttää ensiksi sen ryhmän määrittelyä, josta enemmistö lasketaan. Unionin kansat jakavat tietyn yhteisen eurooppalaisen kulttuuriperinnön, ja ulkopuolisten silmissä unionin eri kansojen väliset yhtäläisyydet voivat olla suurempia kuin EU:n sisältä näyttää. Pidän kuitenkin mystifiointina sitä, että eurooppalaista sivilisaatiota määrittävien yleisten kulttuuritekijöiden¹⁰⁰ luoma yhteisyys olisi perusta, jonka varaan syntyisi elävä eurooppalainen demokratia, jos sille vain luotaisiin tarvittavat institutionaaliset rakenteet. Toisaalta samanasteista mystifiointia on rajata poliittinen kansakunta demokratian subjektina kunkin kansallisvaltion valtioideologiaan sopivien romanttisesta (*das Volk*) tai rationalistisesta (*la Nation*) valtiofilosofiasta peräisin olevien määritelmien pohjalta. Demokraattiset instituutiot voivat toimia myös monikielisessä ja monikulttuurisessa yhteisössä kuten Intiassa, eikä valtiokansa ole demokratian subjektina käsitteellisesti privilegioitu suhteessa sellaisiin etnisiin tai alueellisiin ryhmiin, joiden kohtalona on ollut jäädä vaille omaa kansallisvaltiota. Olennainen kysymys on kuitenkin se, olisiko unionin demokratisoimisella kansallisvaltiossa noudatettujen mallien mukaisesti saavutettavissa tila, joka olisi demokratian toteutumisen kannalta parempi kuin nykyinen.

Unionin demokraattisuutta koskevassa keskustelussa on nostettu esille se, että unionilta puuttuvat toimivan demokratian tosiasialliset rakenteelliset edellytykset, joita ovat ensi sijassa puoluelaitos ja muut kansalaisten ja valtion välittäjinä toimivat kansalaisyhteiskunnan instituutiot sekä median kautta muodostuva yhteinen julkisuus.¹⁰¹ Unionin tasolla onkin aktiivisesti edistetty eurooppalaisten puolueiden kehittymistä¹⁰² ja unionin tason

¹⁰⁰Vaikutusvaltaista yritystä selittää Euroopan integraatiota ja sen välttämättömyyttä federalistista päämäärää eurooppalaisen sivistyksen perusarvoilla edusti saksalainen historioitsija *Walter Lipgens*. Hänen mukaansa Euroopan identiteetin muodostavat kristinuskosta johdettu yksilön vapauden ja ihmisarvon kunnioittaminen, pienten yhteisöjen ja niiden itsehallinnon kunnioittaminen, usko objektiiviseen totuuteen sekä solidaarisuutena ilmenevä ajatus ihmiskunnan veljeydestä, joka selittää eurooppalaisen kulttuurin universalistiset pyrkimykset. Eurooppa edustaisi siten sitä, mitä islam ja Venäjä eivät ole. *Lipgensin* tuotannosta ja sen kritiikistä ks. *Rasmussen M.* 2000 s. 40–46.

¹⁰¹Demokratian yhteiskunnallisista ja kommunikatiivisista edellytyksistä ks. *Kaufmann* 1997 s. 58–62 ja niiden suhteesta Euroopan unioniin *Höreth* 1998 s. 14–18.

¹⁰²EY 191 artiklan mukaan ”Euroopan tason puolueet ovat tärkeä yhdentymistä edistävä tekijä unionissa. Ne myötävaikuttavat eurooppalaisen tietoisuuden muodostumiseen ja unionin kansalaisten poliittisen tahdon ilmaisemiseen.” Artiklaan lisätään Nizzan sopimuksella uusi 2 kohta, jonka nojalla unioni voi säännellä Euroopan tasolla toimivia puolueita ja erityisesti niiden rahoitusta.

yleisen mielipiteen muodostumista. Kummassakin suhteessa tulokset ovat ainakin toistaiseksi jääneet laihoiksi, eikä varsinkaan Euroopan parlamentin vaalien aleneva äänestysosallistuminen osoita kansalaisten taholla erityistä innokkuutta käyttää hyväkseen unioniin jo luotuja demokraattisen vaikuttamisen kanavia.

Sekä yhteisen puoluelaitoksen että yhteisen julkisuuden merkitys voidaan toisaalta suhteellistaa. Belgiassa ei (enää) ole kansallista puoluelaitosta eikä Intiassa voi väestön valtaenemmistön kannalta puhua kovin intensiivisestä jaetusta julkisuudesta, kun otetaan huomioon maan kielellinen hajanaisuus ja lukutaidottomuuden yleisyys.¹⁰³ Toisaalta on nimenomaan monikansallisissa federaatioissa havaittavissa trendi, jonka perusteella demokraattisen osallistumisen ja etnisyyden välinen side on pikemminkin vahvistumassa kuin heikkenemässä.

Suhteutettaessa edellä olevaa unioniin, on ensiksikin todettava, että Euroopan parlamentti ei ole yhtäläisellä äänioikeudella valittu edustuslaitos. EP:n paikkajaon pohjana ovat jäsenvaltiokohtaiset kiintiöt, joiden tuloksena edustaja/äänestäjä-suhde vaihtelee huomattavasti. Luxemburgilaisen ääni on n. 12 kertaa ja suomalaisen n. 2,5 kertaa painavampi kuin saksalaisen. Kansallisissa demokratioissa parlamentti tai ainakin sen tärkeämpi kamari valitaan järjestelmällä, joka mahdollisuuksien mukaan toteuttaa äänestäjien äänen samanhäviöisyyden periaatetta, siis yhdenvertaisuusperiaatetta kansalaisten poliittisessa osallistumisessa.¹⁰⁴ Euroopan parlamentin vaaleissa tämä johtaisi kuitenkin pienten jäsenvaltioiden marginalisoitumiseen tavalla, jonka seurauksena tuskin olisi edellytyksiä ylläpitää käsitystä Euroopan parlamentin demokraattisesta hyväksyttävyydestä näissä maissa. Toisaalta, kun EP:n edustajamäärää ei voida merkittävästi kasvattaa, on mielekkään – siis riittävän läheisyyden äänestäjiin säilyttävän – edustuksellisuuden toteuttaminen suurissa jäsenvaltioissa vaikeaa.¹⁰⁵ Tämän takia

¹⁰³Mancini 2000 s. 59–60 katsoo Intian ja Etelä-Afrikan esimerkkien osoittavan, että demokratia ei edellytä kommunikatiivista tai kulttuurista yhteyttä. Demokratian perusrakenteeseen liittyvien instituutioiden kuten puolueiden, ammattiyhdistysten, yliopistojen ja tiedotusvälineiden jakautuminen kieliriidan takia kahtia ei ole poistanut demokratiaa Belgiasta ja Kanadasta.

¹⁰⁴Ks. Kaufmann 1997 s. 252: ”Insbesondere das *Mehrheitsprinzip* als genuin demokratische Auswahlregel beruht auf der Gleichheit der politischen Mitwirkungsrechte, namentlich der Gleichheit des Stimmrechts der Wähler, der die Gleichheit der Stimmen in der Repräsentativversammlung entspricht.” (Korostus alkuperäisessä – NJ).

¹⁰⁵Ks. Weiler 1999 s. 266, Lepsius 1991 s. 30.

EP on sen sisäisen ryhmäjaon perusteista riippumatta luonteeltaan pikemminkin jäsenvaltioiden kansoja edustava edustajakokous kuin parlamentaarisen demokratiakäsityksen mukainen unionin kansalaisten edustaja.¹⁰⁶

Ethnoksen ja demoksen, siis etnisen ja poliittisen kansakunnan välillä ei ole mitään analyttisesti välttämätöntä suhdetta.¹⁰⁷ Kummassakin on kysymys historiallisesti sattumanvaraisista sosiaalisista ja kulttuurisista konstruktioista. Elävässä elämässä tekevät maantieteellinen, kielellinen ja kulttuurinen läheisyys kuitenkin demokraattisen vaikuttamisen ja osallistumisen helpommaksi. Vastaavasti demokraattisen päätöksenteon toteuttaminen monikielisessä ja -kulttuurisessa ympäristössä lisää poliittisen vaikuttamisen ja poliitikon uralle valikoitumisen epätasa-arvoisuutta eri sosiaali- ja kieliryhmiin kuuluvien välillä.¹⁰⁸ Tämän vuoksi minun on helppo yhtyä niihin, jotka pitävät tärkeimpänä vasta-argumenttina kansallisten edustuksellisten demokratiakäytäntöjen soveltamiselle unionin tasolla yksinkertaisesti sen kokoa.¹⁰⁹

¹⁰⁶Ks. *Kaufmann* 1997 s. 254: ”Bei dem Europäischen Parlament handelt es vielmehr dem Grunde nach um eine Versammlung von Vertretern gleichberechtigter Mitgliedsstaaten, dessen Struktur auf dem Prinzip der Staatengleichheit und damit der gleichen Teilhabe der Mitgliedstaaten an der Ausübung der Gemeinschaftshoheit beruht. Die Legitimation des Parlaments ist zwar formal direkter, aber ebenso mitgliedstaatlich wie die des Ministerrats, dessen Mitglieder zudem ihre Legitimation aus den demokratisch erprobten nationalen politischen Systemen schöpfen.” *Kaufmannin* perustelut käsitteelliseen EP:sta ”Staatenversammlungina” eikä parlamentaaris-demokraattisena edustuslaitoksena, ks. emt. S. 251–260.

¹⁰⁷Ks. tästä *Curtin* 1997 48–51, *Mancini* 2000 s. 55–62, *Weiler* 1999 s. 344–348. Edellä mainittuja yhdistää voimakas arvostelu, jonka he kohdistavat Saksan perustuslakituomioistuimen Maastricht-tuomioon sisältyneeseen teesiin valtiokansasta demokratian edellytyksenä.

¹⁰⁸*Lepsius* 1991 s. 27–28 huomauttaa, että demokratian edellyttämä kommunikointi ja osallistuminen vaativat sellaista kielellistä pätevyyttä, jollaista EU:n väestön enemmistöllä ei ole englannin tai ranskan kielten suhteen. Kielellisen hajanaisuuden EU:n yhteiselle julkisuudelle aiheuttamia ongelmia ei mielestäni voida vähätellä viittaamalla nykyisten demokratioiden kielelliseen monimuotoisuuteen ennen modernin kansallisvaltion tässä suhteessa pakottamaa yhtenäisyyttä. Esimerkiksi Mancinin (*Mancini* 2000 s. 59.) viittaus siihen, että Italiassa Toskanan ja Rooman ulkopuolisesta väestöstä alle prosentti osasi italian kieltä välittömästi maan yhdistymisen jälkeen, on tästä näkökulmasta irrelevantti. EU:ssa ei ole näköpiirissä yhtä valtakieltä, jolla väestön enemmistö voisi saavuttaa syntyperäisen puhujan valmiuden. *Croizat&Quermonne* 1999 s. 133 toteavat, että EU:ssa yhteinen julkisuus ei koske koko väestöä, vaan sen jakavat eri eliitteihin kuuluvat ”grands citoyens”.

¹⁰⁹Ks. *Höreth* 1998 s. 17–18.

Unionin demokratisoimiselle kansallisvaltion mallin mukaisesti – aina yhtenäisvaltiossa noudatettuihin ratkaisuihin saakka – ei ole käsitteellisiä tai apriorisia esteitä, eikä tämä tiettyyn rajaan asti myöskään riipu unionin luonteesta valtiollisena tai ei-valtiollisena yksikkönä. Tällaisen demokratisoinnin johdonmukainen toteuttaminen heikentäisi kuitenkin unionin päätöksenteon demokraattista hyväksyttävyyttä, ainakin pienissä jäsenvaltioissa, joiden osuus henkilö ja ääni -periaatetta toteuttavassa eurooppalaisessa demokratiassa olisi marginaalinen. Muun muassa tämän vuoksi unionin kansanvaltaisuutta olisi tarkasteltava sen kokonaisuuden pohjalta, jonka unionin tason, kansallisen tason ja jäsenvaltiota alempien tasojen vaikutuskanavat muodostavat kansalaisille. Tästä näkökulmasta ei unionin väitetyssä demokratiavajeessa¹¹⁰ välttämättä ehkä ole kysymys niinkään epätäydellisistä instituutioista sinänsä kuin moderneissa demokratioissa havaitavan yleisen poliittisen vieraantumisen kärjistymisestä unionissa.¹¹¹

3.4.6 Perustuslakia säätävä valta

Unionin perustuslakia säätävän vallan käyttö kuuluu liittymissopimuksia lukuun ottamatta jäsenvaltioille, jotka ovat kuitenkin sidottuja unionin toimielinten menettelylliseen myötävaikutukseen. Unionin oikeudellisen ja poliittisen *sui generis* -luonteen takia unionin perustuslakia säätävän vallan käyttö merkitsee säännönmukaisesti myös jonkinasteista jäsenvaltioiden oman perustuslakia säätävän vallan käyttöä, koska unionin konstituution muutokset vaikuttavat jäsenvaltioissa valtiosäännön alaan kuuluviin kysymyksiin. Tässä suhteessa unionin perussopimusten muutokset ovat eri asemassa kuin kansainvälisten järjestöjen perussääntöjen muutokset yleensä.

¹¹⁰Weiler 1998 s. 58–59 viittaa siihen, että unionin demokratiavajetta koskevassa keskustelussa sekä EY:n tuomioistuimien että ylimmät kansalliset tuomioistuimet joutuvat omalaatuisen asemaan. Jos unioni todella olisi niin epädemokraattinen kuin halutaan väittää, on jäsenvaltioiden yhteinen valtiosääntöperinne huomioon ottaen outoa, että EY:n tuomioistuimien on vaatinut sen lainsäädännölle etusijaa ja kansalliset tuomioistuimet ovat siihen suostuneet. Weilerin (emts. 54–56) mielestä unionin demokratiavaje ei laadullisesti ole erilaista kuin demokratian tila missä tahansa kehittyneessä modernissa valtiossa, joissa myös ongelmana vallan siirtyminen pois edustuksellisilta elimiltä ja poliittisesta vieraantuminen.

¹¹¹Pääpaino tulisi kiinnittää mahdollisuuksiin lisätä valmistelun avoimuutta, osallistumisen ja vaikuttamisen sosiaalista ja alueellista tasa-arvoisuutta sekä päätöksenteon poliittista vastuunalaisuutta. Ks. Curtin 1997 s. 56: ”The development of a European Public Sphere is crucial to the conceptualisation of democracy at the postnational level.”

Unionin perussopimusten muuttamismenettely on herättänyt arvostelua. Arvostelu on perustunut ensinnäkin siihen, että muutosten hyväksymisen ja voimaantulon edellytyksenä oleva vaatimus jäsenvaltioiden yksimielisyydestä estää integraation syventämistä, koska sen seurauksena koko unioni on sidottu ”karavaanin hitaimman” jäsenvaltion tahtiin.¹¹² Toiseksi kritiikki on koskenut vallanjakoa jäsenvaltioiden ja unionin välillä. Tältä osin kysymys on ennen kaikkea siitä, että liittymissopimuksia lukuun ottamatta primäärioikeuden muutosten voimaantulon edellytyksenä ei ole Euroopan parlamentin hyväksyminen. Myös komission asema perussopimusten muutoksissa on koettu liian heikoksi, koska se ei ole varsinainen neuvotteluosapuoli prosessissa eikä sillä ole samanlaista muodollista aloitevaltaa tai -monopolia kuin unionin tavallisessa lainsäädäntötyössä. Kolmanneksi, ja erityisesti Amsterdamin ja Nizzan sopimuksen valmisteluun liittyen, jäsenvaltioiden hallitusten edustajien väliseen konferenssiin perustuva muutosten valmistelu on koettu epätarkoituksenmukaiseksi, koska se johtaa neuvottelujen loppuhetkillä valtion- ja hallitusten päämiesten tasolla tehtyihin, teknisesti ja sisällöllisesti epätydyttäviin kompromissiratkaisuihin.¹¹³

Kuten muussakin lainvalmistelussa, voidaan EU:n perussopimusten muuttamisprosessi jakaa säädöstekstin *valmisteluun*, *hyväksymiseen* ja *voimaansaattamiseen*. Ensimmäinen, siis säädöstekstin valmistelu, voidaan jakaa esivalmisteluun ja varsinaiseen valmisteluun. Primäärioikeuden muutosten esivalmistelussa on EU:n historian eri vaiheissa toteutettu erilaisia käytäntöjä. Käytössä on ollut riippumattomien ”viisaiden” (miesten) muodostamia työryhmiä, jäsenvaltioiden hallitusten edustajista muodostuvia työryhmiä tai esivalmistelu on toteutettu jäsenvaltioiden ja komission ehdotusten pohjalta neuvoston rakenteissa. Varsinainen valmistelu on toteutunut diplomaattisena neuvotteluprosessina hallitusten välisessä konferenssissa.

Sekä esivalmistelun että varsinaisten neuvottelujen osalta keskeinen poliittinen ongelma on ollut Euroopan parlamentin rooli, joka on vahvistunut kolmen viimeisen HVK:n aikana johtamatta kuitenkaan siihen, että Euroopan parlamentista olisi tullut täysivaltainen neuvotteluosapuoli. Vastaava parlamentaarisen seurannan vahvistuminen on voitu havaita myös

¹¹²Gerkrath 1997 s. 270 katsoo, että unioniin myöhemmin liittyneet jäsenvaltiot ovat estäneet alkuperäisiä jäsenvaltioita etenemästä integraation syventämisessä ”vakaumuksellisimpien” eurooppalaisten (les européens les plus convaincus) haluamassa tahdissa.

¹¹³Keskustelusta ks. esim. Gray 2000 s. 269–276.

jäsenvaltioiden tasolla, erityisesti Amsterdamin ja Nizzan sopimusten valmisteluissa. Viimeksi mainittujen sopimusten valmistelussa avoimuus sekä tiedotusvälineiden ja kansalaisjärjestöjen mahdollisuudet seurata neuvotteluja ovat nähtävästi olleet laadullisesti merkittävästi paremmalla tasolla kuin aiemmissa hallitusten välisissä konferensseissa. Tästä kehityksestä huolimatta hallitusten välisiin konferensseihin liitetään edelleen ne paheet, jotka perinteisesti on yhdistetty ”salaiseen diplomatiaan”. Näitä ovat prosessin läpinäkymättömyys, rationaalisen yhteisen valmistelun puuttuminen sekä tehtyjen ratkaisujen luonne *ad hoc* -kompromisseina.

Julkisuudessa on esitetty kaksi pääkeinoa parantaa perussopimusten muutosten valmisteluprosessia. Ensimmäinen näistä on se, että hallitusten välisen konferenssien työskentelyn tulisi pohjautua komission ehdotukseen. Valmistelun teknisen laadun ja prosessin avoimuuden kannalta tämä olisi epäilemättä myönteistä. Ratkaisun ongelmana voi pitää sen vaikutuksia komission ja jäsenvaltioiden väliseen voimatasapainoon, jotka olisivat ilmeisiä myös, vaikka siihen ei sisällyttäisikään jäsenvaltioiden aloiteoikeuden rajoituksia. Kun toisaalta komission ehdotus käsiteltäisiin ja päätökset tehtäisiin hallitusten edustajien välillä, ratkaisu ei poistaisi diplomaattiseen neuvotteluun menetelmänä liittyviä epäkohtia. Näitä on haluttu nähdä paitsi HVK-työskentelyssä, myös normaalissa neuvostovalmistelussa.

Toinen vaihtoehto on muutostekstin valmistelun uskominen erityiselle valmistelukunnalle, jossa olisivat edustettuina jäsenvaltioiden hallitusten ja komission ohella myös Euroopan parlamentti sekä kansalliset parlamentit. Unionin perustuslakia säätävä konventti voisi nauttia valtiosääntöhistoriassa kunniapaikan saaneiden perustuslakia säätävien kokousten esimerkin antamasta auktoriteetista. Perusoikeuskirjan valmistelu osoittaa, että tällainen ratkaisu voi ainakin tiettyjen edellytysten toteutuessa olla toimintakykyinen. Perusoikeuskirjan valmistelukunnan menestyksen syihin kuului epäilemättä kuitenkin sen mandaatti – olemassa olevien oikeuksien kirjaaminen – jonka ansiosta erimielisyyksien ratkaisemisen takaavien menettelytapasääntöjen puuttuminen valmistelukunnalta ei johtanut poliittiseen umpikujaan. Valmistelukunnan käsiteltävänä ollut aihepiiri ei liioin ollut erityisen kontroversiellinen, kun vaikein poliittinen ongelma eli perusoikeuskirjan sitovuus oli rajattu sen mandaatin ulkopuolelle.¹¹⁴ Samasta syystä eivät

¹¹⁴Mikä sinänsä ei estänyt sitä, että valmistelukunta joutui käyttämään aikaa tämän kysymyksen käsittelyyn, koska tämä mandaattiin sisällyntynyt rajaus ei tydyttänyt kaikkia osapuolia.

kansallisten parlamenttien edustajien mandaattiin liittyvät ongelmat muodostuneet ratkaisevaksi esteeksi valmistelukunnan työskentelylle.

Jos perussopimusmuutosten valmistelu uskotaan erityiselle valmistelukunnalle ilman, että sen mandaatti on yhtä rajattu kuin perusoikeuskirjan valmistelussa, edellyttäisi valmistelukunnan tehokas työskentely sellaisten selkeiden päätöksentekosääntöjen hyväksymistä, joihin sisältyy ainakin jonkinasteinen enemmistöpäätösmahdollisuus. Muussa tapauksessa valmistelutyö ajautuisi yksittäisen jäsenen veto-oikeuden takia samanlaiseen umpikujaan kuin Puolan parlamentti 1700-luvulla.¹¹⁵ COSACin työjärjestyksen pohjalta voidaan kansallisten parlamenttien yhteistyön nykyiseksi äärirajaksi todeta valtuuskuntien yhteisymmärrys siten, että ns. rakentava pidättyminen on erikseen vahvistettu mahdollisuus. Yksimielisyysvaatimus koskee myös hallitusten edustajien välisiä neuvotteluja HVK:ssa. Tämän lähestymistavan soveltaminen valmistelukuntatyypisessä elimesä voi estää päätösten syntyminen. Toisaalta on vaikea nähdä vaihtoehtoja, joissa valmistelukunnassa edustetut erityyppiset toimijat voisivat äänestää siten, että kansallisten parlamenttien, hallitusten ja Euroopan parlamentin edustajien äänet laskettaisiin samanarvoisina yhteen. Kolmikantavaihtoehto, siis kolmen osapuolen yhteisymmärrys, voisi olla toteuttamiskelpoinen, mikäli hallitusten ja kansallisten parlamenttien blokkien sisällä oltaisiin valmiita hyväksymään jonkinasteinen enemmistöpäätöksenteko. Tämä edellyttäisi kuitenkin joustamista nykyisin sovelletuista periaatteista.

Unionin perussopimusten muutosten teksti hyväksytään jäsenvaltioiden hallitusten edustajien tekemänä sopimuksena, jonka sisältö perustuu nykykäytännön mukaan Eurooppa-neuvoston tasolla tehtyihin ratkaisuihin. Kuten todettu, Euroopan parlamentti ei ole sopimuksen osapuoli. Euroopan parlamentti on kuitenkin noudattanut poliittista käytäntöä, jossa se on käsitellyt perussopimusten muutokset ja antanut niille hyväksyntänsä päätöslauselmallaan.

Euroopan parlamentin osalta ei unionin konstituution suhteen voida tehdä eroa säädöstekstin hyväksymisen ja voimaansaattamisen välillä. Parlamentti antaisi hyväksymisensä – jos sellaista edellytettäisiin oikeudellisesti – muutetulle tekstille toimielimenä, eikä ole ajateltavissa, että parlamentti sitoutuisi tehtyyn ratkaisuun samalla tavalla vaiheittain kuin jäsenvaltiot. Koska parlamentin toimivalta koskee pelkästään unionin oikeusjärjestystä,

¹¹⁵*Liberum veto* -instituution kohtalokkaasta vaikutuksesta 1700-luvun Puolan historiasa ks. *Hovi* 1993 s. 49–50, 54, 62.

muutosten kansainväliseen ja kansalliseen voimaantumoon liittyvä problematiikka ei koske sitä.

Euroopan parlamentin hyväksynnän asettaminen unionin primäärioikeuden muutosten ehdoksi merkitsisi juridisesti unionin perustuslakia säättävän vallan aitoa jakamista unionin ja jäsenvaltioiden välillä. Jäsenvaltiot eivät enää olisi ”perussopimusten herroja”.¹¹⁶ Sinänsä kansainvälisten järjestöjen perussääntöjen muuttaminen niiden omilla järjestöpäätöksillä, mistä EP:n hyväksynnässä osaltaan olisi kysymys, ei ole tavatonta.¹¹⁷ Tämän vaikutuksia jäsenvaltion täysivaltaisuuden kannalta lieventää kuitenkin se, että perussääntöjen muutosten voimaantumon edellytyksenä on yleensä jäsenvaltion ratifiointi tai ainakin muutosta vastustavan jäsenvaltion *opting out*-mahdollisuus. Dualistista periaatetta noudattavissa jäsenvaltioissa kansainvälisen järjestön perussäännön muutosten kansallinen voimaantulo edellyttää lisäksi kansallista voimaansaattamista, mikä muodollisesti turvaa jäsenvaltion täysivaltaisuuden loukkaamattomuuden.¹¹⁸

EP:n hyväksynnässä olisi kuitenkin kysymys siitä, että perussopimusten muutosten voimaantulo edellyttäisi sellaisen toimielimen myötävaikutusta, jossa jäsenvaltiot eivät ole valtioina edustettuina. Tämä yhdessä unionin erityisluonteen kanssa johtaa siihen, että EP:n hyväksymistoimivalta perussopimusten muutoksien suhteen tulkittaisiin epäilemättä kaikissa jäsenvaltioissa merkittäväksi muutokseksi kansallisen valtiosäännön perusteiden kannalta. Eri asia on se, että jäsenvaltioiden perustuslaeissa asetetut poliittisen päätök-

¹¹⁶Yleisen käsityksen mukaan ns. *Kompetenz-Kompetenz* eli toimivalta unionin toimivaltaasta päättämisestä on jäänyt jäsenvaltioille. Tämän Kelsenin *Grundnorm*-konstruktiosta ponnistava keskustelu on jossain määrin hedelmätöntä, sillä on ilmeistä, että tältä osin kysymys on valittavasta näkökulmasta. Unionin oikeusjärjestyksen näkökulmasta *Kompetenz-Kompetenz* on ainakin yhteisö pilarin osalta unionilla, koska EY:n tuomioistuimella on yksinomainen toimivalta tulkita yhteisön toimivallan rajoja. Ks. *Weiler* 1999 s. 298–317. Toisaalta jäsenvaltioiden konstituutioiden näkökulmasta tämä toimivalta on jäsenvaltioilla, koska unionin oikeuden voimassaolo niiden alueella perustuu niiden omaan valtiosääntöön.

Catherine Richmond on mielenkiintoisella tavalla osoittanut, että kysymys unionin oikeuden voimassaolon perustasta valaisee, mitä Kelsen tarkoitti oikeusjärjestyksen voimassaolon edellytyksenä olevan perusnormin (*Grundnorm*) hypoteettisuudella: unionin oikeuden pätevyysperusta ratkeaa aidosti eri tavalla sen mukaan, oletetaanko sen pätevyuden perusteluksi perusnormi, joka pätevöittää jäsenvaltioiden valtiosäännön, perusnormi, joka antaa sitovuuden kansainväliselle oikeudelle mukaan luettuna unionin perussopimukset, vai perusnormi, joka pätevöittää sen itseymmärryksensä mukaisena autonomisena oikeusjärjestyksenä. Ks. *Richmond* 1997 s. 81–87.

¹¹⁷Ks. *Schermers & Blokker* 1999 s. 719–740, *Saraviita* 1973 s. 24–26.

¹¹⁸Ks. Suomen käytännöstä *Saraviita* 1973 s. 163 ss.

senteon kansanvaltaisuutta koskevat edellytykset voivat ainakin joissakin jäsenvaltioissa perustella sitä, että tällaista muutosta pidettäisiin valtiosäännön kanssa yhteensopivana tai jopa sen kannalta toivottavana.

Poliittisesti unionin konstitutionaalisia muutoksia koskevalla EP:n muodollisella hyväksymistoimivallalla olisi syvälinen vaikutus jäsenvaltioiden toimintamahdollisuuksiin. Nykyiseen järjestelmään sisältyvä teoreettinen mahdollisuus unionin purkamisesta jäsenvaltioiden yksimielisellä päätöksellä¹¹⁹ poistuisi. Sama koskisi todennäköisesti myös kaikkia yrityksiä paltuttaa toimivaltoja unionilta jäsenvaltioille. Ratkaisu loisi myös uudenlaisen neuvotteluasetelman, koska kaavailtujen muutosten tulisi tyydyttää myös Euroopan parlamenttia¹²⁰, ei pelkästään jäsenvaltioita. Parlamentti voisi asettaa muutoksille hinnan, joka jäsenvaltioiden olisi maksettava, joko muutosten sisältöön liittyvinä myönnytyksinä tai muissa asioissa tehtävillä ratkaisulla.

Jäsenvaltioiden osalta tärkein muutospaine on kohdistunut yksimielisyysvaatimukseen. Ennen asian yksityiskohtaisempaa tarkastelua on syytä esittää kaksi yleisemmän tason huomautusta. Amsterdamin ja Nizzan sopimuksen valmistelujen valossa on ilmeistä, että ajatus yksimielisyysvaatimuksesta luopumisesta unionin konstituutioon liittyvässä päätöksenteossa on poliittisesti epärealistinen. Näin siitä huolimatta, että unionin laajentuessa yksimielisyysvaatimuksesta johtuvat vaikeudet kehittää unioni konstituutiota muuttuvat yhä suuremmiksi. Amsterdamin sopimuksella luotu ja Nizzan sopimuksella laajennettu mahdollisuus käyttää unionin rakenteita jäsenvaltioiden väliin tehostettuun yhteistyöhön on toisaalta sekä poliittinen että oikeudellinen ratkaisu tähän ongelmaan. Jäsenvaltiot voivat siten ”pienemmällä joukolla” syventää yhteistyötään myös sellaisten alojen osalta, joiden suhteen ei ole saavutettu perussopimusten muuttamiseen tarvittavaa yksimielisyyttä.¹²¹

Sinänsä olisi mahdollista luoda järjestelmä, jossa perussopimusmuu-

¹¹⁹Oikeudellisista argumenteista riippumatta jäsenvaltiot voivat tosiasiallisesti purkaa unionin. Ks. *Hartley* 1999 s. 147–148, jonka mukaan ”it would not matter if the winding up [yhteisön – NJ] were contrary to Community law and invalid under it, since the Community legal system would, for all practical purposes, have ceased to exist.”

¹²⁰Italia ilmoitti jo yhtenäisasiakirjan hyväksymisvaiheessa, että se ei ratifioi sopimusta, jos Euroopan parlamentti ei sitä hyväksy. Tämän – myöhemmin myös Belgian parlamentin antaman – poliittisen sitoumuksen todellinen merkitys on jäänyt avoimeksi, koska sellaista tilannetta, jossa EP olisi jättänyt jäsenvaltioiden neuvottelemien perussopimusmuutoksen hyväksymättä, ei ole ilmennyt. EP on sen sijaan säännönmukaisesti arvostellut jäsenvaltioiden neuvottelemia perussopimusmuutoksia riittämättömiksi ja poliittisesti epätydyttäväiksi.

¹²¹Joustavuudesta EU:ssa ja sen merkityksestä yhdentymiskehitykselle ks. esim. *Stubb* 1998 s. 68–93, 270–285.

toksen tekstin hyväksymiseen ei tarvittaisi kaikkien jäsenvaltioiden myötävaikutusta, mutta muutoksen voimaantulo suhteessa ao. jäsenvaltioon edellyttäisi kuitenkin sen kansallista ratifiointia.¹²² Perussopimusmuutosten tekstin hyväksyminen muulla kuin jäsenvaltioiden yksimielisellä sopimuksella merkitsisi samantapaista muutosta jäsenvaltioiden keskinäisissä voima-suhteissa ja neuvottelukäytännössä kuin on liittynyt määränemmistö-päätösten käyttöön ottamiseen neuvostossa. Yksittäisen jäsenvaltion veto-oikeuteen perustuva päätöksenteon estämisvalta poistuisi, ja säädetyt ään-ten enemmistön saavuttaneella enemmistökoalitiolla olisi mahdollisuus saattaa jäsenvaltio ”ota tai jätä” -asetelmaan.

Italialaisen vasemmistofederalistin *Altiero Spinellin* nimeä kantava Euroopan unionin perustamissopimus, jonka Euroopan parlamentti hyväksyi vuonna 1984, olisi tullut voimaan, kun enemmistö Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioista, jotka edustivat 2/3:a yhteisön väestöstä, olisi ratifioinut sopimuksen. Tällä tavalla olisi perustettu Euroopan unioniksi nimetty uusi kansainvälinen järjestö, jonka ulkopuolelle olisivat jääneet ne yhteisön jäsenvaltiot, jotka eivät olisi ratifioineet uutta perustamissopimusta¹²³. Hieman vastaavalla tavalla olisi Euroopan parlamentin vuonna 1994 hyväksymään *Herrman*-mietintöön liitetty ehdotus Euroopan unionin perustuslaiksi tullut voimaan, kun 4/5:a jäsenvaltioiden väestöstä edustanut jäsenvaltioiden enemmistö olisi ratifioinut perustuslain. Muut jäsenvaltiot olisi katsottu eronneiksi unionista, mutta niille olisi luvattu mahdollisuus suosituimmuuteen perustuviin taloussuhteisiin unionin kanssa.¹²⁴

Tällaisen perusratkaisun tarkoituksena on siten mahdollistaa perussopimusten voimaantulo unionissa ja muutokset hyväksyvissä jäsenvaltioissa, vaikka kaikki jäsenvaltiot eivät ratifioi muutoksia. Kysymys on siten eräänlaisesta pakotetusta *opting out* -vaihtoehdosta. Muutoksia vastustava jäsenvaltio joutuisi todellisuudessa valitsemaan unionista eroamisen ja muiden pakottaman muutetun pe-

¹²²Ks. *Schermers&Blokker* 1999 s. 734–737 kansainvälisistä järjestöistä, joissa määränemmistöllä muutetun perussäännön voimaantulo suhteessa jäsenvaltioon edellyttää viimeksi mainitun hyväksyntää.

¹²³Ks. sopimusluonnoksen (alaviite 6 edellä) 82.2 artikla. Mielenkiintoista on, että sopimuksen myöhemmiltä muutoksilta olisi jälleen edellytetty kaikkien jäsenvaltioiden ratifiointia (84.2 artikla).

¹²⁴Ks. sopimusluonnoksen (alaviite 7 edellä) 47 artikla. Perustuslain muutoksista olisi päättänyt EP kahden kolmasosan enemmistöllä jäsenistään ja neuvosto kaksoismääränemmistöllä. (31.1 artikla) Kaksoismääränemmistön edellytyksenä olisi ollut, että päätöstä ei vastusta neljäsosa jäsenvaltioista edustaen unionin väestön kahdeksasosaa tai kahdeksasosa jäsenvaltioista edustaen väestön neljäsosaa. (20.4 artikla)

russopimuksen välillä. Tämä ratkaisu, tosin vailla asianmukaista juridista pohjaa¹²⁵, oli myös muiden EU-maiden ensireaktio Tanskan ensimmäiseen, sopimuksen hylkäämiseen päätyneeseen Maastricht-kansanäänestykseen.

Ratkaisun ongelmat ovat mielestäni ensi sijassa poliittisia. Se merkitsisi yksittäisen vähemmistöön jäävän jäsenvaltion tosiasiallisen poliittisen täysivaltaisuuden voimakasta rajoittumista, koska jäsenvaltion valittavana olisi vain kaksi poliittisesti ongelmallista toimintalinjaa, siis joko sisällöllisesti hylättävien, suvereniteetin kannalta merkittävien velvoitteiden hyväksyminen tai sitten ero unionista. Oikeudellisesti tarkasteltuna järjestely sen sijaan sovitaisi yhteen kaksi legitiimeinä pidettävää tavoitetta eli unionin enemmistön muodostavien jäsenvaltioiden mahdollisuuden kehittää yhteistyötään ja yksittäisen jäsenvaltion suojan sellaisia uusia velvoitteita vastaan, joita se ei hyväksy. Ahtaan oikeudellisesta näkökulmasta järjestely voisi siten olla mahdollinen kompromissi enemmistöperiaatteen ja vähemmistönsuojan välillä.¹²⁶

Toinen perussopimusten muutosten voimaansaattamiseen liittyvä vaihtoehto olisi se, että jäsenvaltioiden tietyn määrän enemmistön ratifiointi riittäisi saattamaan muutokset voimaan sekä unionissa että kaikissa jäsenvaltioissa.¹²⁷ Sopimusmuutoksia vastustaneen jäsenvaltion näkökulmasta kysymys olisi siten siitä, että sen alueella voimassa oleva konstitutionaalinen normisto muuttuisi ilman sen omien perustuslakia säätävää valtaa käyttävien elinten myötävaikutusta. Tässä tilanteessa jäsenvaltioiden täysivaltaisuuden kohdistuisi niin olennainen rajoitus EU-jäsenyyden johdosta, että niiden asema kansainvälisen oikeuden kannalta itsenäisinä ja suvereenina valtioina voitaisiin hyvin perustein asettaa kysymyksenalaiseksi. Sen takia unionin perustuslakikehityksen tarkastelu institutionaalisesta näkökulmasta on syytä päättää tähän, ja siirtyä tarkastelemaan edellä esitettyjä kysymyksiä valtiosidonnaisen käsitteistön pohjalta.

¹²⁵Oikeudellisesti oli selvää, että Maastrichtin sopimus ei sen tekstiä muuttamatta olisi voinut tulla voimaan ilman Tanskan ratifiointia. Sama koskee Maastrichtin sopimuksella Rooman sopimukseen tehtyjen muutosten voimaantuloa. Ongelmaan löydettiin poliittinen ratkaisu Edinburghin Eurooppa-neuvostossa syksyllä 1992, minkä jälkeen sopimus hyväksyttiin Tanskassa uudella kansanäänestyksellä.

¹²⁶Periaate olisi sama kuin ETA-sopimuksen 102 artiklan 5 kohdassa, jonka mukaan sopimuksen ao. liite raukesi itsestään kuuden kuukauden kuluessa sopimuksen kannalta merkittävän uuden EY-säädöksen voimaantulosta, jos Efta ja EY eivät päässeet yksimielisyyteen ETA-sopimuksen muuttamisesta vastaavasti.

¹²⁷Liittovaltioissa ei perustuslain muutosten voimaantulo yleensä edellytä kaikkien osavaltioiden hyväksymistä, vaikka revisiomenettely muuten onkin raskas.

4 UNIONIN KONSTITUUTIO VALTIOLLISENA PERUSTUSLAKINA

Seuraavassa tarkastellaan edellisen pääjakson teemoja siitä hypoteesista lähtien, että EU:n jäsenvaltiot olisivat päättäneet laatia unionille konstituution, joka sisällöllisesti ja oikeusvaikutuksiltaan täyttäisi valtiollisen muodollisen perustuslakisäädöksen kriteerit ja joka saatettaisiin voimaan kaikissa jäsenvaltioissa voimaan tavalla, joka antaisi sille perustuslain oikeusvaikutukset. Kysymys olisi siten tietoisesta päätöksestä¹²⁸ muuttaa unioni valtioksi, jonka rakenne olisi federalistinen. Unioni olisi siten liittovaltio, jonka valtiosäännön ja oikeusjärjestyksen lähtökohtana on unionin jakautuminen valtiollisiksi luonnehdittavia toimivaltoja käyttäviin osavaltioihin. Tämän yleisen hypoteesin mukaisesti konstituutioon liittyviä käsitteitä käytetään seuraavassa spesifisesti valtiosidonnaisessa merkityksessä.¹²⁹

Unionin konstituution kodifioinnin osalta ongelmat olisivat periaatteessa samoja kuin edellä jaksossa 3.4.1 käsitellyt. Valtiollisen perustuslain vaihtoehdossa ei perustuslain laatijoilla olisi kuitenkaan samanlaista vapautta rajata käsiteltäviä ongelmia kuin tilanteessa, jossa kysymys on luonteeltaan nykyisen unionin perussopimusten kodifioinnista. Luontevana lisäoletuksena voi myös pitää sitä, että ryhdyttäessä laatimaan unionille valtiollista konstituutiota tavoitteeksi asetettaisiin yhden yhtenäisen perustuslakisäädöksen säätäminen. Unionin perustuslain valmistelun yhteydessä olisi välttämätöntä saattaa EU:n muodollinen valtiosääntö teknisesti ajan tasalle ja perata sieltä mahdollisuuksien mukaan pois materiaaliseen valtiosääntöön kuulumatonta sääntelyä. Samassa yhteydessä olisi ratkaistava kysymys, miten sellaisia määräyksiä muutetaan, jotka ovat sisältyneet perussopimukseen, mutta jotka ei-konstitutionaalisen merkityksensä takia jä-

¹²⁸Hypoteesiani, jota voi pitää poliittisen realismin ulkopuolelle sijoittavana, puoltaa kuitenkin se seikka, että käsitykseni mukaan EU ei voisi muuttua liittovaltioksi muutoin kuin tietoisien päätöksenteon kautta. EU kehittyy tilanteessa, jossa valtion ja liittovaltion käsitteen oikeudellinen sisältö on täsmentynyt 1800-luvusta, jolloin esimerkiksi Sveitsin ja Yhdysvaltojen konstitutionaalinen luonne liittovaltiona (federaatio) eikä pelkkänä valtioliittona (konfederaatio) ei ollut itsestään selvä. EU:n valtiollisuuden kannalta ratkaisevat päätöksentekijät, siis jäsenvaltiot, kykenevät sen sijaan arvioimaan päätöksiansäen unionin kehittämisestä suhteessa olemassa olevien liittovaltioiden muodostamaan esimerkkiin. Tämän takia en pidä mahdollisena unionin evolutiivista muuttumista kansainvälisoikeudellisesti valtioksi.

¹²⁹Ks. samantapainen ajatuskokeilu *Raunio&Tilikainen* 2001 s. 20–28.

tetään uuden perustuslain ulkopuolelle. EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehitettyjen yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden kirjaaminen perustuslain säännöksiin ei sinänsä olisi oikeudellisesti välttämätöntä, mutta päätettäessä ryhtyä laatimaan valtiollista perustuslakia unionille lienevät myös tähän asiaan nykyisin liittyvät poliittiset ja valtiosääntöoikeudelliset epäilykset menettäneet merkityksensä.

Unionirakenteiden konsolidoinnin osalta on selvää, että Euroopan unioni ja Euroopan yhteisöt sulautuisivat unionin valtiollisessa perustuslaissa yhdeksi oikeushenkilöksi. EU:n ja yhteisöjen nykyiseen erillisyyteen liittyviä perusteita voidaan tarvittaessa ottaa huomioon määrittäessä liittovaltion ja osavaltioiden välisiä toimivaltasuhteita eri aloilla. Unionin päätöksentekomenettelyjen karsiminen ja yhdenmukaistaminen sekä toimielinten – oikeastaan valtioelinten – tehtävien ja valtuuksien yhtenäistäminen eri aloilla ovat poliittisen harkinnan kysymyksiä. Pohjimmiltaan kysymys on unionin keskusvaltaa edustavien elinten ja osavaltioiden vallanjaosta unionin päätöksenteossa ja siten välillisesti vallan keskityksen asteesta unionissa. Valtiosääntöteknisesti olisi luontevaa olettaa, että perustuslain menettelylliset säännökset laadittaisiin niin, että ne johtaisivat yksinkertaisempaan ja läpinäkyvämpään päätöksentekoon kuin perussopimusten nykyiset määräykset.

Unionirakenteiden konsolidoinnin yhteydessä on kiinnitettävä huomiota kahteen kysymykseen, jotka olisi säänneltävä unionin perustuslaissa ainakin jossain määrin nykyisestä poikkeavalla tavalla. Kansainvälisoikeudellisesti keskeisiä valtion tunnusmerkkejä ovat alue ja väestö. Euroopan unionilla ei varsinaisesti ole aluetta. Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksilla on alueellinen soveltamisala, joka jättää tietyt jäsenvaltioiden alueet yhteisön alueen ulkopuolelle (EY 299 artikla). Euroopan unionista tehdyn sopimuksen alueellista soveltamisalaa ei ole määritelty sopimustekstissä. Liittyen Ahvenanmaan aseman käsittelyyn Suomen EU-jäsenyysneuvotteluissa Suomen hallitus lähti tulkinnasta, jonka mukaan Wienin valtiosopimus oikeudelliseen yleissopimukseen kirjatun yleisen periaatteen nojalla unionisopimusta sovelletaan, kun sopimuksessa itsessään ei asiasta määrätä, jäsenvaltioiden alueisiin kokonaisuudessaan. Komission ja neuvoston sihteeristön oikeuspalvelut sen sijaan katsoivat, että unionisopimuksen vaikenemisesta huolimatta sitä oli tulkittava niin, että sen alueellinen soveltamisala on sama kuin yhteisöjen perustamissopimuksilla. Jäsenyysneuvottelujen lopputuloksena oli tältä osin se, että Ahvenanmaan aseman osalta hyväksyttiin Suomen ehdottama ratkaisu, mutta samalla todettiin

unionisopimuksen alueellista soveltamisalaa koskevan tulkintaongelman jäävän tässä yhteydessä ratkaisematta.¹³⁰

Unionin perustuslaissa olisi kysymys unionin alueesta ratkaistava siten, että unionin ulkorajojen määrittely kuuluisi unionin toimivaltaan. Valtiona unionilla olisi kompetenssi käydä sotaa ja solmia rauhansopimuksia ja, *ad majore a minus*, tehdä rajasopimuksia rajanaapureidensa kanssa. Samalla olisi luultavasti lähdettävä siitä, yhteisöalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden omistusten erityissuhde emämaahan koskisi unionia kokonaisuudessaan, ei pelkästään ao. jäsenvaltiota. Modernissa kansainvälisessä oikeudessa ei tietääkseni ole esimerkkejä osavaltioon kuuluvista alueista, jotka eivät kuuluisi ao. liittovaltioon ja joiden puolesta kansainvälistä puhevaltaa käyttäisi osavaltio.¹³¹

Alueen tavoin on myös unionin kansalaisuus sidoksissa kansalliseen järjestelmään siten, että unionin kansalaisia ovat jäsenvaltioiden kansalaiset (EY 17.1 artikla). Sveitsin esimerkki osoittaa, että tämän periaatteen hylkääminen ei sinänsä olisi välttämätöntä, vaikka unionille säädettäisiin valtiollinen perustuslaki.¹³² Valtion keskeiset kansalaisuuteen liittyvät vastuut ja tehtävät suhteessa kolmansiin maihin edellyttäisivät kuitenkin sitä, että perustuslaissa unionille annettaisiin lainsäädäntövalta säätää unionin kansalaisuuden edellytyksistä. Mahdollisesti tämä voisi edellyttää unionille muutakin toimivaltaa yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden kansalaisuuslainsäädäntöä. Toinen vaihtoehto olisi tietysti se, että kysymys unionin kansalaisuudesta osoitettaisiin unionin perustuslaissa kokonaisuudessaan unionin toimivaltaan. Unionin kansalaisten poliittiset oikeudet toisissa jäsenvaltioissa, erityisesti koskien oikeutta osallistua valtiollisiin vaaleihin, näytävät myös kysymykseltä, joka edellyttäisi uudenlaista sääntelyä, jos unionille säädettäisiin valtiollinen perustuslaki.

¹³⁰Unionisopimuksen alueellisen soveltamisalan käsittelystä Suomen jäsenyysneuvotte-
luissa ks. *Kuosmanen* 2001 s. 263–265.

¹³¹Historiasta löytyy sen sijaan esimerkkejä tilanteista, joissa ei-suvereneilla valtioilla on ollut siirtomaita. Esimerkiksi Puolan alaisuuteen Liettuan vasallivaltiona kuuluneella Kuurinmaan herttuakunnalla oli 1600-luvulla omistuksessaan koloniat Gambiassa ja Tobagossa. Ks. *Balodis* 1990 s. 104.

¹³²Sveitsin perustuslain mukaan valaliiton kansalaisuus seuraa kantonin kansalaisuudesta. Tästä ja muista historiallisista esimerkeistä huolimatta valtiokansalaisuuden kansainvä-
lisoikeudelliset vaikutukset edellyttävät sitä, että liittovaltion tasolla on toimivalta sää-
tää kansalaisuuden saamisen ja menettämisen edellytyksistä, mikä on tilanne myös Sveit-
sissä. Ks. *Busse* 1999 s. 100–101.

Ulkoisen identiteetin vahvistamisen näkökulmasta päätös unionin muuttamisesta valtioksi kääntäisi kysymyksen unionin oikeushenkilöydestä päinvastaiseksi nykyiseen nähden. Valtiollisen perustuslain säätämisen kautta valtioksi muuttuva unioni olisi täysivaltainen kansainvälisen oikeuden subjetti, jonka sisäinen jakautuminen osavaltioihin on kansainvälisen oikeuden kannalta merkityksetöntä.¹³³ Tämän mukaisesti kansainvälinen sopimuksentekovalta kuuluisi unionille, mutta unioni voisi omassa perustuslaissaan delegoida jäsenvaltioilleen sopimuksentekovaltaa tarkemmin täsmennettävissä tilanteissa. Jäsenvaltioiden mahdollisuudet käyttää hyväkseen tätä toimivaltaa riippuisivat siitä, suostuisivatko ao. kolmannet valtiot sopimussuhteisiin suoraan niiden kanssa, vai edellyttäisivätkö ne unionin ottavan muodollisen sopimuspuolen aseman. Jäsenyys kansainvälisissä järjestöissä olisi samaten unionin prerogatiivi, mutta unionin perustuslaissa voitaisiin sallia myös jäsenvaltioille liittyminen kansainvälisiin järjestöihin, jos se on asianomaisen järjestön perussäännön mukaan mahdollista ei-suvereeneille yksiköille. Diplomaattisen edustuksen – sekä aktiivisen että passiivisen – osalta toimivalta kuuluisi unionille. Unionin perustuslain säännökset jäsenvaltioiden oikeuksista kansainvälisten suhteiden alalla voisivat oikeuttaa ne ylläpitämään ulkomaanedustusta, mutta tässä ei olisi kysymys valtion diplomaattisesta edustuksesta käsitteen kansainvälisoikeudellisessa merkityksessä.

Valtion suvereniteetin tärkeä osa-alue on maanpuolustus. Liittovaltioissa maanpuolustus kuuluu yleensä keskusvallan toimivaltaan, mutta kansainvälinen oikeus ei sinänsä estä desentralisaatiota myös tässä suhteessa.¹³⁴ Toisaalta unionin tulisi liittovaltiona kyetä huolehtimaan niistä velvollisuuksista, jotka seuraavat sodan oikeussäännöistä ml. puolueettomien osapuolten veloitteet sekä unionin mahdollisesti itse päättämistä turvallisuuspoliittisista ratkaisuista. Tämän takia näyttää välttämättömältä, että unionille uskottaisiin keskeinen toimivalta sotilaspoliittisissa kysymyksissä, vaikka maanpuolustuksen perustana saattaisivatkin pysyä jäsenvaltioiden kansal-

¹³³Sivuutan tässä ne lukuosat jäsenvaltioiden ja unionin välistä valtioseuraantoa koskevat ongelmat, jotka liittyisivät muun muassa jäsenvaltioiden sopimuksiin kolmansien maiden kanssa ja niiden julkiseen velkaan, jos ne yhdistyisivät liittovaltioksi. Valtioseuraannosta ks. *Brownlie* 1999 s. 649 ss.

¹³⁴Ks. *Griller* 1996 s. 15–16. Puolustuspoliittisen toimivallan jättäminen osavaltioille olisi Grillerin mukaan tosin historiallisesti epätavallista. Lisäksi on syytä todeta, että liittovaltioiden säilyminen osavaltioiden sesessionistista pyrkimyksistä huolimatta on perustunut aseellisen voimankäytön keskittämiseen liittovaltiolle.

liset puolustusyksiköt. On myös todettava, että liittovaltiomuotoisessa unionissa ei oikeudellisesti olisi kysymys yhteisestä puolustuksesta tai sotilasliitosta, vaan unionin alueellisesta maanpuolustuksesta.

Edellä jaksossa 3.4 käsitellyt federatiivisen balanssin kysymykset ovat pitkälti asioita, joissa ero federaation ja konfедераation välillä koskee *Hans Kelsenin* sanoin vain desentralisaation astetta.¹³⁵ Toimivallan jakoon, subsidiariteettiin ja kansanvaltaisuuteen liittyvät kysymykset pysyvät materiaalisesti samanlaisina kuin nykyisenkaltaisessa perussopimuksiin perustuvassa regiimissä. Mille tasolle toimivalta on osoitettu, miten toimivallan rajaa valvotaan ja miten alemman tason yksiköt osallistuvat ylemmän tason päätöksentekoon, ovat kaikki kysymyksiä, jotka voidaan ratkaista ja on ratkaistu eri tavoin olemassa olevissa federaatioissa. Liiioin ei kysymys keskusvallan päätöksenteon kansanvaltaisuudesta riipu yhteisön valtiollisesta luonteesta, vaan yhtäältä sovellettavasta demokratiastandardista ja toisaalta toteutettavista institutionaalisista ratkaisuista.

Valtiollisen perustuslain ja valtioidenvälisyyteen perustuvan sopimus pohjaisen ylikansallisen järjestelmän ero liittyykin tässä suhteessa siihen juridiseen kehikkoon, jonka pohjalta järjestelmän konstituutiota sovelletaan ja tulkitaan. Nykyisessä EU:ssa jäsenvaltioiden oikeusjärjestykset ja unionin oikeus ovat toisiinsa nähden autonomisia oikeusjärjestyksiä, joiden koordinointi – erityisesti normiristiriitojen ratkaiseminen – perustuu tiettyihin unionin oikeusjärjestyksen tasolle kuuluviin oikeuseriaatteisiin. Kysymys ei siten ole normihierarkkisessa alistussuhteessa toisiinsa nähden olevista oikeusjärjestyksistä, vaan kahden oikeusjärjestelmän rinnakkaisesta voimassaolosta samalla alueella siten, että kummallakin on oma soveltamisalansa.¹³⁶

Valtiollisen perustuslain säätäminen unionille synnyttäisi sen sijaan aidon normihierarkian EU:n perustuslain ja kansallisten perustuslakien vä-

¹³⁵Ks. *Kelsen* 1999 (1945): ”And as the federal State is distinguished from a unitary State, so is an international confederacy of States distinguished from a federal State by a higher degree of decentralization only.” Kelsenin lausuma pätee, jos asiaa tarkastellaan kokonaisuuden sisäisestä näkökulmasta. Ulkoisesta näkökulmasta sen hyväksyttävyyden edellytyksenä on sen sijaan sitoutuminen Kelsenin näkemykseen, jonka mukaan kansainvälinen oikeus ja kansalliset oikeusjärjestykset muodostavat yhtenäisen oikeusjärjestyksen, jossa jälkimmäisten voimassaolo perustuu edelliseen.

¹³⁶Ks. *Gerkrath* 1997 s. 289: ”A la différence de l’ordre juridique d’un État fédéral dans lequel le droit fédéral et le droit des États fédérés trouvent leur fondement juridique dans la constitution fédérale, l’ordre juridique communautaire et les ordres juridiques nationaux demeurent en effet séparés.”

lille. Kompetenssi-kompetenssi kuuluu federaatioissa liittovaltiolle¹³⁷, ja jäsenvaltioiden toimivalta johdetaan oikeudellisesti liittovaltion perustuslaista. Valtiollisen perustuslain säätäminen unionille muuttaisi kysymyksen EU-oikeuden etusijasta samalla soveltamisalakysymyksestä jäsenvaltion lainsäädännön pätevyyskysymykseksi, mikä edellyttäisi johdonmukaisuuden vuoksi unionin tuomiovallan ja kansallisen tuomiovallan suhteiden muuttamista.

Tämä tarkoittaisi ensinnäkin sitä, että unionin ylimmälle tuomioistuimelle olisi annettava mahdollisuus julistaa pätemättömäksi jäsenvaltioiden säätämä lainsäädäntö, jos se on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa. Nykyisin tämä toimivalta kuuluu kansallisille tuomioistuimille EY:n tuomioistuimen mahdollisesti antamien tulkintaratkaisujen pohjalta, sikäli kuin tuomioistuimilla on kansallisen valtiosäännön mukaan ylipäänsä mahdollisuus todeta parlamentin säätämä laki pätemättömäksi, eikä pelkästään jättää soveltamatta sitä yksittäistapauksessa EY-oikeuden kanssa olevan ristiriidan takia. Edelleen olisi unionin perustuslaissa säädettävä muutoksenhausta jäsenvaltioiden ylimpien oikeusasteiden unionin oikeuden soveltamista koskevista päätöksistä unionin tuomioistuihin. Nykyinen järjestelmä, jossa ylimmät kansalliset tuomioistuimet päättävät itse, pyydetäänkö unionin oikeuden tulkinnasta ja soveltamisesta ennakkoratkaisu EY:n tuomioistuimelta, ei riittävästi turvaisi unionin perustuslain yhtenäistä soveltamista kaikkialla unionissa ja kansalaisten oikeutta saada unionin oikeusjärjestyksen turvaamille oikeuksilleen suojaa unionin tuomioistuinlaitokselta.¹³⁸

Valtiollisesta perustuslaista aiheutuva unionin oikeuden ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten keskinäisen aseman muutos vaikuttaisi erityisesti perusoikeusjärjestelmään. Federaatioissa perusoikeusjärjestelmä on yleensä liittovaltion perustuslakiin perustuva; osavaltioilla voi tosin olla mahdollisuus täydentää liittovaltion perusoikeuksia. Federaatioissa perusoikeusjärjestelmä on myös keskeinen valtiollisen koheesion ylläpitämisen väline. Liittovaltio saa legitimitteettiä takaamalla perustuslakinsa mukaisten perusoikeuksien suojan kaikkialla alueellaan myös silloin, kun se on ristiriidassa osaval-

¹³⁷Tämä ei ole ristiriidassa sen kanssa, sitä, että tämän toimivalta-toimivallan käytön seurauksena federaatioiden perustuslaeissa on yleensä omaksuttu presumptiosääntö osavaltioiden toimivallan hyväksi tilanteissa, joissa toimivaltaa ei ole erikseen osoitettu perustuslaissa. Olennaista on se, että oletuksesta osavaltion toimivallan hyväksi säädetään liittovaltion konstituutiosta.

¹³⁸Ks. *Gerkrath* 1997 s. 289, *Mancini* 2000 s. 8–9, 65.

tioissa noudatetun politiikan kanssa.¹³⁹ Värillisten oikeudet Yhdysvalloissa ja Australiassa, tiettyjen vapausoikeuksien toteutuminen Saksassa ja naisen asema Sveitsissä ovat esimerkkejä tästä ilmiöstä. Valtiollisen perustuslain säätäminen unionille merkitsisi myös sitä, että unionin perusoikeusjärjestelmä olisi ensisijainen perusoikeusjärjestelmä ja perusoikeuksien valvontaan liittyvä toimivalta kuuluisi ensi sijassa unionin toimivaltaan. Kansallisten perusoikeusjärjestelmien tehtävänä olisi täydentää unionin järjestelmän antamaa suojaa.

Edellä suoritettu pinnallinen tarkastelu osoittaa, että sisällöllinen ero perussopimukseen perustuvan nykyisen järjestelmän ja valtiollisen Euroopan unionin perustuslain välillä ei välttämättä ole kovin merkittävä. Suurelta osalta kysymyksenasettelut toistuvat samanlaisina kummassakin vaihtoehdossa, eikä valittavana olevien ratkaisujenkaan välillä ole regiimin oikeudelliseen laatuun perustuvia ratkaisevia eroja. Tärkeimmät oikeudelliset erot liittyvät siihen, että ulkoiseen identiteettiin ja toimivallanjakoon liittyvien kysymysten osalta jäsenvaltioiden ja unionin suhde järjestyisi nykyiseen nähden päinvastaisista periaatteista lähtien. Järjestelmän oikeudellisen kokonaismerkityksen ja siitä seuraavien tulkintojen kannalta onkin olennaista se, että nykyjärjestelmässä ja valtioksi muuttuneessa unionissa vallan suuntaa osoittava vektori olisi erimerkkinen. Nykyisessä unionissa toimivalta ”kasvaa” alhaalta ylöspäin, siis jäsenvaltioilta unionille, valtiollisen perustuslain järjestelmässä kysymys olisi sen sijaan vallan ”valumisesta” unionilta jäsenvaltioille. Tämän takia valtiollisen perustuslain omaksuminen Euroopan unionin ei välttämättä tarvitsisi poiketa kovin paljon nykyisestä, mutta jäsenvaltioiden poliittinen ja oikeudellinen itseymmärrys olisi todennäköisesti täysin erilainen.

Edellä harjoitettu ajatusleikki osoittaa, että valtiollisen perustuslain laatiminen Euroopan unionille ei olisi mahdollon tehtävä. Ratkaisevasti vaikeampia ongelmia liittyy siihen, miten tällainen unionin perustuslaki saataisiin voimaan kaikkialla unionin alueella niin, että sillä olisi tarkoitetut valtiollisen konstituution oikeusvaikutukset.

¹³⁹Unionissa tämän tehtävän poliittista merkitystä tosin vähentäisi se Mancinin toteama seikka, ”that, in terms of respect for fundamental rights, no Member-State of the European Union is comparable with Huey Long’s Louisiana or Georg Wallace’s Alabama.” Ks. *Mancini* 2000 s. 174.

5 UNIONIN PERUSTUSLAIN VOIMAANSAATTAMINEN

Jatkaen edellisen jakson ajatusleikkiä tarkastellaan seuraavassa kysymystä, miten EU:n perustuslaki voitaisiin saattaa voimaan jäsenvaltioissa. Oletuksena on siis edelleen se, että osapuolten tietoisena päämääränä on ollut säätää unionille valtiollisen konstituution kriteerit täyttävä perustuslaki. Kysymys perustuslain voimaansaattamisesta voidaan asettaa sekä unionin oikeusjärjestyksen että jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksen tasolla.

Unionin oikeusjärjestyksen tasolla voidaan erottaa *vallankumouksellinen ja legitiimi*, voimassa olevaan oikeusjärjestykseen perustuva perustuslain säätäminen. Vallankumouksellisella unionin perustuslain säätämisellä tarkoitetaan *Hans Kelsen*ä seuraten järjestelyä, jossa uuden perustuslain säätämisessä ei noudatettaisi voimassa olevia perussopimusten muuttamista koskevia määräyksiä. Todettakoon, että tässä juridisessä merkityksessä vallankumoukseen ei tarvitse liittyä yhteiskunnallisia levottomuuksia tai väkivaltaisia massaliikkeitä.¹⁴⁰

Vallankumouksellisen vaihtoehdon äärimuotona voi pitää federalistisen poliittisen liikkeen piirissä joskus esitettyä ajatusta, jonka mukaan unionin perustuslain säätäisi erikseen valittava perustuslakia säätävä kokous.¹⁴¹ Tällainen voisi syntyä joko menestyksellisen yleiseurooppalaisen federalistisen kansanliikkeen tuloksena tai sitten Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien yhteisenä hankkeena. Tällaisten hankkeiden tarkoituksena lienee kiertää kansallisten hallitusten vastustuksesta aiheutuvat ongelmat. Samasta syystä niiden osalta jää vastaamatta kysymys, miten tällä tavalla syntynyt unionin perustuslaki voisi saavuttaa tehokkuuden unionin alueella. Perustuslakia säätävään kansalliskokoukseen liitetty ajatus sen laatiman perustuslain ratifioimisesta jäsenvaltioiden parlamenteissa sivuut-

¹⁴⁰Ks. *Kelsen* 2000 (1960) s. 213: ”Eine Revolution im weiteren, auch den Staatsstreich umfassenden Sinn des Wortes ist jede nicht legitime, das heißt: nicht gemäß den Bestimmungen der Verfassung erfolgte Änderung dieser Verfassung oder ihre Ersetzung durch andere. Von einem juristischen Standpunkt aus gesehen, ist es gleichgültig, ob diese Änderung der Rechtslage im Wege einer gegen die legitime Regierung gerichteten Gewaltanwendung oder durch Mitglieder dieser Regierung selbst, ob sie durch eine Massenbewegung des Volkes oder durch eine kleine Gruppe von Individuen herbeigeführt wird. Entscheidend ist, daß die geltende Verfassung auf eine Weise abgeändert oder durch eine neue Verfassung gänzlich ersetzt wird, die nicht in der bisher geltenden Verfassung vorgeschrieben ist.”

¹⁴¹Ks. *Rosamond* 2000, s. 27.

taa sen ongelman, että kansalliset parlamentit eivät hevin käsittele¹⁴² perustuslakikysymyksiä ulkopuolisten poliittisten aloitteiden pohjalta.

Vallankumouksellisen vaihtoehdon vähemmän vallankumouksellinen ja myös poliittisesti realistisempi vaihtoehto on tietyn jäsenvaltioiden ryhmän suorittama unionin kaappaaminen. Tästä mahdollisuudesta on esimerkkejä liittovaltioiden historiassa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa, joka oli itsenäistymisensä jälkeen konfедераatio (valtioliitto), vuoden 1777 *Articles of Confederation* edellytti osavaltioiden yksimielisyyttä muutosten osalta. Tästä huolimatta Philadelphiassa vuonna 1787 kokoontunut perustuslakikonventti laati vastoin mandaattiaan liittovaltiollisen perustuslain, joka edellytti voimaan tullakseen vain 2/3:n enemmistöä osavaltioista. Yhdysvaltojen perustuslaki tulikin voimaan ennen kuin kaikki osavaltiot olivat ratifioineet sen. Vastaavasti Sveitsin valaliiton vuoden 1815 *Pacte fédéral* edellytti muutoksiin kaikkien kantonien yksimielisyyttä. Federaation liittovaltiollinen perustuslaki hyväksyttiin vuonna 1848 liittoneuvostossa 15:n ja puolen kantonin äänillä. Liittoneuvosto katsoi tämän jälkeen, että uusi perustuslaki satoi kaikkia kantoneja, mihin loputkin kantoneista myöhemmin alistuivat.¹⁴³

Edellä on viitattu Euroopan parlamentin vuonna 1984 hyväksymän Euroopan unionin perustamissopimuksen ja sen vuonna 1994 laatiman Euroopan perustuslain voimaantulomääräyksiin. Kummassakin tapauksessa uusi konstituutio olisi tullut voimaan ilman perussopimusten muutosten edellytyksenä olevaa kaikkien jäsenvaltioiden ratifiointia. Kysymys oli siten oikeudellisessa merkityksessä vallankumouksellisesta muutoksesta yhteisön ja vastaavasti unionin konstituutioon. Edellä on myös viitattu ajatukseen ratkaista Tanskan ensimmäisen Maastricht-kansanäänestyksen aiheuttama ongelma saattamalla Maastrichtin sopimus voimaan muiden jäsenvaltioiden välillä ilman Tanskan ratifiointia. Tämä osoittaa, ettei vallankaappausvaihtoehto unionin perustuslain voimaansaattamisessa ole tietyissä poliittisissa erityisolosuhteissa kokonaan vailla realismia. Toisaalta ovat perussopimusten tehostettua yhteistyötä koskevat määräykset pitkälti ratkaisseet sen poliittisen ongelman, joka on ollut tällaisten ehdotusten taustalla.

Oikeudellisesti legitiimi eli unionin voimassaolevan oikeuden mukainen tapa saattaa unionin valtiollinen perustuslaki voimaan unionin tasolla olisi se, että jäsenvaltiot hyväksyisivät perussopimusten muuttamista koske-

¹⁴²Poikkeuksena tähän voivat olla tilanteet, joissa ao. valtion tosiasiallinen poliittinen täysivaltaisuus on menetetty esimerkiksi miehityksen takia.

¹⁴³Ks. *Gerkrath* 1997, s. 270.

vassa järjestyksessä unionille perustuslain, joka samalla korvaisi voimassaolevat perussopimukset. Unionisopimuksen 48 artiklan mukaan tämän edellytyksenä on se, että hallitustenvälisessä konferenssissa sovitaan tekstistä, joka tulee voimaan, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet sen valtiosääntönsä mukaisessa järjestyksessä.

Legitiimi voimaansaattaminen, toisin kuin vallankumouksellinen, perustuisi unionin voimassaolevaan oikeuteen perustuslakia säätävän vallan käyttämisen osalta. Unionin *ensimmäisen* perustuslain voimaansaattamisessa ei siten olisi merkitystä sillä, että perustuslaki mahdollisesti siirtäisi tämän perustuslakia säätävän vallan unionille kokonaisuudessaan tai tekisi siitä unionin ja jäsenvaltioiden yhteisen toimivallan. Tämän konstitutionaalisen muutoksen vaikutukset ilmenisivät vasta sen jälkeen, kun unionin uusi perustuslaki olisi jo tullut voimaan.

Unionin ensimmäinen perustuslaki olisi oikeudellisesti siten paitsi – oletuksen mukaan – valtiollinen perustuslaki, myös jäsenvaltioiden välinen sopimus. Kaikkien jäsenvaltioiden valtiosääntö sääntelee kansainvälisten sopimusten voimaansaattamista, joka voi tapahtua joko sen kautta, että sopimus tulee kansallisen hyväksymiskäsittelyn jälkeen voimaan kansainvälisesti (monistinen järjestelmä), tai sopimuksen voimaansaattamista koskevan erillisen lainsäädäntöaktin kautta (dualistinen järjestelmä).

Millään jäsenvaltiolla ei liene valtiosääntöistä menettelyä oman perustuslain yläpuolella olevan toisen perustuslain hyväksymiselle ja voimaansaattamiselle. Useimpien jäsenvaltioiden valtiosäännössä on tosin joko säännökset toimivallan siirtämisestä ylikansallisille järjestöille tai muu menettelysääntely, joka mahdollistaa perustuslakia koskevan kansainvälisen sopimuksen tekemisen ja voimaansaattamisen.¹⁴⁴ Erityisesti Maastrichtin sopimukseen liittyen on jäsenvaltioiden perustuslakeihin tehty muutoksia niiden – yleensä edellä mainittujen toimivallan siirtoa koskevien säännösten – sopeuttamiseksi unionin muutettuihin perussopimuksiin. Nyt esillä olevassa tilanteessa on kuitenkin hypoteesin mukaisesti kysymys unionin valtiollisen perustuslain voimaansaattamisesta jäsenvaltiossa. Niiden kansallisesta näkökulmasta kysymys olisi sisällöllisesti valtiosäännön kokonaisuudesta, kansallisesta täysivaltaisuudesta luopumisesta ja siihen liittyvästä kansallisten valtioelinten alistamisesta kansallista perustuslakia ylemmän konstituution alaiseksi. Tämä asia ei riipu lainsäädäntötekniikasta, jolla tällainen muutos toteutettaisiin.

¹⁴⁴Ks. tästä esim. *Jyränki* 1999 s. 63–76 ja *SOU 2001:19* s. 174–199.

Esimerkiksi Suomen uuden perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan on hyväksyttävä perustuslakia koskevan kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamista koskeva lakiehdotus sitä lepäämään jättämättä kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Tällaisessa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävä voimaansaattamislaki on perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettu poikkeuslaki, jollainen voi koskea vain *rajatun* poikkeuksen tekemistä perustuslaista. Kun otetaan huomioon perustuslain 94 §:n 3 momentti, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita, verrattuna perustuslain 1 luvun säännöksiin valtiojärjestyksen perusteista, on ilmeistä, että unionin valtiollinen perustuslaki sen itsensä tarkoittamine oikeusvaikutuksineen on saatettavissa voimaan Suomessa vain perustuslain tekstiä muuttamalla. Kysymys ei olisi rajatusta poikkeuksesta perustuslakiin, vaan itse asiassa sen asian huomioon ottamisesta, että Suomen perustuslaki olisi tavallaan poikkeuslaki suhteessa unionin perustuslakiin. Käytettävissä oleva lainsäädäntömenettely olisi siten perustuslain 73 §:n mukainen tavallinen perustuslain säätämisjärjestys, jonka edellytyksenä on joko ehdotuksen julistaminen kiireelliseksi viiden kuudesosan enemmistöllä annetuista äänistä tai sen jättäminen lepäämään ensimmäisiin vaalien jälkeisiin valtiopäiviin, ja sen hyväksyminen siellä kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.¹⁴⁵

Unionin valtiollisen perustuslain voimaansaattamista koskee muissa jäsenvaltioissa Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta samanlaisia tai – perustuslain kokonaisrevisiota koskevan kansanäänestysvaatimuksen takia – vaikeampia¹⁴⁶ menettelyllisiä vaatimuksia.¹⁴⁷ Unionin perustuslain

¹⁴⁵Ks. *Jyränki* 2000 s. 213–214, 216–218.

¹⁴⁶Sekä ranskalaisessa että saksalaisessa keskustelussa on myös esitetty mielipiteitä, joiden mukaan perustuslain säätäminen unionille merkitsisi perustuslain ikuisuussäännöksiin perustuvan revisionkiellon suojaamaan valtiosäännön kovan ytimen loukkaamista. Ks. *Gerk-rath* 1997 s. 283–284.

¹⁴⁷Ks. *Griller* 1996 s. 19–20: ”Der entscheidende Grund, warum die EU bzw die drei EG heute noch nicht als Europäischer Bundesstaat qualifiziert werden können, ist das Fehlen eines dahingehenden Willensakts der MS (=jäsenvaltio/NJ) und der Gemeinschaftsorgane, die vor dem Hintergrund der gegebenen Staatsähnlichkeit Gegenstand einer Anerkennung durch die Staatenwelt sein könnten. – – Eine solche Entwicklung ist nicht in Sicht. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die Verfassungen der meisten MS die Bildung eines entsprechenden Staatswillens nur unter erschwerten Bedingungen zulassen. In vielen, wenn nicht in allen MS erforderte die Aufgabe der Eigenstaatlichkeit und das Aufgehen in einem Europäischen Bundesstaat qualifizierte Verfassungsänderungen, zum Teil auch die Zustimmung des Volkes in einem Referendum – wenn nicht überhaupt die Zulässigkeit einer solchen Entwicklung in Abrede gestellt wird, wie es zT in der BRD geschieht.”

tehokkaan voimaantulon varmistamiseksi on myös ilmeistä, että kansallisen voimaansaattamisen toteuttaminen ei nykyisen perussopimusmuutoksiin sovelletun käytännön mukaisesti voisi jäädä kunkin jäsenvaltion omaan harkintaan, vaan voimaansaattamisen konstitutionaalinen korrektiusero olisi jollain tavoin yhteisesti koordinoitava.

Hypoteesini mukaisen valtiollisen perustuslain säätäminen näyttää menettelyllisesti mahdottomalta. Sen tehokas voimaansaattaminen merkitsisi Britanniaa lukuun ottamatta kaikissa jäsenvaltioissa sellaista valtiosääntöuudistusta, joka menettelyn kesto, sovellettavat määräenemmistövaatimukset sekä asiasta epäilemättä syntyvä poliittinen taistelu huomion ottaen tuntuu mahdottomalta toteuttaa käytännössä, jollei kansallisvaltion legitimitettiin koskevista unionin väestön poliittisissa asenteissa tapahdu jotain nyt ennakoimatonta suurta muutosta.¹⁴⁸

6 PERUSTUSLAKI PERUSSOPIMUKSENA

Roomalaisen oikeuden periaate *falsa demonstratio non nocet* (väärän nimityksen käyttö ei muuta asian oikeudellista luonnetta) koskee myös konstituutiota. Tämän artikkelin motoksi otettu *G.F.Mancinin* huomautus vaikeuksista tietyissä tilanteissa erottaa valtioiden välinen sopimus valtion perustuslaista sopii hyvin yhteen tämän vanhan oikeusperiaatteen kanssa. Kansainvälisen sopimuksen otsikointi konstituutioksi ei tee siitä valtiollista perustuslakia, jos sopimuksen sääntelejä yhteisö ei ole valtio. Toisaalta historia osoittaa, että valtioiden välinen sopimus voi olla valtiollinen perustuslaki¹⁴⁹,

¹⁴⁸ Ks. *Weiler* 1998 s. 43: ”Open support for European Statehood is not common in these days. In the political arena, a federal Europe (which is the most common, if misleading surrogate term for statehood) has, it seems, been effectively dropped from the common political lexicon of most political forces – – The most obvious reason is political expediency: there are, it would seem, few votes in it. – – To new generations, Europe is neither an ideal or dream nor even an ideal or a dream partially come true. It is the everyday political reality into which most voters were born, something to turn against rather than turn to. And in a period of general disillusionment with politicians and political forces, the idea of European statehood might not seem as daring a vision as it did, and does, to some of the postwar generation but, perhaps, a reckless grab for even more power by a class of European mandarins who already have too much.”

¹⁴⁹ Ks. *Rossa Phelan* 1997 s. 30, jossa mainitaan esimerkkeinä valtiosopimuksen muodossa säädetyistä perustuslaeista Saksan keisarikunnan perustaminen ruhtinaskuntien välisillä sopimuksilla 1870–71, Egyptin ja Syyrian sopimuksella vuonna 1958 perustettu Yhdistynyt Arabitasavalta ja Tanganyikan ja Sansibarin sopimuksella vuonna 1964 perustettu Tansania.

jos sen kohteena oleva poliittinen yhteisö on (liitto)valtio, tai että alunperin suvereenien valtioiden välinen sopimus voi kehittyä sellaiseksi, jos sen kohteena oleva poliittinen yhteisö tiivistyy liittovaltioksi.¹⁵⁰

Valtion oikeudelliset tunnusmerkit on säännelty kansainvälisessä oikeudessa.¹⁵¹ Näiden kriteerien, jotka on määritelty Montevideon vuoden 1933 yleissopimuksessa, tehtävä on säännellä valtioiden keskinäisiä suhteita, erityisesti valtioiden joukkoon pyrkivän uuden tulokkaan tunnustamisen suhteen tehtäviä ratkaisuja.¹⁵² Montevideon yleissopimuksen määrittelemät valtion tunnusmerkit ovat alue, väestö, hallitus sekä kyky solmia suhteita muiden valtioiden kanssa eli kyky noudattaa kansainvälistä oikeutta.

Oikeudellisessa kirjallisuudessa yleinen kanta on, että EU ei ole valtio.¹⁵³ Valtiollisuuden perustana on tehokas ja legitiimi poliittinen valta

¹⁵⁰Yhteisön luonne valtioliittona (konfederatio) tai liittovaltiona (fедераatio) oli 1800-luvulla epäselvä Yhdysvalloissa, Saksassa ja Sveitsissä lähinnä sisäisen valtiosäännön kannalta. Tähän voivat vaikuttaa myös liittovaltioiden konstituutioihin esimerkiksi Yhdysvalloissa – ja nykyisin Venäjän federaatiossa – poliittisista tai historiallisista syistä jätetyt maininnat osavaltioiden suverenisuudesta. Kansainvälisen oikeuden kannalta tällaisia epäselvyyksiä ei samalla tavalla esiinny, koska sen kannalta olennaista on ao. kokonaisuuden suhde kolmansiin maihin. Näillä on tavallisesti sängen selvä käsitys siitä, pitävätkö ne (osa)valtioita vielä suvereenina ja siten itsensä kanssa tasa-arvoisina valtioina, joiden kanssa ne ovat suorissa ulkopoliittisissa ja diplomaattisissa suhteissa, vai katsovatko ne kokonaisuuden federaatioksi, jolla on yksin kansainvälisoikeudellinen oikeussubjektiveetti. Edellä mainituissa 1800-luvun tapauksissa ao. maiden kansainvälisoikeudellinen luonne liittovaltiona oli tunnustettu niiden sisäisistä valtiosääntökiistoista riippumatta. Liittovaltioista 1800-luvulla ks. *Hermansson* 1892 s. 115–121, 152–161, *Hermansson* 1901 s. 36–43. Mainittakoon, että 1800-luvulla Yhdysvallat ja Saksa kiistivät liittovaltion kansainvälisoikeudellisen vastuun osavaltioiden toiminnasta, mutta 1900-luvun kuluessa tämä käsitys hylättiin. Ks. *Hartwig* 1993 s. 65–68.

¹⁵¹Liittovaltio on valtio-oikeudellinen, muttei kansainvälisoikeudellinen käsite. Kansainvälisessä oikeudessa liittovaltiot ovat samassa asemassa kuin yhtenäisvaltiot eli kysymys on valtiosta kansainvälisenä oikeushenkilönä. Eri asia on, että osavaltioilla voi olla rajoitettu sopimuskentekovalta, jos ao. liittovaltion perustuslaki sen myöntää ja kolmannet valtiot suostuvat suoraan tekemään sopimuksia osavaltioiden kanssa. Valtioliitto eli konfederatio on sen sijaan yksi kansainvälisen oikeuden tuntemista suvereenien valtioiden välisistä yhteenliittymistä.

¹⁵²Valtion kansainvälisoikeudellisista kriteereistä ks. esim. *Brownlie* 1999 s. 70–77 ja *Koskenniemi* 1989 s. 236–245.

¹⁵³Yhteiskuntatieteissä voidaan valtion käsitteelle tarvittaessa antaa erilainen tulkinta kuin oikeustieteessä. Esimerkiksi *Bornschiefer* katsoo, että Euroopan unioni ei täytä Stein Rokkanin määrittelemiä kypsän kansallisvaltion tunnusmerkkejä, joita ovat keskittynyt valta alueen ja väestön suhteen, standardoitunut kulttuuri, poliittinen massaosallistuminen ja laajat redistributiiviset politiikat. Bornschieferin mielestä valtiollisuudessa on kuitenkin olennaista yhteisö, joka tuottaa merkittäviä kollektiivihyödykkeitä, jolla on omat varat ja oma

tietyn alueen ja väestön suhteen, ja tämä valta unionilta puuttuu sekä tosiasiallisesti että oikeudellisesti. Toisaalta valtiokäytäntö osoittaa, että erilaisissa rajatapauksissa valtiollisuuden täyttyminen voi olla hyvinkin ohutta, joten tietyin unionin ulkoista toimivaltaa ja konstituution revisionmekanismia koskevin muutoksin unioni voisi hyvinkin täyttää valtion tunnusmerkit löyhänä liittovaltiona. Tämän vuoksi unionin valtiollisuuden kannalta ratkaisevana esteenä voi pitää jäsenvaltioiden tahtoa. Jäsenvaltiot eivät ole halunneet muuttaa unionia valtioksi, eikä unioni ole sellaisena yrittänyt hankkia kolmansien maiden tunnustusta.¹⁵⁴ Syventymättä tässä enemmälti kysymykseen siitä, missä määrin Euroopan unioni täyttää valtiollisuuden kriteerit, on syytä todeta, että unioni ei muutu (liitto)valtioksi vahingossa. Sen edellytyksenä olisi tietoinen poliittinen ja oikeudellinen päätöksentekoprosessi, johon liittyviä kysymyksiä on hahmoteltu kahdessa edellisessä jaksossa ja jonka oikeudellisesti ratkaisevana käännekohtana voi pitää eksplisiittistä tai implisiittistä tunnustuksen pyytämistä kolmansilta mailta valtioksi muutetulle unionille.

Palaan artikkelin johdannossa käsiteltyyn keskusteluun Euroopan unionin tulevaisuudesta. Ei ole olemassa oikeudellisia esteitä sille, että Euroopan unionille päätetään laatia yhtenäinen perussääntö, joka otsikoidaan Euroopan unionin perustuslaiksi. Tämän perussäännön sisällön osalta on samaten mahdollista valita ratkaisuja, joiden ei sisällöllisesti tarvitse erota liittovaltiollisesta perustuslaista, jos siihen on poliittista tarvetta. Unionin ulkoista identiteettiä, mukaan luettuna alueellinen maanpuolustus, sekä perus-

budjettijärjestelmä ja joka koordinoi tehokkaasti niitä valtiofunktioita, jotka ovat jääneet yhteisön jäsenyhteisöille. Bornshierin mukaan unioni saavutti valtiollisuuden tässä merkityksessä jo ennen Maastrichtin sopimusta yhtenäisasiakirjan voimaantulon yhteydessä. Tältä pohjalta unionia voidaan verrata territoriaaliselle valtiolle vaihtoehtoisin tapoihin toteuttaa valtiollisuutta, josta menestyksellisimpänä historiallisena esimerkkinä Bornschier käsittelee oman aikansa taloudellista suurvaltaa, Pohjois-Alankomaiden yhtyneitä maakuntia 1500–1700-luvulla. Ks. *Bornschier* 2000 a s. 6–14, *Bornschier* 2000 b s. 264–265, 268–272.

¹⁵⁴Unionin suhdetta valtiollisuuden kansainvälisoikeudellisiin kriteereihin ovat käsitelleet mm. *Busse* 1999 s. 104–140 ja *Griller* 1996 s. 14–20. Molempien mielestä unioni täyttää aluetta ja väestöä koskevat kriteerit. Mielestäni tämä pätee kuitenkin vain, jos unionisopimuksen alueelliseksi soveltamisalaksi katsotaan jäsenvaltioiden alue kokonaisuudessaan ja vastaavasti unionin kansalaisiksi myös ne jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka asuvat yhteisöalueen ulkopuolisella jäsenvaltion alueella. Tätä tulkintaa unioni ei ainakaan vielä vuonna 1994 ollut valmis hyväksymään. *Bussen* mielestä unionin toimivalta ei täytä tehokkaan valtiovallan käytön edellytyksiä eikä se näin ollen voisi täyttää kansainvälisoikeudellisia velvollisuuksiaan. *Grillerin* mielestä olennaisin este unionin valtiollisuudelle on tähän tähtäävän jäsenvaltioiden ja toimielinten tahdonilmaisun puuttuminen.

säännön muutosten voimaantulomekanismia lukuun ottamatta ei unionin oikeudellisesta luonteesta näytä seuraavan merkittäviä sisällöllisiä rajoituksia valittaville ratkaisuille.

Edellisessä jaksossa esitettyjen perusteiden nojalla näyttää kuitenkin mahdottomalta saattaa tällaista asiakirjaa perustuslakina voimaan jäsenvaltioissa. Tämän takia on ilmeistä, että unionin perustuslaiksi otsikoitu asiakirja olisi jäsenvaltioissa voimaansaattavissa ainoastaan kansainvälisenä sopimuksena. Lopputuloksena olisi siten nykytilanteen jatkuminen, joten unioni säilyisi perustaltaan valtioiden välisenä regiminä, mutta sen perussopimuksen alussa lukisi sana perustuslaki. Tuossa tilanteessa unionin ja jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin liittyvät valtiosääntökysymykset olisivat perusteiltaan kuten nykyisin.

Olisiko sitten perusteltua otsikoida unionin uudistettu perussopimus perustuslaiksi? Kysymys olisi poliittisesta valinnasta. Perustuslaki-nimikkeen käyttäminen olisi symbolinen poliittinen teko, ja sellaisena arvioitava. Se ehkä aiheuttaisi tiettyä oikeudellista epäselvyyttä, mutta ei muuttaisi unionin kansainvälisoikeudellista ja valtiosääntöistä *sui generis*-luonnetta nykyisestä. Tällaista ratkaisua koskevassa poliittisessa harkinnassa jouduttaisiin punnitsemaan toisiaan vastaan niitä positiivisia miellelyhtymiä, joita käsitteeseen perustuslaki itsessään liittyy länsimaisissa demokraattisissa oikeusvaltioissa, ja sitä negatiivista reaktiota, jota nimityksen perustuslaki käyttö muusta kuin kansallisesta konstituutiosta aiheuttaisi yhdentymisen syventämiseen kielteisesti suhtautuvan väestönosan piirissä.

7 LOPUKSI

But more profoundly, the vocabulary of Staat and Bund, of federation and federacy and confederation, is a reflection of a preoccupation, even an obsession, mostly political and ideological, with sovereignty and its location in Europe. The so-called European "federalists" (often Jacobeans in disguise) adore the symbolism in the word "federalism" which obviates the need to talk of a state. And likewise, the shrill voices defending national "identity" and Member States rights will look to a terminology and classification which will patent and trademark the ultimate sovereignty of the Member States.

J.H.H.Weiler¹⁵⁵

¹⁵⁵Weiler 1999 s. 271. Weiler on Harvardin yliopiston professori, joka on näkyvästi ja kärkevästi osallistunut Euroopan integraation konstitutionaalista luonnetta koskevaan kes-

Euroopan unionin luonne valtion ja kansainvälisen järjestön välimuotona, *sui generis* -yhteisönä on epätydyttävä, jos todellisuuden mukautumista vanhoihin käsitteisiin pidetään itsessään arvokkaana. Paradoksaalisesti tämä *sui generis* -luonne on ollut sekä yhdentymisprosessin alkuperäisenä tavoitteena että tuloksena, johon yhdentymisessä on kullakin hetkellä todettu päädytyn.¹⁵⁶

Unionin rakenteissa on eriasteisesti yhdistetty federatiivisia, ylikansallisia ja konfederatiivisia piirteitä. Näihin rakenteisiin liittyy normatiivisen poliittisen teorian ja käytännön tasolla myös tietty ideologinen asenne tai poliittinen preferenssi, joita voidaan kutsua federalismiksi, yhteisöllisyydeksi ja hallitustenvälisyydeksi. Sama kolmijakoisuus on löydettävissä myös integraatiota selittävässä teorianmuodostuksessa neofederalismin, neofunktionalismin ja neorealismien välisissä eroissa. Uusimmassa integraatiotutkimuksessa unionin ameebamaisuus on tosin johtanut eräänlaiseen teoreettiseen antautumiseen; nykyisin keskeisessä asemassa olevia *multi-level governance* -teorioita voinee pitää enemmän unionin nykytilan kuvauksina kuin varsinaisina teoreettisina yrityksinä selittää sen toimintaa ja kehitystä.¹⁵⁷

kusteluun 1980-luvulta alkaen. Weilerin tuotannossa tuetaan unionin nykyisen *sui generis* -luonteen pysyttämistä, usein amerikkalaisen federalismin käytännöstä saatujen argumenttien perusteella. Tässä yhteydessä voi erityisesti viitata Mancinin ja Weilerin (ks. Weiler 1998) debattiin *European Law Journalissa* em. 1998 julkaiseman artikkelin ”Europe: The Case for Statehood” johdosta. Mancinin puheenvuoro on julkaistu uudelleen teoksessa *Mancini* 2000 s. 51–66.

¹⁵⁶Viittaan tässä yhdessä Robert *Schumanin* kuuluisaan hiili- ja teräsyhteisön luonteesta antamaan lausuntoon vuodelta 1953: ”le supranational se situe à égale distance entre, d’une part, l’individualisme international qui considère comme intangible la souveraineté nationale et n’accepte comme limitation de la souveraineté que les obligations contractuelles, occasionnelles et révocables; d’autre part, le fédéralisme d’États qui se subordonnent à un super-État doté d’une souveraineté territoriale propre.” (Ks. *Gerkrath* 1997 s. 98).

Kolmekymmentä vuotta myöhemmin ulkoministerit *Genscher* ja *Colombo* totesivat, että ”once completed, European Union will become a special kind of entity not covered by the traditional concepts of the federal state or the confederation of states.” (Ks. *Weiler* 1983 s. 139) Weilerin kommentin mukaan Euroopan yhteisö täytti tuolloin (1981) täysin tämän sen tulevaisuuden tavoitteeksi asetetun määritelmän.

Presidentti *Chirac* totesi puolestaan vuonna 1996, että ”aujourd’hui, chacun voit et admet que l’Union européenne est une construction originale qui ne peut ni reposer sur un modèle fédéraliste, ni se limiter à une simple zone de libre-échange.” (Ks. *Croizat&Quermone* 1999 s. 61.)

¹⁵⁷Ks. *Rosamond* 2000 s. 103–104 (neofederalismi), 100–102 (neofunktionalismi 1980-luvun puolivälin jälkeen), 131–145 (neorealismien nykyvaihe) ja 109–128 (multi-level governance teorian). Unionin *sui generis* -luonne on muodostunut kompastuskiveksi myös integraatiotutkimuksessa, jossa se tunnetaan ”n=1”-ongelmana. Miten selittää yleisellä teorialla ilmiötä, joka on jäänyt ainutlaatuisiksi, kun muiden maanosien alueellisessa taloudellisessa integraatiossa ei ole haluttu seurata ylikansallista mallia. Ks. tästä *Rosamond* 2000 s. 16–18, 107, 177.

Yhdentymisen poliittisten ja yhteiskunnallisten tavoitteiden kannalta unionin olemuksen kategorisointiin ja kvalifiointiin liittyvää harrastusta voi kuitenkin pitää sekundaarisena. Oikeudellisesti unionin olemuksen pohdiskelu on puolestaan oikotie käsitelainoppiin, jossa 1800-luvun valtioyhdistysopin kategorioilla operoiva määrittely ja luonnehtiminen peittää sen kehityksen, joka toisen maailmansodan jälkeen on tapahtunut sekä oikeustieteessä että sen kohteena olevissa ilmiöissä. Olennaisempaa olisikin ehkä tarkastella unionia osana laajempia poliittisen hallinnan rakenteita, joissa valtioiden, unionin ulkopuolisten kansainvälisten toimijoiden ja unionin itsensä luonne ja käsitteellinen sisältö ovat erilaisia kuin puoli vuosisataa sitten. Tällöin unionia sekä sen ala-, ulko- ja yläpuolella olevia poliittisia rakenteita voitaisiin arvioida suhteessa siihen, miten hyvin ne välineinä toteuttavat kansanvaltaisuuden, oikeudenmukaisuuden ja ihmisarvoon liittyviä perusarvoja globalisaatiokehityksen leimaamassa maailmassa ja minkälaisilla oikeudellisilla ratkaisuilla tätä voitaisiin tukea.

Tästä näkökulmasta unionin *sui generis* -luonnetta voi ehkä pitää pikemminkin vahvuutena kuin heikkoutena. Unionin rakenteiden federatiiviset piirteet ovat mahdollistaneet kansallisvaltion rajat ylittävien ongelmien käsitteilyn regiimissä, joka toteuttaa oikeusvaltiollisia ja kansanvaltaisia periaatteita ainakin välttävästi jollei tyydyttävästi, ilman että olemassa olevissa liittovaltioissa yleiset keskittymistendenssit olisivat riistäneet jäsenvaltioilta niiden poliittisten instituutioiden mielekkään toiminnan edellyttämän autonomian. Ylikansallisella yhteisömenetelmällä Euroopassa on kyetty tietoisesti poliittisen päätöksenteon kautta toteuttamaan laajakantoisia talous- ja yhteiskuntapolitiikan muutoksia, joiden ainutlaatuisuus on ilmeinen sekä historiallisessa että maantieteellisessä vertailussa. Unionin hallitustenväliset piirteet ovat paitsi antaneet yhdentymiskehitykselle riittävän kansallisten instituutioiden välittämän legitimitettiin, myös turvanneet erityisesti Eurooppa-neuvoston kautta yhdentymisen dynamiikan tilanteissa, joissa ylikansallisten instituutioiden valtaresurssit ja oma legitimitetti eivät olisi tähän riittäneet. Hallitustenvälisyyden ja federalismin vastakkainasetteluun perustuva retoriikka näyttää erityisen perusteettomalta sen valossa, että käsite hallitustenvälinen federalismi (*le fédéralisme intergouvernemental*) näyttää empiirisesti selitysvoimaiselta tavalta kuvata sekä nykyaikaisten liittovaltioiden että Euroopan unionin hallintarakenteita ja toimintatapoja.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Hallitustenvälinen federalismi EU:n toiminnassa ks. *Croizat & Quermonne* 1999 s. 88–146. Tämä käsite on myös siinä mielessä toimiva, että *Jacque Delors*'in ehdottama integraatiotavoite unionista kansallisvaltioiden federaatiota ei sen valossa sisällä loogista ristiriitaa.

Oikeudellisesti Euroopan unionissa on luotu järjestelmä, josta *Alan Dashwood* on käyttänyt luonnehdintaa *Constitutional order of States*¹⁵⁹ ja *Neil MacCormick* nimitystä *European Commonwealth*¹⁶⁰. Unionin oikeusjärjestelmä samoin kuin jäsenvaltioiden keskinäiset oikeussuhteet ja toimielinten väliset valtasuhteet on järjestetty konstitutionaalisina pidettävien oikeusperiaatteiden mukaisesti, ja ne toteuttavat niitä myös käytännössä, joskus paremmin, joskus vähemmän tyydyttävästi. Minkäänlaisilla oikeudellisilla tai konstitutionaalisilla ratkaisuilla ei kuitenkaan voida poistaa yksilöiden ja ryhmien, mukaan luettuina valtioiden hallitukset ja EU:n toimielimet, pyrkimyksiä edistää omien intressiensä toteutumista poliittisessa päätöksenteossa, joskus myös egoistisin ja kokonaisuuden kannalta vähemmän rakentavin muodoin.

Unionin alkuperäinen tehtävä, rauhan ja poliittisen vakauden turvaaminen Euroopassa oikeusvaltiollisten periaatteiden mukaisesti toteutetun taloudellisen ja yhteiskunnallisen yhdentymisen kautta, ei ole menettänyt merkitystään, eikä sen jatkaminen uudenvälisissä olosuhteissa ole vailla haasteita. Demokratian ja avoimuuden kannalta voi Nizzan julistukseen sisältyvää kehotusta laaja-alaisen keskustelun aloittamisesta unionin tulevaisuudesta pitää kannatettavana. En kuitenkaan näe syytä suhtautua kovin optimistisesti tällaisen keskustelun tuloksellisuuteen.¹⁶¹

Unionin nykyinen konstituutio on kehittynyt pitkälti käytännön kautta siten, että hajanaisten ja aukollisten perussopimusmääräysten pohjalta syntynyt oikeuskäytäntö ja toimielinten päätöksenteon kehitys on sopivien poliittisten olosuhteiden täytyessä voitu myöhemmin kirjata perussopimukseen. Vaikka tällaista vaivihkaista perustuslakikehitystä voikin arvostella kansanvaltaisuuden näkökulmasta, mielestäni on samalla tunnustettava *Weilerin* olevan luultavasti oikeassa, kun hän huomauttaa, että unionin konstitutionaalisten kysymysten nostaminen avoimen poliittisen debatin kohteeksi voi järkyttää unionin vakautta.¹⁶² Tässä yhteydessä olisi hyvä muistaa alle

¹⁵⁹*Dashwood* 1998a s. 216.

¹⁶⁰Ks. *MacCormick* 1997 s. 333–339.

¹⁶¹Puolustuksena voinee tässä yhteydessä viitata 1900-luvun merkittäviin brittituomareihin kuuluneen lordi *Devlinin* huomautukseen, jonka mukaan ”Enthusiasm is not and cannot be a judicial virtue.”

¹⁶²*Weiler* huomauttaa unionin uusimmasta perustuslakikeskustelusta seuraavasti (*Weiler* 2000 s. 222–223): ”If the objective is to open up the debate to a truly democratic, non court-and non elite-led constitutional discourse, then the need can be fully justified. But if the objective is to increase the stability of the European order (and that is how it is typically

kymmenen vuoden takainen Maastrichtin sopimuksen ratifiointikriisi, joka osoitti yhdentymiskehityksen poliittisen ja valtiosääntöisen perustan haurauden myös unionin kahdessa tärkeimmässä perustajavaltiossa, Ranskassa ja Saksassa.

Yhdentymisen kehitys osoittaa myös, että institutionaalinen asialista ei itsessään ole ollut menestyksellinen keino edistää Euroopan integraatiota. Yhdentymisen rakenteellinen syventäminen on edellyttänyt sellaisia substanssiin liittyviä yhteisiä tavoitteita, joiden saavuttamiseksi jäsenvaltiot ovat olleet valmiita hyväksymään päätösvaltansa itsenäisyyttä koskeneita rajoituksia. Myös unionin legitimitetti on ollut suurimmillaan silloin, kun se on kyennyt toteuttamaan yhdentymisen sisällöllisiä tavoitteita kuten sisämarkkinoita.¹⁶³ Sen sijaan poliittisen huomion keskittyminen institutionaaliin tai konstitutionaaliin kysymyksiin on omiaan etäännyttämään unionia kansalaisistaan, mistä kehitys Maastrichtin ja Amsterdamin kautta Nizzaan on osoituksena.¹⁶⁴

LÄHDEKIRJALLISUUTTA

Balodis, Agnes: Lettlands och det lettiska folkets historia. Lettiska Nationella Fonden 1990.

Basta, Lidija R.: The Nation-State Federalism and European Integration – Two Different Strategies of Diversities Accommodation? *National Constitutions in the Era of Integration* (Ed. Jyränki, Antero). Kluwer 1999, s. 151–161.

Bekker, Peter H.F.: The Legal Position of Intergovernmental Organizations. A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities. T.M.C. Asser Instituut. Legal Aspects of International Organization Volume 17. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1994.

Bieber, Roland: Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté européenne. *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no 367 Avril 1993, s. 343–350.

presented) then the process might be counter-productive and yield the opposite: a decrease in stability. There are many aspects of European constitutionalism which, in common-law fashion, have become conventional and accepted by the players involved but which, I suspect, if thrown again into the public arena, will re-ignite old fires and stoke old debates. Marriage counseling and frank debate between spouses often lead to divorce.”

¹⁶³Yhdentymisen suosio kasvoi mielipidemittausten mukaan huomattavasti vuoden 1985 lopusta 1990-luvun alkuun. Ks. *Bornschiefer* 2000 a s. 34.

¹⁶⁴1990-luvulle on ollut tunnusomaista kuilun laajeneminen eliittien EU-lojaliteetin ja väestön välinpitämättömyyden tai epäilyn välillä. Ks. *Croizat&Quermone* 1999 s. 133.

- Bieber, Roland*: Simplification des traités de l'Union – étude à l'intention du Parlement européen. Lausanne, le 25 septembre 1995 (moniste)
- Bindschedler, Rudolf L*: Rechtsfragen der europäischen Einigung. Verlag für Recht und Gesellschaft. Basel 1954.
- Bogdandy, Armin von*: The Legal Case for Unity: The European Union as a Single Organization with a Single Legal System, *Common Market Law Review* 1999 s. 887–910.
- Bornschier, Volker*: Western Europe's move toward political union. *State-building in Europe*. The Revitalization of Western European Integration. (Ed. Volker Bornschier). Cambridge University Press 2000, s. 1–37. (*Bornschier 2000a*)
- Bornschier, Volker*: The State of the European Union. *State-building in Europe*. The Revitalization of Western European Integration. (Ed. Volker Bornschier). Cambridge University Press 2000, s. 264–284. (*Bornschier 2000b*)
- Brownlie, Ian*: Principles of Public International Law. Fifth Edition. Oxford 1998, Reprint 1999.
- Bungenberg, Marc*: Dynamische Integration, Art. 308 und die Forderung nach dem Kompetenzkatalog. *Europarecht* 2/2000 s. 879–900.
- Busse, Christian*: Die völkerrechtliche Einordnung der Europäischen Union. Carl Heymanns Verlag. Völkerrecht-Europarecht-Staatsrecht, Bd. 25 Köln-Berlin-Bonn-München 1999.
- CELS CELS (Centre for European Legal Studies), Cambridge, E. C. Treaty Project. *European Law Review Reprint*. Vol. 22 No.5 (October 1997).
- Charpentier, Jean*: De la personnalité juridique de l'Union européenne. *Mélanges en l'honneur du professeur Gustave Peiser*. Contributions réunies par Jean-Michel Galabert et Marcel-René Tercinet. Presses Universitaires de Grenoble. Grenoble 1995, s. 93–102.
- Charpentier, Jean*: Quelques réflexions sur la personnalité juridique des organisations internationales: réalité ou fiction? *Le droit des organisations internationales*. Recueil d'études à la mémoire de Jacques Schwob. Textes réunis par J.-F. Flauss et P. Wachsmann. Bruylant, Bruxelles 1997, s. 3–17.
- COSAC XXI, Konferenssraportti, Helsinki 11.–12.10.1999. Eduskunnan kanslia.
- Cramér, Per*: Traktatkompetens inom Unionens andra pelare – en utveckling mot personlighetsklyvning? Festskrift till Ulf Bernitz, *Europarättslig tidskrift* 2001 s. 53–69.
- Croizat, Maurice – Quermonne, Jean-Louis*: L'Europe et le fédéralisme. Contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental. 2^e édition, Paris 1999.
- Cruz Vilaça, José Luis da – Piçarra, Nuno*: Y a-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant les Communautés européennes ? *Cahiers de Droit européen*, Nos 1–2/1993 p. 3–37.
- Curtin, D.*: The Constitutional Structure of the Union: A Europe of "Bits and Pieces", *Common Market Law Review* 1993 s. 17–69.
- Curtin, D.*: Postnational democracy. The European Union in search of a political philosophy. Kluwer Law International, Dordrecht 1997.
- Dashwood, Alan*: States in the European Union. *European Law Review* Volume 23 No.3, 1998 s. 201–216. (*Dashwood 1998a*)
- Dashwood, Alan*: External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty, *Common Market Law Review* 35 1998 s. 1019–1045. (*Dashwood 1998b*)
- Dominicé, Christian*: La personnalité juridique dans le système du droit des gens. *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century*. Essays in honour of Krzysztof Skubiszewski, edited by Jerzy Makarzyk, Kluwer Law International. The Hague 1996, s. 147–171.

- Draft Treaty establishing the European Union*: European Parliament. Directorate-General for Information and Public Relations. February 1984.
- Gerkrath, Jörg*: L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe. Editions de l'Université de Bruxelles. Etudes européennes. Collection dirigée par l'Institut d'Etudes européennes. Bruxelles 1997.
- Gray, Mark*: Negotiating EU Treaties. The Case for a New Approach. *Rethinking the European Union*. (Ed. Best, Edward – Gray, Mark – Stubb, Alexander). European Institution of Public Administration EIPA. Maastricht 2000 s. 263–280.
- Griller, Stefan*: Ein Staat ohne Volk? Zur Zukunft der Europäischen Union. Forschungsinstitut für Europafragen an der Wirtschaftsuniversität Wien. Wien 1996.
- Hartley, Trevor C*: Constitutional Problems of the European Union. Hart Publishing 1999.
- Hartwig, Matthias*: Die Haftung der Mitgliedstaaten für Internationale Organisationen. Beiträge zum ausländischen Recht und Völkerrecht 111. Springer-Verlag Berlin-Heidelberg-New York 1993.
- Hermansson, Robert F*: Finlands statsrättsliga ställning, Helsingfors 1892.
- Hermansson, Robert F*: Anteckningar enligt professor R. F. Hermanssons föreläsningar i Folk rätt med tillstånd af föreläsaren utgifna af Hjalmar Nyqvist. Helsingfors 1901.
- Husa, Jaakko*: Yleinen valtiosääntöoikeus. Hahmotelma modernin valtiosääntöopin mahdollisuudesta, alasta ja sisällöstä. Joensuu 1997.
- Höreth, Marcus*: The Trilemma of Legitimacy – Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy, Zentrum für Europäische Integrationsforschung. Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Discussion Paper C 11/1998. Bonn 1998.
- Jachtenfucs, Markus*: Democracy and Governance in the European Union. *Democracy and the European Union*. (Ed. Føllesdal, A. – Koslowski, P.). Heidelberg 1998. s. 37–64.
- Joutsamo, Kari*: Euroopan yhteisö – Eurooppa-oikeus. Helsinki 1987.
- Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti*: Eurooppaoikeus. 3. uudistettu painos. Helsinki 2000.
- Jussila, Osmo*: Suomen perustuslait venäläisten ja suomalaisten tulkintojen mukaan 1808–1863. Historiallisia tutkimuksia julkaissut Suomen historiallinen seura LXXVII. Helsinki 1969.
- Jyränki, Antero*: Lakien laki. Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjois-amerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan. Helsinki 1989.
- Jyränki, Antero*: Valta ja vapaus. Kaksikymmentäkolme luentoja valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 1998.
- Jyränki, Antero*: Transferring Powers of a Nation-State to International Organisations: The Doctrine of Sovereignty Revisited. *National Constitutions in the Era of Integration* (Ed. Jyränki, Antero). Kluwer 1999 s. 61–85.
- Jyränki, Antero*: Uusi perustuslakimme. Turku 2000.
- Jääskinen, Niilo*: Eduskunta – aktiivinen sopeutuja. *EU ja Suomi* (toim. Raunio, Tapio ja Wiberg, Matti.) Helsinki 2000, s. 114–134.
- Kaufmann, Marcel*: Europäische Integration und Demokratieprinzip. Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit Band 71. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 1997.

- Kelsen, Hans*: General Theory of Law and State. (Harvard University Press 1945). The Lawbook Exchange Union, New Jersey 1999. Third reprinting 2000.
- Kelsen, Hans*: Reine Rechtslehre, Zweite, vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage 1960. Nachdruck 2000, Verlag Österreich, Wien 2000.
- Klabbers, Jan*: Presumptive Personality: The European Union in International Law. *International Law Aspects of the European Union* (edited by Martti Koskenniemi). Kluwer Law International. The Hague 1998, s. 231–253.
- Koskenniemi, Martti*: From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument. Helsinki 1989.
- Kuosmanen, Antti*: Finland's Journey to the European Union. European Institute of Public Administration EIPA. Maastricht 2001.
- Lepsius, Rainer M.*: Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft. *Staatswerdung Europas?* (Hrsg. Wildenmann, Rudolf), Studien zur gesellschaftlichen Entwicklung, Nomos. Baden-Baden 1991, s. 19–40.
- Loewenstein, Karl*: Verfassungslehre. Tübingen 1959.
- L'Union européenne et les organisations internationales*. Réseau Vitoria. Sous la direction de Daniel Dormoy. Collection de droit international 33. Editions Bruylant, Bruxelles 1997.
- MacCormick, Neil*: Democracy, Subsidiarity and Citizenship in the 'European Commonwealth'. *Constructing Legal Systems*. "European Union" in Legal Theory (ed. Neil MacCormick). Kluwer, Dordrecht 1997, s. 1–26. Alunperin *Law and Philosophy* 4/1997 s. 331–356.
- MacCormick, Neil*: Problems of Democracy and Subsidiarity, *European Public Law*, 4/2000 s. 531–541.
- McGoldrick, Dominic*: International Relations Law of the European Union, European Law Series, Longman, London and New York 1997.
- Macleod, I. – Hendry, I. D. – Hyett, Stephen*: The External Relations of the European Communities. A Manual of Law and Practice. Clarendon Press. Oxford 1996.
- Mancini, G. F.*: Democracy and Constitutionalism in the European Union. Collected Essays. Hart Publishing, 2000.
- Montesquieu, (Ch. De)*: De l'Esprit des Lois par Montesquieu avec des notes de Voltaire, de Crevier, de Mably, de la Harpe, etc. Nouvelle édition. Librairie Garnier Frères, Paris (ei painovuotta).
- National Parliaments and the EU*. Stock-taking for the Post-Amsterdam Era. Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2000.
- Nikula, Paavo*: Euroopan unionin perusoikeuskirja, *Oikeus* 4/2000 s. 524–526.
- Nikula, Paavo*: Euroopan unionin perusoikeuskirja, *Ulkopolitiikka* 1/2001 s. 36–45.
- O'Neill, Aidan*: Decisions of the European Court of Justice and their Constitutional Implications. Butterworths 1994.
- Paasivirta, Esa*: The European Union: From an Aggregate of States to a Legal Person? *International Legal Personality, The Hofstra Law&Policy Symposium*, Vol. 2, 1997 s. 37–59.
- Perustuslaki 2000*. Yhtenäisen perustuslain tarve ja keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1995.
- Pohjola, Teuvo*: Nykyajan perustuslait ja valtiosäännöt. Jyväskylä 1988.

- Rasmussen, Hjalte*: On Law and Policy in the European Court of Justice. A Comparative Study in Judicial Policymaking. Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht 1986.
- Rasmussen, Morten*: Vesteuropæisk Integration 1947–1998. En analyse af fem Integrationsteorier set fra en historievitenskabelig vinkel. Århus 2000.
- Raumio, Tapio – Tiilikainen, Teija*: Liittovaltiolliset elementit vahvistuvat: EU Nizzan jälkeen. *Ulkopolitiikka* 1/2001 s. 19–30.
- Ress, Georg*: Ist die Europäische Union eine juristische Person? *Europarecht Beiheft* 2/1995, s. 27–40.
- Richmond, Catherine*: Preserving the Identity Crisis: Autonomy, System and Sovereignty in European Law. *Constructing Legal Systems. "European Union" in Legal Theory* (ed. Neil MacCormick). Kluwer, Dordrecht 1997, s. 47–90. *Alunperin Law and Philosophy* 4/1997 s. 377–420.
- Rosamond, Ben*: Theories of European Integration, Palgrave, Basingstoke 2000.
- Rossa Phelan, Diarmuid*: Revolt or Revolution. The Constitutional Boundaries of the European Community. Dublin 1997.
- Saladin, Peter*: Le Pouvoir extérieur des Unités décentralisées. *Federalism and Decentralization*. Constitutional Problems of Territorial Decentralization in Federal and Centralized States. Éditions universitaires Fribourg Suisse 1984 s. 259–272.
- Saraviita, Ilkka*: Kansainvälisen järjestyksen perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa. Vammala 1973.
- Scharpf, Fritz W.*: Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben? (Thesen). *Staatswerdung Europas?* (Hrsg. Wildenmann, Rudolf), Studien zur gesellschaftlichen Entwicklung, Nomos. Baden-Baden 1991. s. 415–427.
- Schermers, Henry G. – Blokker, Niels M.*: International Institutional Law. Unity within diversity. Third Revised Edition. Martinus Nijhoff Publishers. The Hague 1999.
- Schmitter, Philippe C.*: Is it Really Possible to Democratize the Euro-Polity? *Democracy and the European Union*. (Ed. Føllesdal, A. – Koslowski, P.). Heidelberg 1998, s. 13–36.
- Sinclair, Ian*: The Vienna Convention of the Law of Treaties. Second edition. Manchester University Press 1984.
- SOU 2001:19*: Vissa grundlagsfrågor. Delbetänkande av 1999 års författningsutredning. Statens offentliga utredningar 2001:19. Stockholm 2001.
- Staatsrechtliche Auswirkungen der Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften*. (Ed. Cottier, Bertil). Publication de l'Institut suisse de droit comparé 18. Schulthess, Zürich 1991.
- Stubb, Alexander*: Flexible Integration and the Amstrerdam Treaty: Negotiating Differentiation in the 1996–97 IGC. London School of Economics December 1998.
- Sørensen, Eva*: Forvaltningsreformer, rationalitet og demokrati, *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 1/2000 s. 5–21.
- Tizzano, Antonio*: La personnalité internationale de l'Union européenne. *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck Vol I*, Red. coordonnée par Dony, Marianne, avec la collaboration de De Walsche, Aline, Bruylant, Bruxelles 1999, s. 169–204.
- Un traité fondamental pour l'Union européenne*. Etude sur la réorganisation des Traités. Rapport remis le 15 mai 2000 à M. Romano Prodi, président de la Commission européenne. Institut universitaire Européen. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Imprimé en Italie, en mai 2000.

- Van Raepenbusch, Sean*: L'émergence de l'Union européenne dans l'ordre juridique international. *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck Vol I*, Red. coordonnée par Dony, Marianne, avec la collaboration de De Walsche, Aline, Bruylant, Bruxelles 1999, s. 261–302.
- Weiler, Joseph H. H.*: The Genscher–Colombo Draft European Act: The Politics of Indecision. *Revue d'intégration européenne* Vol. VI, Numéro spécial. Les institutions des Communautés européennes: Propositions de réforme et perspectives d'évolution. 1983, s. 129–153.
- Weiler, J. H. H. – Mayer, Franz*: The Division of Competences in the European Union. *European Parliament. Directorate General for Research. Political Series W-26*. Luxembourg 1997.
- Weiler, J. H. H.*: Europe: The Case Against the Case for Statehood, *European Law Journal* 1998 s. 43–62.
- Weiler, J. H. H.*: The Constitution of Europe. Cambridge University Press 1999.
- Weiler, J. H. H.*: IGC 2000: The Constitutional Agenda. *Rethinking the European Union*. (Ed. Best, Edward – Gray, Mark – Stubb, Alexander), European Institution of Public Administration EIPA, Maastricht 2000 s. 219–236.
- Vers une nouvelle Constitution pour l'Union européenne?* La Conférence intergouvernementale de 1996, ed. by Mouton, Jean-Denis – Stein, Torsten, Série de publications de l'Académie de Droit Européen de Trèves Volume 21, Bundesanzeiger, Köln 1997.
- Ziltener, Patrick*: Tying up the Luxembourg package of 1985, *State-building in Europe*. The Revitalization of Western European Integration. (Ed. Volker Bornschier) s. 38–72. (Ziltener 2000a)
- Ziltener, Patrick*: European Integration after the Single Act: changing and persisting patterns. The Revitalization of Western European Integration. *State-building in Europe* (Ed. Volker Bornschier) s. 244–263. (Ziltener 2000b)

THE CONSTITUTION OF THE EUROPEAN UNION – AN INTERNATIONAL TREATY OR A CONSTITUTIONAL ENACTMENT

Vocabulary relating to the constitutionalization of the European Union can be given two different interpretations, i.e., an institutional or a state-dependent one. Within the institutional framework, such expressions as constitution, federalism, legislation etc. are used without implications concerning the nature of the polity concerned. From a state-dependent point of view, these notions are inherently linked to the concept of state. In the paper, several questions concerning the constitutionalization of the European order are first discussed from an institutional viewpoint without reference to the legal nature of the European Union. The themes examined include the codification of primary Union law, the structural consolidation of the Union, the enforcement of the external identity of the EU and specific issues relating to the federal balance between the EU and the Member States, such as drawing up a list of competences of the different levels, the control of the application of the principle of subsidiarity and of the exercise of the Union powers, the protection of fundamental rights, democracy and distribution of the constituent powers. Thereafter, the same issues are analysed on the basis of a hypothesis according to which the Member States would have decided to draw up a proper European constitution changing the EU into a federal state. In this context, the constitutional vocabulary is used in the state-dependent sense. For most of the themes discussed, the difference between the present Union as a mixed *sui generis* regime and a European federation with its own statehood seems to concern the degree of decentralization only. However, the competences concerning the external personality and the distribution of constituent powers would need to be reversed if the EU were given a statehood of its own. The implementation of this hypothetical European Constitution would require a revision of the basic constitutional principles of the Member States. With the exception of the United Kingdom, due to the applicable constitutional requirements, procedural difficulties of such revision would probably be insurmountable and, therefore, the exercise would be politically impossible to realize. In conclusion, it is possible to draw up a consolidated basic charter for the Union and name it "Constitution of the European Union" but the only

realistic way to adopt it at a national level is that of implementation of international Treaties, possibly with some constitutional adjustments. Consequently, the present nature of the European order as a mixed *sui generis* regime would continue. Hence, a decision to adopt a "Constitution" for the Union would be a symbolic political act and should be addressed as such.