

EUROOPAN PARLAMENTTI: SUHTEET KANSALLISIIN PARLAMENTTEIHIN

Euroopan yhdentymisen on muuttanut kansallisten parlamenttien asemaa. Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien yhteistyötä varten on luotu erilaisia välineitä, joilla tehostetaan unionin lainsäädännön demokraattista valvontaa kaikilla tasoilla. Lissabonin sopimuksen määräykset ovat vahvistaneet tätä kehityssuuntaa.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 12 artikla, pöytäkirja N:o 1 kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa ja pöytäkirja N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta

TAVOITTEET

A. Yhteistyön perusteet

Euroopan yhdentymisen edetessä jäsenvaltioille kuulunutta toimivaltaa on siirretty päätösvaltaisille yhteisille toimielimille, mikä on heikentänyt kansallisten parlamenttien asemaa niin lainsäätäjänä, budjettivallan käyttäjänä kuin toimeenpanovallan käytön valvojinakin. Vaikka toimivallan siirtäminen jäsenvaltioilta unionille tapahtui aluksi pääosin neuvoston hyväksi, Euroopan parlamentille on vähitellen suotu niin laajoja valtuuksia, että se voi toimia täysivaltaisen parlamentin tavoin.

- Kansalliset parlamentit ovat ryhtyneet valvomaan tehostetusti maansa hallituksen toimintaa EU-asioissa ja lähentämään suhteitaan Euroopan parlamenttiin. Näin ne ovat pyrkineet lisäämään vaikutusvaltaansa EU:n päätöksenteossa ja varmistamaan, että EU rakentuu demokratian periaatteille.
- Euroopan parlamentti on vakuuttunut siitä, että tiiviit suhteet kansallisiin parlamentteihin lujittavat sen omaa legitimiyyttä ja auttavat kansalaisia tuntemaan EU:n läheisemmäksi.

B. Yhteistyön kehitys

Kansallisten parlamenttien asema heikentyi aluksi Euroopan yhdentymisen myötä: EU:n toimivaltaa on lisätty ja laajennettu, enemmistöpäätöksistä on tullut yhä tavallisempia neuvostossa ja myös parlamentti on saanut enemmän lainsäädäntövaltaa.

Vuoteen 1979 asti Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien suhteet olivat läheiset, sillä kansalliset parlamentit valitsivat Euroopan parlamentin jäsenet keskuudestaan. Kun parlamentti alettiin valita suorilla vaaleilla, yhteydet katkesivat. Noin kymmenen vuoden ajan toimielinten suhteet olivat lähes olemattomat. Suhteiden elvyttämiseen alettiin tuntea tarvetta vuodesta 1989 lähtien. Yhteydet luotiin uudelleen, ja niitä pyrittiin syventämään aiemmalle tasolle erilaisin järjestelyin.

Maastrichtin sopimus edisti yhteyksien palauttamista kahdella asiaa koskevalla julistuksella (N:o 13 ja N:o 14), joissa määrättiin erityisesti seuraavaa:

- Kansallisten parlamenttien osallistumista Euroopan unionin toimintaan on kunnioitettava (hallitusten on tiedotettava maansa parlamentille unionin lainsäädäntöehdotuksista "riittävän ajoissa" ja järjestettävä tarvittaessa yhteisiä tapaamisia).
- Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välistä yhteistyötä on tehostettava (lisäämällä yhteyksiä, vaihtamalla tietoja, järjestämällä säännöllisiä kokouksia ja mahdollisesti sopimalla molempia osapuolia hyödyttävistä järjestelyistä).

Lisäksi kansallisten parlamenttien mahdollisuudet valvoa hallitustensa toimintaa unioniasioissa ovat vähitellen lisääntyneet. Tämä on ollut milloin perustuslain uudistamisen tai parlamenttien omien toimintatapojen muuttamisen, milloin hallitusten antamien sitoumusten ansiota. Joissakin jäsenvaltioissa valtiosääntötuomioistuimet ovat antaneet kansallisia perustuslaillisia sääntöjä tulkitsevia päätöksiä. Kansallisten parlamenttien EU-asioihin erikoistuneilla valiokunnilla on ollut tärkeä rooli tässä kehityksessä yhteistyössä Euroopan parlamentin kanssa.

Amsterdamin sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa, joka koskee kansallisten kansanedustuslaitosten asemaa, kansallisia parlamentteja kannustettiin osallistumaan entistä enemmän Euroopan unionin toimintaan. Siinä määrättiin, että komission tausta-asiakirjat ja säädösehdotukset on toimitettava kansallisille parlamenteille viipymättä, jotta ne voisivat käsitellä niitä ennen neuvoston päätöstä. Kansallisilla parlamenteilla oli myös tärkeä rooli Euroopan tulevaisuutta käsitelleen valmistelukunnan ([1.1.4](#)) työskentelyn aikana. Valmistelukunnan 11 työryhmästä yksi paneutui yksinomaan kansallisten parlamenttien asemaan. Komissio lupasi toukokuussa 2006, että kaikki uudet ehdotukset ja tausta-asiakirjat toimitetaan kansallisille parlamenteille. Tästä "poliittisesta vuoropuhelusta" tuli Lissabonin sopimuksen myötä komission oikeudellinen velvollisuus. Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa taataan kansallisille parlamenteille entistä laajemmat oikeudet saada tietoja unionin toimielimiltä. Niille on toimitettava kaikki esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi unionin säädöksiksi sekä unioniin liittymistä koskevat hakemukset. Lissabonin sopimuksella vahvistettiin kansallisten parlamenttien asemaa entisestään. Ne otettiin mukaan perussopimusten tarkistamismenettelyihin sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alan EU-politiikkojen täytäntöönpanon arviointijärjestelmiin. Siinä myös virallistettiin kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välinen yhteistyö kansallisten parlamenttien asemasta EU:ssa tehdyn pöytäkirjan mukaisesti.

Lissabonin sopimuksella myös vahvistettiin huomattavasti kansallisten parlamenttien asemaa EU:n lainsäädäntöprosessissa, kun siinä perustettiin varhaisvaroitusjärjestelmä, jonka ansiosta kansalliset parlamentit voivat valvoa toissijaisuusperiaatteen noudattamista lainsäädäntöehdotuksissa (pöytäkirja N:o 1 kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa ja pöytäkirja N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta). Kansalliset parlamentit voivat kahdeksan viikon kuluessa lainsäädäntöehdotuksen toimittamisesta

lähettää Euroopan parlamentin puhemiehelle, neuvoston puheenjohtajalle ja komission puheenjohtajalle perustellun lausunnon, jossa ne esittävät syyt, joiden perusteella kyseessä oleva ehdotus ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen. Kansallisten parlamenttien kamarien enemmistö voi keskeyttää lainsäädäntöehdotuksen etenemisen. Lopullisen päätöksen tekee kuitenkin lainsäätävä (Euroopan parlamentti ja neuvosto) (1.2.2). Tätä järjestelmää on käytetty kolme kertaa sitten Lissabonin sopimuksen voimaantulon. Toukokuussa 2012 sitä sovellettiin [ehdotukseen neuvoston asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen \(Monti II\)](#),^[1] lokakuussa 2013 [ehdotukseen neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta](#)^[2] ja toukokuussa 2016 [ehdotukseen lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin muuttamisesta](#)^[3] Kansalliset parlamentit voivat ilmaista huolensa toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta ja käynnistää oranssin tai keltaisen kortin menettelyn, kun tarvittavat kynnsarvot ylittyvät. Tämä toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismi kuuluu vain kansallisten parlamenttien toimivaltaan. Alueellisten parlamenttien roolista tässä menettelyssä määrätään pöytäkirjassa N:o 2 olevassa 6 artiklassa, jossa todetaan seuraavaa: "Kansallisen parlamentin tai kansallisen parlamentin kamarin on tarvittaessa itse järjestettävä lainsäädäntövaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien kuuleminen." Toissijaisuutta koskevia alueellisten parlamenttien suoraan toimittamia lausuntoja ei näin ollen perussopimusten mukaan katsota kansallisten parlamenttien toimittamiksi lausunnoiksi. Alueellisten parlamenttien näkemykset olisi välitettävä kansallisten parlamenttien kautta. Kun Euroopan parlamentti vastaanottaa alueelliselta parlamentilta lausunnon, se kuitenkin välittää sen tiedoksi asianomaisille yksiköille. Näitä ovat muun muassa asiasisällöstä vastaava valiokunta, aluekehitysvaliokunta, joka vastaa suhteista alueviranomaisiin, sekä tutkimus- ja dokumentaatiopalvelut. Lissabonin sopimus sisältää myös uusia artikloja, joilla selkeytetään kansallisten parlamenttien asemaa unionin uudessa toimielinjärjestelmässä (SEU:n 10 ja 12 artikla).

Unionin valtioiden velkakriisin puhjettua maaliskuussa 2010 euroalueen kansallisten parlamenttien rooli tukipakettien ratifiointissa tai niiden muuttamisessa on korostanut kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin läheisen yhteistyön ja jatkuvan tietojenvaihdon merkitystä. Talous- ja rahaliiton vakauudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn, tammikuussa 2013 voimaan tulleen sopimuksen 13 artiklassa määrätään kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin erityisestä yhteistyöstä talous- ja finanssipolitiikan ohjauksen ja hallinnan parlamentaarisen valvonnan varmistamiseksi.

SAAVUTUKSET: YHTEISTYÖTAVAT

A. Euroopan unionin parlamenttien puhemiesten konferenssit

Vuosina 1963 ja 1973 järjestettyjen tapaamisten jälkeen alettiin vuodesta 1981 alkaen järjestää EU:n parlamenttien puhemiesten konferensseja. Alussa näitä kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin puhemiesten yhteisiä tilaisuuksia järjestettiin joka toinen vuosi. Puhemieskonferensseja valmistellaan pääsihteerien kokouksissa,

[1] COM(2012)0130.

[2] COM(2013)0534.

[3] COM(2016)0128.

ja niissä käsitellään kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin yhteistyön erityiskysymyksiä. Viime vuosina puhemiehet ovat tavanneet joka vuosi. Euroopan parlamentti on vuodesta 1995 lähtien pitänyt yllä tiiviitä suhteita assosioituneiden maiden ja ehdokasvaltioiden parlamentteihin. Euroopan parlamentin ja näiden maiden parlamenttien puhemiehet ovat tavanneet säännöllisesti keskustellakseen liittymisstrategioista ja muista ajankohtaisista aiheista.

B. Euroopan parlamenttien tutkimus- ja dokumentaatiokeskus

Euroopan parlamenttien tutkimus- ja dokumentaatiokeskus (ECPRD) perustettiin Wienin konferenssissa vuonna 1977. ECPRD on jäsenparlamenttien tutkimus- ja dokumentaatioyksiköiden verkosto, jonka välityksellä ne tekevät tiivistä yhteistyötä tiedonsaannin parantamiseksi (myös kansallisista ja unionin tietokannoista) ja koordinoivat tutkimustyötä päällekkäisyyksien välttämiseksi. ECPRD kokoaa tutkimukset ja huolehtii niiden jakelusta, ja sillä on verkkosivusto, jonka tarkoituksena on parantaa tiedonvaihtoa. Sivuston hakemisto helpottaa yhteydenpitoa jäsenparlamenttien tutkimusyksiköiden välillä. Euroopan parlamentti ja Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous vastaavat yhdessä ECPRD:n hallinnoinnista. ECPRD:hen kuuluu unionin ja Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden parlamentteja, ja sen palveluja voivat käyttää myös niiden maiden parlamentit, joilla on tarkkailijan asema Euroopan neuvoston yleiskokouksessa.

C. Yhteisön parlamenttien konferenssi

Ajatus yhteisön parlamenttien konferenssista toteutui Roomassa vuonna 1990. Konferenssissa keskusteltiin yhteisön tulevaisuudesta, talous- ja rahaliittoa ja poliittista unionia koskevien ehdotusten vaikutuksista yhteisöön ja jäsenvaltioihin sekä kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin asemasta. Yhteensä 258 osanottajasta 173 oli kansallisista parlamenteista ja 85 Euroopan parlamentista. Tämän jälkeen ei ole järjestetty vastaavia konferensseja.

D. Unionin asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten konferenssi (COSAC)

Ranskan kansalliskokouksen puhemiehen aloitteesta perustettu konferenssi on kokoontunut vuodesta 1989 alkaen puolivuositain. Siihen osallistuu kansallisten parlamenttien unioniasioista vastaavien valiokuntien edustajia ja Euroopan parlamentin jäseniä. Sen kokouksissa kutakin parlamenttia edustaa kuusi jäsentä. EU:n puheenjohtajavaltion parlamentti kutsuu konferenssin koolle, ja Euroopan parlamentti ja puheenjohtajatroikan parlamentit huolehtivat sen valmisteluista. Konferenssissa käsitellään Euroopan yhdentymisen tärkeimpiä kysymyksiä. COSAC ei ole päätöksentekuelin vaan pikemminkin kanava kuulla parlamentteja ja koordinoida niiden toimintaa. Se hyväksyy kantansa konsensusperiaatteella. Kansallisten kansanedustuslaitosten asemaa koskevan pöytäkirjan mukaan COSAC voi toimittaa unionin toimielimille kaikki aiheellisina pitämänsä näkemykset. COSACin esittämät näkemykset eivät kuitenkaan sido kansallisia parlamentteja eivätkä määrää ennalta niiden kantaa.

COSACin kokouksiin osallistuu valtuuskuntia kansallisista parlamenteista. Ne muodostavat paneeleja, joissa käsitellään erilaisia ajankohtaisia EU-asioita ja joissa kansallisten parlamenttien jäsenet voivat keskustella EU:n toimielinten edustajien kanssa. Esimerkiksi neuvoston puheenjohtajavaltio Belgia järjesti Brysselissä maaliskuussa 2024 [COSACin kokouksen](#), jonka paneeleissa käsiteltiin muun muassa

tasa-arvopolitiikkaa, strategista riippumattomuutta sekä oikeusvaltion ja demokratian tilaa EU:ssa. Viimeksi mainittua aihetta käsitelleessä paneelissa järjestettiin kysymys- ja vastaussessio jäsenten ja Euroopan unionin tuomioistuimen presidentin Koen Lenaertsin kesken. Lenaerts painotti erityistä vastuuta, joka liittyy vapaiden vaalien, lehdistönvapauden ja jäsenvaltioiden välisen solidaarisuuden suojeluun.

E. Parlamenttien väliset tapaamiset

Euroopan unionin tulevaisuutta käsitellyt valmistelukunta antoi Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien jäsenille kimmokkeen perustaa pysyvä poliittisen yhteistyön väline, joka mahdollistaisi kulloinkin tärkeiden asioiden käsittelyn. Niinpä Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien jäsenet ovat vuodesta 2005 kokoontuneet keskustelemaan parlamentteja koskettavista kysymyksistä unionin päätöksenteossa ja EU:n toimielinten kehittämisessä.

F. Muut yhteistyövälineet

Suurin osa Euroopan parlamentin pysyvistä valiokunnista vaihtaa näkemyksiä vastaavien kansallisten elinten kanssa kahden- tai monenvälisissä kokouksissa. Keskusteluja käydään myös puheenjohtajien tai esittelijöiden vierailujen yhteydessä.

Parlamentin poliittisten ryhmien ja kansallisten parlamenttien vastaavien ryhmien väliset yhteydet ovat kehittyneet eri tahtiin puolueesta tai maasta riippuen.

Jatkuvasti kehittyvän hallinnollisen yhteistyön muotoja ovat työharjoittelu parlamentin yksiköissä ja virkamiesvaihto. Useimpien kansallisten parlamenttien edustajien työhuoneet sijaitsevat samassa Euroopan parlamentin rakennuksessa kuin suhteista kansallisiin parlamentteihin vastaava osasto. Molemminpuolinen tiedottaminen parlamenttien työstä erityisesti lainsäädäntöasioissa on yhä tärkeämpää. Siinä hyödynnetään nykyaikaista tietotekniikkaa, kuten internetissä olevaa [sähköistä tietoa ja viestintäverkostoa IPEXiä](#).

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti hyväksyi 19. huhtikuuta 2018 [päätöslauselman perussopimusten määräysten täytäntöönpanosta kansallisten parlamenttien osalta](#).^[4] Siinä se totesi, että kansalliset parlamentit edistävät osaltaan aktiivisesti Euroopan unionin moitteetonta perustuslaillista toimintaa ja täten lisäävät moniarvoisuutta ja demokraattista legitimiyyttä. Se totesi lisäksi, että kansalliset hallitukset ovat demokraattisesti vastuussa kansallisille parlamenteille ja että "tällainen vastuunalaisuus on kansallisten parlamenttien roolin kulmakivi Euroopan unionissa". Parlamentti palautti mieliin, että varhaisvaroitusjärjestelmää on käytetty harvoin Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen, mutta totesi uskovansa, että sitä voitaisiin uudistaa nykyisessä perussopimuskehityksessä. Parlamentti katsoi näin ollen, että komission olisi otettava varhaisvaroitusjärjestelmän yhteydessä käyttöön tekninen tiedoksiantamisjakso, jotta voidaan myöntää lisäaikaa siitä päivästä, kun kansalliset parlamentit ovat teknisesti saaneet esityksen lainsäätämisyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi, siihen päivään, jona kahdeksan viikon määräaika alkaa. Parlamentti kannatti myös kansallisten parlamenttien mahdollisuutta esittää

[4]Euroopan parlamentin päätöslauselma 19. huhtikuuta 2018 perussopimusten määräysten täytäntöönpanosta kansallisten parlamenttien osalta (EUVL C 390, 18.11.2019, s. 121).

komissiolle rakentavia ehdotuksia, joiden tavoitteena on vaikuttaa myönteisesti eurooppalaiseen keskusteluun ja komission aloiteoikeuteen. Parlamentti esitti lopuksi useita ehdotuksia, joiden tarkoituksena on tehostaa Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välisiä yhteistyötapoja.

Parlamentti antoi 17. tammikuuta 2024 [uuden päätöslauselman](#) kansallisia parlamentteja koskevien perussopimusten määräysten täytäntöönpanosta.^[5] Päätöslauselmassa parlamentti kehotti jäsenvaltioita varmistamaan, että kansallisille parlamenteille annetaan riittävät resurssit, jotta ne voivat täyttää perustuslaillisen valvontatehtävänsä. Se myös suositti, että kansalliset parlamentit käyttäisivät IPEX-alustaa tehokkaammin ja ottaisivat alueelliset parlamenttinsa mukaan varhaisvaroitusjärjestelmän käyttöönottoon. Parlamentti kehotti pidentämään nykyistä kahdeksan viikon määräaikaa, jonka kuluessa kansalliset parlamentit voivat esittää perustellun lausunnon, koska se rajoittaa olennaisesti toissijaisuusperiaatteen noudattamisen oikea-aikaista seuranta. Lisäksi parlamentti ehdotti, että perustettaisiin niin kutsuttu vihreän kortin menettely eli järjestelmä, jossa vähintään kolmasosa kansallisista parlamenteista voi esittää aloitteita, joiden tarkoituksena on ”vaikuttaa myönteisesti” eurooppalaiseen keskusteluun.

Suhteista kansallisiin parlamentteihin vastaava Euroopan parlamentin osasto julkaisee vuosittain vuosikertomuksen Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välisistä suhteista. Kertomuksessa luodaan yleiskatsaus kaikkeen kansallisten parlamenttien kanssa tehtävään yhteistyöhön liittyvään toimintaan ja sen kehittymiseen. Yhteistyöhön osallistuu Euroopan parlamentin ohella 39 kansallista parlamenttia ja edustajakamaria EU:n 27 jäsenvaltiosta. [Vuosikertomuksen 2022](#) mukaan parlamenttien välisten tapaamisten tärkeimpiä keskustelunaiheita olivat vuoden aikana olleet EU:n turvallisuus ja ulkopoliittiset toimet vastauksena Ukrainan sotaan, elpyminen covid-19-pandemian jälkeen, oikeusvaltiotilanne jäsenvaltioissa, NextGenerationEU-väline ja talouden elpymissuunnitelmat sekä Euroopan tulevaisuuskonferenssin tulokset.

Eeva Pavy / Alexandru-George Moş
05/2024

[5]Euroopan parlamentin päätöslauselma 17. tammikuuta 2024 kansallisia parlamentteja koskevien perussopimusten määräysten täytäntöönpanosta (Hyväksytyt tekstit, [P9_TA\(2024\)0023](#)).