

Suomen mahdollisuudet vaikuttaa Euroopan unionin
lainsäädäntömenettelyyn

Turun yliopiston
oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja

Julkisoikeuden sarja A 40

Anna Hyvärinen

Suomen mahdollisuudet vaikuttaa Euroopan unionin
lainsäädäntömenettelyyn



Turun yliopisto
University of Turku

Julkaisija: Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta

Taitto: Tarja Lindén

ISBN 978-951-29-6120-7 (Painettu/väitöskappale)

ISBN 978-951-29-6121-4 (Painettu)

ISBN 978-951-29-6122-1 (Sähköinen)

ISSN 0783-1986

Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Turku 2015

Sisällys

Tiivistelmä.....	VII
Abstract	XI
Esipuhe.....	XIII
Lyhenteet.....	XVII
Oikeustapaukset.....	XVIII
Lähteet.....	XVIII
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkimustehtävä.....	1
1.1.1 Aluksi.....	1
1.1.2 Tutkimuksen tarve, pääargumentit ja rajaukset.....	3
1.2 Metodi ja aineistot.....	6
1.3 Yhteenvedon osan rakenne.....	11
2 Tutkimusartikkelien esittely.....	14
2.1 Lainsäätäminen Euroopan unionissa - säännöt ja käytännöt.....	14
2.2 Vahva ja riippumaton Euroopan komissio?.....	19
2.3 Tapaustutkimus: kulutusluottodirektiivin valmistelu.....	22
2.4 Mistä EU-asioista hallitus keskustelee ja kenen aloitteesta?.....	25
2.5 Suomen osallistuminen säädösvalmisteluun EU:ssa.....	28
2.6 Suomalaisten etu- ja kansalaisjärjestöjen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.....	32
3 Unionin lainsäädäntötoiminta - tasapainottelua oikeuden ja politiikan rajapinnalla.....	36
3.1 Kansallisen ja EU-tason vuorovaikutus.....	36
3.1.1 Ylikansallisuus, hallitustenvälisyys ja monitasoinen hallinta.....	36
3.1.2 Eurooppalaistuminen.....	39
3.1.3 Oikeus ja politiikka EU-lainsäätämässä.....	42
3.1.4 Unionin lainsäätämisen oletettu rationaalisuus.....	45
3.2 Miten EU:n lainsäädäntötoiminta oikeutetaan?.....	47
3.2.1 Unionin demokratiavaje ja sen korjaamiseen tähtäävät toimenpiteet.....	47
3.2.2 Kansalliset parlamentit.....	52
3.2.3 EU-lainsäätämisen puutteellinen läpinäkyvyys.....	54
3.3 Asiantuntijavalta.....	57

3.3.1	Päätösvallan delegointi asiantuntijavirkamiehille.....	57
3.3.2	Eri virkamiesryhmien vaikutus EU-lainsäätämiseen.....	60
4	Unionin lainvalmistelun ja lainsäädäntömenettelyn erityispiirteitä.....	64
4.1	Kuka on EU:n lainsäätäjä?.....	64
4.2	Mitä on EU-lainsäädäntö?.....	69
4.3	Pyrkimys laadukkaaseen EU-sääntelyyn.....	72
4.4	EU-säädöksen elinkaari.....	77
4.5	EU-lainsäädännön volyymi ja lainsäädäntömenettelyn nopeus.....	85
5	Kansallinen tavoitteenasettelu ja Suomen vaikuttamiskeinot EU:ssa.....	90
5.1	Suomen etu, onko sitä?.....	90
5.2	EU-asioiden kansallinen käsittelyjärjestelmä.....	92
5.3	Miten pienet jäsenvaltiot menestyvät EU-lainsäätämässä?.....	96
5.4	Suomen vaikuttamisresurssit.....	98
5.5	Varhainen ennakkovaikuttaminen lainvalmistelusta vastaavaan komissioon.....	101
5.6	Vaikuttaminen neuvostossa, Euroopan parlamentissa ja Eurooppa-neuvostossa.....	103
6	Lopuksi.....	109

Tiivistelmä

TURUN YLIOPISTO
Oikeustieteellinen tiedekunta

HYVÄRINEN, ANNA: Suomen mahdollisuudet vaikuttaa Euroopan unionin
lainsäädäntömenettelyyn
Väitöskirja, yhteenvetoluku XXIX + 117 s.
(väitöskappaleessa artikkelien kanssa XXIX + 294 s.)
Eurooppaoikeus
Huhtikuu 2015

Väitöstutkimuksen kohteena on säädösten valmistelu ja niitä koskevaa päätöksenteko Euroopan unionissa erityisesti siitä näkökulmasta, miten Suomen kaltainen pieni jäsenvaltio voi vaikuttaa EU-säädöksiin. Väitöskirjassa analysoidaan unionin toimielinten välillä vallitsevaa dynamiikkaa ja Suomen asemaa erityisesti EUT-sopimuksen 289 artiklan 1 kohdan ja 294 artiklan mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen tavallinen lainsäätämisyjärjestys, joka aiemmin tunnettiin yhteispäätösmenettelynä, on selvästi yleisin lainsäädäntömenettely unionissa.

Väitöskirja koostuu kuudesta erillisjulkaistusta pääosin vertaisarvioidusta artikkelista ja niitä täydentävästä ja kokoavasta yhteenveto-osasta. Kirjan tämä painos sisältää vain yhteenvetoluvun, ei erikseen julkaistuja artikkeleita. Väitöskirjassa hyödynnetään eurooppaoikeuden ja politiikan tutkimuksen kirjallisuutta. Metodologisesti väitöstutkimus edustaa empiiristä oikeustutkimusta, jossa yhdistyy lainopillinen analyysi ja empiiristen, tässä tapauksessa lähinnä laadullisten aineistojen analyysi. Yhteenvedossa on seurattu lainsäädäntömuutoksia ja oikeuskäytäntöä 10. huhtikuuta 2015 asti.

Väitöskirjatutkimuksen kantavana teemana on oikeuden ja politiikan suhde EU-lainsäätämässä. Artikkeleita ja yhteenvetoa sitovat yhteen kaksi yleisen tason argumenttia. Ensiksi, EU:n lainsäädäntömenettelyä koskevat oikeussäännöt ja institutionalisoituneet käytännöt luovat kehikon toimielinten sisäiselle päätöksenteolle sekä niiden välisille poliittisluonteisille neuvotteluille, vaikkakaan sääntöihin ja käytäntöihin ei yleensä ole tarvetta nimenomaisesti vedota menettelyn kuluessa. Toiseksi, koska Suomen kaltaisen pienen jäsenvaltion muodollinen valta – siis äänimäärä neuvostossa – on hyvin rajallinen, suomalaisten ministerien ja virkamiesten tulisi hyödyntää erilaisia epävirallisia vaikuttamiskanavia, jos halutaan vahvistaa Suomen tosiasiallista vaikutusvaltaa menettelyssä. Unionin lainsäädäntötoiminta ei tyypillisesti ole rationaalisen mallin mukaan etenevää päätöksentekoa, vaan tempoilevaa ja vaikeasti ennakoitavaa kamppailua eri preferenssejä edustavien toimijoiden välillä.

Väitöskirjan ensimmäisessä artikkelissa analysoidaan säädösvalmistelua ja lainsäätämisenmenettelyä unionissa vaihe vaiheelta. Johtopäätöksenä todetaan, että unioniin on syntynyt yhteispäätösmenettelyn, sittemmin tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen myötä uudenlainen lainsäätämiskulttuuri, jolle on leimallista tiiviit yhteydet komission, Euroopan parlamentin ja neuvoston välillä. Toimielimet ottavat nykyisin joustavasti

huomioon toistensa kantoja menettelyn edetessä, mikä mahdollistaa sen, että valtaosa EU-säädöksistä voidaan hyväksyä jo ensimmäisessä käsittelyssä.

Toisessa tutkimusartikkelissa analysoidaan komission asemaa unionin toimielinrakenteessa. Artikkelissa tarkastellaan komission aloiteoikeutta sekä komission puheenjohtajan ja sen jäsenten valintamenettelyjä siitä näkökulmasta, edistääkö komissio todella unionin yleistä etua itsenäisenä ja riippumattomana, kuten EU-sopimuksen 17 artiklassa edellytetään. Tiettyjen järjestelyjen myötä Euroopan parlamentin ja komission suhde on kehittynyt siihen suuntaan, että komissio toimii jossain määrin parlamentille vastuunalaisena hallituksena. Artikkelissa kritisoidaan, että kehitys ei välttämättä lähennä kansalaisia unionin toimielimiin ja että kehitys omiaan vaarantamaan komission aseman verrattain riippumattomana välittäjänä trilogissa.

Kolmas artikkeli sisältää tapaustutkimuksen kuluttajille myönnettäviä luottoja sääntelevän direktiivin (2008/48/EY) valmisteluvaiheista. Tapaustutkimus konkretisoi Suomen hallituksen edustajien tekemän EU-vaikuttamisen keinoja, vahvuuksia ja kehittämiskohteita. Artikkelissa todetaan, että Suomelle aivan keskeinen vaikuttamisresurssi ovat sellaiset virkamiehet, jotka hallitsevat niin käsiteltävän säädöshankkeen sisältökysymykset kuin unionin päätöksentekomenettelyt ja toimielinten institutionalisoituneet käytännöt. Artikkelissa tehdyt empiiriset havainnot jäsenvaltioiden välillä käydyistä neuvotteluista tukevat konstruktivisen mallin perusoletuksia.

Neljännessä artikkelissa, joka on laadittu yhteistyönä professori Tapio Raunion kanssa, analysoidaan unioniasioden kansallista valmistelua ja tarkemmin ottaen sitä, miten Suomen neuvottelukannat muotoutuvat valtioneuvoston yhteensovittamisjärjestelmän ylimmällä tasolla EU-ministerivaliokunnassa. Artikkelissa todetaan laajan pöytäkirja-aineiston ja sitä täydentävän haastatteluaineiston pohjalta, että EU-ministerivaliokunnan asialistan laadinta on delegoitu kokonaisuudessaan asiantuntijavirkamiehille. Lisäksi asialistan muotoutumiseen vaikuttaa luonnollisesti unionin toimielinten, erityisesti Eurooppa-neuvoston agenda. Toisaalta, EU-ministerivaliokunnan kokouksissa ministerit yksin tekevät päätöksiä ja linjaavat Suomen EU-politiikkaa.

Viidennessä artikkelissa selvitetään, miten olisi toimittava, jos pyritään siihen, että uusi tai muutettu EU-säädös vastaisi mahdollisimman pitkälti Suomen kansallisesti määriteltä neuvottelukantaa. Tehokkainta on vaikuttaa aloiteoikeutta lainsäädäntömenettelyssä käyttävään komissioon, tarvittaessa myös virkahierarkian ylimmillä tasoilla, sekä tehdä yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden kanssa, erityisesti puheenjohtajavaltion, tulevien puheenjohtajavaltioiden ja suurten jäsenvaltioiden kanssa. Mikäli käsittelyssä oleva EU-säädöshanke arvioidaan kansallisesti erityisen tärkeiksi tai ongelmalliseksi, tulisi vaikuttamistoimia laajentaa kattamaan myös Euroopan parlamentin avainhenkilöitä.

Kuudennessa artikkelissa analysoidaan suomalaisen kansalaisyhteiskunnan ja etujärjestöjen vaikutusmahdollisuuksia EU-asioiden valmistelussa. Johtopäätöksenä todetaan, että muodollinen yhteensovittaminen EU-valmistelujaostojen laajan kokoonpanon kokouksissa ei ole sidosryhmille ensisijainen eikä tehokkain vaikuttamisen keino. Sen sijaan korostuvat epäviralliset yhteydet toimivaltaisen ministeriön vastuuvirkamieheen kotimaassa ja vaikuttaminen eurooppalaisen kattojärjestön välityksellä.

Väitöskirjan yhteenveto-osassa on eritelty, missä EU:n säädösvalmistelun ja lainsäätämismenettelyn vaiheissa Suomen kaltaisella pienellä jäsenvaltiolla on parhaat edellytykset vaikuttaa valmisteltavana olevaan säädökseen. Parhaat vaikutusmahdollisuudet ovat aivan EU-säädöksen elinkaaren alkuvaiheessa, kun komissio on vasta käynnistämässä uutta säädösvalmistelua. Väitöstutkimuksessa todetaan, että varhaista kannanmuodostusta ja sen mahdollistamaa ennakkovaikuttamista on Suomessa kyetty kehittämään etenkin niissä poliittisesti, taloudellisesti tai oikeudellisesti tärkeissä hankkeissa, joissa hallituksen kannanmuodostus tapahtuu EU-ministerivaliokunnassa. Muissa unionin säädöshankkeissa ennakkollisen vaikuttamisen intensiteetti näyttäisi vaihtelevan, riippuen muun muassa toimivaltaisen ministeriön keskijohdon ja ylimmän johdon sitoutumisesta.

Toinen Suomelle otollinen vaikuttamisen ajankohta on silloin, kun komission antamaa ehdotusta käsitellään asiantuntijavirkamiesten kesken neuvoston työryhmässä. Tehokas vaikuttaminen edellyttää, että Suomea neuvotteluissa edustavat henkilöt koovat ”samanmielisistä” jäsenvaltioista kaksoisenemmistö säännön mukaisen voittavan koalition. Viimeinen vaikuttamisen ikkuna aukeaa silloin, kun Coreper-komiteassa laaditaan neuvoston puheenjohtajalle neuvottelumandaattia toimielinten välisiin trilogeihin tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen ensimmäisessä käsittelyssä. Tässä varsin myöhäisessä menettelyvaiheessa vaikuttaminen on pienen jäsenvaltion näkökulmasta jo selvästi vaikeampaa.

Väitöskirja sijoittuu luontevasti osaksi valtiotieteellistä eurooppalaistumis-kirjallisuutta siltä osin, kuin siinä on tutkittu EU-jäsenyyden vaikutuksia kotimaisiin hallinnon rakenteisiin ja politiikan asialistaan. Kuten tunnettua, Suomen EU-politiikka rakentuu eduskunnalle vastuullisen valtioneuvoston varaan. Väitöskirjassa ei kuitenkaan ole otettu erityiseen tarkasteluun perustuslakiin sidottua eduskunnan ja hallituksen yhteistoimintaa EU-asioissa. Sen sijaan on tutkittu unioniasioiden valmistelua ja yhteensovittamista valtioneuvoston sisällä.

Kun EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmää luotiin, pidettiin tärkeänä, että jokaisessa säädöshankkeessa ja politiikkahankkeessa kyetään muodostamaan kansallisesti yksi ja yhtenäinen neuvottelupositio. Yhtenäisen kansallisen linjan ajamisen katsottiin parantavan Suomen asemaa unionin päätöksenteossa. Väitöskirjassa todetaan johtopäätöksenä, että EU-asioiden kansallinen valmistelujärjestelmä toteuttaa sille asetetut tavoitteet käytännössä varsin hyvin. Merkittävin kehittämiskohde liittyy kansallisen EU-valmistelun reaktiivisuuteen. Jos Suomi haluaa vaikuttaa yhä vahvemmin EU-lainsäätämiseen, Suomelle tärkeät hankkeet pitäisi tunnistaa jo varhaisessa vaiheessa ja priorisoida selkeästi niiden hoitamista ministeriöissä.

Abstract

How can Finland exert influence in EU law-making?

The goal of this doctoral dissertation is twofold. First, the dissertation investigates how powers are divided between the European institutions and what dynamic prevails between them in supranational law-making. The study focuses on the ordinary legislation procedure (See Articles 289 (1) and 294 TFEU), previously known as the co-decision procedure, which is today the most widely applied legislative procedure in the Union. Secondly, the dissertation seeks to answer the question of how a small Member State like Finland may exert influence in EU law-making both by formal and by informal means.

The dissertation consists of six previously published articles four of which are peer-reviewed. The articles are preceded in the book by a summary section, where changes to legislation and new case law have been observed up until 10 April 2015. Both the articles and the summary section draw from literature in the fields of EU law and political science. Methodologically the study combines legal and empirical, mainly qualitative, analysis, thus representing empirical legal research or socio-legal studies.

The articles and the summary section discuss the relationship between law and politics in supranational law-making from various perspectives. The study highlights that legal rules on competence and procedure together with institutionalized practices provide a framework for political negotiations both within and between the EU institutions. However, these rules and established practices are explicitly invoked only on rare occasions. The actors involved are familiar with the decision rules and plan their political negotiation strategy accordingly.

One key finding of this study is that consensus-building between differing preferences features heavily in EU legislative negotiations. Especially with the practice of informal trilogue meetings, EU institutions have become accustomed to a culture of negotiation and compromise. A new piece of EU legislation is formed as a result of complex and unpredictable trade-offs, which sits uneasily with the classic rational model of decision-making.

As to influencing EU law-making, the study investigates a previously neglected field of research. How should Finland represented by its Government act in order to ensure that a piece of EU legislation corresponds as far as possible with the country's negotiating position? Finland's formal (endogenous) power in the legislative procedure – the number of votes in the Council – is low. Finnish ministers and officials should thus

take advantage of various informal channels of influence (exogenous power resources). For example, the relative power of Finland in EU law-making could be enhanced by way of close cooperation between Government officials and Finnish civil society organizations that can influence the Union's institutions through their European umbrella organizations.

The Commission holds under the founding Treaties an almost exclusive right of legislative initiative in the Union and, in addition, it acts as broker between the Parliament and the Council in the subsequent legislative negotiations. As to effective ways of influence, Finland needs engage in the process early and to target both members of the Commission and officials in the lead Directorate-General. The study concludes that there are some good examples of Finland's early influence, especially in files of high political profile, but the picture is mixed. The study questions a common assumption in Finland that the Commission would inevitably be a small Member State's "best friend".

Further, it is crucial for Finnish negotiators to co-operate with "like-minded" Member States as well as with the Presidency and the incoming Presidencies when the file is being negotiated in the Council preparatory structures, in particular at the Working Group level. This conclusion is confirmed by a case study on the preparations of the Consumer Credit Directive (2008/48/EC). In case Finland fails to convince the Commission and to be part of a winning coalition in the Council, the country's negotiators should try to influence the file by approaching key figures in the European Parliament, which is an equal co-legislator with the Council in most EU policy fields after the Lisbon Treaty. Such multi-target influence is likely to deliver good results.

Finally, the study examines the effects of EU membership on domestic institutional structures and policy agenda in Finland, which is a typical research interest in the rich literature on Europeanization. Instead of Government – Parliament relations the study focuses on the preparation and coordination of EU matters within the Government, in particular at the highest level in the Cabinet EU Committee. When the national coordination system for EU matters was created more than 20 years ago, it was underlined that a uniform negotiating position should be formulated for each EU file. This was considered to improve Finland's position in EU law-making.

The study concludes that the national system for preparing EU affairs has realized its objectives relatively well. However, the system is unnecessarily reactive. If Finland wants to have a stronger influence on new or amended EU legislation, files of particular importance to Finland should be identified at a very early stage, while the Commission is still planning a legislative proposal, and clearly prioritized in the competent ministry. By way of conclusion, in order to exert, or even increase, its influence on EU legislation, Finland needs to act in a constructive manner and to present its arguments to the right actor at the right stage of EU law-making.

Esipuhe

Syksyllä 2006 työskentelin notaarina silloisessa Tampereen käräjäoikeudessa. Olin lähestulkoon hautautunut lainhuutohakemusten, haastehakemusten ja rikosjuttujen papereiden alle, kun aiemmin esimiehenäni Turun yliopistolla toiminut Jyrki Tala soitti minulle ja tiedusteli halukkuuttani työskennellä Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa. Näin alkoi kohta kymmenen vuotta kestänyt tutkimusmatka EU:n lainsäädäntömenettelyn ja Suomen hallituksen tekemän EU-vaikuttamisen parissa, välillä aihetta tutkien, välillä ministeriöissä oikeudellisena neuvonantajana toimien.

Tämän tutkimusmatkan tuloksena ovat syntyneet väitöskirjan artikkelit, joista ajallisesti ensimmäinen on julkaistu jo vuonna 2007 ja viimeinen vuonna 2014. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisusarjassa on ilmestynyt kaksi artikkelia, ”Suomen osallistuminen säädösvalmisteluun Euroopan unionissa” (2007) ja ”Suomalaisten etu- ja kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuudet uutta EU-lainsäädäntöä laadittaessa” (2009). Lisäksi vuonna 2009 valmistui tieteellisesti vertaisarvioitu tutkimusraportti ”Suomen mahdollisuudet vaikuttaa valmisteilla olevaan EU-lainsäädäntöön”, johon väitöskirjan yhteenveto-osassa monin kohdin viitataan. Työskentely Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksessa oli nuorelle juristille avartava kokemus. Työyhteisö oli monitieteinen ja työtapana käytännönläheinen. Väitöskirjahanke sai hyvän alun, minkä mahdollisti paitsi tutkijan tehtävä Optulassa, myös Suomen kulttuurirahaston ja Pohjoismaiden hallinnollisen liiton myöntämät apurahat.

Kun seuraavaksi olin työskennellyt pari vuotta EU-oikeudellisten kysymysten parissa Oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla, oli aika palata tutkimuksen pariin. Koneen säätien myöntämä työskentelyapuraha, Oikeus Muuttuvassa Maailmassa -tutkijakoulun rahoitus ja Turun yliopiston tutkijakoulun jäsenyys yhdessä mahdollistivat sen, että haave täysipäiväisestä väitöskirjatutkimukseen syventymisestä toteutui. Vuosina 2010–2011 sain mahdollisuuden tehdä tutkimustyötä Porthanialla oikeustieteellisen tiedekunnan tiloissa, mistä kiitos Pia Letto-Vanamolle, Kimmo Nuotiolle ja Kaarlo Tuorille. Tuolloin laadin artikkelin ”Tapaustutkimus lainlaadinnasta Euroopan unionissa. Erilaisten intressien yhteensovittaminen ja Suomen rooli kulutusluottodirektiivin valmisteluissa”, joka julkaistiin Oikeustiede-Jurisprudentia -vuosikirjassa vuonna 2012.

Kulutusluottodirektiivin valmisteluvaiheiden perinpohjainen selvittäminen opetti arvostamaan sitä työtä, jota suomalaiset virkamiehet ja ministerit tekevät Brysselissä siitä huolimatta, ettei heidän ponnistelujaan välttämättä aina kotimaisessa

keskustelussa noteerata. On valitettavaa, että julkisuutta saavat lähinnä ne harvat EU-säädöshankkeet, joissa hallituksen vaikuttamistyö on syystä tai toisesta pahoin epäonnistunut. Työskennellessäni vuonna 2011 Valtioneuvoston kanslian EU-sihteeristössä pääsin todistamaan aitiopaikalta, kuinka tiukassa tilanteessa Suomen pääministeri ja häntä avustavat virkamiehet joutuivat toimimaan, kun taluskriisi ravisteli Eurooppaa ja kun päämiesten väliset neuvottelut venyivät kerta toisensa jälkeen yön ja aamun tunneille.

Väitöskirjahankkeen myötä minulla on ollut etuoikeus seurata ja osallistua EU-oikeuden ja -politiikan aloilla käytäviin kansainvälisiin keskusteluihin. Tämän on taannut Helsingin yliopiston *Foundations of European Law and Polity* -huippuyksikön jäsenyys ja sen lukuisat seminaarit, matkat tieteellisiin kirjastoihin ja kansainvälisiin konferensseihin OMM-tutkijakoulun ja Laitisen säätiön matka-apurahoilla sekä vuonna 2012 toteutunut tutkijavaihto *European University Institutessa* Firenzessä. Lista henkilöistä, jotka olen saanut näissä yhteyksissä tavata ja jotka ovat omalta osaltaan edesauttaneet väitöskirjan valmistumista, olisi niin pitkä, että katson tässä parhaaksi kiittää lämpimästi ja yhteisesti heitä kaikkia.

Koska integraation eetokseen kuuluu eurooppalaisuuden ohella paikallisten erityispiirteiden korostaminen, on vielä syytä mainita, että väitöskirjahanke mahdollisti muutamaksi vuodeksi paluun Tampereelle. Siellä aloitin aktiivisen soutu-harrastuksen sekä laadin artikkelit ”Lainsäätäminen Euroopan unionissa – säännöt ja käytännöt” (Defensor Legis 2012) ja ”Vahva ja riippumaton Euroopan komissio?” (Oikeus 2013). Opetustehtävät Tampereen yliopistossa, Joensuun yliopistossa ja Helsingin yliopistossa auttoivat näkemään väitöskirjahankkeen teemoja uudessa valossa ja tarjosivat terveelluttä vaihtelua itsenäiseen tutkimustyöhön.

Olen kiitollisuudenvelassa ohjaajilleni Tuomas Ojaselle ja Jyrki Talalle, jotka auttoivat eteenpäin silloin, kun oma usko väitöskirjan valmistumiseen oli ajoittain koe-tuksella. Lisäksi olen saanut arvokasta apua ja oppia Tapio Rauniolta. Hänen kanssaan tehty yhteistyö näkyy konkreettisesti artikkelissa ”Mistä EU-asioista hallitus keskustelee ja kenen aloitteesta? Suomen hallituksen Eurooppa-politiikan koordinaatio vuosina 1995–2012” (Politiikka 2014), joka on sisällytetty osaksi väitöskirjaa, ja samasta aihepiiristä laaditussa englanninkielisessä artikkelissa ”*Who Decides What EU Issues Ministers Talk About? Explaining Governmental EU Policy Co-Ordination in Finland*” (*Journal of Common Market Studies* 2014). Kiitän vielä lämpimästi väitöskirjaa varten eri vaiheissa haastateltuja useita kymmeniä asiantuntijoita ja heidän taustaorganisaatioitaan.

Erityisesti kiitän väitöskirjan käsikirjoitusta koskeneista kommentteista esitarkastajia Päivi Leino-Sandbergiä ja Niilo Jääskistä, joista viimeksi mainittua kiitän myös hänen suostumuksestaan toimia vastaväittäjänä. Lisäksi väitöskirjan artikkeleita ja yhteenveto-osaa ovat eri vaiheissa lukeneet ja kommentoineet kollegat valtionhallinnossa ja yliopistolla, kuten Eeva Aittoniemi, Jaana Jääskeläinen, Kalle Määttä, Suvi Sankari, Pauli Rautiainen, Katri Havu, Lassi Jyrkkiö ja monet muut. Heiltä saadut kommentit ja kehittämis ehdotukset ovat olleet erittäin arvokkaita, vaikkakin artikkelien ja yhteenvedon lopullisesta sisällöstä vastaa tietenkin allekirjoittanut. Arvokasta apua tekstin

kieliasun viimeistelyyn olen saanut Mikko Lehtiseltä. Väitöskirjan saattoi painokuntoon Tarja Lindén, mistä hänelle kiitos.

Väitöstutkimuksen eri vaiheissa Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan henkilökunta, erityisesti Mia Fager ja Mirkka Ruotsalainen, ovat hoitaneet mieltäni askarruttaneet käytännön asiat joustavasti ja viivytyksettä, mikä on taannut minulle täyden työrauhan. On hienoa, että olen saanut olla osa turkulaista tutkijayhteisöä, vaikkakin sen etäjäsenenä. Väittely tohtoriksi Calonian suuressa luentosalissa on etuoikeus. Kiitän Jukka Snelliä toimimisesta kustoksena tilaisuudessa sekä antoisasta yhteistyöstä eurooppaoikeuden oppiainetehtävissä.

Vuosina 2014–2015 olen laatinut väitöskirjan alkuun sijoitetun yhteenveto-osan. Yhteenvetoa kirjoittaessa on ollut miellyttävää huomata, kuinka tietyt teemat ovat kulkeneet mukana artikkelista toiseen, mutta samalla ymmärrys tutkimuksen kohteesta eli unionista ja Suomen roolista osana sitä on syventynyt ja monipuolistunut. Yhteenveto-osan viimeistelyyn ”ikuisessa kaupungissa” mahdollisti nykyisen työnantajani Valtiontalouden tarkastusviraston myöntämä muutamien päivien opintovapaa. Omistan kirjan vanhemmilleni Eija ja Hannu Hyväriselle, jotka ovat osoittaneet esimerkillään, kuinka arvokasta on oppia uutta ja nähdä maailmaa.

Roomassa kiirastorstaina 2015

Anna Hyvärinen

Lyhenteet

ALDE	Euroopan liberaalidemokraattien liitto
Coreper	Pysyvien edustajien komitea (Comité des Représentants Permanents)
EP	Euroopan parlamentti
EPP	Euroopan kansanpuolue
EU-sopimus	Sopimus Euroopan unionista
EUT-sopimus	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
EY-sopimus	Euroopan yhteisön perustamissopimus
PL	perustuslaki
S&D	Euroopan sosialistit ja demokraatit
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SEY	Euroopan yhteisön perustamissopimus

Oikeustapaukset

- Asia 9/56, *Meroni*, ECLI:EU:C:1958:7.
 Case 57/72, *Westzucker*, ECLI:EU:C:1973:30.
 Asia 138/79 *Roquette Frères*, ECLI:EU:C:1980:249.
 Asia 45/86, *komissio v. neuvosto (yleiset tullietuuskohtelut)*, ECLI:EU:C:1987:163.
 Asia C-70/88, *Euroopan parlamentti v. neuvosto (Chernobyl)*, ECLI:EU:C:1990:217.
 Asia C-322/88 *Grimaldi*, ECLI:EU:C:1989:646.
 Asia C-300/89, *komissio v. neuvosto (titaanioksidi)*, ECLI:EU:C:1991:244.
 Asia C-65/93, *parlamentti v. neuvosto (yleisten tullietuuksien soveltaminen)*, ECLI:EU:C:1995:91.
 Asia C-84/94, *Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (työaikadirektiivi)*, ECLI:EU:C:1996:431.
 Asia C-376/98 *Saksa v. Euroopan parlamentti ja neuvosto (tupakkatuotteiden mainostaminen)*,
 ECLI:EU:C:2000:544.
 Lausunto 2/00, *Cartagenan pöytäkirja*, ECLI:EU:C:2001:664.
 Asia C-41/00 P, *Interporc v. komissio*, ECLI:EU:C:2003:125.
 Asia C-211/01, *komissio v. neuvosto*, ECLI:EU:C:2003:452,
 Asia C-491/01, *The Queen v. Secretary of State for Health (British American Tobacco)*,
 ECLI:EU:C:2002:741.
 Asia C-94/03, *komissio v. neuvosto (Rotterdamin yleissopimus)*, ECLI:EU:C:2006:2.
 Asia C-178/03, *komissio v. Euroopan parlamentti ja neuvosto (vaaralliset kemikaalit)*, ECLI:EU:C:2006:4.
 Asia C-91/05, *komissio v. neuvosto (kevyiden aseiden leviämisen torjuminen)*, ECLI:EU:C:2008:288.
 Asia C-440/05, *komissio v. neuvosto (alusjätedirektiivi)*, ECLI:EU:C:2007:625.
 Asia C-133/06, *Euroopan parlamentti v. neuvosto*, ECLI:EU:C:2008:257.
 Asia C-155/07, *Euroopan parlamentti v. neuvosto (Euroopan investointipankki)*; ECLI:EU:C:2008:605.
 Asia C-370/07, *komissio v. neuvosto (CITES)*, ECLI:EU:C:2009:590.
 Lausunto 1/08, *GATS*, ECLI:EU:C:2009:739.
 Asia C-58/08, *The Queen v. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform (Vodafone)*,
 ECLI:EU:C:2010:321.
 Asia C-280/08 P, *Deutsche Telekom v. komissio*, ECLI:EU:C:2010:60.
 Asia T-233/09, *Access Info Europe v. neuvosto*, ECLI:EU:T:2011:105.
 Asia C-343/09, *Afton Chemical*, ECLI:EU:C:2010:419.
 Asia C-547/10 P, *Sveitsi v. komissio*, ECLI:EU:C:2013:139.
 Asia C-219/11, *Brain Products*, ECLI:EU:C:2012:742.
 Asia C-280/11, *neuvosto v. Access Info Europe*, ECLI:EU:C:2013:671.
 Asia C-63/12, *komissio v. neuvosto (virkamiehiin sovellettavat henkilöstösäännöt)*, ECLI:EU:C:2013:752.
 Asia C-270/12, *Yhdistynyt kuningaskunta v. Euroopan parlamentti ja neuvosto (ESMA)*,
 ECLI:EU:C:2014:18.
 Asia C-427/12, *komissio v. Euroopan parlamentti ja neuvosto (biosidivalmisteet)*, ECLI:EU:C:2014:170.
 Asia C-135/13, *Szatmári Malom*, ECLI:EU:C:2014:327.
 Asia C-337/13, *Almos Agrárkülkereskedelmi*, ECLI:EU:C:2014:328.
 Yhdistetyt asiat C-358/13 ja C-181/14, *Markus D. ja G*, ECLI:EU:C:2014:2060.
 Asia C-409/13, *neuvosto v. komissio*, julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus, ECLI:EU:C:2014:2470.
 Asia C-474/13, *Pham*, ECLI:EU:C:2014:2096.

Lähteet

Virallislähteet

- Eduskunta* (2010) EU-asioiden käsittelyn kehittämistyöryhmän mietintö, EU-asioiden käsittelyn kehittäminen eduskunnassa, Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2010.
Eduskunta, suuri valiokunta, lausunto SuVL 1/2010 vp, Valtioneuvoston EU-vaikuttamisselvityksestä.

- Eduskunta, suuri valiokunta*, mietintö SuVM 1/2014 vp, Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta 2013.
- Euroopan parlamentti* (2014a) Euroopan parlamentin työjärjestys. Kahdeksas vaalikausi. Tammikuu 2015. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=FI&reference=TOC> (17.3.2015)
- Euroopan parlamentti* (2014b), Yhteispäätös ja sovittelu. Euroopan parlamentti lainsäädäntövallan käyttäjänä tavallisen lainsäätämisenjärjestyksen mukaisessa menettelyssä. http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_fi.pdf (17.3.2015).
- Euroopan parlamentti ja komissio* (2010), puitesopimus Euroopan parlamentin ja komission välisistä suhteista, EUVL L 304, 20.11.2010, s. 47.
- Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio* (2003) Sopimus paremmasta lainsäädännöstä, EUVL C 321, 31.12.2003, s. 1.
- Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio* (2007), Yhteispäätösmenettelyyn sovellettavia käytännön menettelytapoja koskeva yhteinen julistus, EUVL C 145, 30.6.2007, s. 5.
- Eurooppa-neuvoston päätelmät* 26.–27.6.2014, EUCO 79/14.
- European Commission*, SEC(2009) 92 final, Impact Assessment Guidelines, 15 January 2009.
- European Commission*, SEC(2011) 567 final, Commission Staff Working Paper, Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments, 6 May 2011.
- European Parliament*, Conference on 20 years of codecision 5 November 2013, Background document. <http://www.europarl.europa.eu/code/events/20131105/documentation.pdf> (28.3.2015).
- Joint Practical Guide of the EP, the Council and the Commission* for persons involved in the drafting of European Union legislation, 11 July 2013. <http://eur-lex.europa.eu/content/pdf/techleg/joint-practical-guide-2013-en.pdf> (28.3.2015)
- Komissio*, KOM(2001) 428 lopullinen, Komission tiedonanto, Eurooppalainen hallintotapa – Valkoinen kirja, 12.10.2001.
- Komissio*, KOM(2009) 673 lopullinen, Komission tiedonanto, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklan täytäntöönpano, 9.12.2009.
- Komissio* (2010) Komission työjärjestys, komission päätös 2010/138/EU, EUVL L 55, 5.3.2010.
- Komissio*, KOM(2012) 11 lopullinen, Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuojaa-asetus), 25.1.2012.
- Komissio*, KOM(2012) 746 lopullinen, Komission tiedonanto, EU:n sääntelyn tila, 12.12.2012.
- Komissio*, KOM(2014) 259 lopullinen, Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle kulutusluottosopimuksista annetun direktiivin 2008/48/EY täytäntöönpanosta, 14.5.2014.
- Komissio*, KOM(2014) 368 lopullinen, Komission tiedonanto, Sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskeva ohjelma (REFIT): Tilanne ja näkymät, 18.6.2014.
- Komissio*, KOM(2014) 910 lopullinen, Komission tiedonanto, Komission työohjelma 2015. Uusi alkua, 16.12.2014.
- Mission letter to Frans Timmermans* 10 September 2014, http://ec.europa.eu/archives/juncker-commission/docs/timmermans_en.pdf (28.3.2015).
- Neuvosto* (2009) Neuvoston päätös neuvoston työjärjestyksen hyväksymisestä, 2009/937/EU, 1.12.2009.
- OECD* (2010) Better regulation in Europe: Finland 2010, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45090005.pdf> (28.3.2015)
- Oikeusministeriö*, E 56/2014 vp, Delegoidut säädökset ja täytäntöönpanotoimet (komitologia).
- Oikeusministeriö* (2007), Säädosuudosten vaikutusten arviointi, Ohjeet, Oikeusministeriön julkaisu 6/2007.
- Oikeusministeriö* (2013), Lainkirjoittajan opas, Oikeusministeriön julkaisu 37/2013.
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma* 2009.
- Valtioneuvoston kanslia* (2006) Paremmasta sääntelyn toimintaohjelma, Osa 1. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.
- Valtioneuvoston kanslia* (2009a) EU-vaikuttamisselvitys. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32/2009.
- Valtioneuvoston kanslia* (2009b) Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta, VNS 4/2009 vp.
- Valtioneuvoston kanslia*, E 29/2013 vp, Direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskeva selvitys.
- Valtioneuvoston kanslia*, E 90/2013 vp, Unionin toimivaltaa ja toissijaisuus- tai suhteellisuusperiaatteen toteutumista koskevat selvitykset.

- Valtioneuvoston kanslia*, E 113/2013 vp, EU-lainsäädännön ja lainsäädäntöehdotusten arviointi Suomen kannalta.
- Valtioneuvoston kanslia*, E 113/2013 vp (jatkokirje), EU-lainsäädännön ja -lainsäädäntöehdotusten arviointi Suomen kannalta; ajankohtaiskatsaus.
- Valtioneuvoston kanslia*, E 143/2013 vp, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous – ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Sääntelyn toimivuus ja tuloksellisuus (REFIT): Tulokset ja jatkotoimet.
- Valtioneuvoston kanslia* (2013) Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2013.
- Valtioneuvoston kanslia*, E 34/2014 vp, Valtioneuvoston selvitys tulevan komission ohjelmaan vaikuttamisesta.
- Valtiovarainministeriö*, E 32/2014 vp, muistio eduskunnan talousvaliokunnalle, EKP:n asetus kehityksen perustamisesta yhteisen pankkivalvontamekanismin puitteissa tehtävälle yhteistyölle EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä sekä kansallisesti nimettyjen viranomaisten kanssa.

Kirjallisuus

- Asp, Christer* (2003) Beslutsprocessen i EG-kommissionen. *Svensk Juristtidning* 4/2003, s. 418-421.
- Auel, Katrin – Benz, Arthur* (2005) The politics of adaptation: Europeanisation of national parliamentary systems. *Journal of Legislative Studies*, Vol. 11, No. 3-4, pp. 372-393.
- Bailer, Stefanie* (2004) Bargaining Success in the European Union: The Impact of Exogenous and Endogenous Power Resources. *European Union Politics*, Vol. 5, No. 1, pp. 99-123.
- Bailer, Stefanie* (2010) What factors determine bargaining power and success in EU negotiations? *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 5, pp. 743-757.
- Bailer, Stefanie* (2014) An Agent Dependent on the EU Member States? The Determinants of the European Commission's Legislative Success in the European Union. *Journal of European Integration*, Vol. 36, No. 1, pp. 37-53.
- Bast, Jürgen* (2011) Legal Instruments and Judicial Protection. In *von Bogdandy, Armin – Bast Jürgen* (eds.): *Principles of European Constitutional law* [revised 2nd edn]. Hart / CH Beck / Nomos, pp. 345-397.
- Best, Edward – Settembri, Pierpaolo* (2008) Surviving enlargement: how has the Council managed? In *Best, Edward – Christiansen, Thomas – Settembri, Pierpaolo* (eds.): *The Institutions of the Enlarged European Union: Continuity and Change*. Edward Elgar, pp. 34-53.
- Bocquillon, Pierre – Dobbels, Mathias* (2013) An elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting. *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No. 1, pp. 20-38.
- von Bogdandy, Armin* (2012) Neither an International Organization nor a Nation State: The EU as a Supranational Federation. In *Jones, Erik – Menon, Anand – Weatherill, Stephen* (eds.): *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford University Press, pp. 761-776.
- Bouwen, Pieter* (2009) The European Commission. In *Coen, David – Richardson, Jeremy* (eds.): *Lobbying in the European Union: Institutions, Actors and Issues*. Oxford University Press, pp. 19-38.
- Bradley, Kieran* (2014) Legislating in the European Union. In *Barnard, Catherine – Peers, Stephen* (eds.): *European Union Law*, Oxford University Press, pp. 97-139.
- Bradsmä, Gij's Jan – Blom-Hansen, Jens* (2012) Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. 6, pp. 939-957.
- Bulmer, Simon* (2007) Theorizing Europeanization. In *Graziano, Paolo – Vink, Maarten P.* (eds.): *Europeanization: New Research Agendas*. Palgrave Macmillan, pp. 46-58.
- Bunse, Simone* (2009) *Small States and EU Governance: Leadership through the Council Presidency*. Palgrave Macmillan.
- Bunse, Simone – Magnette, Paul – Nicolaidis, Kalypso* (2005) Is the Commission the Small Member States' Best Friend? SIEPS Report, No. 9.

- Bunse, Simone – Nicolaidis, Kalypso (2012) Large versus Small States: Anti-Hegemony and the Politics of Shared Leadership. In Jones, Erik – Menon, Anand – Weatherill, Stephen (eds.): *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford University Press, pp. 249–266.
- de Búrca, Grainne (2005) Rethinking law in neofunctionalist theory. *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 2, pp. 310–326.
- Christiansen, Thomas – Högenauer, Anna-Lena – Neuhold, Christine (2014) National Parliaments in the post-Lisbon European Union: Bureaucratization rather than Democratization? *Comparative European Politics*, Vol. 12, No. 2, pp. 121–140.
- Christiansen, Thomas – Vanhoonaeker, Sophie (2008) At a Critical Juncture? Change and Continuity in the Institutional Development of the Council Secretariat. *West European Politics*, Vol. 31, No. 4, pp. 751–770.
- Closa, Carlos (2014) Between a rock and a hard place: the future of EU treaty revisions. *SIEPS European Policy Analysis* 2/2014.
- Coen, David – Richardson, Jeremy (2009) *Lobbying in the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford University Press.
- Cohen, Michael D. – March, James G. – Olson, Johan P. (1972) A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1, pp. 1–25.
- Corbett, Richard – Jacobs, Francis – Shackleton, Michael (2011) *The European Parliament* [8th edn]. John Harper Publishing.
- Corkin, Joseph (2013) Constitutionalism in 3D: Mapping and Legitimizing Our Lawmaking Underworld. *European Law Journal*, Vol. 19, No. 5, pp. 636–661.
- Cowles, Maria – Caporaso, James – Risse, Thomas (2001) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Cornell University Press.
- Craig, Paul (2011a) Institutions, Power, and Institutional Balance. In Craig, Paul – de Burca, Grainne (eds.): *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press 2011, pp. 41–84.
- Craig, Paul (2011b) Integration, Democracy, and Legitimacy. In Craig, Paul – de Burca, Grainne (eds.): *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press 2011, pp. 13–40.
- Cremona, Marise (2012) Introduction. In Cremona, Marise (ed.): *Compliance and the Enforcement of EU Law*. Oxford University Press, pp. xxxix–xlvi.
- Curtin, Deirdre (2009a) *Executive Power of the European Union: Law, Practices, and the Living Constitution*. Oxford University Press.
- Curtin, Deirdre (2009b) The Council of Ministers: The Missing Link? In Verhey, Luc – Küiver, Philipp – Loeffen, Sandor (eds.): *Political Accountability and European Integration*. Europa Law Publishing, pp. 125–136.
- Curtin, Deirdre (2009c) The Sedimentary European Constitution – The Future of ‘Constitutionalisation’ without a Constitution. In Ingolf, Pernice – Tanchev, Evgeni (eds.): *Ceci n’est pas une Constitution – Constitutionalisation without a Constitution? Nomos*, pp. 76–85.
- Cygan, Adam (2013) *Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU: The Role of National Parliaments*. Edward Elgar.
- Dann, Philipp (2009) The Political Institutions. In von Bogdandy, Armin – Bast Jürgen (eds.): *Principles of European Constitutional law* [revised 2nd edn]. Hart / CH Beck / Nomos, pp. 237–273.
- Dashwood, Alan (2009) The Institutional Framework and the Institutional Balance. In Dougan, Michael – Currie, Samantha (eds.): *50 Years of European Treaties: Looking Back and Thinking Forward*. Hart Publishing, pp. 1–17.
- Dawson, Mark – de Witte, Floris (2013) Constitutional balance in the EU after the Euro-Crisis. *The Modern Law Review*, Vol. 76, No. 5, pp. 817–844.
- Dehousse, Renaud (1998) European institutional architecture after Amsterdam: Parliamentary system or regulatory structure? *Common Market Law Review*, Vol. 35, No. 3, pp. 595–627.
- Dehousse, Renaud (2011) The ‘Community Method’ at Sixty. In Dehousse, Renaud (ed.): *The ‘Community’ Method: Obstinate or Obsolete?* Palgrave Macmillan, pp. 3–15.
- Delmas-Marty, Mireille (2009) *Ordering Pluralism: A Conceptual Framework for Understanding the Transnational Legal World* (translated by Norberg, Naomi). Hart Publishing.

- Devuyt, Yves* (2007-2008) The European Union's Institutional Balance after the Treaty of Lisbon: "Community Method" and "Democratic Deficit" Reassessed. *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 39, No. 2, pp. 247–325.
- Dimitrova, Antoaneta – Toshkov, Dimiter* (2007) The Dynamics of Domestic Coordination of EU Policy in the New Member States: Impossible to Lock In? *West European Politics*, Vol. 30, No. 5, pp. 961–986.
- Driessen, Bart* (2007) Interinstitutional Conventions in EU Law. *Cameron May*.
- Edling, Axel* (2003) Beredning av en rättsakt – något om inflytande och kvalitet. *Svensk Juristtidning* 4/2003, s. 422–425.
- Egeberg, Morten – Gornitzka, Åse – Trondal, Jarle – Johannessen, Mathias* (2013) Parliament staff: unpacking the behaviour of officials in the European Parliament. *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, No. 4, pp. 495–514.
- Eriksen, Erik Oddvar – Fossum, John Erik* (2000) Post-national integration. In *Eriksen, Erik Oddvar – Fossum, John Erik* (eds.): *Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation?* Routledge, pp. 1–28.
- Everson, Michelle – Monda, Cosimo – Vos, Ellen* (2014) *European Agencies in between Institutions and Member States*. Wolters Kluwer.
- Farber, Daniel A.* (2014) *Public Choice Theory and Legal Institutions*. UC Berkeley Public Law Research Paper No. 2396056.
- Farrell, Henry – Héritier, Adrienne* (2007) Codecision and institutional change. *West European Politics*, Vol. 30, No. 2, pp. 285–300.
- Fouilleux, Yves – de Maillard, Jacques – Smith, Andy* (2005) Technical or political? The working groups of the EU Council of Ministers. *Journal of European Public Policy*. Vol. 12, No. 4, pp. 609-623.
- Fura-Sandström, Elisabet* (2003) Vissa konkreta förslag till förbättringar och en advokats reflektioner. *Svensk Juristtidning* 4/2003, s. 430–435.
- Føllesdal, Andreas – Hix, Simon* (2006) Why there is a democratic deficit in the EU: A Reply to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3, pp. 533–562.
- Føllesdal, Andreas* (2006) Survey Article: The Legitimacy Deficits of the European Union. *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 14, No. 4, pp. 441–468.
- Garrett, Geoffrey – Tsebelis, George – Corbett, Richard* (2001) The EU Legislative Process: Academics vs. Practitioners – Round 2. *European Union Politics*, Vol. 2, No. 3, pp. 353–366.
- Głogowski, Paweł – Maurer, Andreas* (2013) The European Citizens' Initiative – Chances, Constraints and Limits. *IHS Political Science Series, No. 134*.
- Goetz, Klaus* (2000) Europeanisation and national executives: a cause in search of an effect. *West European Politics*, Vol. 23, No. 4, pp. 211–231.
- Golub, Jonathan* (1999) In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community. *International Organization*, Vol. 53, No. 4, pp. 733–764.
- Gornitzka, Åse – Sverdrup, Ulf* (2013) Access of Experts: Information and EU Decision-making. In *Naurin, Daniel – Rasmussen, Anne* (eds.): *Dynamics of Change in the European Union*. Routledge, pp. 48–70.
- Haas, Ernst* (1958) *The Uniting of Europe*. Stanford University Press.
- Habermas, Jürgen* (1996) *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (translated by *Rehg, William*). MIT Press.
- Hardacre, Alan – Kaeding, Michael* (2011) Delegated and Implementing Acts: 'New Comitology'. In *Hardacre, Alan* (eds.): *How the EU Institutions Work and... How to Work with the EU Institutions*. John Harper Publishing, pp. 179–206.
- Harlow, Carol* (2002) *Accountability in the European Union*. Oxford University Press.
- Heisenberg, Dorothee* (2005) The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council. *European Journal of Political Research*. Vol. 44, No. 1, pp. 65–90.
- Helander, Petri* (2010) Finland. In *Rodriguez Iglesias, Gil Carlos – Ortiz Blanco, Luis* (eds.): *The role of National Parliaments in the European Union*. FIDE XXIV Congress (Madrid), Volume 1, pp. 201–214.

- Héritier, Adrienne (2012) Policy Effectiveness and Transparency in European Policy-Making. In Jones, Erik – Menon, Anand – Weatherill, Stephen (eds.): *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford University Press, pp. 676–689.
- Héritier, Adrienne – Farrell, Henry (2009) The invisible transformation of codecision: Problems of democratic legitimacy. In De Sousa, Luis – Moury, Catherine (eds.): *Institutional Challenges in Post-Constitutional Europe*. Routledge 2009, pp. 108–120.
- Hertz, Robin – Leuffen, Dirk (2011) Too big to run? Analysing the impact of enlargement on the speed of EU decision-making. *European Union Politics*, Vol. 12, No. 2, pp. 193–215.
- Hillebrandt, Maarten – Curtin, Deirdre – Meijer, Albert (2014) Transparency in the EU Council of Ministers: An Institutional Analysis. *European Law Journal*, Vol. 20, No. 1, pp. 1–20.
- Hirsch-Ballin, Ernst (2005) Reflections on the Co-actorship in the Development of European Law-making. In Hirsch-Ballin, Ernst – Senden, Linda (eds): *Co-actorship in the Development of European Law-making: The Quality of European Legislation and Its Implementation and Application in the National Legal Order*. Asser Press, pp. 1–26.
- Hix, Simon (2013) Why the 2014 European Elections Matter: Ten Key Votes in the 2009-2013 European Parliament. SIEPS European Policy Analysis 15/2013.
- Hix, Simon – Hoyland, Bjorn (2011) *The Political System of the European Union* [3rd edn]. Palgrave Macmillan.
- Hooghe, Lisbet – Marks, Gary (2001) *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Hooghe, Lisbet – Marks, Gary (2009) A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 1, pp. 1–23.
- Hosli, Madeleine – Mattila, Mikko – Uriot, Marc (2011) Voting in the Council of the European Union after the 2004 Enlargement: A Comparison of Old and New Member States. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 6, pp. 1249–1270.
- Huber, John D. – Shipan, Charles, R. (2002) *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge University Press.
- Hübner, Danuta – de Bruijn, Tom – Bruton, John – Gros, Daniel – Harbour, Malcolm – Lannoo, Karen – Lichtenberger, Eva – Micossi, Stefano – Ponzano, Paolo – Repasi, René – de Schoutheete, Philippe – Verheugen, Günter – Piedrafita, Sonia – Blockmans, Steven (2014) *Shifting EU Institutional Reform into High Gear: Report of the CEPS High-Level Group*. CEPS Task Force Reports.
- Hyvärinen, Anna (2007) Suomen osallistuminen säädösvalmisteluun Euroopan unionissa. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.): *Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 228, s. 49–73.
- Hyvärinen, Anna (2009a) Miten päätöksentekoon EU:ssa voi vaikuttaa? Suomen esimerkki. Teoksessa Tala, Jyrki – Pakarinen, Auri (toim.): *Changing Forms of Legal and Non-Legal Institutions and New Challenges for the Legislator*, International Conference on Legislative Studies in Helsinki 2008. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 97, s. 197–209.
- Hyvärinen, Anna (2009b) Suomalaisten etu- ja kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuudet uutta EU-lainsäädäntöä laadittaessa. Teoksessa Lasola, Marjukka (toim.): *Oikeusolot 2009*. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 244, s. 289–320.
- Hyvärinen, Anna (2009c) Suomen mahdollisuudet vaikuttaa valmisteilla olevaan EU-lainsäädäntöön. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 241.
- Hyvärinen, Anna (2011) Tukeeko Suomen EU-vaikuttaminen paremman sääntelyn pyrkimyksiä? Teoksessa Pakarinen, Auri – Hyvärinen, Anna – Ervasti, Kaijus (toim.): *Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta*: Jyrki Talan juhla-kirja. Turun yliopisto, s. 127–136.
- Hyvärinen, Anna (2012a) Tapaustutkimus lainlaadinnasta Euroopan unionissa. Erilaisten intressien yhteensovittaminen ja Suomen rooli kulutusluottodirektiivin valmisteluissa. *Oikeustiede - Jurisprudentia XLV:2012*, Suomalainen Lakimiesyhdistys, s. 1–60.
- Hyvärinen, Anna (2012b) Lainsäätäminen Euroopan unionissa – säännöt ja käytännöt. *Defensor Legis* 6/2012, s. 872–889.
- Hyvärinen, Anna (2013) Vahva ja riippumaton Euroopan komissio? *Oikeus* 3/2013, s. 284–303.

- Hyvärinen, Anna – Kukkonen Mika* (2013) Näin vaikutat Euroopan unionissa. Kanava 2/2013.
- Hyvärinen, Anna – Raunio, Tapio* (2013) Lisää avoimuutta EU-asioiden käsittelyyn eduskunnassa. Perustuslakiblogi 20.11.2013.
- Hyvärinen, Anna – Raunio, Tapio* (2014a) Mistä EU-asioista hallitus keskustelee ja kenen aloitteesta? Suomen hallituksen Eurooppa-politiikan koordinaatio vuosina 1995–2012. *Politiikka* 2/2014, s. 87–100.
- Hyvärinen, Anna – Raunio, Tapio* (2014b) Who Decides What EU Issues Ministers Talk About? Explaining Governmental EU Policy Co-Ordination in Finland. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 5, pp. 1019–1034.
- Husa, Jaakko* (2011) *The Constitution of Finland: A Contextual Analysis*. Hart Publishing.
- Häge, Frank* (2007) The Division of Labour in Legislative Decision-Making of the Council of the European Union. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 13, No. 4, pp. 497–516.
- Häge, Frank* (2013) Bureaucrats as Law-makers: Committee decision-making in the EU Council of Ministers. Routledge/UACES.
- Hämynen, Laura* (2011). Suomen vaikuttaminen Euroopan unionin lainvalmisteluun ja direktiivien kansallinen täytäntöpano. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 108.
- Jacqué, Jean-Paul* (2004) The principle of institutional balance. *Common Market Law Review*, Vol. 41, No. 2, pp. 383–391.
- Jacqué, Jean-Paul* (2008) Une vision réaliste de la procédure de codécision. *De Walsche, Aline – Levi, Laure: Mélanges en hommage à Georges Vandensanden: Promenades au sein du droit européen*. Bruylant, p. 183–202.
- Johansson, Karl Magnus – Raunio, Tapio* (2010) Organizing the core executive for European affairs: Comparing Finland and Sweden. *Public Administration*, Vol. 88, No. 3, pp. 649–664.
- Jääskinen, Niilo* (2000) Eduskunta – Aktiivinen sopeutuja. Teoksessa *Raunio, Tapio – Wiberg Matti* (toim.): EU ja Suomi: Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan. Edita, s. 114–134.
- Jääskinen, Niilo* (2003) Vad vi pratar om när vi pratar om lagstiftningens kvalitetsproblem i EU-sammanhang? *Svensk Juristtidning* 4/2003, s. 444–447.
- Jääskinen, Niilo* (2007) Euroopan unioni: Oikeudelliset perusteet. Talentum.
- Jääskinen, Niilo* (2008) Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Yliopistopaino.
- Kajnc̆, Sabina* (2011) The Council of the EU and the European Council. In *Hardacre, Alan* (eds.) *How the EU Institutions Work and... How to Work with the EU Institutions*. John Harper Publishing, pp. 47–84.
- Kassim, Hussein* (2003) Meeting the demands of EU membership: The Europeanization of national administrative systems. In *Featherstone, Kevin – Radaelli, Claudio M.* (eds.): *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press, pp. 83–111.
- Kassim, Hussein – Menon, Anand – Peters, B. Guy – Wright, Vincent* (eds.) (2000) *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*. Oxford University Press.
- Kassim, Hussein – Peterson, John – Bauer, Michael W. – Connolly, Sara – Dehousse, Renaud – Hooghe, Lisbet – Thompson, Andrew* (2013) *The European Commission of the Twenty-First Century*. Oxford University Press.
- Kauppi, Niilo* (2005) *Democracy, social resources and political power in the European Union*. Manchester University Press.
- Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia – Väätänen, Ulla* (2010) (toim.) *Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus. Itä-Suomen yliopisto*
- Kelemen, Daniel R.* (2012a) Eurolegalism and Democracy. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. 1, pp. 55–71.
- Kelemen, Daniel R.* (2012b) *Eurolegalism: The Transformation of Law and Regulation in the European Union*. Harvard University Press.
- Kiiver, Philip* (2006) *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*. Kluwer Law International.
- Kinnunen, Jussi* (2003) *Managing Europe from home: The Europeanisation of the Finnish core executive. Organising for EU Enlargement Project, OEUE Phase 1, Occasional Paper 3.1, 09.03.*

- Kleine, Mareike* (2013) *Informal governance in the European Union: How Governments Make International Organizations Work*. Cornell University Press.
- Klüver, Heike* (2013) *Lobbying in the European Union: Interest groups, lobbying coalitions and policy change*. Oxford University Press.
- Knill, Christoph* (2001) *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge University Press.
- Kohler-Koch, Beate* (2012) Post-Maastricht Civil Society and Participatory Democracy. *Journal of European Integration*, Vol. 34, No. 7, pp. 809–824.
- Kohler-Koch, Beate – Rittberger, Berthold* (2007) (eds.) *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Rowman & Littlefield.
- Laffan, Brigid* (2006) Managing Europe from Home in Dublin, Athens and Helsinki: A Comparative Analysis. *West European Politics*, Vol. 29, No. 4, pp. 687–708.
- Larsson, Torbjörn – Trondal, Jarle* (2006) Agenda setting in the European Commission: how the European Commission structure and influence the EU agenda. In *Hofmann, Herwig – Türk, Alexander* (eds.): *EU Administrative Governance*. Edward Elgar, pp. 11–43.
- Leino, Päivi* (2014) Transparency, Participation and EU Institutional Practice: An Inquiry into the Limits of the ‘Widest Possible’. *EUI Working Papers LAW 3/2014*.
- Leino-Sandberg, Päivi* (2014) Kuinka avoin on “mahdollisimman avoin”? Päätöksentekoprosessien avoimuuden haasteista EU:ssa. *Politiikasta.fi*, 4.5.2014.
- Lenaerts, Koen – Van Nuffel, Piet* (2011) *European Union Law* [3rd edn]. Sweet & Maxwell.
- Leuffen, Dirk – Hertz, Robin* (2010) If things can get only worse: Anticipation of enlargement in European Union legislative politics. *European Journal of Political Research*, Vol. 49, No. 1, pp. 53–74.
- Leuffen, Dirk – Malang, Thomas – Wörle, Sebastian* (2014) Structure, Capacity or Power? Explaining Salience in EU Decision-Making. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 3, pp. 616–631.
- Lewis, Jeffrey* (2008) Strategic Bargaining, Norms and Deliberation. In *Naurin, Daniel – Wallace, Helen* (eds.): *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels*. Palgrave, pp. 165–184.
- Lindseth, Peter* (2010) *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*. Oxford University Press.
- Majone, Giandomenico* (1998) Europe’s “Democratic Deficit”: The Question of Standards. *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, pp. 5–28.
- Majone, Giandomenico* (2005) *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford University Press.
- Majone, Giandomenico* (2009) *Europe as the Would-be World Power*. Cambridge University Press.
- de Marcilly, Charles* (2014) Assessment of and lessons learnt during the 7th legislature of the European Parliament 2009–2014. *Fondation Robert Schuman Policy Paper, European issues No. 308*.
- Mathijsen, Pierre* (2010) *A Guide to European Union Law as amended by the Treaty of Lisbon* [10th edn]. Thomson Reuters.
- Mattila, Mikko* (2004) Contested Decisions: Empirical Analysis of Voting in the European Union Council of Ministers. *European Journal of Political Research*, Vol. 43, No. 1, pp. 29–50.
- Mattila, Mikko* (2008) Voting and Coalitions in the Council after the Enlargement. In *Naurin, Daniel – Wallace, Helen* (eds.): *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels*. Palgrave, pp. 23–35.
- Maurer, Andreas – Wessels, Wolfgang* (2001) (eds.): *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Nomos Verlag.
- Monar, Jorg* (2011) *The European Union’s institutional balance of power after the Treaty of Lisbon*. In *Banús, Enrique et al.* (eds.): *The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of leading policy-makers, academics and journalists*. Publications Office of the European Union, pp. 60–89.
- Moravcsik, Andrew* (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press.
- Moravcsik, Andrew* (2002) In Defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4, pp. 603–624.

- Morgan Bronwen – Yeung, Karen* (2007) *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials*. Cambridge University Press.
- Mäenpää, Olli* (2011) *Eurooppalainen hallinto-oikeus*, Talentum.
- Nedergaard, Peter* (2014) EU coordination process in Denmark: Change in order to preserve. In *Miles, Lee – Wivel, Anders* (eds.): *Denmark and the European Union*. Routledge.
- Neergaard, Ulla – Wind, Marlene* (2012) Studying the EU in Legal and Political Science Scholarship. In *Neergaard, Ulla – Nielsen, Ruth* (eds.): *European Legal Method – in a Multi-Level EU Legal Order*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 263–292.
- Neunreither, Karlheinz* (2002) Elected legislators and their unelected assistants in the European Parliament. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 8, No. 4, pp. 40–60.
- Neves, Marcelo* (2013) *Transconstitutionalism*. Hart Publishing.
- Nissen, Christine* (2014) Voting behaviour in the European Parliament 2009-2014: Implications for EU and national politics. DIIS Report 11/2014.
- Novak, Stéphanie* (2011a) Is there a Tension between Transparency and Efficiency in Decisions? The case of the Council of the European Union. European University Institute, Max Weber Programme Working Papers 33/2011.
- Novak, Stéphanie* (2011b) Qualified majority voting from the Single European Act to present day: an unexpected permanence, *Notre Europe, Studies & Research* n:o 88.
- Nurmi, Pekka* (2011) Voidaanko lakien valmistelun tasoa nostaa? Teoksessa *Pakarinen, Auri – Hyvärinen, Anna – Ervasti, Kaijus* (toim.): *Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta*: Jyrki Talan juhla-kirja. Turun yliopisto, s. 45–59.
- Pagoulatos, George – Tsoukalis, Loukas* (2012) Multilevel Governance. In *Jones, Erik – Menon, Anand – Weatherill, Stephen* (eds.): *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford University Press, pp. 62–75.
- Pajala, Antti – Widgrén, Mika* (2010) Suomen neuvottelupositiot Euroopan unionin neuvostossa vuosina 1995–2004, *Politiikka* 1/2010, s. 44–53.
- Pakarinen, Auri* (2012) Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toimivuudesta. Itä-Suomen yliopisto.
- Pakarinen, Auri – Tala, Jyrki – Hämynen, Laura* (2010) Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104.
- Paloheimo, Heikki – Wiberg, Matti* (1996) *Politiikan perusteet*. WSOY.
- Panke, Diana* (2010) *Small States in the European Union: Coping with Structural Disadvantages*. Ashgate.
- Panke, Diana* (2011) Small states in EU negotiations: Political dwarfs or power-brokers?, *Co-operation and Conflict*, Vol. 46, No 2, pp. 123–143.
- Piris, Jean-Claude* (2010) *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge University Press.
- Plechanovová, Běla* (2011) The EU Council enlarged: North-South-East or core-periphery? *European Union Politics*, Vol. 12, No. 1, pp. 87–106.
- Ponzano, Paolo* (2009-2010) Le droit d’initiative législative de la Commission européenne: théorie et pratique. *Revue des Affaires Européennes – Law & European Affairs*, No. 1, p. 27–35.
- Pollack, Mark* (2009) The New Institutionalisms and European Integration. In *Wiener, Antje – Diez, Thomas* (eds.): *European Integration Theory* [2nd edn]. Oxford University Press, pp. 125–143.
- Pollack, Mark* (2012) Realist, Intergovernmentalist, and Institutional Approaches. In *Jones, Erik – Menon, Anand – Weatherill, Stephen* (eds.): *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford University Press, pp. 1–17.
- Puchala, Donald J.* (1972) Of Blind Men, Elephants and International Integration. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 10, No 3, pp. 267–284.
- Puetter, Uwe* (2013) The European Council – the new centre of EU politics. *SIEPS European Policy Analysis* 16/2013.
- Raunio, Tapio* (2007a) *Demokratia, tehokkuus ja integraation tulevaisuus*. Teoksessa *Raunio, Tapio – Saari, Juho* (toim.): *Euroopan tulevaisuus*. Gaudeamus.
- Raunio, Tapio* (2007b) Euroopan unionin vaikutus eduskunnan työhön. Teoksessa *Kallentautio, Jorma – Tiilikainen, Teija – Raunio, Tapio – Paasilinna, Reino – Seppinen, Ilkka*: *Kansainvälinen eduskunta: Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 11*. Edita, s. 215–261.

- Raunio, Tapio* (2010) *Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments*. Real Instituto Elcano, Europe Working Paper, No. 36.
- Raunio, Tapio* (2014) *Politiikkaa yhdyntävässä Euroopassa: eduskunta, EU ja ulkopoliittika*. Teoksessa *Raunio, Tapio – Wiberg, Matti* (toim.): *Eduskunta: Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla*. Gaudeamus, s. 226–242.
- Raunio, Tapio – Saari, Juho* (2006) *Johdanto: kymmenen vuotta Euroopan unionissa*. Teoksessa *Raunio, Tapio – Saari, Juho* (toim.): *Eurooppalaistuminen. Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Gaudeamus, s. 9–40.
- Raunio, Tapio – Saari, Juho* (2013) *Euroopan paras maa? Suomen muuttuva asema Euroopan unionissa*. Gaudeamus.
- Raunio, Tapio – Wiberg, Matti* (2000) *Building Elite Consensus: Parliamentary Accountability in Finland*. In *Bergman, Torbjörn – Damgaard, Erik* (eds.): *Delegation and Accountability in European Integration: The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*. Frank Cass, pp. 59–80.
- Rautiainen, Pauli – Hyvärinen, Anna* (2013) *Näkökulmia suomalaisen demokratiaan*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 7/2013, s. 49–66.
- Reif, Karlheinz – Schmitt, Hermann* (1980) *Nine Second Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Result*, *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 1, pp. 3–44.
- Rosas, Allan – Armati, Lorna* (2012) *EU Constitutional Law: An Introduction [2nd Revised Edn]*. Hart Publishing.
- de Ruiter, Rik – Neuhold, Christine* (2012) *Why is fast track the way to go? Justifications for early agreement in the co-decision procedure and their effects*, *European Law Journal*, Vol. 18, No. 4, pp. 536–554.
- Sabel, Charles F. – Zeitlin, Jonathan* (2010) *Learning From Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU*. In *Sabel, Charles F. – Zeitlin, Jonathan* (eds.): *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. Oxford University Press, pp. 1–28.
- Salminen, Janne* (2012) *Kansallinen valtiosääntöidentiteetti Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä*. Teoksessa *Heinonen, Tuuli – Lavapuro, Juha* (toim.): *Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen: Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen*. Suomalainen Lakimiesyhdistys, s. 295–332.
- Sandholtz, Wayne – Stone Sweet, Alec* (2012) *Neo-functionalism and Supranational Governance*. In *Jones, Erik – Menon, Anand – Weatherill, Stephen* (eds.): *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford University Press, pp. 18–33.
- Scharpf, Fritz* (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press.
- Schelling, Thomas C.* (1980) *The Strategy of Conflict*. Harvard University Press.
- Schmidt, Vivien* (2012) *Democracy and Legitimacy in the European Union*. In *Jones, Erik – Menon, Anand – Weatherill, Stephen* (eds.): *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford University Press, pp. 661–675.
- Schütze, Robert* (2012) *European Constitutional Law*. Cambridge University Press.
- Sedelmeier, Ulrike* (2012) *Europeanization*. In *Jones, Erik – Menon, Anand – Weatherill, Stephen* (eds.): *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford University Press, pp. 825–839.
- Senden, Linda* (2004) *Soft Law in European Community Law*. Hart Publishing.
- Simon, Herbert* (1997) *Administrative Behaviour [4th edn]*. The Free Press.
- Smulders, Ben and Eisele, Kristine* (2012) *Reflections on the Institutional Balance, the Community Method and the Interplay between Jurisdictions after Lisbon*, *Yearbook of European Law*, Vol. 31, No. 1, pp. 112–127.
- Sprungk, Carina* (2010) *Ever more or ever better scrutiny? Analysing the conditions of effective national parliamentary involvement in EU affairs*. *European Integration online Papers*, Vol. 14, Article 2.
- Stie, Anne Elizabeth* (2013) *Democratic Decision-making in the EU: Technocracy in disguise?* Routledge.
- Stone Sweet, Alec* (2000) *Governing with Judges: Constitutional Politics of Europe*. Oxford University Press.

- Stone Sweet, Alec – Fligstein, Neil – Sandholtz, Wayne* (2001) The Institutionalization of European Space. In *Stone Sweet, Alec – Sandholtz, Wayne – Fligstein, Neil* (eds.): The Institutionalization of Europe. Oxford University Press, pp. 1–28.
- Store, Jan* (2014) Euroopan ytimessä. 20 vuotta myötä- ja vastamäessä. Otava.
- Tala, Jyrki* (2001) Lakien laadinta ja vaikutukset. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177.
- Tala, Jyrki* (2010a) Lainlaadinnan mallit ja informaatio-ongelmat. Teoksessa *Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia – Väättänen, Ulla* (toim.): Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus. Itä-Suomen yliopisto, s. 63–81.
- Tala, Jyrki* (2010b) Sääntelytarkkuus lainlaadinnan ongelmana. Teoksessa *Tala, Jyrki* (toim.): Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251, s. 91–122.
- Tala, Jyrki* (2013) Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 3/2013.
- Tala, Jyrki* (2014) (toim.) Kirjoituksia sääntelytarkkuudesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 123.
- Tanasescu, Irina* (2009) The European Commission and Interest Groups: Towards a Deliberative Interpretation of Stakeholder Involvement in EU Policy-making. VUBPress.
- Tarasti, Lauri* (2002) Yhteiskunnan oikeudellistuminen. *Defensor Legis* 4/2002, s. 575–585.
- Thomson, Robert* (2008) National actors in international organizations: The case of the European Commission. *Comparative Political Studies*, Vol. 41, No. 2, pp. 169–192.
- Thomson, Robert* (2011) Resolving Controversy in the European Union: Legislative Decision-Making Before and After Enlargement. Cambridge University Press.
- Tiilikainen – Helander – Heliskoski* (2005) Euroopan perustuslaki. Edita.
- Tuori, Kaarlo* (2007) Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro.
- Uusikylä, Petri – Ahonen, Pertti – Takanen, Aliisa* (2015) EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin tehostaminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2015.
- Van Schendelen, Rinus* (2009) More Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying in the EU [3rd edn]. Amsterdam University Press.
- VoteWatch/CEPS* (2012) Mid-term Evaluation of the 2009-14, European Parliament: Legislative activity and decision-making dynamics. CEPS Special Report No. 63 / July 2012.
- Weber, Max* (1964) The Theory of Social and Economic Organization (translated by *Parsons, Talcott*). Free Press.
- Weiler, Joseph* (1991) The Transformation of Europe, *Yale Law Journal*, Vol. 100, No. 8, pp. 2403–2483.
- Weiler, Joseph* (1999) The Constitution of Europe: “Do the New Clothes have an Emperor?” and Other Essays on European Integration. Cambridge University Press.
- Weiler, Joseph – Haltern, Ulrich – Mayer, Franz* (1995) European Democracy and Its Critique: Five Uneasy Pieces. European University Institute.
- Wessels, Wolfgang – Maurer, Andreas – Mittag, Jürgen* (eds) (2003) Fifteen into one? The European Union and its member states. Manchester University Press.
- Wille, Anchrit* (2013) The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive. Oxford University Press.
- Wincott, Daniel* (2002) National States, European Union and Changing Dynamics in the Quest for Legitimacy. In *Arnold, Anthony – Wincott, Daniel* (eds.): Accountability and Legitimacy in the European Union. Oxford University Press, pp. 487–496.
- Wintgens, Luc* (2013) The Rational Legislator Revisited. Bounded Rationality and Legisprudence. In *Wintgens, Luc – Oliver-Lalana, Daniel* (eds.): The Rationality and Justification of Legislation. Essays in Legisprudence. Springer, pp. 1–32.
- Winzen, Thomas* (2011) Technical or Political? An Exploration of the Work of Officials in the Committees of the European Parliament. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17, No. 1, pp. 27–44.
- de Witte, Bruno* (2008) Legal Instruments and Law-making in the Lisbon Treaty. In *Griller, Stefan – Ziller, Jacques* (eds.): The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty? Springer, pp. 79–108.
- Wong, Christoffer* (2003) Europeisk rättsbildning/berednings- och implementeringsprocessen – hur går det med kvaliteten. *Svensk Juristtidning* 4/2003, s. 405–417.

- Wonka, Arndt* (2008) Decision-making dynamics in the European Commission: partisan, national or sectorial? *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No 8, pp. 1145–1163.
- Zuleeg, Fabian* (2014) A more effective structure for the Commission. European Policy Centre, Commentary, 7.3.2014.
- Zürn, Michael* (2005) Introduction: Law and compliance at different levels. In *Zürn, Michael – Joerges, Christian* (eds.): *Law and Governance in Postnational Europe*. Cambridge University Press, pp. 1–39.
- Young, Alasdair R.* (2010) The European Policy Process in Comparative Perspective. In *Wallace, Helen – Pollack, Mark A. – Young, Alasdair R.* (eds.): *Policy-Making in the European Union* [6th edn]. Oxford University Press, pp. 45–68.

1 Johdanto

1.1 Tutkimustehtävä

1.1.1 Aluksi

Eurooppalainen integraatio nojaa pitkälti EU:n antamiin säädöksiin sekä siihen, että ylikansallisen tason säädökset saatetaan voimaan osaksi kansallista lainsäädäntöä¹ ja että niitä sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa.² Unionissa on varsin tavallista, että koettuja yhteiskunnallisia ongelmia pyritään ratkaisemaan antamalla uutta tai muuttamalla jo olemassa olevaa sääntelyä. Eurooppalaistuminen ja oikeudellistuminen ovat näin kulkeneet käsi kädessä. Oikeudellisen ohjailun merkitys on korostunut muun muassa siksi, että unionin budjetti on varsin pieni suhteessa jäsenvaltioiden budjetteihin. Siksi politiikkatavoitteiden toteuttaminen budjettiohjauksella onnistuu vain rajatusti.

Tässä artikkeliväitöskirjassa tutkitaan lainsäätämistä Euroopan unionissa ja Suomen hallituksen käytössä olevia mahdollisuuksia vaikuttaa EU-säädöksiin. Tarkastelun kohteeksi on valittu unionin yleisin lainsäätämismenettely, tavallinen lainsäätämisyjärjestys, jota koskevat menettelymääräykset on sisällytetty EUT-sopimuksen 294 artiklaan. Tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudatettaessa lainsäätäjänä toimivat neuvosto ja Euroopan parlamentti, jotka hyväksyvät yhdessä asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä komission ehdotuksesta.³ Tavallinen lainsäätämisyjärjestys tunnettiin aiemmin nimellä yhteispäätösmenettely, joka otettiin käyttöön vuonna 1993 voimaantulleella Maastrichtin sopimuksella.⁴

Suomen hallitus osallistuu EU:n lainsäätämiseen osana neuvostoa. Muodollinen valta osallistua menettelyyn pitää sisällään yhtäältä pääsyn neuvoston sisäisiin neuvotteluihin kaikilla valmistelurakenteen tasoilla ja toisaalta oikeuden äänestää säädöksen hyväksymisen puolesta tai vastaan tai pidättyä äänestämästä. Tavallista

1 Täytäntöönpanovelvoite koskee erityisesti EU-direktiivejä, mutta myös EU-asetukset ja EUpäätökset voivat edellyttää kansallisia täytäntöönpanotoimia. *Oikeusministeriö* 2013, s. 183.

2 Ks. *Zürn* 2005.

3 Ks. *Hyvärinen* 2012b.

4 Menettelyn käyttöalaa laajennettiin Amsterdamin sopimuksella 1999, Nizzan sopimuksella 2003 ja viimeksi Lissabonin sopimuksella 2009, jolloin myös menettelyn nimi muutettiin.

lainsäätämisyjärjestystä sovellettaessa Suomi tai mikään muu jäsenvaltio ei voi yksin estää säädöksen hyväksymistä.⁵

Koska Suomi on väkiluvultaan pieni jäsenvaltio, sillä on vain rajatusti äänimäärään perustuvaa muodollista vaikutusvaltaa. Hallitus ja eduskunta ovatkin pitäneet tärkeänä, että Suomi vaikuttaa aktiivisesti unionin päätöksentekoon ja valvoo etujaan, jotka on määritelty kansallisen tavoitteenasettelun kautta.⁶ Vaikuttaminen tarkoittaa käytännössä sitä, että ministerit ja virkamiehet toimivat ikään kuin Suomen edunvalvojina Brysselissä ja hyödyntävät virallisiin kokouksiin osallistumisen ohella erilaisia epävirallisia vaikuttamiskeinoja ja -kanavia.

Suomi on ollut Euroopan unionin jäsen jo kaksikymmentä vuotta. Tänä ajanjaksona EU:ssa on koettu merkittäviä muutoksia. Jäsenvaltioiden määrä on lähes kaksinker- taistunut. Toistuvissa perussopimusmuutoksissa Euroopan parlamentin toimivaltuuksia on lisätty ja ylikansalliset toimivallat ovat laajentuneet yhä uusille aloille. Lisäksi yleinen mielipide on monissa jäsenvaltioissa muuttunut EU-kriittisemmäksi, mikä on saanut jäsenvaltiot – myös Suomen – puolustamaan yhä tiukemmin kansallisia erityis- etujaan.⁷ Se, että toimintaympäristössä tapahtuu muutoksia välillä hyvinkin nopeasti, tekee unionin toimielinjärjestelmän ja lainsäätämismenettelyn sekä Suomen roolin ja vaikutusmahdollisuuksien tutkimisesta kiinnostavaa, mutta haastavaa.

Lisäksi kotimaassa on tehty tiettyjä valtiosääntöisiä muutoksia Suomen EU-jäseneksi liittymisen jälkeen. Maamme EU-jäsenyys on kirjattu perustuslakiin.⁸ Pääministeristä on tullut Suomen EU-politiikan kiistaton johtaja.⁹ Toisaalta kuitenkin unioniasioden kansallisen valmistelun rakenteet, mukaan lukien perustuslakiin ankkuroitu valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistoiminta, ovat pysyneet varsin samanlaisena.¹⁰ Suomen EU-asioiden kansallisessa käsittelyjärjestelmässä voikin nähdä polkuriippuvuuden logiikkaa. Polkuriippuvuus tarkoittaa pelkistäen sitä, että aiemmin tehdyt ratkaisut ehdollistavat myöhempiä valintoja.¹¹

5 Tavallista lainsäätämisyjärjestystä sovellettaessa neuvosto tekee päätöksensä enemmistöllä. Neuvostossa on sovellettu 1. marraskuuta 2014 lähtien ns. kaksoisenemmistösääntöä, josta on määräykset EU-sopimuksen 16 artiklan 4 kohdassa ja EUT-sopimuksen 238 artiklassa. Vuoden 2017 maaliskuun loppuun asti jatkuu kuitenkin siirtymäaika, jonka kuluessa neuvoston jäsenen pyynnöstä voidaan soveltaa aiempaa määräänemmistösääntöä. Ks. Lissabonin sopimukseen liitetty pöytäkirja n:o 36, 3 artikla.

6 Ks. *Valtioneuvoston kanslia* 2013, s. 39–44; *Eduskunta, suuri valiokunta*, SuVM 1/2014 vp, s. 27–29.

7 *Raunio – Saari* 2013, s. 7.

8 PL 1 § 3 momentti.

9 Ks. PL 66 § 2 momentti.

10 PL 93, 96 ja 97 §.

11 *Hyvärinen – Raunio* 2014a, s. 88.

1.1.2 Tutkimuksen tarve, pääargumentit ja rajaukset

Väitöstutkimuksen tavoitteena on analysoida lainvalmistelua ja säädöksiä koskevaa päätöksentekoa EU:ssa siitä näkökulmasta, miten Suomen kaltainen pieni jäsenvaltio voi vaikuttaa ylikansallisen lainsäädännön sisältöön. Väitöskirjassa analysoidaan hallituksen käytössä olevia muodollisia ja epävirallisia vaikuttamiskeinoja EU:n tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käyttäen metodina empiiristä oikeustutkimusta. Lainoppia ja empiirisen, lähinnä laadullisen aineiston analyysiä yhdistämällä väitöstutkimus tuo näkyväksi hallinnon sisäistä ”hiljaista tietoa”, joka koskee Suomen asemaa unionissa. Erityisesti tapaustutkimus, jossa on selvitetty kulutusluottodirektiivin (2008/48/EY) valmisteluvaiheita, konkretisoi hallituksen edustajien tekemän vaikuttamistyön keinoja, ajoitusta, vahvuuksia ja kehittämiskohteita.¹²

Tämän väitöskirjahankkeen lisäksi Suomen osallistumista unionin lainsäädäntötoimintaan on tutkittu vain vähän. Erityisen niukasti on tutkimusta hallituksen vaikuttamisesta unionin toimielinten päätöksentekoon.¹³ Kotimaista unioniasioiden valmistelujärjestelmää on tutkittu jonkin verran enemmän. Erityisesti on analysoitu eduskunnan osallistumista komission säädösehdotuksia ja muita EU:ssa tehtäviä päätöksiä koskevien kansallisten kantojen valmisteluun.¹⁴ Lisäksi on tehty jonkin verran tutkimusta EU-asioiden kansallisesta valmistelusta valtioneuvoston sisällä.¹⁵

Väitöskirja koostuu yhteenvedo-osasta ja kuudesta tutkimusartikkelista. Yhteenvedossa kootaan yhteen keskeiset tutkimustulokset, osoitetaan niiden yhtymäkohtia oikeustieteelliseen ja valtiotieteelliseen EU-keskusteluun sekä päivitetään tutkimusartikkelien tietoja siltä osin kuin se on tarpeellista esimerkiksi oikeustilan muuttumisen tai uuden kirjallisuuden vuoksi. Yhteenvedossa on seurattu lainsäädäntömuutoksia ja oikeuskäytäntöä 10. huhtikuuta 2015 asti. Yhteenvedo-osaa ja artikkeleita yhdistävät kaksi toisiinsa liittyvää perusväitettä.

Ensimmäinen argumentti on, että ylikansallisen tason lainsäätämiseen osallistuu suuri määrä toimijoita, joiden intressien välisenä kompromissina uusi EU-säädös syntyy. Lainsäädäntöprosessia koskevat toimivalta¹⁶- ja menettelysäännöt sekä institutionalisoidut käytännöt yhdessä luovat taustakehikon Brysselissä käytäville neuvotteluille. Neuvotteluihin osallistuvat toimijat tuntevat menettelysäännöt ja vakiintuneet käytännöt, mutta vetoavat niihin nimenomaisesti vain harvoin.

12 Hyvärinen 2012a.

13 Ks. Hämynen 2011. Lisäksi on tehty tutkimusta, jossa mitataan kaikkien unionin jäsenvaltioiden menestymistä EU:n lainsäätämisyssä tai muussa päätöksenteossa. Ks. mm. Mattila 2004; Mattila 2008; Pajala – Widgrén 2010; Bailer 2010.

14 Ks. Jääskinen 2000; Raunio 2007b; Helander 2010; Raunio 2014.

15 Ks. Kinnunen 2003; Laffan 2006; Johansson – Raunio 2010.

16 Bradleyn mukaan säännöt, jotka koskevat toimivallan jakoa unionin ja jäsenvaltioiden välillä sekä unionin toimielinten välillä, ovat ”political law of the highest order”. Bradley 2014, s. 98.

Tutkimusartikkeleissa analysoidaan vaihe vaiheelta lainvalmistelua ja lainsäädäntömenettelyä unionissa.¹⁷ Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen purkaminen osatekijöihin on tarpeen, jotta voidaan esittää johtopäätöksiä siitä, mihin menettelyn vaiheisiin ja keihin toimijoihin hallituksen vaikuttamisyritykset tulisi kohdentaa, haluttaessa tehokkaasti edistää Suomen etua menettelyssä. Tutkimusartikkelien perusteella on identifioitavissa kolme keskeistä vaikuttamisen ikkunaa, jotka ovat: 1) epävirallinen vaikuttaminen komissioon siinä vaiheessa, kun uutta säädösvalmistelua ollaan vasta käynnistämässä,¹⁸ 2) vaikuttaminen neuvoston valmistelurakenteen alimmalla tasolla työryhmässä heti käsittelyn alettua¹⁹ sekä 3) vaikuttaminen Coreperissa eli pysyvien edustajien komiteassa, kun neuvoston puheenjohtajalle laaditaan neuvottelumandattia komission ja Euroopan parlamentin kanssa käytäviin trilogineuvotteluihin.²⁰

Tutkimuksen toinen pääargumentti on, että Suomen kaltaisen pienen jäsenvaltion on hyödynnettävä aktiivisesti erilaisia vaikuttamiskanavia, jotta sen näkökohdat huomioitaisiin uudessa EU-lainsäädännössä. Väitöskirjassa keskitytään tarkastelemaan komission ja neuvoston sisäistä päätöksentekoa sekä hallituksen mahdollisuuksia vaikuttaa näihin toimielimiin. Lisäksi väitöskirjassa todetaan, että valmistelua ja tarvittaessa laajennettava vaikuttamisstrategiaa kattamaan parlamentin jäseniä ja virkamiehiä.²¹

Suomella, kuten muillakin jäsenvaltioilla, on aivan alkuvaiheessa laajat vaikutusmahdollisuudet, mutta nämä mahdollisuudet kapenevat nopeasti menettelyn edetessä. Unionin lainsäädäntöprosessi muistuttaakin suppiloa. Kuten eräs väitöstutkimusta varten haastateltu henkilö totesi, Suomen näkökantojen puolustaminen on ”sitä vakavampaa ja vaikeampaa, mitä pidemmälle mennään.”²²

Hallituksen edustajien tekemä varhaisen vaiheen vaikuttamistyö rinnastuu toteuttamistavoiltaan kansalais- tai etujärjestöjen tai muiden intressitahojen edunvalvontaan. Jos ennakoiva vaikuttaminen komission lainvalmistelijoihin, korkeisiin virkamiehiin ja komission jäseniin ei tuota toivottua tulosta, seuraavassa vaiheessa Suomen hallituksen edustajat pyrkivät vaikuttamaan säädökseen neuvostossa. Menestyminen edellyttää, että Suomi muodostaa koalition ”samanmielisten” jäsenvaltioiden kanssa. On kyettävä laatimaan kompromissiratkaisu, jonka taakse saadaan tilanteesta riippuen päätöksentekoon vaadittava enemmistö jäsenvaltioita tai päätöksen estävä määrävähemmistö valtioita.

Euroopan parlamenttia käsitellään väitöskirjassa paikoittain, mutta parlamentin toimielinrakenne ja sisäinen päätöksenteko, mukaan lukien valiokuntien ja poliittisten ryhmien toiminta, ei ole väitöstutkimuksen keskiössä.²³ Rajaus on perusteltu siksi, että

17 Ks. *Hyvärinen* 2012b; *Hyvärinen* 2013.

18 *Hyvärinen* 2007, s. 56–57; *Hyvärinen* 2012b, s. 878 ja 885. Ks. *Uusikylä – Ahonen – Takanen* 2015, s. 59.

19 Kulutusluottodirektiivin osalta ks. *Hyvärinen* 2012a, s. 46–47.

20 *Hyvärinen* 2012b, s. 883. Ks. *Uusikylä – Ahonen – Takanen* 2015, s. 59.

21 Ks. *Hyvärinen* 2007.

22 *Hyvärinen* 2007, s. 56.

23 Ks. *Hyvärinen* 2012a; *Hyvärinen* 2012b.

Suomen hallituksen vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta parlamentti ei ole ensisijainen vaikuttamiskanava. Yhteistyö parlamentin jäsenten ja virkamiesten kanssa tulee harkittavaksi erityisesti silloin, jos käsiteltävä säädöshanke on Suomelle erityisen tärkeä tai ongelmallinen, mutta ennakkovaikuttaminen komissioon ei ole tuottanut toivottua tulosta ja neuvostossakin Suomi on jäämässä vähemmistöön.²⁴ Parlamentti nousee tutkimusartikkeleissa esiin erityisesti siinä yhteydessä, kun tarkastellaan EU-säädösten joutuisan hyväksymisen kannalta ratkaisevan tärkeää trilogi-käytäntöä.²⁵

Eurooppa-neuvosto, joka koostuu jäsenvaltioiden päämiehistä, ei toimi unionissa lainsäätäjänä.²⁶ Eurooppa-neuvostolla on kuitenkin käytännössä tärkeä rooli toiminnan strategisena suunnannäyttäjänä.²⁷ Eurooppa-neuvostoa käsitellään tutkimusartikkeleissa eri yhteyksissä. Esimerkiksi artikkelissa, jossa analysoidaan hallituksen sisäistä unioniasioiden valmistelua EU-ministerivaliokunnassa, todetaan, että pääministerin ja häntä avustavan EU-sihteeristön vahvistuminen heijastaa unionin toimielinjärjestelmässä tapahtunutta kehitystä ja erityisesti Eurooppa-neuvoston vahvistumista.²⁸ Tutkimuksen ulkopuolelle on sen sijaan kokonaisuudessaan rajattu EU:n talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea. Nämä komiteat antavat tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä lausuntoja, mutta lausunnot eivät ole lainsäätäjää sitovia ja niiden tosiasiallinen merkitys on usein jäänyt vähäiseksi.²⁹

Väitöstutkimuksen ulkopuolelle on rajattu vielä EU-lainsäädännön kansallinen täytäntöönpano. EU-säädösten kansallista täytäntöönpanoa Suomessa olisi toki hyödyllistä tutkia, eritoten siksi, ettei Suomi ole tässä suhteessa ”mallioppilas” kuten tilanne ehkä oli maamme EU-jäsenyyden alkuvuosina.³⁰ EU-säädösten kansallinen täytäntöönpano on kuitenkin unionin lainsäätämismenettelystä ja Suomen roolista tässä menettelyssä laaja erillinen kokonaisuus, jonka tarkastelu jää tulevan tutkimuksen tehtäväksi. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä mainita, että väitöskirjan tutkimusasetelma rakentuu olettamalle, jonka mukaan tietyn EU-säädöksen kansallinen täytäntöönpano on vaivattomampaa ja nopeampaa, jos Suomi on onnistunut etujensa mukaisesti vaikuttamaan kyseiseen säädökseen lainsäätämismenettelyn aikana.

Toinen laaja asiakokonaisuus, joka on rajattu kokonaisuudessaan väitöskirjan ulkopuolelle, on säädösvallan siirtäminen komissiolle. Lissabonin sopimus uudisti perustetaan myöten unionin alemmanasteisen sääntelyn järjestelmän. Komitologiamenettelyssä annettavien säädösten sijaan otettiin käyttöön EUT-sopimuksen 291 artiklan 2 kohtaan perustuvat täytäntöönpanotoimet ja EUT-sopimuksen 290 artiklan 1 kohdan mukaiset säädösvallan siirron nojalla annetut toimet eli ns. delegoidut säädökset. Unionin

24 Hyvärinen – Kukkonen 2013, s. 12. Ks. Hyvärinen 2007, s. 59–61.

25 Ks. Hyvärinen 2012a, s. 33–35; Hyvärinen 2012b, s. 882–883.

26 SEU 15 artiklan 1 kohta.

27 Hyvärinen 2013, s. 284.

28 Hyvärinen – Raunio 2014a, s. 94.

29 Ks. Lenaerts – Van Nuffel 2011, s. 546–550.

30 Ks. Valtioneuvoston kanslia, E 29/2013 vp, Direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskeva selvitys.

alemmantasoinen sääntely on oma laaja kokonaisuutensa, jota raamittavat edellä mainitut EUT-sopimuksen määräykset ja niiden tulkinta³¹ sekä Lissabonin sopimuksen jälkeen hyväksytyt säädökset³² ja käytännön järjestelyt³³.

Luvun lopuksi esitellään muutama väitöstutkimuksessa keskeinen käsite. Väitöskirjassa tarkoitetaan EU-säädöksillä ja EU-lainsäädännöllä niitä asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä, joita unionin toimielimet hyväksyvät lainsäädäntömenettelyssä. Useimmiten sovellettavaksi tulee EUT-sopimuksen 289 artiklan 1 kohdan ja 294 artiklan mukainen tavallinen lainsäätämisyjärjestys. Lisäksi on käytössä erityisiä lainsäätämisyjärjestyksiä, joista on määräykset EUT-sopimuksen 289 artiklan 2 kohdassa.

EU-lainvalmistelu -termi viittaa väitöskirjassa komission ehdotuksen valmisteluun, joka alkaa, kun komissiossa syntyy ensimmäinen impulssi valmistelun aloittamiseen (”sääntelyidea”) ja päättyy, kun komission ehdotus julkaistaan EU:n virallisessa lehdessä. Termeillä EU-lainsäätäminen, EU-lainsäätämismenettely ja EU-lainsäädäntömenettely taas viitataan kokonaisuutena siihen menettelyyn, joka tavallista lainsäätämisyjärjestystä sovellettaessa alkaa komission ehdotuksen toimittamisesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle ja päättyy valmiin säädöksen julkaisemiseen EU:n virallisessa lehdessä. EU-lainvalmistelu tai EU-lainsäätäminen -termit eivät siis sisällä säädöksen kansallista täytäntöönpanoa, soveltamista ja mahdollista jälkiarviointia. Lainvalmistelun, päätöksenteon ja täytäntöönpanon yhdessä muodostamaan kokonaisuuteen viitataan väitöskirjassa EU-säädöksen linkaari -termillä³⁴.

1.2 Metodi ja aineistot

Väitöskirjassa on omaksuttu empiirisen oikeustutkimuksen lähestymistapa. Empiirisessä oikeustutkimuksessa yhdistyvät metodeina lainoppi sekä laadullisten ja/tai määrällisten aineistojen empiirinen analyysi.³⁵ Metodologisen valinnan on ratkaissut tutkimuskohde ja sen erityispiirteet. Väitöskirjassa tarkastellaan yhtäältä oikeussääntöjä, joita sovelletaan unionin lainsäädäntömenettelyyn ja kansalliseen unioniasioiden valmisteluun, ja toisaalta erilaisia epävirallisia toimintakäytäntöjä ja

31 Erityisen hankalaksi on osoittautunut kysymys siitä, missä tilanteissa on oikeudellisesti perusteltua antaa komissiolle perussäädöksessä valta hyväksyä täytäntöönpanosäädös ja milloin taas delegoitu säädös. Komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä on vallinnut asiasta erimielisyyttä. Unionin tuomioistuin on käsitellyt tätä kysymystä viimeaikaisessa oikeuskäytännössään. Ks. asia C-427/12, *komissio v. Euroopan parlamentti ja neuvosto*, ECLI:EU:C:2014:170.

32 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 182/2011/EU yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanoavallan käyttöä, EUVL L 55, 28.2.2011, s. 13.

33 Ks. *Komissio*, KOM(2009) 673 lopullinen, Komission tiedonanto, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklan täytäntöönpano, 9.12.2009; Ks. *Oikeusministeriö*, E 56/2014 vp, Delegoidut säädökset ja täytäntöönpanotoimet (komitologia), 30.4.2014, s. 7 ja 27–28.

34 Ks. *Hyvärinen* 2009c, s. 5; luku 4.4.

35 Ks. *Keinänen – Kilpeläinen – Väättänen* (toim.) 2010.

vaikuttamisen tapoja. Vakiintuneet käytännöt ohjaavat sosiaalisina normeina lainsäädäntöneuvottelujen kulkua (*Informal Governance*).³⁶

Esimerkiksi, unionin lainsäädäntöprosessia käsittelevässä tutkimusartikkelissa on analysoitu rinnakkain toimivalta- ja menettelysääntöjä sekä vakiintuneita menettelytapoja (*Law in Books – Law in Action* -vertailu).³⁷ Kulutusluottodirektiivin valmisteluvaiheita koskevassa artikkelissa taas on yhdistetty unionin toimielinten ja kansallisten asiakirjojen analyysi sekä laadullinen tapaustutkimus.³⁸ EU-ministerivaliokunnan toimintaa analysoivassa artikkelissa on käytetty lähteenä määrällistä ja laadullista empiiristä aineistoa.³⁹

Väitöskirjan kattavia teemoja ovat muun muassa unionin toimielinten keskinäinen valtasapaino⁴⁰, pienten ja suurten jäsenvaltioiden voimasuhteet⁴¹ sekä integraation vaikutus kansallisen politiikan ja hallinnon rakenteisiin ja asiasisältöihin⁴². Empiirinen oikeustutkimus on osoittautunut oivalliseksi tavaksi käsitellä näitä ja monia muita artikkeleissa esiintyviä teemoja.

Väitöstutkimuksen voi myös nähdä osana *EU Law in Context* -tutkimusperinnettä. *EU Law in Context* -tutkimuksessa hyödynnetään muiden tieteenalojen kuin oikeustieteen teoriaa ja metodologiaa, mutta tiedonintressinä ja lähtökohtana ovat silti oikeudelliset kysymykset. Kontekstiherkälle EU-oikeuden tutkimukselle tyypillistä on kriittisyys. Oikeutta ei ajatella epäpoliittisena ja neutraalina.⁴³ Jos lainopillisen tutkimuksen pyrkimyksenä on analysoida ja systematisoida oikeuslähteitä loogisen päättelyprosessin kautta sekä antaa tulkintasuosituksia, *Law in Context* -tutkimus on avoimempi myöntämään, että esimerkiksi tutkimuskysymysten ja metodin valinta ohjaavat analyysia ja sitä, millaisia tutkimustuloksia saadaan.⁴⁴

Väitöskirjassa lähdetään siitä, että oikeutta ja politiikkaa ei voida erottaa toisistaan, jos halutaan uskottavasti selittää unionin lainsäädäntötoimintaa. Lainsäätäminen EU:ssa on oikeudellisten sääntöjen raamittamaa osin poliittista ja osin byrokraattista päätöksentekoa, jossa prosessin lopputuotteena syntyy uutta sääntelyä. Jokainen uusi EU-säädös asettuu, mahdollisesti kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön välityksellä, osaksi jäsenvaltioissa sovellettavaa oikeutta. Tutkimusartikkeleissa ja

36 Ks. *Kleine* 2013.

37 *Hyvärinen* 2012b.

38 *Hyvärinen* 2012a.

39 *Hyvärinen – Raunio* 2014.

40 Ks. *Hyvärinen* 2012b. Toimielinten välisestä tasapainosta on määräykset SEU 13 artiklan 2 kohdassa, jossa edellytetään, että ”[k]ukin unionin toimielin toimii sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa” ja sopimuksissa ”määrättyjen menettelyjen, edellytysten ja tavoitteiden mukaisesti.” Ks. *Jacqué* 2004.

41 Ks. *Hyvärinen* 2009c, s. 58–60; *Hyvärinen* 2013.

42 Ks. *Hyvärinen – Raunio* 2014a. Valtiotieteellisessä kirjallisuudessa on käytetty Eurooppalaistuminen-käsitettä kuvaamaan integraation vaikutusta kansallisiin institutionaalsiin ratkaisuihin ja politiikan sisältöihin. Ks. *Bulmer* 2007; *Sedelmeier* 2012.

43 Ks. *Neergaard – Wind* 2012, s. 266 ja 270–277.

44 *Neergaard – Wind* 2012, s. 279.

yhteenvedo-osassa liikutaan oikeustieteen ja valtiotieteen alueilla ammentaen molemmista tutkimusperinteistä. Monitieteinen tutkimusote mahdollistaa sen, että voidaan kiinnittää huomiota sekä juristeille tärkeisiin oikeussääntöihin että politiikan tutkimuksen keskiössä oleviin toimijoihin ja prosesseihin.⁴⁵

Käsillä oleva väitöskirja on osa trendiä, jossa oikeustieteellinen ja valtiotieteellinen EU-tutkimus ovat lähentyneet viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana.⁴⁶ Alkususäyksenä toimi *Weilerin The Transformation of Europe* -artikkeli vuonna 1991. *Weiler* varoitti tuolloin, että poliittiset realiteetit ohittava, suppean oikeusdogmaattinen ote EU-oikeudellisessa tutkimuksessa voi johtaa virheellisiin tutkimustuloksiin.⁴⁷ Myöhemmin *De Búrca* on kritisoinut sellaista EU-oikeudellista tutkimusta, jossa oikeutta tarkastellaan täysin erillään vallitsevasta poliittisesta ja sosiaalisesta dynamiikasta.⁴⁸

Väitöskirja on laadittu artikkelimuodossa. Tutkimusartikkelit liittyvät monin tavoin toisiinsa, mikä näkyy konkreettisesti siten, että myöhemmin julkaistuissa artikkeleissa on lukuisia viittauksia aiemmin julkaistuihin artikkeleihin. Artikkeleita ei ole sijoitettu väitöskirjaan kronologisessa järjestyksessä, vaan ne on ryhmitelty teemoittain. Kirjan alkupuolen artikkeleissa on analysoitu unionin toimielinten sisäistä päätöksentekoa ja niiden välistä dynamiikkaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Kirjan loppupuolella olevissa artikkeleissa on tutkittu unioniasioiden kansallista valmistelua Suomessa ja hallituksen edustajien tekemää EU-vaikuttamista. Tutkimusartikkelit yhdessä tarjoavat kattavan ja monipuolisen kuvan unionin lainsäädäntöprosessista sekä Suomen kaltaisen pienen jäsenvaltion mahdollisuuksista osallistua ja vaikuttaa tässä menettelyssä.

Suurin osa väitöskirjaan sisällytetyistä tutkimusartikkeleista on julkaistu Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen. Näissä artikkeleissa on tietysti huomioitu sopimuksen aiheuttamat muutokset oikeustilaan.⁴⁹ Vielä oikeussääntöjäkin nopeammin muuttuvat tosiasialliset toimintakäytännöt. Esimerkiksi vuoden 2014 Euroopan parlamentin vaalien alla luotiin uusi käytäntö, jossa Euroopan laajuiset puolueet nimesivät kukin ”kärkiehdokkaan”. Vaalien jälkeen parlamentin suurimman poliittisen ryhmän eli EPP-ryhmän kärkiehdokas *Juncker* valittiin komission puheenjohtajaksi.⁵⁰ Vuonna 2013 julkaistussa tutkimusartikkelissa ennakoitiin sitä, että parlamentin vaikutusvalta kasvaa komission puheenjohtajan valinnassa. Artikkelissa nostettiin esiin tiettyjä

45 Ks. *Mäenpää* 2011, s. 22.

46 *Neergaard – Wind* 2012, s. 264.

47 *Weiler* 1991, s. 2407.

48 *de Búrca* 2005, s. 31.

49 Vuonna 2007 julkaistussa artikkelissa on analysoitu Suomen vaikuttamismahdollisuuksia silloisen yhteisöpolitiikan aloilla. Artikkelissa esitetyt havainnot Suomen asemasta yhteispäätösmenettelyssä ovat valtaosaltaan yhä relevantteja. Ks. *Hyvärinen* 2007.

50 Ks. EU-sopimuksen 17 artiklan 7 kohta, jonka mukaan Eurooppa-neuvosto ”ottaa huomioon Euroopan parlamentin vaalit” ehdottaessaan ehdokasta komission puheenjohtajaksi.

ongelmakohtia siinä, että komissiota muokataan parlamentaarisesti vastuunalaisen hallituksen suuntaan.⁵¹

Seuraavaksi esitellään tutkimuksen aineistot. Väitöskirjassa on hyödynnetty laajasti tutkimuskirjallisuutta, lähinnä englanninkielistä EU-oikeuden ja EU-politiikan alan kirjallisuutta. Oikeuslähteistä väitöskirjan kannalta tärkeitä ovat EU-sopimuksen ja EUT-sopimuksen määräykset, jotka sääntelevät toimielinten toimivaltuuksia, EU-oikeuden säädöstyyppejä ja tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen vaiheita. Väitöskirjassa on käytetty lähteenä myös kunkin toimielimen sisäisiä menettelyohjeita eli työjärjestyksiä.⁵² Työjärjestykset eivät ole EU-säädöksiä, vaan ne ovat epätyypillisiä toimia. Työjärjestyksissä säännellään yksittäisen toimielimen organisaation periaatteiden lisäksi toimielinten välisen yhteistyön menettelytapoja.⁵³ Virallislähteistä on hyödynnetty vielä unionin toimielinten asiakirjoja, jotka ovat syntyneet jonkin lainsäädäntömenettelyn yhteydessä. Erityisesti lainvalmistelu- ja muita asiakirjoja on käytetty kulutusluottodirektiiviä koskevassa tapaustutkimuksessa.⁵⁴

Kotimaisesta sääntelystä on syytä mainita ne perustuslain säännökset, jotka koskevat unioniasioden valmistelua (PL 93, 96 ja 97 §), sekä lisäksi laki valtioneuvostosta (2003/175) ja asetuksen tasoinen valtioneuvoston ohjesääntö. Kotimaisista virallisasiakirjoista erityisen hyödyllisiä ovat väitöstutkimuksessa olleet valtioneuvoston EU-selonteot vuosilta 2009 ja 2013 sekä vuonna 2009 laadittu EU-vaikuttamisselvitys.⁵⁵ Väitöstutkimuksessa tehdyt havainnot ja johtopäätökset ovat hyvin pitkälti samansuuntaisia kuin ne kehittämisen kohteet, jotka valtioneuvosto itse on edellä mainituissa asiakirjoissa identifioinut.⁵⁶ Kotimaisista virallislähteistä väitöskirjassa on hyödynnetty vielä eduskunnan valiokuntien mietintöjä ja lausuntoja.

Tutkimusartikkeleissa on käytetty lähteenä erilaisia empiirisiä aineistoja. Empiiristen aineiston analyysin avulla on voitu hahmottaa, miten ylikansallisissa ja kansallisissa rakenteissa todella toimitaan. Pääasiallinen empiirinen aineisto, jota tutkimusartikkeleissa on käytetty, koostuu tutkijan itsensä tekemistä asiantuntijahaastatteluilta. EU-ministerivaliokuntaa koskevassa artikkelissa on hyödynnetty haastattelujen ohella mittavaa pöytäkirja-aineistoa, jota on analysoitu kvantitatiivisesti.⁵⁷

Väitöskirjaa varten on haastateltu useita kymmeniä virkamiehiä valtioneuvoston kansliassa, muissa ministeriöissä ja Suomen pysyvässä EU-edustustossa.⁵⁸ Lisäksi kulutusluottodirektiiviin liittyen on tehty haastatteluja komissiossa, neuvoston sihteeristössä ja Euroopan parlamentissa sekä muiden EU-jäsenvaltioiden hallinnoissa.⁵⁹

51 Hyvärinen 2013, s. 292–294.

52 Ks. Neuvosto 2009; Komissio 2010, Euroopan parlamentti 2014a.

53 Julkisasiamies Jääskinen asiassa C-409/13, neuvosto v. komissio, ECLI:EU:C:2014:2470, 109 kohta.

54 Hyvärinen 2012a, s. 9.

55 Valtioneuvoston kanslia 2009a; Valtioneuvoston kanslia 2009b; Valtioneuvoston kanslia 2013.

56 Ks. Hyvärinen 2007; Hyvärinen 2009c; yhteenveto-osan luku 5.

57 Hyvärinen – Raunio 2014a.

58 Hyvärinen 2007, s. 73; Hyvärinen 2009c, s. 3–4.

59 Hyvärinen 2012a, s. 9–10.

Suomalaisten etu- ja kansalaisjärjestöjen EU-vaikuttamista koskevaan artikkeliin liit-
tyen on tehty joitakin haastatteluja järjestöissä.⁶⁰ Kaikki haastattelut ovat olleet puo-
listrukturoituja teemahaastatteluja. Haastatteluaineiston vahvuus on sen laajuus ja
monipuolisuus.

Haastattelujen tekeminen on osoittautunut välttämättömäksi siksi, että unionin toi-
mielinten julkisissa asiakirjoissa ei ole kattavia tietoja lainsäätämismenettelyn aikana
käydyistä toimielinten sisäisistä tai välisistä neuvotteluista eikä jäsenvaltioiden esit-
tämistä kannoista. Esimerkiksi trilogikokoukset, joissa käytännössä sovitaan kunkin
säädöksen tekstistä toimielinten välillä, ovat kaikilta osin salaisia.⁶¹ Tiedonhankinta
lainsäädäntömenettelyn vaiheista ja toimijoiden kannoista edellyttää, *Curtinia* laina-
ten, ikään kuin yksityisetsivän asennetta.⁶²

Haastattelut ovat osoittautuneet käyttökelpoiseksi tavaksi saada tietoa EU-
lainsäätämisen dynamiikasta ja kulisissa tapahtuvasta vaikuttamisesta.⁶³ Esimerkiksi
kulutusluottodirektiivin valmisteluvaiheita koskevassa tapaustutkimuksessa on saatu
tietoa Suomen hallituksen edustajien vaikuttamisyrityksistä ja niiden onnistumisesta.⁶⁴
Tutkimusartikkeleissa on verrattu haastatteluista muodostunutta kuvaa niihin
johtopäätöksiin, joita oikeustieteellisessä ja valtiotieteellisessä EU-kirjallisuudessa on
esitetty unionin lainsäätämiseen ja muuhun päätöksentekoon liittyen.

Myöskään unioniasioden kansallisesta valmistelusta ei olisi ollut mahdollis-
ta saada riittävän kattavia tietoja pelkkien asiakirjojen perusteella. Esimerkiksi EU-
ministerivaliokunnan asialistat ja pöytäkirjat ovat informaatioarvoltaan rajallisia.
Pöytäkirjoista käy ilmi läsnä olleet henkilöt, kokouksissa käsitellyt asiakohdat ja tehdyt
päätökset, mutta ministerien käymää keskustelua ei niihin kirjata. Tämän vuoksi on
päädytty haastattelemaan Valtioneuvoston kanslian nykyisiä ja entisiä virkamiehiä,
jotka ovat voineet esittää arvionsa vakiintuneiden valmistelukäytäntöjen vahvuuksista
ja heikkouksista.⁶⁵ Lisäksi, kotimaisten sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksia koske-
neessa tutkimusartikkelissa virkamiesten ja järjestöedustajien haastattelut olivat arvo-
kas lähdeaineisto.⁶⁶

60 *Hyvärinen* 2009b, s. 320.

61 *Hyvärinen* 2012b, s. 883. Ks. *Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio* 2007.

62 Ks. *Curtin* 2009b, s. 129–130.

63 *Hyvärinen* 2012a, s. 10.

64 *Hyvärinen* 2012a, s. 46–48.

65 Haastattelut mm. pitivät hyvänä sitä, että EU-ministerivaliokunnan keskustelut ovat nykyisin
kohdennetumpia ja poliittisempia kuin Suomen unionijäsenyyden alkuvuosina. Ks. *Hyvärinen –
Raunio* 2014, s. 96.

66 *Hyvärinen* 2009b.

1.3 Yhteenveto-osan rakenne

Väitöskirjan yhteenveto-osa noudattaa seuraavan kaltaista rakennetta. Yhteenvedon 2. luvussa esitellään kuusi tutkimusartikkelia, kunkin artikkelin tutkimusasetelma ja keskeiset havainnot. Artikkeleita ei ole sijoitettu kirjaan kronologisessa järjestyksessä, vaan teemoittain. Kolmen ensimmäisen tutkimusartikkelin muodostama kokonaisuus tukee väitöskirjan ensimmäistä pääargumenttia, jonka mukaan EU-lainsäädäntö syntyy eri toimijoiden intressien välisenä kompromissina ilman, että mikään taho tai toimija yksin sanelisi ylikansallisen sääntelyn sisältöä.

Ensimmäisessä tutkimusartikkelissa (luku 2.1) analysoidaan unionin lainsäädäntöprosessiin soveltuvia sääntöjä ja vakiintuneita toimintakäytäntöjä.⁶⁷ Toisessa artikkelissa (luku 2.2) otetaan lähempään tarkasteluun komissio, joka toimii lainsäädäntömenettelyssä aloitteentekijänä. Artikkelissa pohditaan erityisesti, ovatko komission puheenjohtajan ja jäsenten valinnassa noudatettavat menettelyt yhteensopivia EU-sopimuksen 17 artiklan kanssa, joka edellyttää komission hoitavan tehtävänsä täysin riippumattomana.⁶⁸

Seuraavaksi esitellään kulutusluottodirektiiviä koskeva tapaustutkimus (luku 2.3). Kyseinen artikkeli konkretisoi, millä tavoin tietyn EU-säädöksen sisältö muotoutuu toimielinten sisäisessä päätöksenteossa ja niiden välisissä neuvotteluissa. Lisäksi artikkeli auttaa hahmottamaan, mihin menettelyvaiheisiin Suomen hallituksen edustajien tulisi kohdentaa vaikuttamisyriytensä, kun halutaan vaikuttaa EU-säädöksen sisältöön kansallisten etujen mukaisesti. Vaikutusmahdollisuudet ovat suurimmat komission varhaisissa valmisteluvaiheissa sekä neuvoston työryhmässä, jossa jäsenvaltioiden asiantuntijavirkamiehet käyvät yksityiskohtaisia neuvotteluja säädöksen sisällöstä.⁶⁹

Toisen luvun loppupuolella esitellään tutkimusartikkelit, joissa on analysoitu kotimaisen unioniasioiden käsittelyjärjestelmän piirteitä ja Suomen hallituksen tekemää EU-vaikuttamista. Artikkelit tukevat kokonaisuutena väitöskirjan toista pääargumenttia, jonka mukaan Suomen kaltaisen pienen valtion on hyödynnettävä aktiivisesti erilaisia vaikuttamiskanavia, jotta sen esittämät näkökohdat huomioitaisiin EU-lainsäädännössä. Artikkeleissa tutkitaan, miten Suomen neuvottelukantoja valmistellaan hallituksen sisällä (luku 2.4),⁷⁰ millä keinoilla hallitus voisi vahvistaa vaikutavuuttaan unionin lainsäädäntötoiminnassa (luku 2.5)⁷¹ ja miten suomalaiset sidosryhmät tekevät EU-vaikuttamista (luku 2.6).⁷²

Yhteenveto-osan 3. luvussa siirrytään käsittelemään teoriakirjallisuutta, jota vasten voidaan peilata artikkeleissa tehtyjä konkreettisia havaintoja EU-lainsäätämistä ja Suomen roolista. Integraation alkuvuosista lähtien tutkijat ovat käyneet keskustelua

67 Hyvärinen 2012b.

68 Hyvärinen 2013.

69 Hyvärinen 2012a.

70 Hyvärinen – Raunio 2014a.

71 Hyvärinen 2007.

72 Hyvärinen 2009b.

siitä, onko integraatio ensisijaisesti ylikansallista (ns. neofunktionalismi)⁷³ vai hallitustenvälistä⁷⁴ toimintaa. Välittäviä tutkimussuuntauksia, joissa on korostettu toimijoiden tai tasojen keskinäisiä suhteita, ovat mm. konstruktivismi / sosiologinen institutionaalismi⁷⁵, monitasoinen hallinta (*Multilevel Governance*)⁷⁶ sekä eurooppalaistumista koskeva laaja kirjallisuus⁷⁷. Väitöskirjassa tehdyt havainnot näyttäisivät sopivan paremmin viimeksi mainittuihin teorioihin, jotka eivät tee jyrkkää erottelua ylikansallisen ja kansallisen tason välillä.

Seuraavaksi yhteenvedon 3. luvussa tarkastellaan EU:n lainsäätämistä valtiosääntöoikeudellisen toimivallan ja poliittisen vaikutusvallan käsitteiden avulla sekä pohditaan, missä määrin lainsäätäminen voidaan katsoa rationaaliseksi toiminnaksi. Sitten selvitetään, miten unionin koettua demokratiavajetta on pyritty lievittämään vahvistamalla päätöksenteon edustuksellisuutta.⁷⁸ Viimeiseksi analysoidaan poliitikkojen ja virkamiesten keskinäistä suhdetta ylikansallisen tason lainsäätämässä. Tyypillinen tapa hahmottaa poliitikkojen ja asiantuntijavirkamiesten suhdetta on päämies-agentti-teoria.⁷⁹ Teorian mukaan päämiehen olisi valvottava agenttia, mutta valvonnan toteuttamiselle on esteitä, erityisesti poliitikkojen käytössä olevan ajan ja tietojen puute. Agentin valvonta on erityisen hankalaa EU:ssa, koska aikapaine on kova ja koska monet direktiivit ja asetukset ovat teknisesti ja oikeudellisesti monimutkaisia.

Neljännessä luvussa pureudutaan tarkemmin komissiossa tehtävän lainvalmistelun sekä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen vaiheisiin ja erityispiirteisiin. Unionin lainsäädäntötoiminnalle on leimallista komission, parlamentin ja neuvoston väliset erimielisyydet sekä niiden yhteensovittamiseen tähtäävät monenkeskiset neuvottelut. Taustalla vaikuttaa toimielinten välisen tasapainon periaate, joka on EU-oikeudellinen vastine kansallisvaltioissa noudatettavalle vallan kolmijakoperiaatteelle. Koska unionin toimivalta on luonteeltaan aina erityistoimivaltaa, neljännessä luvussa käsitellään myös kysymystä oikeusperustan valinnasta, joka tulee harkittavaksi joka kerran EU-sääntelyä annettaessa tai muutettaessa. Tämän jälkeen käydään tiiviisti läpi unionin säädöslajien erityispiirteet sekä tarkastellaan sääntelyn laadun parantamiseen tähtääviä toimia, joita erityisesti komissio on toteuttanut. Luvussa 4.4. puretaan osiin EU-säädöksen koko linkaari alustavasta sääntelyideasta lainvalmisteluun, päätöksentekoon, kansalliseen täytäntöönpanoon ja sen valvontaan. Neljännen luvun lopulla tarkastellaan vielä uuden EU-lainsäädännön määrässä ja hyväksymisen nopeudessa tapahtuneita muutoksia.

73 Ks. Haas 1958.

74 Ks. Moravcsik 1998.

75 Ks. Pollack 2009, s. 126–127.

76 Ks. Hooghe – Marks 2001.

77 Ks. Cowles – Caporaso – Risse 2001; Raunio – Saari 2006; Bulmer 2007.

78 Ks. Follesdal – Hix 2006; Schmidt 2012.

79 Ks. Huber – Shipan 2002. EU:n lainsäätämässä asiantuntijavaltaa edustavat komission virkamiehet, jäsenvaltioiden virkamiehet, neuvoston pääsihteeristö ja Euroopan parlamentin virkamiehet. Ks. Stie 2013, s. 177; Hyvärinen 2012b, s. 875 ja 887.

Yhteenveto-osan 5. luvussa tarkastellaan Suomen kansallista EU-asioiden valmistelua ja hallituksen mahdollisuuksia vaikuttaa unionin lainsäädäntötoimintaan. Ensin pohditaan, mikä ylipäänsä on ”Suomen etu” EU-asioissa, minkä jälkeen käydään läpi unioniasioiden kansallinen valmistelujärjestelmä pääpiirteissään. Seuraavaksi pohditaan yleisemmin ottaen pienten jäsenvaltioiden ja erityisesti Suomen vaikuttamismahdollisuuksia EU:ssa. Johtopäätöksenä todetaan, että ratkaisevan tärkeää on vaikuttamispyrkimysten oikea-aikainen – siis riittävän aikainen – ajoitus sekä se, että Suomelle tärkeät tai potentiaalisesti ongelmalliset EU-hankkeet tunnistetaan ja niiden hoitamista priorisoidaan. Yhteenvedon viimeisessä 6. luvussa käydään tiivistetysti läpi väitöstutkimuksen keskeiset päätelmät, esitetään suosituksia Suomen EU-toiminnan kehittämiseksi ja nostetaan esiin tarpeita jatkotutkimukselle.

2 Tutkimusartikkelien esittely

2.1 Lainsäätäminen Euroopan unionissa - säännöt ja käytännöt⁸⁰

Ensimmäinen tutkimusartikkeli, joka on julkaistu Defensor Legis -aikakauskirjassa vuonna 2012, käsittelee lainvalmistelua ja säädöksiä koskevaa päätöksentekoa Euroopan unionissa. Kirjoitus on sijoitettu heti tutkimusartikkelien alkuun, koska sen tarkoituksena on hahmotella oikeudellinen ja tosiasiallinen toimintakehikko, jonka puitteissa Suomen hallituksen edustajat voivat pyrkiä edistämään kansallisesti määriteltyä neuvottelukantaa ("Suomen etua"⁸¹).

Euroopan unionin lainsäädäntötoimintaa on kehitetty 1990-luvulta lähtien tavoitteena lainsäädäntömenettelyn tehostuminen ja sen demokraattisen legitimitietin vahvistuminen. Päätöksentekomenettelyjen määrää on karsittu ja määräenemmistö-päätöksentekoa neuvostossa on lisätty.⁸² Nykyisin sovelletaan valtaosassa tapauksia tavallista lainsäätämisyjärjestystä, joka tunnettiin aiemmin nimellä yhteispäätösmenttely. Demokraattista katetta on vahvistettu ensi sijassa laajentamalla Euroopan parlamentin toimivaltuuksia. Parlamentti toimii tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä tasavertaisena lainsäätäjänä neuvoston rinnalla. Parlamentti myös käytännössä hyödyntää valtaoikeuksiaan aktiivisesti ja tekee paljon tarkistuksia komission säädösehdotuksiin.⁸³

Tutkimusartikkelissa tarkastellaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä vaihe vaiheelta alkaen komission varhaisista valmisteluvaiheista ja päättyen valmiin säädöksen hyväksymiseen. Huomio kiinnittyy yhtäältä komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin sisäiseen päätöksentekoon ja toimielinten kesken käytäviin neuvotteluihin.

EU-säädöksen perusratkaisut tehdään komission ehdotuksessa, eikä perusratkaisuja yleensä lainsäädäntömenettelyn aikana muuteta.⁸⁴ Komissiossa kukin pääosasto huolehtii lainvalmistelusta omalla alallaan samaan tapaan kuin ministeriöt

80 *Hyvärinen* 2012b.

81 Ks. luku 5.1.

82 *Hyvärinen* 2012b, s. 875.

83 *Hyvärinen* 2012b, s. 879.

84 *Hyvärinen* 2012b, s. 877. Komissiossa tehtävä lainvalmistelu onkin keskeinen vaihe, jos Suomen hallitus haluaa tehokkaasti vaikuttaa uuden EU-sääntelyn sisältöön. Ks. *Hyvärinen* 2009c, s. 79; *Valtioneuvoston kanslia* 2013, s. 43.

Suomessa.⁸⁵ Sääntelyideat voivat syntyä komission sisällä joko poliittisella tasolla, komission puheenjohtajan tai jäsenen aloitteesta, tai virkamiesten toimesta asianomaisessa pääosastossa.

Varsin usein virike lainvalmistelun käynnistämiseen tulee komission ulkopuolelta.⁸⁶ Lainvalmistelun käynnistämisen taustalla voi vaikuttaa Eurooppa-neuvoston tai neuvoston päätelmät, Euroopan parlamentin päätöslauselma, EU-tuomioistuimen tuomio, sidosryhmien painostus, unionin kansainvälinen velvoite, voimassaolevaan lainsäädäntöön sisältyvä toimeksianto tai tarve päivittää nykylainsäädäntöä esimerkiksi teknologisen kehityksen vuoksi.⁸⁷ Erityisesti Euroopan parlamentilla on nykyisin suuri vaikutusvalta siihen, millä tavoin komissio käyttää aloiteoikeuttaan. Jos komissio ei aloita lainvalmistelua parlamentin esittämän pyynnön johdosta, komission on määräjassa perusteltava kieltäytymisensä.⁸⁸ Komission virkamiehet joutuvatkin lainvalmistelua tehdessään tasapainoilemaan sisäisten ja ulkoisten poliittisten paineiden sekä loogis-rationaaliseen argumentointiin perustuvan virkavalmistelun välillä.

Komissio käyttää vakiintuneesti lainvalmistelun apuna asiantuntijaryhmiä, joissa on edustajia tiedemaailmasta, järjestöistä, yrityksistä ja jäsenvaltioiden hallinnoista.⁸⁹ Asiantuntijaryhmän avulla komissio voi hankkia tieteellistä asiantuntijatietoa, kerätä sidosryhmiltä käytännön kokemuksia tai testata ehdotuksen kannatusta jäsenvaltioiden keskuudessa.⁹⁰ Kun asianomaisessa pääosastossa on laadittu luonnos komission ehdotuksen tekstiksi, kuullaan sidosryhmiä ja arvioidaan ehdotuksen taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset⁹¹ sekä perusoikeusvaikutukset^{92, 93} Lopuksi komission

85 Hyvärinen 2012b, s. 877.

86 Hyvärinen 2012b, s. 878.

87 Ks. Driessen 2007, s. 122; Hyvärinen 2013, s. 286.

88 Ks. *Euroopan parlamentti ja komissio* 2010, 16 artikla. Parlamentti pyrkii vaikuttamaan lainsäädäntöehdotuksia valmistelemaan komissioon myös muilla tavoin. Parlamentilla on käytössään varsin suuret tutkimusmäärärahat, joten se voi teettää tutkimuksen kysymyksestä, jota se toivoisi EU-tasolla säänneltävän.

89 Larsson – Trondal 2006, s. 19.

90 Ks. Gornitzka – Sverdrup 2013, s. 50, 52–53.

91 Hyvärinen 2012b, s. 877–878; Tanasescu 2009, s. 195.

92 Ks. *Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 567 final, Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments*, 6.5.2011.

93 Komission vaikutusarviomenettelyn merkitystä on omiaan heikentämään se, että lainsäätäjinä toimivat parlamentti ja neuvosto tekevät paljon muutoksia komission ehdotuksiin, mutta näiden muutosten vaikutuksia ei yleensä arvioida. EU-tuomioistuimen mukaan komission vaikutusarviointi ei sido lainsäätäjinä toimivia Euroopan parlamenttia ja neuvostoa. Ks. asia C-343/09, *Afton Chemical*, ECLI:EU:C:2010:419, 30 ja 57 kohdat. Euroopan parlamentti on hiljattain pyrkinyt parantamaan oman päätöksentekonsa tietopohjaa perustamalla Tutkimuspalvelut-pääosaston (*European Parliamentary Research Services*) parlamentin pääsihteeristön alaisuuteen. Ks. <http://epthinktank.eu/> (16.3.2015).

jäsenet hyväksyvät ehdotuksen, yleensä kirjallisessa menettelyssä⁹⁴, minkä jälkeen ehdotus käännetään unionin virallisille kielille ja julkaistaan EU:n virallisessa lehdessä. Samassa yhteydessä tulee julkiseksi vaikutusarvioasiakirja ja sen tiivistelmä.

Tutkimusartikkelissa on jaoteltu unionin lainsäädäntöprosessiin osallistuvia toimielimiä sillä perusteella, käyttävätkö ne menettelyssä asiantuntijavaltaa vai edustukselliseen demokratiaan perustuvaa valtaa.

	Yleiseurooppalaisen edun valvominen	Kansallisten erityisintressien valvominen
Edustukselliseen demokratiaan perustuva valta	Euroopan parlamentti	Neuvosto (toimivaltaiset ministerit), Eurooppa-neuvosto
Asiantuntijavalta	Komissio	Neuvoston valmisteluelimet (työryhmät, Coreper)

Kuvio 1: Toimielinten pääasialliset funktiot lainsäätämässä; yksinkertaistettu malli. Lähde: *Hyvärinen 2012b*, s. 875.

Komissio edustaa selvimmin byrokraattista asiantuntijavaltaa. Komission tehtäväksi on annettu EU-sopimuksen 17 artiklassa unionin yleisen edun ajaminen täysin riippumattomana.⁹⁵ Komission ”pehmeää” vallankäyttöä on kompromissitekstien muotoilu sekä toimiminen välittäjänä parlamentin ja neuvoston välillä.⁹⁶ Komissiolla on kuitenkin myös muodollista valtaa menettelyssä. Komissio voi kielteisen lausunnon antamalla pakottaa neuvoston tekemään päätöksensä yksimielisesti.⁹⁷ Lisäksi komissio voi muuttaa ehdotustaan tai peruuttaa sen, kunnes neuvosto on tehnyt ratkaisunsa.⁹⁸

Edustuksellinen demokratia EU:n lainsäätämässä toteutuu Euroopan parlamentin ja neuvoston kautta.⁹⁹ Parlamentin sisällä päätöksenteko tapahtuu yleensä oikeisto-keskusta-vasemmisto -jaon pohjalta. Suuri osa päätöksistä tehdään ylisuuralla koalitiolla EPP-ryhmän ja S&D-ryhmän toimesta, mahdollisesti vahvistettuna

94 Tyypillisessä tapauksessa ehdotuksen taakse löytyy kaikkien komission jäsenten tuki, jolloin äänestäminen ei ole tarpeen. Tarvittaessa ehdotuksen hyväksymisestä voidaan äänestää komission jäsenten kokouksessa eli kollegiossa. Kollegion käymät keskustelut eivät ole julkisia. *Komissio 2010*, Komission työjärjestys, 9 artikla.

95 Muodollisesta riippumattomuudestaan huolimatta komissiolla on tosiasiallisesti omia poliittisia tavoitteita, joita se pyrkii lainsäätämismenettelyssä edistämään. Ks. *Hyvärinen 2012b*, s. 878 ja 887.

96 *Hyvärinen 2012b*, s. 878 ja 887.

97 SEUT 293 artiklan 1 kohta.

98 *Hyvärinen 2012b*, s. 879–880. Komission vallasta peruuttaa lainsäädäntöehdotus ei nimenomaisesti määrätä perussopimuksissa. Julkisiamies *Jääskinen* on katsonut, että peruuttamisvalta voidaan johtaa komissiolle SEU 17 artiklassa annetusta aloiteoikeudesta luettuna yhdessä SEUT 293 artiklan kanssa 1 ja 2 kohdan kanssa. Julkisiamies *Jääskinen* asiassa C-409/13, *neuvosto v. komissio*, ECLI:EU:C:2014:2470, 40 ja 47 kohdat.

99 SEU 14 artiklan 1 kohta ja 16 artiklan 1 kohta.

ALDE-ryhmän äänillä. Parlamentissa keskeisiä toimijoita ovat mietinnön valmistelija (”raportoija”), muiden puolueryhmien ”varjoraportoijat” ja asianomaisen valiokunnan puheenjohtaja.¹⁰⁰ He myös edustavat parlamenttia toimielinten välisissä epävirallisissa neuvotteluissa.

Neuvoston valmistelurakenteessa suuri osa työstä tehdään asiantuntijavirkamiesten kesken työryhmässä ja diplomaattitasolla Coreper-komiteassa¹⁰¹. Viimekätisinä päätöksentekijöinä toimivat kuitenkin aina ministerit. Neuvosto kokoontuu politiikkasektoreittain eri kokoonpanoissa, mutta oikeudellisesti päätöksentekijänä on yksi ja yhtenäinen neuvosto.¹⁰² Neuvostossa yhdistyvät edustuksellisuus, kun jokainen ministeri on vastuussa omalle kansalliselle parlamentilleen, sekä asiantuntijuuteen perustuva vallankäyttö työryhmissä ja Coreperissa. Neuvostolla on Euroopan parlamenttiin verrattuna käytössään ylivertainen määrä asiantuntemusta, nimittäin pääsihteeristön virkamiehistö ja kaikkien jäsenvaltioiden hallintokoneistot.¹⁰³

EUT-sopimuksen 294 artikla, toimielinten työjärjestykset ja toimielinten väliset sopimukset¹⁰⁴ luovat puitteet tavalliselle lainsäätämisyjärjestykselle. Lisäksi menettelyä ohjaa koko joukko vakiintuneita toimintakäytäntöjä. Institutionalisoituneista käytännöistä tärkein on trilogi eli epävirallinen kolmikantaneuvottelu.¹⁰⁵ Perussopimuksissa ei ole mainintaa trilogista. Niihin soveltuvat yleiset periaatteet on vahvistettu toimielinten yhteisessä julistuksessa.¹⁰⁶ Trilogikokouksissa toimielinten edustajat neuvottelevat säädöksestä kokonaisuutena.¹⁰⁷ Trilogit rinnastuvat toimintatavoiltaan tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaiseen sovittelukomiteaan, josta on määräykset SEUT 294 artiklan 10 ja 11 kohdassa.¹⁰⁸

Trilogien yleistymisen taustalla on ollut pyrkimys nopeuttaa unionin lainsäätämisen menettelyä. EU-säädöksen antaminen ensimmäisessä käsittelyssä edellyttää nimittäin, että neuvosto hyväksyy jokaisen parlamentin tekemän tarkistuksen sellaisenaan. Trilogeissa parlamentin, neuvoston ja komission edustajat neuvottelevat säädöksestä

100 *Hyvärinen* 2012b, s. 879.

101 Coreperin tehtävänä on SEUT 240 artiklan 1 kohdan mukaisesti valmistella neuvoston työskentelyä ja suorittaa neuvoston sille antamia toimeksiantoja.

102 SEU 16 artiklan 2 ja 6 kohta.

103 Ks. *Hyvärinen* 2012b, s. 887.

104 Ks. esim. *Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio* 2007; *Euroopan parlamentti ja komissio* 2010. Ks. *Bradley* 2014, s. 101–102.

105 Esimerkkinä trilogien yleisyydestä voidaan mainita vuoden 2013 alkupuolisko eli Irlannin puheenjohtajakausi. Tuolloin aktiivisessa käsittelyssä oli noin sata EU-säädöshanketta, joissa järjestettiin yhteensä lähes 400 trilogikokousta. *European Parliament, Conference on 20 years of codification* 5 November 2013, Background document, s. 7.

106 Ks. *Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio* 2007. Ks. myös *Euroopan parlamentti* 2014b.

107 Ks. *Hyvärinen* 2012b, s. 882–883.

108 Julkisasiainministerin *Jääskinen* asiassa C-409/13, *neuvosto v. komissio*, ECLI:EU:C:2014:2470, 102 kohta. Sovittelukomitean käyttäminen on tätä nykyä harvinaista, koska suurin osa säädöksistä hyväksytään jo ensimmäisessä käsittelyssä tai viimeistään toisessa käsittelyssä.

kokonaisuutena.¹⁰⁹ Toimielinten välisiä erimielisyyksiä sovittelaa ja niistä pyritään pääsemään sopimukseen.¹¹⁰ Jos trilogieissa saavutetaan kompromissiratkaisu säädöksen tekstistä, teksti hyväksytään ensin parlamentin ensimmäisen käsittelyn kantana – siis yksi kokonaisvaltainen tarkistus komission ehdotukseen –, jonka neuvosto sitten hyväksyy.

Trilogien tarpeellisuutta ei yleensä kyseenalaisteta, mutta niiden ei-julkista luonnetta on kritisoitu.¹¹¹ Toisaalta, kuten Driessen huomauttaa, avoimuuden puute ei ole EU:n lainsäädäntötoiminnan erityispiirre. Kaikessa poliittisessa päätöksenteossa tosiasiainen kaupankäynti ja päätöksenteko hoituvat kokoushuoneiden ulkopuolella.¹¹²

Parlamentin sisäinen kannanmuodostus trilogieja varten tapahtuu asianomaisessa valiokunnassa sekä poliittisten ryhmien välisissä epävirallisissa neuvotteluissa. Neuvosto muodostaa neuvottelukantansa trilogieja varten pysyvien edustajien komiteassa Coreperissa. Puheenjohtajavaltio voi kuitenkin halutessaan nostaa asian ministerien käsittelyyn, jolloin vahvistetaan niin sanottu poliittinen yhteisymmärrys neuvostossa. Jos Suomi haluaa päästä vaikuttamaan trilogien lopputulokseen, on hallituksen edustajien pyrittävä neuvottelemaan Suomelle tärkeät asiakysymykset osaksi neuvoston puheenjohtajalle Coreperissa annettavaa neuvottelumandaattia.

Tutkimusartikkelissa on selvitetty, millä tavoin kukin toimielin käyttää valtaoikeuksiaan tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen eri vaiheissa. Artikkelissa todetaan johtopäätöksenä, että toimivalta- ja menettelysäännöt toimivat poliittisten neuvottelujen oikeudellisina reunaehtoina. Esimerkiksi se, että neuvosto tekee päätöksensä määränemmistöllä (nykyisin kaksoisenemmistöllä¹¹³), pakottaa jäsenvaltiot etsimään kumppaneita ja rakentamaan aktiivisesti kompromisseja. Toimivalta- ja menettelysääntöjen ohella EU:n lainsäätämistä raamittaa suuri määrä epävirallisia tai puolivirallisia käytäntöjä. Institutionalisoituneet toimintakäytännöt tuovat lainlaadintaan tarvittavaa joustoa ilman, että toimijoiden olisi tarpeen kyseenalaistaa oikeudellisia menettelysääntöjä.¹¹⁴

Kaikki päätöksenteko on aina suhteellista ja edellyttää kompromissien tekemistä. Myös unionin lainsäädäntömenettelyssä voi olla niin, ettei lopullisessa säädöksessä valittu keino mahdollista parhaalla mahdollisella tavalla asetetun politiikkatavoitteen saavuttamista. Se on yksinkertaisesti paras vaihtoehto käytettävissä olevasta

109 Ks. *Hyvärinen* 2012b, s. 882–883. Erityisen tiivis suhde muodostuu Euroopan parlamentin raporttoijan ja neuvoston puheenjohtajamaan Coreper-edustajan välille. Nämä tahot ovat keskenään yhteydessä myös trilogineuvottelujen välisinä aikoina. *Driessen* 2007, s. 169. Puheenjohtajavaltion edustajien on lisäksi toimittava hyvässä yhteistyössä komission edustajien kanssa. Ks. *Bunse* 2009, s. 60–61.

110 Julkisasiainmies *Jääskinen* asiassa C-409/13, *neuvosto v. komissio*, ECLI:EU:C:2014:2470, 102 kohta.

111 Ks. *Hyvärinen* 2012b, s. 883.

112 *Driessen* 2007, s. 168.

113 Ks. SEU 16 artiklan 4 kohta; SEUT 238 artikla; Lissabonin sopimukseen liitetty pöytäkirja n:o 36, 3 artikla.

114 Ks. *Kleine* 2013, s. 156–157.

keinovalikoimasta – siis paras siinä mielessä, että valitulla keinolla on parhaat läpimenomahdollisuudet neuvotteluissa.¹¹⁵

2.2 Vahva ja riippumaton Euroopan komissio?¹¹⁶

Komission keskeinen valtaoikeus on lähes täydellinen aloitemonopoli lainsäädäntömenettelyssä. Aloiteoikeus on vahvistettu SEU 17 artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan ”lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä unionin säädös voidaan antaa ainoastaan komission ehdotuksesta, jollei perussopimuksissa toisin määrätä.” Komissio voi aloiteoikeutensa nojalla päättää siitä, millaisia ehdotuksia lakiasäättävien toimielinten käsiteltäväksi tulee ja millaisella aikataululla. Komission aloitemonopoli on yksi ”yhteisömetodin” peruselementteistä.¹¹⁷

Komission itsenäisyyden keskeiset oikeudelliset takeet ovat toimielinten välisen tasapainon periaate, josta on määräykset EU-sopimuksen 13 artiklan 2 kohdassa,¹¹⁸ sekä EU-sopimuksen 17 artikla. Riippumatonta komissiota tarvitaan, jotta unionin lainsäädäntöagendaa eivät määrittäisi yhden tai muutaman suuren jäsenvaltion etu taikka lyhyen tähtäimen puoluepoliittiset intressit.¹¹⁹ Artikkelissa katsotaan, että komission tosiasiallinen vahvuus tai heikkous riippuu siitä, missä määrin jäsenvaltiot (neuvosto, Eurooppa-neuvosto ja yksittäiset jäsenvaltiot)¹²⁰, Euroopan parlamentti ja edunvalvontaryhmittymät pystyvät sitä painostamaan.¹²¹

Artikkelissa analysoidaan komission kokoonpanoa ja valintamenettelyä suhteessa perussopimuksissa edellytettyyn komission riippumattomuuteen. Viime vuosina Euroopan parlamentin ja komission välistä suhdetta on muokattu siihen suuntaan, että komissio toimisi parlamentille poliittisesti vastuunalaisena hallituksena.¹²² Tutkimusartikkelissa kannetaan huolta siitä, että osittaisen parlamentarisoinnin myötä komission itsenäisyys sekä sen kyky toimia yleiseurooppalaisen edun puolustajana ja neutraalina välittäjänä lakiasäättävien toimielinten välillä on kärsinyt.¹²³

Artikkelissa käydään ensin läpi menettely, jossa komission puheenjohtaja valitaan. Komission puheenjohtaja on yksi näkyvimmistä ja vaikutusvaltaisimmista henkilöistä unionissa, joten on olennaista, kenellä on oikeus nimittää hänet tehtäväänsä

115 Simon 1997, s. 5.

116 Hyvärinen 2013.

117 Ks. Hyvärinen 2013, s. 288, alaviite 25.

118 Periaate on alun perin vahvistettu EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Ks. asia 9/56, *Meroni v. High Authority*, ECLI:EU:C:1958:7 ja asia C-70/88, *Euroopan parlamentti v. neuvosto (Chernobyl)*, ECLI:EU:C:1990:217.

119 Hyvärinen 2013, s. 288.

120 Ks. Bailer 2014.

121 Hyvärinen 2013, s. 286 ja 289.

122 Hyvärinen 2013, s. 285.

123 Hyvärinen 2013, s. 298 ja 300–301. Ks. *Dehousse* 2011, s. 8 ja 11.

ja millaisessa menettelyssä.¹²⁴ Artikkelissa ennakoitiin kehitystä, jossa Euroopan tason poliittiset puolueet nimeävät ennen vaaleja kukin oman kärkiehdokkaansa (*Spitzenkandidat*). Vaalikamppailu käydään näiden henkilöiden johdolla.¹²⁵

Viime vaalien yhteydessä kärkiehdokkaat nimettiin loppuvuonna 2013 ja alkuvuonna 2014. Ennen vaaleja heidän välillään käytiin muun muassa televisioituja väittelyitä. Vaalien jälkeen suurimman poliittisen ryhmän, keskustaoikeistolaisen EPP-ryhmän kärkiehdokas *Juncker* valittiin komission puheenjohtajaksi sen jälkeen, kun parlamentin suurimmat poliittiset ryhmät olivat asettuneet tukemaan hänen valintaansa.¹²⁶ Näin luotiin käytännön järjestely Lissabonin sopimuksella muutetun EU-sopimuksen 17 artiklan 7 artiklan soveltamiseen. Kyseisen määräyksen mukaan Eurooppa-neuvosto ”ottaa huomioon” Euroopan parlamentin vaalien tuloksen komission puheenjohtajaehdokasta valitessaan. Artikkelissa kannetaan huolta siitä, vaarantuuko komission itsenäinen asema ja toimielinten välinen tasapaino, kun noudatetaan uutta, parlamentaarisempaa käytäntöä komission puheenjohtajan valinnassa.¹²⁷

Komission puheenjohtajan uusi valintatapa ei myöskään yksiselitteisesti vahvista linkkiä kansalaisten ja unionin välillä. Ensinnäkin vuoden 2014 vaaleissa äänestysaktiivisuus jäi totutun matalaksi ja EU-kriittiset voimat lisäsivät kannatustaan. Toiseksi, äänestäjien kykyä ottaa kantaa tehdyn politiikan sisältöön heikensi osaltaan se, että Euroopan tason poliittiset puolueet eivät kärkiehdokasasettelusta huolimatta kyenneet esittämään selviä, kilpailevia vaaliohjelmiä.¹²⁸ Kolmanneksi, ainakaan Yhdistyneen kuningaskunnan äänestäjillä ei ollut vaaleissa mahdollisuutta ilmaista kannatustaan tai vastustustaan *Junckerin* valinnalle komission puheenjohtajaksi.¹²⁹ EPP-ryhmässä, jonka kärkiehdokas *Juncker* oli, ei ole lainkaan Yhdistyneestä kuningaskunnasta valittuja euroedustajia, sillä brittien konservatiivipuolueen euroedustajat kuuluvat ECR-ryhmään (Euroopan konservatiivien ja reformistien ryhmä). On mahdollista, että joissain muissakin jäsenvaltioissa on ollut samantyyppinen tilanne.

Artikkelin loppupuolella käsitellään komission jäsenten valinnassa noudatettavaa menettelyä. Tässä yhteydessä nousee esiin eräs unionin toimielinjärjestelmän perustavanlaatuisista jakolinjoista, nimittäin jako pienten ja suurten jäsenvaltioiden välillä. Unionin toimielinjärjestelmässä on integraation alkuajoista lähtien haettu tasapainoa jäsenvaltioiden tasavertaisuuden (ääni/valtio) ja unionin kansalaisten tasavertaisuuden

124 *Hyvärinen* 2013, s. 291.

125 Muun muassa politiikan tutkija *Simon Hix* on kannattanut tällaista toimintatapaa ja on katsonut, että se lähentäisi kansalaisia ja unionin toimielimiä sekä parantaisi EU-keskustelun tasoa jäsenmaissa. Ks. *Hix* 2013.

126 Ks. ”*Juncker wins support for 'last-chance' Commission*”, <http://www.euractiv.com/sections/eu-elections-2014/juncker-wins-support-last-chance-commission-309394> (16.3.2015).

127 Ks. *Hyvärinen* 2013, s. 299–301.

128 Ks. *Raunio* 2007a, s. 155–156; *Hyvärinen* 2013, s. 293–294 ja 298.

129 Euroopan parlamentin jäsen *Malcolm Harbourin* alustus ”*Reforming the EU*” -konferenssissa Birminghamissa 18.7.2014.

(ääni/kansalainen) välillä. Komissiossa, samoin kuin Eurooppa-neuvostossa, jäsenvaltioiden tasavertaisuuden tavoite on korostunut.

Perussopimusten mukaisesti komission jäsenten valinta tapahtuu siten, että jäsenvaltiot laativat listan komission jäsenistä yhdessä komission puheenjohtajaehdokkaaksi nimetyn henkilön kanssa, minkä jälkeen Euroopan parlamentti kuulee ehdokkaita ja äänestää komission hyväksymisestä yhtenä kokoonpanona. Lopuksi Eurooppa-neuvosto nimittää komission määränemmistöllä SEU 17 artiklan 7 kohdan mukaisesti.¹³⁰

Politiikan tutkijoiden käsitykset siitä, onko komission jäsenen kansallisuudella merkitystä kollegion päätöksenteossa, vaihtelevat. Neofunktionalistinen teoriasuuntaus olettaa komission olevan yhtenäinen toimija, jonka intressissä on eurooppalaisen integraation syventäminen. Vastakkaista empiiristä evidenssiä on esittänyt *Thomson*, joka on todennut, että komission jäsenen kansallisuus ohjaa merkittävässä määrin hänen käyttäytymistään.¹³¹

Komission kollegion koon rajoittaminen on ollut esillä kaikissa 1990-luvun lopun ja 2000-luvun perussopimus uudistuksissa.¹³² Lissabonin sopimuksen myötä oli tarkoitus ottaa käyttöön vuorottelujärjestelmä, mutta siitä luovuttiin irlantilaisten äänestettyä Lissabonin sopimuksen hyväksymistä vastaan.¹³³ Tämä oli tärkeä voitto pienille EU-maille. Nykykäytännön jatkuminen on myös Suomen etu. Suomalainen komission jäsen tuo komissioon suomalaisen yhteiskunnan ja sen erityispiirteiden tuntemusta.¹³⁴

Komission jäsenet ovat tyypillisesti kokeneita ammattipoliitikkoja, joilla on tausta esimerkiksi kotimaansa pääministerinä tai ministerinä taikka Euroopan parlamentin jäsenenä.¹³⁵ Suomen ehdotuksen pohjalta komission jäseneksi valittiin vuonna 2014 Jyrki Katainen, joka on entinen pääministeri ja ministeri. Hänen edeltäjänsä oli Olli Rehn, joka on – toisin kuin tutkimusartikkelissa esitetään – toiminut lyhyen aikaa myös Euroopan parlamentin jäsenenä.¹³⁶

130 Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa komission nimittäminen oli neuvoston tehtävä.

131 *Thomson* 2008a, s. 188.

132 *Hyvärinen* 2013, s. 295.

133 Ks. SEU 17 artiklan 5 kohdan 2 alakohta; *Hyvärinen* 2013, s. 295–296.

134 *Hyvärinen* 2013, s. 297 ja 300. *Bunse* ja *Nicolaidisin* haastattelema virkamies tiivistä asian seuraavasti: ”As a small state, if you do not have a Commissioner you are in a sense out of the game.” *Bunse – Nicolaidis* 2012, s. 256.

135 Ks. *Wille* 2012, s. 391–393. Ehdokkaita komission jäseniksi kuullaan parlamentin valiokunnissa. Parlamentti on ottanut tavaksi vaatia yhden tai useamman jäsen ehdokkaan vaihtamista kuulemisten jälkeen, alleviivaten näin valtaansa. Parlamentilla on vielä tosiasiallinen, vaikkakaan ei oikeudellinen, valta pakottaa yksittäinen komission jäsen eroamaan. Jos parlamentti vetäisi tukensa pois komission jäseneltä, komission puheenjohtaja todennäköisesti pyytäisi tätä eroamaan – siitäkin huolimatta, että komissio on SEU 17 artiklan 8 mukaisesti yhtenä kokoonpanona vastuussa parlamentille. *Wille* 2012, s. 384 ja 391.

136 *Hyvärinen* 2013, s. 299. Rehn toimi europarlamentaarikkona ajanjaksolla 1995–1996 ennen ensimmäisiä Euroopan parlamentin vaaleja Suomessa.

Lopuksi on tarpeen päivittää artikkelin tietoja siltä osin, kuin siinä puhutaan komission sisäisestä organisoitumisesta. Aiemmin komissio organisoitui niin, että jokaisella komission jäsenellä oli laajat valtuuden ohjata lainvalmistelua ja hallintotoimintaa omalla alallaan.¹³⁷ Komissiota kritisoitiin ”siilimentaliteetista” ja koherenssin puutteesta.¹³⁸ Vuoden 2014 lopulla ja alkuvuonna 2015 toteutetussa komission historian ehkä merkittävimmissä organisaatiouudistuksessa valtaa delegoitiin komission varapuheenjohtajille. Komissaarisalkut jaettiin komission varapuheenjohtajien johtamiin ryhmiin. Kukin ryhmä hoitaa yhteistyössä tiettyyn politiikkakokonaisuuteen liittyviä tehtäviä.¹³⁹ Järjestelyn mahdollisti oikeudellisesti EU-sopimuksen 17 artiklan 6 kohta, jonka nojalla komission puheenjohtaja voi päättää yksinoikeudella sisäisestä organisaatiosta ja nimetä komission varapuheenjohtajat.¹⁴⁰ Lähitulevaisuus osoittaa, vastaako uusi organisaatiomalli artikkelissa esitettyyn huoleen siitä, että suurikokoisessa komissiossa voi syntyä komission jäsenten toimivaltuuksien ristiriitailanteita ja toimintaa lamauttavia valtakamppailuja.¹⁴¹

2.3 Tapaustutkimus: kulutusluottodirektiivin valmistelu¹⁴²

Kolmas tutkimusartikkeli sisältää tapaustutkimuksen kulutusluottodirektiivin¹⁴³ valmistelusta ja hyväksymisestä. Artikkelissa seurataan säädöshankkeen vaiheita alkaen varhaisesta komissiovalmistelusta ja päättyen valmiin säädöksen hyväksymiseen Euroopan parlamentissa ja neuvostossa. Tutkimuskysymyksenä on, millä tavoin Suomen neuvottelijat yrittivät ja mahdollisesti onnistuivat vaikuttamaan kulutusluottodirektiivin sisältöön. Tutkimuksessa on käytetty lähteinä EU- ja kotimaisia virallisia asiakirjoja sekä asiantuntijahaastatteluja. Yhteensä kahdenkymmenen menettelyyn osallistuneen henkilön haastattelut valottavat erityisesti kyseisen direktiivin valmistelua komissiossa ja neuvotteluja neuvoston valmistelurakenteessa (työryhmä – Coreper

137 Hyvärinen 2013, s. 290.

138 Zuleeg 2014, s. 1. Aiemmin koherenssia oli pyritty luomaan lähinnä pääosastojen välisen kuulemismenettelyn (*Inter-Service Consultation*) avulla. Ks. *Komissio* 2010, komission työjärjestys, 23 artikla. Kyseessä on kuitenkin hyvin myöhäinen menettelyvaihe lainvalmistelussa, mikä on ollut omiaan vähentämään näiden kuulemisten käytännön merkitystä.

139 Ks. Zuleeg 2014, s 1-2; Hübner ym. 2014, s. 8. Organisaatiiorakenteen uudistamisen lisäksi on uudistettu myös komission ohjelmasuunnittelu vastaamaan paremmin järkevän sääntelyn tavoitteita. *Junckerin* komission työohjelma vuodeksi 2015 sisältää kymmenen painopistettä ja vain 23 aloitetta. Ks. KOM(2014) 910 lopullinen, Komission tiedonanto, Komission työohjelma 2015. Uusi alku, 16.12.2014.

140 Ks. *Kassim* ym. 2013, s. 157.

141 Hyvärinen 2013, s. 300.

142 Hyvärinen 2012a.

143 Direktiivi 2008/48/EY koskee luottosopimuksia, joilla luotonantaja ammatti- tai elinkeinotoiminnassaan myöntää luottoa kuluttajalle.

– neuvosto). Lisäksi artikkelissa on analysoitu Suomen ja muiden toimijoiden vaikuttamispyrkimyksiä asiassa.¹⁴⁴

Kulutusluottodirektiivi valikoitui tapaustutkimuksen kohteeksi useasta syystä. Ensimmäinen syy oli komission ehdotuksen ongelmallisuus Suomen näkökulmasta. Hallituksen edustajien tekemä EU-vaikuttaminen tulisi nimittäin kohdentaa Suomelle tärkeimpiin ja ongelmallisimpiin EU-säädöshankkeisiin, jos hallinnon rajallisia resursseja halutaan käyttää tehokkaasti. Kulutusluottodirektiiviä koskevissa neuvotteluissa, samoin kuin laajemminkin kuluttajaoikeuden alalla, Suomi on profiloitunut korkean kuluttajansuojan tason valtiona, joka haluaa säilyttää tämän tason EU-jäsenyydenkin oloissa.

Kulutusluottodirektiiviä koskevat neuvottelut tarjosivat hyvän kohteen tapaustutkimukselle myös siksi, että neuvottelut kestivät pitkään ja niissä koettiin moninaisia vaiheita. Kulutusluottoasialla oli vielä yksittäistä direktiiviä laajempi merkitys. Direktiiviä koskevissa neuvotteluissa keskusteltiin toistuvasti integraation perustavanlaatuisista kysymyksistä, kuten toimivallan jakautuminen unionin ja jäsenvaltioiden välillä tai sisämarkkinasäädöksissä noudatettava harmonisoinnin taso (täysharmonisointi vai vähimmäisharmonisointi).¹⁴⁵

Empiirisessä laadullisessa tutkimuksessa, jonka alalaji on tapaustutkimus, käsiteltävien tapausten määrä ei ole ratkaiseva. Yksikin huolella läpikäyty tapaus on kiinnostava. Tässä väitöskirjahankkeessa erityisesti työekonomiset ja esitystekniset syyt puolsivat yhden tapausanalyysin sisällyttämistä väitöskirjaan. Teemahaastattelujen tekeminen ja analysointi sekä mittavaan asiakirja-aineistoon tutustuminen veivät huomattavan paljon aikaa.¹⁴⁶ Lisäksi, kun artikkelissa analysoitiin syvällisesti vain yhtä direktiiviä koskevia neuvotteluja, oli mahdollisuus nostaa esiin lukuisia mielenkiintoisia tutkimushavaintoja lainvalmistelun ja päätöksentekomenettelyn eri vaiheista.

Kun tarkastellaan vain yhtä säädöshanketta, herää tietysti kysymys, miltä osin tutkimustuloksia voidaan yleistää muihin unionin säädöshankkeisiin. Mikä tutkimustuloksissa on yleisesti pätevää ja mikä taas on erityistä juuri tälle hankkeelle? Artikkelissa raportoidun tapaustutkimuksen lisäarvo on siinä, että se auttaa hahmottamaan unionin lainsäätämiseen osallistuvien toimijoiden keskinäistä vuorovaikutusta ja Suomen roolia menettelyssä. On kuitenkin tiettyjä kulutusluottoasian erityispiirteitä, jotka on otettava huomioon, kun pohditaan, missä määrin tehtyjä havaintoja voi yleistää. Esimerkiksi, Suomella oli vuoden 2006 jälkipuoliskolla erityisasema neuvotteluissa toimiessaan neuvoston puheenjohtajana.¹⁴⁷

144 Ks. *Hyvärinen* 2012a, s. 9-10.

145 *Hyvärinen* 2012a, s. 11-12.

146 *Hyvärinen* 2012a, s. 11.

147 Usein ajatellaan, että puheenjohtajavaltion liikkumavara kansallisten etujen ajamisessa on rajallinen, sillä puheenjohtajan oletetaan toimivan neuvotteluissa neutraalina välittäjänä. Tästä huolimatta tapaustutkimusta varten tehdyistä haastatteluista kävi ilmi, että Suomi pyrki puheenjohtajuuskautellaan vuonna 2006 aktiivisesti sisällyttämään kulutusluottodirektiiviin kuluttajien näkökulmasta suotuisia tekstimuotoiluja. Ks. *Hyvärinen* 2012a, s. 29.

Artikkelissa todetaan johtopäätöksenä, että Suomi onnistui hyvin vaikuttamaan kulutusluottodirektiivin sisältöön kansallisesti määriteltyjen neuvottelutavoitteidensa mukaisesti. Tapaustutkimusta varten haastateltuja henkilöitä pyydettiin esittämään sanallinen arvionsa Suomen menestymisestä hankkeessa. Useat haastatellut arvioivat Suomen vaikutusvallan hankkeessa joko korkeaksi (*High Influence*) tai kohtalaiseksi (*Moderate Influence*).¹⁴⁸

Menestymisen taustalla olivat ennen kaikkea suomalaisten vastuuvirkamiesten aktiivisuus, hyvä asiaosaaminen ja neuvottelutaidot. Tosin neuvottelutilannekin oli otollinen, sillä Suomen tavoitteet hankkeessa olivat pitkälti yhtenevät yhden suuren jäsenvaltion eli Ranskan kanssa. Suomen edustaja neuvoston työryhmässä onnistui kokoamaan ”samanmielisten maiden” ryhmän liittyen kulutusluottodirektiivin artiklaan, jossa määrättiin luoton ennakkolisesta takaisinmaksusta. Yhteistyö tarkoitti käytännössä esimerkiksi neuvottelukantojen koordinoimista ennen virallisia kokouksia.¹⁴⁹

Hallituksen vaikuttamisstrategian keskiössä olivat siis suhteet muihin jäsenvaltioihin. Ennakollista vaikuttamista komission jäseniin tai virkamiehiin ei tässä hankkeessa juurikaan tehty. Syynä oli se, ettei hanketta Suomessa ennakolta arvioitu erityisen ongelmalliseksi. Vasta komission annettua säädösehdotuksensa, joka olisi tarkoittanut kansallisten lainsäädäntöjen täysharmonisointia, Suomessa havahduttiin tarpeeseen vaikuttaa lainsäädäntömenettelyssä. Kyseisessä säädöshankkeessa Suomi ei juuri pyrkinyt edistämään neuvottelutavoitteitaan Euroopan parlamentin kautta. Yhtenä syynä oli se, että parlamentin asianomaisen valiokunnan suomalaisten jäsenten poliittiset näkemykset erosivat huomattavan paljon Suomen hallituksen neuvottelukannasta.¹⁵⁰

Jo tapaustutkimuksen alkuvaiheessa osoittautui välttämättömäksi, että hallituksen edustajien tekemän EU-vaikuttamisen lisäksi tarkastellaan laajemmin unionin lainsäätämisen dynamiikkaa ja unionin toimielinten keskinäisiä suhteita kulutusluottohankkeessa. EU on poliittisesti, ideologisesti ja kansallisten lainsäädäntöperinteiden näkökulmasta heterogeeninen yhteisö. Näin ollen jokaista uutta asetusta tai direktiiviä koskevissa neuvotteluissa joudutaan sovittelemaan yhteen erilaisia arvoja ja intressejä.¹⁵¹ Kun tarkastelu laajennettiin kattamaan komission, Euroopan parlamentin ja muiden jäsenvaltioiden vaikutuspyrkimykset, voitiin muodostaa realistinen käsitys Suomen edustajien toimista osana kulutusluottodirektiivin neuvottelujen kokonaisuutta.

Direktiiviä koskevat neuvottelut olivat poikkeuksellisen hankalat, ja ne kestivät yli viisi vuotta.¹⁵² Neuvotteluja viivästyttivät mm. komission tiukka linja täysharmonisoinnin suhteen, parlamentissa esittelijän vaihtuminen kesken käsittelyn sekä sisäiset ristiriidat niin parlamentissa kuin neuvostossa.¹⁵³ Johtopäätöksenä ei voida todeta, että

148 Osa haastatelluista ei kuitenkaan halunnut esittää asiasta arviota. *Hyvärinen* 2012a, s. 46.

149 *Hyvärinen* 2012a, s. 45–47.

150 Ks. *Hyvärinen* 2012a, s. 46 ja 48.

151 *Hyvärinen* 2012a, s. 49.

152 Tärkeimmistä neuvottelukysymyksistä hankkeessa ks. *Hyvärinen* 2012a, s. 13.

153 *Hyvärinen* 2012a, s. 36.

jokin toimielin olisi ollut kulutusluottohankkeessa selkeästi ”voittaja” ja jokin toinen toimielin ”häviöjä”. Tapaustutkimuksen aineistojen pohjalta muodostui kuitenkin kuva, jonka mukaan lopullinen kulutusluottodirektiivi vastasi enemmän neuvoston ja parlamentin esittämiä kantoja kuin komission alkuperäistä ehdotusta.¹⁵⁴

Jos tarkastelun kohteeksi otetaan yksinomaan jäsenvaltioiden menestyminen neuvotteluissa, voidaan todeta, että suuret EU-jäsenvaltiot eli Ranska, Iso-Britannia ja Saksa pystyivät huomattavissa määrin vaikuttamaan neuvoston kannanmuodotukseen. Pienet jäsenvaltiot eivät kuitenkaan jääneet neuvotteluissa sivustakatsojiksi. Tutkimusartikkelissa mainitaan Suomi, Ruotsi ja Itävalta pieninä valtioina, jotka saivat hyvin läpi omia tavoitteitaan.¹⁵⁵

Artikkelissa pohditaan lopuksi, tukeeko kulutusluottodirektiiviä koskevan lainsäädäntöprosessin analyysi ajatusta ”rationaalisesta unionin lainsäätäjistä”. Direktiiviä koskeva tapaustutkimus ei näyttäisi kovin hyvin istuvan rationaaliseen malliin, joka olettaa, että kukin neuvotteluihin osallistuva toimija pyrkii ensi sijassa oman hyötynsä maksimointiin. Kulutusluottodirektiivistä käytyjä neuvotteluja näyttäisi selittävän paremmin konstruktivistinen malli, jonka mukaan EU-lainsäätämiseen osallistuvat tahot ottavat joustavasti huomioon toistensa intressejä ja pyrkivät suostuttelemaan muita neuvottelijoita puolelleen vakuuttavalla argumentoinnilla.¹⁵⁶ Erityisen hyvin konstruktivistinen kehikko näyttäisi vastaavan kuvaa, joka aineistojen pohjalta syntyi neuvoston työryhmässä käydyistä neuvotteluista, joissa pyrittiin aidosti löytämään kaikille jäsenvaltioille hyväksyttävä kompromissi säädöksen tekstistä.

2.4 Mistä EU-asioista hallitus keskustelee ja kenen aloitteesta?¹⁵⁷

Neljännessä artikkelissa tarkastellaan Suomen kansallista EU-kantojen valmistelua, tarkemmin ottaen hallituksen sisäistä yhteensovittamista korkeimmalla tasolla eli EU-ministerivaliokunnassa.¹⁵⁸ Artikkelissa huomio kiinnittyy siis koko valtioneuvoston tason yhteensovittamiseen, eikä siinä tutkita unioniasioiden valmistelua kussakin ministeriössä.¹⁵⁹ Artikkelissa ei myöskään käsitellä valtioneuvoston ja eduskunnan

154 Hyvärinen 2012a, s. 49–50.

155 Hyvärinen 2012a, s. 37–38. Eri jäsenvaltioiden neuvottelutavoitteista kulutusluottohankkeesta ks. Hyvärinen 2012a, s. 14.

156 Hyvärinen 2012a, s. 50–51.

157 Hyvärinen – Raunio 2014a.

158 Kyseessä on professori *Tapio Raunion* kanssa laadittu, *Politiikka*-lehdessä julkaistu yhteisartikkeli. Samojen kirjoittajien laatima englanninkielinen suppeampi artikkeli EU-asioiden valmistelusta hallituksessa on julkaistu *Journal of Common Market Studies* -aikakausikirjassa. Ks. Hyvärinen – Raunio 2014b.

159 Valtionalouden tarkastusvirasto on hiljattain käynnistänyt EU-asioiden valmistelua ja yhteensovittamista koskevan tarkastuksen, jossa tullaan arvioimaan ministeriöiden sisäistä unioniasioiden valmistelua, koordinoitua ja johtamista.

yhteistyötä EU-asioissa.¹⁶⁰ EU-ministerivaliokunta on valikoitunut tutkimuksen kohteeksi sen vuoksi, että sillä on keskeinen asema Suomen EU-politiikan linjaamisessa. Järjestelmä, jossa hallituksen ministerit kokoontuvat viikoittain keskustelemaan ja linjaamaan Suomen kantoja unionin säädösasioihin ja politiikkahankkeisiin, on poikkeuksellinen jäsenvaltioiden keskuudessa.¹⁶¹

Artikkelissa selvitetään ensinnäkin, minkä tyyppiset EU-politiikan kysymykset nousevat ministeritason valmisteluun ja minkä tyyppiset asiat taas koordinoidaan yksinomaan virkamiestasolla. Lisäksi artikkelissa kysytään, kuka erottelua tosiasiallisesti tekee. Päättävätkö poliitikot vai virkamiehet siitä, millä tasolla tietty unioniasia koordinoidaan? Artikkelin loppupuolella puolestaan selvitetään EU-ministerivaliokunnassa käytävien keskustelujen luonnetta.

EU:n jäsenvaltiot ovatkin omaksuneet hyvin erityyppisiä tapoja valmistella kansallisesti unionissa vireille tulevia asioita. Eurooppalaistuminen ei ole edellyttänyt jäsenvaltioiden kansallisten hallintojen rakenteiden lähentämistä toisiinsa.¹⁶² Suomalaisen EU-asioiden käsittelyjärjestelmän perusteet luotiin vuonna 1993 Euroopan talousalueen jäsenyyttä varten toteutetuilla hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muutoksilla. Jo seuraavana vuonna näitä tarkistettiin EU-jäsenyyden vuoksi. Luotu järjestely sisällytettiin asiallisesti samansisältöisenä vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain 93, 96 ja 97 pykälisiin.

Järjestelmä, jossa unioniasioita valmistellaan valtioneuvostossa, on varsin vakiintunut. Tosin EU-valmistelujaostojen määrää on vähennetty yli viidestäkymmenestä nykyiseen 37 sektorikohtaiseen valmistelujaostoon. Suurin uudistus kansallisessa EU-valmistelussa koettiin vuonna 2000, kun EU-sihteeristö¹⁶³ siirrettiin ulkoasiainministeriöstä valtioneuvoston kansliaan. Muutos vastasi kehitystä, jonka myötä pääministeristä oli tullut Suomen EU-politiikan kiistaton johtaja.¹⁶⁴

Kansallinen valmistelu tähtää siihen, että jokaisessa EU-hankkeessa olisi tiedossa yksi ja yhtenäinen Suomen neuvottelupositiio.¹⁶⁵ Näin vältetään tilanteelta, että suomalaisministerit esittäisivät neuvoston eri kokoonpanoissa ristiriitaisia kannanottoja. Unioniasioiden käsittely on pyritty integroimaan muihin poliittisiin ja hallinnollisiin prosesseihin niin täydellisesti kuin mahdollista. Valtioneuvostosta annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaisesti unionin säädöshankkeen valmisteluvastuu kuuluu sille ministeriölle, jonka toimialaan asia sisältönsä puolesta muutoinkin kuuluu. EU-asioissa hallinnonalojen välinen yhteistyö on kuitenkin korostuneen tärkeää, sillä unioniasiat eivät läheskään aina noudata ministeriöiden toimialarajoja. EU-asioiden yhteensovittamis-

160 *Hyvärinen – Raunio* 2014a, s. 88.

161 *Valtioneuvoston kanslia* 2013, s. 40. Ks. *Hyvärinen – Raunio* 2014a, s. 89–90.

162 Ks. mm. *Kassim – Peters – Wright* 2000; *Wessels – Maurer – Mittag* 2003.

163 Väitöskirjan artikkelissa ja yhteenveto-osassa käytetään johdonmukaisuuden vuoksi nimitystä EU-sihteeristö, vaikka sen nimi muutettiin vuonna 2013 valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osastoksi.

164 Ks. *Hyvärinen – Raunio* 2014a, 91.

165 *Hyvärinen – Raunio* 2014a, s. 89.

järjestelmässä Suomen neuvottelukantojen muotoiluun voivat osallistua toimivaltaisen ministeriön lisäksi muut ministeriöt, alainen hallinto ja sidosryhmät.¹⁶⁶

Tutkimusartikkelissa analysoidaan laajan pöytäkirja-aineiston¹⁶⁷ pohjalta, mitkä asiaryhmät hallitsevat EU-ministerivaliokunnan agenda. Yli puolet kaikista ministerien käsiteltäväksi tulleista asiakohdista oli joko Eurooppa-neuvoston kokousten koordinoitua tai ”asialista-asioita” eli yksittäisiä poliittisesti tai taloudellisesti merkittäviä EU-asioita (unionin laajentuminen, monivuotiset rahoituskehitykset, institutionaaliset asiat, ulkosuhdeasiat jne.). Toinen merkittävä asiaryhmä EU-ministerivaliokunnassa oli neuvoston kokoukset. Käytäntö, jonka mukaan Suomen kannat vahvistetaan ministeritasolla ennen jokaista neuvoston kokousta, vakiintui heti Suomen EU-jäsenyyden alkuaikoina. Pöytäkirja-aineiston analyysi antoi aiheen vielä yhteen kiinnostavaan huomioon. Vuodesta 2009 alkaen EU-tuomioistuimessa vireillä olevia asioita, joilla on jokin liityntä Suomeen, ei enää koordinoita ministeritasolla kuin poikkeustapauksissa.¹⁶⁸

Tutkimuksen toisen lähdeaineiston muodostivat EU-sihteeristön nykyisten ja entisten virkamiesten haastattelut.¹⁶⁹ Haastatteluaineiston analyysi osoittaa, että ministereillä ja virkamiehillä on selkeät ja erilliset roolit hallituksen sisäisessä EU-valmistelussa. Virkamiehet vastaavat asialistan laatimisesta ilman, että ministerit – edes pääministeri tai hänen poliittiset avustajansa – puuttuisivat tähän. Artikkelissa todetaan, että hallituspuolueiden tavoitteet eivät millään tavoin vaikuta siihen, mitä asioita tuodaan koordinoitavaksi EU-ministerivaliokuntaan.¹⁷⁰

Suurin valta EU-ministerivaliokunnan asialistan suhteen on EU-sihteeristön johdolla virkamiehillä. He toimivat ”portinvartijoina” ja päättävät siitä, mitä EU-asioita ministerit käsittelevät ja millä aikataululla.¹⁷¹ EU-sihteeristön virkamiesten asemaa korostaa vielä se, että sihteeristössä laaditaan pääministerille ja Eurooppa-ministerille taustat ja puhe-elementit EU-ministerivaliokunnan kokouksiin sekä huolehditaan yleisten asioiden neuvoston ja Eurooppa-neuvoston kokousten kansallisesta valmistelusta. EU-sihteeristön virkamiesten vaikutusvaltaa rajoittaa jossain määrin kuitenkin se, että unionin toimielinten aikataulut ja asialistat – erityisesti Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät asiat – käytännössä pitkälti määrittävät kotimaisen EU-politiikan asialistaa.

Siinä vaiheessa, kun EU-ministerivaliokunta kokoontuu, poliitikot ottavat johdoroolin. Pääministeri ja muut ministerit keskustelevat EU-ministerivaliokunnan kokouksissa sekä laajoista poliittisista linjanvedoista että unionin säädöshankkeiden yksityiskohdista. He voivat muokata Suomen neuvottelukantaa, sen perusteluja tai molempia. Tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa kävi ilmi, että ministerien

166 Tala 2013, s. 47.

167 Aineiston muodostivat EU-ministerivaliokunnan kaikki pöytäkirjat vuosilta 1995–2012, yhteensä 696 pöytäkirjaa.

168 Hyvärinen – Raunio 2014a, s. 92–94 ja s. 97–98.

169 Ks. Hyvärinen – Raunio 2014a, s. 92–93.

170 Hyvärinen – Raunio 2014a, s. 94–95.

171 Hyvärinen – Raunio 2014a, s. 95–96.

tietämys EU-asioista ja ministerivaliokunnassa käytävien keskustelujen taso on parantunut viime vuosina, erityisesti euron kriisin alkamisen jälkeen.

Artikkelissa todetaan, että 2010-luvulla EU-ministerivaliokunta on muuttunut yhä enemmän ”pääministerin EU-ministerivaliokunnaksi”. Pääministerin ja häntä avustavan EU-sihteeristön vahvistuminen heijastaa unionin toimielinjärjestelmässä tapahtunutta kehitystä ja erityisesti Eurooppa-neuvoston vahvistumista.¹⁷² EU-ministerivaliokunnassa pääministeri voi informoida ministerikollegojaan Eurooppa-neuvostossa käsiteltävistä asioista ja niihin liittyvistä kansallisista herkkyyksistä. Lisäksi on vakiintunut käytännöksi, että pääministeri kertoo ministereille jälkikäteen Eurooppa-neuvostossa käydyistä keskusteluista.¹⁷³

Johtopäätöksenä todetaan vielä, että hallituksen ministerit keskustelevat kokouksissa lähinnä laaja-alaisimmista ja poliittisesti tärkeimmistä EU-asioista. Yleiset asiat (mukaan lukien institutionaaliset asiat), talous- ja rahoitusasiat sekä ulkosuhdeasiat esiintyvät usein EU-ministerivaliokunnan asialistoilla, kun taas muut EU-politiikan sektorit ovat harvemmin edustettuina.¹⁷⁴

Mitä merkitystä sillä sitten on, mistä EU-asioista ministerit keskustelevat ja mitkä jäävät poliittisen tason koordinaation ulkopuolelle? Kuten artikkelissa todetaan, eurokriisin akuutin vaiheen väistyttyä olisi otollinen aika arvioida, mitkä muut EU-politiikan alat ansaitsisivat nousta perusteellisempaan käsittelyyn ministeritasolla.¹⁷⁵ Lisäksi olisi tarpeen pohtia, pitäisikö ministeritasolla koordinoida suuremmissa määrin yksittäisiä unionin säädöshankkeita, joihin liittyy kansallisia herkkyyksiä. Nämä hankkeet on tietysti tunnistettava ajoissa, siis hyvissä ajoin ennen komission ehdotuksen antamista,¹⁷⁶ jotta niiden valmistelu EU-ministerivaliokunnassa voisi tukea hallituksen edustajien tehokasta vaikuttamistyötä Brysselissä.

2.5 Suomen osallistuminen säädösvalmisteluun EU:ssa¹⁷⁷

Viidennessä artikkelissa analysoidaan Suomen hallituksen vaikutusmahdollisuuksia ylikansallisen tason säädösvalmistelussa ja säädöksiä koskevassa päätöksenteossa. Artikkelissa käydään läpi hallituksen edustajien käytössä olevia keinoja vaikuttaa EU-säädöksiin prosessin eri vaiheissa. Artikkelissa on omaksuttu suuren valiokunnankin

172 Hyvärinen – Raunio 2014a, s. 94.

173 Hyvärinen – Raunio 2014a, s. 96.

174 Hyvärinen – Raunio 2014a, s. 94.

175 Hyvärinen – Raunio 2014a, s. 98.

176 Tunnettu esimerkki asiasta, jossa asian kansalliset herkkyydet tunnistettiin liian myöhään, on niin sanottu rikkidirektiivi eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/33/EU neuvoston direktiivin 1999/32/EY muuttamisesta meriliikenteessä käytettävien polttoaineiden rikkipitoisuuden osalta.

177 Hyvärinen 2007. Tutkimusartikkeli on julkaistu vuonna 2007 Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisusarjassa. Se sisältää tiivistetysti samat havainnot kuin vuonna 2009 julkaistu laajempi referree-menettelyn läpikäynyt tutkimusraportti. Ks. Hyvärinen 2009c.

toteama lähtökohta, että Suomen edun tehokas edistäminen edellyttää, kun Suomi näyttyy neuvotteluissa rakentavan lähestymistavan omaavana jäsenvaltiona.¹⁷⁸ Kansallinen tavoitteenasettelu on välittömästi yhteydessä siihen, miten helppoa tai vaikeaa hallituksen on vaikuttaa EU:n lainsäädäntömenettelyssä. Vaikuttamistyötä Suomen puolesta on helpoin tehdä silloin, kun neuvottelukanta on asiallisesti ja pitävästi perusteltu ja se on myös useille muille jäsenvaltioille hyväksyttävä.¹⁷⁹

Heti väitöstutkimuksen alkuvaiheessa kävi selväksi, että Suomen kaltaisen pienen valtion EU-vaikuttamisessa keskeistä on vaikuttamispyrkimysten riittävän varhainen ajoitus.¹⁸⁰ Hallituksen edustajien tulisikin vahvistaa ennakkollista vaikuttamista lähes yksinomaista aloiteoikeutta menettelyssä käyttävän komission suuntaan.¹⁸¹ Ennakkovaikuttamisen yksi osatekijä on sen varmistaminen, että komission laatima vaikutusarvio perustuu Suomen osalta oikeisiin tietoihin.¹⁸²

Yhteistyö komission virkamiesten ja komission jäsenten kanssa on sitä tehokkaampaa, mitä aikaisemmin sitä tehdään.¹⁸³ Otollisin vaikuttamisen tilaisuus on silloin, kun komissiossa laaditaan lainvalmistelua edeltävää asiakirjaa (vihreä kirja, valkoinen kirja, tiedonanto). Mahdollisia kontaktihenkilöitä komissiossa on paljon: hankkeen vastuuvirkamies ja hänen esimiehensä, samassa pääosastossa työskentelevät suomalaiset virkamiehet sekä asianomainen komission jäsen kabinetiteineen.¹⁸⁴ Yhteydet suomalaiseen komission jäseneseen ja hänen esikuntaansa ovat osa Suomen vaikuttamisstrategiaa, vaikka suomalainen komission jäsen ei tietenkään edusta hallitusta.¹⁸⁵

Valtioneuvoston EU-vaikuttamisselvityksessä vuonna 2009 edellytettiin, että EU-asioiden hoitamista kehitetään voimakkaasti varhaisen kannanmuodostuksen ja sen mahdollistaman ennakkovaikuttamisen suuntaan. Erityisesti korostettiin, että EU-ministerivaliokunnan käsiteltäväksi pitäisi tuoda yhä enemmän asioita jo varhaisessa vaiheessa.¹⁸⁶ Väitöstutkimuksen aineistojen perusteella on syntynyt kuva, että ennakkovalmistelua on todella onnistuttu EU-ministerivaliokunnassa kehittämään. Sen sijaan virkamiestasolla valmistelujaostoissa käsittelyn pääpaino näyttäisi olevan yhä kansallisten neuvottelukantojen muodostamisessa komission ehdotuksiin.

178 SuVM 1/2014 vp, s. 28–29

179 Ks. *Hyvärinen 2007*, s. 53–55; *Hyvärinen 2009c*, s. 10–13.

180 Ks. *Hyvärinen 2007*, s. 56–58.

181 *Hyvärinen 2007*, s. 56. Ks. *Hyvärinen 2009c*, s. 128–130; *Hämynen 2011*, s. 96.

182 Koko unionia koskevassa vaikutusarviossa ei välttämättä ole huomioitu yksittäisten jäsenvaltioiden erityisolosuhteita ja intressejä. Tällöin tulee harkittavaksi, olisiko syytä laatia erillinen arvio EU-hankkeen vaikutuksista Suomessa. Tällainen kansallinen vaikutusarvio voi täydentää komission laatimaa vaikutusarviota ja toimia Suomen EU-vaikuttamisen tukena. Ks. *Oikeusministeriö, Säädos ehdotusten vaikutusten arviointi, Ohjeet*, s. 13; *Uusikylä – Ahonen – Takanen 2015*.

183 *Valtioneuvoston kanslia 2009a*, s. 12. Ks. *Valtioneuvoston kanslia 2013*, s. 61–63.

184 *Hyvärinen 2007*, s. 56–58; *Hyvärinen 2009a*, s. 200–201.

185 *Hyvärinen 2009c*, s. 20–23.

186 *Valtioneuvoston kanslia 2009a*, s. 31.

Haastatteluista käy ilmi, että syyt hallituksen ennakkollisen EU-vaikuttamisen puutteisiin ovat moninaiset.¹⁸⁷ Näyttäisi siltä, että ennakkovaikuttamista suunnitellaan ja toteutetaan säännönmukaisesti sellaisissa korkean poliittisen profiilin asioissa, jotka hallituksessa nousevat EU-ministerivaliokunnan linjattaviksi.¹⁸⁸ Ministeritason valmistelun ulkopuolelle jääviä hankkeet hoidetaan, jos ei heikommin, niin ainakin epätasaisemmin. Ennakkovaikuttamisen intensiteetti näyttäisi riippuvan eritoten siitä, miten asianomaisen ministeriön keski- ja ylin johto on sitoutunut EU-asioden hoitamiseen.¹⁸⁹ Jatkotutkimuksen tehtäväksi jää sen selvittäminen, onko ministeriöiden sisäisen EU-valmistelun tai valtioneuvoston yhteensovittamisjärjestelmän rakenteita syytä muuttaa, jotta hallitus voisi tehokkaammin vaikuttaa ennakolta EU-säädöksiin kaikilla politiikkasektoreilla.

Aktiivinen ennakkovaikuttaminen sitoo hallinnon resursseja, mutta toisaalta se voi tuoda helpotusta myöhempiin menettelyvaiheisiin. Yksi osa ennakkollista valmistelua ja vaikuttamista on sen pohtiminen, millä tavoin komission kaavailema säädös saatettaisiin kansallisesti voimaan, jos se toteutuisi. Suomen neuvottelijoiden on lisäksi pyrittävä varmistamaan, että direktiivien täytäntöönpanoajat ovat riittävän pitkiä. Kun komission ehdotuksia ennakoidaan ja niihin vaikutetaan jo valmisteluvaiheessa, EU-lainsäädännön kansalliselle täytäntöönpanolle on huomattavasti paremmat edellytykset, mikä vähentää täytäntöönpanon viivästysten määrää.¹⁹⁰

Jos ennakkovaikuttamista komission suuntaan ei ole tehty tai se ei ole tuottanut tulosta, ratkaisu Suomen huolenaiheisiin on pyrittävä löytämään heti lainsäädäntömenettelyn alkuvaiheessa.¹⁹¹ Tavallinen lainsäätämisyjärjestys sisältää yhdestä kolmeen käsitteitä, mutta nykyisin valtaosa säädöksistä hyväksytään ensimmäisessä käsittelyssä. Toimielinten väliset kolmikantaneuvottelut alkavat heti, kun parlamentin asianomainen valiokunta on hyväksynyt mietintöluonnoksen ensimmäisessä käsittelyssä.¹⁹²

Artikkelissa on todettu, että Suomen menestystekijöitä neuvostossa käytävissä neuvotteluissa ovat Suomen edustajien asiantuntemus ja kyky verkostoitua muiden

187 Eräs haastateltu totesi, että ”Suomen suurin puute on se, että me emme vaikuta tarpeeksi komissioon.” Taustasyinä hän mainitsi sen, ettei komissiossa ole kovin paljon suomalaisia virkamiehiä, joihin olisi luontevinta ottaa yhteyttä. Toinen syy voi hänen mukaansa olla ujoin. Suomessa on totuttu virallisiin menettelytapoihin, eikä täällä ole ”lobbauskulttuuria”. Toinen haastateltu katsoi, että puutteellisen ennakkovaikuttamisen taustalla ovat riittämättömät resurssit sekä se, ettei ennakkovaikuttaminen ole pakollista, toisin kuin esimerkiksi neuvoston työryhmiin osallistuminen. Kolmas henkilö katsoi, ettei joidenkin ministeriöiden johtoportaan ymmärretä, miten hyvin aikaisen vaikuttamisen kautta voisi edistää Suomelle tärkeitä asiakysymyksiä. *Hyvärinen 2009c*, s. 19 ja 90.

188 Ks. *Hyvärinen – Raunio 2014a*, s. 95.

189 *Hyvärinen 2007*, s. 64; *Hyvärinen 2009c*, s. 100–103.

190 *Valtioneuvoston kanslia*, E 29/2013 vp, Direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskeva selvitys, s. 19.

191 *Hyvärinen 2012a*, s. 44. Ks. *Tala 2013*, s. 48–49.

192 *Euroopan parlamentti 2014a*, Euroopan parlamentin työjärjestys, 70 artikla. Poikkeuksellisesti trilogineuvottelut on mahdollista aloittaa jo ennen kuin valiokunnan mietintöluonnos on valmistunut. *Euroopan parlamentti 2014a*, Euroopan parlamentin työjärjestys, 70 a artikla.

jäsenvaltioiden edustajien kanssa.¹⁹³ Asiantuntemus pitää sisällään sen, että Suomen neuvottelijat tuntevat kyseisen alan substanssilainsäädännön sekä EU:ssa päätöksentekoa raamittavat menettelysäännöt ja toimielinten vakiintuneet käytännöt. Tieto voi olla luonteeltaan myös poliittista informaatiota muiden toimijoiden preferensseistä ja niiden taustoista.

Suomen kaltaisen pienen valtion edustajien on pakko olla aktiivisia niin virallisissa yhteyksissä kuin kulisissa käytävissä keskusteluissa, sillä äänimäärään perustuvaa muodollista valtaa on vain vähän. Hyvänä esimerkkinä voi mainita kulutusluottodirektiivistä käydyt neuvottelut, joissa menestyminen perustui ennen kaikkea Suomea neuvoston työryhmässä edustaneen henkilön asiantuntemukseen ja vakuuttavaan esiintymiseen.¹⁹⁴

Mitkä sitten ovat Suomen EU-vaikuttamisstrategian heikkoja kohtia? Ensinnäkin se, että Suomelle tärkeät EU-hankkeet erotettaisiin jo varhaisessa vaiheessa ja keskitettäisiin vaikuttamisponnistelut näihin asioihin – siis priorisointi ja ennakointi.¹⁹⁵ Näin on siitä huolimatta, että hallitus itse on korostanut vaikuttamista niiden EU-säädösten sisältöön, jotka on kansallisessa valmistelussa arvioitu Suomelle tärkeiksi tai ongelmallisiksi.¹⁹⁶ Toinen kehittämiskohde on Euroopan parlamentin sisäiseen päätöksentekoon vaikuttaminen. Jos Suomi näyttää jäävän neuvostossa vähemmistöön tai jos Suomella on puolustettavanaan erityisen tärkeitä intressejä, on tärkeää, että Suomesta – käytännössä erityisesti Suomen pysyvästä EU-edustustosta – on hyvät yhteydet parlamentin avainhenkilöihin.¹⁹⁷

Tutkimusartikkeli, jossa selvitettiin Suomen hallituksen EU-vaikuttamisen mahdollisuuksia ja ongelmakohtia, on julkaistu yli viisi vuotta sitten. Tuolloin ei ollut vielä selvästi nähtävillä, miten unionin huomattava laajentuminen 2000-luvulla muokkaa toimintaympäristöä. Sittenmin on voitu todeta, että neuvoston konsensuskulttuuri on saanut säröjä. Vaikka neuvostossa pyritään yhä löytämään yhteisymmärrys jäsenvaltioiden välillä, viime kädessä ei epäröidä järjestää muodollista äänestystä, vaikka se tarkoittaisi yhden tai useamman jäsenvaltion jättämistä vähemmistöön.¹⁹⁸ Toinen, osin laajentumisiin liittynyt muutos on unionin lainsäädäntömenettelyn nopeutuminen ja ”ensimmäisen lukemisen sovintojen” yleistyminen. Pelko, että unionin laajentuminen uusilla valtioilla olisi halvaannuttanut lainsäädäntökoneiston, on osoittautunut turhaksi.

Lopuksi on syytä todeta, että artikkelin julkaisemisen jälkeen Suomen EU-vaikuttamisessa on tapahtunut myönteistä kehitystä. Artikkelissa peräänkuulutettiin unioniasioden strategisen suunnittelun tärkeyttä, jotta hallitus voisi tehokkaammin

193 Hyvärinen 2007, s. 49–50. Neuvottelutaidosta ja verkostoitumisesta vaikuttamisresurssina ks. Bailer 2010, s. 746–747.

194 Hyvärinen 2012a, s. 51.

195 Ks. Hyvärinen 2007, s.61–64; Hyvärinen 2009c, s. 133–137.

196 Valtioneuvoston kanslia 2013, s. 39.

197 Hyvärinen 2007, s. 59–61.

198 Ks. Hyvärinen 2012a, s. 39.

vaikuttaa EU-lainsäädäntöön.¹⁹⁹ Sittemmin valtioneuvostossa unioniasioden strateginen ohjaus on parantunut mm. EU-selontekoprosessin ja vuosittain määriteltävien valtioneuvoston avaintavoitteiden myötä. Lisäksi on vakiintunut käytännöksi, että kukin ministeriö määrittelee omalla sektorillaan EU-toiminnan pääasialliset tavoitteensa vähintään kerran vuodessa. Eduskunta on käsitellyt valtioneuvoston EU-selontekoja ja avaintavoitteita aina täysistuntoa myöten. Suuri valiokunta on valmistellut kunkin selonteon pohjalta kattavan analyysin siitä, mitkä ovat Suomen EU-politiikan päätavoitteet ja millä tavoin näitä tavoitteita olisi syytä edistää.²⁰⁰ Voidaan siis todeta, että EU-asioden kansallisessa valmistelussa suunnitelmallisuus on lisääntynyt. Kiinnostava jatkotutkimuksen arvoinen kysymys on, millä tavoin valtioneuvoston ja ministeriöiden ylitason tavoitteet näkyvät unioniasioden hoitamisessa käytännössä, esimerkiksi siinä, miten EU-hankkeiden hoitamista resursoidaan ministeriöissä.

2.6 Suomalaisen etu- ja kansalaisjärjestöjen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet²⁰¹

Viimeisessä tutkimusartikkelissa eritellään suomalaisten sidosryhmien, esimerkiksi kansalaisjärjestöjen, työmarkkinajärjestöjen, yritysten tai toimialajärjestöjen, keinoja vaikuttaa unionin lainsäätämiseen.²⁰² Edunvalvontaa harjoittavat myös alueet, jotka ovat julkisia tai puolijulkisia toimijoita.²⁰³ Artikkelin lähtökohtana on, että suomalaisten etu- ja kansalaisjärjestöjen tekemä vaikuttamistyö on omiaan parantamaan Suomen kansalaisten osallistumisoikeuksia EU-asioissa. Järjestöjen EU-vaikuttaminen täydentää edustuksellista demokratiaa, joka toteutuu suomalaisten osalta yhtäältä Euroopan parlamentin Suomesta valittujen jäsenten kautta ja toisaalta neuvoston päätöksentekoon osallistuvan hallituksen kautta.²⁰⁴

199 Hyvärinen 2007, s. 63–64.

200 Ks. Eduskunta, suuri valiokunta, SuVM 1/2009 vp; Eduskunta, suuri valiokunta, SuVM 1/2014 vp.

201 Hyvärinen 2009b.

202 Artikkelin tarkastelu on rajattu suomalaisten sidosryhmien rooliin EU-säädösten valmistelussa. Jokaisessa unionin jäsenvaltioissa on tietysti oma järjestökenttensä. Lisäksi 1980-luvulta lähtien ja erityisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana on syntynyt suuri määrä Euroopan laajuisia järjestöjä ja verkostoja, joiden pääasiallisena tavoitteena on vaikuttaa unionin päätöksentekoon. Kohler-Koch 2012, s. 810.

203 Alue- ja paikallistoimijoiden käytössä olevat vaikuttamiskanavat ovat varsin samantyyppisiä kuin esimerkiksi kansalaisjärjestöillä tai yrityksillä. Suomalaisia alue- ja paikallistoimijoita, jotka ovat perustaneet oman toimiston Brysseliin, ovat: Suomen kuntaliitto, Helsingin kaupunki, Länsi-Suomi, Itä- ja Pohjois-Suomi, Tampere ja Pirkanmaa sekä Turku ja Varsinais-Suomi. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/eu-kv/aluetoimijat/Sivut/default.aspx> (18.3.2015). Erityisasemassa on Ahvenanmaan maakunta. Suomen pysyvässä EU-edustustossa on aina yksi erityisasiantuntija, jonka tehtävänkuvaan kuuluvat Ahvenanmaata koskevat kysymykset.

204 Hyvärinen 2009b, s. 291.

Jos hallituksessa ja järjestökentällä vallitsee yhteisymmärrys siitä, mikä on Suomen etu tietyssä EU-hankkeessa, hallituksen ja järjestöjen edustajat voivat suunnitella vaikuttamistoimia yhteistyössä ja välittää Brysseliin samaa viestiä, vaikkakin eri painotuksin.²⁰⁵ Näin esimerkiksi komission lainvalmistelusta vastaavat virkamiehet saavat tietoa Suomen virallisesta neuvottelukannasta ja sen perusteista sekä tilanteesta ja havaituista ongelmista ”kentällä”. Jos taas tavoitteenasettelusta vallitsee erimielisyyttä hallituksen ja sidosryhmien välillä, suomalaiset järjestöt tai muut edunvalvojat voivat pyrkiä vaikuttamaan päätöksentekoon komissiossa tai Euroopan parlamentissa suoraan ohi hallituksen.

Yleisesti ottaen erilaisten edunvalvontatahojen vaikutus unionin lainsäädäntötoimintaan on suurta. Komission ja Euroopan parlamentin yhteinen edunvalvojarekisteri eli ”avoimuusrekisteri” perustettiin vuonna 2011.²⁰⁶ Sinne oli maaliskuun 2015 lopulla rekisteröitynyt 8171 edunvalvojatahoa.²⁰⁷ Komissio itse on ohjeistanut, että komission edustajien tulisi sopia tapaamisia vain avoimuusrekisteriin merkittyjen tahojen kanssa. Avoimuusrekisteriä on hiljattain uudistettu. Edunvalvojien on annettava entistä tarkempia tietoja siitä, minkä lainsäädäntöehdotusten käsittelyyn ne osallistuvat ja millä foorumeilla ne vaikuttavat. Vuoden 2015 aikana komission on tarkoitus antaa ehdotus komission, parlamentin ja neuvoston kattavasta yhteisestä edunvalvontarekisteristä. Tämä olisi tervetullut uudistus unionin lainsäätämismenettelyn läpinäkyvyyden parantamiseksi.²⁰⁸

EU:ssa on 2000-luvulla vahvistettu sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksia, erityisesti lainvalmisteluvaiheessa. Sidosryhmien kuuleminen on osa komission toteuttamia paremman sääntelyn toimia. On katsottu, että aktiivisen kansalaisyhteiskunnan kautta toimiva osallistuva demokratia (*Participatory Democracy*) vahvistaa kansalaisten asemaa päätöksenteossa vaalien välisenä aikana, täydentäen näin edustuksellista demokratiaa.²⁰⁹

Toisaalta voidaan kritisoida, että suurimmilla edunvalvontaryhmittymillä on yliveritaiset mahdollisuudet vaikuttaa lainsäätämiseen unionissa, sillä komissio ja Euroopan parlamentti ovat ruuhkaisia foorumeita ja edunvalvojen keskinäinen kilpailu on

205 Hyvärinen 2009b, s. 307. Ks. Hyvärinen 2012a, s. 43.

206 Avoimuusrekisterin valmisteluvaiheista ks. Hyvärinen 2009b, s. 309–311.

207 Edunvalvojat on ryhmitelty seuraavasti: konsultti- ja lakiasiantoimistot, yritykset sekä ammatilliset yhdistykset ja elinkeinoyhdistykset, kansalaisjärjestöt ja verkostot, ajatushautomot ja tutkimuslaitokset, kirkot ja uskonnolliset yhteisöt sekä paikallis-, alue- ja kunnallisviranomaiset. Suurimman ryhmän, lähes puolet kaikista rekisteröityneistä tahoista, muodostavat yritysten omat edunvalvontayksiköt, ammatilliset yhdistykset ja elinkeinoyhdistykset. Ks. <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=fi&action=prepareView> (18.3.2015).

208 Komission tiedote, Avoimuusrekisteriä koskevat uudet säännöt otetaan käyttöön, 27.1.2015. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-3740_fi.htm (18.3.2015)

209 Ks. SEU 11 artikla; Tanasescu 2009; Klüver 2013.

kovaa.²¹⁰ Kehityksen voi nähdä johtavan (uus)korporatismiin.²¹¹ Korporatismiin varjopuolena on, että haavoittuvassa asemassa olevat kansalaisryhmät, joilla ei ole omaa vahvaa ja vakiintunutta edunvalvojaa jätetään päätöksenteon ulkopuolelle.

Brysselin edunvalvojakentässä on hyvin suuria eroja siinä, millaisilla resursseilla kukin edunvalvontaryhmä toimii. Toimialajärjestöillä ja monikansallisilla yrityksillä on mittavat edunvalvontabudjetit, kun taas pienet kansalaisjärjestöt ovat riippuvaisia vapaaehtoisten työpanoksesta ja komission rahallisesta tuesta.²¹² Suomalaisilla sidosryhmillä on usein vaatimattomat taloudelliset voimavarat ja henkilöstöresurssit. Tämä tarkoittaa, että suomalaisen järjestön on suunniteltava EU-vaikuttamisstrategiansa hyvin ja että vaikuttamispyrkimykset on rajattava järjestölle kaikkein tärkeimpiin unionin säädöshankkeisiin.

Artikkelissa esitetään johtopäätöksenä, että suomalaisilla sidosryhmillä on käytössään kaksi pääasiallista vaihtoehtoa, jos ne haluavat vaikuttaa käsiteltävänä olevaan EU-lainsäädäntöön. Ensimmäinen tapa on vaikuttaminen hallituksen välityksellä siten, että järjestö osallistuu aktiivisesti kansallisen neuvottelukannan muotoiluun. Toinen vaihtoehto on pyrkiä vaikuttamaan suoraan EU-toimielimiin, joko itsenäisesti tai eurooppalaisen kattojärjestön kautta. Edellä mainitut vaikuttamisen tavat ja tasot eivät ole toisiaan poissulkevia. Kaikkein tehokkainta suomalaisjärjestöjen EU-vaikuttamistoiminta on silloin, kun erilaisia vaikuttamiskanavia ja -keinoja hyödynnetään rinnakkain.²¹³

Kotimaassa järjestöt voivat vaikuttaa Suomen neuvottelukantaan lähinnä kyseisen politiikkasektorin valmistelujaostossa silloin, kun jaosto kokoontuu laajassa kokoonpanossa. Tämän vaikuttamiskanavan merkitystä rajoittaa kuitenkin se, että 1) osa jaostoista kokoontuu hyvin harvoin; 2) kaikilla jaostoilla ei ole laajaa kokoonpanoa, vaan ainoastaan suppea viranomaiskokoonpano; ja 3) jos jaostolla onkin laaja kokoonpano, siihen kuuluvat vain kyseisen alan suurimmat järjestöt. Lisäksi, suuri osa jaostojen työstä kohdistuu neuvoston kokousten valmisteluun, mikä on varsin myöhäinen vaihe EU:n lainsäätämisenmenettelyssä. Useat tutkimusta varten haastatellut henkilöt näkivät jaostot lähinnä tiedonsaantikanavana, mutta ei aitona vaikuttamisen kanavana järjestöille.²¹⁴ Artikkelissa todetaan vielä, että sidosryhmillä on toinenkin mahdollisuus vaikuttaa kansallisessa valmistelussa Suomen neuvottelukantaan, nimittäin eduskunnan valiokuntien järjestämät kuulemiset EU-asioissa.²¹⁵

Artikkelissa todetaan, että tehokkaampi tapa vaikuttaa Suomen kantaan kuin osallistuminen viralliseen yhteensovittamiseen on se, että järjestön edustaja ottaa

210 Hyvärinen 2009b, s. 314 ja 316–317.

211 Korporatismi on eräs yksityisen edun teorioista. Sen mukaan kaikilla merkittävällä yhteiskunnan ryhmällä on oma edustajansa. Julkisen vallan tehtävänä on punnita eri ryhmien etuja vastakkain ja hyväksyä tältä pohjalta sääntelyä. *Morgan – Yeung* 2007, s. 44.

212 Ks. *Bouwen* 2009, s. 26–27.

213 Hyvärinen 2009b, s. 319.

214 Hyvärinen 2009b, s. 303–304 ja 318.

215 Hyvärinen 2009b, s. 305.

epävirallisesti yhteyttä asianomaisen ministeriön virkamiehiin esimerkiksi puhelimitse. Yhteistyö ei välttämättä ole yksisuuntaista. Myös virkamiehet voivat hyötyä siitä. Kotimainen järjestö voi esimerkiksi välittää hallinnolle eurooppalaiselta kattojärjestöltä saamaansa sisäpiirin tietoa komission sisäisistä valmisteluvaiheista.²¹⁶ Järjestöillä on myös arvokasta kokemusta voimassa olevan lainsäädännön soveltamisesta. Tällainen tieto on arvokasta pääomaa esimerkiksi neuvoston työryhmätason neuvotteluissa, kun kyseistä lainsäädäntöä ollaan uudistamassa.²¹⁷

Suomalaiset etu- ja kansalaisjärjestöt voivat osallistua unionin monitasoiseen hallintajärjestelmään paitsi toimimalla yhteistyössä hallituksen kanssa, myös tekemällä omaehtoista vaikuttamistyötä unionin toimielinten suuntaan. Helpoin, vaikkakaan ei aina kovin tehokas tapa, on vastaaminen komission järjestämiin julkisiin kuulemisiin.²¹⁸ Tehokkaampi tapa vaikuttaa on, jos järjestö saa edustajansa jäseneksi komission asiantuntijaryhmään.²¹⁹ Komissio käyttää vakiintuneesti lainvalmistelun apuna asiantuntijaryhmiä, joissa on edustajia tiedemaailmasta, järjestöistä, yrityksistä ja jäsenvaltioiden hallinnoista.²²⁰ Asiantuntijaryhmien kokouksissa komissio hankkii tieteellistä tietoa, kerää sidosryhmiltä käytännön kokemuksia ja testaa ehdotuksen kannatusta jäsenvaltioiden keskuudessa.²²¹ Asiantuntijaryhmien jäsenten valintaa tai niiden toimintaperiaatteita ei ole oikeudellisesti säännelty. Kyseessä on komission luoma käytännön järjestely.²²²

Suomalaisten järjestöjen keinovalikoimaan kuuluvat vielä suorat yhteydet Euroopan parlamentin jäseniin tai komission jäseniin ja virkamiehiin. Tällainen toiminta edellyttää vahvaa asiantuntemusta, tiiviitä henkilösuhteita ja ajantasaista tietoa lainsäädäntöprosessin ajankohtaisesta vaiheesta. Useimmiten kustannustehokkain vaihtoehto on se, että suomalainen järjestö vaikuttaa alan eurooppalaisen kattojärjestön tai verkoston välityksellä. Eurooppalaisilla kattojärjestöillä on toimistot Brysselissä ja tiiviit yhteydet avainhenkilöihin toimielimissä.²²³

216 *Hyvärinen* 2009b, s. 307.

217 Ks. *Hyvärinen* 2007, s. 68.

218 *Hyvärinen* 2009b, s. 315–316. Ks. *Kohler-Koch* 2012. Komissiolla on velvollisuus kuulla laajalti eri tahoja ennen kuin se tekee lainsäädäntöehdotuksensa, paitsi jos kyseessä on poikkeuksellisen kiireellinen asia. Pöytäkirja N:o 2 Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta, 2 artikla.

219 *Hyvärinen* 2009b, s. 315.

220 *Larsson – Trondal* 2006, s. 19.

221 Ks. *Gornitzka – Sverdrup* 2013, s. 52–53.

222 *Gornitzka – Sverdrup* 2013, s. 50.

223 *Hyvärinen* 2009b, s. 311–314. Ks. *Van Schendelen* 2010, s. 149–150.

3 Unionin lainsäädäntötoiminta - tasapainottelua oikeuden ja politiikan rajapinnalla

3.1 Kansallisen ja EU-tason vuorovaikutus

3.1.1 Ylikansallisuus, hallitustenvälisyys ja monitasoinen hallinta

Tässä pääluvussa esitellään oikeus- ja valtiotieteellistä keskustelua, joka tarjoaa välineitä EU:n toimielinrakenteen, ylikansallisella tasolla tapahtuvan lainsäätämisen sekä kansallisen tason EU-valmistelun haltuunottoon. Lähtökohtana on, että oikeutta ja politiikkaa ei voida erottaa toisistaan, jos halutaan muodostaa kokonaisvaltainen kuva lainvalmistelusta ja lainsäätämisestä unionissa. Säädökset syntyvät oikeussääntöjen raamittamassa lainsäätämismenettelyssä, eri toimijoiden poliittisluonteisten intressien kompromissina.

Eurooppalaisen integraation käsitteellistäminen ja teorettinen haltuunotto riippuu pitkälti siitä, mistä näkökulmasta asiaa tarkastellaan. *Puchala* on konkretisoinut tilannetta vertaamalla unionia elefanttiin ja sitä analysoivia tutkijoita sokeisiin henkilöihin. Kukin sokea koskettaa yhtä osaa suuresta eläimestä ja osallistuu keskusteluun tästä kapeasta tulokulmasta.²²⁴ EU näyttäytyykin hyvin eri tavoin riippuen esimerkiksi siitä, korostetaanko unionin federalistisia piirteitä vai katsotaanko se ensi sijassa suvereenien valtioiden yhteenliittymäksi. Tai korostetaanko funktionaalista teknisluonteista integraatiota vai poliittista vallankäyttöä unionin päätöksenteossa. Sekaannusta on omiaan lisäämään vielä se, että kyseessä on liikkuva kohde: ”elefantti” on vuosien varrella jatkuvasti kasvanut ja muuttanut muotoaan.²²⁵

224 ”The story of the blind men and the elephant is universally known. Several blind men approached an elephant and each touched the animal in an effort to discover what the beast looked like. Each blind man, however, touched a different part of the large animal, and each concluded that the elephant had the appearance of the part he had touched. -- The total result was that no man arrived at a very accurate description of the elephant. Yet, each man gained enough evidence from his own experience to disbelieve his fellows and to maintain a lively debate about the nature of the beast.” *Puchala* 1972, s. 267.

225 Ks. *Puchala* 1972, s. 268.

Integraatiota selittäviä teorioita voidaan jaotella sillä perusteella, korostavatko ne unionin ylikansallisia vai hallitustenvälisiä piirteitä. Ylikansallisuus – hallitustenvälisyys -jako on kehittynyt alun perin *International Relations (IR)* -tutkimuksen ja politiikan tutkimuksen aloilla, mutta oikeustieteilijätkin käyttävät näitä käsitteitä vakiintuneesti.

Kuten tunnettua, unionin oikeusjärjestyksessä yhdistyvät ylikansalliset ja hallitustenväliset elementit. EU-oikeus eroaa kansainvälisestä (julkis)oikeudesta siinä, että se voi luoda välittömästi sovellettavia oikeuksia ja velvollisuuksia unionin toimielimille, jäsenvaltioille ja niiden viranomaisille ja myös yksityisille oikeussubjekteille.²²⁶ Toisaalta unionin oikeusjärjestyksessä on piirteitä, jotka alleviivaavat sitä, että EU ei ole liittovaltio. Näitä ovat annetun toimivallan periaate, toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate.²²⁷ Listaan voi lisätä vielä Lissabonin sopimuksen mukanaan tuoman uutuuden eli jäsenvaltioiden kansallisten identiteettien suojelun (SEU 4 artiklan 2 kohta)²²⁸ sekä EU-sopimuksen 13 artiklan 2 kohdan, jonka mukaan unionin toimielinten tulee pysytellä niille annettujen toimivaltuuksien rajoissa.

Mitä tulee valtiotieteelliseen kirjallisuuteen, *Haasin* kehittämän neofunktionalistisen teoriasuuntauksen keskiössä ovat ylikansalliset toimielimet. Neofunktionalistit näkevät integraation epäpoliittisena, teknis-taloudellisena hankkeena.²²⁹ Tässä kirjallisuudessa on pidetty tärkeänä, että komissio ja EU-tuomioistuin ovat edistäneet integraatiota jäsenvaltioiden ajoittaisesta vastustuksesta huolimatta.²³⁰ Hallitustenvälisyyttä korostavat teoriat, joista tunnetuin on *Moravcsikin Liberal Intergovernmentalism (LI)*, puolestaan korostavat jäsenvaltioiden roolia unionin lainsäädäntöagendan määrittäjinä. Teorian mukaan unionin lainsäädäntöneuvottelujen tyypillisiä piirteitä ovat jäsenvaltioiden strateginen oman edun tavoittelu, kaupankäynti (*Bargaining*) sekä asioiden linkittäminen toisiinsa.²³¹ LI-teoriaan on viitattu kulutusluottodirektiiviä koskeneessa tapaustutkimuksessa, mutta artikkelin havainnot kyseisistä lainsäädäntöneuvotteluista eivät tukeneet teorian perusoletuksia.²³²

Sekä ylikansallisuutta että hallitustenvälisyyttä korostavat teoriasuuntaukset tarjoavat yksinkertaistetun kuvan unionin toimielinjärjestelmän ja lainsäätämistoiminnan

226 Nevesiä lainaten, unioni on ”an organisation grounded in a treaty that attributes to its own bodies broad legislative, administrative and jurisdictional competences in the personal, material, territorial and temporal spheres of validity, with direct binding force for the citizens and bodies of the Member States --.” Neves 2013, s. 97. Ks. Stone Sweet 2000.

227 Von Bogdandy 2012, s. 767.

228 Ks. Salminen 2012.

229 Haas 1958; Sandholtz – Stone Sweet 2012, s. 22.

230 Väitöskirjaan sisällytetyssä artikkelissa on katsottu samansuuntaisesti, että komission tulisi kyetä säilyttämään jäsenvaltioista ja Euroopan parlamentista verrattain itsenäinen asema myös tulevaisuudessa. Hyvärinen 2013.

231 Ks. Moravcsik 1998; Craig 2011b.

232 Ks. Hyvärinen 2012a, s. 7 ja 50–51

dynamiikasta. Välittäviä teorioita ovat institutionaaliset teoriat.²³³ Näitä uudempia teorioita ovat rationaalinen institutionalismi (*Rational-Choice Institutionalism, RCI*)²³⁴, sosiologinen institutionalismi / konstruktivismi sekä historiallinen institutionalismi²³⁵. Väitöskirjassa on hyödynnetty erityisesti konstruktivistista teoriaa. Konstruktivismi on kiinnostunut päätöksentekoon osallistuvien toimijoiden identiteetistä, vuorovaikutussuhteista sekä käyttäytymistä ohjaavista sosiaalisista normeista.²³⁶ Esimerkiksi kulu- tusluottodirektiivin sisältö muotoutui, teorian perusoletusten mukaisesti, toimijoiden sosiaalisen kanssakäymisen tuloksena. Lainvalmisteluun ja lainsäätämismenettelyyn osallistuneet toimijat ottivat eri vaiheissa joustavasti huomioon toistensa intressejä.²³⁷

Väitöskirjaa laadittaessa on syntynyt kuva, jonka mukaan unionin toimielinjärjestelmä on yhdistelmä hallitustenvälistä ja ylikansallista päätöksentekoa ilman, että kumpikaan näistä elementeistä olisi hallitseva. Vaikka unionin toimielinjärjestelmää on varovaisesti muokattu kohti federaalista mallia, jossa komissio toimisi poliittisena hallituksena samalla, kun neuvosto ja Euroopan parlamentti yhdessä muodostaisivat kaksikamarisen parlamentin, ollaan nykymuotoisessa EU:ssa vielä kaukana puhtaaksi viljellystä liittovaltiorakenteesta.²³⁸ Väitöskirjassa tehtyjä empiirisiä havaintoja näyttäsivät selittävän ylikansallisuus-hallitustenvälisyys -dikotomia paremmin teoriat, joiden keskiössä on ylikansallisen ja kansallisen tason jatkuva vuorovaikutus.

Monitasoisista hallintaa (*Multilevel Governance*) koskevassa kirjallisuudessa tarkastelun kohteena ovat eri tasojen ja toimijoiden keskinäiset suhteet.²³⁹ Tässä kirjallisuudessa korostetaan, että unionin päätöksentekoon osallistuu suuri määrä niin ylikansallisen, kansallisen kuin alueellisen tason toimijoita, jotka voivat olla joko julkisia tai yksityisiä tahoja. Mikään toimija tai taso ei voi yksin määritellä EU-lainsäädännön sisältöä.²⁴⁰ Samaan johtopäätökseen on päädytty väitöskirjan artikkelissa, jossa on analysoitu tavallista lainsäätämisyjärjestystä, siihen osallistuvia toimijoita ja menettelysääntöjä. Artikkelissa on todettu, että lainsäädäntömenettelyn aikana parlamentin,

233 Instituutioilla tarkoitetaan tässä sääntöjärjestelmiä, joiden puitteissa tavoiterationaaliset toimijat toimivat. Institutionaalisten teorioiden mukaisia sääntöjärjestelmiä voivat olla paitsi oikeussäännöt, myös sosiaaliset normit ja niiden rikkomisesta seuraavat sosiaaliset sanktiot. *Stone Sweet – Fligstein – Sandholtz* 2011, s. 6-7.

234 RCI-tutkijat ovat kiinnostuneita muun muassa siitä, miksi jäsenvaltiot ovat delegoineet valtaa ylikansallisille elimille. *Pollack* 2012, s. 12.

235 Historiallinen institutionalismi korostaa sitä, että integraatio etenee vähittäisten osauudistusten kautta. Omaksutuista ratkaisuksista tulee normatiivisia toimintamalleja, jotka suuntaavat myöhempiä päätöksentekoa ja joita on vaikeaa enää myöhemmin muuttaa. Ks. *Hyvärinen – Raunio* 2014a, s. 88.

236 Ks. *Kauppi* 2005, s. 39–41.

237 *Hyvärinen* 2012a, s. 51.

238 *Hyvärinen* 2013, s. 300.

239 Monitasoinen hallinta on laajalti tunnustettu ilmiö, mutta erimielisyyttä esiintyy siitä, onko kyseessä yhtenäinen teoria vai ainoastaan käsite tai empiirinen havainto. *Pagoulatos – Tsoukalis* 2012, s. 69.

240 Yksittäin jäsenvaltio, kuten Suomi, tai edes kaikki jäsenvaltiot yhdessä eivät pysty kontrolloimaan, millaisia lakeja EU:ssa hyväksytään. Ks. *Hooghe – Marks* 2001, s. 17–21.

neuvoston ja komission esittämiä näkökohtia sovitetaan yhteen ilman, että yksikään näistä toimielimistä hallitsisi keskustelua.²⁴¹

Myös komissiota koskevassa tutkimusartikkelissa on tehty havaintoja, jotka tukevat monitasoisen hallinnan perusoletuksia. Aloitemonopolia hallussaan pitävä komissio joutuu tasapainottelemaan erilaisten odotusten ja vaikuttamisyritysten ristipaineissa.²⁴² Eurooppa-neuvosto, neuvosto ja parlamentti tekevät komissiolle runsaasti pyyntöjä tietyn sisältöisistä lainsäädäntöehdotuksista. Komission tosiasiallinen vahvuus tai heikkous riippuu siitä, missä määrin muut toimielimet ja jäsenvaltiot kykenevät sitä painostamaan.²⁴³

3.1.2 Eurooppalaistuminen

Käsillä oleva väitöskirja sijoittuu luontevasti osaksi eurooppalaistumis-tutkimusta. Eurooppalaistumista koskevassa valtiotieteellisessä kirjallisuudessa analysoidaan, millä tavoin integraatio vaikuttaa jäsenvaltioiden hallinnon ja politiikan rakenteisiin ja asialistaan (*top-down*) ja millä tavoin jäsenvaltioiden näkökohdat suodattuvat osaksi EU-politiikkaa ja -lainsäädäntöä (*bottom-up*).²⁴⁴ Kirjallisuudessa selvitetään muun muassa sitä, miksi kussakin valtiossa on päädytty tietynlaiseen unioniasioiden valmistelurakenteeseen. Lisäksi tarkastellaan EU-politiikan vaikutusta kansallisen politiikan sisältöihin. Eurooppalaistumiseen liittyviä kysymyksiä on väitöskirjassa käsitelty monin kohdin, mutta erityisesti EU-ministerivaliokuntaa koskevassa artikkelissa.²⁴⁵

Suppeasti tulkittuna eurooppalaistumisen voisi tulkita tarkoittavan unionin oikeusjärjestyksen tehokasta täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Jos esimerkiksi jotakin EU-direktiiviä ei panna kansallisesti täytäntöön määräajan kuluessa, komissio voi käynnistää EUT-sopimuksen 258 artiklan mukaisen rikkomusmenettelyn ja viime kädessä nostaa kanteen kyseistä jäsenvaltiota vastaan EU-tuomioistuimessa.

Eurooppalaistumiseen voidaan kuitenkin laskea myös unionin välillinen vaikutus. Näin tulevat näkyviin kaikki ne viralliset ja epäviralliset kansalliset järjestelyt, joita EU ei suoranaisesti edellyttä, mutta joiden avulla jäsenvaltiot ovat sopeutuneet EU-jäsenyyden vaatimuksiin.²⁴⁶ EU-oikeus ei aseta rajoitteita sille, millaiset kansallisen valmistelun rakenteet ja käytännöt kukin jäsenvaltio omaksuu. Jokaisen jäsenvaltion hallituksen tulee kuitenkin ratkaista sama dilemma: millaiset kansalliset rakenteet ja toimintakäytännöt varmistavat, että hallitus voi tehokkaasti osallistua lainsäätämiseen unionissa. Kuten *Sedelmeir* kirjoittaa:

241 *Hyvärinen* 2012b, s. 885.

242 Ks. *Craig* 2011b, s. 23.

243 *Hyvärinen* 2013, s. 286–287 ja 289.

244 Ks. *Cowles – Caporaso – Risse* 2001; *Raunio – Saari* 2006; *Bulmer* 2007.

245 Ks. *Hyvärinen – Raunio* 2014, s. 87.

246 *Sedelmeier* 2012, s. 827.

*”[EU’s] impact results from functional pressures to adjust domestic institutions in such a way that governments can effectively participate in EU policy-making and implement EU policy outputs. Such pressures primarily concern inter-ministerial coordination. National executives have to be able to formulate national positions for EU-level negotiations, and to adapt these positions if necessary. In addition, the executive has to coordinate the timely and correct implementation of EU policies --.”*²⁴⁷

Tai, kuten *Laffan* toteaa:

*“All member states must learn to live with the Union.”*²⁴⁸

Vaikka jäsenvaltiot ovat päätyneet hyvin erilaisiin ratkaisuihin siinä, millä tavoin ne muodostavat kantoja EU:n säädöshankkeisiin,²⁴⁹ tiettyjä jäsenmaille yhteisiäkin trendejä on havaittavissa. Näitä ovat:

- pääministerin kasvava rooli ulkoministerin kustannuksella,²⁵⁰
- päätöksiä valmistelevien ja toimeenpanevien virkamiesten vaikutusvallan kasvu poliitikkojen kustannuksella,
- ministeriöiden välisen koordinaatiomekanismin luominen niin, että järjestelmän yhtenä osana on pysyvä EU-edustusto Brysselissä, sekä
- EU-asioiden asiantuntijajyksiköiden perustaminen sektoriministeriöihin.²⁵¹

EU-asioista on tullut osa kansallisen politiikan ja hallinnon toimintalogiikkaa myös Suomessa. Erityisen tärkeänä on pidetty sitä, että jokaisessa EU-säädöshankkeessa ja -politiikkahankkeessa kyetään kansallisesti sopimaan yksi ja yhtenäinen neuvottelupositio. Yhtenäisen kansallisen linjan ajamisen on katsottu parantavan pienen valtion asemaa EU-päätöksenteossa. Lisäksi Suomessa on pidetty tärkeänä, että kansallinen neuvottelukanta sisältää riittävän toimintamarginaalin, jotta voidaan reagoida unionin lainsäätämismenettelyn nopeasti muuttuviin tilanteisiin.²⁵²

Osa eurooppalaistumista koskevaa tutkimusta on sen selvittäminen, millaisia muutoksia EU-jäsenyys on aiheuttanut jäsenmaissa sidosryhmien keskuudessa. Tyypillinen havainto on, että syvenevä integraatio on saanut järjestöt muodostamaan

247 *Sedelmeier* 2012, s. 834.

248 *Laffan* 2006, s. 687.

249 Ks. *Goetz* 2000; *Kassim* ym. 2000; *Knill* 2001; *Kassim* 2003; *Dimitrova – Toshkov* 2007.

250 Ks. *Hyvärinen – Raunio* 2014a; *Hyvärinen – Raunio* 2014b.

251 *Sedelmeier* 2012, s. 834.

252 *Hyvärinen* 2012a, s. 42.

ja tiivistämään verkostoja muista maista olevien järjestöjen kanssa.²⁵³ Samansuuntaisia havaintoja on tehty tutkimusartikkelissa, jossa analysoitiin suomalaisten sidosryhmien EU-vaikuttamista. Eräskin artikkelia varten haastateltu järjestön edustaja kuvaavasti, että alan eurooppalainen kattojärjestö on vaikutuskanavana paljon tärkeämpi kuin Suomen hallitus.²⁵⁴

Eurooppalaistumista tapahtuu paitsi ylhäältä alas, myös alhaalta ylöspäin. EU-jäsenyys tarjoaa jäsenvaltioille ja myös Suomen hallitukselle suoran vaikutuskanavan ylikansallisen tason politiikkaan ja lainsäätämiseen. Vertailukohdaksi voidaan ottaa vaikkapa ETA-valtio Norja. Norja on sitoutunut noudattamaan merkittävää osaa unionin lainsäädännöstä, mutta ilman muodollista jäsenyyttä neuvostossa, joka toimii unionin lainsäätäjänä yhdessä Euroopan parlamentin kanssa.²⁵⁵

Jokaisella jäsenvaltiolla on täysi oikeus ajaa omia erityisintressejään EU:n lainsäädäntötoiminnassa. Tällaiset intressit voivat johtua esimerkiksi jäsenvaltion oikeusjärjestyksen, talouden tai yhteiskunnan erityispiirteistä. Unionin tuomioistuin totesi asiassa, joka koski päätöksentekoa aiemman komitologiajärjestelmän mukaisessa hallintokomiteassa, seuraavasti:

*”It is consonant with the very idea of the Community that, within the framework of the mechanics of collective discussion set up with a view to the implementation of the Common Agricultural Policy, the Member States should emphasize their interests, whilst it falls to the Commission to arbitrate, through the measures taken by it, between possible conflicts of interest from the point of view of the general interest.”*²⁵⁶

Tuomioistuimen esittämien huomioiden voidaan katsoa soveltuvan analogisesti lainsäätämismenettelyyn. Vaikka neuvostossa on usein huomattava paine saada aikaan jäsenvaltioiden enemmistön hyväksyttävissä oleva kompromissiratkaisu, millään jäsenvaltioilla ei ole oikeudellista velvollisuutta tinkiä kansallisista etunäkökohdistaan, jotta päätöksen taakse löytyisi vaadittu enemmistö. Kansallisilla intresseillä on yhä suuri painoarvo unionin lainsäätämässä. Esimerkiksi EU:n monivuotisista rahoituskehkeistä ja vuotuisista budjeteista käydyt keskustelut osoittavat tämän.

253 Verkostojen avulla kansallinen järjestö voi esimerkiksi saada muiden jäsenvaltioiden tilanteesta tietoa, jota se voi hyödyntää tietoja omien tavoitteidensa ajamisessa. *Kauppi* mainitsee esimerkkinä, että Ranskassa intressiryhmät ovat onnistuneesti edistäneet miesten ja naisten välistä tasa-arvoa sekä naisten poliittista osallistumista vertaamalla Ranskan tilannetta muiden EU-jäsenvaltioiden tilanteeseen. *Kauppi* 2005, s. 7.

254 *Hyvärinen* 2009b, s. 312.

255 Norjalla ja muilla ETA-valtioilla on toki ETA-sopimuksen mukaiset oikeudet saada tietoja ja esittää näkökohtiaan ETA:n sekakomiteassa. Lisäksi ETA-valtiot, niin kuin muutkin kolmannet valtiot, voivat pyrkiä vaikuttamaan EU-lainsäädäntöön epävirallisia kanavia hyödyntämällä, esimerkiksi olemalla suoraan yhteydessä lainvalmistelusta vastaavaan komissioon.

256 Case 57/72, *Westzucker*, ECLI:EU:C:1973:30, 17 kohta.

3.1.3 Oikeus ja politiikka EU-lainsäätämässä

Seuraavaksi tarkastellaan EU:ssa tapahtuvaa lainsäätämistä yhdistäen oikeuden ja politiikan näkökulmia. Huomio kiinnittyy siis sekä tosiasialliseen vallankäyttöön (*Influence*) ja että valtiosääntöoikeudelliseen toimivaltaan (*Competence*).²⁵⁷ Vaikka oikeustieteen ja valtiotieteen alojen EU-tutkimus eivät ole toisistaan erillisiä saarekkeitä, on varsin tavallista, että oikeustieteellisessä kirjallisuudessa jäävät vähälle huomiolle toimijoiden intressit ja tosiasiallinen vallankäyttö.²⁵⁸ Valtiotieteellisessä EU-kirjallisuudessa taas oikeus nähdään usein suppeasti välineenä poliittisten tavoitteiden saavuttamiseen ilman, että oltaisiin kiinnostuneita toimivalta- ja menettelysääntöjen velvoittavuudesta. Silloin, kun valtiotieteilijät ovat analysoineet oikeuden ja oikeudellisten toimijoiden merkitystä integraatiossa, analyysin kohteena ovat olleet lähinnä oikeudellinen integraatio ja tuomioistuimet, eikä oikeuden merkitys poliittisessa integraatiossa.²⁵⁹

Valtiotieteellinen EU-tutkimus on osoittanut, kuinka integraatio on luonut uusia valtakeskuksia, hierarkioita ja poliittisia resursseja.²⁶⁰ EU-säädösten sisältöön vaikuttavat paitsi komissio, Euroopan parlamentti ja jäsenvaltiot, myös ulkopuoliset toimijat, kuten elinkeinoelämän edunvalvojat, kansalaisjärjestöt²⁶¹ ja kolmansien valtioiden hallitukset. Valtiotieteilijöille tyypillinen tutkimuskysymys on, mitkä tahot ovat EU:n lainsäädäntömenettelyssä voittajia ja mitkä taas häviäjiä.²⁶² *Weberin* kuuluisan määritelmän mukaan valta tarkoittaa kykyä toteuttaa oma tahto muiden vastustuksesta huolimatta.²⁶³ Voittajien ja häviäjien osoittaminen tietyssä unionin säädöshankkeessa ei kuitenkaan ole ongelmatonta. Ensinnäkin se edellyttää voimakasta yksinkertaistamista. Yksittäiseen EU-säädökseenkin liittyy aina monia neuvottelukysymyksiä, joiden osalta koalitiot vaihtelevat. Toiseksi, tällöin jää sivurooliin unionin lainsäätämismenetelmille leimallinen tiivis yhteistyö ja tietojenvaihto toimielinten välillä.²⁶⁴

Oikeustieteen alan EU-tutkimukselle ja neofunktionalistiselle valtiotieteelliselle kirjallisuudelle on yhteistä *spill over* -vaikutuksen korostaminen. Tällä tarkoitetaan integraation vähittäistä leviämistä yhdeltä sektorilta toiselle. Esimerkiksi, sisämarkkinoiden luominen on johtanut tarpeeseen antaa EU-sääntelyä myös ympäristösektorilla, kuluttajansuoja-asioissa ja monilla muilla aloilla.²⁶⁵ Kehityksen on osaltaan mahdollistanut se, että EU-lainsäädäntö on nähty teknis-juridisena sääntelynä – ei siis

257 Ks. Tuori 2007, s. 28–29.

258 Neergaard – Wind 2012, s. 282.

259 Ks. de Búrca 2005.

260 Kauppi 2005, s. 21 ja 39.

261 Thomson 2011, s. 15. Suomalaisen järjestöjen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia EU:n lainsäädäntömenettelyssä on analysoitu väitöskirjassa viimeiseksi sijoitetussa tutkimusartikkelissa. Ks. Hyvärinen 2009b.

262 Ks. mm. Bailer 2004; Panke 2011.

263 Ks. Weber 1964.

264 Ks. Hyvärinen 2012a, s. 36–37 ja 39

265 Ks. Craig 2011b, s. 14–15.

normaalina poliittisena päätöksentekona, jota tehdään kansallisen tason sijaan ylikansallisella tasolla.²⁶⁶ Muun muassa *Stie* on peräänkuuluttanut sitä, että poliittiset kysymykset, mukaan lukien eettis-moraaliset valintatilanteet, tulisi nostaa EU-toimielinten päätöksenteon, akateemisen tutkimuksen ja julkisen keskustelun keskiöön sen sijaan, että niitä häivyttäisiin käyttämällä teknis-juridista terminologiaa.²⁶⁷

Tässä tutkimuksessa on pyritty huomioimaan sekä oikeussäännöt, jotka ohjaavat EU-lainsäätämiseen osallistuvien toimijoiden käyttäytymistä, että poliittinen vallankäyttö. Väitöskirjassa tarkastellaan, miten poliittinen todellisuus välittyy osaksi unionin oikeusjärjestystä niiden oikeusnormien välityksellä, jotka koskevat toisten oikeusnormien hyväksymistä.

Oikeus vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon unionissa monin eri tavoin. Lainsäädäntömenettelyä koskevat EUT-sopimuksen määräykset vahvistavat oikeuden positiivisuuden ja siihen liittyvän muutettavuuden. Toimivalta- ja menettelysäännöt ratkaisevat, millä tahoilla on ylipäänsä pääsy lainsäädäntömenettelyyn.²⁶⁸ Säännöt määrittävät, millä tavoin ja missä vaiheessa eri toimijat voivat esittää näkökohtansa ja miten näitä näkökohtia sovitellaan yhteen.²⁶⁹ Näin säännöt ohjaavat yksittäisen toimijan käyttäytymistä ja luovat hänelle vastavuoroisia odotuksia muiden käyttäytymisestä. Vaikka perussopimukseen kirjattuihin menettelysääntöihin vedotaan nimenomaisesti vain harvoin, ne vaikuttavat neuvottelujen taustalla suunnaten toimijoiden strategisia ratkaisuja ja argumentointia. Kuten *Garrett ym.* toteavat, ”*treaties are the basis for all actors’ behaviour*”.²⁷⁰

Peliteoria on kiinnostunut siitä, miten pysyvät sääntöjärjestelmät, tässä tapauksessa EU:n lainsäädäntömenettelyä koskevat säännöt, vaikuttavat toimijoiden strategiseen käyttäytymiseen. Peliteoriassa oletetaan, että toimijoiden preferenssit ovat tiedossa neuvottelujen alkaessa ja että preferenssit eivät muutu lainsäädäntöprosessin aikana.²⁷¹ Oletus on täysin vastakkainen kuin konstruktivisessa kirjallisuudessa, jota väitöskirjaan sisällytettyssä tapaustutkimuksessa on hyödynnetty. Sen sijaan peliteoria on hyödyllinen tässä tutkimushankkeessa siltä osin, kuin teoria esittää päätöksentekotilanteet peräkkäisinä peleinä. EU:n lainsäädäntöprosessiin osallistuvat toimijat joutuvat aina ajattelemaan käynnissä olevan neuvottelun lisäksi myös tulevia EU-säädöshankkeita.

266 Ks. *de Búrca* 2005, s. 312.

267 *Stie* 2013, s. 177. Unionissa tehdään päätöksiä, joilla on tulonjakovaikutuksia, joilla vaikutetaan riskien jakautumiseen tai joilla pyritään sovittamaan yhteen keskenään ristiriitaisia intressejä. Moniin EU-säädöshankkeisiin liittyy tärkeitä poliittisia ja periaatteellisia kysymyksiä. Ks. *Hyvärinen* 2007, s. 50.

268 Ks. *Hyvärinen* 2012a; *Hyvärinen* 2012b.

269 *de Búrca* 2005, s. 319–320.

270 *Garrett – Tsebelis – Corbett* 2001, s. 356.

271 *Stone Sweet – Fligstein – Sandholtz* 2011, s. 5.

Näin ollen voittavan strategian valintaan vaikuttaa muiden tahojen mahdollisuus kos-
taa nykyhetken epätoivottu käytös jossain tulevassa lainsäädäntömenettelyssä.²⁷²

Oikeus paitsi mahdollistaa, myös rajoittaa poliittisten päätöksentekijöiden toimin-
tavapautta ja käytössä olevaa keinovalikoimaa. EU:ssa oikeuden muutettavuus on raja-
tumpi kuin kansallisvaltioissa sen vuoksi, että jokainen unionin lainsäädäntötoimi on
perustettava tiettyyn oikeusperustamääräykseen.²⁷³ Toimielinten välisen tasapainon
periaate edellyttää, että tosiasiallinen vallankäyttö pysyy niissä puitteissa, mitä unio-
nin konstituutiossa on säädetty instituutioiden toimivaltuuksista. Toimielimet eivät
saa yksipuolisesti eivätkä edes kaikki yhdessä toimien laajentaa toimivaltuuksiaan.²⁷⁴
Lopuksi, perusoikeuksia koskevat määräykset, erityisesti EU:n perusoikeuskirja, ra-
joittavat poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Oikeudella on EU-lainsäätämässä vielä toimijoiden preferenssejä muotoile-
va vaikutus.²⁷⁵ Valittu oikeusperustamääräys vaikuttaa siihen, millä tavoin tavoitteet
muotoillaan tietyssä säädöshankkeessa. Esimerkkinä voi mainita uudistetun tupakka-
tuotteiden kauppaa ja mainostamista koskevan direktiivin²⁷⁶, jonka oikeusperustana
oli EUT-sopimuksen 53 artiklan 1 kohta, 62 artikla ja 114 artikla. Tupakkatuotteiden
kaupan sääntely perusteltiin sisämarkkinoiden tehokkaan toiminnan näkökulmasta,
mutta olisi ollut mahdollista lähestyä aihetta myös kansanterveyskysymyksenä.

Oikeussäännöt tuovat jatkuvuutta ja ennakoitavuutta poliittiseen päätöksentekoon.
Kunkin EU-säädöksen oikeudellinen perusta on valittava huolellisesti. Väärän oikeus-
perustamääräyksen käyttäminen tarkoittaa, että jos asia etenisi EU-tuomioistuimen
ratkaistavaksi, tuomioistuin katsoisi lainsäätäjän toimineen lainvastaisesti ja julistaisi
säädöksen mitättömäksi.²⁷⁷ Lisäksi vakiintuneet menettelysäännöt laskevat transaktio-
kustannuksia. Jos unionin lainsäätäminen koostuisi yksittäisistä ad hoc -tapaamisista,
pelkästään näiden tapaamisten järjestäminen veisi paljon aikaa ja vaivaa. Toimijoilla
on korkea kynnyksensä kyseenalaistaa vakiintuneita sääntöjä, sillä jos olemassa olevista

272 *Novak* 2011b, s. 27; *Bailer* 2010, s. 749–750. *Fura-Sandström* kuvaa tilannetta siten, että kaikkien
lainsäädäntöneuvottelun osapuolten on kyettävä säilyttämään arvokkuutensa neuvotteluissa ja
myös niiden jälkeen. *Fura-Sandström* 2003, s. 433.

273 Ks. *Jääskinen* 2008, s. 212–213; luku 4.1.3.

274 SEUT 15 artiklan 2 kohta. Ks. luku 4.1.

275 *de Búrca* 2005, s. 320.

276 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/40/EU tupakkatuotteiden ja vastaavien tuot-
teiden valmistamista, esittämistä ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hal-
linnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta, EUVL L 127,
29.4.2014, s. 1.

277 Ks. Julkisasiain *Jääskinen* asiassa C-409/13, neuvosto v. komissio, ECLI:EU:C:2014:2470, 64
kohta. EU-tuomioistuin on johdettuja oikeusperustoja koskevassa tuomiossaan korostanut, että
toimielinten on pitäydettävä perussopimusten mukaisissa oikeusperustoissa ja päätöksentekome-
nettelyissä. Tuomioistuin viittasi kyseisessä tuomiossa toimielinten välisen tasapainon periaattee-
seen, jonka mukaisesti mikään toimielin ei saa ylittää toimivaltuksiensa rajoja. Asia C-133/06,
Euroopan parlamentti v. neuvosto, ECLI:EU:C:2008:257, 54–57 kohdat.

säännöistä luovutaan, ei ole mitään varmuutta siitä, pystytäänkö sopimaan viivytyksettä uusista korvaavista säännöistä.

Toimivalta- ja menettelysäännöillä sekä niitä täydentävillä epävirallisilla tai puolivirallisilla käytännöillä²⁷⁸ on siis vahva voima. Erityisesti, ilman vakiintuneita toimintakäytäntöjä pystyttäisiin tuskin sopimaan ylikansallisesta lainsäädännöstä, joka on ainakin lähestulkoon kaikkien osapuolten hyväksyttävissä.

3.1.4 Unionin lainsäätämisen oletettu rationaalisuus

Ovatko lainvalmistelu ja lainsäätäminen rationaalista toimintaa? Rationaalinen malli, joka olettaa päätöksenteon olevan tavoitteellista ja vaiheittaista toimintaa, on leimannut lainlaadintaa koskevia ajattelutapoja länsimaissa usean vuosikymmenen ajan.²⁷⁹ Rationaalinen malli on ollut taustalla myös silloin, kun on pyritty parantamaan EU-lainsäädännön laatua. Esimerkiksi se, että komissio on sitoutunut arvioimaan kaikkien tärkeiden säädösehdotustensa vaikutukset,²⁸⁰ heijastaa käsitystä lainvalmistelusta rationaalisenä toimintana.

Vaikka rationaaliseen malliin on kohdistettu kovaakin kritiikkiä, käsitys lainsäätämisestä rationaalisenä päätöksentekona elää yhä vahvasti.²⁸¹ Kritiikki on perustunut ensinnäkin siihen, että empiiriset havainnot yksilöiden käyttäytymisestä ja organisaatioiden toiminnasta eivät tue rationaalista mallia. Toiseksi on kritisoitu teorian taustaoletuksia.²⁸² Päätöksenteko, mukaan lukien poliittinen ja hallinnollinen päätöksenteko, vaikuttaisi tapahtuvan joustavammin kuin rationaalinen malli olettaa. Hyvin usein määrittelyn kohteena ja ratkaistavina ovat sekä toiminnan tavoite että keinot yhtä aikaa.²⁸³

Wintgens pohtii kiinnostavasti, mitä ylipäänsä tarkoitetaan sillä, että lainsäätäjät on rationaalinen. Hän huomauttaa, että oikeustieteilijöiden ja politiikan tutkijoiden ajatus siitä, mitä rationaalisuus ylipäänsä on, on hyvin erilainen kuin ekonomistien hyödyn maksimointiin perustuva rationaalisuus-käsite. *Wintgens* lainaa *Weberin* muotoilua, jonka mukaan rationaalinen lainsäätäjät on toimija, joka hyväksyy tietoisesti luotuja rationaalisia sääntöjä (*"consciously made rational rules"*). Näin ollen oikeussääntöjen legitimitetti perustuu siihen, että säännöt ovat rationaalisia, vaikka niiden laatimisessa

278 *Farrellin ja Héritierin* mukaan institutionalisoituneet käytännöt ovat *"meta-institutions governing choice"*. Ne ohjaavat oikeussääntöjen lailla toimijoiden käyttäytymistä. *Farrell – Héritier* 2007, s. 288.

279 Ks. *Tala* 2010a, s. 67–68; *Pakarinen* 2012, s. 39.

280 Ks. *European Commission*, SEC(2009) 92 final, Impact Assessment Guidelines.

281 *Larsson – Trondal* 2006, s. 28.

282 *Pakarinen* 2012, s. 42.

283 *Sabel – Zeitlin* 2010, s. 11.

käytetty menettely ei olekaan sitä.²⁸⁴ Tosin EU-säädökset eivät välttämättä sisällöllisesti täytä rationaalisuuden ja hyvän sääntelyn kriteerejä.²⁸⁵

Rationaalisen päätöksenteon kritiikki on johtanut siihen, että on kehitetty erilaisia rajoitetun rationaalisuuden malleja. Rajoitetusti rationaalisen päätöksenteon teoriassa analysoidaan, millä tavoin ja miksi päätökset eivät täytä rationaaliselle toiminnalle asetettuja vaatimuksia.²⁸⁶ Rajoitettu rationaalisuus saattaa ilmetä monin eri tavoin. Koettu yhteiskunnallinen ongelma saatetaan määritellä epätarkasti, käytössä ei ole riittävästi tietoa erilaisista toimenpidevaihtoehdoista tai ei osata ennakoida ehdotetun sääntelyn vaikutuksia. Myös nyky-yhteiskunnalle tyypillinen tietotulva voi häiritä rationaalista harkintaa.²⁸⁷ Aikapaineikin voi osaltaan vaikeuttaa informoitujen päätösten tekemistä. Unionin lainsäädäntöneuvotteluille on tyypillistä vaihteleva tempo ja hetkittäin kireät aikataulut.²⁸⁸

Tala on korostanut, että lainsäätämiseen liittyy tiettyjä perustavanlaatuisia ongelmia, joita rationaalinen malli ei ota riittävästi huomioon. Näitä ovat epätäydellisyys, epävarmuus ja erimielisyys. *Tala* onkin ehdottanut vaihtoehdoisen, institutionaalis-realistisen mallin omaksumista. Mallin osatekijöitä ovat:

- lainsäädäntö välineenä, jonka avulla edistetään valittuja tavoitteita;
- uuden säädöksen sovittaminen osaksi voimassaolevaa oikeusjärjestystä;
- tiedon ja oikeudellisen asiantuntemuksen korostaminen, vaikkakin lainvalmistelun tietopohja on väistämättä aina vajavainen;
- epävarmuus lain vaikutuksista ja soveltamisesta sekä tulevasta yhteiskunnallisesta kehityksestä; sekä
- toimijoiden välinen lähtökohtainen erimielisyys, lainsäädäntömenettelyn deliberatiivisuus ja tästä johtuva preferenssien lähentyminen.²⁸⁹

Institutionaalis-realistisen selitysmallin tekee kiinnostavaksi se, että siinä ajatellaan lainsäädännön syntyvän eri toimijoiden keskinäisen myötävaikutuksen ja ristiriitaisen preferenssien sovittelun tuloksena. Perinteinen rationaalinen malli sen sijaan keskittyy yksittäisen toimijan käyttäytymiseen. Rationaalinen malli olettaa, että jokainen

284 *Wintgens* 2013, s. 6-9.

285 EU-säädös voi esimerkiksi sisältää tulkinnanvaraisia säännöksiä, olla sisäisesti ristiriitainen tai jättää täyttämättä sille asetetut tavoitteet. Tämä johtuu tyypillisesti siitä, että EU-säädökset syntyvät useiden eri toimijoiden välisten monimutkaisten kompromissien tuloksena. Hyvän sääntelyn kriteereistä ks. *Wong* 2003; *Pakarinen* 2012, s. 40-41.

286 Ks. *Paloheimo – Wiberg* 1996, s. 264.

287 Koska tietoa on tarjolla niin paljon, kyse on enemmänkin siitä, mihin tietoon kiinnitetään huomiota. *Wintgens*ä lainaten, ”[t]he scarce resource is not information but attention.” *Wintgens* 2013, s. 14.

288 Ks. *Hyvärinen* 2012a, s. 32-35.

289 Ks. *Tala* 2010a, s. 70-76.

toimija pyrkii maksimoimaan oman tai edustamansa organisaation edun sekä olettaa muidenkin käyttäytyvän samalla tavoin.²⁹⁰

Rationaalisen mallin haastajaksi on esitetty myös niin sanottua roskakorimallia (*Garbage Can Model*). Roskakorimallin mukaan päätöksenteko organisaatioissa ei ole järkevää ja suunnitelmallista, vaan enemmän tai vähemmän ennakoimatonta ja epämääräistä.²⁹¹ Esimerkiksi lainvalmistelussa voi syntyä tilanne, jossa sääntelykeinosta on päätetty jo ennen kuin sääntelyn tavoitteet on määritelty.²⁹² Unionin lainsäädäntötoiminnan tekee erityisen monimutkaiseksi se, että samaan aikaan neuvotellaan niin ongelman määrittelystä, keinoista ja päätöksenteon paikasta (esimerkiksi siitä, mikä komission pääosasto on toimivaltainen). Mikään ei ole pysyvää, vaan jokin ulkoinen ärsyke tai sokki voi huomattavasti muuttaa neuvottelutilannetta.²⁹³

Klassinen rationaalinen malli selittää heikosti väitöstutkimuksessa tehtyjä empirisiä havaintoja unionin lainsäädäntötoiminnasta. Hyödyllisempiä tapoja hahmottaa ylikansallista lainlaadintaa ovat rajoitettu rationaalisuus, institutionalistis-realistinen malli ja roskakorimalli. Tutkimusartikkeleissa todetaan, että EU:n lainsäätämisen yksi perustavanlaatuisista piirteistä on menettelyyn osallistuvien toimielinten näkökohtien yhteensovittaminen ilman, että mikään toimielin yksin voisi määritellä säädöksen sisältöä.²⁹⁴ Komissiossa tehtävässä lainvalmistelutyössä puolestaan yhdistyvät yhtäältä rationaalinen tavoite-keino -argumentointi ja pyrkimys tehdä hyvää lainsäädäntöä, ja toisaalta ristiriitaisten arvojen ja intressien välinen kamppailu.

3.2 Miten EU:n lainsäädäntötoiminta oikeutetaan?

3.2.1 Unionin demokratiavaje ja sen korjaamiseen tähtäävät toimenpiteet

Edustuksellisen demokratian ja asiantuntijavallan suhde on yksi keskeisistä teemoista EU:n toimielinjärjestelmää ja lainsäädäntötoimintaa käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa. Kuten edellä luvussa 3.1 todettiin, eurooppalaistumisen myötä poliittisen päätöksenteon painopiste on jossain määrin siirtynyt kansalliselta ylikansalliselle tasolle. Mutta miten on ajateltu, että ylikansallisen tason lainsäätämiseksi syntyy oikeutus?

290 Ks. Eriksen - Fossum 2000, s. 13.

291 *“To understand processes within organizations, one can view a choice opportunity as a garbage can into which various kinds of problems and solutions are dumped by participants as they are generated.”* Cohen - March - Olson 1972, s. 2.

292 Young 2010, s. 47.

293 Ulkoinen paine voi olla vaikkapa kansalaisjärjestöjen vahva liikehdintä käsiteltävän säädöshankkeen tiimoilta. Larsson - Trondal 2006, s. 28.

294 Hyvärinen 2012a, s. 49–51; Hyvärinen 2012b, s. 885.

Integraation alkuvuosina unionin tekemien päätösten oikeutus perusteltiin niiden konkreettisilla hyödyillä kansalaisille ja yrityksille (*Output Legitimacy*).²⁹⁵ Integraation konkreettisia tuloksia olivat muun muassa rauha ja talouskasvu. Integraation ”moottorina” toimi *Jean Monnet*’n alkuperäisen vision mukaisesti komissio, joka keskittyi poistamaan tuotannon tekijöiden vapaan liikkumisen esteitä. Korporatistisen mallin mukaisesti komissiolla oli tiiviit suhteet eurooppalaisiin intressitahoihin, erityisesti suuryrityksiin. Ne siirsivätkin vaikuttamistyönsä painopistettä kansalliselta ylikansalliselle tasolle.²⁹⁶

1960-luvulta lähtien integraation painopiste siirtyi neuvostoon. Neuvoston päätöksenteossa oli etenkin integraation alkuvuosina vahva byrokraattinen pohjavire. Pysyvien edustajien komitealla Coreperilla oli keskeinen rooli ministerineuvoston päätösten valmistelijana ja myös tosiasiallisena päätöksentekijänä.²⁹⁷ Integraation tavoitteet pysyivät kuitenkin pitkälti samoina. Pyrittiin kaupan vapauttamiseen ja varallisuuden kasvattamiseen. Euroopan yhdentymisen nähtiin teknis-taloudellisena, ei poliittisena hankkeena. Ajateltiin, että kansalaiset hyväksyvät integraation implisiittisesti (*Permissive Consensus*).²⁹⁸

1980-luvulle tultaessa ja sen jälkeen integraation painopiste alkoi siirtyä kohti positiivista integraatiota. Positiivisella integraatiolla tarkoitetaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä harmonisoivien ja markkinavirheitä korjaavien ylikansallisten säädösten antamista. Samaan aikaan useilla politiikka-aloilla siirryttiin noudattamaan määränemmistöääntöä neuvostossa. Integraation syventäminen ja enemmistö päätöksenteon lisääminen johtivat vaatimuksiin, että tulosperusteisen legitimitetin ohelle olisi luotava ylikansallisia demokraattisia rakenteita ja aitoja osallistumismahdollisuuksia. Tämän normatiivisen käänteen taustalla vaikuttivat myös yhteiskunnalliset tapahtumat, kuten negatiivinen kansanäänestystulos Maastrichtin sopimuksesta Tanskassa vuonna 1992.²⁹⁹

1990-luvulta lähtien unionin koetusta demokratiavajeesta on käyty vilkasta keskustelua.³⁰⁰ Keskustelussa on ollut useita teemoja, kuten täytäntöönpanovallan edustajien vahva asema toimielinrakenteessa, kansallisten parlamenttien rajalliset mahdollisuudet valvoa päätöksentekoa, Euroopan parlamentin vaalien alhainen äänestysaktiivisuus, kansallisten toimijoiden ja teemojen korostuminen EP-vaaleissa, eurooppalai-

295 Ks. *Scharpf* 1999; *Moravcsik* 2002. *Curtin* on kuvannut tulosperusteistä legitimitettiä seuraavasti: ”Output legitimacy means that people agree that a particular structure should exist - - because of the benefits it brings.” *Curtin* 2009a, s. 285.

296 *Craig* 2011b, s. 15–16.

297 Ks. *Craig* 2011a, s. 45–46.

298 *Hooghe – Marks* 2009, s. 5. Kirjoittajien mukaan 1990-luvulla ja sen jälkeen on vallinnut ”constraining dissensus”. Tällä he tarkoittavat sitä, että kansalaiset eivät enää automaattisesti hyväksy EU-integraatiota ja sen syventämistä, vaan mielipiteissä on suuriakin eroja. Seurauksena on se, että jäsenvaltioiden johtavat poliitikot joutuvat olemaan varovaisempia osallistuessaan EU-neuvotteluihin. Ks. myös *Føllesdal* 2006, s. 442–443.

299 *Føllesdal* 2006, s. 442.

300 Ks. mm. *Weiler – Haltern – Meyer* 1995; *Majone* 1998; *Kohler-Koch – Rittberger* 2007.

sen kansakunnan puuttuminen, edunvalvojen suuri tosiasiallinen vaikutusvalta ja EU-lainsäädännön puutteellinen täytäntöönpano jäsenvaltioissa.³⁰¹ On katsottu, että unionin päätöksenteon legitimitetti edellyttää edustuksellisuuden (*Input Legitimacy*) vahvistamista.

Kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia on pyritty 1990-luvulla ja 2000-luvulla parantamaan kasvattamalla Euroopan parlamentin toimivaltuuksia. Lissabonin sopimuksen tultua voimaan ollaan tilanteessa, jossa edustuksellista demokratiaa edustavat unionin lainsäädäntötoiminnassa yhtäältä suorilla vaaleilla valittu Euroopan parlamentti ja toisaalta jäsenvaltioiden ministerien muodostama neuvosto.³⁰² Toimivaltaisten ministerien vallankäyttö oikeutetaan valtuutusketjulla siten, että kukin ministeri on parlamentaarisessa vastuussa omalle kansalliselle parlamentilleen.³⁰³ EU-lainsäätämisen oikeutus nojaa siis parlamenttiin ja neuvostoon yhdessä (*Dual Legitimacy*).³⁰⁴ Ajatus kaksoislegitimitetistä sopii hyvin monitasoisen hallinnan³⁰⁵ malliin. Ylikansallista demokratiaa edustava parlamentti ja kansallisen tason edustukselliseen demokratiaan nojaava neuvosto johtavat kumpikin oman vallankäyttönsä oikeutuksen kansalaisilta, mutta erilaisin tavoin.

Entä onko kansalaisten ja unionin toimielinten välillä voitu havaita aitoa lähentymistä vai ei? EU:n lainsäädäntötoiminnan demokraattisuutta arvioidaan tyypillisesti niiden teorioiden ja käytäntöjen pohjalta, joilla toteutetaan parlamentarismia kansallisvaltioissa. Useimpien demokratiakäsitteistöjen mukaan on olennaista, että äänestäjät voivat säännöllisin väliajoin järjestettävissä vaaleissa vaihtaa vallanpitäjät eli parlamentin ja sille vastuunalaisen hallituksen (*”throw the scoundrels out”*³⁰⁶). Tämä ei unionissa toteudu, sillä Euroopan tason poliittiset puolueet ovat kansallisten puolueiden löyhiä yhteenliittymiä ilman konkreettisia vaaliohjelmia, joiden välillä äänestäjät voisivat tehdä valintansa. Äänestysaktiivisuus Euroopan parlamentin vaaleissa onkin ollut laskusuunnassa parlamentin lisääntyneestä vallasta huolimatta.³⁰⁷

Toinen tärkeä asia demokratian toteutumisen kannalta on yhteinen julkisen keskustelun tila, jossa kansalaiset voivat vaalien edellä ja niiden välillä haastaa vallanpitäjiä sekä kritisoida ja arvioida heidän toimintaansa. Euroopan parlamentin vaalien kamppailu käydään kuitenkin jäsenvaltioissa.³⁰⁸ Näitä vaaleja on kutsuttu ”toisen asteen vaaleiksi”, sillä äänestysaktiivisuus on jäänyt niissä alhaiseksi ja vaalikeskusteluja

301 *Føllesdal* 2006, s. 443; *Majone* 2009, s. 152–155; *Hix – Høyland* 2011, s. 132–133; *Leino-Sandberg* 2014.

302 Ks. *Føllesdal – Hix* 2006; *Schmidt* 2012. SEU 10 artiklan mukaan unionin toiminta perustuu edustukselliseen demokratiaan. SEU 14 artiklan 1 kohdan ja 16 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto toimivat yhdessä lainsäätäjinä ja budjettivallan käyttäjinä unionissa.

303 *Lindseth* 2010, s. 226.

304 Ks. *Wille* 2013, s. 210.

305 Ks. luku 3.1.1.

306 *Weiler* 1999, s. 266.

307 Ks. *Majone* 2009, s. 152–153. Suomessa vuoden 2014 EP-vaaleissa äänestysaktiivisuus ei noussut, mutta ei myöskään laskenut verrattuna edellisiin vuoden 2009 vaaleihin.

308 Ks. *Hyvärinen* 2013, s. 294.

ovat ohjanneet kansallisen politiikan asetelmat.³⁰⁹ Niin kauan kuin poliittista keskustelua käydään lähinnä kansallisilla foorumeilla, ei voi syntyä *Habermasin* peräänkuuluttamaa yhteistä eurooppalaista julkista tilaa.³¹⁰

Edustuksellisuus toimii parhaiten silloin, kun kansalaisilla on vahva keskinäinen solidaarisuuden tunne.³¹¹ Unionin kansalaisten ensisijainen samaistumiskohde on kuitenkin heidän kotivaltionsa tai alueensa, ei unioni. Eurooppalainen identiteetti, yhteenkuuluvuuden tunne ja poliittinen yhteisöllisyys eivät ole toteutuneet.³¹² Kansalaisten keskuudessa EU:n toimielinjärjestelmä nähdään jonakin vieraana sen sijaan, että se mielletäisiin poliittisen yhteisön tavaksi säännellä itse itseään.³¹³ Kirjallisuudessa on ehdotettu, että EU-kansalaisuus ja siihen liittyvät oikeudet tukisivat eurooppalaisen identiteetin rakentumista,³¹⁴ mutta tällaista kehitystä ei ole voitu empiirisesti havaita.

Vaikuttaa siltä, että EU on ongelmissa, mitä tulee niin tulospäätöksiin kuin edustuksellisuuteen perustuvaan legitimitettiin. *Input Legitimacy* rajat ovat tulleet vastaan eurokriisin ratkaisemiseen ja uusien kriisien ehkäisemiseen tähtäävien toimien yhteydessä. Unionin hyväksyttävyyden on kärsinyt yhtä lailla kriisimaissa kuin maksajapuolella olevissa valtioissa. Lisäksi tulospäätöksistä legitimitettiin on viime vuosina nakertanut heikko talouskasvu monissa jäsenvaltioissa. Usko siihen, että EU pystyisi lunastamaan sille asetettuja ja sen itse itselleen asettamia tavoitteita, on heikentynyt. Tästä ovat merkinä vaatimukset EU-sääntelyn kumoamisesta tai jopa osittaisesta toimivallan palauttamisesta jäsenvaltioille. Asiaa ovat ajaneet erityisesti Yhdistynyt kuningaskunta ja hieman pehmeämmässä muodossa Alankomaat.³¹⁵

Myöskään edustuksellisuuden lisääminen Euroopan parlamentin toimivaltuuksia kasvattamalla ei ole merkittävästi parantanut unionin hyväksyttävyyttä kansalaisten keskuudessa. Enemmistöperiaatteen vahvistaminen unionin toimielinjärjestelmässä ei ole saanut kansalaisia seuraamaan unionin päätöksentekoa tarkemmin tai äänestämään vilkkaammin.³¹⁶ Eräänä taustasyynä ovat parlamentin omat vakiintuneet toimintatavat. Parlamentin sisäinen päätöksenteko tapahtuu laajoilla koalitioilla, mikä on omiaan ruokkimaan vaihtoehdottomuuden mielikuvaa.³¹⁷ Äänestäjillä ei ole

309 Toisen asteen vaaleissa (*Second Order Elections*) hallituspuolueet menestyvät yleensä huonommin, kun taas pienet puolueet menestyvät paremmin kuin kansallisissa parlamenttivaaleissa. Ks. *Reif – Schmitt* 1980.

310 Ks. *Habermas* 1996.

311 *Wincott* 2002, s. 493.

312 Ks. *Zürn* 2005, s. 39.

313 *Lindseth* 2010, s. 28.

314 Ks. *Weiler* 1999, s. 344-348.

315 Ks. *Valtioneuvoston kanslia*, E 90/2013 vp, Unionin toimivaltaa ja toissijaisuus- tai suhteellisuusperiaatteen toteutumista koskevat selvitykset.

316 Ks. *Cygan* 2013, s. 214-215.

317 Edellisellä vaalikaudella vuosina 2009-2014 noin 70 % elektronisesti suoritetuista äänestyksistä (*Roll-Call Votes*) päätöstä kannatti suurimpien poliittisten ryhmien laaja koalitio (EPP ja S&D sekä usein myös ALDE). *Nissen* 2014, s. 17. Ks. myös *Hix* 2013, s. 4-5.

tosiasiallista mahdollisuutta vaihtaa vallanpitäjiä sillä perusteella, miten parlamentin jäsenet tai Euroopan laajuiset puolueet ovat edellisellä vaalikaudella toimineet.³¹⁸

Tutkijat ovat suhtautuneet edellä mainittuihin ongelmiin eri tavoin. Osa heistä, kuten esimerkiksi *Hix*, ovat katsoeet, että ylikansallisen tason demokratiaongelmiin pitää vastata vahvistamalla edelleen ylikansallista demokratiaa.³¹⁹ Vastakkaista näkemystä edustaa *Lindseth*, jonka mukaan EU-toimielinten oikeutus tulisi perustaa kansallisen tason demokratiaan.³²⁰ *Scharpf* on katsonut, että tulosperusteinen legitimitiitti, jossa poliittisen päätöksenteon hyväksyttävyyys syntyy kansalaisten osallistumisen kautta, edellyttää kollektiivista identiteettiä. EU-kansalaisten yhteistä identiteettiä ei kuitenkaan ole syntynyt, vaikka rakenteiden tasolla demokratiaa on vahvistettu.³²¹ *Schmidt* taas on huomauttanut, että EU:n eri legitimaatiomekanismeja tulisi aina tarkastella rinnakkain. On nimittäin mahdollista, että yhden mekanismin vahvistaminen heikentää toista. Esimerkiksi päätöksenteon edustuksellisuuden kasvattaminen (*Input Legitimacy*) voi vähentää päätöksenteon tehokkuutta ja näin viedä pohjaa tulosperusteiselta legitimitiitiltä (*Output Legitimacy*).³²²

Tulosperusteisen legitimitiitin ja edustuksellisuuden ohella EU-lainsäätämisen demokraattista katetta on pyritty vahvistamaan ottamalla käyttöön suoran demokratian muotoja. Näistä tärkein on Lissabonin sopimuksella luotu unionin kansalaisaloite. Uudistuksen tarkoituksena oli lisätä rajat ylittävää kansalaiskeskustelua ja tuoda kansalaisia lähemmäs unionin toimielimiä. Vaatimus yhteensä miljoonan allekirjoituksen keräämisestä edellyttää kuitenkin käytännössä sitä, että useassa jäsenvaltiossa on jo valmiiksi järjestäytyntä kansalaistoimintaa aiheen tiimoilta. Onkin esitetty, ettei EU-kansalaisaloite lähennä kansalaisia unionin toimielimiin, vaan organisoituneeseen kansalaistoimintaan omassa jäsenvaltiossaan.³²³ Lisäksi unionin kansalaisaloitteen käyttöala on rajattu. Sillä ei voida laajentaa unionin toimivaltaa, kuten EU-sopimuksen 11 artiklassa ja kansalaisaloitteen toimeenpanevassa asetuksessa (211/2011/EU) tähdennetään. Monet kansalaisille tärkeät asiat, kuten sosiaalipolitiikka ja koulutus, ovat unionin toimivallan ja näin myös unionin kansalaisaloitteen käyttöalan ulkopuolella.

Kansalaisten ja EU-päätöksenteon linkkiä on pyritty vahvistamaan vielä ottamalla sidosryhmät tiiviimmin osaksi lainvalmistelua ja lainsäätämistä.³²⁴ Tätä on kuvattu osallistuvaksi demokratiaksi (*Participatory Democracy; Associative Democracy*).³²⁵ Pääasiallinen tapa, jolla sidosryhmät pääsevät vaikuttamaan lainsäätämiseen unionissa

318 Ks. *Dashwood* 2009, s. 14.

319 Ks. *Hix* 2013.

320 Ks. *Lindseth* 2010, s. 226 ja 229–230. Ks. luku 3.2.2.

321 *Scharpf* 1999, s. 9–10.

322 *Schmidt* 2012, s.663.

323 *Głogowski – Maurer* 2013, s. 26.

324 Ks. *Hyvärinen* 2009b, s. 315; *Curtin* 2009a, s. 287–289.

325 Ks. *Schmidt* 2012.

ovat julkiset kuulemiset, joita järjestää komissio³²⁶, mutta toisinaan myös Euroopan parlamentti³²⁷. Kuuleminen voi tapahtua internetin välityksellä³²⁸ tai Brysselissä erillisessä kuulemistilaisuudessa. Neuvosto ei järjestä tällaisia kuulemisia, mutta kunkin jäsenvaltion hallitus voi toki kuulla järjestöjä kansallisen neuvottelukannan valmistelun yhteydessä.

Ei ole kuitenkaan yksiselitteistä, että säädökset heijastaisivat paremmin äänestäjien mielipiteitä, jos sidosryhmille annetaan lisää sananvaltaa lainvalmistelussa ja lainsäädäntömenettelyssä.³²⁹ Ensiksi, edunvalvojen resursseissa on suuria eroja. Komissio pyrkii tasoittamaan tilannetta avustamalla rahallisesti vapaaehtoispuolelta ja lahjoitusten varassa toimivia kansalaisjärjestöjä. Tästä huolimatta monikansallisten yritysten ja teollisuuden etujärjestöjen EU-vaikuttamisen resurssit ovat ylivertaiset. Toiseksi, järjestöt kärsivät niin sanotusta välittymisen ongelmasta. Jotta ne voivat tehdä EU-vaikuttamista tehokkaasti, niiden täytyy verkostoitua. Samalla järjestöjen edustajat tulevat osaksi Brysselin ”eliittiä” ja irtautuvat ruohonjuuritasosta, eivätkä he kykene enää täyttämään edustuksellista tehtäväänsä.³³⁰

3.2.2 Kansalliset parlamentit

Edellisessä luvussa kuvatut unionin demokratiavajeen ratkaisuyritykset ovat keskittyneet siihen, miten ylikansallisen tason rakenteita tai käytäntöjä muuttamalla voitaisiin parantaa päätöksenteon hyväksyttävyyttä. EU:n demokratiavajeen taustalla voi kuitenkin olla myös ongelmia, jotka johtuvat puutteellisesta demokraattisesta kontrollista jäsenvaltioiden valtiosääntöisissä järjestelmissä. Kansalliset parlamentit on nähty integraatiokehityksen suurimpina häviöinä, sillä ne voivat vaikuttaa EU-lainsäädäntöön vain epäsuorasti kukin oman hallituksensa välityksellä.³³¹

EU-oikeus ei aseta rajoitteita sille, miten kukin jäsenvaltio järjestää unioniasioiden kansallisen käsittelyn ja kannanmuodostuksen. Kansallisten parlamenttien toimivaltuuksissa ja tosiasiallisessa kyvyssä valvoa hallituksen toimintaa esiintyy suurta vaihtelua jäsenvaltiosta toiseen.³³² Maissa, joissa hallitus on yhden puolueen enemmistöhallitus, kansallisella parlamentilla on tyypillisesti heikot toimivaltuudet EU-asioiden

326 Komission velvollisuus järjestää julkisia kuulemisia perustuu SEU 11 artiklaan sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskevaan pöytäkirjaan n:o 2. Komissio on parhaillaan laatimassa uusia ohjeita julkisia kuulemisia varten. Ks. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/consultation_2014/index_en.htm (16.3.2015)

327 Ks. *Tanasescu* 2009, s. 48–55.

328 Ks. komission internetsivut http://ec.europa.eu/yourvoice/index_fi.htm (15.3.2015).

329 *Schmidt* suhtautuu positiivisesti intressiryhmien osallistamiseen, mutta katsoo, että perinteisellä edustuksellisuuteen pohjaavalla demokratialla on vahvempi legitimaatiopotentiali kansalaisten silmissä. Ks. *Schmidt* 2012, s. 670–671.

330 Ks. *Coen – Richardson* 2009, s. 347.

331 Ks. *Maurer – Wessels* 2001; *Auel – Benz* 2005; *Raunio* 2010; *Cygan* 2013.

332 Ks. *Kiiver* 2006; *Sprungk* 2010.

hoitamisessa (mm. Yhdistynyt kuningaskunta, Ranska ja Kreikka). Sen sijaan maissa, joissa on vähemmistö- tai koalitionhallitus, kansallisella parlamentilla on yleensä vahvemmat valtuudet (mm. Suomi, Ruotsi, Tanska, Alankomaat ja Belgia).³³³ Suomessa³³⁴ ja Tanskassa³³⁵ kansallisilla parlamenteilla on erityisen hyvät mahdollisuudet osallistua EU-kantojen määrittelyyn. Suomen tai Tanskan tyyppinen järjestelmä olisi kuitenkin mahdollista ottaa käyttöön myös muissa jäsenvaltioissa.

Hallituksen ja eduskunnan perustuslakiin³³⁶ ankkuroitu yhteistoiminta unioniasioissa on pysynyt muodoltaan vakiintuneena koko Suomen EU-jäsenyyden ajan.³³⁷ Samalla toimintaympäristö on muuttunut. Uutena haasteena on EU-lainsäätämisen aikaistuminen ja epävirallistuminen. *Héritierin* ja *Farrellin* mukaan erityisesti ensimmäisen käsittelyn sovut ja niihin liittyvät trilogineuvottelut vaikeuttavat kansallisten parlamenttien kontrollifunktion toteuttamista.³³⁸ Suomessakin joudutaan pohtimaan, miten eduskunnan kontrollifunktio toimii uudessa tilanteessa.³³⁹

Lissabonin sopimuksen myötä kansalliset parlamentit saivat itsenäistä toimivaltaa unionin lainsäädäntömenettelyssä. Kansalliset parlamentit valvovat EU-sopimuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaisen toissijaisuusperiaatteen noudattamista.³⁴⁰ Toissijaisuusperiaate edellyttää, että päätökset tehdään niin lähellä kansalaisia kuin se on mahdollista ilman, että vaarannetaan toimenpiteiden tehokkuus.³⁴¹ Toissijaisuusvalvontaa koskevassa järjestelmässä kansalliset parlamentit on valjastettu jäsenvaltioiden suverenisuuden vartijoiksi siltä osin, kuin toimivalta on jaettua.³⁴²

Jotkut kansalliset parlamentit tai lainsäädäntökamarit ovat olleet hyvin aktiivisia esittämään toissijaisuushuomautuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi Ruotsin *Riksdag*, Tanskan *Folketing*, Yhdistyneen kuningaskunnan *House of Commons*, Saksan *Bundestag*, Ranskan *Sénat* ja Alankomaiden parlamentin molemmat kamarit.³⁴³

333 *Hix-Høyland* 2011, s. 42.

334 Ks. *Helander* 2010.

335 Ks. *Nedergaard* 2014.

336 Ks. PL 93, 96 ja 97 §.

337 Ks. *Jääskinen* 2008, s. 41.

338 *Héritier – Farrell* 2009 s. 113 ja 116 ja 118–119.

339 Ks. *Eduskunta* 2010, s. 25.

340 Ks. *Bradley* 2014, s. 112–115.

341 Ks. SEU 12 artiklan 1 kohdan b alakohta; Pöytäkirja N:o 1 kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa; Pöytäkirja N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta; *Hyvärinen* 2012b, s. 880–881.

342 *Cygan* 2013, s. 156. Toimivalta on jaettua valtaosassa EU-politiikan sektoreita. Tällöin joudutaan pohtimaan, toteuttaako unionin laajuinen sääntely asetetut politiikkatavoitteet paremmin kuin kansallinen lainsäädäntö. Käytännössä vastakkain ovat kansallinen suvereniteetti ja yhdenmukaistetun eurooppalaisen lainsäädännön hyödyt, kuten tavara- ja palvelukaupan esteiden poistaminen.

343 Ks. *Cygan* 2013, s. 157.

Suomen eduskunta on antanut kolme lausuntoa, joissa se on katsonut ehdotetun EU-lain toissijaisuusperiaatteen vastaiseksi.³⁴⁴

Toistaiseksi vain kaksi kertaa lausuntoja on kertynyt riittävä määrä, jotta tämä ns. keltaisen kortin menettely on käynnistetty. Nämä ovat ehdotus ”Monti II -asetukseksi”³⁴⁵ ja ehdotus Euroopan syyttäjävirstoksi³⁴⁶. *Hübner* ym. ovat todenneet johtopäätöksenä, että kansallisten parlamenttien vaikutus lainsäätämismenettelyyn uuden valvontafunktion kautta on osoittautunut heikoksi. Syytä voi hankea sekä komissiosta että kansallisista parlamenteista itsestään. Komissio ei ole ollut kovinkaan kiinnostunut siitä, mitä kansalliset parlamentit lausuvat. Toisaalta lausunnot eivät ole olleet kovin korkeatasoisia. Monesti lausunnoissa esitellään kansallisia intressejä ja suhteellisuusnäkökohtia, mutta ei ole perusteltu, miksi kyseinen komission ehdotus on katsottava toissijaisuusperiaatteen vastaiseksi.³⁴⁷ Toissijaisuusperiaatteen tekee käytännössä ongelmalliseksi se, että kyseessä on oikeudellinen periaate, jonka soveltaminen edellyttää poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa.³⁴⁸

3.2.3 EU-lainsäätämisen puutteellinen läpinäkyvyys

Edustuksellinen demokratia ei voi toimia ilman läpinäkyvyyttä, minkä vuoksi avoimuus on keskeinen arvo unionin päätöksenteossa.³⁴⁹ Läpinäkyvyyden vaatimus koskee jo lainvalmisteluvaihetta. Komissiolla on EU-sopimuksen 11 artiklan 3 kohtaan perustuva velvollisuus kuulla lainvalmistelussa laajasti osapuolia ”varmistaa unionin toimien johdonmukaisuuden ja avoimuuden.”³⁵⁰ Merkittävä osa komission lainvalmistelutyöstä jää kuitenkin julkisuudelta piiloon. Esimerkiksi komission koolle kutsumien

344 Nämä ovat energiatehokkuutta koskeva direktiivi (SuVM 1/2011 vp – M 2/2011 vp), Monti II-asetus työtaisteluoikeudesta (SuVM 1/2012 vp – M 2/2012 vp) sekä direktiivi merten aluesuunnittelusta ja rannikkoalueiden käytöstä (SuVM 1/2013 vp – M 6/2013 vp). Toissijaisuusasioiden käsittelyä koskevat menettelysäännöt on sisällytetty eduskunnan työjärjestyksen 30 §:n 3 ja 4 momenttiin.

345 KOM(2012) 130 lopullinen.

346 KOM(2013) 534 lopullinen.

347 *Hübner* ym. 2014, s. 6-7. Lissabonin sopimuksella ei annettu kansallisille parlamenteille oikeutta tehdä huomautuksia komission ehdotusten suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta. Käytännössä parlamentit ovat ottaneet komissiolle toimittamissaan lausunnoissa kantaa myös tähän kysymykseen. Ks. *Craig* 2011a, s. 77.

348 *Hyvärinen* 2012b, s. 880. EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään soveltanut toissijaisuusperiaatetta, mutta tuomioistuin ei ole kumonnut EU-säädöksiä tämän periaatteen rikkomisen perusteella. Ks. asia C-491/01, *The Queen v. Secretary of State for Health (British American Tobacco)*, ECLI:EU:C:2002:741, 180–183 kohdat; asia C-58/08, *The Queen v. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform (Vodafone)*, ECLI: EU:C:2010:321, 72–79 kohdat.

349 *Cygan* 2013, s. 12.

350 Ks. myös pöytäkirja N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta, 2 artikla. Kuuleminen tapahtuu yleensä internetin välityksellä. Ks. http://ec.europa.eu/yourvoice/index_fi.htm (17.11.2014).

asiantuntijaryhmien keskusteluista ei ole saatavilla pöytäkirjoja.³⁵¹ Kun komission ehdotus perusteluineen on valmis ja komission jäsenten hyväksymä, ehdotus käännetään kaikille EU:n virallisille kielille ja julkaistaan vaikutusarvioasiakirjan kanssa.

EU:ssa lainsäädäntömenettelyn avoimuus on lainvalmisteluvaihetta suurempaa – ainakin periaatteessa.³⁵² Menettelyn aikana syntyy huomattava määrä toimielinten asiakirjoja. Näihin asiakirjoihin sovelletaan niin sanottua avoimuusasetusta (1049/2001/EY). Avoimuusasetus on annettu EY-sopimuksen 255 artiklan 2 kohdan (nykyisen SEUT 15 artiklan 3 kohdan) nojalla, joka lisättiin perussopimukseen Amsterdamin sopimuksella. Perussopimusmuutoksen taustalla oli erityisesti Pohjoismaiden aktiivinen taustavaikuttaminen. Suomalle asiakirja- ja käsittelyjulkisuuden lisääminen on ollut yksi EU-politiikan päätavoitteista koko jäsenyyden ajan. Avoimuutta onnistuttiinkin vähitellen lisäämään, kunnes kehitys pysähtyi 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä.³⁵³

Vuonna 2008 komissio käynnisti avoimuusasetuksen uudelleenlaadinnan. Komission ehdotus olisi tarkoittanut asiakirjajulkisuuden huomattavaa rajoittamista. Neuvottelut asetuksen muuttamisesta ovat yhä kesken, eikä niissä ole viime aikoina tapahtunut edistystä.³⁵⁴

Lainsäädäntömenettelyyn osallistuvista kolmesta toimielimestä neuvostoa pidetään suljetuimpana elimenä. Neuvoston päätöksenteko oli pitkään kaikilta osin salais- ta, mutta vuodesta 1995 lähtien on julkistettu neuvoston äänestystulokset.³⁵⁵ Nykyisin neuvoston äänestystulosten julkisuudesta määrätään perussopimuksissa, tarkemmin ottaen EU-sopimuksen 16 artiklan 8 kohdassa. Tosin neuvostossa suuri osa päätöksistä tehdään edelleen yhteisymmärryksessä ilman mitään virallista äänestystä.³⁵⁶

Lissabonin sopimuksen yhtenä tavoitteena oli lisätä läpinäkyvyyttä neuvostossa. Ministerien käymistä keskusteluista tehtiin julkisia silloin, kun he päättävät lainsäädännöstä.³⁵⁷ Lainsäädäntödeliberaatio asianomaisten ministerien kokouksessa on kuitenkin vain jäävuoren huippu, jos katsotaan neuvoston sisäistä valmistelua ja päätöksentekoa kokonaisuutena. Aikaa vievä valmistelu työryhmissä ja Coreperissa sekä esimerkiksi ministerien lounaskeskustelut hoituvat yhä suljettujen ovien takana. Toki on niin, että aina, kun poliittiseen tai hallinnolliseen päätöksentekoon osallistuu useita eri toimijoita erilaisin preferenssein, valtaosa asiakysymyksistä neuvotellaan ja ratkaistaan valmisteluvaiheessa ennen muodollista päätöksentekoa.

351 Ks. Larsson – Trondal 2006.

352 Silläkin on merkitystä, mitä lainsäädäntömenettelyä sovelletaan. *Stie* on huomauttanut, että tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen menettelyvaiheet ovat läpinäkyvämpiä kuin erityisten lainsäätämisyjärjestysten vaiheet. *Stie* 2013, s. 169–170.

353 Ks. Hillebrandt – Curtin – Meijer 2014, s. 18. Suomen lisäksi ”avoimuusmyönteisiä” jäsenvaltioita ovat etenkin Ruotsi, Tanska ja Alankomaat. *Harlow* 2002, s. 36.

354 *Leino* 2014, s. 2.

355 *Novak* 2011a, s. 2; *Pajala – Widgrén* 2010, s. 45. Tutkijat ovat käyttäneet äänestystuloksia mittamaan eri jäsenvaltioiden menestystä EU-lainsäätämässä. Ks. mm. *Hosli – Mattila – Uriot* 2011.

356 Ks. *Heisenberg* 2005.

357 EU-sopimuksen 16 artiklan 8 kohta.

Keskeinen kiistakysymys on ollut se, tulisiko neuvoston antaa asiakirjoja, joista selviäisi, millaisia kantoja jäsenvaltioiden hallitusten edustajat ovat esittäneet neuvoston työryhmässä ja Coreper-komiteassa. Kuten *Leino-Sandberg* on todennut, asia liittyy kiinteästi siihen, että useissa jäsenvaltioissa kansallinen EU-asioiden valmistelu on luottamuksellista ja kansallisten parlamenttien pääsy näitä asioita koskeviin tietoihin on rajattu.³⁵⁸ Toisaalta, miten edustuksellinen demokratia voisi välillisesti toteutua neuvoston kautta, jos kansalliset parlamentit ja unionin kansalaiset eivät saa tietää, millaisia neuvottelukantoja kukin hallitus neuvostossa esittää?

Kysymys on ollut melko hiljattain EU-tuomioistuimen harkittavana se jälkeen, kun neuvosto epäsi kansalaisjärjestö *Access Info Europe*n pyynnön saada neuvoston sihteeristön asiakirja, josta olisi käynyt ilmi jäsenvaltioiden esittämät kannat avoimuusasetuksen uudistamista koskevista neuvotteluista. Neuvosto oli omaksunut käytännön, jonka mukaisesti asiakirjapyynnön esittäjälle annettiin asiakirja, josta on peitetty tiedot jäsenvaltioiden valtuuskuntien esittämistä kannoista. Yleinen tuomioistuin ratkaisi asian *Access Info Europe*n hyväksi,³⁵⁹ mutta neuvosto valitti tuomiosta. EU-tuomioistuin katsoi asiassa aiemman oikeuskäytäntönsä mukaisesti, että yleisöllä on lähtökohtainen oikeus tutustua neuvoston asiakirjojen sisältöön kokonaisuudessaan ja että poikkeuksia tästä periaatteesta on tulkittava ja sovellettava suppeasti. Neuvosto ei pystynyt osoittamaan konkreettista vaaraa, joka *Access Info Europe*n pyytämän asiakirjan julkistamisesta olisi aiheutunut neuvoston päätöksentekomenettelylle.³⁶⁰ Sitten jäsenvaltiot ovat käyneet keskusteluja siitä, millä tavoin tuomio tulisi laittaa täytäntöön.³⁶¹

Jotta edustuksellisuus voisi toteutua EU:ssa, on erityisen tärkeää, että suorilla vaaleilla valitun Euroopan parlamentin päätöksenteko tapahtuu julkisessa deliberatiivisessa menettelyssä. Näin äänestäjät voivat arvioida jäsenten toimintaa ja tehdä vaaleissa informoidun äänestyspäätöksen. Käsittelyjulkisuus on parlamentissa järjestetty hyvin: täysistunnot ovat julkisia ja valiokuntien kokoukset ovat pääosin julkisia.³⁶² Käytännössä parlamentin sisäinen kannanmuodostus kuitenkin tapahtuu merkittävältä osin poliittisten ryhmien sisäisissä ja välisissä neuvotteluissa, joissa keskushenkilönä on ”raportoija” eli esittelijä.

Parlamentin käsittelyn julkisuuden ja laajapohjaisen kannanmuodostuksen kannalta suurimmaksi ongelmaksi on koettu se, että toimielinten väliset, erittäin tärkeät

358 *Leino-Sandberg* 2014.

359 Asia T-233/09, *Access Info Europe v. neuvosto*, ECLI:EU:T:2011:105.

360 Asia C-280/11, *neuvosto v. Access Info Europe*, ECLI:EU:C:2013:671, 35 ja 39–40 kohdat. Ks. *Leino* 2014.

361 Jäsenvaltiot ovat pohtineet, miten voitaisiin jatkossakin välttyä antamasta valmisteluasiakirjoja, joista käyvät ilmi kaikkien jäsenvaltioiden kannat. Asia käy ilmi julkisuuteen vuodetusta, neuvoston pääsihteeristön Coreperille keväällä 2014 toimittamasta keskusteluasiakirjasta 8622/1/14 REV 1 LIMITE, <http://www.statewatch.org/news/2014/may/eu-council-ms-positions-8622-rev1-14.pdf> (30.3.2015).

362 Ks. SEUT 15 artiklan 2 kohta; *Euroopan parlamentti* 2014a, Euroopan parlamentin työjärjestys, 115 artikla.

trilogineuvottelut käydään julkisuudelta piilossa. Varsinaiset neuvottelut käydään suljettuina ovin, minkä lisäksi tausta-asiakirjat ja mahdolliset pöytäkirjat keskusteluista ovat salaisia.³⁶³ Trilogeihin liittyviä ongelmia on pyritty parlamentissa lieventämään siten, että parlamentin työjärjestystä on muutettu. Uudistuksen myötä niilläkin vastuuvaiokunnan jäsenillä, jotka eivät osallistu trilogikokouksiin, on mahdollisuus vaikuttaa siihen, millaisia kantoja neuvotteluissa esitetään parlamentin puolesta.³⁶⁴

Avoimuuden tarve ei pääty siinä vaiheessa, kun uusi tai muutettu EU-säädös julkaistaan. Valitettavasti tieto EU-sääntelyn täytäntöönpanosta ja vaikutuksista on hajallaan jäsenvaltioissa ja sen julkisuutta arvioidaan kansallisten lainsäädäntöjen mukaisesti.³⁶⁵ Eur-Lex -tietokannassa on toiminto, jonka avulla voi hakea tietoa kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä, mutta tietokanta ei sisällä kattavia kansallisia asiakirjoja. Esimerkiksi väitöskirjassa tapaustutkimuksen kohteena olleen kulutusluottodirektiivin (48/2008/EY) kansallisia täytäntöönpanotoimia ei ole tallennettu tietokantaan.³⁶⁶

3.3 Asiantuntijavalta

3.3.1 Päätösvallan delegointi asiantuntijavirkamiehille

Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan asiantuntijavallan käyttöä EU:n lainsäädäntötoiminnassa.³⁶⁷ Byrokraattista asiantuntijavaltaa unionissa edustavat komission pääosastot, neuvoston työryhmät ja Coreper sekä neuvoston pääsihteeristö. Virkamiehet toimivat poliitikkojen neuvonantajina, tekevät taustatyötä ja laativat erilaisia asiakirjoja lainsäätämismenettelyn kuluessa jne. Poliittista valtaa käyttävät komission jäsenet esikuntineen, toimivaltaiset ministerit ja Euroopan parlamentti.³⁶⁸ Edellä mainitun kahden ryhmän toiminnan aikajänteessä on eroa. Poliitikkojen elämää rytmittävät Euroopan parlamentin vaalit, kansalliset vaalit ja komission toimikausi. Virkamiehillä taas on yleensä mahdollisuus ajatella pidemmän tähtäimen lainsäädännön tavoitteita ja vaikutuksia.³⁶⁹

Päämies-agentti -teoriaa on laajasti käytetty kuvaamaan poliitikkojen ja virkamiesten keskinäistä suhdetta.³⁷⁰ Teorian mukaisesti päämies, poliittinen päätöksentekijä, pyrkii tehostamaan toimintaa delegoimalla valtaansa agentille, virkamiehelle.

363 Hyvärinen 2012b, s. 883.

364 Ks. *Euroopan parlamentti* 2014a, Euroopan parlamentin työjärjestys, 192 artiklan 4 kohta sekä liite XXI ”Tavallisen lainsäätämisyhteistyksen yhteydessä käytävien neuvottelujen menettelysäännöt”.

365 Ks. *Héritier* 2012, s. 684 ja 686.

366 Ks. <http://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html?qid=1427799144402&action=update> (30.3.2015)

367 Ks. *Dehousse* 1998, s. 609; *Harlow* 2002, s. 10.

368 *Hyvärinen* 2012b, s. 874–875.

369 Ks. *Kauppi* 2005, s. 12–13.

370 Delegointia ja siihen liittyvää epätäydellistä kontrollia on tutkittu empiirisesti lähinnä käyttäen esimerkkinä Yhdysvaltain kongressia. Ks. *Christiansen – Högenauer – Neuhold* 2014, s. 131.

Päämies-agentti -teoria suhtautuu positiivisesti poliittisen kontrollin mahdollisuuteen. Todellisuus lienee poliitikkojen näkökulmasta usein synkempi.³⁷¹ Vaarana nimittäin on, että agentti alkaa ajaa päämiehen tavoitteiden sijaan omaa etuaan (*Bureaucratic Drift*).³⁷² Virkamiehillä on hallussaan ylivoimainen tekninen tieto ja lisäksi paras tietämys prosessien kulusta. Poliittisten elinten suorittama kontrolli uhkaa jäädä heikoksi, sillä valvonta on aikaa vievää ja vaikeaa.³⁷³

Päämies-agentti -teoriassa on myös puutteita, kuten se, että teoria käsittelee institutioita yhtenäisinä toimijoina. Todellisuudessa esimerkiksi komission sisällä on erilaisia asemia ja kantoja omaavia henkilöitä ja ryhmiä, joilla on erilaiset mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon.³⁷⁴ Vaikka päämies-agentti -teoria on yksinkertaistettu malli, se auttaa ymmärtämään EU:n valtiosääntöiseen järjestelmään sisäänrakennettuja hierarkiasuhteita. Teoriaa voi käyttää myös konkretisoimaan Suomen kansallisen EU-valmistelun vastuusuhteita. Suomen järjestelmää voidaan hahmottaa siten, että ministeriöiden virkamiehet toimivat poliittisessa vastuussa olevan ministerin agentteina. Kyseessä onkin varsin tyypillinen päämies-agentti-tilanne, sillä ministerillä ei ole riittävästi aikaa tai asiantuntemusta oman sektorinsa kaikkien EU-säädöshankkeiden hoitamiseen.

Valmisteltaessa EU-lainsäädäntöä asiantuntijavirkamiehet komissiosta, jäsenvaltioista, neuvoston sihteeristöstä ja myös parlamentista tuovat lainsäätämismenettelyyn teknistä asiantuntemusta ja jatkuvuutta. Virkamiehet mm. selvittävät ennakolta sääntelyn vaikutuksia, muotoilevat kompromissitekstejä ja vastaavat sääntelyn lakiteknisestä laadusta. Byrokraatisoituminen on tunnettu ilmiö kansallisvaltioissa. Asiantuntevat virkamiehet ovat kuitenkin erityisen tärkeitä laadittaessa ylikansallista sääntelyä, joka on usein teknistä ja oikeudellisesti monimutkaista ja jonka vaikutus ulottuu koko unionin alueelle.

Asiantuntijavallan käyttöön liittyy kiinteästi kysymys komission asemasta unionin toimielinrakenteessa. *Majone* pitää välttämättömänä, että asiantuntijuutta EU:ssa edustavalle komissiolle annetaan tietty määrä toimintavapautta. Komissio pystyy parhaiten ottamaan huomioon unionin kielellisen, maantieteellisen ja taloudellisen monimuotoisuuden.³⁷⁵ *Ponzano* katsoo samansuuntaisesti, että komissiolle on lainsäätämismenettelyssä yksinomainen aloiteoikeus siksi, että monikansallinen hallintokoneisto pystyy paremmin huomioimaan eri jäsenvaltioiden ja erityisesti pienten

371 Jo *Weber* kuvasi, kuinka hankalassa asemassa poliitikko on, kun hänen vastaansa tulee koulutettu asiantuntijavirkamies. *Weber* 1964, s. 223.

372 *Majone* 2005, s. 64–65.

373 *Bocquillon – Dobbels* 2013, s. 25. *Huber* ja *Shipan* esittävät, että tietyillä poliitikoilla on paremmat mahdollisuudet suorittaa valvontaa kuin toisilla. Parlamentaarisisissa järjestelmissä ministerit pystyvät parhaimmin valvomaan virkamiehiä kuin kansanedustajat. Presidenttijohtoisissa järjestelmissä tehokkaimmin valvontaa pystyvät suorittamaan presidentti ja kuvernööri. *Huber – Shipan* 2002, s. 13.

374 Ks. *Hyvärinen* 2013.

375 *Majone* 1998, s. 11. *Majone* ehdottaa, ettei EU:ta verrattaisi kansallisvaltioon, vaan että se nähtäisiin ”sääntelyvaltiona” (*Regulatory State*). Ks. *Majone* 1998, s. 18.

jäsenvaltioiden tilanteet kuin Euroopan parlamentti.³⁷⁶ *Majone* huomauttaa vielä, että asiantuntijavalta on jatkuvan julkisen arvioinnin kohteena. Vaikka komission virkamihiä tai EU-virastojen henkilöstöä ei valita poliittisin perustein, heidän toimilleen voidaan kuitenkin viime kädessä osoittaa vastuunalaisuusketju.³⁷⁷

Myös *Lindseth* on tutkinut päätösvalan delegointia ei-edustuksellisille elimille EU:ssa. Hän näkee asiantuntijavallan kasvun osana laajempaa toisen maailmansodan jälkeistä kehitystä. Sodan jälkeen eurooppalaisissa valtioissa otettiin käyttöön yhä laajempia delegointeja täytäntöönpanovallan edustajille ja samalla luotiin järjestelyjä, joiden avulla kansallinen parlamentti pystyi, ainakin teoriassa, valvomaan virkamiesten vallankäyttöä.³⁷⁸ Samaan aikaan integraatiokehityksen myötä siirrettiin valtaa kansallisilta edustuksellisilta tahoilta ylikansallisille täytäntöönpanovaltaa edustaville tahoille. *Lindseth* ei näe tässä mitään perustavanlaatuista ongelmaa. Hänen näkemyksensä mukaan unionin toimielimiä ei tarvitse erikseen legitimoida, vaan riittää, että voidaan osoittaa valtuutusketju jäsenvaltiolta EU-elimille (*Derivative Legitimacy; Mediated Legitimacy*).

Lindsethille keskeistä on varmistaa, että jäsenvaltiot todella pystyvät valvomaan agentin, siis lähinnä komission, toimintaa. Hän kuitenkin myöntää, että tosiasialliset mahdollisuudet suorittaa valvontaa ovat rajatut.³⁷⁹ *Lindseth* pitää huolestuttavana, että suuri osa ylikansallisen tason päätöksenteosta tapahtuu nykyisin suoran poliittisen kontrollin ulottumattomissa.³⁸⁰

Corkin niputtaa kiinnostavasti yhteen kolme unionin rinnakkaista kehityskulkua: byrokratisoituminen, eurooppalaistuminen ja yksityistäminen. *Corkinin* ”3D-mallin” mukaan lainsäätämiseen osallistuu kaksi toimijaryhmää jokaisella akselilla: 1) vaaleilla valitut poliitikot ja asiantuntijavirkamiehet, 2) ylikansalliset ja kansalliset tahot sekä 3) julkiset ja yksityiset toimijat. Unionissa päätöksentekotilanteet monimutkaistuvat ja karkaavat yhä kauemmas sääntelyn kohteiden arjesta. Myös vastuunalaisuusketjujen hahmottaminen lainsäätämässä on yhä hankalampaa.³⁸¹

Corkinin mukaan olemme tilanteessa, jossa:

”a governmental model, with an emphasis on formal lines of accountability back to an elected hierarchy, has become enmeshed with a governance model in which there is no

376 *Ponzano* 2009–2010, s. 28–29.

377 Komission tehtävistä ja toimivaltuuksista on määräykset EU-sopimuksen 17 artiklassa. EU-virastojen perustamissäädökset, joissa määritellään kunkin viraston tehtävät, ovat tavanomaista EU-lainsäädäntöä.

378 Ks. *Lindseth* 2010, s. 61–90.

379 Ensinnäkin jäsenvaltioiden täytyy tehdä valvontaa yhdessä. Delegoinnin tekisi nimittäin käytännössä tyhjäksi, jos jokaiselle jäsenvaltiolle annettaisiin veto-oikeus. Tästä on osoituksena 1960-luvun tyhjän tuolin kriisi ja sitä seurannut Luxemburgin kompromissi. Lisäksi, komissiolla pitää olla riittävästi itsenäisyyttä, jotta se voi toteuttaa tehtävänsä unionin yleisen edun edistäjänä. *Lindseth* 2010, s. 26–27.

380 *Lindseth* 2010, s. 251.

381 *Corkin* 2013, s. 639.

*clear locus of law making power, or indeed obvious lines of accountability back to such a locus, making it difficult to tie down where and how law is made or the channels through which those subject to that law might transmit their consent to those who make it.*³⁸²

Corkinin kuvaus on paikkansapitävä. Mutta mikä johtopäätös tästä kaikesta pitäisi tehdä? Voidaanko asiantuntijavallan ja kansalaisten välillä ammottava kuilu ylittää? Yksi pääsy pois umpikujasta olisi se, että vastuunalaisuus hahmotettaisiin yksittäisen valtuutusketjun sijaan monimutkaisena rakennelmana. Ei-edustuksellisen vallankäytön oikeutus nimittäin rakentuu yhtäaikaaisesti monella eri suunnalla, kuten hallinnollisissa menettelyissä, kansalaistoiminnassa, tuomioistuinprosesseissa, raportointivelvoitteiden seurauksena, ylikansallisissa verkostoissa ja niin edelleen.

Myös *Sabel* ja *Zeitlin* ovat katsoneet, että toimintaympäristön muuttumisen myötä julkisen vallankäytön vastuunalaisuus täytyisi ajatella uudella tavalla. *Sabel* ja *Zeitlin* ehdottavat, että päämies-agentti -mallista siirryttäisiin dynaamiseen vastuunalaisuuteen, joka ei perustu yhden poliittisen auktoriteetin varaan, vaan asiantuntijavirkamiesten keskinäiseen ryhmäpaineeseen ja vertaisarviointiin (*Peer Review Accountability*).³⁸³ Uudelle hallintatavalle ovat leimallisia viranomaisten verkostot, joissa määritellään toiminnan tavoitteet yhdessä, vaihdetaan tietoja parhaista käytännöistä sekä käytetään tarvittaessa ryhmäpainetta painostuskeinona.

Tällaisten refleksiivisten selitysmallien ongelmana tosin on, että ne rakentuvat pitkälti asiantuntijavallan käyttäjien vertaispaineen varaan ja linkki kansalaisiin jää heikoksi.³⁸⁴ Ihmisillä vaikuttaisi kuitenkin yhä olevan halu vaikuttaa politiikan sisältöön vaihtamalla vallanpitäjät – siis hyvin perinteinen hallitus-oppositio -asetelma.³⁸⁵ Tarvitaankin lisää tutkimusta selventämään, mitä normatiivisia implikaatioita ylikansallisen asiantuntijavallan kasvulla on ollut ja miten tällainen vallankäyttö voitaisiin paremmin sitoa äänestäjien tahtoon.

3.3.2 Eri virkamiesryhmien vaikutus EU-lainsäätämiseen

Kuten *Husa* toteaa, mikään moderni hallitus ei voi toimia ilman sitä tukevaa hallintokoneistoa.³⁸⁶ Vaikka virkamiehet ovat keskeisessä asemassa myös kansallisvaltioissa, EU:n toimielinjärjestelmälle on tyypillistä täytäntöönpanovallan käyttäjien

382 *Corkin* 2013, s. 652.

383 Ks. *Sabel – Zeitlin* 2010, s. 10-13.

384 *Stie* kuvaa vertaisverkostoissa muodostuvaa vallankäytön oikeutusta *deliberatiiviseksi legitimatioksi*, erottaen sen edustuksellisuuteen perustuvasta *demokraattisesta legitimatiosta*. *Stie* 2013, s. 179.

385 *Corkin* 2013, s. 655–656.

386 *Husa* 2011, s. 100.

erityisen vahva asema.³⁸⁷ Useissa tähän väitöskirjaan sisällytetyissä tutkimusartikkeleissa on tarkasteltu virkamiesten vaikutusta uuden EU-lainsäädännön sisältöön. Esimerkiksi kulutusluottodirektiiviä koskevassa tapaustutkimuksessa on nostettu esiin niin komission vastuuvastuun kuin neuvoston työryhmässä kokoontuneiden jäsenvaltioiden virkamiesten suuri vaikutusvalta siihen, minkä sisältöisenä kyseinen direktiivi päädyttiin hyväksymään.³⁸⁸ Tässä luvussa käydään läpi erilaisia virkamieryhmiä unionin toimielimissä, virkamiesten tehtäviä ja asiantuntijavallan käyttöä EU-lainsäädäntömenettelyssä.

Komissio toimii unionissa ylikansallisena byrokratiana. Sen tehtävänä on EU-sopimuksen 17 artiklan 1 ja 3 kohtien mukaan ajaa unionin yleistä etua täysin riippumattomana. Keskeinen osa komission vallankäyttöä on valta määrittellä päätöksenteon asialista: mistä keskustellaan, milloin ja mitä menettelyä noudattaen. Komission hallintorakenne itsenäisine pääosastoineen muistuttaa demokraattisissa kansallisvaltioissa tuttua, hajautettua ministeriöjärjestelmää.

Komission reilut 20 000 virkamiestä ovat aidosti eurooppalainen virkamiesryhmä, jota ei ainakaan periaatteessa valita poliittisilla perusteilla tai kansallisissa kiintiöissä, vaan meriittien perusteella.³⁸⁹ Komission virkamiesten asiantuntemus punnitaan siinä, miten onnistuneesti he osaavat pukea asianomaisen komission jäsenen asettamat politiikkatavoitteet lainsäädännön muotoon niin, että tavoitteet toteutuvat koko EU:n alueella.³⁹⁰

Komission virkamiehillä on vaikutusvaltaa paitsi lainvalmistelussa, myös lainsäätämismenettelyn käynnistyttyä. Komission virkamiehet ovat läsnä kaikissa neuvoston ja parlamentin sisäisissä valmistelukokouksissa sekä toimielinten välisissä trilogineuvotteluissa. Heillä on paras tieto neuvotteluasetelmasta ja eri toimijoiden kannoista.³⁹¹ He voivat hyödyntää tietoa strategisesti, vieden pöydällä olevaa säädöshanketta komission toivomaan suuntaan.³⁹² Komission virkamiehet voivat tarpeen tullen käyttää selkänöjäänä komission muodollisia valtaoikeuksia lainsäätämismenettelyssä. Komissio voi EUT-sopimuksen 293 artiklan 2 kohdan mukaisesti muuttaa ehdotustaan, kunnes neuvosto on tehnyt ratkaisunsa. Toiseksi komissio voi uhata sillä, että se on antaa parlamentin muutosehdotuksista kielteisen lausunnon, mikä pakottaisi neuvoston tekemään päätöksensä yksimielisesti.³⁹³

387 Kauppi 2005, s. 42.

388 Ks. Hyvärinen 2012a, s. 16, 28–30, 32 ja 44–45.

389 Ks. Rosas – Armati 2012, s. 136.

390 Lainvalmistelu komissiossa tapahtuu konkreettisesti siten, että asianomaisen pääosaston virkamiehet laativat säädösehdotuksen pitäen työn edessä yhteyttä toimivaltaiseen komission jäseneseen ja hänen kabinettiinsa. Riippuu sekä komission jäsenestä että valmisteltavasta asiasta, kuinka yksityiskohtaista poliittista ohjausta virkamiehet saavat.

391 Hyvärinen 2012b, s. 878.

392 Dann huomauttaa, että toisinaan komissio käyttää unionin yleistä etua retorisenä keinona ja peittää omat poliittiset tavoitteensa asiantuntijuuden julkisivun taakse. Dann 2009, s. 261.

393 SEUT 293 artiklan 1 kohta. Ks. Hyvärinen 2013, s. 287.

Jäsenvaltioiden virkamiehet muodostavat toisen merkittävän virkamiesryhmän unionissa. Nämä virkamiehet tekevät tosiasiallisesti päätöksiä uuden EU-lainsäädännön sisällöstä neuvoston työryhmissä ja Coreperissa.³⁹⁴ Useissa väitöskirjan artikkeleissa on korostettu sitä, että asiantuntijavirkamiehillä on suuri tosiasiallinen valta unionin lainsäädäntömenettelyssä.³⁹⁵ 2000-luvulla koetut unionin laajentumiset ovat entisestään vahvistaneet byrokraattisen valmistelun ja päätöksenteon merkitystä neuvostossa.³⁹⁶

Neuvoston yhteydessä toimii vielä virkamiesten ryhmä, joka on melko pieni, mutta vaikutusvaltainen, nimittäin neuvoston pääsihteeristön virkamiehet. Neuvoston sihteeristön tehtäviin kuuluu:

- kokousten järjestäminen sekä asialistojen ja pöytäkirjojen laatiminen,
- sisällöllisen ja menettelyllisen asiantuntemuksen tarjoaminen erityisesti neuvoston puheenjohtajalle,
- kompromissiratkaisujen pohjustaminen työryhmissä ja Coreperissa, sekä
- oikeudellinen neuvonanto.

Erityisesti pienet ja uudehkot jäsenvaltiot nojaavat omalla puheenjohtajuuskaudellaan neuvoston sihteeristön virkamiesten asiantuntemukseen. Suuret jäsenvaltiot taas hoitavat puheenjohtajuuskauden lähinnä oman virkamieskuntansa voimin.³⁹⁷

Neuvoston pääsihteeristö toimii ”institutionaalisenä muistina” ja pehmentää siirtymää yhdestä puheenjohtajakaudesta toiseen.³⁹⁸ Neuvoston sihteeristössä, samoin kuin komissiossa ja Euroopan parlamentissa, on yksikkö, joka vastaa tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytännön toiminnasta ja toimielinten välisten trilogineuvotteluiden käytännön järjestelyistä. Nämä virkamiehet ovat siis keskeisiä lainsäätämismenettelyn käytännön toiminnan sekä unionin säädösten nopean hyväksymisen kannalta.

Euroopan parlamentin virkamiehet muodostavat viimeisen, varsin heterogeenisen virkamiesryhmän unionissa. Kullakin parlamentin jäsenellä on omat avustajansa, minkä lisäksi virkamiehiä on jokaisessa valiokunnassa ja poliittisessa ryhmässä.³⁹⁹ Pitkään oli niin, ettei parlamentin virkamieskuntaa huomioitu juuri mitenkään parlamenttia koskevassa tutkimuksessa.⁴⁰⁰ Euroopan parlamentin jäsenten ja parlamentin

394 Stie vertaa EU-lainlaadintaa sinfoniaorkesteriin ja kirjoittaa, että “*ministers play second violin to working group, [Council General] Secretariat and Coreper officials in the important opinion- and will-formation process prior to final decision-taking.*” Stie 2013, s. 177.

395 Ks. Hyvärinen 2007; Hyvärinen 2012a; Hyvärinen 2012b.

396 Best – Settembri 2008, s. 47–48. Häge arvioi, että vähintään puolet kaikista EU-säädöshankkeista lyödään lukkoon alemmilla virkamies- tai diplomaattitasoilla. Häge 2007, s. 513.

397 Ks. Kajnc̆ 2011, s. 70–71.

398 Christiansen – Vanhoonacker 2008, s. 757.

399 Ks. Egeberg ym. 2013, s. 497–498.

400 Ensimmäisiä tutkimuksia Euroopan parlamentin virkamieskunnasta on Neunreitherin 2000-luvun alussa julkaistu artikkeli. Ks. Neunreither 2002.

virkamiesten keskinäinen suhde on kuitenkin kiinnostava aihepiiri. ”Heiluttaako häntä koiraa” vai pystyvätkö poliitikot valvomaan ja ohjaamaan virkamiehiä?

Winzen on tutkimuksessaan todennut, että valiokuntien virkamiehillä on vain vähän mahdollisuuksia asiantuntijavallan käyttämiseen. Valiokuntien virkamiehet toimivat parlamentin jäsenten tiukan kontrollin alaisuudessa. He voivat vaikuttaa politiikan sisältöön lähinnä toimimalla jäsenten neuvonantajina teknisissä kysymyksissä.⁴⁰¹ *Egeberg* ym. taas ovat tutkineet pääsihteeristön virkamiesten⁴⁰² ja poliittisten ryhmien virkamiesten roolia parlamentin sisäisessä päätöksenteossa. He totesivat johtopäätöksenä, että pääsihteeristön virkamiehet toimivat asiantuntijoina, kun taas poliittisten ryhmien virkamiesten työhön kuuluu myös poliittinen neuvonanto.⁴⁰³

401 *Winzen* 2011, s. 40.

402 Euroopan parlamentin pääsihteeristössä sijaitsee myös parlamentin oikeuspalvelu. Ks. *Corbett – Jacobs – Shackleton* 2011, s. 226.

403 *Egeberg* ym. 2013, s. 504–505.

4 Unionin lainvalmistelun ja lainsäädäntömenettelyn erityispiirteitä

4.1 Kuka on EU:n lainsäätävä?

Kun EU-tuomioistuin tulkitsee jonkin EU-säädöksen sisältöä tai lausuu sen pätevydestä, se saattaa viitata ”unionin (aiemmin yhteisön) lainsäätäjän”⁴⁰⁴ tai vain ”lainsäätäjän”⁴⁰⁵ tahtoon, tarkoitukseen tai harkintavallan laajuuteen. Tästä huolimatta lainsäädäntötoimintaan osallistuu unionissa useampi kuin yksi EU-instituutio. Tavallisessa lainsäätämisympäristössä EU-säädös syntyy komission, Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteistoiminnassa, jotka yhdessä muodostavat niin sanotun institutionaalisen kolmion (*institutional triangle*).⁴⁰⁶

Lissabonin sopimuksella muutetun EUT-sopimuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaan unionin toimielinjärjestelmä palvelee unionin, kansalaisten ja jäsenvaltioiden etua. Komissiolla on varsin itsenäinen asema toteuttaa unionin yleistä etua edesauttavia toimia. Säädösten antamisesta ja budjettipäätösten tekemisestä taas vastaavat Euroopan parlamentti kansalaisten edustajana ja neuvosto jäsenvaltioiden edustajana.

EU-oikeudellinen vastine kansallisvaltioiden vallan kolmijako-opille on toimielinten välinen tasapaino (*Inter-Institutional Balance; Institutional Balance*). EU-tuomioistuin on käyttänyt käsitettä varhaisesta *Meroni*-tuomiosta lähtien. Tuomiosta todettiin, että toimivallan tasapainoinen jakautuminen on ”yksi yhteisön toimielinrakenteen ominaispiirre.”⁴⁰⁷ Sittemmin toimielinten välinen tasapaino on kirjattu osaksi perussopimuksia. EU-sopimuksen 13 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että ”[k] ukin unionin toimielin toimii sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa” sekä sopimuksissa ”määrättyjen menettelyjen, edellytysten ja tavoitteiden mukaisesti.” Toimielinten välinen tasapaino velvoittaa lisäksi toimielimiä tekemään keskenään

404 Ks. mm. Asia C-474/13, *Pham*, ECLI:EU:C:2014:2096, kohta 19; Asia C-337/13, *Almos Agrárkülkereskedelmi*, ECLI:EU:C:2014:328, 25 kohta; Asia C-135/13, *Szatmári Malom*, ECLI:EU:C:2014:327, 33 ja 38 kohdat; Asia C-219/11, *Brain Products*, ECLI:EU:C:2012:742, 21 ja 23 kohdat.

405 Ks. mm. Yhdistetyt asiat C-358/13 ja C-181/14, *Markus D. ja G*, ECLI:EU:C:2014:2060, 39 kohta.

406 *Dehousse* on katsonut, että komissio toimii yksinomaisen aloiteoikeutensa nojalla tosiasiallisesti unionin kolmantena lakiasäätävänä elimenä. Ks. *Dehousse* 2011, s. 5-6.

407 Asia 9/56, *Meroni*, ECLI:EU:C:1958:7.

vilpitöntä yhteistyötä. EU-tuomioistuin on katsonut, että ”rehdin yhteistyön veloitteet pätevät myös toimielinten välisessä vuoropuhelussa - - samalla tavoin kuin ne ohjaavat myös jäsenvaltioiden ja [unionin] toimielinten välisiä suhteita.”⁴⁰⁸

Toimielinten välinen tasapaino on yhteydessä funktionalistiseen sääntelymalliin. Mallin mukaisesti niillä toimielimillä, jotka parhaiten voivat toteuttaa unionin tavoitteet tietyllä politiikka-alalla, pitää olla käytössään riittävät toimivaltuudet.⁴⁰⁹ Toimielinten välinen tasapaino ei edellytä, että jokaisella toimielimellä olisi tasan yhtä suuri painoarvo lainsäädäntömenettelyssä.⁴¹⁰ Sen sijaan tasapaino tarkoittaa, ettei mikään toimielin yksin voi määrittellä uuden tai muutettavan EU-säädöksen sisältöä.⁴¹¹

Toimielinten välisen tasapainon käsite on varsin vakiintunut, mutta sen konkreettinen sisältö on muuttunut huomattavasti eurooppalaisen integraation vuosikymmenten varrella. Suurin muutos on tapahtunut Euroopan parlamentin toimivaltuuksissa, kun parlamentti on noussut lausunnonantajasta toiseksi lainsäätäjäksi. 1980-luvulla annetuissa ns. isoglukoosi-tuomioissa tuomioistuin totesi, että parlamentin tuolloin vielä varsin rajoitettu oikeus osallistua lainsäädäntömenettelyyn oli olennainen osa perustamissopimuksen mukaista toimielinten välistä tasapainoa.⁴¹²

Kuten tunnettua, nykyisin parlamentti ja neuvosto ovat tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä tasavahvoja lainsäätäjiä. Tapahtunut kehitys on konkreettisesti havaittavissa myös EU-säädösten otsikoissa. Valtaosa uusista tai muutetuista säädöksistä hyväksytään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksina, direktiiveinä ja päätöksinä.⁴¹³ Parlamentin asemaa on vahvistettu paitsi lainsäätämismenettelyssä, myös komission valinnassa. On otettu askelia siihen suuntaan, että komissio olisi selvemmin parlamentille vastuunalainen hallitus.⁴¹⁴ Väitöskirjaan sisällytetyssä, komissiota koskevassa tutkimusartikkelissa on esitetty huoli siitä, että mainittu kehitys vie pohjaa toimielinten väliseltä tasapainolta EU:n lainsäädäntötoiminnassa. Parlamentin ja komission yhä läheisempi suhde nimittäin heikentää komission arvovaltaa suhteessa jäsenvaltioihin,

408 Asia 204/86, *Kreikka v. neuvosto*, ECLI:EU:C:1988:450, 16 kohta; asia C-65/93, *parlamentti v. neuvosto*, EU:C:1995:91, s. 23 kohta.

409 Tästä periaatteellisesta lähtökohdasta huolimatta vaikuttaa siltä, että unionin toimielinjärjestelmä on muodostunut sellaiseksi kuin se on ajan myötä, kun perussopimuksia on vähitellen uudistettu. *Jacqué* on katsonut, että uudistukset on toteutettu ilman, että kenelläkään olisi kokonaiskuvaa siitä, millaisia vaikutuksia uudistuksilla tulee olemaan. EU:lta on puuttunut arkkitehti, jolla olisi kokonaisvaltainen visio rakenteilla olevasta rakennuksesta. *Jacqué* 2004, s. 387.

410 *Jacqué* 2004, s. 383.

411 Ks. *Hyvärinen* 2012b, s. 886.

412 Ks. asia 138/79 *Roquette Frères*, ECLI:EU:C:1980:249, 33 kohta.

413 *Mathijssen* 2010, s. 68.

414 Lissabonin sopimuksella muutetun EU-sopimuksen 17 artiklan 7 artiklan mukaan Eurooppa-neuvosto ”ottaa huomioon” Euroopan parlamentin vaalien tuloksen komission puheenjohtajaehdokasta valitessaan. Vuoden 2014 vaalien jälkeen toimittiin siten, että komission puheenjohtajaksi valittiin *Juncker*, joka oli ollut vaalit voittaneen EPP-ryhmän ”kärkiehdokas”. Lisäksi, vaikka EU-sopimuksen 17 artiklan 8 kohdan mukaan komissio on vastuussa parlamentille yhtenä kokoonpanona, parlamentaarinen vastuu on käytännössä ulotettu yksittäisiin komission jäseniin.

minkä vuoksi komission kyky toimia neutraalina sovittelijana lainsäädäntömenettelyssä kärsii.⁴¹⁵

Toinen merkittävä viimeaikainen kehityskulku toimielinten välisen tasapainon näkökulmasta on Eurooppa-neuvoston aseman korostuminen, mikä on omiaan vahvistamaan unionin hallitustenvälisiä piirteitä.⁴¹⁶ Vaikka EU-sopimuksen 15 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti määrätään, ettei Eurooppa-neuvostolla ole lainsäädäntötoimivaltaa, on tyypillistä, että Eurooppa-neuvostossa kokoontuvat jäsenvaltioiden päämiehet tosiasiallisesti päättävät sääntelyn sisällöstä tai ainakin sen pääkohdista poliittisesti tärkeimmissä asioissa.⁴¹⁷ *Monar* onkin esittänyt, että yhteisömetodin mukainen institutionaalinen kolmio on korvautunut institutionaalisella nelikulmiolla (*Institutional Quadrangle*).⁴¹⁸ *Dawson* ja *de Witte* taas ovat olleet huolestuneita siitä, että Eurooppa-neuvoston vahvistuminen on omiaan vaarantamaan unionin pysyvyyden ja legitimitetin pitkällä aikavälillä. Heidän mukaansa ylikansallisten toimielinten, erityisesti komission, epäpoliittisuus on suojellut erityisesti pieniä jäsenvaltioita suurimpien valtioiden hegemonialta.⁴¹⁹

Hübner ym. kuvaavat tapaa, jolla Eurooppa-neuvosto konkreettisesti vaikuttaa EU-lainsäädäntöön. Kun käydään neuvotteluita tietyistä säädöksistä, neuvoston puheenjohtajavaltion edustaja ilmoittaa parlamentin neuvotteluryhmälle, että tietty kysymys ratkaistaan tai on jo ratkaistu Eurooppa-neuvostossa. Neuvoston ja sen puheenjohtajan kädet ovat tältä osin sidotut, eikä trilogeihin jää lainkaan neuvotteluvaraa. Kirjoittajat kysyvät aiheellisesti, miten tällaisessa tilanteessa voidaan ajatella saavutettavan ”yhteispäätös” eli yhteinen näkemys Euroopan parlamentin ja neuvoston välille.⁴²⁰

Edellä on tarkasteltu, miten unionin toimielinrakenteessa on tasapainotettu keskenään komission, Euroopan parlamentin ja neuvoston valtaoikeuksia ja miten Eurooppa-neuvoston roolin vahvistuminen on vaikuttanut unionin lainsäädäntötoiminnan dynamiikkaan. Seuraavaksi käsitellään pääpiirteissään kysymystä säädöksen

415 Ks. *Hyvärinen* 2013, s. 297–298.

416 Ks. *Closa* 2014.

417 SEU 15 artiklan 1 kohdan mukaan Eurooppa-neuvoston tehtävänä on antaa ”unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet” ja määritellä unionin ”yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet”. Eurooppa-neuvostolla on lisäksi monia erityistehtäviä, jotka liittyvät perussopimusten muuttamiseen, korkeiden virkojen täyttämiseen sekä unionin arvojen rikkomisen toteamiseen (SEU 7 artiklan mukainen menettely). Lainsäädäntötoiminnassa sen sijaan Eurooppa-neuvostolla on oikeudellisesti arvioiden hyvin rajattu toimivalta. Eurooppa-neuvoston tehtäväksi on annettu määritellä SEU 68 artiklan mukaisesti lainsäädännön suuntaviivat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Eurooppa-neuvosto on hyväksynyt nämä suuntaviivat aiemmin monivuotisen ohjelman muodossa (Tampere – Haag – Tukholma). Uusimmat suuntaviivat on sisällytetty Eurooppa-neuvoston 26.–27.7.2014 antamiin päätelmiin, joissa korostetaan jo hyväksytyyn lainsäädännön kansallista täytäntöönpanoa tehokkaasti ja viivytyksettä.

418 Ks. *Monar* 2011, s. 63 ja 68–69.

419 *Dawson – de Witte* 2013, s. 840–841.

420 *Hübner* ym. 2014, s. 15.

oikeusperustan valinnasta. Kysymys liittyy paitsi yksittäisten toimielinten toimivaltuuksien rajoihin, myös unionin toimivallan laajuuteen ylipäänsä.

Oikeusperusta määrittää tunnetusti sen, millaisessa menettelyssä säädös hyväksytään, mitkä unionin toimielimet ovat toimivaltaisia ja millaisia äänestysääntöjä noudatetaan. EU-tuomioistuimen käsiteltäväksi on vuosien varrella tullut suuri määrä tapauksia, jotka koskevat oikeusperustan valintaa. Erityisesti 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa toimielinten väliset kiistat oikeusperustan valinnasta olivat yleisiä. Taustalla vaikutti se, että Maastrichtin sopimuksen voimaantultua lainsäädäntömenettelyjä oli useita erilaisia, parlamentin valtaoikeudet vaihtelivat menettelystä toiseen, eikä menettelyjen välillä ollut hierarkkista suhdetta.⁴²¹

Lissabonin sopimus selkiytti tilannetta huomattavasti, kun se nosti tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen, entisen yhteispäätösmenettelyn, selvästi yleisimmäksi lainsäädäntömenettelyksi. Menettelyn käyttöalaa laajennettiin sellaisille politiikka-aloille kuin maatalous, palvelujen vapaa liikkuvuus, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka sekä alue- ja koheesiorahastot.⁴²² Lisäksi Maastrichtin sopimuksella luotu pilarirakenne purettiin. Näin ollen, vaikka Lissabonin sopimus lakkautti Euroopan yhteisön, se paradoksaalisesti samalla vahvisti perinteistä yhteisömetodia.⁴²³

Oikeusperusta ja sen mukaan määräytyvä lainsäädäntömenettely ilmentävät unionin konstituutioon sisäänkirjoitettuja arvovalintoja. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen taustalla voidaan nähdä normatiivinen kannanotto, jonka mukaan suorilla vaaleilla valitun Euroopan parlamentin täytyy voida osallistua lainsäätämiseen yhtäläisin oikeuksin kuin jäsenvaltioiden muodostaman neuvoston. Aivan kaikilla politiikka-aloilla tavallista lainsäätämisyjärjestystä ei nykyisinkään sovelleta. Lissabonin sopimuksen mukaiset erityiset lainsäätämisyjärjestykset osoittavat, että on olemassa edelleen aloja (esimerkiksi verotus), joilla koetaan erityisen tärkeäksi suojella jäsenvaltioiden kansallista autonomiaa. Erityiset lainsäätämisyjärjestykset, joista on määrätty EUT-sopimuksen 289 artiklan 2 kohdassa, ovat korvanneet aiemmat kuulemis- ja hyväksymismenettelyt.⁴²⁴

Oikeusperustan valinnan merkitys ei rajoitu siihen, mitkä toimielimet ovat toimivaltaisia antamaan tietyn säädöksen. Oikeusperustan valinta on perustuslaillinen kysymys,⁴²⁵ sillä kaikki unionin toimivalta on annetun toimivallan periaatteen mukaisesti erityistoimivaltaa. Unioni voi toimia EU-sopimuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti

421 Ks. *Craig* 2011a, s. 60–62.

422 Ks. *Craig* 2011a, s. 74.

423 *Smulders – Eisele* 2012, s. 115. Yhteisömetodin perustavanlaatuisia elementtejä ovat komission aloitemonopoli, enemmistöpäätöksenteko neuvostossa, suorilla vaaleilla valitun Euroopan parlamentin osallistuminen lainsäätämiseen ja EU-tuomioistuimen asema EU-oikeuden viimesijaisena tulkitsijana. Ks. *Komissio*, KOM(2001) 428 lopullinen, Komission tiedonanto, Eurooppalainen hallintotapa – Valkoinen kirja, 12.10.2001.

424 Ks. *Lenaerts – Van Nuffel* 2011, s. 672–673.

425 Lausunto 2/00, *Cartagenan pöytäkirja*, ECLI:EU:C:2001:664, 5 kohta; Lausunto 1/08, *GATS*, ECLI:EU:C:2009:739, 110 kohta.

vain jäsenvaltioiden sille antaman toimivallan rajoissa ja perussopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. EU-toimielinten on lainsäädäntöä valmistellessaan ja hyväksyessään sovitettava toimintansa sekä EU-sopimuksen 2 ja 3 artiklassa määriteltyihin unionin yleisiin tavoitteisiin⁴²⁶ että kyseisen politiikkasektorin alakohtaisiin tavoitteisiin.⁴²⁷

EUT-sopimuksen 296 artikla edellyttää, että säädökset perustellaan. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EU-säädöksessä on ilmoitettava syyt, joiden vuoksi se on annettu.⁴²⁸ Perusteluiden tulee olla kyseisen toimen luonteen mukaisia. Niistä on käytävä selkeästi ja yksiselitteisesti ilmi päätöksen tehneen toimielimen päättely, jotta toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden ja jotta niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt.⁴²⁹ EU-tuomioistuin on katsonut, että perustelovelvollisuus on olennainen muotomääräys, joka on erotettava perustelujen aineellisesta paikkansapitävyydestä.⁴³⁰

Perustelovelvollisuuden vähimmäisvaatimuksena voidaan pitää sitä, että komission säädösehdotuksessa ja lopullisessa EU-säädöksessä ilmoitetaan sovellettu oikeusperustamääräys.⁴³¹ Kun komissio antaa ehdotuksensa, sen tulee perustella, miksi tietty perussopimuksen määräys on valittu ehdotuksen oikeusperustaksi. Lainsäätäjänä toimivat parlamentti ja neuvosto voivat kuitenkin päättää käyttää jotain toista oikeusperustaa kuin komissio on ehdottanut.⁴³² Jos säädöksen vaikutukset ulottuvat usealle politiikka-alalle, joudutaan pohtimaan, mikä on säädöksen pääasiallinen tarkoitus. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeusperustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, joita tuomioistuin voi valvoa. Tällaisia seikkoja ovat erityisesti säädöksen tarkoitus ja sisältö.⁴³³

426 EY-sopimuksen 2 artiklassa yhteisön tavoitteeksi oli asetettu sisämarkkinoiden toteuttaminen, talous- ja rahaliiton toteuttaminen sekä SEY 3 artiklassa tarkemmin määritellyn yhteisen politiikan/toiminnan toteuttaminen. SEY 2 artiklassa oli lisäksi lueteltu yhteisön arvoja, joista useimmat liittyivät taloudelliseen toimintaan. Lissabonin sopimuksella tavoiteluetteloon lisättiin ei-taloudellisia tavoitteita, kuten esimerkiksi rauhan edistäminen tai kulttuurillinen ja kielellinen monimuotoisuus.

427 Ks. Jääskinen 2007, s. 92–93.

428 Ks. asia C-41/00 P, *Interporc v. komissio*, ECLI:EU:C:2003:125, 55 kohta.

429 Asia C-547/10 P, *Sveitsi v. komissio*, ECLI:EU:C:2013:139, 67 kohta. Ks. asia C-370/07, *komissio v. neuvosto (CITES)*, ECLI:EU:C:2009:590, 37 ja 42 kohdat.

430 Asia C-280/08 P, *Deutsche Telekom v. komissio*, ECLI:EU:C:2010:603, 130 kohta.

431 Ks. asia 45/86, *komissio v. neuvosto (yhteiset tullietuuskohdelut)*, ECLI:EU:C:1987:163; asia C-370/07, *komissio v. neuvosto (CITES)*, ECLI:EU:C:2009:590, 38–39 kohdat. Lisäksi komissiolla on velvollisuus perustella jokainen säädösehdotuksensa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden näkökulmasta. Ks. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskeva pöytäkirja N:o 2, 5 artikla.

432 Asia C-63/12, *komissio v. neuvosto (virkamiehiin sovellettavat henkilöstösäännöt)*, ECLI:EU:C:2013:752, 62 kohta.

433 Asia C-300/89, *komissio v. neuvosto (titaanioksidit)*, ECLI:EU:C:1991:244; Asia C-440/05, *komissio v. neuvosto (alusjätedirektiivi)*, ECLI:EU:C:2007:625, 83 kohta.

Lähtökohtaisesti säädöksen oikeusperustaksi tulisi valita yksi perussopimusmääräys. Kahden tai useamman oikeusperustan käyttäminen on aina poikkeuksellinen ratkaisu. Erityisesti tulisi välttää tilannetta, jossa säädös annetaan kahden sellaisen oikeusperustan nojalla, joiden mukaiset toimivaltaiset elimet tai päätöksentekomenettelyt eroavat toisistaan. EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ei kuitenkaan tältä osin ole aivan yksiselitteistä. Tuomioistuin on mahdollistanut erilaisia päätöksentekomenettelyjä sisältävien oikeusperustojen yhdistämisen. Erityisen tärkeänä EU-tuomioistuin on pitänyt sitä, että oikeusperustojen yhdistäminen ei saa johtaa Euroopan parlamentin oikeuksien loukkaamiseen.⁴³⁴

Käytännössä soveltuvan oikeusperustan löytäminen ei yleensä muodostu ongelmaksi. Perussopimukset sisältävät suuren joukon oikeusperustamääräyksiä, joten unionin toimielimillä on kokonaisuutena arvioiden varsin laajat toimivaltuudet.⁴³⁵ Lisäksi jotkut oikeusperustat ovat alaltaan laajoja, kuten sisämarkkinoiden toteuttamiseen tähtäävä EUT-sopimuksen 114 artikla.⁴³⁶ Unionin toimivallan rajattua luonnetta suhteellistaa vielä EUT-sopimuksen 352 artiklan sisältämä joustolauseke, jota voidaan käyttää minkä tahansa unionin tavoitteen saavuttamiseksi ja millä tahansa politiikka-alalla lukuun ottamatta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.⁴³⁷ Joustolauseketta voidaan siis käyttää, kun säädöksen tarkoituksena on toteuttaa jokin unionin tavoite, mutta mikään perussopimusmääräys ei sellaisenaan sovellu sen oikeusperustaksi. EUT-sopimuksen 352 artiklan käyttäminen ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että perussopimuksia muutettaisiin tai että unionin toimivaltaa laajennettaisiin sen ulkopuolelle, mitä perussopimuksissa on nimenomaan määrätty.⁴³⁸

4.2 Mitä on EU-lainsäädäntö?

Kun edellisessä luvussa on pohdittu, kuka on unionin lainsäätäjä, tässä luvussa analysoidaan, mitä on EU-lainsäädäntö. Lähdetään kuitenkin liikkeelle siitä, mitä lainsäädäntö ylipäänsä on. *Schützen* mukaan on erotettavissa toisistaan

434 Ks. mm. asia C-91/05, *komissio v. neuvosto (kevyiden aseiden leviämisen torjuminen)*, ECLI:EU:C:2008:288; C-178/03, *komissio v. Euroopan parlamentti ja neuvosto (vaaralliset kemikaalit)*, ECLI:EU:C:2006:4; asia C-94/03, *komissio v. neuvosto (Rotterdamin yleissopimus)*, ECLI:EU:C:2006:2; asia C-155/07, *Euroopan parlamentti v. neuvosto (Euroopan investointipankki)*; ECLI:EU:C:2008:605.

435 *Jääskinen* on tosin huomauttanut, että vaikka integraatio on laaja-alaista, se on tarkoittanut lähinnä eri elinkeinojen ja hallinnonalojen teknistä sääntelyä. EU-sääntely ei ole kuin poikkeuksellisesti ulottunut jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksen keskuksen. Ks. *Jääskinen* 2008, s. 43–44.

436 SEUT 114 artiklan kaltaisen yleisluonteisten oikeusperustamääräyksen suhteesta yksityiskohtaisempiin oikeusperustamääräyksiin, ks. asia C-84/94, *Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (työ-aikadirektiivi)*, ECLI:EU:C:1996:431; asia C-376/98 *Saksa v. Euroopan parlamentti ja neuvosto (tupakkatuotteiden mainostaminen)*, ECLI:EU:C:2000:544; *Bradley* 2014, s. 109 ja 115.

437 Ks. perussopimuksiin liitetty julistus n:o 41; *Lenaerts – Van Nuffel* 2011, s. 122–124.

438 Perussopimuksiin liitetty julistus n:o 42.

mannereurooppalainen materiaallinen lainsäädäntökäsite ja brittiläinen muodollinen lainsäädäntökäsite. Materiaallinen lainsäädännön käsite perustuu siihen, minkälainen säädös on. Säädoiksi ovat yleisesti sovellettavat oikeusnormit (*Legal Rules with General Application*). Muodollinen lainsäädännön käsite taas kytkeytyy lainsäätäjän käsitteeseen. Ratkaisevaa on se, mikä taho on toimivaltainen antamaan sitovaa sääntelyä. Lainsäädäntöä ovat kaikki säädökset, jotka on annettu lainsäädäntömenettelyssä. Muodollinen lainsäädännön käsite liittyy kiinteästi demokratian periaatteeseen. Oletetaan, että kun lainsäätäjänä toimii kansanedustuslaitos, lakien sisältö heijastaa äänestäjien tahtoa.⁴³⁹

EU:ssa on Lissabonin sopimuksen voimaantultua sitouduttu muodolliseen lainsäädäntökäsitteeseen. EUT-sopimuksen 289 artiklan 3 kohdassa määrätään, että ”lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä säädoiksi ovat ne, jotka hyväksytään mainitussa järjestyksessä”. Vaikeaselkoisesti muotoiltu perussopimusmääräys tarkoittaa käytännössä sitä, että valittu päätöksentekomenettely ratkaisee, syntykö lopputuloksena lainsäädäntöä vai mahdollisesti jokin muu säädös tai toimenpide.⁴⁴⁰

EU-oikeuden säädöstyyppiä ovat asetus, direktiivi ja päätös.⁴⁴¹ Jos sopimus Euroopan perustuslaista olisi tullut voimaan, lainsäätämismenettelyssä annetut säädökset olisivat saaneet nimitykset ”eurooppalaki” ja ”eurooppapuitelaki”.⁴⁴² Lissabonin sopimusta valmisteltaessa perustuslakisopimuksesta karsittiin federalistiseksi tai konstitutionaaliseksi koetut elementit – myös eurooppalaki ja eurooppapuitelaki -käsitteet.⁴⁴³ Tämä on valitettavaa, sillä uusi käsitteistö olisi tuonut kaivattua selkeyttä järjestelmään.

Vaikka säädösten nimiä ei muutettu, Lissabonin sopimus toteutti jo perustuslakisopimukseen sisältyneen säädöshierarkian. Hierarkiassa ylimpänä on primäärioikeus, johon kuuluvat perussopimukset sekä uusien jäsenvaltioiden liittymissopimukset. Primäärioikeuden alapuolella ovat lainsäädäntömenettelyssä hyväksytyt asetukset, direktiivit ja päätökset (*Legislative Acts*). Lissabonin sopimuksen myötä samat säädösinstrumentit otettiin käyttöön myös entisen III pilarin alalla eli oikeus- ja sisäasioissa.⁴⁴⁴ Säädöshierarkian mukaisesti jokaisen lainsäädäntömenettelyssä annettavan säädöksen on perustuttava nimenomaiseen perussopimuksissa annettuun valtuutukseen.⁴⁴⁵

439 Schütze 2012, s. 151–152.

440 Siitä, että säädös on yleisesti sovellettava, ei voi päätellä, että kyse olisi unionin lainsäädännöstä. Myös SEUT 290 artiklan mukaisesti hyväksytyt delegoidut säädökset ovat soveltamisalaltaan yleisiä säädoiksi, vaikka ne ovat lainsäädäntöä alemmanasteisia säädoiksi. Craig 2011a, s. 77.

441 Ks. SEUT 288 artikla.

442 Ks. Tiilikainen – Helander – Heliskoski 2005, s. 128–129.

443 Jääskinen 2008, s. 61. Ks. de Witte 2008, s. 86–87.

444 de Witte 2008, s. 88.

445 Ks. von Bogdandy 2012, s. 765. Primäärioikeuden ja sekundäärioikeuden väliin voidaan vielä katsoa kuuluvan EU-oikeuden yleiset periaatteet sekä EU:n tekemät ulkosopimukset, mutta niiden syntyprosessia tai oikeusvaikutuksia ei käsitellä tässä väitöskirjassa.

EU-lainsäädännöllä tarkoitetaan siis lainsäätämismenettelyssä hyväksytyjä asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia.⁴⁴⁶ Lisäksi on mahdollista, että EU-lainsäädäntöä hyväksytään myös jotain muuta nimitystä käyttäen.⁴⁴⁷ Valittu säädöslaji voi vaikuttaa tosiasiallisesti lainsäätämismenettelyn etenemiseen ja kokonaisuuteen. Päätöksenteko on tietenkin hankalampaa, jos valmistellaan jäsenvaltioiden lainsäädännöt yhdenmukaistavaa asetusta kuin täytäntöönpanovaiheeseen liikkumavaraa jättävää direktiiviä.

Kuten tunnettua, EU-asetukset ja -päätökset⁴⁴⁸ ovat kaikilta osin velvoittavia, jäsenvaltioissa sellaisenaan sovellettavia säädöksiä, kun taas direktiivit edellyttävät kansallisia täytäntöönpanotoimia. Tosin asetuksessa voidaan käytännössä esimerkiksi velvoittaa jäsenvaltiot antamaan täydentäviä kansallisia säännöksiä toimivaltaisista kansallisista viranomaisista tai seuraamuksista.⁴⁴⁹ Direktiivit jättävät aina jossain määrin liikkumavaraa kansalliseen täytäntöönpanoon, mutta liikkumavaran laajuus vaihtelee riippuen siitä, onko kyseessä täysharmonisoiva vai minimiharmonisoiva direktiivi. Asetukset ja täysharmonisoivat direktiivit ovat *One size fits all* -tyyppisiä ratkaisuja. Minimidirektiivin muodossa annettava tavoitesäätely taas mahdollistaa sen, että lainsäädäntö voidaan sovittaa kunkin jäsenvaltion erityistarpeisiin ja -piirteisiin.⁴⁵⁰

Sitovan EU-lainsäädännön ulkopuolelle jää pehmeä säätely (*Soft Law*), kuten EUT-sopimuksen 288 artiklan 5 kohdassa mainitut suositukset ja lausunnot. EU-tuomioistuimien on katsonut, että vaikka suositukset eivät luo oikeuksia, joihin yksityiset oikeussubjektit voisivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa, ne eivät kuitenkaan ole täysin vailla oikeusvaikutuksia.⁴⁵¹ Pehmeään säätelyyn kuuluu myös joukko toimenpiteitä, joita ei ole lueteltu perussopimuksissa. Tunnetuin näistä lienee avoimen koordinaation menetelmä (*Open Method of Coordination*).⁴⁵²

Joissakin oikeusperustamääräyksissä on erikseen määritely, mikä säädöslaji on valittava. Esimerkiksi EUT-sopimuksen 207 artiklan (kauppapolitiikka) perusteella voidaan antaa vain asetuksia, kun taas EUT-sopimuksen 83 artiklan (yhteistyö rikosasioissa) nojalla toimittaessa voidaan käyttää vain direktiivejä. Lisäksi on oikeusperustoja, jotka kieltävät kategorisesti jäsenvaltioiden lakien ja asetusten

446 Unionissa saatetaan säännellä lainsäädännön tasolla, lähinnä asetuksilla ja päätöksillä, sellaisia kysymyksiä, jotka Suomessa vakiintuneesti ratkaistaisiin hallintopäätöksellä. *Valtioneuvoston kanslia* 2006, s. 67.

447 *Bast* 2011, s. 375. Epätyypillisistä EU-instrumenteista ja niiden oikeusvaikutuksista ks. *Lenaerts – Van Nuffel* 2011, s. 919–922.

448 Päätös voidaan osoittaa yksittäiselle ihmiselle, yhteisölle tai jäsenvaltiolle. Jos päätöstä ei ole erikseen osoitettu kellekään, se on yleisesti velvoittava säädös. *Oikeusministeriö*, Lainkirjoittajan opas, luku 6.3.3. Ks. *de Witte* 2008, s. 95–95.

449 *Oikeusministeriö*, Lainkirjoittajan opas, luku 7.3.

450 Ks. *Bradley* 2014, s. 100–101.

451 Esimerkiksi kansallisilla tuomioistuimilla voi olla tietyissä tilanteissa velvollisuus ottaa suositukset huomioon tulkinnan apuna. Asia C-322/88 *Grimaldi*, ECLI:EU:C:1989:646, 16 ja 18 kohdat.

452 Ks. *Senden* 2004, s. 23–25; *de Witte* 2008, s. 103–104; *Craig* 2011a, s. 63; *Raunio – Saari* 2013, s. 18–21.

yhdenmukaistamisen. Tällaisia rajoituksia sisältyy tyypillisesti oikeusperustoihin täydentävän toimivallan⁴⁵³ alalla.

Jollei oikeusperustassa ole määrätty säädöslajia, toimielimet saavat valita sen tapauskohtaisesti, kuitenkin suhteellisuusperiaatetta⁴⁵⁴ noudattaen. Esimerkiksi asetus ja direktiivi eivät siis ole säädöslajeina hierarkkisessa suhteessa toisiinsa. Lainvalmistelusta vastaava komissio voi siis lähtökohtaisesti vapaasti valita säädöslajin, mutta suhteellisuusperiaate saattaa puoltaa direktiivin valitsemista asetuksen sijaan. Lainsäätäjinä toimivat neuvosto ja EP voivat halutessaan muuttaa komission ehdotusta, mukaan lukien komission hyväksymää säädöslajia ja oikeusperustaa⁴⁵⁵.

Väitöskirjaa laadittaessa on syntynyt kuva, että Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen komissio olisi alkanut suosia yksityiskohtaisia, suoraan sovellettavia asetuksia direktiivien sijaan. Syynä ovat direktiivien täytäntöönpanon viivästykset sekä komission kokemat vaikeudet valvoa EU-oikeuden täytäntöönpanoa kaikissa jäsenvaltioissa. Myös Suomella on viime vuosina ollut varsin paljon viivästyksiä direktiivien kansallisessa voimaansaattamisessa.⁴⁵⁶

4.3. Pyrkimys laadukkaaseen EU-sääntelyyn

Tässä luvussa käydään läpi hyvän EU-sääntelyn laatuvaatimuksia. Ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, mitä kaikkea laadukkaan lainsäädännön kriteereiden tulisi kattaa.⁴⁵⁷ Laatuvaatimuksia voidaan kohdistaa sekä lainvalmistelu- ja päätöksentekoprosessiin, esimerkiksi menettelyn läpinäkyvyyteen⁴⁵⁸ ja inklusiivisuuteen, että menettelyn lopputuotteena syntyvään säädökseen.⁴⁵⁹

Rautiainen ja *Hyvärinen* ovat eritelleet laadukkaan lainsäädännön osatekijöitä seuraavasti: sääntely toteuttaa sille asetetut julkilausutut tavoitteet, aiheuttaa mahdollisimman vähän epätoivottuja välittömiä tai välillisiä vaikutuksia, on säädösteknisesti korkealaatuista, huomioi laajasti eri kansalaisryhmien intressit ja täyttää perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet.⁴⁶⁰ Nämä laatuvaatimukset koskevat yhtä lailla kansallisen kuin ylikansallisen tason lainsäätämistä.

453 Ks. SEUT 6 artikla.

454 SEUT 296 artiklan 1 kohta.

455 Asia C-63/12, *komissio v. neuvosto*, ECLI:EU:C:2013:752, 62 kohta.

456 Ks. *Valtioneuvoston kanslia*, E 29/2013 vp, Direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskeva selvitys; *Eduskunta*, *Suuri valiokunta*, SuVM 1/2014 vp.

457 *Wong* 2003, s. 407. Lainsäädännön laadusta käytävässä keskustelussa eräs tyypillinen piirre on se, että jotakin säädöstä kritisoidaan sen puutteellisesta laadusta, vaikka tosiasiallisesti ollaan eri mieltä niistä poliittisista tavoitteista, joita kyseisellä säädöksellä on pyritty edistämään. *Jääskinen* 2003, s. 444.

458 Ks. luku 3.2.4.

459 *Fura-Sandström* 2003, s. 430.

460 *Rautiainen – Hyvärinen* 2013, s. 52.

Lainsäädännön laadun arvioinnissa yksi keskeinen osatekijä on tehokkuus. Sääntely on tehokasta toteuttaessaan ne tavoitteet, jota varten se on annettu.⁴⁶¹ EU-lainsäädännön osalta tehokkuusvaatimus liittyy sekä unionin yleisiin tavoitteisiin että valitun oikeusperustamääräyksen mukaisiin alakohtaisiin tavoitteisiin. Oikeusvarmuus ja ennakoitavuus puolestaan edellyttävät, että EU-sääntely on ymmärrettävää ja sisäisesti koherenttia.⁴⁶² Tämä koskee niin yksittäistä säädöstä, samalla kertaa mahdollisesti hyväksyttävää säädöskokonaisuutta (”lainsäädäntöpaketti”) kuin unionin oikeusjärjestystä kokonaisuutena.

Toisinaan lainsäädännön erilaiset laatuksiteerit voivat johtaa keskenään ristiriitaisiin tuloksiin. Esimerkiksi lainsäädäntömenettelyn legitimitietin lisääminen Euroopan parlamentin toimivaltuuksia laajentamalla sekä sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien parantaminen ovat johtaneet siihen, että EU-säädökset syntyvät yhä monimutkaisempien kompromissien tuloksena. Tällöin tulkinnanvaraisten artiklamuotoilujen ja sisäisesti ristiriitaisen EU-säädösten määrä väistämättä kasvaa, mikä on omiaan heikentämään unionin säädösten teknistä laatua.

Komissio on ottanut vakavasti tarpeen parantaa EU-sääntelyn laatua. Työ alkoi ”paremman sääntelyn” (*Better Regulation*) nimellä, josta tuli myöhemmin ”järkevä sääntely” (*Smart Regulation*). Konkreettiset toimenpiteet, joilla sääntelyä laatua on pyritty parantamaan EU:ssa, ovat vaikutusten arvioinnin vahvistaminen, sääntelyn kohteiden osallistaminen kuulemismenettelyiden kautta, yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen sekä sääntelyn yksinkertaistaminen ja keventäminen. Paremman sääntelyn agenda liittyy kiinteästi toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden tehokkaaseen toteutumiseen. Parempi sääntely on yksi vuonna 2014 aloittaneen *Junckerin* komission toiminnan painopisteistä. Vielä on kuitenkin liian aikaista arvioida, millä tavoin komission organisaation uudistaminen ja se, että komission ensimmäinen varapuheenjohtaja *Timmermans* on nimenomaisesti vastuussa paremmasta sääntelystä, konkreettisesti vaikuttaa EU-sääntelyn laatuun.⁴⁶³

Komission pääosastoilla lainvalmistelua tekeviin virkamiehiin kohdistuu nykyisin kovia vaatimuksia. Kussakin säädöshankkeessa tulee varmistua siitä, että ehdotus toteuttaa järkevän sääntelyn periaatteita ja että se on yhteensopiva perussopimusten ja olemassa olevan lainsäädännön kanssa. Lisäksi on selvitettävä, millä tavoin jäsenvaltiot ovat saattaneet voimaan aiemmin annetun EU-sääntelyn.⁴⁶⁴ Näin havaitaan, tarvitaanko uutta EU-sääntelyä todella vai johtuvatko koetut ongelmat esimerkiksi puutteelli-

461 Wong 2003, s. 408 ja 411.

462 *Joint Practical Guide of the EP, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation* 2013, s. 6, 9 ja 13.

463 Ks. *Mission letter to Frans Timmermans*, 10.9.2014.

464 Komissio käyttää tässä työssä apuna jäsenvaltioiden toimittamia notifiointi-ilmoituksia direktiivien voimaansaattamisesta. Jäsenvaltio voi sisällyttää notifiointi-ilmoitukseen vastaavuustaulukon tai muun selitysasiakirjan. Vastaavuustaulukossa esitetään kohta kohdalta, mitkä kansalliset täytäntöönpanotoimet vastaavat direktiivin säännöksiä. Ks. *Valtioneuvoston kanslia*, E 29/2013 vp, direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskeva selvitys.

sesta täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa, johon voitaisiin puuttua rikkomusmenettelyn avulla.

Toisaalta, EU-lainsäädäntö muodostaa nykyisin tiheän verkon. Monilla sektoreilla likiansallinen sääntely on varsin kattavaa. Tällaisilla aloilla komissio ei näyttäisi pyrkivän uusien merkittävien avausten tekemiseen. Komission ehdotukset koskevat lähinnä sääntelyn uudistamista esimerkiksi teknologisen kehityksen vuoksi tai sääntelyn virtaviivaistamista paremman sääntelyn periaatteiden mukaisesti.

Komissiolla on velvollisuus kuulla laajasti eri tahoja ennen kuin se tekee ehdotuksensa.⁴⁶⁵ Komissio onkin ottanut sidosryhmät aiempaa tiiviimmin mukaan lainvalmisteluun. Aliresursoitu komissio tarvitsee lainvalmistelun tueksi ulkopuolista informaatiota.⁴⁶⁶ Komissio voi esimerkiksi tilata joltakin tutkimuslaitokselta arvion tietyn lainsäädäntösektorin uudistustarpeista.⁴⁶⁷ Lisäksi komissio käyttää vakiintuneesti lainvalmistelun apuna asiantuntijaryhmiä, joissa on edustajia tiedemaailmasta, järjestöistä, yrityksistä ja jäsenvaltioiden hallinnoista.⁴⁶⁸ Asiantuntijaryhmän avulla komissio voi hankkia tutkittua tieteellistä tietoa, kerätä sidosryhmiltä käytännön kokemuksia ja testata ehdotuksen kannatusta jäsenvaltioiden keskuudessa.⁴⁶⁹ Asiantuntijaryhmien jäsenten valintaa tai niiden toimintaperiaatteita ei ole oikeudellisesti säännelty, vaan kyseessä on komission luoma käytännön järjestely.⁴⁷⁰

Lainvalmistelun aikana komission asianomaisella pääosastolla laaditaan arvio ehdotuksen taloudellisista, sosiaalisista ja ympäristövaikutuksista. Vaikutusarvioasiakirja julkaistaan samaan aikaan kun komission valmis säädösehdotus.⁴⁷¹ Lisäksi 2010-luvulla lainvalmistelun osaksi on tullut yhä vahvemmin hankkeiden perusoikeusvaikutusten arviointi.⁴⁷² Vaikutusarvioidokumentissa analysoidaan, mikä mahdollisista sääntelyvaihtoehdoista tehokkaimmin toteuttaa asetetut tavoitteet ja millä perusteella.⁴⁷³ Komissio on järjestänyt vaikutusarvioiden laadunvalvonnan siten, että laatua valvoo vaikutusarviolautakunta (*Impact Assessment Board*). Lautakunta palauttaa puutteellisen vaikutusarvion takaisin asianomaiselle pääosastolle jatkovalmisteluun.

465 Kuuleminen voidaan jättää väliin vain, jos kyseessä on erityisen kiireellinen tapaus. Pöytäkirja n:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta, 2 artikla.

466 *Tanasescu* 2009, s. 56.

467 Ks. esimerkiksi *Max Planck* -instituutin tutkimus EU:n tavaramerkkilainsäädännön toimivuudesta vuodelta 2011 http://ec.europa.eu/internal_market/indprop/docs/tm/20110308_allenbach-study_en.pdf (11.2.2015).

468 *Larsson – Trondal* 2006, s. 19.

469 Ks. *Gornitzka – Sverdrup* 2013, s. 52–53.

470 *Gornitzka – Sverdrup* 2013, s. 50.

471 *Tanasescu* 2009, s. 195.

472 Ks. *Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 567 final, Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments*, 6.5.2011.

473 Vaikutusten arvioinnin yhteydessä tulee aina selvittää myös 0-vaihtoehto eli se, ettei sitovia oikeussääntöjä anneta lainkaan. On selvítettävä, voitaisiinko tavoitteet saavuttaa pehmeän sääntelyn tai itsesääntelyn keinoin tai esimerkiksi tukemalla jäsenvaltioiden viranomaisten välistä tiedonvaihtoa ja koordinoitua. Ks. *European Commission, SEC(2009) 92, Impact Assessment Guidelines; Delmas-Marty* 2009, s. 1-5.

Olellainen osa unionin paremman sääntelyn pyrkimyksiä on lainsäädännön yksinkertaistaminen. Yksinkertaistamistoimia ovat tarpeettomaksi arvioidun komission ehdotuksen peruminen, olemassa olevaan säädökseen tehtyjen muutosten kodifointi tai tällaisen säädöksen laatiminen uudelleen (*Recast*)⁴⁷⁴ sekä merkityksensä menettäneen säädöksen kumoaminen. Jälkiarviointi on väline, jonka avulla kartoitetaan EU-sääntelyn tilaa, toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Komissio otti vuonna 2012 käyttöön niin sanotun REFIT-ohjelman (*Regulatory Fitness and Performance*)⁴⁷⁵, jonka tuloksia on tarkasteltu kesällä 2014 Eurooppa-neuvostossa.⁴⁷⁶ Konkreettisenä REFIT-ohjelman toimenpiteenä komissio päätti perua 73 vireillä ollutta lainsäädäntöehdotusta, kun se hyväksyi työohjelmansa vuodelle 2015.⁴⁷⁷

Suomen hallitus on suhtautunut myönteisesti REFIT-ohjelmaan.⁴⁷⁸ Eduskunta puolestaan on aiheellisesti huomauttanut, ettei tulisi yksinomaan tukeutua komission tekemään arvioon tietyn EU-säädöksen tarpeellisuudesta tai tarpeettomuudesta. Komissio ei nimittäin ole vain neutraali hallinnollinen elin, vaan komissiolla on yhä enemmän omia poliittisia tavoitteita, jotka ohjaavat sen säädöspolitiikkaa.⁴⁷⁹

Myös unionin lainsäätäjinä toimiviin Euroopan parlamenttiin ja neuvostoon voidaan kohdistaa lainsäädännön laatuvaatimuksia. Lainsäätämismenettelyssä pitäisi pyrkiä tuottamaan laadukasta sääntelyä, mutta tämä ei aina toteudu. Parlamentti ja neuvosto tekevät paljon muutoksia komission säädösehdotuksiin, mutta näiden muutosten vaikutuksia ei usein lainkaan arvioida.⁴⁸⁰ Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan komission tekemä vaikutusarviointi ei sido lainsäätäjinä toimivia parlamenttia ja neuvostoa.⁴⁸¹

Euroopan parlamentti on hiljattain pyrkinyt parantamaan oman päätöksentekonsä tietopohjaa perustamalla tutkimuspääosaston (*European Parliamentary Research Services*) parlamentin pääsihteeristön alaisuuteen. Tämän pääosaston yksi osasto vastaa vaikutusarvioinneista ja eurooppalaisesta lisäarvosta. Kyseisellä osastolla mm.

- seurataan komission työohjelman täytäntöönpanoa;

474 Uudelleenlaatiminen (*Recast*) tarkoittaa sitä, että hyväksytään uusi EU-säädös, johon on koottu yhteen aiemman säädöksen kaikki artikkelit niihin tehtyine muutoksineen. Uusi säädös korvaa aikaisemman säädöksen. Ks. komission internet-sivut, Smart regulation, http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm (23.2.2015).

475 Ks. *komission* tiedonanto KOM(2012) 746, EU:n sääntelyn tila; *Komission* tiedonanto KOM(2014) 368, Sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskeva ohjelma (REFIT): Tilanne ja näkymät.

476 Ks. *Eurooppa-neuvoston* päätelmät 26.–27.6.2014.

477 *Komission* tiedonanto, KOM(2014) 910 lopullinen, Komission työohjelma 2015, liite 2.

478 *Valtioneuvoston kanslia*, E 113/2013 vp, EU-lainsäädännön ja lainsäädäntöehdotusten arviointi Suomen kannalta. Ks. *Valtioneuvoston kanslia*, E 143/2013 vp, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous – ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Sääntelyn toimivuus ja tuloksellisuus (REFIT): Tulokset ja jatkotoimet.

479 Ks. *Eduskunta, suuri valiokunta*, SuVM 1/2014 vp.

480 *Hübner* ym. 2014, s. 4-5.

481 Ks. asia C-343/09, *Afton Chemical*, ECLI:EU:C:2010:419, 30 ja 57 kohdat.

- seurataan Eurooppa-neuvoston kokouksia ja sen tekemien päätösten täytäntöönpanoa;
- arvioidaan komission vaikutusarviointien laatua; ja
- tehdään omia vaikutusarviointeja parlamentin merkittävistä muutosehdotuksista.

Lisäksi tuotetaan tietoa parlamentin oma-aloitemietintöjen laadinnan pohjaksi ja trilogineuvotteluihin valmistautumiseen.⁴⁸² Koska *Junckerin* komission työohjelma on kohdennetumpi ja sisältää aiempaa pienemmän määrän aloitteita, parlamentille jää nykyisin enemmän aikaa oma-aloitemietintöjen valmisteluun.

Lopuksi, hyvään sääntelyyn liittyy vielä kysymys siitä, kuinka yleispiirteistä tai yksityiskohtaista sääntely on. Sitä, millainen yksityiskohtaisuuden taso kussakin tilanteessa on optimaalinen, ei voida abstraktisti määritellä. Kysymys sääntelytarkkuudesta on ratkaistava jokaisen säädöksen kohdalla erikseen. *Talan* mukaan nykyaikaisen sääntelyn hallitseva tunnuspiirre on, että sääntelyä annetaan yhä enemmän ja se on yhä tarkempaa. Tämä pätee niin EU-lainsäädäntöön kuin kotimaiseen lainsäädäntöön. Toisensuuntaistakin kehitystä on toki havaittavissa, kuten joustaviin yleislausekkeisiin tai puitelainsäädäntöön turvautuminen.⁴⁸³

EU-lainlaadinnassa kysymys sääntelytarkkuudesta liittyy kiinteästi kansallisille viranomaisille jätettävään harkinnanvaraana. Puite- tai vähimmäissääntely jättää kansallisten viranomaisten harkittavaksi, millä keinoin EU-lainsäädännössä asetetut tavoitteet parhaiten saavutetaan. Näin voidaan ottaa huomioon erilaiset olosuhteet ja väestöryhmät jäsenvaltioissa sekä pitää yllä jäsenvaltion oikeusjärjestyksen koherenssia. Minimiharmonisoivat direktiivit mahdollistavat vielä sen, että yhteiskunnallisen tai taloudellisen tilanteen muuttuessa itse direktiiviä ei tarvitse muuttaa, vaan jäsenvaltiot voivat muokata kansallisia täytäntöönpanolainsäädäntöjään.

Toisaalta on tilanteita, joissa yksityiskohtaisen EU-sääntelyn antaminen on tarpeen esimerkiksi sisämarkkinoiden häiriöttömän toiminnan tai oikeusvarmuuden takaamiseksi. Tällöin voi osoittautua parhaaksi vaihtoehdoksi säätää joko suoraan sovellettava EU-asetus tai täysharmonisoiva direktiivi, joka määrittää sekä suojan enimmäis- että vähimmäistason. Täysharmonisoivien direktiivien osalta jäsenvaltioille jää hyvin vähän, jos ollenkaan, liikkumavaraa kansalliseen täytäntöönpanoon. Tästä syystä täysharmonisoivaa direktiiviä koskevat lainsäädäntöneuvottelut kestävät yleensä

482 Ks. <http://epthinktank.eu/about>; http://www.europarl.europa.eu/EPRS/Welcome_to_EPRS-Dir_C-Mar2015.pdf (23.3.2015).

483 *Tala* 2010b, s. 93. Ks. *Tala* (toim.) 2014.

kauemmin kuin minimiharmonisointidirektiiviä koskevat neuvottelut.⁴⁸⁴ Jokaisen säädöshankkeen kohdalla on erikseen arvioitava, miten paljon yhdenmukaistamista tarvitaan, jotta EU-oikeus toteutuu tehokkaasti, mutta jäsenvaltioiden liikkumavaraa ei tarpeettomasti kavenneta.⁴⁸⁵

4.4 EU-säädöksen elinkaari

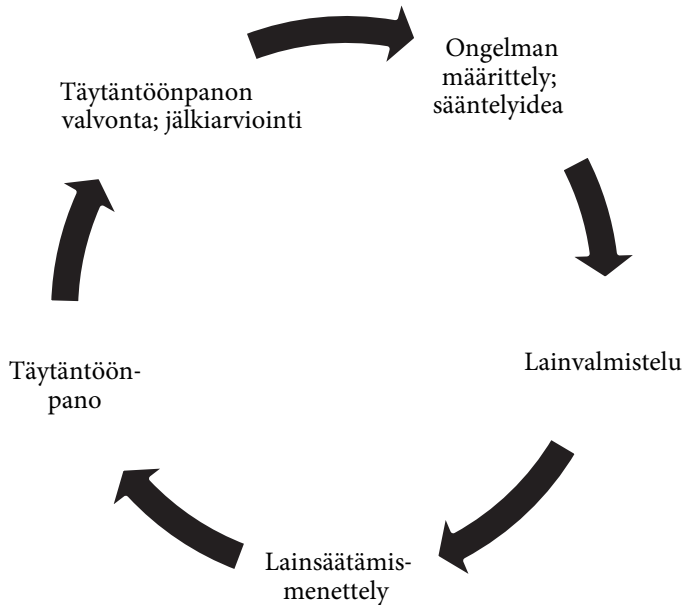
Kuten edellä luvussa 1.1.2 on todettu väitöstutkimuksen rajausten osalta, tutkimuksen keskiössä on säädösvalmistelu ja säädöksiä koskeva päätöksenteko EU:ssa. Tässä luvussa käydään pääpiirteissään läpi laajempi kuva lähtien alustavasta komission sääntelyideasta aina lainsäädäntömenettelyyn, hyväksytyyn säädöksen täytäntöönpanoon sekä täytäntöönpanon valvontaan. Tästä kokonaisuudesta käytetään käsitettä EU-säädöksen elinkaari.⁴⁸⁶ Poliitiikan tutkimuksen alalla tavataan puhua politiikkasyklistä (*Policy Cycle*).⁴⁸⁷ EU-säädöksen elinkaaren esittely vaiheittain auttaa hahmottamaan kunkin unionin toimielimen sisäistä päätöksentekoa sekä toimielinten välistä tiivistä vuorovaikutusta lainsäätämismenettelyn eri vaiheissa.

484 Esimerkiksi kulutusluottodirektiiviä koskeva lainsäädäntöprosessi kesti noin viisi ja puoli vuotta. Komissio oli ehdottanut täysharmonisoivaa direktiiviä. Täysharmonisoinnin toteuttaminen oli kuitenkin käytännössä vaikeaa, sillä jäsenvaltioiden välillä oli suuria eroja kansallisissa lainsäädännöissä, markkinoiden rakenteessa ja kuluttajien käyttäytymisessä. Pitkien neuvottelujen jälkeen päädyttiin lopulta säätämään sekä täysharmonisoivia säännöksiä että vähimmäisharmonisoivia säännöksiä sisältävä direktiivi. *Hyvärinen* 2012a, s. 17 ja 36.

485 *Hirsch-Ballin* 2005, s. 7.

486 *Tala* on puhunut kotimaisessa yhteydessä lain elinkaaresta, jonka vaiheita ovat lainvalmistelu, päätöksenteko ja lain implementaatio / lain vaikutukset. Ympyrä sulkeutuu siten, että lain vaikutuksia koskeva tieto voi käynnistää uuden lainvalmistelun, jos sääntelyn tulokset ovat jääneet vajaiksi tai jos sääntely on aiheuttanut epätoivottuja sivuvaikutuksia. Ks. *Tala* 2001, s. 24–26.

487 Ks. mm. *Young* 2010, s. 46.



Kuvio 2: EU-säädöksen elinkaari.

EU-säädöksen elinkaari alkaa, kun määritellään, millaista yhteiskunnallista ongelmaa sääntelyllä lähdetään ratkaisemaan. Sääntelyideat voivat syntyä joko komission sisällä, komission jäsenten tai pääosastojen virkamiesten aloitteesta, taikka virike voi tulla komission ulkopuolelta.⁴⁸⁸

Ensi vaiheessa komission asianomaisessa pääosastossa laaditaan luonnos komission ehdotukseksi. Vaikka komissiolla on mittava hallintokoneisto, tiettyä säädös-hanketta valmistelee yleensä yksi tai muutama virkamies.⁴⁸⁹ Kun luonnos komission ehdotukseksi vaikutusarvioineen on valmis, järjestetään komission sisäinen kuulemis-kierros (*Inter-Service Consultation*)⁴⁹⁰ ja kuullaan sidosryhmiä, yleensä internetin väli-tyksellä⁴⁹¹. Viime vaiheessa lainsäätöehdotus hyväksytään komission kokouksessa tai

488 Ks. *Driessen* 2007, s. 122; *Hyvärinen* 2013, s. 286.

489 Esimerkiksi kulutusluottodirektiivin valmistelu oli annettu yhden (belgialaisen) henkilön vastuul-le. Ks. *Hyvärinen* 2012a, s. 16–17.

490 Ks. *Komissio* 2010, komission työjärjestys, 23 artiklan 3 ja 4 kohta.

491 Komissio on parhaillaan uudistamassa sekä vaikutusten arviointia että julkisia kuulemisia koske-via suuntaviivojaan. Ks. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation_2014/index_en.htm (14.3.2015); http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/consultation_2014/index_en.htm (14.3.2015).

kirjallisessa menettelyssä, käännetään unionin virallisille kielille ja julkaistaan EU:n virallisessa lehdessä.⁴⁹²

Unionissa lainsäätämisen erityispiirre on se, että menettelyyn osallistuvat toimielimet tekevät päätöksensä (yli)suurilla koalitioilla. Yhteisymmärrys pyritään löytämään silloinkin, kun oikeudellisesti arvioiden päätöksentekoon riittäisi enemmistön tuki. Komissiossa konsensuspyrkimys näkyy siten, että valtaosa komission ehdotuksista hyväksytään jäsenten yhteisymmärryksellä ilman äänestystä, usein kirjallisessa menettelyssä.⁴⁹³ Kollegion päätöksenteko tapahtuu kuitenkin aina ”äänestyksen varjossa”, sillä kuka tahansa komission jäsen voi vaatia äänestyksen järjestämistä.⁴⁹⁴

Perussopimuksista välittyy kuva vahvasta ja itsenäisestä komissiosta. Komissiolla on velvollisuus ajaa unionin yleistä etua ja lähes yksinomainen aloiteoikeus lainsäädäntömenettelyssä.⁴⁹⁵ Komissiolla on oikeus muuttaa ehdotustaan, kunnes neuvosto on tehnyt ratkaisunsa.⁴⁹⁶ Sen sijaan oikeustila on ollut jossain määrin epäselvä sen suhteen, miten laaja oikeus komissiolla on peruuttaa ehdotuksensa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Joka tapauksessa parlamentin ja komission välisestä puitesopimuksesta seuraa, että komissio on sitoutunut antamaan yksityiskohtaisen selvityksen hyvissä ajoin ennen peruuttamista, jos parlamentti on jo ehtinyt ilmaista kantansa ensimmäisessä käsittelyssä.⁴⁹⁷

Komissio voi päätyä ehdotuksen pois vetämiseen esimerkiksi katsoessaan, että lainsäätäjien tekemät muutokset vääristäisivät alkuperäistä ehdotusta. EU-tuomioistuimessa on vireillä asia, jonka keskiössä on komission peruuttamisvalta ja sen rajat. Julkisasiamies *Jääskinen* on joulukuussa 2014 antamassaan ratkaisuehdotuksessaan katsonut, että komission peruuttamisvalta on olennainen osa sen aloiteoikeutta, mutta peruuttamisvalta ei ole rajoittamaton. Komission oikeus vetää ehdotuksensa pois lainsäätäjien käsittelystä tulisi olla ajallisesti rajattu siihen hetkeen, kun neuvosto vahvistaa ensimmäisen käsittelyn kantansa EUT-sopimuksen 294 artiklan 5 kohdan mukaisesti.⁴⁹⁸ EU-tuomioistuin ei ole vielä antanut asiassa ratkaisuaan.

Varsinainen lainsäädäntömenettely käynnistyy, kun komissio toimittaa ehdotuksensa Euroopan parlamentille ja neuvostolle sekä kansallisille parlamenteille toissijaisuusvalvontaa varten.⁴⁹⁹ Lisäksi pyydetään lausuntoa alueiden komitealta ja/tai talous-

492 Kulutusluottohankeessa komission sisäinen valmistelu kesti yhteensä yli 1,5 vuotta. *Hyvärinen* 2012a, s. 16.

493 Ks. *Komissio* 2010, komission työjärjestys, 12 artikla.

494 Ks. *Wonka* 2008, s. 1151 ja 1158.

495 SEU 17 artiklan 1 kohta.

496 SEUT 293 artiklan 1 kohta.

497 *Euroopan parlamentti ja komissio* 2010, 39 kohta.

498 Julkisasiamies perusteli kantaansa viittaamalla mm. perussopimusten sanamuotoon, komission mahdollisuuden peruuttaa ehdotuksensa kansallisten parlamenttien suorittaman toissijaisuusvalvonnan johdosta sekä siihen, että tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen ensimmäinen käsittely eroaa myöhemmistä käsittelyvaiheista erityisesti sovellettavien aikarajojen suhteen. Ks. julkisasiamies *Jääskinen* asiassa C-409/13, *neuvosto v. komissio*, ECLI:EU:C:2014:2470, 57–66 kohdat.

499 SEUT 294 artiklan 2 kohta.

ja sosiaalikomitealta, jos sovellettava oikeusperustamääräys näin edellyttää, mutta nämä lausunnot eivät ole sitovia.⁵⁰⁰

Neuvostossa suurin osa päätöksistä tehdään enemmistöllä. Äänet määräytyvät kaksoisenemmistösäännön mukaisesti. Päätöksen taakse vaaditaan 55 prosenttia jäsenvaltioista, jotka samalla edustavat vähintään 65 prosenttia unionin yhteenlasketusta väestöstä. Määrävähemmistöön taas vaaditaan vähintään neljä valtiota, jotka edustavat vähintään 35 prosenttia unionin väestöstä.⁵⁰¹ Äänestyksen järjestäminen ja äänestystulosten julkaiseminen⁵⁰² ei tarkoita, että ministerit tosiasiallisesti äänestäisivät neuvoston kokouksessa.⁵⁰³

Edellä mainittu äänestysääntö johtaa siihen, että yksittäinen jäsenvaltio voi neuvostossa joutua hyväksymään ratkaisuja, jotka eivät ole sen intressien mukaisia tai jotka soveltuvat huonosti sen yhteiskunnan, talouden tai oikeusjärjestyksen rakenteisiin. Ongelmaa lievittää se, että neuvostossa pyritään aina löytämään ratkaisu, joka olisi kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyttävissä.⁵⁰⁴ Puheenjohtajamaan näkökulmasta on arvovaltappio, jos neuvoston kannasta joudutaan äänestämään. Vaikka neuvostossa on yhä vallalla konsensuskulttuuri,⁵⁰⁵ mahdollinen äänestys toimii taustalla tehokkaana pelotteena (*”Shadow of a Vote”*).⁵⁰⁶

Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen on joitakin oikeusperustoja, joiden nojalla toimittaessa neuvosto tekee päätöksensä yksimielisesti.⁵⁰⁷ Tämä vaikuttaa komission neuvotteluasemaan. Kun sovelletaan enemmistöpäätöksentekoa neuvostossa, komissio voi EUT-sopimuksen 293 artiklan 1 kohdan mukaisesti pakottaa neuvoston tekemään päätöksensä yksimielisesti, jos komissio asettuu lausunnossaan vastustamaan säädösehdotukseen tehtyjä muutoksia. Kun unionissa on nykyisin 28 jäsenvaltiota, yksimielisyyden saavuttaminen on tietysti vaikeaa. Komission kyky vaihtaa neuvoston äänestysääntöä antamalla kielteisen lausunnon on olennainen osa

500 SEUT 304 artiklan 1 kohta ja 307 artiklan 4 kohta.

501 SEU 16 artiklan 4 kohta; SEUT 238 artikla.

502 <http://www.consilium.europa.eu/documents/legislative-transparency/public-votes?lang=en> (23.3.2015).

503 Neuvostossa toimitaan yleensä siten, että puheenjohtajavaltion Coreper-edustaja käy kahdenvälistä keskustelua eri valtioiden edustajien kanssa ja havaitsee päätöksentekoon vaadittavan määränemmistön. Seuraavaksi puheenjohtaja pyytää sähköpostiviestillä vastaan tai tyhjää äänestäviä jäsenvaltioita ”rekisteröimään” kantansa. Jos mitään ilmoitusta ei tule, oletetaan, että kyseinen jäsenvaltio on antanut puoltavan äänen. Puheenjohtaja laatii tältä pohjalta taulukon maista, jotka ovat äänestäneet puolesta, tyhjää ja vastaan. Äänestystulos otetaan tiedoksi neuvostossa ilman keskustelua. *Novak* kritisoi, että menettely on läpinäkymätön ja kannustaa jäsenvaltioita välttämään vastaan äänestämistä mahdollisista epäilyksistään huolimatta. *Novak* 2011b, s. 30.

504 *Hyvärinen* 2012b, s. 882. Ks. *Hyvärinen* 2012a, s. 39.

505 *Häge* 2013, s. 40. Ks. *Heisenberg* 2005; *Pajala – Widgrén* 2010, s. 45–46.

506 Ks. *Golub* 1999, s. 733; *Hyvärinen* 2012a, s. 39.

507 Ks. mm. SEUT 81 artikla (perheoikeus), SEUT 87 artikla (operatiivinen poliisiyhteistyö) ja SEUT 113 artikla (verotus).

toimielinten välistä tasapainoa.⁵⁰⁸ Silloin, kun neuvostossa joka tapauksessa sovelletaan valitun oikeusperustan mukaisesti yksimielisyysääntöä, komission käyttöön jää ainoastaan EUT-sopimuksen 293 artiklan 2 kohdan mukainen oikeus muuttaa ehdotusta tai peruuttaa se.

Euroopan parlamentin osallistumisen EU:n lainsäädäntömenettelyyn on katsottu ilmentävän perustavanlaatuista demokratian periaatetta, jonka mukaan kansalaiset osallistuvat vallankäyttöön kansanedustuslaitoksen välityksellä.⁵⁰⁹ Parlamentissa merkittävä osa lainsäädäntötyöstä tapahtuu valiokunnissa, joita voi verrata kotimaisen eduskunnan valiokuntiin. Valiokuntalaitoksen ohella tärkeä parlamentin sisäinen jako on sen jäsenten jakautuminen poliittisiin ryhmiin. Tietyssä säädöshankkeessa keskuhenkilö on mietinnön laatija, ”raportoija”, joka ensimmäisenä parlamentin jäsenenä tekee tarkistuksia komission ehdotukseen.⁵¹⁰

Parlamentissa äänestysääntö vaihtelee riippuen siitä, kuinka pitkälle asia on edennyt tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Äänestysääntö on vaativampi toisessa käsittelyssä (ehdoton enemmistö) kuin ensimmäisessä käsittelyssä (yksinkertainen enemmistö).⁵¹¹ Tosin parlamentin kanta yleensä ilmentää – käsittelyvaiheesta riippumatta – kahden tai kolmen suurimman poliittisen ryhmän yhdessä laatimaa kompromissiratkaisua, joka sitten muodollisesti hyväksytään asianomaisessa valiokunnassa ja täysistunnossa.⁵¹²

EUT-sopimuksen 294 artiklan 3–5 kohdista saa käsityksen, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto käsittelevät komission ehdotusta lainsäädäntömenettelyn alkuvaiheessa erillään. Vielä 1990-luvulla toimielinten välinen yhteensovittaminen todella tapahtui lähinnä toisessa käsittelyssä ja sovittelussa. Nykyisin toimielimillä on koko menettelyn ajan tiiviit epäviralliset yhteydet.⁵¹³ Trilogineuvottelut alkavat heti parlamentin ensimmäisen käsittelyn mietintöluonnoksen valmistuttua.⁵¹⁴ Esimerkkinä trilogien yleisyydestä voidaan mainita vuoden 2013 alkupuolisko eli Irlannin puheenjohtajakausi. Tuolloin aktiivisessa käsittelyssä oli noin sata EU-säädöshanketta, joissa järjestettiin yhteensä lähes 400 trilogikokousta.⁵¹⁵

508 Julkisasiamies *Jääskinen* asiassa C-409/13, *neuvosto v. komissio*, ECLI:EU:C:2014:2470, 50 kohta; *Devuyt* 2007–2008, s. 265.

509 Ks. Asia C-300/89, *komissio v. neuvosto (titaanioksidi)*, ECLI:EU:C:1991:244, 21 kohta.

510 *Hyvärinen* 2012a, s. 19.

511 Ks. *Hyvärinen* 2012b, s. 883.

512 *Nissen* 2014, s. 17. Ks. *Hix* 2013, s. 4-5.

513 *Hyvärinen* 2012a, s. 37.

514 *Euroopan parlamentti* 2014a, Euroopan parlamentin työjärjestys, 70 artikla. Poikkeuksellisesti kolmikantaneuvottelut voidaan aloittaa jo ennen kuin parlamentin vastuuvaltiokunnan mietintöluonnos on valmistunut. *Euroopan parlamentti* 2014a, Euroopan parlamentin työjärjestys, 70 a artikla.

515 *European Parliament*, Conference on 20 years of Codecision, 5 November 2013, Background Document, s. 7.

Neuvostoa edustaa trilogissa puheenjohtajavaltio.⁵¹⁶ Puheenjohtajaa avustaa neuvoston sihteeristö, jonka asiantuntemukseen erityisesti pienet jäsenvaltiot puheenjohtajana nojautuvat. Puheenjohtajavaltiolla on tärkeä tehtävä välittäjänä ja kompromissien rakentajana. Toimielinten välisissä neuvotteluissa puheenjohtajan pitäisi pyrkiä saavuttamaan neuvostolle mahdollisimman suotuisa tulos. Toisaalta puheenjohtajavaltio voi omalla kaudellaan pyrkiä vaikuttamaan unionin lainsäädäntöasialistaan esimerkiksi jouduttamalla itselleen tärkeiden säädöshankkeiden käsittelyä. Kukin puheenjohtajavaltio joutuukin tasapainottelemaan erilaisten odotusten ristipaineissa.⁵¹⁷

Neuvoston ja parlamentin ohella keskeinen toimija epävirallisissa neuvotteluissa on komissio. Komission edustajilla on pääsy kaikkiin neuvoston ja parlamentin sisäisiin kokouksiin. Lisäksi he osallistuvat trilogineuvotteluihin ja tarvittaessa koolle kutsuttavan sovittelukomitean työhön. Komission virkamiehet tuovat menettelyyn asiantuntemusta, sillä he tuntevat syvällisesti käsiteltävän asian sekä neuvoston ja parlamentin kannan perusteluineen.⁵¹⁸ Komissio valvoo yleisen edun toteutumista ja toimii välittäjänä lakiasäätävien toimielinten välillä.⁵¹⁹

Kun EU-säädös on vihdoin hyväksytty Euroopan parlamentissa ja neuvostossa sekä julkaistu unionin virallisessa lehdessä, siirrytään säädöksen elinkaareessa täytäntöönpano- eli implementaatiovaiheeseen. Direktiivit, mutta toisinaan myös asetukset, edellyttävät kansallisia täytäntöönpanotoimia.⁵²⁰ Direktiivien kansallinen voimaansaattaminen tapahtuu pitkälti samalla tavoin kuin ”puhtaan” kansallisen sääntelyn antaminen. Suomessa direktiivien täytäntöönpano tapahtuu yleensä lain tasolla, mikä johtuu perustuslain ja EU-oikeuden asettamista vaatimuksista.⁵²¹ Käytännössä tosin EU-säädöksen kansallinen täytäntöönpano on usein vaikeampaa kuin täysin kansallisista lähtökohdista käynnistynyt lainvalmistelu, mikä näkyy lainsäädännön perustelujen pituudessa.⁵²² EU-säädöstä implementoitaessa joudutaan sovittamaan yhteen EU-oikeuden vaatimukset sekä kansalliset olosuhteet ja vakiintuneet käsitteet. Suomella on ollut viime vuosina ongelmia direktiivien voimaan saattamisessa säädettyjen määräaikaisten puitteissa.

516 Ks. *Hyvärinen* 2007, s. 58–59. Tärkeimpiä yksittäisiä henkilöitä ovat puheenjohtajavaltion pysyvä edustaja ja hänen sijaisensa. *Jacqué* 2008, s. 199.

517 Ks. *Bunse* 2009.

518 *Hyvärinen* 2012b, s. 878.

519 *Hyvärinen* 2012a, s. 33; julkisasiamies *Jääskinen* asiassa C-409/13, *neuvosto v. komissio*, ECLI:EU:C:2014:2470, 57 kohta.

520 Ks. luku 4.2.

521 PL 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. EU-oikeus taas edellyttää, että direktiivin täytäntöönpanosääntely on yhtä tehokasta kuin vastaavia kysymyksiä koskeva muu kansallinen sääntely.

522 *Pakarinen* ym. ovat havainneet, että Suomessa direktiivien täytäntöönpanoon liittyvät hallituksen esitykset ovat yli kaksi kertaa pidempiä kuin hallituksen esitykset keskimäärin. Ks. *Pakarinen – Tala – Hämynen* 2010, s. 16.

EU:lla ei ole kattavaa täytäntöönpanokoneistoa, vaikka sillä onkin nykyisin monia erillisvirastoja⁵²³. Pääasiallinen vastuu täytäntöönpanosta ja soveltamisesta on jäsenvaltioiden viranomaisilla ja tuomioistuimilla. Jäsenvaltioita sitoo EU-lainsäädännön täytäntöönpanossa velvoite tehdä vilpittöntä yhteistyötä.⁵²⁴ Komissiolla on kuitenkin tiettyjä tärkeitä tehtäviä täytäntöönpanovaiheessa. Ensinnäkin komissio tarjoaa jäsenvaltioiden viranomaisille konkreettista tukea. Komissio voi esimerkiksi perustaa jäsenvaltioiden toimivaltaisista viranomaisista koostuvan ryhmän, joka kokoontuu direktiivin täytäntöönpanoon varatun ajan kuluessa vaihtamaan tietoja ja kokemuksia.

Lisäksi komissio voi perussäädöksessä annettujen toimivaltuuksien puitteissa hyväksyä delegoituja säädöksiä (*Delegated Acts*) ja täytäntöönpanosäädöksiä (*Implementing Acts*), jotka sijoittuvat luonteeltaan lainsäädännön ja hallintotoiminnan väliin.⁵²⁵ Delegoidut säädökset ovat soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla muutetaan tai täydennetään perussäädöksen muita kuin keskeisiä osia.⁵²⁶ Täytäntöönpanosäädökset puolestaan korvasivat aiemmin komitologiamenettelyssä annetut säädökset.⁵²⁷

Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen unionin toimielimillä oli näkemyseroja delegoitujen ja täytäntöönpanosäädösten muodostaman järjestelmän yksityiskohdista. Kiistan ytimessä oli se, että Euroopan parlamentilla on suppeammat valtuudet täytäntöönpanosäädöksiä hyväksyttäessä kuin aiemmassa valvonnan käsittävässä sääntelymenettelyssä⁵²⁸. Näin ollen parlamentti ei suosinut täytäntöönpanosäädösten käyttöä, vaan piti parempana delegoituja säädöksiä.⁵²⁹ Neuvosto puolestaan suosi täytäntöönpanosäädöksiä, joiden laadintaan jäsenvaltioiden asiantuntijat osallistuvat.⁵³⁰ EU-tuomioistuin täsmensi vuonna 2014 antamassaan tuomiossa, millä perusteilla olisi arvioitava, unionin lainsäätäjän harkintavalta huomioon ottaen, missä tilanteissa on asianmukaista antaa komissiolle valtuutus täydentää perussäädöksen muita kuin keskeisiä osia (delegoitu säädös) ja milloin taas on asianmukaista antaa komissiolle valtuutus täsmentää lainsäädäntötoimen normatiivista sisältöä (täytäntöönpanosäädös).⁵³¹

523 Trendinä on, että EU-virastojen määrä kasvaa tasaisesti ja että virastojen toimivaltuuksia vahvistetaan. Ks. *Sabel – Zeitlin* 2010; *Everson – Monda – Vos* 2014. Ks. myös asia C-270/12, *Yhdistynyt kuningaskunta v. Euroopan parlamentti ja neuvosto (ESMA)*, ECLI:EU:C:2014:18.

524 Ks. SEU 4 artiklan 3 kohta.

525 Asiassa, joka koski hyljetuotteiden kauppaa ja yksityishenkilöiden mahdollisuutta nostaa kanteita, unionin tuomioistuin teki, samoin kuin unionin yleinen tuomioistuin oli tehnyt valituksenalaisessa tuomiossa, selvän eron lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyjen säädösten ja muiden säädösten välillä. Tuomiossa katsottiin, että SEUT 263 artiklan 4 kohdan käsite ”sääntelytoimi” ei kata lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyjä toimia. C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. Euroopan parlamentti ja neuvosto*, kohta 61.

526 SEUT 290 artikla.

527 SEUT 291 artikla.

528 *Hardacre – Kaeding* 2011, s. 188.

529 Ks. *Bradsmä – Blom-Hansen* 2012.

530 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 182/2011/EU yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä.

531 Asia C-427/12, *komissio v. Euroopan parlamentti ja neuvosto (biosidivalmisteet)*, ECLI:EU:C:2014:170.

Seuraavaksi siirrytään EU-säädöksen elinkaareissa eteen päin täytäntöönpanon valvontaan. Kuten tunnettua, komissio valvoo unionin oikeuden soveltamista ja huolehtii siitä, että perussopimuksia sekä toimielinten niiden nojalla hyväksymiä toimenpiteitä sovelletaan. Osana tätä tehtäväänsä komissio valvoo lainsäätämismenettelyssä annettujen säädösten kansallista täytäntöönpanoa ja soveltamista jäsenvaltioissa.⁵³²

Komissio voi käynnistää EUT-sopimuksen 258 artiklan mukaisesti rikkomusmenettelyn jäsenvaltiota vastaan, joka laiminlyö jäsenyysvelvoitteensa.⁵³³ Samalla tavoin kuin sääntelyideoiden kohdalla, myös rikkomusasioissa virike menettelyn käynnistämiseen tulee usein komission ulkopuolelta. Esimerkiksi yritykset, kansalaisjärjestöt, Euroopan oikeusasiamies tai Euroopan parlamentin vetoamusvaliokunta voivat kiinnittää komission huomion EU-oikeuden rikkomiseen jäsenvaltiossa.⁵³⁴

Rikkomusmenettely on järjestetty siten, että jäsenvaltiolla on useita mahdollisuuksia korjata laiminlyöntinsä. Komissio lähettää ensin virallisen huomautuksen ja sitten, jäsenvaltion vastauksen saatuaan, vielä perustellun lausunnon, jos jäsenvaltio ei ole korjannut menettelyään. Esimerkiksi kulutusluottodirektiivin kohdalla komissio käynnisti rikkomusmenettelyn yhteensä kuuttatoista jäsenvaltiota vastaan. Menettelyt päätettiin, kun asianomaiset jäsenvaltiot huolehtivat direktiivin kansallisesta voimaansaattamisesta ja tosiasiallisesta soveltamisesta sekä ilmoittivat täytäntöönpanotoimenpiteistä komissiolle (notifiointi).⁵³⁵

Viime vaiheessa komissio voi nostaa kanteen EU-tuomioistuimessa. Jos tuomioistuin arvioi, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille perussopimusten mukaan kuuluvan velvollisuuden, kyseisellä jäsenvaltiolla on velvollisuus toteuttaa tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet.⁵³⁶ Jos jäsenvaltio ei toteuta näitä toimenpiteitä, tuomioistuin voi komission aloitteesta määrätä jäsenvaltion maksamaan uhkasakon tai kiinteämääräisen hyvityksen.⁵³⁷ Uhkasakko tai kiinteämääräinen hyvitys voidaan tuomita maksettavaksi myös sillä perusteella, että jäsenvaltio on laiminlyönyt velvollisuutensa ilmoittaa toimenpiteistä, joilla lainsäädäntömenettelyä noudattaen annettu EU-direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.⁵³⁸

Elinkaarimallin viimeinen vaihe on lainsäädännön mahdollinen jälkiarviointi.⁵³⁹ On varsin tavallista, että EU-säädöksen sisällytetään säännös, jonka mukaan komission tulee

532 SEU 17 artiklan 1 kohta.

533 EUT-sopimuksen 259 artiklassa mahdollistetaan vielä se, että jokin jäsenvaltio nostaisi kanteen toista jäsenvaltiota vastaan EU-oikeuden puutteellisen voimaansaattamisen vuoksi. Vastaava mekanismi on tärkeä osa esimerkiksi WTO:n sopimusjärjestelmää, mutta EU:ssa sillä ei ole ollut käytännön merkitystä. *Cremona* 2012, s. xli.

534 *Cremona* 2012, s. xlii.

535 *Komissio*, KOM(2014) 259 lopullinen, komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle kulutusluottosopimuksista annetun direktiivin 2008/48/EY täytäntöönpanosta, s. 4.

536 EUT-sopimuksen 260 artiklan 1 kohta.

537 EUT-sopimuksen 260 artiklan 2 kohta.

538 EUT-sopimuksen 260 artiklan 3 kohta.

539 Ks. komission internetsivut http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index_en.htm (26.3.2015).

tiettyyn määräaikaan mennessä antaa parlamentille ja neuvostolle kertomus, jossa arvioidaan kyseisen säädöksen täytäntöönpanoa ja vaikutuksia.⁵⁴⁰ Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen arviointi on vaativa tehtävä. Säädöksillä on monenlaisia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia, jotka voivat ulottua hyvin kauas säädöksen tarkoitettusta kohde- tai soveltamisalasta.⁵⁴¹ Jos komissio päättelee jälkiarvioinnin perusteella, että on tarpeen tehdä uusi säädösehdotus, elinkaarimallissa palataan takaisin lähtöpisteeseen.

4.5 EU-lainsäädännön volyymi ja lainsäädäntömenettelyn nopeus

Yhteenvedon osan neljännen pääluvun lopuksi tarkastellaan uusien EU-säädösten määrässä ja niiden hyväksymisen nopeudessa tapahtuneita muutoksia. Lainsäädännön antaminen ja muuttaminen nähdään usein ensisijaisena keinona puuttua yhteiskunnallisiin ongelmiin, vaikka samaan aikaan kannetaan huolta säädöstulvasta ja oikeussäätelyn lisääntyvästä yksityiskohtaisuudesta.⁵⁴² Päätöksentekijät näkevät oikeuden instrumentaalisenä työkaluna tai ohjauskeinona, johon turvaututaan poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Samalla oikeudellisen säätelyn määrä kasvaa.

Suomessa säädösten määrä on ollut kasvussa jo 1950-luvulta lähtien, vaikka säädöstulvaa oli useaan otteeseen pyritty tietoisesti karsimaan.⁵⁴³ Säätelyn määrään vaikuttaa myös kansainvälistyminen. Suomessa koettiin suuri hyppäys lainsäädännön määrässä 1990-luvun puolivälissä, kun Suomen ETA- ja EU-jäsenyyden vuoksi toteutettiin määrällisesti massiivinen kansallisen lainsäädännön sopeuttaminen.⁵⁴⁴

Suuri säädösmassa on omiaan heikentämään oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta. Uusi säätely voi nimittäin aiheuttaa konflikteja sen sijaan, että se ehkäisisi konflikteja. *Wintgens* vertaa lainsäätämistä tieliikenteen määrän kasvuun. Mitä enemmän autoja on tiellä, sitä enemmän yhteentörmäyksiä syntyy. Samalla tavoin laki voi olla ristiriidassa toisen lain tai jopa perustuslain kanssa. Laki saattaa myös olla kiireen vuoksi huolimattomasti ja epätarkasti laadittu.⁵⁴⁵

Euroopan unionissakin on oltu huolissaan säätelytulvasta tai -taakasta. EU-säädösten suuri määrä on kiinteästi yhteydessä sisämarkkinoiden rakentamiseen. Kuten tunnettua, unionin sisämarkkinat nojaavat keskeisesti tavaroiden, palveluiden, pääomien ja henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen sekä sijoittautumisoikeuteen.⁵⁴⁶ Näiden niin sanottujen

540 Kulutusluottodirektiivin osalta ks. *Komissio*, KOM(2014) 259 lopullinen, komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle kulutusluottosopimuksista annetun direktiivin 2008/48/EY täytäntöönpanosta.

541 *Tala* käyttää lain vaikutusten vertauskuvana veteen heitettyä kiveä, joka synnyttää joka suuntaan etääntyviä, heikkeneviä laineita. Ks. *Tala* 2001, s. 25–26.

542 *Rautiainen – Hyvärinen* 2013, s. 50.

543 *Tarasti* 2002, s. 575. Viimeaikaisesta säätelyn määrän kehityksestä Suomessa ks. *Nurmi* 2011, s.51–52.

544 *Jääskinen* on laskenut, että ETA- ja EU-jäsenyys tarkoittivat lainsäädännön määrän näkökulmasta noin yhden vuoden ylimääräistä säädöstuotantoa. Ks. *Jääskinen* 2008, s. 41–42.

545 *Wintgens* 2013, s. 4–5.

546 Ks. SEUT 34, 35, 45, 49, 56, 57 ja 63 artiklat.

perusvapauksien avulla on pyritty poistamaan jäsenvaltioiden välisen taloudellisen vaihdannan esteitä ja rajoituksia (deregulaatio; negatiivinen integraatio).⁵⁴⁷ Keskeinen osa negatiivista integraatiota on vastavuoroisen tunnustamisen periaate. Vastavuoroinen tunnustaminen tarkoittaa tiivistetysti sitä, että yhdessä jäsenvaltiossa laillisesti valmistettu ja markkinoille saatettu tuote tulee hyväksyä myös muissa jäsenvaltiossa, eivätkä ne voi estää sen maahantuontia omaan lainsäädäntöönsä vedoten.

Silloin, kun rajoitusten poistaminen ja vastavuoroinen tunnustaminen ei ole osoittautunut riittäväksi, on hyväksytty ylikansallista lainsäädäntöä direktiivien ja asetusten muodossa. Tätä kehitystä kutsutaan positiiviseksi integraatioksi. Monella EU:n politiikkasektorilla tuotteita ja palveluja koskevat vaatimukset on harmonisoitu hyvin yksityiskohtaisesti. Yksityiskohtaiseen ylikansalliseen lainsäädäntöön perustuva sääntelymalli on valittu osin siksi, että unionilla ei ole kattavaa täytäntöönpanokoneistoa, vaan EU-sääntelyn täytäntöönpano on pitkälti kansallisten viranomaisten varassa.⁵⁴⁸

Oikeussääntelyn määrää tulisikin arvioida kokonaisuutena ottaen huomioon kansallinen, ylikansallinen ja myös kansainvälinen sääntely. Näin on siksi, että kansalliset lainsäädännöt harmonisoiva EU-säädös voi itse asiassa tarkoittaa yksityisille pienempää säädöstaakkaa kuin se, että jokainen jäsenvaltio sääntelisi samaa kysymystä erikseen.⁵⁴⁹ Ratkaisevaa on se, millainen sääntelyn kokonaistaakka kohdistuu kansalaisiin, yrityksiin ja myös viranomaisiin. Lisäksi olisi arvioitava eri toimijoiden vastaanottokykyä ja sääntelyn nettovaikutuksia. Jos yhtäällä puretaan sääntelyä ja toisaalla samanaikaisesti hyväksytään uusia lakeja, ei sääntelyn kokonaismäärä pienene.

Vaikka sääntelytulvasta kannetaan huolta, uuden EU-lainsäädännön vuotuinen määrä on itse asiassa laskenut Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen.⁵⁵⁰ Aiemmin uusien EU-säädösten määrä laskettiin vuosittain sadoissa. 2010-luvulla määrä on tippunut joihinkin kymmeneen säädöksiin per vuosi. Unionin lainsäädäntötoiminnan aktiivisuuden vähenemiseen voi löytää monia syitä, kuten:

- lainsäädännön laadun parantamiseen tähtäävät toimet,
- unionin laajentumisten vaikutus viipeellä,⁵⁵¹
- eurokriisin hoitaminen lähinnä muilla keinoilla kuin lainsäädäntöä hyväksymällä,

547 Jääskinen 2007, s. 95. Negatiivisesta integraatiosta puhuttaessa viitataan erityisesti integraation ensimmäisiin vuosikymmeniin, jolloin poistettiin toisen maailmansodan aikana ja sen jälkimainingeissa asetettuja, valtioiden välisiä kaupan esteitä..

548 Ks. Kelemen 2012a; Kelemen 2012b, s. 24.

549 Ks. Valtioneuvoston kanslia, E 113/2013 vp, EU-lainsäädännön ja lainsäädäntöehdotusten arviointi Suomen kannalta, s. 4; Eduskunta, suuri valiokunta, SuVM 1/2014 vp.

550 Blogi ”EU Analytics”, 23.7.2013, *The puzzle of the shrinking legislative output in the EU*, <http://eu-analytics.ideasonueurope.eu/2013/07/23/the-puzzle-of-the-shrinking-legislative-output-of-the-eu> (6.12.2014). Ks. myös Euroopan parlamenttia koskevat tilastot, *Vote Watch/CEPS* 2012, s. 3 sekä tilasto komission antamien ehdotusten määrän kehityksestä, *Hübner* ym. 2014, s. 4.

551 Empiirisesti on voitu todeta, että kullakin unionin laajentumista edeltävällä ajanjaksolla lainsäädäntöä on hyväksytty tavanomaista enemmän. Uusien jäsenvaltioiden liittymisen jälkeen sääntelyn vuosittain määrä on pudonnut joksikin aikaa, kunnes tilanne on taas tasaantuu. Ks. *Leuffen – Hertz* 2010.

- Eurooppa-neuvoston vahvistuminen,
- Euroopan parlamentin lainsäädäntövaltuuksien laajentaminen,
- komission halu varmistaa ennakolta ehdotuksilleen riittävä kannatus parlamentissa ja neuvostossa,
- kansallisten parlamenttien suorittama toissijaisuusvalvonta,
- nousussa oleva euroskeptisyys jäsenmaissa sekä
- delegoidun ja täytäntöönpanosäätelyn määrän ja merkityksen kasvaminen.

EU-lainsäädännön vuotuisen määrän laskun taustalla voi vaikuttaa vielä sekin, että säänneltävät kohteet ovat nykyisin niin monimutkaisia. Esimerkiksi neuvottelut unionin tietosuojalainsäädännön⁵⁵² uudistamisesta ovat edenneet hitaasti. Kyse on laajakantoisesta uudistuksesta, joka sisältää sekä teknisesti että poliittisesti vaikeita kysymyksiä.

Sen lisäksi, että säädösten vuotuinen määrä on vähentynyt, yhä suurempi osa EU-säädöksistä on aiemman lainsäädännön täydentämistä ja päivittämistä.⁵⁵³ EU-sääntelyä kehitetään vähittäisin osauudistuksin, joiden avulla pyritään löytämään ratkaisuja akuuteiksi koettuihin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Unionissakin politiikan aikajänne on siis lyhentynyt.

Sääntelyn määrän lisäksi toinen usein esille nouseva huolenaihe on unionin lainsäädäntöprosessin liian pitkä kesto. Perussopimuksissa ei ole ajallisesti rajoitettu komission lainvalmistelutyön eikä tavallisen lainsäätämisen ensimmäisen käsittelyn kestoja. Sen sijaan toiseen käsittelyyn, sovitteluun ja kolmanteen käsittelyyn soveltuvat tiukat määrääjat.⁵⁵⁴

EU-toimielimet ovat yhdessä sitoutuneet edistämään säädösten joutuisaa hyväksymistä.⁵⁵⁵ Lisäksi perussopimuksia uudistettaessa 1990-luvulla ja 2000-luvulla tavoitteena on ollut lainsäädäntömenettelyn nopeuttaminen ja yksinkertaistaminen. Toimintatapojen kehittäminen on ollut välttämätöntä, jotta yhteispäätösmenettelyn/tavallisen lainsäätämisen käyttöalan laajentaminen ei olisi hidastanut lainsäädännön hyväksymistä.⁵⁵⁶

Päätöksentekosäätöjen ja menettelytapojen tarkistamisen taustalla on ollut myös unionin laajentuminen uusilla jäsenmailla. Neuvoston työn tehokkuutta on pyritty parantamaan lisäämällä enemmistö päätösten käyttöalaa.⁵⁵⁷ Lissabonin sopimuksen tultua

552 Ks. *Komissio*, KOM(2012) 11 lopullinen, Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuoja-asetus), 25.1.2012.

553 Häge 2013, s. 28.

554 Ks. *Hyvärinen* 2012b, s. 876, Kuvio 2.

555 Ks. *Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio* 2003; *Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio* 2007.

556 *Hyvärinen* 2012b, s. 877.

557 Marraskuussa 2014 otettiin käyttöön kaksoisenemmistö sääntö, joka korvasi Nizzan sopimukseen perustuvat äänestysäännöt. Ks. SEU 16 artiklan 4 kohta; SEUT 238 artikla; Lissabonin sopimukseen liitetty pöytäkirja n:o 36, 3 artikla. Ks. myös *Piris* 2010, s. 213–214; *Lenaerts – Van Nuffel* 2011, s. 497–498 ja 498–500.

voimaan neuvosto tekee päätöksensä enemmistöllä kaikissa niissä asioissa, joissa lainsäädäntömenettelynä on tavallinen lainsäätämisyjärjestys. Päätöksentekosääntö pakottaa jäsenvaltiot etsimään kumppaneita ja rakentamaan aktiivisesti kompromisseja.⁵⁵⁸

Toinen merkittävä uudistus toteutettiin Amsterdamin sopimuksella, joka mahdollisti EU-säädöksen hyväksymisen jo ensimmäisessä käsittelyssä. Uudistus toteutettiin Euroopan parlamentin aloitteesta, jäsenvaltioiden tuella. Komissio ei kannattanut uudistusta, mutta ei kyennyt estämään sen voimaantuloa.⁵⁵⁹ Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen ensimmäisen käsittelyn sovinnot ovat yleistyneet nopeasti. Vaalikaudella 1999–2004 alle 30 prosenttia säädöksistä hyväksyttiin suoraan ensimmäisessä käsittelyssä. Seuraavalla vaalikaudella 2004–2009 ensimmäisen käsittelyn sovintojen osuus oli noussut yli 60 prosenttiin.⁵⁶⁰

Kuten alla olevasta taulukosta voi havaita, viime vaalikaudella 2009–2013 jo yli 80 prosenttia parlamentin ja neuvoston tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä antamista säädöksistä hyväksyttiin ensimmäisessä käsittelyssä. Lisäksi kahdeksan prosenttia säädöksistä annettiin ”nopeutetussa toisessa käsittelyssä”. Nopeutettu toinen käsittely tarkoittaa, että toimielinten väliset trilogineuvottelut käydään loppuun ennen ensimmäisen käsittelyn päättymistä, mutta muodollisesti säädös hyväksytään vasta toisessa käsittelyssä.⁵⁶¹ Viime vaalikaudella vain kuusi prosenttia säädöksistä hyväksyttiin normaalin toisen käsittelyn jälkeen ja ainoastaan kaksi prosenttia menettelyistä eteni viimeiseen vaiheeseen: sovitteluun ja kolmanteen käsittelyyn.⁵⁶²

1. lukeminen	nopeutettu 2. lukeminen	täysimittainen 2. lukeminen	sovittelu ja 3. lukeminen	Yhteensä
344 kpl	32 kpl	26 kpl	8 kpl	410 kpl
84 %	8 %	6 %	2 %	100 %
18 kk	28 kk	35 kk	30 kk	prosessin kokonaiskesto

Kuvio 3: Neuvoston ja Euroopan parlamentin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksymät säädökset 14.7.2009–11.3.2014. Lähde: *de Marcilly* 2014, s. 8.

Millaiset lainsäädäntöhankkeet sitten pystytään sopimaan nopeasti ja millaiset asiat etenevät toiseen käsittelyyn ja mahdollisesti vielä sovitteluun ja kolmanteen käsittelyyn?

558 EU-tuomioistuimien on katsonut, että se, tekeekö neuvosto päätöksensä yksimielisesti vai enemmistöllä, voi vaikuttaa annettavan toimen sisältöön. Asia C-211/01, *komissio v. neuvosto*, ECLI:EU:C:2003:452, 52 kohta.

559 *Farrell – Héritier* 2007, s. 295–296.

560 Ks. *Hübner* ym. 2014, s. 13.

561 Ks. *Hyvärinen* 2012b, s. 884.

562 Ks. *de Marcilly* 2014.

De Ruiter ja Neuhold ovat tutkineet asiaa ja todenneet, että nopeaa sovintoa selittävät varmimmin neuvoston puheenjohtajan poliittiset prioriteetit ja asian koettu kiireellisyys. Sen sijaan he eivät löytäneet empiiristä tukea sille, että käsiteltävän säädöshankkeen poliittinen sensitiivisyys nopeuttaisi tai hidastaisi lainsäädäntömenettelyä.⁵⁶³

Ensimmäisen lukemisen sovintojen yleistymistä kohtaan on esitetty myös kritiikkiä. On katsottu, että tehokkuuden lisääminen on tapahtunut menettelyn demokraattisuuden kustannuksella.⁵⁶⁴ Ensiksi, toimielinten väliset ei-julkiset trilogineuvottelut, joita nykyisin käydään heti lainsäädäntömenettelyn alkuvaiheista lähtien,⁵⁶⁵ ovat omiaan hämärtämään toimielinten välistä tasapainoa. Toiseksi, Euroopan parlamentissa tosiasiallisten päätöksentekijöiden piiri on kaventunut ensimmäisen käsittelyn sovintojen yleistyttyä. Viimeksi mainittuun ongelmaan on haettu ratkaisua uudistamalla parlamentin työjärjestystä. Nykyisin työjärjestyksessä edellytetään, että parlamentin edustajien neuvottelumandaatti trilogeihin päätetään aina asianomaisen valiokunnan kokouksessa.⁵⁶⁶

Lainsäätämisen menettelyä tehostettaessa joudutaan väistämättä punnitsemaan vastakkain menettelyn joutuisuutta ja päätöksenteon perusteellisuutta. Kyse on viime kädessä siitä, asetetaanko lainsäätämisen tehokkuuden lisäksi muita normatiivisia mittapuita, kuten menettelyn avoimuus, inklusiivisuus ja deliberatiivisuus. Moderneille yhteiskunnille tyypillinen pluralismi ja eri kansalaisryhmien erityisintressit tarkoittavat, että lainsäädännön laatiminen on hidasta ja työlästä, jos erilaisia intressejä pyritään aidosti sovittamaan yhteen.⁵⁶⁷ Lisäksi, jos EU-säädös hyväksytään ensimmäinen käsittelyssä hyvin nopeassa tahdissa, säädöksen lakitekninen laatu voi kärsiä.⁵⁶⁸

563 Ks. *de Ruiter – Neuhold* 2012.

564 Ks. *Stie* 2013, s. 179–180.

565 *Curtin* 2009c, s. 83.

566 Ks. *Euroopan parlamentti* 2014a, Euroopan parlamentin työjärjestys, liite XX, Tavallisen lainsäätämisenjärjestyksen yhteydessä käytävien neuvottelujen menettelysäännöt.

567 *Tuori* 2007, s. 50–51.

568 Lainsäädännön laatukriteereistä ks. luku 4.3.

5 Kansallinen tavoitteenasettelu ja Suomen vaikuttamiskeinot EU:ssa

5.1 Suomen etu, onko sitä?

Tässä pääluvussa analysoidaan EU-asioiden kansallista valmistelua ja yhteensovittamista sekä Suomen hallituksen edustajien vaikuttamista unionin toimielinten päätöksentekoon. Analyysi tukee väitöstutkimuksen toista pääargumenttia, jonka mukaan Suomen kaltaisen pienen valtion on hyödynnettävä aktiivisesti erilaisia vaikuttamiskansallisia, jotta sen näkökannat huomioitaisiin uudessa EU-sääntelyssä.

Aluksi kuitenkin pohditaan, onko ylipäänsä olemassa jotain Suomen ja suomalaisten yhteistä etua, jota Brysselin lainsäädäntöneuvotteluissa ajettaisiin. Vai tulisiko Suomen EU-kannat nähdä samanlaisina poliittisen valtakamppailun ja kompromissien etsinnän tuloksina kuin ”puhtaan” kansalliset lainsäädäntöasiat?

Jos otetaan vielä askel taaksepäin, voidaan kysyä, onko ylipäänsä milloinkaan erotettavissa yleistä, kaikkien yhteiskuntaryhmien yhteistä etua. Yleisen edun teorioissa ajatellaan, että lainsäätäjien tavoitteena on koko yhteisön hyvinvoinnin lisääminen. Se, mitä hyvinvoinnilla tarkoitetaan, riippuu tosin valitusta teoriasta. Toinen vaihtoehto on ajatella, että lainsäädäntö ilmentää aina vahvojen ryhmittymien erityisintressejä. Näissä yksityisen edun teorioissa kiistetään yleisen edun olemassaolo ylipäänsä.⁵⁶⁹ Ajatellaan, että lainsäädäntö ilmentää aina vahvojen yhteiskunnallisten ryhmittymien erityisintressejä.⁵⁷⁰

Viimeksi mainitusta kirjallisuudesta eniten huomiota on saanut ns. julkisen vallinnan teoria (*Public Choice Theory*). Julkista valintaa koskevassa tutkimuksessa rinnastetaan hallinnon tai politiikan piirissä tapahtuva toiminta markkinatoimijoiden oletettuun käytökseen. Oletetaan, että kukin toimija pyrkii tavoiterationaalisella

569 Ks. Pakarinen 2012, s. 49–50.

570 Morgan – Yeung 2007, s. 8 ja 43.

käyttäytymisellä maksimoimaan oman etunsa. Lainsäädäntö on näiden etujen yhdistelmä tai kompromissi.⁵⁷¹

Välittävää näkökulmaa tarjoavat institutionaaliset teoriat, jotka korostavat oikeus-, talous- ja poliittisten järjestelmien sisäistä dynamiikkaa ja keskinäistä vuorovaikutusta. Näiden teorioiden mukaan institutionaalinen ympäristö vaikuttaa siihen, millaisina yksityisten ryhmien intressit lopulta suodattuvat osaksi lainsäädäntöä.⁵⁷²

Suomalaisessa julkisessa keskustelussa lähdetään usein liikkeelle siitä olettamasta, että jokaisessa EU-hankkeessa olisi määriteltävissä yksi yhtenäinen suomalaisten yritysten, kansalaisten ja viranomaisten intressi. Tosiasiassa kuva on monimuotoisempi, sillä unionin säädöshankkeet ovat hyvin erilaisia. Joissain asioissa suomalaisilla eri tahoilla on varsin yhteneväiset edut. On paljon EU-asioita, joissa Suomen kannan määrittelevät oikeusjärjestyksen, talouden tai yhteiskunnan erityispiirteet taikka muut erityisolosuhteet, kuten pitkät etäisyydet tai kylmä ilmasto. Tällaisissa asioissa Suomen kannan määrittely tapahtuu tyyppillisesti puolueiden ja sidosryhmien laajalla konsensuksella.

On kuitenkin myös EU-asioita, joissa on suuriakin intressiristiriitoja eri kansalaisryhmien välillä. Tällöin Suomen neuvottelukannan määrittely on poliittinen päätös. Hallituspuolueet, joiden ministereistä EU-ministerivaliokunta koostuu ja joilla vallitsevan poliittisen kulttuurin mukaisesti on enemmistö eduskunnassa, kykenevät sisällyttämään omat poliittiset näkökantansa Suomen neuvottelutavoitteisiin.⁵⁷³ Eräs suomalaisen keskustelun kiinnostava piirre on, että ”Suomen etuun” saatetaan vedota silloinkin, kun puhuja pyrkii edistämään esimerkiksi tietyn toimialan etunäkökohtia. Todettakoon vielä, että Suomen erityisintressien ajaminen EU:ssa ei ole välttämättä sovitettavissa yhteen niin sanotun paremman sääntelyn pyrkimysten kanssa.⁵⁷⁴

Monet EU-säädöshankkeet ovat siinä määrin teknisiä, etteivät ne ylipäänsä juuri kiinnosta suomalaisia poliitikkoja, mediaa tai kansalaisia. Näiden asioiden hoitaminen, mukaan lukien Suomen kannan muotoilu, jää näin ollen asianomaisen ministeriön vastuuvirkamiesten tehtäväksi. Varsin usein Suomen neuvotteluposition tosiasiassa määrittelee hankkeen vastuuvirkamies sen jälkeen, kun hän on konsultoinut esimiestään ja ministeriä sekä muiden ministeriöiden asiantuntijoita. Tällaisissa tapauksissa Suomen kannan muotoilussa ratkaisevaa on vastuuvirkamiehen asiantuntemus sekä

571 Farber 2014, s. 1. Julkisen valinnan teoria selittää julkisoikeudellisten instituutioiden synnyn siten, että instituutioiden puitteissa voidaan ratkaista ns. kollektiivisen toiminnan ongelmia (*Collective Action Problems*). Kyse on tilanteista, joissa eri ryhmittymien välisiä intressejä ei voida yhteen sovittaa niin, että jokaisen ryhmittymän intressit toteutuisivat optimaalisesti. Lainsäädäntöä koskevassa päätöksenteossa kollektiivisen toiminnan ongelmat ovat hyvin yleisiä. Farber 2014, s. 3.

572 Morgan – Yeung 2007, 53.

573 Samansuuntaisesti voidaan ajatella, että neuvosto ei koostu jäsenvaltioiden edustajista, vaan jäsenvaltioissa kulloinkin vallassa olevien kansallisten puolueiden edustajista. Käytännössä eri jäsenvaltioiden kansalliset parlamenttivaalit sekä Ranskassa presidentinvaalit voivat vaikuttaa hyvinkin paljon EU:ssa noudatettavan politiikan sisältöön.

574 Ks. Hyvärinen 2011.

hänen kokemukseensa perustuva käsitys Suomen etunäkökohdista ja kyseisen EU-hankkeen vaikutuksista Suomessa.⁵⁷⁵

Lainsäätämisen painopisteen siirtyminen Helsingistä Brysseliin on näin vahvistanut byrokratisoitumista ja kasvattanut yksittäisten virkamiesten vaikutusvaltaa. Lisää vaikutusvaltaa ovat saaneet myös sidosryhmät, kuten teollisuuden toimialajärjestöt tai kansalaisjärjestöt. Ne voivat olla suoraan yhteydessä asiaa valmistelevaan virkamieheen vastuuministeriössä ja vaikuttaa näin Suomen tavoitteisiin.⁵⁷⁶ Lisäksi suomalaiset sidosryhmät voivat, neofunktionalistisen teorian oletusten mukaisesti, vaikuttaa suoraan ylikansallisten toimielinten eli komission ja Euroopan parlamentin sisäiseen päätöksentekoon.⁵⁷⁷

5.2 EU-asioiden kansallinen käsittelyjärjestelmä

Suomen kansallista EU-asioiden valmistelujärjestelmää on pidetty yleisesti onnistuneena. OECD:n vuonna 2010 tekemässä paremman sääntelyn maatutkimuksessa todetaan, että ”[a]n impressively inclusive and co-ordinated approach has been put in place to deal with EU regulatory affairs.”⁵⁷⁸ Maatutkimuksessa katsotaan Suomen järjestelmän erityisiksi vahvuuksiksi pääministerin vahva rooli unioniasioden yhteensovittamisessa, viikoittain kokoontuva EU-ministerivaliokunta ja eduskunnan osallistuminen kansallisten neuvottelukantojen muotoiluun.

EU-säädöshankkeiden ja muiden unionissa tehtävien päätösten kansallista valmistelua koskeva oikeussääntely on varsin niukkaa. Perustuslaissa, valtioneuvostolaissa ja valtioneuvoston ohjesäännössä on määräyksiä muun muassa eduskunnan osallistumisesta Suomen kantojen muotoiluun sekä toimivallanjaosta ministeriöiden välillä. Kansallinen unioniasioden valmistelujärjestelmä nojaa kuitenkin pitkälti Suomen EU-jäsenyyden alkuvuosina vakiintuneisiin käytäntöihin.

Valtioneuvoston sisäinen EU-asioiden käsittelyjärjestelmä on luotu siitä lähtökohdasta käsin, että vastuu Suomen kantojen valmistelusta ja EU-vaikuttamisesta jakaantuu ministeriöiden kesken samalla tavoin kuin ”puhtaan” kansallisissa lakihankkeissa.⁵⁷⁹ Yhteensovittamisjärjestelmä ei muuta ministeriöiden välisiä toimivaltarojoja, vaan on luonteeltaan pikemminkin järjestelmällinen kuulemismenettely. Järjestelmän tavoitteena on laajapohjainen ja kaikki asianomaiset tahot kattava valmistelu.⁵⁸⁰ Tarve

575 Ks. Hyvärinen 2009c, s. 13–14.

576 Hyvärinen 2009b, s. 307.

577 Ks. Hyvärinen 2009b, s. 313–317.

578 OECD 2010, s. 117.

579 Valtioneuvostosta annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaisesti EU-säädöshankkeen valmisteluvastuu kuuluu sille ministeriölle, jonka toimialaan asia sisältönsä puolesta muutoinkin kuuluu.

580 Kansallisia asioita varten ei ole luotu vastaavaa koordinaatiojärjestelmää. Ks. kuitenkin laki valtioneuvostosta, 2 § 3 momentti, jonka mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa.

hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön EU-asioissa on suuri, koska unionin säädöshankkeet ja politiikkahankkeet hyvin usein koskevat useamman kuin yhden ministeriön toimialaa. Rajalliset resurssit saadaan tehokkaimmin käyttöön, kun hyödynnetään laajasti eri ministeriöiden, alaisen hallinnon sekä sidosryhmien asiantuntemusta.⁵⁸¹

EU-säädöshankkeen kansallinen valmistelu käynnistyy tyypillisesti silloin, kun komission ehdotus saapuu neuvoston sihteeristön ja valtioneuvoston kanslian kautta asianomaiseen ministeriöön. Hankkeiden ennakkoinen käsittely on myös mahdollista.⁵⁸² Asianomaisessa ministeriössä vastuuvirkamies laatii niin sanotun perusmuistion, jonka pohjalta asia koordinoidaan kyseisen politiikka-alan jaostossa.⁵⁸³ Jaostojen työskentelytavoissa on suurta vaihtelua mm. siinä, kuinka säännönmukaisesti kokouksia järjestetään.⁵⁸⁴ Oikeudellisesti, poliittisesti tai taloudellisesti kaikkein tärkeimmät asiat sovitetaan yhteen vielä poliittisella tasolla EU-ministerivaliokunnassa.⁵⁸⁵ Järjestelmässä on muodollisesti väliportaana kansliapäälliköistä koostuva EU-asioiden komitea. Komitea kuitenkin kokoontuu lähes poikkeuksetta sijaiskokoonpanossa, eikä se käsittele yksittäisiä EU-säädöshankkeita, vaan lähinnä hallinnollisia asioita.⁵⁸⁶ Muodollisen valmistelujärjestelmän rinnalla tapahtuu paljon ministeriöiden välistä epävirallista yhteydenpitoa. Lisäksi ministeriöt tekevät epävirallista yhteistyötä kotimaisten sidosryhmien kanssa EU-asioissa.⁵⁸⁷

Pääministeri, joka edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa, on Suomen EU-politiikan kiistaton johtaja.⁵⁸⁸ Pääministerin aseman vahvistumisen myötä lisää valtaa on saanut myös Valtioneuvoston kanslian EU-osasto, aiempi EU-sihteeristö, joka vastaa Eurooppa-neuvoston kokousten kansallisesta valmistelusta, avustaa pääministeriä ja huolehtii kansallisen EU-valmistelujärjestelmän toimivuudesta.⁵⁸⁹ Olennainen osa kansallista valmistelujärjestelmää on Suomen pysyvä EU-edustusto, joka toimii linkkinä unionin toimielinten ja ministeriöiden välillä.⁵⁹⁰ Muiden työtehtäviensä ohella Suomen pysyvä edustaja ja hänen sijaisensa sekä edustuston asiantuntijavirkamiehet (”attaseat”) tekevät epävirallista vaikuttamistyötä komission ja Euroopan parlamentin sekä muiden jäsenvaltioiden edustajien suuntaan. Nämä henkilöt ovat keskeisiä

581 Suomen kaltaisen pienen maan vaikutusvalta unionissa perustuu nimenomaan asiantuntemukseen sekä kykyyn tehdä yhteistyötä muiden lainsäädäntöneuvotteluihin osallistuvien tahojen kanssa. Ks. *Hyvärinen* 2012a, s. 46–47.

582 Tässä väitöskirjassa on usein kohdin korostettu, että Suomelle ongelmallisissa tai muutoin tärkeissä EU-säädöshankkeissa olisi tehtävä ennakoivaa kansallista valmistelua ja varhaista ennakkovaihtamista. Ks. mm. yhteenveto-osan 2.5 luku.

583 *Hyvärinen* 2009b, s. 300–301. Ks. *Hyvärinen – Raunio* 2014a, s. 89–90.

584 *Hyvärinen* 2007, s. 54.

585 Ks. laki valtioneuvostosta 23 § 1 momentti; valtioneuvoston ohjesääntö 26 §.

586 *Hyvärinen – Raunio* 2014a, s. 90. Ks. *Valtioneuvoston kanslia* 2013, s. 41.

587 Ks. *Hyvärinen* 2012a, s. 43; *Hyvärinen* 2009b, s. 307–308.

588 PL 66 § 2 momentti.

589 Ks. *Hyvärinen – Raunio* 2014a.

590 *Hyvärinen* 2007, s. 54–55. Ks. *Store* 2014, s. 257–261.

toimijoita Suomen EU-vaikuttamisessa, sillä heillä on tarvittavat henkilöverkostot Brysselissä sekä ajantasaisin tieto vallitsevasta neuvotteluasetelmasta.⁵⁹¹

Suomen EU-politiikka rakentuu eduskunnalle vastuullisen valtioneuvoston varaan. Hallituksen ja eduskunnan yhteistoiminnassa perustuslain 96 §:n mukaisena kriteerinä on, että eduskunnalle toimitetaan sen lainsäädäntö- tai budjettivaltaan kuuluvista EU-asioista ajantasaiset ja riittävät tiedot viipymättä. Yleensä kyse on komission antamista säädösehdotuksista, joista valtioneuvosto informoi eduskuntaa U-kirjelmillä.⁵⁹² Eduskunta on siis säilyttänyt toimivallan määritellä Suomen kannan asioissa, jotka suomalaisessa valtiosääntökatsannossa kuuluvat eduskunnalle.⁵⁹³ Jotta demokraattinen kontrolli voisi aidosti toimia ja jotta eduskunta pystyisi päämiehenä valvomaan agenttiaan eli hallitusta, kansanedustajien on saatava oikeaan aikaan riittävästi tietoa kustakin EU-asiasta.⁵⁹⁴ Poliittisen päätöksentekijän näkökulmasta on keskeistä, että valtioneuvoston kirjelmässä nostetaan teknisten yksityiskohtien joukosta esiin säädöksen keskeiset kohdat ja Suomen erityisintressit.

Muista kuin eduskunnan toimivaltaan kuuluvista EU-asioista tiedotetaan eduskunnalle perustuslain 97 §:n mukaisella E-kirjeellä. Kyse voi olla vaikkapa EU-säädöksen varhaisista valmisteluvaiheista komissiossa tai sellaisesta Suomen tekemästä ennakoivaikuttamisesta, jonka yhteydessä ilmaistaan alustavia neuvottelukantoja. Jako U- ja E-asioihin on kuitenkin nykyisin jossain määrin teoreettinen. Vaikka käsittelytavassa on eroa, sisällöllisesti tietty E-asia voi olla yksittäistä U-asiaa merkittävämpi.⁵⁹⁵

Eduskunnassa EU-asioita käsitellään sekä erikoisvaliokunnissa että suuressa valiokunnassa. Valtioneuvoston toimittamien kirjelmien käsittelyn lisäksi valiokunnat kuulevat ministereitä ennen neuvoston kokouksia. Lisäksi pääministeri käy kuultavana suuressa valiokunnassa ennen Eurooppa-neuvoston kokouksia ja niiden jälkeen. Valiokunnassa käytävien keskustelujen ei-julkisuus tarkoittaa, että tietoja voidaan vaihtaa luottamuksellisesti. Toisaalta, EU-asioiden näkyvyyttä voisi parantaa ja kansanedustajien roolia kansallisessa EU-valmistelussa vahvistaa nostamalla unioniasioita valiokunnista täysistuntoihin, kuten suuri valiokunta on ehdottanut.⁵⁹⁶ Toinen tapa parantaa unioniasioiden valmistelun läpinäkyvyyttä olisi suuren valiokunnan kokousten

591 Ks. *Valtioneuvoston kanslia* 2013, s. 42.

592 Hallituksen ja eduskunnan välillä on vakiintunut käytännöksi, että U-kirjelmiä toimitetaan kuuden viikon kuluessa komission ehdotuksen antamisesta. Hallitus on luvannut toteuttaa viivästysten suhteen ”nollatoleranssia”. Ks. *Valtioneuvoston kanslia* 2009a, s. 26; *Valtioneuvoston kanslia* 2013, s. 62.

593 *Eduskunta, suuri valiokunta*, SuVL 1/2010 vp, Valtioneuvoston EU-vaikuttamisselvityksestä.

594 Päämies-agentti-teoriasta ks. luku 3.3.1.

595 *Eduskunta* 2010, s. 25–26.

596 Mahdollisuuksia on useita. Puhemiesneuvosto voi päättää minkä tahansa unioniasian ottamisesta keskusteltavaksi täysistuntoon. Lisäksi voidaan hyödyntää sellaisia vakiintuneita menettelytapoja kuin välikysymys, valtioneuvoston tiedonanto ja selonteko, pääministerin ilmoitus, kyselytunti ja ajankohtaiskeskustelu. Suuri valiokunta on arvioinut, että ”EU-asioiden suhteellisen harvoin tapahtuva täysistuntokäsittely ei johdu menettelysäännöistä vaan riittämättömästä aloitteellisuudesta sekä eduskunnassa että valtioneuvostossa.” SuVM 1/2014 vp, s. 33.

avaaminen yleisölle silloin, kun valiokunta hankkii tietoja esimerkiksi kuulemalla asiantuntijoita.⁵⁹⁷

Vaikka eduskunnan muodollinen asema EU-valmistelussa on vahva, tosiasiaa eduskunta tekee melko harvoin sisällöllisesti merkittäviä muokkauksia hallituksen ehdottamaan Suomen neuvottelukantaan. Niin kauan kuin Suomessa jatkuu laajapohjaisen koalitionhallitusten traditio, hallitus voi luottaa siihen, että sen ehdottamat neuvottelukannat hyväksytään eduskunnan valiokunnissa hallituspuolueiden enemmistöllä. Lisäksi Suomessa on muodostunut tavaksi EU-politiikan muotoilu konsensuksella (eliitti)konsensuksella.⁵⁹⁸ Poliittisia ristiriitoja on omiaan hälventämään vielä se, että EU-säädöshankkeet ovat usein varsin teknisiä. Säädöksen ja sen vaikutusten ymmärtäminen edellyttäisi asiantuntemusta ja aikaa perehtyä hankkeen yksityiskohtiin, jota kansanedustajilla ei välttämättä ole käytössään.⁵⁹⁹ Lopuksi, yksittäiselle kansanedustajalle kaikkien tärkeintä on uudelleenvalinta seuraavissa vaaleissa. Valmisteilla olevaan EU-lainsäädäntöön perehtyminen ei useinkaan ole palkitsevaa, sillä media tai kansalaiset eivät ole kiinnostuneita EU-säädöshankkeista kuin poikkeustapauksissa.

Suomessa omaksuttu unioniasioden valmistelujärjestelmä toimii yleisesti ottaen hyvin. Väitöstutkimuksessa on kuitenkin paikannettu tiettyjä puutteita. Ehkä vakavin ongelma on kansallisen käsittelyn reaktiivisuus. Yhteensovittamisjärjestelmä ei tue riittävällä tavalla varhaista ennakkovaikuttamista.⁶⁰⁰ Lisäksi, EU-valmistelujaostojen työskentelytavoissa on suuria eroja, mikä on ongelmallista sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien näkökulmasta.⁶⁰¹ Kehittämiskohteena on nostettu esiin myös se, että EU-ministerivaliokunnassa käsitellään liian harvoin yksittäisiä Suomelle tärkeitä EU-säädösasioita.⁶⁰² Riskinä unioniasioden tehokkaalle valmistelulle ja Suomen EU-vaikuttamiselle voi vielä mainita niukat ja yhä pienenevät hallinnon resurssit. Vaikka EU-jäsenyys on selvästi lisännyt ministerien ja virkamiesten työtaakkaa, samalla virkamiesten määrää ministeriöissä on kautta linjan vähennetty.⁶⁰³

Joka tapauksessa, vaikka kansallinen valmistelu olisi kuinka laajapohjaista ja perusteellista tahansa, tämä ei vielä takaa Suomen menestymistä unionin lainsäätämisen menettelyssä. Tavoitteiden määrittely on vasta ensimmäinen askel. Varsinainen vaikuttamistyö sen sijaan on esimerkiksi perusteltujen tekstiehdotusten toimittamista komission virkamiehille, neuvoston puheenjohtajavaltion edustajille tai Euroopan parlamentin jäsenille.

Erittäin perusteellinen kansallinen valmistelu ei edes ole optimaalinen tilanne. Tähän on syynä se, että asianomaisen ministeriön sama vastuuvirkamies sekä huolehtii yhteensovittamisesta kotimaassa että edustaa Suomea neuvoston työryhmissä.

597 SuVM 1/2014 vp, s. 32; *Hyvärinen – Raunio* 2013.

598 Ks. *Raunio – Wiberg* 2000.

599 *Hyvärinen* 2011, s. 134.

600 *Hyvärinen* 2009c, s. 86 ja 133–134. Ks. *Tala* 2013, s. 47; SuVM 1/2014 vp, s. 27.

601 *Hyvärinen* 2009b, s. 303.

602 *Hyvärinen – Raunio* 2014a, s. 98.

603 Ks. *Hyvärinen* 2009b, s. 318; *Hyvärinen* 2009c, s. 13–14.

Hänen käytössään oleva aikaresurssi on hyvin rajallinen. Jos Suomi haluaa tehokkaasti vaikuttaa EU:ssa, on varmistettava, ettei kansallinen käsittely, mukaan lukien valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistoiminta, muodostu tarpeettoman raskaaksi.⁶⁰⁴ Väitöskirjaa laadittaessa on syntynyt kuva, jonka mukaan kansallisessa valmistelussa saatetaan käyttää hyvin paljon aikaa hallinnon sisäisten asiakirjojen, kuten esimerkiksi Coreper-ohjeiden suomenkielisten tekstimuotoilujen hiomiseen. Lähitulevaisuudessa EU-asioiden kansallisen valmistelun rakenteita ja käytäntöjä tulisi arvioida ja kehittää nimenomaan siitä näkökulmasta, millainen kansallisen tason valmistelu ja tavoitteenasettelu tukee parhaiten unionin toimielinten suuntaan tehtävää vaikuttamistyötä.

5.3 Miten pienet jäsenvaltiot menestyvät EU-lainsäätämässä?

Tässä alaluvussa käsitellään yhtä väitöstutkimuksen kantavista teemoista, joka on suurten ja pienten jäsenvaltioiden välinen valtasapaino sekä pienten valtioiden vaikutusmahdollisuudet EU-lainsäätämässä. Tämän jälkeen, viidennen luvun loppupuolella, otetaan tarkasteluun yhden pienen valtion eli Suomen vaikuttamisresurssit EU:ssa.

Unionin toimielinjärjestelmää luotaessa johtajatuksena on ollut välttää siltä, että suurimmat jäsenvaltiot dominoisivat päätöksentekoa.⁶⁰⁵ Kun EU-oikeus määrittelee kunkin unionin toimielimen kokoonpanon, toimivaltuudet ja päätöksentekosäännöt, se suojelee pieniä jäsenvaltioita ja niiden kansalaisia suurten valtioiden voimapolitiikalta. Erityisen hyvin pienet jäsenvaltiot on huomioitu neuvoston (yksi ministeri / jäsenvaltio), komission (yksi komission jäsen / jäsenvaltio) ja Eurooppa-neuvoston (yksi päämies / jäsenvaltio) kokoonpanoissa. Suhteellisuutta on korjattu pienten jäsenvaltioiden hyväksi myös Euroopan parlamentin paikkamäärissä ja neuvoston äänestysäännöissä⁶⁰⁶.

Esimerkiksi komission kokoonpano tai neuvostossa noudatettavat äänestysäännöt ovat siinä mielessä poikkeuksellisia kysymyksiä, että niistä neuvoteltaessa jäsenvaltiot jakautuvat kahtia suurten ja pienten valtioiden ryhmään.⁶⁰⁷ Yleensä ”samanmielisten maiden” koalitiot muodostuvat käsiteltävän aiheen mukaan siten, että kuhunkin koalitioon kuuluu sekä suuria että pieniä jäsenvaltioita.⁶⁰⁸ Komissiota käsittelevässä tutkimusartikkelissa on tarkasteltu komission kokoonpanon uudistamista 2000-luvulla. Suurten jäsenvaltioiden ajama vuorottelujärjestelmään siirtyminen kirjattiin Lissabonin sopimuksella perussopimukseen. Irlantilaisten äänestettyä Lissabonin

604 Ks. *Hyvärinen* 2009c, s. 119.

605 Ks. *Bunse – Nicolaidis* 2012, s. 249 ja 264.

606 Uudesta kaksoisenemmistö säännöstä ks. SEU 16 artiklan 4 kohta; SEUT 238 artikla; Lissabonin sopimukseen liitetty pöytäkirja n:o 36, 3 artikla. Joissakin poikkeustapauksissa sovellettava oikeusperusta johtaa siihen, että neuvosto tekee päätöksensä yksimielisesti. Tällöin yksi pienikin valtio voi estää päätöksen syntymisen tai hidastaa neuvotteluja.

607 *Hyvärinen* 2013, s. 295, alav. 78.

608 Ks. *Bunse – Nicolaidis* 2012, s. 249–250.

sopimuksen hyväksymistä vastaan päädyttiin kuitenkin säilyttämään komission laaja edustavuus. Artikkelissa on tulkittu nykyjärjestelmän säilyminen pienten jäsenvaltioiden, myös Suomen, voitoksi.⁶⁰⁹

Kun neuvostossa ja parlamentissa käydään neuvotteluja uudesta EU-lainsäädännöstä, suuret jäsenvaltiot ovat vahvoja vaikuttajia. Suurilla valtioilla on paljon ääniä neuvostossa, talouden koon tuomaa selkänjojaa ja vielä laaja kontaktipinta Euroopan parlamentissa.⁶¹⁰ Suurten jäsenvaltioiden hallinnon resurssitkin ovat ylivoimaiset. Väitöskirjassa todetaan, että resurssien epäsuhdasta huolimatta pienet jäsenvaltiot eivät ole jääneet lainsäädäntömenettelyssä sivustakatsojiksi. Aktiiviset ja yhteistyökykyiset pienet valtiot saavat tavoitteitaan läpi hyvinkin tehokkaasti.⁶¹¹

Lainsäätämistä unionissa rasittaa ”sitoutumisen ongelma”. Yhdelläkään jäsenvaltiolla ei ole päätöksentekoon neuvostossa vaadittavaa äänimäärää, joten yhteistyön tekeminen muiden valtioiden kanssa on välttämättömyys. Mutta miten jäsenvaltio voi luottaa, että ”liittolaisvaltiot” tai vastakkaista kantaa edustavat valtiot toimivat, kuten ne ovat luvanneet tai ovat antaneet ymmärtää?⁶¹² Yksittäisen toimijan ja erityisesti pienillä henkilöstöresursseilla toimivan pienen jäsenvaltion on vaikea muodostaa kattavaa tilannekuvaa, koska osapuolten välinen kommunikaatio on rajoittunutta ja koska tilanteet muuttuvat nopeasti.

Valtiotieteilijät ovat selvittäneet eri jäsenvaltioiden vaikutusta EU-lainsäädäntöön tarkastelemalla neuvoston äänestyksistä pidettävää rekisteriä.⁶¹³ Voisi olettaa, että suuret jäsenvaltiot, joilla on suuri määrä ääniä, saavat helpommin neuvottelutavoitteensa läpi neuvostossa.⁶¹⁴ On kuitenkin havaittu, että suuret jäsenvaltiot äänestävät todennäköisemmin neuvoston enemmistöä vastaan kuin pienet valtiot. Taustalla voivat vaikuttaa esimerkiksi suurten jäsenvaltioiden perinteet, oikeusjärjestyksen erityispiirteet tai kansallisylypeys. Suurilla jäsenvaltioilla on lähes jokaisessa säädöshankkeessa tärkeitä kansallisia intressejä, joista ne pitävät kiinni menettelyn loppuun saakka. Pienet jäsenvaltiot ovat ehkä realistisempia siinä, että ne eivät voi voittaa jokaista neuvottelua, joten ne keskittyvät itselleen erityisen tärkeisiin säädöshankkeisiin.⁶¹⁵

Dawson ja de Witte katsovat, että suurten ja pienten valtioiden vaikutusvallan tasapainottaminen EU-päätöksenteossa on osa unionin valtiosääntöistä tasapainoa (*Constitutional Balance*). Heidän mukaansa pienten valtioiden vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen on erityisen tärkeää silloin, kun EU-säädöksellä tai muulla

609 Ks. *Hyvärinen* 2013, s. 294–297.

610 Ks. *Panke* 2010, s. 15.

611 *Hyvärinen* 2012a, s. 38. Ks. *Fura-Sandström* 2003.

612 Ks. *Schelling* 1980, s. 26.

613 Ks. *Pajala – Widgrén* 2010; *Hosli – Mattila – Uriot* 2011.

614 *Mattila* 2004, s. 33.

615 *Mattila* 2004, s. 46. *Novak* on todennut, että jos pienellä jäsenvaltiolla ei ole erityisintressejä käsiteltävässä säädöshankkeessa, se tyypillisesti asettuu kannattamaan komission ehdotuksen hyväksymistä. Tällainen automaattinen kannatus tekee niille jäsenvaltioille, joille asia on tärkeä, vaikeaksi saada aikaan päätöksenteon estävää vähemmistöä. *Novak* 2011b, s. 28.

päätöksellä on merkittäviä tulonjakovaikutuksia tai kun asiaan liittyy erityisiä kansallisia herkkyksiä.⁶¹⁶ EU-sääntelyn pitäisi lähentää ja sovittaa yhteen jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä, taloudessa ja yhteiskunnassa olevia eroja, mutta ei kokonaan häivyttää näitä.⁶¹⁷ Vertailukohtana voi käyttää liittovaltioita. Monissa liittovaltioissa on säädetty köyhempien tai väkiluvultaan pienempien osavaltioiden yliedustuksesta liittovaltiotason päätöksenteossa. Tämä on erityisen yleistä silloin, kun kyseisten osavaltioiden väestön muodostaa kulttuurillinen tai kielellinen vähemmistö.⁶¹⁸

Panke taas on tutkinut, miksi jotkut pienet jäsenvaltiot menestyvät EU-neuvotteluissa paremmin kuin toiset.⁶¹⁹ Tyypillinen tapa, jolla pienet jäsenvaltiot yrittävät vaikuttaa EU-hankkeisiin, on liittyminen osaksi voittavaa koalitiota neuvostossa. Huomattavasti työläämpiä vaikuttamiskeinoja ovat *Panken* mukaan oma-aloitteinen ”samanmielisten maiden” yhteistyön organisointi, toimiminen neuvotteluissa välittäjänä, vaikuttaminen komission tai Euroopan parlamentin sisäiseen päätöksentekoon tai tieteelliseen tutkimustietoon perustuva argumentointi.⁶²⁰

Panken tutkimuksen mukaan parhaita vaikuttajia pienten jäsenvaltioiden joukossa ovat Ruotsi, Irlanti, Belgia, Suomi ja Tanska.⁶²¹ Myös *Pajalan* ja *Widgrénin* tutkimuksessa Suomi on vaikutusvaltaisimpien valtioiden joukossa.⁶²² Sijoittuminen voittavaan koalitioon voi kertoa onnistuneesta vaikuttamisesta, mutta näin ei aina välttämättä ole. Jos pienen valtion neuvottelutavoitteet ovat lähellä jäsenvaltioiden keskimääräistä kantaa, on kyseisen maan helppoa olla mukana voittavassa enemmistössä.

5.4 Suomen vaikuttamisresurssit

Väitöskirjahankkeen aikana on havaittu, kuinka vaikea on arvioida Suomen edustajien EU-vaikuttamistoimien vaikuttavuutta. Ensinnäkin Suomen tarkasta neuvottelupositionista ei ole niin tarkkoja tietoja, että lopullista EU-säädöstä voisi arvioida tavoitteiden valossa. Eduskunnalle toimitettavassa U-kirjeessä otetaan kantaa komission ehdotuksen pääkohtiin, mutta ei jokaiseen erilliskysymykseen. Lisäksi on tavallista, että komission ehdotus muuttuu huomattavasti neuvottelujen aikana. Hallitus saattaa informoida eduskuntaa jatkokirjelmien myöhemmistä käsittelyvaiheista ja pyytää kantaan tarkennusta, mutta tässä esiintyy paljon vaihtelua. Varsin usein Suomen täsmällisen kannan muuttuviin neuvottelutilanteisiin päättävät vastuuvirkamies yhdessä esimiestensä ja toimivaltaisen ministerin kanssa.

616 *Dawson – de Witte* s. 2013, 822.

617 *Hirsch-Ballin* 2005, s. 7.

618 Kirjoittajat mainitsevat esimerkkinä Schleswig-Holsteinin osavaltion Saksassa, jossa asuu tanskankielinen vähemmistö. *Dawson – de Witte* 2013, 837.

619 *Panke* 2010, s. 117.

620 *Panke* 2010, s. 99–100.

621 *Panke* 2010, s. 112.

622 Ks. *Pajala – Widgrén* 2010.

Toiseksi, unionin toimielinten asiakirjoista tai kansallisista asiakirjoista ei voi luotettavasti päätellä Suomen tosiasiallista vaikutusta EU-säädökseen. Julkisista asiakirjoista ei käy ilmi Brysselissä käytävien lainsäädäntöneuvotteluiden kulku, koalitioiden muodostuminen tai jäsenvaltioiden esittämät kannat.⁶²³ Myöskään asiantuntijahaastattelut eivät ole aukoton tapa selvittää Suomen EU-vaikuttamisen tehokkuutta suhteessa muihin toimijoihin, sillä henkilöillä on taipumus yliarvioida edustamansa tahon vaikutusta neuvotteluissa.

Kolmanneksi, Suomen vaikutusvalta vaihtelee suuresti politiikka-alasta ja jopa lainsäädäntöhankkeesta toiseen. Kulutusluottodirektiiviä koskevassa tapaustutkimuksessa havaittiin, että jopa yhdessä yksittäisessä säädöshankkeessa on vaikeaa esittää arviota Suomen vaikutusvallasta esimerkiksi prosenttiluvun muodossa. Tapaustutkimuksessa päädyttiin siihen, että haastatelluilta henkilöiltä pyydettiin sanallinen arvio Suomen vaikutusvallasta direktiiviä koskeneissa neuvotteluissa.⁶²⁴

Edellä mainituista syistä väitöskirjassa on päädytty tarkastelemaan Suomen EU-vaikuttamisen vaikuttavuuden sijasta sitä, millaisia vaikuttamisen keinoja ja kanavia Suomen hallituksen edustajilla on käytössään unionin lainsäätämismenettelyn eri vaiheissa. Keskeisiä vaikuttamisresursseja ovat:

- äänimäärä neuvostossa;
- talouden koko⁶²⁵;
- veto-oikeus silloin, kun päätöksentekosääntönä on yksimielisyys;⁶²⁶
- institutionaaliseen asemaan perustuva valta (mm. neuvoston puheenjohtajuus);⁶²⁷
- kuuluminen unionin ”ytimiin”⁶²⁸;
- sisällöllinen asiaosaaminen;
- neuvottelutaito ja henkilöverkostot;
- poliittinen informaatio muiden toimijoiden kannoista; ja

623 Ks. luku 3.2.4.

624 Hyvärinen 2012a, s. 46.

625 Ks. Bailer 2010, s. 745.

626 Niillä aloilla, joilla sovelletaan yksimielistä päätöksentekoa neuvostossa, veto-oikeus on varteenoitettava vaikuttamisresurssi pienellekin valtiolle. Kuten eräs tutkimusta varten haastateltu henkilö totesi, yksimielisyysääntöön alaisissa asioissa on kansallisesti tehtävä vaikea päätös siitä, viivytetäänkö tai estetäänkö koko säädöshanke, jos Suomen intressejä ei ole otettu riittävästi huomioon. Hyvärinen 2009c, s. 43.

627 “For small member-states like Finland, the presidency of the European Union presents a unique occasion to influence European politics.” Kauppi 2005, s. 7.

628 Dawsonin ja de Witten mukaan unionin päätöksenteossa on vaarana, että unionin ytimen ulkopuolelle jättäytyneet jäsenvaltiot (*Normative Outliers*), lähinnä Yhdistynyt kuningaskunta ja Tšekin tasavalta, marginalisoituvat. Ytimellä tarkoitetaan tässä tapauksessa jäsenvaltioita, jotka ovat ottaneet käyttöön euron ja/tai ovat liittyneet Sopimukseen talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta, Euroopan vakausmekanismiin tai Euro plus-sopimukseen. Dawson – de Witte 2013, s. 841.

- jäsenvaltion valtiosääntöisestä järjestelmästä johtuvat rajoitteet⁶²⁹ (mm. valtiosääntötuomioistuin, kansallinen parlamentti).

Tehokkainta Suomen edustajien tekemä vaikuttamistyö on silloin, kun useampia vaikuttamisresursseja hyödynnetään rinnakkain ja suunnitelmallisesti. Suomen kaltaisen pienen jäsenvaltion on panostettava erityisesti epämuodollisiin vaikuttamisresursseihin, joista tärkein on tieto.⁶³⁰ Suomen etuna on pieni, joustava hallinto ja asiansa osaat virkamiehet. Kun virkamies hoitaa vuodesta toiseen erilaisia EU:n säädöshankkeita ja tekee myös kansallista lainvalmistelua, hänelle kertyy huomattava määrä asiantunteumusta. Esimerkiksi kulutusluottohankkeessa vastuuvalmistelija organisoii ”samanmielisten” jäsenvaltioiden yhteistyötä neuvoston työryhmässä. Muut toimijat olivat mielellään yhteydessä tällaiseen asiantuntevaksi ja vaikutusvaltaiseksi koettuun henkilöön.⁶³¹

Suomen hallinnon ja yhteiskunnan epämuodollisuudesta ja joustavuudesta on hyötyä vielä siten, että tieto ministeriöiden, alaisen hallinnon ja sidosryhmien välillä kulkee yleensä vaivattomasti. Tällaisen yhteistyön avulla asianomaisen ministeriön vastuuvirkamies saa tietoa esimerkiksi siitä, millaisia lainsäädännön soveltamisongelmia ”kentällä” on havaittu. Tieto on arvokasta niissä neuvotteluissa, joissa kyseistä EU-säädöstä ollaan muuttamassa.⁶³² *Edling* on todennut samansuuntaisesti, että Ruotsin hallituksen EU-vaikuttaminen on tehokkaampaa, jos hallitus tekee yhteistyötä viranomaisten ja sidosryhmien kanssa hyödyntäen näiden käytännön kokemuksia.⁶³³

Suomalaisilla ministereillä ja virkamiehillä on täysi työ edistäessään Suomen etua EU-lainsäätämässä. Heidän olisi toimittava ikään kuin Suomen valtion edunvalvojina. Osa ministeriöiden EU-asioita hoitavista virkamiehistä on omaksunut uudentyyppisen roolin hyvin. Monet henkilöt pitävät kuitenkin kiinni perinteisemmästä virkamiesroolista, joka ei sovellu kovin hyvin unionin lainsäätämismenettelyn erityispiirteisiin.⁶³⁴

Hallitus pyrki siihen, että Suomelle tärkeissä tai ongelmallisissa EU-säädöshankkeissa vaikutettaisiin vahvemmin kuin mitä Suomen suhteellinen äänimäärä neuvostossa

629 Peliteorian mukaisesti ulkopuoliseen tahoon vetoamisen tarkoituksena on sitoa omat kädet ja luoda ”uskottava uhka”. *Schelling* puhuu heikkouden paradoksista (*Paradox of Weakness*), jonka mukaan toimija pyrkii parantamaan omaa asemaansa neuvotteluissa kertomalla avoimesti heikkoudestaan. Ks. *Schelling* 1980, s. 37. Suomessa tämä realisoituu lähinnä silloin, jos eduskunta ottaa tiukan kannan käsiteltävään säädöshankkeeseen. Ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, että Suomen neuvottelijoiden olisi helpompi neuvotella muilta jäsenvaltioilta myönnytyksiä tällaisessa tapauksessa. Määräenemmistöä sovellettaessa neuvosto voi tehdä päätöksensä Suomen vastustuksesta huolimatta. *Bailer* 2010, s. 747.

630 Ks. *Gornitzka - Sverdrup* 2013, s. 49.

631 *Hyvärinen* 2012a. 47. Ks. *Häge* 2013, s. 35.

632 Ks. *Hyvärinen* 2009b, s. 305–308.

633 *Edling* 2003, s. 423–424. Ks. *Fura-Sandström* 2003, s. 432.

634 Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaiset yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Suomalaiset virkamiehet mieltävät itsensä tyypillisesti oman substanssialansa sekä hallinnollisten menettelyjen asiantuntijoiksi, eivät aktiivisiksi vallankäyttäjiksi. Virkakoneiston toiminnan taustalla vaikuttaa yhä legalistinen perinne. Ks. *Husa* 2011, s. 100–101.

antaisi olettaa. Menestyminen edellyttää henkilöverkostoja sekä unionin toimielinten menettelysääntöjen ja vakiintuneiden toimintakäytäntöjen perinpohjaista tuntemusta.⁶³⁵ Suomen kanta ja sen perustelut on kyettävä kommunikoimaan tiiviisti, selkeästi ja tilanteeseen sopivalla tavalla.⁶³⁶ Lopuksi, yhtenä Suomen EU-vaikuttamistoiminnan kulmakivenä pitäisi olla kyky reagoida nopeasti muuttuviin tilanteisiin. Silloin, kun neuvottelutilanne arvioidaan oikein, voidaan välttyä turhilta resursseja sitovilta vaikuttamisponnisteluilta, jos käsiteltävä asia joka tapauksessa kehittyy Suomen toivomaan suuntaan muiden toimijoiden työn seurauksena.

5.5 Varhainen ennakkovaikuttaminen lainvalmistelusta vastaavaan komissioon

Edellisessä luvussa on analysoitu Suomen hallituksen edustajien käytössä olevia vaikuttamisresursseja neuvoteltaessa uudesta EU-lainsäädännöstä.⁶³⁷ Unionin lainsäätämismenettelylle on tyypillistä ennakoimattomuus ja toimielimistä johtuvat tiukat aikataulut. Jotta Suomi pystyisi aidosti vaikuttamaan EU-säädösten sisältöön, vaikuttamispyrkimykset on ajoitettava oikein ja on keskityttävä olennaiseen. Aivan alkuvaiheessa vaikutusmahdollisuuksia on paljon, mutta mahdollisuudet kapenevat nopeasti lainvalmistelun ja lainsäädäntömenettelyn edetessä.⁶³⁸

Ennakollista vaikuttamista ei tarvitse eikä edes pysty tekemään kaikissa EU-asioissa. Suomelle erityisen tärkeät tai potentiaalisesti ongelmalliset EU-hankkeet on selkeästi priorisoitava.⁶³⁹ Ennakko-vaikuttaminen lainvalmistelusta vastaavaan komissioon on sitä tehokkaampaa, mitä aikaisemmin sitä tehdään.⁶⁴⁰ Otollinen vaikuttamisen paikka on silloin, kun komissiossa laaditaan lainvalmistelua edeltävää asiakirjaa (vihreä kirja, valkoinen kirja, tiedonanto). Viimeistään ennakkovaikuttaminen on aloitettava, kun komission virkamiehet asianomaisessa pääosastossa laativat ehdotuksen tekstiä.

635 Ks. *Hyvärinen* 2007, s. 58–59.

636 Tehokkainta on tarjota englanninkielisiä artiklamuotoiluja, joka vastaavat Suomen erityisintresseihin, mutta jotka on mietitty myös unionin yleisen edun näkökulmasta. *Hyvärinen – Kukkonen* 2013, s. 12.

637 Suomalaisien sidosryhmien käytössä olevat vaikuttamisresurssit ovat pitkälti samat. Suurimpana erona on se, ettei kotimaisilla etu- ja kansalaisjärjestöillä ole muodollista asemaa neuvostossa toisin kuin hallituksella. Toisaalta kotimaiset sidosryhmät voivat vaikuttaa tehokkaasti komission ja Euroopan parlamentin sisäiseen päätöksentekoon kukin oman eurooppalaisen kattojärjestön kautta. Ks. *Hyvärinen* 2009b.

638 *Hyvärinen* 2007, s. 56.

639 Ks. *Hyvärinen* 2007, s. 61–62.

640 *Valtioneuvoston kanslia* 2009a, s. 12. Ks. *Asp* 2003.

Lisäksi on varmistettava, että komission vaikutusarvioidokumentti perustuu Suomen osalta oikeisiin tietoihin.⁶⁴¹

Tehokas vaikuttaminen komission esitykseen edellyttää, että hallituksen edustajat tuntevat komission organisaation ja sisäiset menettelyt.⁶⁴² Mahdollisia kontaktihenkilöitä komissiossa on paljon: hankkeen vastuuvirkamies ja hänen esimiehensä, samassa pääosastossa työskentelevät suomalaiset virkamiehet sekä asianomainen komission jäsen esikuntineen.⁶⁴³ Yhteydet suomalaiseen komission jäseneen ja hänen esikuntaansa ovat osa Suomen vaikuttamisstrategiaa, vaikka suomalainen komission jäsen ei tietenkään edusta hallitusta.⁶⁴⁴

Jos hallitus haluaa vaikuttaa Suomen etujen mukaisesti EU-säädösten sisältöön, unionin säädöshankkeisiin on siis syytä reagoida etupainotteisesti.⁶⁴⁵ Hallitus itsekin on korostanut tarvetta varhaiseen ennakko vaikuttamiseen.⁶⁴⁶ Näyttää kuitenkin siltä, että varhaisen vaikuttamisen taso on hyvin vaihtelevaa. Osassa ministeriöitä on panostettu vahvasti ennakko vaikuttamiseen. Komission virkamiehiin ollaan yhteydessä asianomaisesta ministeriöstä tai Suomen pysyvistä EU-edustustosta jo silloin, kun komissiossa vasta suunnitellaan ylikansallisia lainsäädäntötoimia. Valitettavan usein tilanne on kuitenkin se, että Suomelle tärkeissäkin säädöshankkeissa kansallinen valmistelu käynnistyy vasta, kun komission ehdotus annetaan.⁶⁴⁷

Pyrittäessä tehostamaan ennakko vaikuttamista on aivan keskeistä, että kunkin ministeriön keski- ja ylin johto aidosti on sitoutunut EU-asioiden hoitamiseen.⁶⁴⁸ Esimerkiksi priorisointien tekemisen eri EU-säädöshankkeiden välillä pitäisi olla johdon, eikä yksittäisen asiantuntijavirkamiehen tehtävä. Johdon panosta tarvitaan myös unionin toimielinten suuntaan tehtävässä vaikuttamistyössä. Esimerkiksi komissiossa hallintokulttuuri on hierarkkinen, joten jäsenvaltion viestin täytyy tulla tarpeeksi

641 Koko EU:ta koskevassa vaikutusarviossa ei välttämättä ole huomioitu yksittäisten jäsenvaltioiden erityisolosuhteita ja intressejä. Tarvittaessa olisi laadittava kansallisella tasolla arvio EU-hankkeen vaikutuksista Suomessa. Tällainen kansallinen vaikutusarvio täydentää komission laatimaa vaikutusarviota ja toimii Suomen EU-vaikuttamisen tukena. Ks. *Oikeusministeriö* 2007, s. 13.

642 *Asp* 2003, s. 418.

643 *Hyvärinen* 2007, s. 56–58; *Hyvärinen* 2009a, s. 200–201.

644 Ks. *Hyvärinen* 2009c, s. 20–23.

645 Ks. *Hyvärinen* 2009c, s. 128–130; *Hämynen* 2011, s. 96.

646 Ks. *Valtioneuvoston kanslia* 2013, s. 61–63.

647 *Hyvärinen* 2009c, s. 89.

648 Toisin kuin ministeriöiden virkamiesjohto, ministeri ei voi normaalissa työssään välttyä hoitamasta unionin säädöshankkeita. Ministerit perehtyvät unioniasioihin osallistuessaan EU-ministerivaliokunnan työskentelyyn, käydessään kuultavana eduskunnan valiokunnissa ja edustaessaan Suomea neuvoston kokouksissa.

ylhäältä, jotta se otetaan tosissaan. Monitasoinen vaikuttaminen näyttäisi olevan yksi Suomen EU-vaikuttamisstrategian heikoista kohdista ainakin osassa ministeriöitä.⁶⁴⁹

Varhainen ennakkovaikuttaminen on työlästä, mutta jos siinä onnistutaan, EU-säädöksen elinkaaren myöhemmät vaiheet helpottuvat. Jo komission lainvalmisteluvaiheessa tulisi pohtia, miten kyseinen säädös saatettaisiin kansallisesti voimaan. Kun tällaisen analyysin perusteella vaikutetaan Suomelle ongelmallisiin kohtiin säädöksessä, kansalliselle täytäntöönpanolle syntyy huomattavasti paremmat edellytykset.⁶⁵⁰ Lisäksi Suomen neuvottelijoiden tulisi pyrkiä varmistumaan siitä, että direktiivien täytäntöönpanoajat ovat riittävän pitkiä. Kun lainvalmisteluun ja päätöksentekoon kotimaassa on riittävästi aikaa, vältetään direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiltä ja niitä koskevilta rikkomusasioilta.⁶⁵¹

5.6 Vaikuttaminen neuvostossa, Euroopan parlamentissa ja Eurooppa-neuvostossa

Kun komission ehdotus on annettu, Suomella on paras mahdollisuus vaikuttaa hankkeen etenemiseen tekemällä yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden kanssa neuvostossa. Pienellä maalla on paras vaikuttamismahdollisuus asiantuntijataso keskusteluissa.⁶⁵² Neuvostossa ministerien työtä tukee valmistelujärjestelmä, jonka alimmana tasona ovat noin 250 asia-aloittain jaettua työryhmää. Eräs tätä väitöstutkimusta haastateltu henkilö arvioi, että neuvoston työryhmissä ratkaistaan jopa ”95 prosenttia kaikista ongelmista”.⁶⁵³ Ratkaisevan tärkeää on, että Suomea neuvoston työryhmässä edustavilla henkilöillä on korkeatasoinen asiantuntemus käsiteltävän säädöshankkeen substanssista ja hyvät suhteet muiden jäsenvaltioiden edustajiin.⁶⁵⁴

Vaikka tavallista lainsäätämisyjärjestystä koskevasta EUT-sopimuksen 294 artiklasta saa käsityksen, että parlamentti ja neuvosto käsittelevät komission ehdotusta

649 *Hyvärinen 2007*, s. 64. Ks. *Hyvärinen 2009c*, s. 100–103. Tosin aivan viime aikoina asiassa on tapahtunut parannusta. Vuonna 2014 ministeriöt pyrkivät, Valtioneuvoston EU-osaston koordinoimana, vaikuttamaan uuden komission työohjelmaan omilla toimialoillaan. Tässä yhteydessä järjestettiin ministeriöiden korkeiden virkamiesten vaikuttamismatkoja Brysseliin. Ks. *Valtioneuvoston kanslia*, E 34/2014 vp, Valtioneuvoston selvitys tulevan komission ohjelmaan vaikuttamisesta.

650 Ks. *Hyvärinen 2009c*, s. 88–89.

651 *Valtioneuvoston kanslia*, E 29/2013 vp, direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskeva selvitys, s. 19.

652 Ks. *Panke 2011*.

653 *Hyvärinen 2009c*, s. 42. Lähtökohtaisesti neuvoston työryhmässä keskustellaan säädöshankkeen teknisistä yksityiskohdista, kun taas poliittiset kysymykset ratkaistaan diplomaatti- ja ministeritasoilla. Teknokraattinen-poliittinen -jako ei kuitenkaan ole käytännössä selväpiirteinen. Käytännössä asian käsittelyn tason ratkaisee neuvoston puheenjohtaja. Ks. *Fouilleux – de Maillard – Smith 2005*, s. 611–613.

654 Ks. *Hyvärinen 2007*, s. 65; *Hyvärinen 2009c*, s. 109–112; *Hyvärinen 2012a*, s. 46–47.

vuorotellen, toimielinten väliset epäviralliset neuvottelut alkavat heti lainsäädäntömenettelyn alkuvaiheessa.⁶⁵⁵ Neuvoston työryhmässä pyritään nykyisin ottamaan joustavasti huomioon parlamentin vastuuvaliokunnan esittämiä kantoja sen lisäksi, että työryhmässä sovitellaan yhteen jäsenvaltioiden intressejä.⁶⁵⁶ Tavallisen lainsäätämisen järjestyksen ja ensimmäisen lukemisen sovintojen yleistyminen on siis vaikuttanut neuvoston sisäisiin valmistelukäytäntöihin.

Kun säädöshanke etenee Coreperiin ja lopulta ministerien käsittelyyn, Suomen kaltaisen pienen valtion vaikuttamistyö muuttuu selvästi vaikeammaksi. Coreper II:ssa kokoontuvat jäsenvaltioiden pysyvät edustajat, kun taas Coreper I:ssa heidän sijaisensa.⁶⁵⁷ Käsiteltävät asiaryhmät eri Coreper-kokoonpanoissa eroavat laadultaan, mutta eivät tärkeydeltään. Jos Suomelle tärkeitä asiakysymyksiä on vielä auki siinä vaiheessa, kun Coreperissa neuvotellaan puheenjohtajalle annettavasta mandaatista toimielinten välisiin trilogineuvotteluihin, Suomen näkökohdat on pyrittävä sisällyttämään tähän mandaattiin. Coreper-vaiheessa käsittely politisoituu ja suurten jäsenvaltioiden suhteellinen vaikutusvalta kasvaa. Eräs tutkimusta varten haastateltu konkretisoi asiaa toteamalla, että Suomi voi saada tietyn säädöshankkeen Coreper-käsittelyssä läpi vain yhden muutosehdotuksen, jos asia on hyvin ”pedattu” ja perusteltu.⁶⁵⁸

Voidaan kuitenkin kritisoida, ettei neuvosto tuo EU-lainsäätämiseen riittävästi demokraattista katetta. Syynä on se, että usein tosiasiallisina päätöksentekijöinä toimivat ministerien sijaan asiantuntijavirkamiehet ja diplomaatit. Päinvastaista näkemystä edustaa Hägen tutkimus. Häge toteaa kokoamansa laajan aineiston pohjalta, että ministerit osallistuvat neuvoston päätöksentekoon aktiivisemmin kuin yleensä uskotaan.⁶⁵⁹

Viimeisenä on toimivaltaisten ministerien kokous, jossa neuvosto virallisesti tekee kaikki päätöksensä. Tosin useimmissa asiakohdissa ministerit vain vahvistavat sovitun kompromissiratkaisun ilman keskustelua. Varsinaiset neuvottelut käydään neuvoston työryhmissä ja Coreperissa. Ministerien tehtäväksi jää muodollisen hyväksynnän antaminen. Erään väitöstutkimusta varten haastateltu henkilö kuvaili, että ”ministerineuvoston kokous on yksi tylsimmistä tapahtumista. Ministerit saavat eteensä valmiiksi päätettyjä paketteja ja vain lukevat puhenuottinsa.”⁶⁶⁰ Poliittisesti tärkeissä tai ongelmallisissa EU-säädöshankkeissa ministereillä ja heidän neuvottelutaidoillaan on kuitenkin aitoa merkitystä.⁶⁶¹ Esimerkiksi kulutusluottodirektiiviä koskevissa neuvotteluissa kiistanalaisin kysymys, luoton ennenaikainen takaisinmaksu, ratkaistiin

655 Ks. *Euroopan parlamentti* 2014a, Euroopan parlamentin työjärjestys, 70 artikla.

656 Ks. *Fouilleux – de Maillard – Smith* 2005, s. 610 ja 617-619.

657 *Store* 2014, s. 268.

658 Ks. *Hyvärinen* 2009c, s. 44–45. Coreperin neuvottelukulttuurista ks. *Lewis* 2008, s. 167.

659 Ks. *Häge* 2013, s. 200.

660 *Hyvärinen* 2012a, s. 22.

661 Lisäksi eri politiikka-alojen väliset kompromissit, ”pakettiratkaisut”, tehdään aina ministeritasolla. *Fouilleux – de Maillard – Smith* 2005, s. 614.

neuvoston kokouksessa. Sovinnon syntymisen taustalla vaikutti puheenjohtajavaltio Saksan oikeusministerin taitava neuvottelustrategia.⁶⁶²

EU-sopimuksen 16 artiklan 8 kohdan mukaisesti neuvostossa käydyt keskustelut ovat julkisia silloin, kun neuvosto toimii lainsäätäjänä.⁶⁶³ Vuosittain järjestään yhteensä noin sata neuvoston kokousta, mutta jotkin sektorineuvostot kokoontuvat useammin kuin toiset.

Kirjallisuudessa on eritelty perusteita, joilla jäsenvaltioiden koalitiot muodostuvat neuvostossa. Näitä ovat mm.:

- maantieteellisesti ja kulttuurillisesti läheiset valtiot,⁶⁶⁴
- Ranska – Saksa -liittouma,
- pohjoinen – etelä – itä -jako,⁶⁶⁵
- nettomaksajat v. nettosaajat,⁶⁶⁶
- ideologisesti läheiset hallitukset oikeisto – vasemmisto -akselilla,
- talousjärjestelmä (avoin markkinatalous vai osittain valtiojohtoinen talous),
- jäsenvaltion suhtautuminen integraatioon ja EU-elinten toimivaltuuksien kasvattamiseen,⁶⁶⁷ ja
- muut jäsenvaltion erityispiirteet.⁶⁶⁸

Suomen liittolaiset neuvostossa ovat tyypillisesti pohjoisia tai läntisiä avoimen markkinatalouden valtioita,⁶⁶⁹ kuten Pohjoismaat, Baltian maat, Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta, Itävalta ja Alankomaat. Kuten yllä olevasta listasta voi havaita, maantieteellinen ja kulttuurillinen läheisyys ei kuitenkaan ole ainut liittoutumisperuste. On tavallista, että tietyn EU-säädöshankkeen tai asiakysymyksen ympärille syntyy ”samanmielisten maiden” ryhmä, johon kuuluu niin suuria kuin pieniä jäsenvaltioita Euroopan eri puolilta. Jos Suomi haluaa vaikuttaa tehokkaasti unionin lainsäätämismenettelyssä, tulisi Suomen edustajien aina ennakkoluulottomasti selvittää, löytyisikö ”samanmielisiä maita” muualta kuin tyypillisten kumppanin joukosta.⁶⁷⁰ Erittäin tärkeitä yhteistyötahoja

662 Hyvärinen 2012a, s. 30.

663 Ks. Harlow 2002, s. 32–36.

664 Vakiintuneista alueellisista koalitioista voi mainita esimerkkinä Pohjoismaiden ja Baltian maiden ryhmän, Visegrad-valtiot (Tšekin tasavalta, Unkari, Puola ja Slovakia) sekä Benelux-valtiot.

665 Ks. Plechanovová 2011.

666 Ks. Store 2014, s. 133–135.

667 Bunse – Nicolaidis 2012, s. 249.

668 *Liberal Intergovernmentalism* -teoria olettaa, että kunkin jäsenvaltion kansallisilla erityispiirteillä on vaikutusta siihen, minkä muiden jäsenvaltioiden kanssa se tekee yhteistyötä. Thomson 2011, s. 155.

669 Hyvärinen 2007, s. 59.

670 Hyvärinen 2009a, s. 202.

ovat puheenjohtajavaltio ja tulevat puheenjohtajavaltiot⁶⁷¹ sekä suuret jäsenvaltiot, joilla on sekä paljon ääniä että tosiasiallista vaikutusvaltaa.⁶⁷²

Myös sillä on merkitystä, miten tärkeäksi kukin jäsenvaltio kokee käsiteltävän säädöshankkeen. Neuvoston päätöksentekoa eivät nimittäin selitä vain erot jäsenvaltioiden preferensseissä, vaan myös se, minkä painoarvon kukin jäsenvaltio asialle antaa (*Saliency*).⁶⁷³ Suomen intressien puolustaminen neuvostossa on tietenkin helpompaa, jos kyseessä on useimmille muille valtioille vähämerkityksinen asia. Tällaisessa tilanteessa on ratkaisevan tärkeää, että Suomen edustajat pystyvät suostuttelemaan muiden valtioiden neuvottelijat puolelleen hyvillä argumenteilla.

Suomen vaikuttamisstrategian tulisi kattaa vielä Euroopan parlamentti, Eurooppa-neuvosto ja sidosryhmät, jos EU-vaikuttamista halutaan tehdä tehokkaasti. Euroopan parlamentti on tavallista lainsäätämisympäristöstä sovellettaessa neuvoston kanssa tasavertainen lainsäätävä ja budjettivallan käyttäjä.⁶⁷⁴ Jos tietty EU-säädöshanke ei etene Suomen toivomalla tavalla komissiossa ja neuvostossa, on ryhdyttävä aktiivisesti vaikuttamaan avainhenkilöihin parlamentissa. Parlamentin jäsenet ja heidän avustajansa kuulevat mielellään jäsenvaltioiden edustajia, jotka mielletään neutraalimmiksi kuin yritysten tai kansalaisjärjestöjen edustajat.⁶⁷⁵

Parlamentin suuntaan tehtävässä Suomen EU-vaikuttamisessa on kuitenkin haavoittavissa puutteita.⁶⁷⁶ Taustalla voi vaikuttaa se, ettei ministeriöissä tunneta riittävästi parlamentin työskentelytapoja.⁶⁷⁷ Parlamentissa asioiden valmistelu on erilaista kuin neuvostossa, sillä päätökset perustuvat poliittisten ryhmien välisiin kompromisseihin ja koalitioihin.

Euroopan parlamentti tulisi ottaa huomioon Suomen vaikuttamisstrategiassa minimissään siten, että kunkin lainsäädäntöhankkeen osalta tiedetään, missä vaiheessa asian käsittely on parlamentissa ja ketkä ovat hankkeen avainhenkilöt. Potentiaalisia yhteistyötahoja ovat mm. mietinnön valmistelija, muiden poliittisten ryhmien ”varjoraportoitajat”, asianomaisen valiokunnan puheenjohtaja, ryhmien valiokuntakoordinaattorit sekä asianomaisen valiokunnan suomalaiset jäsenet ja varajäsenet.⁶⁷⁸

Korkean poliittisen profiilin asioissa Suomi voi edistää neuvottelutavoitteitaan Eurooppa-neuvostossa. Perustuslain 66 §:n 2 momentin mukaisesti Suomea

671 Puheenjohtajavaltio toimii välittäjänä jäsenvaltioiden välillä ja edustaa neuvostoa toimielinten välisissä triloigeissa. Puheenjohtajavaltion suuntaan tehtävän vaikuttamisen ajoituksesta ks. *Hyvärinen* 2009a, s. 202.

672 *Hyvärinen* 2009c, s. 58–60; *Bunse – Nicolaidis* 2012, s. 251.

673 *Häge* 2013, s. 86; *Leuffen – Malang – Wörle* 2014.

674 SEU 14 artiklan 1 kohta.

675 Erityisen taitavia vaikuttajia parlamentissa ovat suuret jäsenvaltiot. Ks. *Héritier – Farrell* 2009.

676 *Hyvärinen* 2012a, s. 48.

677 Ks. *Hyvärinen* 2009c, s. 62–64 ja 66.

678 *Hyvärinen* 2007, s. 60; *Hyvärinen* 2012b, s. 879.

edustaa Eurooppa-neuvostossa pääministeri.⁶⁷⁹ Eurooppa-neuvosto kokoontuu nykyisin seitsemän kertaa vuodessa tai useamminkin. Kokoustiheys on siis yhtä suuri kuin monilla neuvoston kokoonpanoilla.⁶⁸⁰ Eurooppa-neuvosto käsittelee poliittisesti laajakantoisia asiakokonaisuuksia ja käytännössä myös yksittäisiä säädöshankkeita keskeisillä EU-politiikan aloilla, kuten talous- ja rahaliitto, kilpailukyky, laajentuminen ja energiapolitiikka.⁶⁸¹

Suomessa on pidetty periaatteessa tärkeänä, että Eurooppa-neuvoston keskittyy strategisten poliittisten linjausten tekemiseen, eikä parlamentille ja neuvostolle kuuluvien lainsäädäntötehtävien hoitamiseen.⁶⁸² Eurooppa-neuvostolla ei ole lainsäädäntötoimivaltaa,⁶⁸³ mutta käytännössä se tekee tosiasiallisesti päätöksiä sellaisissa asioissa, joissa jäsenvaltioiden välille ei löydy yhteisymmärrystä neuvostossa.⁶⁸⁴ Eurooppa-neuvoston ohjausvaikutus on yksityiskohtainen ja jäsenvaltioita vahvasti sitouttava, samoin kuin euroalueen päämiesten kokouksen vaikutus.⁶⁸⁵

Suomen hallitus voi vielä yrittää vaikuttaa EU-säädöksiin tekemällä yhteistyötä kotimaisten sidosryhmien kanssa. Aloitemonopolia hallussaan pitävä komissio tekee paljon yhteistyötä edunvalvontatahojen kanssa.⁶⁸⁶ Väitöskirjassa todetaan, että Suomen viesti on vahvimmillaan silloin, kun sekä Suomen hallituksen edustajat että kotimaiset kansalais- ja etujärjestöt ovat yhteydessä komission virkamiehiin ja komission jäseniin samansuuntaisin vaikuttamisviestein.⁶⁸⁷ Tärkeä osa yhteistyötä on molemminpuolinen tietojen vaihto virkamiesten ja kotimaisten sidosryhmien välillä. Hallituksen edustajilla on paras tieto neuvostossa käydyistä keskusteluista. Sidosryhmät taas saavat euroopalaisilta kattojärjestöiltään tietoja parlamentin ja komission sisäisistä valmisteluista.

Tänä päivänä suomalaisten virkamiesten ja ministerien ajasta suuri osa kuluu unionin säädöshankkeiden ja muiden EU-asioiden hoitamiseen. Neuvoston valmistelukokouksiin ja ministeritason kokouksiin on osallistuttava riippumatta siitä, onko käsiteltävä säädöshanke kansallisesti tärkeä vai epärelevantti.⁶⁸⁸ Kuten *Nurmi* toteaa, ”EU-yhteistyö on alue, josta on vaikea rajata pois joitain osallistumisen muotoja.

679 Kuten tunnettua, ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa ja vuonna 2011 perustuslakiin tehtyä muutosta Suomi noudatti ”kahden lautasen” käytäntöä. Eurooppa-neuvoston kokouksiin osallistuiivat useimmiten sekä presidentti että pääministeri.

680 *Puetter* 2013, s. 2. Ks. *Store* 2014, s. 286.

681 Ks. *Hübner* ym. 2014, s. 14.

682 *Valtioneuvoston kanslia* 2013, s. 23–24.

683 SEU 15 artiklan 1 kohta.

684 Ks. *Hübner* ym. 2014, s. 14.

685 SuVM 1/2014, s. 33.

686 Ks. *Tanasescu* 2009.

687 Ks. *Hyvärinen* 2009b.

688 Erityisesti Suomen oman puheenjohtajuuskauden edellä ja sen aikana hallituksen edustajien on perehdyttävä syvällisesti myös sellaisiin EU-asioihin, jotka eivät ole Suomelle kansallisista lähtökohdista tärkeitä. Suomi toimii seuraavan kerran neuvoston puheenjohtajana tammi-kesäkuussa 2020.

Voimistuva EU-yhteistyö on - - omiaan vähentämään mahdollisuuksia suunnata voimavaroja puhtaasti kansalliseen valmisteluun.”⁶⁸⁹

Lisäksi niissä EU-asioissa, jotka arvioidaan Suomelle erityisen tärkeiksi tai ongelmalliseksi, on tehtävä epävirallista vaikuttamistyötä lähtien komission varhaisista lainvalmisteluvaiheista ja päättyen lopulliseen päätöksentekoon parlamentissa ja neuvostossa. Vain tällä tavoin voidaan varmistaa, että säädös asettuu ongelmitta osaksi Suomen oikeusjärjestelmää, mahdollinen täytäntöönpanosäätely mukaan lukien.

689 Nurmi 2011, s. 53.

6 Lopuksi

Euroopan unionissa lainsäätäjänä toimivat Euroopan parlamentti ja neuvosto, jotka hyväksyvät (lähinnä) asetuksia ja direktiivejä komission aloitteesta. Lisäksi lainvalmisteluun ja säädöksiä koskevaan päätöksentekoon osallistuu tosiasiallisesti muita tahoja, esimerkiksi edunvalvontaorganisaatioita, epävirallisen taustavaikuttamisen kautta. Lainsäätäminen EU:ssa on oikeussääntöjen ja institutionalisoituneiden käytäntöjen raamittamaa poliittista päätöksentekoa. Lainsäädäntömenettelyn kuluessa pyritään löytämään ratkaisu toimijoiden ristiriitaisten preferenssien välille.

EUT-sopimuksen 289 artiklan 1 kohdan ja 294 artiklan mukainen tavallinen lainsäätämisyjärjestys luo raamit Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission väliselle dialogille. Tänä päivänä aivan keskeistä on se, millä tavoin toimielimet käyttävät yhdessä toimivaltuuksiaan.⁶⁹⁰ Yhteispäätösmenettelyn alkuvuosina, pian Maastrichtin sopimuksen voimaan tulon jälkeen, EU-instituutiot suhtautuivat toisiinsa epäillen.⁶⁹¹ Pian kuitenkin totuttiin tekemään rakentavaa yhteistyötä, mistä on osoituksena kolmen toimielimen yhteinen julistus yhteispäätösmenettelyyn sovellettavista menettelytavoista vuodelta 1999, jota tarkistettiin vuonna 2007⁶⁹². Yhteispäätösmenettelyn, sittemmin tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen yleistymisen myötä unioniin on syntynyt uudenlainen lainsäätämiskulttuuri. Toimielimet ottavat joustavasti huomioon toistensa kantoja lainsäätämismenettelyn edetessä ja valtaosassa tapauksia säädös voidaan hyväksyä heti ensimmäisessä käsittelyssä.

Suomessa, kuten muissakin jäsenmaissa, Euroopan unionin jäsenyys on tarkoittanut lainsäädäntövallan merkittävää siirtoa kansalliselta ylikansalliselle tasolle. Täysin kansallisista lähtökohdista kumpuaviin lainsäädäntötoimiin on EU-jäsenyyden oloissa vähemmän vapaata liikkumatilaa kuin ennen jäsenyyttä. Lisäksi unionin antaman sääntelyn vaikutus Suomen oikeusjärjestelmään ja sitä kautta suomalaisiin viranomaisiin, yrityksiin ja yksityishenkilöihin on kiistaton.⁶⁹³ Samaan aikaan kuitenkin toimivallan siirtoa ylikansalliselle tasolle kompensoi se, että Suomen hallitus osallistuu

690 Ks. Craig 2011a, s. 75.

691 Ks. Farrell – Héritier 2007, s. 294.

692 Ks. Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio 2007.

693 Tala 2013, s. 46.

lainsäätämismenettelyyn neuvostossa, joka on jäsenvaltioiden kannat yhteen sovittava unionin toimielin.

Väitöskirjassa on selvitetty, millaisia toimenpiteitä tulisi toteuttaa silloin, kun pyrkimyksenä on vahvistaa Suomen tosiasiallista vaikutusvaltaa unionin päätöksenteossa. Väitöstutkimuksen perusteella voi todeta, että aivan keskeinen kysymys on hallituksen vaikuttamistoimien ja niitä tukevan kansallisen valmistelun ajoitus. Tutkimuksessa on pyritty identifioimaan vaikuttamisen kannalta kriittisiä vaiheita ylikansallisen tason lainvalmistelussa ja päätöksenteossa. Johtopäätöksenä on todettu, että Suomelle tärkeät EU-asiat pitäisi tunnistaa ja niissä pitäisi tehdä ennakkollista vaikuttamista jo siinä vaiheessa, kun komissio vasta suunnittelee lainsäädäntötoimia.

Lainsäädäntömenettely käynnistyy, kun komissio lähettää ehdotuksensa parlamentille ja neuvostolle. Päätöksenteko unionissa muistuttaa suppiloa, sillä neuvottelujen kohteena olevien asiakysymysten määrä vähenee nopeasti. Ensimmäisen käsittelyn alkuvaiheessa säädöksen teksti on kokonaisuudessaan neuvoteltavana. Heti silloin, kun parlamentin asianomainen valiokunta saa mietintöluonnoksensa valmiiksi, neuvoteltavana olevien kysymysten määrä supistuu merkittävästi. Säädöksen tekstistä aletaan laatia kompromissiratkaisua kolmen toimielimen välisissä ei-julkisissa trilogi-neuvotteluissa. Lähes kaikissa EU-säädöshankkeissa toimielinten välille löytyy sovinto ensimmäisen käsittelyn aikana, jolloin ei ole tarvetta siirtyä tavallisessa lainsäätämisen järjestyksessä myöhempään käsittelyvaiheisiin.⁶⁹⁴ Jos toimielinten välille ei kuitenkaan löydy sovintoa ja menettelyssä edetään toiseen käsittelyyn, suppilometafora soveltuu yhä. Toisessa lukemisessa ”pöydällä” ovat ne harvat kysymykset, joista neuvosto ja parlamentti ovat yhä erimielisiä.⁶⁹⁵ On selvää, että Suomen kaltaisen pienen valtion on hyvin vaikeaa löytää erityisintresseilleen kaikupohjaa enää tässä vaiheessa.

Komissiota on perinteisesti pidetty pienten jäsenvaltioiden ”ystävänä”.⁶⁹⁶ Suomessa komission itsenäisyyden vaaliminen on ollut yksi kansallisen EU-politiikan peruspilareista. On katsottu, että komissio pystyy parhaiten huomioimaan jäsenvaltioiden erilaiset lähtötilanteet ja kansalliset erityisolosuhteet.⁶⁹⁷ Suomi on korostanut monissa yhteyksissä asioiden hoitamista yhteisömetodin mukaisesti ja erityisesti sitä, että komissiolla olisi jatkossa vahva ja itsenäinen rooli unionin toimielinrakenteessa.⁶⁹⁸

Väitöskirjassa suhtaudutaan kriittisesti oletukseen, että komissio olisi erityisesti pienten jäsenmaiden kumppani. Komission intressissä on säädösehdotusten joutuisa

694 Viime vaalikaudella 84 prosenttia tavallisessa lainsäätämisen järjestyksessä annetuista säädöksistä hyväksyttiin heti ensimmäisessä käsittelyssä. *de Marcilly* 2014, s. 8.

695 *Jacqué* 2008, s. 190–191. Jos taas menettelyssä joudutaan sovitteluun asti, periaatteessa sovittelussa ovat neuvottelujen kohteena kaikki kyseisen säädöksen artiklat. Tosiasiassa sovittelussa keskitytään kovan aikapaineen vuoksi laatimaan kompromissiratkaisua niistä kysymyksistä, joihin ensimmäinen tai toinen käsittely eivät ole tuoneet ratkaisua.

696 *Bunse – Maignette – Nicolaidis* 2005, s. 6. Ks. *Dawson – de Witte* 2013, 837–838.

697 *Store* 2014, s. 148–149.

698 *Hyvärinen* 2013, s. 287. Ks. *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma* 2009, s. 17; *Valtioneuvoston kanslia* 2013, s. 14.

hyväksyminen, minkä vuoksi komissio kuuntelee tarkasti niitä valtioita, joilla on neuvostossa paljon ääniä.⁶⁹⁹ Jos Suomen kaltainen pieni jäsenvaltio haluaa, että komissio huomioi sen erityisintressit, hallituksen edustajien tulee pyrkiä aktiivisesti vaikuttamaan komission sisäiseen päätöksentekoon.⁷⁰⁰

Väitöskirjassa todetaan empiirisen haastatteluaineiston perusteella, että ministeriöiden asiantuntijavirkamiehillä on usein hyvät yhteydet niihin komission virkamiehiin, jotka tekevät kyseisellä pääosastolla lainvalmistelua. Sen sijaan näyttäisi siltä, että ainakin osassa ministeriöitä puutteelliset korkean tason yhteydet ovat Suomen EU-vaikuttamisstrategian heikko kohta. Suomelle erityisen tärkeissä säädöshankkeissa neuvottelutavoitteiden edistäminen edellyttäisi asiantuntijatason lisäksi myös päällikötason yhteyksiä komissioon (”monitasoinen vaikuttaminen”).⁷⁰¹ Monitasoiseen vaikuttamiseen on valtioneuvostossa kiinnitetty aivan viime aikoina huomiota osana uuden *Junckerin* komission työohjelmaan vaikuttamista.⁷⁰²

Jos Suomen neuvottelukannan edistäminen ei syystä tai toisesta onnistu komission kautta, Suomen neuvottelijoiden on pyrittävä kokoamaan ”samanmielisistä” jäsenvaltioista voittava koalitio neuvostossa. Suomen suhteellinen äänimäärä neuvostossa on entisestään pienentynyt unionin laajentumisten ja uuden kaksoisenemmistösäännön myötä. Näin ollen verkostoituminen ja epämuodollinen vaikuttaminen virallisten kokousten ulkopuolella on välttämättömyys. Epävirallinen vaikuttaminen kannattaa, sillä jäsenvaltioiden intressit eivät ole pysyviä, vaan neuvotteluympäristö muokkaa preferenssejä, kuten konstruktivisessa kirjallisuudessa esitetään.⁷⁰³

Suomen EU-politiikkaa on koko jäsenyyden ajan leimannut pragmaattisuus ja rakentava suhtautuminen. Jotta Suomi voisi säilyttää maineensa yhteistyökykyisenä jäsenvaltiona, neuvottelutavoitteiden tulisi olla paitsi kunnianhimoisia, myös realistisia. Mikäli neuvotteluissa on alusta lähtien selvää, ettei Suomi tule äänestämään komission ehdotuksen hyväksymisen puolesta, neuvoston puheenjohtajan ja komission mielenkiinto Suomea kohtaan lakkaa.⁷⁰⁴ Rakentava suhtautuminen ei toki tarkoita sitä, ettei Suomi voisi koskaan äänestää EU-säädöksen hyväksymistä vastaan. Jos neuvottelujen jälkeenkin Suomi jää neuvostossa vähemmistöön ja asia on periaatteellisesti tärkeä, voi olla neuvottelutaktisesti hyödyllistä äänestää vastaan, jotta säilytetään uskottavuus muissa, käynnissä olevissa tai tulevaisuuden unionin säädöshankkeissa.⁷⁰⁵

Jos Suomi näyttää jäävän neuvostossa vähemmistöön, voi osoittautua hyödylliseksi kohdistaa vaikuttamispyrkimyksiä avainhenkilöihin Euroopan parlamentissa. Väitöstutkimusta varten kerätyn haastatteluaineiston mukaan parlamentin jäsenet

699 Ks. *Panke* 2010, s. 17–18.

700 *Hyvärinen* 2009c, s. 34–36 ja 130; *Bunse – Magnette – Nicolaidis* 2005, s. 35.

701 *Hyvärinen* 2007, s. 64. Ks. *Hyvärinen* 2009c, s. 100–103.

702 Ks. *Valtioneuvoston kanslia*, E 34/2014 vp, Valtioneuvoston selvitys tulevan komission ohjelmaan vaikuttamisesta.

703 *Ks. Pollack* 2009, s. 126–127; *Ks. Hyvärinen* 2012a, s. 51.

704 *Hyvärinen* 2009c, s. 43. Ks. *Hyvärinen – Kukkonen* 2013; *Store* 2014.

705 Ks. *Hyvärinen* 2007, s. 65.

ja heidän avustajansa kuulevat mielellään jäsenvaltioiden edustajia, jotka mielletään neutraalimmiksi kuin esimerkiksi yritysten edunvalvojat tai kansalaisjärjestöjen edustajat.⁷⁰⁶ Lisäksi, poliittisesti korkean profiilin kysymyksissä Suomi voi pyrkiä edistämään tavoitteitaan Eurooppa-neuvostossa. Eurooppa-neuvostossa tehtävät päätökset sitouttavat vahvasti jäsenvaltioita yhteisesti sovittuihin tavoitteisiin, koska kokouksissa jäsenvaltioita edustavat päämiehet.

Väitöskirjassa ei esitetä kokonaisvaltaista arviota Suomen tekemän EU-vaikuttamisen tehokkuudesta. Syynä on ensinnäkin se, että unionin toimielinten asiakirjoista tai kansallisista asiakirjoista ei voi luotettavasti päätellä hallituksen EU-vaikuttamistoimien vaikuttavuutta. Edes yksittäisessä säädöshankkeessa valtioneuvoston U-kirjelmässä esitetyn Suomen kannan ja lopullisen EU-säädöksen keskinäinen vertailu ei välttämättä anna oikeaa kuvaa hallituksen edustajien toiminnasta. Jokin muu taho on nimittäin saattanut aktiivisesti vaikuttaa säädöksen sisältöön samansuuntaisin tavoittein kuin Suomen hallitus.⁷⁰⁷

Ei ole myöskään esitettävissä yksiselitteistä kriteeriä, jota vasten hallituksen edustajien EU-vaikuttamispyrkimyksiä tulisi arvioida. Hallitus toimii toki EU-asioita hoitaessaan parlamentaarisen vastuun alaisena. Unionin toimielinten suuntaan tehtävää vaikuttamistyötä ohjaa eduskunnan vahvistama kansallinen neuvottelukunta. Esimerkiksi vaikuttamispyrkimysten intensiteetti jää kuitenkin hallituksen edustajien, virkamiesten ja asianomaisen ministerin, ratkaistavaksi.⁷⁰⁸ Ministeriöiden virkamiehet toimivat virkavastuulla, mutta on vaikea nähdä, että virkavastuu realisoituisi puutteellisen EU-vaikuttamisen perusteella. Oma kysymyksensä on vielä se, miten tarkkoja tietoja eduskunta saa hallituksen edustajien toiminnasta. Esimerkiksi neuvoston työryhmäkokoukset, Coreper-kokoukset tai ministerien lounastapaamiset eivät ole julkisia, eikä raportteja niistä toimiteta eduskunnan valiokunnille.

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että jos Suomen hallituksen edustajat vain osallistuvat virallisiin kokouksiin neuvostossa, Suomen tosiasiallinen vaikutusvalta jää väistämättä suppeammaksi kuin äänimäärä antaisi odottaa. Jos taas Suomen argumentit esitetään oikeille tahoille, oikeaan aikaan ja oikealla tavalla, Suomella voi olla yksittäisissä asiakysymyksissä huomattavasti vaikutusvaltaa. Puheenvuorojen käyttäminen kokouksissa ei riitä, vaan tarvitaan epävirallista taustavaikuttamista edunvalvojien tapaan.⁷⁰⁹

706 Hyvärinen 2012a, s. 48.

707 Ks. Hyvärinen 2012a, s. 46.

708 Eduskunta voisi antaa hallitukselle epäluottamuslauseen, jos eduskunta katsoisi EU-politiikan hoidon epäonnistuneen, mutta tämä on epätodennäköistä. Arkipäiväisempi tapa, jolla kansanedustajat valvovat ministerien toimia Brysselissä, ovat neuvoston ja Eurooppa-neuvoston kokousten edellä järjestettävät kuulemiset valiokunnissa.

709 Ks. Hyvärinen 2007, s. 65; Hyvärinen 2009c, s. 115–116.

Väitöskirjassa on analysoitu paitsi hallituksen edustajien vaikuttamistoi-
mia Brysselissä, myös EU-asioiden kansalliseen käsittelyyn osallistuvia toi-
mijoita, yhteensovittamisjärjestelmää ja vakiintuneita valmistelukäytäntöjä.⁷¹⁰
Tarkastelun kohteeksi on valittu erityisesti unioniasioden yhteensovittaminen po-
liittisella tasolla EU-ministerivaliokunnassa⁷¹¹ sekä suomalaisten sidosryhmien
osallistumismahdollisuudet.⁷¹²

Väitöstutkimus kokonaisuutena osoittaa, että Suomen kansalliselle EU-
valmistelujärjestelmälle alun perin asetetut tavoitteet⁷¹³ ovat toteutuneet varsin
hyvin. Kansallisen valmistelu tähtää laajan yhteisymmärryksen rakentamiseen,
minkä on katsottu vahvistavan pienen jäsenvaltion neuvotteluasemaa unionissa.
Valmistelujärjestelmä on vakiintunut ja se nojaa selkeisiin sääntöihin ja rakenteisiin.⁷¹⁴
Suurin ongelmakohta EU-asioiden kansallisessa valmistelussa näyttäisi olevan käsit-
telyn ajoitus. Järjestelmä on viritetty reagoimaan komission ehdotuksiin, eikä se tue
riittävällä tavalla varhaista ennakkovaikuttamista.⁷¹⁵

Ministeriöiden välinen yhteistyö on EU-asioiden kansallisessa käsittelyssä laajem-
paa ja säännönmukaisempaa kuin kotimaisissa lakihankkeissa. Virallisen yhteensovit-
tamisjärjestelmän ohella tapahtuu paljon epämuodollista yhteydenpitoa ministeriöiden
välillä. Itse asiassa Suomen kannat usein valmistellaan hyvin pitkälti tällaisessa epävi-
rallisessa yhteydenpidossa, minkä jälkeen ne muodollisesti vahvistetaan asianomaises-
sa jaostossa.⁷¹⁶

Väitöstutkimuksessa ei ole otettu erityisen tarkastelun kohteeksi hallituksen ja
eduskunnan yhteistoimintaa unioniasioissa. Perustuslakiin ankkuroitu yhteistoiminta
on pysynyt muodoltaan vakiintuneena koko Suomen EU-jäsenyyden ajan. Aihepiiriä
on joka tapauksessa tutkittu enemmän kuin hallituksen sisäistä unioniasioden
valmistelua.⁷¹⁷

Tämän väitöstutkimuksen tavoitteena on ollut tarjota ajantasaista, tutkittua tie-
toa unionin lainsäätämismenettelystä, toimielinten välisestä dynamiikasta sekä
Suomen osallistumisesta ylikansallisen tason lainsäätämiseen. Tarkastelun kohtee-
na ovat niin oikeussäännöt kuin poliittisluonteiset neuvottelut, vallankäyttö ja kau-
pankäynti. Väitöskirja sijoittuu luontevasti osaksi eurooppalaistumis-tutkimusta.
Eurooppalaistumista koskeva kirjallisuus painottaa ylikansallisen ja kansallisen tason

710 Ks. *Hyvärinen* 2007, s. 53–55; *Hyvärinen* 2009b, s. 300–302; *Hyvärinen* 2009c, s. 10–14; *Hyvärinen* 2012a, s. 42–43.

711 *Hyvärinen – Raunio* 2014a.

712 Ks. *Hyvärinen* 2009b.

713 Ks. Valtiosääntökomitea 1992, KM 1994:4, s. 367–384.

714 *Hyvärinen – Raunio* 2014a, s. 89.

715 *Hyvärinen* 2009c, s. 86 ja 133–134. Ks. *Tala* 2013, s. 47; SuVM 1/2014 vp, s. 27.

716 Kulutusluottodirektiivin osalta ks. *Hyvärinen* 2012a, s. 42–43.

717 Ks. *Jääskinen* 2000; *Raunio* 2007b; *Helander* 2010; *Raunio* 2014.

keskinäistä vuorovaikutusta. Kirjallisuudessa analysoidaan muun muassa, millä tavoin integraatio vaikuttaa jäsenvaltioiden hallinnon ja politiikan rakenteisiin ja asialistaan.⁷¹⁸

Niin Suomen kuin muidenkin jäsenvaltioiden on ollut pakko luoda järjestelmä hallinnon sisäiselle unioniasioden koordinaatiolle, mutta EU-oikeus ei edellytä minäkään tietynlaisen järjestelmän käyttöön ottamista.⁷¹⁹ Väitöskirjassa tarkastellaan EU-jäsenyyden vaikutuksia kotimaisiin institutionaalsiin ratkaisuihin (*top-down*),⁷²⁰ mikä on varsin tyyppillinen kysymyksenasettelu eurooppalaistumis-kirjallisuudessa. Lisäksi eurooppalaistumis-kirjallisuudessa selvitetään sitä, millä tavoin jäsenvaltioiden näkökohdat suodattavat osaksi EU-tason politiikkaa ja lainsäädäntöä (*bottom-up*).⁷²¹ Viimeksi mainittua näkökulmaa on hyödynnetty niissä tutkimusartikkeleissa, joissa on analysoitu hallituksen ja sidosryhmien käytössä olevia tapoja vaikuttaa EU-lainsäädännön sisältöön.⁷²²

Väitöskirja toimii keskustelunavauksena aihepiiristä, josta on aiemmin tehty akateemista tutkimusta Suomessa vain niukasti. Tämän tutkimushankkeen yhteydessä on havaittu mahdollisia jatkotutkimuksen kohteita. Tulevaisuudessa olisi syytä esimerkiksi selvittää tarkemmin Suomen neuvottelukantojen kansallista valmistelua. Kiinnostavia tutkimuskysymyksiä liittyy muun muassa siihen, millaisia rakenteita ministeriöissä on luotu unioniasioden valmisteluun tai siihen, millaisia vakiintuneita yhteistyömuotoja hallinnonalojen välillä on EU-asioissa.⁷²³

Jatkotutkimus olisi hyödyllistä myös sellaisista kysymyksistä, joilla on liityntäpintaa unionin lainsäätämismenettelyyn, mutta joihin ei ole ollut mahdollisuutta syventyä väitöskirjan tutkimustehtävän puitteissa. Olisi hyödyllistä tutkia muun muassa EU-lainsäädännön kansallista täytäntöönpanoa Suomessa ottaen erityisesti huomioon sen, että Suomella on viime vuosina ollut viivästyksiä direktiivien kansallisessa voimaansaattamisessa.⁷²⁴

Kiinnostavia tutkimuskysymyksiä liittyy myös alemmanasteiseen EU-säätelyyn.⁷²⁵ Komissio on käytännössä perustellut laajoja delegointeja muun muassa tarpeella vastata nopeasti teknologiseen kehitykseen. Jos alemmanasteisia säännöksiä on paljon,

718 Ks. Cowles – Caporaso – Risse 2001; Raunio – Saari 2006; Bulmer 2007. Monitasoisista hallintaa (*Multilevel Governance*) koskevassa kirjallisuudessa taas käsitellään yleisemmällä tasolla integraation eri tasojen ja toimijoiden välisiä suhteita. Ks. mm. Hooghe – Marks 2001.

719 Sedelmeier 2012, s. 834.

720 Ks. yhteenvedon osan luku 5.2; Hyvärinen & Raunio 2014a.

721 Ks. Bulmer 2007.

722 Ks. Hyvärinen 2007; Hyvärinen 2009b; Hyvärinen 2009c.

723 Tala on katsonut, että Suomen kansallisesta yhteensovittamisjärjestelmästä ja hallituksen eduskunnan mandaatilla tekemästä EU-vaikuttamisesta on syytä laatia ajanmukainen perusselvitys. Tala 2013, s. 46.

724 Ks. Valtioneuvoston kanslia, E 29/2013 vp, Direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskeva selvitys; SuVM 1/2014 vp, s. 29.

725 Säädösvallan siirron nojalla annetuista toimista (ns. delegoidut säädökset) ja täytäntöönpanotoimista on määräykset SEUT 290 ja 291 artikloissa.

säädöskokonaisuudesta voi kuitenkin muotoutua epäselvä ja vaikeasti hallittava.⁷²⁶ Lisäksi kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttaminen voi vaikeutua, jos kaikki asiaa koskeva sääntely ei ole käytettävissä samanaikaisesti.⁷²⁷ Jatkossa olisi tärkeää selvittää esimerkiksi sitä, johtaako komission paremman sääntelyn agenda siihen, että EU-sääntelyn painopiste siirtyy lainsäätämismenettelyssä annettavista säädöksistä alemmanasteiseen sääntelyyn.

Lopuksi, Suomen EU-vaikuttamista tutkittaessa ja siitä keskusteltaessa on välttämätöntä huomioida, kuinka erilaista dynamiikkaa lainvalmistelu ja säädöksiä koskeva päätöksenteko Brysselissä noudattaa kuin kotimainen hallituksen esityksen laadinta ja päätöksenteko eduskunnassa. Unionin toimielinten sisäisissä ja välisissä neuvotteluissa voi esiintyä pitkiäkin suvantovaiheita, minkä jälkeen saatetaan edetä sykäksittäin hyvin nopeasti. Yksittäisessä EU-säädöshankkeessa voi syntyä vaikutelma, etteivät neuvottelut etene lainkaan, kunnes muutaman päivän sisällä järjestetyissä trilogikouksissa saadaankin sovittua kaikkia osapuolia tyydyttävä kompromissiratkaisu.⁷²⁸ Unionin lainsäädäntömenettelyn tämäntyyppinen tempoilevuus on välttämätöntä ottaa huomioon, kun pohditaan, millä tavoin unioniasioiden kansallista valmistelua ja Suomen edustajien tekemää EU-vaikuttamista tulisi kehittää. Vaikuttamispyrkimysten oikea ajoitus on ratkaisevan tärkeää silloin, kun halutaan parantaa Suomen vaikutusmahdollisuuksia EU:n lainsäätämismenettelyssä.

726 Esimerkkinä voi mainita rahoitusmarkkinasektorin, jolla on annettu suuri määrä alemmanasteista sääntelyä. 2000-luvun alussa otettiin käyttöön ns. *Lamfalussy*-prosessi, jossa sääntelyä hyväksyttiin usealla eri tasolla. Ensimmäinen tärkeä rahoitusmarkkina-alan säädös, jossa delegoitiin komissiolle huomattavan paljon valtuuksia hyväksyä alemmanasteista sääntelyä, oli MiFID I -direktiivi (2004/39/EY). Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen kyseisen politiikka-sektorin säädöksiin on sisällytetty niin SEUT 290 artiklan mukaisia kuin SEUT 291 artiklan mukaisia delegointeja. Ks. *Valtiovarainministeriö*, muistio eduskunnan talousvaliokunnalle, E 32/2014 vp, EKP:n asetus kehityksen perustamisesta yhteisen pankkivalvontamekanismin puitteissa tehtävälle yhteistyölle EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä sekä kansallisesti nimettyjen viranomaisten kanssa.

727 *Valtioneuvoston kanslia*, E-jatkokirje 113/2013 vp, EU-lainsäädännön ja -lainsäädäntöehdotusten arviointi Suomen kannalta; ajankohtaiskatsaus, s. 5.

728 Varsin usein EU-säädöksen teksti on kompromissi, jonka kaikki voivat viime kädessä hyväksyä, mutta joka ei sellaisenaan vastaa minkään tahon neuvottelutavoitteita. Tämä osaltaan selittää sitä, miksi EU-säädökset usein ovat monimutkaisia ja sisältävät tulkinnanvaraisia säännöksiä. Kulutusluottodirektiivin osalta ks. *Hyvärinen* 2012a, s. 39.

Artikkeli 1

Lainsäätäminen Euroopan unionissa – säännöt ja käytännöt
Julkaistu: Defensor Legis 6/2012, s. 872–889

Artikkeli 2

Vahva ja riippumaton Euroopan komissio?
Julkaistu: Oikeus 3/2013, s. 284–303

Artikkeli 3

Tapaustutkimus lainlaadinnasta Euroopan unionissa.
Erilaisten intressien yhteensovittaminen ja Suomen rooli
kulutusluottodirektiivin valmisteluissa
Julkaistu: Oikeustiede - Jurisprudentia XLV:2012, Suomalainen
Lakimiesyhdistys, s. 1–60

Artikkeli 4

Mistä EU-asioista hallitus keskustelee ja kenen aloitteesta?
Suomen hallituksen Eurooppa-politiikan koordinaatio vuosina 1995–2012
Julkaistu: Poliittikka 2/2014, s. 87–100

Artikkeli 5

Suomen osallistuminen säädösvalmisteluun Euroopan unionissa.
Julkaistu: Tala, Jyrki (toim.): Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa.
Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 228/2007, s. 49–73

Artikkeli 6

Suomalaisten etu- ja kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuudet
uutta EU-lainsäädäntöä laadittaessa
Julkaistu: Lasola, Marjukka (toim.): Oikeusolot 2009. Katsaus oikeudellisten
instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen. Oikeuspoliittisen
tutkimuslaitoksen tutkimuksia 244, s. 289–320

