

**UNIONIJÄSENYYDEN VAIKUTUS EDUSKUNNAN
NORMINANTOKOMPETENSSIIN**

Tampereen yliopisto
Oikeustieteiden laitos
Pro gradu-tutkielma
Maaliskuu 2006
Tuija Rekola

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

REKOLA, TUIJA: Unionijäsenyyden vaikutus eduskunnan norminantokompetenssiin

Pro gradu-tutkielma, XI + 103 s.

Julkisoikeus

Maaliskuu 2006

Norminantokompetenssissa on kyse toimivallasta antaa yhteiskunnassa oikeudellisesti sitovia ja velvoittavia säädöksiä. Se sisältää säädösten vireille tulon ja valmisteluun sekä niiden sisältöön ja voimaantuloon liittyvän toimivallan. Kysymys eduskunnan norminantokompetenssin muutoksesta liittyy paitsi kansaa edustavan ja demokratiaa turvaavan toimielimen aseman muutokseen, myös tämän toimielimen tärkeimmän valtaoikeuden sisällölliseen ja menettelylliseen muutokseen.

Tutkimuksen keskeisiä lähtökohtia ovat valtiovallan kolmijako-opin mukainen vallanjakoperiaate ja parlamentarismi sekä näiden periaatteiden sisällön ja merkityksen muutos. Toinen keskeinen kiinnostuksen kohde tutkimuksessa on eduskunnan normatiivisten ja tosiasiallisten valtaoikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien keskinäissuhde. Tutkimuksen tavoitteena on näin ollen selvittää, miten eduskunta voi käyttää lainsäädäntövaltaansa muuttuneissa olosuhteissa.

Tutkimuksen pääpaino on valtiosääntödogmaattisessa voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämisessä ja analysoinnissa. Eduskunnan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien tosiasiallisen tehokkuuden analysoinnissa tutkimuksen pääosin normatiivista viitekehystä raotetaan kuitenkin myös yhteiskuntatieteellisen näkökulman suuntaan, ja tutkimuksessa hyödynnetään valtio-opin ja politiikantutkimuksen tuottamia tutkimustuloksia.

Norminantomenettelyn muutokseen on pyritty vastaamaan luomalla järjestelmä, joka takaa eduskunnalle laajat ja tehokkaat tiedonsaanti- ja osallistumisoikeudet. Tältä osin järjestelmää voi luonnehtia toimivaksi. Kansallisen tason mahdollisuudet vastata unionijäsenyyden vaikutuksiin ovat kuitenkin rajalliset. Parhaimmassakin tapauksessa valtiosäännön tasolla voidaan turvata vain eduskunnan asema unioniasioiden kansallisessa valmistelussa ja päätöksenteossa. Ongelmat ilmenevät kuitenkin useimmiten ylikansallisella ja poliittisella tasolla, johon kansallisella sääntelyllä voidaan vaikuttaa vain rajallisesti. Näin ollen eduskunnan aseman vahva oikeudellinen turvaaminen ei takaa automaattisesti sen vaikutusmahdollisuuksien tosiasiallista tehokkuutta.

Unionijäsenyyden vaikutukset eduskunnan norminantokompetenssiin ilmenevät monessa eri yhteydessä ja monella eri tavalla. Vaikutukset ovat ennen kaikkea eduskunnan toimivaltaan rajoittavia. Toimivallan rajoitus voi merkitä joko toimivallan täydellistä puuttumista, sen osittaista kaventumista tai sen itsenäisyyden vähentymistä. Toimivalta voi olla myös eri tavoin ehdollista, jolloin toimivallan käytön on tapahduttava tiettyjen ylikansallisella tasolla määriteltyjen ehtojen rajoissa. Näiden vaikutusten lisäksi unionijäsenyys ohjaa myös lainsäädännön kehitystä ja sen suuntaa.

SISÄLLYS

SISÄLLYS	I
LÄHTEET	III
LYHENTEET	X
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimusaiheesta	1
1.2 Tutkimusongelman määrittely ja tutkimuksen tavoitteet	2
1.3 Tutkimuksen luonne ja käytetyt menetit	4
2 EUROOPAN UNIONI JA INTEGRAATIOKEHITYS	7
2.1 Euroopan unioni ylikansallisena toimijana	7
2.1.1 Ylikansallinen oikeus osana jäsenvaltion oikeusjärjestystä.....	7
2.1.2 Unionin ja jäsenvaltion välinen toimivallanjako	10
2.1.3 Unionin oikeudelliset instrumentit	13
2.1.4 Lainsäädäntövaltaa käyttävät unionin toimielimet	16
2.2 Kansallinen norminantokompetenssi ja ylikansalliset periaatteet	19
2.2.1 Unionin ja jäsenvaltion lainsäädännöllistä keskinäissuhdetta määrittävät periaatteet	19
2.2.2 Ylikansallisen oikeuden täytäntöönpanoa ohjaavat periaatteet.....	22
2.2.3 Neljän perusvapauden toteutumisen merkitys.....	24
2.3 Kansallinen lainsäätäjät Euroopan integraatiossa	26
2.3.1 Kansallisten parlamenttien asema integraatiokehityksen alussa	26
2.3.2 Integraation syveneminen ja parlamenttien aktivoituminen	28
2.3.3 Kansallisten parlamenttien toimivallan ylikansallinen perusta	30
3 EDUSKUNTA JA EUROOPAN UNIONI	33
3.1 Unionijäsenyys ja valtiosääntöoikeudelliset perusratkaisut	33
3.1.1 Valtiovallan kolmijako-opin ja parlamentarismien merkitysten muutos	33
3.1.2 Eduskunnan ja hallituksen välisen toimivallanjaon muutos	38
3.1.3 Eduskunnan aseman turvaaminen unionijäsenyyden yhteydessä.....	40
3.2 Unionijäsenyys ja eduskunnan keskeiset valtaoikeudet	43
3.2.1 Eduskunnan lainsäädäntövallan perusta ja muutos	43
3.2.2 Eduskunnan sopimuksentekotoimivallan perusta ja muutos.....	47
3.2.3 Eduskunnan budjettivallan perusta ja muutos	50
3.3 Eduskunta ja unioniasiat	52
3.3.1 Eduskunnan toimivaltaan kuuluvat unioniasiat.....	52
3.3.2 Eduskunnan tietojensaantioikeuteen kuuluvat unioniasiat.....	55
3.3.3 Unioniasioiden käsittely eduskunnassa.....	57
3.3.4 Suomen mallin vahvuudet ja heikkoudet	61
4 EDUSKUNNAN VAIKUTUSMAHDOLLISUUDET JA LAINSÄÄDÄNNÖLLISEN HARKINTAVALLAN ITSENÄISYYS	64
4.1 Eduskunta ja yhteisön asetukset	64
4.1.1 Asetusten normatiivinen perusta ja käyttöala.....	64
4.1.2 Asetusten suora sovellettavuus ja välittömät vaikutukset.....	66
4.2 Eduskunta ja direktiivien kansallinen täytäntöönpano	68

II

4.2.1 Direktiivien normatiivinen perusta ja käyttöala	68
4.2.2 Kansallisen täytäntöönpanon sisältö ja muodot	70
4.2.3 Direktiivin tavoite ja kansallinen keinovalinta.....	72
4.2.4 Direktiivien virheellisen täytäntöönpanon seuraukset.....	74
4.3 Eduskunta ja hallitustenvälinen yhteistyö.....	76
4.3.1 Unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka	76
4.3.2 Poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa.....	80
4.4 Eduskunnan norminantokompetenssin itsenäisyys eräissä tilanteissa.....	84
4.4.1 Lainsäädännön harmonisoinnin rikosoikeudellinen ulottuvuus	84
4.4.2 Ympäristöoikeuden yksityiskohtaiset direktiivit ja kansallinen keinovalinta.....	88
4.4.3 Avoin koordinaatio ja kansallinen sosiaalioikeus	93
5 PÄÄTELMÄT	98

LÄHTEET

Kirjallisuus

Eerola, Risto – Mylly, Tuomas – Saarinen, Päivi: EU-oikeuden perusteet. Toinen, uudistettu painos. Tampereen yliopisto, Julkisoikeuden laitos 2000.

Encyclopaedia Iuridica Fennica. 5.osa, julkisoikeus. Helsinki 1997.

EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö: EU-menettelyjen kehittäminen. Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2005.

Euroopan parlamentti: Euroopan parlamentin institutionaalisen valiokunnan mietintö Euroopan parlamentin ja kansallisten kansanedustuslaitosten välisistä suhteista. A4–0179/1997.

European Centre for Parliamentary Research & Documentation: European Affairs Committees; the Influence of National Parliaments on European Policies, 2003.

<http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/European%20Affairs%20Committees.pdf> (7.2.2006)

EY:n tuomioistuimen vuosikertomus 2004.

<http://curia.eu.int/fi/instit/presentationfr/rapport/stat/st04cr.pdf> (7.2.2006)

Fitzmaurice, John: National Parliamentary Control. Teoksessa Westlake, Martin: The Council of the European Union. Lontoo 1999, s. 335–343.

Hansen, Ivar: National Parliaments in the European Institutional Framework. Conference of Speakers of the National Parliaments of the EU. Madrid 7–9 June 2002.

http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/cont070602_2_en.pdf (7.2.2006)

Harle, Vilho: Suomalaisen parlamentarismien tila ja tulevaisuus: semi-parlamentarismista kvasi-parlamentarismiin? *Politiikka* 42:3/2000, s. 145–148.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Helsinki 2002.

Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti: Eurooppaoikeus. Kolmas, uudistettu painos. Helsinki 2000.

Judge, David: The Failure of National Parliaments? Julkaisussa *West European Politics* 18:3/1995, s. 79–100.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Turku 2000.

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Kolmas, laajennettu ja uudistettu laitos. Helsinki 2003.

Jääskinen, Niilo: Eduskunta aktiivinen sopeutuja. Teoksessa Raunio, Tapio – Wiberg, Matti: EU ja Suomi. Helsinki 2000, s. 114–134.

Jääskinen, Niilo: Kolme aaltoa – miten Suomen oikeusjärjestys eurooppalaistui? *Defensor Legis* N:o 4/2001, s. 603–619.

Kari, Matti – Saari, Juho: Sosiaalinen Eurooppa – Euroopan unionin sosiaalipolitiikka. Eurooppa-tiedotus, Ulkoasiainministeriö. Helsinki 2005.

Koivisto, Johanna: Direktiivin täytäntöönpano; direktiivin luonne ja täytäntöönpanoinstrumentin valinta. Teoksessa Oikeusministeriö: Ohjeita lausunnon valmistelijalle. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2002:6, s. 35–39.

<http://www.om.fi/13348.htm> (7.2.2006)

Laprat, Gérard: Parliamentary Scrutiny of Community Legislation: An Evolving Idea. Teoksessa Laursen, Finn – Pappas, Spyros A. (toim.): *The Changing Role of Parliaments in the European Union*. 1995, s. 1–19.

Maunu, Antti: Jäsenvaltion perusveloitteet direktiivin normatiivisessa, rakenteellisessa ja tosiasiallisessa täytäntöönpanossa. *Defensor Legis* N:o 1/2005, s. 151–162.

Myllymäki, Arvo: Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. Porvoo 2000.

Mäenpää, Olli: EU-oikeus ja sen vaikutukset Suomen oikeuteen. Teoksessa Timonen, Pekka (toim.): Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään: Nide 1, Yksityisoikeus. Toinen, uudistettu laitos. Jyväskylä 1999, s. 49–87.

Norton, Philip: National Parliaments in Western Europe. Teoksessa Smith, Eivind (toim.): National Parliaments as Cornerstones on European Integration. Lontoo 1996, s. 19–35.

Nousiainen, Jaakko: Suomalaisen parlamentarismien kolmas kehitysvaihe: konsensuaalinen enemmistöhallinta, vireytyvä eduskunta. *Politiikka* 42:2/2000, s. 83–96.

Nuotio, Kimmo: Kriittisiä näkökohtia rikosoikeuden paikasta Euroopan unionin oikeudessa. Kommenttipuheenvuoro eduskunnassa 4.6.2002 järjestetyssä asiantuntijaseminaarissa. Julkaistu Eduskunnan kanslian julkaisussa 9/2002.

Nuotio, Kimmo: Euroopan unioni kriminaalipolitiikan tekijänä – järkevän kriminaalipolitiikan päätepiste? *Lakimies* 7–8/2003, s. 1213–1235.

Oikeusministeriö: Lainlaatijan EU-opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Helsinki 1997.

Oikeusministeriö: Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa. Lainvalmisteluosasto, Eurooppaoikeuden yksikkö, 3615/45/2000.

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Helsinki 2006.

Pakaslahti, Johannes: Euroopan sosiaalisen mallin aineksia. Helsinki 2001.

Raitio, Juha: EU:n kehitys, periaatteet ja tavaroiden vapaa liikkuvuus. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2004.

Raunio, Tapio – Tiilikainen, Teija: Finland in the European Union. Lontoo 2003.

Saari, Juho: Uusi aikakausi. Yhdentynvä Eurooppa ja sosiaalipolitiikka. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki 2003.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Helsinki 2000.

Schwarze, Jürgen – Laakso, Seppo – Kuuttiniemi, Kirsi: Eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet. Helsinki 1999.

Spence, David: Negotiations, coalitions and resolution of interstate conflicts. Teoksessa Westlake, Martin: The Council of the European Union. Lontoo 1999, s. 344–360.

Tuori, Kaarlo: Julkisoikeuden perusteet. Helsinki 2000.

Uotila, Sina: Direktiivin täytäntöönpano; täytäntöönpanon edellyttämistä kansallisista seuraamussäännöksistä. Teoksessa Oikeusministeriö: Ohjeita lausunnon valmistelijalle. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2002:6, s. 40–42.

<http://www.om.fi/13348.htm> (7.2.2006)

Valiokuntaopas 2000. Erikoisvaliokuntien yleisohjeiden 2. väliaikaispainos. Eduskunta 2001.

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

Välimäki, Kari: Euroopan sosiaalinen malli – tavoite vai uhka? Teoksessa Saari, Juho (toim.): Euroopan sosiaalinen malli. Sosiaalipoliittinen näkökulma Euroopan integraatioon. Helsinki 2002, s. 104–119.

Wiberg, Matti: Ministerineuvosto – kansallisten etujen puolustaja. Teoksessa Raunio, Tapio – Wiberg, Matti (toim.): Päätöksenteko Euroopan unionissa. Selkeä johdatus monimutkaiseen vallankäyttöön. Tampere 1999, s. 85–112.

Kansalliset virallislähteet

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 203/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä 29. syyskuuta 2000 tehdyn neuvoston päätöksen (2000/597/EY) hyväksymisestä.

HE 102/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 110/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Luonnonsuojeluasetus 14.2.1997/160.

Luonnonsuojelulaki 20.12.1996/1096.

Perustuslakivaliokunnan lausunto. PeVL 5/1992 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto. PeVL 11/2000 vp – HE 5/2000 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto. PeVL 42/2001 vp – U 66/2001 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto. PeVL 23/2002 vp – E 20/2002 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto. PeVL 18/2003 vp – HE 88/2003 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö. PeVM 25/1994 vp – HE 309/1994 vp.

Puolustusvaliokunnan lausunto. PuVL 8/2005 vp – HE 110/2005 vp.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Suuren valiokunnan lausunto. SuVL 3/1995 vp.

VIII

Suuren valiokunnan lausunto. SuVL 3/2002 vp – E 21/2002 vp.

Ulkoasiainvaliokunnan lausunto. UaVL 2/2002 vp – E 20/2002 vp.

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö. UaVM 6/1995 vp – A 1/1992.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ja neuvoston puitepäätökseksi (teollis- ja tekijänoikeusrikoksista). U 39/2005.

Valtioneuvoston selvitys avoimesta koordinaatiosta. E 20/2002.

Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö. KOM 1994:4.

Ylikansalliset virallislähteet

Asia C-176/03 komissio v. neuvosto, EYVL C 315, 10.12.2005, s. 2.

Asia C-344/03 komissio v. Suomi, EYVL C 48, 25.2.2006, s. 3.

Asia C-342/05 komissio v. Suomi, EYVL C 281, 12.11.2005, s. 10.

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1699/2002/EY.

Euroopan unionin kansanedustuslaitosten yhteisö- ja Eurooppa-asioiden valiokuntien konferenssin työjärjestys, EYVL C 175, 24.6.2000.

Komission ehdotus. COM (2005) 276.

Komission valkoinen kirja ”Eurooppalainen hallintotapa”. COM (2001) 428.

Neuvoston direktiivi (79/409/ETY) luonnonvaraisten lintujen suojelusta.

Neuvoston direktiivi (92/43/ETY) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

Neuvoston puitepäättös (2002/584/YOS) eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä.

Sopimus Euroopan perustuslaista, EYVL 2004/C 310/01.

Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmät (9141/02 DROIPEN 33).

Yhdistetyt asiat C-6/90 ja 9/90 Francovich and Others v. Italia, ECR 1991, s. 1–5357.

LYHENTEET

COSAC	Euroopan unionin kansanedustuslaitosten yhteisö- ja Eurooppa-asioiden valiokuntien konferenssi
EMU	Talous- ja rahaliitto
ESR	Euroopan sosiaalirahasto
ETA	Euroopan talousalue
ETY	Euroopan talousyhteisö
EU	Euroopan unioni
Euratom	Euroopan atomienergiayhteisö
Eurojust	Euroopan oikeudellisen yhteistyön yksikkö
Europol	Euroopan poliisivirasto
EY	Euroopan yhteisö
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
HE	Hallituksen esitys
PeL	Perustuslaki
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PuVL	Puolustusvaliokunnan lausunto

SopS	Sopimussarja
SuVL	Suuren valiokunnan lausunto
SäädK	Säädöskokoelma
UaVM	Ulkoasiainvaliokunnan mietintö
UaVL	Ulkoasiainvaliokunnan lausunto
Vp	Valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YOS	Yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheesta

Kansalliseen norminantokompetenssiin kohdistuvista unioniperäisistä vaikutuksista on esitetty eri yhteyksissä arvioita, jotka vaihtelevat 0–80 %:n välillä. Suuret näkemuserot selittyvät erilaisilla arviointikriteereillä ja näkökohtapainotuksilla. Pienimpien lukujen esittäjät painottavat yleensä eduskunnalle turvattuja osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia, jotka ovat saaneet aivan uudenlaisen ylikansallisen luonteen. Heidän näkemyksensä on, että osallistumismahdollisuudet kompensoivat riittävästi ylipäänsäkin vähäisiä norminantotoimivallan muutoksia. Suurempien lukujen esittäjät näkevät puolestaan unionijäsenyyden vaikutukset aivan toisella tavalla. Heidän näkemyksissään korostuvat unionioikeuden kansalliseen lainsäädäntöön ulottamat laaja-alaiset vaikutukset, ja he arvioivat myös eduskunnan tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet hyvin vähäisiksi.

Unionijäsenyyden vaikutuksista kansalliseen normituotantoon on tullut ajan myötä eräänlainen elämää suurempi kysymys, johon jokaisella kynnellä kykenevällä on oma vastauksensa. Tämä on johtanut toisten näkemysten kiistämiseen ja arvioiden esittämiseen siitä, mitä kukin kenenkin mielestä oikeastaan tarkoittaa.¹ Yleisesti hyväksyttäviä arvioita onkin tällaisessa tilanteessa vaikea esittää, koska yksimielisyyttä ei ole saavutettu edes siitä, mitä ja miten pitäisi arvioida.

Koko määrällinen arviointi voidaan toisaalta kyseenalaistaa jo pelkästään senkin perusteella, ettei yhtä ainoaa oikeaa vastausta ole edes olemassa. Mikäli määrällisiä arvioita halutaan kuitenkin esittää, voitaisiin tarkastelu kohdistaa esimerkiksi siihen, kuinka suuri osuus unionivaikutteisesta lainsäädännöstä on Suomen näkökantojen mukaista ja millaisia kompromisseja on jouduttu tekemään. Prosenttilukuja tärkeämpää ja oleellisempaa lienee kuitenkin kiinnittää huomiota unioniperäisen lainsäädännön yleiseen merkitykseen niin koko oikeusjärjestyksessä kuin sen eri tasoillakin.

Eduskunnan kannalta kysymys norminantokompetenssin muutoksesta kiteytyy yleensä siihen, nähdäänkö eduskunta todellisena vaikuttajana vai pelkkänä kumileimasimena. Näkökannat

¹ Esimerkiksi tästä keskustelusta käy Teija Tiilikaisen ja Matti Wibergin välinen mielipiteiden vaihto teoksissa *Tiilikainen, Teija*: Kymmenen vuotta suomalaista EU-politiikkaa. Teoksessa Kiander, Jaakko – Romppanen, Antti (toim.): Suomi 10 vuotta Euroopan unionissa – taloudelliset vaikutukset. Helsinki 2005 ja *Wiberg, Matti*: Miten paljon EU vaikuttaa Suomen normituotantoon? Artikkelijulkaisu Edilexissä 18.1.2006.

vaihtelevat tässäkin asiassa. Perustelut sisältävät useimmiten samat elementit, niitä vain painotetaan eri tavalla. Olennaista lopputuloksen kannalta on myös se, tarkastellaanko asiaa pelkästään oikeudellisesta tai poliittisesta näkökulmasta vai otetaanko molemmat näkökulmat huomioon sopivassa suhteessa. Oikeudellisten rajojen ja poliittisen todellisuuden yhdistelmällä päästään jo pitkälle asian tarkastelussa. Se ei kuitenkaan tyhjene vielä tähän.

Asian tarkastelu muuttuu entistä monimutkaisemmaksi, kun huomio kohdistetaan unionitasolle. Sellainenkaan perustavaa laatua oleva käsite kuin toimivallanjako, ei ole Euroopan unionissa mitenkään yksiselitteinen. Euroopan integraatiolle ominainen ”spill over -ilmiö” kun merkitsee sitä, että yhdellä alalla alkanut yhteistyö laajenee helposti muillekin aloille. Unioniin pätee siis sanonta, että asiat ovat tietyllä tavalla vain niin kauan, kunnes ne muuttuvat.

Oman lisänsä aiheen tarkasteluun tuo ajatus Euroopan unionista ja sen oikeudesta vieteriukkona², joka hyppää esiin laatikostaan mitä yllättävimmissä tilanteissa. Näin saattaa käydä esimerkiksi aloilla, jotka kuuluvat *periaatteessa* kansalliseen toimivaltaan. Käytännössä unionijäsenyydellä voi kuitenkin olla vaikutusta myös tällaisella alueella. Täsmällisten arvioiden tekeminen onkin monessa tilanteessa vaikeaa unionijärjestelmän monimutkaisuuden ja sen jatkuvan kehityksen ja muutostilan vuoksi. Vielä vaikeampaa on kuitenkin ennustaa unionin tulevaa kehitystä.

1.2 Tutkimusongelman määrittely ja tutkimuksen tavoitteet

Norminantokompetenssi on yksi tärkeimmistä valtiosääntöoikeudellisista valtaoikeuksista. Siinä on kyse toimivallasta antaa yhteiskunnassa oikeudellisesti sitovia ja velvoittavia säädöksiä. Norminantokompetenssi sisältää säädösten vireille tuloon ja valmisteluun sekä niiden sisältöön ja voimaantumoon liittyvän päätösvallan.

Norminantokompetenssi jakautuu kansallisella tasolla pääasiassa eduskunnan ja hallituksen kesken, ja rakentuu pitkälti niiden välisen vuorovaikutuksen varaan.³ Näiden kahden keskeisen toimijan välinen toimivallanjako on erilainen riippuen siitä, onko kyse lainsäädännöllisen aloite-, valmistelu- vai päätösvallan käytöstä. Eduskunnan ja hallituksen vaikutusvallan kannalta oleelliseksi

² Vieteriukkoteorian on esitellyt yksityisoikeuden tutkija Thomas Wilhelmsson teoksessa *Wilhelmsson: Vieteriukkoteoria EY-oikeudessa*. Oikeustiede – Jurisprudencia XXX, Helsinki 1997, s. 357–374.

³ Varsinaiseen norminantomenettelyyn osallistuvat eduskunnan ja hallituksen lisäksi myös eri alojen virkamiehet ja tasavallan presidentti. Tutkimuksessa keskitytään kuitenkin kahden keskeisimmän toimijan, eduskunnan ja hallituksen väliseen toimivallanjakoon. Tämän vuoksi virkamiesten ja tasavallan presidentin osallistuminen on rajattu pääosin tutkimuksen ulkopuolelle.

muodostuu ennen kaikkea se, miten ne voivat osallistua norminantomenettelyyn sen kaikissa eri vaiheissa ja millaiset tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet niillä on.

Unionijäsenyyden myötä kansallinen norminantokompetenssi ja -menettely ovat saaneet rinnalleen ylikansallisen norminantovallan ja sen käyttöön osallistuvat toimielimet. Tämä muutos on vaikuttanut myös eduskunnan ja hallituksen väliseen toimivallanjakoon ja niiden keskinäissuhteeseen. Eduskunnan kannalta unionijäsenyys on vaikuttanut lähinnä sen itsenäiseen päätösvaltaan sekä sen tosiasiallisiin vaikutusmahdollisuuksiin. Hallituksen lainsäädännöllinen toimivalta on puolestaan muuttunut ennen kaikkea lainsäädännöllisen aloite- ja päätösvaltan suhteen. Oleellista on se, että siinä missä unionijäsenyys on myös vahvistanut hallituksen toimivaltaa ja asemaa, ovat vaikutukset olleet eduskunnan kannalta lähinnä päinvastaisia.

Norminantokompetenssin muutosta tarkastellaan tässä tutkimuksessa eduskunnan näkökulmasta. Tutkimusongelman kannalta keskeiset kysymykset liittyvät toisaalta norminantokompetenssin sisällölliseen muutokseen, toisaalta itse norminantomenettelyn muutokseen. Molemmissa kysymyksissä vastauksen saaminen edellyttää sekä kansallisen että ylikansallisen tason perusteiden ja menettelyjen tarkastelua.

Norminantomenettelyyn liittyvää ensimmäistä pääkysymystä tarkastellaan tutkimuksessa eduskunnan ja hallituksen välisen toimivallanjaon muutoksen kautta. Eduskunnan näkökulmasta oleellista on se, miten eduskunta voi vaikuttaa ennen kaikkea Suomen neuvottelukantojen sisältöön, ja sitä kautta unionissa tehtäviin päätöksiin ja ylikansallisen lainsäädännön sisällön muotoutumiseen. Eduskunnan normatiivisten vaikutusmahdollisuuksien tosiasiallisen tehokkuuden arviointi edellyttää näkökulman laajentamista myös unionitason päätöksentekoon ja hallituksen edustajien asemaan sen eri vaiheissa.

Norminantokompetenssin sisällöllisen muutoksen tarkastelussa keskeisellä sijalla ovat toimivaltakysymykset ja kansallinen liikkumavara. Tutkimuksessa selvitetään unionijäsenyyden välittömiä ja välillisiä vaikutuksia kansalliseen liikkumavaraan lainsäädännön eri aloilla. Tällä tavoin on mahdollista arvioida sitä, millä aloilla eduskunnan itsenäinen harkintavalta on kaikkein rajoitetuinta ja sitä, millä aloilla eduskunnalla on edelleen suhteellisen paljon itsenäistä vaikutusvaltaa. Vaikka välillisiä vaikutuksia ei voi määritellä täsmällisesti, niiden arviointi kuvaa kuitenkin unionijäsenyyden laajempia ulottuvuuksia ja sen osittaista yllätyksellisyyttäkin.

Tutkimuksen keskeisiä lähtökohtia ovat valtiovallan kolmijako-opin mukainen vallanjakoperiaate ja parlamentarismi sekä näiden periaatteiden sisällön ja merkityksen muutos. Toinen keskeinen kiinnostuksen kohde tutkimuksessa on eduskunnan normatiivisten ja tosiasiallisten valtaoikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien keskinäissuhde. Näistä lähtökohdista käsin tutkimuksen tavoitteeksi muodostuu sen selvittäminen, miten eduskunta voi käyttää lainsäädäntövaltaansa muuttuneissa olosuhteissa. Tavoitteena ei ole niinkään arvioida eduskunnan norminantokompetenssin määrällisiä rajoituksia, vaan analysoida muutosten taustalla vaikuttavia syitä ja niiden seurauksia.

1.3 Tutkimuksen luonne ja käytetyt metodit

Tutkimuksen kohteena oleva eduskunnan norminantokompetenssi ja sen sisällön analysointi sijoittavat tutkimuksen valtiosääntöoikeuden alaan, joka on yksi julkisoikeuden keskeisistä osa-alueista. Valtiosääntöoikeuden oikeudenala on suuntautunut käsittelemään valtiota sekä sen rakennetta, toimintoja ja toiminnan yleisiä periaatteita. Näiden lisäksi valtiosääntöoikeuteen sisältyy myös valtiollisten toimielinten asemaa, tehtäviä ja keskinäisiä toimivaltasuhteita koskeva sääntely, samoin kuin yksilöiden oikeusasemaa sekä oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat yleiset määräykset.

Sääntelyalansa vuoksi valtiosääntöoikeudella on liittymäkohtia muun muassa kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden⁴ kanssa. Yleisen kansainvälisen oikeuden ja erityisesti EU-oikeuden säännöksillä saattaa olla syvällekin kansalliseen valtiosääntöön ulottuvia vaikutuksia ja rajoituksia, jotka muokkaavat valtiosäännön sisältöä sekä ohjaavat sen kehitystä. Kun tutkimuksen kohteena ovat unionijäsenyyden eduskunnan norminantokompetenssiin kohdistamat vaikutukset, on EU-oikeudellisella sääntelyllä luonnollisesti keskeinen asema tutkimuksessa. Näin ollen tutkimuksessa on puhtaasti kansallisen valtiosääntöoikeudellisen näkökulman rinnalla myös vahva EU-oikeudellinen näkökulma.

Kiinnostus valtiota ja valtiollisia instituutioita kohtaan liittyy valtiosääntöoikeuden ja valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen läheiseen yhteyteen yhteiskuntatieteellisen valtio-opin kanssa. Eduskunta, hallitus tai tasavallan presidentti sekä näiden toimijoiden väliset keskinäissuhteet voivat olla tutkimuksen kohteena niin valtiosääntöoikeudellisessa kuin valtio-opillisessakin tutkimuksessa. Tutkimuksellisten intressien samankaltaisuudesta huolimatta

⁴ Termiä EU-oikeus käytetään tässä tutkimuksessa laajassa merkityksessä yleisterminä viitattaessa unionin kaikkien kolmen pilarin alaiseen oikeusnormistoon.

tieteenalojen omaksumat näkökulmat ovat kuitenkin erilaisia, sillä yhteiskuntatieteellisesti suuntautuneeseen valtio-opilliseen tutkimukseen liittyy vain hyvin harvoin valtiosääntöoikeudelle ominainen oikeusjärjestykseen ja oikeudelliseen ajatteluun sitoutunut normatiivinen näkökulma.⁵ Valtio-opillisen tutkimuksen tutkimusintressi kohdistuukin usein normatiivisen valtiosäännön käytännön toimintaan ja sen tosiasialliseen soveltamiseen. Käytetyt menetelmät ovat puolestaan usein empiirisiä.⁶

Valtio-opin lisäksi valtiosääntöoikeudella on läheinen yhteys myös politiikkaan ja poliittisen järjestelmän toimintaan. Säännelessään ylimpien valtioelinten asemaa ja keskinäisiä suhteita, valtiosääntöoikeus tarjoaa muodolliset puitteet ja rajat poliittisen järjestelmän toiminnalle. Poliittinen järjestelmä vaikuttaa puolestaan näiden säännösten ja toimivallan tosiasiallisen merkityksen muotoutumiseen.⁷ Voimassa olevan oikeuden normatiivinen sisältö sekä säännösten tosiasiallinen merkitys ja niiden soveltaminen muodostavat näin ollen monimutkaisen kokonaisuuden, jonka sisällön selvittäminen edellyttää kaikkien tekijöiden huomioon ottamista. Pelkkä normatiiviseen valtiosääntöön kohdistunut tarkastelu jättää ulkopuolelleen säännösten tosiasialliseen soveltamiseen vaikuttavat tekijät, eikä se kuvaa välttämättä poliittisen vallankäytön todellisuutta.

Suomalaisessa tieteellisessä tutkimuksessa valtiosääntöoikeustiede on perinteisesti suuntautunut tutkimaan pääasiassa voimassa olevan valtiosääntöoikeuden normatiivista sisältöä, valtio-opillisen ja oikeussosiologisen tutkimuksen kiinnittäessä huomiota normien tosiasialliseen soveltamiseen ja yhteiskuntatodellisuuteen yleisemminkin. Tutkijoiden keskuudessa ei ole saavutettu yksimielisyyttä siitä, missä määrin valtiosääntöoikeustieteessä voi tai tulee tutkia myös sellaisia yhteiskunnallisia ideologioita, joihin valtiosääntöoikeuden keskeiset järjestelyt, periaatteet ja teoriat pohjautuvat. Yksimielisyyttä ei vallitse myöskään siitä, mikä merkitys valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa tulee antaa valtio-orgaanien tosiasialliselle käyttäytymiselle sekä valtio-oikeudellisen järjestelmän ja yhteiskunnan rakenteellisten tekijöiden keskinäissuhteelle.⁸

Tutkimuksen valtiosääntöoikeudellisen luonteen takia tutkimuksen voisi rakentaa pelkästään sen oikeudellisen valtiosäännön varaan, joka kattaa poliittisen vallan käyttöä sekä sen ehtoja ja siihen kuuluvia velvoitteita sääntelevien normien muodostaman kokonaisuuden⁹. Tällä tavoin rakennettuna tutkimus antaisi vastauksen kysymykseen eduskunnan norminantokompetenssin

⁵ Husa – Pohjolainen 2002 s. 35.

⁶ Encyclopaedia Iuridica Fennica 1997 s. 1088.

⁷ Tuori 2000 s. 19–20.

⁸ Encyclopaedia Iuridica Fennica 1997 s. 1093–1094.

⁹ Jyränki 2003 s. 213.

normatiivisesta sisällöstä EU-Suomessa. Normatiivisessa, voimassa olevan oikeuden sisältöä analysoivassa tutkimuksessa yhteiskuntatodellisuudelle ei tarvitsisi antaa juurikaan merkitystä. Tällainen pelkkä oikeudellisen *de jure* -tilanteen analysointi jättäisi kuitenkin ulkopuolelleen voimassa olevan oikeuden ja sen tosiasiallisen soveltamisen välillä mahdollisesti vallitsevat ristiriidat ja jännitteet. Tutkimus analysoisi kyllä valtiosäntöä ja sen osoittamaa poliittisen vallankäyttöjärjestelmän normatiivista perustaa, mutta ei toisi esiin yhteiskuntatodellisuuden mahdollisesti aiheuttamia, oikeudellisen valtiosäntöön vastaisia, sen kanssa kilpailevia tai sitä täydentäviä käytäntöjä¹⁰.

Unionijäsenyys on muuttanut paitsi eduskunnan norminantokompetenssin luonnetta ja sisältöä, myös eduskunnan ja hallituksen välistä lainsäädäntövallan käyttöön liittyvää toimivallanjakoa. Eduskunnan toimivallan kaventumisen, vaikutusmahdollisuuksien muutoksen ja hallituksen poliittisen valvonnan korostuneen merkityksen takia onkin perusteltua ja tarkoituksenmukaista kiinnittää tutkimuksessa huomiota myös poliittiseen ja tosiasialliseen valtiosäntöön oikeudellisen valtiosäntöön lisäksi. Poliittisen valtiosäntöön ottaminen mukaan tutkimukseen merkitsee huomion kiinnittämistä myös sellaisten käytäntöjen muodostamaan kokonaisuuteen, jotka osoittavat, mille tahoille poliittinen tai julkinen valta kuuluu ja miten sitä todellisuudessa käytetään¹¹.

Tutkimus on rakennettu siten, että sen pääpaino on valtiosäntödogmaattisessa voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämisessä ja analysoinnissa. Voimassa olevan valtiosäntöoikeuden sekä keskeisen EU-oikeudellisen sääntelyn systematisoinnin ja tulkinnan avulla pyritään muodostamaan kokonaiskuva eduskunnan norminantokompetenssin sisällöstä ja rajoista, erityisesti eduskunnan norminantokompetenssin ja lainsäädännön sisältöön liittyvän harkintavallan itsenäisyydestä. Tässä yhteydessä on mahdollista verrata toisiinsa eduskunnan norminantokompetenssia ja sen sisältöä ennen ja jälkeen unionijäsenyyden sekä analysoida niitä erilaisia valtiosäntöoikeudellisia lainsäädäntöuudistuksia, jotka toteutettiin unionijäsenyyden yhteydessä tai sen jälkeen.

Eduskunnan tosiasiallisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien analysoinnissa tutkimuksessa pyritään selvittämään eduskunnan mahdollisuuksia vaikuttaa unionilainsäädännön sisällön muotoutumiseen lähinnä hallituksen kannanmuodostuksen ja poliittisen valvonnan kautta. Peruslähtökohtana ovat tällöinkin voimassa olevan oikeuden tarjoamat mahdollisuudet. Eduskunnan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien tehokkuuden ja tosiasiallisen vaikuttavuuden analysoinnissa tutkimuksen pääosin normatiivista viitekehystä raotetaan kuitenkin myös

¹⁰ Encyclopaedia Iuridica Fennica 1997 s. 1066.

¹¹ Jyränki 2003 s. 213.

yhteiskuntatieteellisen näkökulman suuntaan, ja tutkimuksessa hyödynnetään valtio-opin ja politiikantutkimuksen tuottamia tutkimus-tuloksia. Tältä osin tutkimuksessa on oikeusdogmaattisen otteen lisäksi käytetty myös valtio-opille ja oikeussosiologialle ominaista empiirisen todellisuuden havainnointia.¹²

2 EUROOPAN UNIONI JA INTEGRAATIOKEHITYS

2.1 Euroopan unioni ylikansallisena toimijana

2.1.1 Ylikansallinen oikeus osana jäsenvaltion oikeusjärjestystä

Valtioiden välisten valtiosopimusten ja erilaisten kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden yleisenä päämääränä on valtioiden välisen yhteistoiminnan ja keskinäissuhteiden järjestäminen. Sopimuksilla voidaan pyrkiä myös jäsenvaltioiden lainsäädännön, lainkäytön ja viranomaistoiminnan yhtenäistämiseen.¹³ Vaikka eurooppalaisen integraation nimissä laadituilla sopimuksilla ja yhteistyön yleisillä tavoitteilla on pyritty valtiosopimuksille ja kansainvälisoikeudellisille velvoitteille asetettujen yleisten päämäärien saavuttamiseen, ei jäsenyyttä Euroopan unionissa voi luonnehtia valtion perinteiseksi kansainvälisoikeudelliseksi velvoittautumiseksi. Unionissa jäsenvaltioiden keskinäisen yhteistoiminnan sekä lainsäädännön, lainkäytön ja viranomaistoiminnan yhtenäistäminen on viety huomattavasti pitemmälle kuin kansainvälisissä järjestöissä yleensä. Unionissa nämä kansainvälisoikeudelliset ja valtiosääntöoikeudelliset rakenneaineokset yhdistyvätkin aivan uudenlaiseksi kokonaisuudeksi ja unionista voidaan löytää niin kansainvälisen järjestön, valtioliiton kuin liittovaltionkin piirteitä¹⁴. Unionin poikkeuksellisen luonteen vuoksi myös vaikutukset jäsenvaltion oikeus-järjestykseen ja koko yhteiskuntaelämään ovat normaalia laaja-alaisemmat.

Valtionsisäisen ja kansainvälisen oikeuden keskinäissuhteen tarkastelussa on perinteisesti tehty ero monistisen ja dualistisen teorian välillä. Monistisen teorian lähtökohtana on ajatus kaiken kattavasta

¹² Empiirisen tutkimuksen asemasta oikeustieteessä, ks. *Kultalahti, Jukka*: Empiirinen metodi oikeustutkimuksessa. Teoksessa Paaso, Ilpo (toim.): *Juhlakirja Esko Riepula*. Tampere 2001, s. 135–172; *Lindfors, Heidi* (toim.): Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Helsinki 2004.

¹³ Jyränki 2003 s. 191.

¹⁴ Jyränki 2003 s. 185.

universaalista oikeusjärjestyksestä, jossa kansainvälisellä oikeudella on hierarkkisesti korkeampi asema valtionsisäiseen oikeuteen nähden. Dualistinen teoria lähtee puolestaan siitä, että valtionsisäinen ja kansainvälinen oikeus muodostavat toisistaan erillisen oikeusjärjestyksen, jossa niillä molemmilla on oma, toisistaan poikkeava voimassaoloperuste. Kansainvälinen oikeusjärjestys ei näin ollen ole hierarkkisesti ylemmänasteinen valtionsisäiseen oikeusjärjestykseen nähden, vaan oikeusjärjestykset ovat toisilleen rinnakkaisia. Jotta kansainvälisen oikeuden normit tulevat dualistisessa järjestelmässä noudatettaviksi ja sovellettaviksi, niiltä edellytetään myös erityisiä valtionsisäisiä voimaansaattamistoimia. Monistisessa järjestelmässä tällaisia nimenomaisia voimaansaattamistoimia ei sen sijaan edellytetä.¹⁵

Yksi unionioikeuden merkittävimmistä ominaispiirteistä on sen kyky määrätä omasta asemastaan ja vaikutuksistaan jäsenvaltioissa, riippumatta niistä jäsenvaltion valtiosääntöisistä perusratkaisuista, jotka määrittävät kansallisen ja kansainvälisen oikeuden välistä suhdetta.¹⁶ Euroopan unionista ja unionijäsenyyden vaikutuksista on löydettävissä useita monistisia piirteitä. Unionijäsenyyden monistinen luonne näkyy ensinnäkin siinä, että yhteisöoikeudellisten normien etusijaperiaate turvaa yhteisöoikeuden hierarkkisen ylemmänasteisuuden kansalliseen oikeuteen nähden. Yhteisöoikeudellisten normien osittainen suora sovellettavuus ja mahdolliset välittömät vaikutukset merkitsevät puolestaan sitä, että osa yhteisöoikeuden normeista tulee valtionsisäisesti noudatettaviksi ja sovellettaviksi ilman dualistisen mallin edellyttämiä erillisiä voimaansaattamistoimia.

Yhteisöoikeuden etusija kansalliseen oikeuteen nähden koskee kaikkea sitovaa yhteisölainsäädäntöä ja ulottaa vaikutuksensa kaikkeen kansalliseen lainsäädäntöön, perustuslait mukaan lukien. Etusijaperiaatteen mukaan kansallisen ja yhteisöoikeudellisen normin ristiriitatilanteessa viranomaisen ei lähtökohtaisesti saa soveltaa kansallista normia, vaan etusija tulee antaa yhteisöoikeuden normille. Kansallisen normin automaattista mitätöitymistä yhteisöoikeudelliselle normille annettu etusija ei kuitenkaan saa aikaan, sillä ristiriita tulee pyrkiä poistamaan tulkinnan avulla.¹⁷

Yhteisöoikeuden etusija on merkittävä jäsenvaltion lainsäädännöllistä toimivaltaa ja lainkäyttöä rajoittava periaate.¹⁸ Tämä yhteisöjen tuomioistuimen omaksuma tulkintakäytäntö on saanut osakseen voimakastakin kritiikkiä, joka on kohdistunut paitsi tuomioistuimen toimivaltaan yleensä,

¹⁵ Jyränki 2003 s. 325–328.

¹⁶ Ojanen 2006 s. 65.

¹⁷ Husa – Pohjolainen 2002 s. 13.

¹⁸ Yhteisöjen tuomioistuin määritteli yhteisöoikeuden etusijan ensimmäisen kerran 1960-luvulla ratkaisussaan Costa v. ENELL (asia 6/64 Costa v. ENELL, ECR 1964) ja on täsmentänyt sitä myöhemmin muissa ratkaisuisaan.

aivan erityisesti etusijasäännön ja kansallisten perustuslakien väliseen suhteeseen. Yhteisöjen tuomioistuinta on kritisoitu myös siitä, että se on sivuuttanut tulkinnoissaan etusijasäännön oikeusvarmuuteen ja jäsenvaltioiden demokraattisen lainsäätäjän asemaan kohdistamat vaikutukset¹⁹. Tällaisen perustavaa laatua olevan ja periaatteellisesti merkittävän säännön pohjautuminen yksinomaan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu- ja tulkintakäytäntöön on niin ikään koettu oikeudellisesti ongelmalliseksi ja kyseenalaiseksi.

Yhteisöoikeuden suoran sovellettavuuden ja välittömän vaikutuksen opit perustuvat etusijasäännön tapaan pitkälti yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuillaan luomaan käytäntöön. Yhteisöoikeuden suora sovellettavuus merkitsee sitä, että yhteisön asetukset tulevat jäsenvaltioissa suoraan sovellettaviksi ilman kansallisia täytäntöönpanotoimia. Yhteisöoikeuden välittömän vaikutuksen periaatteen mukaan yksityiset voivat vedota yhteisön oikeuteen kansallisissa tuomioistuimissa ja viranomaisissa. Kansalliset tuomioistuimet ja viranomaiset ovat puolestaan velvollisia soveltamaan välittömän vaikutuksen omaavaa yhteisöoikeudellista normia käsiteltävänä olevassa asiassa. Välittömiä oikeusvaikutuksia voi yhteisön asetusten lisäksi olla tietyn edellytyksin myös yhteisön perustamissopimusten artikloilla, yleisillä oikeusperiaatteilla sekä direktiiveillä.²⁰ Yhteisöoikeuden suora sovellettavuus viittaa siis lainsäätäjätasoon, välitön vaikutus puolestaan normin soveltamistasoon. Suora sovellettavuus on myös välttämätön edellytys sille, että yhteisöoikeuden normilla voi olla välittömiä oikeusvaikutuksia.²¹

Suomessa valtiosisäisen ja kansainvälisen oikeuden keskinäisyydessä on perinteisesti noudatettu dualistista mallia, jossa oikeudenalat on erotettu toisistaan ja ne on nähty toisilleen rinnakkaisina. Kansainvälisen oikeuden normien voimaantulo on lisäksi edellyttänyt niiden erityistä valtiosisäistä voimaansaattamista. Unionijäsenyyden myötä tilanne on kuitenkin muuttunut, ja Suomen oikeusjärjestykseen on tullut myös monistisia piirteitä. Nämä monistiset piirteet ovat ulottaneet vaikutuksensa syvälle oikeusjärjestykseen ja aiheuttaneet merkittäviäkin valtiosääntöoikeudellisia muutoksia. Muutoksista merkittävimpiä ovat ylikansallisen oikeuden osittainen hierarkkinen ylemmän-asteisuus kansalliseen oikeuteemme nähden sekä kansallisen lainsäätäjän toimivallan syrjäyttävä ylikansallisten säädösten suora sovellettavuus.

¹⁹ Jyränki 2003 s. 360.

²⁰ Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi 1999 s. 20–21.

²¹ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 25.

2.1.2 Unionin ja jäsenvaltion välinen toimivallanjako

Euroopan yhteisön toimivallan oikeudellinen perusta on määritelty EY-sopimuksen 5 artiklassa. Sen mukaan yhteisön tulee toimia sille sopimuksella annetun toimivallan ja asetettujen tavoitteiden rajoissa. Yhteisön toimivallan perustana on siten jäsenvaltioiden sille vapaaehtoisesti luovuttama toimivalta ja päämääränä yhteisesti määriteltyjen tavoitteiden saavuttaminen.

Yhteisön toimielinten toimivallan oikeudellisen perustan määrittely löytyy EY-sopimuksen 7 artiklasta. Sen mukaan toimielinten tulee toimia niille sopimuksella annettujen toimivaltuuksien rajoissa. Euroopan unionin toimielimillä ei näin ollen ole yleistoimivaltaa, vaan ne voivat toimia ainoastaan niille nimenomaisesti määritellyn toimivallan perusteella käyttäessään niin päätösvaltaa kuin päätösten toteuttamiseen tarvittavaa toimivaltaakin²². Unionin toimivaltuudet sekä niiden käytön muodot ja keinot on määritelty tarkemmin perustamissopimusten sektorikohtaisissa toimivaltamääräyksissä. Yksittäisten toimivaltuuksien aineellisessa laajuudessa voi olla suuriakin eroja toimialasta riippuen.²³

Tavoitteilla on keskeinen merkitys Euroopan unionissa. Eurooppalaisen integraation alkuperäiset tavoitteet liittyivät 1950-luvulla ennen kaikkea pysyvän rauhan saavuttamiseen Euroopassa sekä taloudellisen yhteistoiminnan kehittämiseen jäsenvaltioiden välillä. Samalla kun integraatio on levinnyt uusiin jäsenvaltioihin, ovat myös sen tavoitteet ja toimialat laajentuneet. Toimialojen laajentuminen on puolestaan vaikuttanut unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon kohdistuen voimakkaitakin rajoituksia jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuteen eräillä niiden yksinomaiseen toimivaltaan perinteisesti kuuluneilla aloilla.

Valtion itsemääräämisoikeus tarkoittaa niin valtion sisäistä kuin ulkoistakin suvereniteettia. Ulkoinen suvereniteetti merkitsee valtion yhdenvertaisuutta muihin valtioihin nähden, sisältäen oikeuden määrätä kansainvälisistä suhteista ja oman ulkopolitiikan sisällöstä. Ulkoisesti suvereenilla valtiolla on oikeus päättää, millaisiin kansainvälisiin velvoitteisiin tai ylikansallisen vallankäytön muotoihin se sitoutuu. Sisäisesti suvereeni valtio voi puolestaan määrätä omasta lainsäädännöstään, julkisista organisaatioistaan ja viranomaisten toimivallasta sekä yksilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Rajoittaessaan jäsenvaltioiden lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaa unionijäsenyys kaventaa näin ollen sekä valtion ulkoista että sisäistä suvereniteettia.²⁴

²² Mäenpää 1999 s. 68.

²³ Ojanen 2006 s. 29.

²⁴ Husa – Pohjolainen 2002 s. 38–39.

Unionijäsenyyden seurauksena aiemmin jakamattomana pidetyn suvereniteetin sisältöä on muokattu määrittelemällä unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako niiden kesken jaetuksi suvereenisuudeksi. Jaetun täysivaltaisuuden sisällöllistä epäloogisuutta on puolestaan pyritty lieventämään vetoamalla tilan vapaaehtoisuuteen ja mahdolliseen väliaikaisuuteen. Valtiot ovat toimineet ulkoisesti suvereenin valtion tavoin liittyessään Euroopan unioniin ja rajoittaessaan omaa täysivaltaisuuttaan ylikansallisen yhteisön hyväksi. Valtioilla katsotaan myös olevan mahdollisuus palauttaa täysi suvereniteettinsa eroamalla unionista. Juridisesti eroaminen on mahdollista, mutta valtion tosiasiallinen mahdollisuus irtaantua monialaisesta ja syvällisestä integraatiosta voi muodostua käytännössä vaikeasti toteutettavaksi tai jopa mahdottomaksi. Jaetun täysivaltaisuuden ristiriitaisuuden on katsottu lieventyvän osittain myös sillä, että jäsenvaltiot osallistuvat yhdessä unionitason päätöksen-tekoon, ja niillä on näin ollen viimekätinen valta vaikuttaa päätösten sisältöön.

Jaetun täysivaltaisuuden tarkempaa määrittelyä vaikeuttaa se, ettei jäsenvaltioiden ja unionin toimivaltaa ja toimivallanjakoa ole määritelty täsmällisesti ja tyhjentävästi. Toimivallanjako on ennen kaikkea unionin kehityksestä riippuvainen muuttuva määritelmä, jolle ei voida antaa yksiselitteistä sisältöä. Pelkistetysti unionin toimivalta voidaan jakaa yksinomaiseen toimivaltaan, jäsenvaltioiden kanssa jaettuun toimivaltaan sekä jäsenvaltioiden toimivaltaa täydentävään tai koordinoivaan toimivaltaan²⁵. Toimivallan siirto on laajimmillaan unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla: kauppapolitiikassa, neljän perusvapauden toteuttamisessa, maatalous-, kalastus- ja kuljetus-politiikassa, kilpailuoikeudessa sekä talous- ja rahaliiton alueella²⁶. Unionin yksinomaisen toimi-vallan aloilla myös jäsenvaltion kansallisen lainsäätäjän itsenäinen toimivalta on kaikkein rajoitetuinta.

Unionin toimivallan pääluokista ja unionin ja jäsenvaltioiden välisistä toimivallanjakojärjestelyistä on erotettava sellaiset menettelytavat, joissa jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä harjoitetaan unionin institutionaalisen järjestelmän puitteissa. Tällaista yhteistyötä koskevia määräyksiä ei sisälly perustamissopimuksissa, eikä yhteistyössä ole myöskään kyse unionin toimivallan käyttämisestä. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus kehittää omia politiikkojaan asteittain esimerkiksi niin sanotun avoimen koordinaation kautta. Vaikka avoimessa koordinaatiossa ei hyväksytä oikeudellisesti sitovia instrumentteja, yhteistyöllä saattaa kuitenkin olla merkittävääkin tosiasiallista ohjausvaikutusta ja myös oikeudellista merkitystä.²⁷

²⁵ Ojanen 2006 s. 30.

²⁶ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 53–54.

²⁷ Ojanen 2006 s. 31.

Toimivallanjako on muuttuva määritelmä, jonka tarkastelussa on otettava huomioon sekä yhteisön toimivallan laajentamisen mahdollistava implied powers -doktriini että yhteisön oikeuden syrjäyttävä vaikutus eli niin sanottu pre-emption -doktriini. Toimivallanjaon täsmällisen määrittelyn ongelmallisuutta lisäävät myös unionin yleisten tavoitteiden vaikutus ja erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen rooli toimivallanjaon määrittelijänä ja kehittäjänä.

EY-sopimuksen 308 artikla luo kansallisen hallituksen edustajista koostuvalle neuvostolle toimivallan antaa aiheelliset säännökset tilanteissa, joissa jokin yhteisön toimi osoittautuu tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa, mutta EY-sopimus ei sisällä nimenomaisia määräyksiä tarvittavista valtuuksista. Neuvoston tulee tehdä yhteisön toimivaltaa laajentava päätös yksimielisesti komission ehdotuksen pohjalta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Implied powers -doktriinin mukainen implisiittinen toimivalta ei kuitenkaan merkitse avointa valtakirjaa yhteisölle, sillä yhteisön toimia rajoittaa vaatimus niiden tarpeellisuudesta. Tarpeellisuutta arvioidaan puolestaan suhteessa siihen, miten tavoite saavutetaan yhteismarkkinoiden toiminnassa.²⁸ Implied powers -doktriinin sisältävä säännös korostaa toisaalta yhteismarkkinoiden toimivuuden vahvaa asemaa Euroopan unionissa ja toisaalta myös unionin tavoitteiden tosiasiallista merkitystä. Toimivallan laajentaminen saa legitimaationsa siitä, että tällainen päätös edellyttää jäsen-valtioiden yksimielisyyttä ja useimmiten myös kansallisen parlamentin hyväksyntää. Käytännössä komissio ja neuvosto voivat kuitenkin ainakin yrittää laajentaa omaa toimivaltaansa kansallisten parlamenttien toimivallan kustannuksella.

Opilla yhteisön oikeuden syrjäyttävästä vaikutuksesta on niin ikään jäsenvaltion toimivaltaa rajoittava ja yhteisön toimivaltaa laajentava vaikutus. Periaatteen mukaan yhteisön toimittua tai säänneltyä jonkin alueen, sääntely syrjäyttää jäsenvaltion toimivallan kyseisellä alueella²⁹. Syrjäyttävän vaikutuksen opilla on oleellinen merkitys ennen kaikkea yhteisön yksinomaisen toimivallan alueella. Jaetun toimivallan aloilla syrjäyttävän vaikutuksen merkitys on huomattavasti vähäisempi, sillä yhteisön normeilla ei ole lähtökohtaisesti kaikkea kansallista toimivaltaa syrjäyttävää vaikutusta. Näin ollen yhteisön sääntely ei välttämättä sulje pois jäsenvaltion toimivaltaa. Unionijäsenyys kohdistaa jäsenvaltioille kuitenkin yleisen velvoitteen sopeuttaa oma lainsäädäntöpolitiikkansa yhteisön oikeuteen. Jäsenvaltioiden on lisäksi pidättäydyttävä estämästä tai vaikeuttamasta yhteisön oikeuden tavoitteiden toteuttamista.³⁰

²⁸ Ojanen 2006 s. 29.

²⁹ Eerola – Mylly – Saarinen 2000 s. 101.

³⁰ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 53.

Yhteisön tuomioistuimelle on muodostunut keskeinen rooli unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon määrittelyssä. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin ei ole ilmaissut yksiselitteisesti, että sillä on toimivaltarajan määrittelyyn liittyvää ratkaisuvallaa, käy tällaisen ratkaisuvallan olemassaolo välillisesti ilmi useista tuomioistuimen kannantotoista. Jäsenvaltioiden näkökulmasta yhteisöjen tuomioistuinta voi kritisoida siitä, että tuomioistuin on suosinut pääosin vain yhteisön intressejä ja tulkinnut laajasti yhteisön valtuuksia pidättyen samalla reagoimasta, kun yhteisön toimielimet ovat laajentaneet toimivaltuuksiaan. Yhteisöjen tuomioistuimen voidaan katsoa hyväksyneen toimivallan laajennuksia esimerkiksi kansainvälisten sopimusten solmimisen osalta pitemmälle kuin EY-sopimuksessa määritelty *implied powers* -doktriini sallii. Yhteisöjen tuomioistuin on myös tulkinnut hyvin monenlaiset jäsenvaltioiden toimet tavaroiden, palveluiden, työvoiman tai pääomien vapaan liikkuvuuden esteiksi ja siten neljän perusvapauden periaatteiden rajoituksiksi.³¹

Toimivallan jakautumisen tarkastelussa on kuitenkin huomattava se, että unionille kuuluva ja sille siirtynyt toimivalta kuuluu unionin toimielimille eli lainsäädäntöaloitteiden osalta komissiolle ja päätöksenteon osalta neuvostolle sekä tietyin osin Euroopan parlamentille. Jäsenvaltioilla on puolestaan omat edustajansa kaikissa näissä toimielimissä. Jäsenvaltioilta pois siirtynyt toimivalta on siis käytännössä siirtynyt eri jäsenvaltioiden edustajista koostuville toimielimille, joissa yksittäisellä jäsenvaltiolla on kuitenkin oma edustuksensa. Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltion tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet riippuvat siitä tavasta, jolla päätökset toimielimen sisällä syntyvät ja niistä ohjausmahdollisuuksista, joita jäsenvaltiolla on toimielinten edustajien suhteen.

2.1.3 Unionin oikeudelliset instrumentit

Euroopan unionin oikeudellista järjestelmää on luonnehdittu monimutkaiseksi ja vaikeasti hahmotettavaksi. Kritiikki on kohdistunut sekä unionin raskaaseen päätöksentekojärjestelmään että oikeudellisten instrumenttien ja päätösmuotojen suureen lukumäärään. Unionin yleistä vaikeaselkoisuutta lisää myös se, että käytettävissä olevat oikeudelliset instrumentit vaihtelevat eri yhteistyöaloilla: ensimmäisessä eli yhteisöpilarissa käytettävät oikeudelliset instrumentit eroavat toisen ja kolmannen pilarin hallitustenvälisen yhteistyön vastaavista. Säädösten ja päätösten oikeudellinen sitovuus vaihtelee myös ei-sitovista, suositusluontoisista toimenpiteistä aina

³¹ Jyränki 2003 s. 350–353.

oikeudellisesti velvoittaviin normeihin asti. Ei-sitovien toimenpiteiden oikeudellisen velvoittavuuden heikkous ei kuitenkaan merkitse sitä, että niillä ei voisi olla tosiasiallista vaikutusta. Unionissa oikeudellisen velvoitteen puute merkitsee usein vain poliittisen velvoitteen alkamista tai vahvistumista.

Yhteisöoikeus, *acquis communautaire*, muodostuu kirjoitetun oikeuden, yleisten oikeusperiaatteiden ja oikeuskäytännön muodostamasta kokonaisuudesta.³² Yhteisön primaarioikeuteen kuuluvat perustamissopimukset, niitä täydentävät sopimukset sekä eri jäsenvaltioiden liittymissopimukset. Sekundaari, niin sanottu johdettu yhteisön oikeus muodostuu puolestaan perustamissopimusten nojalla annetuista säädöksistä: asetuksista, direktiiveistä ja yksittäistapauksellisista päätöksistä. Näiden lisäksi yhteisön oikeuden kokonaisuuteen kuuluvat yleiset oikeusperiaatteet, tapaoikeus, yhteisöjen tuomioistuimen luoma ja muokkaama oikeuskäytäntö, yleinen kansainvälinen oikeus sekä yhteisön ulkosopimukset kolmansien valtioiden kanssa.

Keskeiset primaarioikeudelliset perustamissopimukset ovat Rooman sopimus eli EY-sopimus vuodelta 1957, Maastrichtin sopimus Euroopan unionista eli EU-sopimus vuodelta 1992, Amsterdamin sopimus vuodelta 1997 ja Nizzan sopimus vuodelta 2001. Nizzan sopimuksella luotiin pohja unionin tulevaisuuskeskusteluille, joiden tuloksena päädyttiin esittämään perustuslaillisen sopimuksen³³ luomista Euroopan unionille. Mikäli jäsenvaltiot hyväksyvät unionin perustuslain, se tulee kokoamaan yhteen ja korvaamaan kaikki aiemmat perustamissopimukset.

Johdettuun yhteisön oikeuteen kuuluvat asetukset, direktiivit ja päätökset saavat oikeudellisen perustansa EY-sopimuksen 249 artiklasta. Asetukset ovat paitsi suoraan sovellettavia, myös välittömästi vaikuttavia yhteisöoikeudellisia säädöksiä. Asetuksista poiketen direktiivit velvoittavat jäsenvaltioita vain saavutettavaan tulokseen nähden. Yhteisön toimielinten toimivaltuuksiensa puitteissa tekemät päätökset velvoittavat puolestaan kaikilta osiltaan niitä, joille ne on osoitettu. Erilaiset lausunnot ja yleiset suositukset eivät sen sijaan ole luonteeltaan sitovia.

Oikeudellisten periaatteiden keskeisenä sisältönä on, että ne määrittävät yhteisön ja jäsenvaltioiden välistä toimivaltaa, toimivat tulkintaohjeina sekä selkeyttävät oikeuden rakennetta. Periaatteita käytetään myös jäsenvaltiotason täytäntöönpanon ja johdetun oikeuden kontrollointiin sekä

³² Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 11.

³³ Sopimus Euroopan perustuslaista EYVL 2004/C 310/01.

mahdollisten normiaukkojen täydentämiseen.³⁴ Suhteellisen vahvan asemansa vuoksi yhteisöoikeudelliset periaatteet kohdistavat vaikutuksia myös kansallisen lainsäätäjän asemaan, toimivaltaan ja käytettävissä olevan harkintavallan laajuuteen. Yhteisöoikeudelliset periaatteet saattavat rajoittaa kansallisen lainsäätäjän tosiasiallista norminantokompetenssia sellaisillakin aloilla, joilla toimivalta lähtökohtaisesti kuuluu kansalliselle lainsäätäjälle.

EY-sopimuksen luonne väljänä puitesopimuksena sekä neljän perusvapauden ja talouspolitiikan keskeisten kysymysten pääpiirteittäinen sääntely ovat osaltaan johtaneet siihen, että yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuille on muodostunut keskeinen rooli koko yhteisön oikeusjärjestelmän kehityksessä. Säädösten tosiasiallinen soveltaminen on edellyttänyt niiden huomattavaa tulkinnallista täsmennystä yhteisöjen tuomioistuimen taholta. Tämän lisäksi tuomioistuimella on ollut tärkeä rooli myös integraation edistämässä. Omaksumalla lähes lainsäätäjän aseman yhteisössä tuomioistuin on voinut kehittää ja tiivistää yhteisön oikeuden kokonaisuutta omien päätöstensä kautta. Yhteisössä omaksuttu ennakkoratkaisumenettely on mahdollistanut myös yhteisöoikeudellisten tulkintalinjojen synnyn.³⁵ Alun perin ennakkoratkaisuilla ei katsottu olevan yleistä sitovuutta kaikkiin kansallisiin viranomaisiin ja tuomioistuimiin nähden. Nykyään tilanne on kuitenkin toinen ja ennakkoratkaisuilla katsotaan olevan myös yleisesti sitova, *erga omnes* -vaikutus.³⁶

Oman osansa yhteisöoikeuden oikeudellisista instrumenteista muodostavat myös yhteisön tekemät ja yhteisöä muuten velvoittavat yhteisön ja kolmansien maiden tai yhteisön ja kansainvälisten järjestöjen välillä solmitut ulkosopimukset. Tällaiset sopimukset velvoittavat paitsi yhteisöä myös sen jäsenvaltioita suhteessa toiseen sopimuspuoleen. Ulkosopimusten lisäksi yhteisön oikeuteen kuuluu myös yleinen kansainvälinen oikeus, joka kohdistaa velvoitteita yhteisön toimielimille.³⁷

Toisin kuin kansainvälisessä oikeudessa yleensä, yleisen tapaoikeuden asema yhteisöoikeudessa on melko vaatimaton. Tämä johtuu osaltaan siitä, että keskeisistä asioista on säädetty kirjoitetun normiston muodossa perustamissopimuksissa. Tapaoikeudella on ollut merkitystä lähinnä yhteisön toimielimiä ja niiden päätöksentekoa koskevan normiston muotoutumisessa.³⁸

Hallitustenvälisen yhteistyön aloilla käytössä olevat oikeudelliset instrumentit poikkeavat yhteisöpilarin instrumenteista niin syntytapojensa kuin oikeudellisen velvoittavuutensakin perusteella. EU-sopimuksen 12 artiklan mukaan unioni pyrkii yhteiselle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle asetettujen

³⁴ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 49.

³⁵ Eerola – Mylly – Saarinen 2000 s. 116.

³⁶ Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi 1999 s. 42.

³⁷ Eerola – Mylly – Saarinen 2000 s. 91.

³⁸ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 94–95.

tavoitteiden saavuttamiseen määrittelemällä periaatteita ja yleisiä suuntaviivoja, päättämällä yhteisistä strategioista, hyväksymällä yhteisiä toimintoja ja kantoja sekä vahvistamalla jäsenvaltioiden välistä järjestelmällistä yhteistyötä. Ei-sitovina toimintamuotoina yhteisen ulko- ja turvallisuus-politiikan alalla ovat julistukset, puheenjohtajavaltion tiedonannot sekä vuoropuhelut kolmansien maiden kanssa³⁹.

Euroopan unionin kolmannen pilarin eli poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön oikeudelliset instrumentit on määritelty EU-sopimuksen kuudennessa osastossa. Artikla 34 (2) määrittelee oikeudellisen yhteistyön instrumenteiksi yhteiset kannat, puitepäätökset, päätökset sekä yleissopimukset. Puitepäätökset muistuttavat luonteeltaan yhteisöpilarin direktiivejä, sillä ne velvoittavat jäsenvaltioita vain saavutettavaan tulokseen nähden. Yleissopimukset edellyttävät puolestaan kunkin jäsenvaltion hyväksyvän ne valtiosääntöisten vaatimustensa mukaisesti.

2.1.4 Lainsäädäntövaltaa käyttävät unionin toimielimet

Lainsäädännöllinen aloite-, päätöksenteko- ja täytäntöönpanovalta on jaettu Euroopan unionissa eri tavoin pääasiassa komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin kesken. Näiden keskeisten toimielinten väliset toimivaltasuhteet vaihtelevat sen mukaan, kuuluuko käsiteltävä asia yhteisöpilarin vai sen ulkopuolisten pilareiden alaan.

Keskeisin lainsäädäntömenettelyyn osallistuva toimielin on Euroopan unionin neuvosto. Neuvostossa jäsenvaltiota edustaa ministeri, jonka toimialaan kulloinkin käsiteltävänä oleva asia kuuluu. Yksittäisen ministerin vaikutusmahdollisuudet ovat puolestaan riippuvaisia paitsi päätöksenteko-tavasta (yksimielisyys/määräenemmistö), myös jäsenvaltion äänimäärästä. Neuvostossa on käytössä painotetut äänimäärät, joiden perusteella suurilla jäsenvaltioilla on enemmän ääniä kuin pienillä. Oleelliseksi muodostuu tällöin se, mitä yksittäinen ministeri voi saada äänillään aikaan eli mikä on hänen päätöksentekokapasiteettinsa tai äänestysvaltansa äänestystilanteessa⁴⁰.

Neuvoston rinnalla toinen lainsäädännöllistä päätösvaltaa käyttävä toimielin on Euroopan parlamentti, joka on unionin ainoa jäsenvaltioissa suorilla vaaleilla valittava toimielin. Euroopan

³⁹ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 843.

⁴⁰ Wiberg 1999 s. 106–107.

parlamentti koostui kansallisten parlamenttien edustajista aina vuoteen 1979 asti, jolloin järjestettiin Euroopan parlamentin ensimmäiset suorat vaalit. Vaalitavan muutos katkaisi parlamenttien välillä siihen saakka vallinneen suoran sidonnaisuuden. Euroopan parlamentissa on nykyään 732 edustajaa, joiden toimikausi on viisi vuotta. Jäsenvaltioista valitut europarlamentaarikot ovat ryhmittyneet puoluepoliittisin perustein, eivät kansallisuutensa mukaan.

Kolmas Euroopan unionin lainsäädäntömenettelyyn osallistuva toimielin on komissio, jonka kokoonpanoa muutettiin vuonna 2003 voimaan tullessa Nizzan sopimuksessa. Unionin itälaajenemisen vuoksi komission jäsenmäärä nostettiin 25 komissaariin, toimikauden säilyessä viiden vuoden pituisena. Vaikka jokaisella jäsenvaltiolla on ainakin toistaiseksi oma komissaarinsa, eivät komissaarit kuitenkaan edusta toimessaan jäsenvaltioita vaan toimivat niistä riippumattomina. EY-sopimuksen artiklan 213 (2) mukaan komission jäsenten tulee hoitaa tehtäväänsä täysin riippumattomina ja yhteisön yleisen edun mukaisesti. Tehtäväänsä hoitaessaan komissaarit eivät saa pyytää eivätkä ottaa ohjeita miltään hallitukselta tai muultakaan taholta. EY-sopimuksessa määrätään myös, että jäsenvaltioiden on sitouduttava kunnioittamaan komissaarien riippumattomuutta ja pidättäytyttävä yrityksistä vaikuttaa komission jäseniin.

Euroopan neuvosto on unionin ensisijainen lainsäädäntöelin, koska sillä on päätösvaltaa unionin kaikkien kolmen pilarin alueella. Komission valtaoikeudet sitä vastoin vaihtelevat suurestikin. Komission valtaoikeudet ovat vahvimmillaan yhteisöpilarin alaan kuuluvissa asioissa, joissa sillä on käytännössä jokseenkin täydellinen aloitteenteon monopoliasema. Toisen ja kolmannen pilarin asioissa komissiolla ei sen sijaan ole ensisijaista aloiteoikeutta.

Euroopan parlamentin lainsäädännöllinen valta on kasvanut erityisesti parlamentin ja neuvoston välisen yhteispäätösmenettelyn käyttöönoton myötä. Yhteispäätösmenettelyä käytetään muun muassa sisämarkkinanormiston, tutkimuksen ja kehityksen, kuluttajansuojan, kansanterveyden, sosiaaliasioiden, työllisyyspolitiikan ja kehitysyhteistyöasioiden piiriin kuuluvissa lainsäädäntöasioissa.⁴¹

Yhteispäätösmenettelyn käyttöönoton taustalla vaikutti unionin toimintaan kohdistunut voimakas demokratiavajakritiikki. Euroopan parlamentin aseman vahvistaminen siirsi tosiasiallista lainsäädäntövaltaa myös unionin ainoalle demokraattisilla vaaleilla valitulle toimielimelle. Samalla muutos kuitenkin heikensi kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia. Eduskunnan parlamentaariset valvontakeinot ulottuvat vain kansalliseen hallitukseen ja sitä kautta rajoitetusti

⁴¹ Eerola – Mylly – Saarinen 2000 s. 72.

unionin neuvostoon, mutta ne eivät ulotu Euroopan parlamenttiin. Vaikka yhteispäätösmenettelyn soveltamisalan laajentaminen ja Euroopan parlamentin vallan kasvattaminen lisäävät unionitason demokraattisuutta, ne kaventavat samalla kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia.

Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välinen suhde on moniulotteinen ja osittain ristiriitainenkin. Vaaleilla valittuina eliminä ne kaikki toteuttavat parlamentaarista valvontaa Euroopan unionin toimintoja kohtaan. Niiden roolit, valtuudet ja asiantuntemus täydentävät toisiaan, vaikka niillä onkin toisistaan erilliset tehtävät. Tehtävien samankaltaisuus on kuitenkin aiheuttanut myös kilpailua parlamenttien välille, sillä kaikki haluavat varjella omaa valtaansa ja omia osallistumis-oikeuksiaan. Kilpailu heikentää puolestaan demokratiaa, jonka toteutumisen pitäisi olla parlamenttien yhteinen intressi.⁴²

Unionin norminantomenettelyyn osallistuvista toimijoista vain neuvosto on eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien ulottuvilla, komission ja Euroopan parlamentin jäädessä pääosin niiden ulko-puolelle. Neuvoston osalta on kuitenkin huomattava, että yksittäisen jäsenvaltion edustajan toiminta ja vaikutusmahdollisuudet ovat myös rajalliset. Rajoituksia ei aiheuta pelkästään itse päätöksen-tekomenettely, vaan myös neuvoston neuvotteluiden erityisluonne. Tällöin kuvaan tulee mukaan poliittinen peli, ja ratkaisevaksi muodostuu se, miten kukin edustaja osaa peliä pelata.

Neuvoston neuvotteluita voidaan kuvata yhteiseksi ongelmien ratkonnaksi, jonka avainsanoja ovat sopeutuminen ja erilaisten näkemysten yhteensovittaminen. Jäsenvaltioiden välinen kompromissihakuisuus on seurausta niiden keskinäisestä taloudellisesta ja poliittisesta riippuvaisuudesta sekä vahvasta sitoutumisesta ylikansalliseen yhteistyöhön. Neuvotteluille on ominaista, että niiden aikana muodostetaan erilaisia koalitioita, käytetään viivyttelyyn ja suostutteluun perustuvia taktiikoita sekä liitetään erilaisia asioita yhteen sopimuspakettien muodossa. Valtioiden välinen liittoutuminen ei kuitenkaan ole luonteeltaan pysyvää, vaan liittoumat vaihtelevat asiayhteyksien ja kansallisten intressien mukaan. Liittouma voi perustua maantieteelliseen sijaintiin, jäsenvaltion kokoon, tiettyyn toimialaan tai perinteiseen oikeisto-vasemmisto -jakoon. Koska neuvoston neuvotteluita voidaan pitää taitavan poliittisen pelin ilmentymänä, vaaditaan niihin osallistuvilta jäsenvaltioiden edustajilta myös taitoa lukea rivien välistä. Heidän tulee erottaa pelitaktikka sen taustalla vaikuttavista todellisista tarkoituseristä. Jäsenvaltioiden edustajien tulee myös usein kyetä esittelemään neuvoston kompromissiratkaisu kotimaassa neuvotteluissa saavutettuna voittona.⁴³

⁴² Euroopan parlamentti 1997 s. 4–23.

⁴³ Spence 1999 s. 344–360

2.2 Kansallinen norminantokompetenssi ja ylikansalliset periaatteet

2.2.1 Unionin ja jäsenvaltion lainsäädännöllistä keskinäissuhdetta määrittävät periaatteet

Oikeusperiaatteilla on keskeinen asema Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä ja sen oikeuslähteiden kokonaisuudessa. Periaatteet vaikuttavat paitsi unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan määrittelyyn, myös kansallisen lainsäädännön sisältöön ja sen itsenäisyyteen liittyviin kysymyksiin. Määrittäessään unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa sekä niiden lainsäädäntöjen keskinäissuhdetta, oikeudelliset periaatteet saattavat ohjata ja rajoittaa voimakkaastikin kansallisen lainsäädännön sisällön muotoutumista ja kansallisen lainsäätäjän itsenäistä harkintavaltaa.

Unionin ja jäsenvaltioiden välisen lainsäädännöllisen keskinäissuhteen kannalta keskeisiä yhteisöoikeudellisia periaatteita ovat integraation edistämismääräyksen sisältävä lojaliteettiperiaate, yleisen oikeusperiaatteen luonteinen suhteellisuusperiaate sekä yhteisön ja jäsenvaltion välistä toimivallanjakoa määrittävä toissijaisuusperiaate. Nämä periaatteet on määritelty yleisluonteisesti yhteisön perustamissopimuksessa. Niiden sisällön yksityiskohtaisen ja tyhjentävän analysoinnin tekee ongelmalliseksi se, että niiden sisältö on osittain täsmentymätön ja riippuvainen yhteisöjen tuomioistuimen tulkintakäytännön linjauksista. Yhteisöjen tuomioistuimelle kuuluva tulkintatoimivalta luo sille näin ollen mahdollisuuden kehittää yhteisöoikeutta ja sen sisällön tulkintaa haluamaansa suuntaan. Kansallisen lainsäätäjän kannalta tilanteen tekee ongelmalliseksi se, ettei unionin ja jäsenvaltion lainsäädännöllistä keskinäissuhdetta voida rajata täsmällisesti.

Lojaliteettiperiaate on määritelty EY-sopimuksen 10 artiklassa. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee toteuttaa kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia yhteisöoikeudellisten velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi. Jäsenvaltioiden on lisäksi helpotettava yhteisön päämäärän toteuttamista. Artiklan toisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden on myös pidättäydyttävä sellaisista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan sopimuksen tavoitteiden saavuttamista.

Lojaliteettiperiaatteesta on kehittynyt koko unionitasolle ulottuva perustavaa laatua oleva oikeusperiaate. Se saattaa tulla sovellettavaksi esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa yhteisö ei ole säätänyt tietystä asiasta asetettuun määräaikaan mennessä. Lojaliteettiperiaatteen mukaan jäsenvaltioiden on kuitenkin ylläpidettävä sellaista lainsäädännöllistä tilaa, joka yhteisön olisi pitänyt saattaa voimaan. Jäsenvaltiot eivät myöskään saa ryhtyä sellaisiin toimiin, jotka tekisivät yhteisön politiikan toteutumisen tyhjäksi tai haittaisivat sen toteutumista. Jäsenvaltiot eivät saa

esimerkiksi ylläpitää sellaista lainsäädäntöä, joka rikkoo yhteisön neljän perusvapauden sääntöjä tai solmia sellaisia kansainvälisoikeudellisia sopimuksia, jotka vaikeuttavat yhteisön oikeuden tehokkuuden ja sen normien tavoitteiden toteuttamista.⁴⁴

Lojaliteettiperiaatteesta poiketen *suhteellisuusperiaate* kohdistaa velvoitteensa myös yhteisölle ja sen toiminnalle. EY-sopimuksen artiklan 5 (3) mukaan yhteisön toiminnassa ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaatteen keskeinen sisältö on se, että valittujen keinojen tulee olla oikeassa suhteessa niillä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Periaate sisältää näin ollen mielivallan käyttökiellon yhteisön toiminnassa.

Suhteellisuusperiaate on luonteeltaan kaksijakoinen. Sen velvoittamina tahoina voivat olla sekä yhteisön toimielimet että jäsenvaltiot tai yksityiset tahot. Kohdistessaan velvoittavuutensa yhteisön toimielimiin, suhteellisuusperiaate toimii niiden vallankäyttöä rajoittavana yleisenä periaatteena. Periaatteeseen on viitattu esimerkiksi arvioitaessa yhteisön toimielinten antamien sanktioiden ja niiden perusteena olevien toimien keskinäissuhdetta. Suhteellisuusperiaatteen mukaan sanktioita on käytettävä suhteessa rikkomuksen vakavuuteen. Jäsenvaltioiden ja yksityisten tahojen osalta suhteellisuusperiaate on liittynyt sellaisiin tilanteisiin, joissa näille tahoille on myönnetty mahdollisuus poiketa yleisistä velvoitteista. Poikkeuksia on myönnetty paitsi sisämarkkinoiden neljän perus-vapauden osalta, myös yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen ja kansanterveyteen liittyvien näkökohtien vuoksi. Tällaisissa tilanteissa jäsenvaltiot ovat voineet ylläpitää rajoituksia kansallisen normiston nojalla. Rajoitusten edellytyksenä on kuitenkin ollut, että ne ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia.⁴⁵

Yksi vaikeimmin tulkittavista yhteisöoikeudellisista periaatteista on *toissijaisuus-* eli *subsidiariteettiperiaate*, joka on määritelty EY-sopimuksen 5 (2) artiklassa. Periaate koskee unionin ja jäsen-valtioiden välistä toimivallanjakoa sellaisilla aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Yhteisön tulee tällöin toimia vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi itse riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita. Edellytyksenä on lisäksi, että toiminnan tavoitteet voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia toteuttaa paremmin yhteisön tasolla. Toissijaisuusperiaatteen konkreettista merkitystä vähentää sen soveltuminen ainoastaan unionin yksinomaisen toimivallan ulkopuolisilla aloilla. Näin ollen alat, joilla rajoitukset kansallisen lainsäätäjän toimivaltaan ovat kaikkein suurimmat, jäävät periaatteen soveltamisalan ulkopuolelle. Periaatteen väljä muotoilu yhdessä toimivallanjaon täsmällisen

⁴⁴ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 34–35.

⁴⁵ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 39–41.

määrittelyn ongelmallisuuden kanssa vaikeuttavat puolestaan periaatteen sisällön analysointia. Toissijaisuusperiaatteeseen liittyvä yhteisöjen tuomioistuimen tulkintakäytäntö on myös niukkaa.

Toissijaisuusperiaatteella on oikeudellista merkitystä erityisesti säädösvalmistelun alalla. Koska periaatteen soveltamisen edellytyksenä on toimenpiteen tehokkuuden ja paremmuuden arviointi, tulee arvioinnin kohdistua ensisijaisesti toimenpiteen asianmukaisuuteen, sopivuuteen, vaikutuksiin ja yleiseen hyväksyttävyyteen. Lähtökohtana tulee pitää jäsenvaltiotason toimintaa. Mikäli arvioinnissa kuitenkin päädytään unionitason toimintaan, on edellytyksenä oltava se, että asetetut tavoitteet voidaan toteuttaa paremmin siellä. Unionitason toiminnan paremmuus on myös osoitettava joko laadullisin tai määrällisin osoittimin.⁴⁶ Toissijaisuusperiaatteesta onkin muodostunut eräänlainen yhteisöoikeuden tarpeellisuustesti, jonka puitteissa komission on harkittava voiko yhteisö toimia tai tulisiko yhteisön toimia ja miten sen tulisi toimia.⁴⁷

Unionin ja jäsenvaltion lainsäädännöllistä keskinäissuhdetta määrittävillä periaatteilla on tärkeä merkitys eduskunnan aseman kannalta. Lojaliteettiperiaate ohjaa ennen kaikkea sitä tapaa, jolla eduskunnan tulee toteuttaa sille lainsäätäjänä kuuluvat jäsenyysvelvoitteet. Periaate asettaa eduskunnalle velvoitteen toteuttaa kaikki sellaiset toimenpiteet, jotka ovat tarpeen yhteisöoikeudellisten velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi. Eduskunta ei myöskään saa säätää sellaista lainsäädäntöä, joka tekee tyhjäksi tai haittaa yhteisön politiikan toteutumista. Lojaliteettiperiaatteen sisältö on varsin voimakas eikä sen tiukka tulkinta jätä juurikaan harkinnanvaraa.

Lojaliteettiperiaatteen jäsenvaltioille kohdistamia tiukkoja velvoitteita kompensoivat suhteellisuusperiaatteen yhteisön toiminnalle osoittamat velvoitteet. Rajoittaessaan ja kontrolloidessaan yhteisön toimielinten vallankäyttöä, suhteellisuusperiaate turvaa samalla muun muassa kansallisen lainsäätäjän oikeuksia. Periaatteen mukaan yhteisön valitsemien lainsäädännöllistenkin keinojen tulee olla oikeassa suhteessa niillä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Toisaalta suhteellisuusperiaate rajoittaa eduskunnan mahdollisuuksia ylläpitää erilaisia rajoituksia tai poikkeuksia kansallisen lainsäädännön tasolla.

⁴⁶ Mäenpää 1999 s. 69.

⁴⁷ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 44.

2.2.2 Ylikansallisen oikeuden täytäntöönpanoa ohjaavat periaatteet

Yhteisöoikeuden jäsenvaltiotason täytäntöönpanolle ja käytännön soveltamiselle asetetut ehdot turvaavat yhteisöoikeudellisten säädösten tosiasiallista oikeudellista merkitystä. Näiden ehtojen kautta pyritään saavuttamaan unionioikeuden yhdenmukainen täytäntöönpano ja soveltaminen jäsen-valtioissa sekä turvaamaan niin jäsenvaltioiden kuin niiden kansalaistenkin yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys. Kansallisen lainsäätäjän näkökulmasta tämä tarkoittaa sen toiminnan osittain tiukkaakin ohjaamista sekä sen itsenäisen harkintavallan rajoittamista.

Eurooppaoikeudellinen *tehokkuusperiaate* kohdistaa velvoitteensa jäsenvaltioille ja edellyttää niiltä tehokkuutta yhteisöoikeuden toimeenpanossa ja yhteisön tavoitteiden toteuttamisessa. Tehokkuusperiaate onkin välttämätön edellytys yhteisöoikeuden tosiasiallisen toteutumisen ja noudattamisen kannalta. Se on pääosin yhteisöjen tuomioistuimen omalla oikeuskäytännöllään luoma ja muokkaama periaate, jonka vaikutus voi ulottua kaikille yhteisöoikeuden osa-alueille.

Toimeenpanon tehokkuusvaatimuksella oli alun perin lähinnä muodollis-normatiivinen luonne. Yhteisöjen tuomioistuin on sittemmin kuitenkin siirtänyt periaatteen tulkinnan painopistettä käytännön tehokkuuden suuntaan. Enää ei riitä pelkästään se, että jäsenvaltiot saattavat yhteisöoikeuden edellyttämät kansalliset normit voimaan asianmukaisesti. Jäsenvaltioiden tulee asianmukaisen toimeenpanon lisäksi huolehtia myös siitä, että viranomaiset toteuttavat lainsäädäntöä myös käytännössä ja yhteisöoikeuden edellyttämien vaatimusten mukaisesti.⁴⁸

Tehokkuusperiaate edellyttää tehokkaiden oikeussuojakeinojen takaamista niin kansalaisille kuin yksityisille oikeushenkilöillekin näiden yhteisöoikeuteen perustuvien oikeuksien toteuttamiseksi kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Yhteisöjen tuomioistuin on käyttänyt tehokkuusperiaatetta argumenttinaan perustellessaan esimerkiksi yhteisöoikeuden normihierarkkista ylemmänasteisuutta kansalliseen oikeuteen nähden. Se on vedonnut tehokkuusperiaatteeseen myös yksityisen yhteisöoikeuteen perustuvan kanneoikeuden ja yhteisöoikeudellisen tulkintavaikutuksen osalta sekä jäsenvaltion vahingonkorvausvelvollisuuden arvioinnin yhteydessä. Tehokkuusperiaatteen yhteydessä tulee, lojaliteettiperiaatteen lisäksi, huomioida myös niin sanottu *assimilaatioperiaate*, joka viittaa jäsenvaltioiden velvollisuuteen panna täytäntöön unionijäsenyydestä aiheutuvat velvoitteet yhtä tehokkain keinoin kuin mitä käytetään kansallisten säädösten täytäntöönpanossa.⁴⁹

⁴⁸ Mäenpää 1999 s. 77.

⁴⁹ Raitio 2004 s. 102–103.

Yhteisön oikeuden välillisen vaikutuksen muotoihin kuuluu myös sen *tulkintavaikutus*, jonka mukaan kansallisten tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten tulee laintulkinnassaan ja ratkaisutoiminnassaan toteuttaa yhteisöoikeudelle myönteistä tulkintatapaa. Tulkintavaikutuksen soveltamisala on varsin laaja. Se koskee paitsi kirjoitettua yhteisöoikeutta, myös yleisiä oikeusperiaatteita sekä soft law -tyyppistä normistoa.⁵⁰

Tulkintavaikutuksen voidaan nähdä kaventavan jäsenvaltioiden mahdollisuuksia käyttää kiertoteitä yhteisöoikeuden täytäntöönpanossa. Samalla se myös kaventaa kansallisen lainsäätäjän toimivaltaa ohjaamalla kansallisen lainsäädännön tulkintaa ja soveltamista. Tulkintavaikutuksen käytännön soveltamisen seurauksena voi olla se, että eduskunnan säätämä laki jää tosiasiallisesti tehottomaksi tai soveltamatta. Näin käy esimerkiksi tilanteessa, jossa kansallisen lain säännös ei ole sopuissa yhteisön oikeuden kanssa. Tulkintavaikutus saattaa aiheuttaa myös sen, että kansallisia säännöksiä on tulkittava direktiivin suuntaisesti ja sen sanamuoto ja tarkoitus huomioon ottaen. Olennaista tulkintavaikutuksessa on myös se, että se ohjaa direktiivien toimeenpanon keinovalintaa. Tämä aiheutuu siitä, että valittujen keinojen edellytetään turvaavan direktiivissä asetettujen päämäärien toteutumista.

Yhteisöoikeuden täytäntöönpanoa ohjaavien periaatteiden keskeisenä tavoitteena on turvata jäsenvaltioiden *yhdenvertaisuus*. Yhdenvertaisuus ja yhdenmukaisuus ovat oleellisia tekijöitä yhteisö-oikeuden kansallisessa toimeenpanossa ja soveltamisessa. Yhdenvertaisuus ei toteudu, mikäli jäsenvaltiot toimeenpanevat yhteisöoikeutta joko epätäydellisesti tai virheellisesti tai mikäli yhteisöoikeuden tosiasiallisessa soveltamisessa on huomattavia eroja. Yhdenvertaisuuden toteutuminen vaatiikin jäsenvaltioilta ennen kaikkea aitoa sitoutumishalua.

Yhteisöoikeuden epätäydellisen soveltamisen lisäksi yhdenvertaisuusperiaatetta katsotaan loukatun, jos jäsenvaltio omaksuu yksipuolisesti toimivaltuutensa ylittäviä lisätoimia tai korjaavia toimenpiteitä kansallisessa toimeenpanotehtävässään. Yhteisöoikeuden soveltaminen on epätäydellistä muun muassa silloin, kun jäsenvaltio kieltäytyy tarvittavista täytäntöönpanotoimenpiteistä tai tekee valikoivia tai epätäydellisiä toimia kansallisten intressien toteuttamiseksi. Yhteisöoikeudellisen toimen soveltaminen on epätäydellistä myös silloin, kun vaadittuja toimenpiteitä ei toteuteta kohtuullisessa ajassa.⁵¹

⁵⁰ Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi 1999 s. 44–47.

⁵¹ Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi 1999 s. 138–139.

Yhdenvertaisuuteen liittyy läheisesti *syrjimättömyys*, joka on yksi Euroopan unionin tärkeimmistä päämääristä. EY-sopimuksen artikla 12 kieltää kaiken kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän. Artiklassa 13 eritellään lisäksi sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän vastaiset toimet. Syrjimättömyysperiaatteella on keskeinen merkitys erityisesti sisämarkkinoiden ja kilpailuoikeuden alalla. Periaatteen keskeisenä sisältönä on turvata neljän perusvapauden toteutuminen. Syrjimättömyysperiaate estää muun ohella sen, etteivät jäsenvaltiot voi kansallisen lainsäädäntönsä säännöksiin tehdä tyhjäksi vapaan liikkuvuuden periaatetta ja sitä kautta estää sisämarkkinoiden ydinajatuksen toteutumista.

Syrjintäkielto kattaa niin suoran syrjinnän kuin välilliset syrjivät toimenpiteetkin. Suorana syrjintänä pidetään esimerkiksi lainsäädännön sanamuodosta ilmenevää syrjintää, kuten ulkomaisille tuotteille asetettuja kansallisia tuotteita tiukempia määräyksiä. Välilliset syrjivät toimenpiteet on puolestaan säädetty muodollisesti neutraaleiksi, mutta niiden tosiasiallisena seurauksena on kuitenkin muiden jäsenvaltioiden kansalaisten tai yritysten syrjintä.⁵²

2.2.3 Neljän perusvapauden toteutumisen merkitys

Euroopan unionin ytimen muodostavat jäsenvaltioiden väliset sisämarkkinat, joilla pyritään takaamaan tavaroiden, palveluiden, henkilöiden ja pääomien vapaa liikkuvuus. Nämä tavoitteet ja niihin liittyvät keinot on määritelty EY-sopimuksen alkuartikloissa (artiklat 2–4). Sisämarkkinatavoitteen saavuttaminen edellyttää ennen kaikkea jäsenvaltioiden välisten vapaan liikkuvuuden esteiden ja rajoitusten poistamista. Koska vapaa liikkuvuus on pääsääntö, tulee siihen kohdistuvien poikkeusten olla puolestaan tarkkaan eriteltyjä ja perusteltuja. Näin varmistetaan vapaan liikkuvuuden käytännön toteutuminen ja se, etteivät jäsenvaltiot estä neljän perusvapauden toteutumista kansallisen lainsäädäntönsä määräyksin.

Neljän perusvapauden toteutumisen vaikutukset ovat laaja-alaisia. Tavaroiden vapaa liikkuvuus vaikuttaa muun muassa jäsenvaltioiden välisiin tulleihin, maahantuonnin rajoituksiin, verotukseen sekä esimerkiksi tuotteita ja pakkauksia säänteleviin toimenpiteisiin. Siitä aiheutuu myös myyntiä ja markkinointia koskevia rajoituksia. Pääomien vapaalla liikkuvuudella on puolestaan yhteyksiä

⁵² Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 39.

jäsenvaltioiden verolainsäädäntöihin. Sen yhtenä osa-alueena on estää pääomien viennin luvanvaraistaminen.

Vapaan liikkuvuuden keskeisenä sisältönä on syrjinnän kieltäminen. Palveluiden vapaan liikkuvuuden osalta tämä ilmenee vapaana sijoittautumisoikeutena, joka kieltää syrjinnän muun muassa kansallisuuden, asuin-, oleskelu- tai kotipaikan perusteella. Palveluiden vapaa liikkuvuus edellyttää esimerkiksi sellaisten toimenpiteiden kieltämistä, jotka syrjivät muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita palveluiden tarjoajia. Myös henkilöiden vapaassa liikkuvuudessa on kyse ennen kaikkea syrjinnän ehkäisemisestä.

Vapaan liikkuvuuden vaikutukset ilmenevät useimmiten siten, että ne kaventavat kansallisen lainsäätäjän itsenäistä päätösvaltaa ja asettavat sille tiukkojakin rajoja. Neljän perusvapauden toteuttamiseen liittyvät sallitut poikkeamisperusteet ovat myös tarkkaan määriteltyjä ja niiden käyttö on pystyttävä perustelemaan kansallisella tasolla. Poikkeamisperusteiden yhteydessä on otettava huomioon myös yleiset yhteisöoikeudelliset oikeusperiaatteet, erityisesti suhteellisuusperiaate. Poikkeamisperusteet liittyvät useimmiten yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, julkiseen moraaliiin tai esimerkiksi kansanterveyteen perustuviin kansallisiin näkökohtiin. Niiden hyväksyttävyyden ratkaisee viime kädessä yhteisöjen tuomioistuin, jolla on näin ollen valta muokata perusvapauksien tulkintaa haluamaansa suuntaan.

Sisämarkkinat ja neljä perusvapautta tuovat tietynlaisen yllätysmomentin yhteisöoikeuteen ja saavat vieteriukon pomppaamaan usein ulos laatikostaan. On huomattava, että jäsenvaltiot eivät saa estää neljän perusvapauden toteutumista millään kansallisen lainsäädäntönsä osa-alueella. Koska tavaroiden, palveluiden, henkilöiden ja pääomien vapaa liikkuvuus ovat laajoja kokonaisuuksia, saattavat perusvapauksien tosiasialliset vaikutukset ulottua periaatteessa mille tahansa lainsäädännön osa-alueelle.

Sisämarkkinoiden ja neljän perusvapauden vaikutukset ulottuvat eriasteisina muun muassa jäsenvaltioiden kilpailu- ja markkinaoikeudelliseen sääntelyyn sekä esimerkiksi immateriaali- ja verolainsäädäntöön. Näiden lisäksi sisämarkkinoilla on yhteyksiä muun muassa sosiaalioikeuteen ja jäsenvaltioissa harjoitettavaan sosiaalipolitiikkaan.

Suomessa tavaroiden vapaan liikkuvuuden merkitys on havaittu konkreettisesti esimerkiksi alkoholipolitiikassa, jossa alkoholintuonnin esteitä on perusteltu terveys- ja sosiaalipoliittisilla näkemyksillä. Vaikka kansanterveys, yleinen etu ja julkinen moraalii toimivatkin sisämarkkinoiden

ja vapaan liikkuvuuden rajoitusten oikeuttamisperusteina, ne eivät takaa oikeutta rajoituksiin automaattisesti. Eduskunta on joutunut muuttamaan kansallista alkoholilainsäädäntöä siitä huolimatta, että poikkeuksia on perusteltu muun muassa kansanterveydellisillä syillä. Näissä tapauksissa kansanterveys on jäänyt sisämarkkinaoikeudellisen sääntelyn jalkoihin. Unionin tasolla alkoholikaupasta saadut hyödyt ovat saaneet suuremman painoarvon kuin alkoholista aiheutuvat julkisen sektorin kannettavaksi tulevat haitat. Euroopan laajuisen alkoholihaittojen vähentämisstrategian toimenpiteet ovatkin olleet toissijaisia sisämarkkinanäkökulmaan nähden. Yhteisöjen tuomioistuin on myös yleensä korostanut omissa ratkaisuisaan sisämarkkinoiden asemaa suhteessa sellaisiin sosiaalipoliittisiin kysymyksiin, joita on mahdollista arvioida sekä sisämarkkinoiden että kansallisen toimivallan näkökulmasta.⁵³

2.3 Kansallinen lainsäätäjät Euroopan integraatiossa

2.3.1 Kansallisten parlamenttien asema integraatiokehityksen alussa

Eurooppalaisen integraatioprosessin käynnistämisen taustalla vaikutti alkuperäisten kuuden perustajavaltion – Ranskan, Saksan, Italian ja Benelux-maiden – yhteinen intressi maidensa talouden vakauttamisesta ja pysyvän rauhan saavuttamisesta Euroopassa. Lähtökohdiltaan taloudellisen integraation oli tarkoitus laajentua ajan myötä paitsi uusille yhteistyösektoreille, myös muiden samat ihanteet jakavien Euroopan kansojen keskuuteen. Liittyessään Euroopan yhteisöön, tai myöhemmin unioniin, uuden jäsenvaltion tuli hyväksyä jo voimassa olevat perustamissopimukset ja niiden sisältämät määräykset sekä sitoutua yhteisiin ideologioihin ja tavoitteisiin. Näin ollen integraatio-kehityksessä alusta lähtien mukana olleet perustajavaltiot loivat pohjan nykyisten kahdenkymmenenviiden jäsenvaltion kansallisen parlamentin asemalle jo vuosikymmeniä ennen useimpien valtioiden liittymistä yhteisöön tai unioniin.

Euroopan yhteisöjen 1950-luvulla laaditut perustamissopimukset eivät sisältäneet mainintaa kansallisten parlamenttien asemasta tai roolista integraatiokehityksessä. Integraation alun strategiana olikin edetä rauhalliseen tahtiin ottamatta liikaa poliittisia riskejä ja hermostuttamatta suotta kansallisen suvereniteetin vartijoita⁵⁴. Yhteisön toimielimet eivät myöskään kannustaneet kansallisia parlamenteja suorittamaan valvontaa tai osallistumaan Eurooppa-asioiden käsittelyyn.

⁵³ Saari 2003 s. 316–318.

⁵⁴ Judge 1995 s. 81.

Euroopan parlamentti pyrki päinvastoin säilyttämään itsellään monopoliaseman parlamentaarisessa toiminnassa.⁵⁵ Koska kansallisten parlamenttien aseman määrittely ja järjestäminen jäi tehtäväksi kansallisella tasolla ja kansallisen valtiosäännön määräyksiin perustuen, ei jäsenvaltioiden kesken muodostunut yhtenäistä käytäntöä kansallisen parlamentin aseman järjestämisessä.

Kansallisten parlamenttien aseman heikkoon huomioimiseen vaikutti myös se, että integraatiokehityksen alussa Eurooppa-asioiden katsottiin yleisesti kuuluvan ulkopolitiikan alaan, eikä niillä nähty olevan merkittävää sisäpoliittista vaikutusta. Kansallisille parlamenteille ei näin ollen nähty tarpeelliseksi antaa virallista asemaa ylikansallisessa lainsäädäntöprosessissa, eivätkä parlamentit myöskään itse vaatineet sellaista asemaa. Integraation toteuttaminen nähtiin yleisesti mahdolliseksi yhteisöön luotujen uusien instituutioiden kautta, ilman kansallisen tason rakenteellisia tai menettelyllisiä lainsäädäntömuutoksia. Koska myös yleinen suhtautuminen integraatiota kohtaan sai kaikissa jäsenvaltioissa taakseen vahvan tuen, eivät kansalliset parlamentit kokeneet omaa asemaansa uhatuksi. Niiden yhteisön lainsäädäntömenettelyä kohtaan osoittama kiinnostus oli lisäksi hyvin minimaalista. Kansalliset parlamentit hyväksyivät oman roolinsa ja keskittivät pääasiallisen huomionsa kansallisen tason työhön.⁵⁶

Ensimmäiset muutoksen merkit kansallisten parlamenttien asennoitumisessa integraatiokehitystä kohtaan olivat havaittavissa vasta yhteisön ensimmäisen laajentumisen yhteydessä vuonna 1973. Uusina jäsenvaltioina mukaan liittyneissä Tanskassa ja Isossa-Britanniassa suhtautuminen integraatiota kohtaan ei ollut yleisesti yhtä innostunutta kuin alkuperäisissä jäsenvaltioissa.⁵⁷ Molemmissa valtioissa suhtauduttiin varauksellisesti myös jäsenyydestä aiheutuviin valtiosääntöisiin muutoksiin, ja parlamentit vaalivat tarkasti omaa asemaansa kansallisessa lainsäädäntömenettelyssä.⁵⁸ Yhteisön toimintaan liittyvän demokratiavajeen vuoksi Tanskassa koettiin erityisen tärkeäksi varmistaa kansallisen parlamentin mahdollisuudet valvoa yksittäisiä ministereitä. Muiden jäsenvaltioiden taholta tähän näkökulmaan suhtauduttiin epäilevästi ja jopa vihamielisesti.⁵⁹

⁵⁵ Fitzmaurice 1999 s. 336.

⁵⁶ Norton 1996 s. 22–23.

⁵⁷ Judge 1995 s. 84.

⁵⁸ Norton 1996 s. 24.

⁵⁹ Fitzmaurice 1999 s. 337.

2.3.2 Integraation syveneminen ja parlamenttien aktivoituminen

Kansallisten parlamenttien osallistumista ja vaikutusvaltaa Eurooppa-asoiden valmisteluun ja käsittelyyn voi luonnehtia kaksijakoiseksi. Integraatiokehityksen alussa kansalliset parlamentit olivat lähinnä passiivisina sivustaseuraajina, ja ne myös aliarvioivat yleisesti laajentuvan ylikansallisen yhteistyön mahdolliset vaikutukset niiden omaan toimintaan ja toimivaltaan. Eurooppalaiselle agendalle kansalliset parlamentit nousivatkin varsinaisesti vasta integraatiokehityksessä 1980-luvulla alkaneella voimakkaan rakenteellisen muutoksen kaudella.

Uudet integraatiota syventäneet sopimukset saivat aikaan toimivallan laajan siirron kansalliselta tasolta ylikansalliselle tasolle, mistä aiheutui myös yhteisön taholta annettujen asetusten ja direktiivien lukumäärän huomattava kasvu. Kansalliset parlamentit havahtuivat tähän muutokseen ja alkoivat vaatia itselleen vakiintunutta ja tunnustettua asemaa unionin toiminnassa ja osana sen päätöksentekorakenteita. Ne pyrkivät vastaamaan muutokseen lisäämällä omaa aktiivisuuttaan Eurooppa-asioissa, tehostamalla kansallisen hallituksen valvontaa, perustamalla unioniasioihin erikoistuneita valiokuntia sekä kehittämällä erilaisia parlamenttien välisen yhteistoiminnan muotoja. Kansallisten parlamenttien painostuksesta myös yhteisötasolla alettiin kiinnittää huomiota parlamenttien asemaan ja niitä koskeneita määräyksiä sisällytettiin valmisteilla olleisiin sopimuksiin.

Vuonna 1987 voimaan tulleen Euroopan yhtenäisasiakirjan myötä uusia politiikan aloja (muun muassa ympäristö, terveys sekä taloudellinen ja sosiaalinen koheesio) siirtyi jäsenvaltioiden toimivallasta yhteisön toimivaltaan. Yhteisön sisällä toteutettu toimivallanjaonuudistus aiheutti puolestaan Euroopan parlamentin vallan lisääntymisen, sillä parlamentin ja neuvoston välinen yhteis-toimintamenettely antoi Euroopan parlamentille tosiasiallisen roolin yhteisön lainsäädäntöprosessissa. Nämä muutokset koettiin ongelmallisiksi kansallisten parlamenttien keskuudessa. Kansalliset parlamentit kokivat, että ne eivät voineet luottaa enää pelkästään Euroopan parlamenttiin komission ja neuvoston valvonnassa. Ne katsoivatkin omien vaikutusmahdollisuuksien luomisen olevan välttämätöntä niiden oman aseman turvaamiseksi.⁶⁰

Kansallisten parlamenttien keskuudessa alkaneen aktivoitumisen seurauksena ne alkoivat vaatia itselleen lisääntyviä mahdollisuuksia valvoa yhteisölainsäädäntöä, ne toivat esiin tarpeen parantaa tietojen vaihdon ja laadun yleistä tasoa ja ne alkoivat myös tuoda julki näkemyksiään integraation tulevasta suunnasta. Viimeksi mainittuun ne saivat oikeutuksen suoraan yhtenäisasiakirjasta, jonka

⁶⁰ Norton 1996 s. 24–25.

mukaan yhteisön perustamissopimukseen tulevaisuudessa tehtävät muutokset tulisivat edellyttämään jäsenvaltioiden kansallisten valtiosääntöjen mukaista hyväksyntää. Koska kaikissa kahdessatoista silloisessa jäsenvaltiossa valtiosäännön mukainen järjestys merkitsi kansallisen parlamentin hyväksyntää, saattoivat parlamentit viime kädessä määrittellä integraation tulevan suunnan. Tämä puolestaan korosti paitsi kansallisen hallituksen, myös yhteisön instituutioiden tarvetta ottaa parlamentit mukaan yhteisön kehittämissuunnitelmiin.⁶¹

Vuonna 1992 voimaan tullut ja Euroopan unionin perustanut Maastrichtin sopimus merkitsi käännettä paitsi eurooppalaisen integraation historiassa ja kehityksessä, myös jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien asemassa. Maastrichtin sopimuksen myötä eurooppalaisen integraation sisällöllinen ulottuvuus laajennettiin koskemaan sellaisia uusia aloja, joiden katsottiin aiemmin kuuluneen jäsenvaltioiden perinteisen suvereniteetin piiriin. Uusina yhteistyöaloina mukaan tulivat talous- ja rahaliitto, yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa. Jäsen-valtioiden vaatimuksesta kansallisten parlamenttien lainsäädännöllinen asema pyrittiin puolestaan turvaamaan unionin ja jäsenvaltion välistä toimivallanjakoa määrittävän toissijaisuusperiaatteen avulla sekä nimeämällä jäsenvaltiot pääasiallisiksi lainsäädäntövallan käyttäjiksi muun muassa koulutuksen, kulttuurin ja kansanterveyden alueilla⁶².

Maastrichtin sopimukseen sisältyi myös julistus kansallisten kansanedustuslaitosten merkityksestä Euroopan unionissa. Julistuksen keskeisenä tavoitteena oli rohkaista kansallisia parlamentteja suurempaan osallistumiseen Euroopan unionin toiminnassa. Samalla julistuksessa korostettiin erityisesti tehostetun tietojenvaihdon ja parlamenttien välisen yhteistyön tärkeyttä tavoitteen saavuttamisessa. Vaikka julistuksella ei ollut muodollista lainvoimaa, eikä se asettanut sanktioita tai aikarajoja tietojenvaihdon suhteen, sitä pidettiin kuitenkin yleisesti askeleena oikeaan suuntaan. Julistus koettiin eräänlaiseksi poliittiseksi läpilyönniksi sen kiinnittäessä huomiota kansallisten parlamenttien oikeuteen valvoa unionilainsäädännön valmistelua. Julistus sai juridisen perustan myöhemmin, kun se integroitiin osaksi Amsterdamin sopimusta pöytäkirjan muodossa vuonna 1997. Euroopan yhteisön ja unionin historiassa tämä oli ensimmäinen kerta, kun jäsenvaltion kansallista parlamenttia koskeva sitova määräys otettiin osaksi perustamissopimusta.⁶³

Kansallisten parlamenttien asemaa käsiteltiin suhteellisen laajasti unionin tulevaisuuskeskusteluiden yhteydessä vuosituhanen vaihteessa. Se on osoitus tietynlaisesta yleisestä tarpeesta tunnustaa parlamenttien asema. Toisaalta se kertoo myös siitä, että Euroopan unioni tarvitsee kansallisten

⁶¹ Judge 1995 s. 89.

⁶² Hansen 2002 s. 5.

⁶³ European Centre for Parliamentary Research & Documentation 2003 s. 15–16.

parlamenttien tukea oman toimintansa legitimointiin ja tulevan kehityksensä mahdollistamiseen. Unionin perustuslaillinen sopimus sisältääkin uudistuksia ja määräyksiä, jotka helpottavat parlamenttien osallistumista ja vahvistavat niiden asemaa. Sopimukseen sisältyy kuitenkin myös säännöksiä, jotka vaikuttavat täysin päinvastoin.⁶⁴

Kaikesta kansallisten parlamenttien asemassa tapahtuneesta kehityksestä huolimatta parlamenttien suurimman ongelman tuntuu edelleenkin muodostavan se, että ne havahtuivat eurooppalaisen integraation kehitykseen ja yhteistyön vaikutuksiin liian myöhään. Koska kansalliset parlamentit eivät ajaneet omia etujaan aktiivisesti heti integraatiokehityksen alusta alkaen, ne ovat joutuneet tyytymään vallitsevaan tilanteeseen. Vaikka unionin tasolla on eri yhteyksissä ja virallisissa lausunnoissa korostettu kansallisten parlamenttien merkitystä, ei sanoista ole kuitenkaan ryhdytty tekoihin eikä konkreettisia toimenpiteitä ole juuri esitelty. Sen paremmin Euroopan unionin historiaa kuin sen tulevaa kehitystäkään ei siis ole rakennettu ja määritelty kansallisten parlamenttien lähtökohdista käsin.

2.3.3 Kansallisten parlamenttien toimivallan ylikansallinen perusta

Amsterdamin sopimukseen liitetty pöytäkirja kansallisten kansanedustuslaitosten asemasta Euroopan unionissa määrittelee kansallisten parlamenttien tehtäväksi maansa hallituksen toiminnan valvonnan unioniin liittyvissä kysymyksissä. Pöytäkirjan mukaan valvonnan tulee tapahtua jäsenvaltioiden valtiosääntöjen mukaisten järjestelmien ja käytäntöjen määrittelemällä tavalla. Kansallisten parlamenttien osallistuminen unioniasioiden valmisteluun ja käsittelyyn on näin ollen suurimmaksi osaksi epäsuoraa ja toteutuu pääosin kansallisen kannanmuodostuksen ja hallituksen valvonnan kautta.

Se, että kansallisten parlamenttien suorittaman valvonnan tehokkuuteen, laajuuteen ja käytännön toteutukseen liittyvät yksityiskohdat jäävät kansallisen valtiosäännön tasolla säädeltäviksi, mahdollistaa kansallisen valtiosääntöperinteen ja kansallisten poliittisten käytäntöjen huomioon ottamisen. Se on kuitenkin aiheuttanut myös sen, että jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit ovat keskenään eriarvoisessa asemassa, ja niiden vaikutusmahdollisuuksissa on suuriakin eroja.

⁶⁴ Euroopan perustuslaista ja sen vaikutuksista, ks. tarkemmin *Tiilikainen, Teija – Helander, Petri – Heliskoski, Joni: Euroopan perustuslaki*. Helsinki 2005.

Unionin perustamissopimuksiin sisältyy vain vähän suoria viittauksia kansallisiin parlamentteihin. Useimmiten viitataan jäsenvaltiotasolle, jonka valtiosääntö määrittelee edelleen toimivaltaisen toimijan. Direktiivien täytäntöönpanon osalta jäsenvaltiotasolle viitataan EY-sopimuksen artiklassa 249, joka jättää kansallisen viranomaisen harkittavaksi täytäntöönpanon muodon ja keinot. Perustamissopimuksiin sisältyy myös joukko sellaisia määräyksiä, joiden voimaantulo edellyttää kansallisen tason ratifointia. Tämä puolestaan tarkoittaa lähtökohtaisesti kansallisen parlamentin hyväksyntää ja mahdollistaa siten kansallisen parlamentin suoran osallistumisen unioniasioden käsittelyyn.

Maastrichtin sopimuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee hyväksyä valtiosääntönsä asettamien vaatimusten edellyttämällä tavalla unionin perustamissopimuksiin tehtävät muutokset. Jäsenvaltioiden hyväksyntä vaaditaan myös uusien jäsenvaltioiden liittymiseen, poliisiyhteistyöhön ja rikosasioita koskevaan oikeudelliseen yhteistyöhön sekä yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvien eräiden kysymysten osalta.⁶⁵ Rooman sopimukseen sisältyy puolestaan määräyksiä, jotka edellyttävät jäsenvaltiotason hyväksyntää unionikansalaisuuteen liittyvien oikeuksien, Euroopan parlamentin vaalien, yhteisön omien varojen käytön ja kolmansien valtioiden tai järjestöjen kanssa solmittavien sopimusten osalta.⁶⁶

Oikeus saada tietoja Euroopan unionissa valmisteilla olevista lainsäädäntöaloitteista ja sopimusmuutoksista on tärkeä edellytys kansallisten parlamenttien osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Tehokas, oikea-aikainen ja kattava tiedonsaanti mahdollistavat sen, että parlamentit voivat osallistua monipuolisesti Eurooppa-asioista käytävään keskusteluun niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla ja valvoa hallitusta maan unionipäätöksenteon suhteen. Tiedonsaantioikeus on kehittynyt yhdessä muiden kansallisten parlamenttien osallistumisoikeuksien kehittymisen kanssa. Se on nykyään turvattu unionitasolla Amsterdamin sopimukseen sisältyvän pöytäkirjan muodossa.

Tietojen antamista kansallisille parlamenteille koskevat määräykset sisältyvät kansallisten kansanedustuslaitosten asemaa Euroopan unionissa koskevan pöytäkirjan ensimmäiseen osaan. Pöytäkirjan mukaan komission vihreät ja valkoiset kirjat⁶⁷ sekä tiedonannot tulee toimittaa viipymättä kansanedustuslaitoksille. Pöytäkirjassa täsmennetään, että komission säädösehdotukset on toimitettava riittävän ajoissa, jotta hallitukset voivat varmistaa kansanedustuslaitosten saavan ne

⁶⁵ Maastrichtin sopimus, artikkelit 17, 34, 42, 48 ja 49.

⁶⁶ Rooman sopimus, artikkelit 22, 190, 269 ja 300.

⁶⁷ Komission vihreässä kirjassa esitellään tulevien hankkeiden suuntaviivoja, valkoisessa kirjassa puolestaan täsmällisempiä toimenpide-ehdotuksia.

asianmukaisesti. Pöytäkirjassa määritellään lisäksi kuuden viikon määräaika säädösehdotuksen ottamiseksi neuvoston esityslistalle päätöksentekoa varten. Määräaika lasketaan siitä, kun komissio on antanut säädösehdotuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Määräaikaa koskeva säännös on sisällytetty myös neuvoston työjärjestykseen.

Hallituksen valvonnan tapaan myös kansallisten parlamenttien tiedonsaantioikeuden sisältöä ja laajuutta koskevat yksityiskohdat jäävät säänneltäviksi kansallisella tasolla. Sääntelyyn vaikuttavat tällöin valtiosääntöisten näkökohtien lisäksi myös kussakin jäsenvaltiossa vakiintuneet poliittiset käytännöt. Tiedonsaannin epäyhtenäisen sääntelyn vuoksi eri jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit ovat tässäkin suhteessa toisiinsa nähden eriarvoisessa asemassa. Yleisesti voidaan nähdä yhteys heikon tiedonsaannin ja heikon hallituksen valvontavallan, sekä toisaalta vahvan tiedonsaantioikeuden ja laajan valvontavallan välillä.

Amsterdamin sopimukseen sisältyvän kansallisia kansanedustuslaitoksia koskevan pöytäkirjan toinen osa sisältää yhteisöasioita käsittelevien elinten konferenssia koskevia määräyksiä. Euroopan unionin kansanedustuslaitosten yhteisö- ja Eurooppa-asioiden valiokuntien konferenssi, COSAC⁶⁸, on oikeutettu tarkastelemaan kaikkia sellaisia säädösehdotuksia ja aloitteita, jotka liittyvät vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomiseen, ja joilla saattaa olla välittömiä vaikutuksia yksityisten ihmisten oikeuksiin ja vapauksiin. Konferenssin esittämät kannanotot eivät ole luonteeltaan oikeudellisia, ne eivät sido kansallisia parlamentteja eivätkä määrää ennalta niiden kantaa. Konferenssin työjärjestyksen mukaan COSAC -tapaaminen järjestetään kaksi kertaa vuodessa, ja jokaista kansallista parlamenttia edustaa enintään kuusi yhteisö- ja Eurooppa-asioiden valiokunnan jäsentä⁶⁹. Konferenssin perimmäisenä tarkoituksena on toimia parlamenttien välisenä yhteistyö- ja keskustelufoorumina. Konferenssin voidaan ajatella palvelevan erityisesti sellaisten kansallisten parlamenttien tiedonsaantia, joiden tiedonsaantioikeudet ovat heikot kansallisella tasolla.

Komissio laati vuonna 2001 eurooppalaista hallintotapaa käsittelevän valkoisen kirjan. Sen keskeisenä tavoitteena oli unionin päätöksentekoprosessin avaaminen siten, että mahdollisimman monet tahot saadaan mukaan unionipolitiikan valmisteluun ja toteuttamiseen. Hyvän hallintotavan periaatteina valkoisessa kirjassa mainitaan *avoimuus* toimielinten työskentelyssä ja tiedottamisessa, laajapohjainen *osallistuminen* politiikan suunnitteluun sekä päätöksentekoon ja täytäntöönpanoon, *vastuun selkeys* erityisesti lainsäätäjän ja toimeenpanijan rooleissa, unionin politiikan *tehokkuus* ja

⁶⁸ Conférence des organes spécialisées dans les affaires communautaires et européennes des Parlements de l'Union européenne.

⁶⁹ Euroopan unionin kansanedustuslaitosten yhteisö- ja Eurooppa-asioiden valiokuntien konferenssin työjärjestys.

oikea-aikaisuus sekä viimeisenä periaatteena politiikan *johdonmukaisuus* ja ymmärrettävyys. Näillä periaatteilla pyritään demokraattisen hallintotavan sekä suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden vahvistamiseen unionin toiminnassa.⁷⁰ Komission määrittelemiä periaatteita voidaan pitää eräänlaisena lähtökohtana myös kansallisten parlamenttien osallistumiselle sekä unionin toimielinten ja parlamenttien välisille suhteille.

3 EDUSKUNTA JA EUROOPAN UNIONI

3.1 Unionijäsenyys ja valtiosääntöoikeudelliset perusratkaisut

3.1.1 Valtiovallan kolmijako-opin ja parlamentarismien merkitysten muutos

Suomen valtiojärjestyksen perusteet määritellään perustuslain (731/1999) ensimmäisessä luvussa. Lukuun on sisällytetty säännökset valtion täysivaltaisuudesta, kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta, kansanvaltaisuudesta ja oikeusvaltiollisuudesta sekä valtakunnan alueesta ja Suomen kansalaisuudesta. Perustuslain ensimmäisestä luvusta käyvät ilmi myös valtiiovallan kolmijako-opin mukainen valtiollisten tehtävien jaottelu sekä parlamentarismien periaate.

Unionijäsenyys on vaikuttanut periaatteellisesti merkittäväällä tavalla valtiosäännön keskeisiin perusratkaisuihin. Siitä huolimatta unionijäsenyyden vaikutukset eivät ole juurikaan luettavissa perustuslain tekstistä.⁷¹ Perustuslakitekstistä ei käy esimerkiksi ilmi Euroopan unionin kanssa jaettu toimivalta, vaan perustuslain 1 § määrittelee Suomen yksiselitteisesti täysivaltaiseksi tasavallaksi. Tiettyjen ristiriitaisuuksien sisällyttäminen perustuslakiin on ollut lainsäätäjän tietoinen valinta. Näin ollen niitä voidaan pitää ennen kaikkea pyrkimyksenä jatkaa valtiosääntöperinnettä. Valtiosääntötodellisuutta ne eivät välttämättä kuvaa, ainakaan oikeudellisessa mielessä.

Perustuslain 3 §:stä käy ilmi perinteisen valtiiovallan kolmijako-opin mukainen valtiollisten tehtävien jako lainsäädäntö-, hallitus- ja tuomiovaltaan. Näiden keskeisten valtaoikeuksien käyttäjinä perustuslaki mainitsee eduskunnan lainsäädäntövallan osalta, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston hallitusvallan osalta sekä riippumattomat tuomioistuimet tuomiovallan osalta.

⁷⁰ COM (2001) 428.

⁷¹ Ojanen 2006 s. 268.

Montesquieun (1689–1755) kehittämän valtiovallan kolmijako-opin lähtökohtana on ylimpien valtiotelinten tai valtiovallan eri haarojen välisten suhteiden järjestäminen siten, että niiden välille syntyy selkeä toimivallanjako. Toimivallan jakaminen erikseen rajattuihin tehtäväkenttiin antaa puolestaan mahdollisuuden saavuttaa tasapaino valtiotelinten ja niiden käyttämän julkisen vallan välillä.⁷² Montesquieun keskeisenä ajatuksena oli hillitä vallankäytön keskittymistä, ei niinkään erotella kategorisesti valtiollisia perustehtäviä. Kun valtiovallan kuuluvia tehtäviä jaetaan eri tahojen kesken, tasapainottaa yhdelle taholle kuuluva valtuus toiselle taholle kuuluvaa valtuutta.⁷³

Perustuslain alkuun kirjattu valtiollisten tehtävien pelkistetty kolmijako on osittain ristiriitainen yhteiskuntatodellisuuden kanssa. Lainsäädäntövallan osalta tämä ristiriita ilmenee siinä, ettei eduskunnan lisäksi mainita muita lainsäädäntövallan käyttäjiä. Perustuslakitekstistä ei käy ilmi unioni-jäsenyyden aikaansaama varsin merkittävä lainsäädäntövallan siirto ylikansalliselle tasolle. Näin ollen perustuslaista ei voida lukea suoraan lainsäädäntövallan jakautumista eduskunnan ja Euroopan unionin välillä. Perustuslaki vaikenee myös valtioneuvostolle ja sen jäsenille osittain siirtyneestä lainsäädäntövallasta, joka on sekä seurausta unionijäsenyydestä.

Perustuslain sanamuodon ja yhteiskuntatodellisuuden osittaisen ristiriitaisuuden vuoksi valtiovallan kolmijako-opin tosiasiallinen merkitys jää lähinnä muodolliseksi tai historialliseksi, mikä käy ilmi myös perustuslain säätämisperusteluista. Hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) todetaan, ettei perustuslakiin kirjatulla periaatteella pyritä niinkään valtiollisten perustehtävien täydelliseen tai puhtaaseen erotteluun, vaan sellaisen yleisen lähtökohdan ilmaisemiseen, jota täydennetään perustuslain muissa säännöksissä. Toisaalta hallituksen esityksessä korostetaan kuitenkin myös perustuslain luonnetta oikeudellisesti velvoittavana asiakirjana, jonka säännösten ja valtiollisen todellisuuden tulisi vastata toisiaan, ja valtiollisen vallankäytön järjestelmän tulisi olla sopusoinnussa tosiasiallisen vallankäytön järjestelmän kanssa.⁷⁴

Vallan kolmijaolta on vienyt pohjaa ennen kaikkea hallitusvallan ja lainsäädäntövallan yhteensulautuminen. Vallanjakoperiaatteen nykymerkitys onkin lähinnä siinä, että se korostaa eduskunnan ensisijaisuutta. Vallanjakoperiaatteella on merkitystä myös lainsäädäntövallan ja tuomiovallan erottelussa eli yleisten sääntöjen noudatettavaksi vahvistamisen ja niiden

⁷² Husa – Pohjolainen 2002 s. 73.

⁷³ Jyränki 2003 s. 147.

⁷⁴ HE 1/1998 vp, s. 75.

yksittäistapauksellisen soveltamisen pitämisessä eri käsissä. Tästä lähtökohdasta käsin lainkäyttö on pidettävä erillään lain-säättämisestä ja varattava yksinomaan tuomioistuimille.⁷⁵

Valtiollisten tehtävien kolmijaon lisäksi perustuslain ensimmäisessä luvussa mainitaan myös parlamentarismien periaate yhtenä valtiojärjestyksen perusteena. Periaatteen keskeinen sisältö ilmenee perustuslain 3.2 §:ssä siten, että hallitusvaltaa käyttävien valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Valtioneuvosto on näin ollen parlamentaarisisessa vastuussa kansan vaaleilla valitsemalle eduskunnalle.

Eduskunnan oikeus valvoa hallitusvallan käyttöä on parlamentaarisen hallitusvallan keskeinen elementti. Eduskunnalla on oikeus sekä valtioneuvoston oikeudelliseen eli laillisuusvalvontaan että poliittiseen eli tarkoituksenmukaisuusvalvontaan. Oikeudellinen valvonta sisältää mahdollisuuden puuttua ministerin ja tasavallan presidentinkin toimintaan, mikäli tämä menettelee lainvastaisesti virkatehtävissään. Poliittinen valvontavalta kohdistuu puolestaan pelkästään valtioneuvostoon. Perustuslaki tarjoaa eduskunnalle erilaisia keinoja tähän valtioneuvoston toiminnan seuraamiseen ja siihen puuttumiseen.⁷⁶ Erilaisten valvontakeinojen erona on lähinnä se, johtaako niiden käyttö eduskunnassa järjestettävään valtioneuvoston luottamusäänestykseen ja sitä kautta mahdolliseen valtioneuvoston eroon.

Euroopan unionin kehitys ja sen lainsäädännölliseen toimivaltaan liittyvät muutokset ovat saaneet aikaan parlamentaarisen valvonnan merkityksen kasvun. Unionin lainsäädäntövallan ja yleisen päätöksentekotoimivallan kasvu, yhteisölainsäädännön merkityksen ja vaikutusten lisääntyminen sekä unionin budjetin ja sen toimintojen muutokset ovat kaikki sellaisia tekijöitä, jotka kasvattavat parlamentaarisen valvonnan merkitystä. Siitäkin huolimatta, että suuri osa näistä muutoksista ja uudistuksista on merkinnyt kansallisten parlamenttien toimivallan kaventumista, perustamissopimukset eivät luo Euroopan parlamentille vastaavan laajuista toimivaltaa valvoa unionille siirtyneiden toimivaltuuksien käyttöä.⁷⁷

Monen valtion olemassaolon perustana olevat legitimaatio, demokratia ja parlamentarismi ovat saaneet Euroopan unionissa negatiivisen leiman. On puhuttu unionin demokratia- ja julkisuusvajeesta sekä kritisoitu unionin heikkoa legitimaatiota sen kansalaisten keskuudessa. Euroopan unionia onkin vaikea luonnehtia demokraattiseksi valtioiden yhteenliittymäksi, vaikka se

⁷⁵ Jyränki 2003 s. 146–149.

⁷⁶ Husa – Pohjolainen 2002 s. 100–101.

⁷⁷ Laprat 1995 s. 2–4.

kunnioittaakin kansanvallan arvoja. Toisaalta demokratian toteutuminen Euroopan unionin kaltaisessa ja laajuisessa järjestelmässä lienee ylipäänsä mahdotonta.

Parlamentarismien toteuttaminen ja toteutuminen tapahtuvat Euroopan unionissa kansallisella tasolla ja kansallisten parlamenttien toimesta. Tällöin korostuu se, millaiset edellytykset parlamentille on turvattu kansallisen valtiosäännön tasolla ja millaisia valvontakeinoja sillä on käytettävissään. Parlamentaarisesta valvonnan toteutumisesta arvioitaessa on oleellista kiinnittää huomiota myös keinojen tosiasialliseen tehokkuuteen.

Perustuslain uudistamisen keskeisenä tavoitteena oli parlamentaaristen piirteiden sekä eduskunnan ja valtioneuvoston aseman vahvistaminen. Vuonna 2000 voimaan tullessa perustuslaissa parlamentaarinen periaate onkin sisällöltään kattavampi, toimivampi ja täydellisempi kuin aiemmissa perustuslaeissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että parlamentarismien periaate olisi täysin ongelmaton. Sen käytännön toteutukseen liittyvät ongelmat johtuvat usein siitä, ettei valtiollinen toiminta ole säänneltävissä tyhjentävästi oikeusnormien avulla. Normatiivisesti säännellyn parlamentarismien käytännön toteutuminen onkin suurelta osin poliittisen valtiosäännön asia.⁷⁸ Parlamentaarisesta valtasuhdejärjestelmän todellisen sisällön ja sen eri vaikutustahoille tuottaman vaikutusvallan tutkiminen jää usein normitutkimuksen ulottumattomiin, sillä parlamentaarista valtasuhdejärjestelmää ei voida valvoa tai sanktioida oikeudellisesti. Koska parlamentarismien kattama valtasuhdejärjestelmä on riippuvainen erityisesti valtioneuvoston päätöksenteosta vastaavan hallituskokoonpanon muodostumisesta, voidaan parlamentarismien todellista sisältöä tutkia ensisijaisesti yhteiskuntatieteen empiirisin menetelmin.⁷⁹

Yhteiskuntatieteellinen näkökulma tuo parlamentarismien tarkasteluun paitsi uutta sisältöä, myös rakentavaa kritiikkiä. Mielenkiintoista on havaita myös se, että politiikantutkimuksessa parlamentarismi voi näyttäytyä aivan erilaisena kuin valtiosääntöoikeustieteessä. Vaikka seuraavassa esiteltävät Jaakko Nousiainen ja Vilho Harlen näkemykset edustavat tietynlaista äärilaitaa myös politiikantutkimuksessa, ne nostavat kuitenkin konkreettisella tavalla esiin niitä ongelmia, joita parlamentarismien käytännön toteutukseen liittyy.

Jaakko Nousiainen näkemyksen mukaan uudenaikainen poliittinen asetelma korostaa ministeripaikkojen merkitystä. Puolueiden hallitushalukkuutta on lisännyt ennen kaikkea niin sanottuun enemmistöparlamentarismiin siirtyminen, joka on samalla mahdollistanut myös oppositiosta

⁷⁸ Jyränki 2003 s. 154–159.

⁷⁹ Saraviita 2000 s. 89.

piittaamattoman enemmistöpolitiikan. Tämä uusimuotoinen parlamentarismi on vienyt oppositioltaan terävimmät aseet, eikä oppositioryhmillä ole juurikaan keinoja pakottaa vakaita enemmistöhallituksia muuttamaan politiikkaansa. Nousiaisen näkemys on, että suuret oppositiopuolueet haluavat yleensä säilyttää siedettävät suhteet hallituspuolueisiin seuraavaa hallituksen muodostamista ajatellen. Tämä puolestaan vähentää epäluottamuslauseen todennäköisyyttä. Hallitus onkin kaatunut epäluottamuslauseeseen viimeksi vuonna 1957.⁸⁰

Vilho Harle analysoi Nousiaisen esittämiä näkemyksiä ja toteaa suomalaisen parlamentarismien tilan ja toimivuuden olevan varsin kaukana niistä ihanteista, joita parlamentarismien tutkimus yleensä korostaa. Hän arvostelee suomalaista parlamentarismia ja toteaa sen perustuvan kuvitelmaan siitä, että hallitus ja eduskunta ovat itsenäisiä toimijoita, ja että eduskunta voi halutessaan vetää hallitukselta luottamuksen pois. Harlen näkemys on, että enemmistöhallitus kaatuu vain sisäisiin erimielisyyksiinsä, ja epäluottamuslausetta tarvitaan vain poikkeustapauksissa. Näin ollen Harle näkee enemmistöhallitukset askeleeksi pois parlamentarismista, eivät sitä vahvistavaksi piirteeksi. Ilman oppositiota parlamentarismi on hänen näkemyksensä mukaan tyhjä kuori, mistä todistaa myös se, että vallan keskittyminen hallituksen haltuun luetaan yleensä parlamentarismien vahvistumiseksi. Harle kritisoi myös valtiosääntöisiä uudistuksia ja eduskunnan tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia. Hänen näkemyksensä mukaan eduskunnalle ei tullut entiseen verrattuna suurempia mahdollisuuksia hallituksen erottamiseen ja toimeenpanovallan valvontaan. Kansallisen parlamentin roolina EU-asioissa on hänen näkemyksenä mukaan vahvistaa unionissa tehdyt päätökset, ei sooloilla omilla linjoillaan. Näin ollen hän näkee hallituksen toimintamahdollisuudet näennäisesti rajattomiksi.⁸¹

Siinä missä Harle kritisoi valtiosääntöisten uudistusten tuloksettomuutta, Jyränki näkee asian toisella tavalla. Hänen näkemyksensä on, että hallituskeskeisyys palautuu ennen muuta politiikan vaihtoehtottomuuteen ja puoluejärjestelmän vanhentuneisuuteen. Tämän tilan korjaamisessa korostuu Jyrängin mielestä poliittisen kentän uusjako, ei valtiosääntömuutosten merkitys. Tätä tehtävää varten politiikan uudistajat voivat kyllä löytää käyttökelpoisia välineitä nykyisestä perustuslaista.⁸²

Eduskunnan ja hallituksen keskinäisyyhteessä politiikalla on kiistatta tärkeä rooli. Näin ollen poliittinen tilanne vaikuttaa myös siihen todennäköisyyteen, jolla eduskunta painostaa hallitusta. Jos todennäköisyys on pieni, hallitus voi halutessaan toimia pitkälti omien näkemystensä mukaan.

⁸⁰ Nousiainen 2000 s. 86–88, 94.

⁸¹ Harle 2000 s. 145–147.

⁸² Jyränki 2003 s. 159.

Normatiiviselta kannalta olennaista on kuitenkin se, että valtiosääntö tarjoaa eduskunnalle erilaisia keinoja ja *mahdollisuuden* niiden käyttämiseen. Jos eduskunta jättää tuon mahdollisuuden käyttämättä poliittisista syistä, se on eduskunnan valinta.

Parlamentarismien merkitystä voidaan arvioida sen käytön todennäköisyyden lisäksi myös toisenlaisesta näkökulmasta. Unioniasioissa eduskunnan valvonta kohdistuu kansallisen ministerin toimintaan neuvostossa. Muiden jäsenvaltioiden edustajat jäävät luonnollisesti tämän valvonnan ulkopuolelle. Koska valvonta on luonteeltaan jälkikäteistä, se saa ensinnäkin aikaan sen, että jo tehty päätös jää voimaan. Määräenemmistö päätöksenteon käyttö neuvostossa aiheuttaa puolestaan sen, että yksittäisen ministerin vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset. Parlamentaarisien keinojen käyttö tai niillä uhkailu tilanteessa, jossa hallituksella ei itsellään ole viimekätistä mahdollisuutta vaikuttaa päätösten sisältöön, on näin ollen myös kyseenalaista.

3.1.2 Eduskunnan ja hallituksen välisen toimivallanjaon muutos

Unionijäsenyys vaikuttaa eduskunnan ja hallituksen keskinäissuhteeseen ennen kaikkea lainsäädäntövallan muutoksen ja hallituksen aseman korostumisen kautta. Eduskunnalle perinteisesti kuulunut lainsäädännöllinen toimivalta on kaventunut ja siirtynyt osittain Euroopan unionille ja sitä kautta kansalliselle hallitukselle. On kuitenkin huomattava, että tämä siirto on tapahtunut eduskunnan suostumuksella ja myötävaikutuksella. Hyväksyessään Suomen liittymisen Euroopan unionin jäseneksi, eduskunta hyväksyi samalla myös sen oman toimivallan muutokset. Tätä toimivallan kaventumista on puolestaan kompensoitu eduskunnalle turvatuilla vaikutus- ja valvontakeinoilla, viime kädessä parlamentarismien periaatteella.

Hallituksen aseman vahvistumista voidaan pitää unionijäsenyyden tärkeimpänä valtiosääntöisenä vaikutuksena. Muutoksen seurauksena pääministeri on noussut poliittisen järjestelmän keskeiseksi vallankäyttäjäksi ja toimijaksi. Laajemmassa perspektiivissä nähtynä unionijäsenyys on lähentänyt Suomen valtiosääntöä siihen pääministerijohtoiseen parlamentaariseen järjestelmään, joka vallitsee muissa unionimaissa Ranskaa lukuun ottamatta.⁸³ Hallituksen aseman vahvistuminen näkyy ennen kaikkea siinä, että se voi käyttää lainsäädännöllistä päätösvaltaa unionin neuvostossa. Tämä viimekätinen päätösvalta kompensoi myös hallituksen komissiolle menettämää lainsäädännöllistä aloitevaltaa.

⁸³ Jääskinen 2001 s. 608.

Eduskunnan toimivallan kannalta oleelliseksi muodostuu se, missä määrin eduskunta voi tosiasiaassa vaikuttaa lainsäädännön sisällön muotoutumiseen eli kontrolloida lainsäädännöllistä aloitevaltaa sekä muuttaa, hylätä tai hyväksyä lainsäädäntöaloitteita. Puhtaasti kansallisen lainsäädännön osalta eduskunnan vaikutus toteutuu hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana ja kanavoituu muun muassa esityksen valiokunta- ja täysistuntokäsittelyn kautta. Eduskunta voi myös esimerkiksi kyselytunneilla tiedustella hallituksen kantaa ja näkemyksiä jostakin yksittäisestä asiasta ja painostaa hallitusta tietynsisältöisen lainsäädännön valmisteluun. Vaikka pääosa lainsäädännöstä tulee vireille hallituksen aloitteesta, eduskunnalla on kuitenkin mahdollisuus kontrolloida tätä aloitevaltaa ja vaikuttaa lainsäädännön sisällön muotoutumiseen sekä sen hyväksymiseen. Eduskunnalla on myös mahdollisuus käyttää perustuslaissa turvattuja parlamentaarisia hallituksen valvontakeinoja.

Eduskunnan vahvimpana valtioneuvoston valvontakeinona on valtioneuvostolle tai yksittäiselle ministerille vastattavaksi osoitettu välikysymys (PeL 43 §). Mikäli välikysymyksestä eduskunnassa käytävän keskustelun aikana tehdään ehdotus valtioneuvostolle tai ministerille annettavasta epäluottamuslauseesta, suoritetaan eduskunnassa äänestys valtioneuvoston tai ministerin nauttimasta luottamuksesta. Luottamusäänestys järjestetään myös silloin, kun eduskunnassa on tehty ehdotus epäluottamuslauseen antamisesta valtioneuvoston tiedonannon käsittelyn yhteydessä (PeL 44 §). Paitsi että tiedonanto toteuttaa parlamentarismia, se tarjoaa samalla myös valtioneuvostolle mahdollisuuden oman toimintansa legitimointiin ja eduskunnan tuen ennakkolliseen varmistamiseen.

Eduskunnan valtioneuvoston toimintaan ja hallitusvallan käyttöön kohdistama parlamentaarinen valvonta toteutuu myös kansanedustajien ministerien vastattaviksi osoittamien kysymysten, ministerien eduskunnalle antamien ilmoitusten ja täysistunnossa käytävien keskusteluiden kautta (PeL 45 §). Nämä toimet ovat välikysymystä ja valtioneuvoston tiedonantoa lievempiä, sillä ne eivät johda äänestykseen valtioneuvoston nauttimasta luottamuksesta. Luottamusäänestystä ei järjestetä myöskään valtioneuvoston antaman selonteon (PeL 44 §) ja hallituksen eduskunnalle vuosittain antaman kertomuksen (PeL 46 §) pohjalta. Näiden tointen merkitys on ennen kaikkea informatiivinen ja eduskunnan tiedonsaantioikeutta (PeL 47 §) toteuttava.

Kun hallitus tekee kansallisella tasolla lainsäädäntöaloitteen, jonka sisältöön ja voimaantuloon eduskunnalla on mahdollisuus vaikuttaa, toimijoiden keskinäissuhde on suhteellisen tasapainoinen. Unionissa tilanne on kuitenkin varsin erilainen. Komission aloitevalta useissa kysymyksissä sulkee

osittain pois niin hallituksen kuin eduskunnankin mahdollisuudet vaikuttaa valmisteille tulevaan lainsäädäntöön. Jotta eduskunnalla olisi edes teoreettinen mahdollisuus vaikuttaa päätöksenteon jälkeen suoraan sovellettavien asetusten sisältöön sekä direktiiveillä asetettujen tavoitteiden muotoiluun, eduskunnan on pyrittävä vaikuttamaan unionilainsäädännön sisällön muotoiluihin jo lainsäädännön varhaisessa valmisteluvaiheessa. Omien osallistumismahdollisuuksien puuttumisen takia eduskunnan on kanavoitava tämäkin vaikutuksensa hallituksen kautta.

Hallituksen kautta tapahtuvaa vaikuttamista heikentää kuitenkin määräenemmistöpäätöksenteon käyttö unionin neuvostossa. Vaikka hallituksen edustajat ajaisivatkin neuvostossa eduskunnan näkemyksen mukaista kantaa, ei tämä kanta tule välttämättä asian päätökseksi. Näin ollen eduskunnan kansallisella tasolla turvatut vaikutusmahdollisuudet saattavat jäädä rajallisiksi ja tehottomiksi. Unionijäsenyys on siis saanut aikaan tilanteen, jossa ylikansallisella tasolla tehdyt päätökset eivät välttämättä vastaa keskeisten kansallisten toimijoiden näkemyksiä. Kuitenkin tällaiset päätökset sitovat ja velvoittavat niin hallitusta kuin eduskuntaakin.

Määräenemmistöpäätöksentekoa ja sen käytön lisääntymistä ei ole pidetty Suomessa erityisenä ongelmana, vaikka sen vaikutukset eduskunnan ja hallituksen asemaan onkin tunnustettu. Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi kuitenkin jo unionijäsenyyden vaikutuksista antamassaan lausunnossa (PeVL 5/1992 vp), että ministerin poliittinen vastuunalaisuus kansalliselle parlamentille jää määräenemmistöpäätöksenteon vuoksi illuusioksi. Perustuslakivaliokunta korosti myös sitä, että jatkossa yhteisön päätöksentekoa ei tulisi pyrkiä tehostamaan määräenemmistöpäätöksenteon lisäämisellä.⁸⁴ Tämä näkemys on toistettu useissa muissakin valiokuntalausunnoissa. Integraatiokehitys kulkee kuitenkin jatkuvasti kohti määräenemmistöpäätöksenteon lisäämistä. Perusteluna tälle on unionin päätöksenteon tehostaminen.

3.1.3 Eduskunnan aseman turvaaminen unionijäsenyyden yhteydessä

Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi toteutettiin supistetussa perustuslainsäätämisenjärjestyksessä säädetyllä blankettilailla (SopS 102/1994; SädK 1540/1994). Laissa viitataan suoraan unionin perustana oleviin sopimukseen erittelemättä niiden sisältöä yksityiskohtaisemmin. Näin ollen Suomi hyväksyi liittymisensä yhteydessä paitsi yhteisön lainsäädännön, myös

⁸⁴ PeVL 5/1992 vp, s. 42.

perustamis-sopimuksiin ja yhteisön lainsäädäntöön sisällytetyt integraation yleiset tavoitteet sekä unionin ja jäsenvaltioiden välisiä oikeuksia ja velvollisuuksia määrittävät oikeudelliset periaatteet. Suomi sitoutui samalla myös unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon ja unionin toimielin-järjestelmään. Koska kansallisten parlamenttien asemaa ja osallistumista unioniasioiden käsittelyyn ei ole säädelty unionitasolla, jäi Suomen eduskunnan aseman turvaaminen kansallisen valtiosäännön tehtäväksi. Osa valtiosääntöisistä uudistuksista oli tosin toteutettu jo Euroopan talousaluetta (ETA) koskevien liittymisneuvotteluiden yhteydessä.

Valtioneuvoston asettaman valtiosääntökomitea 1992:n tehtävänä oli selvittää Euroopan unionin vaikutuksia Suomen valtiosääntöön sekä ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeita ja -tapoja. Komitea totesi laajassa mietinnössään (KOM 1994:4) unionille siirrettävän toimivallan vaikutusten ulottuvan eri asteisina lainsäädäntö-, toimeenpano-, sopimuksenteko-, budjetti- ja tuomiovaltaan. Eduskunnan lainsäädäntövallan osalta komitea totesi Euroopan unionin perustamissopimusten rajoittavan eduskunnan valtaa enemmän kuin aiemmin solmittu ETA-sopimus. Tämän nähtiin aiheutuvan paitsi unionin laajemmasta toimialasta, myös normintaan sisältyvistä suorista oikeusvaikutuksista ja määräenemmistö päätöksenteon käytöstä. Komitea asettikin tavoitteeksi, ETA-mallin mukaisesti, turvata eduskunnalle mahdollisimman hyvät vaikutus-mahdollisuudet ylikansallisten normien sisällön muotoutumiseen.⁸⁵

Eduskunnan lainsäädäntö-, sopimuksenteko- ja budjettivallan turvaamisen katsottiin toteutuvan parhaiten hallituksen ja eduskunnan luottamussuhteen kautta, hallituksen ollessa varsinaisena toimijana Euroopan unionissa. Valtiosääntökomitea totesi myös, että ETA-sopimuksen yhteydessä omaksuttu malli eduskunnan asemasta ja sen sisäisistä menettelyistä soveltuu joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta myös unionijäsenyyden oloihin. Näin ollen valtiosääntökomitea ei katsonut unionijäsenyyden aiheuttavan uusia merkittäviä muutoksia valtioelinten tosiasiallisiin toimivaltasuhteisiin.⁸⁶

Ulkoasianvaliokunta korosti mietinnössään (UaVM 6/1992 vp) hallituksen ja eduskunnan välistä hyvää tiedonkulkua sekä kansallisten vaikutuspyrkimysten mahdollisimman varhaista ajoitusta. Ulkoasiainvaliokunta korosti myös toissijaisuusperiaatteen merkitystä kansallisen päätäntävallan turvaajana. Eriävänä mielipiteenä mietinnön lopussa on kansanedustaja Sulo Aittoniemen vastalause, jossa hän moittii valtiosääntökomitea 1992:n mietintöä yleisluonteiseksi ja jossain määrin asenteelliseksi. Hän moittii valtiosääntökomiteaa myös siitä, että arviot kohdistuvat pitkälti vain

⁸⁵ KOM 1994:4 s. 350–351.

⁸⁶ KOM 1994:4 s. 3, 350–351.

lyhyen tähtäimen vaikutusten tarkasteluun. Aittoniemen näkemyksen mukaan Suomen eduskunnasta tulisi osaksi eräänlainen kirjaamisyksikkö, jonka toimivallassa olisi vain todeta yhteisön toimi-elimissä hyväksytyt säädökset.⁸⁷

Eduskunnan toimivallan menetystä pyrittiin kompensoimaan Suomessa luomalla järjestelmä, joka takaisi parhaalla mahdollisella tavalla eduskunnalle laajat ja tehokkaat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet. Tässä yhteydessä käytettiin esimerkkinä Tanskassa luotua mallia, joka perustuu parlamentaarisen valvonnan mahdollisimman kattavaan turvaamiseen. Suomeen haluttiin luoda järjestelmä, jossa eduskunnalla olisi Tanskan kansallisen parlamentin tapaan mahdollisimman paljon vaikutusvaltaa maan unionipolitiikan muotoutumiseen.

Suomen järjestelmä rakennettiin kahden keskeisen perusratkaisun varaan. Tasavallan presidentin ulkopoliittisia valtaoikeuksia kavennettiin siirtämällä integraatioon liittyvä päätöksenteko eduskunnalle parlamentaarisessa vastuussa olevan valtioneuvoston toimivaltaan. Eduskunnalle taattiin puolestaan oikeus osallistua Suomen neuvottelukantojen valmisteluun ennen unionitason päätöksentekoa. Tämä toteutettiin suuren valiokunnan ja sille lausuntoja antavien erikoisvaliokuntien varaan rakentuvan ennakkokäsittelyjärjestelmän kautta. Eduskunnan vuonna 1994 hyväksymän niin sanotun Tuomiojan pöytäkirjan mukaan valiokuntien lausunnot muodostavat Suomen neuvottelukantojen ohjeellisen lähtökohdan. Tämä järjestelmä takaa sen, että hallituksen politiikan on nautittava eduskunnan luottamusta myös unionipolitiikassa. Samalla eduskunnan kannanotot sitovat valtioneuvostoa ainakin poliittisesti. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä valtiopäiväjärjestykseen sisällytetty malli siirrettiin asiasisältöä muuttamatta Suomen uuteen perustuslakiin.⁸⁸

Suomen kansainvälisiä suhteita koskevat määräykset on koottu perustuslain 8 lukuun. Luku sisältää säännökset toimivallanjaosta kansainvälisissä asioissa sekä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä, irtisanomisesta ja voimaansaattamisesta. Perustuslain 8 luvussa säädetään myös eduskunnan asemasta Euroopan unioniin liittyvien asioiden kansallisessa valmistelussa ja käsittelyssä. Eduskunnan osalta perustuslaissa säädetään eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun (PeL 96 §) ja eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa (PeL 97 §).

⁸⁷ UaVM 6 /1992 vp, s. 24, 30–31.

⁸⁸ Jääskinen 2000 s. 115–117.

Perustuslain 93.2 § muodostaa perustan Suomessa tapahtuvalle unioniasioiden käsittelylle ja siihen liittyvälle toimivallanjaolle. Säädos osoittaa valtioneuvostolle niin päätösten kansallisen valmistelutoimivallan kuin kansallisten toimenpiteiden päätösvallankin sellaisissa tilanteissa, jotka eivät vaadi eduskunnan hyväksyntää. Eduskunnan toimivaltaan kuuluu puolestaan osallistuminen unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun.

Perustuslain esitöistä käy ilmi, että valtioneuvoston toimivallan on tarkoitettu ulottuvan koko unionin toimialalle ja kattavan kaikki unionissa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluu Suomen kannan määrittelyn lisäksi Suomen edustajien toiminnasta sekä päätöksentekoon ja sitä edeltäviin valmisteluvaiheisiin osallistumisesta päättäminen. Valtioneuvoston toimivalta kattaa myös unionissa tehtävien päätösten kansallisen täytäntöönpanon muiden kuin eduskunnan hyväksymistä edellyttävien päätösten ja toimenpiteiden osalta. Eduskunnan hyväksymistä edellytetään unionin piirissä tehtyjen jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvien kansainvälisten sopimusten hyväksymiseen, voimaansaattamiseen ja irtisanomiseen, samoin kuin unionin perussopimusten muuttamiseen.⁸⁹

3.2 Unionijäsenyys ja eduskunnan keskeiset valtaoikeudet

3.2.1 Eduskunnan lainsäädäntövallan perusta ja muutos

Eduskunnalle kuuluvat tehtävät voidaan jakaa yleistehtäviin ja erityistehtäviin. Yleistehtävät liittyvät eduskunnan rooliin kansaa edustavana elimenä. Niitä ovat muun muassa toimiminen yhteiskunnallisen keskustelun julkisena keskustelufoorumina, poliittisen johtajiston koulutus ja toimintakykyisen hallituksen ylläpitäminen. Erityistehtäviä eli eduskunnan varsinaisia valtaoikeuksia ovat puolestaan eduskunnalle perustuslaissa määrätyt tehtävät. Erityistehtävät sisältävät lainsäädäntö-vallan, finanssivallan, hallinnon valvontavallan, itsenäisen hallintotoimintaan liittyvän vallan, osallistumisvallan ulkopoliittikan hoitoon sekä lainkäyttöön liittyvän vallan. Valtaoikeuksista juuri lainsäädäntövaltaa voidaan pitää eduskunnan tärkeimpänä valtaoikeutena.⁹⁰

⁸⁹ HE 1/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 93 §.

⁹⁰ Husa – Pohjolainen 2002 s. 85–86.

Eduskunnan lainsäädäntövallan normatiivinen perusta on perustuslain 3.1 §:ssä, jonka mukaan ”lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta”. Säännös on muotoiltu varsin pelkistetysti, eikä se anna kokonaiskuvaa lainsäädäntövallan käytöstä. Lainsäädäntövalta ja sen käyttäminen ovat todellisuudessa moniulotteisempia kokonaisuuksia kuin perustuslaki antaa kuvaa ja kokonaisuuksia, joihin kytkeytyy eri vaiheissa eduskunnan ohella myös muita toimijoita. Lainsäädäntövallan käyttö ja erityisesti lainsäädäntömenettely ovat myös toimintoja, joissa politiikalla ja sitä kautta poliittisella valtiosäännöllä on huomattava merkitys.

Eduskunnan lisäksi lainsäädäntötyöhön ja lainsäädäntövallan käyttöön osallistuvat valtioneuvosto, tasavallan presidentti ja valmistelevat virkamiehet. Näistä toimijoista erityisesti valtioneuvostolla on suuri tosiasiallinen valta vaikuttaa lainsäädäntöön ja sen sisällön muotoutumiseen. Valtioneuvoston keskeisen aseman takia eduskunnan lainsäädäntövallan tarkastelussa onkin kiinnitettävä huomiota erityisesti eduskunnan ja valtioneuvoston väliseen suhteeseen ja näiden toimijoiden tosiasiallisiin vaikutusmahdollisuuksiin.

Perustuslaista annetussa hallituksen esityksessä tulee mielenkiintoisella tavalla esiin lainsäädäntövaltaan ja sen käyttöön liittyvä moniulotteisuus. Esityksessä korostetaan sitä, että perustuslain uudistuksen myötä eduskunnan lainsäädäntövallan ulkopuoliset rajoitukset vähenevät. Samalla esityksessä tuodaan kuitenkin esiin myös se, että tasavallan presidentti ja valtioneuvosto osallistuvat edelleen monin eri tavoin lainsäätämismenettelyyn. Hallituksen esityksessä korostetaan myös valtioneuvoston keskeistä asemaa lainsäädäntötyön johtajana ja todetaan perustuslain 3.1 §:n ilmaisevan vain lainsäädäntövallan käyttämistä koskevan pääsäännön. Eduskunnan ja valtioneuvoston keskinäissuhteen osalta esityksessä todetaan, että näiden toimijoiden vuorovaikutuksen tulisi olla erityisen tiivistä juuri lainsäädännön käyttöön liittyvissä asioissa.⁹¹ Hallituksen esityksen väljät muotoilut jättävät tilaa erilaisille tulkintoille. Ne jättävät tilaa myös sille, että lainsäädäntövallan käyttö muotoutuu ennen kaikkea poliittisen valtiosäännön ja yhteiskuntatodellisuuden kautta.

Eduskunnan, hallituksen ja hallintokoneiston välisessä toimivallanjaossa on erotettava toisistaan asioiden valmistelu, niistä päättäminen ja päätösten toimeenpano. Vaikka eduskunta toimiikin poliittisen vallan keskuksena ja ylimmän julkisen vallan käyttäjänä, on myös hallintokoneistolla huomattava merkitys yhteiskunnan ohjaamisessa. Tämä johtuu siitä, että hallintokoneistolla on päävastuu niiden asioiden valmistelusta, joissa eduskunta on päätöksentekijänä. Tähän valmisteluun liittyy luonnollisesti aina suuri vallankäytön mahdollisuus, sillä päätöksentekovaiheessa valittavana

⁹¹ HE 1/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 3 §.

on usein vain joko päätöksenteko valmistellun esityksen pohjalta tai esityksen hylkääminen. Hallintokoneiston yleistä yhteiskunnallista valtaa lisää myös sille kuuluva vastuu toteutettujen päätösten täytäntöönpanosta. Tämä täytäntöönpanovalta on puolestaan sitä suurempaa, mitä väljempää sovellettava lainsäädäntö on. Lainsäädäntö on muuttunut yhä lisääntyvässä määrin väljän puitelainsäädännön suuntaan, ja siksi hallintokoneistolle on jäänyt yhä enemmän valtaa määrittää myös käytännöt lainsäädännön asettamissa puitteissa.⁹²

Eduskunnan toimivaltaan kuuluvaksi määritellyssä lainsäädäntövallassa tulee erottaa toisistaan päätösvalta laeista ja valta ratkaista oikeusjärjestyksen lakitason säädösten sisältö. Viimeksi mainittua voidaan nimittää todelliseksi lainsäädäntövallaksi. Todellinen lainsäädäntövalta muotoutuu poliittisluontoisesti ja koostuu säädösvalmistelun käynnistämismallista, lainsäädännön valmistelun ja säätämisen sisällön poliittisesta harkinnasta sekä hallitukselle kuuluvasta lainsäädäntöaloite-monopolista. Eduskunnan todellista lainsäädäntövaltaa heikentävät sekä sen oman lainvalmistelukoneiston puute että kansanedustajan lainsäädännöllisen aloiteoikeuden vähäinen merkitys. Näiden seikkojen vuoksi eduskunnan lainsäädäntövaltaa voidaankin luonnehtia ennen kaikkea hallituksen lainsäädännöllisen aloitevallan kontrollivallaksi, millä tarkoitetaan eduskunnan oikeutta keskustella hallituksen lainsäädäntöaloitteista sekä oikeutta muuttaa, hylätä tai hyväksyä niitä. Tätä eduskunnan *de facto* lainsäätäjän asemaa vahvistaa puolestaan edellytys hallituksen nauttimasta eduskunnan luottamuksesta eli parlamentarismien periaate.⁹³

Perustuslain 70 §:n mukaan lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille joko hallituksen esityksellä tai kansanedustajan lakialoitteella. Hallituksen esityksessä korostetaan kansanedustajan lakialoitteen merkitystä ja todetaan, että tätä kautta eduskunnalla on periaatteessa mahdollisuus säätää haluamansa laki myös vastoin muiden valtiuelinten mielipidettä⁹⁴. Kansanedustajan lakialoitteen tosiasiallista merkitystä vähentää kuitenkin se, että siihen kohdistuvat samat sisältövaatimukset kuin hallituksen esitykseenkin. Koska kansanedustajilla ei ole käytettävissään riittävästi lainvalmisteluun perehtynyttä henkilöstöä, ei heillä ole käytännössä resursseja laatia lakialoitteita, jotka sisältävät täydellisen säädöstekstin muotoon laaditun lakiehdotuksen. Käytännössä lait onkin säädetty useimmiten hallituksen tekemien esitysten pohjalta.⁹⁵

Perustuslaki (PeL 77 §) turvaa eduskunnalle mahdollisuuden päättää lakien hyväksymisestä ja hylkäämisestä myös ilman tasavallan presidentin vahvistusta. Tällä tavoin eduskunnalla on

⁹² Husa – Pohjolainen 2002 s. 74–75.

⁹³ Saraviita 2000 s. 76, 337.

⁹⁴ HE 1/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 70 §.

⁹⁵ Jyränki 2000 s. 161.

mahdollisuus vaikuttaa siihen, säädetäänkö uusi laki vai ei. Se, miten eduskunta lainsäädäntöaloitteiden käsittelyn yhteydessä äänestää, on puolestaan riippuvainen eduskunnan kokoonpanosta. Enemmistöhallitusten aikakaudella hallituksella on aina paremmat mahdollisuudet saada ehdotuksilleen eduskunnan enemmistön tuki. Myös kansanedustajien toimintaa ohjaavalla ryhmäkurilla on oma vaikutuksensa edustajien äänestyskäyttäytymiseen. Opposition vaikutusmahdollisuudet saattavat enemmistöhallituksen kaudella jäädä puolestaan melko vähäisiksi. Nämä seikat kuuluvat kuitenkin olennaisena osana poliittiseen vallankäyttöön ja sitä kautta myös lainsäädäntövallan käyttöön.

Tarkasteltaessa unionijäsenyyden eduskunnan lainsäädäntövaltaan kohdistamia muutoksia ja rajoituksia, on lähtökohdaksi otettava eduskunnan asema ennen unionijäsenyyttä. Tällöin on oleellista hahmottaa eduskunnan lainsäädäntövallan tosiasiallinen sisältö. Eduskunnalla ei ennen unioni-jäsenyyttäkään ollut yksinomaista ja kaiken kattavaa lainsäädäntövaltaa, vaan se osallistui lainsäädäntömenettelyyn ennen kaikkea yhdessä hallituksen kanssa. Lainsäädännöllinen aloitevalta kuului käytännössä hallitukselle, mutta eduskunta saattoi vaikuttaa tehokkaastikin lainsäädännön sisällön muotoutumiseen. Eduskunta päätti myös lainsäädännön hyväksymisestä. Tilanne on edelleenkin tämä puhtaasti kansallisessa lainsäädäntötyössä.

Unionijäsenyys on vaikuttanut tilanteeseen ensinnäkin siten, että se on kaventanut niin sanotun puhtaasti kansallisen lainsäädännön määrää. Rajoitus on voinut kohdistua voimakkaasti kokonaiselle politiikka-alalle, kuten on tilanne esimerkiksi kilpailuoikeudessa tai maatalouspolitiikassa. Rajoitus voi olla myös osittainen ja koskea vain jotain osa-aluetta suuremman politiikkakokonaisuuden sisällä. Tällä tavoin vaikuttavat esimerkiksi unionin perusvapaudet. Nämä eriateiset rajoitukset kaventavat eduskunnan itsenäistä toimivaltaa ja lainsäädännön sisältöön liittyvää harkintavaltaa.

Unionijäsenyys on muuttanut myös eduskunnan toimintaympäristöä siltä osin kuin on kyse ylikansallisen lainsäädännön täytäntöönpanosta. Eduskunnan vaikutusmahdollisuudet lainsäädännön sisällön muotoutumiseen eivät ole tällöin välttämättä yhtä tehokkaat kuin kansallisella tasolla eikä eduskunnalla ole myöskään viimekätistä päätösvaltaa lainsäädännön hyväksymisessä. Eduskunnan toiminnan puitteet luodaan näin ollen ylikansallisella tasolla ja sieltä myös ohjataan pitkälti lainsäädännön kehitystä. Eduskunta voi toimia itsenäisesti tiettyjen rajojen sisällä. Näin ollen unioni-jäsenyys on ehdollistanut kansallista lainsäädäntövaltaa ja sen käyttöä.

3.2.2 Eduskunnan sopimuksentekotoimivallan perusta ja muutos

Suomen kansainvälisiä suhteita koskevat määräykset sisältyvät perustuslain 8 lukuun. Perustuslain 93.1 § jakaa ulkopoliittikan johdon tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken. Eduskunnan osallistuminen ulkopoliittikan hoitoon toteutuu puolestaan siten, että eduskunta hyväksyy kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta.

Eduskunnan toimivaltaa täsmennetään perustuslain 94 §:ssä. Säännöksen ensimmäisen momentin mukaan eduskunnan toimivaltaan kuuluu hyväksyä sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, ovat muutoin merkitykseltään huomattavia tai vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksynnän. Voimaansaattamisen lisäksi eduskunnan hyväksyntä vaaditaan myös edellä mainittujen velvoitteiden irtisanomiseen. Sopimus voidaan katsoa merkitykseltään huomattavaksi esimerkiksi silloin, kun sen laatimisen taustalla vaikuttavat tärkeät ulko- ja turvallisuuspoliittiset syyt tai sillä on laaja-kantoisia vaikutuksia yhteiskuntaan⁹⁶.

Unionijäsenyys rajoittaa lainsäädäntövallan lisäksi myös jäsenvaltioiden kansainvälisiä suhteita ja niihin olennaisesti liittyvää sopimuksentekotoimivaltaa. Sopimukset ovat yksi unionin säädös-instrumenttien muoto ja niitä käytetään kaikissa kolmessa pilarissa. Sopimuksentekotoimivallan ja sen siirron kannalta on oleellista kiinnittää huomiota paitsi toimivallan jakautumiseen ja toimivaltuuksien siirron laajuuteen, myös sopimuksentekotoimivallan oikeudellisiin perusteisiin ja siitä seuraaviin oikeusvaikutuksiin. Kuten unionissa yleisemminkin voidaan myös sopimuksentekotoimivallassa tehdä ero yksinomaisen ja jaetun toimivallan kesken. Tämä jako kuvastaa samalla myös toimivaltuuksien siirron laajuutta. Sopimuksentekotoimivallan oikeudellisena perusteena voi puolestaan olla joko nimenomaiseen määräykseen perustuva toimivalta tai oikeuskäytännössä kehitetty peruste⁹⁷.

EU-sopimukset voidaan jakaa neljään ryhmään, jotka eroavat toisistaan toimivallan perustansa, unionitason menettelytapojensa sekä valtiosääntöisten täytäntöönpano- ja voimaansaattamistapojensa osalta. Yhteisösopimuksia ovat ne ulkosopimukset, joiden osalta yhteisö käyttää yksin sopimuksentekotoimivaltaa. Jaetun toimivallan alaan kuuluvien sekasopimusten osalta

⁹⁶ SuVL 3/1995 vp.

⁹⁷ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 374.

sopimustoimivalta on puolestaan jaettu yhteisön ja jäsenvaltioiden kesken. Kolmannen ryhmän muodostavat jäsenvaltioiden keskinäiset yleissopimukset, joita ne voivat tehdä unionin perustana olevien sopimusten kattamilla aloilla. Näiden sopimusalojen lisäksi neuvosto voi tehdä sopimuksia kolmannen osapuolen kanssa toisen ja kolmannen pilarin kattamilla aloilla. Neuvoston sopimuksia voidaan kuitenkin pitää erityistapauksina.⁹⁸ Ulkosopimukset luokitellaan unionin toimielinten säädöksiksi, joten yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta tulkita niiden sisältöä ja pätevyyttä.⁹⁹

Yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvissa yhteisösopimuksissa neuvoston päätöksenteon pääsääntönä on määräenemmistö. Yksimielisyyttä edellytetään muun muassa EY-sopimuksen 310 artiklan mukaisissa assosiointisopimuksissa, jotka voivat koskea vastavuoroisia oikeuksia ja velvollisuuksia, yhteistä toimintaa tai erityismenettelyjä. Määräenemmistöpäätöksenteon lisäksi yksittäisen jäsenvaltion vaikutusmahdollisuuksia kaventaa myös vaatimus Euroopan parlamentin enemmistön hyväksynnästä eräissä sopimuksissa. Tällaisia tärkeiksi luokiteltuja sopimuksia ovat EY-sopimuksen artiklan 300 (3) mukaan assosiointisopimukset, keskinäistä yhteistyötä varten perustettavia toimielimiä koskevat sopimukset, yhteisön talousarvioon merkittävästi vaikuttavat sopimukset sekä sopimukset, jotka muuttavat yhteispäätösmenettelyssä annettuja säännöksiä.

Jaetun toimivallan sopimuksissa on kyse siitä, että sen paremmin yhteisö kuin jäsenvaltiokaan ei voi tehdä sopimusta yksin. Jäsenvaltio ei voi tehdä pätevästi sopimusta, joka sisältää yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia asioita. Yhteisö ei voi puolestaan sivuuttaa jäsenvaltioita tilanteissa, joissa niillä on itsenäistä päätösvaltaa. Koska monet sopimukset sisältävät käytännössä eri toimivaltaluokkiin kuuluvia asioita, ovat sekasopimukset ainoa keino oikeudellisesti pätevän sopimuksen solmimiseen.¹⁰⁰

Unionin toisessa ja kolmannessa pilarissa tehtävät sopimukset eroavat yhteisösopimuksista ja jaetun toimivallan sopimuksista ennen kaikkea siinä, että puheenjohtajavaltiolla on keskeinen rooli sopimusneuvotteluissa. Neuvosto valtuuttaa puheenjohtajavaltion käynnistämään sopimusneuvottelut ja se myös yleensä solmii sopimuksen puheenjohtajavaltion suosituksesta. EU-sopimuksen artiklan 24 (5) mukaan jäsenvaltion edustaja voi puolestaan ilmoittaa neuvostossa, että jäsenvaltion on noudatettava valtiosääntönsä edellyttämiä menettelyjä. Tällöin sopimus ei sido kyseistä jäsenvaltiota, mutta muut neuvoston jäsenet voivat päättää sopimuksen väliaikaisesta

⁹⁸ SuVL 3/1995 vp.

⁹⁹ Ojanen 2006 s. 132.

¹⁰⁰ Jaetun toimivallan sopimukseen liittyvästä toimivallanjaon ongelmallisuudesta, ks. tarkemmin *Heliskoski, Joni: Jaetun toimivallan sopimukset Euroopan yhteisön ulkosuhteiden järjestämisen menettelynä*. Lakimies 1/2005, s. 98–104.

soveltamisesta. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että jäsenvaltion ei tarvitse sitoutua mihinkään ulkosopimusta vastustaessaan.¹⁰¹

Unionin ja jäsenvaltioiden välillä voidaan tehdä myös yleissopimuksia silloin, kun on kyse EY-sopimuksen artiklan 293 mukaisesta yhteisön tavoitteiden toteuttamisesta tai EU-sopimuksen artiklan 34 mukaisesta yhteistyöstä unionin kolmannessa pilarissa. Sopimusneuvottelut käydään jäsenvaltioiden välillä ja jokainen jäsenvaltio sitoutuu yleissopimukseen oman valtiosääntönsä edellyttämällä tavalla. Jäsenvaltioiden välisen yleissopimuksen allekirjoittamista varten hankitaan allekirjoitusvaltuudet ja sopimukset hyväksytään ja saatetaan voimaan samaan tapaan kuin tavanomaiset valtiosopimukset.¹⁰²

Yhteisön tekemille ulkosopimuksille on ominaista, että ne sitovat sekä yhteisöä että jäsenvaltioita. Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltiot tai yhteisön toimielimet eivät voi antaa ulkosopimusten kanssa ristiriidassa olevaa lainsäädäntöä.¹⁰³ Ulkosopimukset muodostavat asemansa ja oikeusvaikutustensa perusteella erityistapauksen EU-oikeudessa. Niitä voidaan tarkastella sekä EU-oikeuden että kansainvälisen oikeuden tasolla. Sekasopimusten asemaan ja sovellettavuuteen vaikuttavat myös sellaiset jäsenvaltioiden valtiosääntöiset ratkaisut, jotka määrittävät kansainvälisen ja kansallisen oikeuden keskinäissuhdetta. Näin ollen sekasopimusten tarkastelussa on otettava huomioon myös kunkin jäsenvaltion valtiosääntöoikeuden määräykset.¹⁰⁴

Euroopan unionille osittain siirtynyt sopimuksentekotoimivalta rajoittaa eduskunnan itsenäistä harkintavaltaa kansainvälisten sopimusten solmimisessa ja irtisanomisessa. Tämä koskee erityisesti yhteisön yksinomaisen toimivallan sopimuksia, mutta myös sekasopimuksia ainakin siltä osin kuin unionitasolla on saavutettu poliittinen yhteisymmärrys sopimuksen solmimisesta. Eduskunnalle saattaa aiheutua ulkosopimuksista myös lainsäädännön täytäntöönpanovelvoitteita tai velvoitteita muuttaa kansallista lainsäädäntöä. Tämä johtuu siitä, että vaikka EU-oikeus onkin luonteeltaan monistista, ulkosopimukseen liittyy käytännössä usein erillisiä toimeenpanotoimia asetusten, direktiivien ja muiden instrumenttien muodossa¹⁰⁵.

Eduskunnan aseman turvaaminen tapahtuu kansallisella tasolla perustuslain 96 ja 97 §:n sekä mahdollisesti perustuslain 94 ja 95 §:n kautta. Vaikka käsiteltävä asia ei kuuluisi perustuslain 96 §:n mukaan eduskunnan toimivaltaan, perustuslain 97 §:n kattava tiedonsaantioikeus turvaa kuitenkin

¹⁰¹ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 393.

¹⁰² SuVL 3/1995.

¹⁰³ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 82–83.

¹⁰⁴ Ojanen 2006 s. 130–131.

¹⁰⁵ Ojanen 2006 s. 132.

eduskunnan tiedonsaantimahdollisuudet. Jaetun toimivallan sopimuksissa, jäsenvaltioiden välisissä yleissopimuksissa, hallituksen edustajien välisissä sopimuksissa sekä toisen ja kolmannen pilarin alaan kuuluvissa sopimuksissa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet ovat yhteisösopimuksia laajemmat.

3.2.3 Eduskunnan budjettivallan perusta ja muutos

Valtiollisten tehtävien jakoa määrittävän perustuslain 3.1 §:n mukaan valtionaloudesta päättäminen kuuluu eduskunnan toimivaltaan. Eduskunnan budjettivaltaa ja valtionaloutta koskevat tarkemmat määräykset sisältyvät perustuslain 7 lukuun. Sieltä löytyvät määräykset muun muassa valtion veroista ja maksuista, talousarvion sisällöstä, Suomen Pankista sekä valtionalouden valvonnasta ja tarkastuksesta.

Eduskunnan budjettivallan sisältönä on valta päättää talousarvion sisällöstä ja valta valvoa sen täytäntöönpanoa. Näiden lisäksi eduskunnan valtionaloudelliseen päätösvaltaan kuuluu myös oikeus säätää verolakeja. Hyväksyessään valtion vuotuisen talousarvion eduskunta asettaa oikeudelliset rajat valtioneuvostolle ja muille budjettiin sidotuille viranomaisille sekä oikeuttaa ja velvoittaa nämä toimimaan hyväksytyyn talousarvion mukaisesti. Eduskunta voi toteuttaa talousarviopäätöksenteon yhteydessä myös merkittävää hallinnollista ohjausta asettamalla rajoja ja antamalla toimintavapauksia virastojen ja laitosten toiminnalle. Perustuslaillisen ja hallinnollisen tehtävän lisäksi valtion talousarviolla on myös tärkeä poliittinen tehtävä sen muuntaessa poliittiset tavoitteet valtiosääntöiseksi päätöksenteoksi.¹⁰⁶

Euroopan unioni on ennen kaikkea taloudellinen unioni, joten sillä on laaja-alainen vaikutus jäsenvaltioiden valtionalouteen ja talouspolitiikkaan. Taloudellista integraatiota sekä sen tavoitteita ja keinoja koskevat määrittelyt sisältyvät EY-sopimuksen alkuartikloihin. Yhteismarkkinoiden, talous- ja rahaliiton (EMU) sekä yhteisen politiikan ja yhteisen toiminnan avulla pyritään edistämään muun muassa jäsenvaltioiden taloudellisen toiminnan sopusointuista, tasapainoista ja kestävästä kehitystä, kestävästä kasvusta, hyvää kilpailukykyä ja talouden suorituskyvyn korkeaa lähentymisastetta sekä taloudellista yhteenkuuluvuutta ja yhteisvastuullisuutta (artikla 2 EY). Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi yhteisön toimintaan sisältyy muun muassa jäsenvaltioiden välisten tullien ja määrällisten rajoitusten kieltäminen, yhteinen kauppapolitiikka sekä neljään

¹⁰⁶ Myllymäki 2000 s. 62–63.

perusvapauteen pohjautuvat sisämarkkinat (artikla 3 EY). Jäsenvaltioiden kansallisten lainsäädäntöjen lähentämisellä on tärkeä merkitys yhteismarkkinoiden toiminnassa.

Unionin talousarvioprosessilla ja talousarvion sisällöllä on vaikutusta eduskunnan kansallisen tason budjettivaltaan sen lisäksi, että taloudellinen integraatio rajoittaa eduskunnan lainsäädäntövaltaa. Eduskunnan vaikutusmahdollisuudet unionin talousarvion osalta kanavoituvat hallituksen kautta. Toimivalta talousarvion hyväksymiseen on neuvostolla (artikla 272 EY), joka antaa myös muun muassa talousarvion toteuttamista koskevat varainhoitoasetukset (artikla 279 EY). Talousarvioesityksen hyväksyminen tapahtuu määräenemmistöllä. Myös varainhoitoasetukset annetaan 1.1.2007 alkaen määräenemmistöllä.

EY-sopimuksen artiklan 269 mukaan talousarvio rahoitetaan kokonaisuudessaan yhteisön omin varoin. Yhteisön omat varat koostuvat maatalous- ja sokerimaksuista, ulkotulleista, arvonlisäveromaksuista ja bruttokansantulopohjaisista jäsenmaksuista. Neuvosto antaa yhteisön omien varojen järjestelmää koskevat säännökset yksimielisesti. Neuvosto suosittaa lisäksi jäsenvaltioiden hyväksyvän ne omien valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti.

Omien varojen järjestelmää koskevassa hallituksen esityksessä (HE 203/2000 vp) todetaan, että yhteisöjen yleisen talousarvion lopullinen vahvistaminen luo jokaiselle jäsenvaltiolle veloitteen asettaa talousarviosta aiheutuvat maksut yhteisön käyttöön. Hallituksen esityksessä todetaan omien varojen järjestelmän merkitsevän puuttumista eduskunnan budjettivaltaan, mutta jäsenvaltiotason hyväksymismenettelyn kuitenkin palauttavan osan lainsäädäntövallan menetyksestä takaisin jäsenvaltioille.¹⁰⁷

Unionijäsenyydellä on vaikutuksensa myös verotukseen ja sitä kautta finanssipoliittikkaan eli julkisyhteisöjen tulojen ja menojen sääntelyyn. Vaikka finanssipoliittiset päätökset jäivätkin talous- ja rahaliiton osallistujavaltioiden kansalliseen toimivaltaan, on jäsenvaltioiden finanssipoliittista liikkumavaraa rajoitettu hintavakauden säilymisen nimissä Maastrichtin sopimuksella. Keskitetty rahapolitiikka edellyttää toimiakseen kansallisen finanssipoliittikan ja unionin rahapolitiikan yhteensovittamista. Finanssipoliittisen liikkumavaran kaventuminen saattaa puolestaan johtaa välittömän verotuksen lainsäädäntöharmonisointiin sekä tulopolitiikan ja sosiaalipoliittikan yhteistyön tiivistämiseen. Talous- ja rahaliiton täysimääräinen toteutuminen voidaan puolestaan nähdä myös unionin liittovaltiopiirteiden vahvistajana.¹⁰⁸

¹⁰⁷ HE 203/2000 vp.

¹⁰⁸ Myllymäki 2000 s. 31, 364.

Eduskunnan lainsäädäntö- ja sopimuksetekotoimivaltaan kohdistuvien muutosten lisäksi unionijäsenyys vaikuttaa myös valtiontalouteen ja sitä kautta eduskunnan budjettivaltaan. Unionijäsenyydestä aiheutuu jäsenvaltioiden valtiontalouteen kohdistuvia sitovia vaikutuksia erityisesti jäsen-maksujen ja verotuksen harmonisoinnin vuoksi. Sitoutuminen unionille tilitettäviin jäsen-maksuosiin kaventaa eduskunnan valtaa päättää kansallisen talousarvion sisällöstä. Verotuksen harmonisointi jäsenvaltioiden välillä ja esimerkiksi yhtenäinen arvonlisäverojärjestelmä kaventavat puolestaan eduskunnan lainsäädäntövaltaa ja vaikuttavat sitä kautta myös valtiontalouteen ja siihen liittyvään päätösvaltaan. Suomen jäsenyys Euroopan talous- ja rahaliitossa asettaa voimakkaita rajoituksia valtion harjoittamalle itsenäiselle talouspolitiikalle muun muassa budjettikurivaatimuksen ja yhteisen rahapolitiikan muodossa.

Taloudellinen integraatio on Euroopan unionin kulmakivi ja siksi sen tulevaa merkitystä ei voi vähätellä. Talous on myös osa-alue, jossa integraation voi nähdä laajenevan edelleen, vaikka se muilla aloilla hidastuisikin. Erityisesti verotuksen harmonisointi on alue, jolla integraatio voi tulevaisuudessa kaventaa kansallista päätösvaltaa. Koska taloudellisen integraation osa-alueet kuuluvat pääosin unionin yksinomaiseen toimivaltaan, on niiden kehitys pitkälti unionin itsensä käsissä. Yksittäisen jäsenvaltion tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet saattavat tässä kehityksessä jäädä tilanteesta riippuen hyvinkin vähäisiksi.

3.3 Eduskunta ja unioniasiat

3.3.1 Eduskunnan toimivaltaan kuuluvat unioniasiat

Toimivalta unioniasioden kansallisessa valmistelussa on jaettu valtioneuvoston ja eduskunnan kesken. Perustuslain 96 § sisältää määräykset eduskunnan toimivaltaan kuuluvista niin sanotuista U-asioista. Perustuslain 97 § määrittelee puolestaan eduskunnan tietojensaantioikeuteen kuuluvat niin sanotut E-asiat. Eduskunnan tietojensaantioikeus kattaa lähtökohtaisesti laajemman asiakokonaisuuden kuin eduskunnan varsinaiseen toimivaltaan kuuluvat asiat. Laaja tiedonsaantioikeus korvaa näin ollen toimivaltaan mahdollisesti liittyviä puutteita.

Perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaan ”*eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan*”. Säädöksen tarkoituksena on mahdollistaa edus-

kunnan osallistuminen unioniasioiden kansalliseen valmisteluun vaiheessa, jossa asia on unionin tasolla vielä vireillä. Tällä menettelyllä turvataan eduskunnan mahdollisuus päättää yhdessä valtioneuvoston kanssa Suomen kannasta unionissa vireillä oleviin asioihin. Säännös kattaa sekä ensimmäisen pilarin alaan kuuluvat yhteisöasiat että hallitustenvälisen yhteistyön piiriin kuuluvat asiat.¹⁰⁹

Perustuslain 96 §:ssä eduskunnalle turvatus laajan ja perusteellisen myötävaikutusvallan tavoitteena on korvata sitovan päätösvallan siirtoa unionin toimielimille. Eduskunnan myötävaikutusvalta koskee asioita, jotka tulisivat perinteistä kansainvälisoikeudellista velvoittautumista tarkoittavin tavoin eduskunnan sitovan päätöksenteon kohteeksi.¹¹⁰ Menettely varmistaa sen, että asiaryhmät eivät ole siirtyneet kokonaan eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien ulottumattomiin, vaan eduskunta voi vaikuttaa niiden sisältöön ainakin rajallisesti.

Perustuslain 96 §:n 1 momenttiin sisältyy kaksi muodollista ja yksi aineellinen soveltamisedellytys. Muodollisten edellytysten mukaan kyseessä tulee ensinnäkin olla ehdotus säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi. Toisen edellytyksen mukaan tällaisesta toimesta tulee päättää Euroopan unionissa. Kolmannen, aineellisen edellytyksen mukaan ehdotuksen tulee olla sisällöltään sellainen, että se muutoin perustuslain mukaan kuuluisi eduskunnan toimivaltaan.¹¹¹ Säännöksen tarkoituksena on varmistaa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet kaikkien sellaisten unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka kuuluisivat sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsenvaltio. Tästä näkökulmasta katsoen säännöksessä mainittua muodollista ”säädös, sopimus tai muu toimi” -edellytystä tulee tulkita eduskunnan aseman turvaavalla tavalla laajasti.¹¹² Laajasti tulkittuna säädös kattaa paitsi sitovat oikeudelliset instrumentit, myös sitovuudeltaan ja velvoittavuudeltaan heikommat suositukset ja julistukset.

Eduskunnan toimivaltaa määrittävään säädökseen sisältyvän toisen edellytyksen mukaan asiasta tulee päättää Euroopan unionissa. Tällä yleisluontoisella ilmauksella pyritään kattamaan koko unionissa jäsenvaltion myötävaikutusvallan piirissä oleva päätöksenteko¹¹³. Jäsenvaltion myötävaikutusvalta kohdistuu ennen kaikkea unionin neuvostossa käsiteltäviin asioihin. Euroopan parlamentti, komissio ja Euroopan keskuspankki jäävät sitä vastoin kansallisen myötävaikutusvallan ulkopuolelle, samoin riippumattomat tuomioistuimet.

¹⁰⁹ HE 1/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 96 §.

¹¹⁰ Saraviita 2000 s. 487.

¹¹¹ Eerola – Mylly – Saarinen 2000 s. 168–169.

¹¹² HE 1/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 96 §.

¹¹³ Saraviita 2000 s. 488.

Kolmas edellytys eduskunnan toimivaltaan kuuluvien unioniasioden osalta on se, että ehdotus ”muutoin perustuslain mukaan kuuluisi eduskunnan toimivaltaan”. Tässä yhteydessä vertailukohtana käytetään tilannetta, jossa Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen. Näin ollen eduskunnan toimivaltaan kuuluisivat vahvimmin lainsäädäntövallan ja budjettivallan alaan kuuluvat asiat. Perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset, jotka koskevat jonkin perustuslaissa turvatus perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista tai yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita. Määräys kuuluu lainsäädännön alaan myös silloin, kun määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla, jos siitä on voimassa olevan lain säännöksiä tai asiasta on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla.¹¹⁴

Budjettivallan rajoitusten osalta eduskunnan toimivaltaan kuuluvat Euroopan yhteisöjen yleinen talousarvioesitys, omien varojen järjestelmää koskevat päätökset, ehdotukset yhteisöjen monivuotiseksi rahoitussuunnitelmiksi ja Euroopan yhteisöjen talousarvioon merkittävästi vaikuttavat toimenpideohjelmaehdotukset.¹¹⁵ Eduskunnan hyväksymistä edellytetään myös sellaisissa eduskunnan budjettivaltaa koskevissa sopimuksissa, jotka saattavat aiheuttaa valtiolle huomattavia vuotuisia kustannuksia tai kertamenoja, joita budjetti ei kata.¹¹⁶ Lainsäädännön ja budjettivallan alaan kuuluvien ehdotusten lisäksi eduskunnan toimivaltaan kuuluvat myös eduskunnan kansainvälisiä sopimuksia koskevaa toimivaltaa sitovat asiat.

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan hyväksyntä edellytetään ensinnäkin sellaisilta valtiosopimuksilta tai muilta kansainvälisiltä velvoitteilta, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Tämän lisäksi eduskunnan hyväksyntä edellytetään merkitykseltään muutoin huomattavien sopimusten tai velvoitteiden osalta sekä tilanteissa, jotka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Myös unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon artiklan 308 EY eli implied powers -doktriinin perusteella tehdyt muutokset kuuluvat eduskunnan toimivaltaan¹¹⁷.

¹¹⁴ PeVL 11/2000 vp.

¹¹⁵ Oikeusministeriö 2000 s. 5

¹¹⁶ SuVL 3/1995 vp.

¹¹⁷ Oikeusministeriö 2000 s. 5.

3.3.2 Eduskunnan tietojensaantioikeuteen kuuluvat unioniasiat

Tiedonsaantioikeus on keskeinen edellytys sille, että eduskunta voi käyttää perustuslain 96 §:ssä sille turvattuja oikeuksia ja osallistua unioniasioiden kansalliseen valmisteluun. Eduskunnan tiedonsaantioikeudesta unioniasioissa säädetään perustuslain 97 §:ssä.

Tietojensaantioikeus jaetaan ulkoasiainvaliokunnalle kuuluvaan oikeuteen saada tietoja ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista ja suurelle valiokunnalle kuuluvaan oikeuteen saada tietoja muiden asioiden valmistelusta. Perustuslain 97 § täydentää perustuslain 47 §:ssä säädettyä eduskunnan yleistä tietojensaantioikeutta, jonka mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. On huomattava, että tietojensaantioikeutta ei ole sidottu pelkästään eduskunnan toimivaltaan kuuluviin unioniasioihin, vaan säännös turvaa eduskunnalle oikeuden saada tietoja mistä tahansa Euroopan unionissa käsiteltävästä asiasta¹¹⁸.

Perustuslain 97 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan ”*eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista*”. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännöksen yleinen muotoilu merkitsee sitä, että ulko- ja turvallisuuspolitiikka kattaa sekä valtakunnan suhteet ulkovaltoihin että Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan. Ulkoasiainvaliokunnan ja valtioneuvoston välisen yhteydenpidon muotoja ei ole säännelty täsmällisesti, vaan ne voivat vaihdella asiasta ja tilanteesta riippuen. Hallituksen esityksessä edellytetään lisäksi, että valtioneuvosto antaa tarpeen mukaan oma-aloitteisestikin selvityksiä ulkoasiainvaliokunnalle.¹¹⁹

Perustuslain 97 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan ”*eduskunnan suuren valiokunnan tulee vastaavasti saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa*”. Suuren valiokunnan selvityksensaantioikeus kattaa ne muut Euroopan unionissa käsiteltävät asiat, jotka jäävät ensimmäisen momentin ensimmäisessä virkkeessä ulkoasiainvaliokunnan tietojensaantioikeuteen kuuluvien ulko- ja turvallisuuspoliittisten asioiden ulkopuolelle. Säädöksen 3 momentin mukaan asianomainen valiokunta voi puolestaan antaa saamiensa selvitysten tai tietojen perusteella lausunnon valtioneuvostolle.

¹¹⁸ Oikeusministeriö 2000 s. 10.

¹¹⁹ HE 1/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 97 §.

Eduskunnan yleisen tiedonsaantioikeuden lisäksi perustuslaki turvaa eduskunnalle oikeuden saada tietoja myös Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista sekä Euroopan unionin perustana olevien sopimusten muutosehdotuksista. Perustuslain 97.2 § osoittaa eduskunnan tai sen valiokunnan informointivelvollisuuden pääministerin tehtäväksi. Säädöksen mukaan pääministerin tulee antaa tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista sekä ennen kokousta että viipymättä kokouksen jälkeen. Pääministerin tietojenantovelvollisuus kattaa myös muut kuin eduskunnan toimivaltaan suoranaisesti kuuluvat asiat¹²⁰.

Perustuslaissa tehtyä asioiden jaottelua eduskunnan toimivaltaan kuuluviin U-asioihin ja tietojensaantioikeuden piiriin kuuluviin E-asioihin voidaan pitää teoreettisena eikä asioiden jaottelu vastaa välttämättä niiden poliittista tai periaatteellista merkitystä. Jotkin E-asiat saattavat olla hyvinkin tärkeitä ja laajakantoisia ja jotkin U-asiat puolestaan varsin vähäpätöisiä. Suomen mallia luotaessa tavoitteena pidettiin sitä, että eduskuntakäsittelyn pääpaino olisi unioniasioden osalta U-asioissa. Käytännössä E-asiat ovat kuitenkin muodostaneet vuosittain U-asioita suuremman ryhmän. Eduskunta käsittelee E-asioina muun muassa sellaisia laajoja toimintasuunnitelmia, jotka saattavat tosiasiaissa määrätä unionin tulevan lainsäädännön sisällön. E-asioina käsitellään myös sellaisia säädösehdotuksia, jotka on saatettu eduskunnan käsiteltäviksi niiden yleisen merkityksen vuoksi.¹²¹

Tiedonsaantioikeus on osallistumisen ja vaikuttamisen keskeinen edellytys. Eduskunnan tiedonsaantioikeuden merkitystä korostaa se, ettei eduskunnalla ole omaa edustusta Euroopan unionissa eikä sillä ole myöskään omia tiedonsaantikanavia. Eduskunta on näin ollen lähes yksinomaan ulkopuolisen tiedotuksen varassa. Tämä puolestaan asettaa erityisiä vaatimuksia paitsi tiedonsaanti-oikeuden sisällölle ja kattavuudelle, myös informoinnin ajoitukselle.

Suuren valiokunnan antamassa lausunnossa tuodaan esiin eduskunnan itsenäisten seurantamahdollisuuksien rajallisuus. Tämän nähdään aiheutuvan lähinnä unionin päätöksentekoprosessin luonteesta, joka vaikeuttaa unioniasioden etenemisen seurantaan niin unionin päätöksentekoelimissä kuin jäsenvaltioiden välisissä neuvotteluissakin. Eduskunnan oikea-aikaisen informoinnin tavoitteena tulee valiokunnan näkemyksen mukaan olla sen varmistaminen, ettei eduskuntaa aseteta missään olosuhteissa tapahtuneiden tosiasioden eteen sen enempää hallituksen neuvottelukantojen muovaamisen kuin unionissa tehtävien päätösten sisällönkään suhteen.¹²²

¹²⁰ HE 1/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 97 §.

¹²¹ EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö 2005 s. 11.

¹²² SuVL 3/1995 vp.

3.3.3 Unioniasioiden käsittely eduskunnassa

Muiden eduskunnassa käsiteltävien asioiden tapaan myös unioniasioiden käsittely on kanavoitu tapahtumaan valiokuntalaitoksen kautta. Suomessa ei ole, useimmista muista unionimaista poiketen, luotu varsinaista erillistä EU-valiokuntaa, vaan järjestelmä on rakennettu jo olemassa olleen mallin pohjalta. Keskeiset valiokunnat unioniasioiden osalta ovat suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta, mutta periaatteessa kaikki muutkin valiokunnat voivat osallistua unioniasioiden käsittelyyn.

Perustuslain 96 §:ssä säädetään eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun. Lähtökohtana on, että valtioneuvoston kirjelmällään toimittama ehdotus käsitellään eduskunnan suuressa valiokunnassa ja yhdessä tai useammassa sille lausuntoja antavassa muussa valiokunnassa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat ehdotukset käsitellään kuitenkin suuren valiokunnan sijaan ulkoasiainvaliokunnassa.

Sopimusten käsittely poikkeaa hieman perinteisten unioniasioiden käsittelystä. Jos sopimus kuuluu kokonaan tai osittain jäsenvaltion toimivaltaan ja edellyttää eduskunnan suostumusta, sen käsittelyssä on noudatettava myös tavanomaista valtiosopimusmenettelyä. Näin ollen sopimus on vietävä hallituksen esityksellä eduskunnan hyväksyttäväksi. Eduskunnalla on tällöin mahdollisuus myös hylätä esitys.¹²³ Oleellista on myös se, että tällainen esitys käsitellään eduskunnan täysistunnossa. Tällöin koko eduskunta osallistuu asian käsittelyyn, eikä osallistuminen kanavoidu pelkästään valiokuntalaitoksen kautta.

Eduskunnan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta oleelliseksi muodostuu se, miten ajoissa eduskunta saa tietoja valtioneuvostolta ja mikä on valiokunnan lausunnon tai täysistunto-keskustelun tosiasiallinen merkitys. Näitä seikkoja on arvioitava hallituksen esityksessä ilmaistusta lähtökohdasta käsin. Esityksen mukaan perustuslain 96 §:n tarkoituksena on turvata eduskunnan mahdollisuus päättää yhdessä valtioneuvoston kanssa Suomen kannasta Euroopan unionissa vireillä oleviin asioihin¹²⁴.

Sillä, että valtioneuvoston on toimitettava kirjelmänsä eduskunnalle viipymättä, pyritään turvaamaan eduskunnan tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen neuvottelukantojen muovaamiseen. Valtioneuvoston on myös saatettava alustava kantansa eduskunnan tietoon, mikäli kanta on tuossa vaiheessa valmisteltavissa kirjelmää viivyttämättä.¹²⁵

¹²³ SuVL 3/1995 vp.

¹²⁴ HE 1/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 96 §.

¹²⁵ HE 1/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 96 §.

Asian muotoilusta voi tehdä sen päätelmän, että eduskunnan informointi on valtioneuvoston kirjelmän ensisijainen tehtävä. Koska informoinnin oikea-aikaisuus, eli sen tapahtuminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, on eduskunnan osallistumisen kannalta ensiarvoisen tärkeää, voidaan valtioneuvoston kannan ilmaiseminen nähdä kirjelmän toissijaiseksi tehtäväksi.

Eduskunnan toimivaltaan kuuluvissa U-asioissa puhemies tekee päätöksen siitä, missä erikoisvaliokunnissa asiat käsitellään valmistelevasti suurta valiokuntaa varten. U-asioissa lausunnon antaminen on erikoisvaliokunnalle pakollista. Eduskunnan tietojensaantioikeuden piiriin kuuluvissa E-asioissa suuri valiokunta lähettää asian erikoisvaliokuntiin yleensä mahdollisia toimenpiteitä varten, jolloin lausunnon antaminen on erikoisvaliokunnan päätettävissä. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa ulkoasiainvaliokunta toimii suhteessa muihin valiokuntiin samoin kuin suuri valiokunta tietojensaantioikeuteen kuuluvissa asioissa. Lausunnon antavana valiokuntana on tällöin useimmiten puolustusvaliokunta.¹²⁶

Unioniasiat muodostavat nykyään yhteensä noin puolet kaikista eduskunnassa käsiteltävistä asioista. Eduskunnan valiokuntien asiamäärät ovat myös kaksinkertaistuneet unionijäsenyyden seurauksena. Vuoden 2003 tilastojen mukaan eduskunnan suuressa valiokunnassa käsiteltiin 177 EU-asiaa ja 119 erikoisvaliokunnan antamaa lausuntoa. Ulkoasiainvaliokunnassa vireille tulleita asioita oli 55 ja lausuntoja 4 kappaletta. Eniten lausuntoja antoivat ympäristövaliokunta (26 kpl), liikennevaliokunta (21 kpl), valtiovarainvaliokunta (19 kpl) sekä talousvaliokunta (17 kpl).¹²⁷

Unioniasiat työllistävät erikoisvaliokuntia eri tavoin. Joissakin valiokunnissa niiden osuus on suhteellisen suuri, kun taas joidenkin valiokuntien osalta unioniasiat muodostavat vain pienen osan niiden kokonaistyömäärästä. Suomen järjestelmän etuna voidaan kuitenkin pitää sitä, että kaikki valiokunnat voivat tarpeen ja asian laadun mukaan osallistua unioniasioden käsittelyyn. Tämä järjestely turvaa myös mahdollisimman monelle kansanedustajalle oikeuden osallistua asioiden kansalliseen valmisteluun. Valiokuntatyön merkitys korostuu myös siksi, että vain pieni osa unioniasioista tulee eduskunnan täysistunnon käsiteltäviksi.

Erikoisvaliokuntakäsittelyn keskeisenä tavoitteena on arvioida ehdotuksen sisältöä ja siihen mahdollisesti liittyviä ongelmia. Erikoisvaliokunnan suurelle valiokunnalle antamassa lausunnossa tuodaan esiin valiokunnan näkemys siitä, onko valtioneuvoston kanta valiokunnan mielestä hyväksyttävä vai ei. Erikoisvaliokunnan antama lausunto muodostaa pääsäännön mukaan perustan

¹²⁶ EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö 2005 s.11–12.

¹²⁷ EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö 2005 s. 14–15.

suuren valiokunnan käsittelylle ja kannanotolle. Eduskunnan kannan U-asiasta ilmaisee suuri valiokunta ja se myös sovittaa tarvittaessa yhteen eri erikoisvaliokuntien kannanottojen välillä mahdollisesti ilmenneet mielipide-erot.¹²⁸ Vaikka suuri valiokunta voi myös poiketa erikoisvaliokunnan esittämästä näkemyksestä, se on hyväksynyt erikoisvaliokunnan kannan noin 90 %:ssa tapauksista¹²⁹.

Suuren valiokunnan tai ulkoasiainvaliokunnan lausuntoon liittyen hallituksen esityksessä todetaan, että siinä voidaan tuoda esille valiokunnan näkemys Suomen neuvottelutavoitteista sekä siitä, millaisin edellytyksin tavoitteita voidaan muuttaa. Hallituksen esityksessä korostetaan myös sitä, että valiokunnan lausuntoa olisi pidettävä ohjeellisena lähtökohtana Suomen edustajien kannanotoille Euroopan unionin päätöksenteossa. Mikäli valiokunnan kannanotoista joudutaan poikkeamaan, olisi menettelyn perusteista tehtävä selkoa asianomaiselle valiokunnalle.¹³⁰ Suuri valiokunta korostaa lausunnossaan puolestaan sitä, että eduskunnan ilmaisemien näkemysten huomioon ottaminen kuuluu erottamattomana osana hallituksen kannan muodostamiseen. Tämä merkitsee valiokunnan näkemyksen mukaan sitä, ettei unionin neuvostossa ole edustettuna vain hallituksen kanta, vaan kansallinen kanta, jonka muodostamiseen myös eduskunta osallistuu.¹³¹

Valiokunnan lausunto muodostaa *ohjeellisen* lähtökohdan Suomen edustajien kannanotoille, ja lausunnosta poikkeaminen jää hallituksen päätettäväksi. Koska valtioneuvosto vastaa perustuslain mukaan Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja niihin liittyvistä toimenpiteistä, on perusteltua, että eduskunnan ilmaisema neuvottelumandaatti on nimenomaan ohjeellinen. Ohjeellisen neuvottelumandaatin etuna voidaan nähdä myös se, että se jättää hallitukselle tarvittavaa liikkumatilaa neuvostossa käytäviä keskusteluja ajatellen. Kun hallituksen kantaa ei ole sidottu ennalta, se voi osallistua täysipainoisesti keskusteluun, reagoida mahdollisiin muutoksiin ja varmistaa Suomen kannalta parhaan mahdollisen neuvottelutuloksen saavuttamisen.

On myös tilanteita, joissa eduskunta ei ole ehtinyt ilmaista kantaansa ennen kuin asia tulee käsiteltäväksi unionin neuvostossa. Tällöinkin on tärkeää, ettei päätöstä synny ennen eduskunnan näkemyksen valmistumista. Näissä tilanteissa hallitus voi estää tai siirtää päätöksentekoa käyttämällä varautua unionin neuvostossa.

¹²⁸ Valiokuntaopas 2000 s. 50–51.

¹²⁹ Raunio – Tiilikainen 2003 s. 85.

¹³⁰ HE 1/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 96 §.

¹³¹ SuVL 3/2002 vp.

Erilaisten varaumien käyttö unionitasolla perustuu vuosien aikana muodostuneeseen käytäntöön, ei unionitason säädöksiin tai ohjeistuksiin. Jäsenvaltio voi ilmoittaa neuvostossa jättävänsä varauman silloin, kun se ei ole valmis hyväksymään käsiteltävää asiaa. Varauma voi koskea koko käsiteltävää asiakokonaisuutta tai jotain sen yksityiskohtaa. Varauma voidaan jättää myös silloin, kun asiaa halutaan tutkia tarkemmin tai jäsenvaltio ei voi hyväksyä asiaa kannanmuodostuksen muotoseikkojen takia. Hallitus voi käyttää myös niin sanottua parlamenttivaraumaa, jolla tarkoitetaan sitä, että asian käsittely on kesken kansallisessa parlamentissa. Varauma on mahdollista poistaa, kun kansallisten järjestelmien edellyttämät parlamenttikäsittelyt on suoritettu.¹³²

Eduskunta edellyttää valtioneuvoston pitävän asianmukaisin varaumin huolta siitä, ettei Suomea sitovia päätöksiä tehdä ennen kuin eduskunta on lausunut asiasta oman kantansa. Varauumatyyppin valinta on jätetty valtioneuvoston päätettäväksi, edellyttäen että varauma on tosiasiallisesti tehokas ja toteuttaa sillä tavoitellun päämäärän. Käytännössä valtioneuvosto on välttänyt parlamenttivaraumien käyttöä. Tätä on perusteltu sillä, että neuvostossa ei ole haluttu antaa sellaista kuvaa, jonka mukaan hallitus on jo oman kantansa muodostanut. Muita varauumatyyppejä käyttämällä on pyritty antamaan kuva, että käsiteltävä asia pysyy Suomen kannalta asiasisällöltään avoimena. Suuri valiokunta on myös yhtynyt valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukaan parlamenttivaraumalla on vain harvoin sellaista käytännön merkitystä, jota eduskunnan asiallisen vaikutusvallan turvaaminen edellyttää. Näin ollen parlamenttivarauuman käyttämättä jättäminen on nähty perustelluksi myös eduskunnan kannalta.¹³³

Valiokuntalaitos on unioniasioden keskeinen käsittelykanava, mutta asioita voidaan ottaa myös täysistuntokäsittelyyn. Perustuslain 96 ja 97 §:ssä puhemiesneuvostolle luodaan mahdollisuus ottaa periaatteessa mikä tahansa unioniasia täysistuntokeskusteluun. Näin kaikille kansanedustajille tarjotaan yhtäläinen mahdollisuus saada tietoja ja osallistua keskusteluun. Huomattavaa on kuitenkin se, että eduskunta ei tee tällaisessa tapauksessa asiasta päätöstä. Myös niitä tietoja, joita pääministeri on velvollinen antamaan Eurooppa-neuvoston kokouksista, voidaan käsitellä eduskunnan täysistunnossa. Näiden lisäksi kansanedustajat voivat käsitellä EU-asioita täysistunnossa perinteisten eduskunnan työmuotojen yhteydessä. He voivat muun muassa kyselytunneilla tuoda esiin ajankohtaisia keskusteluaiheita tai tehdä hallitukselle välikysymyksen myös unioniasioissa.

¹³² SuVL 3/2002 vp.

¹³³ SuVL 3/2002 vp.

Rutiininomainen EU-lainsäädäntö on aiheuttanut vain harvoin keskustelua täysistunnossa. Sen sijaan kauaskantoiset poliittiset asiat kuten EMU ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehitys ovat johtaneet pitkiin valmisteleviin keskusteluihin.¹³⁴ Käytännössä unioniasioita on käsitelty täysistunnossa vain harvoin. Kansanedustajat ovat kuitenkin esittäneet näkemyksensä siitä, että unioniasioita tulisi käsitellä täysistunnossa nykyistä useammin. Lainsäädännön osalta tähän ei ole estettä.¹³⁵

Suomalaista EU-asioiden valvontaa on leimannut konfliktin puute toisaalta hallituksen ja eduskunnan, toisaalta hallituksen ja opposition välillä. Omaleimaista on ollut sekin, että koko unionijäsenyyden ajan hallitukset ovat olleet enemmistöhallituksia, eivätkä unioniasiat ole aiheuttaneet suurta erimielisyyttä. Hallitukseen kohdistunut kritiikki on tullut useimmiten yksittäisten kansanedustajien kuin yhtenäisen opposition taholta. Silti vuosina 1991 – 1998 vain alle 10 % kansanedustajien kysymyksistä ja 12 % välikysymyksistä koski EU-asioita.¹³⁶

3.3.4 Suomen mallin vahvuudet ja heikkoudet

Kansallisen parlamentin osallistumiselle ja niiden suorittamalle valvonnalle voidaan asettaa erilaisia kriteereitä, joiden perusteella voidaan arvioida muun muassa valvonnan tehokkuutta. Gérard Laprat on kiinnittänyt valvonnan tehokkuuden arvioinnissa huomiota niihin toimiin tai osa-alueisiin, jotka kuuluvat valvonnan piiriin, siihen kuka tai mikä valvonnan kohteena on, valvonnan ajankohtaan sekä siihen, millä tasoilla tai tehokkuudella valvonta tapahtuu. Valvonnan laajuudessa on oleellista kiinnittää huomiota siihen, ovatko lainsäädännöllisten toimien lisäksi myös muut toimet (esimerkiksi valkoiset kirjat, suositukset, EMU-asiat sekä toisen ja kolmannen pilarin asiat) valvonnan kohteena. Yhtä lailla tärkeää on arvioida myös etukäteen ja jälkikäteen tapahtuvan valvonnan mahdollisuuksia ja merkitystä.¹³⁷

Valvonnan tehokkuudessa Laprat nostaa esiin muun muassa sen, voiko kansallinen parlamentti päättää itse, mihin asiakirjoihin se tutustuu, vai onko parlamentti riippuvainen hallituksen sille toimittamista asiakirjoista. Tiedonsaannissa on oleellista myös se, voiko parlamentti luottaa hallituksen esittämiin näkemyksiin ja keskittyä siten kaikkein tärkeimpiin ylikansallisiin toimiin. Valvonnan tehokkuudesta kertoo myös se, voiko kansallinen parlamentti viivyttää ylikansallista

¹³⁴ Raunio – Tiilikainen 2003 s. 87.

¹³⁵ EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö 2005 s. 18.

¹³⁶ Raunio – Tiilikainen 2003 s. 75–90.

¹³⁷ Laprat 1995 s. 4–6.

päätöksentekoprosessia, jotta se voi tutustua rauhassa sille toimitettuihin teksteihin. Myös valvonnan tulokset ja seuranta ovat tärkeitä. Huomio kiinnittyy tällöin siihen, voiko kansallinen parlamentti tehdä asiassa päätöksen sekä siihen, voiko parlamentti valvoa sen esittämien kantojen noudattamista hallituksessa.¹³⁸

Suomen järjestelmää sekä eduskunnan osallistumis- ja valvontamahdollisuuksia arvioidaan yleensä onnistuneiksi, tehokkaiksi ja riittäviksi. Jos eduskuntaa arvioidaan Laprat'n esittämien kriteerien perusteella, voidaan tehdä sama päätelmä. Eduskunnan laaja, kaikki unioniasiat kattava tiedonsaantioikeus takaa sen, että eduskunta pysyy hyvin ajan tasalla unioniasioissa. Tätä vahvistaa vielä entisestään ministerien raportointivelvollisuus. Eduskunnalla on myös mahdollisuus seurata asioiden etenemistä jo varhaisessa vaiheessa, ja toisaalta sillä on myös mahdollisuus vaikuttaa päätettyihin asioihin jälkikäteen esimerkiksi direktiivien täytäntöönpanon muodossa.

Laprat'n esittämien valvonnan tehokkuuteen liittyvien kriteerien osalta voidaan todeta, että eduskunnalla on ainakin teoriassa mahdollisuudet myös tarvittaessa tehokkaaseen valvontaan. Eduskunta ei ole sidottu pelkästään hallituksen toimittamiin asiakirjoihin, vaan se voi hankkia tietoa myös itse. Nykyään tähän on olemassa myös tarvittavat kanavat, sillä suurin osa unionin asiakirjoista löytyy helposti internetistä myös suomenkielisinä versioina. Vaikka Suomi ei vakiintuneen käytännön mukaan käytäkään unionin neuvostossa parlamenttivarauksia, turvaa muiden varaumien käyttö eduskunnan kannan ilmaisemisen. Eduskunta voi myös ohjata Suomen edustajien toimintaa omalla ohjeellisella kannallaan sekä antaa tarvittaessa hallitukselle epäluottamuslauseen, jos hallituksen toiminta ei vastaa eduskunnan näkemyksiä.

Suomen mallin etuina mainitaan yleensä eduskunnan aikainen osallistuminen kansallisen kannan valmisteluun, valiokuntien aktiivinen rooli ja laaja osallistuminen sekä eduskunnan kattava tiedonsaantioikeus. Vaikka järjestelmä on hyvä, sen toimintaan liittyy kuitenkin paljon käytännön ongelmia. Näitä ongelmia ovat muun muassa valiokuntien liian suuret työmäärät, unionin asiakirjojen suuri lukumäärä ja osittainen vaikeaselkoisuus, unionin aikataulujen ja eduskuntakäsittelyiden yhteensovittaminen, kansanedustajien käytettävissä olevan ajan ja resurssien rajallisuus sekä unioniasioden usein tekninen luonne ja laaja-alaisuus. Näiden seikkojen takia teoriassa tehokkaiden osallistumis- ja valvontamahdollisuuksien käyttö saattaa käytännössä muodostuakin vaikeaksi.

¹³⁸ Laprat 1995 s. 8.

Eduskunnan puhemiesneuvosto asetti vuoden 2003 lopulla toimikunnan¹³⁹ selvittämään eduskuntatyössä noudatettavien Euroopan unionia koskevien asioiden menettelytapasääntöjä. Toimikunnan tehtävänä oli muun ohella tarkastella Euroopan unionin perussopimusten ja unioniasioden eduskuntakäsittelylle luodun järjestelmän käytännön toimivuutta. Toimikunnan tuli myös selvittää järjestelmän kehittämis- ja tehostamistarpeita.

EU-menettelyjen tarkistustoimikunta totesi mietinnössään, että Suomen järjestelmä on onnistunut niin eduskunnan osallistumismahdollisuuksien kuin sen toimivaltuuksienkin kannalta. Toimikunnan mukaan eduskunnalla on tosiasiallinen valta määrätä Suomen politiikasta sellaisissa unioniasioissa, jotka kuuluvat sen toimivaltaan. Järjestelmä takaa toimikunnan mukaan sen, että Suomen edustajat edustavat aina myös parlamentaarisesti hyväksyttyä kansallista kantaa.¹⁴⁰

Toimikunta arvioi erikseen muun muassa valiokuntien työmääriä ja kokousaikoja, niiden saamaa informaatiota, suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan toimivallan rajausta, EU-asioiden käsittelyä täysistunnossa sekä Euroopan parlamentin jäsenten roolia eduskunnassa. Toimikunta totesi, ettei valiokuntien käytettävissä olevaa aikaa ole lisätty samassa suhteessa niiden kasvaneen asiamäärän kanssa. Kokousaikojen ja työmäärän epäsuhteen vuoksi on mahdollista, että sinänsä merkittävän E-asian käsittely viivästyy niin paljon, että eduskunta menettää tilaisuutensa vaikuttaa esimerkiksi unionin lainsäädäntöohjelman sisältöön. Toimikunta näki ongelmia myös valiokuntien saamassa informaatioissa, vaikka totesikin valtioneuvoston eduskunnalle antaman informaation olevan yleisesti ottaen riittävää ja oikea-aikaista. Ongelmat liittyvät yleensä kirjelmien sisältöön. Kirjelmät voivat olla liian yleisluonteisia tai toisaalta liian yksityiskohtaisia, jolloin ne eivät tarjoa riittävästi tietoa asian yleisestä käsittelytilanteesta. Kirjelmistä ja selvityksistä saattaa puuttua myös selvitys asian käsittelyyn sovellettavasta menettelystä tai aikataulusta.¹⁴¹

Toimikunta kiinnitti mietinnössään huomiota erityisesti siihen, että unioniasioita otetaan niiden merkitys huomioon ottaen vain verraten harvoin keskusteltavaksi eduskunnan täysistunnossa. Koska unionin säädökset ja hankkeet ovat lähes puolet eduskunnan käsittelemistä asioista, tämän pitäisi toimikunnan mukaan näkyä myös täysistuntotyössä siitäkin huolimatta, että osa näistä asioista ei niiden kapea-alaisuuden vuoksi tarjoakaan kovin mielenkiintoista aihetta. Kuitenkin suuressa valiokunnassa ja ulkoasiainvaliokunnassa käsitellään vuosittain sellaisia asioita, jotka

¹³⁹ EU-menettelyjen tarkistustoimikunta.

¹⁴⁰ EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö 2005 s. 33.

¹⁴¹ EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö 2005 s. 14–16.

herättävät periaatteellisia kysymyksiä tai ovat yhteydessä kansallisesti merkittävään kysymyksenasetteluun.¹⁴²

Eduskunnan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin liittyvien ongelmien ratkaisu on osittain eduskunnan omissa käsissä. Se voi itse tehostaa omaa tiedonsaantiaan, asioiden käsittelyn sisältöä ja määrää sekä käyttää tarvittaessa myös parlamentaarisia valvontakeinojaan. Toisaalta näiden keinojen tehokaskaan käyttö ei kuitenkaan takaa sitä, että unionissa tehtävät päätökset ja sen lainsäädännön sisältö vastaisivat aina eduskunnan näkemyksiä. Tämä johtuu ennen kaikkea unionin päätöksentekojärjestelmästä ja siitä, että eduskunta voi vaikuttaa ainoastaan Suomen kantoihin. Vaikka pyrkimyksenä olisi valita huonoistakin vaihtoehdoista se vähiten huono, ei tämäkään aina välttämättä onnistu. Kattava tiedonsaanti ja asioiden käsittely eduskunnassa turvaavat siis ennen kaikkea eduskunnan *osallistumismahdollisuutta*, mutta eivät takaa sen näkemysten mukaisten päätösten hyväksymistä.

4 EDUSKUNNAN VAIKUTUSMAHDOLLISUUDET JA LAINSÄÄDÄNNÖLLISEN HARKINTAVALLAN ITSENÄISYYS

4.1 Eduskunta ja yhteisön asetukset

4.1.1 Asetusten normatiivinen perusta ja käyttöala

Yhteisön toimivalta antaa asetuksia perustuu kunkin materiaallisen asiakysymyksen osalta erikseen määräytyvään toimivaltaan ja yleiseen toimivaltaan säättää sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet. Näiden lisäksi yhteisön toimivallan perustana voi olla myös implied powers -doktriinin mukainen yleistoimivalta.¹⁴³

Johdettuun yhteisön oikeuteen kuuluvien asetusten normatiivinen perusta on EY-sopimuksen 249 artiklassa. Artiklan toisen kohdan mukaan asetus pätee yleisesti, se on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä tulee soveltaa sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Asetusten oikeudellisen luonteen vuoksi niitä voidaan pitää osoituksena todellisesta ylikansallisen lainsäädäntövallan käyttämisestä. Ne ovat myös osoitus Euroopan unionin vahvasta monistisesta luonteesta.

¹⁴² EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö 2005 s. 39.

¹⁴³ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 66.

Se, että asetus pätee yleisesti, merkitsee sitä, että asetuksia sovelletaan ennalta määrittelemättömään henkilökoukoon ja yleisesti määriteltyihin tilanteisiin. Asetuksille on ominaista myös se, että niitä ei saa soveltaa vain osittain tai valikoivasti, vaan asetukset velvoittavat kaikilta osiltaan ja kaikissa jäsenvaltioissa. Koska asetukset tulevat osaksi kansallista normistoa automaattisesti heti voimaantulonsa jälkeen, niiden erillinen jäsenvaltiotason voimaansaattaminen on kiellettyä.¹⁴⁴ Tällä on toisaalta haluttu varmistaa se, että säädöksestä näkyy sen unioniperäisyys. Toisaalta on haluttu varmistaa myös se, että säädöksen sisältö pysyy muuttumattomana.

Asetusten täsmentäminen tai selittäminen kansallisella sääntelyllä on niin ikään kiellettyä. Tilanteissa, joissa asetuksen teksti on epätasällistä tai tulkinnanvaraista, asia on ratkaistava asetuksen tulkinnalla, ei kansallisen tason täsmentävillä säädöksillä. Asetukseen liittyvä kansallinen sääntely rajoittuu pääasiassa asetusta täydentäviin rangaistus- ja pakkokeinosaännöksiin sekä toimivaltaisesta viranomaisesta säätämiseen. On huomattava, että vaikka rangaistussäännösten antaminen kuuluu kansalliseen toimivaltaan, saattaa asetuksesta aiheutua jäsenvaltiolle tähän osoittava velvollisuus. Samansisältöinen velvollisuus saattaa aiheutua myös EY-sopimukseen sisältyvästä vaatimuksesta huolehtia yhteisön oikeuden toteuttamisesta.¹⁴⁵

Asetuksilla pyritään jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen täydelliseen oikeudelliseen yhtenäisyyteen. Näin ollen yhteisön asetukset korvaavat ne kansalliset säännökset, joilla säädellään samaa asiaa. Ne myös sulkevat pois kansallisten lainsäätäjien toimivallan sellaisissa asioissa, joissa yhteisö on antanut asetuksen. Koska asetuksia käytetään yhteisön yksinomaisen toimivallan aloilla, on tärkeää, että kaikkien jäsenvaltioiden viranomaisten sovellettavana on täysin sama säädösteksti.¹⁴⁶

Asetuksia käytetään talous- ja rahaliiton sääntelyssä sekä maatalous-, kalastus- ja kuljetuspolitiikassa. Niiden merkitys on suuri myös kauppapolitiikassa ja kilpailuoikeudessa sekä neljän perusvapauden toteuttamisessa. Neljän perusvapauden toteuttaminen laajentaa asetusten käyttöalaa esimerkiksi sosiaalipolitiikkaan, joka ei sinällään kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Työvoiman vapaan liikkuvuuden esteiden poistaminen on kuitenkin edellyttänyt muun muassa jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien yhdenmukaistamista. Yhteisön asetuksella¹⁴⁷ on säädetty esimerkiksi työttömyys-, perhe-, vanhuus- sekä sairaus- ja äitiysetuuksia koskevasta

¹⁴⁴ Eerola – Mylly – Saarinen 2000 s. 79–80.

¹⁴⁵ Oikeusministeriö 1997 s. 28–29.

¹⁴⁶ Eerola – Mylly – Saarinen 2000 s. 80.

¹⁴⁷ Neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71 sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä A:14.6.1971.

sosiaaliturvasta. Muilta osin sosiaalipolitiikassa on käytetty pitkälti oikeudellisesti ei-sitovaa ohjausta ja koordinoitua.

Kansallisen lainsäätäjän näkökulmasta juuri yhteisön asetukset rajoittavat voimakkaimmin sen toimivaltaa ja jättävät sille vain erittäin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa asetusten sisällön muotoutumiseen. Se, että asetukset velvoittavat kaikilta osiltaan ja sellaisinaan, sulkee pois eduskunnan täytäntöönpanotoimet. Vaikka mahdollisten täydentävien säännösten antaminen jää kansalliselle tasolle, on senkin tapahduttava asetuksen tai esimerkiksi unionin yleisten oikeusperiaatteiden asettamissa rajoissa. Eduskunnan toimivalta ei siis ole tältäkin osin täysin itsenäistä. Näin ollen eduskunnan vaikutusmahdollisuudet asetusten osalta ajoittuvat niiden varhaiseen valmisteluvaiheeseen ja rajoittuvat pääosin hallituksen kannanmuodostuksen ohjaamiseen. Tämän ohjauksen tosiasiallista tehokkuutta heikentää puolestaan määräenemmistö päätöksenteko, joka kaventaa yksittäisen jäsenvaltion edustajan vaikutusmahdollisuuksia.

4.1.2 Asetusten suora sovellettavuus ja välittömät vaikutukset

Yhteisön asetukset ovat pääsäännön mukaan suoraan sovellettavia ylikansallisia säädöksiä, joilla on tietyin edellytyksin myös välittömiä oikeusvaikutuksia. Poikkeuksen suoraan sovellettavuuteen muodostavat asetusta täydentävät kansallisen tason säädökset, jotka jättävät kansalliselle lainsäätäjälle rajoitettua täytäntöönpanovaltaa. Tätä täytäntöönpanovaltaa kaventavat kuitenkin sille asetetut osin tiukatkin edellytykset. Asetuksen välittömän vaikutuksen laajuus on myös rajoitettua sille asetettujen sisällöllisten ehtojen vuoksi. Asetusten suora sovellettavuus ja välittömät vaikutukset eivät siis ole yksiselitteisiä ja ehdottomia. Niillä molemmilla on kuitenkin läheinen yhteys yhteisöoikeuden etusijaperiaatteeseen, joka mahdollistaa niiden tosiasiallisen tehokkuuden.

Asetuksia sovelletaan EY-sopimuksen 249 artiklan mukaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Niiden voimaantulo edellyttää kuitenkin usein erilaisten teknisluonteisten lainsäädäntötoimenpiteiden suorittamista¹⁴⁸. Joissakin tapauksissa asetukset saattaa sisältää nimenomaisen toimivalta-lausekkeen, joka määrää tietyn asian jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen hoidettavaksi. Asetukset jättävät myös usein erilaiset hallinnolliset ja talouspoliittiset toimenpiteet kansallisen viranomaisen hoidettaviksi. Tällaiset toimenpiteet ovat tarpeen asetuksen

¹⁴⁸ Eerola – Mylly – Saarinen 2000 s. 122.

tehokkaan soveltamisen turvaamiseksi. Toisaalta asianmukaisen seuraamusjärjestelmän toteuttaminen on myös jäsenvaltion velvollisuus, joka aiheutuu niille suoraan lojaliteetti- ja tehokkuusperiaatteista.¹⁴⁹

Jäsenvaltioiden osittaisille täytäntöönpanotoimille ja täydentäville säännöksille on asetettu erityisiä ehtoja ja rajoituksia. Niiden on tarkoitus turvata yhteisöoikeuden yhdenmukainen toteuttaminen ja estää jäsenvaltioita kiertämästä yhteisöoikeudellisia velvoitteitaan. Tämän vuoksi asetusten suora sovellettavuus muodostaa pääsäännön, josta poiketaan vain rajoitetusti ja suppealla alueella.

Täydentävän täytäntöönpanovallan laajuus ja luonne ovat tulkintakysymyksiä, jotka tulee ratkaista erikseen kunkin asetuksen osalta. Jäsenvaltiotason täytäntöönpanotoimenpiteet ovat kiellettyjä silloin, kun jäsenvaltiot pyrkivät soveltamaan yhteisön asetusta valikoivasti tai epätäydellisesti lisäämällä siihen ehtoja tai muokkaamalla sen soveltamisalaa omien kansallisten intressiensä mukaisesti. Joitakin yleisiä tulkintaperiaatteita on johdettavissa maatalouspolitiikan markkinajärjestelyasetusten tulkintakäytännöstä. Tällaisia ovat esimerkiksi toimenpiteeseen oikeuttava erityinen valtuutus, yhteisötason toimenpiteiden tai kattavan sääntelyn puute sekä se, että asia ei kuulu kyseessä olevaan soveltamisalaan.¹⁵⁰

Suoran sovellettavuuden ja välittömien vaikutusten keskeinen ero on siinä, että välittömään vaikutukseen liittyy yksilön oikeuksia korostava piirre.¹⁵¹ Yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan mukaan yhteisön asetuksilla on pääsääntöisesti välitön oikeusvaikutus. Tämä velvoittaa kansalliset tuomioistuimet soveltamaan asetuksia sekä jäsenvaltioiden viranomaisia että yksityisiä tahoja sitovina normeina.¹⁵² Välittömässä vaikutuksessa erottuu sekä vertikaalinen että horisontaalinen ulottuvuus. Vertikaalinen välitön vaikutus liittyy yksilön ja jäsenvaltion väliseen oikeussuhteeseen, horisontaalinen välitön vaikutus puolestaan yksityisten oikeussubjektien keskinäissuhteeseen.

Asetusten välittömän vaikutuksen lisäedellytyksenä on se, että asetukset ovat riittävän selkeitä ja ehdottomia. Näiden kriteerien täyttymisen tutkiminen kuuluu puolestaan yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan.¹⁵³ Välittömän vaikutuksen lisäksi asetuksilla on myös syrjäyttävä vaikutus. Tämä liittyy tilanteisiin, joissa kansallinen normi ei ole ristiriidassa asetuksen kanssa, mutta kansallisen normin soveltaminen saattaa kuitenkin vaikeuttaa asetuksen tavoitteiden saavuttamista.¹⁵⁴

¹⁴⁹ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 67.

¹⁵⁰ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 67–68.

¹⁵¹ Raitio 2004 s. 112.

¹⁵² Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 68.

¹⁵³ Eerola – Mylly – Saarinen 2000 s. 122.

¹⁵⁴ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 68.

4.2 Eduskunta ja direktiivien kansallinen täytäntöönpano

4.2.1 Direktiivien normatiivinen perusta ja käyttöala

Direktiivit eroavat asetuksista käyttöalansa ja tavoitteidensa sekä voimaantulonsa ja oikeudellisen luonteensa perusteella. Eduskunnan näkökulmasta keskeinen ero direktiivien ja asetusten välillä on se, että direktiivit edellyttävät kansallisen tason täytäntöönpanotoimia. Näin ollen eduskunta voi ainakin teoriassa vaikuttaa siihen, missä muodossa ja minkä sisältöisenä direktiivi otetaan kansalliseen normistoon.

Direktiivin täytäntöönpano voidaan toisaalta nähdä myös kansallisen tason velvollisuutena, jolloin keskeisiksi muodostuvat sille asetetut ehdot ja rajat. Eduskunnan kannalta direktiivit siis tarjoavat sille tietynasteisen mahdollisuuden vaikuttaa ylikansallisen lainsäädännön sisältöön kansallisella tasolla, kunhan tuo sisältö on tiettyjen ehtojen mukainen. Oleellista on se, että niin ehdot kuin niiden täytyminenkin tulkitaan viime kädessä ylikansallisella tasolla.

Direktiivien normatiivinen perusta on EY-sopimuksen 249 artiklassa. Sen mukaan direktiivi velvoittaa jäsenvaltiota saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättää muodon ja keinot kansallisten viranomaisten valittaviksi. Direktiivi ei siis ole, asetuksista poiketen, suoraan sovellettavaa ylikansallista lainsäädäntöä, vaan se edellyttää kansallista täytäntöönpanoa. Direktiivi ei myöskään ole niin ehdoton kuin asetus. Direktiivissä määritellään lähtökohtaisesti tavoite, joka jäsenvaltioiden tulee saavuttaa kansallisella tasolla. Tuon tavoitteen rajoissa jäsenvaltiot voivat puolestaan valita sopivat keinot ja sääntelyn muodon.

Direktiiviä luonnehditaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämismormiksi. Sillä ei pyritä jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen tiukkaan yhdenmukaistamiseen, vaan tavoitteena on lainsäädäntöjen harmonisointi erikseen määritellyillä aloilla. Direktiivit eivät siis korvaa kansallista sääntelyä, vaan asettavat sille sisällöllisiä vaatimuksia, joilla pyritään poistamaan kansallisten säännösten eroista johtuvat haitat sisämarkkinoiden toiminnalle¹⁵⁵.

Direktiivissä määritellyn tavoitteen toteuttaminen voi edellyttää pisimmälle vietynä jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen tyhjentävää harmonisointia tai toisaalta ainoastaan tiettyyn minimitasoon mukautumista. Sisämarkkinoiden toteuttamiseksi annetut direktiivit edellyttävät usein jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen tyhjentävää harmonisointia, ja jättävät kansalliselle lainsäätäjälle

¹⁵⁵ Eerola – Mylly – Saarinen 2000 s. 81.

vain vähän harkintavaltaa. Vähimmäisdirektiiveissä jäsenvaltioille jää sen sijaan enemmän harkintavaltaa. Tällaisessa direktiivissä jäsenvaltiolle myönnetään usein nimenomaisella säännöksellä oikeus antaa tai pitää voimassa direktiivin sisältämiä säännöksiä ankarampia kansallisia säännöksiä. Vaikka vähimmäisdirektiivi edellyttää tietyntasoisia sääntelyä, se myös sallii pidemmälle menevän sääntelyn. Tällaisia direktiivejä käytetään usein ympäristöpolitiikan alueella. Näiden lisäksi oman direktiiviryhmänsä muodostavat myös teknistä harmonisointia koskevat uuden lähestymistavan mukaiset direktiivit, joilla pyritään väljentämään kaupan esteiden poistamiseen liittyvää sääntelyä. Tällaisissa direktiiveissä määritellään vain sellaiset olennaiset laatu- ja turvallisuusmääräykset, jotka tuotteiden tulee täyttää. Tässä yhteydessä käytetään myös Euroopan tasolla yhdenmukaistettuja standardeja.¹⁵⁶

Asetuksiin pääsääntöisesti yhdistettävä välitön vaikutus saattaa tietyin edellytyksin liittyä myös direktiivin yksittäiseen säännökseen. Edellytyksenä on tällöin se, että säännös on paitsi ehdoton ja riittävän täsmällinen, myös se, että direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvä määräaika on päättynyt.¹⁵⁷ Direktiiveille asetetun täytäntöönpanomääräajan umpeutumisen katsotaan poistavan jäsenvaltion harkintavallan ja esteen välittömälle vaikutukselle. Välitön vaikutus toteutuu direktiivien osalta vertikaalisuhteessa ja mahdollistaa sen, että yksityinen oikeushenkilö voi vedota kansallisessa tuomioistuimessa välittömästi vaikuttavaan ylikansalliseen säännökseen oikeuksiensa tueksi julkisvaltaa vastaan. Vertikaalinen välitön vaikutus mahdollistaa myös direktiiveissä asetettujen lainsäädäntötavoitteiden tehokkaan toteuttamisen.¹⁵⁸

Direktiivien välitön vaikutus ei ole yksiselitteinen asia, vaan siihen liittyy muun muassa erilaisia varaumia.¹⁵⁹ Myös yhteisöjen tuomioistuimen tulkintakäytäntö muokkaa direktiivien välittömän vaikutuksen sisältöä. Kansallisen lainsäätäjän näkökulmasta direktiivien välittömän vaikutuksen merkitys on siinä, että se estää jäsenvaltiota hyötymästä sille asetetun täytäntöönpanovelvoitteen laiminlyönnistä. Täytäntöönpanon viivyttäminen tai määräajan ylittäminen eivät välttämättä estä yksityistä vetoamasta tietyt edellytykset täyttävän direktiivin säännökseen. Tällaisessa tilanteessa yksittäinen säännös on siis voimassa ilman eduskunnan täytäntöönpanotoimiakin sulkien pois myös eduskunnan harkintavallan.

Direktiiveillä saattaa olla myös syvemmillä lainsäädännön sisältöön ja eduskunnan asemaan ulottuvia vaikutuksia. Direktiivien täytäntöönpanon voidaan nähdä teknistävän

¹⁵⁶ Koivisto 2002 s. 36–37.

¹⁵⁷ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 73–74.

¹⁵⁸ Raitio 2004 s. 117–119.

¹⁵⁹ Varaumista ks. esimerkiksi Raitio 2004 s. 117–120; Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 73–75.

lainsäädäntöprosessia, jolloin lainsäädännön yhteiskunnallisten tavoitteiden perusteellinen analyysi saattaa syrjäytyä. Monipuolinen lain tavoitteita ja vaikutuksia koskeva analyysi saattaa jäädä puutteelliseksi tai kokonaan tekemättä, mikäli lain sisällön arvioinnissa tarkastellaan vain direktiivin täytäntöönpanon onnistumista. Koska tällainen lainsäädännön teknistyminen vaikuttaa heikentävästi eduskunnan asemaan, edellyttää kansallisen lainsäätäjän vahvan roolin ylläpitäminen ja demokraattisen legitimaation säilyttäminen lainsäätäjän kansallisen liikkumatilan aitoa hyväksikäyttöä.¹⁶⁰

4.2.2 Kansallisen täytäntöönpanon sisältö ja muodot

Direktiivien kansallisen tason täytäntöönpanolle on asetettu erilaisia vaatimuksia. Vaatimukset kohdistuvat niin täytäntöönpanon sisältöön, sen muotoon ja rakenteeseen kuin tehokkaaseen soveltamiseen eli tosiasialliseen täytäntöönpanoonkin. Täytäntöönpanoa on rajattu myös ajallisesti. Sille on asetettu määräaika, joka vaikuttaa puolestaan säädöksen voimaantuloon ja sen oikeusvaikutuksiin.

Jäsenvaltion täytäntöönpanovelvoite alkaa direktiivin tiedoksi antamisesta. Määräajan umpeutumisen jälkeen alkaa puolestaan tietyin edellytyksin direktiivin välitön vaikutus, mikäli täytäntöönpano on ollut puutteellista tai virheellistä.¹⁶¹ Määräaikaan ja voimaantuloon liittyvät tiedot käyvät ilmi direktiivin loppusäännöksistä. Voimaantulo ilmaistaan usein maininnalla ”*tämä direktiivi tulee voimaan päivänä, jona se julkaistaan Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*”. Määräaika ilmaistaan direktiivin lopussa usein niin, että jäsenvaltiot velvoitetaan saattamaan kyseisen direktiivin edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan joko tiettyyn päivämäärään mennessä tai esimerkiksi kahden vuoden kuluessa direktiivin tiedoksi antamisesta. Jäsenvaltioiden edellytetään useimmiten myös ilmoittavan komissiolle (notifiointi) niistä toimenpiteistä, joihin ne ovat ryhtyneet direktiivin täytäntöönpanossa.

Direktiivien täytäntöönpano jättää lähtökohtaisesti kansallisen viranomaisen harkintaan säädöstason ja säädöstyypin valinnan. Täytäntöönpanolta edellytettävät tehokkuus, selkeys ja oikeusvarmuuden toteutuminen rajoittavat kuitenkin kansallista harkintavaltaa. Pääsääntönä on, että jäsenvaltion täytäntöönpanosäätely on niin säädöshierarkkisesti kuin laadullisestikin samalla tasolla kuin vastaavia kysymyksiä koskeva kansallinen säätely. Täytäntöönpano voidaan näin ollen toteuttaa

¹⁶⁰ Viljanen 2003 s. 1179.

¹⁶¹ Koivisto 2002 s. 35.

monella eri tavalla. Lain, asetuksen ja viranomais määräyksen lisäksi direktiivi voidaan panna täytäntöön myös esimerkiksi työmarkkinaosapuolten välisillä työehtosopimuksilla tai yleisten oikeudellisten periaatteiden muodossa. On myös tilanteita, joissa vallitsevan oikeustilan voidaan katsoa täyttävän direktiivin asettamat vaatimukset. Jos kansallinen lainsäädäntö rangaistus- ja muine säännöksineen täyttää jo valmiiksi direktiivin vaatimukset, ei lainsäädäntötoimenpiteitä välttämättä tarvita.¹⁶²

Direktiivit voidaan panna täytäntöön joko uudelleenkirjoittamalla, inkorporoimalla tai käyttämällä viittaustekniikkaa. Uudelleenkirjoittamisessa kansallinen lainsäädäntö mukautetaan direktiivin säännöksiin, kun taas inkorporoinnissa direktiivin teksti sisällytetään sellaisenaan kansalliseen lainsäädäntöön. Viittaustekniikkaa käytettäessä kansallisessa lainsäädännössä viitataan puolestaan siihen, mitä direktiivissä säädetään.¹⁶³ Joissakin tapauksissa voidaan käyttää myös uudelleenkirjoittamisen ja inkorporoinnin yhdistelmää, jossa tietyt direktiivissä esiintyvät käsitteet inkorporoidaan, mutta muilta osin käytetään uudelleenkirjoittamista.¹⁶⁴

Inkorporointi soveltuu käytettäväksi sellaisten yksityiskohtaisten ja teknisten direktiivien täytäntöönpanossa, jotka eivät jätä jäsenvaltioille liikkumavaraa. Viittaustekniikkaa voidaan puolestaan käyttää tilanteissa, joissa direktiivin teksti on täsmällinen tai tekninen eivätkä muut menetelmät sovellu yhtä hyvin. Menetelmää voidaan käyttää esimerkiksi silloin, kun direktiivin täytäntöönpano perustuu viranomaisen määräykseen ja kun direktiivin teksti voidaan ottaa määräyksen liitteeksi. Uudelleenkirjoittaminen soveltuu puolestaan käytettäväksi silloin, kun direktiivi jättää jäsenvaltiolle liikkumavaraa. Menetelmä soveltuu käytettäväksi myös silloin, kun kyseessä on niin sanottu vähimmäisdirektiivi, joka edellyttää tietyntasoista sääntelyä, mutta sallii myös pidemmälle menevän sääntelyn.¹⁶⁵

Eduskunta osallistuu direktiivien kansalliseen täytäntöönpanoon aidoimmillaan silloin, kun käytetään uudelleenkirjoittamista. Usein voidaan menetellä myös niin, että tekniset yksityiskohdat tai esimerkiksi luettelot voidaan antaa asetuksella tai sen liitteellä, mutta muu osa direktiivistä pannaan täytäntöön uudelleenkirjoittamalla. Tällä tavoin eduskunnan vaikuttaminen kohdistuu vain siihen osaan direktiiviä, jossa kansallinen liikkumavara voidaan käyttää.

¹⁶² Koivisto 2002 s. 37–38.

¹⁶³ Oikeusministeriö 1997 s. 36–38.

¹⁶⁴ Koivisto 2002 s. 39.

¹⁶⁵ Oikeusministeriö 1997 s. 36–38.

Uudelleenkirjoittamisessakin on kiinnitettävä huomiota direktiivien täytäntöönpanolle asetettuihin muodollisiin vaatimuksiin. Pääsääntö on, että kansallisen lainsäädännön tulee vastata sisällöltään direktiiviä täydellisesti, täsmällisesti, selkeästi ja tarkasti¹⁶⁶. Nämä edellytykset varmistavat toisaalta direktiivien tehokasta soveltamista ja jäsenvaltioiden yhdenvertaisuutta, mutta samalla ne myös ohjaavat ja rajoittavat kansallisen lainsäätäjän itsenäistä harkintavaltaa. Näiden rajoitusten seurauksena eduskunnan tosiasiallinen harkintavalta saattaa jäädä joissakin tapauksissa varsin pieneksi.

4.2.3 Direktiivin tavoite ja kansallinen keinovalinta

Eduskunnan direktiivien täytäntöönpanoon liittyvää harkintavaltaa ohjaa ennen kaikkea direktiivissä muotoiltu tavoite. Tavoitteen muotoilu määrittelee pitkälti muun muassa sen, kuinka tarkkaan kansallisen lainsäädännön on seurattava direktiivin sanamuotoa. Sisällöllisten vaatimusten lisäksi tavoitteen muotoilu vaikuttaa myös siihen keinovalikoimaan, joka jäsenvaltiolla on käytettävissään tavoitteen saavuttamiseksi.

Tavoitteen muotoilussa on eroja eri alojen direktiivien välillä. Joissakin tapauksissa tavoitteen muotoilu on hyvin yleisluonteinen. Eduskunnan liikkumavara on tällöin suhteellisen suuri. Yksityis-kohtaisesti ja täsmällisesti muotoiltu tavoite kaventaa sitä vastoin eduskunnan liikkumavaran lähes olemattomaksi. Vaikka direktiivi pääsäännön mukaan jättääkin täytäntöönpanon muodon ja keinot kansallisen tason harkintaan, saattaa direktiivin tavoitteen muotoilu joissakin tilanteissa myös poistaa kansallisen harkinnan mahdollisuudet. Direktiivin tavoite on voitu muotoilla yhteisötasolla myös siten, että se voidaan käytännössä saavuttaa vain direktiivin sanatarkalla täytäntöönpanolla ja toistamisella. Toisaalta tilanne saattaa olla myös sellainen, että direktiivin tavoite on itsessään muotoiltu varsin yleisluonteisesti, mutta direktiiviin sisältyvien määräysten yksityiskohtaisuus aiheuttaa kansallisen keinovalikoiman ja liikkumavaran kaventumisen.

Direktiivien kansallinen täytäntöönpano on se ainoa kanava, jota kautta kansalliset parlamentit osallistuvat unionin lainsäädäntömenettelyyn. Parhaimmassa tapauksessa kansalliset parlamentit voivat saattaa direktiivit osaksi kansallista lainsäädäntöä ottamalla huomioon kansalliset

¹⁶⁶ Maunu 2005 s. 153.

erityispiirteet. Tällöin ne voivat valita parhaiten soveltuvat keinot ja hyödyntää kansallista liikkumavaraa. On kuitenkin myös direktiivejä, jotka eivät jätä kansalliselle parlamentille tätä liikkumavaraa. Tällaisissa tilanteissa kansallinen parlamentti on sidottu direktiivin sanamuotoon ja sisältöön, eikä se voi tehdä siihen juurikaan muutoksia. Näin ollen kansallisella parlamentilla ei ole aina tosiasiallista toimivaltaa edes direktiivin täytäntöönpanon suhteen.

Direktiivin kansallista täytäntöönpanoa ohjaa pitkälti EY-sopimuksen 10 artiklassa määritelty lojaliteettiperiaate. Yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan mukaan lojaliteettiperiaatteesta seuraa, että direktiivit on pantava täytäntöön paitsi toteuttamalla edellytetty lainsäädännöllinen ja oikeudellinen tilanne, myös turvaamalla direktiivin käytännön soveltaminen. Tämän lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltioiden tulee toteuttaa kansallisessa oikeusjärjestyksessään ja direktiiveissä asetettujen tavoitteiden mukaisesti kaikki sellaiset toimenpiteet, jotka varmistavat direktiivin täysimääräisen vaikutuksen toteutumisen.¹⁶⁷

Kansallista täytäntöönpanoa ja keinovalikoimaa rajoittavat myös direktiiviin mahdollisesti sisältyvät toimivaltaisia viranomaisia koskevat nimenomaiset määräykset. Määräykset voivat koskea esimerkiksi viranomaisten tai toimielinten perustamista, nimeämistä, toimivaltuuksia tai kokoonpanoa. Näiden lisäksi määräykset voivat sisältää myös valvonta-, seuranta-, yhteistyö-, tiedotus- ja raportointitehtäviä.¹⁶⁸

Direktiivien kansalliseen täytäntöönpanoon liittyy oleellisesti myös säännösten rikkomisesta aiheutuvien seuraamussäännösten määrittely. Jäsenvaltioiden on lähtökohtaisesti huolehdittava siitä, että yhteisön oikeuden rikkominen sanktioidaan perusteiltaan ja menettelyiltään vastaavalla tavalla kuin kansallisen oikeuden vastaavanlaatuinen ja vakavuudeltaan samankaltainen rikkominen.¹⁶⁹ Jäsenvaltion itsenäistä harkintavaltaa seuraamusten suhteen rajoittaa se, että seuraamusten edellytetään olevan tehokkaita, suhteellisia ja varoittavia.¹⁷⁰

Seuraamukset käsittävät niin hallinto-, siviili- kuin rikosoikeudellisetkin seuraamukset. Velvollisuus seuraamusten säätämiseen saattaa perustua direktiivin nimenomaiseen ja yksityiskohtaiseen säännökseen, joka velvoittaa jäsenvaltiot säätämään seuraamuksia direktiiviin perustuvien kansallisten säännösten rikkomisesta. Toisaalta velvollisuus seuraamusten säätämiseen saattaa syntyä myös silloin, kun direktiivi itsessään ei sisällä siihen velvoittavaa määräystä. Tällöin

¹⁶⁷ Maunu 2005 s. 153.

¹⁶⁸ Maunu 2005 s. 157.

¹⁶⁹ Maunu 2005 s. 158.

¹⁷⁰ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 72.

velvoitteen perustana voi olla jäsenvaltioita velvoittava yleinen lojaliteettiperiaate, jonka tavoitteena on varmistaa yhteisön oikeuden asianmukainen toteuttaminen. Velvoitteen syntyminen saattaa perustua myös suoraan direktiivin oikeudelliseen luonteeseen. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että vaikka direktiivi jättää jäsenvaltioille valinnanvapauden muotojen ja keinojen suhteen, on jäsenvaltioiden kuitenkin toteutettava kaikki direktiivin täyden vaikutuksen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että mikäli kansallisten seuraamussäännösten puuttuminen vaarantaa direktiivin tavoitteen toteutumisen, tulee jäsenvaltion säätää tarvittavat seuraamussäännökset.¹⁷¹

4.2.4 Direktiivien virheellisen täytäntöönpanon seuraukset

Direktiivien täytäntöönpanon virheellisyys liittyy usein täytäntöönpanon määräaikaan, lainsäädännön sisältöön tai sen käytännön soveltamiseen. Täytäntöönpano on virheellistä silloin, kun direktiivin täytäntöönpanolakeja ei hyväksytä, saateta voimaan tai ilmoiteta komissiolle määräajassa. Direktiivien täytäntöönpano on virheellistä myös tilanteissa, joissa kansallinen lainsäädäntö ei vastaa direktiivin vaatimuksia tai kansallista lainsäädäntöä ei sovelleta direktiivin mukaisesti.¹⁷²

Pelkkä terminologinen ero direktiivin ja kansallisen lain välillä ei kuitenkaan merkitse automaattisesti, että direktiivi olisi pantu täytäntöön virheellisesti. Direktiiviä ei tarvitse toistaa sanataarkasti kansallisessa laissa, mikäli sama tulos voidaan saavuttaa käyttämällä vastaavaa kansallista käsitettä tai terminologiaa. Tällöinkin on kuitenkin huolehdittava siitä, ettei taloudellisille toimijoille tai viranomaisille aiheudu erilaisesta terminologiasta konkreettisia vaikeuksia. Toisaalta jo pelkkä epätarkkuus direktiivin normatiivisessa täytäntöönpanossa riittää täytäntöönpanorikkomuksen toteamiseen. Yleensä ei ole edes tarpeen tutkia erikseen aiheutuuko rikkomuksesta negatiivisia seurauksia.¹⁷³

Eduskunnan kannalta vaatimukset merkitsevät sitä, että sen on pantava direktiivit täytäntöön tietyn määräajan sisällä ja huolehdittava siitä, että kansallinen lainsäädäntö vastaa sisällöltään direktiivin vaatimuksia. Sisällöllinen vastaavuus korostuu erityisesti säädösten uudelleenkirjoittamisessa,

¹⁷¹ Uotila 2002 s. 40–42.

¹⁷² Maunu 2005 s. 152.

¹⁷³ Maunu 2005 s. 153.

johon sisältyy aina vaara harkintavallan ylittämisestä ja siitä mahdollisesti seuraavasta direktiivin täytäntöönpanon virheellisyydestä. Näistä ehdoista huolimatta eduskunnan olisi kuitenkin samaan aikaan pyrittävä ottamaan huomioon myös kansalliset näkökohdat ja käytettävä hyväksi sille jäävä liikkumavara.

Komissiolla on toimivalta valvoa yhteisöoikeuden täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Tähän liittyen jäsenvaltioilla on puolestaan velvollisuus raportoida komissiolle niistä toimista, joihin ne ovat ryhtyneet esimerkiksi direktiivien täytäntöönpanossa. Komissiolla on myös toimivalta nostaa jäsenvaltioita vastaan kanne yhteisöjen tuomioistuimessa, mikäli se katsoo jäsenvaltion rikkoneen jäsenyysvelvoitteitaan. Komission kanneoikeuden oikeudellinen perusta on EY-sopimuksen 226 artiklassa.

Komissiolla on laaja harkintavalta kanteen nostamisessa. Yleensä komissio nostaa kanteen vain tilanteissa, joissa jäsenyysvelvoitteiden rikkominen on ilmeisen selvää, eikä mikään muu keino riitä saamaan jäsenvaltiota täyttämään velvoitteitaan. Ensivaiheessa komissio voi antaa jäsenvaltiolle virallisen huomautuksen ja sen jälkeen vielä perustellun lausunnon. Jäsenvaltiolla on näissä tilanteissa mahdollisuus esittää omat huomautuksensa asiassa. Kanteeseen johtavissa tapauksissa on useimmiten kyse tilanteesta, jossa jäsenvaltio ei ole pannut direktiiviä täytäntöön määräajassa joko lainkaan tai ainakaan täysimääräisesti.¹⁷⁴

Direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan ylittyminen on ollut yleinen syy myös Suomea vastaan nostetuille kanteille. Joissakin tapauksissa on kuitenkin ollut kyse notifiointin viivästymisestä. Nämä asiat saadaan korjattua usein jo virallisen huomautuksen tai perustellun lausunnon antamisen jälkeen. Yhteisöjen tuomioistuimen vuosikertomuksen¹⁷⁵ mukaan vuonna 2004 annettiin yhteensä 144 jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa tuomiota. Suomen osuus näistä oli 4 tuomiota. Suomea koskevia vireille tulleita asioita oli puolestaan 8 kappaletta.

Yhteisöjen tuomioistuimella on keskeinen rooli täytäntöönpanon virheellisyyden arvioinnissa. Sillä on myös mahdollisuus kehittää täytäntöönpanon vaatimuksia oman tulkintakäytäntönsä kautta. Yhteisöjen tuomioistuimen tulkintakäytännöllä on syntynyt myös oppi valtion vahingonkorvausvastuusta yhteisön oikeuden rikkomistapauksissa. Tällä tarkoitetaan sitä, että esimerkiksi direktiivin täytäntöönpanossa viivytellyt jäsenvaltio saattaa olla velvollinen korvaamaan yksityiselle

¹⁷⁴ Ojanen 2006 s. 262.

¹⁷⁵ EY:n tuomioistuimen vuosikertomus 2004.

aiheutuneet vahingot. Näin ollen, vaikka jäsenvaltio voi useimmissa tapauksissa korjata virheellisen tai puutteellisen täytäntöönpanon, tästä yhteisöoikeudellisen veloitteen laiminlyönnistä saattaa aiheutua myös sitovia oikeusvaikutuksia.

Yhteisöjen tuomioistuin määritteli vahingonkorvausvastuun ensimmäisen kerran vuonna 1991 *Francovich* – tapauksessa¹⁷⁶. Tuomioistuin määritteli ratkaisussaan jäsenvaltion vastuun periaatteen ja vastuun edellytykset. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan vahingonkorvausvastuun puuttuminen vaarantaisi yhteisön oikeusnormien tehokkuuden ja heikentäisi niissä tunnustettujen oikeuksien suojaa (kohta 33). Tuomioistuin katsoi valtiolta saatavan korvauksen erityisen välttämättömäksi silloin, kun yhteisön oikeussääntöjen edellytyksenä on valtion toiminta ja kun yksityiset eivät voi tällaisen toiminnan puuttuessa vedota kansallisessa tuomioistuimessa niihin oikeuksiin, joita heille on annettu yhteisön oikeudessa (kohta 34). Tuomioistuin katsoo näin ollen, että periaate, jonka mukaan jäsenvaltio vastaa yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamastaan vahingosta, on erottamaton osa perustamissopimuksella luotua järjestelmää (kohta 35). Jäsenvaltion vahingonkorvausvelvollisuutta perustellaan myös perustamissopimuksen 5 artiklan mukaisella lojaliteetti-periaatteella ja siihen kuuluvalla velvoitteella poistaa lainvastaiset seuraukset, jotka aiheutuvat yhteisön oikeuden rikkomisesta (kohta 36). Jäsenvaltion vastuun edellytyksinä tuomioistuin mainitsee tuomiossa sen, että direktiivin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, ja että näiden oikeuksien sisältö voidaan määrittää direktiivin säännösten perusteella sekä sen, että jäsenvaltioille kuuluvan veloitteen täyttämättä jättämisen ja yksityisille aiheutuneen vahingon välillä on syy-yhteys (kohta 40).

4.3 Eduskunta ja hallitustenvälinen yhteistyö

4.3.1 Unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Euroopan unionia on luonnehdittu taloudelliseksi jättiläiseksi ja poliittiseksi kääpiöksi. Tämä luonnehdinta kuvaa osittain myös unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, sillä unionin taloudellisten ja poliittisten ulkosuhteiden välillä on selvä merkitys- ja painoarvoero. Taloudellisten ulkosuhteiden kehittäminen on myös ollut poliittisesti helpompaa, sillä jäsenvaltioiden on ollut helpompi hyväksyä toimivallan rajoitukset taloudellisissa ulkosuhteissa. Poliittiset ulkosuhteet ja erityisesti turvallisuuspolitiikka on sitä vastoin koettu yleensä valtioiden yhtenä perinteisimpänä ja

¹⁷⁶ Yhdistetyt asiat C-6/90 ja 9/90, *Francovich and Others v. Italia*, ECR 1991, s. 1–5357.

tärkeimpänä suvereniteetin osa-alueena, jossa toimivallan siirto pois kansalliselta tasolta on kohdannut suurta vastustusta.

Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat määräykset sisältyvät EU-sopimuksen viidenteen osastoon (artiklat 11–28). Artiklassa 11 määritellään paitsi unionin toimivalta ja tavoitteet, myös jäsenvaltioiden velvollisuudet tällä osa-alueella. Artiklan mukaan unioni määrittelee ja toteuttaa kaikki ulko- ja turvallisuuspolitiikan alat kattavan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan. Artiklassa 17 täsmennetään, että yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka kattaa kaikki Euroopan unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset. Näin ollen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ulottuvuus on varsin laaja.

Jäsenvaltiot ovat velvollisia tukemaan unionia aktiivisesti ja varauksettomasti uskollisuuden ja keskinäisen yhteisvastuullisuuden hengessä. Jäsenvaltioiden edellytetään lisäksi toimivan yhdessä lujittaakseen ja kehittäkseen keskinäistä poliittista yhteisvastuullisuuttaan. Niiden edellytetään myös pidättäytyvän kaikista sellaisista toimista, jotka voivat olla unionin etujen vastaisia tai jotka saattavat haitata unionin tehokkuutta yhtenäisenä voimana kansainvälisissä suhteissa.

Unionin toiseen pilariin kuuluva yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka perustuu jäsenvaltioiden hallitusten väliseen yhteistyöhön. Keskeisiä toimijoita ovat neuvoston lisäksi jäsenvaltioiden valtion tai hallitusten päämiehistä koostuva Eurooppa-neuvosto sekä unionin kulloinenkin puheenjohtajavaltio. Yhteisöjen tuomioistuimella ei sen sijaan ole toimivaltaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, vaan toimivalta huolehtia tämän osa-alueen periaatteiden noudattamisesta kuuluu neuvostolle. Koska jäsenvaltioiden toimintaa ei ole alistettu minkään ylikansallisen kontrollin alaisuuteen, voivat jäsenvaltiot noudattaa edelleenkin omaleimaista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa¹⁷⁷.

Päätöksenteon pääsääntönä yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa on yksimielisyys. Erikseen määritellyissä tilanteissa sovelletaan kuitenkin määräenemmistöpäätöksentekoa. Jäsenvaltion edustaja voi yksimielisyyttä vaativissakin asioissa kuitenkin pidättäytyä äänestämästä antamalla asiasta virallisen lausuman. Tällaisessa tilanteessa kyseinen jäsenvaltio ei ole velvollinen soveltamaan tehtyä päätöstä. Jäsenvaltio on kuitenkin velvollinen hyväksymään sen, että päätös sitoo unionia. Jäsenvaltion on lisäksi pidättäydyttävä toimista, jotka voivat olla ristiriidassa päätökseen perustuvan unionin toiminnan kanssa tai estää sen toteuttamisen. Tämä niin sanottu

¹⁷⁷ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 836.

rakentavan pidättymisen vaihtoehto toimii toisaalta eräänlaisena jäsenvaltion veto-oikeutena, mutta samalla se myös varmistaa unionin toimintakyvyn ja -mahdollisuuksien säilymisen.

Artiklassa 12 määritellään keinot, joilla unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa toteutetaan. Näitä keinoja ovat yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan periaatteet ja yleiset suuntaviivat, yhteiset strategiat, yhteiset toiminnat ja yhteiset kannat sekä jäsenvaltioiden välisen järjestelmällisen yhteistyön vahvistaminen. Ei-sitovina toimintamuotoina ovat lisäksi käytössä julistukset, puheenjohtajavaltion tiedonannot sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa käytävä vuoropuhelu kolmansien maiden kanssa¹⁷⁸.

Eurooppa-neuvosto osallistuu yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan määrittelemällä periaatteet ja yleiset suuntaviivat sekä päättämällä yhteisistä strategioista. Neuvosto puolestaan tekee ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamiseksi tarvittavat päätökset ja hyväksyy yhteiset toiminnat ja kannat. Vaikka yksimielisyys on päätöksenteon pääsääntö, käytetään määräenemmistöä tietyissä erityistapauksissa. Neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä silloin, kun se hyväksyy Eurooppa-neuvoston päättämän yhteisen strategian perusteella yhteisen toiminnan, yhteisen kannan tai muun päätöksen. Määräenemmistöä käytetään myös näiden toimien täytäntöönpanosta päätettäessä.

Suomessa ulkopoliittika ja kansainvälisistä suhteista päättäminen kuuluvat perinteisesti valtioneuvoston toimivaltaan. Eduskunta puolestaan osallistuu kansainväliseen politiikkaan hyväksymällä kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättämällä tietyiltä osin kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta. Toisaalta eduskunnan laajat osallistumis- ja tiedonsaantioikeudet unioniasioissa koskevat myös unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Perustuslain 97 §:n mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvoston selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikka koskevista asioista. Näin ollen eduskunnalla on unioniasioiden osalta jopa paremmat osallistumismahdollisuudet kuin perinteisen ulkopoliittikan alalla.

Ulkoasiainvaliokunnalla on käytettävissään samat mahdollisuudet ja keinot kuin suurella valiokunnalla muissa unioniasioissa. Ulkoasiainvaliokunnan nimeäminen ensisijaiseksi käsittelyvaliokunnaksi unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa on perusteltua etenkin parhaan mahdollisen asiantuntemuksen varmistamiseksi. Suomen järjestelmä takaa myös sen, että muutkin eduskunnan valiokunnat ja sitä kautta mahdollisimman moni kansanedustaja voivat osallistua ja saada tietoja myös tältä osa-alueelta.

¹⁷⁸ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 843.

Unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden väliseen jaettuun toimivaltaan. Vaikka viimekätinen päätösvalta onkin edelleen useiden asioiden osalta jäsenvaltioiden toimivallassa, vaikuttaa tämän osa-alueen yhteistyö muun muassa jäsenvaltioiden kannanottoihin kansainvälisissä järjestöissä ja konferensseissa. Neuvoston hyväksymät yhteiset toiminnot sitovat jäsenvaltioiden kannanottoja ja niiden toimintaa. Yhteisten kantojen suhteen jäsenvaltioiden tulee puolestaan varmistaa, että niiden kansallinen politiikka on yhteisten kantojen mukaista.

Suomi on pyrkinyt painottamaan unionin yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa erityisesti kriisinhallinnan merkitystä. Vaikka Suomen näkökannat ovatkin saaneet kannatusta, on Suomessa jouduttu tekemään myös joitakin myönnytyksiä. Tämä on näkynyt etenkin kansallisen rauhanturvaamista ja kriisinhallintaa koskevan lainsäädännön uudistamisessa. Hallitus antoi eduskunnalle ehdotuksen (HE 110/2005 vp) nykyisen rauhanturvaamislain korvaamisesta lailla sotilaallisesta kriisinhallinnasta. Lakien nimekkeet kuvaavat hyvin käynnissä olevaa kehitystä.

Hallituksen esitykseen sisältyi ongelmallisia kohtia ja se aiheutti vilkasta keskustelua. Keskustelu koski erityisesti sitä, kenen toimivaltaan kuuluu päättää Euroopan unionin nopean toiminnan joukkojen toimintaan osallistumisesta. Keskustelua käytiin myös YK-mandaatin merkityksestä ja eduskunnan kuulemisesta. Tasavallan presidentti peruutti jo kertaalleen annetun esityksen, mutta se otettiin myöhemmin uudelleen esiin.

Ennen esityksen peruuttamista puolustusvaliokunta ehti antaa asiasta lausunnon (PuVL 8/2005 vp). Lausunnossa kuvataan Suomen rauhanturvalainsäädännön viimeaikaista kehitystä siirtymiseksi kohti laajempaa ja moniulotteisempaa kriisinhallinnan käsitettä. Muutos on puolustusvaliokunnan mukaan merkinnyt irtaantumista rauhanturvatoiminnalle aiemmin tyypillisestä voimankäyttörajoitteesta ja luopumista YK-mandaatin tiukasta sisällöstä. Puolustusvaliokunta kannattaa tiukasta YK-mandaatista luopumista ja korostaa, että lainmuutos tuo Suomen samaan asemaan muiden unionimaiden kanssa. Puolustusvaliokunta korostaa myös sitä, ettei monikansallisissa joukoissa voida hyväksyä voimankäytön osalta erilaisia kansallisia käytäntöjä. Valiokunta viittaa unionin omaan voimankäyttökonseptiin, jolla pyritään vähentämään voimankäytösäännöksissä esiintyviä kansallisia eroja.¹⁷⁹

Rauhanturvalainsäädännön uudistamista voidaan pitää osoituksena Euroopan unionin merkityksen kasvusta, osittain jopa YK:n kustannuksella. Vielä vuoteen 1995 asti Suomen osallistuminen

¹⁷⁹ PuVL 8/2005 vp.

kansainvälisiin rauhanturvaoperaatioihin perustui YK-mandaattiin ja siihen, että osallistuminen rauhaan pakottamiseen oli kiellettyä. Unionijäsenyyden myötä näihinkin ehtoihin on alettu suhtautua joustavammin.¹⁸⁰

Rauhanturvalain kehittäminen on osoitus siitä, miten laaja-alainen vaikutus unionijäsenyydellä saattaa olla. Se on myös osoitus siitä, miten kansallista lainsäädäntöä joudutaan sopeuttamaan, jotta se olisi ainakin tietyiltä osin yhdenmukainen muiden unionimaiden kanssa. Joskus tällainen sopeuttaminen kohdistuu myös varsin perustavaa laatua oleviin periaatteisiin. Huomattavaa on myös se, että vaikka jäsenvaltioilla ei olisikaan juridista velvoitetta sopeuttaa lainsäädäntöjään, saattavat poliittinen painostus ja käytäntö asettaa niille tämän suuntaisia muutospaineita. Tähän suuntaan jäsenvaltioita ohjaa myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan oma lojaliteettiperiaate.

4.3.2 Poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa

Jäsenvaltioiden yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa otettiin Maastrichtin sopimukseen vuonna 1992 niin sanottuna uutena yhteistyöalana. Viisi vuotta myöhemmin Amsterdamin sopimuksessa alan yhteistyötä uudistettiin, ja osa asiakokonaisuuksista siirrettiin kolmannelta pilarista yhteisöpilariin. Muutos oli merkittävä, sillä se vaikutti paitsi alaa koskevaan päätöksentekoon, myös yhteisön ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon.

Uudistuksen taustalla oli vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttaminen. Nykyjärjestelmässä viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka sekä muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka on määritelty EY-sopimuksen neljännessä osastossa (artiklat 61–69). Ne kuuluvat ensimmäiseen eli yhteisöpilariin ja siten varsinaiseen ylikansalliseen päätöksentekoon. Määräykset poliisiyhteistyöstä ja oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa sisältyvät puolestaan EU-sopimuksen kuudenteen osastoon (artiklat 29–42). Ne muodostavat unionin kolmannen pilarin ja kuuluvat hallitustenväliseen yhteistyöhön.

Poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön taustalla vaikuttaa valtioiden rajat ylittävän järjestäytyneen rikollisuuden uhka. Osa tästä rikollisuudesta liittyy joko suoraan tai välillisesti Euroopan taloudelliseen integraatioon, ja on sen eräänlainen heijastusvaikutus. Tiettyjä rikollisuuden muotoja vastaan suunnatut yhteiset toimet ovat näin ollen eräänlaisia vastatoimia

¹⁸⁰ Raunio – Tiilikainen 2003 s. 139.

muun muassa neljän perusvapauden toteuttamiseen ja rajavalvonnan vähentämiseen tai lakkauttamiseen liittyville lieveilmiöille.¹⁸¹

Unionin kolmannen pilarin yhteistyö liittyy erityisesti terrorismin, ihmiskaupan ja lapsiin kohdistuvien rikosten, laittoman huumausainekaupan ja laittoman asekaupan sekä lahjonnan ja petosten ehkäisemiseen ja torjumiseen. EU-sopimuksen 29 artiklan mukaan tämä tapahtuu jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tiiviimmällä yhteistyöllä sekä esimerkiksi suoraan Euroopan poliisi-viraston (Europol) ja Euroopan oikeudellisen yhteistyön yksikön (Eurojust) kautta.

Yhteistyön sisältöä täsmennetään EU-sopimuksen 30 ja 31 artikloissa. On huomattava, että sinänsä yleisluonteisesti muotoilluilla tavoitteilla saattaa olla syvällekin jäsenvaltioiden oikeusjärjestykseen ulottuvia vaikutuksia. Näin ollen toiminta hallitustenvälisenä yhteistyönä ja ilman asetusten kaltaisia sitovia oikeusnormeja ei suinkaan merkitse sitä, että vaikutukset olisivat vähäisiä. Artiklassa 31 mainittu tavoite *helpottaa* rikoksen johdosta tapahtuvaa henkilöiden luovuttamista jäsenvaltioiden välillä on esimerkiksi Suomessa johtamassa perustuslain liikkumisvapautta koskevan 9.3 §:n muuttamiseen.

Rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä on tehty unionin tasolla ensin yleissopimus (SopS 70–71/1999), jonka lainsäädännön alaan ja siten eduskunnan toimivaltaan kuuluvat määräykset saatettiin voimaan niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsitellyllä lailla (748/1999). Vuonna 2002 unionin neuvosto antoi puitepäätöksen (2002/584/YOS) eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä. Neuvoston puitepäätös luo jäsenvaltioille velvollisuuden luovuttaa omia kansalaisiaan toisessa jäsenvaltiossa tapahtuvaa oikeudenkäyntiä varten. Puitepäätös perustui komission ehdotukseen (EYVL C 332, 27.11.2001, s. 305), jonka taustalla vaikuttivat Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmät (15.–16.10.1999). Päätelmien mukaan jäsenvaltioiden tulisi luopua muodollisesta rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevasta menettelystä ja korvata se yksin-kertaisesti henkilöiden siirtämisellä.

Neuvoston puitepäätös saatettiin Suomessa voimaan poikkeuslailla (1286/2003). Ongelmalliseksi kohdaksi muodostui perustuslain 9.3 §, jonka mukaan Suomen kansalaista ei saa luovuttaa tai siirtää toiseen maahan vastoin tahtoaan. Perustuslakivaliokunta on luonnehtinut tätä kieltoa ehdottomaksi. Vielä vuonna 1994 perustuslakivaliokunta piti kansalaisen oikeutta pysyä kaikissa tapauksissa

¹⁸¹ Nuotio 2002 s. 141.

omassa maassaan niin perustavanlaatuisena oikeutena, ettei perustuslaissa tullut avata siihen liittyviä poikkeamismahdollisuuksia.¹⁸²

Vuonna 2001 puitepäättösehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi puitepäättöksen merkitsevän sitä, että Suomen kansalaisten rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen toiseen unionin jäsenvaltioon tulee pääsäännöksi, eikä se ole vain törkeisiin rikoksiin kytkeytyvä poikkeus. Tämän vuoksi perustuslain 9.3 § muodostui selvästi harhaanjohtavaksi. Valiokunta korosti lausunnossaan, ettei ole valtiosääntöoikeudellisesti kestävä, mikäli todellinen oikeustila perustuu olennaisesti perustuslain sanamuodosta eroavaan poikkeuslainsäädännöllä toteutettuun ratkaisuun.¹⁸³ Poikkeuslaki on jo itsessäänkin ongelmallinen, sillä perustuslain säätämisen yhteydessä lähtökohdaksi otettiin nimenomaan niiden välttäminen.

Hallitus antoi puitepäättökseen liittyen eduskunnalle esityksen perustuslain muuttamisesta (HE 102/2003 vp). Esityksessä perustuslain liikkumisvapautta koskeva 9 § ehdotetaan muutettavaksi siten, että se kuuluisi muutoksen jälkeen seuraavasti:

Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Lailla voidaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu.

Perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 18/2003 vp) Suomen kansalaisen luovuttamisedellytysten väljenevän merkittävästi. Valiokunta kiinnitti huomiota myös luovuttamiseen kaksoisrangaistavuutta tutkimatta. Valiokunnan mukaan luovuttaminen siitä riippumatta, onko teko Suomen lain mukaan rikos, on merkityksellinen valtiosääntöoikeuden kannalta. Se saattaa aiheuttaa tilanteen, jossa julkisen vallan käyttöä Suomessa sääntelevän lain aineellinen sisältö määräytyy toisen valtion lainsäädännön perusteella.¹⁸⁴ Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen (EKV 111/2005 vp) ja jätti sen lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin.

Kolmannessa pilarissa käytettävät puitepäättökset muistuttavat oikeudelliselta luonteeltaan yhteisöpilarin direktiivejä, sillä ne velvoittavat EU-sopimuksen artiklan 34 mukaan jäsenvaltioita vain saavutettavaan tulokseen nähden. Kuitenkin esimerkiksi eurooppalaista pidätysmääräystä

¹⁸² PeVM 25/1994 vp.

¹⁸³ PeVL 42/2001 vp.

¹⁸⁴ PeVL 18/2003 vp.

koskeva puitepäättös on sisällöltään niin yksityiskohtainen, ettei se jätä jäsenvaltioille juurikaan harkintavaltaa keinojen suhteen. Jäsenvaltion harkintavalta rajoittuu lähinnä siihen, miten se toteuttaa puitepäättöksen mukaisen kansallisen menettelyn. Menettelyyn liittyen puitepäättös sisältää vain säännökset, joiden puitteissa jäsenvaltion tulee toimia. Eurooppalaista pidätysmääräystä koskeva puitepäättös mahdollistaa kuitenkin sen, että jäsenvaltiot voivat tehdä keskenään luovuttamista koskevia sopimuksia tai järjestelyjä. Näiden toimien edellytyksenä tosin on, että ne syventävät tai laajentavat puitepäättöksen sisältöä ja yksinkertaistavat tai helpottavat luovuttamismenettelyjä.

Eurooppalaisen pidätysmääräyksen taustalla vaikutti jäsenvaltioiden välisen horisontaalisen yhteistyön edistämisen tarve. Käytännössä pidätysmääräys poistaa koko luovuttamiseen liittyvän harkintavallan. Näin pitkälle menevän yhteistyövelvoitteen käytännön merkitys jää kuitenkin vielä avoimeksi. Seurauksena saattaa olla sekin, että myös aineellista lainsäädäntöä on lähennettävä ainakin menettelyn piirissä olevien rikosten osalta.¹⁸⁵

Jäsenvaltion vaikutusmahdollisuuksien arvioinnissa kolmannessa pilarissa korostetaan yleensä sitä, että päätökset tehdään pääsäännön (artikla 34 EU) mukaan yksimielisesti. Koska eduskunta voi osallistua tehokkaasti kansalliseen kannanmuodostukseen, sillä on mahdollisuus vaikuttaa Suomen edustajan äänestyskäyttäytymiseen. Yksimielisyysvaatimus vahvistaa puolestaan myös jäsenvaltion edustajan asemaa, ja yksikin jäsenvaltio voi estää päätöksen syntymisen.

Siitä huolimatta, ettei jäsenvaltioilla ole unionin taholta tulevaa oikeudellista velvoitetta äänestää tietyllä tavalla, niiden toimintaa ohjaa kuitenkin poliittinen sitoutuminen yhteistyöhön ja sen tavoitteisiin. Tosiasiallinen kynnys estää päätöksen syntyminen voi näin ollen olla korkealla. Poliittinen velvoite saattaa korostua myös esimerkiksi siten, että ehdotus muotoillaan aiemmin hyväksytyjen näkökohtien tai tavoitteiden kehittämiseksi tai toteuttamiseksi. Jäsenvaltion kannanmuutos saatetaan puolestaan tulkita aiemmin esitettyjen näkemysten pyörittämiseksi. Jäsenvaltion ja sen kansallisen parlamentin kannalta tämä merkitsee sitä, että ne asetetaan ikään kuin tosiasioiden eteen, ja oikeudellisten velvoitteiden sijasta niiden toimintaa ohjaakin poliittinen sitoutuminen. Tällainen tosiasiallisen tilanteen hyväksyminen on havaittavissa esimerkiksi niissä lausunnoissa, joita perustuslakivaliokunta on antanut liikkumisvapautteen liittyen.

Poliisiyhteistyö ja rikosoikeudellinen yhteistyö ovat monessa suhteessa ongelmallisia eduskunnan norminantokompetenssin kannalta. Poliisitoimi ja rikosoikeus kuuluvat lähtökohtaisesti kansalliseen

¹⁸⁵ Nuotio 2002 s. 144.

toimivaltaan. Ne ovat kuitenkin myös aloja, joilla on perinteisestikin tehty kansainvälistä yhteistyötä, eikä Suomenkaan rikoslainsäädäntö ole kehittynyt muista maista irrallisena. Toisaalta unionin rikosoikeudellinen kehitys ja yhteistyö saattavat rajoittaa kansallista rikosoikeutta enemmän kuin perinteinen kansainvälinen yhteistyö. Suurimpana uhkana on luonnollisesti kansallisen toimivallan kaventuminen. Tämän vuoksi on ymmärrettävää, että rikosoikeuden kehitykseen suhtaudutaan varauksellisesti.

Unionin kolmannen pilarin yhteistyön tulevaa kehitystä voidaan arvioida unionin perustuslaissa tehtyjen linjausten perusteella. Pyrkimyksenä näyttäisi olevan oikeus- ja sisäasioiden siirtäminen tavanomaisen ylikansallisen päätöksenteon piiriin ja sitä kautta myös määräenemmistöpäätöksenteon lisääminen. Yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa tällä osa-alueella ollaan myös lisäämässä. Suomessa näihin muutospyrkimyksiin on suhtauduttu kriittisestikin. Vaikka Suomi on periaatteessa kannattanut pilarijaon poistamista, se on kuitenkin samalla edellyttänyt unionin toimivallan selkeää määrittelyä ja rajaamista. Erityisen tärkeäksi on nähty kansallisen liikkumavaran säilyttäminen.¹⁸⁶

Kansallisen lainsäätäjän näkökulmasta keskeiset kysymykset liittyvät siihen, onko unionin tavoitteena kansallisen rikosoikeuden koordinointi, rikoslainsäädäntöjen lähentäminen tai yhdenmukaistaminen vai unionin itsenäisen rikosoikeuden luominen. Toisaalta on huomattava se, että unioni on saanut jo nykyiselläkin toimivallanjaolla ja oikeudellisilla instrumenteilla aikaan merkittävää kehitystä. Oikeudellisesti sitomattomilla, tavoitteellisilla ja yleisluonteisilla ohjelmilla on ollut mahdollista päästä tavoiteltuihin tuloksiin. Kun tällaiset toimenpiteet ohjaavat jäsenvaltion toimintaa, ne vaikuttavat samalla myös eduskunnan norminantokompetenssiin.

4.4 Eduskunnan norminantokompetenssin itsenäisyys eräissä tilanteissa

4.4.1 Lainsäädännön harmonisoinnin rikosoikeudellinen ulottuvuus

Yhteisötasolla on nimenomaisesti säädetty, ettei yhteisöllä ole rikosoikeudellista toimivaltaa¹⁸⁷, ja että välitön rikosoikeudellinen sääntelytoimivalta kuuluu jäsenvaltioille¹⁸⁸. Toimivallan puute ei kuitenkaan merkitse sitä, että unioni ei olisi varteenotettava toimija myös rikosoikeuden ja

¹⁸⁶ Nuotio 2003 s. 1229–1230.

¹⁸⁷ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta A:18.12.1995.

¹⁸⁸ Neuvoston asetus (Euratom, EY) N:o 2185/96 komission paikan päällä suorittamista tarkastuksista ja todentamisista Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja muiden väärinkäytösten estämiseksi A:11.11.1996.

kriminaalipoliitiikan alueella. Eurooppalainen kriminaalipoliittinen vaikutus saattaa ilmetä toisaalta velvoitteena kriminalisoida tietynsisältöisesti ja toisaalta velvoitteena olla säätämättä tietynsisältöistä kriminalisointia¹⁸⁹.

Yhteisöoikeuden tehokkuus asettaa tietyissä tilanteissa jäsenvaltioille erilaisia sanktiointivelvoitteita, jotka saattavat puolestaan ulottaa vaikutuksensa myös rikosoikeuteen. Toisaalta unionin kolmannessa pilarissa toteutetulla kriminaalipoliittisella ohjauksella on ollut rikosoikeudellista vaikutusta ennen kaikkea rangaistusten yhdenmukaistamisen muodossa. Vaikka unionin rikos-oikeudelliseen kehitykseen on suhtauduttu jäsenvaltioissa varauksellisesti, voidaan unionin toimintaa tällä alueella kuitenkin perustella ainakin teoriassa myös unionikansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Huomio kiinnittyy tällöin erityisesti jäsenvaltioiden erilaisiin järjestelmiin ja rikosoikeudellisen suojan tasoon.

Rikosoikeudellinen ja kriminaalipoliittinen kehitys ovat edenneet unionissa voimakkaasti kahdella eri suunnalla: toisaalta yhteisöpilarissa ja toisaalta kolmannen pilarin yhteistyössä. Yhteisöpilarissa kriminaalipoliittinen mielenkiinto on kohdistunut ennen kaikkea tarpeeseen suojata yhteisön varoja petoksilta ja muilta väärinkäytöksiltä. Kolmannessa pilarissa puitepäätökset ovat puolestaan mahdollistaneet rikosoikeudellisen lainsäädännön lähentämisen. Kysymyksissä, joissa unioni on käyttänyt toimivaltaansa aktiivisesti, kansallinen kriminaalipoliittinen liikkumavara on kaventunut. Kuten muillakin aloilla, myös rikosoikeudessa riskinä on, että käytetyt kriminaalipoliittiset instrumentit ulottavat vaikutuksensa tarkoitettua laajemmalle kansallisissa oikeusjärjestelmissä.¹⁹⁰ Tämä riski liittyy ennen kaikkea sanktioiden ja rangaistusten yhdenmukaistamisen ulottamiseen niiden piiriin alun perin kuulumattomille aloille. Toisaalta, mikäli uudistuksia toteutetaan vain rajatuilla alueilla, saattaa oikeusjärjestyksen ja ennen kaikkea rikoslainsäädännön sisällöllinen yhtenäisyys vaarantua.

Spill over -vaikutus on riskinä suurempi rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevassa sääntelyssä kuin lähennettäessä rikostunnusmerkistöjä. Tunnusmerkistöissä harmonisointivaikutus voi kuitenkin olla välillinen ja tarkoittamatonkin. Unionin puitepäätöslainsäädäntö sen toimivaltaan kuuluvissa rajat ylittävissä asioissa saattaa vaikuttaa muidenkin tilanteiden sääntelyyn ja arviointiin. Rajat ylittävän ja puhtaasti kansallisen rikollisuuden erilainen määrittely olisi puolestaan yhdenvertaisuusongelma.¹⁹¹

¹⁸⁹ Nuotio 2003 s. 1224.

¹⁹⁰ Nuotio 2003 s. 1224,1233.

¹⁹¹ Nuotio 2003 s. 1234–1235.

Rangaistusten yhdenmukaistamisella on yhteys Suomen puheenjohtajuuskauteen vuonna 1999 ja Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmiin. Rangaistusten yhdenmukaistamisen oikeusperusta on EU-sopimuksen artiklassa 31. Sen mukaan kolmatta pilaria koskevaa yhteistä toimintaa on muun muassa toimenpiteiden toteuttaminen rikostunnusmerkistöjen ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen tarkistamiseksi. Nämä toimenpiteet kohdistuvat artiklan mukaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen, terrorismiin ja laittomaan huumausainekauppaan. Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien (9141/02 DROIPEN 33) mukaan ensivaiheessa keskitytään vain joihinkin erityisen tärkeisiin aloihin (kohta 48). Toisaalla päätelmissä todetaan, että korkeatasoinen suoja vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella edellyttää tehokasta ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa *kaikkien rikollisuuden muotojen torjuntaan* (kohta 40). Päätelmien muotoiluista on tulkittavissa pyrkimys tai ainakin mahdollisuus toimenpiteiden alan laajentamiseen.

Neuvoston päätelmissä rangaistusmaksimit on jaettu neljän tasoon¹⁹². Tasot muodostavat rangaistusten minimimäärät, mutta jäsenvaltiot voivat soveltaa myös ankarampia rangaistuksia. Puitepäätöksissä viitataan rangaistustasoihin ja niiden vuosimääriin. Rikosoikeudellisilta seuraamuksilta edellytetään lisäksi, että ne ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.

Rikosoikeudellisen toimivallan ulottuvuutta ja rangaistusten yhdenmukaistamisen laajentamisyhtymyksiä voidaan tarkastella yhteisöjen tuomioistuimen tulkintakäytännön ja yhteisölainsäädännön kehityksen kautta. Viimeaikainen kehitys on viitannut pyrkimykseen laajentaa yhteisön toimivaltaa ja yhdenmukaistettavien rangaistusten soveltamisalaa. Suomessa näihin kehityspyrkimyksiin on suhtauduttu varsin varauksellisesti.

Yhteisöjen tuomioistuin otti syyskuussa 2005 antamassaan tuomiossa (C-176/03) kantaa siihen, olisiko ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin annetun puitepäätöksen (2003/83/YOS) eräät määräykset tullut antaa yhteisöpilarin oikeudellisilla instrumenteilla. Tuomioistuin vahvisti ratkaisussaan yhteisöllä olevan toimivalta velvoittaa jäsenvaltiot säätämään kansallisessa lainsäädännössään sellaisista rikosoikeudellisista seuraamuksista, jotka takaavat yhteisölainsäädännön tehokkuuden. Näin ollen lähtökohtainen toimivallan puute ei tuomioistuimen mukaan estä sitä, että toimivaltaa ei voisi olla rajoitetusti ja tiettyjen edellytysten täytyessä.¹⁹³

¹⁹² 1–3 vuotta vankeutta / 2–5 vuotta vankeutta / 5–10 vuotta vankeutta / vähintään 10 vuotta vankeutta.

¹⁹³ Asia C-176/03.

Rajalliselle toimivallalle asettuja edellytyksiä ovat yhteisöjen tuomioistuimen mukaan ensinnäkin se, että velvoite kriminalisointeihin koskee vain kysymyksiä, joista on olemassa yhteisölainsäädäntöä. Jäsenvaltioilla tulee myös säilyä vapaus valita sovellettavat seuraamukset. Tuomioistuin edellyttää lisäksi, että ehdotetun säädöksen tavoitteen on liityttävä yhteisön päätavoitteisiin ja velvoitteen asettamisen on oltava välttämätön toimenpide.¹⁹⁴ Yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan mukaan kyseessä on siis rajoitettu ja erikseen määritelty toimenpide, joka ei laajenna toimivaltaa yleisesti. Toisaalta tuomioissa esitettyjä tulkintoja voidaan pitää taas yhtenä askeleena kohti yhteisön laajempaa toimivaltaa. Samansuuntaisia toimivallan laajentamispyrkimyksiä on nähtävissä myös teollis- ja tekijänoikeuksien noudattamisen varmistamisesta annetuissa säädösehdotuksissa.

Komissio antoi kesällä 2005 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rikosoikeudellisista toimenpiteistä teollis- ja tekijänoikeuksien noudattamisen varmistamiseksi ja ehdotuksen neuvoston puitepäätökseksi rikosoikeudellisen normiston vahvistamisesta teollis- ja tekijänoikeuksien loukkausten torjumiseksi. Ehdotukseen sisältyy määräyksiä rikosoikeudellisista toimenpiteistä, rangaistustyypeistä ja rangaistusten vähimmäistasoista sekä menettämisseuraamuksista ja rikosoikeudellisesta yhteistyöstä. Ehdotuksensa perusteina komissio mainitsee muun muassa sen, että kansallisten seuraamusjärjestelmien erot ovat haitallisia sisämarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle. Komissio korostaa myös mainittujen rikosten taloudellisia ja yhteiskunnallisia haitta-vaikutuksia sekä kansanterveyteen ja turvallisuuteen liittyviä kuluttajansuojaongelmia. Komission käsityksen mukaan ilmiö on kytköksissä järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja verrattavissa laajuudeltaan laittomaan huumausainekauppaan.¹⁹⁵

Komission perusteluja voidaan pitää taitavasti laadittuina ja perusteltuina. Niissä tulevat esille sellaiset hyväksyttävät seikat, joilla voidaan perustella yhteisölle kuuluvaa toimivaltaa. Sisämarkkinoilla on keskeinen asema Euroopan unionin toiminnassa. Ilmiön yhdistäminen järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyy sen puolestaan EU-sopimuksen 31 artiklan soveltamisalaan ja kolmatta pilaria koskevaan yhteiseen toimintaan. Komission ehdotusta voidaan tarkastella myös yhteisöjen tuomioistuimen aiemmassa tuomioissa (C-176/03) määrittelemien edellytysten perusteella. Tästä näkökulmasta ehdotuksesta on löydettävissä monia oikeudellisia ongelmia.

Valtioneuvosto antoi ehdotuksista eduskunnalle kirjelmän (U 39/2005), johon sisältyi myös ehdotuksista laadittu muistio. Muistiossa todetaan yhteisöltä puuttuvan toimivalta määrätä

¹⁹⁴ Asia C-176/03.

¹⁹⁵ COM (2005) 276.

rikosoikeudellisista seuraamuksista. Teollis- ja tekijänoikeuksien kytkentää yhteisön päätavoitteisiin luonnehditaan puolestaan melko etäiseksi ja luonteeltaan välineelliseksi. Toimenpiteen välttämättömyydelle ei löydetä myöskään aukottomia ja uskottavia perusteita, vaan arviointi nähdään ennen kaikkea tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä. Muistiossa komission ehdotus nähdään ongelmalliseksi myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden näkökulmasta.¹⁹⁶

Komission ehdotus nähdään ongelmalliseksi muun muassa sen vuoksi, että seuraamuksista säätäminen on laadittu velvoittavaan muotoon. Pitkälle menevää erityisseuraamusten yhdenmukaistamista jäsenvaltioissa vain yhden rikoslajin osalta ei kuitenkaan voida pitää tarkoituksenmukaisena. Puitepäätosehdotukseen sisältyy myös vähimmäisrangaistusten tasoa koskevia velvoitteita, vaikka jäsenvaltioiden kesken ei ole saavutettu poliittista yhteisymmärrystä vähimmäisrangaistusten tason yleisestä yhdenmukaistamisesta. Perusteita ei ole löydetty myöskään sille, että yhdestä rikoslajista säädettävät rikosoikeudelliset sakot määräytyisivät täysin eri perusteilla kuin muista rikoksista määrättävät sakot.¹⁹⁷

Komission ehdotus kuvastaa spill over -logiikan mukaista pyrkimystä laajentaa yhteisön toimivaltaa. Se on myös osoitus siitä, miten jo kertaalleen hylätty esitys voidaan nostaa esiin uudelleen ja lähes samansisältöisenä¹⁹⁸. Kansallisen toimivallan turvaaminen edellyttää tällaisissa tilanteissa viranomaisten valppautta ja ylikansallisen säädöskehityksen jatkuvaa seuraamista. Koska suuri osa lainsäädännöllisen toimivallan muutoksista vaikuttaa voimakkaimmin eduskunnan asemaan, tulee lainsäädäntökehitystä seurata erityisen tiiviisti juuri eduskunnan valiokunnissa. Mikäli toimivaltamuutokset eivät vastaa eduskunnan näkemyksiä, on eduskunnan pyrittävä myös estämään aktiivisesti tällaisten ehdotusten hyväksyminen. Eduskunnan voi olettaa toimivan aktiivisesti juuri rikoslainsäädännön harmonisoinnin laajentamisyhtymyksissä, sillä eduskunta on ilmaissut useaan otteeseen suhtautuvansa erittäin varauksellisesti tällaisiin pyrkimyksiin¹⁹⁹.

4.4.2 Ympäristöoikeuden yksityiskohtaiset direktiivit ja kansallinen keinovalinta

Euroopan yhteisöjen toiminta ja toimivaltuudet laajenivat ympäristönsuojeluun 1970-luvulla. Aluksi mielenkiinto ympäristöasioissa perustui ensisijaisesti siihen, että jäsenvaltioiden toisistaan

¹⁹⁶ U 39/2005.

¹⁹⁷ U 39/2005.

¹⁹⁸ Komission ehdotukseen COM (2003) 46 sisältyi myös rikosoikeudellisia säännöksiä, jotka jätettiin kuitenkin pois hyväksytystä teollis- ja tekijänoikeuksien noudattamisen varmistamisesta annetussa direktiivissä (2004/48/EY).

¹⁹⁹ Tämä näkemys tulee esiin muun muassa Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä UaVM 18/2001vp.

poikkeavien ympäristönormien katsottiin muodostavan kaupan esteitä.²⁰⁰ Kun ympäristönsuojelu luokiteltiin yhteisön perustavoitteeksi, lainsäädäntöä voitiin antaa implied powers -doktriiniin perustuen yhteisön tasolla. Ympäristöpolitiikan kehitystä voidaankin pitää pitkälle menevänä esimerkkinä doktriinin laajentavasta käytöstä.²⁰¹

Suomen liittyessä Euroopan unioniin ympäristöpolitiikka oli jo saanut jalansijaa unionin toiminnassa. Sitä pidettiin kasvavana alana, mutta sitä ei kuitenkaan nähty erityisenä uhkana kansalliselle toiminnalle tai suvereniteetille. Koska ympäristöongelmat ovat luonteeltaan globaaleja, valtioiden rajat ylittäviä ja kaikkia koskettavia, niiden ratkaisemisessa korostuu yleensäkin kansainvälinen yhteistyö sekä valtioiden yhteinen tahto ja sitoutuminen. Euroopan unionin toimintaa ympäristöalalla ei siis pidetty mitenkään poikkeuksellisenä, vaan se koettiin tehokkaammaksi toimintatavaksi kuin yksittäisen valtion yksittäiset toimet.

Yhteisön tasolla ei pyritä niinkään luomaan välittömästi sovellettavaa ympäristönsuojelusäännöstöä, vaan pyrkimyksenä on lähentää jäsenvaltioiden ympäristönsuojelun tasoa ja keinovalikoimaa. Varsinaisten luonnonsuojelutoimenpiteiden lisäksi keinoina käytetään muun muassa tuote- ja laatuvaatimuksia sekä päästönormeja. Yleisin säädösinstrumentti ympäristöpolitiikassa on direktiivi.²⁰² Direktiivit säätelevät muun muassa luonnonsuojelua, vesiensuojelua sekä ilmansuojelua ja meluntorjuntaa. Yhteisön ympäristöpoliittinen sääntely kattaa näiden lisäksi myös jätteitä ja kemikaaleja sekä geenitekniikkaa ja suuronnettomuuksia koskevan sääntelyn. Yhteisön ympäristöpolitiikan vaikutusalue on näin ollen varsin laaja.

Ympäristödirektiiveille on ominaista teknisyys ja yksityiskohtaisuus. Osa ympäristödirektiiveistä sisältää pääosin teknistä sääntelyä ja yksityiskohtaisia luetteloita, kaavioita ja laskennallisia määrittelyitä. Tällaisissa tapauksissa direktiivin täytäntöönpanoon ei liity välttämättä sellaisia kansallisia intressejä, jotka eduskunnan olisi tarpeen huomioida. Toisaalta tällaiset direktiivit eivät välttämättä edes jätä kansallista liikkumavaraa. Teknisten direktiivien lisäksi myös tavoitteiltaan tai sisällöltään muutoin yksityiskohtaiset direktiivit saattavat joissakin tilanteissa kaventaa tosiasiallista kansallista liikkumavaraa. Ympäristödirektiivien kansallista täytäntöönpanoa voi useassa tapauksessa luonnehtia myös varsin työlääksi. Tämä johtuu siitä, että ympäristölainsäädäntö vaatii usein tuekseen erilaisia seuraamusjärjestelmiä ja valvontamenettelyitä koskevaa lainsäädäntöä.

²⁰⁰ Ojanen 2006 s. 15.

²⁰¹ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 726.

²⁰² Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 730, 733.

Yhteisön ympäristöpolitiikan normatiivinen perusta on EY-sopimuksen XIX ympäristöä käsittelevässä osastossa. Sopimukseen sisältyvät artikkelit luovat ympäristöpolitiikan yleisen perustan, jota täsmennetään ympäristöä koskevilla oikeudellisesti sitomattomilla toimintaohjelmilla. Tällä hetkellä on voimassa kuudes ympäristöä koskeva unionin toimintaohjelma²⁰³, joka on laadittu vuosiksi 2001–2010. Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat hyväksyneet komission toimintaohjelman määrittelyt ja tavoitteet omalla päätöksellään (N:o 1699/2002/EY).

Päätöksessä korostetaan voimassa olevan lainsäädännön täysimääräistä ja asianmukaista täytäntöönpanoa. Tämän saavuttamiseksi toteutetaan lisätoimia, joilla tehostetaan ympäristönsuojelua koskevien sääntöjen noudattamista ja puututaan ympäristölainsäädännön rikkomiseen. Näiden toimien lisäksi tavoitteena on myös parantaa jäsenvaltioiden lupa-, tarkastus-, seuranta- ja täytäntöönpanomenettelyjä. Huomiota tullaan kiinnittämään myös yhteisölainsäädännön soveltamiseen jäsenvaltioissa.²⁰⁴ Näillä toimenpiteillä pyritään ratkaisemaan yhteisön ympäristöpolitiikan suurimpia ongelmia, jotka liittyvät direktiivien täytäntöönpanon laiminlyönteihin ja niiden käytännön soveltamisen puutteellisuuteen kansallisella tasolla sekä valvontamahdollisuuksien rajallisuuteen.

Suomen reilun kymmenvuotisen unionihistorian aikana ympäristöpolitiikka on herättänyt suhteellisen paljon keskustelua, niin puolesta kuin vastaan. Se on ollut myös ala, jonka lainsäädännön täytäntöönpanoa Suomi on joutunut selvittämään yhteisöjen tuomioistuimessa asti. Tapauksissa on ollut useimmiten kyse joko täytäntöönpanon viivästyisestä tai virheellisestä sisällöstä. Koska yhteisötasolla pyritään tehostamaan kansallisen täytäntöönpanon valvontaa, voi olettaa, että ympäristöpoliittisia kysymyksiä on jatkossakin komission kanteiden perusteena.

Yhteisön ympäristöpolitiikan täytäntöönpano-ongelmien syy on usein direktiivin sisällössä. Yksityiskohtaisesti muotoiltu direktiivi kaventaa kansallista liikkumavaraa, ja yritykset huomioida kansallisia näkökohtia saattavat johtaa täytäntöönpanon sisällölliseen virheellisyyteen. Toisaalta tilanne saattaa olla myös se, että direktiivi jättää joiltakin osin kansallista liikkumavaraa, mutta jäsenvaltio ylittää liikkumavaran omassa lainsäädännössään tai sen käytännön soveltamisessa. Näin käy usein silloin kun direktiiviin sisältyy sallittuja poikkeamisperusteita tai harkinnanvaraisia ehtoja. Poikkeamisperusteiden ja ehtojen yhteisöoikeudenmukaisuuden tulkinta kuuluu viime kädessä yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan. Sen suhtautuminen poikkeuksiin on ollut tiukka, ja jäsenvaltiot ovat monessa tilanteessa joutuneet muuttamaan lainsäädäntöään tuomioiden jälkeen.

²⁰³ COM (2001) 31.

²⁰⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1699/2002/EY.

Neuvoston direktiivi (92/43/ETY) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (jatkossa luontodirektiivi) käy esimerkiksi yksityiskohtaisesta ympäristöalan direktiivistä. Se liittyy eurooppalaisen ekologisen verkoston, Natura 2000:n perustamiseen. Luontodirektiivin tavoite on muotoiltu varsin yleisluonteisesti ja laaja-alaisesti. Artiklan 2 mukaan tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luontotyyppensä sekä luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa.

Luontodirektiivistä tekee yksityiskohtaisen sen sisältö, johon kuuluu täsmälliset ja laajat luettelot kasvi- ja eläinlajeista sekä erilaisista luontotyypeistä ja alueista. Direktiivissä luetellaan erikseen myös kielletyt pyynti- ja tappomenetelmät ja -välineet sekä kuljetusvälineet. Luontodirektiivi on pantu Suomessa täytäntöön luonnonsuojelulalla (20.12.1996/1096). Tarkempia määräyksiä annetaan luonnonsuojeluasetuksella (14.2.1997/160). Asetuksessa viitataan luontodirektiiviin, jonka lajiliitteet ovat myös asetuksen liitteenä.

Luontodirektiivissä on määritelty tarkkaan sellaiset sallitut poikkeamisperusteet, joihin vedoten jäsenvaltiot voivat poiketa tietyistä direktiivin määräyksistä. Tällaisia sallittuja poikkeamisperusteita ovat muun muassa kansanterveys, yleinen turvallisuus sekä yleinen etu ja erityisen merkittävien vahinkojen ehkäiseminen (artikla 16). Näiden rajoitettujen poikkeamisperusteiden hyväksyttävyyden yleisenä edellytyksenä on lisäksi, että muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole. Komissio on nostanut tähän liittyen Suomea vastaan kanteen (Asia C-342/05 komissio v. Suomi), jonka mukaan Suomi on jättänyt täyttämättä sille luontodirektiivissä asetetut velvoitteet sallimalla suden metsästyksen poikkeamisperusteiden vastaisesti.

Suomi on komission kanteesta antamassaan vastineessa (7.12.2005) korostanut suden suojelutason säilymistä ja sitä, että direktiivi sallii nimenomaisesti suojelusta poikkeamisen erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi. Merkittävä vahinko voi liittyä muun muassa karjankasvatukseen. Asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on kesken.

Yhteisöjen tuomioistuin on aiemmin antanut Suomea koskevan tuomion (Asia C-344/03 komissio v. Suomi) vastaavanlaiseen poikkeamisperusteeseen liittyen. Asian perustana oli neuvoston direktiivi (79/409/ETY) luonnonvaraisten lintujen suojelusta (jatkossa lintudirektiivi) ja siihen liittyvä tiettyjen vesilintujen kevätmetsästys. Lintudirektiivi kieltää lähtökohtaisesti lintujen metsästyksen muutto- ja pesimäaikana. Tästä voidaan poiketa vain pienten määrien metsästämisiksi, jos muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole. Komission mukaan nämä edellytykset eivät täyttyneet eräiden vesilintujen keväällä tapahtuvassa metsästyksessä. Yhteisöjen tuomioistuin

asettui komission kannalle ja totesi, että Suomi ei ole noudattanut direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut soveltanut poikkeusta siitä säädettyjen kriteerien mukaisesti.

Lintudirektiiviin liittyvässä tapauksessa poikkeamiskriteerinä oli *pieni määrä ja muun tyydyttävän ratkaisun puuttuminen* kun suden metsästystä koskevassa tapauksessa Suomi on vedonnut *erityisen merkittäviin vahinkoihin*. Merkittävä vahinko ei näin ollen vielä välttämättä oikeuta poikkeusta, vaan edellytyksenä on vahingon merkittävyyden erityisyys. Tästä muotoilusta ja yhteisöjen tuomioistuimen aiemmasta tulkintakäytännöstä voi ennakoida, että tuomioistuimen linja tulee olemaan tiukka tässäkin asiassa.

Ympäristödirektiivit ovat usein luonteeltaan minimiharmonisointidirektiivejä, jotka mahdollistavat sen, että jäsenvaltiot voivat säätää tiukemmista suojelutoimenpiteistä. Suden suojelussa ja vesilintujen metsästyksessäkin Suomi olisi voinut säätää sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka olisi ylittänyt yhteisötason vaatimukset. Tästä poiketen on kuitenkin huomattava, että mikäli yhteisön toimenpide pohjautuu EY-sopimuksen 95 artiklan mukaiseen sisämarkkinaperusteeseen ja täysharmonisointiin, oikeus tiukempaan kansalliseen sääntelyyn on rajoitetumpi²⁰⁵. Tässä yhteydessä korostuu vapaa liikkuvuus ja se, että jäsenvaltiot eivät saa estää kansallisen lainsäädäntönsä tasolla sisämarkkinoiden toteutumista. Näin ollen tiukempi kansallinen sääntely ei ole aina sallittavaa.

Yksityiskohtaisuuden ja rajoitettujen poikkeamisperusteiden lisäksi ympäristöalan direktiiveille on ominaista myös se, että niihin liittyy usein sisällöllisen sääntelyn lisäksi erilaisia seuraamusjärjestelmiä ja täytäntöönpanomenettelyjä. Jäsenvaltion voidaan edellyttää säätävän muun muassa tehokkaista lupa- ja valvontamenettelyistä sekä tarkastusviranomaisista ja näiden toiminnasta. Jäsen-valtiolla on usein myös velvollisuus raportoida toimistaan yhteisötasolle.

Luontodirektiivi sisältää jäsenvaltioille kohdistetun velvoitteen laatia luettelot alueista ja niillä olevista direktiivin mukaisista luontotyypeistä ja luontaisista lajeista, velvoitteen toteuttaa tarvittavat suojelutoimenpiteet ja huolehtia suojelun tason seurannasta sekä velvoitteen kieltää tietyt toimenpiteet. Osa näistä toimista tai järjestelyistä voidaan toteuttaa asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä, mutta usein niistä on säädettävä myös lain tasolla. Vaikka vaikutukset eivät kohdistuisi suoraan eduskunnan lainsäädäntövaltaan, ne kohdistuvat kuitenkin kansalliseen päätösvaltaan ja kaventavat sen itsenäisyyttä. Samalla ne saattavat tehdä menettelyistä työläitä ja monimutkaisia.

²⁰⁵ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 730.

Ympäristöalan direktiivit kuvastavat tavoite–keino -asetelmaan liittyviä ongelmia. Vaikka direktiivissä määritellään lähtökohtaisesti vain tavoite, jonka saavuttamisen keinot ja muodot ovat jäsenvaltioiden harkinnassa, ei asetelma ole näin yksinkertainen. Joissakin tapauksissa vaikutukset jäsenvaltion kansalliseen lainsäädäntöön ovat hyvinkin laaja-alaiset. Vaikutukset saattavat olla jopa merkittävämpiä kuin yhteisön asetuksilla yleensä aikaansaadut vaikutukset. Vaikka ympäristöpolitiikan yhteistyötä voidaan puolustella yleisellä hyödyllä ja tärkeydellä sekä hyväksyttävyydellä ja yhteisvastuulla, nämä kriteerit eivät muuta sitä tosiasiaa, että yhteistyö myös kaventaa kansallisen lainsäätäjän itsenäistä harkintavaltaa ja liikkumavaraa.

4.4.3 Avoin koordinaatio ja kansallinen sosiaali oikeus

Unionin sosiaalipolitiikkaan on suhtauduttu Suomessa ennakkoluuloisesti ja varauksellisesti. Jäsenyysneuvotteluiden aikana sosiaalipolitiikan merkitystä myös vähäteltiin, ja unionijäsenyyden nähtiin vaikuttavan siihen lähinnä henkilöiden vapaan liikkuvuuden kautta. Vaikka esimerkiksi Valtiosääntökomitea 1992:n mietinnössä todettiin, että sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevat periaatteet vaikuttavat välillisesti myös Suomen sosiaaliturvajärjestelmien sisällön kehittämiseen, ei unionijäsenyydellä katsottu olevan merkittävää vaikutusta sosiaaliturvalainsäädännön sisältöön²⁰⁶. Jäsenyysneuvotteluiden aikana sosiaalipolitiikkaa pidettiin lähtökohtaisesti ongelmattomana alueena. Ajatuksena oli, että Suomi kykenee saamaan tarvittavat poikkeamat perussopimukseen ja suojautumaan kansallista lainsäädäntöä muokkaamalla.²⁰⁷

Ajatus siitä, että sosiaalipoliittiset vaikutukset aiheutuvat vain henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta, on osoittautunut vääräksi ja vaikutuksia aliarvioivaksi. Henkilöiden ja erityisesti työvoiman vapaalla liikkuvuudella on jo sinällään huomattava merkitys kansalliselle tasolle, eikä vähiten siksi, että periaatteen toteutumisen estäminen tulkitaan lähtökohtaisesti aina yhteisöoikeuden vastaiseksi. Kun henkilöiden vapaan liikkuvuuden lisäksi otetaan huomioon myös palveluiden vapaa liikkuvuus, saadaan vaikutusalueeseen jo hyvin suuri osa sosiaalipolitiikkaa. On myös huomattava, että Euroopan unionin käsitteistössä sosiaalipolitiikka kattaa myös työelämän sääntelyn ja työoikeuden alueet, miesten ja naisten tasa-arvon työelämässä sekä syrjinnän vastaiset toimet ja

²⁰⁶ KOM 1994:4 s. 51.

²⁰⁷ Kari – Saari 2005 s. 9.

usein myös Euroopan sosiaalirahaston (ESR) toiminnan²⁰⁸. Tämä määrittely laajentaa sosiaalipoliittisia vaikutuksia entisestään.

Sosiaaliset määräykset sisältyvät EY-sopimuksen XI osastoon, artikloihin 136–145. Sosiaalipolitiikan lähtökohtana on ottaa huomioon kansallisten käytäntöjen erot, mutta samalla painotetaan kuitenkin myös yhteisön talouden kilpailukyvyn säilyttämistä (artikla 136 EY). Työllisyyden edistämiseen, elin- ja työolojen kohentamiseen, sosiaaliseen suojeluun, työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun, korkeaan ja kestäväan työllisyystasoon sekä syrjäytymisen torjumiseen pyritään paitsi yhteismarkkinoihin kytkeytyvällä sosiaalisten järjestelmien yhdenmukaistamisella, myös lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisellä. Osa sosiaalipoliittisista kysymyksistä kuuluu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan sisämarkkinoiden ja vapaan liikkuvuuden perusteella. Muilla aloilla yhteisö tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa.

Sosiaalipolitiikassa käytetään monipuolisesti sekä sitovia että ei-sitovia oikeudellisia instrumentteja. Asetuksen tasolla on säädelty muun muassa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, sosiaaliturvajärjestelmien soveltamista ja sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista. Lukuisilla direktiiveillä on säädelty puolestaan esimerkiksi työsuhteeseen ja osallistumiseen, työympäristöön sekä työntekijöiden suojeluun ja työaikaan liittyvistä kysymyksistä. Sosiaalipolitiikka on ala, jossa käytetään erityisen paljon myös ei-sitovia oikeudellisia instrumentteja ja informaatio-ohjausta. Euroopan sosiaalinen malli ja avoin koordinaatio ovatkin sosiaalipolitiikan keskeisiä käsitteitä.

Sosiaalipolitiikan ongelmat liittyvät paitsi jäsenvaltioiden asennoitumiseen, myös toimivalta-kysymyksiin, muiden politiikka-alojen välillisiin sosiaalipoliittisiin vaikutuksiin, yhteisöjen tuomioistuimen tulkintakäytäntöön ja ei-sitovien oikeudellisten instrumenttien tosiasiallisiin vaikutuksiin. Toimivaltakysymyksissä vastakkain asettuvat jäsenvaltioiden itsenäinen toimivalta ja yhteisön perusvapauksien lähtökohtainen ensisijaisuus. Muista politiikka-aloista erityisesti yhteisön talous-politiikka vaikuttaa laajasti myös kansalliselle tasolle ja sitä kautta kansalliseen sosiaalipolitiikkaan. Talouspolitiikan lähentymiskriteerit, vakaus- ja kasvusopimus sekä julkisen talouden budjetti-tasapaino ja tiukka talouspolitiikka vaikuttavat kansallisen finanssipolitiikan liikkumavaraan ja sitä kautta myös sosiaaliturvan resurssiohjaukseen ja sosiaaliturvan rahoitusmahdollisuuksiin²⁰⁹.

²⁰⁸ Kari – Saari 2005 s. 21.

²⁰⁹ Välimäki 2002 s. 113.

Unionitason sosiaalipolitiikan väljät muotoilut aiheuttavat puolestaan sen, että yhteisöjen tuomioistuin voi muokata sosiaalipolitiikan sisältöä ja kehitystä omien ratkaisujensa kautta. Tämä vaikeuttaa sosiaalipolitiikan sisällön ja sen rajojen täsmällistä määrittelyä. Ei-sitovien instrumenttien käyttö vastauksena toimivaltaongelmiin ja jäsenvaltioiden epäluuloihin on merkinnyt puolestaan poliittisen sitoutumisen korostumista oikeudellisten velvoitteiden puuttuessa. Nämä kaikki tekijät vaikuttavat oleellisesti myös kansallisen lainsäätäjän toimivaltaan ja sen itsenäiseen harkintavaltaan.

Sosiaalipolitiikka eroaa muista unionin politiikka-aloista muun muassa siinä, että siihen liittyvää toimivaltaa on jaettu monesti uudestaan ja toimivallan soveltamisaluetta on laajennettu lähes jokaisessa perussopimuksessa. Vaikka yksittäiset sosiaalipoliittisen toimivallan muutokset ovat olleet vähäisiä, toimivallan kumulatiivinen muutos ja laajentuminen on kuitenkin ollut huomattava. Kehitykselle on ollut ominaista myös se, että sisäisten toimivaltakysymysten sijaan on tullut jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten välinen kamppailu asetusten, direktiivien ja muiden oikeudellisten instrumenttien sisällöstä.²¹⁰ Koska ulkoapäin kansalliseen sosiaaliturvaan tulevat vaikutukset koetaan useimmiten kielteisiksi, ovat kansalliset toimijat pyrkineet torjumaan ulkopuolista vaikutusta myös unionissa. Samalla on korostettu sosiaaliturvan päätöksenteon säilyttämistä kansallisella tasolla. Tämän asennoitumisen vuoksi yhteisötason päätöksenteon myönteisiä vaikutuksia ei ole juuri pohdittu.²¹¹

Yhteisöjen tuomioistuimella on ollut tärkeä asema sisämarkkinoiden laajenemisessa. Se on painottanut ratkaisuisaan liikkuvuuden perusvapauksia ja sisämarkkinoiden kilpailupolitiikkaa sosiaaliturvajärjestelmien kansallisen toimivallan kustannuksella.²¹² Vaikka EY-sopimuksessa korostetaan kansallisten käytäntöjen erojen huomioon ottamista, ovat nämä käytännöt jääneet usein samassa artiklassa mainitun yhteisön talouden kilpailukyvyyn säilyttämisen jalkoihin. Kansalliset käytännöt saavatkin merkitystä lähinnä silloin, kun ne eivät haittaa sisämarkkinoiden toimintaa.

Yhteisöjen tuomioistuimella voi olla muita unionin toimielimiä tuntuvampi vaikutus kansalliseen sosiaalipolitiikkaan. Sen ratkaisuisa ovat usein vastakkain sosiaalipolitiikan pehmeä ohjaus ja vapaata kilpailua tukeva kova lainsäädäntö. Tuomioistuimen tähänastista toimintaa voidaan kritisoida siitä, että se on mitätöinyt ratkaisullaan kansallista sosiaalipolitiikkaa vapaan kilpailun periaatteilla.²¹³ Yhteisöjen tuomioistuin voi kuitenkin jatkossakin määritellä, kuinka markkinat ja

²¹⁰ Saari 2003 s. 87, 89, 92.

²¹¹ Välimäki 2002 s. 105.

²¹² Kari – Saari 2005 s. 12.

²¹³ Pakaslahti 2001 s. 61–62.

sosiaali-politiikka sovitaan yhteen instituutioiden tasolla. Sen tulkinnoista riippuu, tapahtuuko kehitys sisämarkkinoiden ja kilpailulainsäädännön vai jäsenvaltioiden sosiaali- ja terveyspolitiikan ehdoilla. Kaikissa tapauksissa yhteisöjen tuomioistuin voi antaa päätöksiä, jotka eivät ole kansallisten intressien mukaisia.²¹⁴

Sosiaalipolitiikan tiukasta harmonisointitavoitteesta on luovuttu jäsenvaltioiden järjestelmien institutionaalisten erojen ja jäsenvaltioiden vastustuksen vuoksi. Sosiaaliturvan tavoitteita ja niiden lähentämistä sekä sosiaaliavun kattavuutta koskevat ei-sitovat lähentymistavat ovat näin ollen avanneet tietä unionitason pehmeämmälle ohjaukselle.²¹⁵ Suomen puheenjohtajakaudella vuoden 1999 lopulla sosiaalipolitiikassa aloitettiin niin sanotun avoimen koordinaation menetelmän soveltaminen. Menetelmä liittyi Lissabonissa sovittuun strategiaan ja siihen kytkeytyvään sosiaalisen suojelun järjestelmien seurantaan. Avoimen koordinaation menetelmä on kehittynyt muutamassa vuodessa merkittäväksi jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiin sekä sosiaalipolitiikkaan puuttuvaksi toimintatavaksi. Sen puitteissa ei tehdä jäsenmaita välittömästi sitovaa lainsäädäntöä, mutta sen poliittinen vaikutus on kuitenkin merkittävä.²¹⁶ Avoimen koordinaation menetelmässä unionille asetetaan yhteisiä ohjeellisia tavoitteita, jotka jäsenvaltiot muokkaavat kansallisiksi tavoitteiksi ja toiminta-ohjelmiksi huomioiden valtioiden ja alueiden erot. Menetelmän sisällä suoritetaan myös vertailua sekä laadullista ja määrällistä arviointia. Kehitystä seurataan ja arvioidaan puolestaan keskinäisen oppimisen pohjalta.²¹⁷

Avoimen koordinaation menetelmä on osoittanut sen, että yhteisistä sosiaalipoliittisista tavoitteista on mahdollista päästä yhteisymmärrykseen. Tämä johtuu osaltaan siitä, että suurimmat haasteet ovat yhteisiä kaikille jäsenvaltioille. Yhteiset tavoitteet, haasteet ja tietojenvaihto kaventavat sosiaaliturvajärjestelmien eroja. Tämä lähentyminen ei kuitenkaan tapahdu yhteisötason päätöksillä vaan kansallisten ratkaisujen kautta. Näin sosiaaliturvajärjestelmät lähentyvät, mutta eivät harmonisoidu.²¹⁸

Valtiotieteen tohtori Johannes Pakaslahti on arvioinut osuvasti yhteisökehitykselle ominaista spill over -logiikkaa, jossa jo kertaalleen hylätty käytäntö ja menetelmä nousevat uudelleen esiin muussa yhteydessä. Tällöin tuloksena saattavat olla myös aiempaa laajemmat prosessit ja vaikutukset. Mikäli jotkut uudet prosessit eivät siis saa kannatusta juuri tällä hetkellä, niihin voidaan tarttua

²¹⁴ Saari 2003 s. 22.

²¹⁵ Pakaslahti 2001 s. 52.

²¹⁶ Kari – Saari 2005 s. 12.

²¹⁷ Välimäki 2002 s. 55.

²¹⁸ Välimäki 2002 s. 110, 113.

uudestaan otollisemmassa tilanteessa.²¹⁹ Tällaista logiikkaa on löydettävissä myös unionin sosiaalipolitiikan kehityksestä. Jäsenvaltioiden vastustus on rajoittanut toimivallan siirtoa ja sitovan yhteisölainsäädännön sisältöä. Jäsenvaltioiden on kuitenkin ollut mahdollista hyväksyä asioiden kehittäminen ei-sitovilla instrumenteilla. Tällä tavoin viimekätinen toimivalta on pysynyt ainakin näennäisesti kansallisella tasolla. Ei-sitovien toimien poliittinen velvoite saattaa kuitenkin sitoa jäsenvaltioita tiukastikin yhteisiin tavoitteisiin ja kehityssuunnitelmiin. Poliittisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää usein myös sitä, että jäsenvaltiot muokkaavat omaa lainsäädäntöään. Vaikka lainsäädännön muokkaaminen ei tapahdu tässä tapauksessa direktiivien täytäntöönpanona, sen käynnistää kuitenkin ylikansallisen tason toiminta.

Avoimen koordinaation menetelmän käyttöön on suhtauduttu Suomessa varauksellisesti. Varauksellista suhtautumista on perusteltu erityisesti toimivallan näkökulmasta. Avoimesta koordinaatiosta ei ole haluttu vaihtoehtoa vakiintuneelle normipohjaiselle etenemistavalle. Toisaalta on korostettu myös sitä, että kansalliseen toimivaltaan pääosin kuuluvilla aloilla on vältettävä velvoittavuudeltaan säädösvaltaa lähentyvän koordinaation syntymistä. Avoimen koordinaation soveltamiselta tulisi valtioneuvoston näkemyksen mukaan edellyttää selkeää, konkreettista ja unionin päämääriin sisältyvää tavoitetta. Avoimen koordinaatiomenetelmän käytöltä edellytetään lisäksi, että se on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaista. Avoimen koordinaation käyttö ei saa myöskään muuttaa tosiasiallisesti unionin toimielinten välisiä suhteita. Valtioneuvosto on korostanut myös eduskunnan aseman turvaamista avoimeen koordinaatioon liittyvien asioiden kansallisessa valmistelussa.²²⁰

Ulkoasiainvaliokunta on ilmaissut suhtautuvansa lähtökohtaisen varauksellisesti avoimen koordinaation käytön laajentamiseen yhteisön toiminnassa. Valiokunta näkee menetelmän ongelmina muun muassa sen, että se hämärtää toimivaltasuhteita sekä unionin toimielinten että jäsenvaltioiden ja unionin välillä. Menetelmän käyttö voi johtaa valiokunnan näkemyksen mukaan paitsi komission toimivallan korostumiseen, myös pyrkimykseen laajentaa unionin toimivaltaa.²²¹ Perustuslakivaliokunta on luonnehtinut avoimen koordinaation menetelmää unionin ja jäsenvaltioiden poliittisen yhteistyön välineeksi, jonka sisältö on vielä jäsentymätön. Valiokunta on kuitenkin huomauttanut, että menetelmän soveltamisella on merkittävää tosiasiallista ohjausvaikutusta, vaikka menetelmän puitteissa ei annetakaan muodollisesti sitovaa sääntelyä.²²²

²¹⁹ Pakaslahti 2001 s. 57.

²²⁰ E 20/2002.

²²¹ UaVL 2/2002 vp.

²²² PeVL 23/2002 vp.

Avoimen koordinaation menetelmällä toteutettavat asiat ovat pääsääntöisesti sellaisia muita Euroopan unionissa valmisteltavia asioita, jotka kuuluvat perustuslain 97 §:n mukaan eduskunnan tietojensaantioikeuteen. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin edellyttänyt, että avoimen koordinaation menettelyssä käsiteltäviä asioita on pidettävä perustuslain 96 §:ssä tarkoitettuina ehdotuksina Euroopan unionissa päätettäviksi muiksi toimiksi, jos asiat ovat riittävän jäsenyntyneitä²²³. Tämä tulkinta turvaa eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia sisällöltään merkittävässä kysymyksissä.

Päätös avoimeen koordinaatioon siirtymisestä jollain uudella politiikka-alalla edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Tällöin menettelyä vastustava jäsenvaltio voi estää yksin menettelyyn siirtymisen. Suomi ei kuitenkaan ole halunnut estää ainoana jäsenvaltiona menetelmän käyttöönottoa, vaan se on pyrkinyt sellaisiin linjauksiin, joilla koordinaatiota on voitu muokata Suomen kannalta hyväksyttävämmäksi²²⁴.

5 PÄÄTELMÄT

Unionijäsenyyden vaikutus eduskunnan norminantokompetenssiin on perustavaa laatua oleva valtiosääntöoikeudellinen ja julkisoikeudellinen kysymys. Kysymys liittyy paitsi kansaa edustavan ja demokratiaa turvaavan toimielimen aseman muutokseen, myös tämän toimielimen tärkeimmän valtaoikeuden sisällölliseen ja menettelylliseen muutokseen. Kysymyksen valtiosääntöoikeudellisesta merkityksestä huolimatta eduskunnan norminantokompetenssin muutosta ei ole juurikaan tarkasteltu yleisellä ja kattavalla tasolla. Tutkimuksissa on yleensä keskitytty jonkin suppeamman erityisalan tarkasteluun.

Lainsäädäntövalta ja sen käyttö on oikeuden ja politiikan monimutkainen yhdistelmä. Siksi se tarjoaa tutkimusaiheita niin oikeuden kuin politiikankin tutkijoille. Valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessakin aihetta voidaan lähestyä sekä oikeusdogmaattisesti että oikeussosiologisesti riippuen siitä, halutaanko päähuomio kohdistaa oikeudelliseen vai poliittiseen valtiosääntöön. Vaikka tutkimus keskittyisi näistä vain jompaankumpaan, on näkökulmien eron ja merkityksen ymmärtäminen kuitenkin olennaisen tärkeää.

²²³ PeVL 23/2002 vp.

²²⁴ E 20/2002.

Suomen hakiessa Euroopan unionin jäsenyyttä esitettiin erilaisia arvioita siitä, miten unionijäsenyys tulisi vaikuttamaan kansalliseen toimivaltaan ja kansallisten toimijoiden asemaan eri tilanteissa. Arviot olivat osin realistisia, osin unionijäsenyyden vaikutuksia vähätteleviä. Jäsenyyden vaikutukset jäsenvaltion lainsäädäntö-, toimeenpano-, sopimuksenteko-, budjetti- ja tuomiovaltaan arvioitiin ennen kaikkea sen hetkisistä lähtökohdista ja muiden jäsenvaltioiden kokemuksista käsin. Arvioissa oli kuitenkin mahdotonta ennustaa unionin tulevaa kehitystä, joka on muuttanut tai muuttamassa unionia ja sen oikeudellista luonnetta merkittävästikin siitä, millainen se oli Suomen jäsenyysneuvotteluiden aikana. Kymmenvuotinen unionihistoria onkin tehnyt jäsenyyden vaikutusten arvioinnin uudelleen ajankohtaiseksi. Tässä tilanteessa arvioiden perustaksi löytyy jo paljon konkreettista käytäntöä.

Unionijäsenyyden keskeisiä valtiosääntöoikeudellisia vaikutuksia ovat kansallisen suvereniteetin ja vallanjaon muutokset. Valtion ulkoinen ja sisäinen täysivaltaisuus ovat kaventuneet, ja on alettu puhua jopa jaetusta suvereniteetista. Suomen perinteisesti dualistinen järjestelmä on myös saanut monistisia piirteitä ennen kaikkea unionioikeuden hierarkkisen ylemmänasteisuuden sekä suoran sovellettavuuden ja välittömien vaikutusten muodossa. Vallanjaon muutos on puolestaan kiteytynyt eduskunnan ja hallituksen välisen toimivallanjaon muutokseen, jossa hallituksen toimivalta on vahvistunut pääosin eduskunnan toimivallan kustannuksella.

Eduskunnan näkökulmasta unionijäsenyyden keskeiset vaikutukset liittyvät norminantokompetenssin sisällölliseen muutokseen ja toisaalta itse norminantomenettelyn muutokseen. Kansallisen norminantomenettelyn rinnalle ja osin sen sijaan on tullut ylikansallinen norminantomenettely, jolla on vaikutusta myös eduskunnan osallistumismahdollisuuksiin. Tähän muutokseen on pyritty vastaamaan kansallisella tasolla luomalla järjestelmä, joka takaa parhaalla mahdollisella tavalla eduskunnalle laajat ja tehokkaat tiedonsaanti- ja osallistumisoikeudet. Norminantokompetenssin sisällöllinen muutos kiteytyy puolestaan unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon sekä yli-kansallisen lainsäädännön jättämän kansallisen liikkumavaran itsenäisyyteen. Tähän muutokseen vastaaminen on ollut vaikeampaa, sillä sekä toimivallanjako että kansallinen liikkumavara ovat epätäsmällisiä ja muuttuvia sekä useimmiten myös yksittäistapauksellisia kysymyksiä.

Kansallisilla parlamenteilla ei ole oikeutta osallistua suoraan unionitason päätöksentekoon, vaan niiden on kanavoitava vaikutuksensa kansallisen hallituksen kautta. Osallistumismahdollisuuksien normatiivinen perusta on tällöin kansallisessa valtiosäännössä. Suomessa eduskunnan osallistumismahdollisuudet on turvattu perustuslain tasolla. Järjestelmää voidaan luonnehtia

toimivaksi. Perustuslaki turvaa ensinnäkin eduskunnalle laajat ja kattavat tiedonsaantioikeudet, joita voidaan pitää osallistumisen välttämättömänä edellytyksenä. Kaikkien valiokuntien aktiivinen rooli unioniasioden käsittelyssä turvaa puolestaan kansanedustajien osallistumismahdollisuuksia ja parhaan mahdollisen asiantuntemuksen hyödyntämistä. Eduskunnalla on myös tarvittaessa mahdollisuus tehokkaaseen hallituksen valvontaan.

Eduskunnan osallistumiseen liittyvät ongelmat eivät ole niinkään oikeudellisia vaan ennen kaikkea käytäntöön liittyviä. Valiokuntien suuret työmäärät, unioniasiakirjojen suuri lukumäärä ja osittainen vaikeaselkoisuus, aikataulujen yhteensovittamisongelmat, kansanedustajien käytettävissä olevat resurssit sekä unioniasioden teknisyyt ja laaja-alaisuus ovat kaikki tekijöitä, jotka vaikeuttavat eduskunnan tehokasta osallistumista. Koska ongelmat eivät liity valtiosääntöoikeudelliseen sääntelyyn, ratkaisut ovat osittain eduskunnan omissa käsissä. Järjestelmää voidaan kehittää esimerkiksi siten, että eduskunta keskittyy pääasiassa vain erityisen merkittäviin unioniasioihin. Tällöin rajallisia resursseja voidaan kohdentaa olennaisiin asioihin. Tällaisissa tilanteissa asioita voidaan käsitellä entistä enemmän myös täysistunnossa, jolloin kaikki kansanedustajat voivat osallistua keskusteluun samanaikaisesti.

Eduskunnan ja hallituksen keskinäissuhteen muutoksessa vedotaan yleensä parlamentarismiin, jonka perusta on perustuslaissa. Parlamentarismia ei tulisi kuitenkaan pitää automaattina, joka ”kuittaa” aina eduskunnan mahdollisuudet valvoa hallituksen toimintaa. Parlamentarismin tarkempi tutkimus osoittaa, että samalla kun sen oikeudellinen merkitys on korostunut, sen keinojen käytön todennäköisyys on vähentynyt. Tämä on ollut seurausta yleisestä poliittisesta kehityksestä ja parlamentaaristen valvontakeinojen käyttöön liittyvistä poliittisista rajoituksista. Välikysymys ja ehdotus epäluottamuslauseen antamisesta ovat käytännössä oppositiopuolueiden vaikutuskeinoja ja palvelevat paremmin opposition kuin hallituspuolueiden kansanedustajien intressejä. Hallituspuolueiden kansanedustajien vapaata toimintaa rajoittaa ennen kaikkea heidän sitoutumisensa puolueen sisäiseen ryhmäkuriiniin. Parlamentarismin käytännön toteutus on näin ollen riippuvainen lähinnä oikeudellisen valtiosäännön ulkopuolisista tekijöistä. Siihen vaikuttavat paitsi eduskunnan ja kansanedustajien oma aktiivisuus, myös eduskunnan puoluepoliittiset voimasuhteet, hallituksen ja opposition keskinäissuhteet sekä opposition vahvuus ja eduskunnan unionipoliittikan yleinen linja. Näiden tekijöiden vuoksi parlamentarismia voidaankin luonnehtia ennen kaikkea mahdollisuudeksi.

Perustuslaissa turvatut eduskunnan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet takaavat sen, että eduskunta voi osallistua Suomen kansalliseen kannanmuodostukseen. Tällä tavoin eduskunta voi

vaikuttaa epäsuorasti unionin neuvoston päätöksentekoon. Tilanteissa, joissa päätös edellyttää yksimielisyyttä neuvostossa ja hallituksen edustaja noudattaa eduskunnan ohjeellista kantaa, eduskunnalla on mahdollisuus saada näkemyksensä läpi neuvostossa. Tätä oikeudellisesti vahvaa vaikutusmahdollisuutta heikentää kuitenkin jäsenvaltioiden tosiasiallinen kompromissihakuisuus ja yksimielisyysvaatimuksen rajallinen käyttöala. Määräenemmistöpäätöksenteon lisäksi eduskunnan tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia kaventaa myös yhteispäätösmenettelyn käytön lisääminen ja siihen liittyvä Euroopan parlamentin valtaoikeuksien kasvu. Demokratian lisääminen unionitasolla tapahtuu näin ollen useimmiten kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksien kustannuksella.

Unionin ja jäsenvaltioiden välisellä toimivallanjaolla on merkitystä ennen kaikkea norminantokompetenssin sisällöllisen muutoksen tarkastelussa. Toimivallanjako määrittää pitkälti sitä, missä määrin asioita voidaan säädellä kansallisella tasolla. Mitä enemmän toimivaltaa siirtyy ylikansalliselle tasolle, sitä kapeammaksi kansallinen ja samalla myös eduskunnan toimivalta käy. Toimivaltakysymyksen ongelmallisuutta lisää se, että se on unionikehityksestä riippuvainen muuttuva määritelmä, jonka sisältöön vaikuttaa myös yhteisöjen tuomioistuimen tulkintakäytäntö.

Unionijäsenyys voi kaventaa puhtaasti kansallisen lainsäädännön määrää joko kokonaisella politiikka-alalla tai jollain sen osa-alueella. Tämä vaikuttaa myös eduskunnan itsenäisen toimivallan ja harkintavallan laajuuteen. Kilpailuoikeudessa sääntely tapahtuu pääasiassa yhteisötasolla, ja kansallinen liikkumavara on hyvin rajallista. Sisämarkkinat ja niihin liittyvä vapaa liikkuvuus vaikuttavat puolestaan monelle oikeudenalalle, vaikka pääosa toimivallasta olisikin kansallisella tasolla. Koska jäsenvaltiot eivät saa estää yhteisön perusvapauksien toteutumista millään kansallisen lainsäädäntönsä osa-alueella, tulee vapaa liikkuvuus huomioida lähes kaikessa lainsäädäntötyössä. Kansallisella tasolla voidaan toimia tiettyjen rajojen sisällä ja tiettyjen ehtojen mukaisesti.

Eduskunnan itsenäinen toimivalta on rajoitettua myös yhteisölainsäädännön täytäntöönpanossa, joka on toisaalta kansalliselle parlamentille kuuluva oikeus, toisaalta velvollisuus. Yhteisön asetusten osalta eduskunnan toimivalta rajoittuu pitkälti teknisluonteisiin lainsäädäntötoimenpiteisiin, sillä asetukset eivät salli lähtökohtaisesti niiden täsmentämistä tai selittämistä kansallisessa lainsäädännössä. Mahdolliset täydentävät rangaistus- tai pakkokeinosäännökset sekä toimivaltaisesta viranomaisesta säätäminenkin on määritelty ja ohjeistettu pitkälti ylikansalliselta tasolta.

Direktiivien täytäntöönpanossa eduskunnan harkintavalta vaihtelee sen mukaan onko kyse jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen tyhjentävästä harmonisoinnista vai minimitason määrittelystä. Jälkimmäisessä tapauksessa jäsenvaltio voi pitää yllä myös tiukempaa kansallista lainsäädäntöä, kunhan se ei muodosta estettä vapaan liikkuvuuden toteutumiseksi. Kansallista liikkumavaraa määrittää pitkälti myös direktiivin tavoite, sillä yleisluonteinen tavoite jättää lähtökohtaisesti enemmän liikkumavaraa kuin täsmällisesti muotoiltu tavoite. Toisaalta määräysten yksityiskohtaisuus saattaa kaventaa kansallisen liikkumavaran lähes olemattomaksi, vaikka direktiivin tavoite olisikin yleisluonteinen.

Direktiivien käytön hyväksyttävyyttä perustellaan yleensä sillä, että ne jättävät kansallisen tason harkintaan niiden toteuttamiseksi valittavat keinot. Jäsenvaltion itsenäinen toimivalta direktiivien täytäntöönpanossa on kuitenkin varsin rajoitettua. Jäsenvaltioita sitoo ensinnäkin lojaliteettiperiaatteen mukainen velvollisuus toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet ja pidättyä vastaavasti haitallisista toimista. Jäsenvaltiotason täytäntöönpanolta edellytetään lisäksi tehokkuutta, selkeyttä ja oikeusvarmuuden toteutumista. Tämän lisäksi kansallisen lainsäädännön on vastattava direktiiviä täydellisesti, täsmällisesti ja tarkasti. Näiden ehtojen vuoksi voi perustellusti kysyä, miten itsenäistä kansallista täytäntöönpanoa voi tosiasiallisesti olla. Joissakin tapauksissa eduskunnalla ei ole aitoa mahdollisuutta vaikuttaa kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön sisältöön. Tai jos eduskunta käyttääkin itsenäistä harkintavaltaa, se saatetaan tulkita yhteisöjen tuomioistuimessa jäsenyysohjeiden noudattamatta jättämiseksi.

Yhteisöpilarin ulkopuolisilla aloilla on käytössä omat säädösinstrumenttinsa. Koska toiminta on luonteeltaan hallitustenvälistä yhteistyötä ja päätöksenteon pääsääntönä on yksimielisyys, kansallisen toimivallan rajoitukset ovat vähäisemmät kuin yhteisöpilarissa. Jäsenvaltioilla on myös oikeudellinen mahdollisuus jättäytyä yhteistyön ulkopuolelle. Oikeudellisten velvoitteiden vähäisempi merkitys on kuitenkin korostanut poliittisten velvoitteiden ja sitoutumisen merkitystä. Unionijäsenyyden vaikutusta ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa ei siis voi vähätellä. Näillä aloilla unionitaso toimilla on ollut myös laaja-alaista vaikutusta, joka on ulottunut varsinaisen toimivallan ulkopuolellekin.

Integraatiokehitykselle ominainen spill over -pyrkimys näkyy monissa unionin ja yhteisöjen tuomioistuimen toimissa. Tällaisella toiminnalla on erityinen merkitys juuri kansallisten parlamenttien kannalta, sillä toimissa on kyse niiden itsenäisen toimivallan kaventamisesta. Tällainen tosiasiallisen toimivallan kaventamisen vaara liittyy myös unionitasolla käytettäviin ei-sitoviin instrumentteihin ja jäsenvaltioiden informaatio-ohjaukseen. Ei-sitovia instrumentteja

käytetään yleensä joko unionin puuttuvan toimivallan tapauksissa tai silloin, kun jäsenvaltiot vastustavat sitovien oikeudellisten instrumenttien käyttöä.

Suosittelujen ja julistusten merkitys on ennen kaikkea poliittinen. Ne saattavat kuitenkin käytännössä ohjata pitkällekin lainsäädännön kehitystä ja luoda puitteita jäsenvaltioiden toiminnalle. Vaikka esimerkiksi sosiaalipolitiikassa käytettävällä avoimella koordinaatiolla ei harmonisoida jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä, on lainsäädäntöjen yhdentämispyrkimykselläkin vaikutuksensa kansallisen lainsäätäjän toimivaltaan. Poliittinen sitoutuminen erilaisiin unionitason toimenpideohjelmiin vaikuttaa puolestaan niihin toimiin, joilla kansallista lainsäädäntöä pyritään kehittämään. Unionitason ohjelmat näyttävät useissa tapauksissa suunnan kansalliselle kehitykselle.

Unionijäsenyyden vaikutukset eduskunnan norminantokompetenssiin ilmenevät monessa eri yhteydessä ja monella eri tavalla. Vaikutukset ovat ennen kaikkea kansallisen lainsäätäjän toimivaltaa rajoittavia. Toimivallan rajoitus voi tarkoittaa joko toimivallan täydellistä puuttumista, sen osittaista kaventumista tai sen itsenäisyyden vähentymistä. Niilläkin aloilla, joilla toimivaltaa on, se voi olla monin tavoin ehdollista. Kansallinen lainsäätäjä voi tällaisessa tilanteessa toimia, mutta toiminnan on tapahduttava tiettyjen ylikansallisella tasolla määriteltyjen ehtojen rajoissa. Unionijäsenyys luo näin ollen puitteet kansallisen lainsäätäjän toiminnalle. Näiden vaikutusten lisäksi unionijäsenyys ohjaa myös lainsäädännön kehitystä. Kansallisen lainsäätäjän itsenäinen harkintavalta voi siis olla rajoitettua joissakin tilanteissa myös sen suhteen, miten kansallisen lainsäädännön sisältöä kehitetään.

Kansallisen tason mahdollisuudet vastata unionijäsenyyden vaikutuksiin ovat rajalliset. Valtiosäännön tasolla voidaan parhaimmassakin tapauksessa turvata vain eduskunnan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet unioniasioiden kansalliseen valmisteluun ja päätöksentekoon. Ongelmat ilmenevät kuitenkin useimmiten ylikansallisella ja poliittisella tasolla, johon kansallisella sääntelyllä voidaan vaikuttaa vain rajallisesti. Näin ollen eduskunnan aseman vahva oikeudellinen turvaaminen ei takaa automaattisesti sen vaikutusmahdollisuuksien tosiasiallista tehokkuutta.