

SAATE

Lähettiläjä: Puheenjohtajisto

Vastaanottaja: Valmistelukunta

Asia: Kansallisten parlamenttien asema eurooppalaisissa rakenteissa

Valmistelukunnan jäsenille toimitetaan ohessa keskusteluasiakirja kansallisten parlamenttien asemasta eurooppalaisissa rakenteissa.

Asiakirja on luonteeltaan kuvaileva ja sen tehtävänä on pohjustaa valmistelukunnan 6.–7. kesäkuuta 2002 pidettävässä täysistunnossa kansallisten parlamenttien asemasta käytäviä keskusteluja.

KESKUSTELUASIAKIRJA

Asia: Kansallisten parlamenttien asema eurooppalaisissa rakenteissa

JOHDANTO

1. Kansallisten parlamenttien asemaa Euroopan unionissa on viime aikoina pohdittu erityisesti kahdelta kannalta: yhtäältä, koska suuri osa talous- ja sosiaalialan kansallisesta lainsäädännöstä annetaan itse asiassa yhteisön direktiivien saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä, jotkut väittävät, että kansalliset parlamentit toimivat näillä aloilla pelkästään kumileimasimina. Toisaalta toisten mielestä tietyillä uusilla aloilla, kuten poliisiyhteistyössä ja rikosasioita koskevassa oikeudellisessa yhteistyössä, talous- ja rahaliiton piiriin kuuluvassa talous- ja rahapolitiikassa sekä yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa kansallisten parlamenttien valvontamenettelyt taas eivät ole riittäviä.
2. Tietoisina näistä ongelmista jäsenvaltiot antoivat ensiksi Maastrichtin sopimukseen liitetyn julistuksen N:o 13, jossa korostetaan tarvetta tehostaa tietojenvaihtoa kansallisten kansanedustuslaitosten ja Euroopan parlamentin välillä. Julistuksessa todetaan, että jäsenvaltioiden hallitusten olisi huolehdittava siitä, että *"kansalliset kansanedustuslaitokset saavat lainsäädäntöä koskevat komission ehdotukset riittävän ajoissa tiedoksi tai mahdollista tarkastelua varten"*.

3. Amsterdamin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä vahvistettiin kansallisten kansanedustuslaitosten asemaa Euroopan unionissa koskeva pöytäkirja, jonka mukaan "*(...) komission säädösehdotukset on toimitettava riittävän ajoissa, jotta kunkin jäsenvaltion hallitus voi varmistaa, että sen oma kansallinen kansanedustuslaitos saa ne asianmukaisesti. Säädösehdotus voidaan ottaa neuvoston esityslistalle päätöksen tekemiseksi joko säädöksen antamisesta tai yhteisen kannan vahvistamisesta (...) aikaisintaan kuuden viikon kuluttua siitä, kun komissio on antanut säädösehdotuksen tai ehdotuksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston mukaisesti hyväksyttäväksi toimenpiteeksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle kaikilla yhteisön kielillä (...)*".¹ Lisäksi samassa pöytäkirjassa vahvistettiin ja täsmennettiin Pariisissa 16. ja 17. marraskuuta 1989 perustetun yhteisöasioita käsittelevien elinten konferenssin (Cosac) asemaa. Cosac voi muun muassa "*toimittaa Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle aiheellisina pitämänsä unionin lainsäädäntötoimintaa koskevat näkemykset, erityisesti toissijaisuusperiaatteen soveltamisen, vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen sekä perusoikeuksia koskevien asioiden osalta*".
4. Nizzan sopimukseen liitettyssä *julistuksessa* N:o 23 todetaan konferenssin toivoneen, että Euroopan unionin tulevaisuudesta käytäisiin perusteellisempaa ja laaja-alaisempaa keskustelua muun muassa kansallisten parlamenttien edustajien kanssa. Julistuksen mukaisesti yksi tarkasteltavista asioista on "kansallisten kansanedustuslaitosten asema eurooppalaisissa rakenteissa".
5. Lopuksi Laekenin julistuksessa esitetään Euroopan unionin demokraattiseen legitimiyyteen liittyvässä yhteydessä seuraavat kysymykset kansallisten parlamenttien asemasta:
- a) Onko niiden oltava edustettuina uudessa elimessä neuvoston ja Euroopan parlamentin rinnalla?
 - b) Onko niillä oltava rooli sellaisilla unioniin liittyvillä aloilla, joilla Euroopan parlamentilla ei ole toimivaltaa?

¹ Todettakoon, että pöytäkirjassa ei mainita tiettyjä, erityisesti toista pilaria ja tiiviimpää yhteistyötä koskevia ja jäsenvaltioiden Eurooppa-neuvostolle esittämiä asiakirjoja.

- c) Onko niiden keskityttävä unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jakoon esimerkiksi siten, että ne valvovat etukäteen toissijaisuusperiaatteen noudattamista?

6. Tässä muistiossa analysoidaan sitä, millä tavoin kansalliset parlamentit nykyisin osallistuvat Euroopan unionin toimintaan (osa I). Sen jälkeen käsitellään joitakin viime aikoina esitettyjä ehdotuksia kansallisten parlamenttien tulevasta asemasta Euroopan unionissa (osa II).

I KANSALLISTEN PARLAMENTTIEN OSALLISTUMINEN EUROOPAN UNIONIN TOIMINTAAN

7. Kansalliset parlamentit osallistuvat Euroopan unionin toimintaan kolmella eri tavalla: ensinnäkin osallistumalla Euroopan unionin lainsäädännön valmisteluun ja täytäntöönpanoon (A), toiseksi harjoittamalla poliittista valvontaa omien hallitustensa neuvostossa omaksumien kantojen suhteen (B) ja kolmanneksi luodessaan yhteistyötä varten yhteyksiä unionin toisten jäsenvaltioiden parlamentteihin (C).

A. KANSALLISTEN PARLAMENTTIEN OSALLISTUMINEN EUROOPAN UNIONIN LAINSÄÄDÄNNÖN VALMISTELUUN JA TÄYTÄNTÖÖNPANOON

8. Kansalliset parlamentit osallistuvat tällä hetkellä Euroopan unionin lainsäädännön valmisteluun kahdella eri tasolla: primaarioikeuden tasolla (perussopimukset ja muut merkitykseltään niitä vastaavat tekstit) ja johdetun oikeuden tasolla (perussopimuksiin perustuvat toimielinten yksipuoliset säädökset)².
9. Säädöksistä, joiden osalta kansalliset parlamentit osallistuvat primaarioikeuden valmisteluun, mainittakoon seuraavat:
- a) perussopimusten muutokset (SEU:n 48 artikla)
 - b) liittymissopimukset (SEU:n 49 artikla).

² Viittauksissa otettu huomioon vain tämän muistion kannalta merkitykselliset EU:sta tehty sopimus ja EY:n perustamissopimus.

10. Johdettuun oikeuteen kuuluvien säädösten suhteen kansallisten parlamenttien osallistumisesta on määrätty erityisesti seuraavien säädösten osalta:

- a) Eurooppa-neuvoston päätös asteittain määriteltävästä yhteisestä puolustuspolitiikasta (SEU:n 17 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta);
- b) Eurooppa-neuvoston päätös WEU:n sulauttamisesta unioniin (SEU:n 17 artiklan 1 kohdan toinen alakohta);
- c) poliisiyhteistyön ja rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön osalta tehtävät yleissopimukset (SEU:n 34 artiklan 2 kohdan d alakohta);
- d) neuvoston päätökset kolmanteen pilariin kuuluvien toimien siirtämisestä ensimmäiseen pilariin (SEU:n 42 artikla);
- e) neuvoston päätös sellaisten säännösten antamiseksi, joilla täydennetään perustamissopimuksen mukaisia unionin kansalaisuuteen liittyviä oikeuksia (EY:n perustamissopimuksen 22 artiklan toinen alakohta);
- f) neuvoston säädös Euroopan parlamentin jäsenten valitsemisesta yleisillä, välittömillä vaaleilla yhdenmukaista menettelyä noudattaen (EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan 4 kohta);
- g) neuvoston päätös säännösten antamiseksi yhteisön omia varoja koskevasta järjestelmästä (EY:n perustamissopimuksen 269 artikla);
- h) jäsenvaltioiden väliset sopimukset pääasiassa kansainväliseen yksityisoikeuteen liittyvillä eri aloilla tarkoituksena toteuttaa yhteisön tavoitteita yhtenäisin oikeussäännöin (EY:n perustamissopimuksen 293 artikla)³.

11. Yhteisön lainsäädännön täytäntöönpano kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan: jäsenvaltiot toteuttavat kaikki toimenpiteet, jotka ovat aiheellisia perussopimuksista tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi (EY:n perustamissopimuksen 10 artikla). Tältä osin jäsenvaltiot noudattavat kukin oman lainsäädäntönsä ja erityisesti oman valtiosääntönsä vaatimuksia määritellesään sen, mitkä elimet on toimivaltaisia ja mitä kansallisia menettelyjä noudatetaan (institutionaalisen itsemääräämisoikeuden periaate). Tämän johdosta jäsenvaltioiden kesken voi olla eroja sen suhteen, mitkä kansalliset viranomaiset ovat toimivaltaisia huolehtimaan Euroopan unionin lainsäädännön

³ Esimerkiksi: yhteisöjen ja oikeushenkilöiden vastavuoroisesta tunnustamisesta 29 päivänä helmikuuta 1968 tehty Brysselin yleissopimus, jonka soveltamisalaa on laajennettu myöhemmin SEU:n 31 artiklaan perustuvalla, 28.5.1998 tehdyllä yleissopimuksella; tuomioistuimen toimivallasta ja tuomioiden täytäntöönpanosta yksityisoikeuden alalla 1 päivänä helmikuuta 1973 tehty Brysselin yleissopimus.

täytäntöönpanosta. Vaikka tässä asiassa kukin jäsenvaltio on yksin vastuussa, joissakin tapauksissa toimivalta on jaettu kansallisten parlamenttien ja hallitusten kesken. Joissakin jäsenvaltioissa, joilla on liittovaltion rakenne tai alueellinen hallintorakenne, maan valtiosäännössä tunnustetaan tiettyjen asioiden osalta liittovaltion osien ja alueiden (rinnakkainen tai yksinomainen) lainsäädännöllinen toimivalta.

12. Vaikka jäsenvaltioissa noudatetaan yleisesti ottaen hyvin laajalti parlamentaarista menettelyä, tietyissä tapauksissa hallitukset ovat saaneet parlamenteiltaan valtuutuksen sellaisten toimien toteuttamiseksi, jotka kuuluvat yleensä lainsäädännön alaan ja jotka ovat välttämättömiä Euroopan unionin lainsäädännön täytäntöönpanon kannalta.

B. KANSALLISTEN PARLAMENTTIEN HARJOITTAMA VALVONTA HALLITUSTEN SUHTEEN

13. Valvontamenettelyissä sovelletaan kunkin jäsenvaltion valtiosäännön mukaista organisointia ja käytäntöä. Näin ollen voidaan todeta, että valvonnan tehokkuus riippuu kunkin jäsenvaltion käyttämistä parlamentaarista menettelyistä.
14. Joissakin jäsenvaltioissa kansalliset parlamentit antavat hallituksen edustajalle neuvotteluvaltuutuksen ennen tämän osallistumista neuvoston työskentelyyn (esimerkiksi Tanska, Alankomaat kolmanteen pilariin kuuluvien asioiden osalta, Itävalta (liittoneuvosto) ja Suomi). Toisissa tapauksissa taas sovelletaan tehokkuudeltaan vaihtelevia järjestelmiä, joiden lähtökohtana on se, että kansalliset parlamentit voivat ilmaista näkemyksensä säädösehdotuksesta mutta valtion hallitus voi kuitenkin vapaasti valita, ottaako se näkemyksen huomioon (esimerkiksi Belgia, Espanja, Ranska, Luxemburg ja Yhdistynyt kuningaskunta). Poliittisen valvonnan tehostamiseksi⁴ jotkin kansalliset parlamentit ovat vaatineet, että tietyissä tapauksissa kyseessä olevien valtioiden hallitusten edustajat tukeutuvat

⁴ Ks. Andreas Maurer: *National Parliaments in the European Architecture: from latecomers' adaptation towards permanent institutional change?*, s. 78.

neuvostossa parlamentaariseen varaamaan, minkä seurauksena neuvosto ei voi tehdä lopullista päätöstä ennen parlamentaarisen varauksen poistamista⁵.

C. EUROOPAN UNIONIN PARLAMENTTIEN VÄLINEN YHTEISTYÖ

1. Kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välisen yhteistyön muodot

15. Kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välisessä yhteistyössä sovelletaan hyvin erilaisia käytäntöjä. Yleensä Euroopan parlamentin jäsenet eivät osallistu kansallisten parlamenttien työskentelyyn. Suuntauksena on kuitenkin pyrkiä toteuttamaan yhteistyötä entistä tiiviimmässä muodossa: eritoten kahdessa jäsenvaltiossa (Belgia ja Kreikka) on yhteisiä valiokuntia, joihin kuuluu kansallisen parlamentin ja Euroopan parlamentin jäseniä. Viimeksi mainituilla on samat oikeudet kuin kansallisen parlamentin jäsenillä⁶. Eräissä muissa tapauksissa Euroopan parlamentin jäsenet voivat osallistua oman valtionsa parlamentissa Euroopan asioiden valiokuntien kokouksiin, ja heillä on oikeus käyttää puheenvuoroja (*Chambre des députés* L, *Bundesrat* D, *Senado* E, *Camera dei Deputati* I, *Senato* I, *Eerste Kamer* NL, *Tweede Kamer* NL, *National Rat* A, *Bundesrat* A). Joissakin jäsenvaltioissa Euroopan parlamentin jäsenet voivat osallistua oman valtionsa parlamentin työskentelyyn vain siinä tapauksessa, että heidät on valittu edustajaksi myös kansalliseen parlamenttiin (*Folketing* DK, *Dail Eireann* IRL, *Seannad Eireann* IRL, *House of Commons*

⁵ Saksassa Maastrichtin sopimuksen johdosta perustuslakiin tehty muutos ja annettu täytäntöönpaneva lainsäädäntö ovat vahvistaneet huomattavasti liittopäivien ja liittoneuvoston (kun kyseessä on osavaltioiden toimivaltaan kuuluvat alat ja niiden edut) asemaa määriteltäessä kantaa, jota liittohallitus edustaa neuvostossa. Liittopäivien yhteyteen on perustettu Euroopan asioiden valiokunta erityisine toimivaltoineen, ja liittohallituksen on otettava neuvostossa käytävissä neuvotteluissa noudattamansa kannan perustaksi liittopäivien kanta (ks. Saksan perustuslain 23 artiklan 3 kohta sekä liittohallituksen ja liittopäivien välistä yhteistyötä Euroopan unioniin liittyvissä kysymyksissä koskevan lain 2 ja 5 pykälä) (laajempaa selvitystä varten ks. Peter M. Huber: *National Parliaments and the Law-making Process of the European Union - On the consolidation and expansion of the participation rights of the German Bundestag*, Hans Seidel Stiftung, Aktuelle analysen 24, 2002). Liittoneuvosto osallistuu puolestaan yhteisön päätösprosessiin silloin, kun kyseessä ovat osavaltioiden toimivaltaan kuuluvat alat ja niiden edut. Tällöin se antaa lausuntonsa yhteisön päätöksiä koskevista ehdotuksista. Liittohallituksen on otettava yhteisön neuvotteluissa huomioon liittoneuvoston kanta, ja osavaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien asioiden ollessa kyseessä kyseistä kantaa on pidettävä ratkaisevana (*massgeblich*) haettaessa yhteisymmärrystä osavaltioiden kanssa (todettakoon lisäksi, että tässä tapauksessa neuvoston istuntoihin osallistuvaan Saksan valtuuskuntaan kuuluu osavaltioiden edustaja).

Yhdistyneessä kuningaskunnassa hallitus toimittaa unionia koskevat tekstit parlamentin kahdelle kamarille, ja sitoutuu sen jälkeen pidättymään hyväksymästä neuvostossa mitään ehdotusta ennen kuin molempien kamarien erityisvaliokunta on käsitellyt sen. Alahuoneen osalta on käytössä samantyyppinen järjestelmä. Ranskan perustuslain 88 artiklan 4 kohdassa määrätään, että kussakin parlamentaarisessa edustajakokouksessa voidaan antaa päätöslauselmia Euroopan unionin säädösehdoista. Kyseiset päätöslauselmat eivät sido hallitusta.

(Ks. Sabine Delmas – Darroze: "Le Traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne", *Revue du marché unique européen*, 4/1999, s. 161–).

⁶ Saksassa liittopäivien Euroopan asioiden valiokuntaan kuuluu 36 liittopäivien edustajaa ja 14 Euroopan parlamentin jäsentä, mutta viimeksi mainituilla ei ole äänioikeutta.

UK ja *House of Lords* UK). Kolmen jäsenvaltion kansallisessa parlamentissa Euroopan parlamentin jäsenten osallistumista ei ole säännelty virallisesti (Suomen eduskunta FIN, *Riksdagen* S ja *Assembleia da República* P). Esimerkiksi Suomen, Alankomaiden ja Ruotsin parlamenteissa järjestetään kuitenkin kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin jäsenten välisiä tapaamisia⁷.

16. Sama toteutuu toisinkin päin, eli kansallisten parlamenttien jäsenet osallistuvat jokseenkin säännöllisesti Euroopan parlamentin valiokuntakokouksiin, joissa heillä on puheoikeus muttei äänioikeutta⁸.
17. Tältä osin Euroopan parlamentin työjärjestyksen 55 artiklassa todetaan seuraavaa:
"1. Parlamentti tiedottaa toiminnastaan säännöllisesti jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille. 2. Puheenjohtajakokous voi antaa puhemiehelle valtuudet neuvotella jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille vastavuoroisuuteen perustuen tarjottavista palveluista sekä ehdottaa muita mahdollisia toimenpiteitä yhteyksien helpottamiseksi."

2. Monenvälisen yhteistyön muodot

a. Kansanedustuslaitosten konferenssi (assises) Roomassa

18. Roomassa järjestettiin marraskuussa 1990 EY:n kansanedustuslaitosten konferenssi⁹. Sen lopuksi annetussa päätöslauselmassa pyydettiin hallitustenvälistä konferenssia (Maastricht)

⁷ Yhtenä esimerkkinä voitaisiin tarkastella Alankomaiden parlamentin toisen kamarin soveltamaa Europa-overleg -menettelyä. Kyseisissä kokouksissa, joihin osallistuu hallituksen, kansallisen parlamentin ja Euroopan parlamentin jäseniä, valmistellaan neuvoston istuntoja ja arvioidaan neuvoston päätöksiä. Sovellettava menetelmä on seuraava: Euroopan parlamentin jäsenille annetaan puolivuositain Europa-overleg -kokousten aikataulu; halutessaan osallistua johonkin kokoukseen heidän on ilmoittauduttava sitä varten Euroopan asioiden valiokuntaan; ilmoittautumisen jälkeen heille toimitetaan kokousasiakirjat; kokouksessa Euroopan parlamentin jäsenet sijoitetaan rinnakkain kansallisten parlamentin jäsenten kanssa; Euroopan parlamentin jäsenet käyttävät ensin puheenvuoronsa (kesto korkeintaan 5 minuuttia); hallituksen edustajien ei ole pakko vastata Euroopan parlamentin jäsenten kysymyksiin (käytännössä on kuitenkin todettu, että kansalliset parlamentin jäsenet esittävät samat kysymykset itse uudelleen).

⁸ Esimerkkinä mainittakoon Euroopan parlamentin talousvaliokunnan 16.4.2002 järjestämä tapaaminen kansallisten parlamenttien vastaavien valiokuntien kanssa tarkoituksena erityisesti tarkastella vakaus- ja lähentymisohjelmien täytäntöönpanoa. Tapaamisen tavoitteena oli saada kansalliset parlamentit osallistumaan entistä tiiviimmin EU:n sellaisten talouspoliittisten päävälineiden valmisteluprosessiin, joiden vaikutuksen valtioiden talousarvioiden laadintaan EU:n talousarvion lisäksi odotetaan kasvavan.

⁹ Konferenssista käytetään usein ranskankielistä nimitystä "assises" tuolloin neuvoston puheenjohtajana toimineen François Mitterrandin ehdotuksen mukaan. Sen tarkoituksena oli keskustella yhteisön tulevaisuudesta, sen vaikutuksista EY:n ja jäsenvaltioiden kannalta, EMU:a koskevista ehdotuksista ja erityisesti kansallisten parlamenttien roolista. Euroopan parlamentti vei kyseistä aloitetta eteenpäin marraskuussa 1989 ja maaliskuussa 1990 annetuilla päätöslauselmilla. Italian edustajainhuone antoi sen jälkeen päätöslauselman, jossa parlamenttien konferenssi kutsuttiin koolle Roomaan. Siihen osallistui lähes 300 parlamentaarikkoa, joista kaksi kolmasosaa oli jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien jäseniä ja yksi kolmasosa Euroopan parlamentin jäseniä.

ottamaan huomioon parlamenttien EMU:a ja Euroopan unionin politiikkaa koskevat ehdotukset. Lisäksi parlamenttien konferenssi totesi *kannattavansa tiiviimpää yhteistyötä kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välillä erityisvaliokuntien säännöllisten kokousten muodossa, sekä tietojenvaihtoa ja Euroopan yhteisön parlamenttien konferenssien järjestämistä aina, kun siihen on syytä keskeisistä asioista käytävän periaatekeskustelun käymiseksi ja erityisesti hallitustenvälisten konferenssien yhteydessä*. Rooman jälkeen ei ole järjestetty muita parlamenttien konferensseja.

b. Cosac, yhteisöasioita käsittelevien elinten konferenssi

19. Rooman konferenssin aikoihin perustettiin myös yhteisöasioita käsittelevien elinten konferenssi eli Cosac¹⁰ tuolloin Ranskan kansalliskokouksen puhemiehenä toimineen Laurent Fabiusin aloitteesta. Se järjestetään kullakin puolivuositaiskaudella kulloisenkin Euroopan unionin puheenjohtajavaltion parlamentin kutsusta, ja sen osallistujina on EU:n 15 jäsenvaltion kansallisten parlamenttien Euroopan asioiden valiokuntien edustajia (kuusi edustajaa kustakin valtiosta), kuusi Euroopan parlamentin jäsentä sekä kolme tarkkailijaa kustakin ehdokasvaltiosta. Cosacin tehtävänä on pääasiassa parantaa parlamenteille tarkoitettua tiedottamista hyväksytyjen tekstien järjestelmällisellä vaihdolla, parlamenttien toiminnan kannalta merkittävien tietojen välittämisellä sekä parlamenttien keskinäisiä yhteyksiä kehittämällä.
20. Kuten edellä kohdassa 2 huomautettiin, Amsterdamin sopimuksessa tunnustetaan Cosacin asema. Sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa määrätään myös, että Cosac voi tarkastella *kaikkia sellaisia säädösehdotuksia tai aloitteita, jotka liittyvät vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomiseen ja joilla saattaa olla välittömiä vaikutuksia yksityisten ihmisten oikeuksiin ja vapauksiin*. Se voi toimittaa Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle aiheellisina pitämänsä näkemykset, jotka koskevat unionin lainsäädäntötoimintaa ja erityisesti toissijaisuusperiaatetta. Vaikka Cosac kokoontuu vain kerran kunakin puolivuotiskautena, se esittää säännöllisesti näkemyksiä: erityisesti lokakuussa 2000 (Versailles) (ehdotus edellä mainittuun pöytäkirjaan tehtäviksi muutoksiksi Nizzan sopimusta silmällä pitäen), toukokuussa 2001 (Tukholma) (unionin tulevasta kehityksestä ja kansallisten parlamenttien asemasta) ja lokakuussa 2001 (Bryssel) (Euroopan tulevaisuudesta).

¹⁰ Cosacin ensimmäinen kokous pidettiin Pariisissa 16. ja 17. marraskuuta 1989.

II ERÄITÄ EHDOTUKSIA KANSALLISTEN PARLAMENTTIEN TULEVASTA ASEMASTA EUROOPAN UNIONISSA

21. Amsterdamin sopimukseen liitettyssä edellä mainitussa pöytäkirjassa kansallisten kansanedustuslaitosten asemasta todetaan, että halutaan *kannustaa kansallisia kansanedustuslaitoksia osallistumaan entistä enemmän Euroopan unionin toimintaan*. Sitten on tehty joitakin ehdotuksia tämän osallistumisen lisäämiseksi. Joidenkin mielestä aseman vahvistamisen pitäisi tapahtua tehostamalla kansallisiin hallituksiin kohdistuvaa poliittista valvontaa erityisesti silloin, kun nämä osallistuvat neuvoston puitteissa aloitteisiin, jotka eivät kuulu ensimmäiseen pilariin (puolustus- ja ulkoasioita sekä oikeus- ja sisäasioita koskeviin aloitteisiin). Toiset puolestaan pitävät välttämättömänä, että säädetään kansallisten parlamenttien pakollisesta kuulemisesta tiettyjen unionin toimien osalta. Kolmannet taas kannattavat nykyisen toimielinrakenteen muuttamista joko toimielinten kokoonpanoa muuttamalla tai perustamalla uusia toimielimiä, joissa kansalliset parlamentit olisivat yhdessä edustettuina.

A. Kansallisten parlamenttien omaan hallitukseensa kohdistama poliittinen valvonta

22. Eräissä tapauksissa kansalliset parlamentit katsovat, etteivät ne kykene toteuttamaan tehokasta omien hallitustensa poliittista valvontaa näiden osallistuessa unionin työskentelyyn. Jotkin parlamentit korostavat että tämä johtuu siitä, että neuvosto kokoontuu suljetuin ovin ja siitä, ettei niillä ole riittävästi aikaa tutkia unionin tekstejä.

23. Ongelman ratkaisu saattaisi kuitenkin olla ainakin jossain määrin jäsenvaltioiden itsensä käsissä siltä osin, kuin kansallisten hallitusten omaksumien, Euroopan unionin toimintaa koskevien kantojen parlamentaarisen valvonnan järjestäminen ja toteuttaminen kuuluu valtioiden yksinomaiseen toimivaltaan¹¹. Tästä seuraa, että kansallisten parlamenttien harjoittaman valvonnan tehostaminen ei välttämättä merkitse perussopimusten muuttamista. Tässä yhteydessä on jo ehdotettu, että tarkasteltaisiin mahdollisuutta ottaa kansallisten parlamenttien edustajia mukaan jäsenvaltioiden valtuuskuntiin silloin, kun neuvosto toimii lainsäätäjänä¹². Näiden parlamentaarikkojen toimenkuvaa, nimeämismenettelyä ja asemaa voitaisiin pohtia myöhemmin.
24. Voitaisiin myös pitää asianmukaisena, että kansalliset parlamentit vertailisivat ja tarvittaessa vaihtaisivat keskenään hyviä toimintatapoja^{11a}. Tämä voisi tapahtua erityisen hyvin Cosacissa tehtävän työn yhteydessä. Tämän osalta olisi lisäksi hyödyllistä tietää, miten kansalliset parlamentit käyttävät edellä mainitussa pöytäkirjassa unionin säädösehdotusten tarkastelua varten määrätyn kuuden viikon määräajan. Olisi lisäksi tärkeää tietää, noudattavatko toimielimet tarkasti tätä määräaika, jonka tarkoituksena on vahvistaa kansallisten parlamenttien osallistumista unionin toimintaan.
25. Kansallisten parlamenttien asema unionin lainsäädännön saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä pitäisi ottaa nykyistä enemmän huomioon siten, että yhteisöt antaisivat puitesäädöksiä, jolloin kansallisille lainsäätäjille jää aiempaa enemmän harkintavaltaa, kun he saattavat säädökset osaksi kansallista lainsäädäntöä.

¹¹ Ks. John Brutonin ehdotuksia valmistelukunnalle osoittamassaan esityksessä (asiak. CONV 27/02, ss. 33–36).

¹² Ks. Michel Barnier, *L'urgence européenne, Note personnelle de Michel Barnier*, 17.10.2001.

^{11a} Ks. ehdotukset, joita ovat tehneet Lena Hjelm-Wallén, Sören Lekberg, Göran Lennmarker, Lena Hallengren, Kenneth Kvist ja Ingvar Svensson valmistelukunnalle osoittamassaan esityksessä (asiak. CONV 61/02).

B. Perussopimusten muutokset, jotka koskevat kansallisten parlamenttien pakollista kuulemistä

26. Jotkut kannattavat perussopimukseen muutoksia, joilla säädetään kansallisten parlamenttien pakollisesta kuulemisesta yksitellen muun muassa seuraavissa tapauksissa:

- i. muuta lainsäädäntöä ylempien säädösten antaminen (mikä edellyttäisi, että perussopimukseen sisällytetään normihierarkia) ja/tai
- ii. nykyisten toisen ja kolmannen pilarin puitteissa ja/tai
- iii. eräät EY:n perustamissopimuksessa määrätty nimeämismenettelyt ja/tai
- iv. toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvonta erityisesti silloin, kun unioni haluaa antaa säädöksen, vaikka sillä ei ole perussopimuksissa nimenomaisesti annettua toimivaltaa (kysymys EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan mahdollisesta tarkistamisesta ja siihen liittyvästä kansallisten parlamenttien pakollisesta kuulemisesta).¹³

C. Ehdotukset, jotka merkitsevät muutoksia perussopimuksissa määrättyyn toimielinrakenteeseen

27. Eräissä ehdotuksissa pyritään suoraan kytkemään kansalliset parlamentit kollektiivisesti eurooppalaiseen päätöksentekoprosessiin joko luomalla itsenäinen toimielin, jolla on oma toimivalta, tai säätämällä kansallisten parlamenttien edustuksesta uudessa eurooppalaisessa "kamarissa".¹⁴ Jäljempänä esitetyt tärkeimmät ehdotukset koskevat erilaisia rakenteita. Joissakin ehdotuksissa on kysymys neljän osatekijän yhdistelmästä (esim. valmistelukunta, jossa ovat edustettuina kansalliset parlamentit, Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio), kun taas toisissa (esim. itsenäinen kamari) on kysymys yhdestä osatekijästä (kansallisten parlamenttien kollektiivinen edustus).

¹³ Jotkin näistä kohdista mainittiin 15.–16.4. pidetyssä valmistelukunnan istunnossa, ks. EY-sopimuksen 308 artiklan muuttamisen ja siihen liittyvän parlamenttien kuulemisen osalta myös Lamberto Dinin esitystä (asiak. CONV 32/02, s. 4).

¹⁴ Eräät valmistelukunnan jäsenet ottivat 15.–16.4.2002 pidetyssä istunnossa esiin kysymyksen toissijaisuusperiaatteen noudattamista koskevan valvontamekanismin mahdollisesta perustamisesta.

i. Valmistelukuntamalli

28. Tässä ehdotuksessa pyritään toisenlaiseen menettelytapaan perussopimusten muuttamisessa ja se on tehty perusoikeuskirjan laatineen valmistelukunnan saaman menestyksen perusteella. Ehdotuksen etuna on se, että kansalliset parlamentit, Euroopan parlamentti, hallitukset ja komissio osallistuisivat perussopimusten muuttamista koskevaan perusteelliseen keskusteluun. Siten kansallisissa parlamenteissa myöhemmin tapahtuva muutosten ratifiointi helpottuisi.

ii. Kongressin perustaminen

29. Kysymyksessä olisi parlamenttien (Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien) pysyvä konferenssi, joka kokoontuisi säännöllisesti erityisesti valvomaan toissijaisuusperiaatteen noudattamista, tarkastelemaan vuosittain "unionin tilaa" sekä arvioimaan perussopimusten muutoksia. Tässä ajatuksessa¹⁵ otettaneen mallia Roomassa vuonna 1990 pidetystä kansanedustuslaitosten konferenssista (assises), jonka päätöslauselmassa suositeltiin uusien konferenssien kutsumista koolle aina, kun tarvitaan keskustelua kansallisten parlamenttien kannalta keskeisen tärkeistä kysymyksistä.

iii. Cosacin aseman vahvistaminen

30. Kuten edellä kohdissa 19 ja 20 todettiin, Cosacilla ei ole virallista toimivaltaa, mutta se voi toimittaa unionin toimielimille "näkemyksiä". Jotkut asettavat kyseenalaiseksi sen tehokkuuden (näkemykset on hyväksyttävä yksimielisesti eivätkä ne sido kansallisia parlamenteja) ja ehdottavat, että se voisi kokoontua useammin ja että sitä vahvistettaisiin perustamalla sille pysyvä sihteeristö, jonka avulla voitaisiin paremmin varmistaa sen työskentelyn jatkuvuus ja kehittää säännöllisiä yhteyksiä kansallisten parlamenttien erityisvaliokuntien sekä Euroopan parlamentin erityisvaliokuntien edustajien välillä. Cosac voisi (näin vahvistettuna) suorittaa toissijaisuusperiaatteen noudattamisen poliittista valvontaa komission lainsäädäntöaloitteiden osalta. Asia voitaisiin antaa sen käsiteltäväksi ja se voisi antaa lausunnon. Tällainen poliittinen valvonta voisi tapahtua joko *ex ante* (ennen säädöksen antamista) tai *ex post* (säädöksen antamisen jälkeen mutta ennen sen voimaantuloa).

¹⁵ Sen esitti Lionel Jospin puheessaan 28.5.2001.

iv. Itsenäisen kamarin perustaminen

31. Ehdotuksella tarkoitetaan toista Euroopan tason edustajakokousta Euroopan parlamentin lisäksi. Tämä uusi kamari koostuisi kansallisten parlamenttien edustajista (kutakin valtiota edustaisi joko yhtä suuri määrä tai valtioiden väkiluvun mukaan määräytyvä määrä kansallisia kansanedustajia). Joidenkin mielestä sen ei pitäisi osallistua yhteisön tavanomaiseen lainsäädäntömenettelyyn, mutta sillä voisi olla toimivaltaa nykyisiin toiseen ja kolmanteen pilariin kuuluvissa asioissa.¹⁶ Sen tehtävänä olisi myös valvoa *ex ante* -toissijaisuusperiaatteen noudattamista komission lainsäädäntöaloitteissa.¹⁷
32. Joidenkin mielestä voisi olla kyse myös komiteasta, johon kuuluisi kaksi tai kolme jäsentä kustakin kansallisesta parlamentista ja joka antaisi lausuntoja toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta ja unionin toimivallasta toimia (*ex ante* -valvonta). Lausunnot annettaisiin (jäsenvaltion tai unionin toimielinten) pyynnöstä tai komitean puheenjohtajan aloitteesta, eikä niillä asetettaisi kyseenalaiseksi yhteisön tuomioistuimen toimivaltaa asiassa.¹⁸ Poliittista *ex post* -valvontaa (säädöksen antamisen jälkeen) voitaisiin myös tarkastella.

v. Toisen kamarin perustaminen Euroopan parlamenttiin

33. Joidenkin mielestä kansallisia parlamentteja edustavan toisen kamarin pitäisi pikemmin olla osa Euroopan parlamenttia.¹⁹ Euroopan parlamentista tulisi siten kaksikamarinen²⁰, ja sillä

¹⁶ Tämän ehdotuksen on esittänyt äskettäin uudelleen Ranskan senaatti: ks. Hubert Haenelin kirjallinen esitys valmistelukunnalle (CONV 12/02). Esityksessä perustellaan ehdotusta seuraavasti:

- Eurooppa saa enemmän jalansijaa kussakin maassa;
- "Pienet" ja "suuret" valtiot voidaan liittää sopuisammalla tavalla Euroopan rakentamiseen;
- Toimielinten sisällä sekä unionin ja jäsenvaltioiden välillä voidaan varmistaa parempi tasapaino kiinnittämällä aiempaa enemmän huomiota toissijaisuusperiaatteen soveltamiseen.

¹⁷ Ks. Erwin Teufelin esitys, jossa ehdotetaan poliittisen sekakomitean perustamista (asiak. CONV 24/02, s. 4).

¹⁸ Ks. Ingolf Pernice, *The role of National Parliaments in the European Union*, Walter Hallstein-Institut, heinäkuu 2001.

¹⁹ Joschka Fischerin kehittämä ehdotus, puhe Humboldt-yliopistossa Berliinissä 12.5.2000; Tony Blairin puhe Puolassa 6.10.2000.

²⁰ Kaksikamarisuudesta on Euroopassa eräitä muunnelmia sekä toisen kamarin kokoonpanon (suoralla vaalilla/epäsuoralla vaalilla valitut jäsenet/nimetyt jäsenet/eri järjestelmien yhdistelmä) että jäsenten lukumäärän ja jakautumisen osalta (jokaisella liittovaltion osavalttiolla sama määrä jäseniä - esim. Yhdysvaltain senaatti - tai väkilukuun suhteutettu määrä jäseniä - esim. Saksan liittoneuvosto [Bundesrat]). Jos jäsenet valitaan epäsuoralla vaalilla, voi myös esiintyä eri muunnelmia: osavaltioiden lakiasäättävät kokoukset valitsevat (esim. Itävallan liittoneuvosto [Bundesrat]), toimeenpanovallan käyttäjät nimeävät (Saksan liittoneuvosto [Bundesrat]) tai paikallisyhteisöt valitsevat (esim. Ranska).

olisi siten ylähuone (joka koostuisi kansallisten parlamenttien edustajista, joko yhtä monta edustajaa kullakin valtiolla²¹ tai edustajien määrä riippuisi valtion väkiluvusta) ja alahuone (nykyinen Euroopan parlamentti). Näin nimetyillä kansallisten parlamenttien edustajilla olisi siten kaksoisjäsenyys, sekä kansallinen että eurooppalainen.

34. Valmistelukunta voisi tarkastella näitä ehdotuksia, joista jotkut ovat keskenään vaihtoehtoisia, ja pohtia niiden hyviä ja huonoja puolia.

²¹ Ks. Jorge Sampaion Skotlannin parlamentissa 14.2.2002 pitämä puhe.