



**TURUN  
YLIOPISTO**  
Kauppakorkeakoulu

## **Komissio teknologiamarkkinoiden sääntelijänä**

Organisatoriset rakenteet ja institutionaalinen ohjautuvuus EU:n kilpailupolitiikassa

Johtamisen ja organisoinnin  
kandidaatintutkielma

Laatija:  
Emilia Järvinen

Ohjaaja:  
KTT Essi Saru

1.6.2025  
Pori

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

## Kandidaatintutkielma

**Oppiaine:** Johtaminen ja organisointi

**Tekijä:** Emilia Järvinen

**Otsikko:** Komissio teknologiamarkkinoiden sääntelijänä - Organisatoriset rakenteet ja institutionaalinen ohjautuvuus EU:n kilpailupolitiikassa

**Ohjaaja:** KTT Essi Saru

**Sivumäärä:** 37 sivua

**Päivämäärä:** 1.6.2025

Tämä kandidaatintutkielma tarkastelee Euroopan komission organisatorista ja institutionaalista rakennetta kilpailupolitiikan näkökulmasta erityisesti teknologiamarkkinoiden kontekstissa. Tutkimuksen tavoitteena on analysoida, miten komission päätöksentekorakenteet, hallintomallit ja johtamiskäytännöt vaikuttavat sen kykyyn säädellä nopeasti muuttuvaa, datavetoista ja alustalähtöistä teknologia-alaa. Tutkielma pyrkii vastaamaan kysymykseen siitä, onko komission nykyinen rakenne riittävä turvaamaan toimivat ja reilut markkinat tilanteissa, jossa teknologinen kehitys ylittää perinteisen sääntelyn rytmin.

Teoreettinen viitekehys pohjautuu johtamisen ja organisoinnin tutkimukseen, erityisesti institutionaaliseen teoriaan, verkostohallinnan malliin ja ammatillisen byrokratian käsitteeseen. Näiden näkökulmien avulla tarkastellaan komission toimintalogiikkaa ja sen kykyä yhdistää sääntöperustainen valvonta strategiseen markkinaohjaukseen. Lähdeaineistoa tarkastellaan teoreettisesti jäsenneilyn analyysin avulla, ja tarkastelua havainnollistetaan keskeisten tapausesimerkkien, kuten Googlen ja Amazonin kilpailuoikeudellisten prosessien kautta.

Tutkielman tulokset osoittavat, että komission hallintorakenne tarjoaa sääntelylle oikeudellista legitimitettä ja prosessien ennustettavuutta, mutta samalla se rajoittaa reagointikykyä tilanteissa, joissa markkinahäiriöiden ehkäisy edellyttäisi nopeaa ja joustavaa toimintaa. Teknologiamarkkinoiden erityispiirteet – kuten verkosto-vaikutukset, datan keskittyminen ja alustatalouden dynamiikka – vaativat sääntelyltä entistä enemmän strategista ketteryyttä ja verkostomaista yhteistyötä. Euroopan komission kilpailupolitiikan kehittämisessä keskeiseksi suuntaukseksi hahmottuu hybridirakenteinen hallintomalli, joka yhdistää asiantuntijajohtamisen, poliittisen suunnanmuodostuksen ja sidosryhmäyhteistyön kestävä ja tehokas sääntelyn tueksi.

**Avainsanat:** Euroopan komissio, kilpailupolitiikka, teknologiamarkkinat, institutionaalinen teoria, verkostohallinta, johtaminen, päätöksenteko

# SISÄLLYS

<b>1</b>	<b>Johdanto</b>	<b>6</b>
1.1	Tausta	6
1.2	Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymykset	7
1.3	Teoreettinen viitekehys ja tutkielman rakenne	9
<b>2</b>	<b>Euroopan komission päätöksentekorakenne ja hallintomallit</b>	<b>11</b>
2.1	Organisatorinen rakenne ja institutionaalinen ohjautuvuus	11
2.2	Teknologia-alan erityispiirteet ja organisaation muutospaineeet	14
2.3	Johtaminen ja sääntely monimutkaisessa institutionaalisessa ympäristössä	15
<b>3</b>	<b>Johtaminen ja vallankäyttö teknologiamarkkinoiden kilpailupolitiikassa</b>	<b>18</b>
3.1	Kilpailuasioiden pääosaston rooli asiantuntijajohtamisessa	18
3.2	Strateginen ohjaus ja poliittinen vaikuttaminen	20
3.3	EU:n ja Yhdysvaltojen johtamiskulttuurit	23
<b>4</b>	<b>Teknologia-alan kilpailupolitiikan toimeenpano – käytännöt ja kehitys</b>	<b>26</b>
4.1	Teknologiayritysten tapausanalyysit	26
4.2	Legitimiteetti ja sääntelyn oikeuttaminen teknologiaesimerkein	27
4.3	Kohti responsiivisempaa johtamis ja organisointimallia	29
<b>5</b>	<b>Johtopäätökset</b>	<b>32</b>
5.1	Institutionaalinen kapasiteetti ja kilpailupolitiikan toteutus teknologiamarkkinoilla	32
5.2	Tutkimuksen rajoitteet ja suuntaviivat jatkotutkimukselle	33
	<b>Lähteet</b>	<b>35</b>

## KUVIOT

Kuvio 1. Euroopan komission organisatorinen asema suhteessa muihin EU-toimielimiin sekä DG COMPin sisäinen rakenne.

# 1 Johdanto

## 1.1 Tausta

Euroopan komissio on Euroopan unionin toimeenpaneva elin, joka vastaa EU:n lainsäädännön valmistelusta ja sääntelyn toimeenpanosta, mukaan lukien kilpailupolitiikan toimeenpanon (Euroopan komissio). Kilpailupolitiikan tavoite on varmistaa tasapuolinen ja terve kilpailu sisämarkkinoilla estämällä kartelleja, valtiontukisääntelyllä ja yrityskeskittymien sääntelyllä (Cini & McGowan, 2009). Komissio nauttii kilpailupolitiikan saralla huomattavasta institutionaalisesta itsenäisyydestä, ilman jäsenvaltioiden suoraa vaikutusmahdollisuutta sen päätöksentekoon. Teknologiamarkkinoiden nopea kehitys, alustatalouden kasvu ja datavetoisten liiketoimintamallien yleistyminen ovat kuitenkin haastaneet perinteiset sääntelymekanismit.

Nimellisestä itsenäisyydestä huolimatta komissio edustaa koko EU:ta ja valvoo jäsenvaltioiden ja muiden toimijoiden noudattavan unionin sääntöjä, jolloin toimintaympäristö on monitasoinen ja sen toiminnan viitekehyksen asettavat hierarkkiset päätöksentekoprosessit, institutionaaliset rakenteet sekä poliittiset ja taloudelliset intressit (Scott 1995; Rhodes 1996). Euroopan unionissa on monia hallinnanmuotoja, jossa valtaa jakavat useat toimijat eri tasoilla kuten jäsenvaltiot, Euroopan komissio ja Euroopan parlamentti sekä muut monikansalliset ja globaalit vaikuttajat. Tämä monitasoinen vallanjako eroaa perinteisestä kansallisvaltiokeskeisestä hallintomallista, jossa päätöksenteko on tyypillisesti keskitetympää. (Rhodes 1996).

EU:n sisällä verkostohallinnan periaatteiden mukaisesti arvojen sekä resurssien jakaminen tapahtuu neuvottelemalla julkisten ja yksityisten toimijoiden kesken. Verkostomainen rakenne yhdistää hajautuneita toimijoita – kuten kansalliset viranomaiset ja kansalaisjärjestötoimijat – näin mahdollistaen ongelmien käsittelyn ilman vahvaa keskittynyttä ohjausta. Vaikka EU:n toimielimillä on valtuudet antaa ja implementoida jäsenvaltioita sitovia päätöksiä, ei EU:n hallinto ole kansallisjärjestöjen tavoin keskitetty hallinto. Tämä monikerroksinen ja verkostoimainen hallintorakenne luo perustan ymmärtää, miten EU:n keskeiset toimielimet, kuten Euroopan komissio, asemoituu osaksi tätä kokonaisuutta.

Kilpailupolitiikan toimeenpanon tehokkuus on keskeinen ja ajankohtainen haaste, sillä markkinatilanteet muuttuvat alati nopeammin ja byrokraattisesti kerrostuneen päätöksenteon tulokset voivat menettää vaikuttavuutensa viivästysten myötä. Ongelma korostuu erityisesti teknologia-alalla, jossa markkinoiden dynaamisuus ja suurten toimijoiden vahva asema haastavat perinteiset kilpailuoikeudelliset mekanismit, kuten kartellien kiellon, määräävän markkina-aseman väärinkäytön estämisen,

yrittäjävalvonnan sekä valtiontukien ja markkinakäyttäytymisen valvonnan. Tässä tutkielmassa tarkastellaan sääntelyn haasteita muun muassa Euroopan komission käsittelemien kilpailuoikeudellisten tapausten kautta, joiden pitkittynyt käsittelyaika ja siihen liittyvät valitusprosessit ovat vaikuttaneet komission kykyyn puuttua tehokkaasti markkinahäiriöihin. Tämä korostaa tarvetta tehokkaammille ja nopeammille päätöksentekoprosesseille kilpailupolitiikan toimeenpanossa.

Tämän tutkielman laatimisessa on hyödynnetty tekoälypohjaista kielimallia (ChatGPT, OpenAI) erityisesti termien vaihtoehtoisten käännosten löytämiseksi sekä suomenkielisten ilmaisujen yksinkertaistamiseksi. Tekoälyn tarjoamat ehdotukset on arvioitu kriittisesti ja muokattu vastaamaan kielellistä kontekstia ja akateemisen kirjoittamisen vaatimuksia. Kaikki tutkielmassa esitetyt analyysit, teoreettiset valinnat ja tulkinnat ovat kirjoittajan itsenäisesti laatimia, ja tutkielman sisältö perustuu itsenäisesti luettuun ja kriittisesti tarkasteltuun lähdemateriaaliin. Vastuu tekstin sisällön oikeellisuudesta, lähdeviitteiden asianmukaisuudesta ja tutkimuseettisten periaatteiden noudattamisesta on säilynyt kirjoittajalla koko prosessin ajan.

## 1.2 Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymykset

Tutkielma syventyy ajankohtaiseen ja kriittiseen tarkasteluun siitä, miten Euroopan komission organisaatorakenne ja hallintomallit muovaavat kilpailupolitiikan toimeenpanoa nopeasti kehittyvillä teknologiasektoreilla. Komission hierarkkisen ja byrokraattisen rakenteen voidaan arvioida vahvistavan kilpailupolitiikan toimeenpanon oikeudellista kontrollia, mutta samalla sen katsotaan mahdollisesti hidastavan päätöksentekoa ja heikentävän joustavuutta dynaamisessa markkinaympäristössä. Lisäksi komission, jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten ja EU-tuomioistuimen välinen yhteistyö vaikuttaa merkittävästi kilpailupolitiikan tehokkuuteen samalla kuitenkin päätöksentekoprosessien monimutkaisuutta lisäten ja käsittelyaikoja pidentäen.

Tutkimus on erityisen ajankohtainen, sen käsitellessä EU kilpailupolitiikan rakenteellisia haasteita aikana, kun sääntelyyn kohdistuu merkittäviä poliittisia, taloudellisia ja institutionaalisia paineita. Tutkimus tarkastelee, miten byrokraattiset ja institutionaaliset hallintomallit selviytyvät nopeasti kehittyvässä ympäristössä.

Tämän tutkielman tavoitteena on laatia kattava analyysi siitä, miten Euroopan komission institutionaalinen ja organisatorinen rakenne vaikuttaa sen kykyyn toteuttaa kilpailupolitiikkaa nopeasti kehittyvillä teknologiamarkkinoilla. Erityisen huomion kohteena on, missä määrin komission toimintalogiikka kykenee vastaamaan digitaalitalouden synnyttämiin sääntelyhaasteisiin. Tutkielmassa analysoidaan myös komission ja muiden EU-instituutioiden keskinäistä vuorovaikutusta,

päätöksenteon tehokkuutta sekä tasapainoa riippumattomuuden ja poliittisten vaikutteiden välillä, lopulta vastaten kysymyksen:

Miten komission organisatoriset ja institutionaaliset piirteet vaikuttavat teknologia-alan kilpailupolitiikan tehokkuuteen?

Tehokkuuden ja vaikuttavuuden arviointi tässä tutkielmassa perustuu komission kykyyn reagoida teknologiamarkkinoiden erityispiirteisiin, kuten markkinadynamiikkaan, alustarakenteisiin ja data-keskittymään. Arviointi ei perustu määrällisiin mittareihin, vaan laadulliseen tarkasteluun, jossa keskeistä on päätöksenteon ajoitus, sääntelymekanismien joustavuus ja institutionaalisen rakenteen kyky ennakoida markkinahäiriöitä. Vaikuttavuus määrittyy sen perusteella, kuinka hyvin komission sääntelytoimet edistävät reiluja ja toimivia markkinoita.

Tätä tutkimusongelmaa täsmennetään seuraavilla alaongelmilla:

Miten komissio tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden, EU-tuomioistuimen ja yksityisten toimijoiden kanssa kilpailupolitiikan toimeenpanossa?

Millä tavoin poliittiset vaikutteet ja lobbaus heijastuvat komission päätöksentekoon?

Miten komission toimintamallia voitaisiin kehittää kilpailupolitiikan vaikuttavuuden vahvistamiseksi teknologiateollisuudessa?

Alaongelmat syventävät pääkysymyksen tarkastelua kolmella tavalla. Ensimmäinen alaongelma tuo esiin vuorovaikutuksen ja vallanjaon vaikutukset toimeenpanon tehokkuuteen. Toinen alaongelma avaa poliittisten ja ulkopuolisten vaikutteiden roolia sääntelyn suunnassa ja johdonmukaisuudessa. Kolmas alaongelma kytkee analyysin kehittämisenäkökulmaan ja suuntaa johtopäätöksiä kohti mahdollisia hallintomallien uudistuksia. Näin alaongelmat rakentavat kokonaisvaltaisen vastauksen siihen, miten komission institutionaalinen ja organisatorinen rakenne vaikuttaa kilpailupolitiikan tehokkuuteen teknologiateollisuudessa.

Tässä tutkielmassa tarkastelu painottuu ensisijaisesti siihen, miten Euroopan komission sisäiset organisatoriset mekanismit ja ulkoiset institutionaaliset vuorovaikutukset kytkeytyvät toisiinsa kilpailupoliittisessa sääntelyssä erityisesti teknologiamarkkinoilla. Tarkoituksena ei ole asettaa näitä näkökulmia vastakkain, vaan analysoida niiden välistä dynamiikkaa sekä vaikutusta komission sääntelyroolin institutionaaliseen ja strategiseen asemaan.

### 1.3 Teoreettinen viitekehys ja tutkielman rakenne

Tutkielma pohjautuu johtamisen ja organisoimisen näkökulmaan. Analyysin teoreettinen perusta rakentuu institutionaalisen teorian, verkostohallinnan teorian ja organisaatiotutkimuksen keskeisten käsitteiden varaan. Näiden avulla tarkastellaan, miten komission päätöksentekoa ohjaavat normatiiviset rakenteet, byrokraattiset prosessit ja sidosryhmien välinen vuorovaikutus nopeasti muuttuvassa teknologiaympäristössä. Tutkielma tarkastelee Euroopan komission kilpailupolitiikan institutionaalisia ja organisatorisia piirteitä erityisesti teknologiateollisuuden kontekstissa, ilmiöiden tilansidonnaisuutta ja merkitystä analyysiin monimutkaisessa sääntely-ympäristössä. Lähestymistapa on tapaustutkimuksellinen: analyysi perustuu valikoituihin komission ja Euroopan unionin tuomioistuimen kilpailupoliittisiin ratkaisuihin.

Tapausanalyysit (Google, Amazon ja Meta) on valittu teoreettisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Niiden kautta voidaan tarkastella erityyppisiä sääntelytoimenpiteitä ja komission roolia erilaisten markkinarakenteiden ja teknologisten toimintalogiikkojen puitteissa. Google edustaa pitkäkestoista kilpailuoikeudellista prosessia, Amazon puolestaan alustatalouden sääntelyn institutionaalista muotoutumista, ja Meta tarjoaa näkymän datan hallintaan ja yksityisyyteen liittyviin geopoliittisiin ulottuvuuksiin. Näiden tapausten kautta voidaan havainnollistaa, miten komissio mukauttaa toimintansa eri konteksteihin ja strategiaan painotuksiin.

Tutkielmassa hyödynnetään kolmea toisiaan täydentävää teoreettista viitekehystä, jotka tukevat komission kilpailupoliittisen roolin analyysiä: institutionaalista teoriaa (eng. institutional theory), monitasoisen hallinnan mallia (eng. multi-level governance) sekä ammatillisen byrokratian rakennetta (eng. professional bureaucracy). Kunkin mallin keskeiset periaatteet kuvataan alapuolella, ja niitä sovelletaan analyysin eri vaiheissa työn myöhemmissä luvuissa.

Institutionaalinen teoria (DiMaggio & Powell, 1983; Scott, 2008) tarkastelee, miten organisaatioiden toimintaa ohjaavat normatiiviset, regulatiiviset ja kognitiiviset rakenteet. Teorian ytimessä on oletus, että organisaatiot eivät toimi vain tehokkuuslogiikalla, vaan pyrkivät säilyttämään legitimitettiään mukautumalla ulkoisiin odotuksiin – esimerkiksi lainsäädännöllisiin paineisiin tai alan asiantuntijayhteisöjen standardeihin. Tärkeä osa tätä teoriaa on institutionaalinen isomorfismi, jossa organisaatiot alkavat muistuttaa toisiaan kolmen mekanismin kautta: pakottavan (coercive), normatiivisen ja jäljittelevän (mimetic) mukautumisen myötä. Tämän näkökulman avulla voidaan analysoida, miten komission kilpailupolitiikka muotoutuu ulkoisten odotusten, poliittisten paineiden ja oikeudellisten rakenteiden kautta – toisinaan myös jäykkyyden ja hitauden kustannuksella.

Verkostohallinnan teoria (Rhodes, 1996; Börzel & Heard-Laureote, 2009) jäsentää komission toimintaa osana monitasoista ja horisontaalisesti verkottunutta päätöksentekoympäristöä, jossa sääntely ei tapahdu yksisuuntaisesti vaan sidosryhmäyhteistyön kautta. Verkostohallinta viittaa prosessiin, jossa päätöksentekoa ei hallitse yksittäinen hierarkkinen toimija, vaan prosessi muodostuu ylikansallisten ja yksityisten toimijoiden välisestä vuorovaikutuksesta (Rhodes, 1996). Vaikka EU:n jäsenvaltioilla on merkittävä rooli päätöksenteon erivaiheissa ja sääntelyn toimeenpanossa, vastaa unionin eri toimielimet, kuten komissio ja EUT (Euroopan tuomioistuin) sen yhdenmukaisuudesta ja tehokkuudesta (Börzel & Heard-Lauréote, 2009). Verkostohallinnan avulla voidaan analysoida toimijoiden välisiä syy-seuraussuhteita ja ulkoisten vaikutusten merkitystä EU:n päätöksenteossa. Viitekehys auttaa ymmärtämään, kuinka poliittiset ja institutionaaliset rakenteet muovaavat päätöksentekoa, ja miten eri tasoilla toimivat verkostot vaikuttavat komission ja EUT:n toimintaan.

Monitasoisen hallinnan viitekehys (multi-level governance, Hooghe & Marks, 2001) selittää, kuinka päätöksenteko EU:n sisällä on hajautunut eri hallintotasoille ja toimijoille. Tämä näkökulma korostaa, että valta ei keskity yhteen yksikköön, vaan sitä jaetaan ja neuvotellaan jatkuvasti esimerkiksi komission, jäsenvaltioiden viranomaisten, EU-tuomioistuinten ja yksityisten intressiryhmien välillä. Malli kiinnittää huomiota verkostomaisiin vuorovaikutussuhteisiin, sidosryhmien rooliin ja siihen, miten institutionaalinen kompleksisuus vaikuttaa päätöksentekoon. Komission asemaa voidaan näin tarkastella osana EU:n laajempaa sääntelyverkostoa, ei vain itsenäisenä viranomaisena.

Organisaatiotutkimuksen näkökulmat, kuten Mintzbergin (1983) käsite ammatillisesta byrokraatiasta ja Donaldsonin (2001) tilannesidonnaisuusteoria (contingency theory), auttavat ymmärtämään, miten sisäiset rakenteet ja ympäristön muutospainet muokkaavat sääntelykyvykkyyttä ja strategista reagointia. Euroopan integraatioteoriat, kuten neofunktionalismi ja uusi hallitustenvälinen lähestymistapa, tarjoavat käsitteellisiä välineitä analysoida sitä, miten komissio pyrkii laajentamaan sääntelyvaltaansa markkinahäiriöiden ratkaisemiseksi.

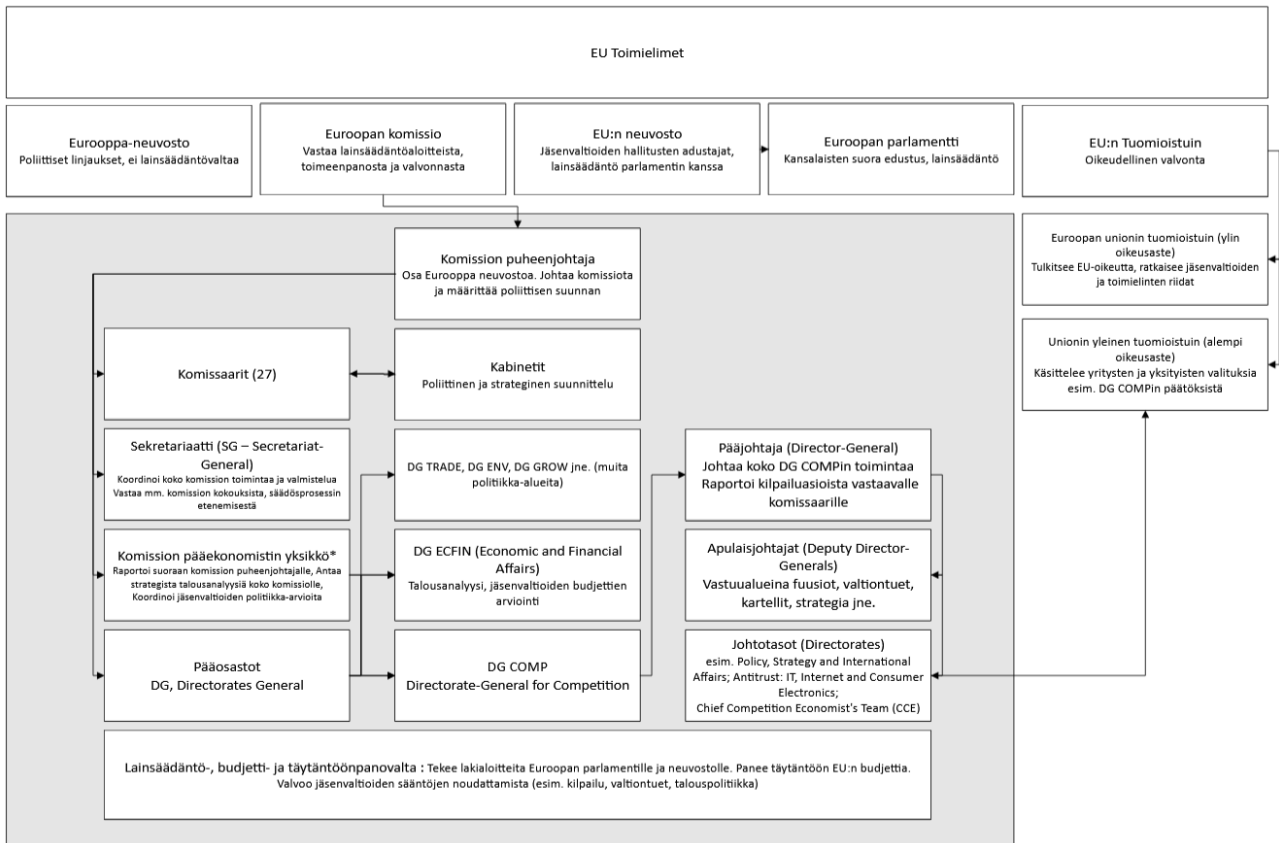
Työn rakenne etenee seuraavasti. Toisessa luvussa tarkastellaan Euroopan komission päätöksentekorakennetta ja hallintomalleja sekä organisaation institutionaalista asemaa kilpailupolitiikan kontekstissa. Kolmannessa luvussa syvennyttään komission johtamiskäytäntöihin, asiantuntijavallan ja poliittisen ohjauksen suhteeseen sekä vallankäytön muotoihin erityisesti teknologiamarkkinoilla. Neljännessä luvussa analyysi konkretisoidaan tapausesimerkkien avulla, ja pohditaan sääntelyn vaikuttavuutta sekä kehityssuuntia. Viides luku kokoaa tutkimuksen keskeiset havainnot ja vastaa esitettyyn tutkimuskysymykseen, tarjoten samalla suuntaviivoja jatkotutkimukselle.

## 2 Euroopan komission päätöksentekorakenne ja hallintomallit

### 2.1 Organisatorinen rakenne ja institutionaalinen ohjautuvuus

Euroopan komission sisäinen organisaatorakenne muodostaa keskeisen perustan sen kilpailupoliittiselle toiminnalle. Komissio toimii rakenteellisesti monitasoisessa ja hierarkkisessa ympäristössä, jossa yhdistyvät sekä poliittinen ohjaus että asiantuntijavalta. Kilpailuasioista vastaava pääosasto (Directorate-General for Competition, DG COMP) nojaa pitkälti ammatillisen byrokratian piirteisiin, joissa asiantuntijajohtaminen, standardoidut prosessit ja oikeudellinen legitimizeetti korostuvat. Näitä piirteitä on mahdollista tarkastella sekä Mintzbergin byrokratiamallin, että institutionaalisen teorian näkökulmasta, jolloin esiin nousevat organisaation sisäiset toimintalogiikat, normiohjautuvuus ja joustavuuden rajat teknologiamarkkinoiden sääntelyssä.

Euroopan komission sisäinen organisaatorakenne ja sen institutionaaliset toimintalogiikat ovat keskeisiä selittäviä tekijöitä EU:n kilpailupoliittikan toimeenpanon tehokkuudessa erityisesti nopeasti muuttuvilla teknologiamarkkinoilla. Komission hallintamalli perustuu sääntöperustaisuuteen, muodolliseen byrokraatiaan ja asiantuntijajohtoiseen valmisteluun. Kilpailupoliittikan toteutuksesta vastaa ennen kaikkea kilpailuasioden pääosasto DG COMP (Directorate-General for Competition), jonka toiminta ilmentää ammatillisen byrokratian rakenteellisia piirteitä. Ammatillisen byrokratian malli (professional bureaucracy, Mintzberg, 1983) kuvaa organisaatiomuotoa, jossa toiminta perustuu asiantuntijoiden autonomiaan, prosessien standardointiin ja muodolliseen työnjakoon. Malli on tyypillinen julkishallinnon organisaatioissa, joissa legitimizeetti rakentuu prosessien läpinäkyvyyden, dokumentaation ja asiantuntijaperustaisuuden varaan. DG COMP:n päätöksenteko rakentuu pääosin oikeudellisesti säädellyn ja taloudellisesti perustellun rationaalisen analyysin varaan. Pääosasto on jaettu toiminnallisiin yksiköihin, joissa työskentelee erityisesti juristeja ja ekonomisteja, ja joissa asiantuntijuus on keskeinen päätöksenteon resurssi (Alemanno 2011, 457–458). Tämä rakenne mahdollistaa standardoidun, näyttöön perustuvan päätöksenteon, mutta samalla se altistaa sääntelyprosessit hallinnolliselle hitaudelle (Wilks 2005, 435). Komission organisaatorakenne on siis tyypillinen julkisen sektorin monitaso-organisaatio, joka koostuu 27 komissaarista, poliittisesti nimitetyistä kabineteista, sekä pysyvästä virkamieskoneistosta, jossa päätöksenteko jakautuu sektori- ja toimialapohjaisesti eri pääosastoihin (Directorates-General). Rakenne havainnollistetaan kuviossa 1.



Kuvio 1 Euroopan komission organisatorinen asema suhteessa muihin EU-toimieliimiin sekä DG COMPin sisäinen rakenne.

Kuvio 1 havainnollistaa, miten komission päätöksentekohierarkia rakentuu komissaarien kollegiosta, kabineteista ja pääosastoista, sekä erityisesti kilpailuasoiden pääosaston (DG COMP) aseman ja toiminnallisen rakenteen. Esitys on laadittu tutkielman lähdeaineistoon ja EU-komission organisaatiokaavioihin perustuen.

Komissio toimii monikerroksisessa hierarkkisessa järjestelmässä, jossa tieto kulkee tarkasti määriteltyjen prosessien kautta yksittäisistä yksiköistä kabinetin kautta kollegioon. Tiedonhallinta nojautuu sekä sisäiseen raportointiin että virallisiin menettelytapoihin, kuten kilpailuoikeudellisten päätösten valmistelukokouksiin, vaikutusten arviointeihin ja neuvotteluihin yritysten kanssa. Tällainen rakenne mahdollistaa tiedon järjestelmällisen keräämisen ja käsittelyn, mutta se voi samalla aiheuttaa hallinnollista hitautta ja prosessien kankeutta. DG COMP:n tukena toimii lisäksi itsenäinen pääekonomistin yksikkö, joka tuo taloustieteellistä näkökulmaa päätöksentekoon ja toimii sisäisenä valvonta- ja tasapainottavana mekanismina (Alemanno, 2011, 457–459).

DG COMP voidaan luokitella Henry Mintzbergin (1983, 193–200) määrittelemäksi ammatilliseksi byrokraatiaksi, jossa päätöksenteko perustuu asiantuntijoiden työn standardointiin ja muodolliseen roolijakoon. Tällainen rakenne tukee päätöksenteon yhdenmukaisuutta ja laillisuutta, mutta se voi

myös muodostaa esteen nopealle reagoinnille teknologiamarkkinoiden nopeisiin muutoksiin. Toimintalogiikka on täten vahvasti asiantuntijajohtoinen (European Commission, 2024). Organisaation asiantuntijat käyttävät institutionaalista valtaa ja vastuu delegoituu alaspäin niille, joilla on alakohdainen asiantuntijuus. DG COMP toimii itsenäisesti, mutta viimekädessä komission kollegio eli poliittinen johto hyväksyy päätökset muodollisesti – käytännössä tämä tapahtuu lähes poikkeuksetta asiantuntijoiden esityksen mukaisesti (Wilks 2005, 428; Brook ym. 2023).

Komission sisäiset roolit ja vastuunjako ovat selkeitä ja säädeltyjä. Pääosastot vastaavat operatiivisesta valmistelusta, komissaarin kabinetti poliittisesta koordinoinnista ja komissaarien kollegio tekee muodolliset päätökset. Tämä roolijako vahvistaa ennustettavuutta ja politiikan vakautta, sillä organisaatiossa päätöksenteko ei perustu yksittäisten poliitikkojen tahtoon vaan kollektiivisiin prosesseihin ja asiantuntijatietoon. Lisäksi oikeudellinen valvonta – erityisesti EU:n tuomioistuinten harjoittama jälkikäteinen arviointi – luo lisää sääntelyn oikeudellista vakautta (Egeberg & Trondal, 2017, 42–45).

Komission toimintaa voi tarkastella uuden institutionaalisen teorian näkökulmasta, jonka mukaan organisaatiot muovaavat toimintaansa normatiivisten, regulatiivisten ja kognitiivisten odotusten mukaisesti (DiMaggio & Powell 1983, 149; Scott 2008, 52–55). Komission tapauksessa on havaittavissa kolme keskeistä isomorfista mekanismia: pakottava isomorfismi, joka liittyy EU-oikeuden velvoittavuuteen ja jäsenvaltioiden painostukseen; normatiivinen isomorfismi, joka kumpuaa asiantuntijayhteisön standardeista; sekä jäljittelevä isomorfismi, jossa omaksutaan toimintamalleja muista sääntelyjärjestelmistä epävarmoissa tilanteissa.

Komission sääntöperustainen toiminta vahvistaa sen institutionaalista legitimiyyttä EU:n toimielinjärjestelmässä. Kilpailupoliittiset linjaukset perustuvat vakiintuneisiin oikeudellisiin periaatteisiin, ennakkotapauksiin ja markkina-analyysiin, mikä tukee niiden hyväksyttävyyttä sekä jäsenvaltioissa että markkinatoimijoiden keskuudessa (Craig & De Búrca 2020, 218–220). Samalla rakenteellinen jäykkyys ja formaalit prosessit voivat heikentää sääntelyn reagointikykyä nopeasti muuttuvissa tilanteissa. DiMaggion ja Powellin (1983, 153) mukaan organisaatiot voivat pyrkiä ylläpitämään legitimiyytään ylläpitämällä institutionaalisesti tunnustettuja käytäntöjä, vaikka nämä eivät olisi enää tehokkaita. Tätä ilmiötä on kuvattu myös Euroopan unionin kontekstissa niin sanotulla *failing forward* -teoreettisella kehyksellä, jossa poliittiset kompromissit ja institutionaalinen muutosvastarinta johtavat sääntelyn vaiheittaiseen ja usein epätäydelliseen kehitykseen (Jones, Kelemen & Meunier, 2016).

Vaikka käytetyt teoreettiset näkökulmat eroavat toisistaan, ne eivät ole keskenään ristiriitaisia, vaan täydentävät toisiaan. Institutionaalinen teoria korostaa sääntelyn legitimitettä ja normatiivista kontekstia, verkostohallinta tuo esiin sidosryhmien väliset suhteet ja ohjausmekanismit, kun taas byrokratiateoriat valaisevat komission sisäistä rakennetta ja toimintaperiaatteita. Näiden näkökulmien yhdistäminen mahdollistaa komission monimuotoisen roolin ja sääntelyn vaikuttavuuden syvällisen analyysin. Teorioiden välillä esiintyy kuitenkin painotuseroista johtuvia jännitteitä – esimerkiksi formaalin hallinnan ja joustavien verkostosuhteiden välillä. Institutionaalinen lähestymistapa ja byrokratiamallit korostavat sääntöperustaisuutta, hierarkkisia päätösketjuja ja prosessien ennakoitavuutta, kun taas verkostohallinta painottaa epämuodollista vuorovaikutusta, neuvottelua ja sidosryhmäyhteistyötä. Tämä jännite konkretisoituu esimerkiksi komission pyrkimyksessä säilyttää oikeudellinen legitimiys muodollisten menettelyiden kautta, mutta samalla vastata teknologiamarkkinoiden nopeaan dynamiikkaan, mikä edellyttäisi ketterämpää ja verkostomaisempaa toimintaa.

## **2.2 Teknologia-alan erityispiirteet ja organisaation muospaineet**

Euroopan komission rooli teknologiasektorin kilpailupolitiikassa kytkeytyy laajempaan keskusteluun instituutioiden vallasta, sääntelykapitalismista ja byrokraattisen hallinnan muodoista. Euroopan unionin kilpailupolitiikka teknologiayrityksiä kohtaan ei ole pelkästään oikeudellinen kysymys vaan myös johtamisen ja vallankäytön ilmentymä. Teknologiasektori poikkeaa perinteisistä toimialoista monella tavalla, mikä vaikuttaa olennaisesti siihen, miten kilpailupolitiikka voidaan suunnitella ja toteuttaa. Euroopan komission kilpailuasioden pääosasto on viime vuosina joutunut sopeuttamaan lähestymistapaansa nopeasti muuttuvaan digitaaliseen toimintaympäristöön, jossa markkinat eivät käytäydy lineaarisesti, kilpailu on dynaamista ja keskittyy usein datan hallintaan, alustarakenteisiin ja verkostovaikutuksiin.

Alan dynaaminen luonne, verkostovaikutukset ja potentiaali luoda hallitsevia toimijoita edellyttää komissiolta organisaatorakenteita ja institutionaalista ohjautuvuutta, jotka poikkeavat perinteisempien toimialojen sääntelystä. Institutionaalinen ohjautuvuus ilmenee pyrkimyksessä kehittää sääntelyä, joka ottaa huomioon teknologia-alan erityispiirteet. Uudemmat säädökset, kuten Digital Markets Act (DMA) ja Digital Services Act (DSA), osoittavat, että komissio pyrkii rakentamaan uutta institutionaalista kehystä, joka mahdollistaa ennakoivamman ja tehokkaamman sääntelyn digitaalisten markkinoiden erityispiirteet huomioiden (Graef, Clifford & Valcke, 2020). Nämä säädökset osoittavat, että komissio pyrkii luomaan uutta institutionaalista kehystä, joka mahdollistaisi yhä ennakoivamman ja tehokkaamman sääntelyn.

Teknolomiteollisuuden globalisaatio ja geopolittinen kilpailu sekä eroavaisuudet myös Yhdysvaltain kanssa, ovat asettaneet paineita EU:n sisäiselle kilpailupolitiikalle. EU:n suurimmat jäsenvaltiot, kuten Saksa ja Ranska, ovat viime vuosina painottaneet enemmän teollisuusstrategiaa kuin pelkkää markkinoiden avoimuutta. Tämän seurauksena kilpailupolitiikkaa on alettu sovittaa osaksi laajempia strategisia intressejä kuten innovaatiokehityksen ja huipputeknologian tukemista.

Tässä yhteydessä keskeiseksi välineeksi on noussut IPCEI-mekanismi (Important Projects of Common European Interest), jonka avulla EU mahdollistaa poikkeuksellisesti valtiontukea projekteille, joilla katsotaan olevan unionin laajuinen merkitys. Mekanismiin kautta voidaan esimerkiksi tukea suuria tutkimus- ja kehityshankkeita, jotka liittyvät vihreään siirtymään, puolijohteisiin tai tekoälyyn. Sen aktivoituminen ja laajentuminen kuvaavat siirtymää kohti sääntelylogiikkaa, jossa kilpailupolitiikka ei ainoastaan suojele markkinoiden avoimuutta, vaan toimii myös aktiivisesti teollisuus- ja innovaatiopolitiikan välineenä (Bora & Schramm, 2024, s. 14–15).

Komissio on alkanut murtaa omia aiempia sääntelyperiaatteitaan, vastauksena teknolomiteollisuuden geopolittisiin ja taloudellisiin paineisiin. Esimerkiksi vuoden 2023 Temporary Crisis and Transition Framework -säännöstöön sisältyvä niin sanottu sisältyvä niin sanottu "vastaavuuslauseke" (eng. matching clause) mahdollistaa valtiontuen myöntämisen EU:ssa tilanteissa, joissa investointien katsotaan olevan vaarassa siirtyä unionin ulkopuolelle. Tämä ehto on otettu käyttöön erityisesti Yhdysvaltojen vuonna 2022 hyväksytyn Inflation Reduction Act -lainsäädännön (IRA) vuoksi. Kyseinen laki on laaja ilmasto- ja teollisuustukipaketti, jonka puitteissa Yhdysvallat myöntää huomattavia verohelpotuksia ja tukia vihreän teknologian investoinneille. Tämän on nähty aiheuttavan investointien ohjautumista pois EU:sta.

Uusi linjaus osoittaa, että komissio on siirtymässä sääntelymalliin, jossa kilpailupolitiikkaa soviteetaan yhteen strategisten investointien tukemisen ja teollisen suvereniteetin tavoitteiden kanssa (European Commission, 2023). Tämä heijastaa kilpailupolitiikan asteittaista muutosta kohti strategista lähestymistapaa, joka muistuttaa kehittyvien maiden käyttämää kilpailukykylogiikkaa.

### **2.3 Johtaminen ja sääntely monimutkaisessa institutionaalisessa ympäristössä**

Euroopan unionin teknologiapolitiittista sääntelyä tarkastellessa on perusteltua lähestyä ilmiötä usean rinnakkaisen teoreettisen näkökulman kautta. Kilpailupolitiikka teknologiasektorilla ei ilmene ainoastaan sääntelynä, vaan myös monimutkaisena institutionaalisena johtamisprosessina. Kompleksin hallinnan ja monitasoisen hallinnan (multilevel governance) näkökulmasta komission toiminta

rakentuu useista institutionaalisista kerroksista, joissa eri tasoilla – EU, jäsenvaltiot, tuomioistuimet ja yksityiset toimijat – toteutetaan sääntelyä rinnakkaisesti (Hooghe & Marks 2001, 4–6).

Institutionaalinen teoria (DiMaggio & Powell 1983, 150–155; Scott 2008, 48–50) auttaa jäsentämään sitä, kuinka komissio reagoi jatkuvasti muuttuviin ulkoisiin odotuksiin ja normeihin säilyttääkseen asemansa institutionaalisesti oikeutettuna toimijana. Mintzbergin (1983, 203–208) esittelemä organisaatorakenteiden malli – erityisesti ammatillisen byrokratian käsite – tarjoaa selityksen komission sisäiselle organisaatiodynamiikalle, jossa asiantuntijoiden rooli on keskeinen päätöksen teon suuntaamisessa. Teknologiasääntelyyn liittyvä päätöksenteko perustuu asiantuntijatyöhön ja prosessien läpinäkyvyyteen, mikä tukee niin komission uskottavuutta kuin toiminnan ennakoitavuutta.

Hyvän hallinnan (good governance) periaatteet ovat keskeisiä komission kilpailupoliittisessa toiminnassa. Näitä ovat esimerkiksi avoimuus, vastuuvollisuus, tehokkuus ja osallistavuus. Komissio pyrkii yhä enemmän hyödyntämään näitä periaatteita luodakseen legitiimiä ja hyväksyttävää sääntelyä teknologiamarkkinoilla (Craig & De Búrca 2020, 133–134).

Euroopan integraatiota selittävät teoriat, kuten neofunktionalismi ja uusi hallitustenvälinen lähestymistapa (New Intergovernmentalism), tarjoavat arvokasta näkökulmaa komission sääntelyroolin analyysiin. Neofunktionalistinen integraatioteoria korostaa ylikansallisten instituutioiden, kuten komission roolia integraation edistäjänä funktionaalisten tarpeiden kautta. Teknologiateollisuuden sääntelyssä tämä ilmenee pyrkimyksenä laajentaa toimivaltaa ja legitimoida ylikansallista ohjausta markkinahäiriöiden ratkaisemiseksi. Strategisen johtamisen näkökulmasta komissio toimii teknologiamarkkinoilla paitsi valvojana myös suunnannäyttäjänä, joka asettaa kehitykselle normatiivisia ja operationaalisia rajoja. Tämä merkitsee jännitteen hallintaa rationaalisen hallinnon logiikan ja poliittisten tavoitteiden välillä – tilanne, jota voidaan kuvata institutionaalisen jännitteen ja kompleksin hallinnan näkökulmasta (Bora & Schramm 2024, 14–15).

Johtamisen ja hallintotapojen näkökulmasta teknologiamarkkinoiden sääntely EU:ssa korostaa jatkuvasti enemmän sopeutumiskykyä (adaptability) ja strategista ketteryyttä (strategic agility). Sääntelyjärjestelmä rakentuu paitsi formaaleista prosesseista ja rakenteista myös epämuodollisista käytännöistä ja institutionaalisista oppimismekanismeista. Komission on toimittava tilanteessa, jossa sen institutionaalinen asema rakentuu sekä oikeudelliselle legitiimiydelle että poliittiselle uskottavuudelle. Tämä synnyttää kaksoissidoksen, jossa on toisaalta noudatettava sääntöjä ja prosesseja, toisaalta reagoitava ketterästi muuttuviin olosuhteisiin ja geopolitiisiin realiteetteihin. Tämä jännite voidaan ymmärtää institutionaalisenä kaksinaisuutena (institutional duality), jossa sääntelijän on

tasapainoteltava pysyvyyden ja muutoksen, asiantuntijavallan ja poliittisen ohjauksen, sekä sääntöjen ja strategisen ketteryyden välillä. Institutionaalinen dualiteetti kuvaa tilannetta, jossa organisaatio toimii yhtä aikaa kahden erilaisen institutionaalisen logiikan mukaisesti. Euroopan komissio toimii yhtäältä sääntelyviranomaisena, joka nojaa oikeudelliseen asiantuntijavaltaan ja sääntöperusteiseen päätöksentekoon, ja toisaalta strategisena toimijana, joka edustaa Euroopan unionin poliittisia ja geopoliittisia intressejä. Tämä kaksoisrooli luo sekä mahdollisuuksia että jännitteitä sääntelykäytännöille erityisesti teknologiamarkkinoiden nopeassa muutoksessa.

Organisaatio- ja hallintotutkimuksen yhdistävässä viitekehyksessä voidaan hyödyntää myös tilansidonaisuusteoria (contingency theory) periaatteita, jossa sääntelymuotojen ja hallintorakenteiden tehokkuus riippuu ympäristön monimutkaisuudesta, epävarmuudesta ja muutosnopeudesta (Donaldson 2001, 23–24). Teknologiamarkkinat, erityisesti alustataloudessa, täyttävät kaikki nämä ehdot. Siksi komission kilpailupolitiikka edellyttää orgaanisempaa, dynaamisempaa ja strategisempaa sääntelyotetta.

Euroopan komission kehitys kohti sääntelykapasiteetiltaan mukautuvaa, oppivaa ja ennakoivaa organisaatiota ilmenee muun muassa Digital Markets Actin ja Digital Services Actin käyttöönotossa. Näissä sääntelykehyksissä yhdistyvät formaali byrokratia, asiantuntijavetoisuus ja poliittinen ohjaus. Tämä tekee komissiosta ainutlaatuisen globaalin toimijan, jonka johtamis- ja hallintotapa ei palaudu kansallisiin malleihin vaan muodostaa oman hybridimuotoisen sääntelylogiikkansa. Teoreettinen viitekehys, joka yhdistää organisaatioteorian, institutionaalisen lähestymistavan ja integraatioteoriat, muodostaa vahvan ja kokonaisvaltaisen perustan tutkimuskysymyksen tarkastelulle. Komission kilpailupoliittinen ohjaus teknologia-alalla näyttäytyy yhtä aikaa sääntöpohjaisena, strategisena ja institutionaalisesti verkottuneena toimintana – ilmiönä, joka edellyttää monitieteistä ja useita analyysitasoja yhdistelevää lähestymistapaa.

## 3 Johtaminen ja vallankäyttö teknologiamarkkinoiden kilpailupolitiikassa

### 3.1 Kilpailuasioiden pääosaston rooli asiantuntijajohtamisessa

Euroopan komission kilpailuasioiden pääosasto, DG COMP (Directorate-General for Competition), ei pelkästään toteuta komission kilpailupoliittisia tavoitteita, vaan toimii samalla ainutlaatuisena asiantuntijavetoisen hallinnan foorumina. Komissiolla on yksinomainen toimivalta soveltaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikloja 101 ja 102, jotka muodostavat EU:n kilpailuoikeuden perustan. Artikla 101 kieltää yritysten väliset kartellit ja muut kilpailua rajoittavat yhteistyön muodot, kun taas artikla 102 koskee määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Näiden säännösten soveltaminen tapahtuu komissaarien kollegion nimissä, mikä heijastaa päätöksenteon institutionaalista painoarvoa.

DG COMP:n rooli erottuu muista pääosastoista paitsi teknisen asiantuntemuksensa, myös sen kehittämän päätöksenteon rakenteen ansiosta. Pääosasto ei enää toimi pelkästään toimeenpanevana viranomaisena, vaan on yhä vahvemmin mukana sääntelyn muotoilussa. Erityisesti nopeasti muuttuvilla ja monitulkintaisilla teknologiamarkkinoilla DG COMP ohjaa komission strategista linjaa ja toimii vaikuttajana sääntelykehityksen suunnassa (Cini & McGowan 2009, 145). DG COMP:n päätöksenteko korostaa asiantuntijavallan ja dataan perustuvan analyysin yhdistelmää. Olennaista on siis asiantuntijuuden vahva institutionaalinen asema: virkamieskunta koostuu korkeasti koulutetuista taloustieteilijöistä ja juristeista, joiden osaamista pidetään keskeisempänä kuin poliittista legitimitteettiä (Scott 2008, 51). DG COMP onkin yksi EU:n asiantuntijavaltaisimmista yksiköistä, jonka vallankäyttö perustuu asiantuntijuuteen mutta, tätä enemmän sääntöperusteisuuteen ja prosessiuskollisuuteen (Kovacic & Winerman, 2009, 437–439). Asiantuntijajohtaminen on komissiossa siis valjastettu palvelemaan sääntöpohjaista tehtävänantoa, ei vielä vastaamaan innovaatiovetoiseen ja transformatiiviseen johtajuuteen, joka edellyttäisi aktiivista markkinoiden uudistamista ja strategisten kehityssuuntausten ennakoivaa tukemista.

Tämän pääosaston toiminta on organisoitu toimialoittain, kuten digitaalitalouden, lääketeollisuuden ja energian ympärille. Näiden rinnalla toimii toimeenpanoon keskittyviä tiimejä, jotka vastaavat muun muassa kartellien valvonnasta ja yrityskauppojen tarkastelusta. Rakenteeltaan tämä vastaa matriisiorganisaatiota, joka yhdistää syvällisen asiantuntemuksen ja horisontaalisen yhteistyön. Mintzbergin (1983) rakennemallin mukaan kyseessä on kehittynyt ammatillinen byrokratia, joka toimii rinnakkain strategista ohjausta tarjoavan ydinjohdon kanssa. Näin DG COMP toteuttaa

byrokratian ideaalimuotoa, jossa muodollinen valta kytkeytyy asiantuntemukseen, ei poliittiseen mandaattiin (Padilla, 2015, 2, 11).

Padillan (2015, 2–3) mukaan tämä asiantuntijuuteen perustuva rakenne konkretisoitui erityisesti sen jälkeen, kun 2000-luvun alussa komissio hävisi useita oikeusjuttuja, jotka liittyivät taloudellisesti puutteellisesti perusteltuihin päätöksiin. Vastauksena tähän perustettiin Chief Competition Economist -yksikkö (CET), jonka tehtävänä on tarjota riippumatonta taloustieteellistä analyysia komission kilpailupäätösten tueksi. CET:n asema on paitsi tekninen myös organisatorisesti merkittävä, sillä sen riippumattomuus ja suora osallistuminen päätöksentekoon mahdollistaa sen toimimisen sisäisenä "checks and balances" -mekanismina (3–4). Philip Lowe (2009) taas korostaa pääekonomistin asemaa normatiivisten ja analyttisten standardien ylläpitäjänä – tehtävä, joka luo suoran yhteyden asiantuntijavaltaan, mutta samalla rajaa poliittisen vaikuttamisen mahdollisuuksia.

Vaikka asiantuntijaresurssit ovat ensisijaisesti komission sisällä, DG COMP:n asiantuntijajohtaminen ei ole irrallista ulkopuolisista vaikutteista. Päinvastoin yksikkö joutuu usein tasapainottamaan sisäisen asiantuntijalinjan ja ulkoisten intressien välillä. Ulkoistaminen on ollut erittäin keskeistä digitaalisten markkinoiden sääntelyyn liittyvässä uudistustyössä. Esimerkiksi talouskonsulttiyhtiö RBB Economics, joka on erikoistunut kilpailuoikeudellisiin analyyseihin, laati komission tilauksesta selvityksen markkinoiden keskittymisestä teknologiasektorilla – samaan aikaan, kun se toimi suurten teknologia-alustojen neuvonantajana (Corporate Europe Observatory 2023). Tämä tapaus osoittaa ulkopuolisen asiantuntemuksen eettiset rajat. Vaikka tavoitteena oli vahvistaa päätöksenteon analyttistä perustaa, yhteistyö synnytti epäluottamusta komission riippumattomuutta kohtaan. Tämä korostaa jännitettä asiantuntijoiden autonomian ja julkisen hallinnon läpinäkyvyyden ja hyväksyttävyyden välillä.

Isomorfismin mekanismit (DiMaggio & Powell 1983) ovat keskeinen väline DG COMP:n toiminnan ymmärtämisessä. Pakottava isomorfismi ilmenee EU-lainsäädännön ja tuomioistuinten ratkaisujen kautta, normatiivinen syntyy asiantuntijayhteisön odotuksista, ja jäljittelevä erityisesti suhteessa Yhdysvaltojen kilpailuviranomaisiin. Tämä jälkimmäinen ilmentyy esimerkiksi siinä, kuinka komissio on alkanut omaksua entistä aktiivisempaa ex ante -tyyppistä sääntelyotetta (vrt. Digital Markets Act), mikä heijastaa pyrkimystä reagoida markkinoiden ennakoimattomiin muutoksiin ajoissa.

Toimintaympäristön muutos – erityisesti teknologia-alustojen nopea kasvu – pakottaa komissiota etsimään strategisesti ketterämpiä johtamismuotoja. Tämä näkyy sekä organisaation sisäisessä resursoinnissa että osaamisprofiilien muutoksessa: digitalisaatio, data-analytiikka ja alustatalouden

rakenteet edellyttävät uusia asiantuntijuuden muotoja. Perinteinen oikeudellistaloudellinen lähestymistapa ei enää yksin riitä analysoimaan digitaalisten markkinoiden toimintaa. Tämä edellyttää uudenlaista sääntelyajattelua, jossa ymmärretään algoritmisen vallankäytön logiikka ja dataperusteisen kilpailun erityispiirteet (Stucke & Ezrachi, 2017).

Komission nojattessa vahvasti ennakkotapauksiin, kilpailuoikeudelliseen oikeuskäytäntöön ja sisäiseen taloudellisiin arvioihin, vahvistuu päätösten oikeudellinen kestävyys, mutta samalla myös organisatorinen joustamattomuus. DG COMPin rooli teknologiasektorilla on muuttumassa ex post -analyysien ja sääntöihin pohjautuvasta valvonnasta kohti aktiivisempaa markkinan muokkaajaa. Uudistus lähtee organisaation rakenteista alkaen, mutta vaatii myös päivitettyä, jopa kokonaan uudistettua johtamisotetta, jossa ennakoiva, dynaaminen ja monitasoinen sääntely integroituisivat osaksi kilpailupolitiikan ydintä. Keskeinen haaste DG COMP:lle ei ole ainoastaan asiantuntijajohtamisen institutionaalisen legitimitetin ylläpito, vaan myös kyky suunnata toimintaansa harkitusti poliittisen ohjauksen ja asiantuntijavetoisen riippumattomuuden jännitteisessä rajapinnassa. DG COMPin asema asiantuntijajohtajana kytkeytyykin sekä institutionaaliseen legitimitettiin että koko EU:n kilpailupolitiikan strategiseen kilpailukykyyn.

Dynaamisilla teknologiamarkkinoilla, joilla alustaekosysteemit kehittyvät nopeammin kuin sääntely, mikä on johtanut kilpailun vääristymien juurtumiseen jo ennen kuin komission raskaat prosessit ovat mahdollistaneet näihin kohdistuvat korjausliikkeet. DG COMP nojaa edelleen Weberiläiseen hierarkiaan, mutta toimintaympäristön muutos edellyttäisi tilanneherkempää ja strategisempaa johtajuutta, jota byrokratia ei luonnostaan tuota (Mintzberg 1983; Majone 1996). Majonen sääntelyteorian mukaan riippumattomat sääntelyelimet, kuten DG COMP, edustavat toimijoita, joilla ei ole suoraa demokraattista mandaattia, mutta joiden oikeutus perustuu asiantuntijuuteen, sääntöperustaisuuteen ja riskien hallintaan. Vaaditaanko tulevaisuudessa erilliset digitaaliset kilpailuviranomaiset, vai uudelleen resursoidaanko DG COMP uudella osaamisprofiililla ja verkostohallinnan kyvykkyydellä?

### **3.2 Strateginen ohjaus ja poliittinen vaikuttaminen**

Euroopan komission teknologiapolitiikkaa voi lähestyä tarkastelemalla, korostuuko siinä komission rooli poliittisena toimijana vai osana institutionaalista hallintorakennetta. Komissio toimii jatkuvassa ristipaineessa: sen on toisaalta säilytettävä riippumattomuutensa ja asiantuntijuuteen perustuva toimintatapansa, mutta toisaalta vastattava odotuksiin poliittisesta suunnannäytöstä, priorisoinnista ja digitaalisen Euroopan tulevaisuuden muotoilusta. Tämä on erityisen merkittävää teknologia-sektorin kilpailupolitiikassa, jossa poliittiset tavoitteet kuten eurooppalainen teknologinen

suvereniteetti, ilmastonmuutoksen hillintä tai strateginen autonomia muodostavat sääntelyn taustakehyksen (Meijer & Schillemans 2022).

Komissaarien kabinetit muodostavat komission poliittisen johdon ytimen ja vaikuttavat ratkaisevasti strategisten painopisteiden määrittelyyn, resurssien kohdentamiseen ja agendan asettamiseen. Tämä voi joko tukea tai haastaa operatiivisten yksiköiden – erityisesti DG COMPin – vakiintuneita toimintamalleja. Poliittinen ohjaus ei perustu muodolliseen komentoon vaan tapahtuu painotusten asettamisen kautta: mitä tutkitaan, mihin puututaan ja mitä jätetään huomiotta. Strategisen johtamisen näkökulmasta komissio ei ole pelkästään sääntelijä, vaan myös aktiivinen toimija markkinoiden suuntaamisessa. Teknologia sektorilla strateginen sääntely näyttäytyy pyrkimyksenä muun muassa edistää pienempien toimijoiden asemaa markkinoilla, hillitä verkostovaikutusten aiheuttamaa markkinakeskittymistä sekä varmistaa tiedon ja datan saavutettavuus kilpailijoille (Ezrachi & Stucke, 2016). Euroopan komission rooli tällaisessa ohjauksessa on luonteeltaan kaksijakoinen: se kykenee asettamaan pitkän aikavälin strategisia päämääriä, mutta toimii samalla poliittisten jännitteiden ja jäsenvaltioiden erilaisten intressien keskellä. Tämä rajoittaa sen institutionaalista liikkumavaraa ja edellyttää jatkuvaa tasapainottelua proaktiivisen ohjauksen ja reaktiivisen sopeutumisen välillä (Blauberger & Schmidt, 2017).

Esimerkiksi digimarkkinoiden sääntelyssä tämä näkyy konkreettisesti siinä, kuinka kilpailuasioista vastaavan komissaari Vestagerin kaudella 2019–2024 komissio nousi globaaliksi suunnannäyttäjäksi teknologia-alan sääntelyssä. Digital Markets Act (DMA) ei ollut vain reaktiivinen vastaus markkinahäiriöihin, vaan poliittinen kannanotto teknologisen suvereniteetin ja dataomaisuuden geopolittisistä ulottuvuuksista. Komissaari ei rajoittunut olemassa olevien normien tulkintaan, vaan toimi aktiivisesti niiden muotoilijana ja poliittisena suunnannäyttäjänä, mikä teki hänestä keskeisen toimijan EU:n teknologiastrategian ideologisessa ja institutionaalisessa jäsentämisessä. Jo yksittäisten komissaarien painotukset osoittavat, ettei kilpailupolitiikka ole vain neutraalia sääntelyä vaan myös strategista johtamista, jossa komissaari toimii politiikan suunnannäyttäjänä. DG COMP:issa virkamiesjohto toteuttaa tätä sääntelyn keinoin, mutta poliittinen johto määrittelee kapasiteetin ja resurssien ohjauksen. Tässä määrin yksikön toiminta on verrattavissa strategiseen yhtiöjohtoon, jossa hallitus asettaa pitkän aikavälin strategiset tavoitteet ja operatiivinen johto implementoi tämän toimintaan (Khan, 2017).

Komission päätöksenteko on kuitenkin myös vahvasti sidottu sen institutionaaliseen autonomiaan. Tästä yhtenä tunnettuna osoituksena toimii vuoden 2019 komission päätös uhrata poliittista strategiaa ja EU:n teollisuuspolitiikkaa kilpailun sääntöjen suojaamiseksi. Kyseessä oli Siemens–Alstom-

yritysfuusiotapaus, jossa ranskalaissaksalaisen poliittisen paineen avulla kyseisten yritysten johtajat ja näiden maiden hallitukset pyrkivät ajamaan läpi yritysoston. Tapausta seuranneen markkinamäärittelyn uudelleenarvioinnissa komissio hyväksyi globaalin markkinanäkökulman fuusioiden kilpailuvaikutusten arviointiin. Eli markkinavaikutuksia ei tarkasteltu vain EU:n sisämarkkinoiden kannalta, vaan huomioitiin myös maailmanlaajuinen kilpailutilanne. Tämä johti siihen, että komissio ei sallinut yritysfuusiota huolimatta poliittisesta painostuksesta, koska globaali näkökulma ei kumonnut EU:n alueella havaittuja kilpailun heikentymisriskejä.

Yksi merkittävimmistä haasteista strategiselle ohjaukselle on ulkoinen vaikuttaminen. Teknologia-yritysten kasvava lobbausvoima horjuttaa komission riippumattomuutta ja muovaa sääntelyn painopisteitä tavoilla, jotka voivat ohittaa alkuperäiset yhteiskunnalliset ja markkinaehtoiset tavoitteet. Wittin (2019) ja Dierxin ym. (2021) mukaan suuryritykset hyödyntävät institutionaalista epävarmuutta ja kilpailuoikeudellisen analyysin juridistaloudellista painotusta vaikuttaakseen päätöksentekoon omien taloudellisten mallien avulla. Keskeinen ilmiö tässä vaikuttamisympäristössä on niin sanottu *revolving door phenomenon*, jossa entiset virkamiehet siirtyvät yksityisen sektorin, erityisesti suuryritysten, palvelukseen – tai päinvastoin.

Tämä ei ole pelkkä muodollinen työnvaihto, vaan tarkoittaa usein sitä, että entiset komission asiantuntijat hyödyntävät tietämystään EU:n sisäisistä sääntelyprosesseista, verkostoista ja päätöksenteon logiikasta uuden työnantajansa eduksi. Esimerkiksi suurten teknologia-alustojen, kuten Googlen, kilpailutapauksissa yhtiöt ovat rekrytoineet entisiä EU-virkamiehiä ohjatakseen sääntelylinjauksia itselleen suotuisaan suuntaan (Corporate Europe Observatory, 2023). Tällainen toiminta paitsi kaivaa komission institutionaalista autonomiaa, myös vähentää sääntelyn legitimizeettiä ja vahvistaa julkisen ja yksityisen vallankäytön välistä epäsymmetriaa nopeasti kehittyvillä teknologiasektoreilla.

Byrokratia täten mahdollistaa selkeän vastuunjaon ja vähentää sattumanvaraisuutta, kuitenkin samalla rajaten johtajilta mahdollisuuden käyttää omaa harkintaa tai soveltaa strategista päätöksentekoa. Näin ollen komission byrokraattinen rakenne ei tuo esiin emergenttiä eli tilanteen mukaan kehittyvää johtajuutta, eikä transformaationaalista johtajuutta, joka perustuu visioon, aloitteellisuuteen ja kykyyn synnyttää laajempaa muutosta organisaation toiminnassa (Bass, 1985).

Toisaalta myös lobbaus ja kansallisten intressien vaikutus EU:n kilpailupolitiikkaan on erityisen näkyvää teknologia-alalla. Witt (2019) ja Dierx ym. (2021) korostavat teknologiajättien luoman lobbausvaikutusta, varsinkin nyt kun Euroopan unionin tuomioistuimien antama entisestään lisää tilaa

markkina-analyysille, mikä taas laajentaa yritysten valtuuksia vaikuttaa päätöksentekoon omilla taloudellisilla malleillaan.

Cini ja McGowan, (2009, 117–122) osoittavat, kuinka kilpailuoikeudellisissa päätöksissä korostuu laajan dokumentaation, sääntelyn oikeudellinen peruste ja prosessien toistettavuus. Kaikki edellä mainitut tukevat sääntelyn legitimitettä ja valituskelpoisuutta. DG COMP:in asema asiantuntija-johtajana on täten osa laajempaa hallinnollista rationaalisuutta, jonka avulla komissio voi säilyttää institutionaalisen uskottavuutensa myös silloin, kun markkinoiden sääntely kohtaa poliittista vastarintaa (Majone, 1996). Kuitenkin komission byrokraattinen järjestelmä sisältää huomattavia organisatorisia jännitteitä. Hallintorakenteen jäykkä muodollisuus johtaa usein siihen, mitä Scott (1995, 134–137) kuvaillee hallinnollisena hitautena. Sääntelyprosessit etenevät raskaan päätöksentekojärjestelmän mukaisesti, jossa tiedon tuottajat, kuten kilpailuoikeudelliset asiantuntijat jäävät komission vallan ulkokehälle. Tällöin kuilu strategisen ja operatiivisen johtamisen välillä syvenee ja sääntelyn ajankohtaisuus ja vaikuttavuus heikkenee. Teknologiasektorilla tämä institutionaalinen jännite polarisoituu, kun markkinadynamiikka edellyttäisi nopeaa reagointia ja tilanneherkkää päätöksentekoa.

### 3.3 EU:n ja Yhdysvaltojen johtamiskulttuurit

Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen kilpailupolitiikka edustavat kahta erilaista hallinnollista toimintalogiikkaa, jotka heijastavat syvälle juurtuneita institutionaalisia ja kulttuurisia eroja hallinnon, talouden ja oikeuskäytännön tasoilla. Näiden erojen vaikutus korostuu erityisesti teknologiamarkkinoilla, joiden nopea kehitys edellyttää sääntelyltä sekä reagointikykyä että ennakoivuutta. EU:n lähestymistapaa leimaa byrokraattisesti organisoitu ja sääntelyyn perustuva malli, kun taas Yhdysvallat nojaa tapauskohtaiseen ja oikeudellisesti rakentuneeseen sääntelyjärjestelmään (Gerber, 2010; Schmidt & Thatcher, 2013, 105–107).

Euroopan komission kilpailuasioista vastaava pääosasto (DG COMP) yhdistää tutkinnan, syytteen ja päätöksenteon saman institutionaalisen toimijan sisälle. Tämä rakenne mahdollistaa keskitetyn, systemaattisen ja usein ennakoivan sääntelyn (Geradin, 2021, 11–13). Sen sijaan Yhdysvalloissa Federal Trade Commission (FTC) ja Department of Justice (DOJ) soveltavat kilpailulainsäädäntöä, kuten Sherman Antitrust Act (1890) ja Clayton Act (1914) – pääasiassa jälkikäteen arvioinnin kautta. Nämä viranomaiset voivat nostaa kanteen, mutta lopullinen päätösvalta on aina riippumattomalla tuomioistuimella. Tämä menettely kuvastaa Yhdysvaltain oikeusjärjestelmän konservatiivista ja formaalia luonnetta, jossa korostuu oikeusliberalismi ja vallan jakautuminen eri instituutioiden välillä.

Kuluttajahyvinvointiperiaate ja kilpailun rakenteellinen suojele erottavat USA:n ja EU:n selkeästi toisistaan. Yhdysvalloissa kilpailunrajoitus katsotaan ongelmalliseksi vain, jos se tuottaa suoraa haittaa kuluttajille, esimerkiksi hinnan nousuna tai laadun heikkenemisenä. Tämän seurauksena ilmaisupalvelut, kuten Googlen hakukoneet ja Facebook alusta, jäävät toimenpiteiden ulkopuolelle (Stucke & Grunes 2016, 82–85). EU:ssa sen komissio voi puuttua toimintaan, joka uhkaa kilpailun dynamiikkaa, vaikka suoraa haittaa kuluttajille ei olisi. Tästä esimerkkinä toimii Google Shopping tapaus (2017), jolloin komissio vetosi hakukoneen self-preferencing-käytäntöjen (omien palveluidensa suosiminen hakutuloksissa) kilpailua syrjivään rakenteeseen, vaikka palvelu oli kuluttajalle ilmainen (European Commission 2017, 3–4). EU:ssa käytössä oleva kilpailun ”rakenteellinen suoja” heijastaa laajempaa huolta markkinoiden dynamiikasta – ei pelkästään sen hetkisestä kuluttajahinnasta.

USA:ssa johtajuus on hajautetumpaa ja sääntely reaktiivisempaa. Yhdysvaltain kilpailupoliittiset viranomaiset voivat toimia nopeasti tapauskohtaisesti ja hakea ennakkotapauksia oikeusteitse, mikä tekee sääntelystä joustavampaa mutta myös altistaa sen poliittiselle vaihtelulle ja ennustamattomuudelle (Fox 2008; Kovacic 2011). Yhdysvaltojen järjestelmässä korostuvat yksilönvapaus ja yritysten autonomisuus. Erot vaikuttavat suoraan siihen, millaisia tavoitteita kilpailupolitiikalla painotetaan. Näiden kulttuuristen ja institutionaalisten erojen seuraukset näkyvät sääntelypolitiikan painotuksissa. EU:ssa tavoitteena on usein markkinarakenteiden terve kehitys ja kuluttajien pitkän aikavälin hyöty. Sääntely voi sisältää myös laajempia yhteiskunnallisia näkökulmia, kuten pk-yritysten toimintamahdollisuuksien tukemista tai työpaikkojen säilyttämistä (OECD, 2021; Blauburger & Schmidt, 2017). Yhdysvalloissa taas keskiössä on markkinoiden tehokas toiminta ja nopea kilpailullinen reagointi, eikä sosiaalisia tai rakenteellisia vaikutuksia yleensä pidetä ensisijaisina tavoitteina.

Erojen taustalla vaikuttavat syvemmät institutionaaliset ja ideologiset tekijät, joita voidaan tarkastella institutionaalisen isomorfismin kautta. EU:n kilpailupolitiikkaan vaikuttaa geopolitiittiset, oikeudelliset ja sosiaaliset odotukset ja täten komission kilpailupolitiikka ilmentää sääntelykapitalismia, jossa korostuu sekä julkisen vallan rooli että markkinoiden vastuu, mutta ennen kaikkea yhteiskuntavastuu, (Schmidt & Thatcher, 2013, 105–107). Yhdysvalloissa kilpailupolitiikan malli rakentuu enemminkin liberaalin markkinatalouden perinteelle, jossa sääntely perustuu markkinahäiriöiden jälkikäteiseen korjaamiseen ja yksilönvapauden suojaamiseen.

Johtamisen ja vallankäytön näkökulmasta EU lähestymistapa antaa komissiolle keskittyntä ja proaktiivista valtaa ja asiantuntijajohtoisen aseman. Yhdysvaltain järjestelmä taas luovuttaa enemmän valtaa yksittäisille tuomareille ja osavaltioiden viranomaisille ja näin kilpailupolitiikkaa

toteutetaan oikeusprosessien kautta. Geopoliittisesti EU:n kilpailupolitiikka toimii osana laajempaa strategista projektia, jossa digitaalista suvereniteettia pyritään vahvistamaan suhteessa amerikkalaisiin teknologijätteihin. DMA, jossa suurille verkkoalustoille asetetaan suuria velvoitteita jo ennen kilpailuongelmien konkretisoitumista, on osoitus EU:n ennakoivan sääntelyn järjestelmän tasosta, verrattain USA:n oikeudelliseen jälkivalvontaan (OECD, 2021).

Organisaatiokulttuureilla on merkittävä vaikutus institutionaaliseen käyttäytymiseen. EU:n hallintokulttuuri painottaa byrokraattista prosessia ja laajaa dokumentaatiota, joka takaa oikeusvarmuuden mutta hidastaa päätöksentekoa – erityisesti pienyritysten ja startupien näkökulmasta (BusinessEurope 2024). EU:n kilpailuoikeuden monitasoisuus ja kansallisten viranomaisten vaihtelevat tulkinnot luovat epäselvyyttä sekä viranomaisille että yrityksille, mikä heikentää sääntelyn yhdenmukaisuutta ja tehokkuutta. Tämä hajanaisuus voi estää skaalaetujen syntymistä ja tehdä sääntelystä raskaampaa erityisesti pienemmille toimijoille.

Yhdysvaltojen kilpailupolitiikka puolestaan rakentuu korkealle skaalautuvuudelle ja joustavuudelle. Sääntelyn vähäisyys ja markkinoiden suuri likviditeetti mahdollistavat nopeat investoinnit ja innovaation, mutta toisaalta työntekijöillä ja kuluttajilla on vähemmän suoria suoja mekanismeja (OECD 2021; Witt 2019). Kuluttajansuoja painottuu lyhytaikaiseen hyötyyn, ja järjestelmä olettaa markkinoiden itsekorjautuvuuden. EU:n järjestelmä siis tuottaa vahvempaa institutionaalista ennakoitavuutta ja pitkäaikaisia kilpailun rakenteita suojaavia elementtejä, mutta riskinä on prosessien hitaus ja heikko skaalautuvuus. Yhdysvaltain järjestelmä puolestaan mahdollistaa nopean reagoinnin ja korkeaa markkinaskaalautuvuutta, mutta se altistaa kilpailupolitiikan lyhytjänteisyydelle ja poliittisille vaihteluille.

## 4 Teknologia-alan kilpailupolitiikan toimeenpano – käytännöt ja kehitys

### 4.1 Teknologiyritysten tapausanalyysit

Euroopan komissio on viime vuosikymmeninä käsitellyt useita merkittäviä tapauksia, joissa globaalit teknologiyritykset ovat olleet epäilyinä määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Näiden tapausten kautta komission roolia voidaan tarkastella paitsi valvojana myös aktiivisena sääntelyvaltan käyttäjänä, joka muokkaa digitaalisten markkinoiden rakenteita ja sääntöjä jatkuvasti. Tapaukset osoittavat komission valmiuden käyttää laajaa sääntelyvaltaansa markkinoiden rakenteiden muokkaamiseen sekä itsenäisen oikeuskäytännön kehittämiseen, erityisesti nopeasti muuttuvilla teknologia markkinoilla (Monti & Rangoni 2022).

Keskeinen esimerkki on Google Shopping -tapaus (T-612/17), jossa yhtiötä syytettiin hakutulosten manipuloinnista oman hintavertailupalvelunsa hyväksi. Komission mukaan tämä "self-preferencing"-käytäntö syrjäytti kilpailijat ja vähensi kuluttajien vaihtoehtoja, mikä muodosti 102 artiklan (TFEU) mukaisen väärinkäytön, joka rajoitti kuluttajan vaihtoehtoja. Pitkään kestänyt prosessi, joka johti 2,42 miljardin euron sakkoon, havainnollistaa komission kykyä perusteelliseen sääntelyyn, mutta tuo esiin myös sen reaktiivisuuden rajoitteet. Tapauksen yli seitsemän vuoden käsittely osoittaa, että vaikka komission juridinen kapasiteetti on vahva, päätöksenteon hidas rytmi voi heikentää sääntelyn vaikutuksia nopeasti kehittyvillä teknologiasektoreilla (Persch, 2021; Corporate Europe Observatory, 2023). Viivästys antoi Googlen markkina-aseman vahvistua entisestään, joka kiihdytti keskustelun sääntelyn allokatiivisesta tehokkuudesta ja vaikutuksista kuluttajiin ja kilpailijoihin (Corporate Europe Observatory, 2023).

Amazonin tapauksessa Euroopan komission huomio kohdistui erityisesti yrityksen kaksinkertaiseen rooliin, sekä markkinapaikan ylläpitäjänä että aktiivisena vähittäismyyjänä. Tämä asetelma synnytti huolen eturistiriidoista ja kilpailun vääristymistä, erityisesti koskien kolmansien osapuolten ei-julki- sen datan hyödyntämistä. Toisin kuin Google-tapauksessa, Amazon-ratkaisu toteutettiin artiklan 9 nojalla sitoumusmenettelynä. Bostoen (2023, 59–61) näkee tämän siirtymän nopeampaan menettelyyn merkinä komission pyrkimyksestä nopeuttaa markkinavaikutuksiin puuttumista ja välttää ras- kaita oikeudellisia prosesseja. Vertailu osoittaa, että komissio ei toimi yhdenmukaisella mallilla, vaan valitsee taktiikat tapauskohtaisesti vaikutusperusteisesti.

Meta/Facebook-tapauksessa komissio totesi vuonna 2023, että yhtiö oli sitonut Marketplace-palvelunsa Facebookin käyttöön ja hyödyntänyt mainostajilta kerättyä dataa yksipuolisesti oman

kauppapaikkansa eduksi. Tämä katsottiin SEUT 102 artiklan rikkomiseksi kahdella perusteella: markkinoiden sitomiskäytännön ja epäreilujen kaupallisten ehtojen vuoksi (European Commission, 2023, 3–5). Tapauksen käsittely eteni merkittävästi nopeammin kuin aiemmat vertailukohdat, sillä komissio sai sen päätökseen noin kahdessa ja puolessa vuodessa. Tämä voidaan tulkita osoitukseksi komission pyrkimyksestä nopeuttaa puuttumista selkeisiin kilpailurikkomuksiin, mutta myös merkkinä institutionaalisesta kehityksestä sääntelytoimien organisoinnissa.

Google Shopping -tapauksen luoma oikeudellinen ennakkotapaus, Amazonin sitoumusratkaisun käytännön vaikutukset ja Metan nopea ratkaisu osoittavat, että komission sääntelykäytäntö on sekä reaktiivista että strategisesti kehittyvää. Kuten Bostoen (2023) ja Persch (2021) eri näkökulmat osoittavat, sääntelykäytännön arviointi edellyttää sekä oikeudellista että organisatorista tarkastelua. Tapausvertailu paljastaa olennaisen ulottuvuuden komission institutionaalisesta toiminnasta: sen tehokkuus ei määräydy ainoastaan oikeudellisista normeista, vaan myös siitä, miten se organisoii sääntelyprosessinsa. Komissio ei ole juridisesti autonominen tuomioistuin, vaan moniulotteinen hallintoelin, jossa eri pääosastojen on koordinoitava tutkimustyötä, juridista valmistelua, taloudellista analyysiä ja poliittista viestintää. Tämä edellyttää kykyä hallita tietoa, priorisoida resursseja ja muokata sääntelystrategiaa suhteessa sekä sisäisiin että ulkoisiin paineisiin (Cini & Borragán, 2019).

## 4.2 Legitimiteetti ja sääntelyn oikeuttaminen teknologiaesimerkein

Komission legitimiteetti teknologia-alan kilpailupolitiikassa rakentuu monitasoiseen järjestelmään: oikeudellinen valtuutus, taloudellinen analyysi ja kanalaisyhteiskunnan hyväksyntä. Tämä viitekehys ei perustu pelkästään sääntöihin, vaan edellyttää aktiivista vuorovaikutusta markkinadynamiikan, oikeudellisen järjestelmän ja kansalaisten odotusten välillä. Komission oikeudellinen legitimiteetti perustuu TFEU:n (Treaty on the Functioning of the European Union) artikloihin 101–102 ja EUT:n valvontaan. Taloudellista legitimiteettiä tulisi jatkuvasti kehittää kilpailuteorioiden valossa keskittyen siihen, mikä tukee sekä innovaatiota että kuluttajavalintaa, mutta ennen kaikkea turvaa kilpailun edellytykset.

Google Shopping -tapauksessa (European Commission 2017, 4) komissio katsoi, että vaikka hintataso ei noussut, Googlen omaa palvelua suosinut algoritminen ohjaus heikensi kilpailun toimivuutta ja rajoitti kuluttajien vaihtoehtoja. Applen tutkimuksessa komissio taas vetosi App Storen sääntöjen synnyttämiin rajoituksiin kuluttajille halvempien vaihtoehtojen löytämisessä. Tämä taas näyttyy kuluttajalle usein ristiriitaisena; miksi puuttua markkinoihin, jotka näyttävät toimivan?

Komission valitsemat menettelyt – pitkä oikeusprosessi Googlen tapauksessa ja nopea sitoumusmenettely Amazonin kohdalla – ilmentävät institutionaalista joustavuutta, mutta myös siihen liittyviä ratkaisupaineita eri tavoitteiden välillä: tehokkuus vs. oikeusvarmuus, ennakkotapaus vs. välitön vaikutus. Täten teknologiayritysten kohdalla monitasoinenkin järjestelmä on usein koetuksella. Markkinoiden globaalisuus, ilmaisupalveluiden (esim. hakukoneet ja sosiaalinen media) levinneisyys ja nopea teknologinen muutos haastavat perinteisen kilpailuoikeuden kehyksiä.

Sääntelylogiikka onkin siirtynyt kohti markkinaperusteisempaa ohjautuvuutta laskien oikeudellisen ohjautuvuudenpainoarvoa, mikä vaikeuttaa erityisesti digitaalisen vallankäytön sääntelyä. Witt (2019) kritisoi osaltaan EUT:n käyttöönotettavaa MEA (more economic approach) -lähestymistapaa kilpailuoikeudellisia tapauksia käsitellessä (Witt 2019). Lähestymistapa on ongelmallinen teknologiayritysten arvioinnissa, koska se nojaa staattisiin markkinamalleihin ja tällöin avaa uuden sääntelytyhjiön digitaaliselle dynamiikalle. (Witt 2019, 13–15.) Tästä syystä uudet sääntelyinstrumentit, kuten Digital Markets Act (DMA) edustaa paitsi sääntelyllistä innovaatiota myös yritystä rakentaa uudelleen sääntelyn institutionaalista oikeutusta (Geradin 2021).

Amazonin ja Applen tapaukset osoittavat, kuinka yritykset ovat aktiivisesti pyrkineet vaikuttamaan EU:n sääntelyyn muun muassa intensiivisellä lobbauksella ja kyseenalaistamalla komission toimivallan laajuuden. Näiden tapausten yhteydessä käy ilmi, kuinka suuryritykset eivät pelkästään reagoi sääntelyyn, vaan pyrkivät aktiivisesti muokkaamaan sen sisältöä. Samanaikaisesti kilpailupolitiikan toimeenpanossa komissio on laajentanut sääntelyulottuvuuttaan myös verotuksellisiin valtioneuvoston tukikysymyksiin. Samalla nämä esimerkit nostavat esiin tarpeen entistä ennakoivammalle otteelle ja vahvistavat perustelun uudelle sääntelyarkkitehtuurille.

Applen ja Amazonin tapaukset heijastavat tätä laajenevaa sääntelyrakennetta, jossa yrityksille myönnetty veroedut tulkitaan kilpailua vääristäviksi mekanismeiksi. Applen tapauksessa Irlannin viranomaiset hyväksyivät yhtiölle yksilöllisen verojärjestelyn (tax ruling), joka johti siihen, että Applen efektiivinen veroprosentti jäi jopa alle yhden prosentin vuosina 2003–2014, mikä tulkittiin valikoivaksi valtiontueksi ja johti 13 miljardin euron takaisinperintäpäätökseen (ICIJ, 2024). Vastavasti Amazonin Luxemburgin-veroratkaisu arvioitiin komission toimesta valikoivaksi veroeduksi arvoltaan noin 250 miljoonaa euroa – vaikka EU-tuomioistuimien sittemmin kumosi päätöksen vedoten näytön riittämättömyyteen (Reuters, 2023). Tapaukset korostavat komission pyrkimystä turvata kilpailuneutraaliutta myös verotuksen kentällä, mutta samalla ne paljastavat EU-sääntelyn rajat, kun se kohtaa suuryritysten huomattavan oikeudellisen kapasiteetin ja taloudellisen vaikutusvallan.

Tällaiset tapaukset kuitenkin muistuttavat, että myös institutionaalinen viestintä ja sidosryhmäjohtaminen ovat osa sääntelyn onnistumista.

Legitimiteetin kolmas ulottuvuus – yhteiskunnallinen hyväksyttävyyys – rakentuu ennen kaikkea siitä, miten julkisesti ja läpinäkyvästi sääntelytoimet perustellaan. Komission viestintästrategia sekä aktiivinen vuorovaikutus sidosryhmien, kuten kuluttaja yhteisöjen ja yhteiskunnallisten organisaatioiden kanssa, muodostavat olennaisen osan sen sääntelytoimien oikeutusta. Kuluttajamyönteiset perustelut, kuten valinnanvapauden turvaaminen tai yksityisyyden suojan vahvistaminen, eivät toimi pelkästään viestinnällisinä tehokeinoina, vaan myös legitiimiyden rakentajina – keinoina luokitella kilpailupolitiikka yhteiskunnallisesti tunnustettaviin arvoihin. Näin sääntely näyttyy laajemmin yhteiskunnallisten tavoitteiden edistämisenä, ei pelkästään markkinakilpailun valvontana.

### **4.3 Kohti responsiivisempaa johtamis ja organisointimallia**

Komission kilpailupolitiikkaa on toistuvasti kritisoitu sen reaktiivisesta luonteesta ja sääntelytoimien viivästyttämisestä – erityisesti teknologiamarkkinoilla, joilla markkinavoimat ja keskittymiskehitykset etenevät nopeassa syklissä. Tällainen viive herättää kysymyksiä sääntelyn vaikuttavuudesta ja kyvystä vastata markkinoiden muutosnopeuteen. Kritiikki ei kohdistu pelkästään päätösten hitauteen, vaan myös siihen, missä määrin komissio kykenee proaktiivisesti ohjaamaan markkinarakenteita ja estämään kilpailun vääristymiä ajoissa.

Komission toiminta nojaa edelleen vahvasti keskitettyyn päätöksentekovaltaan, vaikka se tukeutuu laajaan sidosryhmäverkostoon sekä monitasoiseen hallinnolliseen yhteistyöhön. Tätä voidaan kuvata niin kutsutuksi "governance in networks" -malliksi, jossa sidosryhmät osallistuvat tiedontuotantoon ja toimeenpanoon, mutta eivät varsinaisesti jaa päätösvaltaa horisontaalisesti (Brözel & Heard-Laureote, 2009). Tässä mielessä EU:n hallintotapa poikkeaa jaetun vastuun "governance by networks" -periaatteesta, ja säilyttää institutionaalisen kontrollin komission käsissä. Vaikka malli mahdollistaa vakaan ja johdonmukaisen sääntelyn, se voi hidastaa päätöksentekoa dynaamisilla markkinoilla, joissa ketteruus ja nopea reagointi ovat keskeisiä.

Viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana Euroopan unionin kilpailupolitiikassa on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Teknologiasektorin kasvava merkitys, markkinoiden rakenteellinen kompleksisuus sekä digitaalisen talouden erityispiirteet ovat haastaneet perinteiset sääntelymallit ja pakottaneet kilpailuviranomaiset uudistamaan toimintatapojaan. Tämän uudistumisprosessin keskiössä on ollut pyrkimys vahvistaa taloustieteellistä osaamista sekä siirtyä entistä selkeämmin vaikutusperusteiseen sääntelyajatteluun. Sääntelyvallan kehittäminen on tarkoittanut yhä enemmän myös

teknologista hallintokykyä, mukaan lukien datan käsittely, algoritmien analysointi ja vuorovaikutus startup- ja pk-sektorin toimijoiden kanssa.

Komission kyky tunnistaa, arvioida ja viestiä kilpailuongelmista ajoissa on ratkaiseva tekijä sen tehokkuudessa nopeasti muuttuvilla teknologiamarkkinoilla. Tämän vuoksi on perusteltua nähdä institutionaaliset ja johtamiseen liittyvät rakenteet ei vain taustalla vaikuttavina seikkoina, vaan kilpailupolitiikan keskeisinä vaikuttavina ulottuvuuksina, jotka määrittävät komission toimintakyvyn ja sääntelyn vaikuttavuuden teknologiateollisuuden kontekstissa. Tämä tarkoittaa paitsi institutionaalista herkkyyttä markkinasignaaleille, myös tehokkaita viestintäkanavia sekä sisäistä mekanismeja priorisoida sääntelytoimia. Applen ja Amazonin veropäätös tapaukset osoittavat myös, että kilpailupolitiikka ulottuu yhä enemmän verotuksen kaltaisiin poikkihallinnollisiin kysymyksiin, joissa komissio toimii yhtenäisen sisämarkkinan puolustajana (ICIJ 2024).

Sääntelyn hyväksyttävyys kohtaa teknologiamarkkinoilla poikkeuksellisia haasteita, koska sääntelyn kohteena ovat kuluttajien laajaa luottamusta nauttivat ja ilmaisia tuotteita tarjoavat yritykset. Komission sääntely ei ainoastaan palvele kilpailua, vaan turvaa reilut markkinaehdot kaikille toimijoille (Crémer ym., 2019, 4–5). Tavoitteena on näin turvata myös pienet kehittäjät ja pk-yritykset. Siksi sääntelylogiikan tulee ulottua pelkän taloustieteellisen tehokkuusarvioinnin ulkopuolelle ja ottaa huomioon myös institutionaaliset, oikeudelliset ja sosiaaliset vaikutukset – erityisesti innovaatioympäristöihin pienemmissä jäsenvaltioissa.

Vuonna 2022 voimaan astunut DMA voidaan nähdä ensi askeleena kohti ennakoivaa ja sääntöperustaista ohjausta, pyrkien ennakoimaan ja ehkäisemään markkinahäiriöt. Muutos osoittaa jonkin tasoista siirtymää byrokratiasta kohti verkostomaisempaa hallintaa, jossa sääntely ei perustu yksittäisiin tapauspäätöksiin vaan kokonaisvaltaiseen markkinarakenteiden uudelleen suunnitteluun ja valvontaan. Kysymys siitä, toimiiko EU teknologiasääntely reaktiivisesti vai ennakoivasti ei siten ole yksiselitteinen. Viime vuosien uudistukset sääntelyn työkaluissa, sisäisissä yhteistyörakenteissa ja uudelleen resursoinnissa osoittavat, että komissio on tunnistanut alkuperäisen mallinsa rajat ja kehittää nyt uutta sääntelylogiikkaa.

Samanaikaisesti komissio on alkanut hyödyntää väliaikaisia toimenpiteitä tilanteissa, joissa kilpailun vaarantuminen näyttää todennäköiseltä jo ennen tutkinnan päättymistä. Organisatorisen oppimisen vahvistaminen on keskeinen osa komission siirtymää kohti responsiivisempaa kilpailupolitiikkaa. Esimerkiksi Google Shopping -tapauksen lähes kahdeksan vuoden käsittelyaika havainnollisti sääntelyn reaktiivisuuden rajoitteita ja herätti kysymyksiä sääntelytoimien ajoituksesta nopeasti muuttuvilla teknologiamarkkinoilla (Persch, 2021, 64–65; Corporate Europe Observatory, 2023).

Pitkä prosessiaika johti siihen, että komission sisällä alettiin kehittää uusia menetelmiä, jotka mahdollistavat aiemman puuttumisen, kuten väliaikaiset toimenpiteet ja rakenteellisempi analyysi ennen rikkomusten todentamista.

Vaikka Euroopan komission kilpailupolitiikka rakentuu ensisijaisesti sääntöperustaiselle ja oikeudelliselle sääntelylle, digitaalisten markkinoiden nopeat muutokset ovat herättäneet kiinnostusta vaihtoehtoihin sääntelymuotoihin, kuten yhteissääntelyyn ja niin sanottuun pehmeään sääntelyyn. Toisaalta tällaisiin kevyempiin sääntelymalleihin liittyy myös riskejä. Niiden oikeudellinen sitovuus on rajallinen, mikä voi heikentää sekä sääntelyn legitimitettä että valvonnan tehokkuutta. Erityisesti tilanteissa, joissa markkinavoimat ovat keskittyneet ja julkisen vallan on turvattava kilpailun reunaehdot, institutionaalisesti kevyempi sääntely voi osoittautua riittämättömäksi ja herättää kysymyksiä eturistiriidoista.

Yhteissääntelyllä tarkoitetaan mallia, jossa julkiset viranomaiset ja yksityiset toimijat – esimerkiksi teknologiayritykset ja etujärjestöt – kehittävät yhdessä sääntelykäytäntöjä tai -standardeja (Majone, 1996; Eberlein ym, 2014). Tämä lähestymistapa voi parantaa sääntelyn sovellettavuutta ja joustavuutta erityisesti nopeasti muuttuvilla toimialoilla. Vastaavasti soft law -välineet, kuten ohjeistukset, käytännesäännöt ja suositukset, voivat toimia täydentävänä sääntelykerroksena. Niiden etuna on kyky ohjata markkinatoimijoiden käyttäytymistä ilman raskasta oikeudellista prosessia (Senden, 2005).

## 5 Johtopäätökset

### 5.1 Institutionaalinen kapasiteetti ja kilpailupolitiikan toteutus teknologiamarkkinoilla

Miten Euroopan komission organisatorinen ja institutionaalinen rakenne vaikuttaa sen kykyyn toteuttaa tehokasta kilpailupolitiikkaa teknologiateollisuudessa? Tätä kysymystä lähestytään kokoomalla yhteen työn analyysiosuoksissa esiin nousseet havainnot komission sisäisestä hallintologikasta, sääntelyvalmiuksista ja strategisesta asemasta nopeasti muuttuvassa digitaalisessa toimintaympäristössä.

Euroopan komission organisatorinen ja institutionaalinen rakenne vaikuttaa ratkaisevasti sen kykyyn toteuttaa tehokasta kilpailupolitiikkaa nopeasti kehittyvillä teknologia-aloilla. Komission toimintakyky teknologiamarkkinoiden kilpailupolitiikan toteuttajana rakentuu vahvasti institutionaaliselle vakaudelle ja asiantuntijavetoiselle byrokralialle. Se toimii tehokkaana jälkivalvojana, mutta on vielä riittämätön tulevaisuuden mahdollistaja. Hierarkkinen rakenne, sääntöpohjaisuus ja institutionaaliset normit luovat järjestelmän, joka tarjoaa vakautta erityisesti suurille markkinatoimijoille ja kansallisille kilpailuviranomaisille, joiden on voitava luottaa ennakoitaviin sääntelyperiaatteisiin ja prosessuaaliseen jatkuvuuteen. Kilpailupolitiikassa tehokkuus ei tarkoita ainoastaan yritysten kykyä tehdä voittoa, vaan sitä kuinka hyvin markkinat toimivat kokonaisuutena. Teknologiamarkkinat vaativat nopeaa päätöksentekoa, verkostojen hallintaa ja tilanneherkkää johtajuutta – ominaisuuksia, joita komission hierarkkinen ja sääntöpohjainen toimintamalli ei sellaisenaan kykene tuottamaan riittävällä tehokkuudella.

Vuonna 1958 perustettu Euroopan komissio ei ole kehittynyt täysmääräisesti eikä riittävän nopeasti vastaamaan digitaalisen ajan rakenteellisia ja dynaamisia haasteita. Vaikka toimintavalta on laajentunut huomattavasti alkuperäisestä teollisuus- ja energiapolitiikasta kattaen nykyään digitalisaation, ilmastopolitiikan, kilpailuoikeuden ja kuluttajasuojan, sen perusrakenne on säilynyt suurelta osin muuttumattomana. Komissio on rakenteellisesti vahva, mutta strategisesti yhä haavoittuvampi toimija ympäristössä, jossa teknologiset innovaatiot, geopoliittinen strategia ja suuryritysten institutionaalinen voima muovaavat sääntelyn sisältöä ja rytmiä. Teknologia-alan kilpailupolitiikka on erityisen hauras alue, jossa sääntelyn nopeus, läpinäkyvyys ja vaikuttavuus ovat ratkaisevia tekijöitä sekä kuluttajasuojan että innovaatioekosysteemin kannalta. Vaikka Euroopan komission kilpailupolitiikkaa on pitkään pidetty maailmanlaajuisesti edistyksellisenä, on kritiikki etenkin teknologia-alan

sääntelyn vaikuttavuuden, ennakoitavuuden ja institutionaalisen vallankäytön osalta mitä ajankoh-  
taisinta.

Organisaatioteorian näkökulmasta Euroopan komissio edustaa perinteistä ammatillista byrokratiaa, jossa päätöksenteko perustuu standardoituihin prosesseihin ja asiantuntijavaltaan. Vaikka tämä lisää johdonmukaisuutta ja suojaa poliittiselta mielivallalta, se samalla rajoittaa sääntelyn sopeutumiskykyä tilanteissa, joissa markkinat muuttuvat nopeammin kuin sääntely voi vastata. Institutionaalisen teorian valossa komissio näyttäytyy legitiiminä mutta konservatiivisena toimijana, joka toistaa va-  
kiintuneita käytäntöjä myös tilanteissa, joissa olisi tarpeen uudistaa sääntelyn muotoja ja toimintata-  
poja. Tämänhetkisen järjestelmän institutionaalinen hinta on täten koko teknologiamarkkinan hitaus ja heikko reagointikyky.

Uudet sääntelyinstrumentit heijastavat komission tahtoa vastata digitaalitalouden asettamiin haastei-  
siin, mutta jäykkä byrokraattinen rakenne ja verkostomaisten toimintatapojen rajallisuus estävät  
sääntelyä mukautumasta ketterästi innovaatioympäristöjen dynamiikkaan. Komission kilpailupoliit-  
tinen rakenne on institutionaalisesti uskottava, mutta strategisesti vanhentunut. Byrokraattinen ratio-  
naalisuus ei yksin kykene vastaamaan alustatalouden keskittymisen, datamonopoleiden ja portinvar-  
tijaalustojen tuottamiin systeemiin haasteisiin. Komissio tarvitsee organisaatorakenteidensa kehiti-  
tämistä ja johtamislogiikan uudelleenarviointia. Kehityksen suunta kohti dynaamisempaa kokonai-  
suutta, joka kykenee entistä integroidumpaan ja strategisesti rohkeampaan kilpailupolitiikkaan, vai-  
kuttaa perustellulta.

Komission kilpailupolitiikka ei ole neutraali tekninen toimi, vaan poliittisesti ladattu, institutionaali-  
sesti kahlittu ja strategisesti ratkaiseva välinen EU:n taloudellisessa tulevaisuudessa. Kilpailupoliti-  
kan vaikuttavuus ei ole enää sidottu yksinomaan lailliseen johdonmukaisuuteen tai taloudelliseen  
tehokkuuteen, vaan siihen, miten hyvin sääntely kykenee ohjaamaan markkinoita oikeudenmukai-  
siksi, toimiviksi ja innovaatioystävällisiksi. Komission on kyettävä toimimaan sekä sääntelyn varti-  
jana että markkinadynamiikan ymmärtävänä muotoilijana. Tämä edellyttää strategista johtajuutta,  
joka ylittää pelkän sääntelyn toteuttamisen ja kytkeytyy osaksi EU:n laajempaa teknologista ja geo-  
poliittista visiotyötä.

## **5.2 Tutkimuksen rajoitteet ja suuntaviivat jatkotutkimukselle**

Tutkielmassa sovelletaan useita teoreettisia lähestymistapoja, joiden avulla komission kilpailupoliit-  
tista tehtävää on lähestytty rakenteiden, prosessien ja vallankäytön näkökulmista. Samalla

lähestymistavan laaja-alaisuus on kuitenkin rajoittanut mahdollisuutta pureutua syvällisesti yksittäisiin ilmiöihin tai vertailla EU:n kilpailupolitiikkaa muiden maiden ja alueiden sääntelyjärjestelmiin.

Tutkielman olennainen näkökulma on, kuinka kilpailupolitiikka ei näyttäydy vain oikeudellisen sääntelyn tai talousteorian toimintakenttänä, vaan myös olennaisena johtamisen ja organisoinnin tutkimusalueena. Se voidaan jäsentää institutionaalisenä johtamisjärjestelmänä, jossa sääntelyprosessit, organisatoriset rakenteet ja strateginen vuorovaikutus muodostavat toisiinsa kytkeytyvän kokonaisuuden. Tässä valossa kilpailupolitiikka avaa tutkimukselle relevantteja näkökulmia paitsi EU:n sisäiseen päätöksentekoon, myös laajemmin globaalin hallinnan, innovaatio-ohjauksen ja vastuullisen sääntelyn konteksteissa.

Esiin nouseekin joukko jatkotutkimuksen kannalta olennaisia kysymyksiä. Ensinnäkin kilpailupolitiikan asemaa EU:n geopoliittisessa strategiassa on syytä tarkastella syvemmin: millainen on komission rooli strategisen teknologiasuvereenisuuden edistäjänä, ja millaisia organisatorisia valmiuksia tämä tavoite edellyttää? Toiseksi pienempien jäsenvaltioiden, kuten Suomen, asemoituminen komission kilpailupoliittiseen järjestelmään ja niiden mahdollisuudet vaikuttaa EU-tason sääntelyverkostoihin ansaitsevat lisähuomiota. Kolmanneksi kansainvälinen vertailu voisi tuottaa arvokasta ymmärrystä: millaisia institutionaalisia ratkaisuja on kehitetty Yhdysvalloissa, Aasiassa tai muissa ylikansallisissa järjestelmissä, ja voisiko EU hyödyntää näitä malleja omassa sääntelykehyksessään?

Euroopan komission kilpailupolitiikka toimii institutionaalisisessa rakenteessa, joka on tunnusomainen mutta ei ainutlaatuinen. Sen kilpailupoliittinen tehtävä ei ole pelkkä teknokraattinen hallinnollinen funktio, vaan strateginen osa EU:n talous- ja teknologiavisioita. Tämä asettaa vaatimuksia sääntelyjärjestelmän kyvyille olla samanaikaisesti ennakoiva, reagoiva ja legitiimi. EU:n kilpailupolitiikka toimii monitasoisessa toimintaympäristössä, jossa oikeudellinen sääntöperustaisuus, taloudellinen analyysi ja poliittinen ohjaus limittyvät. Tässä moniulotteisuudessa piilee sen vahvuus – mutta myös sen keskeiset haasteet.

EU:n kilpailupolitiikka ei siis ole vain väline markkinahäiriöiden korjaamiseen, vaan sen avulla määritellään osaltaan sitä, millaisia yhteiskunnallisia, taloudellisia ja teknologisia tavoitteita EU haluaa edistää. Komission rooli tässä kokonaisuudessa on keskeinen: ei vain sääntöjen tulkitsijana, vaan myös niiden muotoilijana, tasapainottajana ja suunnannäyttäjänä. Tässä roolissa sen on kyettävä yhdistämään hallinnollinen uskottavuus, strateginen ketteryys ja kansainvälinen yhteensopiavuus – ominaisuudet, joista rakentuu sen kilpailupolitiikan tulevaisuuden toimintakyky.

## Lähteet

- Alemanno, A. (2011) The Role of the Chief Economist in EU Competition Policy – *European Competition Journal*, 7(3), 445–474.
- Bass, B. M. (1985) *Leadership and performance beyond expectations*. New York: Free Press.
- Blauberger, Michael – Schmidt, Susanne K. (2017) The European Court of Justice and its political impact. *West European Politics*, Vol. 40 (4), 907–918.
- Bocquillon, Pierre – Dobbels, Mathias (2014) An elephant on the move: The European Union as a policy entrepreneur in the international climate negotiations. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52 (5), 1016–1033.
- Bora, B. – Schramm, D. (2024) Complex Governance and Institutional Tensions in EU Policy-Making. *European Journal of Governance Studies*, 16(1), 13-21
- Bostoen, F. (2023) Understanding the Digital Markets Act. *American Journal of Comparative Law*. Vol. 68(2), 263-306
- Börzel, T. A. – Heard-Lauréote, K. (2009) Networks in EU Multi-level Governance: Concepts and Contributions. *Journal of Public Policy*, 29(2), 135–151.
- Brözel, T. – Heard-Laureote, K. (2009) Networks and EU Governance: The Case of Expert Groups. *Journal of Common Market Studies*, 47(2), 305–332.
- Businesseurope. (2024) *The Impact of EU Administrative Culture on SMEs*. Brussels: Businesseurope Publications.
- Cini, M. – McGowan, L. (2009) *Competition Policy in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cleary Antitrust Watch. (2022) *The European Commission’s Proposed New Market Investigation Tool*.
- Corporate Europe Observatory (2023) *Captured states: When EU governments are a channel for corporate interests*. <<https://corporateeurope.org/en/2023/04/captured-states>> (haettu 15.5.2025).
- Craig, P. – De Búrca, G. (2020) *EU Law: Text, Cases and Materials*. Oxford University Press.
- DiMaggio, P. – Powell, W. (1983) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- Dierx, Adriaan – Ilzkovitz, Fabienne – Pataracchia, Barbara – Ratto, Marco – Thum-Thysen, Ana (2021) A fairer Single Market for more resilient economies. *European Economy Discussion Papers*, No. 144.
- Donaldson, L. (2001) *The Contingency Theory of Organizations*. Sage Publications.

- Eberlein, B. – Abbott, K. W. – Black, J. – Meidinger, E. – Wood, S. (2014) Transnational Business Governance Interactions: Conceptualization and Framework for Analysis. *Regulation & Governance*, 8(1), 1–21.
- Egeberg, M. – Trondal, J. (2017) *An Organizational Approach to Public Governance: Understanding and Design*. Oxford University Press.
- European Commission. (2018) Antitrust: Commission fines Google €4.34 billion. IP/18/4581.
- European Commission. (2021) Statement of Objections to Apple.
- European Commission. (2022) Amazon: Antitrust Commitments.
- European Commission. (2023) Digital Markets Act Implementation and Enforcement Strategy.
- Euroopan komissio. European Commission. <[https://commission.europa.eu/index\\_en](https://commission.europa.eu/index_en)>
- Euroopan komissio (2004) Neuvoston asetus N:o 1/2003 kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta.
- Euroopan komissio (2018) Tiivistelmä komission päätöksestä, annettu 27 päivänä kesäkuuta 2017, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 102 artiklan ja ETA-sopimuksen 54 artiklan mukaisesta menettelystä (*Asia AT.39740 – Googlen hakutoiminnot (hintavertailu)*) 12.1.2018, s. 11–14. Saatavilla: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52018XC0112\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52018XC0112(01))> (Viitattu: 1.5.2025).
- Ezrachi, A., & Stucke, M. E. (2016) *Virtual Competition: The Promise and Perils of the Algorithm-Driven Economy*. Harvard University Press.
- Fox, E. M. (2008) US and EU Competition Law: A Comparison – In Drexl, J., Idot, L. & Monéger, J. (Eds.), *Economic Theory and Competition Law*, 339–360.
- Geradin, D. (2021) What is “Fair” in Platform Relations? The EU’s Legal Framework for Self-Preferring. *European Competition Journal*, 17(2–3).
- Geradin, D. (2021) What Is a Digital Gatekeeper? Which Platforms Should Be Captured by the EC Proposal for a Digital Markets Act? <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3788152](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3788152)>
- Geradin, D. (2021) Strengthening effective antitrust enforcement in digital platform markets: A comparative overview of EU and US approaches. *Journal of Antitrust Enforcement*, 9(3), 447–472. <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3945004](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3945004)>
- Global Competition: Law, Markets, and Globalization. Oxford University Press.
- Hooghe, L. – Marks, G. (2001) *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield.
- Jones, E., Kelemen, R. D., & Meunier, S. (2016) Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration. *Comparative Political Studies*, 49(7), 1010–1034. <<https://doi.org/10.1177/0010414015617966>>

- Khan, L. (2017) Amazon's Antitrust Paradox. *Yale Law Journal*, 126(3), 710–805.
- Majone, G. (1996) *Regulating Europe*. Routledge.
- Mintzberg, H. (1983) *Structure in Fives: Designing Effective Organizations* – Prentice Hall.
- Monti, Giorgio – Rangoni, Bernardo (2022) Competition Policy in Action: Regulating Tech Markets with Hierarchy and Experimentalism. *Journal of Common Market Studies*, 60(4), 1106–1123.
- Padilla, J. (2015) The Role of Economics in EU Competition Law: From Monti's Reform to the State Aid Modernization Package. SSRN
- Rhodes, R. A. W. (1996) The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- Scott, W. R. (2008) *Institutions and Organizations: Ideas and Interests* (3rd ed.). Sage Publications.
- Stucke, M. E., & Grunes, A. P. (2016) *Big Data and Competition Policy*. Oxford University Press.
- Senden, L. (2005). Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law: Where Do They Meet? *Electronic Journal of Comparative Law*, 9(1).
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. Free Press.
- Wilks, S. (2005). Agency Escape: Decentralization or Dominance of the European Commission in the Modernization of Competition Policy? *Governance*, 18(3), 431–452.
- Witt, A. (2019). The More Economic Approach to EU Antitrust Law. *European Competition Journal*, 15(1), 13–38.