

Anni Vehmaa

**KANSALLISET PARLAMENTIT  
TOISSIJAISUUSPERIAATTEEN  
VALVOJINA EUROOPAN UNIONIN  
LAINSÄÄDÄNTÖMENETTELYSSÄ**  
Eduskunnan hyödyntämättömät mahdollisuudet  
suvereenisuutensa vartioinnissa

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Kandidaatintutkielma

Heinäkuu 2020

# TIIVISTELMÄ

Anni Vehmaa: Kansalliset parlamentit toissijaisuusperiaatteen valvojina Euroopan unionin lainsäädäntömenettelyssä – Eduskunnan hyödyntämättömät mahdollisuudet suvereenisuutensa vartioinnissa

Kandidaatintutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma

Heinäkuu 2020

---

Tutkielmassa tarkastellaan kansallisten parlamenttien asemaa toissijaisuusperiaatteen valvonnassa EU:n lainsäädäntömenettelyn kontekstissa. Toissijaisuusperiaate on EU:n ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa määrittelevä periaate, joka on perusteltu tutkimuskohde jatkuvasti syventyvän Euroopan integraation vuoksi. EU:n toimivallan kasvu vaikuttaa erityisesti kansallisten parlamenttien asemaan, kuten myös Suomessa perustuslain 3 §:n mukaisen eduskunnan lainsäädäntövallan toteutumiseen. Kansallisten parlamenttien lainsäädäntövallan menetyksiä pyrittiin paikkaamaan EU:ssa vuoden 2009 Lissabonin sopimuksen myötä voimaan tulleilla oikeudellisilla uudistuksilla, jotka kiinnittivät kansalliset parlamentit toissijaisuusperiaatteen valvontaan niin sanotun ennakkovaroitusjärjestelmän kautta.

Tutkimuskysymyksenä tässä tutkielmassa on, millaiset oikeudelliset lähtökohdat kansallisille parlamenteille on luotu EU:n lainsäädäntömenettelyä koskevassa toissijaisuusperiaatteen valvonnassa. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan tapausesimerkinomaisesti, kuinka eduskunta suhtautuu sille annettuihin valvontaoikeuksiin ja otetaan kantaa siihen, miksi sen pitäisi hyödyntää sille annettuja oikeuksia toissijaisuusperiaatteen valvonnassa niin unionin kuin kansallisen normiston puitteissa. Tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa eduskunnalle tutkimustietoa siitä, kuinka se pystyy turvaamaan omaa suvereenisuuttaan voimassa olevan oikeuden kautta.

Tutkimus rakentuu sekä tyypillisemmälle lainopilliselle tarkastelulle, jossa määritellään toissijaisuusperiaatteen valvontaan liittyviä oikeudellisia raameja, että poliittisemmälle näkökulmalle, jossa otetaan huomioon oikeudellisten lähtökohtien lisäksi toissijaisuusperiaatteeseen liittyvä tosiasiallinen toiminta. Valvontajärjestelmän tarkastelussa painottuu ennakkollinen valvonta, sillä toissijaisuusperiaatteeseen liittyvien poliittisten piirteiden vuoksi periaate soveltuu melko huonosti tuomioistuinvallonnalle.

Tutkimuksessa tullaan johtopäätöksiin siitä, että toissijaisuusperiaatteen määrittelyyn liittyy problematiikkaa eri toimijoiden kesken, mikä asettaa laajoja haasteita valvontajärjestelmän toimivuudelle. Kansallisten parlamenttien EU-oikeudellisen aseman vahvistamisen myönteisinä seurauksina voidaan kuitenkin nähdä läheisyysperiaatteen vahvistuminen, päätöksenteon legitimitetin parantuminen sekä jäsenvaltioiden paremmat mahdollisuudet pitää omasta lainsäädäntövallastaan kiinni. Lisäksi voidaan todeta, että eduskunta jättää käyttämättä potentiaaliaan passiivisella suhtautumisella sille tarjottuihin suoriin, EU-tasoiisiin vaikuttamisen keinoihin.

Avainsanat: EU, toissijaisuusperiaate, kansalliset parlamentit, suvereenisuus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

## SISÄLLYS

LÄHTEET .....	iii
LYHENTEET .....	vii
1 JOHDANTO .....	1
1.1 Tutkielman taustaa .....	1
1.2 Tutkimustehtävä ja aiheen rajaus .....	4
1.3 Tutkielman metodologiasta ja aineistosta .....	6
1.4 Tutkimuksen rakenne .....	7
2 TOISSIJAIUSPERIAATE JA SEN SOVELTAMISALA .....	8
2.1 Toissijaisuusperiaatteen käsitteestä ja luonteesta.....	8
2.2 Toissijaisuusperiaatteen soveltamisala Euroopan unionissa.....	12
2.3 Toissijaisuusperiaatteen soveltaminen Euroopan unionin lainsäädäntömenettelyssä .....	14
3 TOISSIJAIUSPERIAATTEEN VALVONTAJÄRJESTELMÄ .....	17
3.1 Lyhyesti toissijaisuusperiaatteen jälkikäteisvalvonnasta .....	17
3.2 Kansallisten parlamenttien tiedonsaantioikeudet lainsäädäntömenettelyssä .....	19
3.3 Ennakkovaroitusjärjestelmä .....	20
3.3.1 Keltaisen kortin menettely .....	22
3.3.2 Oranssin kortin menettely.....	24
3.4 Eriävät tulkinnat ennakkovaroitusjärjestelmän haasteina .....	26
4 EDUSKUNTA TOISSIJAIUSPERIAATTEEN VALVOJANA .....	31
4.1 Perustuslain lähtökohdat eduskunnan suhteesta Euroopan unionin lainsäädäntömenettelyyn .....	31
4.2 Toissijaisuusmenettely eduskunnassa .....	33
4.3 Eduskunnan tosiasiallinen toiminta toissijaisuusperiaatteen valvojana.....	35
4.4 Eduskunta, toissijaisuusperiaate ja suvereenisuus .....	40
5 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	43

## LÄHTEET

### Säädökset

Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä (OJ L 123, 12.5.2016).

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (EYVL C 202, 7.6.2016).

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (EYVL C 202, 7.6.2016).

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto - Pöytäkirja (N:o 1) kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa (12016A/PRO/01).

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto - Pöytäkirja (N:o 2) toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta (12008E/PRO/02).

### Lainvalmisteluaineisto

HE 60/2010 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

HE 23/2008 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tietyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä (COM/2018/340 final - 2018/0172 (COD)). 28.5.2018.

Osoitteessa:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex:52018PC0340>.

### Kirjallisuus

*Auel, Katrin – Rozenberg, Oliver – Tacea, Angela: Fighting Back? And, If So, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs.* Teoksessa Heftler, Claudia

– Neuhold, Christine – Rozenberg, Oliver – Smith, Julie (toim.): *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Palgrave Macmillan 2015.

*Chalmers, Damian – Davies, Gareth – Monti, Giorgio*: *European Union Law*. Kolmas painos. Cambridge University Press 2014.

*Cooper, Ian*: *Is the Early Warning Mechanism Legal or a Political Procedure? Three Questions and a Typology*. Teoksessa Jonsson Cornell, Anna – Goldoni, Marco (toim.): *National and Regional Parliaments in the EU-legislative Procedure Post-Lisbon*. Hart Publishing 2017.

*Groen, Afke – Christiansen, Thomas*: *National Parliaments in the European Union: Conceptual Choices in the European Union's Constitutional Debate*. Teoksessa Heftler, Claudia – Neuhold, Christine – Rozenberg, Oliver – Smith, Julie (toim.): *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Palgrave Macmillan 2015.

*Hegeland, Hans*: *The Swedish Parliament and EU Affairs: From Reluctant Player to Europeanized Actor*. Teoksessa Heftler, Claudia – Neuhold, Christine – Rozenberg, Oliver – Smith, Julie (toim.): *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Palgrave Macmillan 2015.

*Hettne, Jörgen*: *Reconstructing the EWM?* Teoksessa Jonsson Cornell, Anna – Goldoni, Marco (toim.): *National and Regional Parliaments in the EU-legislative Procedure Post-Lisbon*. Hart Publishing 2017.

*Hirvonen, Ari*: *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

*Hyvärinen, Anna*: *Suomen mahdollisuudet vaikuttaa Euroopan unionin lainsäädäntömenetelyyn*. Väitöskirja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Turku 2015.

*Jancic, Davor*: *The Game of Cards. National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and Political Dialogue*. *Common Market Law Review* 52/2015: 939–976.

*Jonsson Cornell, Anna*: *Similar but Different – Comparing the Scrutiny of the Principle of Subsidiarity within the EWM in Denmark, Finland and Sweden*. Teoksessa Jonsson

Cornell, Anna – Goldoni, Marco (toim.): National and Regional Parliaments in the EU-legislative Procedure Post-Lisbon. Hart Publishing 2017.

*Jonsson Cornell, Anna – Goldoni, Marco*: Introduction. Teoksessa National and Regional Parliaments in the EU-legislative Procedure Post-Lisbon. The Impact of the Early Warning Mechanism. Hart Publishing 2017.

*Jyränki, Antero*: Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Helsinki 2003.

*Jyränki, Antero – Husa, Jaakko*: Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna 2012.

*Kuusela, Sari*: Valta ja vuorovaikutus johtamisessa. Väitöskirja. Tampereen yliopiston sosiaalitutkimuksen laitos. Tampere 2010.

*Raunio, Tapio*: The Finnish Eduskunta and the European Union: The Strengths and Weaknesses of a Mandating System. Teoksessa Heftler, Claudia – Neuhold, Christine – Rozenberg, Oliver – Smith, Julie (toim.): The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union. Palgrave Macmillan 2015.

*Rozenberg, Oliver – Heffler, Claudia*: Introduction. Teoksessa Heftler, Claudia – Neuhold, Christine – Rozenberg, Oliver – Smith, Julie (toim.): The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union. Palgrave Macmillan 2015.

*Salminen, Janne*: Kansallisten parlamenttien eurooppalaiset tehtävät. Oikeustiede-Jurisprudentia 2009: XLII, s. 355.

*Viljanen, Veli-Pekka*: Onko eduskunnan asema lainsäädäntövallan käyttäjänä muuttunut? Lakimies 7–8/2005, s. 1050–1064.

*Viljanen, Veli-Pekka*: Eurooppalaistuminen valtioelinten välisissä suhteissa. Lakimies 7–8/2003, s. 1169–1183.

*Wetter, Anna*: Mapping out the Procedural Requirements for the Early Warning Mechanism. National and Regional Parliaments in the EU-legislative Procedure Post-Lisbon. The Impact of the Early Warning Mechanism. Hart Publishing 2017.

## Virallislähteet

EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö. Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2005. EU-menettelyjen kehittäminen. 18.2.2005. Osoitteessa: [https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/ekj\\_2+2005.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/ekj_2+2005.pdf).

EUR-Lex: *Demokratian vahvistaminen Euroopan unionissa*. 5.2.2014. Osoitteessa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0021>.

Euroopan Komissio: *EU:n toimivalta*. Luettu 29.3.2020. Osoitteessa: [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action\\_fi](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_fi).

Euroopan oikeusasiamies. Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö. 2015. Osoitteessa: <https://www.ombudsman.europa.eu/fi/publication/fi/3510>.

Euroopan parlamentti: *Tavallinen lainsäätämisyjärjestys*. Luettu 19.3.2020. Osoitteessa: [http://www.europarl.europa.eu/external/html/legislativeprocedure/default\\_fi.htm](http://www.europarl.europa.eu/external/html/legislativeprocedure/default_fi.htm).

Euroopan parlamentti: *Toissijaisuusperiaate*. 2/2020. Osoitteessa: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/7/toissijaisuusperiaate>.

Euroopan unionin virallinen verkkosivusto. Usein kysytyä: EU:n toimivalta ja komission toimivaltuudet – Eurooppalainen kansalaisaloite. Luettu 2.7.2020. Osoitteessa: [https://europa.eu/citizens-initiative/faq-eu-competences-and-commission-powers\\_fi](https://europa.eu/citizens-initiative/faq-eu-competences-and-commission-powers_fi).

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja kansallisille parlamenteille Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevan neuvoston asetusehdotuksen tarkastelusta toissijaisuusperiaatteen osalta pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti (COM(2013)0851).

SuVL 11/2018 vp: Suuren valiokunnan lausunto koskien valtioneuvoston selvitystä Euroopan komission tiedonanto toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistamisesta EU:n päätöksenteossa; sääntelyn toimivuus.

SuVM 1/2011 vp – M 2/2011 vp: Eduskunnan perusteltu lausunto Euroopan unionin toimielimille toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta energiatehokkuusdirektiiviehdotukseen.

SuVM 1/2012 vp – M 2/2012 vp: Eduskunnan perusteltu lausunto Euroopan unionin toimielimille toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta asetusehdotukseen työtaisteluoikeuden

harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen.

SuVM 1/2013 vp – M 6/2013 vp: Eduskunnan perusteltu lausunto Euroopan unionin toimielimille toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta ehdotukseen direktiiviksi merten alue-suunnittelun ja rannikkoalueiden yhdenmätyn käytön ja hoidon puitteista.

VNEUS2018-00757: Valtioneuvoston kanslian perusmuistio. Euroopan komission tiedonanto toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistamisesta EU:n päätöksenteossa; sääntelyn toimivuus. 6.11.2018. Osoitteessa: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2018-AK-221421.pdf>

Valtiovarainministeriö: *Brexit*. Luettu 15.2.2020. Osoitteessa: <https://vm.fi/brexit>.

## Verkkolähteet

Lainlaatijan EU-opas. Finlex-julkaisut. Luettu 23.6.2020. Osoitteessa: <http://eu-opas.finlex.fi/>.

*Mauldin, John*: 3 Reasons Why Brits Voted For Brexit. Forbes. 5.7.2016. Osoitteessa: <https://www.forbes.com/sites/johnmauldin/2016/07/05/3-reasons-brits-voted-for-brexit/#50cb96041f9d>.

## LYHENTEET

EP	Euroopan parlamentti
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
PL	Perustuslaki
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta



# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkielman taustaa

Kansalliset parlamentit eri puolilla Eurooppaa edustavat omien valtioidensa poliittisen toiminnan ydintä. Niiden tärkein tehtävä on perinteisesti ollut säätää lakiehdotuksista valmiita lakeja,<sup>1</sup> eli toisin sanoen tehdä politiikasta oikeutta. Myös Suomessa parlamentillamme, eduskunnalla, on samanlainen lakiin kirjattu ydintehtävä: perustuslakimme (731/1999) 3 § ilmaisee, että Suomessa lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle. Oikeus asettaa lainsäädäntöä luo valtion alueelle oikeusjärjestystä, ja juurikin valtion alueen järjestyksen organisoimisen *Jyränki* määrittelee valtion sisäisen suverenisuuden piirteeksi.<sup>2</sup> Tämän vuoksi valtioiden parlamentit voidaan nähdä kansallisen suvereniteetin eli täysivaltaisuuden ylimpinä symboleina.<sup>3</sup>

Euroopassa kansallisten parlamenttien, mukaan lukien suomalaisen eduskunnan, perinteiset roolit lainsäätäjinä ovat kuitenkin murroksessa. Suurimpana syynä tähän on Euroopan unioni (EU), jonka toimivalta on laajentunut talouden sektorilta kattamaan yhä kokonaisvaltaisesti muitakin politiikkasektoreita, kuten työllisyys- ja ympäristöasioita. Unionin toimivalta määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT) artikloissa 2—6.<sup>4</sup> Sillä tarkoitetaan EU:n oikeudellista valtaa toteuttaa sopimuksessa tarkoitettuja toimenpiteitä sopimuksessa yksilöityjä oikeudellisia välineitä käyttäen.<sup>5</sup> Jos EU:lla ei ole yksinomaista toimivaltaa joillakin politiikkasektoreilla – kuten sillä on kauppaa- ja kilpailupolitiikassa, se vähintäänkin tukee ja koordinoi jäsenvaltioiden omaa lainsäädäntöä. Jäsenvaltioiden norminanto-oikeutta on rajoitettu paitsi yksinomaisen toimivallan aloilla, mutta myös jaetun toimivallan alalla, jossa sekä EU että jäsenvaltiot toimivat yhdessä lainsäätäjinä.<sup>6</sup>

EU:n toimivallan kasvu on herättänyt vastareaktioita, sillä sen on nähty kaventavan eurooppalaisten parlamenttien perinteistä lainsäädäntövaltaa, kuten myös Suomessa perustuslain 3

---

<sup>1</sup> Rozenberg – Heftler 2015, s. 6.

<sup>2</sup> Jyränki 2003, s. 86.

<sup>3</sup> Rozenber – Heftler 2015, s. 6.

<sup>4</sup> Euroopan unionin virallinen verkkosivusto 2020, kohta EU:n toimivalta.

<sup>5</sup> HE 23/2008, s. 21.

<sup>6</sup> EUR-Lex 2016, kohta Euroopan unionin toimivallanjako.

§ mukaista lainsäädäntövallan toteutumista eduskunnan näkökulmasta. Jäsenvaltioiden suvereniteettien on koettu olevan uhattuina, sillä niillä ei ole enää yksinoikeutta päättää valtioidensa sisäisestä oikeusjärjestyksestä. Kokemukset päätösvalan karkaamisesta pois vaaleilla valittujen kansallisten parlamenttien käsistä ovat ilmentyneet monenlaisina yhteiskunnallisina ilmiöinä, kuten eurokriittisen liikkeen vahvistumisena kaikkialla Euroopassa erityisesti 2010-luvun vaihteen finanssikriisin myötä.<sup>7</sup> Tämä on näkynyt myös Suomen puoluepolitiikassa perussuomalaisten lisääntyneenä kannatuksena.<sup>8</sup> Toinen EU:n toimivallan laajenemisen kritiikkiä kuvastava kehityskulku on ollut 1.2.2020 toteutunut Iso-Britannian EU-ero, niin kutsuttu Brexit.<sup>9</sup> Eron puolesta äänestäneet perustelivat omaa kantaansa monilla eurokriittisen liikkeen argumenteilla, kuten Iso-Britannian oman lainsäädäntövallan katoamisella unionitasolle. Äänestäjät toivoivat, että ero palauttaisi takaisin Iso-Britannian suverenisuutta.<sup>10</sup> Yleisenä pelkona EU:n toimivallan kasvun kannalta on ollut se, että unionitason säätelyllä ei pystytä huomioimaan tarpeeksi hyvin erilaisia sosioekonomisia olosuhteita kussakin jäsenvaltiossa.<sup>11</sup>

Toimivallan kasvun kritiikkiä tarkasteltaessa usein kuitenkin sivuutetaan se tosiasia, että kansallisten lainsäätäjien valta ei voi rajoittamattomasti tai mielivaltaisesti siirtyä EU:lle, vaan EU:n toimivaltaa suhteessa jäsenvaltioihin määrittelee kolme perusperiaatetta, jotka on kirjattu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklaan. *Annetun toimivallan periaate* luo pohjan kaikelle EU:n toiminnalle ja kahdelle muulle periaatteelle: sen mukaan unioni voi toimia vain niillä aloilla, jotka jäsenvaltiot ovat määritelleet sen toimivaltaan kuuluviksi perussopimuksissa. Toisin sanoen on siis syytä muistaa, että jäsenvaltiot hyväksyvät aina itse oman lainsäädäntövaltansa luovuttamisen EU:lle.

Kun perussopimuksista on löydetty annetun toimivallan mukainen oikeutus säätää jostakin asiasta EU:ssa, täytyy säädösehdotusta tarkastella vielä suhteellisuusperiaatteen ja toissijaisuusperiaatteen asettamaa taustaa vasten. *Suhteellisuusperiaatteen* avulla tarkastellaan toiminnan keinoja: se rajaa niitä päättymään siihen, mikä on tarpeen perussopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Se siis rajoittaa toiminnan sisältöä ja muotoa. EU ei voi esimerkiksi luoda tiukkoja, jäsenvaltioita sitovia asetuksia, jos sääntelyn tavoite voitaisiin saavuttaa jo pelkästään väljempinä suosituksina antamalla. *Toissijaisuusperiaate* puolestaan

<sup>7</sup> Rozenberg – Heffler 2015, s. 1.

<sup>8</sup> Raunio 2015, s. 406—407.

<sup>9</sup> Valtiovarainministeriö 2020, kohta Brexit.

<sup>10</sup> Mauldin 2016.

<sup>11</sup> Jancic 2015, s. 1.

tarkastelee, onko EU:n tason valitseminen toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista, vaikka se olisikin annetun toimivallan periaatteen nojalla mahdollista. Toissijaisuusperiaate asettaa unionitasoisen toiminnan edellytykseksi sen, että se on tehokkaampaa kuin kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla toimiminen.<sup>12</sup> Tällä tarkoitetaan, että unionitasoinen norminanto mahdollistaa tavoitteiden paremman toteutumisen ja toiminnan laajemmat vaikutukset.<sup>13</sup>

Toimivallanjaon periaatteisiin on viime vuosikymmenillä kiinnitetty yhä enemmän huomiota, eikä vähiten edellä kuvaillun Euroopassa vallitsevan poliittisen ilmapiirin vuoksi. Keskiöön on noussut SEU:n 5.3 artiklassa määritelty toissijaisuusperiaate, joka siis asettaa unionin lainsäätäjille, eli Euroopan parlamentille (EP) ja neuvostolle, sekä säädösesityksen antajalle, komissiolle, vaatimuksen arvioida toiminnan tason valitsemista kriittisesti. Toissijaisuusperiaatteen oikeudellista asemaa vahvistettiin huomattavasti Lissabonin sopimuksessa 2009, jossa kansalliset parlamentit kiinnitettiin periaatteen valvojiksi luomalla ennakkovaroitusjärjestelmä (Early-Warning Mechanism). Ennakkovaroitusjärjestelmässä kansalliset parlamentit voivat esittää mielipiteensä säädösesityksen toissijaisuusperiaatteen vastaisuudesta ja näin ollen palauttaa sen uudelleentarkasteluun. Toissijaisuusperiaatteen toteuttaminen on parlamenteille luonteva rooli, sillä aikaisempi heikko toissijaisuusperiaatteen soveltaminen on vaikuttanut eniten juurikin parlamenteihin niiden lainsäädäntövallan katoamisen muodossa. Suoraan vaaleilla valittuina elimillä niillä on myös uskottavuutta ja vastuunalaisuutta toimia kyseisen periaatteen valvojina. Lisäksi toiminnan tason valitsemiseen liittyy väistämättä poliittista arviointia, mikä tekee toissijaisuusperiaatteesta hankalasti sovellettavan tuomioistuINVALVONNALLE,<sup>14</sup> ja perustelee kansallisten parlamenttien valitsemista tehtävään.

Kansallisten parlamenttien lainsäädännöllisten valtaoikeuksien kehitys ei siis yleistä harhaluuloa vastoin ole lopulta ollut pelkästään negatiivinen, vaan parlamenttien rooli EU:ssa on tiedostettu ja tunnustettu yhä laajemmin 2000-luvulla. Suomessa eduskunnalla on jo ennen Lissabonin sopimuksen muutoksia ollut laajat mahdollisuudet osallistua EU:n säädösesitysten valmisteluun perustuslain 96 §:n nojalla sekä saada 97 §:n osoittamalla tavalla lähes rajoittamattomasti tietoa kaikista EU-asioista. Eduskunnalla on siis oman perustuslakimme kautta laajat valtaoikeudet kansalliseen EU-politiikan koordinoinnissa valtioneuvoston

<sup>12</sup> Euroopan Komissio 2020, kohta EU:n toimivalta.

<sup>13</sup> Euroopan parlamentti 2020, kohta Toissijaisuusperiaate.

<sup>14</sup> Jonsson Cornell & Golgoni 2017, s. 2–3.

välityksellä, ja Lissabonin sopimus on avannut sille myös suoran vaikuttamisen väylän komission suuntaan. Eduskunta ei kuitenkaan ole tarttunut sille annettuihin oikeudellisiin mahdollisuuksiin valvoa omaa etuaan toissijaisuusmenettelyn kautta. Pohjoismaisien sisariensa, Ruotsin ja Tanskan, parlamentteihin verrattessa eduskunnan osallistuminen toissijaisuusperiaatteen ennakkovalvontaan on loistanut poissaolollaan.<sup>15</sup>

Tällä tutkielmalla haluan nostaa esiin toissijaisuusperiaatteen valvontaan liittyvät kansallisten parlamenttien unionitasoiset oikeudet, jotka usein unohtuvat julkisesta keskustelusta koskien EU:n toimivallan kasvua. Tutkielmani aihevalintaa perustelee todennäköisesti tulevaisuudessakin kasvava EU:n toimivalta, josta vihjailevat esimerkiksi erilaisten yhteisten rahastojen muodostaminen, tiivistyvä kriisiyhteistyö ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittäminen. Kolmen toimivaltaperiaatteiden valvontaan tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta unionin toimivalta ei kasva kontrolloimattomasti kansallisten parlamenttien lainsäädäntövallan kustannuksella. Tutkielmassani pyrin selvittämään, millaiset lähtökohdat EU-oikeus antaa kansallisten parlamenttien toissijaisuusperiaatteen valvonnalle. Lisäksi tarkastelen, miten Suomen eduskunta asettuu toissijaisuusperiaatteen valvonnan kontekstiin ja esitän syitä sille, miksi sen pitäisi kiinnittää huomiota toissijaisuusperiaatteen valvontaa. Näin ollen voimme tulla johtopäätöksiin siitä, kuinka eduskunta voisi turvata perustuslain 3 § mukaista lainsäädäntövaltaansa ja pitää omasta suvereenisuudestaan kiinni. Tutkielmaa poikkileikkaavana näkökulmana kulkee toissijaisuusperiaatteen valvonnan suhteutuminen EU:n jäsenvaltioiden suvereenisuuteen ja suvereenisuuden välinen jännite Euroopan syventyvän integraation kanssa.

## 1.2 Tutkimustehtävä ja aiheen rajaus

Tässä tutkielmassa pyrin vastaamaan tutkimuskysymykseeni siitä, millaiset oikeudelliset lähtökohdat kansallisille parlamenteille on luotu EU:n lainsäädäntömenettelyä koskevassa toissijaisuusperiaatteen valvonnassa. Sen lisäksi pohdin jäljempänä tutkielmassani vastausta kysymykseen siitä, kuinka Suomen eduskunta suhtautuu sille annettuihin valvontaoikeuksiin ja miksi sen pitäisi hyödyntää sille annettuja oikeuksia toissijaisuusperiaatteen valvonnassa niin unionin kuin kansallisen normiston puitteissa. Näin ollen voin tuottaa kotimaiselle lainsäätäjälle, eduskunnalle, tutkimustietoa siitä, kuinka se pystyy turvaamaan omaa

---

<sup>15</sup> Cooper 2015: ref. Cooper 2017, s. 22—23.

suvereenisuuttaan voimassa olevan oikeuden kautta. Tutkimustehtäväni valintaa perustele se, että toissijaisuusperiaatteen valvonta ei ole saanut kovin merkittävää näkyvyyttä suomalaisessa oikeustieteellisessä tutkimuksessa eikä aiheuttanut suurta keskustelua suomalaisten poliittisten instituutioidenkaan sisällä.<sup>16</sup> Lisäksi syventyvä Euroopan integraatio korostaa toissijaisuusperiaatteen merkitystä, sillä oikean toiminnan tason valitsemisen merkitys kasvaa. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta ei ole samantekevää, päätetäänkö asioista paikallisella, alueellisella, kansallisella vaiko ylikansallisella tasolla. Tämän vuoksi toissijaisuusperiaatteen valvonnasta on tarkoituksenmukaista luoda tutkimustietoa suomalaisen parlamentin lähtökohdista katsottuna.

Kansalliset parlamentit ovat ensisijaisesti valtioiden lainsäätäjiä ja lisäksi niiden asemaan liittyy suvereenisuuden kannalta tiettyä symboliikkaa, minkä vuoksi tarkastelen tutkielmassani toissijaisuusperiaatteen valvontaa nimenomaan kansallisten parlamenttien lähtökohdista käsin. Tällöin alueelliset parlamentit, joilla on myös tiettyjä toissijaisuusperiaatteeseen liittyviä valvontaoikeuksia, rajautuvat tarkasteluni ulkopuolelle. Toissijaisuusperiaate koskee kaikkea EU:n toimielimissä tapahtuvaa toimintaa, mutta sen käytännön merkitys on suurin EU:n lainsäädäntömenettelyssä<sup>17</sup>, jonka olen valinnut tutkimuksessani tarkastelun kohteeksi. Lainsäädäntömenettelyn valitsemista rajaukseksi perustele myös se, että siinä käytetään jäsenvaltioiden unionille luovuttamaa lainsäädäntövaltaa ja unionin tosiasiallinen toiminta tapahtuu pääasiassa juurikin lainsäädäntömenettelyn kautta. EU:n lainsäädäntö on myös kansalaisen näkökulmasta konkreettisin EU:n toimivallan ilmenemismuoto, sillä säädösten vaikutukset näkyvät arkipäiväisessä elämässämme. Tässä tutkielmassa fokukseni on tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jossa EP ja neuvosto toimivat yhdessä lainsäätäjinä, ja jossa komissiolla on aloiteoikeus.<sup>18</sup> Lainsäädäntömenettelyn ennakkollinen valvonta korostuu tutkielmassani, sillä sen asemaa on pyritty tietoisesti vahvistamaan viimeisimmissä perussopimuksissa jälkikäteisen tuomioistuINVALVONNAN sijaan. Ennakollisen valvonnan vahvistuminen kertoo myös toissijaisuusperiaatteen poliittisen luonteen tunnustamisesta, ja aiheen poliittisuus tekeekin toissijaisuusperiaatteesta erityisen hedelmällisen tutkimuskohteen.

---

<sup>16</sup> Eduskunta on jättänyt vuoden 2009 jälkeen vain kolme perusteltua lausuntoa koskien toissijaisuusperiaatetta: SuVM 1/2011 vp – M 2/2011 vp, SuVM 1/2012 vp – M 2/2012 vp ja SuVM 1/2013 vp – M 6/2013 vp.

<sup>17</sup> Euroopan parlamentti 2020, kohta Toissijaisuusperiaate.

<sup>18</sup> Euroopan parlamentti 2020, kohta Tavallinen lainsäätämisyjärjestys.

### 1.3 Tutkielman metodologiasta ja aineistosta

Tässä tutkielmassa pyrin vastaamaan asettamiini tutkimuskysymyksiin lainopillisin metodein. Koska tarkoitukseni on hankkia tietoa parlamenttien asemasta EU:n toissijaisuusperiaatteen valvonnassa, ensisijainen tehtäväni on systematisoida EU-oikeuden säännöksiä. Systemaattisessa tulkinnassa oikeusnormia tarkastellaan vasten sille asetettua kontekstia; *Hirvosen* mukaan siinä huomioidaan muut oikeusnormit, oikeudenalan yleiset opit, lainopin teoriat, oikeusjärjestyksen systematiikka ja logiikka sekä oikeusjärjestys kokonaisuudessaan.<sup>19</sup> Lainopin näkökulmasta tarkastelen myös eri toimijoiden eroavia tulkintoja toissijaisuusperiaatteesta. Lisäksi hyödynnän laajentavaa tulkintaa ja sivuan *de lege ferenda*-ajattelua pohtiessani, kuinka parlamentit ja erityisesti Suomen eduskunta voisivat vahvistaa omaa rooliaan nykyisen EU:n ja kansallisen lainsäädännön puitteissa. Metodini osalta täytyy kuitenkin tuoda tässä vaiheessa ilmi, että erityisesti tarkastellessani eduskunnan toimintaa toissijaisuusmenettelyssä, en voi ohittaa muitakin kuin puhtaasti aiheeseen kantaa ottavia argumentteja. Tämä kuvastaa myös osaltaan aiheen poliittista luonnetta ja sijoittumista oikeuden ja politiikan rajapintaan.

Tutkimukseni sijoittuu Euroopan unionin oikeuden, toisin sanoen *eurooppaoikeuden*, ja valtiosääntöoikeuden aloille, ja asetuu tieteenalan traditiossa erityisesti näiden kahden väliselle rajapinnalle. Tarkastellessani EU:n oikeuden osalta erityisesti perussopimuksia ja toimivalan jakoon liittyviä ratkaisuja voidaan vielä tarkentavasti sanoa, että tutkimukseni keskittyy EU:n valtiosääntöoikeuteen. Tärkeimpinä lähteinäni toimivat sopimus Euroopan unionista (SEU)<sup>20</sup> ja sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT)<sup>21</sup> sekä niitä täydentävät, osittain toistensa kanssa limittyvät pöytäkirja N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta<sup>22</sup> ja pöytäkirja N:o 1 kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa<sup>23</sup>. Pöytäkirjat ovat erottamaton osa perussopimuksia ja oikeudelliselta velvoittavuudeltaan samanarvoisia kuin perussopimukset.<sup>24</sup> Suomen eduskunnan näkökulmaa tarkasteltaessa käytän oikeuslähteenä perustuslakia (731/1999) ja säädösten esitöitä toissijaisuusperiaatteen

<sup>19</sup> Hirvonen 2011, s. 40.

<sup>20</sup> Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (EYVL C 202, 7.6.2016).

<sup>21</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (EUVL C 202, 26.10.2012)

<sup>22</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto - Pöytäkirja (N:o 2) toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta (12008E/PRO/02). Jäljempänä ”toissijaisuuspöytäkirja”.

<sup>23</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto - Pöytäkirja (N:o 1) kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa (12016A/PRO/01). Jäljempänä ”parlamenttipöytäkirja”.

<sup>24</sup> HE 23/2008, s. 122.

valvontamekanismin näkökulmasta. Tutkielmassani tukeudun myös oikeuskirjallisuuteen, jotta pystyn tarjoamaan kattavia näkökulmia aiheeseen. Aiheen poliittisen luonteen vuoksi tarkastelen myös politiikan tutkimuksen kirjallisuutta.

#### **1.4 Tutkimuksen rakenne**

Tutkimukseni koostuu viidestä pääluvusta. Ensimmäisessä luvussa esittelen tutkimukseni lähtökohdat ja perustelen syyt tutkimusaiheen valinnalle. Määrittelen tutkimustehtäväni, perustelen sen rajausta sekä tuon ilmi käyttämäni metodin ja aineiston. Toisessa pääluvussa keskityn määrittelemään tutkimukseni kannalta keskeisen käsitteen, toissijaisuusperiaatteen ja sen soveltamisalan sekä erittelen periaatteen soveltamista EU:n lainsäädäntömenettelyssä. Kolmannessa pääluvussa käsittelen toissijaisuusperiaatteen valvontajärjestelmää. Valvontajärjestelmän kokonaisuuden hahmottamiseksi käyn lyhyesti läpi toissijaisuusperiaatteen tuomioistuINVALVONTAA, minkä jälkeen siirrytään ennakkovaroitusjärjestelmän keskeisiin oikeudellisiin piirteisiin ja sekä siihen liittyviin haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Neljännessä pääluvussa näkökulmani tarkentuu eduskunnan asemaan ennakkovaroitusjärjestelmässä. Lisäksi esittelen syitä sille, miksi eduskunnan tulisi toimia aktiivisemmin toissijaisuusperiaatteen valvonnassa. Viides ja viimeinen pääluke kokoaa tutkimukseni tulokset yhteen, minkä jälkeen peilaan saavutettuja tuloksia alussa esittämiini tutkimuskysymyksiin.

## 2 TOISSIJAJAISUUSPERIAATE JA SEN SOVELTAMISALA

### 2.1 Toissijaisuusperiaatteen käsitteestä ja luonteesta

Ensiksi, toissijaisuusperiaatteen määrittelyyn liittyy tiettyä kielellistä problematiikka, joka tulee huomioida periaatetta tarkasteltaessa. Toissijaisuusperiaatteesta voidaan suomen kielessä käyttää myös sanoja *subsidiariteettiperiaate* tai *läheisyysperiaate*, kun taas englannin kielisessä tutkimuksessa<sup>25</sup> käsitteeseen viitataan yhdellä termillä *subsidiarity*. Suomen kieli antaa siis periaatteelle useita erilaisia käännöksiä ja näin osaltaan myös monimutkaistaa tulkintaa. EU-oikeudessa toissijaisuus- ja läheisyysperiaate voidaan kuitenkin suomen kielen merkityssisällöistä poiketen nähdä erillisinä periaatteina, sillä niillä on erilliset oikeusperustat. Toissijaisuusperiaatteen määritelmä ja soveltamisala on kirjattu SEU:n 5 artiklan kohtaan 3 sekä SEU:n ja SEUT:n liitteenä olevaan toissijaisuuspöytäkirjaan<sup>26</sup>, kun taas läheisyysperiaate määritellään SEU:n 10 artiklan 3 kohdassa.<sup>27</sup> Selkeyden vuoksi käytän tutkielmassani EU-oikeuden mukaista jaottelua ja EU:n virallisissa lähteissä käytettyä termiä ”toissijaisuusperiaate”.

Toissijaisuusperiaate kytkeytyy olennaisesti muihin toimivallanjaon periaatteisiin, eli annettun toimivallan periaatteeseen ja suhteellisuusperiaatteeseen, jotka esitellään SEU:n 5 artiklan kohdissa 1—2 ja 4. Toissijaisuusperiaatetta tulee tarkastella vasten näiden kahden muun periaatteen asettamaa kontekstia, mutta tulkinnanvaraista on, voidaanko toissijaisuusperiaatetta pitää näistä kahdesta itsenäisenä periaatteena.<sup>28</sup> Laajaa keskustelua voitaisiin käydä myös siitä, onko toissijaisuusperiaate poliittinen vai oikeudellinen käsite.<sup>29</sup> Tässä tutkielmassa lähden kuitenkin siitä olettamasta, että toissijaisuusperiaate on olemassa sellaisenaan, ja sillä on useita poliittisista piirteitä, mutta sitä voidaan pitää oikeudellisena periaatteena, löytyyhän sille oikeusperusta EU:n primäärioikeudesta. SEU:n 5 artiklan kohta 3 keskittyy toissijaisuusperiaatteeseen ja määrittelee sen seuraavanlaisesti:

<sup>25</sup> Kts. esimerkiksi Jonsson Cornell & Goldoni 2017 ja Cooper 2017.

<sup>26</sup> Euroopan parlamentti 2020, kohta Toissijaisuusperiaate.

<sup>27</sup> EUR-Lex, kohta Demokratian vahvistaminen Euroopan unionissa.

<sup>28</sup> Cooper 2017, s. 40—47.

<sup>29</sup> Ibid, s. 17—19.



Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittäväällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

Aluksi artiklan kohdassa 3 määritellään siis toissijaisuusperiaatteen soveltamisala, joka käsittelee sanamuodon mukaan muun kuin yksinomaisen toimivallan alan, toisin sanoen jaetun toimivallan alan. Jaetun toimivallan ala on siis ensimmäinen edellytys, jonka täyttyessä unionin toimielimet voivat toimia.<sup>30</sup> Tätä asiaa avaan laajemmin seuraavassa alaluvussa 2.2.

Kun annetun toimivallan periaatteen nojalla on hyväksytty yhteiset tavoitteet, jotka kuuluvat jaetun toimivallan alaan, nousee esiin kysymys siitä, kenen tulisi toimeenpanna tavoitteet – EU:n vai jäsenvaltion?<sup>31</sup> SEU:n tekstissä todetaan seuraavaksi, että EU:lla on oikeus toimia vain siinä tapauksessa, jos keskushallinnon, alueellisen tai paikallisen tason toimet eivät ole riittäviä tavoitteen saavuttamiseksi. EU:n tason toiminnan välttämättömyys on näin ollen toinen ehto periaatteen täyttymiselle.<sup>32</sup> Samassa normilausekkeessa tarkennetaan myös, että EU voi toimia ”ainoastaan siltä osin” kun alemman tason toimijat eivät siihen kykene. Tämän voidaan tulkita tarkoittavan sitä, että jos jokin asia pystytään sääntelemään edes osittain paremmin jollakin EU:ta alemmalla tasolla, näin tulisi toimia. EU:n valitseminen toiminnan tasoksi edellyttää myös, että kyseessä on laaja ongelma, tai että EU:n tasolla toimiminen olisi vaikuttavampaa kuin alemmilla hallinnon tasoilla. Kolmas edellytys on näin ollen se, että EU:n toimiminen tuo asiaan lisäarvoa.<sup>33</sup>

Jos Euroopan unionia hahmotetaan liittovaltiona, kuten *Chalmers, Davies & Monti* tekevät, on toissijaisuusperiaatteessa kyse tasapainottelusta federalistisen ja paikallisen hallinnon välillä. Sen avulla voidaan hahmottaa, milloin federaalitason toimijoiden on soveliasta puuttua ja milloin ei. Toissijaisuusperiaatteen ydinkysymyksen voisi muotoilla esimerkiksi siten, että onko tehokkaampaa luoda yksi keskitetty toimintatapa vaiko 27 erilaista.<sup>34</sup>

Toissijaisuusperiaate säätelee siis ennen kaikkea oikean toiminnan tason valitsemista EU-oikeuden kontekstissa. Sen avulla turvataan jäsenvaltioiden mahdollisuudet tehdä päätöksiä

<sup>30</sup> Euroopan parlamentti 2020, kohta Toissijaisuusperiaate.

<sup>31</sup> Davies 2006: ref. Hettne 2017, s. 62.

<sup>32</sup> Euroopan parlamentti 2020, kohta Toissijaisuusperiaate.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Chalmers – Davies – Monti 2014, s. 393—395.

ja toteuttaa toimia,<sup>35</sup> jolloin valtioiden erilaiset toimintaympäristöt voidaan huomioida yksilökohtaisesti. Toissijaisuusperiaate vahvistaa siis osaltaan SEU:n 4 artiklan 2 kohdassa todettua lauseketta, jonka mukaan unionin tulee kunnioittaa jäsenvaltioidensa kansallista identiteettiä, joka kytkeytyy olennaisesti niiden poliittisiin ja valtiosäännön rakenteisiin.

Toissijaisuusperiaate tukee myös SEU:n 10 artiklan 3 kohdan mukaista läheisyysperiaatetta.<sup>36</sup> Läheisyysperiaatteen mukaan päätökset tulisi tehdä mahdollisimman avoimesti ja lähellä kansalaisia, joten siinä korostuu EU:n kansalaisten näkökulma. Molemmat periaatteet kuvastavat näin ollen ikään kuin klassista itsehallinnon poliittista filosofiaa, jossa matalampi hallinnon taso on aina parempi.<sup>37</sup> Vaikka toissijaisuusperiaatetta ja läheisyysperiaatetta voidaan joissakin yhteyksissä pitää samaa tarkoittavina asioina, toissijaisuusperiaate katsoo asiaa oman tulkintani mukaan kuitenkin selkeästi enemmän unionin näkökulmasta – onhan kyse EU:n *toissijaisuudesta*, eikä muiden hallinnon tasojen *ensisijaisuudesta*. EU:n omien toimijoiden lähtökohdista toissijaisuusperiaate toimiikin pikemmin sen oman toiminnan oikeutuksena,<sup>38</sup> kun taas alempien tasojen, kuten kansallisten parlamenttien, perspektiivistä toissijaisuusperiaatteen tarkoituksena on toimia EU:n tason toiminnan rajoittajana.

Toisaalta myös se, kuinka toissijaisuusperiaatetta on katsottu pelkästään EU:n sisällä, on muuttunut ajan saatossa. Käsite tuotiin viralliseksi osaksi EU-oikeutta vuonna 1992 tehdyllä Maastrichtin sopimuksella, mutta siinä ei tarkkaan määritelty kuinka ja kenen toimesta periaatetta toteutetaan. Näihin aikoihin yhteinen käsitys oli kuitenkin ensisijaisesti se, että toissijaisuusperiaatteen tarkoituksena on toimia EU:n omia toimielimiä sisältä päin rajoittavana tekijänä. Tavoitteena oli kunnioittaa jäsenvaltioiden autonomiaa, ja toimielimille kirjattiin menettelyllisiä rajoituksia muun muassa Amsterdamin sopimuksen liitteenä olevaan protokollaan. Tämä näkemys korostaa toissijaisuusperiaatetta eräänlaisena toimielinten itsesäätelyn keinona, jossa EU:n instituutiot pyrkivät tietoisesti vähentämään omaa lainsäädännön määräänsä.<sup>39</sup>

Toissijaisuusperiaatteen toteutuminen nähtiin kuitenkin puutteellisena, ja 2000-luvun alussa aloitettu EU:n perustuslain valmistelutyö tunnusti aiempaa selvemmin toissijaisuusperiaatteen poliittiset piirteet: tarkoituksenmukaisen toiminnan tason valinnassa on tosiasiallisesti käytettävä poliittista harkintaa. Tämän vuoksi muun muassa *ad hoc* -valvontaelimen

<sup>35</sup> Euroopan parlamentti 2020, kohta Toissijaisuusperiaate.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Follesdal 1998, s. 190: ref. Chalmers – Davies – Monti 2014, s. 393.

<sup>38</sup> Jonsson Cornell – Goldoni 2017, s. 2.

<sup>39</sup> Cooper 2017, s. 24.

perustaminen ja oman komissaarin salkun antaminen hylättiin soveltumattomina, ja niiden sijaan Lissabonin sopimus esitteli toissijaisuusperiaatteelle ulkoiset valvojat, unionin jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit. Tämä muovasi käsitteen sisältöä siihen suuntaan, kuinka se nykyisin ymmärretään.<sup>40</sup>

Toissijaisuusperiaatteen oleellisena piirteenä on siis nykykäsityksen mukaan sen ulkoinen kontrollointi, eikä pelkästään noudattamisen lähtöisyys EU:n instituutioista sisältä päin. Koska kaikki organisaatiot pyrkivät tyypillisesti lisäämään omaa valtaansa,<sup>41</sup> on perusteltua, että EU:n toimivallan laajenemista valvotaan ulkoisen valvojan toimesta. Tämä kytkee kansalliset parlamentit myös omalta osaltaan EP:n rinnalle toteuttamaan parlamentaarista valvontaa, jos komissio hahmotetaan ikään kuin EU:n hallituksena. Lisäksi Lissabonin sopimuksessa SEU:n 5 artiklan 3 kohdan sanamuotoon lisättiin myös maininta periaatteen alueellisesta ja paikallisesta ulottuvuudesta, minkä myötä toissijaisuusperiaatteen hahmottaminen laajeni pelkästään unionin ja jäsenvaltioiden välisestä suhteesta koskettamaan myös hallinnon alempia tasoja. Tämän voidaan nähdä vahvistavan osaltaan läheisyysperiaatetta ja laajentavan periaatteen soveltamisalaa.

Toissijaisuusperiaate asettuu oikeusperiaatteena osaksi EU:n toimivallanjaon periaatteita, jotka ovat yksinomaan EU:n oikeusjärjestelmän piirre.<sup>42</sup> Muiden oikeusperiaatteiden tapaan se tulee huomioida lainsäätäjän antaessa säädösehdotuksia, ja se on kehittynyt oikeuskäytännön ja normien sanamuotojen muutoksien myötä. Ainutlaatuista toissijaisuusperiaatteessa kuitenkin on se, että on epäselvää, mikä taho viime kädessä päättää toissijaisuusperiaatteen tulkinnasta<sup>43</sup> — komissio, EUT vai kansalliset parlamentit. Toissijaisuusperiaatteessa on kysymys tasapainottelusta eri intressien välillä, mutta unionilla ei ole tiettyä organia, jonka tehtävänä on huolehtia niin kokonaisuuden kuin sen osien intresseistä. Tämä tekee toissijaisuusperiaatteesta hankalasti tulkittavan ja erityisen alttiin politisoitumiselle, ja tämän vuoksi EU:n toimijoiden ja parlamenttien kesken ei ole yhteisymmärrystä toissijaisuusperiaatteen sisällöstä.

---

<sup>40</sup> Cooper 2017, s. 24—31.

<sup>41</sup> Galbraith 1984, s. 84—91; Kuusela 2010, s. 36.

<sup>42</sup> Lainlaatijan EU-opas, kohta 1.5 EU-oikeuden periaatteet 2020.

<sup>43</sup> Jyränki 2003, s. 194.

## 2.2 Toissijaisuusperiaatteen soveltamisala Euroopan unionissa

Toissijaisuusperiaatteen soveltamisalaa määritellään SEU:n 5 artiklan 3 kohdassa, ja sitä tarkennetaan toissijaisuuspöytäkirjassa. Ensimmäkin toissijaisuusperiaatteen soveltamisalaksi esitellään jaetun toimivallan ala. Jotta voimme hahmottaa paremmin toissijaisuusperiaatteen soveltamisalaa, tarkastelen aluksi eri toimivalta-alojen jakautumista EU:n ja jäsenvaltioiden välillä myös yleisemmällä tasolla.

EU:n toimivaltaa suhteessa jäsenvaltioihin voidaan jäsentää kolmella kategorialla, joita luonnehditaan SEUT:ssa. Ensimmäinen kategoria on jäsenvaltioiden toimivallan näkökulmasta kaikista radikaalein.<sup>44</sup> 3 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan tietyillä aloilla EU:lla on yksinomainen lainsäädäntövalta. Tällaisia toiminnan aloja ovat tulliliitto, sisämarkkinoihin liittyvä kilpailupolitiikka, euroalueen rahapolitiikka, yhteinen kauppapolitiikka ja osa kalastuspolitiikkaa. Näillä toiminnan aloilla jäsenvaltiot ovat annetun toimivallan periaatteen nojalla luovuttaneet parlamenttinsa lainsäädäntöoikeuden kokonaan EU:lle, eikä kansallisen tason säätely ole lähtökohtaisesti mahdollista, vaikka sille olisi niin sanotusti tilaa, eli vaikka asiasta ei olisi vielä säädetty EU:n tasolla.<sup>45</sup> Kuten SEUT:n 2 artiklan kohdassa 1 todetaan, jäsenvaltiot voivat yksinomaisen toimivallan alalla antaa säädöksiä ainoastaan unionin valtuuttamina tai toimeenpannukseen unionin antamia säädöksiä. Lueteltujen toiminnan alojen lisäksi EU:lla on yksinoikeus solmia kansainvälisiä sopimuksia tietyin 3 artiklan toisessa kohdassa määritellyin ennakkoedellytyksin.

Jotkin alat taas ovat säilyneet kokonaisuudessaan jäsenvaltioiden lainsäädäntövallan alaisuudessa, jolloin EU toimii ainoastaan tukien, koordinoiden ja täydentäen jäsenvaltioiden toimia. Tällaisia aloja ovat esimerkiksi koulutuksen, kansanterveyden ja matkailun politiikka-alat.<sup>46</sup> EU ei siis voi SEUT:n 6 artiklan mukaisesti asettaa velvoittavaa normistoa näillä politiikkasektoreilla. Yksinomaisen toimivallan ja täydentävän toimivallan aloilla toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta. On kuitenkin syytä huomata, että jos tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetään EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvasta asiasta, pääsevät kansalliset parlamentit vaikuttamaan käsiteltävään asiaan oman valtiosääntönsä

---

<sup>44</sup> Chalmers – Davies – Monti 2014, s. 210.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Euroopan komissio 2020, kohta EU:n toimivalta.

määrittelemien osallistumisoikeuksien puitteissa.<sup>47</sup> Esimerkiksi eduskunta pystyy vaikuttamaan koordinoimalla neuvoston kokouksiin osallistuvien hallitusten jäsenten toimia.

Näiden kahden kategorian välimuotona voidaan pitää jaettua toimivaltaa, jossa sekä EU että jäsenvaltiot voivat asettaa uutta lainsäädäntöä. Jaetun toimivallan aloihin kuuluvat SEUT:n 4 artiklan toisen kohdan mukaan muun muassa sisämarkkinat, työllisyys- ja sosiaalipolitiikka, maatalous ja kalastus, ympäristö, kuluttajansuoja, liikenne, energia, turvallisuus ja oikeus sekä kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu.<sup>48</sup> SEUT:n 2 artiklan toisessa kohdassa täsmennetään, että jäsenvaltiot voivat kuitenkin käyttää toimivaltaansa näillä aloilla vain siltä osin, kun EU ei ole vielä käyttänyt omaansa tai on päättänyt olla käyttämättä sitä.<sup>49</sup> Huomattavaa jaetun toimivallan alueella on siis se, että jäsenvaltiot menettävät lainsäädäntövaltansa, jos EU on päättänyt säätää kyseisestä asiasta (*doctrine of pre-emption*<sup>50</sup>). Tällöin jäsenvaltioiden toimivaltaan jää niin sanotusti jäännöstoimivalta. EU:n ensisijaisuutta jaetun toimivallan alalla perustelee se, että EU-säädöksen kanssa ristiriitaiset kansalliset säädökset tekisivät haittaa yhtenäisyydelle ja laajemmin EU:n harmonisointiprosessille.<sup>51</sup>

Jaetun toimivallan alan taustalla on ainakin teoriassa ajatus EU:n ja jäsenvaltioiden toimimisesta yhdessä yhteisten tavoitteiden hyväksi.<sup>52</sup> Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan yllä mainittujen seikkojen takia ole tasavertaisessa asemassa lainsäätäjinä suhteessa unioniin edes jaetun toimivallan alueella, vaikka sen nimen perusteella voisi näin tulkita. Epätasaisesti jakautuva toimivalta jaetun toimivallan alueella luo oikeutusta toissijaisuusperiaatteen olemassaololle, jolloin EU ei voi mielivaltaisesti laajentaa omaa toimintaansa jaettuun toimivaltaan kuuluvilla politiikkasektoreilla.

Toinen näkökulma tarkastella toissijaisuusperiaatteen soveltamisalaa jaetun toimivallan alueen lisäksi on siten, että toissijaisuusperiaatteen noudattaminen kuuluu jokaiselle EU:n toimielimelle. Tämä todetaan toissijaisuuspöytäkirjan ensimmäisessä artiklassa. Noudattamisvelvollisuus on jatkuvaa, ja koskee toissijaisuusperiaatteen lisäksi myös suhteellisuusperiaatetta. Toimielinten velvollisuus noudattaa toissijaisuusperiaatetta tulee toissijaisuuspöytäkirjan maininnan lisäksi ilmi EP:n, neuvoston ja komission välillä tehdystä sopimuksesta<sup>53</sup>

<sup>47</sup> Rozenberg – Heftler 2015, s. 6.

<sup>48</sup> Euroopan komissio 2020, kohta EU:n toimivalta.

<sup>49</sup> EUR-Lex 2016, kohta Euroopan unionin toimivallanjako.

<sup>50</sup> Kts. lisää esim. Chalmers – Davies – Monti 2014, s. 209.

<sup>51</sup> Chalmers – Davies – Monti 2014, s. 210–211.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä (OJ L 123, 12.5.2016).

koskien parempaa lainsäädäntöä. Sen lisäksi, että tämän sopimuksen artiklojen 2, 12 ja 25 mukaisesti toimielimet noudattavat toiminnassaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta, tulee niiden sopimuksen johdanto-osan 4 kohdan mukaisesti myös pitää huolta perussopimuksissa ja niiden liitteissä määritellystä parlamenttien merkityksestä ja niille kuuluvista vastuista, mikä tukee toissijaisuusperiaatteen tosiasiallista toteutumista. Kaiken kaikkiaan EU:n primäärioikeuden lähteet ja niitä tarkentava toimielinten välinen sopimus jättävät kuitenkin melko avonaiseksi sen, kuinka toimielimet käytännön työssään huomioivat toissijaisuusperiaatteen toteutumisen silloin, kun kyse ei ole säädösesityksen vaikutustenarvioinnista.

### 2.3 Toissijaisuusperiaatteen soveltaminen Euroopan unionin lainsäädäntömenettelyssä

EU:n toimielimet soveltavat toissijaisuusperiaatetta lainsäädäntömenettelyssä pääasiallisesti lainsäätämisyjärjestyksen ensimmäisessä vaiheessa, jossa uudesta säädöksestä annetaan esitys. Toissijaisuuspöytäkirjan 3 artikla ja parlamenttipöytäkirjan 2 artiklan toinen kohta määrittelevät ”esityksen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi” siten, että kyseessä voi olla komission ehdotus, jäsenvaltioiden ryhmän aloite, Euroopan parlamentin aloite, unionin tuomioistuimen pyyntö, Euroopan keskuspankin suositus tai Euroopan investointipankin pyyntö. Aloite voi siis tulla monelta erilaiselta taholta, mutta käytännössä varsinaisen esityksen uudeksi säädökseksi tekee aina komissio.<sup>54</sup> Pöytäkirjojen mukainen määritelmä edellyttää myös, että esityksen tarkoituksena on lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän säädöksen antaminen.

Ennen kuin esitys annetaan lainsäätämisyjärjestyksessä eteenpäin EP:n ja neuvoston käsittelyyn,<sup>55</sup> sen tulee toissijaisuuspöytäkirjan 5 artiklan mukaisesti sisältää perustelut toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta. Tämä edellyttää komission valmistelevalta toimielimiltä säädösesityksen vaikutustenarviointia molempien periaatteiden näkökulmasta. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltaminen mainitaankin keskeisenä paremman lainsäädännön välineenä myös EU:n toimielinten välisessä sopimuksessa paremmasta lainsäädännöstä 12 artiklassa. Myös sopimuksen 25 artiklan mukaan komission tulee liittää perustelut jokaiseen esitykseen, ja toissijaisuuspöytäkirjan 5 artiklan mukaisesti niiden

<sup>54</sup> Euroopan parlamentti 2020, kohta Tavallinen lainsäätämisyjärjestys.

<sup>55</sup> Ibid.

tulisi olla tarpeeksi yksityiskohtaiset, jotta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutusta voidaan arvioida. Perusteluissa pitää toissijaisuusperiaatteen määritelmän mukaisesti ilmetä, miksi toiminnan tasoksi on valittu juurikin unionin taso – eikä kansallinen, alueellinen tai paikallinen, ja tämä osoitetaan laadullisin ja jos mahdollista, myös määrällisin perustein.

Otetaan esimerkinomaisesti tarkasteluun vuonna 2018 käsittelyssä ollut komission ehdotus niin kutsutuksi muovidirektiiviksi<sup>56</sup>, jonka päätavoite on muovituotteiden ympäristövaikutusten ehkäisy ja vähentäminen. Toissijaisuusperiaatteeseen liittyvät perustelut löytyvät ehdotuksen toisesta pääluvusta, jossa EU:n valitsemista sääntelyn tasoksi perustellaan muun muassa muoviroskaamisen ongelman luonteella, joka on valtioiden rajat ylittävä. Muun kuin EU-tasoisien toiminnan valitseminen voisi lisäksi aiheuttaa keskenään ristiriitaisia toimintatapoja jäsenvaltioiden välille ja vaarantaa EU:n sisäisiä markkinoita, jos jäsenvaltioilla on voimassa eriäviä normeja muovituotteita koskien. Toisin sanoen esitys täyttää toissijaisuusperiaatteen mukaiset edellytykset unionin valitsemiselle toiminnan tasoksi, sillä unionitasoinen toiminta on tavoitteiden toteutumisen kannalta sekä välttämätöntä että lisäarvoa tuovaa.

Ehdotuksessa huomioidaan kuitenkin myös SEU:n 5 artiklan 3 kohdan toissijaisuusperiaatteen määritelmän oleellinen osa, jossa painotetaan EU:n asettavan säädöksiä ”ainoastaan siltä osin kuin” siihen ei pystytä riittävällä tavalla alemmilla tasoilla. Tämä ilmenee esimerkiksi siinä, että säädöstyypiksi ei ole valittu sanamuodoltaan sitovaa asetusta vaan direktiivi, jolloin täytäntöönpano- ja tiedonkeruumenetelmät jätetään jäsenvaltioiden harkintavaltaan, eikä niistä säädellä EU:n tasoisesti. Ympäristöoikeuden alan kuulussa jaetun toimivallan alaan säädös voidaan asettaa unionin tasolla annetun toimivallan periaatteen mukaisesti, ja pääluvussa todetaan myös suhteellisuusperiaatteen noudattaminen direktiivin asettamien keinojen kannalta.

Tämä esimerkkinä toimiva muovidirektiiviehdotus ilmentää toissijaisuusperiaatteen ydinajatusta lainsäädäntömenettelyssä: asiasta säädetään EU:ssa, eikä esimerkiksi kansallisten parlamenttien tasolla, sillä ylikansallinen sääntely nähdään EU-tasolla tehokkaampana kuin kansallinen lainsäädäntö. Koska valmista ehdotusta edeltää laaja virkamiespohjainen valmistelutyö, tulee toissijaisuusperiaate huomioida jo hyvin varhaisessa vaiheessa. Toissijaisuusperiaate velvoittaa näin ollen myös valmistelevia virkamiehiä varsinaisten komissaarien

---

<sup>56</sup> Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä COM(2018)340 final.

lisäksi. Tällöin periaate toimii lainsäädäntömenettelyssäkin eräänlaisena komission itsevalvonnan keinona, sillä komission tulee alusta asti pystyä perustelemaan, miksi normeja ylipäätään asetetaan EU:n tasolla. Lainsäädäntömenettelyssä toissijaisuusperiaatteen varsinaista valvontaa toteuttavat sekä EUT että kansalliset parlamentit, joiden toiminnan puitteita siirryn käsittelemään seuraavassa pääluvussa.



### 3 TOISSIJAISUUSPERIAATTEEN VALVONTAJÄRJESTELMÄ

#### 3.1 Lyhyesti toissijaisuusperiaatteen jälkikäteisvalvonnasta

Tässä tutkielmassa keskityn ensisijaisesti toissijaisuusperiaatteen ennakkolliseen valvontaan, jota toteuttavat EU:n jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit ennakkovaroitusjärjestelmän kautta. Toissijaisuuspöytäkirja mahdollistaa kuitenkin myös toissijaisuusperiaatteen jälkikäteisvalvonnan sen jälkeen, kun säädös on jo annettu EU:n lainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti. *Ex post* -valvonta tapahtuu pääasiassa pöytäkirjan 8 artiklassa määritellyn tuomioistuINVALVONNAN kautta, mutta jälkikäteisvalvontaa vahvistaa myös 9 artiklan edellytys siitä, että komissio antaa vuosikertomuksen toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta. Toissijaisuusperiaatteen valvonnan kokonaisuuden hahmottamiseksi avaan seuraavaksi lyhyesti EU:n tuomioistuimen roolia ja siihen liittyviä ongelmia. Laajempaa tutkimusta toissijaisuusperiaatteen tuomioistuinvalvonnasta on tehnyt esimerkiksi *Davies 2006*.<sup>57</sup>

Toissijaisuuspöytäkirjan 8 artiklan mukaan joko jäsenvaltio tai lainsäätämässä mukana ollut alueiden komitea voi nostaa kanteen EU:n lainsäätäjiä, eli EU:n parlamenttia tai neuvostoa, vastaan Euroopan unionin tuomioistuimessa (EUT), jos se katsoo voimaan tulleen säädöksen loukkaavan toissijaisuusperiaatetta. Käytännössä jäsenvaltioiden parlamenttien asema tuomioistuinvalvonnassa on heikohko, sillä asian vieminen tuomioistuimeen valtion nimissä edellyttää valtion hallituksen suostumusta.<sup>58</sup> Kansalliset parlamentit eivät siis pääse toimimaan ilman välikäsiä toteuttaakseen tuomioistuinvalvontaa, toisin kuin seuraavissa alaluissa esiteltävässä ennakkovaroitusjärjestelmässä.

Vaikka jäsenvaltiot ovat aika ajoin nostaneet kanteita väitetyistä rikkomuksista, EUT ei ole vielä kertaakaan todennut EU:n toimenpidettä toissijaisuusperiaatteen vastaiseksi. Useat ratkaisut<sup>59</sup> nostavat selkeästi esiin sen, kuinka eri tavoin tuomioistuin ja unioni tulkitsevat toissijaisuusperiaatetta verrattuna jäsenvaltioihin. Jäsenvaltiot ovat nostaneet kanteita siksi, että toiminnan ala, kuten terveys, siviiliprosessi tai kielikysymykset, eivät kuulu EU:n toimivaltaan. EUT on kuitenkin hylännyt kanteet sillä perusteella, että toiminnan taustalla ei ole ollut

<sup>57</sup> Kts. esim. *Davies 2006*, 72-74: ref. *Chalmers – Davies – Monti 2014*, s. 396—397.

<sup>58</sup> *Granat 2014*, s. 188: *Cooper 2017*, s. 27.

<sup>59</sup> Esim. *C-377/98 Netherlands v European Parliament and Council*.

niinkään tietyn toiminnan alan säätely, vaan EU:n toimivaltaan kuuluva laajempi tavoite, kuten vapaan liikkuvuuden vahvistaminen tai kilpailun vääristymien poistaminen.<sup>60</sup> TuomioistuINVALVONNASTA on siis kaiken kaikkiaan todettava, että jos arvioitavissa oleva toiminta on perussopimusten mukaista ja linkittyy edes jollain tavalla niissä esiteltyihin tavoitteisiin, toissijaisuusperiaatteen vastaisuutta on lähes mahdotonta todeta.<sup>61</sup>

EUT on ollut ylipäätään vastahakoinen antamaan tulkintoja toissijaisuusperiaatteesta, sillä niin tehdessään sen tulee tasapainotella kansallisten identiteettien – siis jäsenvaltioiden suverenisuuden, ja unionin yhteisten tavoitteiden välillä.<sup>62</sup> Kompromissi näiden näkökulmien välillä näyttäytyy aina jommastakummasta suunnasta katsottuna puutteellisena, minkä vuoksi päätöksen antaminen asiasta on hankala tehtävä.<sup>63</sup> Toisaalta ongelmana on myös EUT:n sisäänkirjoitettu taipumus nojautua EU:n poliittisten instituutioiden tulkintoihin. Kun toissijaisuusperiaatteen mukaisuus on jo todettu komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin toimesta, on EUT:n vaikea enää asettua näitä tulkintoja vastaan.<sup>64</sup>

Edellä mainitut seikat heikentävät selvästi EUT:n harkintakykyä toissijaisuusperiaatteeseen liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi EUT ja EU:n muut elimet tulkitsevat toimivaltajakoa ja sitä kautta toissijaisuusperiaatteen soveltamisalaa edellä mainittujen tuomioistuinratkaisujen perusteella paljon laajemmin kuin jäsenvaltiot. Nämä kaikki seikat tekevät kansallisten parlamenttien oikeudellisesta asemasta heikon toissijaisuusperiaatteen jälkikäteisvalvonnassa. Pitkällä aikavälillä pelkkä tuomioistuinvalvonta korostaisi liikaa yksipuolista, ylhäältä päin asiaa katsovaa, näkemystä toissijaisuusperiaatteen luonteesta ja voisi johtaa EU:n toimivallan kontrolloimattomaan kasvuun. Poliittisemmalla ennakkovaroitusjärjestelmällä on siis perusteltu paikkansa toissijaisuusperiaatteen valvonnassa, sillä jokaisen kansallisen parlamentin luonnollinen intressi pitää omasta lainsäädäntövallastaan kiinni hillitsee EU:n toimielinten mahdollisia pyrkimyksiä kasvattaa omaa valtaansa. Tällöin EU:n toimielinten toimivallalle syntyy luontevaa vastapainoa.

---

<sup>60</sup> Chalmers – Davies – Monti 2014, s. 396–398.

<sup>61</sup> Hettne 2017, s. 52.

<sup>62</sup> Scharpf 1994, s. 225–226; Chalmers – Davies – Monti 2014, s. 396.

<sup>63</sup> Chalmers – Davies – Monti 2014, s. 396.

<sup>64</sup> Toth 1994: ref. Cooper 2017, s. 27.

### 3.2 Kansallisten parlamenttien tiedonsaantioikeudet lainsäädäntömenettelyssä

Ennakkovaroitusjärjestelmässä toteutettavan *ex ante* -valvonnan mahdollistaa EU:n primäärioikeudessa kansallisille parlamenteille annetut laajat tiedonsaantioikeudet. Vahva tietopohja EU:n lainsäädäntömenettelyssä päätettävistä asioista on edellytyksenä sille, että kansalliset parlamentit osaavat muodostaa kantoja toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta. Lisabonin myötä virallistetut parlamenttien tiedonsaantioikeudet<sup>65</sup> rakentuvat SEU:n 12 artiklan a) kohdan pohjalle. Sen nykymuodossa todetaan, että kansalliset parlamentit saavat tietoja unionin toimielimiltä ja niille toimitetaan esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi unionin säädöksiksi parlamenttipöytäkirjan mukaisesti. Parlamenttipöytäkirjan lisäksi tiedonsaantioikeuksista määrätään toissijaisuuspöytäkirjassa.

Kansallisilla parlamenteilla on vahvat tiedonsaantioikeudet erityisesti lainsäädäntömenettelyn osalta. Parlamenttipöytäkirjan 2 artiklan 3—5 kohtien ja toissijaisuuspöytäkirjan 4 artiklan 1—3 kohtien mukaan kaikilla EU:n toimielimillä, joilla on oikeus antaa esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi, on myös velvollisuus toimittaa esityksensä suoraan kansallisille parlamenteille. Tämä velvollisuus koskee näin ollen komissiota, EP:tä ja neuvostoa. Neuvosto toimittaa 4 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden ryhmältä, EUT:lta, Euroopan keskuspankilta tai Euroopan investointipankilta lähtöisin olevat esitykset kansallisille parlamenteille.

Jotta kansallisilla parlamenteilla on myös tosiasiallinen mahdollisuus tarkastella säädösesityksiä ennen sen hyväksymistä, tulee parlamenttipöytäkirjan 4 artiklan asettamalla tavalla esitys ottaa neuvoston käsittelyyn hyväksymistä tai kannanmuodostusta varten aikaisintaan kahdeksan viikon kuluttua siitä, kun esitys on toimitettu kansallisille parlamenteille unionin virallisilla kielillä. Tämän aikakehyksen sisällä tapahtuu myös kansallisten parlamenttien toissijaisuusperiaatteen ennakkoinen valvontamenettely. Neuvoston kanta voidaan vahvistaa aikaisintaan kymmenen päivän kuluttua siitä, kun esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on otettu neuvoston esityslistaehdotukseen. 4 artiklan toisen normalausekkeen mukaan kahdeksan viikon edellytyksestä voidaan kuitenkin poiketa kiireellisissä tapauksissa, joista annetaan asianmukaiset perustelut. Parlamenttipöytäkirjan 5 artikla edellyttää, että myös neuvoston istuntojen esityslistat ja käsittelyn tulokset toimitetaan

---

<sup>65</sup> Kansallisten parlamenttien tiedonsaantioikeuksien ala on erittäin laaja ja ulottuu lainsäädäntömenettelyn lisäksi niin perussopimusten muuttamiseen ja uusiin jäsenhakemuksiin, mutta fokuksen säilyttämiseksi käsitte- len tässä kappaleessa vain lainsäädäntömenettelyyn liittyviä tiedonsaantioikeuksia.

kansallisille parlamenteille. Lainsäätäjien päätöslauselmien ja kantojen toimittamista parlamenteille edellyttää myös toissijaisuuspöytäkirjan 4 artiklan 5 kohta.

Toissijaisuusperiaatteen valvonnan kannalta on olennaista, että parlamenteilla on parlamenttipöytäkirjan 1 artiklan mukainen oikeus saada tietoa myös komission toimintaan liittyvistä taustoista, joita ilmentävät esimerkiksi vihreät ja valkoiset kirjat, tiedonannot sekä vuotuinen lainsäädäntöohjelma. Kaikki lainsäädännön suunnitteluun tai komission poliittiseen strategiaan liittyvät asiakirjat kuuluvat kansallisten parlamenttien tiedonsaantioikeuksien piiriin. Nämä omalta osaltaan vahvistavat kansallisten parlamenttien tietämystä tulevista säädösehdotuksista, mikä puolestaan valmistelee niitä parempaan toissijaisuusperiaatteen valvontaan.<sup>66</sup> Säädösehdotusten kontekstin ja kokonaisuuden hahmottaminen voi esimerkiksi auttaa parlamenteja pohtimaan jo etukäteen omaa positiotaan toissijaisuusperiaatteen kannalta. Tämä myös osittain lievittää toissijaisuusmenettelylle asetettua kahdeksan viikon aikarajoitusta.

Kansallisten parlamenttien tiedonsaantioikeuksien merkitystä ilmentää se, että lainsäätäjä on halunnut merkitä ne useaan eri oikeuslähteeseen. Toissijaisuuspöytäkirjan 4 artiklassa toistetut säädösehdotuksia koskevat tiedonsaantioikeudet alleviivaavat oman tulkintani mukaan toissijaisuusperiaatteen valvonnan ja tiedonsaantioikeuksien erottamatonta yhteyttä. Lissabonin sopimuksen myötä voimaantulleet kansallisten parlamenttien tiedonsaantioikeudet eivät varsinaisesti laajentaneet Suomessa eduskunnan tiedonsaantimahdollisuuksia, jotka ovat jo aiemmin olleet lähes rajoittamattomat perustuslain 96 § ja 97 § myötä.<sup>67</sup>

### 3.3 Ennakkovarointusjärjestelmä

Kuten olen osoittanut, toissijaisuusperiaatteen noudattaminen on toissijaisuuspöytäkirjan ensimmäisen artiklan perusteella jokaisen EU:n toimielimen jatkuva velvollisuus, joka ei rajoitu pelkästään lainsäädäntömenettelyyn. Lainsäädäntömenettelyä tarkasteltaessa toissijaisuuspöytäkirjan 5 artikla ja EU:n toimielinten välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä velvoittavat komissiota tai muuta esityksen antajaa antamaan perustellut lausunnot toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta osana säädösehdotuksen vaikutuksenarviointia. Nämä seikat merkitsevät EU:n toimielinten itsevalvontaa jo ennen säädösesityksen antamista, mutta

---

<sup>66</sup> Wetter 2017, s. 73.

<sup>67</sup> EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö 2005, s. 25.

varsinaista ulkoista valvontaa toteuttavat jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit. Toissijaisuusperiaatteen *ex ante* -valvonta on perustellusti parlamenttien käsissä, sillä lopulta koko EU:n demokraattinen valta kumpuaa niistä,<sup>68</sup> koska jäsenvaltiot ovat perussopimuksissa luovuttaneet toimivaltaansa EU:lle. Parlaamenteilla on myös selkeä oma intressi toissijaisuusperiaatteen valvonnassa, sillä periaatteen heikko kontrolli voi rinnastua suoraan niiden oman lainsäädäntövallan heikkenemiseen.<sup>69</sup>

Kansalliset parlamentit valvovat toissijaisuusperiaatteen noudattamista SEU:n 5 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan ja 12 artiklan b) kohdan mukaisesti. Molemmissa kohdissa viitataan, että tarkempi kuvaus ennakkolisesta valvonnasta on esitetty toissijaisuuspöytäkirjassa. Siinä esitellään varsinainen toissijaisuusperiaatteen ennakkovaroitusjärjestelmä ja sen menettelylliset edellytykset. Ennakkovaroitusjärjestelmässä annetaan kansallisille parlamentteille mahdollisuus haastaa säädösesityksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuus. Huomionarvoista on, että oikeus koskee vain toissijaisuuspöytäkirjan 3 artiklassa määriteltyjä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä säädösehdotuksia, eikä esimerkiksi valkoisia ja vihreitä kirjoja, eikä muuta valmisteluaineistoa tai alemman asteisia säädösehdotuksia.<sup>70</sup> Ennakkovaroitusjärjestelmän soveltamisalan ulkopuolelle rajautuu siis melko paljonkin asioita, kun lisäksi huomioidaan, että toissijaisuusperiaatetta sovelletaan säädösesitysten osalta vain jaetun toimivallan alalla.

Lisäksi kansallisten parlamenttien valvontaoikeus ennakkovaroitusjärjestelmässä rajoittuu toissijaisuuspöytäkirjan esittämällä tavalla nimenomaisesti vain toissijaisuusperiaatteeseen. SEU:n 5 artiklan 3 kohdan sanamuodon mukaan kansalliset parlamentit voivat siis asettaa säädösehdotuksen uudelleen tarkasteluun vain silloin, jos asia ei kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, ja jos esityksen tavoitteet voitaisiin riittäväällä tavalla saavuttaa säätämällä asiasta keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla. Sanamuodon mukaan tulkittaessa ennakkovaroitusjärjestelmässä voidaan ottaa kantaa vain EU-tasoisien toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen, eikä esimerkiksi esityksen sisältöön tai mahdollisiin suhteellisuusperiaatteen loukkauksiin. Asiaan liittyy kuitenkin eri toimijoiden näkökulmista tulkinvaraisuutta, mitä käsittelen laajemmin tutkielmani luvussa 3.4.

Ennakkovaroitusjärjestelmän oikeudellinen perusta on määritelty toissijaisuuspöytäkirjan artikloissa 6—7. 6 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan parlamentti tai sen kamari voi

---

<sup>68</sup> Hettne 2017, s. 53.

<sup>69</sup> Jonsson Cornell & Golgoni 2017, s. 2—3.

<sup>70</sup> EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö 2005, s. 23.

kahdeksan viikon kuluessa säädösesityksen toimittamisesta antaa lausunnon, jossa se arvioi toissijaisuusperiaatteen vastaisuutta. Lausunto annetaan tavallisessa tapauksessa EP:n puhe- miehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille ja sen tulee sisältää perustelut siitä, miksi esitys ei parlamentin mielestä noudata toissijaisuusperiaatetta. Kaikkien lainsäätämi- seen osallistuneiden toimielinten tulee ottaa 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti parlamentin tai parlamenttien lausunnot huomioon. Normilausekkeessa tällaisiksi toimielimiksi mainitaan EP, neuvosto ja komissio tai jäsenvaltioiden ryhmä, EUT, Euroopan keskuspankki tai Eu- roopan investointipankki, riippuen siitä, mistä säädös on lähtöisin. Lainsäätäjä ei kuitenkaan tarkenna, mitä ”huomioinnottaminen” tosiasiallisesti tarkoittaa, mikä jättää kohdan oikeudel- lisen sitovuuden melko väljäksi. Perustellun lausunnon antamiseen liittyvät menettelykäy- tännöt on kirjattu myös parlamenttipöytäkirjan 3 artiklaan.

EU-oikeutta käsittelevässä kirjallisuudessa<sup>71</sup> ennakkovaroitusjärjestelmän jakautumista kah- teen erilaiseen menettelyyn toissijaisuuspöytäkirjan 7 artiklan mukaisesti on tyypillisesti ku- vattu keltaisella ja oranssilla kortilla, jotka kuvastavat parlamenttien lausunnoista seuraavien toimenpiteiden voimakkuutta. Perustellut lausunnot voivat johtaa joko lievempään keltaisen kortin menettelyyn tai voimakkaampaan oranssin kortin menettelyyn. Molemmissa tapauk- sissa jokaisella jäsenvaltion parlamentilla on kaksi ääntä, ja kaksikamarisessa parlamentti- järjestelmässä äänet jakautuvat molemmille kamareille toissijaisuuspöytäkirjan 7 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan esittämällä tavalla. Seuraavaksi käsittelem keltaisen ja oranssin kor- tin menettelyjen ominaispiirteitä.

### *3.3.1 Keltaisen kortin menettely*

Niin sanotun keltaisen kortin menettelyä koskevat oikeusnormit on kirjattu toissijaisuuspöy- täkirjan 7 artiklan toiseen kohtaan. Keltaisen kortin menettely aktivoituu, jos vähintään kol- masosa kansallisten parlamenttien äänimäärästä vastaa sellaisia perusteltuja lausuntoja, joissa kyseenalaistetaan säädösehdotuksen toissijaisuusperiaatteen noudattaminen. Poik- keuksena on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alat, joiden kohdalla riittää SEUT:n 76 artiklan mukaisesti neljännes kokonaisäänimäärästä. Kyseisten alojen kohdalla lainsäätäjä on mitä ilmeisemmin halunnut mahdollistaa toissijaisuusperiaatteen valvonnan kansallisille

---

<sup>71</sup> Kts. esim. Hettne 2017 ja Jancic 2015.

parlamenteille suotuisammin edellytyksin, sillä alat ovat perinteisiä valtion tehtäviä ja näin ollen osana EU:n jäsenvaltioiden sisäisen suvereenisuuden ydintä.

Keltaisen kortin tapauksessa säädösesitystä on 7 artiklan toisen kohdan ensimmäisen alakohdan sanamuodon mukaan tarkasteltava uudelleen. Toisessa alakohdassa todetaan, että komission tai muun esityksen antajan täytyy päättää, pitääkö se ehdotuksensa ennallaan, muuttaako se sitä vaiko vetääkö se ehdotuksensa kokonaan pois. Jos ehdotus päätetään pitää ennallaan tai sitä päätetään muuttaa, tulee komission antaa lausunto, jossa se tuo ilmi seikat, joiden vuoksi säädösehdotusta voidaan pitää toissijaisuusperiaatteen mukaisena.<sup>72</sup> Tämä tukee osaltaan EU:n hyvän hallintatavan normia, perustelemisvelvollisuutta.<sup>73</sup>

Keltaisen kortin menettelyä on sovellettu yhteensä kolme kertaa vuosina 2012, 2013 ja 2016. Ensimmäisen kerran kaksitoista kansallista parlamenttia neljästäkymmenestä antoivat keltaisen kortin niin kutsutulle Monti II -asetukselle, eli komission ehdotukselle asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen<sup>74</sup>. Komissio kiisti toissijaisuusperiaatteen loukkauksen, mutta veti lopulta ehdotuksensa pois. Keltainen kortti aktivoitui toisen kerran, kun komission ehdotus asetukseksi Euroopan syyttäjävirston perustamiseksi<sup>75</sup> sai 14 perusteltua lausuntoa toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta. Tämän ehdotuksen komissio päätti pitää voimassa, samoin kuin kolmannen keltaisen kortin kohdalla, joka kyseenalaisti ehdotuksen lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin tarkistamisesta.<sup>76 77</sup>

Kansalliset parlamenttien nostamat keltaiset kortit koskevat selkeästi sellaisia valtion toiminnan alueita – työnteon sääntelyä ja oikeuden toimeenpanemista, joissa ei ole totuttu ylikansallisen toimijan lainsäädäntövaltaan. Vastustuksesta huolimatta komissio on pitäytynyt kaksi kolmesta kerroista omassa kannassaan, eikä taipunut kansallisten parlamenttien painostukseen. Syyttäjävirston tapauksessa komissio keskittyi perustelevaan toissijaisuusperiaatteen noudattamista jäsenvaltiolähtöisen toiminnan tehottomuudella ja unionin tason

<sup>72</sup> Hettne 2017, s. 55—56.

<sup>73</sup> Euroopan oikeusasiamies 2002, kohta Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö.

<sup>74</sup> Ehdotus neuvoston asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen (COM(2012)0130).

<sup>75</sup> Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjävirston perustamisesta COM(2013)0534).

<sup>76</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16. joulukuuta 1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY muuttamisesta (COM(2016)0128).

<sup>77</sup> Euroopan parlamentti 2020, kohta Toissijaisuusperiaate.

toiminnan tuomalla lisäarvolla.<sup>78</sup> Lähetettyjen työntekijöiden asemaa koskevassa direktiiviehdotuksesta annetuissa perusteluissa komissio puolestaan rakensi argumenttinsa toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta toiselle edellytykselle, eli ongelman rajat ylittävälle luonteelle.<sup>79</sup>

Keltaisen kortin menettely onkin ikään kuin vain kansallisten parlamenttien suositus ehdotuksen poisvetämiselle, sillä menettely ei luo komissiolle oikeudellista velvollisuutta ehdotuksen perumiselle,<sup>80</sup> pelkästään uudelleen tarkastelulle. Tarkasteluvaatimuksenkin osalta normilauseke on jätetty melko väljäksi, mikä heikentää kansallisten parlamenttien valvontaoikeuksien tosiasiallista toteutumista. Komission poliittisen tahdon ollessa tarpeeksi vahva, kuten kahdessa jälkimmäisessä tapauksessa, ei kansallisten parlamenttien kannanotoilla ole välttämättä suurta käytännön merkitystä. Toisaalta perustellut lausunnot välittävät komissiolle vähintään symbolisen viestin, joka pakottaa sen tarkastelemaan omaa toimintaansa kriittisesti toissijaisuusperiaatteen toteutumisen kautta.

### 3.3.2 Oranssin kortin menettely

Oranssin kortin menettely aiheuttaa vahvempaa oikeudellista velvoittavuutta kuin keltaisen kortin menettely, ja on täten kansallisten parlamenttien valvontaoikeuksien kannalta suotuisampi oikeudellinen instrumentti. Sen aktivoituminen edellyttää toissijaisuuspöytäkirja 7 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti, että vähintään yksinkertainen enemmistö kansallisten parlamenttien äänimäärästä asettuu tukemaan väitettä, jonka mukaan säädösehdotus on toissijaisuusperiaatteen vastainen.<sup>81</sup> Komissiolla on samalla tavalla kuin keltaisen kortin menettelyssä vaihtoehtoina pitää ehdotus voimassa, muuttaa sitä tai peruuttaa se. Erona keltaisen kortin menettelyyn on kuitenkin se, että jos komissio päättää pitää ehdotuksensa voimassa muuttamatta sitä, siirtyy asia 3 kohdan toisen alakohdan määrittelemällä tavalla tarkasteltavaksi EU:n lainsäätäjille eli EP:lle ja neuvostolle. Ne äänestävät säädösehdotuksen toissijaisuusperiaatteen vastaisuudesta tavallisen lainsäädäntömenettelyn ensimmäisessä käsittelyssä. Säädos voidaan hylätä neuvoston äänten 55 % enemmistöllä ja

---

<sup>78</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja kansallisille parlamenteille Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevan neuvoston asetusehdotuksen tarkastelusta toissijaisuusperiaatteen osalta pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti (COM(2013)0851), s. 4.

<sup>79</sup> Euroopan parlamentti 2020, kohta Toissijaisuusperiaate.

<sup>80</sup> Hettne 2017, s. 56.

<sup>81</sup> Ibid.



Euroopan parlamentin yksinkertaisella enemmistöllä. Tällöin säädösehdotuksen käsittely päättyy kokonaan.<sup>82</sup>

Oranssin kortin menettelyä ei ole käytetty sen historian aikana kertaakaan.<sup>83</sup> Toissijaisuuspöytäkirjan 7 artiklan 3 kohdassa edellytettävä yksinkertainen enemmistö kansallisten parlamenttien äänimäärästä on melko suuri, kun tarkastellaan asiaa tosiasiallisessa toiminnassa. Kynnys saada enemmistö 27:stä parlamentista antamaan perusteltu lausunto on korkea ottaen huomioon jokaisen jäsenvaltion omaleimaiset poliittiset tavoitteet, parlamenttien väliset eroavaisuudet toissijaisuusperiaatteen tulkinnassa ja parlamenttien välinen yhteistyö, johon ei välttämättä olla vielä totuttu, mutta joka edesauttaisi perusteltujen lausuntojen enemmistön saamista. Oranssin kortin menettely ei sisällynyt alkuperäisesti kaavailtuun perustuslakisopimukseen<sup>84</sup>, joten lisäys on kuitenkin loppujen lopuksi parlamenttien vaikutusmahdollisuuksien kannalta tervetullut.

Vaikka oranssin kortin menettely aiheuttaa voimakkaampia oikeudellisia seurauksia kuin keltaisen kortin menettely, se ei kuitenkaan tarkoita kansallisten parlamenttien veto-oikeutta, vaan lähinnä mahdollistaa neuvoston ja EP:n mukaantulon lainsäädäntömenettelyn ensivaiheissa. Tämän vuoksi tieteellisessä keskustelussa on nostettu esiin ajatus punaisen kortin menettelystä<sup>85</sup>, jossa kansallisten parlamenttien enemmistö todella pystyisi oikeudellisesti kumoamaan säädösehdotuksen. Ajatus sai kannatusta erityisesti Iso-Britannian hallitukselta ennen valtion eroamista unionista.<sup>86</sup> Tämä herättää pohtimaan, olisiko punaisen kortin luominen voinut vaikuttaa Iso-Britannian eropäätökseen, sillä se mahdollistaisi selvästi paremmin kansallisesta lainsäädäntövallasta kiinni pitämisen.

Punaisen kortin käyttöönotto vaikuttaisi kuitenkin niin merkittävästi EU:n vallanjakoon, että se ei ole realistinen – ainakaan ilman laajoja perussopimusten muutoksia. Jos parlamentit voisivat vetää ehdotuksen pois jo lainsäätämisyjärjestyksen ensivaiheissa, EP ja neuvosto eivät ehtisi ollenkaan ilmaisemaan omia mielipiteitään periaatteen noudattamisesta. Myös komission rooli EU:n pitkän aikavälin tavoitteiden vartijana vaarantuisi. Toisaalta mikään ei estä komissiota käsittelemästä keltaista tai oranssia korttia jo nyt ikään kuin punaisena

---

<sup>82</sup> Euroopan parlamentti 2020, kohta Toissijaisuusperiaate.

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Salminen 2009, s. 389.

<sup>85</sup> Tieteellisessä keskustelussa on nostettu esiin myös ajatus vihreästä kortista, jolla parlamentit voisivat ilmaista toissijaisuusperiaatteen noudattamista tai jopa ehdottaa uutta lainsäädäntöä. Kts. esim. Hettne 2017, s. 57.

<sup>86</sup> Hettne 2017, s. 56–57.

korttina,<sup>87</sup> jolloin perustellut lausunnot saisivat suurempaa painoarvoa. Tällöin toissijaisuusperiaate voisi kehittyä suuntaan, jossa se oli ennen 2000-luvun alkua: siitä voisi tulla komission itsevalvonnan keino.

### 3.4 Eriävät tulkinnat ennakkovaroitusjärjestelmän haasteina

Ennakkovaroitusjärjestelmän toiminnan suurimmat haasteet liittyvät siihen, että niin eri jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien, EU:n toimielinten ja EUT:n välillä on eroavaisuuksia siinä, kuinka toissijaisuusperiaate ja sen myötä ennakkovaroitusjärjestelmä ymmärretään. Tämän vuoksi toissijaisuusperiaatteen tulkinta on erityisen politisoitunut. Lisäksi ennakkovaroitusjärjestelmän ja Barroson komission vuonna 2006 luoman poliittisen dialogin välinen ero on osittain epäselvä. Poliittisen dialogin ydinajatuksena on suoran keskusteluyhteyden luominen komission ja kansallisten parlamenttien välille. Parlamentit voivat sen avulla nostaa esiin muitakin kuin lainsäädäntöehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuuteen liittyviä seikkoja.<sup>88</sup> Tämä mahdollistaa kansallisille parlamenteille esimerkiksi säädösesitysten sisältöön liittyvien kommenttien antamisen suoraan komissiolle. Poliittista dialogia ei kuitenkaan ole kirjattu perussopimuksiin, joten siltä puuttuu kokonaan oikeudellinen asema ja näin olen oikeudellinen velvoittavuus.

*Cooper* hahmottelee suhtautumista ennakkovaroitusjärjestelmään kolmen eri luokan avulla. Ensimmäisessä luokassa (Legal Rule-Following) korostuu oikeudellisten normien asettamien rajoitusten noudattaminen. Toissijaisuusperiaatetta tulkitaan EU-oikeuden normien samuodon mukaan, paikoin jopa supistavasti – eikä ainakaan laajentavasti. Se nähdään kokonaan erillisenä ja itsenäisenä periaatteena esimerkiksi annetun toimivallan periaatteesta ja suhteellisuusperiaatteesta. Vastuu toissijaisuusperiaatteen käsitteen määrittelystä on viime kädessä komissiolla, ja kansallisten parlamenttien tehtävänä ennakkovaroitusjärjestelmässä on korjata komission mahdollisia virheitä. Kansalliset parlamentit toimivat pikemminkin komission kuin toistensa kanssa yhteistyössä. Ensimmäiseen luokkaan kuuluvat esimerkiksi Suomen eduskunta, Italian parlamentti ja komissio.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Hettne 2017, s. 56–58.

<sup>88</sup> Jonsson Cornell – Goldoni 2017, s. 5.

<sup>89</sup> Cooper 2017, s. 41–43.

Toinen Cooperin esittelemä luokka puolestaan alleviivaa toissijaisuusperiaatteen vaikeasti määriteltävää ja poliittista luonnetta (Political Bargaining). Tämän käsityksen mukaan toissijaisuusperiaatteelle ei ole selkeää oikeudellista määritelmää, jolloin sitä ei voida erottaa annetun toimivallan periaatteesta ja suhteellisuusperiaatteesta. Tämän vuoksi ennakkovaroitusjärjestelmää voidaan käyttää poliittisena välineenä muissakin kuin toissijaisuusperiaatteen liittyvissä kysymyksissä. Ennakkovaroitusjärjestelmässä voidaan ottaa kantaa esimerkiksi lainsäädäntöehdotuksen sisältöön liittyviin seikkoihin. Ennakkovaroitusjärjestelmää käytetään poliittisen dialogin sijaan, sillä sen koetaan olevan vaikuttavampi väline. Toisin kuin poliittisessa dialogissa, ennakkovaroitusjärjestelmässä komissiolla on oikeudellinen velvoite vähintäänkin antaa perusteltu vastaus kansallisten parlamenttien kritiikkiin. Näkemys mukaan poliittisia päämääriä voidaan saavuttaa muodostamalla komissiota vastaan kansallisten parlamenttien välisiä yhteenliittymiä keltaisen tai oranssin kortin menettelyissä. Näin ollen toinen luokka, johon voidaan lukea esimerkiksi Tanskan ja Alankomaiden parlamentit, on ikään kuin vastakohta ensimmäiselle luokalle.<sup>90</sup>

Cooperin kolmas luokka (Policy Arguing) asettuu näiden kahden ääripään väliin. Siinä toissijaisuusperiaatteen määritelmä on monitulkintainen sisältäen oikeudellisia, mutta kuitenkin enemmän poliittisia piirteitä. Toissijaisuusperiaate liittyy muihin toimivallanjaon periaatteisiin, mutta on olemassa kuitenkin myös omana itsenäisenä periaatteena. Ennakkovaroitusjärjestelmää voidaan tämän käsityksen mukaan hyödyntää toiminnan tason arvioinnin lisäksi tiettyjen poliittisten tavoitteiden osalta, mutta edellytyksenä on, että nämä poliittiset tavoitteet liittyvät läheisesti toissijaisuusperiaatteen. Komissio nähdään ennen kaikkea neuvottelukumppanina, jonka argumentit toissijaisuusperiaatteen puolesta voidaan haastaa perustelluilla lausunnoilla. Tähän luokkaan voidaan laskea kuuluviksi muun muassa Ruotsin parlamentti, koska se käyttää ennakkovaroitusjärjestelmää laajemmassa merkityksessä kuin Suomi, mutta ei kuitenkaan pidä prioriteettina poliittisten yhteenliittymien muodostamista muiden kansallisten parlamenttien kanssa.<sup>91</sup>

Ruotsin parlamentti, *Riksdag*, pitää toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta erottamattomina elementteinä ja perustelee omaa toimintaansa ennakkovaroitusjärjestelmässä myös SEU:n 10 artiklan 3 kohdassa määritellyllä läheisyysperiaatteella.<sup>92</sup> Näin tehdessään se nostaa esiin oleellisen seikan koskien ennakkovaroitusjärjestelmän vaikutuksia. Koska jokaisen

---

<sup>90</sup> Cooper 2017, s. 44–45.

<sup>91</sup> Ibid, s. 45–47.

<sup>92</sup> Hettne 2017, s. 54.

parlamentin osallistumisoikeudet määritellään erikseen kunkin jäsenvaltion valtiosäännöissä, ennakkovaroitusjärjestelmä ja muut EU-tasoiset oikeudet tasoittavat näitä eroavaisuuksia jäsenvaltioiden välillä ja siten luovat matalamman kynnyksen vaikutusmahdollisuuksia kaikille EU:n kansalaisille.<sup>93</sup>

Eroavaisuudet parlamenttien aktiivisuudessa ovat suuria, ja mutta oleellista onkin ymmärtää, että ennakkovaroitusjärjestelmän käyttämättä jättäminen ei välttämättä kerro esityksen toissijaisuuden mukaisuudesta, vaan pikemminkin parlamentin kykenemättömyydestä tai haluttomuudesta toimia. Se voi kertoa myös parlamentin keskittymisestä muihin seikkoihin EU-politiikan kansallisessa valmistelussa, kuten seuraavassa luvussa toteamme eduskunnan kohdalla. Aktiivisuuden lisäksi myös tulkinnat eroavat hyvinkin paljon toisistaan, ja niiden arvottaminen on poliittinen kysymys. Suomen noudattamassa tiukassa linjassa on kuitenkin perusteensa, kun tarkastellaan laajemmin EU:n primäärioikeuden merkitystä. Political Bargaining -tulkinnassa ongelmana nimittäin on, että toissijaisuusperiaatteen valvonta ennakkovaroitusjärjestelmässä vaihtuu siihen, että jäsenvaltioiden parlamentit vain toteavat, pitävätkö säädösehdotuksesta vaiko eivät.<sup>94</sup> Tämä voi rapauttaa koko järjestelmää ja viedä uskottavuutta siltä, jolloin kirjoitettujen säädösten sanamuodot menettävät merkitystään.

Samanaikaisesti erityisesti Political Bargaining-luokkaan kuuluvien parlamenttien toiminta kertoo poliittisesta tahdosta laajentaa parlamenteille annettua valtaa EU:ssa. Koska punaisen kortin menettely puuttuu, ei parlamenteilla ole aitoa veto-oikeutta jaetun toimivallan alaan kuuluvissa säädösehdotuksissa. Punaisen kortin ongelmana on kuitenkin aiemmin käsittelemäni seuraukset EU:n instituutioiden välisissä valtasuhteissa. Kuten olen myös todennut, mikään ei siitä huolimatta estä komissiota käsittelemään oranssia korttia ikään kuin punaisena ja ottamaan parlamenttien perustellut lausunnot vakavammin. Cooper näkeekin, että ennakkovaroitusjärjestelmän laajempi käyttö myös poliittisten tavoitteiden ajamiseen lisäisi kansallisten parlamenttien vaikutusvaltaa EU:ssa. Tämä edellyttäisi komissiolta toissijaisuusperiaatteen laajemman tulkinnan sallimista.<sup>95</sup> Tällä hetkellä komissio voi kieltäytyä ottamasta huomioon muita kuin varsinaisesti toissijaisuuteen liittyviä seikkoja vetoamalla SEU:n 5 artiklan 3 kohdan ja toissijaisuuspöytäkirjan sanamuotoihin. Myös *Hettne* argumentoi yhteen ääneen, että komission ei pitäisi jatkuvasti vedota omaan, suppeaan tulkintaan

---

<sup>93</sup> Wetter 2017, s. 72.

<sup>94</sup> Granat – Fabbrini 2013, s. 115: ref. Chalmers – Davies – Monti 2014, s. 398.

<sup>95</sup> Cooper 2017, s. 48–49.

periaatteesta, vaan ottaa ennakkovaroitusjärjestelmässä tulevat kansallisten parlamenttien huolenaiheet aidosti huomioon, riippumatta käytetystä väylästä.<sup>96</sup>

Tulkinnallisten haasteiden lisäksi *Raunion* mukaan ei voida sivuuttaa myöskään ennakkovaroitusjärjestelmään liittyviä menettelyllisiä ongelmia. Vaikka parlamenteille annettua kahdeksan viikon aikakehystä nostettiin aiemmin suunnitellusta kuudesta,<sup>97</sup> on se todellisuudessa edelleen lyhyt, ottaen huomioon, että parlamentteja työllistää EU-asioiden lisäksi myös valtioiden sisäiset asiat. Parlamenttien tarkastelu on tosiasiallisesti myös hyvin rajoitettua, ja vaadittu kolmasosa parlamenttien äänimäärästä on suuri. Lisäksi järjestelmä ei huomioi kansallisen tason enemmistöhallituksia, jolloin omaa hallitusta vastaan äänestäminen on epätodennäköistä.<sup>98</sup> *Wetter* nostaa huomionarvoisesti esiin myös parlamenttien rajoitetun ymmärryksen säädöksissä käsiteltävissä aihepiireissä.<sup>99</sup>

Lopulta ennakkovaroitusjärjestelmän tarjoama potentiaali nähdään hyvin eri tavoin eri tutkijoiden silmissä. Cooper esimerkiksi näkee ennakkovaroitusjärjestelmän seurauksena sen, että kansallisista parlamenteista muodostuu virtuaalinen kolmas kamari, joka tosiasiallisesti vahvistaa parlamentaarista valvontaa ja parantaa demokraattista legitimaatiota EU:ssa ilman, että parlamentit ovat fyysisesti paikalla. *Kiiver* korostaa potentiaalia kansallisten parlamenttien nykyisissä oikeuksissa. Hänen mukaansa ne mahdollistavat kansallisten parlamenttien yhdistymisen ikään kuin EU-tasoiseksi korkeimmaksi hallinto-oikeudeksi, jonka tehtävänä on toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvominen. *De Wilde* puolestaan kyseenalaistaa koko ennakkovaroitusjärjestelmän, ja toteaa parlamenttien uusien roolien vievän huomiota pois niiden varsinaisista tehtävistä, eli neuvoston kokouksiin osallistuvien omien hallitustensa jäsenten kontrolloimisesta.<sup>100</sup>

Parlamenttien eriarvoisuus siinä, kuinka ne saavat äänensä kuuluville EU-tasolla, voi aiheuttaa ongelmia EU-kansalaisten yhdenvertaisuudessa. Tämän vuoksi ennakkovaroitusjärjestelmää tarkasteltaessa tulisi argumenttini mukaan ottaa huomioon myös poliittisen dialogin kehittäminen. Jos poliittisen dialogin asemaa vahvistettaisiin, voitaisiin kaikille parlamenteille, ja niiden kautta EU:n kansalaisille, luoda yhteisesti hyväksytty väylä kommentoida myös säädösesitysten sisältöjä. Tämän hetkisessä tilanteessa kansalliset parlamentit käyttävät ennakkovaroitusjärjestelmää poliittisten tavoitteidensa ajamiseen, sillä siten komissio on

<sup>96</sup> Hettne 2017, s. 54—55.

<sup>97</sup> HE 23/2008, s. 31.

<sup>98</sup> Raunio 2011, s. X: ref. Rozenberg – Heffler 2015, s. 21—22.

<sup>99</sup> Wetter 2017, s. 75.

<sup>100</sup> Rozenberg – Heffler 2015, s. 21.

oikeudellisesti velvoitettu huomioimaan ne. Jos ennakkovaroitusjärjestelmä halutaan jatkosakin pitää eksklusiivisesti toissijaisuusperiaatteen valvonnassa, voisi ratkaisuna olla oikeudellisen sitovuuden antaminen poliittisessa dialogissa esitettyjen kansallisten parlamenttien lausunnoille.

Kokonaisuudessaan ennakkovaroitusjärjestelmän luominen ja käyttöönotto on sekä vahvistanut kansallisten parlamenttien asemaa, että tunnustanut toissijaisuusperiaatteen poliittisen luonteen tuomioistuINVALVONTAA paremmin. Kansallisten parlamenttien oikeudellinen asema toissijaisuusperiaatteen ennakkovalvonnassa on esimerkiksi tiedonsaantioikeuksien puitteissa vahva, mutta toissijaisuuspöytäkirjan menettelylliset edellytykset asettavat melko tiukkojakin rajoituksia kansallisten parlamenttien tosiasiallisille valvontamahdollisuuksille. Tutkielmani neljännessä pääluvussa siirrymme tarkastelemaan lähemmin suomalaisen eduskunnan ainutlaatuista valtiosääntöoikeudellista asemaa EU:n lainsäädäntömenettelyssä, mikä vaikuttaa sen toimintaan toissijaisuusperiaatteen valvojana. Tässä luvussa sivuttu eduskunnan suppea toissijaisuusperiaatteen ja ennakkovaroitusjärjestelmän tulkinta selittyvät seuraavaksi käsiteltävien sekä perustuslaillisten oikeuksien että sen perinteisen parlamentaarisen valvojan roolin kautta.

## 4 EDUSKUNTA TOISSIJAISUUSPERIAATTEEN VALVOJANA

### 4.1 Perustuslain lähtökohdat eduskunnan suhteesta Euroopan unionin lainsäädäntömenettelyyn

Aiemmin käsiteltyjen, EU:n primäärioikeudessa annettujen kansallisia parlamentteja yleisesti koskevien säädösten lisäksi yksittäisten parlamenttien vaikutusvalta EU-järjestelmässä määrittyy pitkälti sen mukaan, millaiset valtaoikeudet kullekin parlamentille on annettu jäsenvaltioidensa perustuslaeissa.<sup>101</sup> Käytännössä parlamenttien kansalliset valtaoikeudet koskevat omien hallitusten kontrollointia, sillä SEU:n 10 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltiota edustaa Eurooppa-neuvostossa valtion- tai hallituksen päämies ja neuvostossa hallitus. Parlamenttien asemasta todetaan myös parlamenttipöytäkirjan johdanto-osan ensimmäisessä lauseessa, jonka mukaan ”tapa, jolla kansalliset parlamentit valvovat maansa hallituksen toimintaa Euroopan unioniin liittyvissä kysymyksissä, on kunkin jäsenvaltion valtiosäännön mukaiseen järjestelmään ja käytäntöön kuuluva asia”. Näin ollen parlamenttien tosiasialliset toimivallat EU-kysymyksissä, ja siten toissijaisuusperiaatteen valvonnassa, voivat erota huomattavasti toisistaan.

Suomalainen eduskunta on yleisiltä valtaoikeuksiltaan EU:n vahvimpia parlamentteja.<sup>102</sup> Koska sillä on ollut jäsenyyden alusta alkaen vahvat perustuslailliset oikeudet EU-asioiden valvontaan, ei Lissabonin sopimuksen muutokset ole aiheuttaneet sille yhtä merkittäviä toimivaltalisäyksiä kuin joidenkin toisten jäsenvaltioiden parlamenttien kohdalla.<sup>103</sup> Eduskunnalle on annettu Suomen perustuslaissa (731/1999) laajat mahdollisuudet osallistua EU-politiikan kansalliseen koordinointiin. Taustalla on ollut lainsäätäjän pyrkimys säilyttää eduskunnan osallisuus niissä asioissa, jotka ilman EU-jäsenyyttä kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Tällä on haluttu edes osittain paikata eduskunnalle Suomen unionijäsenyyden aiheuttamaa lainsäädäntövallan menetystä.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> Rozenberg – Hefler 2015, s. 6.

<sup>102</sup> Raunio 2015, s. 421, Auel et al. 2015, s. 79.

<sup>103</sup> EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö 2005, s. 14.

<sup>104</sup> SuVL 3/1995 vp: ref. Jyränki – Husa 2012, s. 253.

Eduskunnan suhteesta EU:n lainsäädäntömenettelyyn säädetään perustuslain 96 §:ssä. Sen ensimmäisessä momentissa määritellään eduskunnan oikeus osallistua sellaisten EU:ssa päätettävien säädösten, sopimusten tai muiden toimien käsittelyyn, jotka muutoin kuuluvat eduskunnan perustuslailliseen lainsäädäntövaltaan. Näitä asioita kutsutaan U-asioiksi, ja valtioneuvoston tulee 96.2 §:n mukaan toimittaa ne välittömästi eduskuntaan kannanmuodostusta varten. Säädösesitysten valmistelun lisäksi eduskunnalla on 97 §:n mukainen rajoittamaton oikeus saada tietoa niin sanotuista E-asioista<sup>105</sup>, eli muidenkin kuin eduskunnan varsinaiseen toimivaltaan kuuluvien säädösesitysten valmistelusta EU:ssa.<sup>106</sup> Tarkentavasti voidaan vielä sanoa, että eduskunta saa 97 § alaisista asioista tietoa suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan välityksellä.

EU:n lainsäätämisyjärjestyksessä säädettävien esitysten kansallinen käsittely eduskunnassa kuuluu PL 96.2 §:n määrittelemällä tavalla suurelle valiokunnalle. Käytännössä EU:n antamia säädösesityksiä eli U-asioita käsittelee myös erikoisvaliokunnat oman toimialansa mukaan, ja niiden kannat vaikuttavatkin merkittävästi suuren valiokunnan lopulliseen kannanmuodostukseen. Erikoisvaliokunnat saavat tietoa EU:n säädösesityksistä pääasiassa suuren valiokunnan kautta, mutta niiden mahdollisuudet saada tietoa myös suoraan hallitukselta on turvattu PL 47 §:ssä.<sup>107</sup> Vaikka U-asioiden käsitteleminen suuressa valiokunnassa on tyypillisin menettely, PL 96.2 § mahdollistaa säädösesityksen käsittelyn myös täysistunnossa, jos puhemiesneuvosto näin päättää. Tällöin eduskunta ei kuitenkaan tee asiasta päätöstä.<sup>108</sup>

Valtioneuvosto toimittaa PL 96.2 § mukaisesti eduskunnalle viipymättä kirjelmän EU:n säädösesityksestä, ja kirjelmässä tulee ilmetä valtioneuvoston kanta asiaan. Puhemies lähettää kirjelmän suurelle valiokunnalle eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 30.1 § määrittämällä tavalla, ja suuri valiokunta lähettää sen puolestaan 30.3 § mukaisesti eteenpäin erikoisvaliokunnille ja Ahvenanmaan maakuntapäiville. Säädösesityksen käsittely tapahtuu ensin erikoisvaliokunnissa, minkä jälkeen suuri valiokunta käsittelee asian ja ilmaisee eduskunnan virallisen kannan, eli toteaa, saako valtioneuvoston kanta eduskunnan poliittisen tuen. Vielä ennen säädösesityksen kannalta ratkaisevaa neuvoston kokousta suuri valiokunta kuulee

---

<sup>105</sup> E-asioita ovat esimerkiksi komission vihreät ja valkoiset kirjat, komission neuvoa-antavat asiakirjat ja EUT:n tapaukset, jotka koskevat Suomea. Huomattavaa kuitenkin on, että jaottelu E- ja U-asioihin ei kerro asioiden tärkeydestä, vaan välillä eduskunnan toimivaltaan kuuluvien U-asioiden alla voi olla hyvinkin vähäisiä teknisiä seikkoja, kun taas tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluvissa E-asioissa voi olla kyse eduskunnan kannalta tärkeistä ja laajakantoisista kysymyksistä (Raunio 2015, s. 411.).

<sup>106</sup> EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö 2005, s. 10.

<sup>107</sup> Raunio 2015, s. 412—414.

<sup>108</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 254—255.



kokoukseen osallistuvaa valtioneuvoston jäsentä, ja varmistaa ministerin kannan olevan sama, kuin aikaisemmin valiokunnassa ilmoitettu kanta.<sup>109</sup> Käytännössä suurivaliokunta lähinnä osoittaa eduskunnan kannalta hyväksyttävät vaihtoehdot, kuin asettaa tiukkoja rajoituksia kokoukseen osallistuvalla ministerillä. Tämä mahdollistaa poliittisen neuvotteluväran.<sup>110</sup> Suuren valiokunnan toteama, mutta koko eduskuntaa edustava kanta, sitoo ministeriä neuvoston päätöksenteossa poliittisesti, mutta ei oikeudellisesti. Neuvoston kokouksen jälkeen asianomainen ministeri antaa selonteon äänestyskäyttäytymisestään suurelle valiokunnalle.<sup>111</sup> EU:n säädösesitysten kansallisessa käsittelyssä korostuu siis selkeästi hallituksen parlamentaarinen vastuu, jota vastaan hallitus tuskin haluaa rikkoa – vaikka varsinaista lakiin sidottua oikeudellista vastuuta eduskunnan linjan noudattamiselle ei ole.

Suomalainen EU-politiikan koordinoinnin järjestelmä on arvioitu yleisissä vertailuissa hyvin toimivaksi, ja sen vahvuutena on nähty erityisesti kansanedustajien laajat osallistumismahdollisuudet valiokuntatyöskentelyn kautta, jolloin EU-asioiden käsittely ei ole rajautunut vain pienen asiantuntijaryhmän tehtäväksi.<sup>112</sup> Lisäksi järjestelmän muita vahvuuksia ovat sen vahva ankkurointi perustuslakiin, suuren valiokunnan rajoittamaton tiedonsaantioikeus unioniasioissa sekä säädösesitysten kansallisen käsittelyn ajoittuminen varhaiseen valmisteluvaiheeseen.<sup>113</sup> Toisaalta järjestelmää on kritisoitu valmistelun vähäisestä julkisuudesta, minkä aiheuttaa sekä suuren valiokunnan suljetuin ovin käydyt keskustelut että erikoisvaliokuntien raportointi suurelle valiokunnalle, eikä täysistunnolle. Omat haasteensa eduskunnan EU-politiikkaan osallistumiselle aiheuttaa myös tiedonsaantioikeuksista johutuva valtava tiedon määrä sekä viivästykset tiedonkulusta hallitukselta eduskunnalle.<sup>114</sup>

## 4.2 Toissijaisuusmenettely eduskunnassa

Eduskunta voi muiden kansallisten parlamenttien tavoin käyttää toissijaisuuspöytäkirjan mukaista ennakkovaroitusjärjestelmää ja antaa perustellun lausunnon, jossa tulee pöytäkirjan 6 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti ilmi ne syyt, joiden perusteella se arvioi, ettei komission antama säädösesitys noudata toissijaisuusperiaatetta. Eduskunnan oikeus antaa

<sup>109</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 254–256.

<sup>110</sup> Raunio 2015, s. 414–420.

<sup>111</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 254–256.

<sup>112</sup> EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö 2005, s. 14.

<sup>113</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 254

<sup>114</sup> Raunio 2015, s. 414–420.

perusteltu lausunto toissijaisuusperiaatteesta on erikseen kirjattu myös eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) kohtaan 30.4 §. Lausunnon antamista edeltävä menettely tapahtuu luontevasti EU-asioista vastaavan suuren valiokunnan johdolla.

Toissijaisuusperiaatteen kansallinen menettely alkaa edellisessä luvussa esitellyllä tavalla eduskunnan työjärjestyksen 30.1 §:n mukaisesti, kun eduskunnan puhemies lähettää PL 96.2 §:ssa määritellyn U-asian, eli virallisen tiedonannon, joka sisältää komission antaman esityksen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi, suurelle valiokunnalle. Tässä kirjelmässä tulee muiden tietojen, kuten hallituksen alustavan position lisäksi ilmi esityksen suhde toissijaisuusperiaatteeseen.<sup>115</sup> Eduskunnan työjärjestys 30.3 § velvoittaa suurta valiokuntaa lähettämään kirjelmän edelleen asianomaisille erikoisvaliokunnille ja Ahvenanmaan maakuntapäiville.<sup>116</sup>

Eduskunta tarkastelee toissijaisuusperiaatetta pääasiallisesti juurikin hallituksen antaman kirjelmän kautta, eikä niinkään tutki komissiolta suoraan SEU:n 12 artiklan a) kohdan nojalla saatua kokonaista säädösesitystekstiä.<sup>117</sup> Suuren valiokunnan, erikoisvaliokuntien ja Ahvenanmaan maakuntapäivien jäsenet voivat pyytää suurta valiokuntaa tarkastelemaan säädösesitystä toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta eduskunnan työjärjestyksen 30.3 §:n perusteella. Erikoisvaliokuntien tulee kuuden viikon kuluessa tiedonannosta esittää pyyntö suurelle valiokunnalle tarkasteluun ryhtymisestä kirjelmän muodossa.<sup>118</sup> Tarkastelupyynnön saatuaan suuri valiokunta tekee virallisen päätöksen, ryhtyykö se kyseisiin toimiin.<sup>119</sup>

Esityksen tarkastelu voi koskea sen kokonaisuutta tai vain osaa siitä, esimerkiksi direktiivin yhtä artiklaa, kuten energiatehokkuutta koskevan direktiivin<sup>120</sup> tapauksessa (kts. luku 4.3). Jos suurivaliokunta tekee päätöksen ryhtyä tarkastelemaan säädösehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta, se voi kuulla asiantuntijoita ja käydä keskustelua valiokunnan sisällä. Jos aloite esityksen tarkasteluun on tullut suurelta valiokunnalta itseltään, voidaan lisäksi kuulla esimerkiksi hallituksen edustajien kantoja. Suuren valiokunnan kannanmuodostuksen jälkeen – oli sitten toissijaisuusperiaatteen vastaisuus todettu tai ei, asia siirtyy eduskunnan täysistunnon käsittelyyn. Jos toissijaisuusperiaatteen vastaisuus todetaan, suuri

<sup>115</sup> Raunio 2015, s. 411.

<sup>116</sup> Jonsson Cornell 2017, s. 208—209.

<sup>117</sup> Raunio 2015, s. 411.

<sup>118</sup> Jonsson Cornell 2017, s. 208—209.

<sup>119</sup> Ahvenanmaan maakuntapäivien aloitteesta tehty tarkastelupyyntö velvoittaa toissijaisuusperiaatteen tarkasteluun ryhtymistä ilman suuren valiokunnan harkintaa (Jonsson Cornell 2017, s. 208—209.).

<sup>120</sup> Komission ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi energiatehokkuudesta ja direktiivien 2004/8/EY ja 2006/32/EY kumoamisesta COM(2011)370 final.

valiokunta antaa täysistunnolle luonnoksen toissijaisuuspöytäkirjan 6 artiklan mukaisesta perustellusta lausunnosta. Muutoin täysistunnolle toimitetaan selonteko, jossa todetaan, miksi säädösesitys noudattaa toissijaisuusperiaatetta. Kummankin lopputuloksen kohdalla täysistunto voi muuttaa ehdotusta, hyväksyä sen sellaisenaan tai hylätä sen.<sup>121</sup> Eduskunnan päätös ja suuren valiokunnan mietintö toimitetaan EU:n toimielimille tiedonantona eduskunnan työjärjestyksen 30.4 § mukaisesti.<sup>122</sup>

Suomessa kansallinen toissijaisuusmenettely on melko keskitetty, sillä siinä korostuu suuren valiokunnan harkintavalta. Suuri valiokunta lopulta päättää, ottaako se väitetyt loukkauksen tarkasteluun vaiko ei.<sup>123</sup> Toisaalta myös erikoisvaliokuntien jäsenillä on mahdollisuus ehdottaa suurelle valiokunnalle EU:n säädösehdotuksen tarkastelemista toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta, mikä mahdollistaa menettelyn saatavuuden ainakin teoriassa lähes jokaiselle kansanedustajalle. Tämä vahvistaa SEU:n 10 artiklan 3 kohdan mukaista läheisyysperiaatetta. Päätöksenteon läpinäkyvyyttä parantaisi kuitenkin se, että jo toissijaisuusmenettelyn alkuvaiheet käytäisiin täysistunnossa, eikä suljettujen ovien takana suuressa valiokunnassa. Vaikka suuren valiokunnan kokouksista julkaistaan pöytäkirja, sisältää se usein vain melko rajalliset tiedot esityslistasta, paikalla olevista edustajista ja heidän puheenvuoroistaan sekä mahdollisesti paikalla olleista asiantuntijoista. Puheiden sisällöt, kysymykset ja hallituksen edustajien vastaukset jäävät kokonaan julkaisematta,<sup>124</sup> jolloin kansalaisten ja suureen valiokuntaan kuulumattomien edustajien on vaikeampi kontrolloida toissijaisuusmenettelyn etenemistä. Nyt vaarana on, että toissijaisuusmenettelyn ratkaisevat vaiheet jäävät vain pienen joukon, eli suuren valiokunnan jäsenten, kontrolliin.

### 4.3 Eduskunnan tosiasiallinen toiminta toissijaisuusperiaatteen valvojana

Kaiken kaikkiaan Lissabonin sopimuksen myötä voimaan tulleet muutokset ovat laajentaneet eduskunnan valvontavaltaa toissijaisuusperiaatteen osalta U-asioista myös E-asioihin, ja avanneet sille suoran väylän valvoa EU:n lainsäätäjien toimintaa. Eduskunnan fokus EU-politiikassa on kuitenkin vahvasti rajoittunut oman hallituksensa toiminnan kontrollointiin

<sup>121</sup> Jonsson Cornell 2017, s. 208—209. Myös mahdollisessa *ex post* -valvonnan tapauksessa täysistunto päättää toissijaisuusasian viemisestä EUT:lle.

<sup>122</sup> Raunio 2015, s. 416.

<sup>123</sup> Jonsson Cornell, s. 208—209.

<sup>124</sup> Raunio 2015, s. 410.

ennakkovaroitusjärjestelmän luomisenkin jälkeen.<sup>125</sup> Se ei ole niinkään tarttunut mahdollisuuksiin, joita EU:n primäärioikeus tarjoaa toissijaisuusperiaatteen suoraan valvontaan. Toisaalta silloin, kun eduskunta on tarkastellut toissijaisuusperiaatetta tai käyttänyt ennakkovaroitusjärjestelmää, on se suosinut SEU:n 5 artiklan 3 kohdan sanamuodon mukaista tulkintaa, jossa ennakkovaroitusjärjestelmää käytetään harkiten pelkästään toissijaisuuden arviointiin, jolloin muut poliittiset tavoitteet, kuten lakiehdotusten sisältöön liittyvät seikat, jäävät sen ulkopuolelle.

Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa ja ennakkovaroitusjärjestelmän käyttöönottoa eduskunnan suhtautuminen toissijaisuusperiaatteen valvontaan on ollut erityisen jyrkkä. Eduskunta on esimerkiksi vuonna 2005 ilmaissut, että suunnitteilla oleva ennakkovaroitusjärjestelmä on pitkälti vain näennäinen poliittinen prosessi.<sup>126</sup> Samankaltaisia ajatuksia ilmentää samalta vuodelta peräisin oleva EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö,<sup>127</sup> jossa kuvaillaan toissijaisuusperiaatteen valvontaa seuraavanlaisesti:

Toissijaisuusperiaatetta koskevaa keskustelua tulee ymmärtää välineenä, jolla eräät kansalliset parlamentit halusivat luoda periaatteellisen oikeutuksen halulle osallistua kotivaltioissaan vain toimeenpanovaltaa koskevaan miellettyyn, EU:ta koskevaan päätöksentekoon. Suomen eduskunnassa ei ole esiintynyt vastaavaa tarvetta perustella osallistumista EU-asioiden käsittelyyn viittaamalla toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen valvontaan, koska eduskunta on alusta lähtien voinut käsitellä toimivaltaansa kuuluvat EU-asiat kokonaisuuksina, joista kysymys oikeasta säädöksen antamisen tasosta (toissijaisuusperiaate) tai ehdotettujen toimien tarpeellisuudesta (suhteellisuusperiaate) on vain rajoitettu osa.

Kyseessä olevassa EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietinnössä arvioidaan muun muassa eduskunnan ja toissijaisuusperiaatteen valvonnan välistä suhdetta. On mielenkiintoista, kuinka selkeällä sävyllä ennakkovaroitusjärjestelmästä puhutaan: toissijaisuusperiaatteen valvonta on pikemminkin ”eräiden kansallisten parlamenttien” intressi, kuin eduskunnan vahvoin valtaoikeuksiin merkityksellisesti vaikuttava asia. Eduskunnan toimivaltuuksiin on oltu poliittisten instituutioiden sisällä tyytyväisiä jo ennen Lissabonin sopimuksen myötä tulleita muutoksia.

<sup>125</sup> Jonsson Cornell, s. 208—209.

<sup>126</sup> Eduskunta 2005, s. 23: ref. Raunio 2015, s. 416.

<sup>127</sup> EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö 2005, s. 24. Vaikka mietintö on julkaistu jo ennen vuoden 2009 Lissabonin sopimusta, on vuonna 2004 allekirjoitettu Euroopan perustuslakisopimus sisältänyt suunnitelman ennakkovaroitusjärjestelmästä. Tämän vuoksi virallislähdettä voidaan pitää relevanttina Suomen asemoinnin kuvaajana.

Lissabonin sopimusta edeltävään aikaan verrattuna eduskunnan suhtautuminen toissijaisuusperiaatteen valvontaan on mennyt 2010-luvulla hieman myönteisempään suuntaan. Tästä kertoo se, että eduskunta on antanut vuosina 2011-2013 kolme perusteltua lausuntoa, joissa se on katsonut säädösesityksen toissijaisuusperiaatteen vastaiseksi.<sup>128</sup> Nämä lausunnot ovat käsitelleet energiatehokkuutta koskevaa direktiiviä<sup>129</sup>, Monti II-asetusta työtaisteluoikeudesta<sup>130</sup> sekä direktiiviä merten aluesuunnittelusta ja rannikkoalueiden käytöstä<sup>131</sup>. Myös näistä esityksistä annettujen lausuntojen kohdalla eduskunta on noudattanut linjaansa toissijaisuusperiaatteen SEU:n 5 artiklan 3 kohdan määritelmän suppeasta ja sanamuodon mukaisesta tulkinnasta. Esimerkiksi energiatehokkuutta koskevan direktiivin kohdalla perusteltu lausunto pitäytyy selkeästi arvioimaan ennen kaikkea puutteita niissä komission perusteluissa, joita edellytetään toissijaisuuspöytäkirjan 5 artiklan mukaan, ja joiden vuoksi asiasta tulisi säätää EU:n toimesta. Vaikka myös esityksen sisällöstä löytyy huomautettavia seikkoja, valiokunta toteaa niiden käsittelyn kuuluvan PL 96 § alaiseen säädösehdotuksen kansalliseen käsittelyyn, eikä ennakkoarvotusjärjestelmään. Kahden jälkimmäisen esityksen kohdalla suuri valiokunta perustelee toissijaisuusperiaatteen vastaisuutta sillä, että esityksiä ei ollut pystytty perustelevaan EU-tasoisesta toiminnan tuoman lisäarvon kautta.<sup>132</sup>

Eduskunnan toissijaisuusperiaatteen valvonta on siis kietoutunut vahvasti osaksi yleisiä EU-suhteita, mikä selittää ennakkoarvotusjärjestelmän vähäistä hyödyntämistä. Verrattuna naapurimaamme Ruotsiin, jonka parlamentti antoi 20 perusteltua lausuntoa pelkästään vuonna 2012,<sup>133</sup> Suomen kolme näyttäytyy vähäisenä. Merkittävänä syynä eduskunnan haluttomuudelle antaa perusteltuja lausuntoja on, että Suomen poliittinen strategia on pitkään ollut se, että EU:n tasolla Suomella tulisi olla vain yksi kanta – ei siis erikseen hallituksen ja eduskunnan kantoja.<sup>134</sup> Suomessa on näin ollen selkeä pyrkimys puhua EU:ssa vain yhdellä äänellä<sup>135</sup> eli hallituksen suulla, jolloin eduskunnan tehtävänä on nähty ensi sijaisesta EU:n lainsäädäntömenettelyn parlamentaarinen valvonta esimerkiksi ministerineuvoston kokouksia edeltävien kuulemisten kautta. Yhtenäisen suomalaisen kannan ilmentäminen ulospäin voi olla keino parantaa Suomen kaltaisen pienen valtion vaikutusvaltaa EU:n

<sup>128</sup> Hyvärinen 2015, s. 54.

<sup>129</sup> SuVM 1/2011 vp – M 2/2011 vp.

<sup>130</sup> SuVM 1/2012 vp – M 2/2012 vp.

<sup>131</sup> SuVM 1/2013 vp – M 6/2013 vp.

<sup>132</sup> Jonsson Cornell 2017, s. 215.

<sup>133</sup> European Commission 2013: Hegeland 2015, s. 432.

<sup>134</sup> Raunio 2015, s. 416.

<sup>135</sup> Jonsson Cornell 2017, s. 207.

päätöksenteossa, mutta sen sivuvaikutuksena syntyy ilmiö, jossa lähes varotaan eduskunnan toimimista itsenäisesti ja suoraan vuorovaikutuksessa EU:n toimielimiin.

Eduskunnan nykyinen suhtautuminen toissijaisuusperiaatteen valvontaan tulee selkeästi ilmi suuren valiokunnan lausunnosta,<sup>136</sup> joka vastaa eduskunnalle PL 97 § nojalla annettuun E-kirjelmään<sup>137</sup> koskien komission tiedonantoa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistamista EU:n päätöksenteossa. Komission tiedonannossa esitellään keinoja, joilla voitaisiin parantaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista. Tällaisiksi mainitaan esimerkiksi arviointitaulukon käyttöönotto ja komission joustavuus koskien perusteltujen lausuntojen antamisen määräaika.<sup>138</sup> Valiokunta toteaa lausunnossaan, että toimenpiteet ovat itsessään myönteisiä, mutta peräänkuuluttaa ennen kaikkea kansallisten parlamenttien mukaan ottamista säädösehdotusten sisällön laatimiseen. Se ei pidä toissijaisuusperiaatteen ennakkovalvontaa tehokkaana keinona, sillä perusteltujen lausuntojen antaminen tapahtuu liian myöhään, ja koska kansalliset parlamentit käyttävät ennakkovaroitusjärjestelmää myös sisällöllisten kysymysten käsittelyyn. Lausunnosta huokuu selkeästi eduskunnan tyytyväisyys omaan EU-politiikan koordinoitijärjestelmään, sillä suuri valiokunta muistuttaa, että kukin jäsenvaltio voi vahvistaa oman parlamenttinsa asemaa EU:n lainsäädäntömenettelyssä muuttamalla perustuslakiaan.<sup>139</sup>

Eduskunnan suhtautuminen toissijaisuusperiaatteen valvontaan näyttäisi kaiken kaikkiaan olevan se, että ennakkovaroitusjärjestelmän hyödyntäminen on toisarvoista, eikä se tuo eduskunnan oikeuksiin varsinaisesti vahvistuksia. Perustuslailliset oikeudet EU-politiikan kansallisessa valmistelussa takaavat laajemmat vaikutusmahdollisuudet kuin ennakkovaroitusjärjestelmä, joka rajoittuu pelkästään säädösesitysten toissijaisuusperiaatteen arviointiin.<sup>140</sup> Eduskunnan perustuslailliset oikeudet kattavat sekä 96 §:n mukaiset säädösesitykset, mutta myös 97 §:n mukaiset E-asiat, jotka eivät koske säädöksiä.

On totta, että PL 96 §:n suomilla oikeuksilla eduskunta voi vaikuttaa säädösehdotusten sisältöön melko tehokkaasti, mutta esittämiäni argumenttini mukaan se ei tee ennakkovaroitusjärjestelmää Suomen kannalta turhaksi. Erityisesti kun Suomi noudattaa toissijaisuusperiaatteen tulkinnassa tiukkaa linjaa ja kannattaa ennakkovaroitusjärjestelmän oikeudellisen määritelmän mukaista käyttötarkoitusta, voidaan ennakkovaroitusjärjestelmä ja perustuslain

---

<sup>136</sup> SuVL 11/2018 vp.

<sup>137</sup> E 91/2018 vp.

<sup>138</sup> VNEUS2018- 00757.

<sup>139</sup> SuVL 11/2018 vp.

<sup>140</sup> Raunio 2015, s. 416.

antamat osallistumisoikeudet nähdä toisiaan täydentävinä välineinä, joilla Suomi voi pitää EU:n lainsäädäntömenettelyssä eduskunnan PL 3 § mukaisesta lainsäädäntövallasta mahdollisimman hyvin kiinni. Toisaalta eduskunnan näkökulmasta ennakkovaroitusjärjestelmä voidaan nähdä myös ikään kuin viimeisenä oljenkortena, jota käytetään vasta sitten, kun Suomen kanta ei toteutuisi muiden perustuslaillisten keinojen kautta.<sup>141</sup> Se voi siis olla myös instrumentti, jota käytetään vasta sitten, kun eduskunnan ja valtioneuvoston välinen yhteistyö ei toteudukaan toivotulla tavalla. Tällöin toissijaisuusmenettely on kansallista parlamentaarista valvontaa paikkaava, EU-tasoinen väline.

Monissa EU:n jäsenvaltioissa kansallisille parlamenteille luodut suorat vaikuttamisen väylät EU-asioissa ovat aiheuttaneet ikään kuin kulttuurishokin, sillä jäsenvaltioiden hallitukset ovat perinteisesti nauttineet yksinoikeutta EU:ssa toimimisessa.<sup>142</sup> Näin näyttää käyneen Suomellekin, jossa eduskunta lähes välttelee itsenäisen roolin ottamista EU:n tason toiminnassa. Myöskin parlamenttien välisessä yhteistyössä eduskunta on näyttäytynyt passiivisena.<sup>143</sup> Kun Suomi tavoittelee vaikutusmahdollisuuksiensa lisäämistä eurooppalaisella kentällä, asettuu ristiriitaan se, kuinka passiivisesti eduskunnalle annettuihin uusiin vaikuttamisen muotoihin Suomessa suhtaudutaan. Hallitukseen ei mitään ilmeisimmin kannusta eduskuntaa toimimaan itsenäisesti, vaan näkee sen tehtävän toteutuvan hallituksen valvonnan välityksellä. Vaikka PL 96 § takaa eduskunnalle mahdollisuuden vaikuttaa säädösesitysten sisältöön – mahdollisuuden, jota kaikilla jäsenvaltioiden parlamenteilla ei ole, ei eduskunnan antama mandaatti ole kuitenkaan ministerineuvoston kokoukseen osallistuvaa ministeriä oikeudellisesti sitova. Vaikka poliittisen luottamuksen rikkomiselle onkin korkea kynnyks, ei eduskunnan kannan noudattamiselle näin ollen ole oikeudellista velvoitetta. Eduskunnalla olisi oiva paikka varmistaa sen äänen kuuluminen EU:ssa, sillä ennakkovaroitusjärjestelmässä komissio on toissijaisuuspöytäkirjan 1 kohdan mukaisesti oikeudellisesti velvoitettu ottamaan vähintäänkin huomioon kansallisten parlamenttien perustellut lausunnot.

---

<sup>141</sup> Jonsson Cornell 2017, s. 221.

<sup>142</sup> Rozenberg – Heffler 2015, s. 14.

<sup>143</sup> Raunio 2015, s. 415.

#### 4.4 Eduskunta, toissijaisuusperiaate ja suvereenisuus

Olen tässä pääluvussa käsitellyt eduskunnalle annettuja perustuslaillisia oikeuksia suhteessa EU:n lainsäädäntömenettelyyn, kansallisen toissijaisuusmenettelyn etenemistä ja eduskunnan tosiasiallista toimintaa toissijaisuusperiaatteen valvonnassa. Kokoavasti voidaan sanoa, että eduskunta nauttii laajoista oikeuksista suhteessa EU:n lainsäädäntömenettelyyn. Sillä on käytössä kaikkien EU:n jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille kuuluvat oikeudet toissijaisuusperiaatteen valvonnassa, ja niiden lisäksi sillä on mahdollisuus vaikuttaa säädösesitysten sisältöön perustuslain 96 § nojalla sekä saada tietoa lainsäädäntöesityksiä taustoitavista asiakirjoista 97 § mukaisesti. Koska eduskunta voi vaikuttaa säädösesityksen sisältöön hallituksen koordinoimisen kautta, sen ”ei tarvitse” tulkita toissijaisuusperiaatetta laajentavasti tai käyttää ennakkovaroitusjärjestelmää sisällöllisiin kysymyksiin, kuten jotkin muut parlamentit tekevät. Eduskunta on siis hyvin etuoikeutetussa asemassa, kun tarkastellaan sen oikeudellista asemoitumista toissijaisuusperiaatteen valvontaan, mutta se sivuuttaa monia hyviä argumentteja ennakkovaroitusjärjestelmän käyttämiseksi perustellessaan passiivisuuttaan ennakkovaroitusjärjestelmässä sillä, että eduskunnan toiminnan fokuksen tulisi olla hallituksen parlamentaarisisessa valvonnassa.<sup>144</sup>

Eduskunnan asemoituminen hallituksen taakse Suomen EU-politiikassa kertoo yleisestä valtasuhteiden muutoksesta valtioelinten välillä. Kuten monessa muussakin Euroopan valtiossa, myös Suomessa on nähtävissä valtioelinten eurooppalaistumista, joka on merkinnyt kansallisella tasolla hallitusten vallan kasvua parlamenttien kustannuksella. Eduskunnan suhtautumisessa toissijaisuusperiaatteeseen voidaan havaita *Nousiaisen* kuvaus siitä, että hallituksesta muotoutuu aktiivisia ja aloitteellisia toimijoita, kun taas parlamenttien rooli rajoittuu tarkkailemiseen ja valvontaan.<sup>145</sup> Vaikka perustuslailla on pystytty melko hyvin paikkaamaan lainsäädäntövallan menetystä eduskunnalle, on lainsäädäntövallan siirtyminen EU:n toimielimille aiheuttanut Suomessa tiettyä valtasiirtymää lainsäädäntövallan puolelta hallitusvallan suuntaan.<sup>146</sup> Tätä muutosta eduskunta pystyisi kompensoimaan toissijaisuusperiaatteen aktiivisemmalla valvonnalla, vaikka suuren valiokunnan toiminta U-asioissa osaltaan jo turvaakin eduskunnan valtaa.<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> Raunio 2015, s. 417.

<sup>145</sup> Nousiainen 1992, s. 264—265: ref. Viljanen 2003, s. 1177.

<sup>146</sup> Viljanen 2003, s. 1177.

<sup>147</sup> Jonsson Cornell 2017, s. 204.



Hallituksen vallan kasvun kompensoimisen lisäksi eduskunta voi toissijaisuusmenettelyllä vaikuttaa jäsenvaltioiden ja EU:n välisen toimivallan jakautumiseen. On selvää, että Suomen EU-jäsenyys on kaventanut kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraa, vaikka tarkkoja lukuja tai prosentteja unioniin liittyvien säädösten määrästä on vaikea arvioida.<sup>148</sup> Tiivistyvä eurooppalainen yhteistyö eri sektoreilla ennakoii toimivallan kasvusta myös jatkossa. Toissijaisuusperiaatteen aktiivinen valvominen on eduskunnan oma etu, sillä sen avulla eduskunta voi turvata PL 3 § mukaista lainsäädäntövaltaansa edes jaetun toimivallan alaan kuuluvissa asioissa. Ennakkovaroitusjärjestelmässä sen on mahdollista esittää, että päätettävän asian tulisi säilyä sen omassa päätösvallassa EU-tasoisien päätöksenteon sijaan. Tämä osaltaan turvaisi Suomen suvereenisuutta eli täysivaltaisuutta. EU-jäsenyyden on tunnustettu vaikuttavan Suomen täysivaltaisuuteen, minkä vuoksi esimerkiksi perustuslain 1.3 § lisättiin vuonna 2011 maininta Euroopan unionin jäsenyydestä. EU-jäsenyys on siis Suomen valtiosäännön kannalta merkittävä perusratkaisu.<sup>149</sup>

Useassa eduskunnan kantaa ilmentävässä virallislähteessä<sup>150</sup> todetaan, että EU-säädösten PL 96 § mukaisessa kansallisessa valmistelussa voidaan ottaa kantaa myös esitysten toissijaisuusperiaatteen mukaisuuteen. Eduskunnan erikoisvaliokuntien U-asioita koskevissa lausunnoissa onkin usein mainittu siitä, että jokin ehdotettu EU-säädös sisältää turhan yksityiskohtaisia säännöksiä asioista, joista olisi tarkoituksenmukaisempaa päättää kansallisesti.<sup>151</sup> Tällaiset huomiot ovat selkeästi toissijaisuusperiaatemenettelyn soveltamisalaan kuuluvia asioita, joten eduskunta saisi äänensä paremmin kuuluviin erottamalla ne yleisestä kansallisesta valmistelusta ja toteamalla ne perustellulla lausunnolla ennakkovaroitusjärjestelmässä. Tällöin eduskunta pääsisi vaikuttamaan jo lainsäädäntömenettelyn aiemmassa vaiheessa, mikä lisäisi sen vaikutusvaltaa. Eduskunta on itsekin peräänkuuluttanut mukaan pääsemistä jo päätöksenteon siinä vaiheessa, jossa komissio valmistelee aloitettaan. Nyt kun Suomen ensisijainen vaikuttamisen väylä on neuvoston kokouksia edeltävä hallituksen kannanvalvonta, voi vaikuttaminen olla jo liian myöhäistä,<sup>152</sup> sillä säädösesityksen ollessa neuvoston käsittelyssä se on usein saanut taustalleen jo laajan poliittisen hyväksynnän. Myös *Hyvärinen* toteaa väitöskirjassaan varhaisen komissioon vaikuttamisen olevan Suomen kannalta merkittävimpiä keinoja lainsäädäntömenettelyyn vaikuttamisessa.<sup>153</sup>

---

<sup>148</sup> Viljanen 2005, s. 1062—1063.

<sup>149</sup> HE 60/2010 vp, s. 21—22.

<sup>150</sup> Kts. esim. SuVL 11/2018 vp ja EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö 2005, s. 24.

<sup>151</sup> EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö 2005, s. 26.

<sup>152</sup> Raunio 2015, s. 413.

<sup>153</sup> Hyvärinen 2015, s. 101.

Ennakkovaroitusjärjestelmä on jäsenvaltioille periaatteellinen muistutus siitä, että SEU:n 5 artiklan 3 kohdassa määritelty toissijaisuusperiaate velvoittaa oikeudellisesti EU:n toimieli-miä rajoittamaan omia toimiaan. Tällöin kansallisten parlamenttien tehtävänä on kysyä, voi-taisiinko suunnitellun toiminnan tavoitteet sittenkin saavuttaa kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla, ja tuoko unionin toimiminen asiaan lisäarvoa. Lisäksi SEU:n 5 artiklan 3 kohdan määritelmä toissijaisuusperiaatteesta edellyttää EU:ta toimimaan ”ainoastaan jos ja *siltä osin kuin* jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paik-alisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita”. Tämä mahdol-listaisi sen, että säädösesityksissä osa-alueet, joita ei ole välttämätön säädellä EU:n tasolla, jäisivät alemman tason toimivallan alaisuuteen. Ennakkovaroitusjärjestelmän aktiivisem-malla käyttämisellä eduskunta vartioisi siis toissijaisuusperiaatteen oikeudellista velvoitta-vuutta sekä varmistaisi, että sen sananmuotoa tulkitaan kokonaisuudessaan.

Lisäksi esimerkiksi Suomessa, jossa ei ole lakeja säätäviä alueellisia parlamentteja, edus-kunta on usein lähinnä kansalaisia oleva EU-tason toimija. Tämä tarkoittaa, että eduskunnan huolehtiessa toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta EU:ssa se samalla kantaa vastuunsa PL 121 §:ssä edellytetyn alueellisen ja paikallisen päätöksenteon toimivallan säilymisestä Suo-messa. Ennakkovaroitusjärjestelmän aktiivisempi käyttäminen toteuttaisi siis osaltaan lähei-syysperiaatteen toteutumista Suomessa. Toissijaisuusperiaatteen valvontaan tarttuminen voisi olla myös eduskunnalle keino vastata poliittiseen ilmapiiriin, jossa huolenaiheena on toimivallan karkaaminen eduskunnalta EU:n päättäjille. Kansallisten parlamenttien aseman vahvistaminen EU:ssa on ollut keino parantaa EU:n legitimitettä ja demokratiaa, joten eu-rooppalaiseen ongelmaan olisi tarkoituksenmukaisinta vastata myös eurooppalaisin keinoin. Yhteenvetona voidaan sanoa, että eurooppalaisten keinojen, ennakkovaroitusjärjestelmän ja poliittisen dialogin, aktiivinen käyttäminen toisi eduskunnalle monenlaisia hyötyjä, ja sen lisäksi viestittäisi muiden jäsenvaltioiden parlamenteille, että eduskunta kannattaa yhden-vertaista ja jäsenvaltioiden suvereenisuutta kunnioittavaa EU:ta.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkielmassa olen luonut katsauksen kansallisille parlamenteille annettuihin oikeuksiin, jotka koskevat toissijaisuusperiaatteen valvontaa EU:n lainsäädäntömenettelyssä. Sen lisäksi olen tarkastellut tapausesimerkinomaisesti Suomen eduskunnan suhtautumista sille annettuihin EU-oikeudellisiin ja kansallisiin oikeuksiin toissijaisuusperiaatteen valvonnassa, sekä ottanut kantaa siihen, miksi passiivinen suhtautuminen ennakkovaroitusjärjestelmään ei ole sen omien intressiensä mukaista.

Kansallisten parlamenttien valvontaoikeuksista voidaan kokoavasti todeta, että nykyiset perussopimukset luovat parlamenteille suotuisat mahdollisuudet valvoa toissijaisuusperiaatteen toteutumista. Näiden oikeuksien toteutumisen edellytyksenä ovat SEU:n 12 artiklan a) kohtaan perustuvat vahvat tiedonsaantioikeudet. Oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen jää kuitenkin tietyin osin kansallisten parlamenttien näkökulmasta vajaaksi, sillä menettelylliset rajoitukset – kuten kahdeksan viikon aikaraja sekä keltaisen ja oranssin kortin menettelyn aktivoitumiseen vaadittavat äänimäärät, asettavat tiukat kehykset parlamenttien toiminnalle.

Toisaalta taas normien velvoittavuus säädösesityksen antajaa kohtaan on melko väljää erityisesti keltaisen kortin menettelyssä. Tämä ristiriita osaltaan lisää komission ja parlamenttien välistä jännitettä – juurikin sitä, mitä Lissabonin sopimuksen muutosten piti poistaa. Lopulta voidaan kuitenkin todeta, että Euroopan integraation häviäjänä pidetyt kansalliset parlamentit ovat perussopimusten muutosten myötä saaneet takaisin pieniä palasia menetetyistä lainsäädäntövallastaan. Muutokset ovat osoittaneet, että kansalliset parlamentit ovat nyt toivotettu tervetulleiksi osallistumaan EU:n lainsäädäntömenettelyyn, ja niistä onkin muodostunut kiinteä osa EU:n oikeusjärjestystä. Parlamentteja koskevan keskustelun ytimessä ei ole enää viime vuosina ollut se, pitäisikö niiden asemaa vahvistaa, vaan *miten* sitä vahvistetaan.<sup>154</sup>

Vahvan EU-tasoisien toimijuuden omaksuminen ei kuitenkaan ole yksioikoista, minkä suomalaisen eduskunnan tapauskohtainen tarkastelu osoittaa. Eduskunta kyllä toimii aktiivisesti PL 96 § mukaisessa säädösesitysten kansallisessa valmistelussa, mutta sivuuttaa parlamenteille annetut suorat vaikuttamisen väylät EU:n suuntaan. Eduskunnan perinteinen rooli hallituksen parlamentaarisenä valvojana estää sitä ottamasta itsenäistä roolia

---

<sup>154</sup> Salminen s. 360—363.

toissijaisuusperiaatteen valvojana, vaikka sillä olisi tilaisuus pitää toissijaisuusvalvonnan kautta perustuslaillisesta lainsäädäntövallastaan paremmin kiinni.

Kansallisen lainsäädäntövallan siirtyminen EU:lle ilmenee sekä kansallisen lainsäädäntövalan suorana syrjäytymisenä EU:n perussopimuksilla ja EUT:n oikeuskäytännöllä, että EU-jäsenyyden epäsuorina vaikutuksina kansallisen lainsäädännön sisältöön ja soveltamiseen. Lisäksi on otettava huomioon se, että yksinomaisen toimivallan aloilla ja osittain myös jaetun toimivallan aloilla kansallinen säädösvalta on kokonaan syrjäytynyt, vaikka näillä aloilla ei jonakin vuonna säädettäisikään uusia normeja.<sup>155</sup> Näiden syiden vuoksi toissijaisuusperiaatteen toteutumista ei voida arvioida pelkästään EU:ssa annettujen säädösten määrien perusteella. Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen tarkastelulle tulisikin luoda uusia, yhteisesti hyväksytyjä mittareita, joilla voitaisiin arvioida EU-tasoisien toiminnan välttämättömyyttä ja sen tuomaa lisäarvoa. Esimerkiksi komission käyttämä mallitaulukko toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden arviointiin<sup>156</sup> voisi olla askel oikeaan suuntaan, jos sen käyttämiselle luotaisiin tarkoituksenmukainen oikeusperusta.

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen arvioinnin lisäksi kansallisten parlamenttien lainsäädäntövaltaa tarkasteltaessa on huomioitava se, että toissijaisuusperiaatteen soveltamisalan ulkopuolelle jää useita osa-alueita EU:n yksinomaisen toimivallan alalla. EU:n toimivallan kasvua ovat omalta osaltaan lisänneet erityisesti taloudellisen integraation heikot liittymäkohdat kansalliseen EU-politiikan koordinointiin.<sup>157</sup> Lisäksi kansallista toimivaltaa siirtyy EU:lle myös EUT:n ratkaisujen ja neuvoston yksimielisten päätösten muodossa, jolloin kaikki toimivallan siirtyminen ole jäsenvaltioiden parlamenttien täydessä valvonnassa.<sup>158</sup> Tämän vuoksi toissijaisuusperiaatteen valvontaoikeuksien vahvistaminen voisi olla perusteltua tulevaisuudessa, sillä tällöin kansallisten parlamenttien asema vahvistuisi edes jaetun toimivallan alalla, jossa unionin ja jäsenvaltioiden on tarkoituksena toimia yhdessä yhteisten tavoitteiden hyväksi.

Erityisenä haasteena toissijaisuusperiaatteen valvontajärjestelmän toiminnan kannalta on yhteisen ymmärryksen luominen toissijaisuusperiaatteen sisällöstä. Näkemyserot parlamenttien ja EU:n toimielinten kesken aiheuttavat tilanteita, joissa kansallisten parlamenttien kannottoja jätetään ennakkovaroitusmenettelyn ulkopuolelle, sillä komissio voi sanamuodon

<sup>155</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 225-226.

<sup>156</sup> VNEUS2018-00757.

<sup>157</sup> Jonsson Cornell – Golgoni 2017, s. 2.

<sup>158</sup> Jyränki 2005, s. 196-197.

mukaiseen tulkintaan vedoten ottaa huomioon vain toissijaisuusperiaatteeseen liittyvät perustellut lausunnot. Jos parlamentit halutaan aktiivisesti mukaan toissijaisuusperiaatteen valvontaan, komission ylhäältä päin sanelema määritelmä ei välttämättä ole EU:n yhteinen etu. Poliittisina instituutioina parlamenteilta ei myöskään voida edes odottaa toissijaisuusperiaatteen puhtaasti oikeudellista tulkintaa.

Jotta toissijaisuusperiaatteen poliittinen tulkinta ei kuitenkaan kokonaan jätä allensa sen oikeudellista määritelmää, olisi toivottavaa, että tulevaisuudessa EUT ottaisi selkeämmin ja puolueettomammin kantaa toissijaisuusperiaatteen määrittelyyn. Ennakkovaroitusjärjestelmän käyttö sellaisiin poliittisiin tavoitteisiin, jotka ovat nimenomaisesti jätetty SEU:n määritelmän ulkopuolelle, näyttäytyy jokseenkin kyseenalaisena, jos toissijaisuusperiaatetta tarkastellaan puhtaasti oikeusperiaatteenä. Pahimmassa tapauksessa periaatteen liian laaja tulkinta voi heikentää yleistä kunnioitusta EU-oikeuden normeja kohtaan. Ennakkovaroitusjärjestelmän laajempi tulkinta edellyttäisi täten muutoksia toissijaisuuspöytäkirjaan. Kansallisille parlamenteille on viime vuosina luotu myös poliittisen dialogin mahdollisuus, ja siinä esitettyjen lausuntojen oikeudellisen sitovuuden vahvistamisen näenkin parhaimpana ratkaisuna järjestelmään liittyvissä haasteissa. Näin kansallisille parlamenteille luotaisiin kotimaisista valtiosäännöistä riippumattomat oikeudet vaikuttaa myös säädösesitysten sisältöön, mikä lisäisi jäsenvaltioiden välistä yhdenvertaisuutta ja vahvistaisi läheisyysperiaatetta.

Kaiken kaikkiaan parlamenttien laajennetut toissijaisuusperiaatteen valvontaoikeudet voidaan nähdä jäsenvaltioiden suvereenisuuden näkökulmasta positiivisena asiana, mutta vahvistuneiden parlamenttien ja Euroopan integraation suhteeseen liittyy myös tiettyä jännittyneisyyttä. Koska kansalliset parlamentit symboloivat jäsenvaltioidensa suvereenisuutta ja vartioivat omaa lainsäädöllistä kompetenssiaan, on usein taustaolettamuksena niiden varauksellisuus Euroopan integraation syventymistä kohtaan. Onkin totta, että vahvistuneet parlamentit voivat asettua poikkiteloin tulevaisuuden yhdentymispyrkimyksien kanssa, ja äärimmäisessä tapauksessa parlamentit voivat käyttää valtaansa irtisanoutumalla kokonaan integraatioprosessista. Parlamenttien aseman kehittäminen voi kuitenkin olla yksi vastaus EU:n laajempiin ongelmiin, kuten demokratiavajeeseen ja legitimitietin puutteeseen. Tulevaisuus näyttää myös sen, vaikuttavatko esimerkiksi Brexitin yhteydessä käytetyt argumentit valtioiden suvereenisuuden katoamisesta siihen, että kansallisten parlamenttien oikeudellista asemaa vahvistetaan kasvattamalla keltaisen tai oranssin kortin menettelyn sitovuutta. Ylipäätään ainutlaatuista kansallisissa parlamenteissa on se, että niiden vahvemman

toimijuuden puolesta argumentoivat sekä eurokriitikot että demokraattisemman, syvemmän integraation kannattajat.<sup>159</sup>

Kansallisten parlamenttien aseman tarkastelu asettuu oikeudenalojen rajapinnoille, joissa EU:n primäärioikeus ja jäsenvaltioiden valtiosäännöt kietoutuvat ainutlaatuisella tavalla yhteen. Lisäksi aihepiirin kohdalla sekoittuvat erityisen vahvasti oikeus ja politiikka, joiden välistä kamppailua toissijaisuusperiaatteeseen tekemä katsauksenikin osaltaan kuvastaa. Tutkimuskenttä on hedelmällinen erityisesti jäsenvaltioiden valtiosääntöjen vertailemiselle toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta, ja jatkotutkimusmahdollisuutena näenkin paneutumisen suomalaisen eduskunnan lisäksi myös toisiin esimerkkivaltioihin tapaustutkimuksena.

---

<sup>159</sup> Groen – Christiansen 2015, s. 57.