

OIKEUSPOLIITTISEN TUTKIMUSLAITOKSEN TUTKIMUSTIEDONANTOJA 108

National Research Institute of Legal Policy. Research Communications.
Rättspolitiska forskningsinstitutet. Forskningsmeddelanden.

Laura Hämynen

SUOMEN VAIKUTTAMINEN EUROOPAN UNIONIN LAINVALMISTELUUN
JA DIREKTIIVIEN KANSALLINEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

ENGLISH SUMMARY
INFLUENCING EU LAW-MAKING AND ENFORCING THE EU DIRECTIVES IN FINLAND

Helsinki 2011

ISBN 978-951-704-394-6
ISSN 1235-9254
HAKAPAINO OY, HELSINKI 2011

ESIPUHE

Tämä tutkimusraportti on osa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuoden 2009 lopulla alkanutta projektia Paremmän sääntelyn kriittinen arviointi. Projektin päätavoite on analysoida hallituksen työlistalle vuodesta 2007 kuuluneen Paremmän sääntelyn ohjelman toteutumista ja vaikutuksia.

Käsillä oleva tutkimus keskittyy kahteen kysymykseen. Ensinnä on tutkittu, millaisilla tavoilla Suomen viranomaiset ovat pyrkineet vaikuttamaan Euroopan unionin lainvalmisteluun. Taustana on tältä osin ollut hallituksen säädöspoliittinen tavoite tehostaa vaikuttamista lakien valmisteluun unionissa. Toiseksi on tarkasteltu, millä tavoin kotimaisessa lainvalmistelussa on täytännönpanu unionin päättämiä direktiivejä. Tältä osin tarkastelun taustana ovat erityisesti olleet hyvää lainvalmistelua koskevat periaatteet, jotka sisältyvät hallituksen 2007 laatimaan lainsäädäntösuunnitelmaan. Tutkimus on kohdistunut viiteen direktiiviin, jotka ovat olleet osa hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaa.

Euroopan unionin toiminnalla on nykyisin monella tapaa keskeinen merkitys Suomen oikeusjärjestelmän kehitykselle. Kartoitettaessa vuoden 2009 hallituksen esityksistä Euroopan unionin eriasteista vaikutusta kotimaiseen sääntelyyn todettiin, että kaikista lakiesityksistä 43 prosentilla oli kytkeä unioniin, mutta laajoissa, vähintään 30 sivun esityksissä kytkeä oli jo 69 prosentilla. Kytkeä liittyivät pääasiassa unionin asetuksiin, direktiiveihin, puitepäätöksiin, tuomioistuinratkaisuihin taikka erilaisiin unionin päättämiin linjauksiin tai toimintapolitiikkoihin (Pakarinen, A. & Tala, J. & Hämynen, L. Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. OPTL:n tutkimustiedonantoja 104/2010, 13–18).

Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on jo aiemmin analysoitu suomalaisten viranomaisten tai sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksia unionin lainsäädäntötoimintaan (Hyvärinen, A. Suomen mahdollisuudet vaikuttaa valmisteilla olevaan EU-lainsäädäntöön. OPTL:n tutkimuksia 241/2009 ja Hyvärinen, A. Suomalaisten etu- ja kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuudet uutta EU-lainsäädäntöä valmisteltaessa. Julkaisussa Lasola, M. (toim.). Oikeusolot 2009. OPTL:n tutkimuksia 244/2009, 289–320).

Tutkimusraportti pohjautuu tärkeiltä osin unioni- ja lainvalmisteluasioita hoitavien eri ministeriöiden virkamiesten haastatteluihin. Heidän tarjoamistään tiedoista ja asiantuntemuksesta esitetään parhaat kiitokset. Tutkimusraportin on laatinut ohjauksessani HTK, KTK Laura Hämynen. Raportin on saattanut julkaisukuntoon osastosihteeri Eira Mykkänen.

Helsingissä 18. päivänä maaliskuuta 2011

Tutkimusjohtaja, professori Jyrki Tala

SISÄLLYS

1. Johdanto.....	1
1.1. Kysymyksenasettelu	1
1.2. Analyysin aineisto ja menetelmä	4
1.3. EU:n lainsäädäntötoiminnan pääpiirteitä.....	11
1.4. EU-asioiden kansallinen yhteensovittamisjärjestelmä	14
2. Suomen kannan muodostaminen EU-hankkeissa	17
2.1. Perusmuistion laadinta ja eduskunnan informointi.....	17
2.2. Käsittely jaostossa, EU-asioiden komiteassa sekä EU- ministerivaliokunnassa	20
2.3. Suomen pysyvän EU-edustuston ja valtioneuvoston EU- sihteeristön rooli	24
2.4. Eduskunnan rooli	25
2.5. Haastateltujen näkemyksiä yhteensovittamisjärjestelmästä	29
2.6. Yhteenvedo yhteensovittamisjärjestelmästä.....	30
3. Suomen vaikuttaminen EU:n tulevaan lainsäädäntöön.....	33
3.1. Ennakollinen vaikuttaminen	33
3.1.1. Tiedonsaanti komission suunnitelmista	33
3.1.2. Suomen alustavan kannan määrittely	37
3.2. Yhteistyö komission kanssa ehdotuksen jälkeen	40
3.3. Vaikuttaminen komission ehdotuksen antamisen jälkeen	41
3.3.1. Eurooppa-neuvosto.....	41
3.3.2. Coreper-vaihe	42
3.3.3. Euroopan unionin neuvosto.....	44
3.3.4. Euroopan parlamentti	54
3.4. Suomen EU-politiikan profiili ja EU-vaikuttamisen ongelmat	60
3.5. Yhteenvedo Suomen EU-vaikuttamisesta esimerkkihankkeissa.....	65
4. EU-säädösten kansallinen täytäntöönpano.....	67
4.1. Hankkeiden kuuluminen hallituksen ohjelmaan ja lainsäädäntösuunnitelmaan.....	67
4.2. Hallituksen esityksen valmistelutapa ja sidosryhmien kuuleminen	70
4.3. Vaihtoehtoisten sääntelykeinojen harkinta	76
4.4. Vaikutusten arviointi ja seuranta	80
4.5. Kansallisen valmistelun tukirakenteet	85
4.6. Haastateltujen näkemyksiä EU-säädösten kansallisesta täytäntöönpanosta.....	89

4.7. Yhteenveto EU-säädösten kansallisesta täytäntöönpanosta	93
5. Yhteenveto ja johtopäätökset	95
5.1. Ennakollinen vaikuttaminen ja lainsäädäntöneuvottelut	95
5.2. Direktiivin kansallinen täytäntöönpano	98
LÄHTEET JA KIRJALLISUUS	101
LYHENTEET	106
LIITE: Haastattelurunko.....	107
SUMMARY	109

1 JOHDANTO

1.1 Kysymyksenasettelu

Selvityksen tarkoituksena on kuvata ja arvioida, miten vuonna 2006 valmistuneen *paremman sääntelyn toimintaohjelman* keskeisiä periaatteita on noudatettu Euroopan unionin lainsäädäntötoimintaan liittyvässä käytännön valmistelutyössä. Selvitys on osa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen laajempaa tutkimusprojektia *Paremman sääntelyn kriittinen arviointi*. Sen tarkoituksena on arvioida paremman sääntelyn toimintaohjelman toteutumista. Kyseinen ohjelma kirjattiin pääministeri *Matti Vanhasen* toisen hallituksen hallitusohjelmaan.¹ Lisäksi hallitus on vuonna 2007 laatinut hallituskaudelle 2007–2011 merkittävimmät lainsäädäntöhankkeet sisältävän *lainsäädäntösuunnitelman*² osaksi *hallituksen strategia-asiakirjaa* (2007). Lainsäädäntösuunnitelman tarkoituksena on parantaa säädösympäristöä, lakien selkeyttä ja kansalaisten hyvinvointia sekä yritysten kilpailukykyä. Suunnitelman toteutusta tukevat paremman sääntelyn ministerityöryhmä, paremman sääntelyn neuvottelukunta sekä ministeriöt.³ Tämän selvityksen aineiston muodostavat viisi kansallisesti täytäntöön pantua direktiiviä⁴, jotka kuuluvat lainsäädäntösuunnitelmaan. Paremman sääntelyn ministerityöryhmä seuraa lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluvien yhteensä 22 hallituksen esityksen valmistelua ja etenemistä paremman sääntelyn toimintaohjelmassa kuvattujen hyvän valmistelun ja hallituksen säädöspoliittisten periaatteiden kannalta.⁵

Yhtenä hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluvana säädöspoliittisena toimenpiteenä hallituksen strategia-asiakirjassa on mainittu tavoite tehostaa vaikuttamista Euroopan unionin lainsäädäntötyöhön. Euroopan unionilla on laaja vaikutus Suomen oikeusjärjestykseen. On arvioitu, että esimerkiksi lähes puolet yritystoimintaa koskevasta sääntelystä ja suuri osa kuluttajansuojaa sekä ympäristön pilaantumista koskevasta sääntelystä on

¹ Euroopan unionissa lainsäädäntötoiminnan laadun parantaminen käynnistyi varsinaisesti kesäkuussa 2002 komission hyväksymällä lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevalla toimintasuunnitelmalla (KOM(2002)278 lopullinen, 3), vaikka erilaisia ohjelmia ja yrityksiä oli toki ollut useita jo 1990-luvulla. Nykyisen työn perustana unionissa on komission suunnitelma *Parempaa sääntelyä kasvun ja työllisyyden edistämiseksi Euroopan unionissa* vuodelta 2005 (KOM(2005)330 lopullinen, 7). Ks. Euroopan unionin paremman sääntelyn ohjelmista mm. *Konzendorf – Wordelmann – Bölck – Veit* 2005, *Meuwese* 2008, *Radaelli – Meuwese* 2009 sekä *Tala* 2010a.

² Hallituksen lainsäädäntösuunnitelmasta säädöspoliittikan instrumenttina, ks. *Tala* 2007a.

³ *Hallituksen strategia-asiakirja* 2007, 91–92.

⁴ Direktiivit esitellään taulukossa 1 sivuilla 5–8.

⁵ *Hallituksen strategia-asiakirja* 2007, 94–97.

peräisin Euroopan unionista.⁶ *Auri Pakarisen* ym. tutkimuksessa (2010) havaittiin, että vajaassa puolessa vuoden 2009 hallituksen esityksistä (43 prosentissa) oli jonkinlainen EU-kytkentä. Vastaavasti hieman yli puolessa esityksistä ei mainittu mitään EU-yhteyttä.⁷ Samansuuntaiseen arvioon on päätenyt *Arno Liukko* (2006), joka on arvioinut EU:n vaikuttavan alle puolessa Suomessa sovellettavasta lainsäädännöstä. Liukko on tutkinut EU:n vaikutusta Suomen lainsäädäntöön arvioimalla eduskunnan käsiteltäväksi saatettujen EU-asioiden määrää.⁸ Hallituksen esityksissä ei tosin aina tuoda selkeästi esiin EU:n vaikutusta, ja joskus unionioikeuteen viitataan lisäperusteena ilman todellista merkitystä uuden lainsäädännön kannalta. *Pakarisen* ym. (2010) selvityksen mukaan suurin osa EU-taustaisista hallituksen esityksistä liittyy asetuksiin ja direktiiveihin.⁹

Jotta tavoite Suomen varhaisesta vaikuttamisesta Euroopan unionin lainsäädäntötyöhön toteutuisi, hallituksen tulisi strategia-asiakirjan mukaan tehostaa strategista johtamista EU-lainsäädäntötyössä, pyrkiä tunnistamaan ja priorisoimaan tärkeimmät EU-säädöshankkeet aikaisessa vaiheessa, kehittää EU-säädösvalmistelua turvaamalla kansallisen valmistelun avoimuus ja laajapohjaisuus, verkostoitua eri jäsenmaiden ja EU:n toimielinten edustajien kanssa sekä vaikuttaa eritasoisiiin virkamiehiin. Lisäksi Suomen kantaa pitäisi esittää selkeästi, ja Suomea edustavien neuvottelijoiden asiantuntemus tulisi turvata. Muiksi tavoitteiksi hallituksen strategia-asiakirjassa on asetettu hyvän säädösvalmistelun periaatteiden noudattaminen, huolellinen esivalmistelu, valmistelun laajapohjaisuuden lisääminen sekä vaihtoehtojen ja vaikutusten arvioinnin tehostaminen.¹⁰

Tässä selvityksessä keskitytään kahteen pääkysymykseen viiden tapausesimerkin avulla. Ensinnäkin selvityksessä pyritään kartoittamaan niitä toiminta- ja menettelytapoja sekä valmisteluvaiheita, joissa Suomi on pyrkinyt vaikuttamaan säädöshankkeen sisällön muotoutumiseen. Tällöin huomio kiinnittyy muun muassa komission toteuttamaan valmisteluun ja direktiivin käsittelyyn sekä ministerineuvostossa että parlamentissa. Käsillä olevassa selvityksessä hahmotellaan, minkälaisia tuloksia Suomen vaikuttamispyrkimyksillä valituissa viidessä hankkeessa on käytännössä ollut. Keskeisiä kysymyksiä tältä osin ovat ne, millaisia kokemuksia ja käytän-

⁶ *Hallituksen strategia-asiakirja* 2007, 91.

⁷ *Pakarinen – Tala – Hämynen* 2010, 13.

⁸ *Liukko* 2006, 249. Vuonna 2009 hallituksen esityksiä oli yhteensä 289 kappaletta, U-asioita oli 90 kappaletta ja U- sekä E-asioita yhteensä 272 kappaletta; eduskunnan internetsivut (<http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/eduskunta/eduskuntatyo/euasiat/index.htm>, 1.10.2010). Vrt. myös *Wiberg* 2006.

⁹ *Pakarinen – Tala – Hämynen* 2010, 14–17.

¹⁰ *Hallituksen strategia-asiakirja* 2007, 91–92.

nön havaintoja keskeisillä lainvalmistelijoilla on ollut ja mitkä ovat olleet vaikuttamisen kannalta hyvin toimivia käytäntöjä tai kriittisiä kohtia.

Toiseksi raportissa selvitetään, millä tavoin paremman sääntelyn ohjelmassa ja muissa lainvalmisteluohjeissa kiteytettyjä hyvän lainvalmistelun periaatteita on noudatettu, kun mainitut direktiivit on sittemmin pantu täytäntöön Suomen oikeusjärjestyksen mukaisesti. Vastausta tähän kysymykseen pyritään hakemaan muun muassa seuraavien kysymysten avulla: millaisia erityispiirteitä direktiivien kansallisen täytäntöönpanoon liittyy? Miten direktiivien antamaa kansallista liikkumavaraa on hyödynnetty? Mitä kansallisia erityistarpeita ja -tavoitteita säädöksen sisältöratkaisuihin on liittynyt?

Suomen varhaisesta vaikuttamisesta EU-lainsäädäntöön on toistaiseksi vain vähän tieteellistä tutkimusta. Tältä osin tämä hanke on jatkoa *Anna Hyvärinen* (2009a) tutkimukselle Suomen mahdollisuuksista vaikuttaa valmisteilla olevaan EU-lainsäädäntöön. Hyvärinen haastatteli vuosina 2007 ja 2008 yhteensä 31 suomalaista asiantuntijaa ministeriöissä, sektori- virastoissa, Suomen pysyvässä EU-edustustossa, Euroopan parlamentissa, komissiossa, ministerineuvoston sihteeristössä sekä kotimaisissa etu- ja kansalaisjärjestöissä. Haastatteluiden avulla tarkasteltiin Suomen vaikutusmahdollisuuksia valmisteilla olevaan EU-lainsäädäntöön. Tarkastelu rajautui lainvalmisteluun unionin eri toimielimissä, kun taas käsillä olevassa selvityksessä pyritään kartoittamaan mukaan valikoituneiden viiden hankkeen muotoutumista niin unionin lainvalmisteluvaiheessa kuin kansallisessa täytäntöönpanovaiheessakin.

Johdantojaksossa esitellään analyysin aineiston ja menetelmän lisäksi yleiskuva Euroopan unionin päätöksenteosta, unionin lainsäädäntöprosessista sekä EU-asioiden kansallista käsittelyä varten luodusta yhteensovittamisjärjestelmästä. Toisessa luvussa esitellään ja eritellään kotimaista yhteensovittamisjärjestelmää tarkasteltujen hankkeiden avulla. Kolmannessa luvussa käydään läpi niitä keinoja, joilla Suomi on pyrkinyt vaikuttamaan tulevan EU-lainsäädännön sisältöön. Haastattelujen avulla pyrittiin myös selvittämään sitä, miten Suomessa on määritelty alustava kanta EU-hankkeisiin ennen komission ehdotuksen antamista. Lisäksi selvitetään, millä keinoilla Suomen hallitus on pyrkinyt säädösehdotuksen antamisen jälkeen ajamaan yhteen sovitettua kantaa neuvoston työryhmävaiheessa tai suurlähettiläiden kokouksessa Coreperissä. Luvussa tarkastellaan myös sitä, millä keinoilla Suomen hallitus on pitänyt yhteyttä Euroopan parlamenttiin. Haastatelluilla on ollut mahdollisuus tuoda esille Suomen EU-vaikuttamisen mahdollisia ongelmia tai kehittämiskohteita. Neljännessä luvussa keskitytään paremman sääntelyn toimintaohjelman periaatteiden toteutumiseen EU-säädösten kansallisessa täytäntöönpanossa. Viimeisessä

jaksossa tehdään yhteenveto tärkeimmistä analyysin tuloksista. Lisäksi selvityksessä on pyritty noudattamaan EU:n lainsäädäntöprosessia mahdollisimman kronologisessa järjestyksessä.

1.2 Analyysin aineisto ja menetelmä

Käsillä oleva selvitys kohdistuu viiteen vuonna 2009 annettuun ja loppuun käsiteltyyn hallituksen esitykseen, joissa on ollut kyseessä direktiivin täytäntöönpano:

- Televisio- ja radiotoimintaa ohjaavan lainsäädännön uudistaminen (HE 87/2009)
- Energiankäytön tehokkuutta ja energiapalveluja koskevat säädökset (HE 111/2009)
- Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittäminen (HE 190/2009)
- Päästökauppalaain muutos (HE 212/2009)¹¹
- Palveludirektiivin täytäntöönpano (HE 216/2009).

Nämä viisi hallituksen esitystä on valittu analyysin aineistoon siksi, että ne on sisällytetty hallituskauden 2007–2011 tärkeimmät uudistukset käsittävään hallituksen yleiseen lainsäädäntösuunnitelmaan¹². On kuitenkin syytä huomioda, että tässä käsitellyt direktiiviehdotukset on kuitenkin neuvoteltu jo ennen vuotta 2007. Paremmen sääntelyn toimintaohjelman mukaiset Suomen varhaisen EU-vaikuttamisen tavoitteet on siis kiteytetty vasta näiden säädösehdotusten antamisen jälkeen. Tässä selvityksessä pyritään kuitenkin kuvaamaan Suomen hallituksen menettelytapoja EU-vaikuttamisen suhteen.

Valitut viisi hallituksen esitystä poikkeavat toisistaan merkittävästi, kuten taulukosta 1 ilmenee. Hankkeet myös kohdistuvat eri politiikkasektoreille, vaikkakin kolmessa hankkeessa on sama vastuuministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö. EU-vaikuttamisselvityksen (2009) mukaan EU:n rooli eri politiikkasektoreilla tulee ottaa huomioon vaikutettaessa erilaisiin lakihankkeisiin. Myös päätöksentekomuodot vaihtelevat asiasta riippuen EU:ssa.¹³ Euroopan unionin vaikutuksen aste myös vaihtelee huomattavas-

¹¹ Tämän tutkimuksen tekemisen jälkeen annettiin joulukuussa 2010 hallituksen esitys päästökauppalaiksi (HE 315/2010), joka ei sisälly tämän tutkimuksen analyysiin.

¹² Yhteensä lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluvia hankkeita on 22, joista kahdeksaa käsitellään *Kati Rantalan* (2011) tutkimuksessa.

¹³ *EU-vaikuttamisselvitys* 2009, 10.

tikin siitä riippuen, kuinka paljon liikkumavaraa EU-säädöksessä annetaan jäsenvaltiolle.¹⁴

Taulukko 1 Selvityksen kohteeksi valittujen hankkeiden kuvaukset

Hallituksen esitys	Kuvaus
<p>AV-direktiivi (Televisio- ja radiotoimintaa ohjaavan lainsäädännön uudistaminen, HE 87/2009)</p>	<p>Esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Muutosehdotusten tarkoituksena on panna täytäntöön audiovisuaalisista mediapalveluista annettu direktiivi (<i>AV-direktiivi</i>, 2007/65/EY). Esityksessä ehdotettiin myös mahdollisuutta jatkaa eräiden televisiotoiminnan ohjelmistolupien kestoja vuoden 2016 loppuun saakka. Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat direktiivin audiovisuaalisista mediapalveluista 19.12.2007, ja se tuli panna täytäntöön kansallisesti 19.12.2009 mennessä.</p> <p>Ehdotetuilla muutoksilla sääntelyn soveltamisala laajentuu koskemaan lineaarisen televisiotoiminnan lisäksi taloudellisessa tarkoituksessa yleisölle tarjottavia tilausvideopalveluja, joissa palveluntarjoaja tarjoaa audiovisuaalisia ohjelmia ennalta laaditun ohjelmaluettelon perusteella. Televisiotoiminnan harjoittajille on asetettu velvoite liittää ohjelmistoihin tekstitys, selostus tai muu vastaava palvelu televisiotarjonnan näkö- ja kuulorajoitteisten osallisuuden edistämiseksi. Tuotesijoittelusta säädetään AV-direktiivin mukaisesti, jolloin vastiketta vastaan tapahtuva tuotesijoittelu sallittaisiin eräissä ohjelmissa. Radiotoiminnan sääntely ja televisiotoiminnan valvonta säilyisivät ennallaan. Tekijänoikeuslain muutokset antavat televisiotoiminnan harjoittajille mahdollisuuden lyhyisiin uutisotteisiin yksinoikeudella lähetettävistä yleisöä suuresti kiinnostavista tapahtumista. AV-direktiivi on niin sanottu minimidirektiivi, eli jäsenvaltiot voivat soveltaa direktiiviä tiukempaa sääntelyä.</p>
<p>Energiatehokkuusdirektiivi (Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi energiamarkkinoilla toimivien yritysten energiatehokkuuspalveluista, HE 111/2009)</p>	<p>Säädösehdotuksen on valmistellut työ- ja elinkeinoministeriö. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki energiapalvelujen edistämisestä. Lakiehdotuksen tavoitteena on panna täytäntöön energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista sekä neuvoston direktiivin 93/76/ETY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (<i>energiatehokkuusdirektiivi</i>, 2006/32/EY), joka on pääosin jo pantu täytäntöön vapaaehtoisilla energiatehokkuussopimuksilla. Muilta osin direktiivi pannaan täytäntöön valtiovallan ja eri toimijoiden välillä solmittuilla energiatehokkuussopimuksilla sekä erikseen ehdotettavalla lailla julkisyhteisöjen energiatehokkuudesta. Energiapalveludirektiivi annettiin 5.4.2006, ja se tuli panna kansallisesti täytäntöön 17.5.2008 mennessä (lukuun ottamatta 14 artiklan 1, 2 ja 4 kohdan säännöksiä, jotka tuli saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 17.5.2006). Ehdotettu laki oli kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan vasta 1.1.2010.</p>

¹⁴ *Liukko* 2006, 224.

	<p>Ehdotettua lakia energiayhtiöiden energiatehokkuuspalveluista sovellettaisiin kaikkiin energiayhtiöihin, jotka myyvät tai jakavat loppukäyttäjille sähköä, kaukolämpöä ja -jäähdytystä sekä polttoainetta. Lain tavoitteina on edistää energiapalvelujen kehittämistä sekä loppukäyttäjien energian tehokasta ja säästäväistä käyttöä. Lain keskeisenä päämääränä on luoda edellytykset ja puitteet energiatehokkuutta parantavien ja energiansäästöä aikaan saavien päätösten tekemiselle. Lailla pyritään edistämään kestävää kehitystä ja vähentämään energiantuotannon aiheuttamia kasvihuonekaasupäästöjä sekä saavuttamaan kustannussäästöjä energian loppukäyttäjille. Energian vähittäismyyjän tulee toimittaa loppukäyttäjälle vuotuinen raportti tämän energiankäytöstä. Energiayhtiöiden tulee myös toimittaa viranomaisille energiankulutusta koskevia tietoja. Esitys täydentää elinkeinöelämän energiatehokkuusjärjestelmää.</p>
<p>Oikeussuojadirektiivi (Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesija energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta, HE 190/2009)</p>	<p>Hanke on valmisteltu oikeusministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteisessä työryhmässä (JUHO). Uudistuksen tavoitteena on ollut kehittää julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmää niin, että oikeussuojajärjestelmä toimii asiantuntevasti ja asioiden laadun edellyttämällä tavalla nopeasti. Tavoitteena on myös ollut tehdä tarvittavat lainsäädäntötoimet EU:ssa hyväksytyin hankintojen oikeussuojadirektiivin muutosten (<i>oikeussuojadirektiivi</i>, 2007/66/EY) täytäntöön panemiseksi. Muutokset edellyttävät markkinaoikeuden toimivaltuuksien kehittämistä. Markkinaoikeuden aseman ja kilpailuosaimisen vahvistaminen kuuluu myös Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaan. Markkinaoikeuden asemaa ja tehtäviä on hankkeessa arvioitu muutoinkin kokonaisvaltaisesti.</p> <p>Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmää tehostamalla oikeussuojakeinojen käytön on määrä nopeutua merkittävästi sekä ensimmäisessä tuomioistuinasteessa että jatkomuutoksenhaussa korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Direktiivistä johtuvat keskeisimmät uudistukset koskevat seuraamusjärjestelmää. Nykyisten markkinaoikeuden määräämien seuraamusten lisäksi säädetään hankintasopimuksen tehottomuusseuraamuksesta, seuraamusmaksusta ja sopimuskauden lyhentämisestä. Markkinaoikeuslakia päätettiin muuttaa siten, että yhden tuomarin kokoonpanon käyttöedellytyksiä selkiinnytetään, markkinaoikeuden vahvennetun istunnon kokoonpanoa lisätään ja markkinaoikeudessa otetaan käyttöön täysistunto myös lainkäyttöasioita varten. Oikeussuojakeinojen käytön selkiinnyttämiseksi markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvissa hankinta-asioissa kielletään muutoksenhaku kunnallis- tai hallintovalituksena. Oikaisuvaatimusmenettelyn sijaan voitaisiin käyttää hankinta-oikaisua. Esityksessä ehdotettiin kansallisten kynnysarvojen korottamista eduskunnan hankintalakiselonteosta antamaa kannanottoa mukailleen.</p>

<p>Päästökauppadirektiivi (Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi päästökauppalaain muuttamisesta, HE 212/2009)</p>	<p>Työ- ja elinkeinoministeriö on vastannut direktiivin täytäntöönpanon koordinoinnista. Uudistuksen tavoitteena on panna täytäntöön vuoden 2012 jälkeistä päästökauppakautta koskevan päästökauppadirektiivin (<i>päästökauppadirektiivi</i>, 2003/87/EY) muuttamiseksi annettu direktiivi, joka on hyväksytty joulukuussa 2008. Päästökauppadirektiivi luo yhteisön laajuiset markkinat päästöoikeuksille ja päästökaupan ajatuksena on päästöjen vähentäminen siellä, missä se on halvinta. Suomessa päästökauppadirektiivi on pantu täytäntöön päästökauppalailla. Esityksessä ehdotettiin päästökauppalaain soveltamisalan laajentamista sekä täsmentämistä vastaamaan päästökauppadirektiiviin tehtyjä muutoksia.</p> <p>Direktiivin tavoitteena on toteuttaa merkittäviä kasvihuonekaasujen päästövähennyksiä päästöjen ilmastovaikutusten lieventämiseksi. Direktiivin täytäntöönpano edellyttää suuria muutoksia kansalliseen päästökauppalaainsäädäntöön, ja se tapahtuu ensin osittais- ja myöhemmin toteutettavalla kokonaisuudistuksella. Tässä hankkeessa on ollut kyse osittaisuudistuksesta ja siinä valmisteltiin päästökauppadirektiivin soveltamisalan edellyttämät muutosehdotukset sekä päästökauppajärjestelmään vuonna 2013 tulevien laitosten päästötietojen toimittamisen ja kauden 2013–2020 laitospäätökohtaisen ilmaisjaon valmistelun edellyttämät muutosehdotukset päästökauppalaikiin. Soveltamisalaa laajennetaan kaudella 2013–2020 kipsin ja kipsituotteiden tuotantoon sekä nykyistä laajemmin metallien valmistukseen ja kemianteollisuuteen. Lisäksi lakiin lisätään päästökauppakauden 2013–2020 päästöoikeuksien kokonaismäärän vahvistamista ja päästöoikeuksien ilmaisjaon valmistelua varten tarvittavat säännökset. Lakiin lisätään myös säännökset laitosten toiminnanharjoittajan konkurssitilanteista ja konkurssipesän velvollisuuksista. Päästökauppalaain kokonaisuudistus koskien päästökauppakautta 2013–2020 ja sen jälkeistä aikaa annettiin eduskunnalle 10.12.2010 (HE 315/2010).</p> <p>Päästökauppadirektiivi on asettanut useita määräaikoja kansalliselle täytäntöönpanolle. Jäsenmaiden tuli saattaa viimeistään 31.12.2009 voimaan päästökauppajärjestelmään vuodesta 2013 tulevien laitosten päästötietojen toimittamiseksi ja kauden 2013–2020 laitospäätökohtaisen ilmaisjaon julkistamiseksi tarvittavat lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset. Jäsenvaltioiden tulee 30.9.2011 mennessä toimittaa laitospäätökohtainen päästöoikeuksien ilmaisjako komissiolle. Myös kauden 2013–2020 päästöoikeuksien ensimmäiset huutokaupat tulisi järjestää viimeistään vuonna 2011. Päästökauppadirektiivin muuttamisesta annetun direktiivin 2 artiklan mukaan direktiivin täytäntöönpanon edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset on saatettava voimaan viimeistään 31.12.2012.</p>
--	---

<p>Palveludirektiivi (Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi palvelujen tarjoamisesta, rajat ylittävstä kieltomenettelystä annetun lain 1 §:n muuttamisesta ja Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta, HE 216/2009)</p>	<p>Palveludirektiivin kansallisen täytäntöönpanon valmistelusta ja koordinoinnista on vastannut työ- ja elinkeinoministeriö. Esitys liittyy Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin palveluista sisämarkkinoilla (<i>palveludirektiivi</i>, 2006/123/EY) täytäntöönpanoon ja direktiivin asettamien velvoitteiden täyttämiseen, muun muassa hallinnollisen yksinkertaistamisen, keskitettyjen asiointipisteiden järjestämisen sekä rajat ylittävän hallinnollisen yhteistyön osalta. Lisäksi eri ministeriöiden on täytynyt arvioida oman hallinnonalansa muutostarpeita. Direktiivin tarkoituksena on varmistaa palvelujen sisämarkkinoiden toteutuminen. Palveludirektiivi annettiin 28.12.2006 ja se tuli panna kansallisesti täytäntöön 28.12.2009 mennessä.</p> <p>Direktiivi on osa Lissabonin strategiaa, ja siinä on asetettu neljä pääasiallista tavoitetta palvelujen sisämarkkinoiden toteuttamiseksi: edistetään sijoittautumisen ja palvelujen tarjoamisen vapautta EU:ssa, vahvistetaan palvelujen vastaanottajien oikeuksia palvelujen käyttäjinä, edistetään palvelujen laatua ja luodaan jäsenvaltioiden välille toimiva hallinnollinen yhteistyö. Jäsenvaltiot ovat direktiivin mukaisesti velvollisia arvioimaan niitä kansallisia menettelyjä ja muodollisuuksia, joita sovelletaan palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen. Näitä menettelyjä ja muodollisuuksia tulee tarpeen mukaan yksinkertaistaa. Hallinnollisen yksinkertaistamisen tehostamiseksi jäsenvaltioiden tulee järjestää niin sanottuja keskitettyjä asiointipisteitä, joiden kautta palveluntarjoajat voivat saada tietoa palvelujen tarjoamiseen liittyvistä vaatimuksista, sekä suorittaa palvelujen tarjoamiseen liittyvät hallinnolliset menettelyt sähköisesti. Esityksen mukaisesti kuluttajavirasto toimisi Suomessa hallinnollisena yhteyspisteenä. Direktiivin avulla pyritään myös kehittämään eurooppalaisten viranomaisten välistä yhteistyötä. Kuluttajien oikeuksien vahvistamiseksi ja palvelujen laadun parantamiseksi lakiin otettiin säännökset, joiden mukaan palveluntarjoajien olisi pidettävä palvelujen vastaanottajien saatavilla määrätty tiedot itsestään ja toiminnastaan. Kuluttaja-asiamiehen tehtävänä on valvoa näiden säännösten noudattamista palveluntarjoajan ja kuluttajan välisessä suhteessa. Ehdotetussa laissa säädetään myös uusista hallinnollisista menettelyistä, jotka koskevat viranomaisten käsittelemiä lupasioita. Viranomaisen tulisi muun muassa viipymättä antaa lupaa hakeneelle palveluntarjoajalle lupahakemuksen saapumisesta saapumistodistus.</p>
---	--

Vuoden 2009 hallitusten esitysten keskimääräinen perustelusivujen lukumäärä oli 22 sivua.¹⁵ Tässä tutkituista hankkeista kolme alitti tuon keskiarvon. Taulukosta 2 havaitaan, että tähän selvitykseen valikoituneiden hallituksen esitysten perustelusivujen lukumäärä vaihtelee 18 ja 96 välillä.

Taulukko 2 Hallituksen esitysten sivumäärät käsitellyissä hankkeissa

	AV	PALVELU	ENERGIA	PÄÄSTÖ	OIKEUSSUOJA
HE:n sivumäärä					
yleisperustelut	17	53	11	16	45
koko HE (ilman pykälää)	30	71	18	26	96

Pakarisen ym. (2010) tutkimuksessa havaittiin, että vuonna 2009 EU-taustaiset hallituksen esitykset ovat keskimääräistä laajempia. Esimerkiksi direktiivien täytäntöönpanoon liittyvät esitykset olivat yli kaksi kertaa keskimääräistä pidempiä. Eli mitä pidemmästä esityksestä oli kyse, sen todennäköisemmin sen taustalla vaikutti EU-politiikka. Alle kolmesivuisista esityksistä jonkinlainen EU-kytkentä oli 24 prosentilla, mutta vähintään kolmekymmentäsivuisista esityksistä se oli 69 prosentilla.¹⁶

Selvityksen pääaineisto koostuu paitsi tarkasteluun valittujen viiden hankkeen hallituksen esityksistä myös kuudesta lainvalmistelijoiden haastattelusta. Hallituksen esitysten pohjalta tarkastellaan säädösten kansallista täytäntöönpanoa ja kotimaisen lainvalmistelun laatua EU-asioissa. Tarkastelussa käytetään apuna erilaisia hallinnon oppaita ja virallisjulkaisuja, muun muassa Oikeusministeriön EU-valmistelun opasta, hallituksen esityksen laatimisohteita (HELO, 2004) sekä valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusta ”EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin osalta” (122/2006).

Jokaisesta hankkeesta haastateltiin kesä- ja elokuun 2010 aikana hankkeen vastuuvetäjää asianomaisessa ministeriössä. Yhden hankkeen kohdalla haastatteluun osallistui kaksi lainvalmistelijaa, jotka olivat olleet hankkeen käsittelyssä mukana alusta alkaen. Yhdestä hankkeesta tehtiin puolestaan kaksi erillistä haastattelua, joista ensimmäisessä oli mukana kaksi kansallisesta täytäntöönpanosta vastannutta henkilöä. Toinen haastattelu kohdistui hankkeen EU-vaiheesta vastanneeseen henkilöön. Yhteensä haastattavia oli siis kahdeksan. Haastatteltavien tyypillisiä nimikkeitä olivat hallitusneuvos, ylitarkastaja, neuvotteleva virkamies, yksikön päällikkö tai yliminööri. Haastatteluaineisto on liian suppea, jotta siitä voitaisiin tehdä kattavia yleistyksiä EU-vaikuttamisesta tai paremman sääntelyn toiminta-

¹⁵ *Pakarinen – Tala – Hämynen* 2010, 12.

¹⁶ *Pakarinen – Tala – Hämynen* 2010, 16.

ohjelman periaatteiden toteutumisesta. Haastattelujen tarkoituksena onkin ollut selvittää käytännön tapausesimerkkien avulla Suomen mahdollisuuksia vaikuttaa Euroopan unionin lainvalmisteluun. Lisäksi on haluttu selvittää, miten paremman sääntelyn periaatteet ovat toteutuneet käsitellyissä hankkeissa niiden kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä, miten hanke valikoitui lainsäädäntösuunnitelmaan sekä miten hankkeen täytäntöönpano toteutettiin kansallisesti.

Haastattelut olivat puolistrukturoituja teemahaastatteluja. Tällä tarkoitetaan sitä, että haastattelut perustuivat ennalta laadittuun haastattelurunkoon ja tiettyihin kohdennettuihin teemoihin. Haastattelurunko toimitettiin haastatelluille etukäteen.¹⁷ Haastatellut eivät ole olleet sidottuja tiettyihin vastausvaihtoehtoihin, ja toisaalta kysymysten järjestys on voinut poiketa eri haastatteluissa.¹⁸ Haastattelut kestivät reilusta puolestatoista tunnista lähes kolmeen tuntiin, ja ne nauhoitettiin ja litteroitiin. Litterointeja on yhteensä 109 sivua. Haastatellut tuntuivat vastaavan kysymyksiin avoimesti. On kuitenkin hyvä huomioida, että esimerkiksi direktiivin valmisteluvaiheesta ei enää muistettu kaikkia yksityiskohtia, sillä direktiivin laadinnasta oli saattanut kulua jo useita vuosia. On mahdollista, että haastattelun aikana haastatellut eivät välttämättä aina muista tuoda kaikkia olennaisia asioita esille tai jokin asia voidaan muistaa väärin. Haastateltavia ei tässä selvityksessä mainita nimeltä. Hanke jätetään mainitsematta nimeltä vain sellaisissa yhteyksissä, joissa haastatellun antaman vastauksen on voitu arvioida vahingoittavan vastaajaa. Lisäksi haastatelluille on annettu mahdollisuus kommentoida viimeistelyä käsikirjoitusta ennen selvityksen julkaisua. Saadut kommentit koskivat lähinnä yksityiskohtia, kuten sanavalintoja. Selvityksessä on nostettu esille sitaatteja haastatteluista suunnilleen yhtä paljon jokaisesta hankkeesta.

Aineistoa analysoidaan laadullisin menetelmin. Laadullinen analyysi on pääosin aineiston sisältöön kohdistuvaa, eikä siinä tarkastella retoriikkaa tai diskursseja¹⁹. Hankkeiden vastuuvetäjien haastattelujen kautta tuodaan esille niitä tapoja, joilla unionin lainsäädäntötyöhön on pyritty vaikuttamaan ja missä vaiheessa. Analyysillä pyritään ensinnäkin kuvamaan tyypillisiä keinoja ja vaikuttamisen ongelmia sekä tuomaan esille koko aineiston tarkastelussa syntyneitä erityisen mielenkiintoisia näkemyksiä käsiteltävänä olevasta aiheesta.

¹⁷ Haastattelurunko liitteenä 1.

¹⁸ *Hirsjärvi – Hurme* 2001, 47.

¹⁹ *Hirsjärvi – Hurme* 2001, 24, 51.

1.3 EU:n lainsäädäntötoiminnan pääpiirteitä

Euroopan unionin päätöksenteon ylikansallisuus ja toiminnan laaja-alaisuus erottavat sen muista kansainvälisen yhteistoiminnan muodoista. Poikkeuksellisia ovat myös unionin oikeusjärjestyksen syvälliset vaikutukset jäsenvaltioiden kansalliseen oikeuteen. Euroopan unionin keskeisiin piirteisiin kuuluvat siis toimivaltajärjestelyt unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä. Toimivaltajärjestelyt ulottuvat jäsenvaltioiden täysivaltaisuuden ydinalueille, ennen muuta lainsäädäntövallan käyttämiseen. *Annetun toimivallan periaate* (SEU 5 artiklan 1 kohta) määrittää unionin toimivaltaa, ja se korostaa jäsenvaltioiden asemaa unionin toimivallan perustana. Perusasetelmana on siis se, että *yleistoimivalta* on jäsenvaltioilla, ja unionin toimivalta on aina periaatteessa erikseen perustamissopimuksissa annettua *erityistoimivaltaa*.²⁰ Erityistoimivallan myötä jäsenvaltiot ovat antaneet usealla osa-alueella lainsäädäntövallan unionille, joka tätä kautta vaikuttaa melko laajalti ja monella eri tavalla Suomen lainsäädäntöön ja sen valmisteluun. Annetun toimivallan vuoksi jäsenvaltion kannalta on tärkeää, miten sen keskeiset toimielimet voivat vaikuttaa unionin lainlaadintaan. Tämä kysymys on luonnollisesti ollut tärkeä EU-jäsenyyden alusta alkaen.

Aihepiiriä on tarkasteltu hiljattain muun muassa Valtioneuvoston kanslian *EU-vaikuttamisselvityksessä* (2009) sekä *Hyvärisen* tutkimuksessa Suomen vaikutusmahdollisuuksista valmisteilla olevaan EU-lainsäädäntöön. EU-vaikuttamisselvitys oli vastaus valtioneuvoston selonteossa Suomen EU-politiikasta esitettyyn toimeksiantoon. Selvityksen tarkoituksena oli linjata Suomen keinot vaikuttaa entistä paremmin EU:n päätöksiin ja toimintaan. Olennaiseksi johtopäätökseksi selvityksessä havaittiin se, että Suomen tulisi vaikuttaa aktiivisemmin EU-asioiden varhaisessa valmisteluvaiheessa, ja erityisesti Euroopan komissiossa.²¹ *Hyvärisen* tutkimuksessa puolestaan karotettiin erityyppisiä keinoja, joita suomalaiset virkamiehet voisivat hyödyntää Suomen tavoitteiden saavuttamiseksi EU-lainsäädännössä.²²

EU:n sekundaarinormit ovat johdettua oikeutta, jotka konkretisoivat primaarinormeissa (perustamissopimuksissa) esitettyjä periaatteita ja politiikkoja. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 288 artiklan mukaisesti sitovina sekundaarinormeina voidaan pitää asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä. *Asetukset* sitovat EU:n jäsenvaltioita ja niiden yksityisiä oikeussubjekteja kokonaisuudessaan. Ne ovat suoraan sovellettavia sellaisenaan, eli niitä ei tarvitse enää säätää kansallisiksi laeiksi jä-

²⁰ Ojanen 2010, 21.

²¹ EU-vaikuttamisselvitys 2009.

²² Hyvärinen 2009a.

senvaltioissa. *Direktiivit* eivät ole suoraan sovellettavia, vaan ne edellyttävät kansallisia lainsäädäntötoimia. Direktiivit velvoittavat jäsenvaltioita SEUT 288 artiklan 3 kohdan mukaisesti vain direktiivissä mainitun tavoitteen osalta, mutta kansallisten viranomaisten valittavaksi jää direktiivin toteutuksen keino ja muodot. Direktiiveissä on myös määräaika, jonka aikana kansallisten täytäntöönpanotoimien on oltava valmiina. Direktiivit ovat keskeisiä sisämarkkinaoikeudellisia lainsäädäntöinstrumentteja, sillä ne koskevat usein jonkin EU:n toimivallassa olevan politiikanlohkon harmonisointia. *Päätös* puolestaan velvoittaa kohdettaan kaikilta osiltaan. Kohteena voivat olla niin jäsenvaltiot kuin yksityiset luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt. Päätökset ovat usein hyvin yksityiskohtaisia, ja *Juha Raitio* mukaan ne ovat enemmänkin hallinnollisia kuin lainsäädännöllisiä ohjauskeinoja.²³

Lissabonin sopimuksen tultua voimaan 1.12.2009 Euroopan unionin päätöksentekomenettelyt on voitu jakaa lainsäädäntömenettelyyn ja muihin menettelyihin.²⁴ Asetukset, direktiivit ja päätökset ovat lainsäätämismenettelyssä hyväksyttäviä säädöksiä. Lainsäädäntömenettelyssä käytetään yleensä *tavallista lainsäätämisyjärjestystä* (SEUT 294 artikla), joka on verrattavissa aikaisempaan *yhteispäätös*menettelyyn. Asetukset, direktiivit ja päätökset annetaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä komission ehdotuksesta, ja neuvosto ja Euroopan parlamentti toimivat prosessissa tasavertoisina lainsäätäjinä.²⁵ Ennen Lissabonin sopimusta lainsäädäntömenettelynä käytettiin yhteispäätösmenttelyä. Yhteispäätösmenttely oli siis käytössä silloin, kun tässä selvityksessä käsiteltävistä hankkeista on unionissa säädetty. Koska yhteispäätösmenttely vastaa tavallista lainsäätämisyjärjestystä, ei tällä muutoksella ole tämän selvityksen kannalta merkittävää vaikutusta. Euroopan parlamentilla oli yhteispäätösmenttelyn mukaan valtuudet antaa säädöksiä yhdessä Euroopan unionin neuvoston kanssa. Yhteispäätösmenttelyyn kuului joko yksi, kaksi tai kolme käsitteilyä. Yhteispäätösmenttelyn tuloksena lainsäädäntöprosessin osapuolten, parlamentin ja neuvoston, keskinäinen yhteydenpito sekä yhteydet komissioon moninkertaistuivat. Menettely otettiin käyttöön Maastrichtin sopimuksella (1992) ja se vahvisti käytännössä erityisesti parlamentin lainsäädäntövaltaa useilla eri aloilla.²⁶

²³ *Raitio* 2010, 198–203.

²⁴ Jaottelu sopii kaikille muille politiikanlohkoille, mutta ei ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalle, jossa ei voida antaa sellaisia säädöksiä, jotka ovat luonnehdittavissa lainsäädännöksi; *Ojanen* 2010, 32.

²⁵ *Ojanen* 2010, 32.

²⁶ Tavallinen lainsäätämisyjärjestys on laajentunut 85 alalle aikaisemman 44 alan sijaan; *Yhteispäätös ja sovittelu* 2009, 3. Ks. lisää yhteispäätösmenttelystä *Jääskinen* 2007, 294–297.

Jäsenvaltioiden pyrkimys vaikuttaa EU:n sääntelyn sisältöön on olennaista erityisesti aikaisessa valmisteluvaiheessa. EU-lainsäädännön elinkaari alkaa lähtökohtaisesti komission tekemästä valmistelusta, jonka jälkeen se etenee komission kollegion hyväksymään esitykseen. Esitys annetaan neuvostolle ja Euroopan parlamentille päätöksentekoa varten, ja ne muokkaavat esitystä neuvotellen. Silloin, kun on tarve vaikuttaa politiikan sisältöön, vaikuttamisen tulisi alkaa jo komission ryhtyessä valmistelemaan esitystä tai sitä koskevia esitöitä. Komissiossa tehtävä valmistelu on siis vaikuttamisen ensisijainen kohde. Komissiolle ja tuleville neuvoston puheenjohtajavaltioille voidaan myös tehdä aloitteita siitä, millaisia säädösehdotuksia tai muita aloitteita komission olisi syytä tehdä. Suuri osa säädösehdotusten aloitteista syntyy komission ulkopuolella, etujärjestöjen, jäsenvaltioiden tai ajatuspajojen toimesta, ja niiden perusteella komissio voi sitten laatia säädösehdotuksensa. Komissiossa laaditaan vuosittain työ- ja lainsäädäntöohjelma, ja asialistaan vaikuttaminen vaatii oma-aloitteista aktiivisuutta.²⁷

Jäsenvaltioiden varhainen intensiivinen vaikuttaminen ei ole jokaisessa asiassa mahdollista valtionhallinnon voimavarojen rajallisuuden vuoksi, vaan keskeisimmät tavoitteet on priorisoitava. EU-vaikuttamisselvityksen mukaan keskeisimmiksi valikoituneiden hankkeiden osalta tulisi laatia selkeät suunnitelmat vaikuttamisen eri vaiheista. Konkreettisen asiantuntijatiedon hankkiminen tukee vaikuttamista. Euroopan komissio, muut jäsenvaltiot ja Euroopan parlamentti ovat tärkeimpiä tahoja EU-vaikuttamisen kannalta. Suomi on muiden jäsenvaltioiden tavoin mukana käsittelemässä direktiiviehdotusta neuvoston työryhmässä. Työryhmään osallistuu vastuuvirkamies jokaisesta jäsenvaltiosta. Coreperissä Suomea edustavat suurlähettiläät. Suomen etujen edistäminen edellyttää näiden toimijoiden erityispiirteiden ymmärtämistä sekä jatkuvaa yhteydenpitoa. Suomen toimintatavan, EU-politiikan profiilin, tulee EU-vaikuttamisselvityksen mukaan olla selkeä ja kaikkien kansallisten toimijoiden tiedossa. Samassa selvityksessä on todettu, että käytännössä Suomen edustajien tulee ongelmien osoittamisen lisäksi tarjota niihin ratkaisumahdollisuuksia konkreettisten tekstiehdotusten myötä. Tällainen rakentava lähestymistapa edesauttaa Suomen vaikutusmahdollisuuksia.²⁸

Hyvärisen haastattelemat virkamiehet olivat yksimielisiä siitä, että Suomen neuvottelijoilla on suurimmat mahdollisuudet menestyä EU:n lainsäädäntöprosessissa toimittamalla unionin toimielimille, varsinkin komissiolle, tietoa Suomen intresseistä mahdollisimman varhaisessa vaihe-

²⁷ EU-vaikuttamisselvitys 2009, 9–11.

²⁸ EU-vaikuttamisselvitys 2009, 11.

sa. Paras hetki vaikuttamiseen on silloin, kun komissio alkaa tutkia ja valmistella tiettyä lainsäädäntöhanketta. Seuraavaksi paras tilaisuus Suomen kannan läpisaamiseksi on neuvoston työryhmätyöskentely. Pysyvien edustajien komiteassa, Coreperissä, ei enää puututa yksityiskohtiin eikä poliittisiin kysymyksiin. Pienen maan vaikutusmahdollisuudet ministerineuvoston kokouksissa ovat rajalliset.²⁹

1.4 EU-asioiden kansallinen yhteensovittamisjärjestelmä

Ministeriöissä tapahtuu kahdenlaista säädösvalmistelua, hallituksen esitysten valmistelua ja EU-säädösvalmistelua. Nämä poikkeavat toisistaan huomattavasti. EU-säädöshankkeet ovat peräisin Euroopan komissiosta, ja niiden valmistelulle on luotu oma *yhteensovittamisjärjestelmänsä*, jossa on mukana eri tavoin ja enemmän toimijoita kuin hallituksen esitysten laatimisvaiheessa. Toimivaltainen ministeriö nimittää vastaavan virkamiehen, joka laatii *perusmuistion* asiasta. Muistio on kansallisen valmisteluprosessin keskeisimpiä asiakirjoja, ja siinä selvitetään komission esityksen keskeinen sisältö sekä ehdotuksen keskeiset vaikutukset. Seuraavaksi vastuuministeriö toimittaa perusmuistion siihen kansallisen yhteensovittamisjärjestelmän³⁰ osana olevaan valmistelujaostoon, jonka vastuualueeseen asia kuuluu. Tarvittaessa perusmuistio lähetetään jaostokäsittelyn jälkeen EU-asioiden komiteaan ja sieltä EU-ministerivaliokuntaan, joka viime kädessä määrittelee Suomen kannan.³¹

Suomen neuvottelukannan valmisteluprosessi käynnistyy siitä, kun komission lainsäädäntöehdotus saapuu Suomeen. Eduskunta osallistuu perustuslain (1999/731) 96 ja 97 §:n mukaisesti EU-säädösvalmisteluun, ja sen vaikutusvalta on pyritty varmistamaan sillä, että se osallistuu kannanmuodostukseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Unioniasioiden seurannan, valmistelun ja neuvottelukantojen määrittelyn päävastuu Suomessa on kuitenkin toimivaltaisilla ministeriöillä. Ministeriöiden välinen yhteistyö on koordinoitumpaa kuin kansallisissa lainsäädäntöhankkeissa.³²

Hallituksen esitysten valmistelu on puolestaan valtaosin valtioneuvostosta lähtöisin olevaa kansallisten säädöshankkeiden valmistelua. Hallituk-

²⁹ Hyvärinen 2009a, 79–80.

³⁰ Ks. esimerkiksi Iso-Britannian järjestelmästä panna täytäntöön EU-säädöksiä: *Transposition Guide: how to implement European directives effectively* 2007.

³¹ Hyvärinen 2009a, 10–11.

³² Hyvärinen 2009a, 10–11.

sen esitysten valmistelussa toimivaltaisen ministeriön rooli on vahva, eikä eri ministeriöiden välillä ole tähän liittyvää virallista koordinaatioelintä. Eduskunta ei osallistu minkään erityisen mekanismin välityksellä kansallisten hankkeiden valmisteluprosessiin.³³

EU-asioiden kansallinen yhteensovittamisjärjestelmä luotiin Suomeen jo EU-jäsenyyden alkuvaiheessa. EU-säädöshankkeissa myös eduskunta ottaa kantaa hankkeisiin jo valtioneuvostovaiheen valmistelun aikana. Yhteensovittamisjärjestelmä muodostuu kansallisten yhteensovituselinten hierarkkisesta rakenteesta, jossa ylimpänä on *EU-ministerivaliokunta*, sen jälkeen *EU-asioiden komitea* ja komitean alaisuudessa toimivat *EU-jaostot*. Järjestelmän toimivuudesta vastaa *valtioneuvoston EU-sihteeristö*. Lisäksi yhteensovittamisjärjestelmään kuuluvat ministeriöiden EU-koordinaattorit. Myös *Suomen pysyvä EU-edustusto* osallistuu EU-asioiden valmisteluun.³⁴ EU-asioiden kansallisen yhteensovittamisjärjestelmän tarkoituksena on varmistaa eri toimijoiden yhteinen ja Suomen yleisiä EU-poliittisia linjauksia vastaava kanta valmisteilla oleviin EU-asioihin sen kaikissa eri käsitteilyvaiheissa. Yhteensovittamisjärjestelmään kuuluvat siis toimivaltaiset ministeriöt, EU-ministeriövaliokunta, EU-asioiden komitea ja sen asettamat EU-jaostot sekä eduskunta.³⁵

³³ *EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely erityisesti taloudellisten vaikutusten kannalta* 2006, 13.

³⁴ *Paremmän sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1* 2006, 50.

³⁵ *Oikeusministeriön EU-valmistelun opas* 2009, 17.

2 SUOMEN KANNAN MUODOSTAMINEN EU-HANKKEISSA

2.1 Perusmuistion laadinta ja eduskunnan informointi

Lainvalmistelijoiden EU-valmistelun oppaan mukaan EU-asioiden valmistelu ja kannanmäärittely toimivaltaisissa ministeriöissä käynnistyy siten, että aluksi ministeriöissä nimetään kuhunkin hankkeeseen EU-asioiden vastuuvirkamies. Vastuuvirkamies aloittaa viipymättä, viimeistään komission ehdotuksen saapumisen jälkeen, Suomen kannan valmistelun. Kannan määrittelyssä käytetään apuna yhdessä asianosaisten tahojen kanssa laadittua *perusmuistiota*. Perusmuistiossa selvitetään ehdotuksen keskeinen sisältö, oikeudelliset, taloudelliset ja poliittiset näkökohdat sekä määritellään Suomen alustava kanta. Perusmuistiossa tulee käsitellä myös komission tekemää vaikutusten arviointia lainsäädäntöaloitteesta. Lisäksi lainsäädäntöasioista laaditaan perusmuistion pohjalta niin kutsuttu U-kirjelmä, jolla eduskuntaa varsinaisesti informoidaan. Perusmuistio on U-kirjelmän antamisen jälkeen keskeisimpiä asiakirjoja, ja sitä päivitetään asian etenemisen mukaan.³⁶

Eduskunnan käsiteltäväksi toimitettavat EU-asiat voidaan jakaa kahteen luokkaan. Niin sanotut U-asiat ovat eduskunnan perinteiseen toimivaltaan rinnastuvia asioita ja E- sekä UTP-asiat (ulko- ja turvallisuuspolitiikka-asiat) kuuluvat eduskunnan tietojensaantioikeuden piiriin.³⁷ U-asiat ovat perustuslain 96 §:n mukaan ehdotuksia sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään EU:ssa. Valtioneuvoston tulee toimittaa viipymättä nämä eduskuntaan kannan määrittelyä varten. U-kirjelmien sisällöstä päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa, ja ne toimitetaan sekä suomeksi että ruotsiksi eduskunnalle valtiopäiväasiakirjana. Ministeriöiden tulee toimittaa eduskunnalle jatkokirjelmä asian käsittelyn etenemisestä EU:n toimielimissä varsinkin, jos ehdotus muuttuu oleellisesti eduskunnan esittämistä kannanotoista. U-asia käsitellään suuressa valiokunnassa ja aihepiiristä riippuen yhdessä tai useammassa erikoisvaliokunnassa. Erikoisvaliokunnan käsittelyn jälkeen suuri valiokunta ilmaisee eduskunnan kannan, ja yleensä se nojaa päätöksessään erikoisvaliokunnan lausuntoon, joskin se voi halutesaan myös poiketa siitä.³⁸

³⁶ Oikeusministeriön EU-valmistelun opas 2009, 17–18.

³⁷ EU-asioiden käsittelyn kehittäminen Eduskunnassa 2010, 16.

³⁸ EU-asioiden käsittelyn kehittäminen Eduskunnassa 2010, 16–17.

E-asioissa menettely on kevyempää kuin U-asioissa. E-asiat viedään eduskuntaan joko siksi, että eduskunta on pyytänyt niitä, tai koska valtioneuvoston on kokenut tarpeelliseksi informoida eduskuntaa valmisteilla olevasta asiasta.³⁹ E-kirjelmää ei esitellä valtioneuvoston yleisistunnoissa, vaan ministeriöt toimittavat ne suurelle valiokunnalle perusmuistiona. Jatkokirjelmien kohdalla noudatetaan samaa menettelyä. Suuri valiokunta lähettää E-kirjelmät ”mahdollisia toimenpiteitä varten” erikoisvaliokuntiin, jotka päättävät itsenäisesti lausunnon antamisesta.⁴⁰

U-kirjelmään tulee liittää muistio, jossa selvitetään, miksi asia viedään eduskuntaan ja mihin kysymyksiin eduskunnalta erityisesti halutaan kannanottoja. Muistiossa tulee käsitellä muun muassa ehdotuksen pääasiallinen sisältö, EU:ssa annetun ehdotuksen viitetiedot, ehdotuksen toissijaisuusperiaatetta ja oikeusperustaa koskeva arvio, arvio suhteesta perustuslakiin sekä tarpeen vaatiessa arvio suhteesta Suomea velvoittaviin perus- ja ihmisoikeusinstrumentteihin, arvio ehdotuksen kuulumisesta Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan, lakimuutosten osalta keskeisimmät muutostarpeet, valtioneuvoston kanta, jos se on ehditty saamaan sekä aikatauluarvio asian etenemisestä.⁴¹

Kaikissa tässä selvityksessä käsitellyissä hankkeissa oli kyse direktiivistä, joka edellytti lain säätämistä Suomessa, joten valtioneuvosto toimitti hankkeista U-kirjelmän eduskunnalle. Muutamissa haastatteluissa mainittiin, että vastuuvirkamies kirjoitti ministeriössä muistion tai ensimmäisen version perusmuistiosta, jossa otettiin kantaa keskeisimpiin muutosehdotuksiin. Oikeussuojadirektiivin lainvalmistelija jatkoi, että tämän jälkeen perusmuistion luonnos hyväksyttiin siinä yksikössä, jossa se luonnosteltiin. Hyväksynnän jälkeen alustava kanta tarjottiin jaostokäsittelyyn. Käsittely oli kirjallista, ja kommentteiksi annettiin vain pienempiä teknisiä muutoksia, ei suuria linjamutoksia. Näiden kommenttien jälkeen valmisteltiin U-kirjelmä, ja valtioneuvosto toimitti sen eduskuntaan. Aihe ei juuri herättänyt poliittista mielenkiintoa, eikä poliittisella tasolla juurikaan käyty keskusteluja. Myös energiatehokkuushankkeen kohdalla ministeriössä virkatyönä laaditut alustavat kannat toimitettiin jaostokäsittelyyn. Kannat lyötiin lukkoon jaostossa ja vietiin eteenpäin. Asia eteni ministerivaliokuntaan, jossa Suomen kantaa muokattiin muutaman pienen kommentin perusteella, minkä jälkeen kanta hyväksyttiin. Perusmuistion laatimiseen meni

³⁹ *Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa 2008*, 7.

⁴⁰ *EU-asioiden käsittelyn kehittäminen Eduskunnassa 2010*, 17–18.

⁴¹ *Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa 2008*, 21.

noin kolme kuukautta, koska siinä jouduttiin pohtimaan direktiiviä melko perusteellisesti.

AV-direktiivin lainvalmistelija huomautti myös, ettei erityistä yhteensovittamista tapahtunut. Vaikka hanke kosketti useamman ministeriön toimialaa ja niiltä saatiin lausuntoja, Suomen kannasta ei tarvinnut juurikaan neuvotella. Päästökauppahankkeesta puolestaan oli tehty useassa eri vaiheessa perusmuistiot, ja EU-ministerivaliokunnalle toimitettiin ensimmäinen perusmuistio jo komission tiedonannosta. Valmistelijoille oli kuitenkin ollut alusta alkaen selvää, minkälainen Suomen kannasta haluttiin muotoutuvan. Perusmuistion pohjan, siis kuvauksen ja osan kannoista, oli tehnyt toinen ministeriö, mutta haastateltu oli itse laatinut etukäteen oman ministeriönsä kantoja, jotka otettiin suureksi osaksi perusmuistioon. Ministeriöiden yhteistyö oli tiivistä. Muistio meni EU-ministerivaliokunnan käsiteltäväksi.

Energiatehokkuushankkeen kohdalla haastattelussa todettiin, että Suomen kanta oli helppo muodostaa, sillä ministeriö ja sidosryhmät olivat hyvin yksimielisiä asiasta. Haastatellun mukaan erimielisyydet voivat vaikeuttaa valmistelua merkittävästi. Sidoryhmät vaikuttivat myös Suomen kannan muodostumiseen ja viesti kulki ryhmien kautta. Lainvalmistelija ja hänen päällikkönsä keskustelivat alustavasta Suomen kannasta, jonka jälkeen asiaa lähdettiin käsittelemään horisontaalisesti sidoryhmien, muiden ministeriöiden, jaostojen sekä EU-ministerivaliokunnan kanssa. Kaikki tapahtui ”*pitkän kaavan kautta*”, ja kuulemisineen päivineen kannan muodostamiseen kului aikaa yli kolme kuukautta.

Palveludirektiivin kohdalla haastateltu päinvastoin totesi, että Suomi oli jäsenmaista ensimmäinen, jolla oli virallinen, lopullinen hallituksen kanta. Hankkeen kohdalla eduskunta oli luonut kovan paineen kantojen muodostamisesta, ja U-kirje toimitettiin nopeasti.

”[M]eillä oli ihan tällainen perusjaostomenettely, nämä normaalit käytännöt mitä EU-kannan valmisteluun kuuluu, eli EU-ministerivaliokunta ja sitten asia vietiin eduskuntaan. Ja siinä saattoi olla jotain taktiikkaakin, kun on vaikea asia ja muuta, että pitää viedä tämä sinne (*eduskuntaan*) nopeasti. [...] Ehkä jälkiviisautena voisi sanoa, en minä ainakaan tietoisesti silloin ajatellut, että Suomi otti hyvin pitkälle nopeasti kantaa faktojen perustella, sen perusteella mitä direktiivissä todella lukee, ennen kuin siitä alkoi poliittinen keskustelu.” (Palveludirektiivi)

Palveludirektiivin osalta vastuuministeriössä oli linjattu Suomen alkuperäiseen kantaan ”*peruspositiivinen*” näkemys direktiivin asioista, joista ministeriössä alun alkaen arveltiin, että eduskunta tulisi olemaan eri mieltä. Näihin asioihin otettiinkin kantaa vasta myöhemmässä vaiheessa. Eduskunnal-

le toimitettiin myöhemmin vielä jatkokirjelmä, jossa eduskunnan kommentit oli otettu huomioon ja asioita oli tarkennettu. Varsinaisesti siis Suomen lopullisen virallisen kannan saamiseen meni hieman enemmän aikaa, mutta hallituksen kanta saatiin aikaan todella nopeasti. Haastatellun mukaan jotkut asiat oli ymmärretty poliittisessa keskustelussa väärin, ja niihin jouduttiin ottamaan tarkennettu kanta. Lisäksi haastateltu toi esille, että vaikka pieni hallinto voi tarkoittaa sitä, että unionin lainsäädäntöön ei ole juuriakaan mahdollisuuksia vaikuttaa etukäteen, niin se tarkoittaa myös sitä, että asioihin pystytään ottamaan todella nopeasti kantaa. Monella jäsenmaalla kantojen muotoilu kesti toista vuotta.

2.2 Käsittely jaostossa, EU-asioiden komiteassa sekä EU-ministerivaliokunnassa

EU-valmistelujaostot

EU-asioiden valmistelun yhteen sovittamiseksi EU-asioiden komitea on asettanut 34 jaostoa, jotka kaikki toimivat eri tavoin. Moni jaosto käsittelee asiat kirjallisessa menettelyssä. Jaostokäsittely on koordinaatiotukena valmistelijalle. Kaikille EU-asioille on jaosto, jossa se voidaan käsitellä. Ainakin U-kirjelmät ja E-kirjeet tulisi käsitellä jaostoissa.⁴² Jaostot voidaan käsitellä EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän virkamiesvalmistelun perusrakenteeksi.⁴³ Mikäli Suomen kannasta ei päästä yksimielisyyteen, voi jaoston puheenjohtaja tai jäsen pyytää EU-asioiden komiteaa käsittelemään asiaa. Jaostot voivat toimia suppeassa virkamieskokoonpanossa tai laajassa kokoonpanossa. Suppeaan kokoonpanoon kuuluu toimivaltaisten ministeriöiden virkamiesten lisäksi muiden ministeriöiden ja keskusvirastojen edustajia. Laajaan kokoonpanoon kuuluu myös etujärjestöjen ja muiden intressitahojen edustajia.⁴⁴

Energiatehokkuusdirektiivin kohdalla tuotiin esille, että jaostokäsittely oli muodollinen, joskin jouhevasti toimiva menettely, jossa Suomen kantaan ei tullut muutoksia. Lisäksi asiat oli käsitelty pitkälti yhdessä tausta- ja sidosryhmien kanssa, minkä vuoksi niistä ei tarvinnut enää neuvotella jaostossa. Jaostossa käytettiin vain muutama kysymyspuheenvuoro.

⁴² Oikeusministeriön *EU-valmistelun opas* 2009, 19.

⁴³ *EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely erityisesti taloudellisten vaikutusten kannalta* 2006, 34.

⁴⁴ *Valtioneuvoston internetsivut* (<http://www.valtioneuvosto.fi/eu/suomi-ja-eu/asioiden-kasittely/fi.jsp>, 2.12.2010).

”Ne asiat oli asiallisesti käsitelty ja puhuttu jo näiden tausta- ja sidosryhmien kanssa etukäteen, että ei siellä enää sitten tarvinnut niitä vääntää. Hyvin jouhevaa oli se käsittely jaostossa.” (Energiatehokkuusdirektiivi)

Myös AV-direktiivin kohdalla haastateltu kertoi, että jaostokäsittelyssä ei enää tarvinnut tehdä yhteensovittamista, vaan eri toimijoiden yhteinen ymmärrys oli löydetty jo aiemmassa vaiheessa. Ehdotukset myös hyväksyttiin ilman muutoksia. Jaostokäsittelyjä pidettiin säännöllisesti myös ennen hankkeen käsittelyä neuvostotasolla. Myös sidosryhmiä informoitiin asiassällöstä. Muilta osin haastateltu sanoi yhteydenpidon muiden ministeriöiden kanssa olleen enemmän *ad hoc* -pohjaista. Jaostokäsittely on haastatellun mielestä liian jäykkä tapa muodostaa kantaa, mutta se on sidosryhmille keino päästä keskustelemaan asiasta.

”Siinä varsinaisessa kannan muodostuksessa se on liian jähmeä keino, että kyllä se käytännössä tapahtuu muutoin se kannanmuodostus, mutta sitten sidosryhmille se laaja kokoonpano on tietysti tärkeä, että he saavat tietoa ja pääsevät keskustelemaan asiasta.” (AV-direktiivi)

Päästökauppadirektiivin valmistelija ei myöskään kokenut jaostokäsittelyllä olevan tärkeissä hankkeissa sisällöllistä merkitystä, vaan piti näitä lähinnä muodollisuutena. Päästökaupparyhtyksiä edustavat järjestöt ja relevantit ministeriöt olivat mukana erillisessä asiaa valmistelevassa työryhmässä. Asiaa käsiteltiin koko ajan ministeritasolla, ja jaostokäsittely mahdollisti lähinnä vain informoinnin asiasta. Haastateltu korosti EU-ministerivaliokunnan keskeistä merkitystä Suomen kannan yhtensovittamisessa.

Oikeussuojadirektiivihankkeen valmistelija totesi, että jaostokäsittely oli suoraviivaista toimintaa, jossa ministeriössä laaditut kannat otettiin suopeasti vastaan. Hankkeesta oli ollut yksi kirjallinen jaostokäsittely. Valtioneuvoston kanta saatiin siis helposti muodostettua annetun palautteen pohjalta, eikä asiasta esiintynyt kovinkaan ristiriitaisia näkemyksiä. Jaostokäsittely toimi kohtuullisen hyvin, ja jaostokäsittely on haastatellun mielestä tärkeä vaikutuskanava, joskin hänen mukaansa kaikki jaostot eivät ole yhtä aktiivisia.

”Ja se (*jaostokäsittely*) toimi tässä kyllä ihan kohtuullisen hyvin, ei minulla siitä ole mitään semmoista negatiivista sanottavaa. Voihan sitä aina miettiä, että mikä ja mitkä tahot ovat edustettuina missäkin jaostoissa, kun on näitä aktiivisia toimijoita ja sitten asiasta riippuen on vähän passiivisempiakin toimijoita. Niin se oli tässäkin asiassa.” (Oikeussuojadirektiivi)

Palveludirektiivin kohdalla jaostokäsittelyä pidettiin myös tärkeänä työkaluna. Haastateltu kuvasi jaostokäsittelyä pitkäksi ja ”*hartaaksi*” prosessiksi, jossa esiteltiin näkemyksiä ja laadittiin selventäviä muistioita. Aina ennen kuin ”*kantapaperi*” vietiin EU-ministerivaliokuntaan, sitä työstettiin ensin ministeriössä ja sen jälkeen käsiteltiin vielä jaostossa, yleensä kirjallisesti. Jaosto kommentoi ministeriön laatimia kantoja, jonka jälkeen valmistelija teki muutokset ja muutettu versio toimitettiin EU-asioiden komiteaan. Kantoja pyrittiin valmistelemaan pitkälti virkamiestasolla, ja poliittiset ratkaisut tehtiin enemmänkin eduskunnan ja hallituksen välillä. Jaostokäsittelyssä saatiin myös hyvin selvitettyä hankkeen aiheuttamat ”*huolenaiheet*”.

EU-asioiden komitea ja EU-ministerivaliokunta

Suomen kantoja muodostettaessa EU-asioiden komitea toimii neuvovantavana ja sovittavana elimenä. Komitea käsittelee horisontaalisia tai erityisen merkittäviä EU-asioita sekä asioita, joissa ei ole saavutettu yksimielisyyttä jaostokäsittelyssä. EU-asioiden komitealla on myös muita tehtäviä. Se muun muassa päättää unionin toimielimissä työskenteleviin kansallisiin asiantuntijoihin liittyvistä kysymyksistä, ja siellä keskustellaan Eurooppa-neuvoston kokousten valmisteluista sekä EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän kehittämistä ja toimivuudesta. Komitea kokoontuu lähes viikoittain keskiviikkoisin. Komitea voi käsitellä asioita myös kirjallisessa menettelyssä. EU-asioiden komitean käsittelyyn tulisi viedä muun muassa Suomen kannat keskeisiin komission vihreisiin ja valkoisiin kirjoihin sekä vastaukset komission kuulemismenettelyihin horisontaalisissa asioissa. Komitean varsinaisina jäseninä ovat ministeriöiden kansliapäälliköt, mutta käytännössä komiteassa ovat edustettuna kansliapäälliköiden sijaiset.⁴⁵

EU-ministerivaliokunta toimii ylimpänä EU-asioiden valmistelevana elimenä.⁴⁶ EU-ministerivaliokunta käsittelee ne EU:ssa päätettävät asiat, jotka pääministeri, asiassa toimivaltainen ministeri tai EU-asioiden komitea tuo käsiteltäväksi valiokuntaan. Pääministeri toimii EU-ministerivaliokunnan puheenjohtajana. EU-ministerivaliokunnassa on tarkoitus käsitellä poliittisesti, taloudellisesti ja oikeudellisesti merkittäviä EU-asioita. Vastuuvalmistelijoiden on huolehdittava poliittisesti merkittävien asioiden viemisestä EU-ministerivaliokuntaan jo asian valmistelun alkuvaiheissa. Lisäksi ministerivaliokunnassa sovitaan Suomen toimintalinjat EU:n ministerineuvoston virallisiin ja epävirallisiin kokouksiin. Neuvostovalmistelujen yhtey-

⁴⁵ *Oikeusministeriön EU-valmistelun opas 2009*, 20.

⁴⁶ *EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely erityisesti taloudellisten vaikutusten kannalta 2006*, 35.

dessä suuri osa kaikista EU-asioista tulee EU-ministerivaliokunnan käsitte-
lyyn. EU-ministerivaliokunta kokoontuu perjantaisin, ja valtioneuvoston
EU-sihteeristö toimii valiokunnan sihteeristönä.⁴⁷

Päästökauppa- ja AV-direktiiveistä ei keskustelu EU-asioiden komiteas-
sa, mutta asia eteni niiden osalta EU-ministerivaliokuntaan. Päästökauppadi-
rektiivin kohdalla haastateltu korosti EU-ministerivaliokunnan keskeistä
roolia, ja AV-direktiivistä haastateltu totesi EU-ministerivaliokunnan ratkai-
sevan ministeriöiden tai ministerien väliset erimielisyydet, mutta kyseisessä
direktiivihankkeessa vastuuministeriön ehdotukset hyväksyttiin sellaisinaan.
Energiatehokkuus- ja palveludirektiivin osalta kävi ilmi, että hanke oli eden-
nyt ensin komiteaan ja sieltä EU-ministerivaliokuntaan. Energiatehokkuusdi-
rektiivistä haastatellut totesivat, että ministeri oli halunnut viedä hankkeen
ylimmälle tasolle, koska kyseessä oli suuri hanke ja ministeri halusi herätellä
muuta ministeriöitä aiheesta. EU-ministerivaliokunta ja EU-asioiden komitea
ovat haastateltujen mielestä keino jakaa tietoa ja informoida muita tulevasta.
Hanke ratkaistiin kuitenkin ilman ristiriitoja. Palveludirektiivin kohdalla
haastateltu oli sitä mieltä, että komiteassa voidaan kyllä ratkoa tiettyjä asioi-
ta, mutta EU-ministerivaliokunta on se elin, jossa tehdään viimeiset, sitovat
päätökset. Jaostokäsittelyn perusteella kantoihin tehtiin ensimmäisiä muu-
toksia, ja komiteaa varten kannoista oli yritetty rakentaa jo selkeämpi koko-
naisuus. EU-ministerivaliokuntaan mennessä tarkoituksena oli haastatellun
mukaan ollut, että kiistanalaisista kysymyksistä olisi jo sovittu.

”Komiteasta voisin sanoa, että varmaan joitain asioita siellä ratkot-
tiin, mutta kyllä EU-ministerivaliokunta näin virkamiehen näkökul-
masta on kuitenkin se virallinen poliittinen elin, ja silloin kun minis-
terivaliokunnassa on jotain sovittu, niin pulinat pois. Että tuli ratkai-
su mikä tahansa, mutta tuleepahan piste kaikelle pohtimiselle. Että
kyllä tässäkin asiassa ja monessa muussa, kun se ministerivaliokun-
nan kanta oli selkeä, niin sen yli ei kukaan hypi. Ja ministerivalio-
kuntaa varten asioita valmisteltiin huolella, että kyllä sillä on tärkeä
merkitys. Kauhean paljon ei ollut sellaisia asioita, joista ministeriva-
liokunnassa olisi tapeltu, mutta se, että saatiin ministerivaliokunnan
siunaus, niin se oli tärkeätä.” (Palveludirektiivi)

Oikeussuojadirektiivin osalta haastateltu kertoi, että kannat saatiin sovitet-
tua yhteen jo jaostotasolla, eikä EU-ministerivaliokuntaa tai EU-asioiden
komiteaa tarvittu.

⁴⁷ Oikeusministeriön EU-valmistelun opas 2009, 20–21.

2.3 Suomen pysyvän EU-edustuston ja valtioneuvoston EU-sihteeristön rooli

Suomen pysyvä EU-edustusto (EUE) osallistuu kaikkeen EU-valmisteluun, ja kullekin sektorille on määritelty vastuuvirkamies. EU-edustusto sijaitsee Brysselissä, ja se vastaa päivittäisestä yhteydenpidosta ja neuvottelusta muiden jäsenvaltioiden edustajien, komission sekä Euroopan parlamentin kanssa. EU-edustuston sektorivirkamiehet myös osallistuvat EU-hankkeiden neuvostossa tapahtuvaan käsittelyyn kaikilla tasoilla, niin työryhmässä, Coreperissä kuin neuvostossakin. Perusmuistiot ja puheenvuorot tulisi oikeusministeriön EU-valmisteluoppaan mukaan laatia yhteistyössä EU-edustuston asianomaisten virkamiesten kanssa. EU-edustuston virkamiehillä on usein paras tieto hankkeen etenemiseen vaikuttavista tekijöistä ja muiden jäsenvaltioiden kannoista. EU-edustustossa on myös ajantasaista tietoa asian käsittelystä Euroopan parlamentissa. EU-edustustoa tulisi informoida hankkeen jokaisesta käsittelyvaiheesta ja seikoista, jotka vaikuttavat Suomen kantaan.⁴⁸

Myös *valtioneuvoston EU-sihteeristö* (VNEUS tai EUS) osallistuu kaikkeen EU-valmisteluun ja sieltäkin löytyy jokaiselle sektorille määritelty vastuuvirkamies. Valtioneuvoston EU-sihteeristön sektorikohtaiset vastuuvirkamiehet ovat edustettuina kaikissa EU-asioiden komitean asettamissa valmistelujaostoissa ja he osallistuvat kaikkiin ministerineuvoston kokouksiin. Lisäksi EU-sihteeristö avustaa pääministeriä Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelussa ja hoitaa EU:n yleiseen kehittämiseen ja institutionaalisiin kysymyksiin liittyviä tehtäviä. EU-asioiden valmistelijoiden tulisi olla yhteydessä valtioneuvoston EU-sihteeristön vastuuvirkamieheen myös silloin, kun yksittäistä hanketta käsitellään Coreperissa, sillä EU-sihteeristö vastaa Coreper-ohjeiden välittämisestä EU-edustustolle yhdessä vastuuministeriöiden kanssa.⁴⁹

Palveludirektiivin valmistelija korosti Suomen pysyvän EU-edustuston roolia ja totesi yhteistyön heidän kanssaan olleen saumatonta. Suomen pysyvän EU-edustuston kanssa oltiin hankkeen tiimoilta päivittäin yhteydessä. Suomen pysyvän EU-edustuston, vastuuministeriön ja EU-sihteeristön yhteistyö toimi haastatellun mukaan erittäin hyvin.

”Coreper-ohje esimerkiksi menee aina EU-sihteeristön kautta ja EU-edustuston kanssa oltiin joka päivä yhteydessä, että neidän ovat todella keskeisiä. Mutta se on ehkä vaikea nähdä jos katsoo ulkopuolelta, että

⁴⁸ Oikeusministeriön EU-valmistelun opas 2009, 22.

⁴⁹ Oikeusministeriön EU-valmistelun opas 2009, 22.

en minä osaisi ajatella että se (*henkilö*) on EU-sihteeristöstä ja se on EU-edustustosta, että me ollaan sellainen tiivis porukka, että muiden ministeriöiden ihmiset on sitten jo muista ministeriöistä, mutta kun itse valmistelee ja on todella mukana jossain EU-asian valmistelussa, niin se on täysin saumaton se tiimi siinä ympärillä. Näin minä olen ainakin kokenut sekä tässä asiassa että muissa asioissa.

Mutta kyllä se on niin, että tämä koneisto – EU-sihteeristö, ministeriö, EU-edustusto – on sellainen tiimi, että ainakin se toimii.” (Palveludirektiivi)

Myös päästökauppa- ja energiatehokkuushankkeiden kohdalla haastatellut korostivat, että valmistelijat olivat EU-edustuston ja EU-sihteeristön kanssa päivittäin tiiviissä yhteydessä. Yhteistyö vastuuvalmistelijoiden ja EU-sihteeristön kanssa toimi moitteettomasti ja tiiviisti. EU-sihteeristön apu koettiin korvaamattomaksi ja sihteeristön henkilöstöä kuvailtiin hyvin ammattitaitoiseksi. Energiatehokkuushankkeen haastatellut lisäsivät, että vaikka yhteistyö on normaalistikin hyvää, se oli kyseisen hankkeen kohdalla ”*poikkeuksellisen hyvää*”. Vaikka hanke eteni hyvin kiireisesti, yhteistyö ja koordinointi EU-edustuston, EU-sihteeristön ja ministeriön välillä oli silti onnistunutta. Ilman EU-edustuston ja EU-sihteeristön apua olisi haastateltujen mukaan jouduttu ”*oikomaan*” monessa kohdassa.

”Että ihan minuuttiaikataululla, muutaman tunnin aikana piti saada asioita eteenpäin, niin jos ei olisi saatu apua sieltä, niin kyllä siinä olisi oltu ihmeissään.” (Energiatehokkuusdirektiivi)

Kaksi haastateltua puolestaan totesi, ettei EU-edustuston kanssa oltu yhteistyössä eikä yhteistyö EU-sihteeristön kanssa poikennut tavanomaisesta hankkeesta. AV-direktiivin valmistelija sanoi, että kannat ja kansallisen liikkumavaran käytöstä päätettiin ihan ministeriötasolla. Oikeussuojadirektiivin valmistelija puolestaan kertoi, että EU-edustustoa informoitiin kyllä jatkuvasti, mutta tiiviimpää yhteistyötä sen tai EU-sihteeristön kanssa ei tehty.

2.4. Eduskunnan rooli

Eduskunta on ollut mukana EU-säädösehdotusten kansallisten kantojen valmistelussa Suomen EU-jäsenyyden alusta alkaen. Käsittelyjärjestelmä luotiin kansallista lainsäädäntömenettelyä muistuttavaksi, ja tarkoituksena on taata eduskunnan tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa EU-päätöksentekoon. Suuri valiokunta toimii EU-valiokuntana eduskunnassa, ja sen tär-

kein tehtävä on varmistaa eduskunnan vaikutusvalta sekä parlamentaarisen valvonnan toteutuminen kansallisessa EU-päätöksenteossa.⁵⁰

Eduskunta osallistuu kansalliseen kannanmuodostukseen siis koko EU:ssa tapahtuvan valmisteluprosessin ajan, ja eduskunnan näkemykset ovat ohjeellinen lähtökohta sekä asian valmistelussa että Suomen hallituksen kantoja esitettäessä EU:n elimissä. Asiat tulee viedä eduskunnan käsiteltäviksi kannan määrittystä varten mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta Suomen edustajilla olisi riittävät mahdollisuudet esittää Suomen kantoja asian käsittelyn kuluessa. Tarkoitus on, että asiat vietäisiin eduskuntaan jo ennen kuin päätökset tulevat Suomea sitovaksi.⁵¹ Edellä mainittujen U- ja E-kirjelmien⁵² lisäksi eduskunnan kanssa voidaan tehdä yhteistyötä myös suullisesti. Tällöin asiaa valmistelevat virkamiehet yleensä kutsutaan kuultaviksi erikoisvaliokuntiin, joissa täydennetään kirjallisesti annettuja tietoja ja jossa voidaan esittää kysymyksiä eduskunnan taholta. Asiasta vastaavia ministereitä kuullaan säännöllisesti suuren valiokunnan kokouksissa.⁵³

Eduskunta käsittelee perustuslain 96 §:n mukaisesti ehdotukset EU:ssa päätettävistä säädöksistä, sopimuksista tai muista toimista, jotka muutoin kuuluvat eduskunnan toimivaltaan. Eduskunta ja valtioneuvosto tekevät yhteistyötä EU:ssa tehtäviä päätöksiä valmisteltaessa. On katsottu, että eduskunnalla tulee perustuslain säännösten mukaan olla mahdollisuus vaikuttaa EU-lainsäädännön sisältöön, ja siksi asia tulee viedä eduskunnan käsittelyyn mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Jotta eduskunta voi muodostaa oman kantansa, asiasta tulee antaa tarpeelliset tiedot eduskunnalle. Yhteistoiminta valtioneuvoston ja eduskunnan välillä tapahtuu pääasiallisesti virallisten kirjelmien avulla. Valtioneuvosto antaa eduskunnalle U-kirjelmia, ja ministeriöt antavat sille E-kirjeitä ja jatkokirjeitä. Eduskunta ottaa kantaa U-asioihin ja halutessaan E-asioihin joko suuren valiokunnan pöytäkirjaan otetuilla lausumilla tai erillisillä lausunnoilla.⁵⁴ U-asioina käsitellään muun muassa komission ehdotukset ja eräät muut unionissa tehtäviä päätöksiä koskevat ehdotukset, jos ne koskevat eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita. Tyypillisesti U-kirjelmä koskee lakitasoista komission ehdotusta direktiiviksi tai asetukseksi, jolloin säädöstasoltaan lakitasoisten EU:n säädösehdotusten määrää voidaan karkeasti hahmottaa U-kirjelmien

⁵⁰ *EU-asioiden käsittelyn kehittäminen Eduskunnassa* 2010, 14.

⁵¹ *Jyräki* 2000, 230–232.

⁵² U- ja E-kirjelmia käsitelty tarkemmin edellä jaksossa 2.1.

⁵³ *Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa* 2008, 9.

⁵⁴ *Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa* 2008, 9.

pohjalta. Vuonna 2009 U-kirjelmää annettiin 90 kappaletta, kun hallitusten esitysten kokonaismäärä oli 289 kappaletta. Tältä pohjalta arvioituna U-kirjelmää, eli lakitasoisia EU:n säädösehdotuksia, oli noin kolmannes kaikista vuoden 2009 hallituksen esityksistä. E-asioina käsitellään muut merkittävät EU-asiat. Sisällöllisesti ne ovat rinnastettavissa valtioneuvoston selontekoihin ja tiedonantoihin.⁵⁵

Päästökauppa-, AV- ja oikeussuojadirektiivien kohdalla eduskunta oli tukenut hallituksen kantoja, eikä eduskunnasta tullut juuri lainkaan muutosehdotuksia valtioneuvoston esittämiin kantoihin. Oikeussuojadirektiivin valmistelija kertoi, että eduskunnassa käytiin asianomaisen hankkeen kohdalla kuultavana kerran, jolloin yhdessä tai kahdessa istunnossa kuultiin kaikkia asiantuntijoita, mutta aihe ei herättänyt paljoa keskustelua, ja eduskunta siis yhtyi valtioneuvoston kantaan.

Energiatehokkuusdirektiivin valmistelija totesi, että asiaa käsiteltiin suuren valiokunnan lisäksi kahdessa muussa valiokunnassa ja että suuri valiokunta laati eduskunnan lausunnon asiasta. Ennen neuvoston käsittelyä ministeriä kuultiin suuressa valiokunnassa. Neuvoston käsittelyssä tuli myös tietty periaatteellinen muutos esityksen sisältöön, joten eduskunnalle toimitettiin lisäksi jatkokirje. Muutos oli sellainen, johon Suomen kannassa ei ollut varauduttu. Haastateltu totesi, että Suomen ensimmäisen kannan muodostamiseen oli mennyt reilu kolme kuukautta, mutta muutetun kannan hyväksymiseen kului vain kaksi ja puoli päivää. Hänen mukaansa Suomen kantaa ei siis kannata muotoilla liian tarkaksi, sillä kovin joustamattomaksi muotoiltu kanta voi aiheuttaa Coreperissä hankalia tilanteita.

”Se oli sellainen oppi, että Suomen kantaa ei kannata kirjoittaa liian tiukaksi. Liian tiukan ja tarkan rajauksen takia jouduttiin tekemään aika nopea kierros. Ja se oli aika kiusallinen tilanne, koska jos Suomen kanta ei anna myöten, niin se on Coreperissä vaikeaa hyväksyä.” (Energiatehokkuusdirektiivi)

Palveludirektiivin osalta haastateltu kertoi, että U-kirjelmän toimittamisen jälkeen hän oli ollut saman päivän aikana kuultavana ennätysellisesti viidessä valiokunnassa. Kaiken kaikkiaan asiaa käsiteltiin yhteensä seitsemässä valiokunnassa. Asiassa oli kuulemma ollut väärinymmärrystä ehdotuksen vaikeasti hahmotettavan sisällön vuoksi, ja lisäksi poliittiset näkemykset poikkesivat toisistaan. Haastateltu koki, että kyseinen hanke toimi eduskuntakeskusteluissa pitkälti sisämarkkina-asian herättäjänä, jolloin monelle kansanedustajallekin vasta selvisi, että Suomessa oli jo pitkälti säädelty niistä asioista, joita direktiivissä edellytettiin, eikä vaikeaselkoinen direktiivi ai-

⁵⁵ *Liukko* 2006, 237.

heutakaan niin suuria muutoksia Suomelle kuin mitä oli odotettu. Haastateltu sanoi valiokuntatyöskentelyn olleen epämuodollista asioiden perusteellista selittämistä ja kysymyksiin vastaamista. Eduskuntakäsittely aiheutti paljon lisätyötä osin siitäkkin syystä, että hankkeesta tuli haastatellun mukaan ”*suuremman kokonaisuuden edustaja*”. Poliittiset erimielisyydet ratkottiin selvittämällä väärinymmärryksiä sekä täsmentämällä sitä, mistä direktiivissä todellisuudessa oli kyse.

Taulukko 3 Eduskunnan kannanotot U-kirjelmiin

	AV	PALVELU	ENERGIA	PÄÄSTÖ	OIKEUSSUOJA
U-kirjelmä	U 14/ 2006 vp	U 31/ 2004 vp	U 19/ 2004 vp	U 9/ 2008 vp	U 49/ 2006 vp
Eduskunta yhtyy VN:n kantaan	X	X	X	X	X
Valiokuntien lausuntoja yhteensä (kpl)	4	17	4	5	2
Valiokunnissa esiintynyt eriäviä mielipiteitä	-	X	X	-	-

Eduskunnan rooli aktiivisena ohjaajana ei ainakaan tässä käsiteltyjen hankkeiden kohdalla korostu, vaan eduskunta on kaikissa hankkeissa yhtynyt valtioneuvoston esittämään kantaan (taulukko 3). Palveludirektiivin osalta suuren valiokunnan lisäksi lausuntoja antoi seitsemän muuta erikoisvaliokuntaa vuosina 2004, 2005 ja 2006. Viiden valiokunnan lausunnoissa esitettiin vuonna 2004 eriäviä mielipiteitä. Talousvaliokunnan lausunnon (TaVL 19/2004 vp), työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnon (TyVL 10/2004 vp) ja suuren valiokunnan lausunnon (2/2004 vp) eriävissä mielipiteissä ehdotettiin direktiiviesityksen hylkäämistä. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunnon (StVL 11/2004 vp) eriävissä mielipiteessä ehdotettiin muun muassa sosiaali- ja terveyspalveluiden poistamista direktiivin soveltamisalasta. Sivistysvaliokunnan lausunnon (SiVL 7/2004 vp) eriävissä mielipiteessä ehdotettiin koulutuspalvelujen poissulkemista direktiivin soveltamisalasta sekä eräiden tulkinnanvaraisuuksien täsmentämistä ja että rahapelitoiminta ja koulutuspalvelut poistetaan direktiivin soveltamisalasta. Vuosina 2005 ja 2006 eduskunta oli kuitenkin yksimielinen.

Energiatehokkuusdirektiivin osalta kaksi erikoisvaliokuntaa on antanut lausuntoja vuosina 2004 ja 2005. Molempina vuosina esitettiin yksi eriävä mielipide. Talousvaliokunnan lausunnon (TaVL 11/2004 vp) eriävissä mielipiteessä ehdotettiin, että Suomen kannan tulisi olla komission ehdo-

tuksen mukainen. Ympäristövaliokunnan lausunnon (YmVL 27/2005 vp) eriävässä mielipiteessä ehdotettiin, että valiokunnan olisi tullut todeta, että ehdotettua energiansäästötavoitetta silloisilla ehdoilla olisi taloudellisesti kannattavalla tavalla hankala toteuttaa, mutta että olosuhteiden muuttuessa ja harkittuja poliittisia päätöksiä tekemällä kustannustehokas energiansäästöpotentiaali kasvaisi.

2.5 Haastateltujen näkemyksiä yhteensovittamisjärjestelmästä

Kaikki haastatellut olivat sitä mieltä, että kansallinen yhteensovittamisjärjestelmä toimi hankkeiden kohdalla hyvin – erään haastatellun mielestä jopa yllättävän hyvin. Yhteensovittamisjärjestelmän kehitysideoiksi kuitenkin esitettiin esimerkiksi kuulemis- tai esittelytilaisuuksia, joissa saataisiin neuvoston työryhmässä käyvien virkamiesten näkemysten rinnalle myös muita mielipiteitä julki. Tämän kehitysidean maininnut haastateltu sanoi, että ainakin kyseisessä hankkeessa virkamiesten laatimat kannat jäivät myös lopullisiksi kannoiksi.⁵⁶ Lisäksi jaostokäsittelyssä kuultiin vain aktiivisempien osapuolten mielipiteitä. Haastateltu jatkoi toteamalla, että direktiiviehdotusvaiheessa vain harva kykenee vielä ymmärtämään asiakokonaisuutta yhtä hyvin kuin sitten myöhemmin hallituksen esityksen laadinnan yhteydessä. Näin ollen on ymmärrettävää, ettei kaikilla ole vielä jaostokäsittelyvaiheessa yksityiskohtaisia näkemyksiä aiheesta.

”[M]utta en tarkoita mitään jaostokokousta, vaan jotain sellaista, miten näitä asioita voisi esitellä vapaamuotoisemmin, ja josta voisi saada sitten kantoja myös.” (Oikeussuojadirektiivi)

AV-direktiivin valmistelija pohti sidosryhmien erilaisten kantojen käsitteilyä ja totesi, etteivät kaikki osapuolet voi koskaan olla täysin tyytyväisiä. Päästökauppahankkeessa taas korostettiin hallinnon sisäisten henkilösuhteiden merkitystä kansallisen yhteensovittamisjärjestelmän toiminnassa. Hallinnon sisällä ihmiset tuntevat toisensa ja tietävät mitä odottaa, joten yhteistyö toimii saumattomasti.

Palveludirektiivin valmistelija korosti neuvotteluvaiheen kantojen yhteensovittamisen olevan kovan työn takana, ja että asiasta oli paljon poliittisia näkemyseroja, väärinymmärryksiä ja ymmärtämättömyyttäkin. Yhteisten kantojen määrittelyn jälkeen kaikki osapuolet olivat kuitenkin mel-

⁵⁶ Samansuuntaiseen tulokseen on päätyttyä mm. *Hyvärinen 2009a*, 13–14.

ko tyytyväisiä lopputulokseen. Haastateltu halusi erityisesti korostaa, että kansallinen valmistelu oli kyseisessä hankkeessa tapahtunut aidosti avoimesti ja laajapohjaisesti, hyvässä yhteistyössä eri toimijatahojen kanssa.

”Jos ajattelee tätä direktiiviä, niin mielestäni kansallisessa valmistelussa olennaista oli se, että se tehtiin laajalla pohjalla ja aidosti avoimesti, eduskuntaa informoitiin todella paljon, EU-edustusto, EU-sihteeristö ja valmisteleva ministeriö -linkki toimi tosi mutkattomasti ja hyvin, että ne olivat ainakin minun mielestä selkeitä juttuja. Ennakkovaikuttamista ei kauheasti ollut. Työryhmässä oltiin aktiivisia, poliittinen paine oli kova, jolloin loppumetreillä mentiin paljon Coreperiin, huippukokoukseen, neuvostoon, ja parlamentti oli superkeskeinen. Viimeiseen asti parlamentti yritti kyllä tehdä kaikkensa, että direktiivi olisi ollut tyhjä.” (Palveludirektiivi)

2.6. Yhteenvedo yhteensovittamisjärjestelmästä

EU-asioiden valmistelua sovittaa siis yhteen jaostokäsittely, joka toimii koordinaatiotukena hankkeen valmistelijalle. Tämä voidaankin käsittää EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän virkamiesvalmistelun perusrakenteeksi. Haastatellut kokivat EU-valmistelujaostojen yhteensovittamisvaiheen yleisesti lähinnä muodollisuudeksi, joissa vastuuministeriön kantoihin ei pieniä kommentteja lukuun ottamatta juuri tule muutoksia. Yksi haastatelluista koki jaostojen olevan sidosryhmille hyvä keino päästä keskustelemaan säädösehdotuksesta, mutta kahdessa muussa haastattelussa tuotiin esille, että sidosryhmiä oli informoitu asiasta jo ennen jaostokäsittelyä. Yhtäältä jaostovaihe koettiin jouhevasti toimivaksi, toisaalta liian jähmeäksi vaiheeksi Suomen kannan muodostamiseksi. Vain yksi haastatelluista sanoi jaostokäsittelyn olevan tärkeä vaihe yhteensovittamisjärjestelmässä.

Suomen kantoja muodostettaessa EU-asioiden komitea toimii neuvonantavana ja sovittavana elimenä. Komitea käsittelee horisontaalisia tai erityisen merkittäviä EU-asioita sekä asioita, joissa ei ole saavutettu yksimielisyyttä jaostokäsittelyssä. EU-ministerivaliokunta puolestaan toimii ylimpänä EU-asioiden valmistelevana elimenä, ja se käsittelee sellaiset EU:ssa päätettävät asiat, jotka pääministeri, asiassa toimivaltainen ministeri tai EU-asioiden komitea on tuonut käsiteltäväksi valiokuntaan. EU-asioiden komitea ja EU-ministerivaliokunta koettiin keinoksi jakaa tietoa ja informoida hallintoa tulevista asiakokonaisuuksista. EU-asioiden komiteassa voidaan haastattelujen valossa ratkoa joitakin asioita, mutta EU-ministerivaliokunnan rooli nähtiin ratkaisevampana. EU-ministerivaliokunta ratkaisee erimielii-

syidet ja tekee viimeiset, sitovat päätökset. Muutamassa haastattelussa ilmeni, ettei Suomen kannassa esiintynyt ristiriitoja, vaan vastuuministeriön kannat hyväksyttiin sellaisinaan.

Suomen pysyvä EU-edustusto osallistuu kaikkeen EU-valmisteluun ja vastaa Brysselissä päivittäisestä yhteydenpidosta ja neuvottelusta muiden jäsenvaltioiden edustajien, komission sekä Euroopan parlamentin kanssa. Myös valtioneuvoston EU-sihteeristö osallistuu kaikkeen EU-valmisteluun, ja EU-sihteeristön sektorikohtaiset vastuuvirkamiehet ovat edustettuina kaikissa EU-asioiden komitean asettamissa valmistelujaostoissa osallistuen kaikkiin ministerineuvoston kokouksiin. Suomen pysyvän EU-edustuston, valtioneuvoston EU-sihteeristön sekä vastuuministeriön välinen yhteistyö koettiin kolmen hankkeen osalta saumattomaksi ja tiiviiksi. EU-edustustoon ja EU-sihteeristöön oltiin lähes päivittäin yhteydessä hankkeiden osalta, ja näiden apua varsinkin kiireellisissä tapauksissa pidettiin korvaamattomana. Kahdessa hankkeessa ilmeni, ettei yhteistyö poikennut tavanomaisesta.

Eduskunta osallistuu kansalliseen kannanmuodostukseen koko EU:ssa tapahtuvan valmisteluprosessin ajan, ja eduskunnan näkemykset ovat ohjeellinen lähtökohta sekä asian valmistelussa että Suomen hallituksen kantoja esitettäessä unionin elimissä. Asiat on vietävä eduskunnan käsiteltäviksi kannan määrittystä varten mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta Suomen edustajilla olisi riittävät mahdollisuudet esittää Suomen kantoja asian käsittelyn kuluessa. Haastatteluissa kuitenkin ilmeni, että eduskunta oli yleisesti ottaen tukenut hallituksen kantoja eikä eduskunnassa juurikaan esitetty kantoihin muutosehdotuksia.

Yleisesti ottaen kansallinen EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmä koettiin hyvin toimivaksi. Kehittämisideoiksi haastatteluissa ehdotettiin kuitenkin muun muassa kuulemis- tai esittelytilaisuuksia, joissa saataisiin vapaamuotoisesti esille virkamiesten näkemysten rinnalle myös muita mielipiteitä. Virkamiesten perusmuistioihin laatimat alustavat kannat jäävät haastateltavien mukaan usein lopullisiksi kannoiksi. Tällaisissa kuulemistilaisuuksissa voitaisiin haastateltujen mukaan hahmotella Suomen kantoja yhdessä eri toimijoiden kanssa.

Yhteenvetona tästä luvusta voisi todeta, että perusmuistion laadinta, yhteensovittamisjärjestelmä ja eduskunnan informointi muodostavat erityislaatuisten kokonaisuuden, joka poikkeaa kohtalaisen tuntuvasti kansallisen lainlaadintaprosessin peruspiirteistä. Niinpä paremman sääntelyn ohjeisto ja periaatteet eivät sellaisenaan sovi kovinkaan toimivasti tähän unionilainsäädännön kansalliseen valmisteluvaiheeseen. Hallituksen ministeriössä tehdyn virkavalmistelun rooli oli pääosassa hankkeita hyvin keskeinen. Valtioneuvoston piirissä toimivan yhteensovittamisjärjestelmän rooli sisältekantojen muodostamisessa ei useissa hankkeissa ollut merkittävä. Poik-

keuksena olivat poliittisesti tärkeiksi koetut hankkeet, joita käsiteltiin EU-ministerivaliokunnassa.

3 SUOMEN VAIKUTTAMINEN EU:N TULEVAAN LAINSÄÄDÄNTÖÖN

3.1 Ennakollinen vaikuttaminen

3.1.1 Tiedonsaanti komission suunnitelmista

Komissio on neuvoston ja Euroopan parlamentin sekundaarinormiston valmistelija, täytäntöönpanija ja noudattamisen valvoja. Komissiolla on merkittävä rooli erityisesti EU:n lainsäädäntöön liittyvässä aloitevallan käyttäjänä. Komissio harkitsee, millaisia säädösesityksiä se valmistelee neuvoston ja parlamentin käsiteltäviksi. Komission esitys luo pohjan säädökselle, johon tehdään mahdollisia muutoksia päätöksentekoprosessin aikana. Tästä syystä komissio ja komission virkamiehet ovat tärkein kohde Suomen tavoitteita edistävässä varhaisessa vaikuttamisessa. Mitä pidemmälle valmisteluprosessi komissiossa on edennyt, sitä vaikeampi esitykseen on enää saada muutoksia. Hyödyllinen, joskaan ei yksinään riittävä ennakkovaikuttamisen keino on komission muodollisiin konsultaatioprosesseihin osallistuminen. Päätöksenteko komissiossa on kollegiaalista, ja jokainen komissaari voi osallistua jokaiseen haluamaansa asiaan. Komissaarin kabinetit seuraavat komissaarin oman salkun ulkopuolisia asioita. Komission päätöksenteossa komissaari on tärkeä kanava, ja komissaari edustaa komission kollegioissa omaa jäsenvaltiotaan koskevaa erityisasiantuntemusta. Vaikuttamisessa tulee kuitenkin huomioida myös muiden jäsenvaltioiden komissaarit.⁵⁷

Tietoa komission suunnitelmista on saatavilla komission työ- ja lainsäädäntöohjelmasta. Keskeiset poliittiset hankkeet sisällytetään jo komission toimikauden alussa laadittavaan viisivuotisohjelmaan, ja vuosittain laaditaan toimintastrategioita, jossa poliittinen strategia on muokattu konkreettisemmaksi toimintasuunnitelmaksi.⁵⁸ AV-, energiatehokkuus- ja palveludirektiivien osalta haastatteluissa kävi nimenomaisesti ilmi, että komission työ- ja lainsäädäntöohjelmia seurattiin kyseisen aihepiirin kohdalla. Yhdessä niistä mainittiin, että: ”meillähän seurataan kyllä, että mitä siellä komission työohjelmassa on ja milloin on mitäkin ulos tulossa, että samalla lailla varmaan tätäkin, mutta ei millään erityistavalla”. Päästökauppahankkeen kohdalla haastateltu kertoi, että hankkeesta tiedettiin jo vuosia ennen kuin se oli mainittu komission työ- ja lainsäädäntöohjelmassa.

Komissio voi myös kuulla koolle kutsumaansa asiantuntijaryhmää tai neuvoa-antavaa komiteaa uudesta lainsäädäntöaloitteesta, jossa asiantunti-

⁵⁷ *EU-vaikuttamisselvitys* 2009, 12.

⁵⁸ *Komission internetsivut* (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_fi.htm, 13.10.2010).

joina voi olla mukana muun muassa jäsenvaltioiden virkamiehiä, tutkijoita tai järjestöjen edustajia.⁵⁹ Erilaisia työryhmiä ja komiteoita käytetään komissiossa sen omien rajallisten hallintoresurssien takia.⁶⁰

Päästökauppa- ja AV-direktiivien osalta muutosehdotuksista oli jo maininta aiemmin voimassa olleessa direktiivissä tai direktiivi oli jo selkeästi vanhentunut. Näistä syistä komission uutta ehdotusta osattiin odottaa.

”Niin ensinnäkin me totta kai tiesimme, että tällainen tulee, se on jo voimassaolevassa direktiivissä, että 2012 jälkeiselle kaudelle tulee merkittäviä muutoksia.” (Päästökauppadirektiivi)

”Tämä on hyvin vanha direktiivi, se on muistaakseni 1989 vuodelta se ihan alkuperäinen televisio ilman rajoja -direktiivi, ja sitä oli keran muutettu joskus 1990-luvun puolivälin paikkeilla, ja siinä oli piirteitä että se oli selvästi vanhentunut. [...] Tämä oli vanhentunut tämä direktiivi ja siitä se lähti se tarve, että sitä vaan odotettiin, koska komissio tekee sen ehdotuksen.” (AV-direktiivi)

Komissio selvittää eri tavoin lainsäädännön tarvetta ennen uuden lainsäädäntöehdotuksen antamista. Komissio voi järjestää ennen lainsäädäntöaloitteita esimerkiksi julkisia kuulemisia. Konsultaatio voidaan toteuttaa esimerkiksi komission julkaisemalla keskusteluasiakirjalla eli niin sanotulla *vihreällä kirjalla*. Vihreällä kirjalla kartoitetaan usein uuden unionioikeuden tarvetta.⁶¹ EU-vaikuttamisselvityksessä (2009) on todettu, että kun on painava tarve vaikuttaa politiikan sisältöön, vaikuttamispyrkimykset tulisi aloittaa jo komission ryhtyessä valmistelemaan esitystä tai sitä koskevia esitöitä, esimerkiksi vihreitä kirjoja.⁶² *Valkoinen kirja* puolestaan sisältää konkreettisia ehdotuksia yhteisön toiminnaksi tietyllä alalla. Se julkaistaan tyypillisesti vihreän kirjan jälkeen samasta aiheesta.⁶³

Käsitellyissä hankkeissa suomalaisissa vastuuministeriöissä tiedettiin yleisesti ottaen hyvin tulevista direktiiveistä ja niitä osattiin odottaa. Komissio on antanut kaikista tässä käsitellyistä hankkeista vihreän kirjan⁶⁴, mutta haastatteluissa niistä mainittiin AV- ja palveludirektiivihankkeen yhteydessä. Komissio antoi 15.12.2003 audiovisuaalialan sääntelyn tulevaisuutta Euroopassa koskevan tiedonannon, jossa se korosti, että alan

⁵⁹ Oikeusministeriön EU-valmistelun opas 2009, 14.

⁶⁰ Jääskinen 2007, 266.

⁶¹ Oikeusministeriön EU-valmistelun opas 2009, 14.

⁶² EU-vaikuttamisselvitys 2009, 10.

⁶³ Oikeusministeriön EU-valmistelun opas 2009, 14.

⁶⁴ Komission vihreä kirja energiatehokkuudesta KOM(2005) 265 lopullinen, komission vihreä kirja kasvihuonekaasujen päästökaupasta Euroopan unionissa 8.3.2000, KOM(2000) 87 lopullinen sekä komission vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista KOM(2003) 270 lopullinen.

sääntelyssä on turvattava tietyt yleiset edut, kuten kulttuurien moninaisuus, oikeus tiedonsaantiin, median moniarvoisuus, alaikäisten suojeleminen ja kuluttajansuoja sekä yleisön tietoisuuden ja medialukutaidon edistäminen. Tämä käynnisti valmistelevan keskustelun direktiivin uudistamisesta ennen varsinaisen ehdotuksen antamista.⁶⁵ Komission vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista (21.5.2003) puolestaan kartoitti palveludirektiivin tarvetta.⁶⁶ Samaisesta hankkeesta komissio oli antanut myös komission ehdotusta edeltäneen palveluiden sisämarkkinakatsausraportin.

Muiksi tietokanaviksi haastatteluissa mainittiin lisäksi komission virkamiesten kanssa käydyt keskustelut ja komission järjestämät kokoukset sekä ministerin ja komissaarin tapaamiset. Epävirallista materiaalia ja dokumentteja lainsäädäntöehdotuksista saadaan komission pääosaston lisäksi toisinaan myös EU-edustuston, alan etujärjestöjen tai teollisuusjärjestöjen kautta.⁶⁷ Tiedonhankinnan yhteydessä päästökauppa- ja AV-direktiivistä haastatellut korostivat henkilösuhteiden ja kontaktiverkoston merkitystä. Palveludirektiivin osalta tieto direktiiviehdotuksesta saatiin EU-edustuston kautta.

”En edes muista ihan tarkkaan, taisi olla niin, että me saimme epävirallista materiaalia ja tämä direktiiviehdotus tiskin alta joku viikko etukäteen. Siis sellainen direktiiviehdotus, jota ei oltu vielä hyväksytty kollegiossa. EU-edustuston kautta se varmasti tuli silloin.”
(Palveludirektiivi)

Energiatehokkuusdirektiivin valmistelija täsmensi, että komissio vaihtaa tietoa vapaammin eurooppalaisten alan etujärjestöjen kanssa kuin jäsenmaiden kanssa. Näiltä järjestöiltä voi siis toisinaan saada asiakirjoja tulevista hankkeista.

”Välillä näitä dokumentteja tulee ihan teollisuusjärjestöjenkin kautta, koska komissiohan tekee aika paljon työtä näiden etujärjestöjen kanssa, mutta en nyt tämän direktiivin osalta enää muista. Joskus tulee tuolta pääosastolta, siellähän on suomalainenkin komissaari, niin joskus sitäkin kautta voi tulla tai sitten tosiaan on olemassa näitä eurooppalaisia alan etujärjestöjä siellä, joiden kanssa komissio voi vapaammin vaihtaa tietoa kuin jäsenmaiden kanssa.” (Energiatehokkuusdirektiivi)

Palveludirektiiviä lukuun ottamatta kaikissa hankkeissa otettiin aktiivisesti osaa komission alaiseen valmisteluvaiheeseen. Neljässä hankkeessa mainit-

⁶⁵ KOM(2003) 784 lopullinen.

⁶⁶ KOM(2003) 270 lopullinen.

⁶⁷ Ks. lisää komission toimia koskevista erilaisista tietolähteistä *Hyvärinen 2007, 57*.

tiin komission järjestämästä seminaarista, konferenssista tai työryhmästä, joissa tulevan direktiivin sisältöä on käsitelty ja joihin Suomi on aktiivisesti osallistunut. Oikeussuojadirektiivistä oli järjestetty neuvoa-antavan komitean kokous. Tarkkaa direktiivin sisältöä komitean kokouksessa ei vielä ollut, mutta aihepiiristä keskusteltiin eri jäsenmaiden kanssa.

Komissio oli järjestänyt AV-direktiivin osalta konferenssin, jossa käsiteltiin komission laatimia epävirallisia teemapapereita yhdessä jäsenmaiden kanssa. Ennen konferenssia komissio oli järjestänyt lisäksi kuulemisia, joihin Suomi oli myös osallistunut. Kuulemisten jälkeen komissio oli antanut aiheesta tiedonannon.

”Tätä odotettiin komissiosta useita vuosia tätä ehdotusta ja komissiossakin oli hyvin laajat valmistelut. Tämä ehdotushan annettiin varsinaisesti 2005 vuoden lopussa, ja silloin noin puoli vuotta ennen ehdotuksen antamista Iso-Britannian puheenjohtajuuskaudella oli tällainen iso konferenssi Liverpoolissa, johon komissio oli valmistellut teemapaperit, jotka olivat epävirallisia papereita, mutta joissa indikoitiin niitä keskeisiä ehdotuksia. Niistä käytiin siellä konferenssissa laajat keskustelut. Jäsenmaat olivat siellä edustettuina ja sitten myös parlamentista oli jäseniä paikalla. Ja myös ennen tätä Liverpoolia oli ollut kirjallisia kuulemisia, että Suomi kyllä osallistui kaikkiin näihin valmisteluvaiheisiin erittäin aktiivisesti.” (AV-direktiivi)

Energiatehokkuusdirektiivistä komissio oli myös järjestänyt kaksipäiväisen seminaarin, niin sanotun *public consultation* -tilaisuuden, jossa tulevan direktiivin sisältöä esiteltiin. Hankkeen vastuuvetäjät olivat osallistuneet seminaariin.

”[K]omissio antoi sen ehdotuksen joulukuussa 2003, niin muistelen, että me oltiin silloin 2003 ihan alkuvuodesta siellä kaksipäiväisessä seminaarissa, jossa ikään kuin esiteltiin sitä sisältöä. Se oli vähän tällainen *public consultation* -tyyppinen, että se oli siinä alkuvaiheessa varmaan aika raakaversio vielä. Se oli kaksipäiväinen tilaisuus, ja me käytettiin siellä jonkin verran puheenvuoroja.” (Energiatehokkuusdirektiivi)

Päästökauppadirektiivin kohdalla komissiossa oli perustettu komissaarin johtama korkean tason työryhmä jo ennen varsinaista komission työryhmää. Tässä työryhmässä olivat edustettuina neljä komission pääosastoa ja neljän maan ministerit, joista yksi oli suomalainen. Myös haastateltu oli ollut mukana kyseisen korkean tason työryhmän alaisessa päästökauppatyöryhmässä. Komission varsinainen työryhmä oli perustettu 2006, ja se oli kokoontunut neljä kertaa. Suomi oli ollut edustettuna kokouksissa. Työ-

ryhmän tekemän raportin perustella komissio antoi tiedonannon kehitysehdotuksesta. Suomen kantoja oli jo tuolloin alettu sovittaa yhteen EU-ministerivaliokunnassa.

Haastatelluilta kysyttiin myös, oliko vaikutuspyrkimyksistä tehty nimenomainen suunnitelma etukäteen. Missään hankkeessa ei oltu yksityiskohtaisesti mietitty ennakkollisen vaikuttamisen vaiheita, vaan suunnitelmat keskittyivät direktiivin täytäntöönpanovaiheeseen. Yhdessä hankkeessa etukäteen suunnittelun ja päivittämisen puutetta perusteltiin resurssien vähäisyydellä.

”Mutta ehkä sellainen kokonaisvaltainen hankkeistaminen ja etukäteen miettiminen ja niiden etukäteen tehtyjen suunnitelmien korjaaminen matkan varrella nyt sitten puuttui, mutta niin kuin tässä sanottiin, niin kyllä se kysymys oli ihan vaan siitä, että sellaista ei tehty, koska ei ollut resursseja sellaisen tekemiseen tai toteuttamiseen.”

3.1.2 Suomen alustavan kannan määrittely

Kuten edellä on tuotu esille, päävastuu unioniasioden seurannasta, valmistelusta ja neuvottelukantojen määrittelystä on toimivaltaisilla ministeriöillä. EU-asiat jakautuvat ministeriöille valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003) säädetyin ministeriön toimialan mukaisesti. Suomen neuvottelukannan valmisteluprosessi lähtee yleensä liikkeelle komission lainsäädäntöehdotuksesta. Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestön OECD:n (2010) Suomen lainsäädäntötoimintaa koskevassa maatutkimuksessa todettiin, että Suomessa on hyvä valtioneuvostoon rakennettu koordinaation ja yhteistyön järjestelmä, jonka avulla voidaan vaikuttaa etukäteen valmisteilla oleviin EU-säädöksiin.⁶⁸ Haastatteluissa pyrittiinkin nimenomaisesti selvittämään, miten Suomen kanta on määritelty ennakkollisen vaikuttamisen yhteydessä, koska siitä ei ole nimenomaista menettelyä.⁶⁹

Vastaukset Suomen alustavan kannan määrittelystä poikkesivat toisistaan eri direktiivien yhteydessä paljon. Päästökauppain uudistamishanke oli luonteeltaan poliittisesti erittäin merkittävä hanke, josta päätettiin pitkälti Eurooppa-neuvostossa. Hanke oli vahvasti valtioneuvoston kanslian ohjaamaa, ja mukana olivat tiiviisti työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö sekä Suomen EU-edustusto. Haastateltu kertoi, ettei yhteensovittamisjärjestelmä toiminut hankkeen osalta perinteisesti, sillä Suomen

⁶⁸ OECD 2010, 117–118. Sama oli todettu jo OECD:n vuoden 2003 maaraportissa; OECD 2003.

⁶⁹ Lue lisää Suomen neuvottelukantojen muodostamisesta mm. Hyvärinen 2009c, 198 tai Hyvärinen 2009b, 300.

kannat olivat olleet jo edellisen direktiivin voimassa ollessa selkeät ja asiaa ajettiin ministeritasolla asti. Valtioneuvoston kanslia määrätti hankkeen etenemistavan.

”Alussa valtioneuvoston kanslialla ei ollut tarkkaa vaikuttamissuunnitelmaa. Mutta kun oli kriittinen loppuneuvotteluvaihe, niin heillä oli tarkka suunnitelma, jonka mukaan edettiin. Myös ennen komission ehdottaman ilmasto- ja energiapaketin ja siihen kuuluvan direktiiviehdotuksen antamista oli linjattu Suomen prioriteetteja. Koko paketista kävi eri ministerit komissiossa ajamassa Suomen näkemyksiä ja EU-ministerivaliokunnassa otettiin jo kantoja, vaikka ei ollut mitään esityksiä, että kyllä tämä kokonaisuus oli etukäteen mietitty.

Sitten kun on näin isoja asioita, niin ei se niin mene että yhteensovittamisjärjestelmä pyöräytettäisiin vasta komission ehdotuksesta. Päästökauppajärjestelmä on hyvin merkityksellinen meille. Suomi on hyvin energiaintensiivinen maa, meillä on pitkät etäisyydet, meillä on paljon energiaintensiivistä teollisuutta, eli siis massa-, paperiteollisuus, terästeollisuus, kemianteollisuus, sähkö- ja kaukolämpö on tässä päästökaupassa, meillä on yli puolet päästöistä tässä päästökauppajärjestelmässä ja siinä pyöritellään noin miljardia varallisuusarvoa vuodessa. Se ei ole sellainen normaali direktiivi.” (Päästökauppadirektiivi)

Yksi haastatelluista ei ollut varma, oliko hanketta käsitelty jo ennen komission ehdotusta EU-jaostossa vai ei – ainakin vuonna 2010 haastateltu on ollut mukana hankkeessa, jossa näin toimittiin, mutta tämä saattaa haastatellun mukaan olla myös uutta toimintakulttuuria. Yksi lainvalmistelija puolestaan totesi, ettei yhteensovittamisjärjestelmän käynnistäminen ole mahdollista ennen kuin asia on varsinaisesti vireillä komission ehdotuksesta. Alustavia kantoja aletaan miettiä sisäisesti ministeriössä ja siellä kuullaan kollegoiden ja sidosryhmän edustajien mielipiteitä.

”Ei se muodollisesti oikein onnistu (*yhteensovittamisjärjestelmän käynnistäminen ennen komission ehdotusta*). Jos ei ole mitään asiaa vireillä, niin se on ihan epävirallista ja perustuu ihan vaan näihin henkilökohtaisiin suhteisiin, ja kysytään kollegoilta. Ministeriöstä on aina helppo kysyä kollegoilta mitä mieltä he ovat ja näin, ja sitten todella tunnetaan nämä sidosryhmien edustajat.”

Osa haastatelluista korosti ministeriön virkamiesten mielipiteitä alustavan kannan muodostamisessa, mutta samaan hengenvetoon todettiin, että virkamiehetkin toimivat ministerin hyväksynnällä. Energiategohokkuidirektiivin valmistelija sanoi, että kanta alustavaan ehdotukseen saataisiin nopeastikin,

sillä vastuuministeriössä on omat linjaukset jo olemassa ja Suomen kannan muodostaa vain pienen ryhmän mielipide.

”Kyllä me täällä keskenämme tietysti niitä linjauksia tavallaan tehtiin, meillä oli aika selvä tämä Suomen kanta siihen yleisesti, että tarvitaanko tällaista, miten tiukkaa ohjeistoa tarvitaan ja niin edelleen. Että ei meidän tarvinnut sitä paljon täällä keskenämme prosessoida, koska ei tällaisia yksityiskohtia ollut siinä direktiivissä, josta niitä olisi voinut ruveta pohtimaan, miten ne olisi pitänyt olla, että se oli enemmänkin sen yleisen tason yleisiä linjauksia, joita meillä oli jo pitkälti linjattukin.” (Energiatehokkuusdirektiivi)

AV-direktiivin osalta todettiin, että kyseisellä sektorilla Suomi toimii usein edelläkävijänä, ja monet ilmiöt toteutuvat Suomessa muuta Eurooppaa aiemmin. Tämän vuoksi Suomen kokemuksia myös usein kuunnellaan tarkkaan.

Suomen kantoja ryhdytään haastateltujen mukaan yleisesti miettimään jo EU:n asialistoja seurattaessa. Tulevien esitysten sisältöön pyritään vaikuttamaan muun muassa toimittamalla komissiolle aiheesta tehtyjä tutkimuksia tai Suomen omia ohjelmia. Oikeussuojadirektiivin valmistelija kertoi, että he olivat toimittaneet komissiolle omia kansallisia kokemuksiaan ja että komissio oli pyytänyt tilastotietoja aiheesta. Energiatehokkuusdirektiivihankkeen osalta haastatellut sanoivat, että komissio tietää melko hyvin heidän sektorikohtaisista kansallisista suunnitelmista ja että he toimittavat omat ohjelmansa ja tavoitteensa komissiolle. Komissiota pyritään siis informoimaan Suomen kansallisista toimista ja tällä pyritään siihen, että he ymmärtäisivät Suomen tavoitteita. Tällä tavoin yritetään myös mahdollisesti vaikuttaa komission linjauksiin tulevista hankkeista. Jos valmistelijoille kantautuu tietoa komission tulevista hankkeista, he pyrkivät aina miettimään, mitä säädösehdotus kansallisesti tarkoittaisi. Mikäli ehdotus on hankalasti toteutettavissa Suomessa, siitä tehdään selvityksiä ja komissio pyritään vakuuttamaan siitä, ettei asiaa tule viedä eteenpäin.

Yksi haastateltu totesi, että vaikuttamispyrkimykset tapahtuvat poikkeuksetta myöhässä, sillä priorisointi on vaikeaa. Hänen mukaansa priorisointilistalle yltävät vain suuret hankkeet. Hän pohtikin onko panosten uhraaminen sellaisiin hankkeisiin tarkoituksenmukaista, joissa kaikki muutkin jäsenmaat pyrkivät vaikuttamaan varhaisessa vaiheessa, vai pitäisikö resurssit kohdistaa Suomen erityisten intressien mukaisesti asioihin. Hänen mielestään vaikuttaminen kannattaisi aloittaa vain silloin, jos Suomella on hankkeessa jokin erityisintressi, eikä tuhlaata aikaa hankkeeseen, joka ei ole merkityksellinen ja jota kaikki muutkin jäsenmaat tutkivat yhtäaikaaisesti. Haastateltava myös sanoi, ettei aika aina riitä komission työlistojen seuraamiseen. Monesti kantaa halutaan ottaa vasta komission

viralliseen ehdotukseen. Haastateltu oli itse pyytännyt erästä toista ministriötä kommentoimaan tulevaa uudistusta, ja kysyi kannattaisiko se ottaa jo jaostokäsittelyyn. Vastaukseksi hän oli saanut, etteivät komission ehdotukset ole vielä saatavilla. Keskustelua siitä, mitä tulevalta uudistukselta haluttaisiin, ei siis aina käydä, eikä komissioon tuleviin hankkeisiin edes yritetä vaikuttaa. Toinen samasta hankkeesta haastateltu henkilö lisäsi, että vaikuttamisen aikaistaminen edellyttäisi työkuulttuurin ja ajatustapojen muutosta.

3.2 Yhteistyö komission kanssa ehdotuksen jälkeen

Vaikuttaminen komission suuntaan jatkuu vielä komission säädösehdotuksen antamisen jälkeenkin. AV-direktiivistä haastateltu kertoi, että keskeiseksi vaikuttamiskanavaksi komission suuntaan muodostui komissiossa asiaa käsitellyt osastopäällikkö. Kyseinen osastopäällikkö oli tiiviisti direktiivin käsittelyssä mukana ja edusti komissiota työryhmässä ja Coreperissä. Asian käsittelyn aikana suhde osastopäällikköön tiivistyi. Haastateltu uskoi, että tämä oli myös paras vaikutuskanava, sillä osastopäällikkö nautti komissaarin luottamusta ja käytti kaiken työaikansa vain kyseisen direktiivin käsittelyyn. Energiatehokkuusdirektiivin valmistelija puolestaan totesi, että komission virkamiehiin pidettiin sähköpostitse ja puhelimitse yhteyttä aina tarvittaessa. Lisäksi komission virkamiehiä tavattiin kokouksissa, ja niiden jälkeen asioita puitiin vielä epämuodollisesti. Haastateltu korosti hyvien henkilösuhteiden merkitystä ensiarvoisen tärkeäksi vaikuttamisvaiheessa.

Oikeussuojadirektiivin valmistelija toi esille, että suhde komissioon oli poikkeuksellisen tiivis Suomen puheenjohtajuuskauden vuoksi. Keskustelua komission virkamiesten kanssa pidettiin yllä jatkuvasti. Erimielisyystilanteissa Suomi valmisteli uusia muotoiluja direktiiviehdotukseen. EU-edustuston virkamies toimi työryhmän puheenjohtajana, ja hän kävi kahdenkeskeisiä neuvotteluja komission virkamiesten kanssa. Lisäksi komissio kertoi hyvin avoimesti asioiden etenemisestä. Suomesta käsin asioita hoidettiin lähinnä virkamies- ja asiantuntijatasolla. Päästökauppadirektiivin kohdalla haastateltu kertoi, että komission kanssa oli jatkuvasti yhteydenpitoa. Lisäksi valtioneuvoston kanslia ohjasi hanketta Suomesta käsin, ja heillä oli hyvät yhteydet puheenjohtajavaltioon sekä komissioon. Myös EU-edustusto hoiti suhteita komissioon, puheenjohtajavaltioon, parlamenttiin sekä muihin jäsenvaltioihin. Haastatellulla itsellään oli yhteyksiä eurooppalaisiin sidosryhmiin, jotka olivat osaltaan kertoneet reaaliaikaisesti hankkeen etenemisestä. Palveludirektiivin osalta korostettiin ennen muuta

komission merkitystä pienelle jäsenmaalle: ”*minulle on sanottu joskus 15 vuotta sitten jossain kurssilla, että komissio on pienen maan paras ystävä, ja se on todellinen tosi.*”⁷⁰

3.3 Vaikuttaminen komission ehdotuksen antamisen jälkeen

3.3.1 Eurooppa-neuvosto

Lissabonin sopimuksen myötä Eurooppa-neuvosto sai unionin toimielimen aseman, kun se oli aiemmin toiminut epävirallisena unionin toimintaa ohjaavana hallitusten yhteistyöelimenä.⁷¹ Eurooppa-neuvosto eli huippukokous on jäsenmaiden hallitusten välisen yhteistyön foorumi. Eurooppa-neuvoston kokous pidetään puolivuotiskauden aikana vähintään kahdesti. Puhetta johtaa Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja eli niin sanottu EU-presidentti. Unionisopimuksen (SEU) 15 artiklan mukaan Eurooppa-neuvostoon kuuluvat EU:n jäsenvaltioiden päämiehet tai hallitusten päämiehet sekä Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja. Kokouksissa voivat lisäksi olla mukana kutakin jäsentä avustava ministeri ja komission puheenjohtajaa avustava komission jäsen. Avustavina ministereinä toimivat usein ulkoministerit kustakin jäsenmaasta. Eurooppa-neuvoston jäsenten keskusteluista ei ole saatavilla pöytäkirjoja, mutta niin sanotut puheenjohtajan päätelmät julkaistaan. Myös Euroopan parlamentti saa kertomuksen jokaisesta Eurooppa-neuvoston kokouksesta.⁷²

Eurooppa-neuvostossa määritellään unionin strategiset edut ja tavoitteet yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Eurooppa-neuvoston yleisenä tehtävänä on antaa SEU 15 artiklan 1 kohdan mukaisesti unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja määritellä kehittämisen yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopistealueet. Eurooppa-neuvosto ei käytä lainsäädäntövaltaa, mutta sen tekemät päätökset ovat oikeudellisesti sitovia, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 297 artiklassa 2 kohdassa mainittuja ”*muuta kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä*”. Ratkaisut Eurooppa-neuvostossa tehdään yhteisymmärryksessä, ellei perussopimuksissa ole muutoin määrätty. Käytännössä Eurooppa-neuvosto käsittelee muun muassa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, rahaliit-

⁷⁰ Hyvärinen tutkimuksessa on esitetty myös poikkeavia näkemyksiä. Hyvärinen 2009a, 34–36.

⁷¹ Ojanen 2010, 25.

⁷² Raitio 2010, 84–86.

toon, EU:n toimielimiin ja päätöksentekoon sekä uusien jäsenvaltioiden liittymiseen liittyviä asioita.⁷³

Yhdessä haastattelussa tuotiin esille Eurooppa-neuvoston rooli päätöksentekijänä. Päästökauppanhanke oli luonteeltaan yksi poliittisimpia hankkeita, ja siitä päätettiin Eurooppa-neuvostossa. Tämän vuoksi hanke oli pitkälti valtioneuvoston kanslian ohjaamaa, ja pääministeri on osallistunut tiiviisti hankkeen käsittelyyn.

Päästökauppadirektiiviin liittyi kuitenkin varallisuudenjakoa, joka teki yhteisymmärryksen saavuttamisesta vaikeaa EU:ssa. Kaikkein vaikeimmista asioista päätettiin Eurooppa-neuvostossa, minkä lisäksi asiaa käsiteltiin Ranskan puheenjohtajuuskauden aikana (2008 loppuosa) paljon Coreperissä. Ympäristötyöryhmä teki hankkeeseen lähinnä teknisluoteisia tarkennuksia, mutta ympäristöneuvoston rooli jäi vähäiseksi.

Haastateltu kertoi myös, että Ranskan puheenjohtajuuskausi oli ratkaisevin vaihe, ja siihen panostettiin eniten. Mukana olivat valtioneuvoston kanslian valtiosihteerit ja muut virkamiehet, EU-edustusto, ministerit, pääministeri esikuntineen sekä valmistelijat. Ranska oli ”*runnonnut hankkeen päämiehille hyväksyttäväksi paketiksi omalla kummallisella tyylillään*” ja Ranskaan pyrittiin vaikuttamaan kaikin keinoin. Työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö toimivat saumattomassa yhteistyössä.

Myös palveludirektiivi oli ”*saanut vauhtia*” Eurooppa-neuvostosta. Haastateltu kertoi, että Ranska oli pyrkinyt ohjaamaan hankkeen Eurooppa-neuvostoon, ja sinne se työryhmästä ohjattiinkin.

3.3.2 Coreper-vaihe

SEU 16 artiklan 7 kohdan mukaisesti neuvoston päätökset ja säädökset valmistellaan jäsenvaltioiden hallitusten pysyvien edustajien komiteassa (*Comité des représentants permanents*, Coreper). EU:n jäsenvaltioiden Brysselissä toimivat EU-suurlähettiläät, eli niin sanotut pysyvät edustajat, toimivat Coreperin jäseninä. Coreperin tehtävänä on valvoa EU:n politiikkoja ja muiden toimien yhtenäisyyttä sekä muun muassa talousarvioita koskevien säännösten toteuttamista. Kiistanalaiset kysymykset pyritään ratkaisemaan diplomaattitasolla ennen ministeritason edustajien neuvoston istuntoa. Coreper valmistelee neuvoston työtä kahdessa kokoonpanossa, joiden suhde on rinnakkainen. Coreper I koostuu pysyvien edustajien sijaisista ja se käsittelee luonteeltaan teknisiä asioita. Coreper II puolestaan koostuu suurlähettiläistä, ja se käsittelee luonteeltaan poliittisia, kaupalli-

⁷³ Raitio 2010, 84–86.

sia, taloudellisia tai institutionaalisia asioita. Jos Coreperissä saavutetaan yksimielisyys, asia lisätään neuvoston esityslistaan niin sanottuna A-kohtana, jonka jälkeen se hyväksytään neuvostossa ilman keskustelua. B-kohtan asioiksi merkitään poliittisemmat asiat, jotka vielä käsitellään neuvostossa. Lisäksi Coreperin alaisuudessa toimii useita jäsenvaltioiden delegaateista koostuvia erikoiskomiteoita, joilla on valmistelu- ja selvitystehtäviä.⁷⁴

Kuten edellä on kerrottu, päästökauppahankkeessa asia käsiteltiin osittain Coreperissä, mutta vaikeimmista asioista päätettiin Eurooppa-neuvostossa. Energiatehokkuusdirektiivin osalta haastateltu kertoi, että hanke oli ollut jo hyvin valmis ennen Coreperin käsittelyä ja sinne oli jäänyt vain muutama pieni asia käsiteltäväksi. Valmistelijoilla oli ollut hyvät yhteydet Suomen EU-edustustoon, ja pienistäkin asioista saatiin vaihdettua ajatuksia nopeasti. Haastateltu myös totesi, että Coreper-vaihe alkaa olla liian myöhäinen vaihe vaikuttaa hankkeeseen.

”Coreper-vaiheeseen ei enää kannata jättää mitään, että kyllä ne pitää saada ennen sitä, se on jo aika viimeinen vaihe ruveta enää mitään ajamaan.” (Energiatehokkuusdirektiivi)

Palveludirektiivin valmistelija totesi, ettei asia oikein edennyt Iso-Britannian puheenjohtajuuskaudella (2005 loppukausi). Itävallan kauden (2006 alkukausi) tyyliin ei puolestaan kuulunut vakavien asioiden käsittely työryhmässä, vaan Itävalta yritti hakea poliittisen tason kautta ratkaisuja Coreperista ja huippukokouksesta (Eurooppa-neuvostosta).

”Että se oli Itävallan kauden tyyli ja he ovat hyvin hierarkkisia ja tällaisia, että haluttiin viedä Coreperiin mahdollisimman paljon asioita. Ja siellä Coreperissa sitten, no ne oli tietysti poliittisluontoisiakin, kun tehtiin näitä isoja ratkaisuja.” (Palveludirektiivi)

Sama haastateltu jatkoi, ettei Coreper-käsittely juurikaan eroa työryhmäkäsittelystä. Coreper-edustajien tehtävä on kuitenkin haastava, koska käsiteltävät asiat ovat hyvin juridisteknisiä. Useat EU-edustuston attaseat ja asiantuntijat olivat kyllä antaneet ohjeistusta, mutta päätöksenteko ei haastatellun mukaan ollut kokoustilanteessa helppoa.

⁷⁴ *Raitio* 2010, 90–91.

3.3.3 Euroopan unionin neuvosto

Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksessä (eli entisessä yhteispäätösmenettelyssä) Euroopan unionin neuvosto (ministerineuvosto) on yhdessä Euroopan parlamentin kanssa EU:n lainsäädäntövallan käyttäjä. SEU 16 artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto toimii siis yhdessä parlamentin kanssa lainsäätäjänä ja budjettivallan käyttäjänä. Neuvosto edustaa jäsenvaltioiden näkemystä. Neuvostoon kuuluu yksi ministeritason edustaja jokaisesta jäsenvaltiosta.⁷⁵ Neuvoston kokoonpano vaihtelee käsiteltävän asian mukaan. Neuvoston työjärjestyksen liitteessä I on lueteltu neuvoston kymmenen eri kokoonpanoa: yleiset asiat; ulkoasiat; talous- ja rahoitusasiat; oikeus- ja sisäasiat; työllisyys, sosiaalipolitiikka, terveys ja kuluttaja-asiat; kilpailukyky; liikenne, televiestintä ja energia; maatalous ja kalastus; ympäristö sekä koulutus, nuoriso ja kulttuuri.⁷⁶

Neuvoston puheenjohtajuus kiertää jäsenvaltioiden kesken. Kiertojärjestelmää uudistettiin vuonna 2009. Aikaisemmasta puolen vuoden välein vaihtuvasta puheenjohtajuudesta on siirrytty etukäteen määritettyjen kolmen jäsenvaltion ryhmäpuheenjohtajuuteen, jonka lähtökohtana on edelleen se, että jokainen jäsenvaltio huolehtii puolen vuoden ajan neuvoston puheenjohtajuudesta EU-sopimuksen 16 artiklan 9 kohdan mukaisesti.⁷⁷ Neuvoston puheenjohtaja kutsuu kokoukset koolle joko omasta aloitteestaan taikka neuvoston jäsenen tai komission pyynnöstä.⁷⁸ Neuvoston istunnot ovat julkisia käsiteltäessä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä tai äänestettäessä siitä EU-sopimuksen 16 artiklan 8 kohdan mukaisesti. Neuvostoa avustaa pääsihteeristö, joka huolehtii neuvoston istuntojen valmistelusta ja sujumisesta.⁷⁹

Jäsenvaltiot kokoontuvat ensiksi neuvoston työryhmässä, jossa niitä edustavat vastuuvirkamiehet. Tämän jälkeen asian käsittely siirtyy Coreperiin. Ministerikokouksessa keskustellaan säädösehdotuksesta ja asiasta äänestetään siinä tapauksessa, että aiempien käsittelyvaiheiden jäljiltä on jäänyt vielä avoimia, poliittisia kysymyksiä.⁸⁰ Äänestettäessä äänimäärä määräytyy maan väkiluvun mukaan, ja niitä on painotettu pienten maiden hy-

⁷⁵ Raitio 2010, 87–88.

⁷⁶ EUVL, N:o L 325, 11.12.2009, 25 (neuvoston päätös 2009/937/EU ja sen liite I, neuvoston työjärjestys).

⁷⁷ Raitio 2010, 88.

⁷⁸ EUVL, N:o L 325, 11.12.2009, 36, neuvoston työjärjestys, 1(1) sekä SEUT 237 artikla.

⁷⁹ Ojanen 2010, 27.

⁸⁰ Hyvärinen 2009a, 9.

väksi. Neuvosto tekee päätöksensä yksimielisesti⁸¹ tai enemmistöpäätöksenä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 238 artiklan mukaisesti.

Suomen järjestelmän kannalta on huomionarvioista, että suuri valiokunta on edellyttänyt, että sille selostetaan unionin neuvoston kokousten asialistaa ennen kokousta ja siellä tehtyjen päätösten jälkeen. Kyseisestä hallinnonalasta vastaava ministeri on kuultavana suullisesti suuressa valiokunnassa. Neuvostokuulemisen yhteydessä eduskunnalle toimitetut perusmuistiot eivät korvaa eduskunnalle toimitettavia U-kirjelmää, E-kirjeitä tai jatkokirjettä. Neuvoston epävirallisten kokousten ja lounaskeskustelujen osalta ministeriöt voivat harkita, onko eduskunnan informointi tarpeellista.⁸²

AV-direktiivihankkeen alussa yhteispäätösmenettelyprosessin oli odotettu kestävän vähintään kolme vuotta. Itävallan ollessa puheenjohtaja (2006 alkukausi) myös tässä hankkeessa neuvostossa kartoitettiin jäsenmaiden kantoja, ja vaikka työryhmän kokouksia oli parin viikon välein, ei asioista saavutettu kompromisseja. Itävallan kaudelta saatiin kuitenkin hyvä käsitys siitä, mitä jäsenmaat halusivat. Suomi jakoi aiheen teemoihin ja pyrki teema kerrallaan löytämään niihin ratkaisun. Suomi ilmoitti tavoitteekseen saada ensimmäinen käsittely Suomen kaudella (2006 loppukausi) päätökseen. Asian käsittely oli kuitenkin myös parlamentissa vaikeaa, ja parlamentti ilmoitti pian, että he äänestävät ensimmäisestä lukemisesta vasta joulukuussa, jolloin ensimmäinen käsittely Suomen kaudella ei olisi mahdollista. Suomi oli sitä mieltä, että neuvoston puolella kannat olivat jo niin hyvin tiedossa, että haluttiin kuitenkin saada neuvoston epävirallinen kanta parlamentin kannan puuttuessa. Suomi siis ilmoitti haluavansa yleisnäkemyksen asiasta. Tämä herätti aluksi paljon epäilyä sekä komissiossa että parlamentissa. Haastattelun mukaan komissio pelkäsi parlamentin hermostuvan ja parlamentti ilmoitti, että on epäasiallista, jos neuvosto muodostaa asiassa oman kantansa ennen parlamenttia. Monet jäsenmaatkin pitivät asiaa niin vaikeana, ettei siinä voitaisi edetä näin nopeasti. Siitä huolimatta Suomi piti linjansa ja onnistui vakuuttamaan parlamentin raportöörin siitä, ettei toiminta ollut parlamenttia vastaan, vaan päinvastoin Suomen tarkoituksena oli antaa tukensa parlamentille. Esimerkiksi alkupe-
rämaaperiaatteesta piti käytännössä neuvotella jäsenmaiden kesken, ja parlamentin olisi ollut vaikea löytää yksin ratkaisua siihen.

⁸¹ Tietyistä kansallisen suvereniteetin kannalta tärkeistä asioista neuvoston on oltava yksimielinen, kuten veropolitiikassa, eräissä sosiaaliturvakysymyksissä sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

⁸² *Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa 2008*, 28.

Suomen johdolla saatiinkin marraskuun lopulla neuvoston yleisnäkemys, jonka takana oli neuvoston määränemmistö. Yleisnäkemys ei kuitenkaan ollut yksimielinen, eikä se ole neuvoston virallinen kanta. Komissio ei ottanut näkemykseen virallisesti kantaa, koska parlamentin kanta puuttui. Haastateltu kertoi, että ”*se oli ihan jännittävä neuvosto, koska siinä meidän piti vielä tehdä muutoksia sen neuvoston aikana, että siinä käytiin semmoinen yleinen keskustelu, ja sen jälkeen me oltiin kyllä tehty etukäteen niitä semmoisia muutoksia, mitä voidaan sitten tarvittaessa tehdä, että me odotettiin vaan, että mitkä ne asiat on, jotka siinä nousi, et me oltiin muutamia muutoksia siinä, siinä esitettiin ja sen jälkeen se hyväksyttiin.*”

Saksan puheenjohtajuuskaudella (2008 alkukausi) saatiin parlamentin äänestystulos sekä ensimmäinen käsittely virallisesti päätökseen. Kyseessä oli kuitenkin ”*ennaltaneuvoteltu toisen lukemisen sopimus*”, eli neuvottelut parlamentin kanssa käytiin jo ennen neuvoston ensimmäisen lukemisen päättymistä. Asian käsittely oli siis loppujen lopuksi nopeaa, vaikka sen oli ennakoitu kestävän vuosia.

Epäviralliset ministerikokoukset tarjoavat jäsenmaiden ministereille mahdollisuuden vapaaseen ajatustenvaihtoon. Avustajien läsnäolo kokouksissa on rajoitettu myös minimiin. Kokouksista ei laadita virallisia asiakirjoja, eikä niistä myöskään anneta päätelmiä. Yleensä epäviralliset ministerikokoukset pidetään kulloisessakin EU-puheenjohtajamaassa.⁸³

Oikeussuojadirektiivi ei kuulunut epävirallisten ministerikokousten asialistalle, eikä aihe juurikaan herättänyt poliittista keskustelua.

”Ministerineuvostossahan tämä asia oli ihan läpihuutojuttu. Eikä tämä ollut millään epävirallisen ministerikokouksen asialistalla, eikä sentyyppistä, tämä on niin teknistä kuitenkin, että ei sillä lailla poliittisesti intohimoja herättävä aihe.” (Oikeussuojadirektiivi)

Palveludirektiivin valmistelija totesi, että hanketta käsiteltiin epävirallisissa ministerikokouksissa heti direktiiviehdotuksesta lähtien. Ministerikokouksiin ei ole tavanomaisesti viety lainsäädäntöasioita, joten menettelyä kritisoitiin. AV-direktiivin valmistelija kertoi, että Saksan kaudella (2007 alkukausi) oli ollut yksi epävirallinen ministerikokous, jossa Suomi oli aktiivisesti mukana käsittelemässä parlamentin muutoksia. Suomesta mukana oli valtiosihteeri.

⁸³ Suomen ulkoasiainministeriö
(<http://213.214.146.18/public/default.aspx?contentid=67822>, 3.12.2010).

Suomen puheenjohtajuuskaudella käsitellyt direktiivit

Kolmessa nyt käsiteltävänä olevassa direktiivissä asian käsittely osui osittain myös Suomen puheenjohtajuuskaudelle (2006 loppukausi). Nämä direktiivit olivat palveludirektiivi, oikeussuojadirektiivi sekä AV-direktiivi. Oikeussuojadirektiivin valmistelija korosti, että puheenjohtajamaana Suomi ei vaikuttanut ”*tavanomaisesti*”, vaan toiminta oli neutraalia. Puheenjohtaja ei tällöin tuo omia näkemyksiään suoraan ilmi, vaan perustaa yhteistyön ja vaikuttamisen muihin keinoihin. Kyseinen haastateltu tosin myönsi, että kun direktiiviehdotus oli annettu ja artikloita lähdettiin kirjoittamaan uudelleen Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella, niin he eivät tuoneet sinne sellaisia muotoiluja, jotka eivät olleet Suomelle mieluisia. Tiivis yhteistyö komission kanssa takasi sen, että komissio oli tietoinen Suomen näkemyksistä ja keskusteluyhteys oli vähintäänkin sähköpostitse koko ajan auki. Puheenjohtajuus siis varmisti normaalia tehokkaamman informointikanavan. Lisäksi muut jäsenvaltiot halusivat vaikuttaa puheenjohtajaan, joten Suomi tiesi näin ollen mitä muut maat tavoittelivat. Kyseinen direktiivi oli hyvin tekninen, lähes asetuksen tyyppinen säädös.

”Kun me oltiin puheenjohtaja, niin meihin oltiin yhteydessä, että muut maat halusivat vaikuttaa ilman muuta. Meillä oli erittäin hyvin tiedossa se, mitä muut jäsenvaltiot ajattelivat tästä direktiivistä ja niistä yksityiskohdista. Tämä on sen tyyppinen direktiivi, että tämä on direktiiviksi sängen tekninen, hyvin asetuksen tyyppinen säädös, että se oli paljonkin sellaista hyvin pientäkin yksityiskohtaa, jota haluttiin sitten, johon jäsenvaltiot halusivat vaikuttaa.”
(Oikeussuojadirektiivi)

Työryhmän puheenjohtajana toimi edustuston virkamies, joka käytännössä hoiti yhteydet muihin jäsenvaltioihin. Direktiiviehdotusta käsitellään tiiviissä yhteistyössä komission sekä edeltävän ja seuraavan puheenjohtajamaan kanssa. Direktiivi ehdittiin esitellä Itävallan kaudella, mutta se käytiin kokonaisuudessaan läpi Suomen kaudella. Suomen puheenjohtajuuskaudelle jäi siis direktiivin työstövaihe. Saksan kaudella hiottiin vielä loppuvaiheita ja saavutettiin poliittinen kompromissi muutamista vaikeimmista asioista. Loppujen lopuksi direktiivi ratkesi yhteispäätösmenettelyssä.

”Voin lyhyesti kuvata, että Itävalta vain esitteli, Suomen puheenjohtajuuskaudella se kokonaisuus saatiin kasaan. Seuraavan puolen vuoden aikana Saksan kaudella keskityttiin vain hankaliin kysymyksiin, joita ehkä oli vain kaksi tai kolme. Ja tämä direktiivihän loppujen lopuksi ratkesi sitten, kun neuvosto ja parlamentti kävivät sitä yhteispäätösmenttelyä läpi, niin tähän nostettiin sitten poliittiselle tasolle, ne ihan viimeiset silaukset, että ne menivät asiantuntijatasolta sitten pois

ja sitten meille annettiin tieto, että tältä pohjalta tämä ratkaisu on nyt tehty. Ja Saksa oli hyvin semmoinen päämäärätietoinen, että heillä oli tavoitteena, että he saavat tämän pakettiin ja voisi sanoa näin, että he niin kuin toimivaltuuksien rajoja paukuttaen kyllä tekivät sitten sen kompromissiratkaisun parlamentin kanssa ja sitä varten varmaan veikin sinne vähän korkeammalle tasolle sen päätöksenteon sitten.” (Oikeussuojadirektiivi)

Neuvottelut etenivät reippaasti, ja näkemyserojen tasoittamiseksi tehtiin paljon töitä. Suomen puheenjohtajuuskaudella oli kahden viikon välein kokouksia, ja niitä varten valmisteltiin aina uudet kunnianhimoisesti laaditut asiakirjat, joihin muut jäsenvaltiot ottivat kantaa. Haastateltu kertoi, että he osasivat aina odottaa mitä mikäkin jäsenmaa kannattaisi ja ”*oli selvästi nähtävissä, että miten tämä paletti tästä niin kuin rupeaa muodostumaan ja sieltä sitten ne kohdat mitkä oli selkeämpiä, niin saatiin blokattua aika nopeasti pois ja sitten Saksalle jäi nämä kiistakysymykset, kompromissien etsimiset sitten.*”

AV-direktiivin osalta haastattelussa tuotiin vielä esille, että Itävallan kaudella Suomi otti jo neutraalimman linjan vaikuttamisen suhteen eikä profiloitunut kovinkaan voimakkaasti. Puheenjohtajuuskaudella vaikuttaminen on lähinnä sitä, että kirjoitetaan kaikki puheenjohtajamaan ehdotukset ja käytetään vaikutusvaltaa ehdotuksen täsmälliseen muotoiluun. Ehdotusten muotoilussa tuli kuitenkin huomioida se, että se noudatti linjauksia ja oli siis vietävissä läpi. Saksan kaudella Suomi jatkoi johdonmukaista linjaansa eikä enää avannut sellaisia kysymyksiä, joista oli jo kerran päästy yhteisymmärrykseen. Haastatellun mukaan edeltävällä puheenjohtajalla on vielä arvovaltaa, ja Suomea kuunneltiin vielä Saksankin kaudella hyvin.

”Mutta siitä meidän vaikuttamisesta, että silloin Itävallan kaudella me ei kauhean voimakkaasti profiloitunut siellä neuvostossa, ja sitten puheenjohtajuuskaudella se vaikuttaminen oli sitä, että mehän itse kirjoitimme ne kaikki puheenjohtajamaan ehdotukset. Että sillä tavalla meillä oli kuitenkin tosi suuri vaikutusvalta siihen, mikä se täsmällinen muotoilu oli, vaikka tietysti se mitä me ehdotimme, niin sen piti olla vietävissä läpi. Ja sitten Saksan kaudella, niin silloin me jatkettiin johdonmukaisesti sillä linjalla mikä oli saavutettu, että tuettiin sitä, eikä enää aukaista niitä kysymyksiä, joista oli kerran saatu yhteisymmärrys. Silloin meillä oli tietysti entisen puheenjohtajamaan arvovalta vielä jollakin tavalla, että kyllä meitä silloinkin mielestäni ihan hyvin kuunneltiin.” (AV-direktiivi)

Palveludirektiivin osalta haastateltu kertoi, että Suomi profiloitui työryhmäsäkin direktiivimyönteiseksi maaksi alusta loppuun saakka. Vaikka esityksessä oli myös Suomelle vaikeita asioita, keskityttiin kannattamaan kokonai-

suutta ja laajaa soveltamisalaa. Ratkaisuvaiheet neuvoston työryhmässä kulivat käsi kädessä parlamentin kanssa. Työryhmässä maat olivat jakaantuneet liberaaleihin, sisämarkkinamyönteisiin maihin sekä vastablokkiin. Rintamalinjat olivat siis selkeät. Toisena vastakkainasettelun muodostivat uudet ja vanhat jäsenmaat. Haastatellun mielestä direktiivi annettiin siinä mielessä huonoon aikaan, että uudet jäsenmaat olivat vasta liittyneet unioniin, mikä teki työryhmätyöskentelystä herkkää. Varsinkin Ranskalle aihe oli poliittisesti herkkä. Komissio oli kuitenkin ollut toiminnassaan hyvin rakentava, ja haastateltu oli todella tyytyväinen hanketta valmistelleeseen komission virkamieheen, joka oli henkilökohtaisesti panostanut hankkeeseen paljon. Komissio oli jaksanut opastaa jäsenvaltioita ja vastata näiden kysymyksiin. Vähitellen alkoivat selvitä myös ne asiat, jotka eivät tulisi menemään läpi.

Työryhmätyöskentely palveludirektiivin osalta oli siis hyvin informatiivista. Ensin pyrittiin hahmottamaan kokonaisuudet, ja vasta loppumetreillä asiaa käsiteltiin artiklan tarkkuudella. Direktiivi luettiin kaksi kertaa läpi, ja tähän kului aikaa toista vuotta. Erikoista hankkeessa oli haastatellun mukaan se, että kun parlamentti oli antanut yhteispäätösmenettelyssä oman, ensimmäisen käsittelyn kantansa, jossa hylättiin tietyt asiat, niin komissio antoi Itävallan puheenjohtajuuskaudella (edelsi Suomen puheenjohtajuuskautta) korjatun ehdotuksen. Tämä on haastatellun mukaan hyvin poikkeuksellista. Itävalta oli tehnyt suuren työn sisältökysymyksissä, joskin siihen oltiin edelleen tyytymättömiä. Suomen kaudella oli tarkoitus löytää toiseen käsittelyyn sopu jäljelle jääneistä 12 kohdasta, ja direktiivin sisältöön pyrittiin vielä vaikuttamaan voimakkaasti. Komission revisioitu ehdotus oli sellainen, ”*jonka kanssa voitaisiin elää*” ja jossa oli huomioitu parlamentin ensimmäisen käsittelyn kommentit. Liberaalit maat totesivat jossain vaiheessa, että tiettyjä asioita ei enää kannata avata, sillä niistä on sovittu jo parlamentissa. Tämä aiheutti erimielisyyttä, mutta Suomi otti puheenjohtajana sellaisen linjan, ettei se enää neuvotellut jäljelle jääneistä kohdista, ja parlamentin ja muiden maiden ehdotukset torjuttiin. Haastateltu oli itse ollut parlamentissa pitämässä puhetta ja perustelemassa neuvoston kantoja.

”Sehän menee niin, että kun se komission korjattu ehdotus tuli, niin sitä käsiteltiin neuvostossa ja samaan aikaan parlamentissa. Ja se järjestys meni niin, että neuvostossa haettiin neuvoston yhteinen kanta siihen korjattuun ehdotukseen, ja sen jälkeen parlamentti ilmoitti ne asiat, joita he eivät ole valmiita hyväksymään, että sieltä tuli tällainen lista asioista, jotka sitten jäivät niin sanotusti Suomen kaudelle, ja joista sitten ei suostuttu enää neuvottelemaan. [...]

[S]anotaanko näin, että parlamentti yritti vielä avata joitain asioita, mutta niihin aina vaan todettiin että ei, ja komissio oli onneksi sitten meidän, puheenjohtajan takana ja tukena. Mutta Itävallan kaudella

varmaan tehtiin sellainen poliittinen päätös, että tämä on nyt tällainen ja kukaan ei ole kauhean tyytyväinen ja sitten Suomen kaudella yritettiin vielä jotain vähän räpäpiä.” (Palveludirektiivi)

Parlamentin ensimmäisen käsittelyn tulos oli palveludirektiivin valmistelijan mukaan ollut masentavaa neuvoston työryhmän kannalta, sillä se ei jättänyt kauheasti enää neuvottelun varaa. Liberaalit maat olivat olleet pettyneitä komission korjattuun ehdotukseen, kun aluksi näytti siltä, että se oli tehnyt kaiken niin kuin parlamentti oli edellyttänyt. Mutta loppujen lopuksi näin ei käynyt. Lisäksi Ranska oli toiminut haastatellun mukaan ”röyhkeästi” direktiivin kaikissa vaiheissa ja kaikilla tasoilla. Suomen puheenjohtajuuskaudellakin, mentäessä parlamentin äänestykseen Ranskan edustajat olivat vielä käyneet parlamentin raportöörin puheilla pyytämässä direktiivin torppaamista. Suomi oli toiminut EU-puheenjohtajuuskaudellaan aktiivisesti, mutta puheenjohtajamaana Suomen painoarvo oli myös erilainen kuin normaalioloissa. Haastateltu kertoi, että Itävallan kaudella oli odotettu jännittyneenä, jääkö direktiivin sisällön tiukka yhteensovittaminen jäsenvaltioiden kesken Suomen kaudelle. Haastateltu kuvaili, että Itävallalle oli ”kunniaakysymys” saada suurimmat sisältökysymykset ratkaistua. Suomen puheenjohtajuuskaudella ministerille oli ollut tärkeää viedä direktiivin käsittely loppuun.

Kaikissa kolmessa Suomen puheenjohtajuuskaudella käsitellyissä hankkeissa korostui myös poikkeuksellisen tiivis yhteistyö muiden jäsenvaltioiden kanssa. Keskusteluja käytiin niin käytäväkeskusteluissa, puhelimitse ja sähköpostitse kuin kokoustauoillakin. Keskusteluissa korostui, kuinka eri tavoin direktiivi vaikutti kuhunkin jäsenmaahan. Palveludirektiivi ei Suomessa edellyttänyt suuria muutoksia, mutta muille jäsenvaltioille se saattoi aiheuttaa lukuisia eri muutostoimenpiteitä. Sekä palveludirektiivistä että oikeussuojadirektiivihankkeesta haastatellut kertoivat, että aiheista keskusteltiin myös yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa. Oikeussuojakeinohankkeen kohdalla haastateltu sanoi, että yleensäkin heidän sektorillaan tiedetään, mitä muut Pohjoismaat ovat mieltä direktiiviehdotuksista, mutta kyseisestä hankkeesta Pohjoismaiden kanssa ei päästy yksimielisyyteen. Haastateltu kertoi julkisten hankintojen verkostosta (*Public Procurement Network*), johon kuuluvat kaikki jäsenvaltiot, EU-jäsenyyttä hakevia valtiota sekä muita ETA-maita. Tällä epävirallisella verkostolla on aina vuoden ajan puheenjohtaja jostakin EU-maasta, ja ajankohtaisista asioista järjestetään kokouksia. Lisäksi verkostolla on omat internetsivut. Verkosto mahdollistaa vapaamuotoisemman keskustelun ajankohtaisista aiheista, mutta siellä ei käydä läpi jäsenvaltioiden kantoja.

Kysyttäessä haastatelluilta, mitkä maat olivat samanmielisiä Suomen kanssa, vastaukset jakaantuivat hyvin eri tavoin. Palveludirektiivin kohdalla haastateltu vastasi samanmielisiksi maiksi Iso-Britannian ja Itävallan. Oikeussuojadirektiivistä haastateltu listasi samanmielisiksi maiksi Saksan, Itävallan ja Iso-Britannian, jotka ovat tyypillisestikin aktiivisia valtioita hankinta-asioissa, sekä Hollannin. Kyseisen direktiivin käsittelyssä muodostui kuitenkin hieman yllättäväkin samanmielisten pienten jäsenvaltioiden *ad hoc* -joukko; Suomi, Viro, Tsekki ja Slovakia. Näillä mailla oli yhdessä asiassa yhteinen kanta, ja maiden pääkaupunkien välillä pidettiin paljon yhteyttä. AV-direktiivistä haastateltu toi esille Iso-Britannian, Ruotsin, Saksan sekä muutaman pienemmän jäsenvaltion. Tietyistä asioista pystyttiin löytämään yhteisymmärrys, mutta toisista asioista näidenkin maiden kanssa saatettiin olla aivan eri mieltä. Haastateltu kertoi, että normaalisti yhteyksiä muihin jäsenvaltioihin hoidetaan EU-edustuston kautta.

Palveludirektiivin valmistelija toi esille, että muilta jäsenmailta voisi oppia ”*tietynlaista röyhkeyttä*” ja priorisoinnin taitoa. Muun muassa Ranska oli toiminut kyseisessä hankkeessa hyvin aggressiivisesti, ja hanke kuului ranskalaisten priorisointilistalle. Oikeussuojahankkeen kohdalla haastateltu ei osannut vastata kysymykseen siitä, mitä muilta jäsenmailta voisi oppia, vaan tyytyi toteamaan, että Suomen resurssit ovat kovin pienet verrattuna esimerkiksi muihin Pohjoismaihin. AV-direktiivistä haastateltu kertoi Iso-Britannian koneiston toimivan todella tehokkaasti, joskin siellä on myös paljon suuremmat resurssit käytettävissä. Iso-Britannia seuraa tarkasti sekä neuvostoa, parlamenttia että komissiota. Heillä on myös tehokas raportointijärjestelmä, jolloin kaikki tieto on avoimesti käytettävissä jo valmistelun aikana. Tällaiseen ei haastatellun mukaan valitettavasti ole Suomessa resursseja. Tosin haastateltu lisäsi vielä, että myös Suomen puheenjohtajuuskauden ulkopuolella heidän ministeriössään on onnistuttu vaikuttamaan jo varhaisessa vaiheessa tulevan hankkeen sisältöön, sillä he ovat saaneet muodostettua Suomen kannan asioihin jo hyvissä ajoin.

”Se, että pitää olla oma kanta selvillä, on kaiken vaikuttamisen perusta. Eli pitää tietää mitä haluaa, ja sitten kun sen tietää, niin on helpompi miettiä miten se pyritään saamaan osaksi lopputulosta.”
(AV-direktiivi)

Haastatteluista ilmeni, että yhteistyö edeltävän ja seuraavan puheenjohtajamaan kanssa on ollut luontevaa ja näiden kanssa on sovittu siitä, miten asian käsittely kannattaisi teknisesti järjestää. Oikeussuojadirektiivin valmistelija kertoi, että Itävalta, joka oli puheenjohtaja ennen Suomea, toimitti Suomelle tietoa asian käsittelystä ja seuraavien kokousten sisällöstä. Suomi toimi samoin ja välitti seuraavalle puheenjohtajamaalle, Saksalle, asiakir-

jamateriaalia asian etenemisestä. Tällä toiminnalla varmistettiin asian yhtenäinen ja jatkuva käsittely. AV-direktiivin valmistelija lisäsi, että Saksa oli mukana kaikissa neuvottelutilanteissa vähintäänkin Suomen puheenjohtajuuskauden puolesta välistä alkaen. Haastateltu kuitenkin huomautti, että Saksalla oli ollut paljon enemmän vaikeuksia toteuttaa direktiivi kansallisesti, joten sinänsä Saksa oli ollut hankala kumppani.

AV-direktiivin valmistelija toi esille, että heidän ministeriössään on havaittu hyväksi toimintatavaksi toimittaa tekstiehdotuksia ongelmatilanteissa. Pelkästään kertomalla mahdollisen ongelman olemassaolosta ei yleensä pääse pitkälle, mutta mahdollisimman yksinkertaisten, ongelman korjaavien säädösehdotusten toimittaminen auttaa. Kyseisessä hankkeessa parlamentin muutosehdotukset olivat suomalaisten virkamiesten mielestä ”*huonoa lain-säädäntöä*”, ja Suomi teki niihin korjausehdotuksia.

Muut kaksi direktiiviä neuvostossa

Päästökauppadirektiivin ja energiatehokkuusdirektiivin käsittelyt eivät ajoittuneet Suomen puheenjohtajuuskaudelle. Energiatehokkuusdirektiivin osalta haastatellut kertoivat, että neuvoston yhteistä kantaa muodostettaessa ministeri oli antanut suostumuksensa vasta neuvostossa. Normaalisti ministerin suostumus on saatu jo aikaisemmassa vaiheessa, mutta tämä hanke oli niin tärkeä Suomelle, että käsittelyssä meneteltiin näin. Asiaa käsiteltiin neuvostossa kahden eri puheenjohtajamaan aikana, eikä kumpikaan puheenjohtajamaa vienyt asiaa kiireellisesti eteenpäin. Ensimmäinen vuosi oli käytetty vain asioiden läpikäymiseen, jonka jälkeen Luxemburg ja Iso-Britannia hoitivat asian loppuun. Neuvostojen aikana Suomi käytti haastatellun mukaan lähes eniten puheenvuoroja, sillä direktiivissä oli kolme tai neljä kriittisen tärkeää asiaa Suomen kannalta. Suomen tavoitteet saatiinkin esitykseen mukaan ja puheenjohtajan ehdotus voitiin hyväksyä. Haastateltu lisäsi, että yleensä neuvoston voi usein sanoa haluavan kannattaa lievempää linjausta ja parlamentti tiukempaa. Parlamenttikäsittelyssä jäsenmaat halusivat siis pitää huolen siitä, ettei parlamentti saanut taivuteltua komissiota noudattamaan tiukempaa linjaa.

Päästökauppadirektiivin käsittelyssä ympäristöneuvoston rooli jäi loppulta hyvin pieneksi, sillä asiasta päätettiin Eurooppa-neuvostossa. Ennen EU-ministerivaliokunnan ja eduskunnan käsittelyä Suomen kantoja täsmennettiin, jonka jälkeen niitä jouduttiin vielä priorisoimaan tiukasti ja keskittymään vain olennaisiin seikkoihin. Kantoja ajettiin kaikissa vaiheissa, ja niistä toimitettiin asiakirjoja kaikille osapuolille. Kun direktiiviehdotus oli annettu, sitä käsiteltiin ensimmäiset puoli vuotta neuvoston työryh-

mässä. Siinä vaiheessa saatiin ratkaistuksi vain muutamia, lähinnä teknisluonteisia tai melko pieniä asioita. Sitten asian käsittely ja päätöksenteko siirtyi Coreperiin ja Eurooppa-neuvostolle. Ranskan puheenjohtajuuskaudella asiaa käsiteltiin pääsääntöisesti Coreperissä.

Molempien hankkeiden haastatellut kertoivat, että puheenjohtajamaahan pyrittiin pitämään yhteyttä ja sille toimitettiin asiakirjamateriaalia Suomen ehdotuksista. Energiatehokkuushankkeen kohdalla kerrottiin, että tulevan puheenjohtajamaan edustajia tavattiin aivan normaaleiden keskustelujen yhteydessä ja että heidän kanssaan vaihdettiin tietoa maiden kannoista. Päästökauppadirektiivin kohdallakin puheenjohtajamaahan pyrittiin vaikuttamaan paljon. Kyseisessä hankkeessa ei löytynyt samanmielisiä jäsenvaltioita, mutta haastateltu sanoi Ranskan usein tuntevan sympatiaa Suomea kohtaan, ja ”EU-välit” ovat ilmeisen kunnossa. Energiatehokkuusdirektiivistä haastatellut sanoivat, että direktiivineuvottelujen loppuvaiheessa muodostui erityisesti Saksan, mutta myös parin muun jäsenvaltion kanssa hyvin tiivis yhteistyö. Kun kannat direktiiviin olivat pitkälti samanlaiset, maat sopivat etukäteen, miten ajaisivat asioita neuvoston työryhmässä. Tässä vaiheessa samanmieliset maat saivat neuvoteltua muutaman uuden jäsenvaltion mukaan, ja aiheesta järjestettiin pari erillistä kokousta. Direktiivin hyväksymisen jälkeen hankalia asioita jäi vielä sääntelykomitean päätettäväksi.

”Meillä oli siinä prosessissa eräänlainen sisäpiiri, johon kuului Saksa, Itävalta, Ruotsi ja Suomi, jotka olivat monista asioista samanmielisiä. Saksan ja Itävallan kanssa ryhdyttiin kokoontumaan sääntelykomiteaa edeltävänä iltana. Käytiin läpi agendan asiat ja sovittiin yhteisiä linjauksia seuraavan päivän kokoukseen. Emme ihan kaikesta olleet samaa mieltä, mutta niistä joista oltiin, niin niitä sitten myös yhdessä ajettiin. Komissiolle lähetettävien kirjallisten kommenttien luonnoksia ryhdyttiin kierrättämään porukan kesken etukäteen, tiedettiin tarkkaan, mitä mieltä muut ovat ja osattiin hioa niitä sopivasti samankaltaisiksi. Tähän ringiin alkoi sitten tulla muitakin. Kun komissio saa viisi tai kuusi hyvin samantapaista kommenttia, on se hyvin merkittävä asia kannan läpi saamisessa. Energiatehokkuusdirektiivi oli ensimmäisiä hankkeita, joissa toimittiin näin suunnitelmallisesti ja sen jälkeen tällainen kulttuuri on alkanut vakiintua.” (Energiatehokkuusdirektiivi)

Energiatehokkuusdirektiivistä haastateltu kertoi myös, kuinka nykyisin on havaittavissa merkkejä siitä, että komissio suhtautuu kielteisemmin vastaavanlaiseen samanmielisten jäsenmaiden yhteistyöhön. Haastateltu pohti, onko komission nykysuhtautuminen jäsenmaiden yhteistyöhön seurausta energiaterhokkuusdirektiivin osalta tapahtuneesta hyvästä yhteistoiminnasta. Hänen kuvauksensa mukaan ”*komissio yrittää kontrolloida näitä kes-*

kusteluja ja jos menee heidän näkökulmastaan väärään suuntaan, niin he pyrkivät lopettamaan keskustelun.”

Haastattelujen valossa Suomen kaltaisen jäsenvaltion mahdollisuutta vaikuttaa neuvoston kantojen muotoutumiseen parantavat toimivat henkilösuhteet toisten valtioiden virkamiehiin sekä huolellinen työ korjattujen säädösehdotusten laadinnassa. Energiatehokkuusdirektiivistä haastateltu kertoi, että neuvoston työryhmässä oli aikaisempia tuttavuuksia, joiden kanssa muodostui tavaksi pitää palavereja aamulla ennen työryhmäkokouksen alkamista. Ennen kokouksia pidettiin yhteyttä sähköpostitse, ja paikan päällä käytiin vielä sen hetkistä tilannetta läpi. Tämän vuoksi kokouspaikalle kannatti aina mennä hyvissä ajoin. Kaikissa niissä yhteyksissä, joissa tavattiin muiden valtioiden virkamiehiä, asiasta pyrittiin keskustelemaan. Kaikkien kanssa vaatimukset eivät olleet täysin samoja, mutta niissä asioissa, joissa yhteinen linja löytyi, suunniteltiin yhteinen strategia.

3.3.4 Euroopan parlamentti

Euroopan parlamentti -käsikirjan (2007) mukaan komissio ja monet jäsenmaat pyrkivät pitämään yhteyttä Euroopan parlamentin kaikkiin relevantteihin tahoihin lainsäädäntöprosessin alusta alkaen. Myös Suomen kannattaa oma-aloitteisesti varmistaa Euroopan parlamentin myötämielisyys omille tavoitteilleen lainsäädäntöprosessin kaikissa vaiheissa. Yhteydenpidon ei tulisi rajoittua vain neuvoston käsittelyaikatauluun. Samassa käsikirjassa todetaan, että parlamentti on huomattavasti alttiimpi erilaisille vaikuttamisen keinoille kuin esimerkiksi tiukasti jäsenvaltioiden kansalliseen valmisteluprosessiin sidottu neuvosto. Vaikutusmahdollisuudet eivät riipu ainoastaan vaikuttajavaltion koosta, vaan huolellisella suunnittelulla vaikutusvaltaa voidaan kasvattaa suhteessa muihin jäsenvaltioihin. Euroopan parlamentin jäsenillä on kytköksiä yhteiskunnan eri sidosryhmiin, kuten teollisuuteen, ammattiyhdistysliikkeisiin tai muihin kansalaisjärjestöihin. Lähes poikkeuksetta valiokuntaäänestyksiin huipentuva Euroopan parlamentin kannanmuodostus on se vaihe, jossa neuvoston jäsenmaalla on suurin mahdollisuus vaikuttaa hankkeeseen. Myöhemmin, kun mietintö viedään valiokuntaäänestyksen jälkeen täysituntoon ensimmäiseen käsittelyyn, on paljon vaikeampaa vaikuttaa parlamentin kantoihin.⁸⁴

Euroopan parlamentti edustaa unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmässä Euroopan unionin kansalaisia. Parlamentti valitaan vaaleilla, ja jäsenvaltioiden kansalaiset voivat äänestää suoraan valitsemaansa parla-

⁸⁴ *Euroopan parlamentti -käsikirja* 2007, 9–10, 14.

menttiehdokasta. Vuoden 2009 Euroopan parlamenttivaaleissa⁸⁵ valittiin yhteensä 736 jäsentä, joista 13 Suomesta. Ongelmatonta edustuksellisen demokratian toimivuus EU-asioissa ei kuitenkaan ole. Suomi on väkiluvultaan pieni maa, ja Suomesta valittujen europarlamentaarikoiden määrä on suhteellisen pieni. Suomalaisedustus on lisäksi jakautunut useaan eri poliittiseen ryhmään. Onkin arveltu, että Euroopan parlamentissa suomalaisten vaikutusvalta perustuu joukkovoiman sijasta edustajien henkilökohtaisiin ominaisuuksiin ja asemiin omissa valiokunnissaan sekä poliittisissa ryhmissään.⁸⁶

Parlamentilla on kolme päätehtävää. Ensinnäkin parlamentti hyväksyy EU:n lainsäädäntöä. Parlamentti jakaa monilla aloilla lainsäädäntövallan yhdessä neuvoston kanssa. Parlamentti valitaan välittömällä vaaleilla, jonka katsotaan takaavan EU:n lainsäädännön demokraattisen legitimiuden. Toiseksi parlamentti harjoittaa kaikkien EU:n toimielinten ja erityisesti komission demokraattista valvontaa. Sillä on valtuudet hyväksyä tai hylätä komission jäsenten nimitykset sekä oikeus antaa koko komissiolle epäluottamuslause. Kolmanneksi parlamentti jakaa neuvoston kanssa budjettivallan ja voi näin ollen vaikuttaa EU:n varojen käyttöön. Talousarviomenettelyn päätteeksi parlamentti joko hyväksyy tai hylkää talousarvion kokonaisuudessaan.⁸⁷ Lissabonin sopimuksen hyväksymisen jälkeen parlamentilla on neuvoston kanssa rinnakkainen lainsäätäjän asema aina silloin, kun on kyse tavallisesta lainsäätämisyjärjestyksestä. Lissabonin sopimus antoi parlamentille myös yleisen tiedonsaanti- ja kuulemisoikeuden yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, laajensi parlamentin toimivaltaa budjettikysymysten kohdalla kaikkiin unionin menoihin ja antoi parlamentille toimivallan päättää komission puheenjohtajan nimityksestä. Lisäksi parlamentin toimivaltuudet laajenivat kansainvälisten sopimusten hyväksymisessä, ja parlamentin asema vahvistui perustamissopimusten muuttamismenettelyssä.⁸⁸

Europarlamentaarikot eli mepit (*Members of Parliament*) kokoontuvat kuukausittain Strasbourgissa sijaitsevassa parlamenttirakennuksessa täysistuntoon. Brysselissä mepit kokoontuvat valiokuntien kokouksiin ja poliittisten ryhmien kokouksiin.⁸⁹ Parlamentin 20 pysyvässä valiokunnassa tehdään valmistelutyö täysistuntoa varten. Valiokuntien toimivallasta ja kokoonpanosta päätetään parlamentin puhemiehen ja poliittisten ryhmien puheen-

⁸⁵ Vuonna 2007 EU:hun liittyi kaksi uutta jäsenmaata, Romania ja Bulgaria, ja aikavälillä 2007–2009 parlamentin äänimäärä nousi väliaikaisesti 785:een.

⁸⁶ Hyvärinen 2009a, 289–290.

⁸⁷ Euroopan unionin internetsivut

(http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_fi.htm, 25.10.2010).

⁸⁸ Ojanen 2010, 25.

⁸⁹ Raitio 2010, 106–107.

johtajien muodostamassa puheenjohtajakokouksessa. Valiokunnissa laaditaan ja hyväksytään mietintöjä lakiehdotuksista ja valiokunta-aloitteisista mietinnöistä sekä valmistellaan lausuntoja toisille valiokunnille. Valiokunnasta valitaan yksi jäsen esittelijäksi eli raportööriksi (*rapporteur*) johtamaan kunkin asian valmistelua ja mietinnön kirjoittamista.⁹⁰ Pysyvien valiokuntien lisäksi parlamentissa on väliaikaisia valiokuntia ja tutkintavaliokuntia sekä erityisiä valiokuntia.⁹¹ Parlamentti vahvistaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 232 artiklan mukaisesti työjärjestyksensä jäsentensä äänten enemmistöllä.

AV- ja oikeussuojadirektiivin haastattelussa ilmeni, että parlamenttiin pidettiin yhteyttä vasta komission ehdotuksen antamisen jälkeen. AV-direktiivin valmistelija kertoi, etteivät suomalaiset edustajat olleet kovin aktiivisia kyseisen hankkeen kohdalla. Hankkeen varsinaisen käsittelyn yhteydessä Suomi toimitti kyllä kannat ja perusmuistiot suomalaisille parlamentaarikoille, ja vaikka hankkeen valiokuntavaiheessa oli mukana suuri joukko europarlamentaarikoita, ei heidän joukossaan ollut yhtään suomalaista. Tämä sama huomio tehtiin myös energiatehokkuus- ja oikeussuojadirektiivien osalta.

”Suomi toimittaa aina kaikista hankkeista Suomen kannat ja perusmuistiot suomalaisille parlamentaarikoille, että sillä tavalla heihin kyllä pidettiin yhteyksiä. Kaikissa hankkeissa on aina ne omat avainmeppinsä, että on raportöörit ja varjoraportöörit ja lausunnon antavissa valiokunnissa saattaa myös olla lausunnonantajia, ja saattaa olla vielä joitakin varjoraportöörejä. Tässäkin hankkeessa oli aika iso joukko meppejä keskeisesti mukana, mutta niiden joukossa ei ollut suomalaisia lainkaan.” (AV-direktiivi)

AV-direktiivistä haastateltu jatkoi, että Suomen puheenjohtajuuskausi vaikutti myös parlamenttiin vaikuttamiseen. Tavallisesta poiketen ministeri oli käynyt jo ennen Suomen puheenjohtajuuskautta Strasbourgissa tapaamassa valiokuntien puheenjohtajia ja muita keskeisiä europarlamentaarikoita. Lisäksi ministeri oli puheenjohtajuuskauden alussa parlamentissa kuultavana kahdessa valiokunnassa ja piti yhteyttä erityisesti raportööriin.

”Tämäkin oli ehkä poikkeuksellista, ilman puheenjohtajuuskautta varmaan tämmöistä ei olisi ollut, mutta ministeri kävi tietysti puheenjohtajuuskauden alussa parlamentissa kuultavana, [...] ja siinä tuli tämä mahdollisuuskeskustelu ministerin ja meppien välillä. Ja itse asiassa jo ennen puheenjohtajuuskautta, [...] silloinen ministeri kävi Strasbourgissa, ja hän tapasi näiden valiokuntien puheenjohtajia ja

⁹⁰ Jääskinen 2007, 237.

⁹¹ Raitio 2010, 108.

tämän direktiivin osalta siinä oli myös muita keskeisiä meppejä. Sitten sen puheenjohtajuuskauden aikana erityisesti tähän raportööriin oli aika tiiviit suhteet, että ihan puhelinkeskusteluja käytiin, ja useita tapaamisia oli sen puheenjohtajuuskauden aikana.” (AV-direktiivi)

Myös oikeussuojadirektiivin valmistelija kertoi, että komission ehdotuksen antamisen jälkeen yhteyttä pidettiin muun muassa parlamentin valiokuntaan, mutta vain suomalaisiin edustajiin. Yhtä parlamentaarikkoa käytiin tapaamassa ja hänen avustajiinsa pidettiin puhelimitse yhteyttä useaan otteeseen. Lisäksi haastateltu muisteli, että myös Suomen EU-edustusto toimitti tietoa Suomen kannoista muiden valiokuntien suomalaisjäsenille.

”Saattaa olla, että meillä edustustosta ollaan oltu yhteydessä näihin muihin suomalaismeppeihin, jotka ovat muissa valiokunnissa tai on ainakin kerrottu, että Suomelle nämä asiat ovat tärkeitä. Mutta sitten kuitenkin keskityttiin siihen yhteen valiokuntaan, koska siellä sitten valmisteltiin ne parlamentin kannat.” (Oikeussuojadirektiivi)

Päästökauppadirektiivin valmistelija kertoi, että EU-edustusto hoiti pitkälti yhteydenpitoa parlamentin suuntaan ja että valtiosihteeri oli paljon tekemisissä edustuston ihmisten kanssa. Suomalaisille parlamentaarikoille toimitettiin aina tieto Suomen kannoista ja asian etenemisestä. Lisäksi oltiin yhteydessä varsinaiseen raportööriin, joka oli irlantilainen. Myös varjoraportöörille toimitettiin kaikki kannat ja tiedot keskeisistä asioista. Haastateltu kertoi, että he olivat saaneet ruotsalaisen varjoraportöörin puolelleen erään Suomelle tärkeän asian kohdalla.

”Parlamenttiin oltiin paljon yhteydessä, sen vaikuttamisen hoiti etupäässä edustusto ja ainakin yhdessä vaiheessa meidän valtiosihteeri oli edustuston ihmisten kanssa tapaamassa raportööriä. Suomalaisille mepeille toimitetaan (*asiakirjoja*), mutta sitten se toinen asia, että tietysti oltiin tähän varsinaiseen, irlantilaiseen, raportööriin yhteydessä. Ja sitten toimitettiin näille varjoraportöörille myös kaikki kannat ja keskeiset asiat, ja esimerkiksi yksi Suomelle keskeinen tärkeä asia onnistuttiin saamaan parlamentissa läpi ruotsalaisen varjoraportöörin kautta.” (Päästökauppadirektiivi)

Palveludirektiivin valmistelija kertoi, että parlamentin aikatauluja seurattiin tiiviisti siitäkin syystä, että puheenjohtajan tehtäviin kuuluu kertoa parlamentin tapahtumista myös neuvoston työryhmässä. Haastateltu sanoi itsensä käyneensä ennen Suomen puheenjohtajuuskautta tutustumassa parlamentin toimintaan. Suomen kauden lähestyessä parlamenttiin oltiin yhä tiiviimmässä yhteydessä.

”Totta kai siis seurattiin (*parlamentin aikatauluja*) ja kyseltiin. Tässä yhteispäätösmenettelyssä on keskeistä, että puheenjohtajan tehtävään on aika paljon juuri työryhmässä kertoa, mitä parlamentissa tapahtuu. Että sanotaanko, että ennen puheenjohtajuuskautta, Itävaltan kaudella, olin käynyt vähän kuuntelemassa ja katsomassa mallia, että mitä siellä puhutaan ja mitä siellä tehdään. Puheenjohtajuuskauden lähestyessä me aloimme siellä käydä. Mutta huomasin, että isoilla maillahan nämä attaseat käyvät aina parlamentissa kuulemassa keskeisiä asioita. Mutta kyllä me aktivoituttiin parlamentin suuntaan jo ennen omaa kautta ja sitten tietysti se virallinen asemahan tuli omalla kaudella.” (Palveludirektiivi)

Energiatohokkuushankkeen valmistelijat kertoivat EU-edustustossa järjestetystä tiedotustilaisuudesta, jonne kutsuttiin kaikki suomalaiset parlamentaarikot. Tilaisuudessa käsiteltiin kyseisen hankkeen lisäksi myös muita säädösasioita. Lisäksi haastateltu kertoi olleensa useaan otteeseen yhteydessä erään suomalaisen parlamentaarikon avustajaan, sillä kyseinen parlamentaarikko oli asianomaisen valiokunnan jäsen. Haastateltu oli myös tavannut toisen parlamentaarikon epävirallisissa merkeissä ja päässyt puhumaan hankkeesta kahden kesken. Parlamentin asialistoja ja valiokuntien käsittelyä seurattiin tarkkaan, ja keskusteluyhteys parlamentaarikkoihin pidettiin aktiivisena. Sama haastateltu kuitenkin totesi, että yhteydenpito parlamenttiin ei ole vielä vakiintunutta, vaan suhteita parlamenttiin hoidetaan yleisemmin ottaen niin päin, että parlamentista esitetään kysymyksiä ja valmistelijat vastaavat sitten niihin ja toimittavat samalla tietoa Suomen linjauksista.

”Se oli enemmänkin niin päin, että sieltä kyseltiin ja me vastattiin ja annettiin tietoa. Että se (*yhteydenpito parlamenttiin*) ei ehkä ole kauheasti kuulunut meidän kulttuuriin, mutta tässä hankkeessa sitä esiintyi hieman. Yhteispäätösmenettely oli vähän uudempaa siinä vaiheessa ja se parlamentin rooli ei ehkä ollut vielä ihan niin vahva kuin tällä hetkellä. Mutta ei me olla siihen sen kummempaa ohjelmaa kehitetty kai vieläkään, että miten oltaisiin aktiivisesti yhteydessä parlamenttiin, ainakaan raportööriin ja näihin muihin, tai ihan eri parlamenttiryhmisiin ja näin. Mutta ei ainakaan tämän hankkeen aikaan. Että lähinnä se on nämä suomalaiset mepit, joiden kautta on tässä vaikutettu.” (Energiatohokkuusdirektiivi)

Myös AV-direktiivistä haastateltu toi esille, että yhteyttä pidettiin raportööriin ja muihin avainmeppeihin. Haastateltu myös kertoi, että komission kautta sai tietoa parlamentista ja komissio auttoi muun muassa perustelemaan Suomen menettelytapaa parlamentille, kun Suomi halusi omalla puheenjohtajuuskaudellaan päästä eteenpäin asiassa.

”Parlamentissa raportööri oli keskeisin, mutta kyllä tässä muitakin avainmiehiä tavattiin, ja sitten tietysti komission kautta saatiin tietoa parlamentista. Ja sitten komissio myös auttoi esimerkiksi siinä, kun me halusimme saada sen tuloksen nimenomaan meidän puheenjohtajuuskaudella. Niin sekin oli muuten tietysti yksi osa sitä vaikuttamista, että meillä oli paremmat mahdollisuudet saada hyvä lopputulos, jos se yksi vaihe saadaan meidän kaudella päätökseen. Komissio auttoi meitä perustelemaan sitä meidän menettelytapaa parlamentille, vaikka aluksi komissiokin oli epäileväinen.” (AV-direktiivi)

Palveludirektiivinkin osalta haastateltu korosti komission olennaista roolia auttaa puheenjohtajamaata parlamenttivaiheessa. Komissiolla oli haastattelun mukaan erinomainen virkamieskunta ja valmius tehdä erilaisia papereita vielä viime metreillä. Oli jopa käynyt niin, että päivää ennen parlamentin äänestystä järjestettiin neuvotteluja Strasbourgissa, joita johti komissaari. Komissiosta oli mukana kuusi korkeaa virkamiestä. Parlamenttia edusti raportööri ja varjoraportööri, ja neuvostoa johti puheenjohtajamaa Suomi sekä haastateltu ja hänen avustajansa.

”Siinä me sitten kovasti puolustimme, kuinka tärkeä tämä on. Niissä nyt jos jossain korostui se, että komissio oli puheenjohtajan paras kaveri. Että ei tavallaan annettu sitten enää parlamentille mitään mahdollisuuksia.” (Palveludirektiivi)

Parlamentinkin sisällä oli poliittisesti erilaisia näkemyksiä aiheesta. Keskeisen valiokunnan puheenjohtaja oli suhtautunut huomattavasti ymmärtäväisemmin neuvoston kantaan kuin raportööri, joka oli kuulemma jopa oman poliittisen ryhmänsä keskuudessa mennyt liiallisuuksiin. Vaikeissa tilanteissa keskeisen valiokuntaryhmän jäsenenä toiminut suomalaisparlamenttikko oli ollut suurena apuna, jolta sai myös paljon tietoa ja kontakteja. Lisäksi haastateltu tiivistä, että parlamentista oppii parhaiten toimimalla puheenjohtajana yhteispäätösmenettelyssä ratkaistavassa asiassa, koska silloin parlamenttikin ottaa vakavasti pienen maan edustajan. Hän oli myös sitä mieltä, että parlamentissa ei tulisi lähestyä ainoastaan suomalaisedustajia.

”Mutta itse koen, että tästä prosessista kaikista suurin oppi ovat olleet ne parlamenttisuhteet. Parlamenttia ei voi mitään muuta kautta oikein kunnolla oppia, kuin että olet puheenjohtajana asiassa, joka on yhteispäätösmentelyssä. Silloin heidän on otettava vakavasti pienenkin maan edustaja, koska se on silloin puheenjohtaja. Että muuten se on kyllä varmaan sellaista ovilla notkumista. Itse koen, että se on kyllä ylivoimaisesti parasta, mitä tästä jäi käteen. [...] Parlamentista ja parlamentaarikoista voi olla montaa mieltä, mutta yhteispäätösmentelyssä päätetään aika paljon asioita, ja silloin niitä

ei kyllä pidä väheksyä, ja se on väärä linja, jos vain suomalaisiin tukeutuu.” (Palveludirektiivi)

3.4 Suomen EU-politiikan profiili ja EU-vaikuttamisen ongelmat

Kysymys siitä, mikä olisi tärkein vaihe vaikuttaa, jakoi haastateltujen mielipiteitä. Oikeussuojadirektiivin valmistelija uskoi vaikuttamisen työryhmävaiheessa olevan tärkeintä, joskin myös sitä edeltävään valmisteluvaiheeseen tulisi panostaa nykyistä enemmän. Hän pohti, että keskustelun avaamiseen komission kanssa tarvittaisiin esimerkiksi jokin komitologiakomitea, jossa asiaa voitaisiin käydä vapaamuotoisesti läpi ja kuulla muiden jäsenvaltioiden alustavia mielipiteitä.

”[P]itäisi olla sellainen aito vuoropuhelu. Sillä tapaa, että voi keskustella komission kanssa kahdestaan ja voi vaikuttaa kirjallisesti. Mutta se on myös tärkeää, että on tällainen työryhmä tai joku komitologiakomitea, jossa sitä asiaa voidaan käydä vapaamuotoisesti läpi, että kuultaisiin myös muiden jäsenvaltioiden ajatuksia [...] Pohjoismaiden kanssahan meillä on paljon yhteistyötä, niin tiedetään joka tapauksessa, mitä mieltä he ovat asioista, mutta nämä kaikki pitäisi saada sillä tavalla toimimaan yhteen, että ne omat näkemykset kuuluu. Mutta sitten niissäkin pitää olla ne tärkeät jutut, ettei niihin lillukanvarsiin sitten siinä vaiheessa ole järkevää tarttua, vaan saadaan ne isot linjat selväksi.” (Oikeussuojadirektiivi)

Sama haastateltu myös linjasi, ettei pieniin asioihin tulisi enää työryhmävaiheessa puuttua, vaan tärkeää on saada isot linjaukset selkeiksi. Mutta silloin, kun on kyse teknisestä sääntelystä, kuten tässä hankkeessa oli, niin työryhmävaiheessa voidaan vielä hyvinkin mennä yksityiskohtaisempiin asioihin ja pyrkiä vaikuttamaan niihin.

AV-direktiivin osalta haastateltu sanoi myös, että työryhmävaihe on vaikuttamisen kannalta tärkeä vaihe, mutta hän lisäsi myös, että mitä aikaisemmin vaikuttamisen aloittaa, sitä paremmat vaikutusmahdollisuudet ovat. Komissio saa vaikutteita jäsenvaltioiden lisäksi myös muilta osapuolilta, joten vaikuttaminen komissioon on haastatellun mielestä vaikeasti osoitettavissa.

”Komissioon vaikuttaminen on tietysti myös tärkeätä, mutta se on vaikeammin mitattavaa, koska komissio saa vaikutteita eri puolilta, ja myös muilta kuin jäsenvaltioilta. Jäsenvaltio on yksi toimija muiden joukossa siinä etukäteisvaikuttamisessa. Mutta kyllä se nyrkki-

sääntö on, että mitä aikaisempaa se vaikuttaminen on, niin sen parempaa se on. Toisessa tai kolmannessa lukemisessa vaikuttamismahdollisuudet vähenevät huomattavasti.” (AV-direktiivi)

Päästökauppadirektiivin valmistelija oli sitä mieltä, että otollisin vaihe vaikuttamiselle riippuu siitä, millaisesta asiasta on kyse. Mikäli on kyse vain teknisluonteisesta direktiivistä, ennakkollinen vaikuttaminen on helpompaa. Mutta kun on kyse paljon suuremmasta asiasta, etukäteinen vaikuttaminen ei ole niin helppoa. Puheenjohtajamaa on suuressa roolissa neuvoston työryhmävaiheessa, Coreperissa ja neuvostossa. Haastateltu kertoi, että he olivat yrittäneet saada puheenjohtajamaata puolelleen.

”No en tiedä, se riippuu hirveästi asiasta. Siinä on minusta kaksi tärkeätä asiaa. Se, ennen kuin se tulee ulos, niin jos silloin saa (*vaikutettua*), niin elämä on helpompaa. Mutta sitten tämmöisessä asiassa, jossa tavallaan jaetaan varallisuutta jäsenmaiden ja teollisuuden kesken, niin eihän se niin mene. Tai se on vaikeampaa. Silloin hyvin ratkaiseva on puheenjohtajamaa. Direktiiviehdotuksissa, joissa neuvotellaan sanamuodoista tai siitä tehdäänkö joku tuote niin tai näin, niin se on ihan toinen juttu. Mutta tämän tyyppisessä asiassa on vähän eri ystäviä eri asioissa, mutta ei siellä ollut mitään semmoista todellista ystävää. Siitä puheenjohtajasta me ajettiin sitä ystävää.” (Päästökauppadirektiivi)

Energiatehokkuushankkeen valmistelijat pitivät tärkeänä sitä, että valmistelijoille toimitetaan jo esityksen suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa tietoa siitä, mitkä kohdat esityksessä ovat ongelmallisia tai olennaisia Suomelle. Tosin aina perusteellinenkaan työ ennakkollisessa vaikuttamisessa ei tuo pienen jäsenvaltion toivomaa tulosta, sillä suuret jäsenvaltiot voivat vaikuttaa esityksen sisältöön vielä myöhemmissä vaiheissa. Näin ollen kaikki vaikuttamisen vaiheet ovat tärkeitä. Haastateltu kuitenkin totesi, että ehdotuksen sisältö tulisi saada keskeisiltä kohdilta kohdalleen neuvoston työryhmävaiheessa, sillä Coreper-vaihe alkaa olla liian myöhäinen vaihe vaikuttamiselle. Lisäksi hän sanoi, että ellei kyse ole jostakin kovin ”*dramatisesta tilanteesta*”, Suomella ei ole tapana ”*olla vastavirtaan*”, jos suuri enemmistö kannattaa ehdotusta. Vaikuttamisen onnistumiseen tarvitaan myös jo olemassa olevia kontakteja. Haastateltu kertoi, että kyseisessä hankkeessa etu oli heidän puolellaan, sillä he tunsivat olennaiset henkilöt jo entuudestaan.

”Mahdollisimman aikaisessa vaiheessa pitäisi olla mukana, ja tärkeätä on, että yhteydet ovat kunnossa, jotta se vaikuttaminen onnistuu. Että vaikka kuinka yrittää vaikuttaa, mutta jos ei oikein tunne ihmisiä, eikä pääsee kontaktia syntymään, niin se ei auta. Meidän

etu oli tavallaan se, että kollegat eri jäsenmaissa on tuttuja meille, ja henkilökohtainen kontakti oli jo olemassa, niin kyllähän se auttoi paljon näissä asioiden valmisteluissa.” (Energiatehokkuusdirektiivi)

Saman hankkeen kohdalla todettiin, ettei kaikkia asioita edes voi saada sellaisiksi kuin haluaisi, vaan on kyettävä tunnistamaan esityksen tärkeimmät kohdat ja keskittyttävä vaikuttamaan niihin. Pienet merkityksettömät asiakohdat tulee unohtaa – myös siksi, ettei suomalaisista tule sitä kuvaa, että he ovat aina pienimpiäkin asioita vastaan. Oleellisten asioiden kohdalla tulee käyttää kaikkia vaikuttamisen kanavia (komission virkamiehiä, parlamentaarikoita sekä kollegoita).

”Sain sellaisia ohjeita täältä ministeriöstä siihen prosessiin, että kaikkia asioita ei saa sellaiseksi kuin haluaa, ehdotuksesta pitää pystyä identifioimaan ne keskeiset asiat, ja sitten keskittyä niiden hoitamiseen. Ja siinä on sitten käytettävissä kaikki keinot. On komission virkamiehet, on mepit, on kollegat ja on pystyttävä pelaamaan. Ja sitten jos on joitain pienempiä asioita, joista ei nyt ole niin suurta murhetta, niin ne pitää pystyä unohtamaan silloin, kun niitä käsitellään. Että ei tulisi sellaista ajatusta, että me olemme aina valittamassa.” (Energiatehokkuusdirektiivi)

Palveludirektiivistä haastateltu totesi vielä, että sekä etukäteistä vaikuttamista että vaikuttamista komission antaman ehdotuksen jälkeen tarvitaan. Haastateltu sanoi uskovansa, että koska sisämarkkinat kuuluvat EU-oikeuden ytimeen ja aihepiiristä on paljon oikeustapauksia ja muita tiedonlähteitä, politiikan tekemiselle jää vähemmän tilaa. Tämän vuoksi haastateltu on pohtinut sitä, kuinka aidosti sisämarkkinasäädösehdotuksen sisältöön voidaan tosiasiallisesti vaikuttaa. Ennakkovaikuttamisella voidaan hänen mukaansa vaikuttaa lähinnä siihen, milloin säädösehdotus tulee, tulee se ulos lainkaan, onko säännöksen soveltamisalassa rajoituksia, ja onko sääntely täysharmonisoivaa vai ei. Mutta säädöksen sisältö määräytyy pitkälti jo oikeustapauksista, ei niinkään poliittisesti. Kun ehdotus on annettu, tulee tarkistaa se, miten oikeustapauksia on tulkittu. Tämän jälkeen tulee haastatellun mukaan etsiä samanmielisiä maita ja tuoda näkemyksiä yhdessä heidän kanssaan esille. Työryhmätasolla tärkeää on siis kantojen esiin tuominen oikeissa tilanteissa. Haastateltu myös korosti komission roolia ongelmanratkaisijana.

”Sitä ei pidä väheksyä, että ainakin tässä asiassa komissio teki hirveästi töitä ja he halusivat auttaa jäsenmaita. Jos vaikka sanoi, että meillä on ongelma tässä asiassa, niin he sanoivat, että kertokaa ihan vilpittömästi, mitä ongelma koskee. Sitten istuttiin alas ja kerrottiin tai pistettiin paperille ne asiat. Joskus he sanoivat, että ei voi mitään,

tuo teidän sääntely on sisämarkkinasääntöjen vastaista tai joskus heillä oli ymmärtämystäkin. Komissiollahan on tosi iso koneisto, että he tietävät jos samantyyppisiä ongelmia on myös vaikka Puolalla tai Espanjalla. Varmaan joissain muissa EU-asioissa tehdään *policy papereita*, jolloin asia on eri, mutta silloin kun tehdään tällaista lainsäädäntöehdotusta, niin sitä on vähän turha potkia tutkainta vastaan, että ne on kyllä aika lailla paalutettu ne reunat kiinni.” (Palveludirektiivi)

EU-vaikuttamisselvityksen mukaan vaikuttamisen kannalta olennaista on jäsenvaltion oma tapa toimia eli EU-politiikan profiili. Suomen EU-politiikan tulisi tämän lähtökohdan mukaan olla selkeä ja kaikkien osapuolten tiedossa. Käytännössä Suomen tulisi ongelman toteamisen yhteydessä tarjota myös ratkaisuehdotuksia konkreettisin tekstiehdotuksin. Yhteisöllinen ja rakentava toimintatapa voisikin EU-vaikuttamisselvityksen mukaan parantaa Suomen vaikutusmahdollisuuksia.⁹² Suomen ominaispainoa voidaan siis merkittävästi kompensoida johdonmukaisella ja aktiivisella EU-politiikalla. Jäsenmaan EU-politiikan yleisotteella on suuri merkitys maan vaikutusvallalle; rakentava jäsenmaa saa tavoitteitaan helpommin läpi.⁹³

Kolme haastateltua oli sitä mieltä, että Suomen EU-politiikan profiili on kyllä heidän omilla sektoreillaan ja keskeisissä asioissa melko selkeä, mutta koko Suomen osalta tähän ei osattu vastata. Eri ministeriöiden todettiin toimivan eri tavoin, ja toisten vaikuttavan voimakkaammin kuin toisten. Suomi on yleisesti tukenut varsinkin sisämarkkinoiden avaamista tai energiatehokkuuden lisäämistä, mutta Suomen huomautettiin toisinaan myös olevan niin sanottu ”*tiukan linjan maa, joka voi heijastua semmoisena, että ei olla ehkä helppojakaan aina.*” Suomen EU-politiikan linjauksia on määritelty eri strategia- ja *action plan* -papereissa.

”...[M]eillä on aika hyvät omat strategiat ja *action planit* olemassa, niin se kyllä linjaa sitä (*EU-politiikan profiilia*) aika pitkälle. Ja sitten on haluttu olla aktiivinen osapuoli EU:ssa, että senkin takia on mietitty etukäteen niitä asioita, joita on haluttu viedä siellä eteenpäin.” (Energiatehokkuusdirektiivi)

”...[M]eidän ministeriössä on nähty paljon vaivaa ja tehty tulevaisuuden prioriteettipaperia, ja kyllä minun mielestä on pohdittu sitä mitä me haluamme. Olen aina sanonut, että pitää olla realistinen, että tällaisen pienen maan kuten Suomen, on keskityttävä siihen, mikä meille on tosi tärkeää. Että jos on asioita, jotka ovat vähemmän tärkeitä, niin turha niihin on hukata energiaa. Mutta ne asiat, jotka ovat tosi tärkeitä, niin sitten pitää laittaa kaikki peliin ja sitten ollaan edes

⁹² EU-vaikuttamisselvitys 2009, 11.

⁹³ Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta 2009, 35.

suurin piirtein samalla viivalla keskisuurten maiden kanssa siinä panostuksessa.” (Palveludirektiivi)

Yksi haastatelluista myös totesi, että Suomen kyky priorisoida voimavaroja olennaisiin asioihin on parantunut. Pieniin yksityiskohtiin voi takertua asian-tuntijatasolla komission työryhmissä ja muissa valmisteluelimissä, mutta komission ehdotuksen jälkeen tulee keskittyä vain olennaiseen ja osoittaa perusteellisesti ja toistuvasti asian merkitys Suomelle.

Yksi haastatelluista ei kokenut, että Suomella olisi selkeää EU-politiikan profiilia. Hänkin totesi, että jokainen ministeriö toimii eri tavoin hoitaessaan EU-politiikkaa. Lisäksi hän oli sitä mieltä, että yksittäisen virkamiehen rooli EU-vaikuttamisessa on kenties liiankin ratkaiseva. Virkamies miettii itse omalla tahollaan, mikä asia viedään mihinkin jaostoon ja missä vaiheissa ollaan yhteydessä asianomaisiin tahoihin. Haastateltu ehdotti ratkaisuksi esimerkiksi EU-sihteeristön asettamia poikkihallinnollisia ohjeita siitä, miten tulisi toimia.

Haastatteluissa Suomen suurimmiksi haasteiksi tämänhetkisessä EU-vaikuttamisessa todettiin ennakkollisen vaikuttamisen oikea-aikainen ajoitus, epäselvien kantojen yhtensovittaminen ennakkollisesti sekä kantojen perusteellinen argumentointi. Lisäksi jaostokäsittelyjen todettiin olevan jäykkiä ja hitaita ja parlamenttiin on heikot yhteydet. Resursseja on vähän ja niiden käyttö on tehotonta. Haasteiksi mainittiin myös Suomen vähäinen äänimäärä. Suomella on myös sellaisia erityisintressejä reuna-alueen jäsenvaltiona, että niiden osoittaminen komissiolla ja muille jäsenvaltioille aiheuttaa paljon työtä. Ennakollisen vaikuttamisen ei haastatteluissa koettu olevan systemaattista, koska tavat eivät ole vakiintuneita eikä riippumattomia. Lisäksi tässäkin selvityksessä kävi ilmi jo aiemmissa tutkimuksissa todettu Suomen reaktiivisuus vaikuttamisen suhteen. Yksi haastatelluista sanoi, että yksi ongelma Suomessa on ”*korkean poliittisen tason selkeästi etunojainen kontaktointi.*” Tällä hän tarkoitti sitä, että tulevan lainsäädäntöehdotuksen tiimoilta komissaareja ei tulisi lähestyä pelkästään virkamiesten voimin, vaan myös ministeritasolla. Kehitysideoiksi ongelmien korjaamiseksi ehdotettiin niin sanottujen nopean toiminnan joukkojen kokoamista intressiryhmistä, perustuslain päivittämistä ajan tasalle, valtioneuvoston kanslian resurssien takaamista, yleisen tiedonjaon parantamista sekä keskusteluyhteyksien parempaa ylläpitoa.

3.5 Yhteenveto Suomen EU-vaikuttamisesta esimerkkihankkeissa

Komissio ilmoittaa tulevista lainsäädäntöhankkeistaan muun muassa työ- ja lainsäädäntösuunnitelmissaan. Komissio voi myös kuulla asiantuntijaryhmiä tai neuvoa-antavia komiteoita uudesta lainsäädäntöaloitteesta tai järjestää aiheesta julkisia kuulemisia. Konsultaatio voidaan toteuttaa myös vihreän kirjan avulla. Toisinaan tulevat muutokset kirjataan jo aiempaan direktiiviin. Osa haastatelluista sanoi seuranneensa komission työ- ja lainsäädäntöohjelmia, mutta haastatteluissa ei ilmennyt, että jo siinä vaiheessa olisi alettu ennakkollisesti vaikuttamaan komission suunnitelmiin. Vihreiden kirjojen lisäksi haastatellut olivat saaneet tietoa hankkeista muun muassa keskusteluissa komission virkamiesten kanssa, komission järjestämässä kokouksissa tai ministerin ja komissaarin tapaamisissa. Epävirallista tietoa säädösehdotuksista saadaan komission pääosaston lisäksi toisinaan myös EU-edustustosta, alan etujärjestöiltä tai elinkeinoelämän järjestöiltä. Kaksi haastateltua myös korosti henkilösuhteiden merkitystä tiedonhankinnan yhteydessä. Tässä käsitellyistä direktiiveistä komissio oli muun muassa järjestänyt neuvoa-antavan komitean kokouksen, kuulemisia, konferenssin, kaksipäiväisen seminaarin sekä asettanut korkean tason työryhmän. Suomi otti aktiivisesti osaa näihin vaiheisiin. Kuitenkaan missään hankkeessa ei yksityiskohtaisesti suunniteltu ennakkollista vaikuttamista tai mietitty vaikuttamispyrkimyksiä. Yksi haastatelluista totesi, ettei ennakkollisen vaikuttamisen suunnitteluun ole resursseja.

Suomen alustavan kannan muodostaminen tapahtui käsitellyissä hankkeissa hyvin eri tavoin. Päästökauppahankkeen osalta valtioneuvoston kanslia määrittäi toimintasuunnitelmat yhdessä ympäristöministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön sekä Suomen EU-edustuston kanssa. Suomen kannat olivat olleet vastuuministeriöissä alusta alkaen selkeät. Oikeussuojadirektiivin valmistelija muisteli, että Suomen alustavaa kantaa haettiin EU-jaostosta. Yksi haastatelluista ei puolestaan uskonut siihen, että yhteensovittamisjärjestelmää voitaisiin käynnistää ennen komission varsinaista ehdotusta. Yleisesti haastatteluissa kuitenkin tuotiin esille, että virkamiesten laatimat alustavat kannat jäävät usein myös virallisiksi kannoiksi. Asenteet ennakkollisen vaikuttamisen suhteen riippuivat myös virkamiehestä. Yksi haastatelluista oli sitä mieltä, että Suomi on usein myöhässä vaikuttamisen suhteen, koska hankkeiden priorisointi on niin hankalaa.

Päästökauppahanketta lukuun ottamatta tässä käsitellyistä hankkeista vaikuttamiseen panostettiin eniten neuvoston työryhmävaiheessa. AV-

direktiivin valmistelija tarkensi vielä, että ensimmäinen lukeminen on ratkaisevin vaihe.

Energiatehokkuusdirektiivistä haastateltu nosti esille, että sekä ajallisesti että muutenkin olennaiset asiat käsiteltiin neuvoston työryhmässä, jossa ehdotuksen sisältö muotoutuu ja muuttuu. Neuvoston työryhmissäkin tulee haastatellun mielestä olla ajoissa liikkeellä. Kyseisessä hankkeessa he olivat saaneet Suomelle olennaiset asiat jo yhteiseen kantaan, eikä heidän tarvinnut loppuvaiheessa tehdä muuta kuin varmistaa, että halutut kohdat säilyivät sellaisinaan, eivätkä enää muuttuneet.

Palveludirektiivin osalta haastateltu kertoi, että kyseisessä hankkeessa vaikuttaminen ja vuorovaikutus muiden jäsenmaiden kanssa aloitettiin vasta silloin, kun esitys oli annettu ja komissio oli esitellyt sen työryhmässä. Jäsenmaat alkoivat työryhmässä ottaa pikkuhiljaa kantaa komission ehdotukseen. Vasta siinä vaiheessa havaittiin myös se, mitkä jäsenmaat olivat samanmielisiä ja mitkä eivät. Suomella oli vain muutama ongelmakohta esityksen sisällössä, mikä teki Suomesta komission ”*lempioppilaan*”.

”Sanoisin, että siinä työryhmävaiheessa me yritimme vaikuttaa eniten ja sitten Suomella oli ehkä siinä suhteessa hyvä asema, koska meillä oli vain vähän ongelmia (*direktiivin suhteen*). Että me olimme komission lempioppilas. Oli myös hyvä vedota siihen, että ne vähät asiat, joista me valitimme, olivat aidosti vaikeita toteuttaa Suomessa, että tehdään niille asioille jotain. [...] Mutta työryhmä oli varmasti keskeisin kohta, missä vaikutettiin.” (Palveludirektiivi)

Saman hankkeen kohdalla haastateltu kertoi, että he eivät olleet havainneet vaikutustarvetta komission suuntaan, vaan Suomi tuki komission ehdotusta, ja neuvoston työryhmäkäsittelyssäkin he olivat samaa mieltä ehdotuksesta. Vaikutuskanavana ja -tapana oli siis komission tukeminen, jolloin myös komissio ymmärsi tiettyjä Suomen näkökantoja. Tärkein vaihe vaikuttamisessa oli hänen mielestään silloin, kun työryhmäkäsittely oli alkanut, parlamentissa oli alkanut ensimmäinen lukeminen ja ennen kuin komissio teki korjatun ehdotuksen. Työryhmässä suomalaiset toivat äänensä esille sekä suotuisista että vaikeista asioista.

Kumppanuuksissa ja liittoumissa esiintyi kirjavuutta. Institutionaaliset toimijat, kuten komissio, neuvoston puheenjohtaja tai parlamentin raportööri, sekä mahdolliset yhteiskuntapoliittiset toimijat vaikuttavat Suomen vaikutusmahdollisuuksiin. Vaikka samanmielisissä jäsenmaissakin oli hankkeita eroja, nousi Suomen yhteistyö varsinkin Iso-Britannian, Saksan ja Itävallan kanssa muita selkeämmin esille. Yhteistyötä tehdään myös jonkin verran Pohjoismaiden kanssa, mutta se ei haastatteluiden perusteella ole yhtä korostuneessa asemassa.

4 EU-SÄÄDÖSTEN KANSALLINEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

4.1 Hankkeiden kuuluminen hallituksen ohjelmaan ja lainsäädäntösuunnitelmaan

Tähän selvitykseen valikoituneet hankkeet kuuluvat *Matti Vanhasen II* hallituksen hallitusohjelmaan, mikä osaltaan vahvistaa niiden hallituspoliittista painoarvoa. Hallitusohjelma on asiakirja, johon kirjataan hallituspuolueiden merkittävimmät tavoitteet hallituskauden alussa. Ne sisältävät linjauksia hallituksen tärkeimmistä arvoista sekä lupauksia yksittäisistä lakiuudistuksista.⁹⁴ Alla olevassa taulukossa 4 on esitetty kustakin hankkeesta siihen liittyvä hallitusohjelmasta löytyvä muotoilu.

Taulukko 4 Hankkeiden kuvaus hallitusohjelmassa⁹⁵

	Kuvaus Vanhasen II hallituksen ohjelmassa
Palveludirektiivi	”Hallitus kiinnittää erityistä huomiota EU:n sisämarkkinoita koskevan lainsäädännön ennakoivaan kehittämiseen ja aktiiviseen vaikuttamiseen lainsäädännön saamiseksi entistä toimivammaksi. Huolehditaan palveludirektiivin tehokkaasta täytäntöönpanosta” (s. 50).
AV-direktiivi	”Hallitus tukee viestinnän moniarvoisuutta ja uusia jakeluteitä sisältöjen tarjonnassa. Arvioidaan televisio- ja radiotoiminnan tulevaisuuden suuntaviivoja ja selvitetään mm. internettelevisio, mobiilitelevisio ja teräväpiirtotelevisio vaikutukset televisiotoiminnan rahoitukselle, toimilupahajaukselle ja tekijänoikeusjärjestelmälle” (s. 42).
Oikeussuoja-direktiivi	”Markkinaoikeuden asemaa ja kilpailuosaamista vahvistetaan. Arvioidaan markkinaoikeuden asemaa ja tehtäviä kokonaisvaltaisesti. Lisätään määräaikaisesti vakuutus-oikeuden voimavaroja ja kehitetään menettelytapoja erityisesti eriyttämällä kokoonpanoja” (s. 19).
Päästökauppa	”Hallituksen mielestä Suomen on kannettava oikeudenmukainen osa eurooppalaisesta päästöjen vähentämisen taakanjaosta. Hallituksen tavoitteena on päästökauppadirektiivin epäkohtien korjaaminen. Päästökaupan kansallisessa toimeenpanossa huomioidaan maailmanlaajuisessa kilpailussa toimivien suomalaisten vientiyritysten toiminta- ja kilpailuedellytykset” (s. 43).
Energiatehokkuus	”Energian säästön ja tehokkuuden parantamiseksi on tärkeää laatia tiukennettu energiansäästöohjelma vuoden 2008 loppuun mennessä. Sen osana on kehitettävä muun muassa rakennusten energiatehokkuutta, energian säästösopimusmenettelyjä sekä kansainvälisin sopimuksin ja EU-yhteistyöllä koneiden ja laitteiden energiatehokkuutta. Energiansäästön lisärahoitus turvataan. Myös kansalaisten energiatehokkuustietoisuuden herättäminen on tärkeää. Sähkön ja kaukolämmön kulutuksen etämittäukseen siirtymistä on edistettävä” (s. 44).

⁹⁴ Pakarinen 2011.

⁹⁵ Hallitusohjelma 2007.

Haastatteluissa yhtenä kysymyksenä oli hankkeen kuuluminen hallitusohjelmaan. Yksi haastatelluista ei tiennyt, kuuluiko hanke hallitusohjelmaan.

”[E]ihän tähän sellaista poliittista kiinnostusta ole kohdistunut, että tämä olisi pitänyt jotenkin sen takia eri tavalla tehdä. Lukuun ottamatta sitä, että se oli lainsäädäntöohjelmassa, niin ei se hallitusohjelmassa ollut mainittu, vai oliko? [...] Mutta ei se varmaan, en usko. Kun ei sinne kirjoiteta semmoisia, mitkä on pakko tehdä kuitenkin. Ei mielestäni.”

Muut haastatellut totesivat yleisluontoisesti, että joitain linjauksia hallitusohjelmassa on tehty, vaikkei itse direktiiviä tai lakia olisikaan siellä nimenomaisesti mainittu.

”Tässä hallitusohjelmassa ei ole varsinaisesti tätä nyt mainittu, mutta tämän lainsäädännön uudistamisen yhteydessä nuo ovat niitä poliittisia perusdogmeja, viestinnän moniarvoisuus ja uusien jakeluteiden tukeminen, että ne ovat siellä takaraivossa kun tällaista valmistellaan.” (AV-direktiivi)

Kuten raportin alussa on todettu, hallituksen strategia-asiakirja täydentää hallitusohjelmaa, ja se laaditaan hallitusohjelman konkretisoimiseksi. Strategia-asiakirjassa on myös kuvaus niistä toimenpiteistä, jotka aiotaan toteuttaa osana politiikkaohjelmia. Paremman sääntelyn toimintaohjelma kuuluu osaksi hallituksen strategia-asiakirjaa.⁹⁶ Strategia-asiakirjassa on ensi kertaa hallituksen lainsäädäntösuunnitelma, johon valikoituneita 22 hanketta pidetään yhteiskunnallisesti merkittävänä. Hankkeiden valmisteluun on ollut tarjolla erityistä tukea, ja hallitus on nimenomaisesti seurannut niiden etenemistä.⁹⁷ Tässä käsitellyt lakihankkeet sijoittuvat myös lainsäädäntösuunnitelmaan.⁹⁸

Haastatteluiden mukaan merkittävyyden ohella hankkeiden sisällyttämiselle hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan on ollut muitakin perusteita. Energiatohokkuushankkeessa oli kyse hyvin uudentyyppisestä sääntelystä, ja näin ollen hankkeen valmisteluun haluttiin panostaa. Hanke oli myös herättänyt kiinnostusta oikeusministeriössä, sillä tarkoituksena oli implementoida direktiivi osittain muilla keinoilla kuin lainsäädännöllä. Oikeus-suojahankkeessa oli useita liittymäkohtia muihin hankkeisiin ja asiasisällön toimintatapojen ja -resurssien kehittäminen nähtiin niin tärkeänä asiana, että hanke valikoitui lainsäädäntösuunnitelmaan. AV-direktiivi puolestaan

⁹⁶ Pakarinen 2011.

⁹⁷ Hallituksen strategia-asiakirja 2007, 94.

⁹⁸ Rantala 2011.

nähtiin niin laajasti kansalaisia koskettavana ja mukana oli paljon viranomaissyhteistyötä, että hanke sisällytettiin lainsäädäntösuunnitelmaan.

Yksi haastatelluista piti hanketta kyllä tärkeänä, muttei muistanut, miksi se oli otettu mukaan lainsäädäntösuunnitelmaan.

”Joku osastolta tai ministeriöstä sitä muistaakseni ehdotti, en muista tarkkaan. Minulla ei ole oikein kuvaa, että miten se on tullut sinne.”

Lainsäädäntösuunnitelmaan kuulumisen näkyi hankkeissa vaihtelevasti. Oikeussuojadirektiivin valmistelija totesi, että lainsäädäntösuunnitelmaan kuulumisen näkyi konkreettisesti parempina valmisteluresursseina (neljä sihteerinä) ja siinä, että valmistelijoille tarjottiin jatkuvaa teknistä apua oikeusministeriön laintarkastusyksiköstä. Lisäksi valmistelijat keskustelivat hankkeesta muun muassa kielentarkastuksen osalta kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen kanssa. Lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluvia hankkeita myös seurattiin tiivistä, ja niistä tuli raportoida oikeusministeriölle sekä paremman sääntelyn ministerityöryhmälle.

”Tätä hanketta vartenhan ei ollut varattu sen enempää resursseja kuin normaalistikaan tällaisiin hankkeisiin. Näitä selvityksiäkin mitä me teimme, niin me olisimme ne varmaan tehneet, vaikka ei olisi ollutkaan tuossa lainsäädäntösuunnitelmassa mukana. Mutta tuota, meidän on ollut tavallaan riittävän aikaisessa vaiheessa mahdollista turvautua näihin tiettyihin tahoihin, niin se on kyllä ollut olennaista, koska on hankkeita, joissa tällaista mahdollisuutta ei ole ollut, ja siten toimintatapa on ollut erilainen. Kun jälkikäteen korjataan tehtyjä virheitä, niin sehän on myös yksi syy, miksi lainsäädäntöhankkeet viivästyvät. Tämähän ei viivästynyt, vaan oli ajoissa eduskunnassa.”
(Oikeussuojadirektiivi)

Myös energiatehokkuushankkeen haastatellut olivat sitä mieltä, että hankkeen kuulumisen lainsäädäntösuunnitelmaan edellytti perusteellista raportointia ylipäänsä. Valmistelijoille myös tarjottiin apua, ja haastatellun mukaan he pääsivät keskustelemaan aiheesta muiden kanssa. Hanketta myös esiteltiin paremman sääntelyn ministerityöryhmälle, eli hankkeessa panostettiin normaalia enemmän asioiden koordinointiin ja laadun varmistukseen, kun tiedettiin, että asioista tullaan raportoimaan tarkasti. Päästökauppadirektiivin valmistelija oli sitä mieltä, ettei lainsäädäntösuunnitelmaan kuulumisen tuonut sinänsä lisäresursseja, mutta hallitusohjelmaan kuulumisen mahdollisti yhden henkilön vakinaistamisen. Kaksi muutakin haastateltua totesi, ettei lainsäädäntösuunnitelmaan kuulumisen tuonut mukaan lisäresursseja, mutta hankkeesta tuli raportoida säännöllisesti. Yhden hankkeen osalta haastateltu totesi, että vaikka lainsäädäntösuunnitelmaan

valittiin eri ministeriöiden tärkeinä pitämiä hankkeita, niin lainsäädäntösuunnitelma ei vaikuttanut niiden valmisteluun.

4.2 Hallituksen esityksen valmistelutapa ja sidosryhmien kuuleminen

Hallituksen strategia-asiakirjaan (2007) kirjattiin toimenpiteitä sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien kehittämiseksi. Sidosryhmien osallistumista haluttiin edistää kirjaamalla strategia-asiakirjaan, että komiteoiden ja vastaavien laajapohjaisten valmisteluelinten käyttöä tulee lisätä, sidosryhmiä tulee kuulla monipuolisesti valmistelun eri vaiheissa ja vireillä olevista säädösvalmisteluhankkeista tulee tiedottaa riittävän varhaisessa vaiheessa.⁹⁹ Strategia-asiakirjan tavoitteiden toteutumista arvioitiin hallituskauden puolivälissä vuonna 2009. Arviossa todettiin, että eri ministeriöiden välillä on edelleen vaihtelua valmistelun avoimuudessa. Ministeriöille tehdyssä kyselyssä selvisi, että lausuntopyyntöjä julkaistaan liian harvoin internetsivuilla, lausuntotiivistelmiä ei laadita riittävästi ja kuulemisen tulokset kirjataan vaihtelevasti hallituksen esityksiin. Puolivälin arvioinnin jälkeen ehdotettiin kaikkia ministeriöitä velvoittavien kuulemisohjeiden laatimista.¹⁰⁰ Oikeusministeriö julkaisi keväällä 2010 uudet kuulemisohjeet. Kuulemisohjeiden merkittävimmät uudet määräykset koskivat kirjallisia lausuntoja: kirjallisten lausuntojen antamiselle tulee varata vähintään kuusi viikkoa, laajoissa hankkeissa vähintään kaksi kuukautta ja käytännöstä poikkeaminen on perusteltava hallituksen esityksessä. Ohjeiden mukaan ministeriöiden tulee myös julkaista annetut lausunnot internetsivuillaan.¹⁰¹

Valmisteluorganisaatio

Tässä selvityksessä erilaisia valmisteluorganisaatioita on luokiteltu niin, että omaksi ryhmäkseen on katsottu ensinnäkin vastuuministeriössä puhtaasti virkatyönä tapahtuva valmistelu. Laajapohjaisella työryhmällä tarkoitetaan työryhmää, jossa on mukana myös hallinnon ulkopuolisia toimijoita. Hallintokeskeinen työryhmä puolestaan muodostuu vain hallinnon sisäisistä toimijoista. Ministeriön sisäinen työryhmä koostuu vastuuministeriön

⁹⁹ Pakarinen 2011 sekä *Hallituksen strategia-asiakirja* 2007, 92.

¹⁰⁰ Pakarinen 2011 sekä *Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä* 2009, 263–264, 269.

¹⁰¹ Pakarinen 2011 sekä *Kuuleminen säädösvalmistelussa. Ohjeet* 2010.

valmistelijoista. Muita mahdollisuuksia ovat ohjaus-, seuranta- tai projekti-ryhmien tai vastaavien käyttö lain valmistelutyössä.¹⁰²

Taulukosta 5 näkyy, että neljää hanketta viidestä (AV- päästökauppa-, palvelu- ja oikeussuojadirektiivit) on valmistellut työryhmä, johon on osallistunut julkisen hallinnon ulkopuolisia toimijoita. Päästökauppadirektiivin valmisteluelimen toimijat ovat haastatellun mukaan olleet keskeiset ministeriöt sekä asianomaiset toimialojen järjestöt.

”Työryhmä määrittyi niin, että siinä on tietysti meidän keskeiset ministeriöt, jotka ovat ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriökin oli mukana sen takia, kun sille kuuluu lentoliikenteen päästökauppa, jolla on yhtymäkohta tähän, ja sitten on tietysti valtiovarainministeriö. Ja lisäksi meillä on aina nämä tähän päästökauppaan kuuluvien toimialojen järjestöt. Että ne ovat ilman muuta aina, koska niitähän se koskee. Työryhmässä ovat nämä teollisuuden toimialajärjestöt ja energiateollisuus.” (Päästökauppadirektiivi)

Toinen hanke, jonka työryhmässä on ollut mukana hallinnon ulkopuolisia, oli oikeussuojadirektiivihanke. Periaatemietinnön laatineen työryhmän kokoonpano määrittyi haastatellun mukaan siten, että aluksi mietittiin, mitä sidosryhmiä hanke hankintalakinäkökulmasta kiinnostaisi. Kun kyse oli tuomioistuinjärjestelmän kehittämisestä, mukaan otettiin laajasti tuomioistuinlaitoksen edustajia. Mukana työryhmässä olivat työryhmän asettaneiden ministeriöiden edustajien lisäksi edustajat valtiovarainministeriöstä, markkinaoikeudesta, korkeimmasta hallinto-oikeudesta, Turun hallinto-oikeudesta, Suomen Kuntaliitto ry:stä, Elinkeinoelämän keskusliitto ry:stä ja Suomen Yrittäjät ry:stä. Työryhmää täydennettiin vielä myöhemmin puolustusministeriön edustajalla ja lisäksi työryhmällä oli kaksi pysyvää asiantuntijaa.

AV-direktiivi oli kolmas laajapohjaisesti valmisteltu hanke. Koska lakiehdotuksessa oli mukana poikkihallinnollisia elementtejä, joista osa kuului muun muassa opetusministeriön, Viestintäviraston sekä Kuluttajaviraston toimialaan, tämä vaikutti valmisteluelimen kokoonpanoon. Viestintävirasto toimii alan keskusvirastona, joka käytännössä valvoo lain noudattamista. Myös Kuluttajavirastolla on aihepiiriin liittyviä valvontatehtäviä. Julkisen sanan neuvosto on merkittävä itsesääntelyelin toimialalla, jonka vuoksi se otettiin mukaan.

Palveludirektiivin täytäntöönpanon valmistelun tukemista varten työ- ja elinkeinoministeriössä asetettiin laajapohjainen työryhmä, jossa oli kuuden muun ministeriön lisäksi mukana Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kes-

¹⁰² Ks. lainvalmistelutavoista vuoden 2009 hallituksen esityksissä *Pakarinen – Tala – Hämynen 2010*, 23.

kuskauppakamari, Suomen Yrittäjät ry, Suomen Kuluttajaliitto ry, Akava ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry sekä Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry.

Taulukko 5 Hankkeiden valmisteluorganisaatiot¹⁰³

	AV	PALVELU	ENERGIA	PÄÄSTÖ	OIKEUSSUOJA
Valmistelu-organisaatio					
virkatyönä	-	-	x	-	-
laajapohj. työryhmä	x	x	-	x	x
hallintokesk. laaja-alainen työryhmä	-	-	-	-	
ministeriön sis. työryhmä	-	-	-	-	-
lisäksi muita ryhmiä (ohjaus-, seuranta-, projektiryhmä tms.)	-	-	x	-	-

Energiatehokkuushanke valmisteltiin työ- ja elinkeinoministeriössä virkatyönä, mutta lakiehdotusta käsiteltiin valmistelun aikana myös kokouksissa sidosryhmien kanssa.

”Tämä tehtiin ihan virkatyönä, että tähän ei mitään työryhmää nähty tarpeelliseksi nimittää. Ja oli juuri käyty läpi, että tässä ei isompia ongelmakohtia ollut. Normaalisti valmisteltiin yhteistyössä kylläkin, ja näitä luonnoksia näytettiin eturyhmille ja pidettiin palavereja, enimmäkseen erikseen kylläkin vähän eri intressiryhmien kanssa tästä. Kuten sanoin, niin tätä esiteltiin erilaisissa tilaisuuksissa ja seminaareissa, mutta virkatyönä tämä ihan tehtiin.” (Energiatehokkuudirektiivi)

Kuulemisvaihe

OECD:n vuoden 2010 Suomen lainsäädäntötoiminnan maatutkimuksessa todettiin, että Suomen vahvuus on pitkäaikainen ja vakiintunut kuulemisperinne eli käytännössä yleensä lausunto menettely säädösehdotuksista.¹⁰⁴ Tässä selvityksessä käsitellyistä hankkeista kolmessa tuotiin esille kuulemisvaiheiden olennainen merkitys. Energiatehokkuusdirektiivin osalta lausunnoissa esitettiin kehittämissuhteita muun muassa hankkeen määräajoista ja rajauksista. Nämä haastatellun mielestä olennaiset muutokset

¹⁰³ Valmisteluorganisaation tyypittely perustuu *Kati Rantalan* 2011 vastaavanlaiseen ryhmittelyyn.

¹⁰⁴ *OECD* 2010, 71–72.

myös toteutettiin lausuntojen perusteella. Sidosryhmät olivat saaneet käydä ehdotusta läpi omissa taustaryhmissään, mikä edesauttoi rakentavien ehdotusten saamista: ”Heillä oli sitten aikaa lukea ja keskittyä siihen ja käydä se omissa taustaryhmissään läpi, niin sieltä tuli tosi rakentavia ehdotuksia.” Ehdotukset pystyttiin huomioimaan kansallisen liikkumavaran puitteissa, sillä ne eivät koskeneet suuria linjauksia.

AV-direktiivin valmistelija alleviivasi eri kuulemisvaiheiden merkitystä. Sekä työryhmän alustava ehdotus että luonnos hallituksen esitykseksi kävivät läpi lausuntokierroksen. Hankkeessa oli kaksi erityisteemaa, joista järjestettiin kolme keskustelutilaisuutta sidosryhmille. Lausuntojen ja kommenttien perusteella tehtiin muutoksia hallituksen esitykseen, ja muun muassa yksi velvoite siirrettiin lausuntojen perusteella kokonaan toiseen hallituksen esitykseen. Myös määritelmiä täsmennettiin. Direktiivissä oli sen verran kansallista liikkumavaraa, että lausunnot pystyttiin huomioimaan ja tekemään niiden mukaisia muutoksia.

Oikeussuojakeinohankkeessa työryhmätyöskentely oli aloitettu järjestämällä neljälle taholle Webropol-kyselyjä ja kartoittamalla sitä kautta yleistä käsitystä nykyisen järjestelmän toimivuudesta. Lisäksi sidosryhmiltä kysyttiin näkemyksiä kansallisen liikkumavaran hyödyntämisestä: ”ja sitten kun siinä direktiivissä oli tiettyä kansallista liikkumavaraa, niin kysyttiin suoraan, että kun tämä sallii että tehdään A tai B, niin mitä te kannatatte.” Kun periaatemietintöön oli saatu työryhmän linjaukset sekä erivät mielipiteet, lausunnoista pyrittiin huomioimaan ne kommentit, jotka siinä vaiheessa oli mahdollista ottaa huomioon ja jotka olivat niin kiireellisiä, että ne piti saada mukaan hallituksen esitykseen. Lausuntokierrokset järjestettiin kattavasti.

”[K]yllä kuulemiskierrokset olivat tärkeitä, koska tämä on kuitenkin sellaista lainsäädäntöä, jossa niiden käytännön toimijoiden kokemuksilla on iso merkitys. Ja sieltä saatiin sellaisia havaintoja, että tämä on niin yksityiskohtaista sääntelyä ja sitten kuitenkin paljon tällaisia asianajajia ja muita ammatti-ihmisiä, jotka sitä soveltavat, niin heillä oli hyvin monipuolista näkemystä myös sen lisäksi, mitä työryhmässä oli edustettuna. Että minä pidin niitä kuulemiskierroksia kyllä hyödyllisinä. Ja niissä myös kävi ilmi hyvin selkeästi jo aika varhaisessa vaiheessa se, että mitkä asiat ovat niitä vaikeita asioita.” (Oikeussuojadirektiivi)

Yhdessä hankkeessa haastateltu myönsi, että vaikka hallituksen esitys valmisteltiin työryhmässä ja siitä järjestettiin normaalisti lausuntokierrokset, mikään kohta ei muuttunut lausuntojen perusteella. Direktiivissä oli annettu niin tarkat kaikkia jäsenmaita sitovat toteutusohjeet, ettei kansallisilla

lausunnoilla juurikaan ollut merkitystä. Enemmänkin huomioitiin muun muassa oikeusministeriön huomioita ja muuta ”*pilkunviilausta*”.

”No ei todellakaan (*ole kuulemisilla suurta merkitystä*). Tällaisessa hankkeessa, jossa on ministeriöt ja järjestöt edustettuina työryhmässä, niin ei niillä kuulemisilla ole paljonkaan merkitystä. Mutta aina ne tehdään, ettei tehdä muodollisia virheitä.”

Yhden hankkeen kohdalla haastatellut pohtivat, ettei lausunnoissa tullut juurikaan suuria muutosehdotuksia, eikä kuulemisen perusteella muuttunut juuri mikään asia. Mutta saatuihin kommentteihin kiinnitettiin huomiota, ja lausunnonantajien ehdotukset pyrittiin huomioimaan. Jatkovalmistelussa muutoksia tehtiin muiden syiden vuoksi. Haastattelussa kävi ilmi, että direktiivi jätti kansallista liikkumavaraa liikaakin, ettei tiedetty miten toteuttaa erinäiset säännökset, ja monista asioista oli jo säädetty Suomen lainsäädännössä. Haastatellun mukaan komissio onkin pyytänyt Suomelta selvitystä direktiivin sisällön toteuttamisesta. Lisäksi haastateltu kertoi, että direktiivissä säädetty menettely ei istu suomalaiseen hallintomenettelyyn, koska se on säädetty niin yksityiskohtaisesti direktiivissä, sitä on ollut vaikea muokata kansallisesti. Siltikin menettelystä pyrittiin säätämään niin joustava kuin mahdollista.

Samaisessa hankkeessa oli jouduttu pienten resurssien vuoksi tinkimään kuulemisesta. Haastatellun mukaan käytössä olleilla resursseilla oli hankkeen aikataulun puitteissa mahdollista järjestää vain yksi varsinainen kuuleminen. Suuremmat resurssit olisivat mahdollistaneet lisäkuulemiset, mikäli niitä olisi tarvittu. Muissa EU-maissa oli perustettu *ad hoc* -sihteeristöjä valmistelemaan direktiivin täytäntöönpanoa. Suomessa hankkeeseen ei ollut lisäresursseja, vaan jo olemassa olevia rajallisia resursseja kohdennettiin uudelleen. Haastattelussa nostettiin esille Ruotsi, jossa muun muassa oli perustettu tällainen *ad hoc* -sihteeristö. Siellä kaikilla osa-alueilla työskenteli vajaa kymmenen henkilöä ja taloudellisiakin resursseja oli enemmän käytettävissä. Haastateltu kuitenkin lisäsi, etteivät lisäresurssit kuitenkaan aina ole tae paremmasta toteutuksesta.

Asiakirjojen dokumentointi

OECD:n vuoden 2010 Suomen lainsäädäntötoiminnan maatutkimuksessa todettiin, että Suomella on jo jonkin aikaa ollut tapana hyödyntää internetiä tiedonvälityksessä. Tämä mahdollistaa suuren yleisön osallistumismahdol-

lisuudet jo säädösehdotusten valmisteluvaiheessa.¹⁰⁵ Lainvalmistelijoilla on ollut kolme vaihtoehtoa dokumentoida hankkeiden valmistelutietoa internetiin: valtioneuvoston hankerekisteri (HARE), ministeriöiden omat kotisivut tai kumpikin näistä.

Taulukko 6 Hankkeiden valmistelutietojen raportointi¹⁰⁶

	AV	PALVELU	ENERGIA	PÄÄSTÖ	OIKEUSSUOJA
Dokumentointi Internetissä					
HARE	x	x	x	x	x
Omat kotisivut	x	x	-	-	x

Tässä tarkastelluista hankkeista kaikissa on ollut HARE käytössä ainakin jollain asteella. Energiatehokkuusdirektiivillä ei ollut lainkaan omaa kotisivua, ja päästökauppadirektiivillä oli hyvin suppeat kotisivut. Palvelu-, AV- ja oikeussuojadirektiivihankkeiden kohdalla asiakirjojen dokumentointi oli kuitenkin huolellista. Oikeussuojadirektiivistä haastateltu totesi, että hankkeen omia kotisivuja ei päivitetä reaaliaikaisesti, vaan esimerkiksi muutaman kerran vuodessa, keväisin ja syksyisin.

AV-direktiivin valmistelija kertoi, että kaikki asiakirjat viedään omille kotisivuille, sillä sidosryhmiä on niin paljon. Myös valmistelijoiden työn tekeminen helpottuu, kun sidosryhmät voivat itse etsiä kotisivuilta halua-mansa tiedon.

”Me laitetaan ihan kaikki sinne (*omille kotisivuille*). Se helpottaa, koska meillä on paljon näitä sidosryhmiä, kuten nuo 300 kenelle lähetettiin. Se on sellainen vakiolista kenelle lähetetään, että kaikesta ei ole aina kaikki kiinnostuneita, mutta kuitenkin niitä on paljon, että se toisaalta helpottaa meidän omaa työtä ja se on sitten näille toimijoillekin vaivattomampaa, että he ovat oppineet sen, että sieltä ne kaikki löytyy.” (AV-direktiivi)

Päästökauppadirektiivin osalta hankkeen kotisivuilla ei ollut vielä haastattelun aikaan saatavilla mitään asiakirjoja, mutta haastateltu kertoi, että kotisivut ovat päivityksessä. Haastattelun jälkeen, myöhemmin syksyllä 2010 sivut olivat päivitetty, ja sieltä oli löydettävissä asiakirjamateriaalia. Energiatehokkuushankkeen kohdalla haastatellut totesivat, että asiakirjojen esille laittaminen on aikataulukysymys ja että kyseisen hankkeen kohdalla ei ole ehditty sitä tekemään. Lisäksi haastateltava korosti, että hankkeessa oli mukana tietty ydinjoukko, jonka käytettävissä kaikki tieto ja asiakirjamate-

¹⁰⁵ OECD 2010, 71–72.

¹⁰⁶ Taulukko perustuu Kati Rantalan 2011 vastaavanlaiseen ryhmittelyyn.

riaali on kuitenkin ollut. Haastateltava kertoi, että hankkeesta on järjestetty kuulemistilaisuus:

”Meiltä oli erikseen kuulemistilaisuus ja lisäksi meillä on ollut ne-
tissä ne nähtävänä ja pyydetty kommentteja. Että kyllä tämä valmis-
telu on varmaan mennyt muodollisesti ihan pykälien mukaan. Mutta
tavallaan jos haluaisi oikein miettiä, mitä tässä voisi vielä parantaa,
niin jos olisi vähän enemmän resursseja käytettävissä, niin kyllä se
olisi varmaan sellainen yleinen tiedon levittäminen siinä valmistelu-
vaiheessa ja toisaalta tämä kunnon dokumentointi siitä, että tämä
projekti on hyvin kansissa sitten kun se loppuu.” (Energiatehok-
kuusdirektiivi)

4.3 Vaihtoehtoisten sääntelykeinojen harkinta

Vaihtoehtoisella sääntelyllä tarkoitetaan ensinnäkin yhteiskunnallisen oh-
jauksen keinoja, joita voidaan käyttää lainsäädännön asemasta tietyn ta-
voitteen saavuttamiseksi. Toiseksi sillä voidaan tarkoittaa erilaisten lain-
säädäntöä sisältävien vaihtoehtojen hahmottelua ja käyttöä tai sääntelyn ja
ei-sääntelyn yhdistelmiä. Etenkin yritystoiminnan ohjaamisessa on käytetty
varsinaisen oikeusjärjestelmän ulkopuolisia ohjauskeinoja, mutta vaihtoeht-
toisten sääntelykeinojen käyttö on viime vuosina ollut mielenkiinnon koh-
teena myös elinkeinoelämän ulkopuolella.¹⁰⁷ Hallituksen esityksissä tulisi
laatimisohejden mukaan kuvata tiiviisti mitä vaihtoehtoisia ratkaisuja (niin
lainsäädännöllisiä kuin muitakin) on harkittu ja miksi juuri ehdotettu rat-
kaisu on tullut valituksi. Samalla tulisi esittää vertailua valitun sääntely-
vaihtoehdon sekä muiden vaihtoehtojen hyödyistä ja haitoista sekä esittää
myös se vaihtoehto, että mitään muutosta ei tehtäisi.¹⁰⁸

Vaihtoehtojen arvioinnilla voidaan parantaa sääntelyn tuloksellisuutta
suhteessa lakiehdotuksen tavoitteenasetteluun. Vaihtoehtoiset keinot myös
auttavat aiempaa kustannustehokkaamman sääntelyn saavuttamisessa, ja
niiden odotetaan olevan perinteistä sääntelyä joustavampia eri toimijoiden
erilaisia tarpeita ja toisaalta olosuhteiden nopeaa muutosta ajatellen. Vaiht-
toehtojen myös toivotaan vähentävän sääntelyn kokonaismäärää tai vähin-
tään hillitsevän sen kasvua.¹⁰⁹ Myös paremman sääntelyn toimintaohjel-
massa painotetaan vaihtoehtojen arviointia. Kunkin säädöshankkeen yh-
teiskunnallisen tarpeen ja kilpailukykyvaikutusten arvioinnissa tulisi harki-
ta, edellyttääkö tavoitteiden saavuttaminen uutta tai muutettavaa lainsäädä-

¹⁰⁷ *Paremmun sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1* 2006, 124–125.

¹⁰⁸ *Hallituksen esityksen laatimisohejet* 2004, 14.

¹⁰⁹ *Tala* 2007b, 4–5.

däntöä. Sidosryhmien kanssa tulisi selvittää, millaiset mahdollisuudet yrittäjien itse- tai yhteissäätelyllä olisi.¹¹⁰ OECD:n vuoden 2010 maaraportissa kuitenkin todettiin, että Suomessa lakeja pidetään automaattisesti ratkaisuna poliittisten asioiden korjaamiseen, ja vaihtoehtoisia sääntelykeinoja harkitaan vain rajallisesti.¹¹¹

Direktiivit velvoittavat jäsenvaltioita SEUT 288 artiklan 3 kohdan mukaisesti vain direktiivissä mainitun tavoitteen osalta, mutta jättävät kansallisten viranomaisten valittavaksi direktiivin toteutuksen keinon ja muodot. Ne eivät ole yleisesti sovellettavia, ja toisin kuin asetukset, direktiivit vaativat kansallisia lainsäädäntötoimia. Lähtökohtaisesti direktiivit siis pannaan täytäntöön antamalla sisällöltään direktiivin säännöksiä vastaava kansallinen säännös, esimerkiksi laki tai asetus. Direktiivin täytäntöönpanossa on *Talan* (2010) mukaan kolme perusvaihtoehtoa: 1) kirjoitetaan direktiivin sisältöä vastaavia uusia kansallisia säännöksiä, 2) sisällytetään direktiivi sellaisenaan kotimaiseen sääntelyyn (sanasta sanaan) tai 3) viitataan kansallisessa lainsäädännössä siihen, mitä direktiivissä on säädetty.¹¹²

Osa direktiiveistä voi jättää aidosti liikkumavaraa ja tilaa kansallisille ratkaisuille. Puitedirektiivit ja muut väljät direktiivit asettavat vain tavoitteen lopputuloksen osalta ja jättävät sisällön muutoin tarkentamatta. Vähimmäisdirektiivi edellyttää tietyntasoista sääntelyä, mutta sallii myös jäsenvaltion pidemmälle menevän sääntelyn.¹¹³ Toisaalta on olemassa myös hyvin yksityiskohtaisia direktiivejä, jotka sisältävät niin tarkkaa sääntelyä, että ne on luontevinta panna täytäntöön toistamalla säännökset sellaisinaan kansallisessa säädöksessä.¹¹⁴ Energiategohokkuushankkeessa direktiivin sisältö oli haastatellun mukaan pantu toimeen 80-prosenttisesti sopimuksilla, ja siis mahdollisimman vähäisin lainsäädäntötoimin. Vain sellaisista asioista, joista ei voitu sopia, säädettiin lailla. Sääntelyn kohteena oleva toimiala oli kannattanut tällaista järjestelmää. Valitussa ratkaisussa on siis yhdistetty lainsäädäntöä ja muunlaisia ohjauskeinoja. Päästökauppahankkeen kohdalla haastateltu totesi, että koska direktiivi ei juuri jättänyt liikkumavaraa, direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossakaan ei voitu miettiä vaihtoehtoisia toteuttamistapoja.

Oikeussuojadirektiivistä haastateltu arvioi, että direktiivi jätti kansallista liikkumavaraa noin 20 prosenttia, ja hankkeen osalta oli pohdittu, miten laajaksi direktiivin soveltamisalaa määriteltäisiin. Kansallisesti päädyttiin kuitenkin siihen, että koska asiasta ei ole vielä kokemuksia, direktiivin

¹¹⁰ *Paremmän sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1* 2006, 168–169.

¹¹¹ *OECD* 2010, 87, 99–100.

¹¹² *Tala* 2010b, 97.

¹¹³ *Lainlaatijan EU-opas* 2004, 37–38.

¹¹⁴ *Liukko* 2006, 224.

säännöksiä ei sovelleta kansallisesti laajemmin kuin mitä direktiivissä on säädetty. Lisäksi haastateltu sanoi, että säännöksiä toteutettiin mieluummin toimialan omilla ohjeistuksilla kuin lainsäädännön muuttamisella. Haastatellun mukaan myös tässä hankkeessa kansallinen voimassa oleva lainsäädäntö oli osin jo tiukempaa kuin mitä direktiivissä edellytettiin, jolloin kansallista liikkumavaraa ei hyödynnetty kaikissa kohdissa. Yksi haastateltu toi esille, että vaikka direktiivi jätti kansallista liikkumavaraa ja vaihtoehtoisia sääntelykeinoja oli pohdittu työryhmässä, ei vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arviointia ole juuri dokumentoitu väliraportteihin tai muuallekaan.

EU-kontekstissa *gold plating* -termillä (vapaa käänös *ylisääntely*) tarkoitetaan sellaista EU-lainsäädännön kansallista täytäntöönpanoa, joka ylittää direktiivin asettaman vähimmäistason. Direktiivin kohteina olevista asiakokonaisuuksista siis säädetään jäsenvaltiossa tiukemmin kuin direktiivissä edellytetään.¹¹⁵ Usein jäsenvaltioilla on paljon liikkumavaraa direktiivien täytäntöönpanon suhteen, ja kansalliset ratkaisut voivat legitiimisti vaatia esimerkiksi tiukempia raportointijärjestelmiä, lisätä prosessivaatimuksia tai soveltaa tiukempia rangaistusseuraamuksia, kunhan ne pysyvät unionioikeuden yleisessä kehyksessä. Yleisesti *gold plating* ymmärretään negatiivisesti, sillä sen ajatellaan aiheuttavan sellaisia lisäkustannuksia, jotka olisi voitu välttää. Termiä tarkennetaan Euroopan komission paremman sääntelyn internetsivustolla:

”Gold-plating therefore is different from a transposition measure in contradiction with a directive and subject to infringement procedures. ‘Opting out’ of deregulatory measures is not gold-plating either. Some directives only invite, but do not oblige, Member States to remove a set of national rules. When a Member State decides to maintain its rules, there are indeed no additional requirements to the directive.”¹¹⁶

AV-direktiivistä haastateltu kertoi, että käsitelty direktiivi oli minimidirektiivi, mutta täysin omia sääntöjä ei tällöinkään voida keksiä. Lisäksi Suomessa oli jo osin säännelty tiukemmin kuin direktiivi edellytti.

”Tämä on minimidirektiivi, ei täysharmonisoiva, ja silloin siinä on aika paljonkin sitä (*kansallista liikkumavaraa*). Toki pitää ottaa huomioon, että esimerkiksi jos haluaa hyvin tiukkoja sääntöjä, niin

¹¹⁵ Ks. esimerkiksi Iso-Britannian järjestelmästä panna täytäntöön EU-säädöksiä: *Transposition Guide: how to implement European directives effectively* 2007, 28.

¹¹⁶ Euroopan komission internetsivut

(http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/glossary_en.htm#_g_gold_plating, 29.11.2010).

sitten siinä on tämä alkuperämaaperiaate, että jos me nyt ihan omat säännöt täällä keksitään, niin sitten se voi johtaa siihen, että toimijat sijoittautuvat jonnekin muualle.” (AV-direktiivi)

Yhdessä hankkeessa haastateltu sanoi, että he olivat tulkinneet direktiivin sisältöä, ja laki pyrittiin niin sanotusti minimoimaan. Direktiivin tavoitteet on haastatellun mukaan täytetty vain ”*rimaa hipoen*”.

”Siis me ollaan menty tavallaan ali direktiivistä. [...] Jos ajattelee tämän direktiivin tavoitteita, niin kyllä me enemmän rimaa hipoen on ne täytetty. Että ei ole tehokkaampiakaan tapoja keksitty. [...] Mutta että kyllähän me sitten sillä tavalla minimoitiin se mitä lakiin kirjoitetaan.”

Energiatehokkuusdirektiivin valmistelija totesi, että direktiivi määritteli selkeästi sen, mitä pitää tehdä ja missä asioissa on mahdollista joustaa. Valmistelijoille oli ollut alusta asti selvää, että kansallisesti direktiivin täytäntöönpanossa oli kaksi vaihtoehtoa; laki ja sopimukset. Sopimuksista tehtiin velvoittavampia, kuin mitä direktiivi vaati, sillä järjestelmästä haluttiin tehokas.

”Sanoisin, että meillä sopimukset on velvoittavampia, [...] ne menevät pidemmälle, yksityiskohtaisemmalle tasolle kuin mitä direktiivi. Varmaan se olisi voitu vähän kevyemminkin hoitaa, mutta me taas halutaan, että meillä on hyvä ja tehokas sopimusjärjestelmä.” (Energiatehokkuusdirektiivi)

Samassa hankkeessa lievennettiin lisäksi yhtä direktiivin vaatimusta, joka olisi käynyt hyvin kalliiksi toteuttaa.

”Direktiivissä sanotaan, että laskutus on tehtävä niin usein, että asiakas pystyy sen perusteella päättelemään kulutuksensa ajoittumista ja miten se kulutus jakaantuu. Niin jos ihan tarkkaan sitä (*direktiiviä*) tulkitsisi, niin se pitäisi melko usein tehdä, että laskutuksen perusteella pystyy tekemään. Kyllä me otettiin semmoinen rationaalinen lähestymistapa kuitenkin, että ei sitä mittarin luentaa nykyisellä tarkkuudella tarvitse tehdä, se on kallista touhua niin usein, niin me rajattiin se kolmeen kertaan vuodessa. [...] Se on nyt jonkinlainen kompromissi tässä, tämän direktiivin tavoitteen ja kustannusten välillä. Eikä komissio ole tähän puuttunut, koska se nyt tietysti ymmärtää, ettei sitä voida käydä lukemassa näitä vanhanlaisia mittareita ihan kuukausittain.” (Energiatehokkuusdirektiivi)

4.4 Vaikutusten arviointi ja seuranta

Uudistusehdotusten ja eri vaihtoehtojen pohdinnan yhteydessä pitäisi hallituksen esityksen laatimisohteiden sekä oikeusministeriön säädösehdotusten vaikutusten arviointiohteiden mukaisesti selvittää ehdotusten vaikutukset. Hallituksen esityksissä tulisi ohteiden mukaisesti myös kertoa, kuinka vaikutukset on arvioitu. Koska lakihankkeilla tavoitellaan yleensä jotakin muutosta yhteiskunnassa, vaikutusten arvioimista etukäteen pidetään tärkeänä. Vaikutusten voidaan sanoa olevan merkittäviä silloin, kun ne ulottuvat laajalle yhteiskuntaan taikka vaikuttavat olennaisesti johonkin yhteiskunnan osaluueeseen. Ehdotetusta laista mahdollisesti seuraavista vaikutuksista tärkeimpinä voidaan HELO:n mukaan pitää taloudellisia vaikutuksia, vaikutuksia viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutuksia sekä yhteiskunnallisia vaikutuksia.¹¹⁷

Erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen vaikutusten kartoitus ja arviointi mahdollistaa sääntelyn kohderyhmien, sidosryhmien ja muiden tahojen paremmat mahdollisuudet osallistua valmisteluun.¹¹⁸ Vaikutusten arvioinnin on myös katsottu parantavan lainsäädännön laatua.¹¹⁹ Lukuisat tutkimukset ovat kuitenkin toistuvasti osoittaneet, että hallituksen esityksissä annetaan vain niukalti tietoa säädösehdotuksen ennakoituista vaikutuksista, vaikka vaikutuksia koskevan tiedon parantaminen on ollut säädösvalmistelun kehittämisyrykimysten päätavoitteina.¹²⁰

Vaikutuksilla tarkoitetaan ehdotettujen säännösten soveltamisesta aiheutuvia tosiasiallisia seurauksia. Ohteistusten mukaan vaikutusten arviointi suhteutetaan ehdotuksen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkitykseen ja keskitytään olennaisiin vaikutuksiin.¹²¹ Lakiuudistuksen vaikutukset ovat kuitenkin laaja-alainen ilmiö, johon kuuluvat sekä säännösten toteuttaminen eli implementaatio että muutoin ilmenevät säädöksen vaikutukset. Implementaation myötä ilmenevien vaikutusten lisäksi säädöksen kohteet voivat esimerkiksi muuttaa toimintatapojaan riippumatta siitä, miten säännös on implementoitu. Säädökset voivat vaikuttaa yleisesti myös ihmisten arvostukseen säännösten implementaatiosta riippumatta. Laeilla voi myös olla erilaisia vaikutuksia kokonaan kohde- ja soveltamisalan ulkopuolella.¹²²

Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohteissa korostetaan vaikutusten arvioinnin tekemistä kaikissa säädösvalmistelun vaiheissa. Vaikutusar-

¹¹⁷ *Hallituksen esityksen laatimisohteet* 2004, 15.

¹¹⁸ *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohteet* 2007, 7.

¹¹⁹ *Tala* 2010a, 793. Ks. myös *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohteet* 2007, 7.

¹²⁰ *Tala* 2001, 45, 48, 360–361 sekä *Pakarinen – Tala – Hämynen* 2010.

¹²¹ *Hallituksen esityksen laatimisohteet* 2004, 15.

¹²² *Tala* 2001, 25.

vioinnin tekeminen tulisi kuitenkin aloittaa jo säädösehdotuksen valmisteluvaiheessa.¹²³ OECD on maaraortissaan (2010) pitänyt hyödyllisinä askeleina useita uusia lainvalmistelua koskevia ohjeistoja viime vuosina. Ohjeistot koskevat muun muassa vaikutusten arviointia.¹²⁴ Arviointi voidaan tehdä joko ministeriössä sisäisesti, viranomaisen omasta toimesta tai ulkoisesti, jonkin toisen tahon toteuttamana.¹²⁵ Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksessa (2006) on todettu, että vaikutusten arvioinnin tekeminen EU:sta tulevista säädöksistä on erityisen tärkeää siksi, että niiden muuttaminen jälkikäteen on työläämpää kuin kansallisen lainsäädännön tai se voi olla jopa mahdotonta. Tästä syystä jo EU-valmisteluvaiheessa tulisi kyetä vaikuttamaan mahdollisimman tehokkaasti säädösten sisältöön niiden todennäköiset vaikutukset huomioon ottaen.¹²⁶ Myös paremman sääntelyn toimintaohjelman toimenpidesuosituksissa on painotettu vaikutusten arvioinnin tehostamista.

Kansallisten vaikutusten arviointi oli palveludirektiivin valmistelijan mielestä haastavaa, sillä direktiivin tarkan soveltamisalan määrittelemine oli vaikeata. Direktiivin soveltamisala oli määritelty luettelemalla ne alat, joihin se ei sovellu, mutta kaikki muut mainitsematta jääneet palvelualat jäivät direktiivin soveltamisalaan. Palveludirektiivin sisällöstä oli periaatteessa jo säädetty monin osin Suomessa. Helpointa oli selvittää viranomaisille aiheutuvat kustannukset. Ministeriö tilasi jo aikaisessa vaiheessa direktiivin vaikutuksista yleisluonteisen ulkopuolisen konsulttiselvityksen, jossa selvitettiin mitä hyötyä ja haittaa direktiivistä on Suomelle ja suomalaisille yrityksille.¹²⁷ Haastateltu kertoi, että heillä olisi ministeriössä kuulemma ollut materiaalia pohtia vaikutuksia eri osa-alueiden teknisistäkin muutoksista, mutta kun kyseessä oli konkreettinen, tiukkaan puristettu lainsäädäntöhanke, niin hallituksen esitykseen kirjoitettiin vain yleislain vaikutukset. Lisäksi heillä ei ollut syytä antaa toimeksiantoa kenellekään ulkopuoliselle toimijalle, vaan vaikutusten arvioinnin pohjana käytettiin SÄVY-hankkeen tekemää, ministeriön sisäistä selvitystä direktiivin toimeenpanosta. SÄVY-hanke oli toteuttanut pilottihankkeen, jossa oli tarkasteltu direktiivistä tehtyjä kansainvälisiä selvityksiä ja arvioitu, mitä direktiivi Suomen osalta tarkoittaa. Arviot olivat hyvin yleisluontoisia. Tämän direktiivin vaikutukset ovat haastatellun mukaan eri asia kuin hallituksen esityk-

¹²³ *Meuwese* 2008, 3.

¹²⁴ *OECD* 2010, 34. Ks. lisää lainvalmisteluohjeista oikeusministeriön internetsivuilta (www.om.fi/parempisaantely).

¹²⁵ *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet* 2007, 10–11.

¹²⁶ *EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely erityisesti taloudellisten vaikutusten kannalta* 2006, 15.

¹²⁷ *Railas – Mäkilaine* 2007.

sen vaikutukset. Haastateltu totesi, että kyseinen hallituksen esitys on ehdotus yleislaiksi, jolla ei ole paljon vaikutuksia, mutta jos sektorikohtaisia lakeja muutetaan, niin sillä on vaikutuksia. Samoin direktiivin vaikutukset riippuvat siitä, miten direktiiviä sovelletaan muissa jäsenmaissa, eikä niitä siksi voitu arvioida hallituksen esityksessä.

Energiatehokkuusdirektiivin osalta haastateltu kertoi tehneensä kansallisen vaikutusarvioinnin pääosin itse. Hänellä oli käytettävissään erään sidosryhmän keräämät tiedot. Haastateltu oli myös tiedustellut eri kunnilta, miten paljon henkilötyöaika suunnitelmien toteuttamiseen on kulunut. Haastateltu korosti sitä, että laki oli niin rajattu, että vaikutusten arviointi oli helppoa. Vaikutukset myös olivat hänen mukaansa marginaalisia. Päästökaupanhankkeessa merkittävin osa vaikutusten selvittelyssä oli taloudellisten vaikutusten arviointi, joka tehtiin yhteistyössä kahden tutkimuslaitoksen kanssa. Vaikutusten arviointi tehtiin osana laajempaa kansallista strategiaa, eikä sitä haastatellun mukaan voitu tehdä osissa, sillä kaikki osat ovat toisistaan riippuvaisia. Lisäksi strategiaa päivitetään jatkuvasti, joten myös vaikutusten arviointeja joudutaan päivittämään. Haastateltu toi myös esille, että vaikutusten arviointien tekeminen on yleensäkin hyvin kallista. Komissiolle päivitettyjä vaikutusten arviointeja ei kuitenkaan toimiteta. Komission käyttämä vaikutusten arviointi on haastatellun mukaan suunniteltu lähinnä suurten jäsenmaiden tavoitteita palvelevaksi, ja Suomessa joudutaan tekemään paljon työtä, jotta malli huomioisi edes osan Suomen erityisolosuhteista. Hänen mukaansa kaikki 27 jäsenmaata pyrkivät kyllä aikanaan vaikuttamaan siihen, että niiden omat kansalliset tiedot ovat komission vaikutusten arviointia koskevassa mallissa oikein.

AV-direktiivin osalta taloudellisten vaikutusten arviointi tilattiin ulkopuoliselta taholta, *Nordic Adviser Group* -konsulttitoimistolta¹²⁸. Haastateltu kertoi, että liikenne- ja viestintäministeriö tilaa vaikutusten arviointeja konsulteilta melko usein. Hän arvioi, että kyseisen hankkeen kohdalla muiden kuin taloudellisten vaikutusten arviointi oli helppoa, sillä sääntely kohdistui niin selkeille tahoille.

Oikeussuojahankkeessa vaikutusten arviointia alettiin tehdä jo siinä vaiheessa, kun sidosryhmille lähetettiin kyselyitä hankkeesta. Näiltä kysyttiin siis jo aivan alussa, miten ne itse arvioivat sääntelyn vaikuttavan. Haastateltavan mukaan pääpaino oli kuitenkin hallituksen esityksen laatimisvaiheessa. Vaikutusten arvioinnissa hyödynnettiin käytössä ollutta tilastomateriaalia edellisvuosilta. Osittain muutokset olivat haastatellun mukaan hyvin vaikeasti arvioitavissa, jolloin vaikutusten arviointi toteutettiin virkamiestyönä laadittuina asiantuntija-arvioina. Niissä hyödynnettiin Pohjois-

¹²⁸ Sarpakunnas – Halonen – Miettinen 2008.

maissa aiheesta tehtyjä tutkimuksia. Työryhmän sihteeri tekivät yhdestä hankkeen osa-alueesta analyysin vuoden 2008 osalta. Haastateltu kuitenkin korosti, että kansallinen liikkumavara oli rajallista ja että vaikutuksista huolimatta direktiivi tuli panna täytäntöön.

”Mutta täytyy kuitenkin sanoa, että kaiken kaikkiaanhan se direktiivi asetti aika tarkat reunaehdot, että vaikka puhunkin tästä kansallisesta liikkumavarasta, niin se oli kuitenkin rajoitettua sillä lailla, että ei voi niin sanoa, että nyt me on harkittu, että tästä tulee tällaisia seuraamuksia, niin vaikka tulisikin, niin silti se direktiivi laitetaan täytäntöön, että näin se vaan menee.” (Oikeussuojadirektiivi)

Euroopan komissio laatii kaikista lainsäädäntö- ja työohjelman hankkeistaan vaikutusten arvioinnin. Komission vaikutusten arviointien pohjana on komission julkaisema vaikutusarviointiohjeistus (*Impact Assessment Guidelines*)¹²⁹. Komissio arvioi ehdotuksen mahdolliset taloudelliset, yhteiskunnalliset ja ympäristövaikutukset. Vaikutusten arvioinnissa tuodaan esille ehdotuksen hyötyjä ja haittoja, ja se luo poliittisille päättäjille päätöksenteon pohjan.¹³⁰ Komissio, neuvosto ja parlamentti ovat yhteisellä toimielinten välisellä sopimuksella sitoutuneet vaikutusarviointien tekemiseen.¹³¹ EU-tasolla tehdyssä vaikutusarvioinnissa ei välttämättä pystytä huomioimaan yksittäisten jäsenvaltioiden erityistarpeita, ja säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeiden mukaan valtioneuvoston ja ministeriöiden tulisi seurata ja ennakoida Suomen kannalta tärkeitä EU-säädöshankkeita sekä arvioida niiden kansallisia vaikutuksia. Myöhemmässä vaiheessa, kun tehdään kansallisia vaikutusarviointeja, voidaan komission laatimaa vaikutusarviointia hyödyntää soveltuvin osin.¹³²

Vain oikeussuojadirektiivihankkeen osalta koettiin, että komission tekemästä vaikutusarvioinnista oli hyötyä. Komission arvioissa oli haastatellun mukaan kylläkin Suomen osalta myös virheellistä tietoa, ”mutta noin yleiseurooppalaisesti siitä oli jotain hyötyä.” Neljän muun hankkeen kohdalla haastatellut kertoivat, että komission julkaisemaa vaikutusten arviointia kyllä luetaan, mutta ne osoittavat usein väärää arvioita Suomelle, ja ministeriöissä on parempaa tietoa kansallisista vaikutuksista. Lisäksi yhdessä haastattelussa korostettiin sitä, että komission tekemä vaikutusten arviointi ehtii vanhentua siinä ajassa, kun direktiivi pannaan kansallisesti täytäntöön. Komission vaikutusarviointien ohjeet ovat lisäksi tarkentuneet paljon siitä ajasta, kun tässä

¹²⁹ SEC(2009)92.

¹³⁰ Euroopan unionin internetsivut, http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm (18.11.2010).

¹³¹ *Inter-Institutional Agreement on Better Lawmaking* 2003.

¹³² *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet* 2007, 13.

käsitelty direktiivi laadittiin, ja haastateltu uskoi, että nykyversiosta saattaisi olla enemmän hyötyä. Samaisesta hankkeesta vaikutusten arviointeja oli myös tehty muissa maissa jo direktiivin neuvottelujen aikana. Toinen haastateltu sanoi, että komission tekemä vaikutusten arviointi on laadittu alkupe-
räisen ehdotuksen yhteydessä ja että ehdotus muuttui huomattavasti vielä yhteispäätösmenettelyn aikana, joten siitä ei ollut hyötyä. *Pakarinen* ym. huomasivat analysoidessaan vuoden 2009 hallituksen esityksiä, että komis-
sion vaikutusten arvioita siteerattiin vain muutamissa esityksessä. Tutkijat suosittelivat johtopäätöksensä, että lainvalmistelijat toisivat useammin esiin komission vaikutusten arvioinnin ydinkohtia.¹³³ Tämän selvityksen haastat-
teluaineisto kuitenkin osoittaa, ettei komission vaikutusten arvioinneista ole välttämättä suurta hyötyä Suomen tilanteen arvioimisessa.

Yksi haastateltu toi esille, että nykyisiä, hyvin tarkkoja ohjeita vaikutus-
ten arvioinnin tekemisestä tulisi keventää, sillä joissain hankkeissa tietyn-
tyyppiset vaikutukset eivät tule kysymykseen, eivätkä ne näin ollen ole mer-
kityksellisiä. Jos hyvin vähäisiä vaikutuksia joudutaan erikseen arvioimaan,
valmisteluprosessi tulee hyvin raskaaksi. Tällaisen seulan läpi eivät saisi
kuitenkaan päästä sellaiset hankkeet, joiden kohdalla ei huomata arvioida
kaikkia tarpeellisia vaikutuksia.

Säädösten täytäntöönpanoon kuuluu myös vaikutusten toteutumisen
seuranta, jonka toteuttamista tulisi säädösehdotusten vaikutusten arvioin-
tiohjeiden mukaan pohtia jo valmisteluvaiheessa. Vaikutusten toteutumisen
seurannassa arvioidaan, ovatko uudistuksen ennakoitut vaikutukset toteu-
tuneet tai onko esiintynyt ennakoimattomia vaikutuksia.¹³⁴ Mukaan vali-
tuissa hankkeissa kiinnitettiin huomiota myös vaikutusten toteutumisen
seurantaan. AV-direktiivin valmistelija kertoi, että liikenne- ja viestintämi-
nisteriössä on vakiintunut tapa arvioida vaikutuksia tietyn ajan jälkeen,
noin vuoden kuluttua, lain voimaantulosta. Silloin arvioidaan, miten täy-
täntöönpano on onnistunut ja tarkastellaan, miten lainsäädäntö toimii. Oi-
keussuojahankkeessa otettiin jo hallituksen esityksessä kantaa siihen, että
vaikutuksia tulee seurata. Kirjauksen mukaan seuranta pitää ajoittaa niin,
että kokemuksia on saatu vähintään useamman vuoden seurantajaksolta.
Eduskunnan talousvaliokunta antoi mietinnössään lausuman, että talousva-
liokunnalle tulee antaa selvitys lainsäädännön toimivuudesta vuonna 2013.

”Hyvään lainvalmisteluun kuuluu seurata uuden lainsäädännön to-
teutumista sekä arvioida sen vaikutuksia. Esitettyjen muutosten vai-
kutukset ovat luultavimmin parhaiten arvioitavissa markkinaoikeu-
den käsittelyaikojen, käytettyjen oikeussuojakeinojen ja kansallisten

¹³³ *Pakarinen – Tala – Hämynen* 2010, 69.

¹³⁴ *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet* 2007, 13.

kynnysarvojen noston osalta, kun vähintään kahden vuoden seurantaajakso on kulunut lainsäädännön voimaantulosta. Tällöin uudistetun lainsäädännön mukaisia hankintoja olisi riittävästi lainsäädäntömuutosten vaikutusarviointia varten ja vaikutusten seuranta voitaisiin tukea muun muassa HILMA-ilmoitusjärjestelmästä saatavalla tilastomateriaalilla. Ilmoituksiin perustuva tilastomateriaali antaa ensisijaista tietoa hankintojen avoimuudesta. Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla olisi tarkoituksenmukaisella tavalla seurata uudistuksen tavoitteiden ja vaikutusten toteutumista.”¹³⁵

Energiatehokkuusdirektiivin kohdalla haastateltu kertoi, että heidän tulee raportoida komissiolle kansallisista toimintasuunnitelmista sekä lasketuista säästötoimista Suomen osalta. Komissiolla on myös mahdollisuus pyytää lisäselvityksiä.

”[K]yllä komissio edellyttää tässä aika tiukkaan säännöllistä raportointia. Oikeastaan niin kuin kaikesta, nyt kun minä katsoin mitä listalla on siitä, mitä ensi kesäksi pitää tehdä, [...] niin se pitää melko tarkkaan kertoa miten asia on hoidettu. Ja ne ovat kyselleet tässä välilläkin sitä tarkemmin, että sieltä tulee ihan virallisesti pyyntö, että on selvitettävä ja selitettävä nämä asiat ja miten ne on hoidettu.”
(Energiatehokkuusdirektiivi)

Päästökauppadirektiivi vaatii haastateltavan mukaan jatkuvasti päivityksiä vaikutus selvityksiin. Hankkeen ulkoiset olosuhteet muuttuvat haastatellun mukaan koko ajan. Koska hinnat määräytyvät eurooppalaisissa pörseissä, vaikutusarvioita joudutaan päivittämään sitä mukaa kuin hinnat muuttuvat: ”*Ja silloin se tavallaan se ohjausvaikutus ja sen vaikutukset muuttuvat kun hinta alenee tai nousee. Ja yleensä mekin teemme aina vaikutusarvion monella hinnalla. Yleensä käytetään jotain kolmea hintaa ja tehdään ne niillä.*” Myös hän kertoi, että komissiolle tulee raportoida useasti siitä, kuinka toimeenpano on onnistunut. Hän lisäsi, että hankkeen kiireellinen aikataulu johtaa usein siihen, että vasta raportointivaiheessa huomataan, että jotain pientä on jäänyt kansallisesti huomioimatta. Niin kävi myös tässä hankkeessa.

4.5 Kansallisen valmistelun tukirakenteet

Valtioneuvoston kanslia asetti vuonna 2005 projektiryhmän laatimaan paremman sääntelyn toimintaohjelman, ja *Matti Vanhasen* toinen hallitus sitoutui toteuttamaan sen. Ohjelman perusteella laadittuun lainsäädäntö-

¹³⁵ HE 190/2009 vp, 31.

suunnitelmaan kerättiin 2007 laaditussa hallituksen strategia-asiakirjassa hallituskauden merkittävimmät hankkeet paremman sääntelyn toimintaohjelman toteuttamisen avuksi. Hallituksen säädöspoliittisiksi toimenpiteiksi konkretisoitiin Euroopan unionin lainsäädäntötyöhön vaikuttamisen tehostaminen, lainvalmistelun avoimuuden ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien lisääminen, vaihtoehtojen arvioinnin lisääminen, lainsäädännön vaikutusten arvioinnin ja säädöshuollon tehostaminen. Lisäksi perustettiin paremman sääntelyn ministerityöryhmä, tavoitteenaan vahvistaa säädöspoliittista linjausta ja lainvalmistelun ohjausta valtioneuvoston tasolla ja parantaa näin lainvalmistelun laatua. Työryhmän tehtäviin kuului seurata lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanoa. Paremman sääntelyn toimintaohjelman toteutumisen tukemiseksi asetettiin myös paremman sääntelyn neuvottelukunta, jonka tehtävänä oli pohtia ja luoda menetelmiä paremman sääntelyn toteuttamiseksi. Neuvottelukunnan työn lähtökohtana ovat paremman sääntelyn toimintaohjelman periaatteet ja suositukset sekä toimintaohjelman tueksi laaditut tutkimukset ja selvitykset. Neuvottelukunta voi myös tehdä paremman sääntelyn ministeriryhmälle tai valtioneuvostolle aloitteita lainvalmistelun ja lainsäädännön kehittämiseksi.

Haastatelluilta kysyttiin, mitä paremman sääntelyn toimintaohjelmalla heidän mielestään tarkoitetaan. Yksi haastateltu piti paremmassa sääntelyssä tärkeänä kokonaisvaltaista säädösvalmistelun tason parantamista, ohjauksen keskittämistä, resurssien suuntaamista oikeanlaisiin hankkeisiin sekä erilaisien sähköisten tilasto- ja kyselytyökalujen päivittämistä. Myös vaikutusten arvioinnissa työkalujen tulisi olla oikeanlaiset. Monesti tieto on kyllä olemassa, mutta sitä ei saada diaareista ulos halutulla tavalla.

”Siellä on se tieto, mutta sitä ei voi sieltä tuottaa siinä muodossa kuin me haluamme. Että tavallaan tällaiset tietojärjestelmien ja muiden, jotka nykyään ovat jo todella tärkeässä asemassa vaikutusarvioinnissa, niin niidenkin suunnittelussa pitäisi paremmin ottaa huomioon se, että pystytään tuottamaan erilaisia tilastoja.”

Saman haastatellun mukaan paremman sääntelyn ohjelman pitäisi myös tarkoittaa sitä, että lainsäädäntötyötä arvostettaisiin enemmän. Hallituksen esityksen valmistelu voi viedä neljäkin vuotta, ja matkan varrella tapahtuu paljon muutakin kuin pykälien ja perustelujen kirjoittamista hallituksen esityksen muotoon. ”Ehkä joku tämmöinen viestinnällinen puoli tässä paremman sääntelyn ohjelmassa puuttuu, joka voisi sitten tuota saattaa laajempaan tietoisuuteen sitä, mitä täällä ja miten ja missä vaiheessa asioita tehdään.” Lainsäädäntösuunnitelman myötä hankkeen valmistelijoille myös tarjottiin apua ja sitä saatiin oikea-aikaisesti. Haastateltu oli tyytyväinen saamaansa palveluun.

Yksi haastatelluista käsitti paremman sääntelyn ohjelmalla hyvien ohjeiden ja käytäntöjen luomista. Erilaisia toimintaohjelmia on tehty usein, mutta haastatellun mukaan EU-puoli on nostettu paremmin esille paremman sääntelyn ohjelmassa, mikä on hyvä asia, ”koska monella toimialalla valtaosa lainsäädäntöä on EU-seurannaista. Että tämä on ihan ilman muuta tämän uuden vaiheen se arvokas lisä.” Kuitenkin haastateltu myönsi, ettei itse ollut ehtinyt hakea apua paremman sääntelyn ohjelmasta. Sihteeristö oli saattanut hänen mukaansa hyödyntää ohjelmaa enemmän, ja tulevassa kokonaisuudistuksessa paremman sääntelyn ohjelmaa tultaisiin luultavasti käyttämään apuna.

Yhden haastateltavan mielestä yleisesti paremmalla sääntelyllä tarkoitetaan vaikutusten arviointia ja kuulemista. Paremman sääntelyn ohjelma vaatisi toimeenpanon osalta hänen mukaansa ”hampaita”. Mikäli valtioneuvosto edellyttäisi tiukemmin vaikutusarvioiden tekemistä, niitä myös tehtäisiin eri hankkeissa. Nykyisellään vaikutusarvioinnin puuttuminen ei ole hankkeen loppuun viemisen esteenä.

”Minulla on jotenkin sellainen olo, että kyllä se hampaita vaatisi. Kaikki sanovat, että vaikutusarviointeja olisi hyvä tehdä, mutta aina se on se asia, josta sitten tingitään. Ja sittenhän siitä ei tingittäisi, jos joku ihan oikeasti pakottaisi tekemään. Minä olen jo vuosia sitten sanonut, että jos valtioneuvoston istunnossa joku sanoisi, että tätä ei hyväksytä siksi, että tästä puuttuu vaikutusten arviointi, niin kyllä niitä sitten alkaisi tulla. Mutta niin kauan kun sieltä menee läpi hallituksen esityksiä, jotka edelleen etenevät ilman minkään valtakunnan vaikutusarviointia, niin kyllähän se on sitten niin kuin tahdosta vaan kiinni, että ketkä haluavat siihen panostaa.”

Sama haastateltu toteaa, että lainsäädäntöhankkeet tulisi hankkeistaa, sillä nykyisellään heidän ministeriössä hankkeiden hoitaminen uhkaa jäädä yksittäisten valmistelijoiden ja yksiköiden hoidettaviksi. Valmisteluprosesseihin tulisi vaikuttaa enemmän, ja aikataulutukseen täytyisi kiinnittää enemmän huomiota, sillä tyypillisesti hallituksen esityksiä valmistellaan tiukan aikarajan puitteissa. Haastatellun mukaan kiireisessä aikataulussa pyritään toteuttamaan kaikki vaadittavat osiot, pykälät, yksityiskohtaiset perustelut ja yleisperustelut, ja siitä eteenpäin kaikki hoidetaan sitä mukaa kuin ehditään. Esimerkiksi vaikutusten arvioinnista saatetaan tinkiä kiireessä. Kuulemisen kaikki pyrkivät haastatellun mukaan hoitamaan jollain tasolla, mutta kaikki myös tietävät, että jos hallituksen esitysluonnos lähetetään vasta viime metreillä lausuntokierrokselle, sen sisältö ei juurikaan enää voi muuttua. Haastatellun mielestä myös kuulemismenetelmät tulisi

säätää määrämuotoisiksi, jotta ne tehtäisiin jokaisessa ministeriössä asianmukaisesti.

”Olisi sellainen niin sanottu pakkokaava. Vaikka se tuntuu byrokralialta, mutta olen sitä mieltä, että kyllä silloin kun sinut pakotetaan kertomaan, kun lainsäädäntöhanke alkaa, että sinulla olisi tietyt asetukset, jotka sinun olisi aina pakko ainakin suunnitella. Jos ei suunnitelma toteudu, niin se on toinen juttu, mutta nykyään meillä ei ainakaan ole pakkoa suunnitella sitä. Siis ainakin meidän talossa se on varmaan yksikköjen sisäisistä työskentelytavoista kiinni. Koska sellaisia asioitahan ne ovat ne paremman sääntelyn, että ne ovat niitä vaikutusarvioita ja parempia kuulemisia ja tällaista.”

Haastatellun mukaan perinteistä tapaa valmistella asioita on vaikea lähteä muuttamaan ilman ulkoista pakkoa. Toinen samaisesta hankkeesta haastateltu lainvalmistelija totesi, että vaikutusarvioinneista oli järjestetty puolen päivän mittainen koulutus, jossa oli kerrottu hyvin yleisellä tasolla, miten vaikutuksia tulisi arvioida. Hän kuitenkin kaipaisi tällaisiin koulutuksiin enemmän tapaustyyppistä otetta niin, että vaikutusten arvioinnin tekemistä ja parhaiden käytäntöjen toteuttamista käsiteltäisiin esimerkkitapausten kautta. Esimerkkien käsittely tarjoaisi parhaat työkalut ja keinot sovellettaviksi myös käytäntöön.

Yksi haastatelluista käsitti paremman sääntelyn ohjelman lainvalmistelun kehittämisenä. Hänen mukaansa se voisi tarkoittaa myös sitä, että lähtökohtaisesti kiinnitetään ensin huomiota siihen, tarvitaanko sääntelyä ylipäänsä. Tärkeää on myös pyrkiä toteuttamaan sääntelyllä tavoiteltuja päämääriä ja suunnitella toimeenpano huolellisesti.

”Ja tietysti olennaista on se, ettei vaan säädetä pykälä ja oleteta, että ne toteutuvat itsestään, vaan on mietitty myös loppuun saakka se toimeenpano, että toimijoilla on mahdollisuus toimia sen lainsäädännön mukaan ja sitten myös viranomaispuolella on riittävästi resursoitu se valvonta, sanktiopuoli ja seurantaan on riittävästi resursseja. Pystytään myös arvioimaan sitten, että onko se tosiaan toteutunut sillä tavalla, kun oli ajateltu.”

Sama haastateltu totesi, että ohjelma toi mukanaan lisää töitä, sillä hankkeesta piti kirjoittaa lisäraportteja ja vastata kyselyihin. Hän kuitenkin arvioi, että paremman sääntelyn ohjelmaan kuuluminen jännevöitti valmistelua ja aikataulussa pysymistä. Koska hanketta seurattiin tarkkaan, sitä myös priorisoitiin vähän enemmän kuin ehkä muutoin olisi tehty.

4.6 Haastateltujen näkemyksiä EU-säädösten kansallisesta täytäntöönpanosta

Haastattelun lopuksi haastatelluilla oli mahdollisuus tuoda esille omia huomioitaan. Yksi haastatelluista halusi korostaa Suomen pieniä resursseja valtion tuottavuusohjelman takia. Hänen mukaansa esimerkiksi Ruotsissa on neljä virkamiestä yhtä suomalaisvirkamiestä kohti. Kotimaassa asioiden priorisointi on erittäin tärkeässä roolissa. Haastateltu huomautti myös siitä, että EU-hankkeen rinnalla virkamiehellä on monta muutakin työtehtävää, jotka pitää hoitaa.

”Nämä ovat pitkiä hankkeita, ja tässä pitää jatkuvasti olla yhteydessä eri tahoihin. Ja ehkä siinä on sekin haasteena, että meillä on pienet resurssit Suomessa, että ne kun tehokkaasti kohdennetaan juuri oikeaan aikaan oikeaan paikkaan, niin siinäkin on sitten haastetta. [...] Aidosti pitää pohtia ne prioriteetit, eikä kertoa, että tuossa vaiheessa teet tuota ja sitten kun menee näin ja näin, koska sinä et vain ehdi, koska oikeassa elämässähän se yksi EU-hanke ei ole sinun ainoa työtehtäväsi, vaan siinä on kaikkea muuta rinnalla aina.”

Yhden haastattelun kohdalla haastatellut halusivat selventää komission roolia täytäntöönpanon tukemisessa. Komissiolla oli aktiiviset asiantuntijatyöryhmät, jotka käsittelivät direktiivin täytäntöönpanoa. Haastatellut olivat sitä mieltä, että toiminta oli kaikille jäsenvaltioiden asiantuntijoille ja osalle komissiotakin oppimisprosessi. Vasta lopussa asiaa käsiteltiin jäsenvaltioiden näkökulmasta, ja komissiossa käytiin keskustelemassa ja informoimassa jäsenmaiden tilanteesta. Keskusteluissa keskityttiin haastatellun mukaan käsittelemään vain hyvin vähän jäsenvaltioissa esiintyneitä voimaansaattamisen ongelmia. Komissiota kritisoitiin siitä, että se käytti asiantuntijaryhmää omien tarpeidensa täyttämiseen ja että keskustelu vaikeista asioista avattiin liian myöhään. Komissiolta toivottiin myös parempaa apua täytäntöönpanoon, mutta toisaalta toinen haastatelluista toi esiin, ettei komission tulkinta-apua osattu oma-aloitteisesti edes pyytää.

”Komissio käytti asiantuntijaryhmää omiin tarpeisiinsa, koska se tieto oli levitettävä ja luotava ne käytännöt. Sen sijaan, kun se käsikirja – joka laadittiin tämän direktiivin täytäntöönpanosta silloin heti kun se direktiivi oli hyväksytty – niin sekin jo korosti sitä, miten komissio tulee avustamaan jäsenvaltioita tässä täytäntöönpanotyössä. Mutta eihän se ole jäsenvaltioiden avustamista, jos komissio käyttää tätä asiantuntijaryhmää siihen, että se täyttää omat velvoitteensa sitä kautta. Tai sitä voi kritisoida monelta muultakin kannalta, mutta että

ei voi missään nimessä sanoa, että se työ ei olisi ollut laadukasta. Varmaan sitä tulkinta-apua olisi saanut, kun olisi vaan kysynyt.”

Ja toinen samasta hankkeesta haastateltu jatkoi:

”Mutta ehkä se oli vähän hajota ja hallitse -tyyliin, että asioitahan käytiin läpi silloin, kun he kävivät täällä, kävivätkö ne pari kertaa komissiosta täällä. Että sitähän oli, mutta että sellaista yhteiskeskustelua vaikeista asioista käydään vasta nyt.”

Toinen saman hankkeen haastatelluista epäili, ettei vaikeista asioista keskustelua esimerkiksi direktiivin soveltamisalasta tai täytäntöönpanosta pystytty aluksi käymään läpi, koska yksinkertaisesti ei ymmärretty, millaisesta direktiivistä oli kyse. Vasta nyt, useamman vuoden jälkeen direktiivin antamisesta sen sisältö on alkanut varsinaisesti hahmottua. Haastatellut pohivat myös, oliko komissio odottanut direktiivin aiheuttavan suuremman mullistuksen Euroopassa, kun tosiasiassa esimerkiksi Suomessa direktiivi ei saanut aikaan suuria muutoksia. Toisaalta haastattelussa nostettiin esille esimerkiksi Espanja, jossa oli tapahtunut suurempia muutoksia tietyissä menettelyissä.

Yhtenä haastattelukysymyksenä oli, toteutuivatko haastateltujen mielestä hyvän lainvalmistelun periaatteet hankkeen valmistelussa. Yksi haastateltu vastasi hieman epäröiden, että hankkeessa oli panostettu ”*juridistekniseen laatuun*”, siis siihen, että pykälät ovat kunnossa. Kuitenkin hankkeesta joudutaan haastatellun mukaan antamaan pian uusi hallituksen esitys, koska edellisessä ei oltu määritelty tiettyä termiä tarpeeksi. Valmistelussa ei kuulemma joka tapauksessa ollut ollut vikaa, vaan alan toimijat olivat huomanneet vasta myöhäisemmässä vaiheessa erään termin kaipaavan tarkennusta. Lausuntokierroksillakaan tätä puutetta ei ollut huomattu. Kahden eri hankkeen valmistelijat totesivatkin, että on tyypillistä, että sidosryhmät ja suuri yleisö alkavat lukea lakia tosissaan vasta sitten, kun se on annettu.

”Syksyllä joudutaan antamaan hallituksen esitys, koska sinne pitää lisätä yksi sana. Mutta sitä nyt ei voi väittää, että valmistelussa olisi ollut vikaa, että kun sitten tavallaan alan toimijat keksivät vasta myöhemmin, että se oli vastuuvakuutus, ja pitää puhua lakisääteisistä vastuuvakuutuksista eikä vastuuvakuutuksista. Että sitä ei lausuntokierroksillakaan kukaan tullut ajatelleeksi.”

”Mutta tietenkin se on toisaalta vähän ymmärrettävää myös sillä lailla, että kun direktiiviehdotus on vasta direktiiviehdotus, niin se on vielä niin kaukana ja ehditään tavallaan ehkä siihen asiaan ajaa itseään sisään vasta myöhemmässä vaiheessa.”

Energiatehokkuushankkeessa haastatellut olivat tyytyväisiä hyvän lainvalmistelun periaatteiden toteutumiseen varsinkin hankkeessa toteutuneen sopimusjärjestelmän kohdalla, josta sovittiin yhdessä alan toimijoiden kanssa. Mutta parannettavaa olisi muun muassa eri vaiheiden seurantajärjestelmässä ja dokumentoinnissa. Jälkikäteen asioiden tarkistaminen voi nykyisellään olla haastavaa, sillä hanke muodostuu monesta eri osiosta, joita ei ole koottu saman kansion alle. Projektisihteerin palkkaaminen voisi auttaa projektin seurannan parantamisessa.

Yksi haastateltu korosti kuitenkin sitä, että unionitason lainsäädännön istuttaminen Suomen perustuslakikehikkoon on joskus lähes mahdotonta. Haastateltu toivoi, että valtiosäätöä ja perustuslakia ”päivitetäisiin ajan tasalle EU-ajan kanssa”, jottei tiettyjen asioiden toteuttaminen olisi niin hankalaa. Tiukkojen EU-direktiivien tai muiden EU-säännösten toimeenpanossa perusteellisesti toteutettu valmistelu on haastatellun mukaan nykyisin mahdotonta, sillä kansainvälisen lainsäädännön toimeenpano ei ole yhtä ”tyylipuhdasta” kuin puhtaasti kansallisen lainsäädännön.

Koska Euroopan unioni vaikuttaa laajasti Suomen oikeusjärjestykseen, on yleisesti ottaen tärkeää, että Suomi toimii mahdollisimman tavoitteellisesti ja tehokkaasti unionin lainsäädäntötyössä. Paremman sääntelyn toimintaohjelman tavoitteiksi asetettiin myös pyrkimys vaikuttaa EU-lainsäädäntöprosessiin aikaisempaa varhaisemmassa vaiheessa ja tehostaa hallituksen EU-lainsäädäntötyön strategisen johtamista. Jotta vaikuttaminen olisi tehokasta, pitäisi tärkeimmät EU-säädöshankkeet pyrkiä tunnistamaan varhaisessa vaiheessa ja priorisoida. Ohjelman mukaan EU-tason säädösvalmistelua tulee myös kehittää turvaamalla kansallisen valmistelun avoimuus ja laajapohjaisuus, valmistelijoiden tulisi verkostoitua eri jäsenmaiden ja EU:n toimielinten edustajien kanssa sekä vaikuttaa hierarkian eri tasoilla. Vaikuttamisen kannalta on tärkeää, että Suomea edustavat neuvottelijat ovat asian tuntuvia ja että Suomen kannat esitetään selkeästi. Virkamiesten yleiseen EU-osaamiseen tulee panostaa, ja heillä tulee olla riittävästi perehtymismahdollisuuksia, esimerkiksi virkamieskierron ja koulutuksen kautta.¹³⁶

Vain yksi haastatelluista uskoi paremman sääntelyn ohjelman tavoitteen EU-vaikuttamisen parantamisesta toteutuneen. Hänen mukaansa on hyvä, että hallitus tai muu ”ylätaso” tuo esille näiden tavoitteiden tärkeyden. Se tuo lisäarvoa ja niin sanottua ”selkänöjää” valmistelijoille.

”...koska ei kukaan tuossa EU-junassa odota pientä Suomea jos me ei olla siellä oikeaan aikaan oikeassa paikassa. Että kyllä kaikki tuki, joka tulee siihen, on minusta tärkeää.”

¹³⁶ Hallituksen strategia-asiakirja 2007, 91–92.

Toiset haastatellut eivät havainneet kyseisten tavoitteiden täyttymistä. Parhaimman sääntelyn ohjelma osaltaan painottaa ja tuo esiin EU-vaikuttamista, mutta haastateltavat olivat sitä mieltä, ettei lainvalmistelijoita enää tarvitse valistaa aiheesta, koska he tietävät kyllä miten tulisi toimia, mutta että kyse on enemmänkin tarvittavista lisäresursseista. Lisäksi yhdellä haastatellulla oli kehittämisasidea verkostoitumistoimintaan: säännölliset kuukausipalaverit europarlamentaarikoiden kanssa, joissa esiteltäisiin Suomen intressien mukaisia aiheita.

”[V]armaan meistä monet haluaisivat vaikuttaa ja olla tuolla, viedä asioita eteenpäin ja kehittää niitä pitkällä tähtäimellä, mutta se on resurssikysymys enemmän kuin se, että valistetaan valmistelijoita. Mutta ehkä sillä voidaan vaikuttaa, mutta tässä hankkeessa ei. Mutta että mietittäisiin esimerkiksi sellaista, että meppien kanssa olisi säännöllisiä kuukausipalavereja, johon tuotaisiin sitten erilaisia asioita. Tai että virkamiehet kävisivät vaikka parlamentissa, että siellä on joku järjestetty avoin tilaisuus, jossa Suomi haluaa esitellä ja kutsuttaisiin meppejä paikalle tai niin pois päin, että järjestettäisiin tällaista. Kun täältä sitten on yksittäisen virkamiehen aika paha lähteä järjestämään jotain isompaa, että tällaiset yhteisesiintymiset voisivat olla hyviä, mutta minä en nyt muista, että tässä olisi niitä kauheasti mietitty. Minä en kyllä paljon ehtinyt osallistua tavallaan tähän verkottumistoimintaan, mutta oliko siinä nyt sellaista aivoriihi-tyyppistä, jossa olisi pohdittu, miten tämä EU-vaikuttaminen paranee, en muista ainakaan, mutta semmoistakin voitaisiin tietysti ajatella tehtävän tämmöisessä hankkeessa.”

Samasta hankkeesta haastateltu toinen virkamies huomautti, että jokaisen lainvalmistelijan tulee tuntee EU-päätöksentekoprosessia ja että EU-asioihin perehdyttäminen on tärkeää. Parhaiten prosesseja oppii kuitenkin tuntemaan käytännön työssä. Haastateltu sanoi, että kun EU-päätöksentekoprosessi menee monimutkaiseksi, hänestä tuntuu, ettei kukaan tiedä tarkalleen miten tulisi toimia. Resurssien, esimerkiksi matkarahojen, puute huolestutti, ja sen arvioitiin voivan hyvinkin vaikuttaa Suomen keinoihin vaikuttaa asioihin.

”Jokaisella EU-direktiivin tai asetuksen kanssa tekemisiin joutuvalla virkamiehellä pitää olla perusosaaminen, tieto siitä miten prosessi etenee. Sanotaan näin, että se mentorointi on vielä tärkeämpää, koska ne ovat yllättävän monimutkaisia jotkut niistä prosesseista. Tai sitten kun keskustelelee porukan kanssa, niin huomaa, että kukaan ei oikein ihan tarkkaan tiedä. Että varsinkin jos tulee jotain vähän erikoisempaa kuviota siihen prosessiin, niin oikeasti minäkin sain juuri niin monta vastausta, kuin keneltä kysyin, ja lopulta kukaan ei ihan tarkkaan tiedä, miten se menee. Minä en pystynyt papereista opettelemaan, vaan sain paljon juuri sitten semmoista kokemuseräistä tietoa, että näin tämä menee ja sitten se suurin oppi tulee, kun on itse

siinä prosessissa mukana. Mutta sanoisin, että tämä vaikuttaminen, niin tähän on johtamiskysymys. Ei me tavallaan, miten sen nyt sanoisi, niin kuin rivivirkamiehet, jotka hoidetaan näitä asioita, niin ei me voida välttämättä päättää. No jos me sanomme, että tämä on iso asia, että täytyy mennä komission virkamiestä tapaamaan, selvittämään sitä asiaa, niin varmaan me sinne päästään. Mutta pääseekö ihan jokainen? Ymmärtävätkö kaikissa ministeriöissä kaikki virkamiehet, jotka näistä asioista vastaa, että näin pitää tehdä, ja pääseekö ne sinne? Onko niillä matkarahoja? Vähän vaikuttaa että isoja asioita saattaa olla menossa Suomen kannalta todella mäkeen sen takia, kun matkabudjetit ovat niin tiukoilla. Aika käsittämätöntä, että sieltä voi tulla sitten satojen miljoonien kustannus pitkässä juoksussa.”

4.7 Yhteenvedo EU-säädösten kansallisesta täytäntöönpanosta

Kaikki tässä selvityksessä käsitellyt hankkeet kuuluvat *Matti Vanhasen II* hallituksen hallitusohjelmaan sekä vuoden 2007 strategia-asiakirjassa esitettyyn lainsäädäntösuunnitelmaan. Hankkeiden valmisteluun on ollut tarjolla erityistä tukea, ja hallitus on seurannut niiden etenemistä. Haastatellut eivät osanneet tarkkaan perustella, miksi hanke oli valikoitunut lainsäädäntösuunnitelmaan, mutta he pitivät omia hankkeitaan niin merkittävinä ja laaja-alaisina, että ne oli sillä perusteella otettu siihen mukaan. Lainsäädäntösuunnitelmaan kuulumisen näkyi hankkeissa vaihtelevasti. Yleisesti oltiin sitä mieltä, että lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluvista hankkeista tuli raportoida paremman sääntelyn ministerityöryhmälle säännöllisesti. Vain yksi haastateltu koki lainsäädäntösuunnitelmaan kuulumisen tarjonnan lisävalmisteluresursseja.

Yhtä hanketta lukuun ottamatta kansallisesta täytäntöönpanosta vastasi laajapohjainen työryhmä, jossa oli mukana myös hallinnon ulkopuolisia toimijoita. Ainoana virkatyönä valmistellussa hankkeessa hyödynnettiin kuitenkin muita ohjaus-, seuranta- tai projektiryhmiä. Kolme lainvalmistelijaa korosti sidosryhmien kuulemisvaihetta merkittävänä osana valmistelua. Yksi valmistelija totesi, ettei kuulemisilla ollut merkitystä ja toisen hankkeen kohdalla kuulemisissa ei tullut esille muutosehdotuksia.

Kansallisen liikkumavaran ja vaikutusmahdollisuuksien hyödyntäminen hankkeissa on ollut erilaista siitä riippuen, onko ollut kyse korkean tason poliittisesta hankkeesta, sisämarkkinakehityksestä vai niin sanotuista teknisistä yksityiskohdista. Kansallista liikkumavaraa hyödynnettiin, jos se vain oli mahdollista. Energiatehokkuusdirektiivi toteutettiin suurimmalta osalta sopimusjärjestelyin. Lisäksi haastattelussa kävi ilmi, että Suomessa on

monesti toteutettu jo aiemmin tiukempaa sääntelyä kuin direktiivit edellyttävät.

AV-direktiivin osalta liikenne- ja viestintäministeriö oli tilannut konsultti-toimistolta taloudellisten vaikutusten arvioinnin. Palveludirektiivistä puolestaan oli tilattu ulkopuoliselta taholta yleisempi katsaus direktiivin vaikutuksesta Suomeen. Päästökauppadirektiivin osalta vaikutusten arvioinnissa oli tehty tiivistä yhteistyötä muun muassa kahden tutkimuslaitoksen kanssa. Oikeus-suojadirektiivin kohdalla vaikutusten arvioinnissa oli pyritty huomioimaan sidosryhmien arviot tulevista vaikutuksista. Sen sijaan komission tekemästä vaikutusten arvioinnista ei koettu juuri olevan hyötyä missään hankkeessa. Haastatellut sanoivat, että komission vaikutusarviointi ei huomioi yksittäisen jäsenmaan tarpeita, ja siinä esitetyt arviot ehtivät monesti vanhentua ennen kuin direktiivi pannaan kansallisesti täytäntöön.

Kysyttäessä haastatelluilta, mitä paremman sääntelyn toimintaohjelmalla heidän mielestään tarkoitetaan, vastauksissa korostettiin eri asioita. Useimmiten sen katsottiin tarkoittavan yleistä lainsäädännön laadun parantamista. Vaikka haastatellut periaatteessa puolsivat varhaista vaikuttamista, käytäntö näissä hankkeissa ei täysimääräisesti vastannut periaatteita. Haastateltujen kokemuksissa painottui enemmänkin vasta neuvostovaihe. Paremman sääntelyn toimintaohjelman tavoitteen EU-vaikuttamisen tehostamisesta ei juuri uskottu toteutuneen kyseisten hankkeiden kohdalla.

5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Ennakollinen vaikuttaminen ja lainsäädäntöneuvottelut

Selvityksen päätavoitteena on ollut selvittää viiden tapausesimerkin avulla, miten vuonna 2006 valmistuneen paremman sääntelyn toimintaohjelman keskeisiä periaatteita on noudatettu Euroopan unionin lainsäädäntötoimintaan liittyvässä käytännön valmistelutyössä. Selvitys kohdistui viiteen vuonna 2009 annettuun hallituksen esitykseen, joissa on ollut kyseessä direktiivin täytäntöönpano (AV-direktiivi, energiatehokkuusdirektiivi, oikeussuojadirektiivi, päästökauppadirektiivi sekä palveludirektiivi). Nämä viisi hanketta on valittu siksi, koska ne sisältyvät hallituskauden 2007–2011 tärkeimpiä uudistuksia käsittävään lainsäädäntösuunnitelmaan. Jokaisesta hankkeesta haastateltiin hankkeen vastuuvetäjää asianomaisessa ministeriössä. Pieneen otokseen perustuva laadullinen selvitys ei mahdollista kattavien yleistysten tekemistä paremman sääntelyn toimintaohjelman periaatteiden toteutumisesta, vaan tarkoituksena on ollut käytännön tapausesimerkkien avulla selvittää Suomen mahdollisuuksia ja keinoja vaikuttaa Euroopan unionin lainsäädäntötyöhön sekä havainnollistaa vaikuttamiseen ja direktiivien kansalliseen toteuttamiseen liittyviä ongelmia.

Suomessa vallitsee käsitys, että Euroopan unionissa tehdään lainsäädäntöä, johon pieni maa ei voi vaikuttaa, mutta jota sen on noudatettava. Tosi-asiallisesti pienikin maa voi vaikuttaa unionin päätöksentekoon. Jokaisesta jäsenmaasta on kansan valitsevat edustajat Euroopan parlamentissa, jossa päätetään uudesta EU-lainsäädännöstä yhdessä ministerineuvoston kanssa, ja neuvoston päätöksentekoon osallistuu Suomesta asiasta vastaava ministeri. Jäsenmaiden kansalaiset myös valitsevat edustajansa kansallisiin parlamentteihin, jotka muun muassa valvovat hallitustensa toimintaa Eurooppa-neuvostossa ja ministerineuvostossa. Lisäksi Suomeen on luotu jo EU-jäsenyyden alkuvaiheessa EU-asioiden kansallinen yhteensovittamisjärjestelmä, jonka tarkoituksena on varmistaa Suomen yhteen sovitettu ja Suomen yleisiä EU-poliittisia linjauksia vastaava kanta valmisteilla oleviin EU-asioihin sen kaikissa käsittelyvaiheissa. EU-säädöshankkeissa myös eduskunta ottaa kantaa hankkeisiin jo valtioneuvostovaiheen valmistelun aikana. Yhteensovittamisjärjestelmään kuuluvat toimivaltaiset ministeriöt, EU-ministeriövaliokunta, EU-asioiden komitea ja sen asettamat EU-jaostot sekä eduskunta. Yhteensovitusvaihe on siis oleellisesti erityyppinen menettely kuin niin sanottu perusvalmistelu kotimaisessa lainlaadinnassa.

Yleisesti ottaen EU-asioiden kansallinen yhteensovittamisjärjestelmä koettiin hyvin toimivaksi, joskin jaostoilla ja EU-asioiden komitealla ei haastatteluissa todettu olevan ratkaisevaa roolia. Eduskunnan katsottiin yleensä hyväksyvän valtioneuvoston kannat ilman muutosehdotuksia. EU-ministerivaliokunnan todettiin olevan ylin EU-asioita valmisteleva elin, joka ratkaisee erimielisyydet ja tekee viimeiset sitovat päätökset. Ministeriöiden, EU-sihteeristön sekä Suomen EU-edustuston välisen yhteistyön nähtiin toimivan erinomaisesti. EU-asioiden kansallisen yhteensovittamisjärjestelmän kehittämisideoiksi haastatteluissa ehdotettiin kuulemis- tai esittelytilaisuuksia, joissa saataisiin vapaamuotoisesti esille virkamiesten näkemysten rinnalle myös sidosryhmien mielipiteitä. Ehdotetuissa kuulemistilaisuuksissa voitaisiin hahmotella Suomen kantoja yhdessä eri toimijoiden ja sidosryhmien kanssa. Nykyisellään virkamiesten perusmuistioihin laatimat alustavat kannat jäävät haastateltavien mukaan usein lopullisiksi kannoiksi. Tämä havainto korostaa ministeriöiden virkavalmistelun ohjaavaa roolia Suomen kannanmuodostuksessa unionin lainlaadinnassa.

Jäsenvaltioiden tekemä vaikuttaminen on olennaista erityisesti aikaisessa valmisteluvaiheessa, jolloin komissiossa tehtävä valmistelu on vaikuttamisen ensisijainen kohde. Virkamiehet kertovat olevansa varhain tietoisia EU:n säädöshankkeista, mutta haastattelujen perusteella ennakkollista vaikuttamista ei silti erityisesti suunnitella. Haastatteluaineiston perusteella kävi myös ilmi, että hankkeiden välillä on huomattavia eroja sen suhteen, oliko tosiasiaa yritetty vaikuttaa ennakkollisesti komission alaisen valmistelun sisältöön. Myös valmistelijoiden asenteissa ja suhtautumisessa siihen, pitäisikö varhaisessa vaiheessa edes yrittää vaikuttaa, oli hankekohtaisia eroja. Nämä havainnot viittaavat siihen, että hallituksen lainsäädäntösuunnitelman korostamassa varhaisessa vaikuttamisessa unionin lainvalmisteluun on parannettavaa.

Kahden hankkeen käsittely eteni Eurooppa-neuvostoon. Haastatteluissa tuotiin esille, että Coreper-vaiheeseen jäivät joko poliittisen tason ratkaisut tai yksittäiset, pienet asiat. Joka tapauksessa Coreper-vaihe on haastateltavien mukaan yleensä liian myöhäinen vaihe tulokselliselle vaikuttamiselle, sillä silloin on enää kyse direktiivin sinetöinnistä. Kaikkiaan neuvostovaihetta pidettiin tärkeimpänä vaikuttamisen vaiheena. Neuvoston työryhmät ovat keskeisiä sisällöllisten ratkaisujen kannalta. Kolme tässä käsitellyistä hankkeista käsiteltiin Suomen puheenjohtajuuskaudella. Puheenjohtajamaan on toimittava neutraalisti, jolloin yhteistyö ja vaikuttaminen tapahtuvat muilla keinoilla. Puheenjohtajamaa muun muassa kirjoittaa artiklojen uudelleenmuotoilut, jolloin puheenjohtaja voi vaikuttaa säännöstekstien sisältöön. Puheenjohtaja toimii myös tiiviissä yhteistyössä komission sekä muiden jäsenvaltioiden kanssa, jolloin puheenjohtaja tietää jatkuvasti, mitä

muut maat tavoittelevat. Yhteistyö edeltävän ja seuraavan puheenjohtajan kanssa koettiin luontevaksi. Hankkeissa, jotka eivät osuneet Suomen puheenjohtajuuskaudelle, pyrittiin puheenjohtajamaahan pitämään yhteyttä ja tälle toimitettiin asiakirjamateriaalia Suomen kannoista. Henkilösuhteilla koettiin olevan suuri rooli neuvostovaiheessa.

Ministeriöiden yhteydenpito Euroopan parlamenttiin ei toistaiseksi ole vakiintunutta, vaan suhteita hoidetaan lähinnä vastaamalla parlamentin esittämiin kysymyksiin. Haastattelujen perusteella parlamenttiin ei juuri-kaan pidetä yhteyttä varhaisessa vaiheessa ennen komission säädösehdotusta. Vain Suomen puheenjohtajuuskaudella käsitellyissä hankkeissa esiintyi ennakkollista vaikuttamista parlamentin suuntaan. Suomen kaudella ministerit saattoivat käydä tapaamassa valiokuntien puheenjohtajia, muita keskeisiä europarlamentaarikoita sekä parlamentin valiokuntien raportööriä. Puheenjohtajamaan tehtäviin kuuluu myös raportoida parlamentin tapahtumista neuvoston työryhmässä. Parlamenttiin pidettiin lähinnä yhteyttä vasta komission ehdotuksien jälkeen, ja silloinkin lähinnä suomalaisedustajiin. Suomalaisedustajaa saatettiin tavata ja pitää yhteyttä sähköpostitse. Yleisestikin suomalaisparlamentaarikoille toimitettiin tietoa Suomen kannoista ja asian etenemisestä. Kahdessa hankkeessa mainittiin, että yhteyttä oli pidetty myös muunmaalaiseen kuin suomalaiseen raportööriin tai varjoraportööriin. Suomen EU-edustusto hoiti osaltaan yhteyksiä parlamentin suuntaan. Huomionarvoisista muutoksista, jotka olisivat toteutuneet europarlamentaarikoihin pidettyjen yhteyksien ansiosta, ei esillä olleissa hankkeissa kerrottu esimerkkejä.

Haastatellut näkivät EU-politiikan olevan selkeää omalla sektorillaan, mutta samalla haastatteluissa todettiin, että ministeriöiden välillä on eroja. Suomen EU-politiikkaa linjataan ministeriöiden erilaisissa strategia- ja tulevaisuuden prioriteettipapereissa. Suomen EU-politiikan profiilin selkeyttämiseksi haastatteluissa ehdotettiin esimerkiksi valtioneuvoston EU-sihteeristön poikkihallinnollisia ohjeita ministeriöille.

Suomen suurimmiksi haasteiksi tämänhetkisessä EU-vaikuttamisessa mainittiin muun muassa ennakkollisen vaikuttamisen ajoituksen vaikeus ja jo aiemmissa tutkimuksissa todettu reaktiivisuus. Suomen kantojen yhteensovittaminen ennakkollisesti on toisinaan epäselvää ja kantojen perusteellinen argumentointi on haastavaa. Lisäksi jaostokäsittelyjen todettiin olevan jäykkiä ja hitaita. Myös Suomen vähäinen äänimäärä sekä heikot yhteydet parlamenttiin tuotiin esille. Resurssien todettiin olevan vähäiset ja niiden käyttöä ei aina osata priorisoida tehokkaasti. Haastatellut kokivat, että Suomella on erityisintressejä reuna-alueen jäsenvaltiona ja sen osoittaminen komissiolle ja muille jäsenvaltioille on haastavaa. Vaikuttamisessa ei ole kehittynyt vakiintuneita tapoja, eikä se siksi ole systemaattista. Lisäksi komissaa-

reja ei kontaktoida riittävästi varhaisessa vaiheessa. Kehitysideoiksi EU-vaikuttamisen ongelmien korjaamiseksi ehdotettiin muun muassa niin sanottujen nopean toiminnan joukkojen kokoamista intressiryhmistä, perustuslain päivittämistä, valtioneuvoston kanslian resurssien takaamista, yleistä tiedonjaon parantamista sekä keskusteluyhteyksien parempaa ylläpitoa.

5.2 Direktiivin kansallinen täytäntöönpano

Toisena tarkastelukohteena selvityksessä on ollut se, millä tavoin paremman sääntelyn ohjelmassa ja muissa lainvalmisteluohjeissa kiteytettyjä hyvän lainvalmistelun periaatteita on noudatettu, kun valitut viisi direktiiviä on sittemmin pantu täytäntöön Suomen oikeusjärjestyksen mukaisesti. Tässä selvityksessä haastatellut lainvalmistelijat kokivat hankkeet yleisesti ottaen Suomelle niin tärkeiksi, että ne valikoituivat mukaan lainsäädäntösuunnitelmaan. Lainsäädäntösuunnitelmaan kuulumisen koettiin lähinnä lisänneen työmäärää, sillä hankkeiden etenemisestä tuli raportoida paremman sääntelyn ministerityöryhmälle sekä oikeusministeriölle. Vain yksi haastateltu koki lainsäädäntösuunnitelmaan kuulumisen lisänneen valmisteluresursseja. Paremman sääntelyn toimintaohjelma ymmärrettiin haastateltujen keskuudessa eri tavoin, eikä ohjelman tavoitteiden juurikaan uskotu toteutuneen kyseisten hankkeiden kohdalla.

Suurin osa tässä käsitellyistä hankkeista valmisteltiin laaja-alaisessa työryhmässä. Valmistelukokoonpanon vaihtuvuus asettaa kuitenkin omat ongelmansa, ja usein EU-lainsäädäntövaiheen vaikuttamisesta ja kansallisesta täytäntöönpanovaiheesta vastaavat eri henkilöt. Tällöin kaikki informaatio ei aina välity vaiheesta toiseen. Yleisesti ottaen haastatteluissa myös korostettiin sidosryhmien kuulemisvaiheiden merkitystä. Lausunto-kierroksia ja kuulemisia järjestettiin kattavasti, ja olennaiset sidosryhmät otettiin mukaan valmisteluun. Kuulemisvaiheesta oli yhdessä hankkeessa kuitenkin jouduttu tinkimään resurssien vuoksi. Hankkeiden raportointi ja dokumentointi joko ministeriön kotisivuille tai HARE:en on ollut melko avointa, ja asiakirjamateriaali on ollut helposti saatavilla. Sen sijaan vaihtoehtoisten sääntelykeinojen harkinta ei käsitellyissä hankkeissa ollut kovinkaan monipuolista eikä avointa. Ainoastaan energiatehokkuusdirektiivin osalta vaihtoehtoisia sääntelykeinoja on arvioitu poikkeuksellisen laajasti. Lisäksi haastatellut toivat esille, että Suomessa on yleisesti ottaen säädetty jo aikaisemmassa vaiheessa tiukemmin kuin mitä direktiivissä edellytetään, mutta kansallista liikkumavaraa pyritään silti hyödyntämään silloin, kun se on mahdollista.

AV-direktiivistä tilattiin taloudellisten vaikutusten arviointi yksityiseltä konsultointiyritykseltä. Palveludirektiivin osalta taas konsulttitoimisto oli arvioinut direktiivin vaikutusta Suomeen yleisellä tasolla. Päästökauppadi-
rektiivin kohdalla puolestaan oli tehty tiivistä yhteistyötä vaikutusarvioinnis-
sa kahden tutkimuslaitoksen kanssa. Komission tekemästä vaikutusarvioin-
nista ei koettu juurikaan olevan hyötyä. Haastattelujen perusteella komission
vaikutusarviointi ei huomioi yksittäisten jäsenmaiden tarpeita ja arviot ehti-
vät vanhentua siihen mennessä, kun direktiivi pannaan kansallisesti täytän-
töön. Täytäntöönpanon ja vaikutusten seuranta säännösten tultua kansallises-
ti voimaan tuntuu vaihtelevan eri ministeriöissä, mutta EU-säädösten kansal-
lisen täytäntöönpanon ja -keinojen seurantaan joudutaan kiinnittämään huo-
miota, sillä komissiolle tulee raportoida asiasta. Yhdessä haastattelussa tuo-
tiin myös esille, että komission tulkinta-apua ei osattu pyytää, vaikka sitä
olisi ollut tarjolla.

Tämän selvityksen havaintoja arvioitaessa tulee huomioida, että parem-
man sääntelyn toimintaohjelman tavoitteet esimerkiksi Suomen ennakolli-
sesta vaikuttamisesta EU-lainsäädäntöön asetettiin vasta sen jälkeen, kun
tässä käsitellyt direktiivit oli jo neuvoteltu. Tosin EU-säädösvalmistelun
varhaiseen vaikuttamiseen on kiinnitetty huomiota jo ennen paremman sään-
telyn toimintaohjelmaa. Tämän selvityksen tarkoituksena oli kuitenkin ku-
vailla käytännön näkökulmasta niitä menettelytapoja, joiden kautta Suomi
on pyrkinyt vaikuttamaan direktiivien sisältöön. Tulevaisuudessa lainsäädän-
tösuunnitelman ja EU-politiikan suhdetta olisikin mielekästä pohtia tarkem-
min valtioneuvoston toiminnassa. Tulisiko esimerkiksi puhtaasti kansallisille
ja EU-säädösehdotuksille olla omat merkittävien hankkeiden listauksensa?
Lainsäädäntösuunnitelmaan valittaviin hankkeisiin kannattaisi kiinnittää
enemmän huomiota ja valintamenetelmän olisi suotavaa olla läpinäkyväm-
pää lainvalmistelijoiden ja virkakoneiston kannalta. Haastattelujen perusteel-
la kävi ilmi, ettei tarkkoja valintakriteereitä tiedetty.

Merkittäväksi analyysin tulokseksi nousi lainsäädäntöhankkeiden hete-
rogeenisuus. Toiset uudistuksista ovat luonteeltaan teknisempiä, kun taas
toisiin liittyy voimakkaita poliittisia intressejä. Eri hankkeissa muun muas-
sa Euroopan komission, Eurooppa-neuvoston, Euroopan parlamentin tai
muiden toimielinten roolit vaihtelevat. Johtopäätöksinä ei esitetä yleispäte-
viä toimintasuosituksia, vaan selvityksen tavoitteena oli nimenomaan va-
lottaa tätä monimuotoisuutta tapausesimerkein. Jatkossa on tärkeä kiinnit-
tää huomiota siihen, miten eri ministeriöt tiedottavat tulevista EU-
hankkeista kansallisesti. Eri sidosryhmät ja kansalaiset voivat ottaa osaa
valmisteluvaiheeseen ja Suomen kannan määrittelyyn vain, jos suunnitteil-
la olevista EU-säädöshankkeista tai Suomen intresseistä ollaan perillä jo
varhaisessa vaiheessa. Myös sidosryhmien roolia EU-valmistelussa olisi

mielekästä tutkia lisää, myös vähemmän järjestäytyneiden eturyhmien osalta.

LÄHTEET JA KIRJALLISUUS

Haastattelut

Haastatteluaineiston muodostavat viisi alla luetellusta hankkeesta toteutettua haastattelua. Yhdestä hankkeesta haastateltiin kahta lainvalmistelijaa ja yhdestä hankkeesta kolmea lainvalmistelijaa. Yhteensä haastateltuja oli kahdeksan. Haastattelut toteutettiin kesä-elokuussa 2010. Aineistoa ja menetelmää on kuvattu tarkemmin luvussa 1.

- Televisio- ja radiotoimintaa ohjaavan lainsäädännön uudistaminen (HE 87/2009), *AV-direktiivi*.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi energiamarkkinoilla toimivien yritysten energiatehokkuuspalveluista (HE 111/2009), *energiatehokkuusdirektiivi*.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta (HE 190/2009), *oikeussuojadirektiivi*.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi päästökauppalain muuttamisesta (HE 212/2009), *päästökauppadirektiivi*.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi palvelujen tarjoamisesta, rajat ylittävästä kieltomenettelystä annetun lain 1 §:n muuttamisesta ja Kulluttajavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 216/2009), *palveludirektiivi*.

Haastatteluiden litteroinnit ovat kirjoittajan hallussa. Litterointeja on yhteensä 109 sivua.

Virallislähteet

Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa. Oikeusministeriön julkaisu 2008:1.

EU-asioiden käsittelyn kehittäminen eduskunnassa. EU-asioiden käsittelyn kehittämisyöryhmän mietintö. Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2010. Edita, Helsinki.

Euroopan parlamentti -käsikirja (2007). Yhteistyö Euroopan parlamentin kanssa yhteispäätösmenettelyasioissa. Valmennusmateriaalia. Valtioneuvoston kanslia.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (SEUT), EUVL, C 83/47, 30.3.2010.

- Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (SEU), EUVL, C 83/13, 30.2.2010.
- EU-vaikuttamisselvitys*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32/2009. Yliopistopaino, Helsinki.
- EUVL, N:o L 325, 11.12.2009, 25 (neuvoston päätös 2009/937/EU ja sen liite I, neuvoston työjärjestys).
- Hallituksen esitysten laatimisohteet* (2004). Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.
- Hallituksen strategia-asiakirja* (2007). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007.
- Hallitusohjelma* (2007). Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma.
- Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä. Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.
- HE 87/2009 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä tekijänoikeuslain 25 b ja 48 §:n muuttamisesta.
- HE 111/2009 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi energiamarkkinoilla toimivien yritysten energiatehokkuuspalveluista.
- HE 190/2009 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.
- HE 212/2009 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi päästökauppalaain muuttamisesta.
- HE 216/2009 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi palvelujen tarjoamisesta, rajat ylittävistä kieltomenettelyistä annetun lain 1 §:n muuttamisesta ja Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.
- Inter-Institutional Agreement on Better Lawmaking* (2003). European Parliament, Council, Commission (2003/C 321/01). Official Journal of the European Union, 31.12.2003, C 321/1.
- Komission tiedonanto: Lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskeva toimintasuunnitelma*. Bryssel, 5.6.2002. KOM(2002)278 lopullinen.
- Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Yhteiset toimet kasvun ja työllisyyden hyväksi – Yhteisön Lissabon-ohjelma*. Bryssel, 20.7.2005. KOM(2005)330 lopullinen.
- Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Audiovisuaalialan sääntelyn tulevaisuus Euroopassa*. Bryssel, 15.12.2003. KOM(2003)784 lopullinen.
- Komission vihreä kirja energiatehokkuudesta. ”Enemmän tuloksia vähemmällä”*. Bryssel, 22.6.2005. KOM(2005)265 lopullinen.
- Komission vihreä kirja kasvihuonekaasujen päästökaupasta Euroopan unionissa*. Bryssel, 8.3.2000. KOM(2000)87 lopullinen.
- Komission vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista*. Bryssel, 21.5.2003. KOM(2003)270 lopullinen.
- Kuuleminen säädösvalmistelussa. Ohteet*. Selvityksiä ja ohteita 18/2010. Oikeusministeriö, Helsinki.
- Lainlaatijan EU-opas* (2004). Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohteet. 2. uudistettu painos. Edita, Helsinki.

- Oikeusministeriön EU-valmistelun opas*. Toiminta ja hallinto 2009:18. Oikeusministeriö, Helsinki.
- Paremmän sääntelyn toimintaohjelma Osa 1*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006. Edita.
- Sarpakunnas, Topi – Halonen, Antti – Miettinen, Osmo* (2008): Television kehitysnäkymät Suomessa. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 5/2008. Liikenne- ja viestintäministeriö, 12.2.2008.
- SEC(2009)92: Impact Assessment Guidelines*. European Commission. 15 January 2009.
- Sivistysvaliokunnan lausunto* SiVL 7/2004 vp - U 31/2004 vp.
- Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto* StVL 11/2004 vp - U 31/2004 vp.
- Suuren valiokunnan lausunto* SuVL 2/2004 vp - U 31/2004 vp.
- Säädösehdotusten vaikutusten arviointi*. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6. Ohjeet. Helsinki.
- Talousvaliokunnan lausunto* TaVL 11/2004 vp - U 19/2004 vp.
- Talousvaliokunnan lausunto* TaVL 19/2004 vp - U 31/2004 vp.
- Transposition Guide: how to implement European directives effectively* (2007). HM Government. Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform.
- Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto* TyVL 10/2004 vp - U 31/2004 vp.
- Valtioneuvoston kirjelmä U 31/2004 vp*. Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla (Palveludirektiivi).
- Valtioneuvoston kirjelmä U 19/2004 vp*. Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista (energiapalvelut).
- Valtioneuvoston kirjelmä U 14/2006 vp*. Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (television direktiivin muuttaminen).
- Valtioneuvoston kirjelmä U 49/2006 vp*. Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (julkisten hankintojen oikeussuojakeinot).
- Valtioneuvoston kirjelmä U 9/2008 vp*. Eduskunnalle komission ehdotuksesta päästökauppadirektiivin 2003/87/EY muuttamisesta (päästökauppa).
- Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2009. Yliopistopaino, Helsinki.
- Ympäristövaliokunnan lausunto* YmVL 27/2005 vp - U 19/2004 vp.

Kirjallisuus

- EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin osalta*. Valtintalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 122/2006. Edita Oy, Helsinki.
- Hirsjärvi, Sirkka – Hurme, Helena* (2001): Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö, Helsinki.
- Hyvärinen, Anna* (2007): Suomen osallistuminen säädösvalmisteluun Euroopan unionissa. Teoksessa *Tala, Jyrki* (toim.): Kohti laadukasta lainsäädäntö-

- strategiaa, 49–73. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 228, Helsinki.
- Hyvärinen, Anna* (2009a): Suomen mahdollisuudet vaikuttaa valmisteilla olevaan EU-lainsäädäntöön. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 241, Helsinki.
- Hyvärinen, Anna* (2009b): Suomalaisten etu- ja kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuudet uutta EU-lainsäädäntöä valmisteltaessa. Teoksessa: *Marjukka Lasola* (toim.): Oikeusolot 2009, 289–320. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 244, Helsinki.
- Hyvärinen, Anna* (2009c): Miten päätöksentekoon EU:ssa voi vaikuttaa? Suomen esimerkki. Teoksessa *Tala, Jyrki – Pakarinen, Auri* (eds.): Changing Forms of Legal and Non-Legal institutions and New Challenges for the Legislator. International Conference on Legislative Studies in Helsinki 2008, 197–210. National Research Institute of Legal Policy, Research Communications 97, Helsinki.
- Jyräntä, Antero* (2000): Uusi perustuslakimme, Turku.
- Jääskinen, Niilo* (2007): Euroopan unioni. Oikeudelliset perusteet, Jyväskylä.
- Konzendorf, Götz – Wordelmann, Peter – Bölck, Susanne – Veit, Sylvia* (2005): Milestones on the Way to Better Regulation at the European Union level. Study for the meeting of the Directors general responsible for Public Administration of the EU member states. Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative. Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne. Luxembourg.
- Liukko, Arno* (2006): EU-oikeuden vaikutus kansalliseen oikeuteen. Teoksessa Hallinnonalakohtaiset selvitykset lainsäädännön kehityksestä 1985–2005. Paremman sääntelyn toimintaohjelma. Osa 3, 219–249. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2006.
- Meuweuse, Anne C. M* (2008): Impact Assessment in EU Lawmaking. European Monographs 61, Alankomaat.
- OECD* (2003): Finland. A New Consensus for Change. PECD Reviews of Regulatory Reform. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD* (2010): Better Regulation in Europe. Finland. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Ojanen, Tuomas* (2010): EU-oikeuden perusteita. Edita, Helsinki.
- Pakarinen, Auri – Tala, Jyrki – Hämynen, Laura* (2010): Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104, Helsinki.
- Pakarinen, Auri* (2011): Sidosryhmien osallistuminen lainvalmisteluun. Keskeisten etujärjestöjen näkemyksiä. Käsikirjoitus. Julkaistaan kevään 2011 aikana. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Radaelli, Claudio M. – Meuwese, Anne C.M.* (2009): Better Regulation in Europe: Between Public Management and Regulatory Reform, 639–654. Public Administration Vol 87, No. 3, 2009.
- Railas, Lauri – Mäkilaine, Molla* (2007): Palveludirektiivi ja Suomi. Kauppa- ja teollisuusministeriö, julkaisuja 17/2007. Edita, Helsinki.
- Raitio, Juha* (2010): Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Talentum, 2. uudistettu painos, Hämeenlinna.
- Rantala, Kati* (2011): Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Käsikirjoitus. Julkaistaan kevään 2011 aikana. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

- Tala, Jyrki (2001):* Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177, Helsinki.
- Tala, Jyrki (Toim.) (2007a):* Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 228, Helsinki.
- Tala, Jyrki (2007b):* Selvitys vaihtoehtojen hyödyntämisestä erityisesti yrityksiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 82, Helsinki.
- Tala, Jyrki (2010a):* Lainsäädännön laatu Euroopassa – vertailua, ongelmia, kritiikkiä. Lakimies 5/2010, 791–815.
- Tala, Jyrki (2010b):* Sääntelytarkkuus lainlaadinnan ongelmana. Teoksessa Tala, Jyrki (Toim.): Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251, Helsinki.
- Yhteispäätös ja sovittelu (2009):* Parlamentti lainsäädäntövallan käyttäjänä Lissabonin sopimuksen mukaisesti. Euroopan parlamentti.
- Wiberg, Matti (2006):* Miten paljon EU vaikuttaa Suomen normituotantoon? Edita, Helsinki.

Internetlähteet

Eduskunnan internetsivut

<http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/eduskunta/eduskuntatyo/euasiat/index.htm> [21.10.2010].

Euroopan unionin internetsivut

http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm [18.11.2010].

Euroopan unionin internetsivut

http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_fi.htm [25.10.2010].

http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/glossary_en.htm#_g_gold_plating [29.11.2010].

Komission internetsivut

http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_fi.htm [13.10.2010].

Oikeusministeriön internetsivut

www.om.fi/parempisaantely [7.1.2011].

Suomen ulkoasiainministeriön internetsivut

<http://213.214.146.18/public/default.aspx?contentid=67822> [3.12.2010].

Valtioneuvoston internetsivut

<http://www.valtioneuvosto.fi/eu/suomi-ja-eu/asioiden-kasittely/fi.jsp> [2.12.2010].

LYHENTEET

Coreper	Pysyvien edustajien komitea (Comité des représentants permanents)
EUE	Suomen pysyvä EU-edustusto
EU	Euroopan unioni
EUS	EU-sihteeristö (ks. VNEUS)
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
HARE	Valtioneuvoston hankerekisteri
HE	Hallituksen esitys
Mep	Europarlamentaarikko (Member of European Parliament)
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (Organisation for Economic Co-operation and Development)
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
UTP	Ulko- ja turvallisuuspolitiikka
VNEUS	Valtioneuvoston EU-sihteeristö
vp	Valtiopäivät

Haastattelurunko

1. Vaikuttaminen: Miten pyrittiin vaikuttamaan komission alaisen valmistelun aikana, neuvoston työryhmissä, Coreper-vaiheessa ja Euroopan parlamentissa?
 - Komission alaisen valmistelun aikana
 - Milloin saatiin epävirallinen tieto direktiivin sisällöstä ja tarpeesta muuttaa lakia?
 - Pyrittiinkö vaikuttamaan, kun saatiin epävirallisesti tieto hankkeesta? Miten Suomen kanta määriteltiin tässä vaiheessa?
 - Seurattiinko komission työ- ja lainsäädäntöohjelmaa/komission sektorikohtaisia ohjelmia?
 - Neuvoston työryhmissä
 - Toimittiinko hankkeeseen vaikuttamisen osalta vasta sitten, kun komission esitys oli jo annettu ja työryhmäkäsittely oli jo alkanut?
 - Miten neuvottelut työryhmässä etenevät, mitkä olivat ratkaisuvaiheet?
 - Coreper-vaiheessa
 - Vaikuttamisen ajoitus?
 - Myös ministerineuvoston kokoukset ja epäviralliset ministerikokoukset
 - Euroopan parlamentti
 - Suomen edustajien aktiivisuus, henkilösuhteet?
 - EP:n aikataulujen seuraaminen, tms
2. Viralliset ja epäviralliset vaikutuskanavat (komission ehdotuksen jälkeen)
 - Millaisia eri vaikutuskanavia käytettiin ja mitkä niistä olivat tärkeimpiä?
 - Vaikuttaminen komissioon
 - Vaikuttaminen Euroopan parlamenttiin
 - Yhteydenotot muihin jäsenvaltioihin
 - Yhteydenpito puheenjohtajamaahan ja tuleviin puheenjohtajamaihinkin
 - Suomen edustustot ulkomailla, Helsingissä olevat edustustot
 - Kotimaiset ja EU-tason etujärjestöt? Osallistuminen, tietojenvaihto, yhteistoiminta VN:n kanssa
 - Millainen merkitys vaikuttamisessa oli henkilösuhteilla?
 - Pyrittiinkö asioita ajamaan läpi kaikilla tasoilla (valmistelija – ministeri)?
 - Olivatko jotkin muut jäsenmaat samoilla linjoilla hankkeen suhteen kuin Suomi? Miten muut jäsenmaat toimivat hankkeen suhteen? Mitä heiltä voisi oppia?
3. Suomen kannalta tärkeiden hankkeiden priorisointi
 - Miksi hanke on mukana lainsäädäntösuunnitelmassa? Miten se näkyi valmistelutyössä?
 - Onko hanke Suomen kannalta merkittävä? Missä vaiheessa käsitettiin/kuka käsitti, että hanke on Suomelle tärkeä – riittävän ajoissa?
 - Tehtiinkö hankkeen osalta suunnitelma siitä, miten pyritään vaikuttamaan?

- Miten Suomen kanta muodostettiin? Miten linjaukset valmisteltiin ja ketä kuultiin ennen niiden antamista? Mitkä seikat olivat erityisen tärkeitä Suomen kannan menestymiselle?
 - Mitä/miten suuria eroja Suomen alun perin ajaman kannanoton ja lopullisen direktiivin välillä?
 - Kuvaile hankkeen erityispiirteitä suhteessa aiempiin kokemuksiisi lainvalmistelusta.
4. Kotimainen yhteensovittamisjärjestelmä ja lainvalmistelu
- Yhteensovittamisjärjestelmä
 - Miten perusmuistio tehtiin? Miten kannat sovitettiin yhteen ministeriön/ministeriöiden sisällä?
 - Eduskunnan informointi? Eduskunnan kannanottojen vaikutus? Ajatuksia eduskuntakäsittelystä.
 - Missä vaiheessa Suomen kanta/tavoitteet muodostettiin? Ketkä olivat tärkeimpiä toimijoita?
 - Yhteistyö EUE:n kanssa?
 - Oliko hanke jaoston käsiteltävänä? Ajatuksia jaostokäsittelystä.
 - Kuinka tärkeä rooli EU-ministerivaliokunnalla ja EU-asioiden komitealla on?
 - Hallituksen esityksen laatiminen
 - Aikataulu kansalliselle käsittelylle, lainvalmistelun eri vaiheiden dokumentointi.
 - Miten työryhmän/valmistelijoiden kokoonpano määräytyi?
 - Miten keskeiset sidosryhmät määräytyivät?
 - Eri kuulemismuotojen ja -vaiheiden merkitys prosessin ja lopputuloksen kannalta?
 - Missä vaiheessa kansallinen vaikutusten arviointi tehtiin? Käytettiinkö ulkopuolista apua? Hyödynnettiinkö komission vaikutustenarviointia?
 - Kuinka paljon lainvalmistelussa oli liikkumavaraa suhteessa annettuihin tavoitteisiin? Missä määrin lakimuotoiselle sääntelylle mietittiin vaihtoehtoja?
 - Valmistuiko hanke suunnitellussa aikataulussa – jos ei, niin miksi?
 - Mitä paremman sääntelyn ohjelma mielestäsi tarkoittaa?

Laura Hämynen

National Research Institute
of Legal Policy

SUMMARY

Research
Communications no. 108

INFLUENCING EU LAW-MAKING AND ENFORCING THE EU DIRECTIVES IN FINLAND

In accordance with the Government Programme the Finnish Government prepared a Legislative Plan in 2007 of the most important legislative projects for the Government's term of office 2007-2011. In addition the Better Regulation strategy document made an important link between Better Regulation and public policy goals in Finland. The main goal of this research was to describe how the Finnish Government has followed the legislative policy measures set in the Legislative Plan and the Better Regulation Programme. On a more fundamental level the motivation for this study was firstly to find out how the Finnish Government attempts to influence the decision-making during the EU legislative work. In the European Union the Commission proposes new EU legislation and the Council of the European Union is the main decision-making body. The Council passes laws, usually legislating jointly with the European Parliament. Secondly this research examines how the Finnish Government has implemented the EU Directives. The Directive defines the result to be achieved but the Member States may choose the form and methods to implement the Directive.

The Legislative Plan is part of the Government Strategy Document and it describes the measures through which the Government and the ministries aim to improve the quality of legislation and to promote the implementation of the principles for good law-drafting. The Government's legislative policy measures consists of a more intensive exertion of influence in the European Union legislative work, increased transparency and stakeholder participation in law drafting, increased assessment of alternatives, more intensive assessment of the impacts of legislation and development of legislative maintenance. The Better Regulation Programme states that innovation, productivity, competitiveness and public finances will benefit from an effective approach to regulatory management.

The Legislative Plan includes 22 legislative drafting projects prepared in different ministries. The Ministerial working group on Better Regulation follows the preparation of these projects with regard to the principles of better law drafting described in the Better Regulation Programme and tak-

ing into account the Government's legislative policy measures mentioned above.

This research is based on five legislative projects that are followed as part of the Legislative Plan. The projects are *Development of the legal protection system of public procurement* (Ministry of Justice), *Reform of the legislation governing television and radio* (Ministry of Transport and Communications), *Legislation on the efficiency of energy use and energy services* (Ministry of Employment and the Economy), *Implementation of the Services Directive* (Ministry of Employment and the Economy) and *Reform of the Emissions Trading Act (period after 2012)* (Ministry of Employment and the Economy). All of these projects are based on EU Directives. The Finnish law drafters responsible for these projects were interviewed (a total of eight interviewees and six interviews). All interviewees have been involved in these legislative projects both at the European Union phase and later at the national implementation phase. The interview material is analyzed together with the Government Bills. The data of this study is too narrow to make wide generalizations about the Finnish Government's means to influence the EU law-drafting or about the implementation of the EU Directives but as mentioned above the purpose has rather been to provide practical information with five examples.

The responsibility for the preparation and monitoring of affairs relating to the European Union and the determination of Finland's positions on EU issues rests with the competent ministries. A coordination system has been established to ensure that Finland presents a coordinated position on the issues under consideration in the European Union at each stage of preparation. The coordination system involves the competent ministries, the Cabinet Committee on European Union Affairs, the Committee for EU Affairs and its EU sub-committees. The Government Secretariat for EU Affairs serves as the secretariat for the Cabinet Committee on European Union Affairs and the Committee for EU Affairs. The Permanent Representation of Finland to the European Union in Brussels also participates in the preparation of EU affairs.

Overall, the interviewees were satisfied with the EU policy coordination system but they felt the EU sub-committees and the Committee for EU Affairs did not have any significant role. They also described the Parliament as usually accepting the Government's positions without amendments. The Cabinet Committee on European Union Affairs was considered to be the supreme decision-maker solving any disagreements and making the final decisions. The co-operation between the competent ministries, the Permanent Representation of Finland to the European Union and the Government Secretariat for EU Affairs seems to function well. However, the

interviewees suggested that the EU policy coordination system could be improved by for example organising some wider hearing procedures. This would enhance the possibilities of interest groups to demonstrate their positions. At present, the positions laid down by civil servants in the sectoral ministries tend to define Finland's position.

According to the interviews, the civil servants claim to know at an early stage when new legislation is planned in the EU. However the lobbying is not systematically planned in advance. There were vast differences between these five legislative projects in whether real influencing had in practice taken place. Also, the lawmakers had different opinions whether the Government should even try to lobby during the EU legislative process at all.

Two of the five Directives were on the table at the European Council, which provides the Union with the necessary impetus for its development and defines the general political directions and priorities thereof. It does not exercise legislative functions. The interviewees stated that lobbying must be done before the draft of the proposed law is being dealt with by the Permanent Representatives Committee (COREPER). It is too late to try to influence the EU legislation at that stage. The Council is the main decision-making body of the European Union and the interviewees considered the Council phase to be the most important phase when deciding on new EU legislation. Every Member State participates in the decision-making in the Council, wherein the national interests are represented. Nevertheless, the Finnish bargaining power in the Council is relatively low since Finland is one of the smallest Member States in the EU. In this respect, it is vital that Finland looks for alternative and supplementary ways of influencing the decision-making on new EU legislation. The Presidency of the Council of the European Union is held in turn by each Member State. Three directives out of five dealt with in this research were partially prepared when Finland was the President of the Council (July-December 2006). The Presidency of the Council plays an essential role in organising the work of the institution, particularly in promoting legislative and political decisions. The interviewees stated that as the President of the Council Finland could not influence the EU legislation as actively as it could have done without the Presidency. Finland had to act neutrally. But on the other hand, the co-operation with the European Commission and with the other Member States was exceptionally tight. Also co-operation with the previous (Austria, January-June 2006) and with the following President States (Germany, January-June 2007) was excellent.

The co-operation between the Finnish ministries and the European Parliament is not systematic. The Finnish Government does not usually ap-

proach the European Parliament when the new EU legislation is being drafted. Only while Finland was the President of the Council was there some early co-operation between the European Parliament and the Finnish Government. According to the interviews the Finnish Government approaches the European Parliament only after the Commission's official legislative proposal has been given and even then, only the Finnish Members of the European Parliament. At times, the Permanent Representation of Finland to the European Union takes care of contacting the European Parliament.

The interviewees stated that there are some problems in Finland's attempts to influence the EU legislation. For example figuring the right timing of influencing is difficult and often the Finnish Government reacts too late. Sometimes it is not clear how Finland's position on the EU issues is determined. Also the argumentation of Finland's positions is at times troublesome. The EU sub-committees were considered as rigid and long lasting formal procedures and the connections to the European Parliament too weak. The resources are small and the prioritizing of the resources is difficult. Also the number of Finland's votes in the Council was considered to be too small. As a Northern Member State Finland has many specific interests which are hard to explain to other Member States and to the European Commission. Affecting the EU legislation is not systematic and the Finnish Government does not contact the Commissioners sufficiently. The interviewees proposed that the Finnish Constitution should be updated to being in correspondence with the EU legislation. Finally the interest groups should form some sort of rapid reaction forces to improve the gathering of views in short time.

The interviewees considered the legislative projects being of such importance to Finland, that they were elected to the Legislative Plan. The interviewees stated that belonging to the Legislative Plan increased the amount of work since the Ministerial working group on Better Regulation monitored the process. Only in one case the interviewee felt the Legislative Plan brought extra resources. The interviewees had also understood the Better Regulation Programme differently and there was no belief in the goals of better regulation being fulfilled in these projects.

Nearly all of these projects were prepared with several interest groups. Generally the interviewees also regarded the hearing procedures to be important in the implementation phase. One interviewee admitted they had to cut the hearings short because they had not enough resources. The competent ministries reported the different preparation documents and information quite well in their own internet sites or in the Government's case register. In only one case the competent ministry had reported how the alterna-

tives to command and control regulation had been taken into consideration. In two projects a part of impact assessments was ordered from a consultant office and one interviewee told the impact assessments were made in cooperation with two research institutes. In general the interviewees considered the impact assessment made by the European Commission as useless; the European Commission assesses the impacts in a general level and does not take in consideration the special needs of a small Member State.

It is important to notice that both the Better Regulation Programme and the Legislative Plan were compiled after these five Directives dealt in this research had been prepared in the EU. The Finnish Government's attempts to influence decision-making in new EU legislation has however been highlighted already before and this research tries to qualitatively describe Finland's different methods and practices to influence EU legislation in practice. In the future it should be deliberated whether the new legislation that is purely national and the legislation that is EU-based should be divided into their own monitoring lists in the Legislative Plan. The procedure of choosing cases in the Legislative Plan should be more transparent and there should be enough resources provided to enable high quality law-making.