

MITEN EU-LAINSÄÄDÄNNÖSTÄ PÄÄTETÄÄN SUOMESSA?

Selvitys EU-lainsäädäntöprosessista
ja siihen osallistumisesta

Laura Nordström, Jouni Backman ja Lea Konttinen



© Sitra 2022

Sitran selvityksiä 209

**Miten EU-lainsäädännöstä päätetään
Suomessa?**

Laura Nordström, Jouni Backman ja Lea Konttinen

Taitto: Punamusta Oy

SITRAN SELVITYKSIÄ -sarjassa julkaistaan
Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

ISBN 978-952-347-270-9 (PDF) www.sitra.fi

ISSN 1796-7112 (PDF) www.sitra.fi

Kirjoittajat

Laura Nordström on EU-instituutioiden ja -pääöksenteon tutkija Helsingin yliopiston valtiotieteellisessä tiedekunnassa. Hän työskenteli aiemmin vajaa kymmenen vuotta EU-politiikassa muun muassa ministerin erityisavustajana vastuullaan hallitusryhmän EU-koordinaatio, europarlamentaarikon valiokunta-avustajana Brysselissä ja eri rooleissa eduskuntaryhmän EU-koordinaatiossa.

Jouni Backman on Sitran Demokratia- ja osallisuus -teeman vanhempi neuvonantaja, jolla on pitkä kokemus kansanedustajana ja ministerinä myös EU-asioiden käsittelyssä. Lisäksi hän on toiminut useissa eri tehtävissä julkishallinnon tietohallinnon kehittämisessä.

Lea Konttinen työskentelee johtavana asiantuntijana Sitrassa ja koordinoi Uudistuva päätöksenteko -projektia sekä on ollut tekemässä useita selvityksiä päätöksentekoprosesseista. Organisaatioiden ja prosessien kehittämistyöstä hänellä on pitkä kokemus, minkä ohella hän on myös väitellyt aiheesta.

Sisällys

Kirjoittajat	1
Esipuhe	4
Tiivistelmä	5
Sammanfattning	6
Summary	7
Keskeiset käsitteet ja lyhenteet	8
Lyhenteitä	8
Avainkäsitteitä	8
Keskeisiä EU-toimijoita	11
Komission toimijoita	11
Euroopan parlamentin toimijoita	12
Eurooppa-neuvoston toimijoita	14
Euroopan unionin neuvoston toimijoita	15
Valtioneuvoston EU-toimijoita	16
Eduskunnan EU-toimijoita	19
1 Johdanto	20
2 Taustaa: Suomi EU:ssa, EU-toimielimet ja kansalaisen rooli	22
2.1 EU-jäsenyyden tuomat muutokset ja Suomen erityispiirteet: suuren valiokunnan rooli	22
2.2 EU-instituutioiden pääroolit ja muutokset niissä	24
3 Yleiskuvaus EU-lainsäädäntöprosessista	29
4 EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö	35
4.1 Muodollisjuridinen prosessi	35
4.2 Epävirallinen vaikuttaminen	45
5 EU-säädösehdotuksen valmistelu	50
5.1 Muodollisjuridinen prosessi	50
5.2 Epävirallinen vaikuttaminen	54

6 EU-säädösehdotuksen käsittely ja säädöksen hyväksyminen	57
6.1 Muodollisjuridinen prosessi	57
6.2 Epävirallinen vaikuttaminen	63
7 Kansalaisen osallistumisen mahdollisuuksia	68
7.1 EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö	70
7.2 EU-säädösehdotuksen valmistelu	74
7.3 EU-säädösehdotuksen käsittely ja säädöksen hyväksyminen	78
8 Datan merkitys ja käyttö prosessissa	80
8.1 Kansallinen data	80
8.2 Euroopan unionin data	81
8.3 Prosessidatan laatu, avoimuus ja käytettävyys	82
8.4 Datan hyödyntämisestä	84
9 Yhteenveto kehittämiskohteista	87
Linkkejä EU:n asiakirjoihin ja tietolähteisiin	92
Lähdeaineistoa	94

Esipuhe

Tämä selvitys on syntynyt osana Sitran Uudistuva päätöksenteko -projektia, jonka tehtävänä on läpivalaista nykyisiä päätöksentekoprosesseja ja kehittää niitä jatkuvasti muuttuvan yhteiskunnan ja demokratian tarpeisiin. Tätä edistää myös Sitran Demokratia ja osallisuus -teema, jonka tavoitteena on uudistaa demokratiaa siten, että kaikilla Suomessa on mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa innostavan tulevaisuuden rakentamiseen. Selvitys on jatkoa Sitran marraskuussa 2021 julkaisemalle Miten Suomessa säädetään laki? -selvitykselle.

Keskeinen yhteiskunnallisen päätöksenteon ja uudistustyön väline on valtioneuvoston valmistelema ja eduskunnan päättämä lainsäädäntö. Merkittävä osa kansallisesta lainsäädännöstä pohjautuu Euroopan unionissa päätettyyn lainsäädäntöön. EU-oikeus on osa Suomen oikeusjärjestystä ja velvoittaa kansallisia viranomaisia säädösvalmistelussa ja soveltamiskäytännössä. Siten sekä EU-lainsäädäntöprosessin, että kansallisen lainsäädännön valmistelu- ja päätöksentekoprosessin kehittäminen tulee tehdä kiinteästi toisiinsa liitettynä.

Kansallisen lainsäädäntöprosessin mallinnuksen yhteydessä havaittiin, että EU-lainsäädäntöprosessista ei löydy yhtä koko prosessin kattavaa kuvausta. Tarve tällaiselle on ilmeinen. Huomioiden EU-lainsäädännön merkittävän ja yhä kasvavan roolin, olisi tärkeää, että EU-lainsäädäntöprosessi olisi kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta helpommin lähestyttävää ja seurattavaa. Tämä vahvistaisi myös EU:n legitimitettä ja yhteiskunnallista keskustelua sekä seurantaa unionin lainsäädännöstä.

Tämä selvitys perustuu vuonna 2021 Sitran ja QPR Software Oyj:n asiantuntijoiden tekemään EU-lainsäädäntöprosessin mallinnukseen ja prosessidatan louhintaan. Mallinnuksesta ja datan louhinnasta syntyneet havainnot on käyty läpi eduskunnan ja valtioneuvoston asiantuntijoiden kanssa. Lisäksi on haastateltu EU-lainsäädäntöprosessin toimijoita. Kaikille selvityksen kommentointiin osallistuneilla ja haastatelluille kiitos hyvästä yhteistyöstä ja panoksesta tälle työlle. EU-lainsäädäntöprosessin mallinnuksesta ja louhinnasta sekä näistä syntyneistä havainnoista kiinnostuneille, on Sitrasta saatavilla erillinen yksityiskohtainen projektiraportti.

Kiitos myös kaikille, jotka ovat tehneet mahdolliseksi tämän selvityksen. Sitrassa selvityksen ja taustaraportin tuottamisesta sekä lainsäädäntöprosessin mallinnuksesta ja datan analysoinnista ovat vastanneet johtava asiantuntija **Lea Konttinen** ja vanhempi neuvonantaja **Jouni Backman**, jotka ovat toimineet myös luvun 8 kirjoittajina. Tausta-aineistojen ja oma kokemuksen pohjalta selvityksen pääkirjoittajana on toiminut tutkija **Laura Nordström**. Lisäksi taustamateriaalien tuottamiseen, selvityksen toimittamiseen ja julkaisukuntoon saattamiseen on osallistunut Uudistuva päätöksenteko -projektista **Henna Hiilamo**, **Anna Välimaa**, **Jenni Ala-Peijari** ja **Ilari Lovio** sekä lukuisia muita asiantuntijoita. Lämmin kiitos kirjoittajille ja kaikille raporttiin panoksensa antaneille.

Veera Heinonen

johtaja, Demokratia ja osallisuus -teema

Tiivistelmä

Suomen EU-lainsäädäntöprosessia on usein pidetty edistyksellisenä, koska eduskunta pääsee osallistumaan Suomen EU-kannan muotoiluun ja saa tietoa muita EU-jäsenvaltioita paremmin. Eduskunnan EU-asiakirjoja on avoimesti saatavilla verrattuna moniin muihin EU-maihin.

Valtioneuvostovaiheen kansallinen valmisteluvaihe ei kuitenkaan ole avointa ja valmisteluaineisto on nähtävillä vain rajoitetusti virkakäytössä.

Kansalaisen mahdollisuus seurata ja osallistua EU-lainsäädäntöprosessiin on EU-tasolla parempi kuin kansallisella tasolla. Prosessin etenemistä voi seurata mm. sekä komission että parlamentin verkkopalvelujen kautta. Eurooppalaisen kansalaisaloitteen lisäksi kansalaiset voivat osallistua mm. julkisiin kuulemisiin ja antaa palautetta komission aloitteista.

Suomessa pääasiallinen näkymä prosessiin on vasta eduskuntavaiheessa ja siltäkin osin hyvin rajoitettu. Eduskunnassa EU-lainsäädäntöasioita ei käsitellä avoimesti täysistunnossa, vaan ei-julkisessa valiokuntatyöskentelyssä. Kansalaisten osallistuminen prosessiin on hyvin vähäistä.

EU-lainsäädäntöprosessi on Sitran prosessimallinnuksessa jaettu viiteen päävaiheeseen: 1) EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointi, 2) EU-säädösehdotuksen valmistelu, 3) EU-säädösehdotuksen käsittely ja hyväksyminen, 4) EU-säädöksen julkaisu ja 5) EU-säädöksen kansallisten täytäntöönpanoprosessien seuranta.

Muodollisjuridisen prosessin keskeisiä toimijoita ovat EU-tasolla Euroopan komissio, Euroopan parlamentti, Eurooppa-neuvosto, EU:n neuvosto sekä Suomessa valtioneuvosto ja eduskunta. Poliittisen prosessin keskeisiä toimijoita ovat EU-tasolla perussopimuksessakin mainitusti eurooppalaiset puolueet, kansallisella tasolla puolueisiin kuuluvat kansanedustajat ja ministerit sekä heidän poliittiset avustajansa.

Perustuslain mukaisesti eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Valtioneuvoston on toimitettava komission ehdotus (U-kirjelmä) eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Ehdotus käsitellään suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausuntonsa antavassa muussa valiokunnassa.

Valtioneuvoston on annettava asianomaisille valiokunnille tiedot (E-kirje) asian käsittelystä Euroopan unionissa. Suurelle valiokunnalle on ilmoitettava myös valtioneuvoston kanta asiassa.

Suomessa painotetaan virallisesti vahvaa ennakkovaikuttamista, mutta käytännön prosessi ei tue tätä. Virallinen vaikuttaminen tapahtuu pääasiassa vasta prosessin myöhäisessä vaiheessa (säädösehdotuksen käsittely) eikä EU-agendan muodostumisen vaiheessa (esim. strategia ja työohjelma).

Perustuslaissa ja EU:n perussopimuksessa kirjattujen kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi Suomessakin tulisi lisätä EU-lainsäädäntöprosessin avoimuutta ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Prosessidata tulisi avata näkyville ja liittää mahdollisesti kansallisen lainsäädäntöprosessin Hankeikkunaan. Prosessidataa tulisi myös käyttää nykyistä enemmän prosessin johtamiseen ja kehittämiseen. Tärkein kehittämishanke olisi EU-lainsäädäntöprosessin seurantapalvelu.

Sammanfattning

Finlands EU-lagstiftningsprocess har ofta ansetts vara progressiv, eftersom riksdagen får delta i att utforma Finlands EU-ställningstaganden och är bättre informerad än i andra EU-medlemsländer. Riksdagens EU-dokument är mer öppet tillgängliga än jämfört med många andra länder.

Statsrådets nationella beredningsfas är emellertid inte öppen och beredningsmaterialet endast tillgängligt i begränsad utsträckning för tjänstebruk.

Möjligheten hos medborgare att följa med och delta i EU-lagstiftningsprocessen på EU-nivå är bättre än på nationell nivå. Processens framskridande kan följas bland annat i kommissionens och parlamentets webbtjänster. Förutom via europeiska medborgarinitiativ kan medborgare delta bland annat i offentliga samråd och ge respons på kommissionens initiativ.

Den huvudsakliga insynen i processen fås först i riksdagsfasen och även då är insynen begränsad. I riksdagen behandlas EU-lagstiftningsärenden inte i ett öppet plenum, utan i ett icke-offentligt utskottsarbete. Medborgarna deltar mycket knapphändigt i processen.

EU-lagstiftningsprocessen har uppdelats i fem huvudfaser i Sitras processmodellering: 1) EU:s strategiska planering och programmering. 2) Beredning av EU-lagförslagen. 3) Behandling och godkännande av EU-lagförslaget. 4) Publicering av EU-lagförslaget. 5) Uppföljning av de nationella genomförandeprocesserna för EU-lagförslaget.

De centrala aktörerna inom den formelljuridiska processen på EU-nivå är Europeiska kommissionen, Europaparlamentet, Europeiska rådet, EU:s råd samt Finlands statsråd och riksdag. De mest centrala aktörerna i den politiska processen på EU-nivå är de europeiska partierna, riksdagsledamöterna och ministrar som tillhör partierna på nationell nivå samt deras politiska assistenter, vilket även nämns i grundavtalet.

Enligt grundlagen behandlar riksdagen förslagen till lagstiftning som Europeiska unionen fattar beslut om och som enligt grundlagen annars skulle ingå i riksdagens befogenheter. Statsrådet ska leverera kommissionens förslag (U-skrivelse) till riksdagen utan dröjsmål efter att de meddelats om saken så att riksdagen kan definiera sin ståndpunkt. Förslaget behandlas i det stora utskottet och oftast i ett eller flera andra utskott som ger sitt utlåtande om förslaget.

Statsrådet ska ge de berörda utskotten ett meddelande (E-brev) om sakens beredning i Europeiska unionen. Stora utskottet ska också informeras om statsrådets ståndpunkt.

Officiellt betonas en stark förhandspåverkan i Finland, men processen stödjer i inte detta i praktiken. Officiell påverkan sker huvudsakligen först i processens sena skede (behandling av lagförslaget) och inte när EU-agendan utformas (till exempel strategi och arbetsprogram).

För att främja de i grundlagen och EU:s grundavtal nämnda deltagande- och påverkansmöjligheterna bör man även i Finland öka öppenheten i EU-lagstiftningsprocessen och medborgarnas möjligheter att delta. Processdata borde öppnas och eventuellt bifogas i projektfönstret för den nationella lagstiftningsprocessen. Processdata bör även användas för att leda och utveckla processen i en högre utsträckning än i nuläget. Det viktigaste utvecklingsprojektet är en uppföljningstjänst för EU-lagstiftningsprocessen.

Summary

Finland's EU legislative process has often been seen as progressive, as the Finnish Parliament gets to take part in shaping Finland's EU position and is better informed than other EU member states. The Finnish Parliament's EU documents are more openly available compared to many other EU countries.

However, the national preparation phase of the Finnish government is not transparent, and the preparation materials are only accessible to civil servants and to a limited extent.

The public's ability to monitor and take part in the EU legislative process is better at EU level than at national level. The progress of the process can be followed, for instance via the European Commission's and European Parliament's online services. In addition to the European Citizens' Initiative, people can attend public hearings and submit feedback on Commission initiatives.

In Finland, the main visibility of the process is only at the parliamentary stage, and even then it is very limited. In the Finnish Parliament, EU legislation is not dealt with in an open plenary session but in non-public committee work. There is very little public participation in the process.

In Sitra's process modelling, the EU legislative process is divided into five main stages: 1) EU strategic planning and programming; 2) Preparation of the EU legislative proposal; 3) Review and approval of the EU legislative proposal; 4) Publication of the EU legislation; 5) Monitoring of the national implementation processes of the EU legislation.

The key parties to the formal legal process at EU level are the European Commission, European Parliament, European Council, Council of the EU and the Finnish government and Finnish Parliament. The key parties to the political process at EU level are the European parties mentioned in the EU Treaty, and at the national level the members of the Parliament and ministers belonging to political parties and their political aides.

Under the Constitution, the Finnish Parliament deals with proposals for acts, agreements and other measures to be decided by the EU and which otherwise, under the Constitution, would fall within the competence of the Finnish Parliament. The government shall, for the determination of the position of Parliament, communicate a proposal to Parliament by a communication (Union communication) of the government, without delay after it has been notified. The proposal is discussed by the Grand Committee and usually by one or more of the other committees that issue statements to the Grand Committee.

The government must inform the committees concerned with information (Europe communication) on the consideration of the matter in the European Union. The Grand Committee must also be informed of the government's position on the matter.

In Finland, the official emphasis is on strong advance influence, but this is not supported by the practical process. Formal lobbying mainly takes place at a late stage of the process (legislative proposal) rather than at the stage of the EU agenda taking shape (such as strategy and work programme).

In order to promote the right of participation and influence recognised by the Constitution and the EU Treaty, Finland should also increase the transparency of the EU legislative process and the opportunities for people to participate. The process data should be made available and possibly added to the government's Project Register (Hankeikkuna) of the national legislative process. Process data should also be increasingly used for managing and developing the process. The most important development project would be a service for monitoring the EU legislative process.

Keskeiset käsitteet ja lyhenteet

Lyhenteitä

LYHENNE	SELITE
EU	Euroopan unioni
EUE	Suomen edustusto Euroopan unionissa
EU-minva	EU-ministerivaliokunta
GDPR	General Data Protection Regulation
HE	Hallituksen esitys
SuV	Suuri valiokunta
UaV	Ulkoasiainvaliokunta
VNEUS	Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto

Avainkäsitteitä

KÄSITE	SELITE
Aiekirje	Aiekirjeessä esitellään toimet, jotka Euroopan komissio aikoo toteuttaa lainsäädännön ja muiden aloitteiden avulla seuraavan vuoden kuluessa.
Asetus	Asetus (regulation) on lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä säädös, joka pätee yleisesti ja on kaikilta osiltaan velvoittava. Sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.
COM-numero	Komission säädösehdotusten tunniste EU:ssa. COM-asiakirjoina annetaan komission lainsäädäntöesitysten lisäksi komission vihreitä ja valkoisia kirjoja, komission tiedonantoja sekä erilaisia raportteja ja suuntaviivoja. COM-numeroa käytetään kansallisissa järjestelmissä EU-lainsäädäntöasian vireilletuloasiakirjan tunnisteena. Käytössä myös KOM-lyhenne.
Direktiivi	Direktiivi (directive) on lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä säädös, joka velvoittaa jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu. Muoto ja keinot on kuitenkin jätetty kansallisten viranomaisten valittavaksi.
EUR-Lex	EU:n lainsäädäntö- ja oikeussivusto. Se on EU:n oikeudellisten asiakirjojen virallinen ja kattavin lähde. Sivusto on käytettävissä kaikilla EU:n 24 virallisella kielellä, ja se päivitetään päivittäin. EUR-Lexistä vastaa Euroopan unionin julkaisu- ja tiedustelu- ja se sisältää Euroopan unionin virallisen lehden (EUVL) kaikki laitokset lähtien sen ensimmäisestä numerosta joulukuussa 1952.

KÄSITE	SELITE
EUTORI	Valtionhallinnon EU-valmistelua tukeva tietojärjestelmä, joka on tarkoitettu EU-asioita käsitteleville virkamiehille ja ei ole näin kansalaisten käytettävissä. Keskeisiä asiakokonaisuuksia siinä ovat EU-ministerivaliokunnan ja valmistelujaostojen aineistot sekä EU-säädöshankkeet, tiedonannot sekä EU-rikkomusmenettelyt ja tuomioistuintapaukset.
E-kirje E-kirjelmä E-jatkokirje E-selvitys E-asia (Eurooppa-asia)	<p>Valtioneuvosto lähettää eduskunnalle E-kirjeen erityisesti silloin, kun kyse on periaatteellisesti, poliittisesti tai taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävistä EU-asioista (perustuslaki 97 §). Eduskunnan suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta voivat pyytää valtioneuvostolta selvitystä mistä tahansa toimialaansa kuuluvista EU-asioista. Valtioneuvostolla on velvollisuus ja oikeus myös oma-aloitteisesti antaa valiokunnille tietoja muistakin kuin eduskunnan toimivaltaan kuuluvista EU-asioista.</p> <p>Käytännössä E-kirjeitä lähetetään eduskunnalle enemmän kuin U-kirjelmä. Niitä voidaan käyttää esimerkiksi silloin, kun ei vielä ole olemassa lopullista ehdotusta säädökseksi (asia valmistelussa) sekä poikkeuksellisesti silloin, kun asian käsittely EU:ssa etenee niin nopeasti, ettei U-kirjelmän toimittaminen eduskunnalle ole mahdollista ennen asian ratkaisua käsitteilyä EU:n tasolla, tai se jättäisi eduskunnalle liian vähän aikaa kannanmuodostukseen. E-kirjeitä annetaan myös ei-sitovista EU-aloitteista, kuten komission tiedonannoista ja kansainvälisiä sopimusneuvotteluja koskevista neuvottelumandaattiehdotuksesta. E-kirjeen lähettäminen ei kuitenkaan poista velvollisuutta toimittaa eduskunnalle myöhemmin U-kirjelmää.</p> <p>E-kirjeen laatii se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu toimien yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa ja huolehtien asianmukaisesta koordinoinnista EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä eli EU-asioiden komitean alaisissa jaostoissa ja tarvittaessa EU-ministerivaliokunnassa. E-kirjeitä ei käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa, vaan ne lähetetään toimivaltaisesta ministeriöstä suoraan eduskuntaan. Niitä ei yleensä käännetä ruotsin kielelle.</p> <p>Eduskunnassa suuri valiokunta päättää, mihin erikoisvaliokuntiin E-kirje lähetetään käsiteltäväksi. Yleensä se ainoastaan toimittaa erikoisvaliokuntien mahdolliset lausunnot ja muut kannanotot valtioneuvostolle tiedoksi. Suuri valiokunta voi kuitenkin esimerkiksi poliittisesti tai periaatteellisesti tärkeissä asioissa antaa lausunnon tai lausuman. Myös E-asioista annetaan tarvittaessa myöhemmin jatkokirjeillä lisätietoja eduskunnalle.</p> <p>Tässä dokumentissa käytetään valtioneuvoston tapaan käsitettä E-kirje. Eduskunta käyttää E-kirjeestä käsitteitä E-kirjelmä tai E-selvitys.</p>
OEIL	Euroopan parlamentin Legislative Observatory eli OEIL on tietokanta. Sen avulla käyttäjät voivat seurata päätöksentekoprosessia kaikissa EU:n lainsäädäntömenettelyissä ja ei-lainsäädännöllisissä menettelyissä, jotka kulkevat Euroopan parlamentin läpi.
Säädös	Säädös on yhteisnimitys laeille, asetuksille ja niitä alemman asteisille normipäätöksille, kuten viranomaisnormeille. EU-säädöksiä ovat asetukset, direktiivit ja eräät päätökset.
Säädösluonnos	EU-komission aloitteesta käynnistyy komissiossa säännöksen luonnostelu, josta muodostuu säädösehdotuksen ensimmäinen versio.
Säädösehdotus	EU-komission antama säädösehdotus, joka menee tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltäväksi ja päätettäväksi Euroopan parlamenttiin ja Euroopan unionin neuvostoon.

KÄSITE	SELITE
Toissijaisuusasia	<p>Eduskunta ilmoittaa Lissabonin sopimuksen mukaisesti kahdeksan viikon kuluessa suoraan EU-toimielimille perustellun lausuntonsa toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta. Huomautus voidaan tehdä, jos ehdotetun EU-säädöksen tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin kansallisen tai paikallisen tason toimin EU-tason asemasta. SuV ryhtyy arvioimaan EU-säädösehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta vain, jos valiokunnan jäsen, eduskunnan erikoisvaliokunta tai Ahvenanmaan maakuntapäivät tekee asiasta pyynnön. Lopullisen päätöksen toissijaisuusmuistutuksen tekemisestä tekee täysistunto. Poliittisen prosessin puolelta muodollisjuridiseen prosessiin tulevat kannat sisältävät tarvittaessa myös toissijaisuuspyyntöasian.</p> <p>Jos toissijaisuuslausunnot saavat vähintään 1/3-osan kansallisten parlamenttien kokonaisuuden määräästä, komissio päättää pitääkö se ehdotuksensa voimassa, muuttaa sitä vai peruuttaa sen. Komission on perusteltava päätöksensä (ns. keltaisen kortin menettely). Jos lausunnot saavat enemmistön äänistä ja säädösluonnokseen sovelletaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä, komission on päätettävä, aikooko se pitää ehdotuksensa voimassa, muuttaa sitä vai peruuttaa sen. Jos komissio päättää pitää ehdotuksensa voimassa, sen on perusteltava Euroopan parlamentille ja Euroopan unionin neuvostolle, miksi se katsoo ehdotuksen olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen (ns. oranssin kortin menettely). Jos Euroopan parlamentin jäsenten yksinkertainen enemmistö tai 55 prosenttia Euroopan unionin neuvoston jäsenistä katsoo, että ehdotus ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen, ehdotuksen käsittely päättyy.</p>
U-kirjelmä U-jatkokirje U-jatkokirjelmä U-asia (unioni-asia)	<p>Valtioneuvoston lähettää U-kirjelmän eduskunnalle, kun kyse on EU:ssa päätettävästä ehdotuksesta säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, joka kuuluisi eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen. Tällaisten ehdotusten osalta valtioneuvostolla on oikeudellinen velvoite saattaa asia viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi (perustuslaki 96 §). Normaalitytapauksessa U-kirjelmä tulee toimittaa eduskunnalle muutamassa viikossa ehdotuksen saapumisen jälkeen. Sitä, milloin on kyse EU:ssa päätettävästä ehdotuksesta, on tulkittu laajasti. Ratkaisevaa on se, kuuluuko asia eduskunnan toimivaltaan perustuslain 96. §:ssä tarkoitettulla tavalla. Ainakin lainsäädännön alaan kuuluvat asiat sekä eduskunnan budjettivaltaa tai kansainvälisiä sopimuksia koskevaa toimivaltaa sitovat asiat kuuluvat säännöksen piiriin.</p> <p>U-kirjelmän laatii se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu, tarvittaessa yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. U-kirjelmään sisältyvät kannat koordinoitavana EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä eli EU-asioiden komitean alaisissa jaostoissa ja tarvittaessa merkittävimmissä asioissa EU-ministerivaliokunnassa. U-kirjelmän lähettämisestä päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa ja se esitellään toimivaltaisesta ministeriöstä. U-kirjelmä laaditaan suomeksi ja ruotsiksi.</p> <p>Eduskunnan EU-valiokuntana toimii suuri valiokunta, joka käsittelee U-kirjelmät lukuun ottamatta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita, jotka käsitellään ulkoasiainvaliokunnassa. Suuren valiokunnan kannanmuodostus perustuu erikoisvaliokuntien käsittelyyn, joiden lausuntojen pohjalta suuri valiokunta ilmaisee eduskunnan lopullisen kannan asiassa. Yleensä kanta ilmaistaan pöytäkirjaan merkityllä lausumalla tai merkittävissä asioissa lausunnolla. Suuren valiokunnan kanta on ohjeellinen lähtökohta valtioneuvoston toiminnalle asian käsittelyssä EU:ssa. Jos kannasta joudutaan poikkeamaan, asia on perusteltava.</p> <p>Perustuslain 96. §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston on annettava valiokunnille tiedot asian käsittelystä EU:ssa. Ministeriöt toimittavat asiaa käsitteleville valiokunnille sekä suurelle valiokunnalle oma-aloitteisesti tietoja perustuslain 96 §:ssä tarkoitettujen ehdotusten käsittelyn etenemisestä. Tämä tietojenanto toteutetaan toimivaltaisen ministeriön laatimin U-jatkokirjein. Jatkokirjeitä ei käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa, mutta ne tulee valmistella ja koordinoitavana valtioneuvostossa samalla tavalla kuin U-kirjelmätkin.</p>

Keskeisiä EU-toimijoita

Komission toimijoita

Euroopan komission tehtävänä on tehdä lainsäädäntöesityksiä ja valvoa lainsäädännön soveltamista. Lisäksi se vastaa EU:n toimintapolitiikkojen ja talousarvion täytäntöönpanosta ja siten edistää EU:n yleistä etua.

TOIMIJA	KUVAUS
Euroopan komission puheenjohtaja	Euroopan parlamentin vaalien jälkeen uuden parlamentin ensimmäisiä tehtäviä on valita EU:n toimeenpanevan elimen, Euroopan komission, uusi puheenjohtaja. Jäsenvaltiot nimeävät puheenjohtajaehdokkaan ottaen huomioon eurovaalien tulokset. Parlamentin on hyväksyttävä Euroopan komission uusi puheenjohtaja jäsentensä ehdottomalla enemmistöllä (puolet jäsenistä + yksi jäsen). Jos ehdokas ei saa taakseen vaadittua enemmistöä, jäsenvaltioiden on ehdotettava kuukauden kuluessa uutta ehdokasta. Eurooppa-neuvosto tekee tämän päätöksen määräenemmistöllä.
Kollegio	Kollegion muodostavat Euroopan komission puheenjohtaja ja kahdeksan varapuheenjohtajaa (joista kolme on nimitetty johtaviksi varapuheenjohtajiksi), unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja sekä 18 komissaaria omine vastuualueineen. Komissaarit päättävät yhdessä Euroopan komission poliittisista ja strategisista linjauksista. Uusi komissaarien collegio nimitetään tehtävänsä joka viides vuosi.
Komissaari	Komissaari on Euroopan komission jäsen. Jokaisella komissaarilla on oma vastuualueensa pääosastoittain, jotka tavallaan vastaavat valtioiden ministeriöitä. Komission puheenjohtajaehdokas valitsee mahdolliset varapuheenjohtajat ja komissaarit EU-maiden tekemien ehdotusten perusteella. EU-maiden johtajien on Eurooppa-neuvostossa hyväksyttävä ehdokasluettelo. Kukin ehdokas käy Euroopan parlamentin kuultavana. Kuulemistilaisuudessa ehdokas esittelee näkemyksiään ja vastaa parlamentin jäsenten esittämiin kysymyksiin. Parlamentti äänestää kaikkien ehdokkaiden hyväksymisestä yhtenä ryhmänä. Lopuksi Eurooppa-neuvosto tekee nimityspäätöksen määräenemmistöllä.
Pääosastot	Euroopan komissio on jaettu pääosastoihin, jotka vastaavat toimintapolitiikasta eri aloilla. Ne suunnittelevat, toteuttavat ja hallinnoivat EU:n politiikkaa, lainsäädäntöä ja rahoitusohjelmia.

Euroopan parlamentin toimijoita

Euroopan parlamentti on yksi EU:n lainsäädäntöelimistä. EU-kansalaiset valitsevat sen jäsenet suorilla vaaleilla joka viides vuosi. Kustakin jäsenmaasta valitaan parlamenttiin tietty määrä edustajia suhteutettuna maan väkilukuun. Parlamentin jäsenet muodostavat ryhmiä poliittisten näkemystensä, eivät kansallisuutensa mukaan.

TOIMIJA	KUVAUS
EP:n neuvonantajat ja avustajat	EP:n ryhmien neuvonantajat toimivat ryhmien neuvonantajina. Europarlamentaarikkojen avustajat avustavat europarlamentaarikkoja.
EP:n poliittinen ryhmä	<p>Euroopan parlamentin jäsenet toimivat poliittisissa ryhmissä. Jäsenet eivät ole ryhmityneet kansallisuuden vaan poliittisten kantojen mukaan. Tällä hetkellä parlamentissa on seitsemän poliittista ryhmää. Poliittisen ryhmän muodostamiseen tarvitaan 23 jäsentä vähintään neljäosasta jäsenvaltioita. Jäsen voi kuulua vain yhteen poliittiseen ryhmään. Osa jäsenistä ei kuulu mihinkään poliittiseen ryhmään. Heitä kutsutaan sitoutumattomiksi jäseniksi.</p> <p>Poliittiset ryhmät organisoivat toimintansa itse valitsemalla puheenjohtajan (tai joissakin ryhmissä kaksi puheenjohtajaa), puheenjohtajiston (bureau) ja sihteeristön. Jäsenille istuntosalissa osoitettavat paikat määräytyvät heidän poliittisen suuntautumisensa mukaan vasemmalta oikealle ryhmäpuheenjohtajien sopimuksella.</p> <p>Poliittiset ryhmät käsittelevät ainakin ennen jokaista täysistuntoäänestystä parlamentin valiokuntien laatimia mietintöjä ja esittävät niihin tarkistuksia. Teoriassa ketään jäsentä ei voida pakottaa äänestämään tietyllä tavalla, mutta poliittisen ryhmän kanta vahvistetaan ryhmän sisäisessä keskustelussa.</p>
EP:n puheenjohtajakokous (Conference of Presidents)	Poliittisten ryhmien puheenjohtajat yhdessä parlamentin puhemiehen kanssa tekevät isoja poliittisia linjauksia.
EP:n puhemiehistö	Puhemiehistö on Euroopan parlamentin johtoelin työjärjestyksen mukaisesti. Sillä on toimivaltuudet vahvistaa Euroopan parlamentin ennakoarvio tuloista ja menoista sekä ratkaista hallintoon, henkilökuntaan ja organisointiin liittyviä kysymyksiä. Puhemiehistö koostuu Euroopan parlamentin puhemiehestä, neljästätoista varapuhemiehestä ja viidestä kvestorista, jotka edustajakokous valitsee kahden ja puolen vuoden toimikaudeksi, joka voidaan uusia.
EP:n täysistunto	Täysistuntoon osallistuu kaikkien jäsenmaiden edustajat. Täysistunnossa äänestetään päätöksistä. Täysistunto tarkastelee valiokuntien tekemiä mietintöjä ja päätöslauselman ehdotuksia. Istunnon esityslista kertoo, äänestetäänkö päätöksestä suullisten kysymysten jälkeen. Äänestämällä varmistetaan demokratian toteutuminen Euroopan unionin päätöksenteossa. Täysistunnot äänestävät mm. uusista lakiehdotuksista. Keran kuukaudessa Euroopan parlamentti kokoontuu täysistuntoon Strasbourgissa, Ranskassa. Täysistunto kestää neljä päivää (ma-to). Lisäksi pidetään ylimääräisiä istuntoja Brysselissä.

TOIMIJA	Kuvaus
EP:n valiokunta	<p>Euroopan parlamentin täysistuntoja ennen asiat valmistellaan valiokunnissa. Valiokunnat muodostuvat parlamentin jäsenistä. Ne ovat pienempiä työryhmiä, jotka ovat erikoistuneet eri alojen asioihin. Pysyviä valiokuntia on 20 kappaletta. Lisäksi voidaan perustaa alivaliokuntia, tutkintavalioikuntia, erityisvaliokuntia ja väliaikaisia valiokuntia.</p> <p>Valiokunnat käsittelevät lainsäädäntöehdotuksia laatimalla mietintöjä, esittävät tarkistuksia täysistuntokäsittelyyn ja nimittävät neuvotteluryhmän käymään neuvoston kanssa neuvotteluja EU:n lainsäädännöstä. Lisäksi ne laativat valiokunta-aloitteisia mietintöjä, järjestävät asiantuntijoiden kuulemistilaisuuksia ja hoitavat unionin muita toimielimiä sekä elimiä koskevia valvontatehtäviä.</p>
EP:n valiokunnan jäsen	<p>Jäsenet toimivat yhteensä kahdessakymmenessä tiettyyn alaan erikoistuneessa pysyvässä valiokunnassa. Kussakin valiokunnassa on 25–81 varsinaista jäsentä ja yhtä monta varajäsentä. Kukin valiokunta valitsee itselleen varsinaisten jäsentensä keskuudesta kahden ja puolen vuoden kaudeksi puheenjohtajan ja enintään neljä varapuheenjohtajaa, jotka muodostavat yhdessä valiokunnan puheenjohtajiston. Valiokuntien poliittinen kokoonpano heijastaa parlamentin kokoonpanoa.</p> <p>Valiokunnat kokoontuvat yleensä Brysselissä, ja niitä avustaa pääsihteeristö. Valiokuntien keskustelut ovat yleisölle avoimia, ja niitä voi pääsääntöisesti seurata suoratoistona verkkolähetysten kautta.</p>
EP:n valiokuntien puheenjohtajakokous (CCC)	<p>Koostuu valiokuntien puheenjohtajista. Koordinoi valiokuntien toimintaa ja käy vuoropuhelua komission ja neuvoston puheenjohtajavaltion kanssa tulevista prioriteeteista, erityisesti komission kanssa työohjelmasta.</p>
EP:n valiokuntavirkamies	<p>vrt. Suomen eduskunnan valiokuntaneuvos</p>
Esittelijä (raportööri)	<p>Euroopan parlamentin jäsenet valitsevat keskuudestaan esittelijän eli raportöörin silloin, kun joku parlamentin valiokunnista on saanut tehtäväkseen laatia mietinnön komission lainsäädäntöehdotuksesta tai muusta asiakirjasta taikka aiheesta. Esittelijä johtaa mietintönsä valmistelua parlamentissa. Hän perehtyy Euroopan komission ehdotukseen, tapaa asiantuntijoita ja ehdotuksen kohderyhmiä.</p> <p>Hän keskustelee edustajakollegoidensa kanssa sekä valiokunnassa että poliittisessa ryhmässään ja määrittelee poliittisen linjan, jota hän suosittelee asiassa seurattavaksi. Eri tahoilta saatu asiantuntemus sulautuu esittelijän kannaksi mietinnössä, jonka hän esittelee valiokunnalleen. Esittelijä saa taustatukea valiokuntien virkamiehiltä. Erittäin teknisissä kysymyksissä voidaan tarvittaessa tukeutua ulkopuolisiin asiantuntijoihin ja muiden EU-toimielinten asiantuntemukseen.</p>

TOIMIJA	KUVAUS
	<p>Esittelijä valmistelee aluksi yleensä työasiakirjan valiokuntakeskustelun virittämiseksi. Keskeisten asioiden valmistelua edeltää usein valiokunnan tai valiokuntien yhteinen kuulemistilaisuus. Tämä mahdollistaa laajemman ajatustenvaihdon Euroopan parlamentin jäsenten ja asiantuntijoiden kesken. Valiokuntakeskustelujen ja muun ajatustenvaihdon pohjalta syntyy mietintöluonnos, jota puidaan, tarkistetaan ja josta äänestetään valiokunnassa, kunnes se on kypsä siirtymään täysistuntoon äänestettäväksi.</p> <p>Esittelijän valinta perustuu tavallisesti monisyiseen pisteytysjärjestelmään. Parlamentin seitsemän poliittista ryhmää saavat kukin kokonsa mukaisen määrän pisteitä ja tarjoavat niitä mietintöjä vastaan ikään kuin huutokaupassa. Ryhmät voivat myös sopia keskenään tulevien mietintöjen jaosta ja joissain tapauksissa määrätä kaksi esittelijää yhdelle mietinnölle. Säännöllisesti toistuvia mietintöjä kuten EU:n budjettimietintöä varten on perustettu vuorottelujärjestelmä.</p>
Parlamentin jäsen	<p>Euroopan parlamentti koostuu 705 jäsenestä, jotka on valittu laajentuneen Euroopan unionin 27 jäsenvaltiosta. Vuodesta 1979 lähtien jäsenet on valittu yleisillä, välittömällä vaaleilla viideksi vuodeksi.</p>
Parlamentin ryhmän puheenjohtaja	<p>Poliittiset ryhmät organisoivat toimintansa itse valitsemalla puheenjohtajan (tai joissakin ryhmissä kaksi puheenjohtajaa). Parlamentin poliittisten ryhmien johtajat on esitelty täällä: https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/priorities/ryhmien-johtajat</p>
Varjoesittelijä (Varjo-raportööri)	<p>Varjoesittelijät tulevat muista parlamenttiryhmistä kuin mistä varsinainen esittelijä. He esittävät esittelijän tekemään ensimmäiseen mietintöluonnokseen tarkistuksia.</p>

Eurooppa-neuvoston toimijoita

Eurooppa-neuvosto tai epävirallisesti EU:n huippukokous on EU:n ylin poliittinen elin. Siihen kuuluvat EU-maiden valtion- tai hallitusten päämiehet, Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja Euroopan komission puheenjohtaja.

TOIMIJA	KUVAUS
Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja	<p>Eurooppa-neuvosto valitsee itse puheenjohtajansa. Asiasta päätetään määräenemmistöllä. Puheenjohtaja hoitaa tehtävää kaksi ja puoli vuotta kestävä kauden, joka voidaan uusida kerran. Puheenjohtaja edustaa EU:ta kansainvälisissä yhteyksissä.</p>
Eurooppa-neuvoston pääsihteeristö	<p>Neuvoston pääsihteeristö avustaa Eurooppa-neuvostoa ja EU:n neuvostoa.</p>

Euroopan unionin neuvoston (neuvosto) toimijoita

Euroopan unionin neuvoston kokouksissa EU-maiden ministerit keskustelevat lakiesityksistä ja -muutoksista, hyväksyvät uutta lainsäädäntöä ja koordinoivat alansa politiikkaa. Euroopan unionin neuvostossa ei ole pysyviä jäseniä vaan sillä on 10 eri kokoonpanoa, joista kukin käsittelee omia politiikan alojaan. Kukin EU-maa lähettää neuvoston kokouksiin käsiteltävänä olevasta alasta vastaavan ministerinsä.

TOIMIJA	KUVAUS
Coreper I Mertens-ryhmä	<p>Coreper I:ssä kokoontuvat jäsenmaiden pysyvien EU-edustojen pysyvien edustajien sijaiset. Kokouksissa puhetta johtaa pysyvän edustajan sijainen samasta maasta, joka toimii yleisten asioiden neuvoston puheenjohtajana. Coreper I valmistelee kuuden neuvoston kokoonpanon työtä:</p> <ul style="list-style-type: none"> - maatalous ja kalastus (vain rahoituskysymykset sekä eläinlääkintää, kasvinterveyyttä ja elintarvikelainsäädäntöä koskevat tekniset toimenpiteet) - kilpailukyky - koulutus, nuoriso, kulttuuri ja urheilu - työllisyys, sosiaalipolitiikka, terveys ja kuluttaja-asiat - ympäristö - liikenne, televiestintä ja energia <p>Mertens-ryhmän tehtävänä on valmistella Coreper I-kokouksia.</p>
Coreper II Antici-ryhmä	<p>Coreper II -kokouksiin osallistuvat jäsenvaltioiden pysyvien EU-edustojen pysyvät edustajat. Sen kokouksissa johtaa puhetta pysyvä edustaja samasta maasta, joka toimii kulloinkin neuvoston puheenjohtajana. Coreper II valmistelee neljän neuvoston kokoonpanon työtä:</p> <ul style="list-style-type: none"> - talous- ja rahoitusasiat - ulkoasiat - yleiset asiat - oikeus- ja sisäasiat <p>Antici-ryhmän tehtävänä on valmistella Coreper II kokouksia.</p>
Euroopan unionin neuvoston komiteat ja työryhmät	<p>Euroopan unionin neuvoston valmisteluelimiä on yli 150, esim. budjettikomitea ja elintarviketyöryhmä.</p>
Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö	<p>Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö avustaa Eurooppa-neuvostoa ja neuvostoa. Pääsihteeristö auttaa organisoimaan ja ohjaamaan neuvoston työtä ja sen 18 kuukauden ohjelman täytäntöönpanoa.</p>
Puheenjohtajavaltio	<p>Neuvoston puheenjohtajuus kiertää EU:n jäsenmaiden kesken puolen vuoden välein. Puolivuotiskautensa aikana puheenjohtajamaa johtaa puhetta neuvoston kokouksissa kaikilla tasoilla ja auttaa näin varmistamaan EU:n työn jatkuvuuden neuvostossa.</p> <p>Puheenjohtajuutta hoitavat jäsenmaat tekevät tiivistä yhteistyötä kolmen maan ryhmässä eli puheenjohtajakolmikkoina, ns. triona. Puheenjohtajakolmikko asettaa pitkän aikavälin tavoitteet ja laatii yhteisen trio-ohjelman, jossa luetaan asiat ja pääaiheet, joita neuvosto 18 kuukauden aikana käsittelee.</p> <p>Lisäksi jokainen puheenjohtajavaltio voi laatia oman, kansallisista lähtökohdista laatimansa puheenjohtajuuskauden ohjelman.</p>

TOIMIJA	KUVAUS
Yleisten asioiden neuvosto	Yksi neuvostoista, Yleisten asioiden neuvosto, koostuu pääasiassa europpaministereistä ja se koordinoi Eurooppa-neuvoston kokousten valmisteluja. Se vastaa myös tietyistä monialaisista politiikoista.

Valtioneuvoston EU-toimijoita

TOIMIJA	KUVAUS
EU-asioiden komitea	EU-asioiden komitea on ministeriöiden, tasavallan presidentin kanslian, oikeuskanslerin viraston, Suomen Pankin ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen edustajista koostuva yhteistyöelin, joka käsittelee laajakantoisia ja useita ministeriöitä koskevia EU-asioita, kuten Euroopan komission työohjelmaan vaikuttamista. Lisäksi komitea päättää EU:n toimielimiin ja virastoihin lähetettävistä kansallisista asiantuntijoista. EU-asioiden komitean puheenjohtajana on valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osaston päällikkö eli EU-asioiden valtios sihteeri.
EUE virkamies	Suomen pysyvä edustusto Euroopan unionissa (EUE) ja sen virkamiehet toteuttavat Suomen EU-politiikkaa ajamalla Suomen etuja hallituksen ohjeiden pohjalta. Edustuston virkamiehet raportoivat ja välittävät tietoa Suomeen.
EU-ministerivaliokunta (EU-minva)	<p>EU-ministerivaliokunta käsittelee poliittisesti, taloudellisesti ja oikeudellisesti merkittäviä ajankohtaisia EU-asioita. Ministerivaliokunnassa sovitaan Suomen toimintalinjat muun muassa Euroopan unionin neuvoston kokouksiin ja epävirallisiin ministerikokouksiin. Lisäksi valiokunnan asialistalle otetaan poliittisen tason käsittelyä edellyttävät tuomioistuin- ja valvonta-asiat, tärkeät nimitysasiat ja EU-virastojen sijaintipaikat. Ministerivaliokunta voi käsitellä myös EU-näkökulmasta keskeisiä kansainvälisissä järjestöissä päätettäviä asioita. Erityistä huomiota kiinnitetään ennakointiin eli käsittelyn aloittamiseen siten, että Suomi voi tehokkaasti ja jo varhaisessa vaiheessa vaikuttaa EU-valmisteluun ja päätöksentekoon.</p> <p>EU-ministerivaliokunta kokoontuu yleensä perjantaiamuisin. Valiokunnan puheenjohtajana on pääministeri sekä muina jäseninä valtioneuvoston määräämä valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätty ministeri, ulkoministeri, ulkomaankauppa-asioita käsittelemään määrätty ministeri, oikeusministeri, valtiovarainministeri, maa- ja metsätalousministeri ja elinkeinoministeri sekä tarpeen vaatiessa muut ministerit, jotka valtioneuvosto määrää. Jäsenenä valiokunnassa on lisäksi kulloinkin se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu. Kaikki muutkin ministerit voivat yhtä lailla osallistua valiokunnan työhön.</p> <p>Ministeri, jonka toimialaan asia kuuluu, esittelee asian ministerivaliokunnalle. Käsittelyn tarkoituksena on saada ministerivaliokunnan puolto ministerin esittämille toimintalinjoille tai keskustelun käyminen ajankohtaisesta EU-asiasta. Ahvenanmaan maakunnan hallituksen puheenjohtajalla on oikeus tulla kuulluksi EU-ministerivaliokunnassa silloin, kun asia kuuluu Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan tai se on muutoin maakunnalle erityisen tärkeä.</p>

TOIMIJA	KUVAUS
	<p>EU-ministerivaliokunnan sihteeristönä toimii valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto. Kokouksen asialista julkistetaan ennen kokousta ja kokouksesta tiedotetaan heti sen päätyttyä. Kokouksissa on läsnä valtioneuvoston viestintäosaston EU-asioiden viestintäpäällikkö, joka vastaa tiedottamisesta pääministerin ohjeiden mukaan. EU-ministerivaliokunnan pöytäkirja ja asiakirjat ovat kokouksen jälkeen pääsääntöisesti julkisia, ellei kyse ole salassa pidettävästä asiasta tai ellei asian käsittely jatku valtioneuvostossa.</p>
Eurooppaministeri	<p>Eurooppaministerin vastuulla (Marinin hallituksessa) on käsitellä ne valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osastolle kuuluvat asiat, jotka eivät kuulu pääministerille, sekä valtion omistajaohjausasiat. Eurooppaministerin päätehtävä on osallistua EU:n yleisten asioiden neuvoston kokouksiin. Niissä valmistellaan pääministerien puolesta Eurooppa-neuvoston kokouksia. Yleisten asioiden neuvoston tehtäviin kuuluu mm. yhtenäisyyspolitiikka ja EU:n monivuotiset rahoituskehyykset.</p>
EU-valmistelu- jaostot	<p>EU-asioiden komitea on asettanut yhteensä 35 sektorikohtaista valmistelujaostoa. Jaostojärjestelmä on EU-asioiden virkamiesvalmistelun perusrakenne. EU-jaostoissa puheenjohtaja ja sihteeri ovat yleensä toimivaltaisesta ministeriöstä.</p> <p>Jaostot voivat kokoontua suppeassa tai laajassa kokoonpanossa. Suppeaan kokoonpanoon kuuluu toimivaltaisten ministeriöiden virkamiesten lisäksi muiden ministeriöiden ja virastojen edustajia. Laajaan kokoonpanoon kuuluu myös etujärjestöjen ja sidosryhmien edustajia. Kussakin jaostossa on myös edustaja valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osastolta ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksesta. Jaostot kokoontuvat vaihtelevasti tarpeen mukaan.</p>
Pysyvä edustaja Pysyvän edustajan sijainen	<p>Pysyvä edustaja edustaa Suomea kaikissa EU:n toimielimissä. Keskeisin tehtävä on valmistella Coreper II:n valmisteleminen ministerineuvostojen kokouksia sekä edustaa jäsenmaata EU:n neuvoston pysyvien edustajien komiteassa Coreper II:ssa, joka on neuvoston (eli jäsenmaiden hallitusten) korkein virkamieselin.</p> <p>Pysyvän edustajan sijainen edustaa Suomea Coreper I:ssä.</p>
Suomen pysyvä edustusto (EUE)	<p>Suomen edustusto Brysselissä. Edistää Suomen ja suomalaisten etuja osallistamalla ja vaikuttamalla unionin päätöksentekoon. EUE on osa ulkoasianhallintoa.</p>
Toimivaltainen ministeriö	<p>Kukin ministeriö vastaa omalla toimialallaan EU-asioiden kansallisesta valmistelusta, neuvotteluista, muusta vaikuttamisesta sekä hyväksytyin EU-säädöksen kansallisesta täytäntöönpanosta.</p>

TOIMIJA	KUVAUS
Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto (VNEUS)	<p>Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto vastaa EU-asioiden yhteensovittamisesta valtioneuvostossa ja kansallisen yhteensovittamisjärjestelmän toimivuudesta. Se toimii EU-ministerivaliokunnan ja EU-asioiden komitean sihteeristönä sekä on edustettuna kaikissa EU-asioiden komitean asettamissa sektorikohtaisissa valmistelujaostoissa.</p> <p>EU-asioiden osaston tehtäviin kuuluvat lisäksi Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelu, EU:n yleiseen kehittämiseen ja institutionaalisiin kysymyksiin liittyvät asiat (kuten perussopimusten muuttaminen), pääministerin ja eurooppaministerin työn tukeminen EU-asioissa, toimintaohjeiden välittäminen EU-edustustolle yhdessä vastuuministeriöiden kanssa, EU-asioiden yhteensovittamista ja valmistelua koskevien menettelytapojen kehittäminen, sellaiset EU-asiat, jotka eivät kuulu muulle ministeriölle, tiedonkulun varmistaminen Suomen EU-edustuston ja kansallisten viranomaisten välillä sekä osallistuminen valtioneuvoston EU-koulutukseen, EU-viestintään ja EU-asiakirjahallintaan. VNEUS myös vastaa Coreper-ohjeiden hyväksymisestä ja välittämisestä EU-edustustolle.</p>

Eduskunnan EU-toimijoita

TOIMIJA	KUVAUS
Eduskunnan Brysselin-toimisto	<p>Eduskuntaa palvelee EU-asioissa eduskunnan Brysselin-toimisto. Eduskunnan Brysselin-asiantuntija on osa eduskunnan suuren valiokunnan sihteeristöä. Brysselin asiantuntija pyrkii seuraamaan EU:n lainsäädäntöaloitteita jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja näin helpottamaan työn aikatauluttamista eduskunnassa. Komission aloitteiden lisäksi asiantuntija keskittyy Euroopan parlamentin toiminnan seuraamiseen. Eduskunnan Brysselin toimisto laatii EU-viikkokirjeen (julkinen dokumentti) sekä toimittaa ajankohtaisia raportteja ja katsauksia kansanedustajien ja virkamiesten käyttöön.</p>
Erikoisvaliokunnat	<p>Erikoisvaliokunnilla on Suomessa muista EU-jäsenvaltioista poiketen merkittävä rooli EU-asioiden käsittelyssä. Niiden tehtävänä on seurata tiiviisti omalla toimialalla vireillä olevia EU-asioita. Valiokunnilla on rajoittamaton oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunnat voivat kuulla asiantuntijoita ja intressiryhmien edustajia saadakseen tietoa. Valiokunnat tekevät kirjallisia lausuntoja EU-asioista suurelle valiokunnalle.</p> <p>E-asioissa erikoisvaliokuntien lausuntojen valmistuttua suuri valiokunta yleensä lähettää ne valtioneuvostolle tiedoksi, ottamatta kantaa asiakysymykseen. Suuri valiokunta voi kuitenkin hyväksyä asiassa eduskunnan kannan, jos harkitsee tähän olevan syytä asian merkityksen vuoksi. Jos suuri valiokunta ottaa asiaan kantaa, kannanotto on valtioneuvostolle ohjeellinen.</p> <p>U-kirjelmissä päätöksen asian käsittelyyn osallistuvista erikoisvaliokunnista tekee puhemies. Asian vireille tulosta ilmoitetaan täysistunnossa. Suuren valiokunnan tehtävänä on merkitä asia suuressa valiokunnassa saapuneeksi ja todeta suurelle valiokunnalle asiasta lausunnon antavat erikoisvaliokunnat. Suuri valiokunta voi lisäksi päättää pyytää muiltakin valiokunnilta lausunnon. Erikoisvaliokuntien lausuntojen valmistuttua suuri valiokunta hyväksyy pöytäkirjaan merkittävän eduskunnan kannan (= tekee päätöksen) tai antaa asiasta lausunnon.</p>
Suuri valiokunta (SuV)	<p>Suuri valiokunta toimii eduskunnan EU-valiokuntana. Sen tärkein tehtävä on varmistaa eduskunnan vaikutuksen ja parlamentaarisen valvonnan toteutuminen EU-päätöksenteossa. Suuri valiokunta käsittelee Euroopan unionin jäsenyyteen liittyvän kansallisen politiikan valmistelua, paitsi ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta, joka kuuluu ulkoasiainvaliokunnan toimivaltaan. EU-asioiden käsittelyssä Ahvenanmaan vaalipiiristä valitulla kansanedustajalla on läsnäolo- ja puheoikeus. Lisäksi suuri valiokunta käsittelee ne lakiehdotukset, jotka sinne lähetetään täysistunnosta ensimmäisessä käsittelyssä.</p> <p>SuV:n sisällä voi olla jaostoja, esim. työjaosto, joka tekee epävirallista valmistelua virallisissa puitteissa.</p> <p>Suuri valiokunta ilmaisee eduskunnan kannan joko valiokunnan pöytäkirjaan kirjattavalla ponsimuotoisella lausumalla (SuVEK) tai perustelut sisältävällä lausunnolla.</p>
Valiokuntakanslia	<p>Kunkin valiokuntakanslian toimintaa johtaa kansliatoimikunnan asianomaisen valiokunnan sihteeriksi määräämä valiokuntaneuvos ("ykkösneuvos"). Tavallisimmin valiokuntakansliaan kuuluvat valiokunnan sihteeri, apulaissihteeri ja valiokuntakanslian sihteeri sekä valiokunta-avustaja, joka voi olla yhteinen jonkun toisen valiokuntakanslian kanssa. Valiokuntakansliaa kutsutaan usein valiokuntasihteeristöksi.</p>

1 Johdanto

Kansalaisilla on oikeus vaikuttaa Euroopan unionin (EU) lainsäädäntöön. EU-päätöksenteko on koettu kuitenkin etäiseksi ja vaikeaselkoiseksi (mm. Raunio 2014). Tämä selvitys kuvaa EU-lainsäädännön päätöksenteon rakenteet, toimijat, osallistumisen paikat ja kehittämiskohteita, jotta kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia voitaisiin edistää. Selvitys tukee myös kansallisen EU-lainsäädäntöprosessin kehittämistä.

Suomen EU-lainsäädäntöprosessia on pidetty edistyksellisenä, koska eduskunta osallistuu Suomen EU-kannan muotoiluun ja saa tietoa EU-lainsäädäntöön liittyvistä asioista paremmin kuin valtaosassa muista EU-jäsenvaltioista. Eduskunnan EU-asiakirjoja on myös avoimesti saatavilla verrattuna moniin muihin EU-maihin.

Eduskunnan asiakirjojen avoimuus on vain yksi osa osallistumisen mahdollistamisesta. Kuinka hyvin asiakirjat kuvaavat koko EU-päätöksentekoprosessia? Löytyykö EU-lainsäädännön etenemisestä ja siihen osallistumisen mahdollisuuksista tietoa kansalaiselle? Onko Suomi avoimen EU-päätöksenteon mallioppilas?

Selvitys avaa päätöksentekoprosessia niin EU:sta kiinnostuneille kansalaisille kuin prosessin virkamiehille, avustajille ja päättäjillekin. Tällöin kuvataan myös päätöksentekokokohdat ja tavat, joilla EU-lainsäädäntöön voi osallistua ja vaikuttaa. Lisäksi tehdään kehittämissuhteita EU-lainsäädäntöprosessin kehittämiseksi osallistavammaksi ja avoimemmaksi. Tarkastelun kohteena ovat sekä muodollisjuridiset että poliittiset prosessit: miten EU-lainsäädäntöprosessi etenee virallisesti ja mitkä ovat eri toimijoiden roolit ja vaikutusvalta päätöksenteossa.

EU-lainsäädäntöön vaikuttamisessa tai ylipäätään EU-asioiden seuraamiseen vaaditaan kansalaiselta suurta aktiivisuutta ja

lainsäädäntöprosessin ymmärtämistä. Selvitys kannustaa EU-lainsäädäntöprosessin sisäisiä toimijoita edistämään kansalaisten osallistumista. Eduskunnan suuren valio-kunnan (SuV) mukaan EU:n lainsäädäntötyön avoimuus vahvistaa demokratiaa, lisää kansalaisten luottamusta ja edistää hyvää hallintoa (SuVM 1/2021 vp). Myös EU-instituutiot näkevät sopimuksessaan paremmasta lainsäädännöstä, että julkinen kuuleminen on erottamaton osa tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja lainsäädännön laadun parantamista (L 123/1, 2016).

EU-lainsäädäntöön liittyvää päätöksentekoa selvityksessä kuvataan erityisesti kansallisella tasolla. EU-tasoa ei ole kuvattu yhtä yksityiskohtaisesti. EU-tasoa kuvataan kuitenkin tarkemmin luvuissa 4 ja 5 agendan muodostamisen ja säädösehdotuksen valmistelun yhteydessä, koska näissä vaiheissa on EU-tasolla oleellisia kansalaisen vaikuttamispaikkoja. Selvityksessä keskitytään vain EU-lainsäädäntöprosessiin, eikä esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspolitiikan, kansainvälisten sopimusten, tuomioistuinasioiden tai lainsäädäntöprosessin ulkopuolisten puitteiden päätöksentekoa ole analysoitu. Myöskään hallitusohjelman tai hallituksen EU-selonteon muodostumista ei ole kuvattu tarkasti, vaikka ne ohjaavat hallituksen kannanmuodostusta EU-asioissa.

Delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanotoimia selvityksessä ei myöskään käsitellä. Näitä sivutaan kuitenkin lyhyesti luvuissa 2.2 ja 6.1. EU-lainsäädäntöprosessi kuvataan päästä päähän eli prosessin alusta loppuun vaikuttamispaikkoineen. Muodollinen prosessi ja epävirallinen vaikuttaminen linkittyvät kiinteästi toisiinsa, joten niiden välistä rajaa ei ole aina helppo tunnistaa. Kuvaus käsittelee EU:n, valtioneuvoston sekä eduskunnan toimenpiteet siihen asti, kun Suomen kanta on päätetty. EU-päätöksente-

koprosessi on alituisesti muutoksen kohteena. Prosessi esitellään siinä muodossa kuin se oli alkuvuodesta 2022.

Selvitys on toteutettu Sitran toimeksiantona osana Sitran Demokratia ja osallisuus -teeman Uudistuva päätöksenteko -projektia. Pohjana on Sitran tekemät selvitykset, prosessikuvaukset ja data-analyysit sekä EU-tutkimus ja pääasiallisen kirjoittajan, Laura Nordströmin, omakohtainen käytännön kokemus järjestelmän sisältä eduskunnasta, valtioneuvostosta ja EU-instituutioista. Selvityksen kuvat ovat Sitran tekemiä tarkkoja prosessimallinnuksia, joista jokaista vaihetta ei välttämättä avata. Luvun 8 ovat kirjoittaneet Sitran Lea Konttinen ja Jouni Backman Sitran tekemien analyysien pohjalta.

Taustan ja EU-lainsäädäntöprosessin kokonaisuuden esittelyn jälkeen selvitys käy läpi osallistumisen kannalta kolme tärkeintä osaprosessia vaikuttamispaikkoineen: EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö, EU-säädösehdotuksen valmistelu sekä EU-säädösehdotuksen käsittely ja säädöksen hyväksyminen. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tarkastellaan lähinnä jo prosessiin osallistuvien toimijoiden osalta. Yksittäisen kansalaisen vaikuttamismahdollisuuksille ja lainsäädäntöprosessin datan hyödyntämiselle on omat lukunsa. Lainsäädäntöprosessin kehittämiskohteet on koottu selvityksen viimeiseen lukuun.

2 Taustaa: Suomi EU:ssa, EU-toimielimet ja kansalaisen rooli

2.1 EU-jäsenyyden tuomat muutokset ja Suomen erityispiirteet: suuren valiokunnan rooli

Suomessa EU-jäsenyyden valmistelu alkoi vuonna 1991. Vuonna 1995 Suomi liittyi EU-jäseneksi, millä on ollut suuri vaikutus suomalaiseen politiikkaan. Hallituksen, pääministerin ja virkamiesten valta päätöksenteossa on kasvanut. Esimerkiksi ulkoministeriön valta taas on vähentynyt. Eurokriisin aikana valtiovarainministerin ja valtiovarainministeriön valta korostuivat. Jäsenyyden alun käytännönläheisyyden, sopeutumisen, jatkuvuuden ja integraation korostamisen jälkeen EU-asiat ovat politisoituneet ja tuoneet uuden jakolinjan politiikkaan.

Suomea on pidetty erityisasemassa verrattuna muihin EU-maihin johtuen perustuslakiin ankkuroidusta eduskunnan vahvasta roolista EU-päätöksenteossa.

EU-lainsäädäntöprosessi toimii parlamentaarisen valvonnan alla. Suomea on pidetty erityisasemassa verrattuna muihin EU-maihin johtuen perustuslakiin ankkuroidusta eduskunnan vahvasta roolista EU-päätöksenteossa. Suomen perustuslain (93. pykälän) mukaan EU-asioiden kansallinen valmistelu- ja toimeenpanovalta on valtioneuvostolla, mutta eduskunnalla on oikeus osallistua ja myötävaikuttaa Suomen EU:ssa esittämien kantojen muotoiluun: 96. pykälän

mukaan valtioneuvoston on haettava EU-asioissa ennakolta eduskunnan hyväksyntää toimintalinjalleen eduskunnan lainsäädäntö- tai budjettivallan piiriin kuuluvissa kysymyksissä. Eduskunnalla on myös perustuslain 97. pykälään nojaten rajoittamaton oikeus saada valtioneuvostolta tietoja asioiden valmistelusta EU:ssa. Suomi onkin kärjessä mitattaessa parlamenttien kykyä valvoa hallituksiaan EU-asioissa. Vahvoina puolina on pidetty mainittua ehdotusten etukäteiskäsittelyä ennen lopullisia päätöksiä, eduskunnan aseman ankkurointia perustuslakiin, erikoisvaliokuntien osallistumista prosessiin, laajaa tiedonsaantioikeutta sekä ministerikuulemisia ennen ja jälkeen neuvoston kokouksia. Tässä selvityksessä havainnoidaan, miten tämä toteutuu käytännössä.

EU-jäsenyys on vaikuttanut niin politiikkaan kuin hallintoonkin. Suomalaista lainsäädäntöä on harmonisoitu EU-lainsäädäntöön. Ministeriöihin on luotu EU-yksiköt ja EU-lainsäädännölle on luotu uusi päätöksentekorakenne, kuten EU-ministerivaliokunta (EU-minva). Virkamiehet ovat kansainvälistyneet ja tutustuneet eurooppalaisiin hallintokulttuureihin. Osa virkamiehistä on suunnannut EU-uralle. Suomalainen maataloushallinto on uusittu. Uusia verkostoja on syntynyt.

EU-lainsäädäntö on tärkeä osa suomalaista päätöksentekoa. Eduskunta arvioi aiemmin, että lähes puolet eduskunnan käsiteltävistä asioista koski EU-asioita. Tutkimuksen mukaan vuosien 1995–2015 aikana tehdystä lainsäädännöstä 17,8 % sisälsi sidoksen EU:hun. Määrä on kasvava ja EU:n vaikutus näkyy muussakin lainsäädäntössä. Valiokuntien asia määrää on puolestaan

kaksinkertaistunut EU-jäsenyyden aikana. (Raunio & Wiberg 2017.) Painopiste on siirtynyt mietinnöistä lausuntoihin, kun valiokunnat lausuvat asioista SuV:lle. EU-tasolla on samalla direktiivien määrä laskenut ja asetusten määrä on kasvanut. EU-asetus tulee jäsenvaltiossa suoraan voimaan, kun direktiivistä valmistellaan jäsenvaltioissa oma lainsäädäntö, mikä luo enemmän liikkumavaraa.

Toimivaltainen ministeriö vastaa yksittäisen EU-asian valmistelusta. Eduskunnassa suuren valiokunnan (SuV) rooli on erittäin keskeinen, koska se käyttää EU-asioissa eduskunnan puheoikeutta ilman täysistuntokäsittelyä. Tämän eduskunnan kannan SuV tuo esille joko valiokunnan pöytäkirjaan kirjattavalla ponsimuotoisella lausumalla (SuVEK) tai perustelut sisältävällä lausunnolla. SuV on siis käytännössä EU-valiokunta, jossa kaikki EU-asiat käsitellään, pois lukien EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, joka kuuluu ulkoasiainvaliokunnalle (UaV). SuV vastaanottaa valtioneuvoston E-kirjeet ja U-kirjelmät, voi lähettää ne erikoisvaliokuntiin lausuttavaksi ja muodostaa lopullisen eduskunnan kannan. SuV käy myös jatkuvaa vuoropuhelua ministerien kanssa ennen ja jälkeen ministerineuvosto-

jen kokousten. Valtioneuvoston on selvitettävä ja perusteltava toimintalinjansa eduskunnalle. Suuren valiokunnan, ja sitä kautta eduskunnan, vaikutusvalta on kuitenkin vain EU-politiikkaa raamittava ja vaikuttaminen tapahtuu usein liian myöhään. Näitä prosesseja kuvataan tarkemmin seuraavissa luvuissa.

Suomen eduskunnan EU-päätöksentekojärjestelmää luotaessa esikuvana toimi Tanskan parlamentin EU-asioiden käsittelyjärjestelmä. Suomessa sitä kuitenkin parannettiin lisäämällä erikoisvaliokuntien roolia ja painottamalla asioiden etukäteiskäsittelyä. Samalla EU-asioiden käsittely yritettiin pitää mahdollisimman samanlaisena kuin kansallisten asioiden käsittely. Tavoitteena on kansallisen yhteisymmärryksen rakentaminen, mikä auttaa pientä valtiota vaikuttamaan EU:ssa. Eduskunnan ja hallituksen yhteisen kannan muodostamiseen panostetaan sidosryhmien ja kansalaisten kuulemisen sijaan. Parlamentaarisen demokratian näkökulmasta on hyvä huomioida, että jäsenmaiden parlamentit eivät ole suoraan edustettuina EU:n toimielimissä. Ne osallistuvat siis EU:n päätöksentekoon valvomalla ja ohjaamalla oman hallituksensa EU-politiikkaa.

E- KIRJEET JA U-KIRJELMÄT

Valtioneuvosto informoi eduskuntaa E-kirjeellä ja U-kirjelmillä, jotka ovat suomalaisen EU-lainsäädännön valmistelun tärkeimmät asiakirjat. Eduskunta käsittelee EU-asioita näiden asiakirjojen pohjalta. Asiakirjat sisältävät valtioneuvoston tekemän perusmuistion, joka on valtioneuvostossa dokumentti, joka luodaan aivan kaikista EU-asioista sisältäen asian taustan ja Suomen kannan. Valtioneuvoston on toimitettava viipymättä siitä tiedon saatuaan U-kirjelmällä eduskunnalle EU:ssa päätettävästä ehdotuksesta säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, joka kuuluisi eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen. E-kirjeet käsitellään lähes samoin tavoin kuin U-kirjelmät. E-kirjeitä käytetään etukäteisinformatiivisesti tai laajempien kokonaisuusien esittelyyn. E-kirjeillä voidaan myös käsitellä asioita, jotka eivät kuulu perustuslaissa säädettyyn eduskunnan toimivaltaan. Esimerkiksi kun EU:sta on tulossa laaja useita säädösehdotuksia sisältävä lainsäädäntökokonaisuus, valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto (VNEUS) laatii asiasta ”katto E-kirjeen” ennen varsinaista U-kirjelmää. Käytännössä E-kirjeitä lähetetään eduskunnalle enemmän kuin U-kirjelmiä.

2.2 EU-instituutioiden pääroolit ja muutokset niissä

Suomalainen EU-lainsäädäntö tapahtuu EU-instituutioiden viitekehyksessä. EU:n ja Suomen tason prosessit ovat samanaikaisia ja yhteenkietoutuneita. Euroopan komissio (komissio) on EU:ssa pääsääntöisesti aloitteentekijä: sen rooli on valmistella ja antaa lainsäädäntöehdotukset. Lisäksi komissio valvoo lainsäädännön soveltamista ja toimeenpanee EU:n talousarviota. EU:n lainsäädännön toimeenpano on lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden tehtävä, mutta se voidaan siirtää myös komissiolle (implementing acts). Tällöin komitologiamenettelyssä komission ja jäsenvaltioiden edustajista muodostuva komitea päättää toimeenpanosta. Komissiolle voidaan myös delegoida valtaa päättää tarkemmasta lainsäädännöstä (delegated acts). Komissio muodostuu sekä noin 32 000 virkamiehestä että 27 komissaarista, joita on yksi jokaisesta jäsenmaasta. Päätökset tehdään komissaareista muodostuvassa kollegiossa. Komissaarien tulisi edistää EU:n yleistä etua, mikä näkyy myös ylikansallisen komission toiminnassa, mutta käytännössä jäsenmaiden intressit pyrkivät päätöksissä esiin.

Parlamentin valta on EU:n historiassa vähitellen kasvanut ja nykyisellään valtaosassa EU-lainsäädännöstä päätetään tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä.

Euroopan parlamentti (parlamentti) on EU:n neuvoston (ministerineuvosto) ohella se EU-elin, joka päättää lainsäädännöstä. Tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä (entinen yhteispäätösmenttely) Euroopan parlamentti yhdessä ministerineuvoston kanssa tekee lopulliset päätökset niin lainsäädännöstä kuin EU:n budjetistakin. Parla-

mentin valta on EU:n historiassa vähitellen kasvanut ja nykyisellään valtaosassa EU-lainsäädännöstä päätetään tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä. Euroopan parlamentti myös valitsee komission puheenjohtajan ja hyväksyy muut komissaarit. Käytännössä parlamentti on vaikuttanut kolmella viimeisellä valintakierroksella myös yksittäisen komissaarin valintaan. Euroopan parlamentin tehtävä on lisäksi valvoa komissiota, muun muassa suullisten ja kirjallisten kysymysten muodossa, ja teoriassa parlamentti voi erottaa komission. Jälkimmäistä parlamentti ei ole vielä koskaan tehnyt. Parlamentin toteuttama komission valvonta poikkeaa kuitenkin suomalaisesta parlamentarismista, jossa eduskunta valvoo tiiviisti hallitusta. EU:ssa ei varsinaisesti ole hallitusta tai oppositiota. Parlamentilla on EU:ssa ylikansallinen rooli, kun ministerineuvosto edustaa jäsenmaita. Parlamentti myös hyväksyy uudet EU-jäsenmaat ja kansainväliset sopimukset. Tietyissä rajatuissa lainsäädäntöaloissa, kuten kilpailulainsäädännössä, ja harvoissa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kansainvälisissä sopimuksissa parlamenttia vain konsultoidaan. Euroopan parlamentti käyttää myös epäsuoraa valtaa ottamalla kantaa moniin teemoihin (mm. ihmisoikeuspäätelmin), ja esittämällä aloite-ehdotuksia (oma-aloitemietintöjä) komissiolle. Esimerkiksi vuonna 2019 hyväksytty EU:n direktiivi pillinpuhaltajien eli yleisen edun hyväksi toimivien väärinkäytösten paljastajien (whistle-blowers) suojelemiseksi lähti liikkeelle parlamentin oma-aloitemietinnöstä.

Europarlamentaarikot (mepit) valitaan EU-kansalaisten suorilla vaaleilla joka viides vuosi. Heitä on tietty määrä suhteessa maan väkilukuun, esimerkiksi Suomesta on 14 edustajaa eli meppiä. Kansallisuuden sijaan mepit ryhmittyvät oman poliittisen ryhmänsä mukaan. Eduskunnasta poiketen yhdelle lainsäädäntöasialle nimetään yksi valmisteleva meppi (esittelijä, kutsumanimeltään raportööri). Tästä johtuen yksittäisellä mepillä voi olla varsin paljon valtaa.

Muita avaintoimijoita ovat esimerkiksi poliittisten ryhmien puheenjohtajat ja valiokuntavastaavat (koordinaattorit).

Parlamentin ohella EU:n lakeja säätää Euroopan unionin neuvosto eli ministerineuvosto (neuvosto), joka edustaa hallitustenvälisyyden hengessä EU:n jäsenmaita, kuten Suomea. Neuvosto neuvottelee ja hyväksyy EU:n vuotuisen talousarvion lisäksi säädökset yhdessä Euroopan parlamentin kanssa, mikäli kyse on tavallisesta lainsäädäntöjärjestyksestä. Näin toimitaan EU-lainsäädännössä valtaosassa politiikka-aloista. Neuvosto myös koordinoi EU-maiden politiikkaa ja tekee EU:n puolesta sopimuksia valtioiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa. EU:n ydinalueella eli yksinomaisella lainsäädäntöalueella, kuten kauppapolitiikassa, kansainvälinen neuvotte- lija on kuitenkin komissio.

Määräenemmistöpäätösten lisääminen on vahvistanut EU:n valtaa suhteessa yksittäisiin jäsenmaitiin.

Neuvostolla on muita EU-elimä pie- nempi sihteeristö, koska neuvoston käytän- nön työ ja oleellisin vallankäyttö tapahtuvat sektoreittain työryhmissä tai komiteoissa, joissa on edustettuna jäsenmaiden vastaavien ministerien virkamiehet. He pyrkivät sovitta- maan yhteen jäsenmaiden kannat liittyen lainsäädäntöesityksiin. Vain harvat auki olevat ristiriidat siirtyvät neuvoteltaviksi Coreper I- (maatalous ja kalastus, kilpailu- kyky, koulutus, nuoriso, kulttuuri ja urheilu, työllisyys, sosiaalipolitiikka, terveys ja kuluttaja-asiat, ympäristö ja liikenne, tele- viestintä ja energia) tai Coreper II -työryh- mään (talous-, rahoitus-, ulko-, oikeus-, sisä- ja yleiset asiat). Näitä edeltävät Mer- tens- (Coreper I) ja Antici-ryhmät (Coreper II). Lopullisesti asioista päättävät toimialoi- tain kokoontuvat jäsenmaiden ministerit.

Neuvosto on siis paljon muutakin kuin ministerien kokous, johon pyritään jättä- mään mahdollisimman harva asia neuvotel- tavaksi. Käytännössä ministereiden päätettä- väksi jäävät jäsenmaita jakavat merkittävät ja poliittisesti vaikeat asiat.

Suurinta osaa kokouksista vetää puolen vuoden välein vaihtuva puheenjohtajavaltio, jota puhekielessä kutsutaan puheenjohtaja- maaksi. Päätökset tehdään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä määräenemis- töllä, jolloin ehdotusta on kannatettava 55 % jäsenmaista, joiden väkiluku edustaa vähin- tään 65 % EU:n kokonaisväestöstä. Yksimie- lisyyttä vaaditaan harvoilla politiikka-aloilla. Yksimielisyyttä vaaditaan lähinnä verotuk- sessa, sosiaaliturvassa, uusien jäsenvaltioiden hyväksymisessä ja monivuotisissa rahoitus- kehyksissä sekä lisäksi neuvoston omissa käsissä olevassa ulko- ja turvallisuuspoliti- kassa.

EU:n neuvoston (neuvosto) voi helposti sekoittaa Eurooppa-neuvostoon (EU:n huippukokous), jossa kokoontuvat EU-mai- den valtion- tai hallitusten päämiehet, Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja. Vaikka Euroop- pa-neuvostolla ei ole lainsäädäntövaltaa, se päättää poliittisesti EU:n isoimmista kysy- myksistä, linjauksista ja painopisteistä. Eurooppa-neuvostoa tarvitaan linjaamaan kaikkein vaikeimmissa kysymyksissä, joihin ei aiemmin ole hallitustenvälisellä yhteis- työllä saatu ratkaisuja. Se myös nimeää ja valitsee ehdokkaat Euroopan keskuspankin ja komission johtoon.

Eurooppa-neuvostosta tuli virallinen elin viimeisimmässä EU:n perussopimusudis- tuksessa vuonna 2009, mikä vahvisti valtion- päiden asemaa strategisten suuntaviivojen asettajana. Eurooppa-neuvostolle luotiin pysyvä puheenjohtajan virka, osittain siksi, että haluttiin vastaus kuuluisaan Henry Kissingerin suuhun laitettuun kysymykseen ”kenelle soitan Euroopassa”. EU-instituutioi- den roolit ovat muutenkin jatkuvassa muu- toksessa, koska koko EU on jatkuvasti muuttuva ja kehittyvä toimintakenttä. Oleel-

lisin kehityskulku vuoden 1952 hiili- ja teräsyhteisöstä on ollut EU-instituutioiden vallan lisääntyminen. Määräenemmistö päätösten lisääminen on vahvistanut EU:n valtaa suhteessa yksittäisiin jäsenmaihin. Vuoden 1979 ensimmäisistä europarlamenttivaaleista lähtien Euroopan parlamentin valta on hitaasti mutta vääjäämättömästi vahvistunut. Vuoden 2009 Lissabonin sopimuksen jälkeen neuvostosta ja parlamentista tuli lähes tasavertaisia lainsäätäjiä, vaikka edelleen monessa kohtaa, esimerkiksi eurokriisissä, vallankäyttö on ollut paljon hallitustenvälistä. Euroopan parlamentin valtaa on kasvatettu paikkaamaan demokratiavajetta. Parlamentti osaa käyttää myös valtaansa luovasti.

Esimerkkinä väärentämisen vastainen ACTA-sopimus, jonka parlamentti kaatoi vuonna 2012 hyväksyntä-menettelyssä, koska se ei päässyt vaikuttamaan sopimuksen neuvotteluihin. EU:n vallankäytön muutoksiin on vaikuttanut myös lisääntynyt jäsenmaiden määrä, joka tekee kompromisseista aikaisempaa haasteellisempia.

EU:ssa on useita muitakin toimielimiä. Lisäksi niiden ympärillä hyörii valtava määrä lobbaavia tahoja, jotka yrittävät vaikuttaa päätöksentekoon, kuten etujärjestöjä, konsultteja, vaikuttajaviestintätoimistoja, kansalaisjärjestöjä, yrityksiä, ajatuspajoja ja kolmansia valtioita.

Vuosien myötä EU:n toimintakenttä on laajentunut, mutta EU:lla on yksinomainen lainsäädäntövalta vain osassa asioista, kuten raha- ja kauppapolitiikassa. Esimerkiksi sisämarkkinoissa ja maataloudessa toimi-

Vuosien myötä EU:n toimintakenttä on laajentunut.

EU:N OLEELLISET VIRSTANPYLVÄÄT EU-INSTITUUTIOIDEN KASVAVAN VALLAN NÄKÖKULMASTA

–1951/1952 (jälkimmäinen on allekirjoitusvuosi) Euroopan hiili- ja teräsyhteisö (EHTY/ECSC, kuusi jäsentä)

–1957/1958 Rooman sopimus: Euroopan talousyhteisö (ETY/EEC) ja Euratom

–1967 sulautumissopimus: kolmen yhteisön (EHTY, ETY ja Euratom) toimeenpanevat elimet yhdistettiin. Käyttöön termi EY (EC, Euroopan yhteisö tai tarkasti yhteisöt).

–1973 laajeneminen eli uusia jäsenmaita (myös 1981, 1986, 1995 (Itävalta, Suomi ja Ruotsi), 2004 (laaja itälaajeneminen) ja 2007)

–1979 Ensimmäiset eurovaalit

–1992/1993 Maastrichtin sopimus: merkittävä vallansiirto EU-tasolle. Muodostettiin Euroopan unioni (EU), jolla kolme pilaria (1. piti sisällään ETY:n (joka virallisesti nyt EY) ja Euratomin asiat, toinen sisäoikeusasiat ja kolmas ulkopolitiikan). Päätettiin kolmesta vaiheesta, jolla siirryttiin euroon vuonna 2002.

–2001/2003 Nizzan sopimus: itälaajenemisen huomioiminen toimielinten sisäisessä vallankäytössä

–2007/2009 Lissabonin sopimus: EU:sta oikeushenkilö. Pilarit poistettiin, valtaosassa asioista siirtyminen tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen. Eurooppa-neuvoston virallistaminen. Eurooppa-neuvoston ja EU:n ulkosuhdehallinnon korkeine edustajineen perustaminen. Euroopan unionin perusoikeuskirjasta oikeudellisesti sitova.

valta on jaettua eli EU-jäsenmaat voivat käyttää omaa toimivaltaansa vain siltä osin kuin EU ei ole käyttänyt omaansa. Useissa asioissa, kuten koulutuksessa ja kulttuurissa, EU voi vain tukea ja sovittaa yhteen jäsenmaiden toimintaa.

EU toimii toissijaisuusperiaatteella: niillä toimialoilla, jotka eivät kuulu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan, voi EU toimia vain, jos toiminnan tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin unionin kuin jäsenvaltioiden tasolla. Suomessa eduskunta voi ilmoittaa näkemyksensä toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta suoraan EU-toimielimille kahdeksan viikon kuluessa siitä, kun eduskunnalle on toimitettu komission ehdotus. SuV arvioi tätä vain, jos valiokunnan jäsen, eduskunnan erikoisvaliokunta tai Ahvenanmaan maakuntapäivät tekee asiasta pyynnön. Lopullisesti toissijaisuusmuistutuksen tekemisestä päättää täysistunto. Toissijaisuusarvioinnin tulisi perustua aitoon ongelman huomaamiseen, eikä vain epämiellyttävän lainsäädännön vastustamiseen. Suomi onkin ollut pidättäytyväinen toissijaisuusmuistutuksissa. EU noudattaa myös suhteellisuusperiaatetta, jonka mukaan EU:n toiminnan sisällön ja toimintatapojen on oltava suhteessa eikä ylittää sitä, mikä on tarpeen perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

2.3 Kansalaisen rooli ja oikeudet

Kansalaisten osallistamiseen EU-lainsäädäntöprosessissa velvoittavat Suomen perustuslaki ja EU-sopimukset. Perustuslain toisen pykälän mukaan ”Valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.” Kansalaisia ei voi jättää päätöksenteon ulkopuolelle. ”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa

häntä itseään koskevaan päätöksentekoon,” toteaa perustuslain 14. pykälä. Kansalaisten kuulemiseen veloitetaan myös EU-tasolla. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11. artiklan mukaan komission on kuultava kansalaisia ja etujärjestöjä kaikilla EU:n toiminta-aloilla. Sopimuksen 10. artiklan mukaan kaikilla kansalaisilla on oikeus osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa. Kansalaisia edustaa suoraan unionin tasolla Euroopan parlamentti. 10. artikla korostaa myös Euroopan tason poliittisten puolueiden roolia unionin kansalaisten tahdon ilmaisemisessa. Tätä ei mainita Suomen perustuslaissa. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 15. artiklassa todetaan, että kaikilla EU-kansalaisilla on oikeus tutustua EU-asiakirjoihin.

EU:ssa on jossain määrin enemmän pyrkimystä osallistaa kansalaisia EU-lainsäädännön valmistelussa kuin Suomessa, kuten tulee ilmi seuraavissa luvuissa. Sekä Suomessa että EU:ssa on voimassa avoimuuslainsäädäntö ja kansalaisilla on mahdollisuuksia osallistua. Kun suomalaista EU-lainsäädäntöprosessia kuitenkin tarkastellaan tarkemmin, on kansalaisella käytännössä vähäiset suorat osallistumismahdollisuudet (vrt. Hyvärinen & Raunio 2016). Vaikuttaa siltä, että eduskunnan on ajateltu hoitavan kansan edustamisen. Suomalaisen EU-lainsäätämisen läpinäkyvyydessä olisi parannettavaa. Kansalaisilla ei ole avointa keinoa seurata prosessin etenemistä. Vaikka osallistuminen ja vaikuttaminen ei ole helppoa EU:ssakaan, on EU esimerkiksi lobbauksessa läpinäkyvämpi kuin Suomi (tosin Suomessa on kirjoitusajankohdasta alkuvuodesta 2022 meneillään avoimuusrekisterin rakentaminen).

Euroopan parlamentin valiokuntien toiminta on avointa kansalaisille, toisin kuin eduskunnassa. Eduskunnassa EU-asiat käsitellään pitkälti suljettujen ovien takana valiokunnissa, kuten SuV:ssa, täysistunnon sijaan. Toisaalta luottamuksellinen keskustelu mahdollistaa avoimen tiedonvaihdon ministerin ja kansanedustajien välillä. EU:n kansalaisaloite tehdään EU:ssa lainsäädäntö-

prosessin alkuvaiheessa komissiolle, kun Suomessa kansalaisaloite toimitetaan prosessin loppupäähän eduskuntaan ja sen tulee olla muotoiltu lähes valmiiksi laiksi läpimenneeseen. Lisäksi komissio toteuttaa valmistelunsa tukemiseksi lakialoitteista selkeät kuulemiset. Näissä julkisissa kuulemisissa kerätään samalla näkemyksiä kansalaisilta, muilta sidosryhmiltä ja jopa jäsenvaltioilta. Samanlaisia kuulemisia EU-lainsäädännöstä ei Suomessa ole, kun vastaavasti kansallisia lainsäädäntöehdotuksia voi useimmiten kommentoida esimerkiksi lausuntopalvelu.fi- ja otakantaa.fi -sivustoilla.

Toisaalta EU:n vuosittaisiin yli sataan kuulemiseen osallistuu vain pieni määrä (keskimäärin 2000 hlö/kuuleminen aikavälillä 2017–2018) EU-kansalaisista, lukuun ottamatta kahta eniten vastauksia kerännyttä kuulemistä koskien kesäaikaa (4,6 miljoonaa vastaajaa) ja maatalouspolitiikan uudistamista (63 000 vastaajaa) (EU:n tilintarkastustuomioistuin 2019). Brysselissä edunvalvojat

myös kilpailevat komission ja parlamentin kiireisten toimijoiden huomiosta, jolloin suuremmilla edunvalvontaryhmittymillä on usein paremmat vaikutusmahdollisuudet kuin yksittäisillä kansalaisilla.

EU kuulee kansalaisten ääntä tulevaisuuskonferenssin keinoin vuosina 2021–2022. Syitä tähän demokraattisen osallistumisen kehittämiseen ovat muun muassa kritisointi EU:n demokratiavajeesta ja koko EU:n kyseenalaistaminen järjestelmänä.

SuV toteaa mietinnössään valtioneuvoston EU-selonteosta: ”EU:n päätöksenteon ja lainsäädäntötyön avoimuus vahvistavat demokratiaa, lisäävät kansalaisten luottamusta ja edistävät hyvää hallintoa. Samanlaisesti on kiinnitettävä huomiota selkeään viestintään ja laadukkaaseen virkakieleen. Näin toimimalla voidaan avata EU:n päätösten perusteita ja käytännön vaikutuksia kansalaisille sekä torjua disinformaatiota” (SuVM 1/2021 vp). Tätä avoimuutta ehdotetaan myös tässä selvityksessä vahvistettavan.

3 Yleiskuvaus EU-lainsäädäntöprosessista

EU-lainsäädäntöprosessin alusta loppuun saakka tarkastelu tehdään Sitran prosessimallinnuksessa käytettyjen viiden vaiheen mukaisesti:

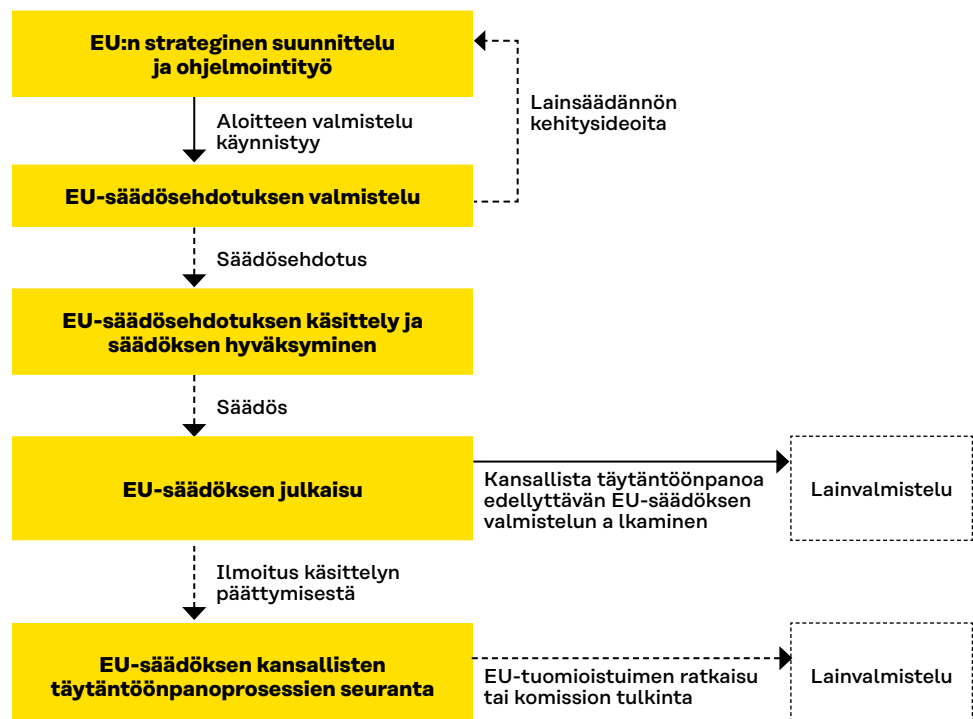
1) EU-lainsäädäntöprosessi alkaa vaiheella, jossa hahmotellaan, mitä koskevaa ja minkälaista uutta lainsäädäntöä EU:ssa tarvitaan. Tätä osaprosessia nimitetään tässä selvityksessä *EU:n strategiseksi suunnitteluksi ja ohjelmointityöksi*. Tämä ja seuraava osaprosessi tapahtuvat pitkälti EU-tasolla, johon suomalaiset valmistelijat ja päätöksentekijät osaltaan vaikuttavat. EU-lainsäädäntötarpeiden selvityksen pohjalta komissio päättää vuotuisessa työohjelmassaan annettavista lakialoitteista.

2) Seuraavaa osaprosessia kutsutaan *EU-säädösehdotuksen valmisteluksi*. Tällöin komissio muodostaa aloitteen, jonka tarkemmasta sisällöstä komissio edistää keskustelua. Kommenttikierroksen pohjalta komissio muotoilee lopullisen esityksensä eli säädösehdotuksensa.

3) Säädösehdotusta käsitellään ja lopulta hyväksytään kolmannessa osaprosessissa, jota nimetään *EU-säädösehdotuksen käsittely ja hyväksyminen* -osaprosessiksi.

4) Kun EU:ssa neuvoston ja parlamentin käsittelyn jälkeen säädös on hyväksytty, siirrytään osaprosessiin, jossa arvioidaan, miten säädökseen tulee kansallisella tasolla reagoida. Tätä toiseksi viimeisintä vaihetta

Kuva 1. EU-lainsäädäntöprosessin päävaiheet



kutsutaan *EU-säädöksen julkaisu* –osaprosessiksi.

5) Viimeisintä osaprosessia nimitetään *EU-säädöksen kansallisten täytäntöönpanoprosessien seurannaksi*.

Koko EU-lainsäädäntöprosessi on mahdollista kuvata näin suoraviivaisesti, vaikka osaprosesseja ei ole helppo hahmottaa ja osaprosessit voivat myös limittyä. Kaikki osaprosessit jakautuvat sekä muodollisjuridisiin että poliittisiin prosesseihin, joita on vaikea pitää täysin erillisinä prosesseina.

Suomen kansallisen EU-lainsäädäntöprosessin tarkoitus on pitää huolta siitä, että Suomella on kanta kaikkiin EU:ssa vireillä oleviin asioihin niiden eri käsittelyvaiheissa. Lisäksi tarkoitus on yhteensovittaa eri hallinnonalojen, poliittisten toimijoiden ja EU-jaostojen kautta myös sidosryhmien näkemykset sekä huolehtia kantojen vastaan Suomen yleisiä EU-poliittisia linjauksia. Prosessi tuottaa lopuksi lakeja ja säädöksiä, jotka ohjaavat yhteiskunnan toimintaa. Näiden lakien tulee olla toimivia, oikein kohdennettuja, johdonmukaisia ja ymmärrettäviä. Siksi valmisteluprosessin onnistumista on tärkeä arvioida.

Selvityksessä kuvataan vain EU-lainsäädäntöön liittyvää prosessia. Lainsäädäntöä ovat EU:n lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset, joita ovat asetukset ja direktiivit. Asetus (regulation) on säädös, joka sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa: asetus pätee yleisesti ja on kaikilta osiltaan velvoittava. Direktiivi (directive) taas säädöksenä velvoittaa jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta kansalliset viranomaiset saavat päättää kansallisen lainsäädännön muodon ja keinot. Selvityksen huomioista liittyen järjestelmän sisäisten toimijoiden ja kansalaisen vaikuttamiseen on kuitenkin hyötyä myös muihin EU-tason poliittisiin prosesseihin, kuten ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, osallistumisessa ja vaikuttamisessa.

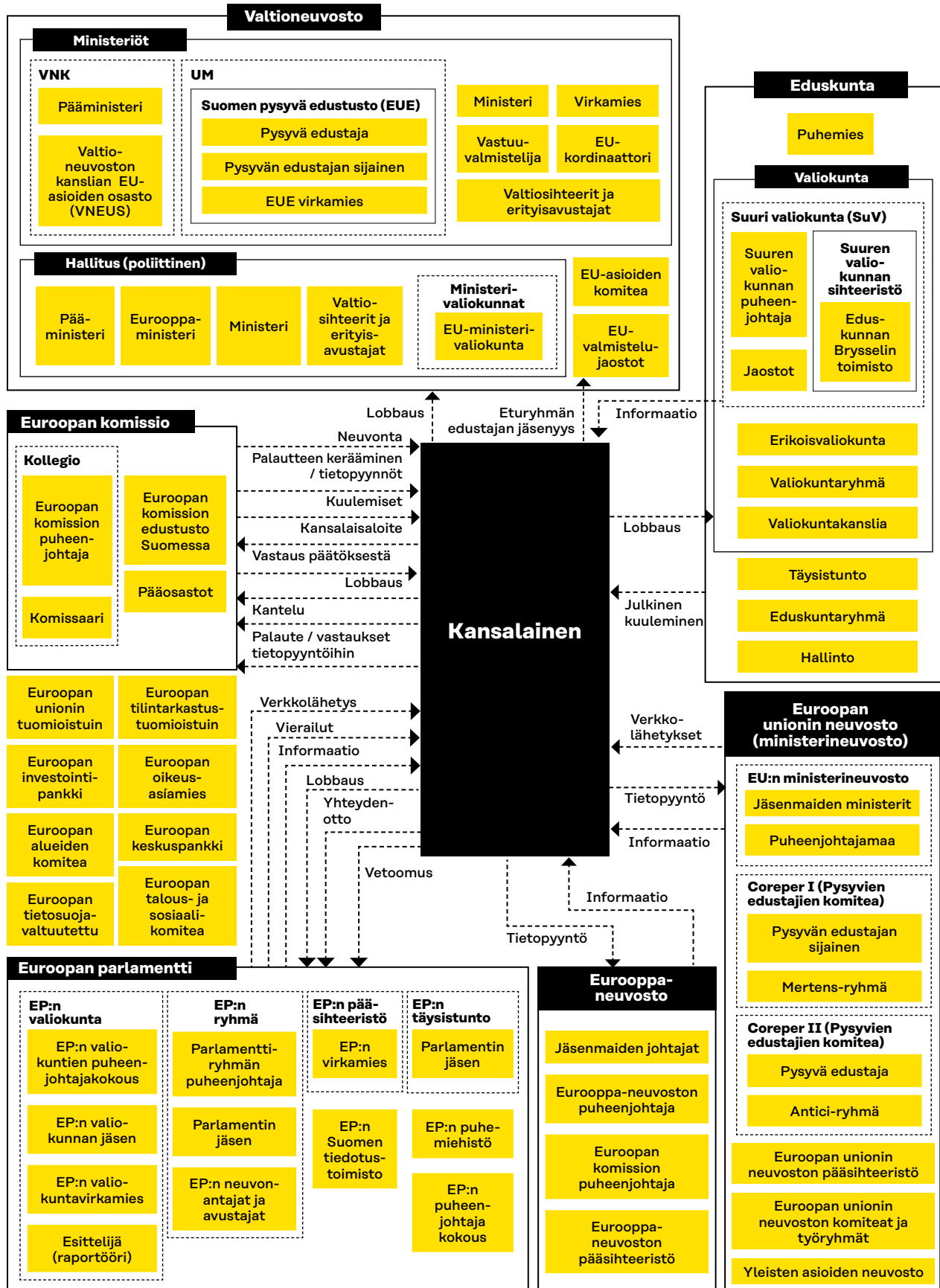
Osaprosesseja kuvataan Suomen näkökulmasta, vaikka EU-instituutiot ovat tärkeässä roolissa kolmessa ensimmäisessä ja

viimeisessä osaprosessissa. EU-instituutioiden pääroolit on kuvattu kappaleessa 2.2. Suomessa toimijoiden roolijako on seuraava: perustuslain 93. pykälän mukaan valtioneuvosto vastaa kaikesta EU:ssa tehtävien päätösten valmistelusta ja niihin liittyvien Suomen toimenpiteiden päättämisestä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Kuitenkin eduskunnan asema on ainakin teoriassa vahva, koska valtioneuvoston on haettava sieltä hyväksyntä toimintalinjalleen normaalisti eduskunnan lainsäädäntö- tai budjettivaltaan kuuluvissa kysymyksissä. Lisäksi eduskunnalla on laaja tiedonsaantioikeus, koska perustuslain mukaan suuren valiokunnan (SuV) on saatava tarpeen mukaan selvitys muiden asioiden valmistelusta EU:ssa. Tätä kautta eduskunta valvoo EU-politiikkaa niissäkin asioissa, jotka eivät kuulu eduskunnan perinteiseen toimivaltaan.

Valtioneuvoston toimintaa johtaa pääministeri, joka myös perustuslain 66. pykälän mukaan vastaa asioiden, myös EU-asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta sekä edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Samaan tapaan kuin kansalliset asiat, jaetaan EU-asiat valtioneuvostossa ministeriöiden kesken. Kukin ministeriö vastaa omalla toimialallaan EU-asioiden seuraamisesta, kansallisesta valmistelusta, neuvotteluista, muusta vaikuttamisesta sekä hyväksytyin EU-säädöksen kansallisesta täytäntöönpanosta. EU-lainsäädäntöprosessin yhteensovittamisesta vastaa valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto (VNEUS). Tähän yhteensovittamisjärjestelmään kuuluvat toimivaltaiset ministeriöt, EU-valmistelujaostot, EU-asioiden komitea ja lopullisena kantojen yhteensovittajana EU-ministerivaliokunta (EU-minva). Lisäksi oleellinen toimija on Brysselissä sijaitseva Suomen pysyvä edustusto Euroopan unionissa (EUE), joka on käytännössä Suomen suurlähetystö EU:ssa. EUE:n tärkeät tehtävät ovat yhteydenpito ja neuvottelut Brysselissä olevien EU-toimijoiden kanssa.

EU-lainsäädäntöprosessin keskeisimpiä toimijoita on koottu kuvaan 2. Kuvaan eivät

Kuva 2. EU-asioiden lainsäädäntöprosessin toimijoita ja vuorovaikutus kansalaisiin



mahdu kaikki mahdolliset toimijat, mutta siinä on kuvattu tärkeimmät. Toimijoita ei ole asetettu hierarkiaan, eikä se tuo esille eri toimijoiden erilaista painoarvoa. Alaprosessin oleellisia toimijoita on kuvattu seuraavissa luvuissa.

Kun direktiivistä tehdään hallituksen esitys, se siirtyy kansalliseen lainsäädäntöprosessiin.

Seuraavaksi tarkastellaan kolmea ensimmäistä alaprosessia tarkemmin. Päästä päähän kuvatus EU-lainsäädäntöprosessin kahdelle viimeiselle vaiheelle ei ole omia alalukujaan: *EU-säädöksen julkaisu* -osaprosessissa EU-tasolla hyväksytty säädös saapuu valtioneuvostoon säädöksen julkaisun jälkeen. Valtioneuvosto arvioi, minkälaisia kansallisen tason menettelyjä tarvitaan. Tämän jälkeen säädös etenee kansalliseen täytäntöönpanoon: kun direktiivistä tehdään hallituksen esitys, se siirtyy kansalliseen lainsäädäntöprosessiin. Asetus on suoraan sovellettavissa, mutta siinä voi olla yksittäisiä säännöksiä, joita jäsenvaltio joutuu erikseen toimeenpanemaan. Viimeisessä osaprosessissa eli *EU-säädöksen kansallisten täytäntöönpanoprosessien seurantaprosessissa* seuraa komissio nimenmukaisesti kansallista täytäntöönpanoa: Kaikissa direktiiveissä on säädetty määräaika, johon mennessä säännökset on pantava täytäntöön. EU-maiden on lähetettävä kansallisten täytäntöönpanosäännösten teksti komissiolle, joka tarkistaa, että direktiivin säännökset on sisällytetty kokonaisuudessaan kansallisiin säännöksiin, ja että niillä saavutetaan direktiivissä säädetty tavoitteet. Jos komissio toteaa, että näin ei ole tapahtunut tai kansallinen toimeenpano on tehty virheellisesti, aloittaa se rikkomusmenettelyn.

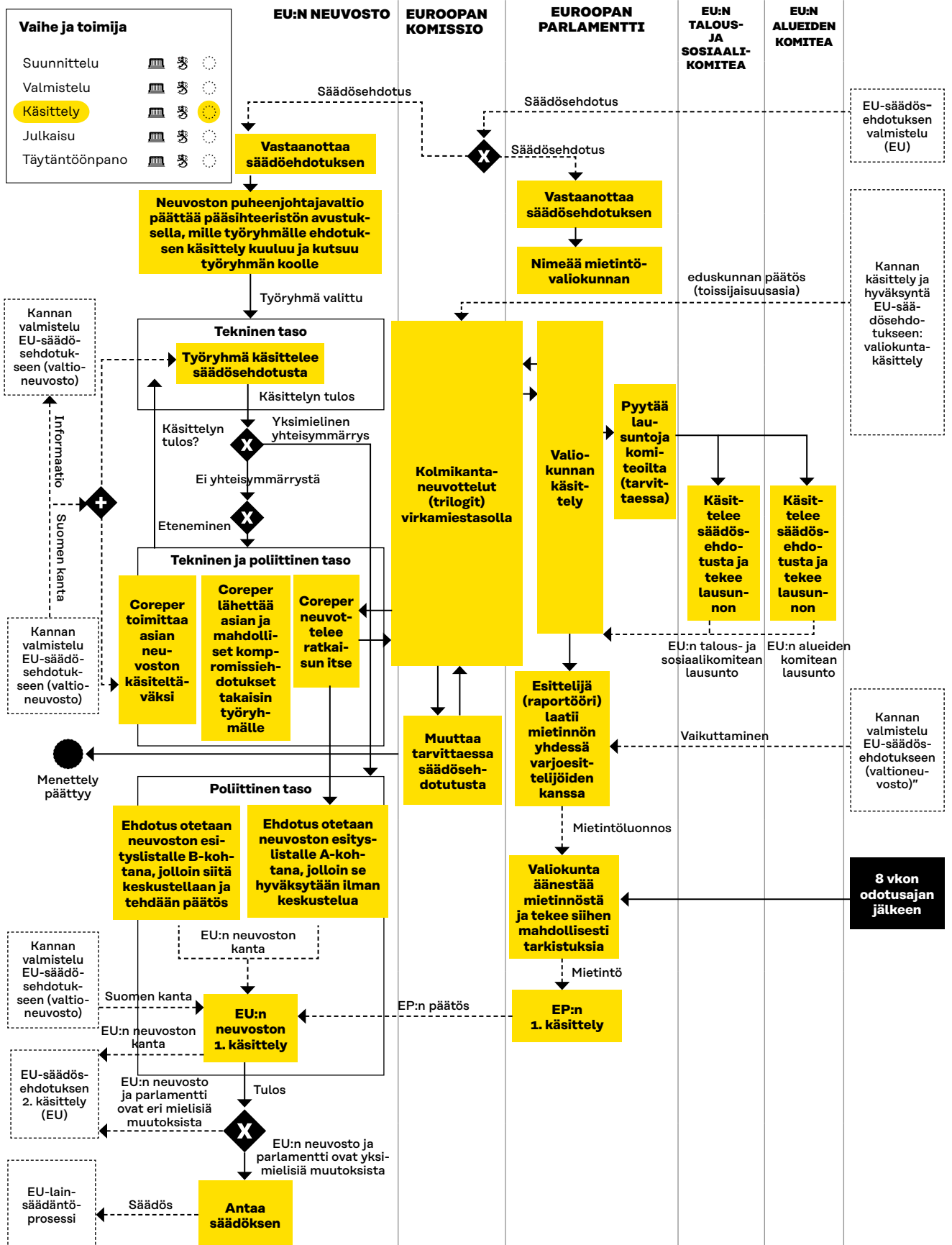
Kolme ensimmäistä alaprosessia käsitellään kansallisesta näkökulmasta: tarkastellaan, miten päätöksenteko tapahtuu

muodollisesti, ketkä käytännössä päättävät, miten päätöksiin voi osallistua ja vaikuttaa sekä miten prosessia kehitetään tehokkaammaksi, avoimemmaksi ja osallistavammaksi. Jokaista osaprosessia on havainnollistettu tuomalla esimerkki tuoreesta EU-päätöksen teosta: läpileikkaavana esimerkkinä käytetään rikosasioiden tietosuojadirektiiviä ((EU) 2016/680, HE 31/2018), joka yhdessä yleisen tietosuoja-asetuksen (GDPR) kanssa muodostivat niin sanotun tietosuojapaketin, jonka tarkoituksena oli uudistaa EU:n tietosuojalainsäädäntö. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin tarkoituksena on varmistaa johdonmukainen henkilötietojen suoja niiden käsittelyssä rikosasioissa sekä helpottaa henkilötietojen vapaata liikkuvuutta jäsenvaltioiden poliisi- ja oikeusviranomaisien välillä. Direktiivi ei estä jäsenvaltiota säätämästä korkeammasta rekisteröidyn oikeuksien suojan tasosta. Eduskunta hyväksyi 13.11.2018 direktiivin pohjalta lain henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä muutoslait hallintovaliokunnan mietinnön mukaisina. Laki (1054/2018) ja muut hyväksytyt lait (1055/2018–1059/2018) astuivat voimaan 1.1.2019.

TIETOSUOJADIREKTIIVIN VIRALLINEN NIMI:

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämisestä, tutkimisesta, paljastamisesta tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta.

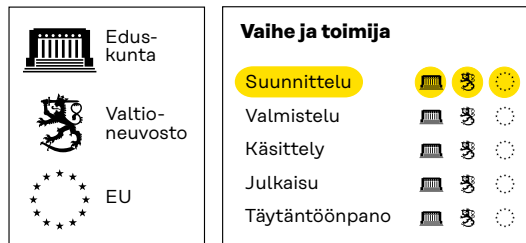
Kuva 3. EU-säädösehdotuksen 1. käsittely EU:ssa



Prosesseja käsitellään nimenomaan eduskunnan ja valtioneuvoston läpileikkävänä toimintana tuoden kuitenkin esille ylätasolla yhtymäkohdat EU-tason päätöksentekoon. Kahdessa ensimmäisessä osaprosessissa, jotka johtavat komission esittämään EU-säädösehdotukseen, EU-tasoa kuvataan tosin tarkemmin, koska toiminnan pääpaino on siellä. Kolmatta osaprosessia tarkastellaan vain kansallisella tasolla. Mitä sitten tapahtuu Suomen neuvottelukannan hyväksymisen jälkeen EU-säädösehdotuksen käsittely ja säädöksen hyväksyminen -osaprosessissa? Prosessi on kuvattu kuvassa 3. Suomen ja muiden jäsenmaiden kantojen valmistumisen jälkeen kannat yhteensovitetään neuvostossa, joka muodostaa lopulta EU:n jäsenval-

tioiden yhteisen kannan. Euroopan parlamentti on myös aiemmin muodostanut oman kantansa. Tavanomaisessa lainsäätämisjärjestyksessä eli suurimmassa osassa EU-asioita, jos parlamentin kanta sopii neuvostolle, on EU:n lopullinen kanta hyväksytty. Jos neuvoston ja parlamentin kannat poikkeavat toisistaan, siirrytään virallisesti niin kutsuttuun toiseen käsitelyyn, jossa parlamentti ja neuvosto muodostavat kantansa uudestaan. Jos tässä ei saada kantaa siirrytään kolmanteen käsitelyyn. Käytännössä suurin osa asioista päätetään kuitenkin ensimmäisessä käsittelyssä epävirallisissa neuvoston, parlamentin ja komission trilogi-neuvotteluissa, joissa neuvottelemalla haetaan konsensusta.

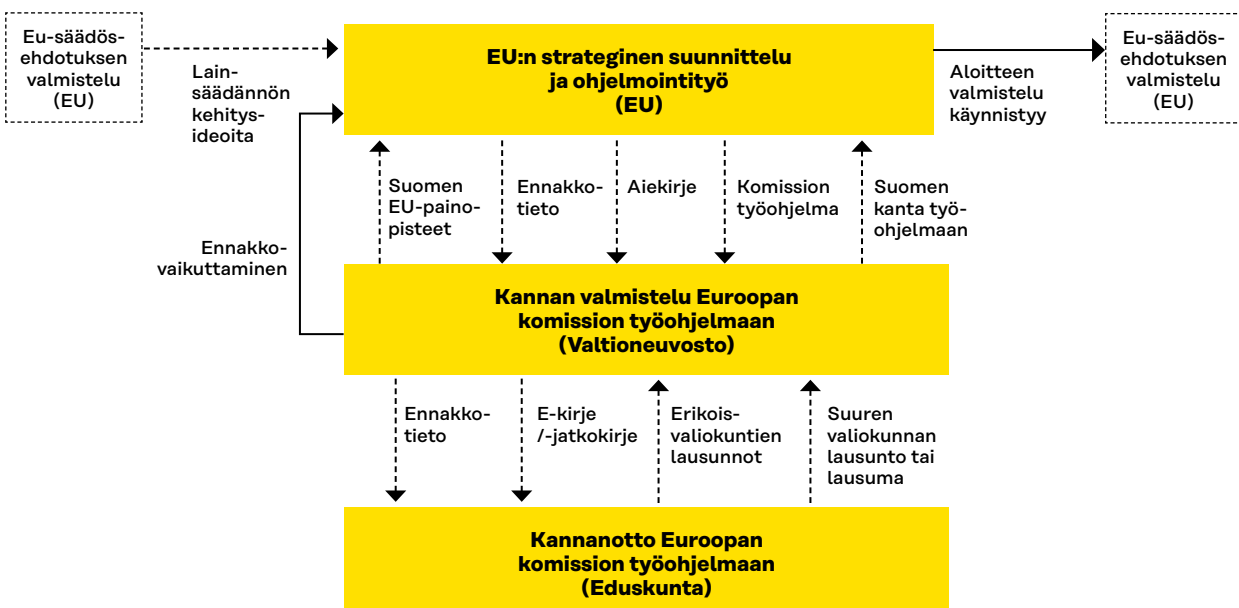
4 EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö



4.1 Muodollisjuridinen prosessi

EU:n strateginen suunnittelu- ja ohjelmointityö -prosessivaiheessa Euroopan komissio (komissio) käy vuoropuhelua jäsenmaiden ja sidosryhmien kanssa erilaisten strategioiden ja toimintasuunnitelmien pohjalta (kuva 4). Prosessissa määritellään lainsäädäntötarpeet ja päätetään komission uusista aloitteista. Lainsäädäntöaloitteiden valmistelu aloitetaan seuraavassa EU-säädösehdotuksen valmistelu -osaprosessissa. EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö on EU-politiikkaan vaikuttamisen näkökulmasta tärkein vaihe,

Kuva 4. EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö -osaprosessin tasot ja informaatiovirrat



koska tällöin määritellään, mitä EU:ssa lähdetään sääntelemään ja mistä näkökulmasta sääntelyä tehdään. Toimijat, jotka pääsevät vaikuttamaan agendan muodostamiseen, vaikuttavat eniten lainsäädäntöprosessin sisältöön (kts. esim. Klüver 2013).

EU-instituutiot

EU-instituutioiden toiminta kuvataan seuraavaksi ennen kansallisia toimijoita, koska EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö -osaprosessissa komission rooli on merkittävä. Kuvassa 5 kuvataan yleisellä tasolla, miten lainsäädäntötarpeita määritellään EU-tasolla.

Komission viisivuotissuunnitelma on EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö -osaprosessin yksi tärkeimmistä asiakirjoista, johon kannattaa vaikuttaa.

EU-tasolla sykli alkaa siitä, kun eurovaalien jälkeen Eurooppa-neuvosto hyväksyy strategisen ohjelman (strategic agenda), jossa esitetään yleinen kehys ja suunta EU:lle seuraavaksi viideksi vuodeksi. Suomen EU-painopisteitä viedään jäsenmaana eteenpäin strategisen ohjelman kautta. Strategisen ohjelman prioriteettien ja niiden saavuttamiseksi esitettyjen toimenpiteiden tavoitteena on suunnata EU-toimielinten työskentelyä seuraavan vaalikauden aikana. Tämän ohjelman sekä komission ja parlamentin käymien keskustelujen tarkoitus olisi ohjata komission viisivuotissuunnitelman ja työohjelmien laatimista.

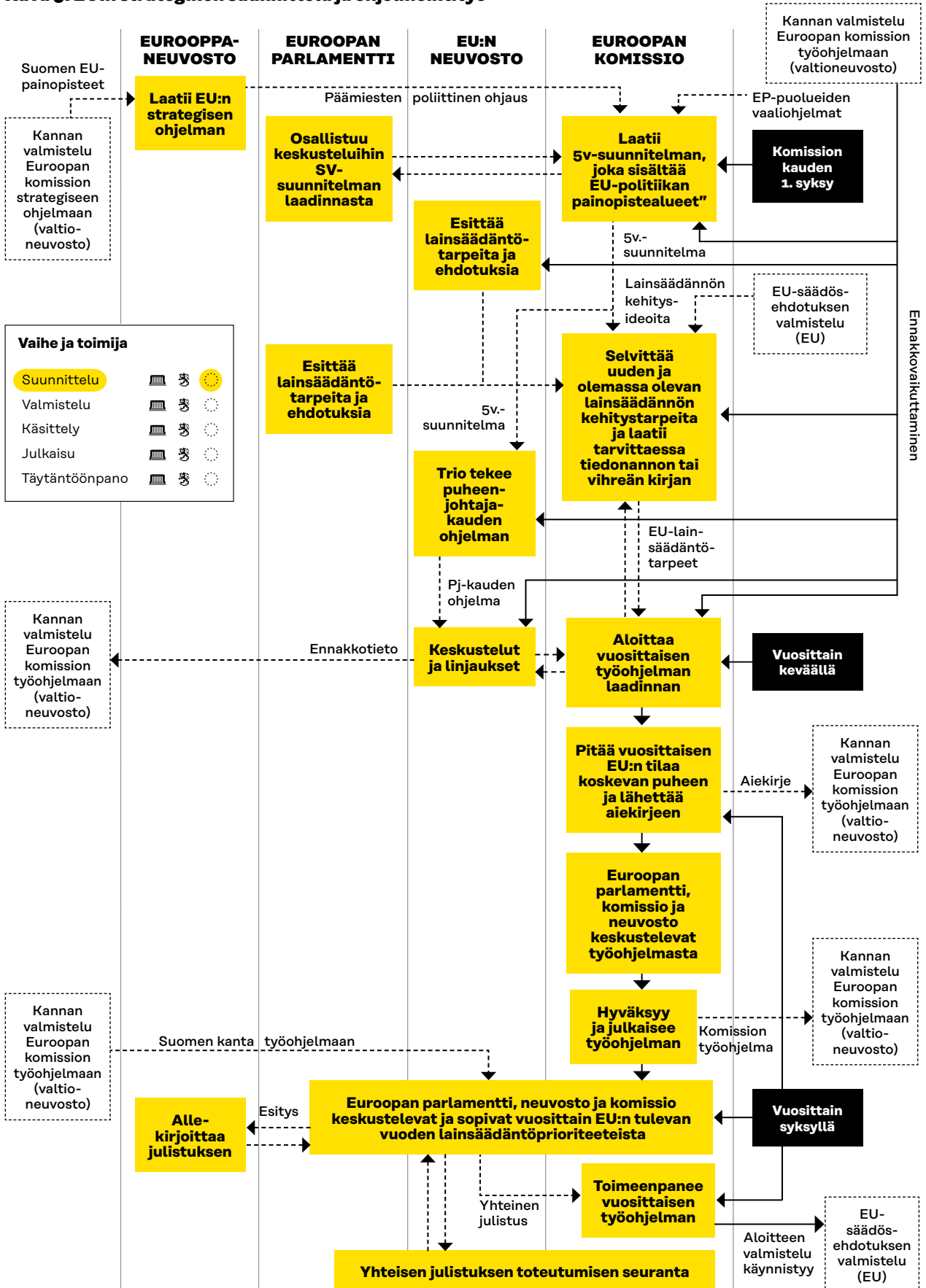
Viisivuotissuunnitelma on komission puheenjohtajan kautensa alussa esittämä suunnitelma, jonka prioriteetit ohjaavat komission toimintaa sen viisivuotiskautensa ajan. Vuosien 2019–2024 viisivuotissuunnitelmassa on esimerkiksi kuusi painopistettä.

Komission viisivuotissuunnitelma on EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö -osaprosessin yksi tärkeimmistä asiakirjoista, johon kannattaa vaikuttaa. Suunnitelmasta käydään ennakolta julkista keskustelua komission puheenjohtajan valinnan ja muiden komissaarien hyväksynnän yhteydessä Euroopan parlamentissa (parlamentti). Tuolloin komission puheenjohtaja tuo esille itselleen tärkeitä kysymyksiä, joille haetaan parlamentaarista tukea. EU:n suuresta linjasta käydään keskustelua jo eurovaaleissa, ja eurooppalaisten puolueiden vaaliohjelmat vaikuttavat valtuutettujen kautta sekä strategiseen ohjelmaan että viisivuotissuunnitelmaan.

Vaikuttamisen kohteita ovat myös EU:n puheenjohtajavaltiot. Kolme peräkkäistä puheenjohtajavaltiota laativat strategisen ohjelman pohjalta yhteisen trio-ohjelman, jonka on tarkoitus ohjata ylätasoon tavoitteita ja käytännön aiheita, joita neuvosto tulee käsittelemään seuraavan 18 kuukauden aikana. Tämän pohjalta myös jokainen puheenjohtajavaltio laatii kuuden kuukauden kaudelleen oman ohjelman prioriteetteineen. Näiden kautta voi vaikuttaa siihen, mitkä jo meneillään olevat lainsäädäntöhankkeet pääsevät etenemään nopeammin. Puheenjohtajavaltio voi myös nostaa uusia teemoja EU-keskusteluihin erilaisten teematapahtumien kautta. Puheenjohtajavaltion rooli ei ole kuitenkaan niin merkittävä kuin aiemmin: sen tehtävänä on ensisijaisesti edesauttaa kompromisseja ja saattaa lainsäädäntöhankkeita valmiiksi.

Merkittävin vaikuttamiskohde on komissio, joka kerää eri puolilta tietoa uusista lainsäädäntötarpeista ja vanhan lainsäädännön muokkaamistarpeista. Kansalainen voi virallisesti nostaa aloitteita esille eurooppalaisen kansalaisaloitteen kautta tai esittää lainsäädännön yksinkertaistamista Fit for Future -foorumia kautta. Nämä keinot avataan luvussa 7.1. Viisivuotissuunnitelman jälkeen komissio laatii vuosittaisen työohjelman (Commission Work Programme), jonka valmistelu alkaa normaalisti keväällä, ja joka

Kuva 5. EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö



valmistuu ennen vuodenvaihdetta. Työohjelma sisältää komission konkreettiset lainsäädäntöaloitteet ja niiden aikataulut seuraavalle vuodelle. Työohjelmaan vaikuttaminen on Suomelle suora kanava EU:n lainsäädäntöprosessiin. Suomessa valtioneuvosto saa ennakkotietoa Euroopan komission työohjelmasta muun muassa Suomen pysyvän edustajan, pysyvän edustajan sijaisen ja Suomen pysyvän edustuston (EUE) virkamiesten kautta.

Kansalainen voi virallisesti nostaa aloitteitaan esille eurooppalaisen kansalaisaloitteen kautta.

Suomalaiset virkamiehet voivat vaikuttaa työohjelmaan ennakkoon esimerkiksi tapamalla Euroopan komission virkamiehiä, laatimalla vaikuttamisasiakirjoja ja osallistamalla seminaareihin sekä työryhmiin. Virallisesti Suomi välittää kannanottonsa valmisteltavaan työohjelmaan neuvoston

kautta. Prosessiin kuuluu alkusyksyllä parlamentissa pidetty komission puheenjohtajan EU:n tilaa koskeva puhe, jonka yhteydessä lähetetään myös parlamentille ja neuvostolle aiekirje (Letter of Intent). Aiekirjeessä esitellään toimet, jotka komissio aikoo toteuttaa lainsäädännön ja muiden aloitteiden avulla seuraavan vuoden aikana. Komissio keskustelee tämän pohjalta tulevasta työohjelmasta sekä parlamentin että neuvoston kanssa, mikä vaikuttaa lopulliseen työohjelmaan, jonka komissio hyväksyy ja julkaisee syksyllä. Dialogia jatketaan myös komission hyväksytyä työohjelman. Vuodesta 2016 alkaen komissio, parlamentti ja neuvosto ovat sopineet valmiin työohjelman pohjalta yhteisestä seuraavan vuoden prioriteetteja korostavasta julistuksesta. Näiden prioriteettien toteutumista seurataan kaikissa kolmessa instituutiossa.

Viisivuotissuunnitelma ja työohjelma ohjaavat puolestaan yksittäisistä lakihankkeista tehtäviä keskustelunavauksia, jotka komissio esittää julkaisemalla tiedonantoja ja vihreitä kirjoja, joko viisivuotisohjelman tai työohjelman hyväksymisen jälkeen.

RIKOSASIOIDEN TIETOSUOJADIREKTIIVIN ETENEMINEN EU:N STRATEGINEN SUUNNITTELU JA OHJELMOINTITYÖ -OSAPROSESSISSA (EUR-LEX)

- Asia lähti vireille niin sanotun Tukholman ohjelman valmistelusta, jossa määritettiin EU-tasolla painopisteet oikeuden, vapauden ja turvallisuuden alueella vuosille 2010–2014. Siinä linjattiin kattavan henkilötietosuojasäätelyn säätämisen tärkeydestä. Komissio antoi vuonna 2009 Tukholman ohjelmasta tiedonannon (KOM(2009) 262 lopullinen; toimintasuunnitelma tiedonannon toteuttamiseksi on KOM(2010) 171), josta samana vuonna Euroopan parlamentti teki päätöslauselman (P7_TA(2009)0090 ja prosessi 2009/2534(RSP)) ja neuvosto päätti ohjelmasta.
- Muut oleelliset valmistelevat ja ohjaavat asiakirjat olivat komission tiedonanto "Eurooppa 2020: älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia" vuonna 2010 (KOM(2010) 2020 lopullinen) ja siihen sisältyvä Euroopan digitaalistrategia (KOM(2010)245 lopullinen).
- E-kirjeet tehtiin Tukholman ohjelmasta (E 104/2009 vp), Eurooppa 2020-strategiasta (E 6/2010 vp), digitaalistrategiasta (E 54/2010) ja Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmasta (E 34/2010 vp).

Vihreät kirjat ovat asiakirjoja, jotka käynnistävät erityisiä aiheita koskevia keskusteluja, esimerkiksi vuonna 2015 pääoma-markkinaunionin muodostamisesta. Niissä olevilla ehdotuksilla yritetään luoda keskustelua niin eri organisaatioiden kuin EU-kansalaisten kesken. Tiedonantoihin liitetyt kuulemiset ovat myös kansalaisen virallinen tapa vaikuttaa EU:n strategiseen suunnitteluun ja ohjelmointityöhön. Joskus vihreän kirjan keskustelun pohjalta julkaitaan vielä valkoinen kirja, jossa ehdotetaan ja käynnistetään keskustelu tarkemmasta lainsäädännön muuttamisesta. Tiedonantoja käytetään nykyisin enemmän keskustelujen herättämiseen sekä arvioimalla nykyistä lainsäädäntöä että identifioimalla haasteita. EU:ssa uudet aloitteet kumpuavat joko käytännön syistä, kuten lainsäädännön vanhenemisesta ja päivitystarpeesta tai erinäisistä kriiseistä. On usein sanottu, että EU uusiutuu kriisien kautta. Esimerkiksi komission talouspoliittista ohjausvaltaa lisättiin eurokriisissä. Myös parlamentti nostaa esille uusia ideoita lainsäädännöstä oma-aloittemietintöjensä (own-initiative report) kautta.

Valtioneuvosto jakaa parhaassa tapauksessa EU-tasolta saamaansa ennakkotietoa eduskuntaan ja voi vaikuttaa komissioon myös ennakkoon.

EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö -vaiheeseen vaikuttaessa muita oleellisia seurattavia asiakirjoja ovat muun muassa komission viikkokokouksen asialistat, erinäiset keskustelutilaisuudet ja komission muut ohjelmat, kuten pääosastojen monivuotiset strategiset suunnitelmat (strategic plan) ja vuotuiset hallintosuunnitelmat. Komission kollegion kokousagendat ovat nähtävillä pääpiirteissään moneksi kuukaudeksi eteenpäin. Ursula von der Leyenin

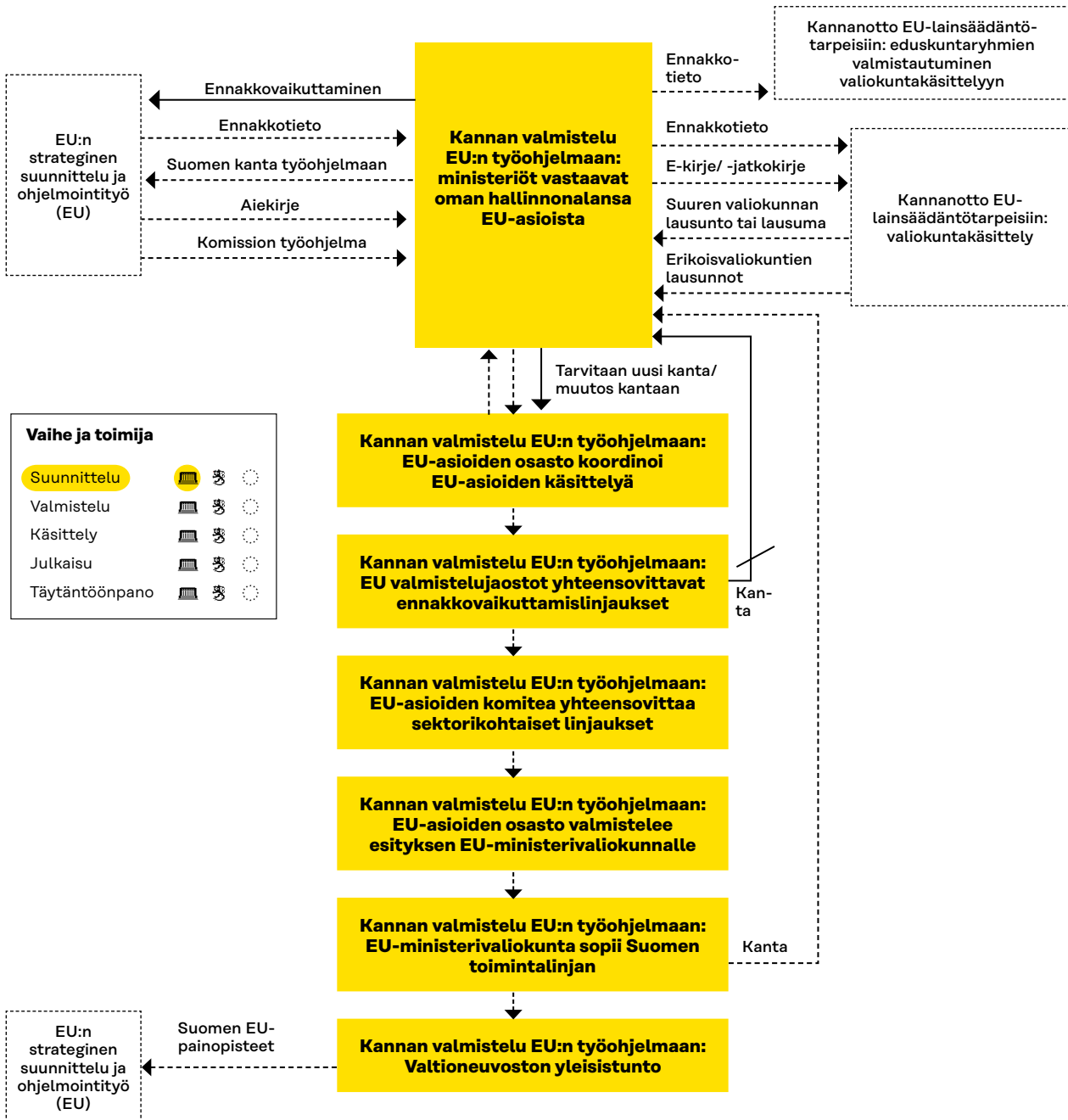
komissio myös linjasi, mitä aikoo tehdä ensimmäisen sadan työpäivän aikana. Nämä asiakirjat avaavat, millaista lainsäädäntöä on tulossa ja milloin.

EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö -osaprosessissa oleellisin taho vaikuttamiselle on komissio, kun se selvittää tarpeita uudelle lainsäädännölle sekä valmistelee viisivuotissuunnitelmaansa ja vuosittaista työohjelmaansa. Lisäksi vaikuttettava taho on myös parlamentti, kun se laatii esimerkiksi mietintöä komission tiedonantoon. Myös Eurooppa-neuvoston strategiseen ohjelmaan ja puheenjohtajamaiden tavoitteisiin voi yrittää vaikuttaa. Oleellista on, että Suomesta vaikuttamista tehdään kaikilla tasoilla, aina ministeristä asiaa hoitavaan virkamieheen, sillä tässä osaprosessissa vaikuttaminen on kaikkein tehokainta ja tärkeintä. Tarvitaan suoria yhteyksiä, eikä pelkästään neuvoston kautta vaikuttamista.

Kansalliset toimijat

Valtioneuvosto ottaa kantaa sekä Eurooppa-neuvoston strategiseen ohjelmaan, puheenjohtajavaltioiden trio-ohjelmaan että vuosittaiseen työohjelmaan. Vaikuttamista tehdään neuvoston kautta tai suoraan komissioon. Valtioneuvoston virallinen kanta muodostuu teoriassa suuren valiokunnan (SuV) kuulemisen jälkeen. Kuvassa 6 on esitelty, miten vaikuttaminen ja kannan valmistelu komission työohjelmaan etenee valtioneuvostossa. Samalla tavalla edetään muussakin valtioneuvoston EU-kannanmuodostuksessa. Työohjelmasta tehdään E-kirje, mutta muut ohjelmat esitellään SuV:lle neuvoston kokouksien asialistojen käsittelyn yhteydessä. Esimerkiksi pääministeri esittelee SUV:lle strategista ohjelmaa Eurooppa-neuvoston kokousasioiden käsittelyssä. Valtioneuvosto jakaa parhaassa tapauksessa EU-tasolta saamaansa ennakkotietoa eduskuntaan ja voi vaikuttaa komissioon myös ennakkoon.

Kuva 6. Valtioneuvoston kannan valmistelu komission työohjelmaan



Suomen kannan valmistelu alkaa ministeriöissä, jotka vastaavat oman hallinnonalansa EU-asioista. Jokaisella EU-asialla on vastuuvastavalmistaja. Ministeriöstä asia etenee EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä sektorikohtaisiin EU-valmistelujaostoihin, jotka suppeassa kokoonpanossa kokoavat yhteen eri ministeriöiden virkamiehiä. Virkamiehet edustavat jaostoissa ministeri-

öidensä kantoja. Tällä kokoonpanolla tehdään päätökset, mutta laajalla kokoonpanolla voidaan kuulla jaoston sidosryhmäedustajien mielipiteitä. EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmää koordinoi valtioneuvoston EU-sihteeristö (VNEUS). Joissain laajakantoisissa ja useita ministeriöitä koskeissa EU-asioissa, kuten työohjelmaan vaikuttamisessa, voi kokoontua jaostojen lisäksi

EU-asioiden komitea, joka sovittaa eri sektorien kantoja yhteen. EU-asioiden komitean rooli on kuitenkin ollut viime vuosina vähäisempi.

Vaikka Suomi on pärjännyt tutkimusten perusteella keskimäärin hyvin neuvostossa vaikuttamisessa, ei Suomi ole erityisen aloitteellinen.

Isoissa kysymyksissä VNEUS valmistelee sihteeristönä esityksen EU-ministerivaliokunnalle (EU-minva), jonka jäsenenä on ministereitä. EU-minva on lakisääteinen ministerivaliokunta, jota johtaa pääministeri. Asioiden käsittelyyn voivat osallistua valtioneuvoston ohjesäännössä 26 pykälässä määrättyjen ministerien lisäksi myös muut ministerit. EU-minvaan menevät kaikki neuvostojen kokouksissa käsiteltävät asiat ja poliittisesti, taloudellisesti, oikeudellisesti tai muuten merkittävät EU-asiat (kuten komission työohjelma) eli merkittävimmät E-kirjeet ja U-kirjelmät. Arvion siitä, mikä asia viedään EU-minvaan tekee ministeriö VNEUSin kanssa, erityisesti E-kirjeiden osalta. E-kirjeet menevät eduskuntaan suoraan ministeriöistä. U-kirjelmät taas hyväksyy valtioneuvoston yleisistunto, josta ne lähetetään eduskuntaan. VNEUSin, erityisesti sen päällikön eli EU-asioiden valtiosihteerin rooli, EU-minvan asialistan muodostajana on vahva. EU-minvaa johtajaa pääministeri. EU-minva useimmiten kuittaa virkamiesten esittelemän linjan, mutta välillä ministerit muokkaavat kannan uusiksi. Tässä EU-lainsäätämisen hyvin varhaisessa vaiheessa eniten tietoa on ministeriön, EUE:n ja VNEUSin virkamiehillä. Ministeriöillä on myös EU-koordinaatiosta vastaavia virkamiehiä.

Kannanmuodostuksen pohjalla on erityisesti Suomen aiemmat kannat EU-asioihin, mutta myös hallitusohjelma ja hallituksen EU-selonteko. EU-selonteko

tarkentaa EU-kantoja ja on pohjana tulevaan EU-asioiden kannanmuodostukseen. EU-selonteko on tehty vuosina 2009, 2013 ja 2021, kun taas Juha Sipilän hallituksella (2015–2019) oli käytössä vuosittaiset EU-vaikuttamisstrategiat. EU-selonteko mahdollistaa käydä laajempaa keskustelua ja priorisointia Suomen EU-tavoitteista, joita kannattaisi edistää juuri EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö -osaprosessin ennakkovaikuttamisessa. Selonteossa kannattaa hyödyntää erityisesti täysistuntokeskustelua, joka on julkinen kansalaisille. Sanna Marinin hallituksen vuoden 2021 EU-selonteko (Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta: Vahva ja yhtenäinen EU – kohti kestävämpää Euroopan unionia) toteaaakin, että ”Suomen tavoitteiden saavuttamiseksi oikea-aikainen vaikuttaminen on tärkeää, etenkin ennakkovaikuttaminen komissioon.” SuV on kannattanut paluuta EU-selontekoihin, mutta toteaa, että valtioneuvoston on tarpeen mukaan täydennettävä vuoden 2021 selonteon linjauksia tuomalla eduskuntaan E-kirjeinä sektori- ja hankekohtaisia vuosittaisia EU-vaikuttamisstrategioita (SuVM 1/2021 vp).

Olin hallitusryhmän EU-koordinaatiosta vastaavana erityisavustajana valmistelemassa vuoden 2013 hallituksen EU-vaikuttamisstrategiaa eli EU-selontekoa.

Tämä olisi ollut merkittävä paikka puolueille ja jopa suurelle yleisölle käydä laajempaa keskustelua Suomen näkemyksistä EU:n suunnasta. Vaikka selonteosta tuli integraatiomyönteinen ja siinä on useita hyviä konkreettisia tavoitteita, laajempaa kansalaiskeskustelua aiheista ei käyty. Eurokriisi oli toki nostanut EU:n uudella tavalla valokeilaan, mutta syvällisempään keskusteluun Suomen EU-vaikuttamisesta ei julkisuudessa päästy. Aiheen tarkempi tarkastelu tuntui kiinnostavan vain lähinnä valmiiksi läheisesti EU-aiheiden parissa työskenteleviä.

(Selvityksen kirjoittajan Laura Nordströmin omakohtainen kokemus.)

Kuten Sanna Marinin hallituksen EU-se-lonteossa todetaan, ”Suomen EU-politiikan vahvuus on toimiva yhteensovittamisjärjestelmä, jonka avulla varmistetaan johdonmukaiset kannat kaikkiin EU-asioihin ja joka toimii myös tiukoissa aikataulupaineissa ja poikkeuksellisissa tilanteissa”. EU:n strategisen suunnittelu ja ohjelmointityö -osaprosessin kehittämiskohteita on listattu tarkemmin myöhemmin, mutta oleellisinta tässä osaprosessissa on terästä ennakkovaikuttamista, kuten myös Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV 2016) toteaa (vrt. myös Hyvärinen & Raunio 2016). Vaikka Suomi on pärjännyt tutkimusten perusteella keskimäärin hyvin neuvostossa vaikuttamisessa, ei Suomi ole erityisen aloitteellinen (Raunio & Mattila 2017), mikä olisi oleellista juuri tehokkaassa ennakkovaikuttamisessa.

Valtioneuvoston kannattaisi laatia yhteiset vuotuiset konkreettiset ja ohjaavat EU-avaintavoitteet, joiden etenemistä voidaan jälkikäteen arvioida.

Valtioneuvostolla pitäisi olla tarkka tavoitelista EU-vaikuttamiseen. Myös hallitusohjelmassa tulisi linjata muutama EU-tavoite, joita viedään lainsäädännön selvitysvaiheessa eteenpäin johdonmukaisesti. Suomen vaikutus painottuu helposti vasta siihen vaiheeseen, kun EU:sta tulee aloite tai lainsäädäntöehdotus. Myös eduskunta edellyttää, että valtioneuvostolla on valmiudet ennakkollisesti vaikuttaa erityisesti komission tulevien lainsäädäntöehdotusten sisältöön, ja tähän työhön on ohjattava riittävät resurssit (EK 36/2021 vp). Kuten SuV toteaa: ”Erityisesti komission laaja-alaiset ja eri politiikkasektorit ylittävät hankkeet vaativat kattavaa ennakoivaa poikkihallinnollista valmistelua ja perusteellisia vaikutusarvioin-teja. [...] Pienenä jäsenvaltiona Suomi voi saavuttaa EU:ssa äänimääräänsä suuremman

painoarvon vain toimimalla aktiivisesti, ennustettavasti ja yhteistyökykyisesti tuomalla esille sekä kansallisia kantojaan että näkemyksiään eurooppalaisesta kokonaisuudesta. [...] Euroopan komission lisäksi vaikuttamista on suunnattava Euroopan parlamentin, sen avainhenkilöiden ja eurooppalaisten poliittisten ryhmien toimintaan, ja kantoja on edistettävä myös jäsenvaltioiden kahdenvälisissä suhteissa. Suomen tulee myös osallistua tuomioistuinasioiden käsittelyyn EU-tuomioistuimessa.” (SuVM 1/2021 vp.) Esimerkkinä onnistuneesta vaikuttamisesta, Suomi onnistui omalla puheenjohtajuuskaudellaan priorisoinnin avulla nostamaan esille oikeusvaltioteemaa.

Ministeriöillä on tärkeää olla omia vuotuisia EU-vaikuttamisstrategioitaan, jotka voisivat olla monissa ministeriöissä nykyistä priorisoivampia, ohjaavampia ja strategisempia. Valtiontalouden tarkastusvirasto huomauttaa, että nämä tulisi viedä E-kirjeenä tiedoksi eduskuntaan. Lisäksi valtioneuvoston kannattaisi laatia yhteiset vuotuiset konkreettiset ja ohjaavat EU-avaintavoitteet, joiden etenemistä voidaan jälkikäteen arvioida. (VTV 2016; VTV 2019.) Kansanvallan nimissä eduskunnan pitäisi voida vaikuttaa näihin ja siksi pohjana tulee olla EU-selonteko. Marinin hallituksessa ei tehdä vuotuisia avaintavoitteita tai vaikuttamisstrategioita. Ne on korvannut EU-selonteko.

Vaikka Marinin hallituksen EU-selonteko ei mainitse kansallisia painopisteitä EU-asioiden valmistelun kehittämisessä, halutaan siinä varmistaa hyvä yhteistoiminta eduskunnan kanssa ja eduskunnan riittävä sekä oikea-aikainen tiedonsaanti perustuslain mukaisesti. Kuvassa 7 on käsitelty, miten eduskunta osallistuu muodollisjuridisesti Suomen kannanottoon komission työohjelmaan. Se tuo esille, miten E-kirje muissakin tapauksissa etenee virallisesti eduskunnassa.

Eduskunnan kuuluisi saada valtioneuvostolta ennakkotietoa EU:n tulevista hankkeista. Esimerkiksi komission työohjelmasta tai muista valmisteilla olevista asioista

eduskunta voi saada tietoa ja esittää näkemyksiä, kun Suomea neuvoston kokouksessa edustava ministeri käy SuV:ssa selvittämässä kokouksen tärkeimpiä aiheita ja Suomen kantaa niihin. Kun kyse on ennakkotiedosta, selvitykset ovat usein suullisia, jolloin kuvan 7 prosessi ei toteudu kokonaisuudessaan. Esimerkiksi SuV kuulee pääministeriä strategisesta ohjelmasta ennen Eurooppa-neuvostoa. Suulliset selvitykset eivät ole kansalaisille julkisia, eikä niitä käsitellä erikoisvaliokunnissa. Valtioneuvoston neuvoston kokouksia varten laatimat perusmuistiot ja raportit ovat kuitenkin avoimesti kansalaisille käytettävissä SuV:n verkkosivuilta, mikäli niiden osalta ei edellytetä vaite-
liaisuutta.

Valtioneuvosto voi käyttää oman ennakkovaikuttamisensa pohjana myös perusmuistioita, jotka eivät välttämättä mene eduskuntaan. Kuitenkin, jos ennakkovaikuttamisen yhteydessä ilmaistaan Suomen virallista kannanmuodostusta sitovia ennakkokantoja, tulisi asiasta laatia E-kirje. Näin tulisi tehdä esimerkiksi komission tiedonannoista ja merkittävän lainsäädännön ennakoinnista. Tällöin valtioneuvosto toimittaa suoraan suurelle valiokunnalle E-kirjeen, esimerkiksi työohjelmasta, kuten kuvassa 7 on kuvattu. SuV päättää, mihin erikoisvaliokuntaan E-kirje lähetetään käsiteltäväksi. Erikoisvaliokunnat toimittavat sitten lausuntonsa SuV:lle. Useimmiten SuV vain toimittaa erikoisvaliokuntien lausunnot valtioneuvostolle tiedoksi, mutta se voi kuitenkin poliittisesti tärkeissä asioissa antaa lausunnon tai lausuman. Sekä SuV että erikoisvaliokunnat voivat käsitellä E-kirjettä joko järjestämällä asiantuntijoiden kuulemisia tai ilman niitä.

Eduskunnalla ei kuitenkaan ole nykytilanteessa merkittävää roolia EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö -osaprosessissa. Esimerkiksi vuoden 2022 komission työohjelmasta tehtiin E-kirje eduskunnalle vasta marraskuussa, kuukauden päästä lokakuussa tapahtuneesta julkaisusta. Eduskunnan käsittely E-kirjeestä oli vielä kesken siinä vaiheessa, kun EU-instituutioiden

yhteinen julistus muotoiltiin joulukuussa 2021. Työohjelmaan olisi tärkeää kuitenkin vaikuttaa etukäteen. E-kirjettä ei työohjelman ennakkovaikuttamisesta tehdä, vaan EU-selonteon ja SuV:n muissa EU-asioissa ottamien kantojen on ajateltu ohjaavan ennakkovaikuttamista. Kun ylipäänsä Suomen täytyisi päästä nykyistä paremmin vaikuttamaan EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö -vaiheeseen, tulisi myös eduskunnan roolia vahvistaa tässä. Eduskunta ei pääse vaikuttamaan Suomen ennakkovaikuttamiskantoihin, jos se vahvistaa ne vasta jälkikäteen.

Käytännössä ennakkovaikuttamisesta tulisi tehdä enemmän E-kirjeitä eduskuntaan, jolloin myös tapahtuisi informointi EU-jaostoissa (VTV 2016). Strategisesta ohjelmasta, viisivuotissuunnitelmasta ja trio-ohjelmasta ei nykyisin tehdä säännönmukaisesti E-kirjeitä. Yksi syy tähän voi olla, että eduskuntakäsittelyyn käytetään aina yhtä ja samaa melko raskasta käsittelymenetelyä, vaikka ennakkovaikuttamisessa tarvitaan kevyttä ketteryyttä. SuV voi ottaa

VAIKUTTAMISEN PAIKKOJA

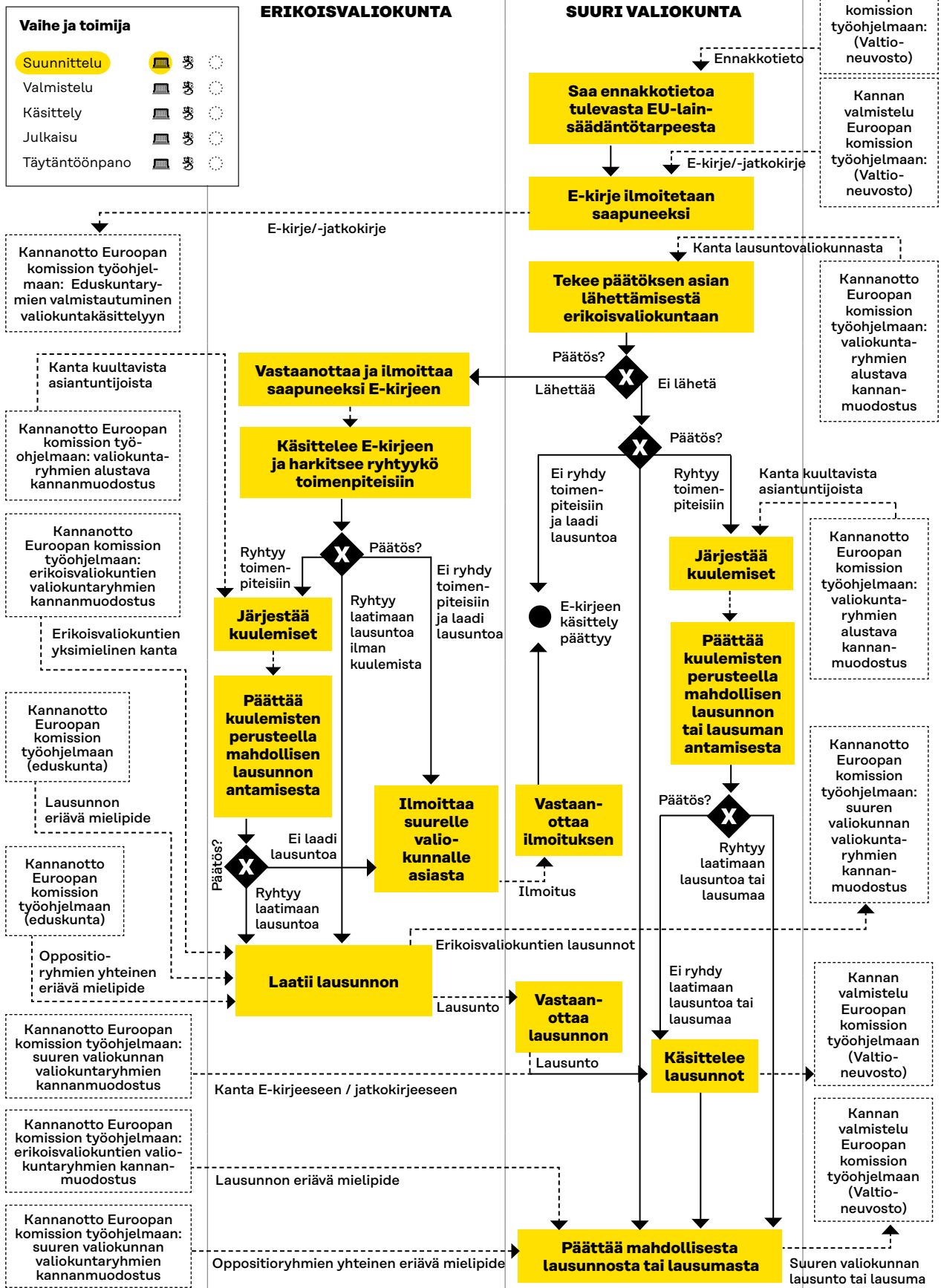
Valtioneuvosto vaikuttaa Eurooppa-neuvoston strategiseen ohjelmaan, joka puolestaan vaikuttaa komission viisivuotisohjelmahan.

Valtioneuvosto vaikuttaa sekä suoraan että neuvoston kautta komission vuotuisen työohjelmaan.

Ennakkovaikuttamisessa oleellista aineistoa tuottavat komissio, neuvosto, valtioneuvosto ja eduskunta.

Parlamentti, neuvosto ja Eurooppa-neuvosto voivat myös esittää aloitteita komissiolle. Kansalaiset voivat tehdä sen eurooppalaisen kansalaisaloitteen kautta.

Kuva 7. Muodollisjuridinen eduskunnan valiokuntakäsittely kannanotosta komission työohjelmaan (E-kirjeen eteneminen eduskunnassa)



oma-aloitteisesti asian esityslistalleen, mutta sen pohjalta tehdyt kannanotot eivät sido valtioneuvostoa. Monesti ennakkovaikuttaminen pohjaa aiempiin kantoihin, jolloin on perusteltua, ettei asiaa kierrätetä eduskunnassa. On kuitenkin paljon tilanteita, joissa Suomelta odotetaan näkemyksiä uusiin asioihin, esimerkiksi neuvoston työryhmäta-son keskusteluissa ja jäsenvaltioiden ministereiden kirjoittaessa kirjeitä, joilla yritetään ennakkovaikuttaa komissioon. Vaikuttava ennakkovaikuttaminen vaatii uutta ajattelua. Nämä kannat pitäisi sopia eduskunnan kanssa. Ministerit toimivat eduskunnan luottamuksella ja SuV saattaa pelkällä olemassaolollaan ohjata kannanmuodostusta etupainotteisesti. Myös muissa yhteyksissä, kuten yksittäisten E-kirjeiden ja EU-selonteon yhteydessä, SuV:n käymät keskustelut ja tekemät linjaukset vaikuttavat valtioneuvoston EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö -vaiheen ennakkovaikuttamiseen. Tällainen rooli ja ennakkovaikuttaminen eivät kuitenkaan avaudu kansalaisille. Kokonaisuudessaan eduskunnan rooli perustuu komission ehdotuksiin reagointiin, kun sen pitäisi olla mukana ennakkovaikuttamisessa.

kuvattua tehokasta vaikuttamista voi tehdä vain rajallisesta määrästä aiheita. Itse neuvotteluissa oleellista ovat selkeät priorisoinnit tavoitteissa, perehtynyt asiantuntemus, oma-aloitteisuus ja neuvottelijoiden riittävä liikkumavara, jotta voidaan rakentaa kompromisseja, joita ilman vaikuttaminen ei tule pieneltä maalta onnistumaan. Ei kannata jäädä yksin ajamaan asiaa, jolle ei saa rakennettua tukea. Luonnollisesti neuvottelijoilla on oltava takanaan poliittinen tuki. Hyötyä on myös siitä, jos asialle saadaan luotua laajempi kansallinen tuki, jolloin sidosryhmät ajavat asiaa omia kanaviaan pitkin. (Vrt. Hyvärinen 2009.) Suomen suhteellinen ääniosuus on neuvostossa pieni, mikä korostaa epävirallisen taustavaikuttamisen tärkeyttä. Oman aloitteen taakse on saatava muitakin jäsenvaltioita. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV 2016) on kehottanut myös kehittämään ministeriöiden sisäistä ja ministeriöiden välistä EU-koordinaatiota, hyödyntämään EU-tehtävistä palaavien osaamista ja verkostoja sekä lisäämään ministeriöiden johdon sitoutumista EU-asioihin ja niiden priorisointiin. Kahta ensimmäistä on kehitetty (VTV 2019).

Suomen suhteellinen ääniosuus on neuvostossa pieni, mikä korostaa epävirallisen taustavaikuttamisen tärkeyttä.

Kansallisen valmistelun edellytys on perusteellinen, laajapohjainen ja avoin, mutta mahdollisimman nopea kannanmuodostus. Erityisesti ennakkovaikuttamisessa varhainen ajoitus on oleellista. Suomen kantoja tulee viedä eteenpäin mahdollisimman monen eri kanavan kautta eri hallinnon tasoilla. Tämän laajan vaikuttamisen vuoksi aiempi verkostoituminen on tärkeää. Kaikki tämä vaatii hyvää suunnittelua, tiedonkeruuta ja ennen kaikkea priorisointia, sillä

Koordinoidessani eduskuntatyössä EU-asioita ehdotin, että otetaan uudeksi käytännöksi eduskuntaryhmän EU-asioita seuraavien ihmisten kanssa komission työohjelman läpikäyminen ja sieltä tärkeimpien sillä hetkellä vaikutettavien asioiden valinta. Eduskuntatyössä oli niin helppoa käyttää aika vain eduskuntaan saapuviin E-kirjeisiin ja U-kirjelmiin reagoimiseen sen sijaan, että olisi itse mietitty ennakkovaikuttamista.

4.2 Epävirallinen vaikuttaminen

EU:n strateginen suunnittelu- ja ohjelmointityö -osaprosessin epävirallisessa vaikuttamisessa käsitellään toimintaa, josta ei voi suoraan lukea säännöistä tai useimmiten

ohjekirjoistakaan. Lobbauksessa epäviralliset ja henkilökohtaiset suhteet ovat oleellisia. Kuten yllä todettiin, EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö -vaiheessa, kuten muissakin vaiheissa, suhteet ovat avainasemassa tehokkaassa vaikuttamisessa. Tässä vaiheessa lobbaus on aktiivista, sillä lobbarit tietävät, että etukäteisvaikuttaminen on tehokkainta.

Tässä vaiheessa lobbaus on aktiivista, sillä lobbarit tietävät, että etukäteisvaikuttaminen on tehokkainta.

Suurin osa ennakkovaikuttamisesta tapahtuu ministeriöiden virkamiesten, kuten vastuuvalmistelijoiden, ja komission pääosastojen välillä. Tämä suora epävirallinen vaikuttaminen on tehokasta, koska siinä voi vaikuttaa asiaan ennen kuin aihe siirtyy jäsenvaltioiden välisiin neuvotteluihin. Toki myös jäsenmaiden virkamiesten välinen epävirallinen yhteydenpito on ennakkovaikuttamisessa avainasemassa. Komissiossa tapahtuukin kaikilta suunnilta paljon vaikuttamista viisivuotis- ja työohjelmaan. Ministeriöissä on eri ennakkovaikuttamisen kulttuureja, mikä voi näkyä myös jaostotyökentelyn aktiivisuudessa. Jaostot toimivat ylipäänsä hyvin eri tavoin. Tästäkin johtuen kaikilla ministeriöillä tulisi olla konkreettinen vaikuttamissuunnitelma. Yksi tapa vaikuttaa on kutsua komission virkamiehiä ministeriön järjestämiin tilaisuuksiin. EU:ssa suuntauksena on tuottaa yhä laaja-alaisempia säädöspaketteja. Tämä merkitsee sitä, että yhä enemmän tarvitaan ennakkovaikuttamisessa yhteistyötä ja yhteensovittamista ministeriöiden välillä.

Komissiossa kannattaa vaikuttaa ensisijaisesti asiaa valmistelemaan virkamieheen. Mutta oleellisia tahoja ovat myös Suomen lähettämät ja komission muut suomalaiset

virkamiehet sekä suomalaisen komissaarin ja muiden komissaarien kabinettien suomalaisjäsenet, jotka muita herkemällä korvalla kuulevat suomalaisten näkemyksiä. Vaikuttamista ei kuitenkaan pidä rajoittaa suomalaisiin virkamiehiin, varsinkin kun suomalaisen virkamiesten osuus komissiossa on laskemassa.

Euroopan parlamentti on myös hyvin aktiivinen komission suuntaan EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö -vaiheessa. Parlamentti vaikuttaa komission viisivuotisohjelmaan erityisesti komission valinnan yhteydessä ensinnäkin valittaessa komission puheenjohtajaa ja toiseksi kuulemalla myös yksittäisiä komissaariehdokkaita. Näissä kuulemisissa parlamenttiryhvät nostavat esille itselleen tärkeitä teemoja seuraavalla kaudelle. Keskustelun pohjana ovat komissioon puheenjohtajan komissaariehdokkaille lähettämät tavoitekirjeet (mission letters). Juuri vaalikauden taite ja siihen liittyvä noin vuoden kestävä prosessi vaalikampanjoista uuden komission aloittamiseen on merkittävä vaihe, jolloin linjataan EU:n tulevaa toimintaa seuraaviksi viideksi vuodeksi. Myös vaalien lopputulos vaikuttaa siihen, mihin suuntaan EU kehittyy.

Olin todistamassa parlamentin lisääntynyttä vallankäyttöä komission valinnassa vuonna 2009 Lissabonin sopimuksen jälkeisessä uudessa tilanteessa. Lissabonin sopimuksen mukaan uuden komission valinnassa parlamentti valitsee ensin komission puheenjohtajan ja sitten muodollisesti hyväksyy komission kokonaisuudessaan. Parlamentti onnistui tuolloin kuitenkin vaikuttamaan suoraan yksittäisten komissaarien valintaan: Mepit eivät olleet lainkaan tyytyväisiä Bulgarian ehdokkaaseen humanitaarisen avun komissaariksi. Muistan ikuisesti, kuinka painostava tunnelma oli Rumiana Jelevan kuulemisessa parlamentin ulkoasianvaliokunnassa: häntä syytettiin osaamattomuudesta ja epäselvistä taloudellisista

kytköksistään. Käytännössä parlamentti ilmoitti, että se ei hyväksy komission nimittämistä, ellei ehdokasta vaihdeta. Tilalle tuli vuoden 2010 alussa Kristalina Georgieva, josta myöhemmin tuli myös IMF:n pääjohtaja.

Eurooppalaisen kattopuolueen kokoukset ja ajatuksenvaihdot ovat olleet hyödyllisiä esimerkiksi siksi, että sitä kautta on ymmärtänyt syvällisemmin eri EU:n jäsenvaltioiden näkökulmia, mikä on auttanut löytämään neuvotteluissa kompromisseja. Lisäksi niissä on ollut tilaa visioida kansallisten ratkaisujen sijaan eurooppalaisia ratkaisuja.

Tärkeimmistä asioista käydään keskustelua koko eduskuntaryhmässä, mutta käytännössä kannat käsitellään erikoisvaliokuntien valiokuntaryhmissä.

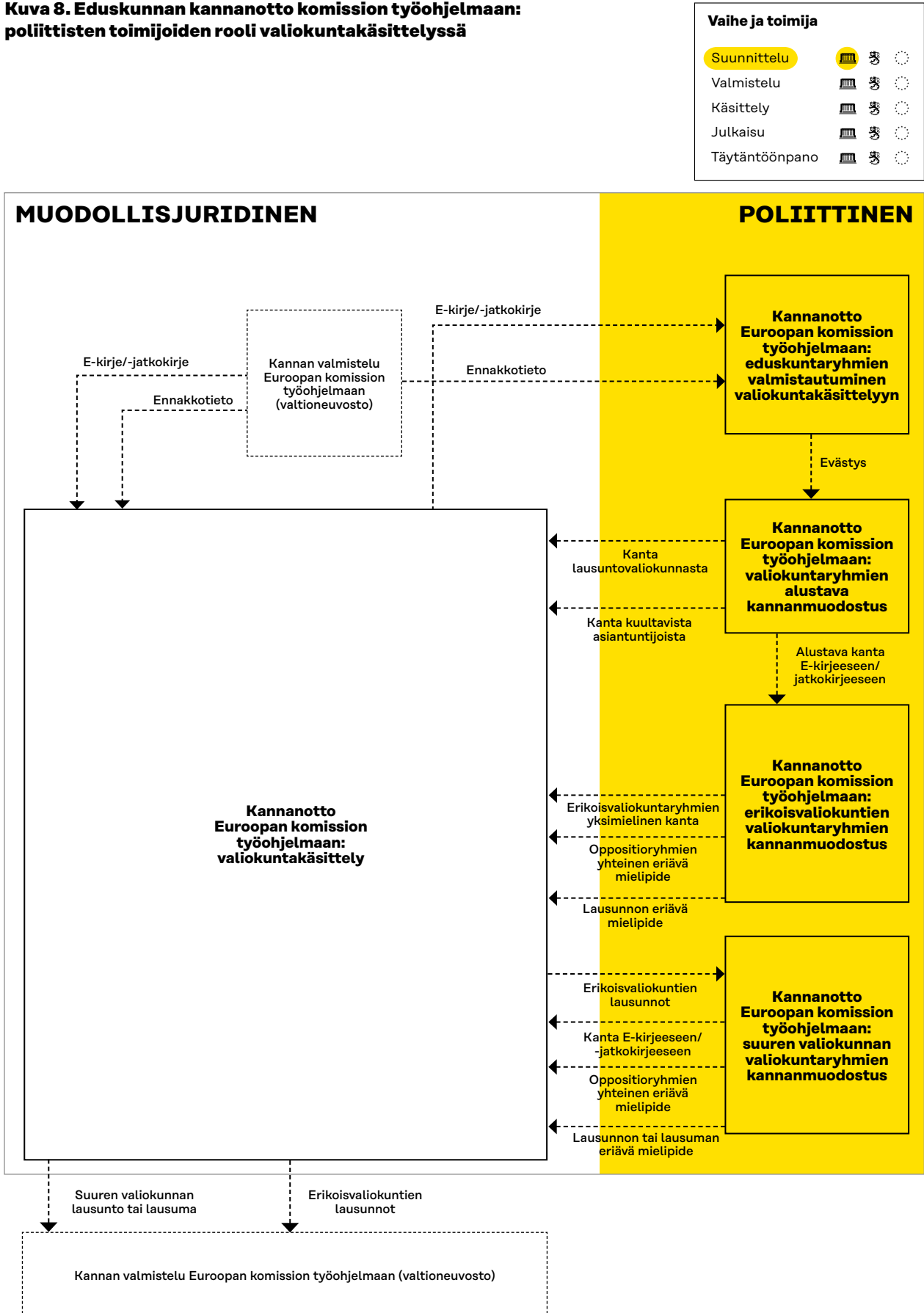
Parlamentti avaa suomalaisille toimijoille paljon mahdollisuuksia vaikuttaa. Siellä järjestetään valtavasti tilaisuuksia ja myös kuulemisia, joista saa tärkeää tietoa ja verkostoja, kuten myös komission tilaisuuksista. Käytännössä yksittäisen kansalaisen vaikuttaminen tapahtuu järjestöjen ja muiden toimijoiden kautta, mutta näiden välillisten vaikutusmahdollisuuksien lisäksi on mahdollista olla suoraan yhteydessä EU-toimijoihin, kuten meppeihin. Yksittäisten kansalaisten on mahdollista seurata myös parlamentin valiokuntien avoimia kokouksia.

Usein poliittisen EU-vaikuttamisen kohteena tulee mieleen meppi, vaikka oleellisia toimijoita, joilla saattaa myös olla enemmän aikaa kuunnella viestit, ovat mepin valiokuntatyötä tukevat avustajat ja parlamentin poliittisten ryhmien neuvonantajat (advisors) sekä toisaalta kotimaassa hallitusryhmä ja eduskuntaryhmä avustajineen sekä eduskuntaryhmän työntekijöineen, puolueiden EU-asioista vastaavat työntekijät ja mepin kotimaan avustajat. Puolueiden sisäistä ennakkovaikuttamista tehdään juuri näiden henkilöiden välillä. Lisäksi on vielä yhteydet eurooppalasiin puolueisiin, joiden kautta saman puolueperheen eri jäsenvaltioiden puolueet vaihtavat tietoa ja muodostavat yhteisiä kantoja.

Kansallisella tasolla yleisesti tunnettujen toimijoiden lisäksi tärkeitä henkilöitä puolueiden hallitusryhmissä ovat EU-koordinaatiosta vastaavat erityisavustajat. Nämä henkilöt myös kokoustavat viikoittain keskenään EU-minvan valmistelun yhteydessä ja neuvottelevat EU-minvan kiistakysymyksistä. Kokouksia on erityisesti isojen kysymysten, kuten EU-selonteon valmistelun, yhteydessä. Myös muut ministereitä lähellä olevat erityisavustajat käyttävät valtaa oman hallinnonalansa EU-asioissa. Puolueilla on myös muita ryhmiä, jotka koordinoivat EU-politiikkaa. Esimerkiksi hallitusryhmällä ministereineen ja erityisavustajineen voi olla SuV-jäsenten ja heidän avustajiensa kanssa yhteistyöryhmä, joka yhdessä miettii käytännössä puolueen EU-linjoja hallitus- ja eduskuntatyössä. Puolueilla saattaa olla myös erillisiä puolueen EU-työryhmiä, mutta useimmiten nämä ovat kauempina käytännön poliittisesta linjanvedosta.

Eduskunnan osalta poliittista prosessia käydään läpi tarkemmin luvussa 6.2 EU-säädösehdotuksen käsittely ja säädöksen hyväksyminen -osaprozessin kohdalla, koska käytännössä eduskunnan rooli EU:n strategisen suunnittelu ja ohjelmointityö ja EU-säädösehdotuksen valmistelu -osaprozessissa ei ole nykyisellään niin vahva kuin sen tulisi olla. Kuvassa 8 avataan poliittisten toimijoiden roolia. Yhteistyö tapahtuu eduskuntaryhmien, hallitusryhmien, oppositioryhmien ja valiokuntaryhmien välillä. Tärkeimmistä asioista käydään keskustelua koko eduskuntaryhmässä, mutta käytännössä kannat käsitellään erikoisvaliokuntien valiokuntaryhmissä, jotka koostuvat saman eduskunta-

Kuva 8. Eduskunnan kannanotto komission työohjelmaan: poliittisten toimijoiden rooli valiokuntakäsittelyssä



ryhmän samassa valiokunnassa istuvista kansanedustajista. Käytännön työssä ovat mukana myös heidän avustajansa ja eduskuntaryhmän EU-asioita seuraava työntekijä.

Valiokuntaryhmästä valitaan valiokuntavastaava, joka valiokunnan alan kysymyksissä on kansanedustajista keskeisin vaikuttamisen kohde. Valiokuntaryhmät vaikuttavat niin siihen, keitä asiantuntijoita valiokuntiin kutsutaan kuultavaksi, kuin eduskuntaryhmän kantaan valiokunnassa käsiteltävään asiaan. Erityisen keskeisessä roolissa EU-asioissa ovat SuV:n valiokuntaryhmän jäsenet. Joidenkin yksittäisten kysymysten ympärille voi muodostua myös muunlaisia tilapäisiä yhteistyökuvioita. Oleellinen vaikuttamisen kanava on myös esimerkiksi kansanedustajien sekä avustajien yhteydenpito meppeihin ja heidän avustajiinsa sekä parlamentin poliittisten ryhmän neuvonantajiin.

Lopuksi, jos palataan aivan kansallisen päätöksentekoprosessin alkuun, on hallitus-

ohjelma yksi paikoista, jossa priorisoidaan Suomen tavoitteita EU:n strategiseen suunnitteluun ja ohjelmatyöhön. Hallitusneuvotteluissa oikea kanava vaikuttaa on puolueet ja erityisesti puolueiden hallitusneuvotteluryhmät, jotka neuvottelevat hallitusohjelman linjauksista Säätytalolla. Hallitusneuvotteluryhmien kokoonpano vaihtelee puolueittain, mutta tyypillisesti mukana on kansanedustajia ja puolueen puheenjohtajisto, joita avustavat kansanedustajien avustajat ja muut puolueen työntekijät. Tavoitteet on kuitenkin asetettu yleisemmin jo aiemmassa puolueiden ohjelmatyössä, erityisesti vaaliohjelman ja vaalikampanjan suunnittelussa, joihin voi vaikuttaa niitä valmistelevien puolueitoimijoiden kautta. Hallitusneuvottelut tosin ovat usein sen verran yksityiskohtaisella tasolla, että puolueen ohjelmat eivät välttämättä linjaa kaikkea, vaan asioista keskustellaan aidosti hallitusneuvottelujen aikana. Tässä vaiheessa tapahtuu paljon lobbauksia.

VAIKUTTAMISEN PAIKKOJA

Strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö -vaihe on kaikkein oleellisin, jotta voi vaikuttaa komission strategiaan suunnitelmiin ja vuosittaisen työohjelman lainsäädäntöaloitteisiin. Avainasemassa on komission valmisteleviin virkamiehiin vaikuttaminen. Muita lobattavia EU:ssa ovat esimerkiksi suomalaiset komission virkamiehet, mepit ja heidän valiokunta-avustajansa.

Kansallisen poliittisen prosessin avainhenkilöitä ovat muun muassa hallitustyössä ministereiden lisäksi EU-kysymyksistä vastaavat erityisavustajat sekä eduskunnassa puolueiden valiokuntavastaavat ja SuV-valiokuntaryhmät. Myös asioiden nostaminen julkisuuteen kuuluu vaikuttamiseen.

Työskennellessäni eduskunnassa esitettiin, että EU-asioista käytäisiin keskustelua myös täysistunnoissa. Tämä tekisi aiheet tutummaksi kansalaisille ja voisi myös terävöittää eduskunnan EU-kantoja. Valitettavasti näin ei ole juuri käynyt, vaikkakin eurokriisin aikaan keskustelu ulottui myös täysistunnon puolelle.

Kun aloitin työskentelyn Euroopan parlamentissa vuonna 2009, yksi ensimmäisiä pysäyttäviä asioita oli erilaisten poliittisten kulttuurien välissä luovimisen lisäksi käytävillä liikkuneiden lobbareiden määrä. Oli uskomatonta nähdä esimerkiksi se lobbauksen voima, joka sai parlamentin luopumaan ehdotuksesta käyttää liikennevaloja ruuan terveellisuuden merkitsemiseksi. Lobbauksen kautta sai paljon hyödyllistä tietoa, mutta paljon tapahtui myös sitä, että lobbareiden tekstit kopioitiin kiireessä suoraan meppien mietintöjen muutosehdotuksiksi.

5 EU-säädösehdotuksen valmistelu

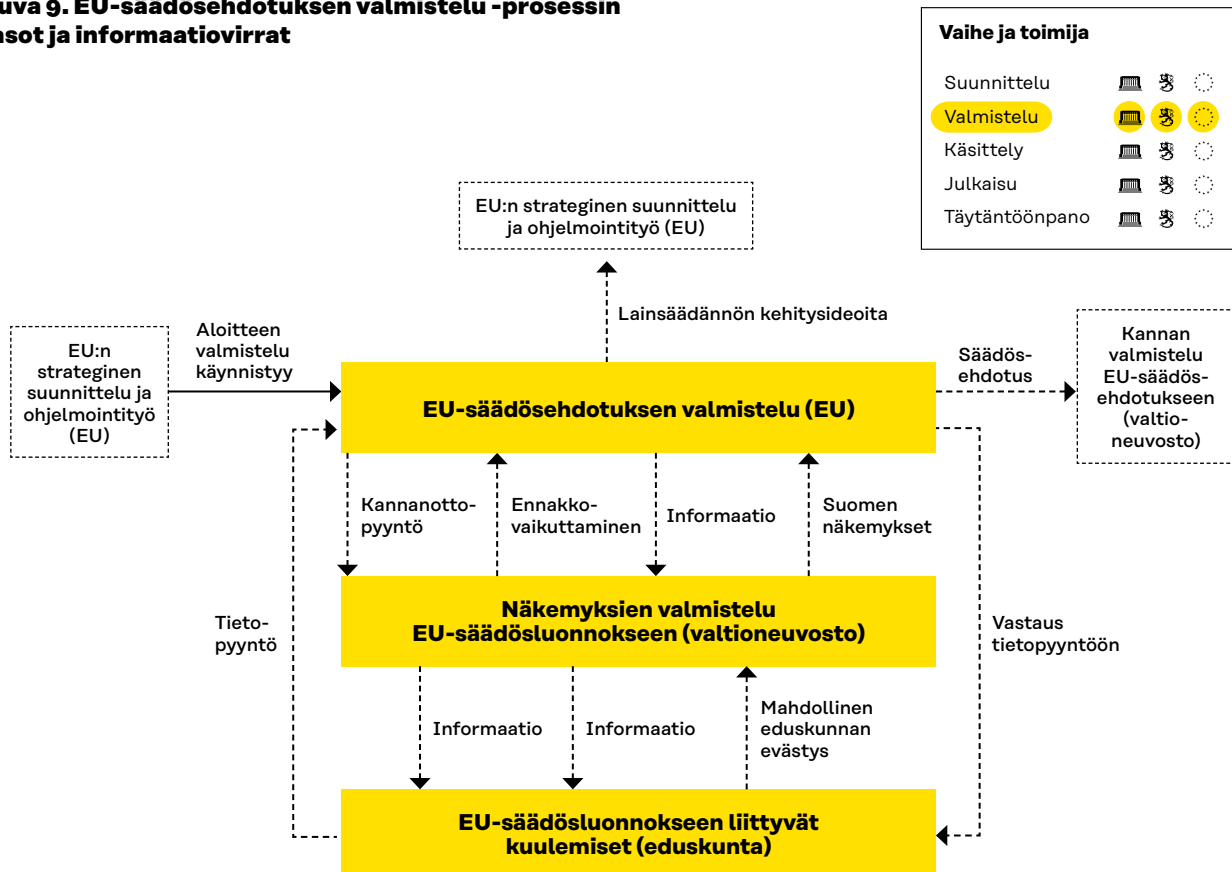
Vaihe ja toimija	
Suunnittelu	  
Valmistelu	  
Käsittely	  
Julkaisu	  
Täytäntöönpano	  

5.1 Muodollisjuridinen prosessi

Edellisen EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö -osaprosessin lopputulos on komission työohjelma, jossa on kuvattu komission tulevat aloitteet valmisteltavaksi lainsäädännöksi. Työohjelman pohjalta

voidaan keskustelua herättää vielä laajemmin vihreällä kirjalla tai tiedonannolla. Tämän jälkeen alkaa komission aloitteesta EU-säädösehdotuksen valmistelu -osaprosessi. Säädösehdotuksen valmistelu päättyy komission johtamien keskustelujen ja käsittelyn jälkeen komission varsinaiseen säädösehdotukseen. Komissio kerää eri sidosryhmiltä, toimielimiltä ja jäsenmailta tietoa ja mielipiteitä, joiden pohjalta se tekee säädösehdotuksensa. Kuvassa 9 on kuvattu EU-säädösehdotuksen valmistelu yltäatasolla. Komissio tekee käytännössä aloitteet EU:ssa, mutta se voi saada aloite-ehdotuksia niin Euroopan parlamentilta (parlamentti), ministerineuvostolta (neuvosto), Eurooppa-neuvostolta kuin kansalaisilta esimerkiksi Euroopan kansalaisaloitteen muodossa.

Kuva 9. EU-säädösehdotuksen valmistelu -prosessin tasot ja informaatiovirrat



Komissio on voinut herättää keskustelua aloitteesta jo vihreällä kirjalla tai tiedonannolla. Komission tehdessä aloitteen (initiative), se julkaisee kannanottopyyntö (call for evidence; aiemmin julkaistiin etenemissuunnitelmia tai alustava vaikutustenarviointi eli roadmap tai inception impact assessment) mikäli komissiolta on tulossa merkittävä uusi säädös tai toimintapolitiikka, olemassa olevan säädöksen tai toimintapolitiikan arviointi tai useiden toisiinsa liittyvien säädösten tai toimintapolitiikkojen toimivuustarkastus. Kannanottopyyntö sisältää kaikki tiedot valmisteilla olevasta aloitteesta ja siihen liittyvästä julkisesta kuulemisesta. Kannanottopyyntö selostetaan aloitteen ongelma ja tavoitteet, EU:n toimien tarve, toimintavaihtoehdot ja kuulemisstrategian pääpiirteet. Kannanottopyyntö on julkisesti saatavilla Kerro mielipiteesi (Have your say) -sivustolla, jossa kansalaiset ja organisaatiot voivat sitä vapaasti kommentoida ja siten vaikuttaa aloitteen valmisteluun. Tuolta sivustolta löytyvät kaikki muutkin komission aloitteen kommentointimahdollisuudet ja julkiset kuulemiset. Tässä vaiheessa komissio voi käyttää myös valkoista kirjaa herättääkseen keskustelua yksityiskohtaisemmasta säädösmuutoksesta.

Kuka tahansa voi osallistua komission julkiseen kuulemiskierrokseen.

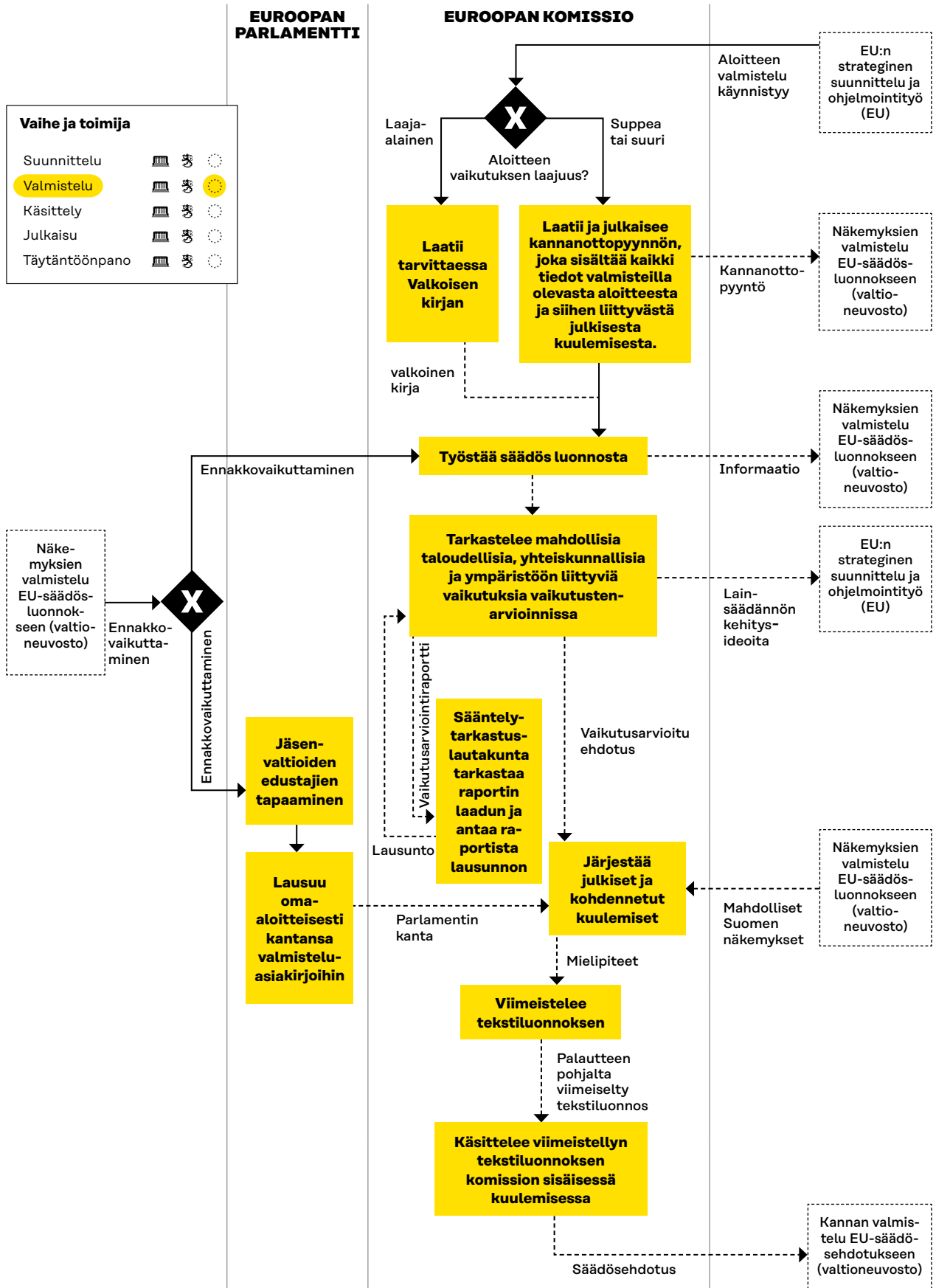
Komissio työstää aloitettaan saadun palautteen pohjalta. Mikäli säädöksen tai toimintapolitiikan mahdolliset vaikutukset talouteen, ympäristöön tai yhteiskuntaan ovat suuret, tilataan siitä vaikutusarviointi, jonka pohjalta aloitetta muokataan. EU:lla on oma sääntelytarkastuslautakunta, jonka tehtävänä on tarkastaa vaikutusarviointien ja muiden tärkeimpien arviointien laatu. Seuraavaksi avataan kansalaisille ja sidosryhmille mahdollisuus lausua mielipiteensä tarkemman muotonsa saaneesta aloitteesta,-

joka voi olla joko direktiivi- tai asetusluonnos, tiedonanto, muu asiakirja, kuten evaluaatio tai vain kysely. Näkemyksiä kerätään joko 12 viikkoa kestäväillä laajoilla julkisilla kansalaiskuulemisilla, joita komissio teki 454 kappaletta vuosien 2015 ja 2018 välillä, tai alan toimijoille kohdennetuilla kuulemisilla. Kuka tahansa voi osallistua komission julkiseen kuulemiskierrokseen. Myös jäsenvaltiot, Suomesta käytännössä ministeriö, voi osallistua.

Komissio voi kerätä mielipiteitä myös kokouksissa, tapaamisissa, työpajoissa, seminaareissa, pienyrityspaneeleissa, verkkokeskusteluissa ja asiantuntijaryhmissä. Komissio voi järjestää lisäksi kuulemistilaisuuksia ja kyselyjä jäsenvaltioiden virkamiehille. Myös parlamentti ja jäsenvaltiot voivat lausua oma-aloitteisesti näkemyksensä valmisteluasiakirjoihin esimerkiksi komission tapaamisissa. Parlamentti voi nostaa näkemyksiään esille oma-aloitemietinnöllä, päätöslauselmillaan, kirjallisilla ja suullisilla kysymyksillään sekä kirjeillä komissiolle tai esimerkiksi valiokuntakeskusteluissa komission edustajien kanssa. Viimeistellystä aloiteluonnoksesta kuullaan sisäisesti myös komission eri pääosastoja. Kaiken tämän tiedon keräämisen jälkeen komissio luonnostelee lopullisen säädösehdotuksensa, minkä jälkeen siirrytään seuraavaan osaprosessiin. Kuvassa 10 on kuvattu tarkasti yllä kuvattu EU-säädösehdotuksen valmistelu-osaprosessi. Todellisuus on usein suunniteltuja toimintamalleja monimutkaisempi, jolloin prosessit eivät ole näin suoraviivaisia.

Valtioneuvostolla on kaikissa EU-säädösehdotuksen valmistelun vaiheissa mahdollisuus lähettää komissiolle tietopyyntöjä ja vastaanottaa aloitteen etenemisestä tietoa. Valtioneuvosto saa jatkuvasti ennakkotietoa esimerkiksi Suomen pysyvän edustajan ja muiden EUE:n virkamiesten kautta. Myös eduskunnalla on mahdollisuus lähettää tietopyyntöjä komissiolle. Tiedonhankinnan ohella voi valtioneuvosto tehdä ennakkovaihtamista eri vaiheissa, kun komissio työstää aloitettaan eteenpäin. Silloin toimi-

Kuva 10. EU-säädösehdotuksen valmistelu EU:ssa



jana on tyyppillisesti vastuuministeriö, joka tapaa komission virkamiehiä, laatii vaikutusasiakirjoja, tekee yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden kanssa ja osallistuu komission sekä neuvoston työryhmiin. Suomalaisia voi olla mukana myös komission asiantuntijatyöryhmissä, joita kuullaan aloitteiden laadinnassa.

Vaikuttaminen pohjautuu lähinnä valtioneuvoston sisäisiin perusmuistoihin tai toimivaltaisen ministeriön itsenäiseen työhön.

Suomi voi siis vaikuttaa EU-säädösehdotuksen valmistelun eri vaiheissa, myös julkisten kuulemisten kautta. Valtioneuvosto voi ennakkovaikuttaa valmiiden aiempien kantojen pohjalta, mutta jos asiassa tarvitaan uutta virallista Suomen linjaa, on ennakkovaikuttamiskanta vahvistettava suuressa valiokunnassa (SuV). Tällöin toimitaan E-kirjeen osalta samalla tavalla kuin edellisessä luvussa kuvattiin. Toisin sanoen, mikäli viralliseen Suomen ennakkovaikuttamiskannan yhteensovittamisprosessiin päädytään, ovat jaostoissa sekä EU-minvassa ja edus-

kunnassa prosessit kahdessa ensimmäisessä osaprosessissa samanlaiset (ks. kuvat 6 ja 7).

EU-säädösehdotuksen valmistelussa ei E-kirjeitä juurikaan laadita. Vaikuttaminen pohjautuu lähinnä valtioneuvoston sisäisiin perusmuistoihin tai toimivaltaisen ministeriön itsenäiseen työhön. Ministeriöt saattavat kuulla epävirallisesti sidosryhmiä. Näin eduskunnan virallinen suora vaikuttaminen EU-säädösehdotuksen valmisteluun on vähäistä. Ministeriöt voivat kuitenkin osallistua aloitteita koskeviin kuulemisiin. Ennakkovaikuttaminen on myös Suomen näkemys-

VAIKUTTAMISEN PAIKKOJA

- Komission julkiset kuulemiset sekä aloitteen valmisteluprosessista (kannanottopyyntö) että itse luonnoksesta Kerro mielipiteesi (Have your say) -sivustolla ja kannoista viestiminen julkisuudessa.
- Osallistuminen muihin rajatumpiin kuulemismuotoihin, kuten työpajoihin. Asiantuntijoille ja virkamiehille työryhmiin osallistuminen.

KUVAUS TIETOSUOJADIREKTIIVIN ETENEMISESTÄ

- Luvussa 4.1 kuvattuun valmisteluun pohjautuen lähetti komissio "Kattava lähestymistapa henkilötietojen suojaan Euroopan unionissa" tiedonannon (KOM(2010/0609) lopullinen) parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaaliko-mitealle sekä alueiden komitealle loppuvuodesta 2010.
- EU-säädösehdotuksen valmistelu alkoi tiedonannon jälkeen. Aikavälillä 4.11.2010–15.1.2011 järjestettiin kuuleminen tiedonannosta eli henkilötietojen suojan kehittämisestä EU:ssa. Komissio sai 305 vastausta, joista 54 kansalaisilta, 31 viranomaisilta ja 220 yksityisiltä organisaatioilta, erityisesti liikemaailman yhdistyksiltä ja järjestöiltä.
- Tiedonannosta tehtiin Suomessa E-kirje (E 119/2010 vp) ja Euroopan parlamentti hyväksyi oma-aloitemietinnön (2011/2025(INI)).

ten edistämiseksi hyvin tärkeää. Valtioneuvoston ennakkovaikuttamisessa käytetään SuV:n aiemmin samoissa aiheissa ja EU-se-lonteossa linjaamia kantoja.

Myös ennen jokaista neuvoston kokousta Suomea kokouksessa edustava ministeri käy läpi SuV:ssa Suomen linjaa kokouksen aiheisiin, jolloin SuV ohjeistaa ministeriä. Näissä SuV:n kokouksissa voidaan käsitellä myös aloitteita, mutta kuten strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö -osaprosessissa, ei eduskunnan rooli ja vaikutusvalta ole niin merkittäviä kuin niiden pitäisi olla. Neuvoston kokouksia edeltävät keskustelut SuV:ssa eivät myöskään ole julkisia. Käytännössä kansalainen ei saa tietoa EU-säädöseh-dotuksen valmisteluprosessista Suomen tasolla tai valtioneuvoston vaikuttamisesta EU-säädöseh-dotuksen sisältöön, ellei asiasta ole satuttu tekemään E-kirjettä.

EU-säädöseh-dotuksen valmistelu -osaprosessin tärkein toimija, vielä selkeämmin kuin aiemmassa, on komissio.

Vaikuttaminen EU-säädöseh-dotuksen valmistelu -prosessissa on ministeriöstä ja henkilöstä riippuvaista. Tärkeää suomalaiselle vaikuttamiselle on hyvä tietopohja (mm. kansallisista vaikutuksista), kontaktit, selkeät perustelut ja niiden esittäminen vakuuttavasti. Koska tässä vaiheessa EU kuulee suoraan sidosryhmiä, on ideaalitalanteessa vaikuttavaa, mikäli valtioneuvoston ja kansalaisyhteiskunnan näkemys aloitteeseen on samansuuntainen. Tätä voi koordinoita esimerkiksi jaostoissa.

EU-instituutioissa sisällä työskennelleenä tuntui, että tietoa ja asiakirjoja on hyvin saatavilla, vaikka prosessit näyttivät seuraavan usein omia raiteitaan, eikä niitä ollut helppo hahmottaa kuin koke-

muksen kautta. Oli karu kokemus myöhemmin etsiä tietoa ja ymmärtää prosessin etenemistä työskennellessä instituution ulkopuolella. Komission avoimuus on kuitenkin parantunut paljon erityisesti EU-kansalaisten kuulemisten kohdalla (vaikkakin kuulemisiin osallistuvat ennen kaikkea lobbarit ja järjestöt ja toisaalta harva kansalainen), mutta neuvostosta on edelleen vaikeaa saada tietoa asioiden etenemisestä. Suuri osa esimerkiksi omalle tutkimukselleni oleellisista päätösten valmisteluasiakirjoista eivät ole julkisia.

5.2 Epävirallinen vaikuttaminen

EU-säädöseh-dotuksen valmistelu -osaprosessin tärkein toimija, vielä selkeämmin kuin aiemmassa, on komissio. Se asettaa valmistelun agendan, josta muut keskustelevat. Toki, kuten kuvattu, muutkin vaikuttavat tähän agendaan. Vaikuttavinta on olla siis yhteydessä suoraan komissioon, erityisesti asiaa valmisteleviin tai toissijaisesti suomalaisiin virkamiehiin tai suomalaisen komissaarin kabinettiin, ja tietenkin Suomen ennakkovai-kuttamiskantaa valmisteleviin tahoihin. Koska Euroopan parlamentti esittää myös näkemyksiään luonnokseen ja koska se tekee oma-aloitemietintöjen (own-initiative report) muodossa aloite-ehdotuksia komissiolle, ovat myös edellisessä luvussa esitellyt parlamentin poliittiset toimijat oleellisia yhteistyötahoja, esimerkkinä meppien toimistot avustajineen. Erityisen hyvin perillä EU-säädöseh-dotuksen valmistelusta ovat EUE:n asiaa seuraavat virkamiehet.

Vaikuttaminen EU-lainsäädäntöön ei ole niin kaukaista, kuin voisi ajatella. Oleellista on, että toimijalla on vankka tietopohja jostain asiasta ja selkeät tähän tietoon pohjaavat argumentit. Jos vielä tietää, kenelle komissiossa näkemyksensä suoraan toimittaa, voi luonnoksiin vaikut-

taa paljonkin. Komissiossa on suhteessa hoidettaviin asioihin lopulta melko vähän virkamiehiä, joten komissio on riippuvainen ulkoapäin tulevasta tiedosta. Oikea-aikaisuus on kuitenkin keskeistä. Tiedon pitää liittyä suoraan meneillään olevaan säädöksen luonnosteluun, muuten se helposti tipahtaa mappi-öhön. Myös, mitä teknisempi ja vähemmän poliittinen asia on, sitä helpompi siihen on vaikuttaa eksaktilla tiedolla. Poliittisempiin kysymyksiin taas merkitystä on tiedolla, joka avaa, minkälaiset merkittävät toimijat esitystä kannattavat tai vastustavat. Komissio voi käyttää tietoa myös oman kantansa legitimoimiseen. Tutkimuksessani eurokriisin päätöksenteosta, olen havainnut, että yksittäisillä virkamiehillä ja heillä (sattumoisin) olevalla tiedolla on voinut olla sopivassa murroskohdassa merkittävä vaikutus siihen, minkä muodon lopulliset päätökset ovat saaneet. Kaikki tämä tieto soveltuu myös kansallisella tasolla EU-lainsäädäntöön vaikuttaessa.

Prosessi on myös EU-tasolla avoimempi kuulemisineen, jolloin kansalaiset pääsevät helpommin mukaan prosessiin.

Kuten edellisessä EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö -osaprosessissa, on tässäkin EU-säädösehdotuksen valmisteluvaiheessa lobbaus EU:ssa merkittävää. Tämä vaihe, jossa jo säädösluonnosta pääsee kommentoimaan, on kuitenkin monille tutumpi kuin säädöstarpeiden selvitysvaihe. Prosessi on myös EU-tasolla avoimempi kuulemisineen, jolloin kansalaiset pääsevät helpommin mukaan prosessiin. Lobbaaminen on siis kilpaillumpaa ja siksi moni haluaa vaikuttaa jo aiemmassa vaiheessa.

EU-säädösehdotuksen valmistelu -prosessiin on mahdollista vaikuttaa järjestelmän ulkopuolelta, myös yksittäisen kansalaisen. Yksittäisen kansalaisen palaute kuulemisissa harvoin kuitenkaan kääntää valmistelua toiseen suuntaan, joten tehokkaampaa on mobilisoida samalla kannalla olevat toimijat vastaamaan laajemmin kuulemisiin ja käyttää samanaikaisesti myös muita vaikutuskanavia.

Suomessa avaintoimijoita ovat ministeriöiden virkamiehet, jotka ovat tiiviissä yhteydessä komissioon. Suomalaisen vaikuttamisen ja ennakkokantojen muodostamisen painopiste EU-säädösehdotuksen valmistelu -osaprosessissa on valtioneuvostossa ja erityisesti ministeriöissä. Toisaalta myös aiemmassa luvussa mainitut puolueiden EU-toimijat, kuten EU-asioiden kanssa toimivat erityisavustajat tai SuV-edustajien avustajat, ovat tahoja, jotka voivat olla kanavia vaikuttaa EU-säädösehdotuksen valmisteluun. Hallitusryhmän EU-minvaa seuraavat ja siihen osallistuvat ministerit ja eduskuntaryhmän SuV-asioita seuraavat voivat muodostaa erityisesti EU-asioita seuraavan ryhmän, jossa on puolueen ajankohtaisin tieto EU-kysymyksistä. Luonnollisesti ministeri kabinetteineen tuntee usein oman hallinnonalansa isoimmat EU-kysymykset.

Eduskunta seuraa myös instituutiona Brysselin poliittista toimintaa. Eduskunnan Brysselin toimiston asiantuntija on sijoitettu parlamenttiin ja seuraa erityisesti sen toimintaa, mutta myös komission aloitteita. Brysselin toimiston viikkokirjeet julkaistaan eduskunnan sivuilla, joten se on yksi kanavista, joista kansalainen voi EU-lainsäädännön valmistelua seurata. Lisää kanavia on kuvattu luvussa 7. SuV:n jäsenet kokonaisuudessaan tapaavat myös meppejä säännöllisesti, mutta eduskunnan ja parlamentin välinen yhteydenpito voisi olla aktiivisempaa. Kansanedustajat vaihtavat tietoa lisäksi eurooppalaisten sisarpuolueidensa kautta, kuten edellisessä luvussa kuvattiin. Tietoa EU-kysymyksistä vaihdetaan myös

VAIKUTTAMISEN PAIKKOJA

- Yhteydenpito komissioon sää-
döluonnoksen työstämisen eri
vaiheissa, erityisesti jo ennen
julkisia kuulemisia.
- Myös muut instituutiot vaikutta-
vat komissioon. Parlamentti voi
tehdä esimerkiksi oma-aloite-
mietinnön.

erilaisissa kansainvälisissä kokouksissa, erityisesti kansallisten parlamenttien EU-valiokuntien ja Euroopan parlamentin edustajien konferenssissa (COSAC). Nämä eivät kuitenkaan ole vahvoja suoran vaikuttamisen väyliä.

*Vaikka EU-säädösehdotuksen valmistelu voi vaikuttaa hallinnolliselta, on osapro-
sessi läpeensä poliittinen. Jopa niinkin
tekniseltä vaikuttavaan kysymykseen kuin
vaikutusarviointiin liittyy poliittisia
kysymyksiä. Komission vaikutusarvioin-
teja on esimerkiksi aiemmin kritisoitu
muun muassa avoimuuden puutteesta.
Euroopan parlamentissa tutkimusta
tehdessäni minulle kerrottiin, että parla-
mentin tutkimusyksikköön on perustettu
erillinen komission vaikutusarviointeja
arvioiva osasto, koska parlamentti ei ole
voinut suoralta kädeltä luottaa komission
vaikutusarviointeihin oman päätöksente-
konsa pohjaksi. Nyt komissio on kehittä-
nyt vaikutusarviointiprosessiaan. (Kts.
myös EPRS 2019.)*

6 EU-säädösehdotuksen käsittely ja säädöksen hyväksyminen

Vaihe ja toimija		
Suunnittelu		
Valmistelu		
Käsittely		
Julkaisu		
Täytäntöönpano		

6.1 Muodollisjuridinen prosessi

EU-säädösehdotuksen käsittely ja säädöksen hyväksyminen -osaprosessissa sananmukaisesti käsitellään komission säädösehdotusta jäsenmaissa, neuvostossa ja parlamentissa. Tässä osaprosessissa ehdotus hyväksytään, usein muokattuna, joten lopputuotos on varsinainen säädös. Tämän kolmannen osaprosessin kohdalla keskitytään analysoimaan kansallista päätöksentekoprosessia. Neuvoston ja parlamentin päätöksentekomenettely on kuvattu lyhyesti luvussa 3 ja kuvassa 3. Kuvassa 11 on kuvattu yleisellä tasolla suomalainen kannan valmistelu suhteessa EU-tasoon. Kun Suomen kanta on hyväksytty, vaikutetaan sen pohjalta neuvoston kantaan. Suomi osallistuu säädösehdotuksen käsittelyyn neuvoston työryhmien ja Coreper-kokousten kautta. Työryhmästä riippuen siellä Suomea edustavat ministeriön tai EUE:n virkamiehet. Coreper I ja II:ssa

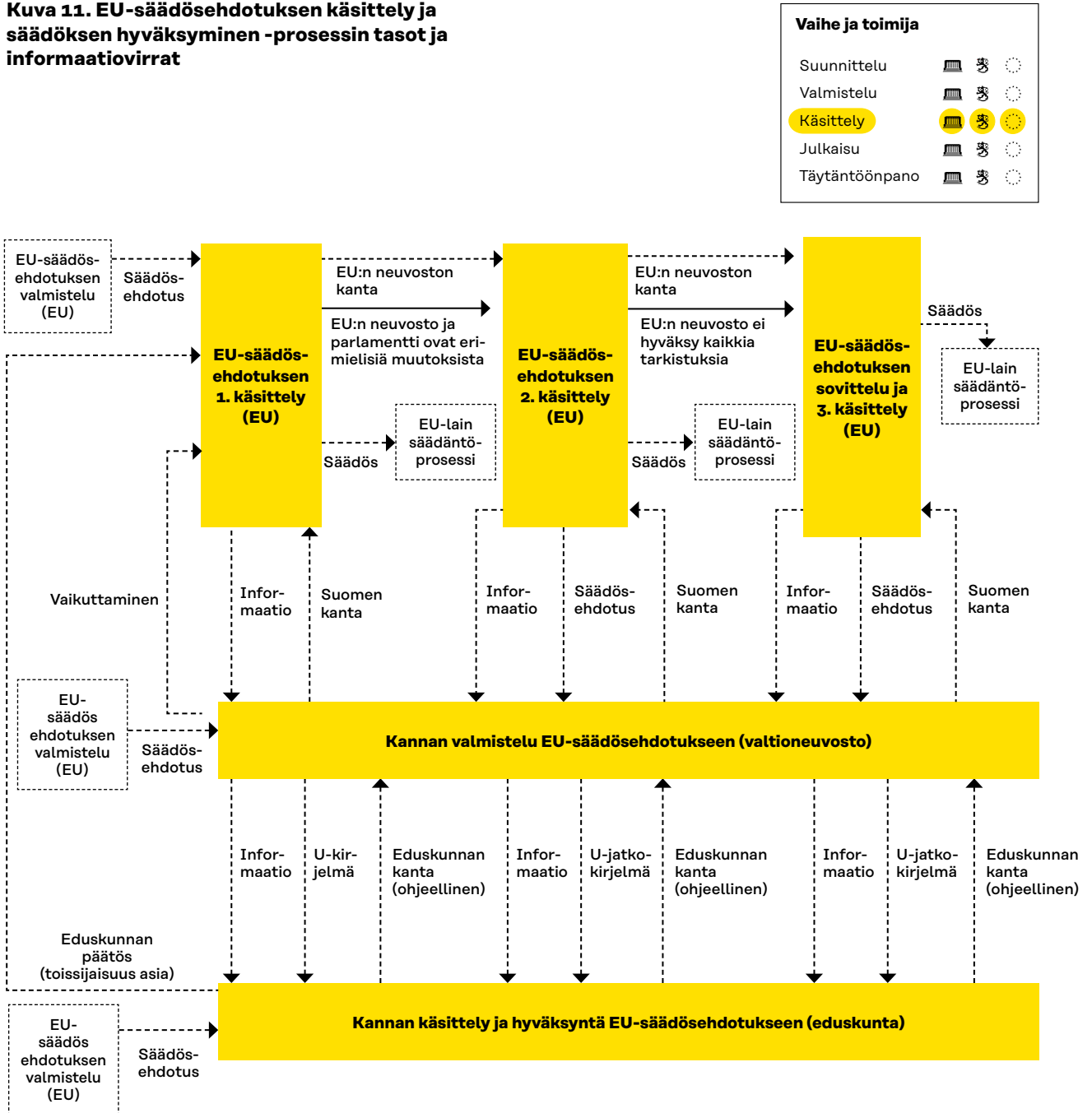
EU-säädösehdotuksen käsittely ja säädöksen hyväksyminen -osaprosessissa Suomen kanta muodostetaan useimmiten U-kirjelmän muodossa.

Suomea edustaa EU-suurlähettiläs ja hänen sijaisensa.

Euroopan komissio toimittaa säädösehdotuksen parlamentille, neuvostolle sekä jäsenmaiden hallituksille ja parlamenteille. Puhekielessä puhutaan usein myös komission esityksestä. Valtioneuvosto vastaanottaa säädösehdotuksen, minkä jälkeen alkaa Suomen kannan yhteensovittaminen. Yhteensovittamisjärjestelmä on kuvattu jo luvussa 4.1. Tässä osaprosessissa toimitaan samalla tavalla. Yhteensovittamisjärjestelmästä vastaa valtioneuvoston EU-sihteeristö (VNEUS), joka myös avustaa ministeriöitä EU-kantojen yhteensovittamisessa. VNEUS on toiminut pääministerin alaisuudessa vuodesta 2000. Se toimii sekä EU-ministeriövaliokunnan (EU-minva) että EU-asioiden komitean sihteeristönä, on läsnä kaikissa EU-jaostoissa ja huolehtii muun muassa tiedonkulusta hallituksen ja Suomen Brysselin EU-edustuston (EUE) välillä. Tietoa liikkeeseen EU-tasolta koko prosessin aikana niin VNEUSiin kuin ministeriöihin.

Kannanmuodostus lähtee vastuuministeriöistä, kulkee useimmiten läpi jaostokäsittelyn ja tämän jälkeen siirtyy tärkeimmässä kysymyksissä EU-minvaan. Eron muodostaa se, että EU-säädösehdotuksen käsittely ja säädöksen hyväksyminen -osaprosessissa Suomen kanta muodostetaan useimmiten U-kirjelmän muodossa. Tämä merkitsee sitä, että asiat menevät myös valtioneuvoston yleisistunnon kautta, sillä se hyväksyy U-kirjelmät (E-kirjeiden tapaan U-jatkokirjelmät eivät mene yleisistuntoon). U-kirjelämä tehdään, jos säädös olisi kuulunut eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen. Tämän jälkeen asia siirtyy suuren valiokunnan (SuV) ja eduskunnan käsiteltäväksi. Käytännössä kuitenkin suuri osa

Kuva 11. EU-säädösehdotuksen käsittely ja säädöksen hyväksyminen -prosessin tasot ja informaatiovirrat

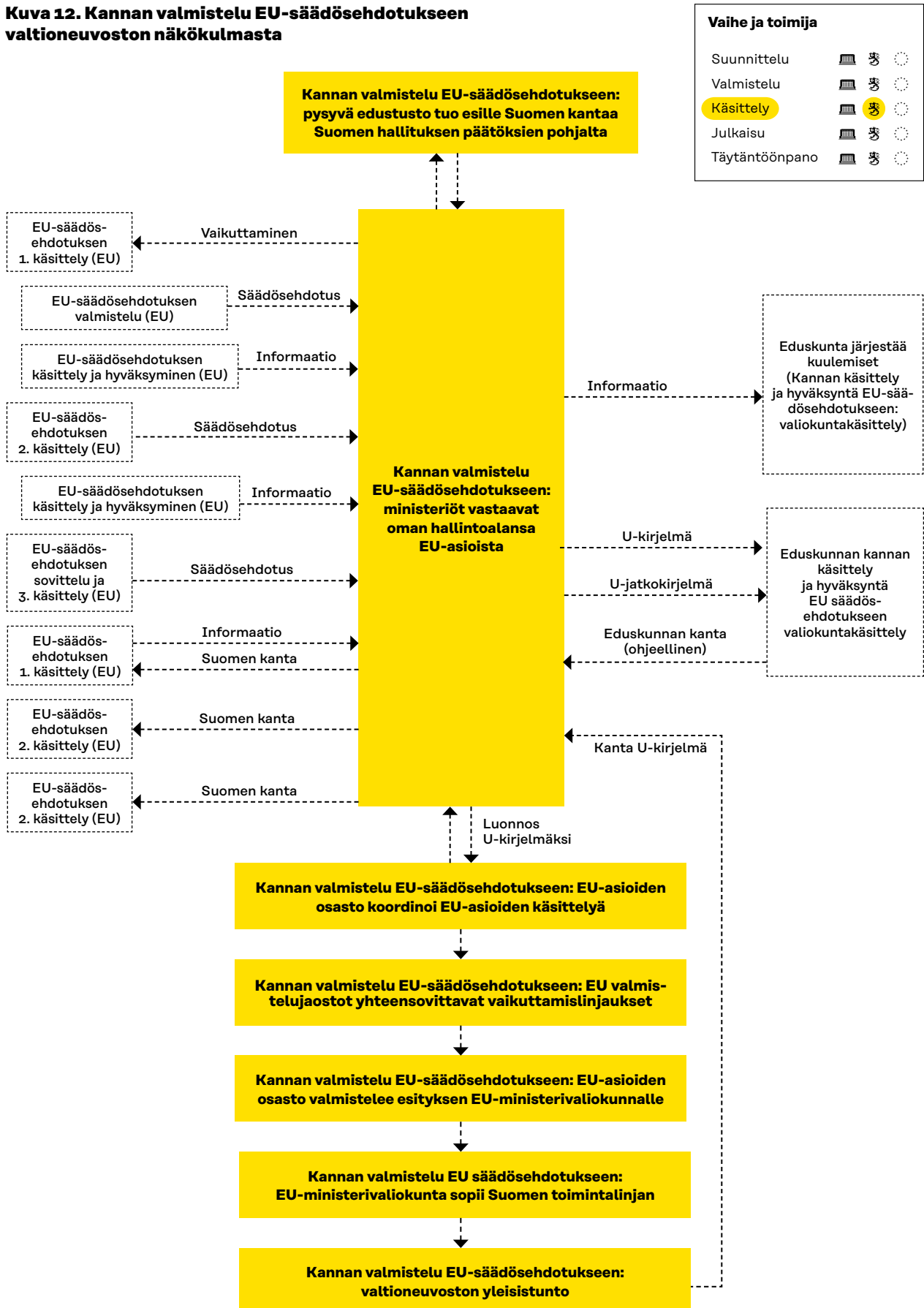


linjavedoista tehdään jo virkamieskäsittelyssä ja viimeistään poliittisesti vaikeimmissa kysymyksissä EU-minvassa. Enemmistöhalitus ei jätä EU-asioita, kuten ei kansallista lainsäädäntöäkään, opposition päätettäväksi eduskunnassa. Toki harvoissa tapauksissa eduskunta muokkaa linjan uusiksi.

Eduskunta vastaanottaa säädösehdotuksen ja lähettää sen käsiteltäväksi SuV:iin sekä lausunnoille erikoisvaliokunttiin. SuV:n kannanmuodostus pohjautuu erikoisvaliokuntien käsittelyyn. Erikoisvaliokuntien

lausuntojen perusteella SuV ilmaisee eduskunnan lopullisen kannan säädösehdotuksesta. Kanta ilmaistaan pöytäkirjaan merkityllä lausumalla tai merkittävässä asioissa lausunnolla. Tämä kanta on ohjeellinen ja poliittinen lähtökohta valtioneuvoston kannalle asian käsittelyssä EU:ssa. Joskus kiireellisissä tapauksissa käytetään E-kirjettä, mutta U-kirjelmä on kuitenkin vielä virallisesti tehtävä tämänkin jälkeen. Mikäli kantaa joudutaan käsittelyn aikana muuttamaan merkittävästi, toimitetaan siitä erillinen

Kuva 12. Kannan valmistelu EU-säädösehdotukseen valtioneuvoston näkökulmasta



U-jatkokirjelmä. Näin tapahtuu usein esimerkiksi, jos lainsäädäntöehdotuksen käsittely siirtyy Euroopan parlamentin ja EU:n neuvoston toiseen käsittelyyn. Nykyisin useimmat asiat hyväksytään kuitenkin ensimmäisessä käsittelyssä, jonka aikana neuvottelumenettelyssä ehdotus voi muuttua paljonkin. Tavoitteena on nopeuttaa unionin lainsäädäntöä, mikä merkitsee neuvotteluiden siirtymistä aiemmin kuvattuihin trilogi-neuvotteluihin.

SuV antaa myös raamit neuvotteluille neuvoston kokouksissa, sillä Suomea neuvoston kokouksessa edustava ministeri käy aina SuV:ssa esittelemässä Suomen kantaa kokousasioihin ja kuulemassa eduskunnan näkemyksen siitä. Kokouksen jälkeen ministeri käy raportoimassa kokouksen antia. Näin toimii myös pääministeri Eurooppa-neuvoston kokouksien osalta. SuV antaa suuntaviivoja, mutta harvemmin tarkkoja äänestysohjeita. Valiokunnan ja valtioneuvoston välillä on tiivis vuoropuhelu. Eduskunta voi pyytää valtioneuvostolta tietoja koko osaprosessin ajan. Ahvenanmaan maakunnan hallitus osallistuu EU-asioiden kansalliseen valmisteluun. Koko yhteensovittamisprosessi on kuvattu kuvassa 12. Vaikka parlamentissa edetään toiseen ja kolmanteen käsittelyyn enää harvemmin, ovat ne kuvattu taustalla tämän luvun kaikissa kuvissa.

EU-säädösehdotuksen käsittely ja säädöksen hyväksyminen -osaprosessi on eduskunnan osalta esitelty tarkemmin kuvassa 13. Puhemies ottaa vastaan U-kirjelmät valtioneuvostolta, ilmoittaa täysistunnossa EU-säädösehdotuksen vireilletulosta ja määrää, mitkä erikoisvaliokunnat antavat lausuntonsa SuV:lle. Avainasemassa eduskunnan prosessissa on SuV:n sihteeristö. Se ottaa seuraavaksi vastaan puhemieheltä U-kirjelmät ja lähettää ne erikoisvaliokuntiin kommentoitavaksi. SuV voi myös laajentaa valiokuntien jakelua. Erikoisvaliokunta

päittää puolestaan ryhtyykö se toimenpiteisiin. Tämän jälkeen, mikäli niin päätetään, järjestää erikoisvaliokunta asiantuntijakuulemiset ja vasta tämän jälkeen erikoisvaliokunta päättää, antaako se lausunnon. Mikäli lausunto tehdään, toimitetaan se SuV:lle. SuV välittää erikoisvaliokuntien lausunnot joko suoraan valtioneuvostolle tai päättää erikseen omasta lausunnosta, lausumasta tai toissijaisuusmuistutuksesta. SuV voi myös lausua kuulematta erikoisvaliokuntia. Tällöin se joko järjestää tai ei järjestä itse asiantuntijakuulemisia. SuV voi järjestää asiantuntijakuulemisia myös silloin, kun asia on erikoisvaliokunnan käsittelyssä. Valiokuntien sihteeristöt ovat prosessissa tärkeässä roolissa muokkaamassa pohjaa keskustelulle. Tämä prosessi on kuvattu kuvassa 13.

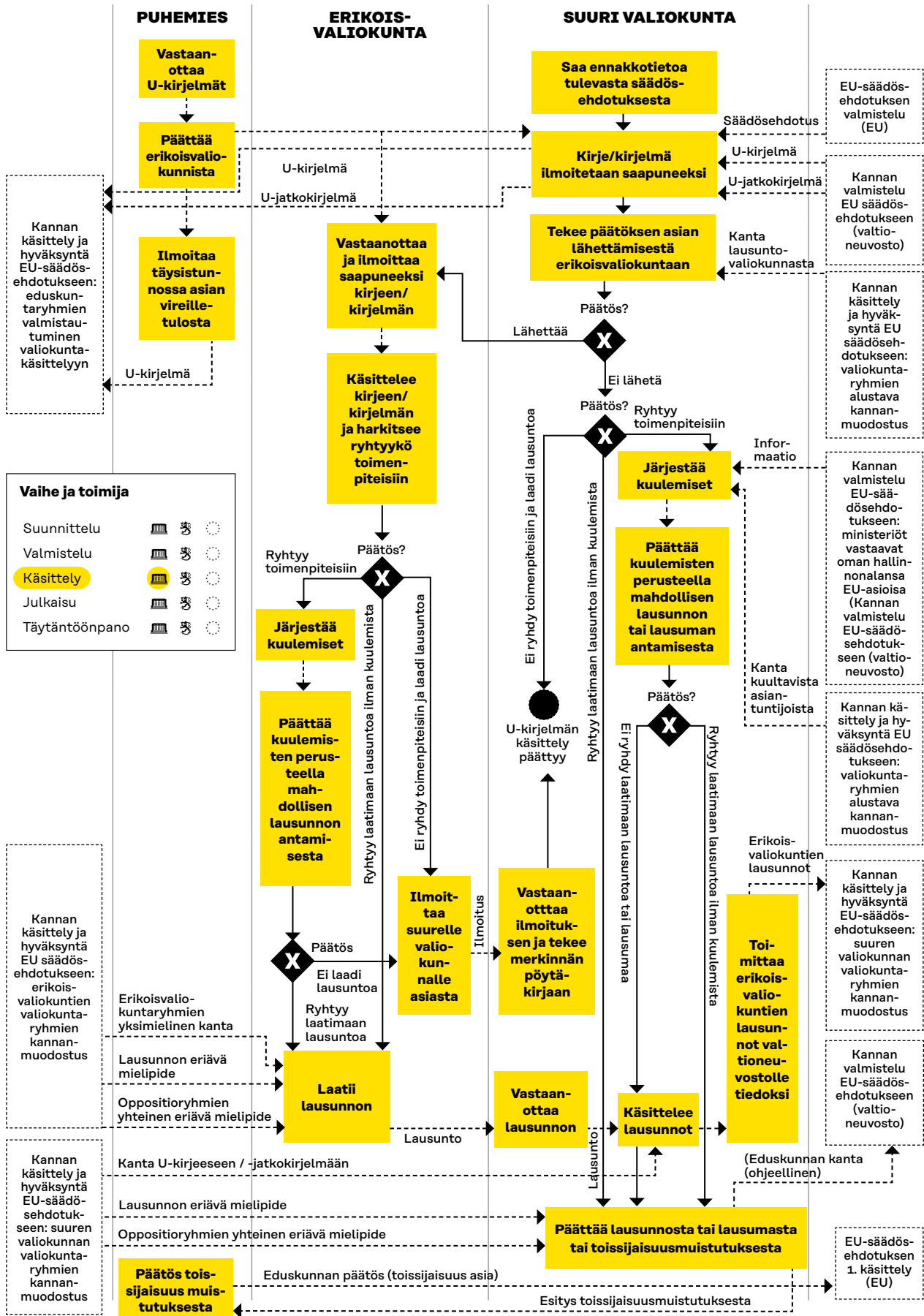
Yksi kansanvallan mahdollinen ongelma, jota kannattaa tarkastella tarkemmin, on EU-komission päätöksentekoon kokonaan delegoitu päätösvalta (delegoidut säädökset). Tarkoituksena on, että näissä ei olisi poliittisesti vaikeimpia kysymyksiä, mutta toisin kävi esimerkiksi vuonna 2021 alkaneessa kiistassa EU:n taksonomiasta. Kyse oli siitä, millaiset kriteerit luodaan EU:n kestävän rahoituksen luokittelujärjestelmässä ympäristön kannalta kestäväille liiketoiminnalle. Kriteerien määrittely oli delegoitu komissiolle parlamentin ja neuvoston asetuksella. Kiistat koskivat kuitenkin merkittäviä kysymyksiä, kuten miten kestäväksi ydinvoima ja maakaasu luokitellaan. Periaatteessa kansalliset ja muut sidosryhmät voivat antaa palautetta delegoidun säädöksen luonnoksesta neljän viikon ajan. Komissio kuulee EU-jäsenvaltioiden edustajien asiantuntijaryhmiä, mutta olisi syytä tarkastella, kuinka osallistavia prosesseja delegoidut säädökset eduskunnan ja kansalaisen näkökulmasta ovat.

EU-säädösehdotuksen hyväksymisen jälkeen EU-säädös julkaistaan EU:n virallisessa lehdessä.

Kansallinen lainvalmistelu on aloitettu osin jo EU-säädösehdotuksen käsittelyn aikana. Hallitus on laatinut esityksen edus-

Avainasemassa eduskunnan prosessissa on SuV:n sihteeristö.

Kuva 13. Kannan käsittely ja hyväksyntä EU-säädösehdotukseen eduskunnan valiokunnissa



VAIKUTTAMISEN PAIKKOJA

- Eniten kansallista kannanmuodostusta tapahtuu jo ennen eduskuntavaihetta niin vastuu-ministeriössä, jaostokäsittelyssä kuin EU-minvassa. Myös eduskuntavaiheessa voi asiaan kuitenkin vaikuttaa, esimerkiksi SuV:n valiokuntavastaavan tai asiantuntijakuulemisten kautta.
- EU-tasolla neuvostossa on työryhmävaihe oleellisin. Parlamentissa keskeisin toimija on mietinnön esittelijä eli laatija ja muiden ryhmien varjoesittelijät.

kunnalle muutama kuukausi ennen direktiivin hyväksyntää. Hallituksen esitykseen (HE 31/2018 vp) on liittynyt paljon lausuntoja, asiantuntijakuulemisia ja käsittelyjä eri

valiokunnissa. Lopullinen laki on julkaistu tunnuksella 5.12.2018/1054.

EU-lainsäädännössä tulee helposti olo, että on aina liian myöhään vaikuttamassa. Eduskunnassa todetaan, että vaikuttakaa EU-minvassa, mikäli on hallituspuolueen edustaja. Kun EU-koordinaatiosta vastaavana erityisavustajana toimitin EU-minvaan ministereiden muutosesityksiä U-kirjelmiin, niin minulle ystävällisesti muistutettiin, että vaikuttakaa jo jaostovaiheessa. Tämä oli kiintoisaa ottaen huomioon, kuinka merkittävässä asemassa EU-minva prosessissa on. Kenellä kaikilla on myöskään edustajansa jaostoissa? Ei ainakaan yksittäisellä kansalaisella. Mitä aiemmin pystyy vaikuttamaan, sen parempi, mutta kaikilla ei ole tähän mahdollisuutta. Siksi kaikissa käsittelyn virallisissa vaiheissa täytyisi jaksaa kuulla eri tahojen mielipiteitä konsensuksen luomiseksi.

TIETOSUOJADIREKTIIVIN ETENEMINEN KOLMANNESSA OSAPROSESSISSA

- EU-säädösehdotuksen valmistelu päättyi ja EU-säädösehdotuksen käsittely alkoi, kun komissio lähetti säädösehdotuksensa (COM(2012) 10 final) parlamentille ja neuvostolle tammikuun 2012 lopulla.
- Kansallisesti neuvottelu EU-säädösehdotuksesta ja ehdotuksen hyväksymisestä aloitettiin, kun valtioneuvosto avasi asian ja loi asialle EUTORI-tunnuksen EUTORI-järjestelmään pian säädösehdotuksen valmistumisen jälkeen. Säädösehdotusta käsiteltiin useissa eri työryhmissä ja eduskunnassa sekä siihen liittyen kerättiin myös lausuntoja. Neuvottelu ja ehdotuksen hyväksyminen päättyivät lopullisesti SuV:n käsittelyyn reilut kaksi vuotta myöhemmin.
- EU-tasolla EU-säädösehdotuksen käsittely ja säädöksen hyväksyminen aloitettiin noin kaksi viikkoa komission säädösehdotuksen hyväksynnän jälkeen parlamentin ensimmäisellä käsittelyllä. Rikosioiden tietosuojadirektiiviehdotusta käsiteltiin muun muassa neuvostossa 18 kertaa ja eduskunnalle on lähetetty seitsemän U-jatkokirjelmää siihen ja tietosuoja-asetukseen liittyen. Säädös hyväksyttiin Euroopan parlamentin toisessa käsittelyssä noin kaksi vuotta ensimmäisen käsittelyn jälkeen, kun Euroopan parlamentin puhemies ja neuvoston puheenjohtaja allekirjoittivat säädöksen. Lopullisen direktiivin tunnus on 2016/680.

6.2 Epävirallinen vaikuttaminen

Käytännössä merkittävimmät Suomen linjaukset muodostetaan jo ennen eduskuntakäsittelyä ja poliittisimmissä kysymyksissä EU-minvassa. Oleellisessa asemassa virkamiesten lisäksi ovat ministereiden ja heidän erityisavustajiensa muodostavat hallitusryhmittä. EU-minvan ministereihin vaikuttavat muun muassa heidän avustajansa, virkamiehet, äänestäjät ja lobbarit. Suomalaiset virkamiehet joutuvat käytännössä komission ehdotuksista keskusteluihin neuvoston työryhmissä jo silloin, kun virallista Suomen kantaa ei vielä ole. Kaikesta etukäteisvaikuttamisesta tulisi olla virallinen kanta EU-minvasta tai eduskunnasta. Keskusteluissa voi käyttää aiempia kantoja, jos sellaisia on, kuten on monessa tapauksessa ainakin yleistasolla. Siksi vaikuttamista tapahtuu EU-säädösehdotuksen käsittelyssä jo ennen Suomen uuden kannanmuodostuksen valmistumista. VNEUSin asema on osaprosessissa tärkeä, sillä se vaikuttaa paljon EU-minvan agendaan kommentoimalla esimerkiksi ministeriöistä tulleita ministerille valmisteltuja ministerineuvostojen puheenvuoroja (spiikit). Hallitusryhmien EU-asioiden erityisavustajat taas neuvottelevat EU-minvan riitakysymyksistä etukäteen.

Vastasin hallitusryhmämme EU-koordinaatiosta eli myös EU-minva -kokousten valmistelusta. Keskiviikkoisin saapuivat kokouspaperit, jonka jälkeen edessä oli pitkien listojen luku. Ministeriryhmän aiemmat kannat oli tunnettava hyvin, jotta ministereille pystyi nostamaan esille heitä kiinnostavia kantoja. Oman ryhmämme ministerit olivat innokkaita tekemään kantoihin muutoksia, mistä ei aina pelkästään kiitelty. Erään kiistanalaisen asian kanssa kävi ilmi, että EU-minvassa ei varsinaisesti äänestetä, koska se ei ole oikeudellisesti katsoen virallinen päätöksentekokehin. Lopulta erimielisyyden kohdalla päädyttiin jättämään pöytäkirja-

merkintä, mikä ei ollut lainkaan tavanomainen toimintatapa.

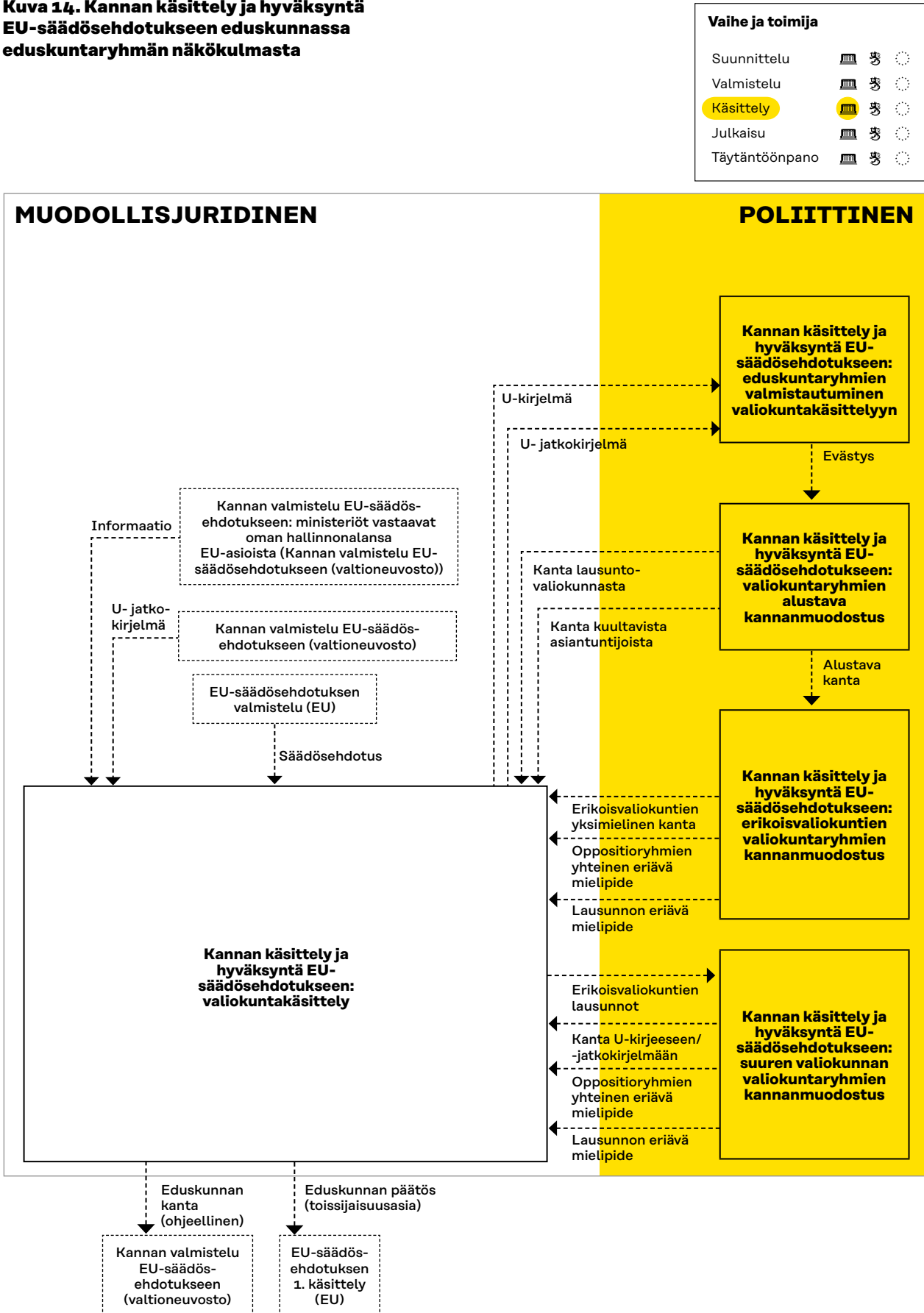
Virallisen prosessin ohella tapahtuu paljon sekä EU:n että kansallisella tasolla epävirallista vaikuttamista. Esimerkiksi EU:n toimielinten sekä valtioneuvoston ja EU-instituutioiden välillä liikkuu epävirallisia asiakirjoja (non-papereita), joita esitetään suljetuissa neuvotteluissa esimerkiksi muiden jäsenvaltioiden kanssa, kun pyritään sopimukseen jostakin kiistanalaisesta menettelytavasta tai politiikasta. Erityisen paljon tätä tapahtuu neuvostossa. Yhteistyötä tarvitaan varsinkin, kun nykyisin monet säädösehdotukset koskevat useita eri sektoreita.

Kuvissa 14 ja 15 on avattu eduskunnan osalta poliittista prosessia laajemmin. Suomessa eduskuntaryhmittä evästävät, ainakin isoimmissa kysymyksissä, valiokuntaryhmiään EU-säädösehdotuksen käsittelystä eduskunnassa. Eduskuntaryhmille puolestaan isot linjat tulevat pääsääntöisesti puolueen poliittisista ohjelmista ja vaaliohjelmista, kansanedustajien poliittisista mielipiteistä ja saamastaan palautteesta tai hallituspuolueiden kohdalla erityisesti hallituspolitiikasta, kuten hallitusohjelmasta ja kompromisseista hallituspuolueiden välillä.

Eduskuntaryhmän koko vaikuttaa eri eduskuntapuolueiden poliittisten prosessien kulkuun, sillä isoissa eduskuntaryhmissä edustajat jakaantuvat valiokuntaryhmiin. Toisaalta hallituspuolueiden kansanedustajat saavat, kansallisen lainsäädäntöprosessin tapaan, enemmän ja aikaisemmin EU-lainsäädäntöön liittyvää informaatiota kuin oppositiopuolueiden edustajat.

Eduskuntaryhmien valiokuntaryhmittä voivat vaikuttaa siihen, mihin ylimääräisiin erikoisvaliokuntiin SuV lähettää säädösehdotuksen lausuttavaksi. Valiokuntaryhmittä myös vaikuttavat siihen, keittä asiantuntijoita valiokunnissa kuullaan. Tämä on merkittävää, sillä suulliset ja kirjalliset asiantuntijalausunnot voivat ohjata keskustelua tai ainakin niitä voidaan käyttää valmiiden

Kuva 14. Kannan käsittely ja hyväksyntä EU-säädösehdotukseen eduskunnassa eduskuntaryhmän näkökulmasta



poliittisten kantojen tueksi. Valiokuntakäsittely ei ole julkista, mutta kirjalliset asiantuntijalausunnat ovat julkisia valiokuntavaiheen käsittelyn jälkeen.

Asiantuntijoiden kuulemisen ja keskustelun jälkeen erikoisvaliokuntien valiokuntaryhmät pohtivat kantaansa erikoisvaliokunnan lausuntoon. Valiokuntaryhmän työtä avustaa koko ajan eduskuntaryhmän kanslia, erityisesti kyseisestä teemasta tai EU-asioista vastaava työntekijä, ja kansanedustajien avustajat. Kanslia ja avustajat muun muassa hankkivat sekä tiivistävät tietoa. Jos hallituspuolueen valiokuntaryhmä haluaisi esitykseen muutoksia, siitä pitäisi neuvotella ministerin tai hallitusryhmän kanssa. Valiokunnalta lähtee SuV:lle joko yksimielinen kanta tai siihen jätetään eriäviä mielipiteitä. Käytännössä hallituspuolueen edustajat yleensä tukevat hallituksen linjaa. Hallituspuolueiden yhteisestä kannasta neuvotellaan tarvittaessa hallituspuolueiden ryhmyreiden eli eduskuntaryhmän puheenjohtajien kesken. SuV-valiokuntaryhmät toimivat samalla tavalla kuin erikoisvaliokuntien valiokuntaryhmät. SuV:n työtä koordinoi muutaman keskeisen kansanedustajan työjaosto valiokunnan puheenjohtajan tukena.

Poliittisesti eduskunnassa oleellimmat tahot ovat siis valiokuntaryhmät ja EU-asioissa SuV:n valiokuntaryhmät. Ja näissä ryhmissä keskeisin hahmo on valiokuntavastaava. Saman eduskuntaryhmän valiokuntavastaavat kommunikoivat keskenään kannoistaan komission säädösehdotuksen käsittelyyn. Koko eduskuntaryhmään viedään ratkaistavaksi vain kaikkein isoimmat asiat, ja jos valiokuntaryhmä ei pääse kannastaan yksimielisyyteen. Joillain eduskuntaryhmillä voi olla myös toimialakohtaisia toimintatiimejä. Puolueilla on erikseen vielä EU-asioihin keskittyneitä työryhmiä tai jaostoja, joissa linjoja voidaan käsitellä, mutta yleensä ne ovat puolueesta riippuen kauempana päivittäisestä kannanmuodotuksesta. Myös valiokuntasihteeristöillä on valtaa esitysten muotoilussa.

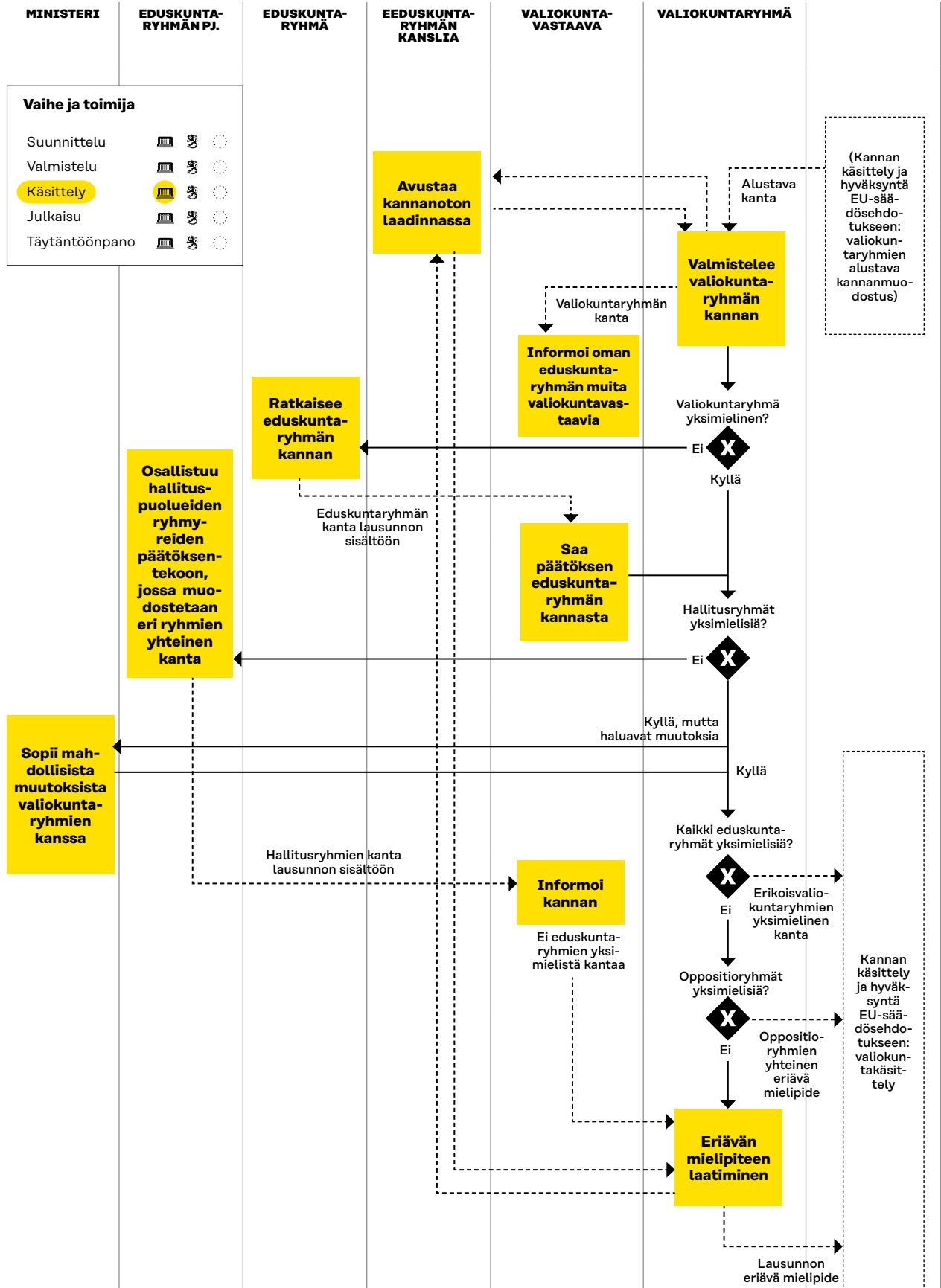
Eduskunta valvoo valtioneuvoston EU-politiikkaa niissäkin asiaryhmissä, jotka eivät kuulu eduskunnan perinteiseen toimivaltaan, koska valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa unionissa käsiteltävistä ehdotuksista sekä selvitettävä ja perusteltava valtioneuvoston toimintalinjaa. Kokonaisuudessaan voidaan todeta kuitenkin, että eduskunnan työ painottuu E-kirjeisiin ja U-kirjelmiin reagoimiseen, jolloin eduskunnassa ryhmät muodostavat kantansa EU-asioihin myöhäisessä vaiheessa.

Eduskunnassa EU:ssa asioissa, erityisesti SuV:ssa, on pyritty perinteisesti saavuttamaan konsensus. Välillä mietin sitä työtä avustaessani, onko tämä hyvä demokratialle, tuleeko moniäänisyys esille?

EU-tasolla vaikuttamisessa oleellisia tahoja ovat ensimmäisessä osaprosessissa mainitut komission tahot: lainsäädännöstä vastaava komission virkamies ja hänen esimiehensä sekä kaikkein tärkeimmillä hetkillä toimivaltainen komissaari. Lisäksi luonnollisia tahoja, jotka voivat auttaa tavoitteen saavuttamisessa ovat esimerkiksi suomalaiset kansalliset asiantuntijat komissiossa, muut suomalaiset virkamiehet, suomalaisen komissaarin kabinetti ja muiden kabinettien suomalaisjäsenet.

Neuvoston toimijoiden lisäksi vaikuttamisessa tarvitaan yhteistyötä parlamentin avainhenkilöiden, kuten mietinnön esittelijän (raportööri) ja varjesittelijöiden, heidän avustajiensa sekä poliittisten ryhmien johdon ja neuvonantajien kanssa. Mietinnön esittelijä on avainhenkilö. Muita tärkeitä toimijoita parlamentissa ovat valiokuntien puheenjohtajat, parlamentin puheenjohtajisto ja parlamentin virkamiehet. Euroopan parlamentin valiokunnan sihteeristö laatii mietinnölle pohjan, joten sillä on yllättävän paljon agendavaltaa. Vaikka suomalaiset mepit edustavat parlamentissa poliittisia ryhmiään, voivat he kiinnostua erityisesti suomalaisille tärkeistä vaikuttamisen koh-

Kuva 15. Erikoisvaliokuntien valiokuntaryhmien kannanmuodostus EU-säädösehdotukseen (poliittinen prosessi)



teista. On hyvä huomata, että parlamentissa ei ole kansallisten parlamenttien tyylistä oppositio-hallitus -asetelmaa. Oppositio-hallitus -asetelman puuttuminen merkitsee sitä, että enemmistöt voivat muodostua joustavammin ja mepeillä on vapautensa kautta potentiaalisesti enemmän vaikutusvaltaa kuin kansanedustajilla. Näihin enemmistöihin vaikuttamalla voi samalla olla mukana linjaamassa sitä, mitä Euroopan parlamentti komission ehdotuksesta lopulta on mieltä. Yksittäisten meppien vaikutusvallassa on kuitenkin suuria eroja, sillä heidän vaikutusvaltansa riippuu siitä, ovatko he päässeet esittelijöiden rooliin tai muihin tärkeisiin tehtäviin, kuten valiokuntaryhmiensä koordinaattoreiksi (sama kuin valiokuntavastaava eduskunnassa) tai jopa poliittisen ryhmänsä

puheenjohtajaksi. Parlamentissa toimii useita yhteistyöverkostoja, kuten laajennetut työryhmät (intergroups), joissa epävirallisesti vaihdetaan tietoa ja rakennetaan konsensusta eri teemojen ympärillä.

Vaikutettavia säädöshankkeita on priorisoitava, jos EU-tasoon haluaa vaikuttaa, sillä lobattavien ihmisten määrä on suuri. Myös etu- ja kansalaisjärjestöt niin kansallisella kuin Brysselin tasolla ovat tärkeitä yhteiskumppaneita. Median kautta vaikutetaan myös päätöksentekoon. Trilogi-neuvotteluiden avoimuuden puute vaikeuttaa osallistumista ja vaikuttamista tähän vaiheeseen.

Muistan valtioneuvostossa työskennellessäni, että vielä 2010-luvun alussa parlamenttia pidettiin neuvostoa vähäpätöisempänä toimijana, jolla ei ole valtaa. Tätä ajatusta korosti vielä eurokriisin aikainen hallitustenvälisen politiikan nousu. On kestänyt melko monta vuotta Lissabonin sopimuksen jälkeen ymmärtää, että parlamentilla on nykyisessä EU:ssa paljon valtaa, joten sitä ei voi enää vaikuttamistyössä sivuuttaa.

Vaikutettavia säädöshankkeita on priorisoitava, jos EU-tasoon haluaa vaikuttaa, sillä lobattavien ihmisten määrä on suuri.

VAIKUTTAMISEN PAIKKOJA

- EU-minva on tärkeä vaikeimpien EU-kysymysten kannanmuodostuksen paikka, vaikka se ei ole oikeudellisesti katsoen päätöksentekuelin. EU-minvan asemaa korostaa vielä se, että hallitukset ovat usein laajapohjaisia, joten kannat eivät juuri muutu eduskunnassa. EU-jaostoissa valmistelu on vielä sektorikohtaista, kun EU-minvassa kannanmuodostus kerätään poliittisesti yhteen. Kuitenkin monissa vähemmän politisoituneissa kysymyksissä kannat muotoillaan usein jo jaostovaiheessa.
- Eduskunnan EU-asioiden käsittelyssä oleelliset henkilöt ovat eduskuntaryhmien SuV:n valiokuntavastaavat.
- EU-tasolla kansalaisten ja sidosryhmien kannattaa vaikuttaa tässä osaprosessissa erityisesti parlamentin kautta ja siellä tärkein toimija on meppi, joka on säädösehdotuksen mietinnön esittelijä. Toki myös muiden elimien kautta vaikuttaminen kannattaa, ja suomalaisille virkamiehille tärkein väylä ovat neuvoston työryhmät ja ennakkoluuloton yhteistyö muiden jäsenvaltioiden kanssa. Kaikkein vaikutusvaltaisissa kokonaisuuksissa ovat suljettujen ovien takana tapahtuvat komission, neuvoston ja parlamentin trilogi-kokoukset, joissa sorvataan lopullinen EU-säädös. Niihin ei ole kuitenkaan helppo vaikuttaa.

7 Kansalaisen osallistumisen mahdollisuuksia

EU-lainsäädäntöprosessin läpivalaisu avaa kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. EU-säädökset eivät tule annettuina, vaan niihin voi ja kannattaa vaikuttaa kansalliselta tasolta etukäteen. Kansalaiselta vaaditaan merkittävää aktiivisuutta ja EU-lainsäädäntöprosessin ymmärtämistä, mikäli haluaa seurata, osallistua tai vaikuttaa EU-lainsäädäntöön.

Tässä luvussa tarkastellaan EU-lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyyttä ja kansalaisen osallistumisen sekä vaikuttamisen nykyisiä paikkoja prosessin ulkopuolelta juuri kansalaisen näkökulmasta. Painopiste on virallisissa menettelyissä, mutta kansalaiset voivat, esimerkiksi etujärjestöjensä kautta, vaikuttaa myös epävirallisesti. Epävirallista vaikuttamista on kuvattu laajemmin edellisissä osaprosesseja esittelevissä luvuissa. Kuvassa 16 saa yleiskuvan kansalaisen osallistumismahdollisuuksista EU-lainsäädäntöön. Kuten kuvasta 16 huomaa, on osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia enemmän kuin usein ajatellaan. Kansalaisten on kuitenkin vaikea saada tietoa julkisista lähteistä siitä, miten nimenomaan kansallisella tasolla EU-lainsäädäntö etenee. Näin myös osallistumisen mahdollisuudet heikkenevät.

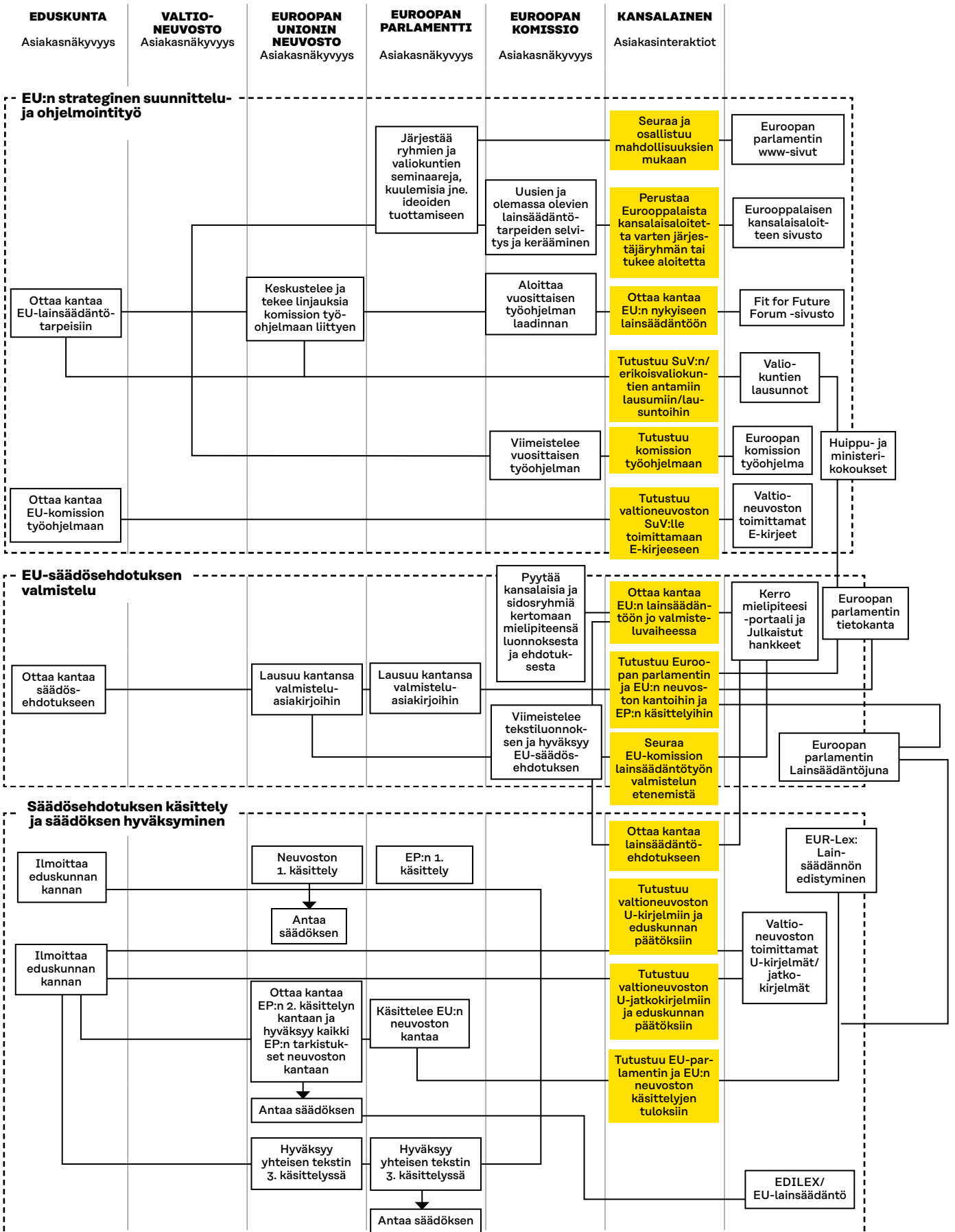
Kansalainen voi EU:n strategisessa suunnittelussa ja ohjelmointityö -vaiheessa eli käytännössä strategisen ohjelman, komission viisivuotissuunnitelmasta ja vuosittaisen työohjelman yhteydessä osallistua EU:n tasolla: a) perustamalla kansalaisaloitteen tai osallistumalla niihin, b) ehdottamalla lainsäädännön yksinkertaistamisesta Fit for future -alustalla ja c) osallistumalla komission mahdollisiin kuulemisiin tiedonannoista ja vihreistä kirjoista. Euroopan parlamentti (parlamentti) ja komissio myös keräävät ajatuksia erilaisissa tilaisuuksissa, kuten parlamentin seminaareissa, joita voi

seurata ja joihin voi osallistua mahdollisuuksien mukaan. Osallistumismahdollisuuksia on siis EU-tasolla. Myös eduskunta- ja eurovaaleissa äänestämällä voi vaikuttaa EU-politiikan agendan muodostukseen. Kaikissa osaprosesseissa yksi vaikuttamisen keino on myös suorat yhteydenotot joko EU-instituutioihin, valtioneuvostoon tai eduskuntaan. Kansallisesti ei ole kuitenkaan pääsääntöisesti järjestetty erillisiä virallisia kansalaisen osallistumismahdollisuuksia EU:n strategiseen suunnitteluun ja ohjelmointityöhön.

EU:n strategisessa suunnittelu ja ohjelmointityö -vaiheessa kansalaisten mahdollisuus seurata prosessia läpinäkyvästi ei ole yhtä hyvä kuin seuraavassa osaprosessissa. Valmis strateginen suunnitelma löytyy ministerineuvoston (neuvosto) sivuilta ja viisivuotissuunnitelma sekä työohjelma komission sivuilta. Parlamentin viisivuotissuunnitelmaan ja työohjelmaan liittyvä käsittely, kannat ja dokumentit löytyvät avoimesti parlamentin sivuilta. Neuvoston kokousagendat ja osa asiakirjoista löytyvät neuvoston sivuilta. Näin on myös muiden osaprosessien kohdalla. Myöhemmin tässä luvussa listataan tärkeimmät kansalaisilla käytössä olevat toimielinkohdattaiset internetlähteet näiden asiakirjojen löytämiseen ja prosessin seuraamiseen. Suomen ennakkovaikuttamisesta kansalaisen ei ole helppo löytää tietoa. Ainoa keino tähän satunnaisen valtioneuvoston ja eduskunnan viestinnän ohella on mahdolliset valtioneuvoston E-kirjeet ja niihin liittyvät eduskunnan valiokuntien lausunnot sekä suuressa valiokunnassa (SuV) käsitellyt perusmuistiot ja raportit neuvoston kokouksista.

EU-säädösehdotuksen valmistelu -osaprosessissa on EU-tasolla parhaiten järjestetty kansalaisten mahdollisuus osallistua. Kansalaiset voivat osallistua Kerro

Kuva 16. Kansalaisen osallistumismahdollisuuksia EU-lainsäädäntöprosessissa



mielipiteesi -sivustolla kuulemisiin komission aloitteesta, joko kannanottopyyntö- tai 12 viikon kansalaiskuulemisvaiheessa. Komissio voi järjestää myös rajatumpia kuulemisia. Asian etenemistä voi seurata komission sivuilta, ja kuten edellisessä vaiheessa, muiden instituutioiden kantoja niiden omilta sivuilta, esimerkiksi mahdollisen parlamentin oma-aloitemietinnön kohdalla. Suomessa ei pääsääntöisesti ole järjestetty myöskään EU-säädösehdotuksen valmistelu -osaprosessissa erillisiä kansalaisen osallistumismahdollisuuksia. E-kirjeitä ei myöskään juuri laadita, jolloin eduskunnan kautta tietoa saa vähemmän kuin muissa osaprosesseissa. Aloitteita voidaan kyllä käsitellä SuV:n julkaisemissa neuvoston kokouksien perusmuistioissa. Vain oikeusministeriö pyrkii lisäämään valtioneuvoston Hankeikkunaan oman toimialansa vireillä olevat EU-säädöshankkeet. Muut ministeriöt saattavat viestiä muuten vireillä olevista hankkeistaan ja kuulla sidosryhmiä.

EU-säädösehdotuksen käsittely ja säädöksen hyväksyminen -osaprosessissa lainsäädännön etenemisestä ja asiakirjoista saa parhaiten tietoa EU-instituutioiden sivustojen kautta. Kokonaisuuden hahmottaminen vaatii kuitenkin vaivaa ja tietojen yhdistelyä eri instituutioista. Suomen kansallisesta EU-lainsäädäntöprosessin etenemistä ei ole kuvattu missään yhtenäisesti, vaikka valtioneuvosto ja eduskunta tarjoavatkin osittaista tietoa. Säädösehdotuksen kontekstista, sisällöstä ja valtioneuvoston sekä eduskunnan kannoista saa tietoa valtioneuvoston U-kirjelmien kautta. Kansalaisille ei ole järjestetty mitään yksittäistä virallista osallistumiskanavaa niin EU- kuin kansallisellakaan tasolla. EU-jaostot keräävät yhteen sidosryhmien näkemyksiä. Kansalainen voi vaikuttaa tutustumalla ehdotukseen, ottamalla siihen kantaa ja ottamalla yhteyttä esimerkiksi eduskuntaan, erityisesti SuV:n tai erikoisvaliokuntien asiaa käsitteleviin valiokuntaryhmiin, EU-ministerivaliokunnan (EU-minvan) ministereihin tai avustajiin tai parlamentin esittelijään, varjoesitteli-

jöihin sekä heidän asiasta vastaaviin avustajiin ja poliittisen ryhmän neuvonantajiiin.

Suomalaiset päättäjät ja virkamiehet luottavat EU-lainsäädäntöprosessimme hyvään toimintaan. Tämä luottamus voi estää prosessin kehittämistä osallistavammaksi kansalaisen näkökulmasta. Juuri Suomen päästä tietoa saa niukasti niin prosessin etenemisestä kuin EU-asioiden sisällöstä erityisesti prosessin kahdessa ensimmäisessä vaiheessa. Kolmannessa, eli EU-säädösehdotuksen käsittely ja säädöksen hyväksyminen -osaprosessissa, voi erityisesti yksittäisten U-kirjelmien kautta saada tietoa ehdotusten sisällöstä, mutta asian etenemistä ei saa kokonaiskuvaa. Vaikuttaa siltä, että on ajateltu eduskunnan osallistumisen EU-lainsäädäntöön hoitavan kansalaisten osallistamisen. Jotta avoimuus ja osallistavuus toteutuisivat, tarvittaisiin kansallinen EU-asioiden seurantal palvelu. EU-tasolla lainsäädäntöprosessi on läpinäkyvämpää kuin kansallisella tasolla. EU-tasolla säädösehdotuksen valmistelusta ja käsittelystä saa paljon tietoa, mutta tietoa pitäisi osata yhdistellä, mikä vaatii taitoja, joita monilla ei ole. Kansalaisilta ei voi olettaa erityisasiantuntemusta EU-asioiden seuraamiseen. Kansalaisella pitää olla helppo pääsy tietoon ja asiakirjoihin, jotka avaavat sekä sitä, missä kohtaa prosessia EU-asia etenee, että mikä on EU-säädösehdotuksen sisältö.

7.1 EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö

Intressiryhmien tutkimuksessa on havaittu, että vaikuttaminen on tehokkainta heti prosessin alussa eli agendan muodostamisessa (kts. esim. Klüver 2013). Kansalainen voi vaikuttaa EU:n suuntaan ja lainsäädännön agendaan äänestämällä eduskunta- ja eurovaaleissa.

EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö -osaprosessin seuraaminen ei kuitenkaan ole EU-tasolla kovin helppoa.

Valmis strateginen suunnitelma löytyy ministerineuvoston (neuvosto) sivuilta ja viisivuotishjelma sekä työohjelma komission sivuilta. Parlamentin viisivuotissuunnitelmaan ja työohjelmaan liittyvä käsittely, kannat ja dokumentit löytyvät avoimesti parlamentin sivuilta. Neuvoston kokousagendat ja osa asiakirjoista löytyvät neuvoston sivuilta.

EU-tasolla on kuitenkin EU-kansalaisille luotu kanavia nostaa esille omia aloitteitaan. Yksi niistä on EU:n kansalaisaloite, joka vaatii tosin melko suuren ponnistuksen. Euroopan kansalaisaloitteessa pyydetään komissiota tekemään lakiehdotus. Tällöin aluksi on kerättävä järjestäjärühmä, johon kuuluu vähintään seitsemän EU-kansalaista ja mukana on oltava asukkaita vähintään seitsemästä eri EU-maasta. Tämän jälkeen on kerättävä vähintään miljoona allekirjoitusta, jonka jälkeen komissio ottaa aloitteen käsiteltäväkseen. Komissio perustelee päätöksensä. Esimerkiksi vuonna 2021 tuotanto-eläinten häkkikasvatuksen kieltävä kansalaisaloite eteni EU:ssa, koska komissio puolsi aloitetta ja aikoo esittää häkkikasvatuksen rajoittamisesta säädösehdotuksen vuoteen 2023 mennessä. Vaikka komissio ei puoltaisi aloitetta, saa aloitteella kuitenkin kerättyä tärkeäksi näkemälleen asialle huomiota, myös päättäjien keskuudessa. Kansalaisaloitteesta päätettiin Lissabonin sopimuksessa, jonka jälkeen on rekisteröity 88 kansalaisaloitetta, joista kuuteen komissio on virallisesti vastannut. Tähän mennessä 42 ei ole kerännyt tarpeeksi allekirjoituksia. EU:n kansalaisaloitteen kautta ei ole siis helppoa nostaa esiin ajatuksia. Paljon helpompaa on kuitenkin tukea muiden tekemiä aloitteita allekirjoittamalla ne.

Kansalainen voi myös jatkuvasti ehdottaa komissiolle, miten EU-lainsäädäntöä voisi yksinkertaistaa tai uudistaa. Komission työohjelmasta voi katsoa, millä aloilla komissio aikoo kunakin vuonna yksinkertaistaa sääntelyä. Jos kansalaisella on tähän liittyviä ideoita, esimerkiksi lupamenettelyjen keventämiseksi, voi oman ehdotuksensa tehdä

Kerro mielipiteesi -sivuilla. Kannattaa katsoa kuitenkin tarkkaan, että ehdotus täyttää tämän kanavan säännöt. Seuraavaksi asia etenee käsiteltäväksi Fit for Future -foorumiin, joka on asiantuntijaryhmä, jossa ovat edustettuina jäsenvaltiot, alueiden komitea, talous- ja sosiaalikomitea ja eri alojen etujärjestöjä. Fit for Future -foorumi on perustettu auttamaan komissiota yksinkertaistamaan olemassa olevaa EU-lainsäädäntöä, vähentämään sääntelytaakkaa ja huomioimaan tulevaisuuden vaatimukset lainsäädännössä. Jos kansalaisen ehdotus on jätetty huhtikuun loppuun mennessä, käsittelee foorumi sen vielä samana vuonna. Muut ehdotukset siirtyvät seuraavaan vuoteen. Käytännössä Fit for Future -foorumi voi ottaa ehdotuksen huomioon laatiessaan lausuntojaan komissiolle. Fit for Future -alusta perustettiin vuonna 2020 REFIT-alustan (2015–2019) pohjalle. Koska tämä kansalaisen ehdotuskanava on vielä uusi, ei sen vaikuttavuudesta kansalaisen näkökulmasta ole vielä tarkempaa analyysia. Fit for Future -alusta kuitenkin mahdollistaa suoran osallistumiskanavan kansalaiselle EU:n strategiseen suunnitteluun ja ohjelmointityöhön.

Kolmas virallinen keino vaikuttaa EU:n strategiseen suunnitteluun ja ohjelmointityöhön ovat mahdolliset, mutta harvemmin järjestetyt, tiedonantojen ja vihreiden kirjojen yhteydessä komission järjestämät kansalaiskuulemiset ennen komission aloitteen muodostamista. Esimerkiksi vuonna 2021 kysyttiin EU:n taloushallinnon uudistamisesta. Suomessa ministeriöt voivat järjestää ennakkovaikuttamisen tueksi sidosryhmien ja kansalaisten kuulemisia, mutta yleisiä nämä eivät ole.

Parlamentille voi myös esittää vetoomuksen, jos havaitsee jäsenvaltion, paikallisviranomaisen tai muun instituution loukkaavan Euroopan kansalaisen oikeuksia. Vetoamus on valitus tai pyyntö, joka koskee EU:n oikeuden soveltamista, tai kehotus ottaa kantaa kyseiseen asiaan. Vetoomuksen aiheen täytyy kuulua EU:n toimialaan ja koskea välittömästi vetoomuksen esittäjää.

Parlamentilla on vetoomuksille oma sivusto, josta löytyvät tarkemmat ohjeet. Sivustolla voi myös tukea muiden ehdottamia vetoomuksia.

Selvityksen kirjoittamishetkellä on myös meneillään Euroopan tulevaisuuskonferenssi, jossa parlamentti, neuvosto ja komissio kuulevat kansalaisia EU:n tulevaisuudesta. Keskustelua käydään sekä digitaalisella foorumilla, kansalaisten itsensä järjestämissä keskusteluissa, kansalaispaneelissa että konferenssin täysistunnoissa. Konferenssin on keväeseen 2022 mennessä määrä esittää johtopäätöksensä EU:n tulevaisuutta varten. Tämä on merkittävä ponnistus parantaa osallistumista EU-lainsäädännön agendan muodostumiseen, mutta jää nähtäväksi, käytetäänkö tulevaisuuskonferenssin menetelmää uudestaan. Edelleen harva osallistuu konferenssiin.

EU-lainsäädännön valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa kaikissa osaprosesseissa myös ottamalla yhteyttä virkamieheen tai päättäjään. Tämä on epävirallista osallistumista, joka ei ole läpinäkyvää, joten se ei voi korvata julkisia avoimia osallistumistapoja. EU-tasolla EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö -osaprosessissa on kyse komission lainsäädäntötarpeiden keräysvaiheesta, joten suurin vaikuttamiskohde on komissaarit ja komission virkamiehet. Yksittäinen kansalainenkin voi olla komission yhteydessä, mutta näkemys saa enemmän painoarvoa, jos sen takana on isompi ryhmä kansalaisia. Jälleen järjestöt ovat luonnollinen kanava tähän. Kansalaisen täytyisi ensiksi määritellä, mitä toimialaa hänen ajamansa asia koskee ja olla sitten toimialaa vastaavan komissaarin kabinetin jäseniin tai kyseisestä asiasta vastaavaan komission virkamieheen yhteydessä. Suomalaiselle yksi tapa vaikuttaa komissioon on suomalaisen komissaarin kabinetin jäsenten kautta.

EU:n Who is who -sivustolta (<https://op.europa.eu/en/web/who-is-who>) löytyy eri instituutioiden, kuten myös komission, yksiköissä työskentelevien yhteystiedot.

Brysselin tapaan sieltä löytyvät ensisijaisesti puhelinnumerot, mutta komission kaikki sähköpostit ovat muotoa etunimi.sukunimi@ec.europa.eu. Kansalainen voi myös vaikuttaa valtioneuvoston eli käytännössä ministerien ja heidän avustajiensa kautta Suomen kantaan Eurooppa-neuvoston strategiseen ohjelmaan, joka puolestaan vaikuttaa komission viisivuotishjelmaan. Tässä vaiheessa nostetaan esille sellaisia prioriteetteja, joihin EU-lainsäädännöllä pitäisi puuttua. Tällainen vaikuttaminen vaatii kansalaiselta kuitenkin suurta perehtyneisyyttä, sillä tietoa kansalaisille EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö -vaiheen prosesseista ei jaeta niin EU- kuin kansallisellakaan tasolla. Nykyisellään yksittäiseltä kansalaiselta vaaditaan valtavasti tietoa, jotta hän pääsee vaikuttamaan. Kansalaisilla ei ole myöskään tasavertaisia keinoja vaikuttaa epävirallisesti, varsinkin, jos se, kuka asioita valmistelee, ei ole tiedossa.

Komission työohjelmaan voi vaikuttaa suorimmin komission kautta, mutta myös neuvoston ja parlamentin avulla, koska neuvosto ja parlamentti vaikuttavat useassa kohtaan suoraan työohjelmaan, kuten luvussa 4 on kuvattu. Neuvostoon vaikuttaminen, kuten kaikissa muissakin kohdissa, tapahtuu ensisijaisesti valtioneuvoston eli aihealueesta vastaavan ministeriön virkamiesten, ministerien ja heidän avustajiensa kautta. Koska Suomen virallinen kanta työohjelmaan ainakin periaatteessa hyväksytään eduskunnassa, on eduskunta myös yksi kanava kansalaiselle yrittää tuoda esille omia näkemyksiään EU:n tärkeimmistä lakihankkeista seuraavana vuonna. Käytännössä tämä tapahtuu E-kirjeen käsittelyssä SuV:ssa ja erikoisvaliokunnissa, jolloin yhteydenoton kohde ovat näissä valiokunnissa toimivat kansanedustajat ja heidän avustajansa. Eduskunnan valiokunnissa järjestetään asiantuntijakuulemisia, jotka ovat asiantuntijoille mahdollisuus vaikuttaa. Eduskunnan kanava on kuitenkin myöhäinen keino, sillä se lausuu E-kirjeen yhteydessä työohjelmaan vasta, kun työohjelmasta on jo päätetty.

Toinen kansaa suoraa edustava instituutio eli Euroopan parlamentti voi olla jopa eduskuntaa suurempi vaikutuskanava työohjelmaan, jota käsitellään julkisesti ensimmäisen kerran juuri parlamentin täysistunnossa komission puheenjohtajan vuotuisen linjapuheen yhteydessä. Kansanedustajiin ja meppeihin voi ottaa yhteyttä monin eri tavoin, kuten sähköisiä kanavia pitkin, puhelimella tai tapaamalla kasvokkain. Useimmiten yhteydenotto tapahtuu avustajien kautta. Yleisesti käytetty tapa on myös ajatustenvaihto erilaisissa tapahtumissa tai kuulemissa. Nämä yhteydenottotavat koskevat toki myös kansallisia virkamiehiä ja ministereitä sekä heidän avustajiaan. Kansalaiselle komissioon yhteydenotto tapahtuu useimmiten sähköisiä kanavia pitkin tai eurooppalaisen kattojärjestön tai verkoston kautta. Valtioneuvoston kautta voi myös yrittää vaikuttaa puheenjohtajamaiden trio-ohjelmaan.

Yksi epävirallinen vaihe vaikuttaa kansallisella tasolla on hallitusohjelma ja sen EU-painopisteet, joita määritellään myös EU-selonteossa. Hallitusohjelmassa ja

EU-selonteossa linjattuja tavoitteita Suomi ajaa EU-ennakkovaikuttamisessa. Useimmiten kansalaisen ääni kuuluu hallitusneuvotteluissa erilaisten eturyhmien kautta. Hallitusneuvotteluihin vaikuttamista kuvataan tarkemmin luvussa 4.2. EU-selontekoon puolestaan voi vaikuttaa sekä puolueiden, yksittäisten ministerien ja heidän avustajiensa sekä kansanedustajien kautta ensiksi siinä vaiheessa, kun hallitus valmistelee selontekoa ja toiseksi, kun eduskunta käsittelee sitä.

EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö -osaprosessin asioiden seuraaminen ja erityisesti tietojen linkittäminen toisiinsa on hankalaa ja varsinkin kansallisella tasolla julkisista lähteistä lähes mahdotonta. Kansalainen ei juuri saa tietoa Suomen ennakkovaikuttamisesta ja kansallisesta prosessista eli missä asiat etenevät. Valtioneuvoston Hankeikkunassa, jossa on tietoja kansallisen lainsäädännön hankkeista ja osallistumismahdollisuuksista, ei ole tietoa EU-säädöshankkeista, paitsi oikeusministeriön kohdalta. Käytännössä yksi tapa seurata EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointi-

VAIKUTTAMISEN PAIKKOJA

- Viralliset osallistumisen paikat
 - Eurooppalainen kansalaisaloite: https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works_fi
 - Osallistuminen mahdollisiin kuulemisiin komission tiedonannoista ja vihereistä kirjoista
 - Ehdotus lainsäädännön yksinkertaistamisesta Fit for future -foorumille: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say-simplify_fi
 - Vetoamus parlamentille: <https://www.europarl.europa.eu/petitions/fi/home>
 - Äänestäminen euro- ja eduskuntavaaleissa
- Muut tärkeät kohdat vaikuttaa
 - Eurooppa-neuvoston strateginen ohjelma ja komission viisivuotishjelma (komissio ja valtioneuvosto)
 - Komission työohjelma (komissio, valtioneuvosto, eduskunta, Euroopan parlamentti)

työ -osaprosessia on E-kirjeiden kautta. Ne löytyvät hyväksynnän jälkeen sekä EU-minvan että eduskunnan sivuilta. E-kirjeissä kerrotaan käsiteltyjen asioiden sisällöstä. Näin on kuitenkin vain työohjelman suhteen ja sitäkin eduskunta käsittelee vaikuttamisen kannalta liian myöhäisessä vaiheessa vasta työohjelman hyväksymisen jälkeen. Strategisesta ohjelmasta, trio-ohjelmasta ja viisivuotishohjelmasta ei pääsääntöisesti laadita E-kirjeitä, vaan niitä käsitellään SuV:ssa neuvoston kokousasialistojen yhteydessä. Kokonaisuudessaan vain kirjalliset selvitykset ovat nähtävissä eduskunnan sivuilla, mutta valtioneuvosto voi antaa myös suullisesti selvityksiä. Esimerkiksi SuV:n suullisista ministerikuulemisista ei tule kansalaisten nähtävälle mitään tietoa. Koska neuvostoissa voidaan käydä myös laajempia tulevaisuuteen suuntaavia keskusteluita, voi ministerikuulemisissa nousta esille lainsäädäntöselvitysvaiheen prosessiin liittyviä teemoja. SuV:ssa käsitellyt perusmuistiot ja raportit neuvoston kokouksista ovat tosin julkisia, joten niiden kautta voi EU:n strategisesta suunnittelusta ja ohjelmoinnista saada sirpaleista tietoa. EU-minva ja SuV myös tiedottavat kokouksistaan, minkä kautta EU-asioita voi yleisellä tasolla seurata, kuten myös esimerkiksi Eurooppatiedotuksen ja eduskunnan Brysselin toimiston viikkokirjeen kautta.

EU:n strateginen suunnittelu ja ohjelmointityö -osaprosessin kokonaishaaste on virallisten aineistojen vähäisyys. EU:lla on kuitenkin olemassa jopa yksi puhelinnumero (00 800 6789 1011), johon voi soittaa ja pyytää neuvoa ilmaiseksi millä vain EU:n virallisella kielellä!

7.2 EU-säädösehdotuksen valmistelu

EU-säädösehdotuksen valmistelu -osaprosessissa Suomesta ei edelleenkään saa juurikaan tietoa, mutta yksittäisen kansalai-

sen osallistuminen on EU-tasolla sekä muodollisesti että käytännössä huomioitu paremmin kuin edellisessä vaiheessa. Keskiössä on komission aloitteen käsittelyyn eli lainsäädäntöehdotuksen valmisteluun osallistuminen, joten avainasemassa on komissioon suoraan vaikuttaminen. Luvussa 5 on kuvattu tarkasti koko EU-säädösehdotuksen valmistelu eli miten komission aloite etenee ehdotukseksi. Tiedot komission valmistelusta ja sen etenemisestä löytyvät komission sivuilta. Siihen sisältyy useita kuulemisvaiheita, joihin kansalainen voi osallistua. Ensinnäkin Kerro mielipiteesi -sivustolla voi antaa palautetta kannanotto-pyyntöön, joka sisältää kaikki tiedot valmis-teilla olevasta aloitteesta ja siihen liittyvän julkisen kuulemisen suunnitelmista. Myös mahdolliseen valkoiseen kirjaan liittyviin komission kuulemisiin voi osallistua. Seuraavaksi on komission 12 viikon julkinen kansalaiskuuleminen, joka järjestetään myöhemmin tarkemman muotonsa saaneesta aloitteesta. Näihin voi ja kannattaa jälleen osallistua Kerro mielipiteesi -sivustolla. Sivustolla pääse selaamaan, mitä aloitteita ja kuulemisia on meneillään. Kuulemisia on runsaasti, noin yli 100 vuodessa. Kovin suurta osaa EU:n kansalaisista ne eivät kuitenkaan saa liikkeelle. Niihin osallistui keskimäärin 2000 kansalaista vuosina 2017–2018. Komissioon voi mahdollisuuksien mukaan vaikuttaa myös kohdennetuissa kuulemisissa, tapaamisissa, työpajoissa, seminaareissa, pienyrityspaneeleissa ja verkkokeskusteluissa, joita järjestetään tapauskohtaisesti. Useimpiin näihin osallistuminen vaatii kuitenkin jonkinlaista valmista yhteyttä komissioon ja edustaminen tapahtuu yleensä jonkin järjestön tai muun eturyhmän kautta. Yksi epävirallinen keino on suora yhteydenpito aloitetta valmisteleviin komission virkamiehiin tai mahdollisuuksien mukaan asiasta vastavien komissaarien kabinettien kautta, kuten edellisessä alaluvussa on kerrottu. Kerro mielipiteesi -sivustolta löytyy tieto siitä yksiköstä, joka kutakin aloitetta hoitaa.

Myös parlamentti ja jäsenvaltiot voivat lausua kantansa valmisteluasiakirjoihin, joten kansalainen voi vaikuttaa aloitteen muokkaamiseen myös parlamentin ja valtioneuvoston kautta, mutta silloin kyseessä on epävirallinen vaikuttaminen. Jos parlamentti tekee asiasta oma-aloitemietinnön, löytyy prosessin eteneminen parlamentissa ja asiaan liittyvät asiakirjat sekä kantaluonnokset parlamentin sivuilta. Yhteydenottoja europarlamentaarikkoihin, ministereihin, kansanedustajiin ja suomalaisiin virkamiehiin kuvattiin jo edellisessä aluvussa. Usein on helpompaa lähestyä komissaarin, ministerin, europarlamentaarikon tai kansanedustajien avustajia, jotka voivat puolestaan vaikuttaa poliitikon kantoihin tai itse prosessiin. Koska ministeriöt voivat osallistua EU:n kuulemisiin, on ministeriöiden kautta mahdollista vaikuttaa Suomen ennakkovaihtamiskantoihin.

Seuraavassa aluvussa kuvataan tarkemmin vaikuttamista Suomen EU-kantoihin eli käytännössä E-kirjeisiin ja U-kirjelmiin EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän

piirissä. Tässä EU-säädösehdotuksen valmistelun osaprosessissa tehdään vain vähän E-kirjeitä, joten tietoa Suomen päässä sekä prosessista että aloitteiden sisällöstä ei ole kansalaisten saatavilla. Poikkeus on oikeusministeriö, joka pyrkii sisällyttämään Hankeikkunaan myös vireillä olevat EU-säädösehdotukset. Osa ministeriöistä voi viestiä muuten aloitteista. Myös SuV:n julkaisemista neuvoston kokouksien perusmuistioista voi löytyä tietoa aloitteiden etenemisestä, mutta tämä tieto on pirstaleista ja vaatii paljon tietoa taustoista, että aloiteprosessin löytää. Tässä osaprosessissa on kuitenkin aiempaa osaprosessia helpompi seurata julkisten EU-lähteiden kautta EU-asioiden etenemistä ja niiden sisältöä, tärkeimpänä Kerro mielipiteesi -sivusto.

Seuraavaan laatikkoon on kerätty muutamia kanavia, joista ylipänsä voi seurata joko EU-säädösehdotuksen valmistelua tai käsittelyä, useimmissa kumppaakin. Kanavien kautta voi seurata erityisesti EU-tasolla asioiden liikkumista ja komission tapauksessa jopa osallistua päätöksentekoon kertomalla mielipiteensä. Osa soveltuu vain EU-säädösehdotuksen valmistelun seurantaan, kuten Kerro mielipiteesi -sivusto ja osa vain EU-säädösehdotuksen käsittelyyn, kuten EUR-Lex ja suurimmalta osalta valtioneuvoston ja eduskunnan sivustot. Erityisesti komission ja parlamentin sivuilta löytyy myös tietoa työohjelman valmistelusta eli EU:n strategisesta suunnittelusta ja ohjelmointityöstä. Lisää EU-tiedon linkkejä on kuvattu selvityksen lopussa. Eri sivustoilta tietojen kerääminen on kuitenkin aikaa vievää. Tarjolla olevaa tietoa pitää osata myös yhdistellä. Hankalinta on seurata neuvoston toimintaa. EU-toimielinten vuoden 2016 sopimuksessa paremmasta lainsäädännöstä on luvattu perustaa yhteinen lainsäädäntöprosessin seurantatietokanta. Tämä olisi tarpeen. Mutta kuten lähteistä näkee, EU-tasolta asiakirjoja on saatavilla ja prosessia on helpompi seurata kuin kansallisella tasolla.

VAIKUTTAMISEN PAIKKOJA

- Viralliset osallistumisen paikat
 - Kerro mielipiteesi –sivustolla osallistuminen kuulemisiin komission aloitteesta: kannanotto-pyyntö ja 12 viikon kansalaiskuuleminen
 - Mahdolliset muut kuulemiset aloitteeseen liittyen
- Muut tärkeät paikat vaikuttaa
 - Suora yhteydenotto komissioon
 - Vaikuttaminen parlamentin ja (valtioneuvoston kautta) neuvoston kantaan komission aloitteesta.

Kansalaisten seurantakanavia EU-säädösehdotuksen valmisteluun ja käsittelyyn

<p>Komission tekemien aloitteiden työstämisen eteneminen komissiossa ja kansalaisten palautteen antaminen.</p>	<p>https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives_fi?topics=All&stage_type=PLANNING_WORKFLOW-&feedback_status=All&type_of_act=All</p> <p>https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_fi</p>
<p>Lainsäädäntöjuna: Euroopan parlamentin työskentelyn eteneminen lainsäädäntöhankkeisiin liittyen. Sivusto on helppokäyttöinen, visuaalinen ja ymmärrettävä, sillä siellä selostetaan prosessi sanallisesti.</p>	<p>https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/</p>
<p>EUR-Lex: EU:n oikeudellisten asiakirjojen virallinen ja kattavin lähde. "Lainsäädäntömenettelyt" -sivuston kautta voi seurata komission antaman säädösehdotuksen kulkua ehdotuksesta valmiiksi laiksi EU-toimielimissä. Selkeästä aikajanasta löytyy kaikkien toimielinten prosessiin liittyneet julkiset asiakirjat, päätökset, vastuutahot, asiakirjanumerot ja oikeuspohja. Sivusto sisältää myös EU:n virallisen lehden.</p>	<p>https://eur-lex.europa.eu/collection/legislative-procedures.html</p> <p>https://eur-lex.europa.eu/homepage.html</p>
<p>Legislative Observatory (kutsumanimi Oeil eli silmä): parlamentin oma sivusto EU-lainsäädännön etenemisestä ja prosessiin liittyvistä dokumenteista, kuten valiokunnissa hyväksytyistä mietinnöistä. Myös selkeä sivusto, jolta löytyy esimerkiksi tiivistelmiä oleellisimmista dokumenteista, äänestystuloksia, linkit täysistuntokeskusteluihin sekä parlamentin esittelijöiden ja varjoesittelijöiden nimet, mikä on vaikuttamistyössä oleellista.</p>	<p>https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do</p>
<p>Parlamentin täysistunnon sivusto, jolta löytyvät tuoreimmillaan kaikki täysistunnossa käsiteltävät asiakirjat, äänestystulokset, muutosehdotukset ja videoidut sekä litteroidut keskustelut.</p>	<p>https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/home.html</p>

Tietoa parlamentin valiokuntien toiminnasta ja muun muassa esityslistat, käsiteltävät asiakirjat, julkiset kuulemiset, kokouksen videoinnit, myös reaaliaikaiset ja usein myös valiokunnan avainhenkilöt.	https://www.europarl.europa.eu/committees/en/home
Komission asiakirjat, mukaan lukien kollegion viikkokokousten asialistat.	https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/
Eduskunnan EU-asioiden seuranta. Eduskunnassa käsiteltävät asiakirjat, kuten E-kirjeet ja U-kirjelmät ovat lähtökohtaisesti julkisia ja saatavilla eduskunnan sivuilta.	https://www.eduskunta.fi/FI/nain-eduskuntatoimii/eduskunnan_tehtavat/euasiat/Sivut/EU-asiat_paasivu.aspx
Neuvoston asiakirjarekisteri, jossa mm. kokousasiakirjat.	https://www.consilium.europa.eu/fi/documents-publications/public-register/
Neuvoston tavanomaiseen lainsäädäntöön liittyvät asiakirjat, kuten kanta ensimmäiseen käsittelyyn.	https://www.consilium.europa.eu/fi/documents-publications/ordinary-legislative-procedure/
Valtioneuvoston ajankohtaiset EU-asiat.	https://vnk.fi/suomen-eu-politiikka
EU-minvan asialistat, pöytäkirjat, käsitellyt E-kirjeet ja valtioneuvostossa olleet U-kirjelmät. Muita EU-minvassa käsittelemiä julkisia muistioita voi tiedustella EU-asioiden osastolta.	https://vnk.fi/eu/ministerivaliokunta
Valtioneuvoston SuV:lle toimittamat U-kirjelmät/U-jatkokirjelmät ja niihin tehdyt erityisvaliokuntien lausunnot (nämä koskevat lähtökohtaisesti seuraavaa osaprosessia).	https://www.eduskunta.fi/FI/valtiopai-vaasiat/Sivut/Valtioneuvoston-Ukirjelmamat.aspx
Valtioneuvoston SuV:lle toimittamat E-kirjeet erityisvaliokuntien lausuntoineen.	https://www.eduskunta.fi/FI/valtiopai-vaasiat/Sivut/Valtioneuvoston-Eselvitys.aspx

7.3 EU-säädösehdotuksen käsittely ja säädöksen hyväksyminen

EU-säädösehdotuksen käsittely ja säädöksen hyväksyminen -osaprosessissa kansalaisen osallistuminen alkaa tutustumalla komission ehdotukseen. Tietoa sekä prosessista että sisällöstä saa hyvin ohessa mainittujen EU-instituutioiden sivujen kautta, erityisesti parlamentin sivujen. Kokonaisuuden hahmottaminen vaatii kuitenkin vaivaa ja tietojen yhdistelyä eri instituutioista. Virallisia kaikkia kansalaisia koskevia osallistumisen kanavia ei ole niin EU- kuin Suomenkaan tasolla, vaan vaikuttaminen perustuu yhteydenottoihin tai julkisuudessa asian esille nostamiseen. Osallistuminen EU-säädösehdotukseen tapahtuu vaikuttamalla erityisesti Suomen kannan valmisteluun. Tässä luonnollinen kanava on kansalaisia edustava eduskunta. U-kirjelmän käsittelyn muodollinen ja poliittinen prosessi on jo kuvattu luvussa 6. Kansalainen pystyy seuraamaan asiaa ja tutustumaan U-kirjelmiin EU-minvan ja SuV:n kautta. Vaikuttaminen ja yhteydenpito kannattaa kohdentaa jo aiemmin kuvattuihin avainhenkilöihin: eduskunnassa asiaa seuraaviin kansanedustajiin, kuten erityisesti SuV:n ja asiasta lausuvien erikoisvaliokuntien valiokuntavastaaviin ja heidän avustajiinsa sekä laajemmin valiokuntaryhmiin tai isoimmassa kysymyksissä eduskuntaryhmän puheenjohtajiin. Koska eduskunnan EU-säädösehdotuksen käsittely perustuu kuitenkin pitkälti SuV:n ja erikoisvaliokuntien suljettuihin kokouksiin, on kansalaisten ja tiedotusvälineiden, jotka voisivat aiheesta kansalaisille raportoida, vaikeampi seurata sitä kuin Euroopan parlamentin käsittelyä. Varsinkin kun neuvotteluiden ollessa kesken osa asioista on vielä vaiteliaisuusvelvoitteen piirissä.

Suomalaisten lähteiden pohjalta on hyvin vaikea hahmottaa, missä vaiheessa asian käsittely on, koska prosessin etenemisestä ei informoida missään. Käytännössä doku-

mentteja eli E-kirjeitä ja U-kirjelmiä, jotka pitävät sisällään tietoa ehdotuksen sisällöstä ja käsittelyn vaiheesta, voi etsiä ensisijaisesti eduskunnan tai toissijaisesti valtioneuvoston sivuilta, mutta ilman tarkkoja tietoja asiasta ja prosessista ei ole helppoa tietää, millä hakukriteereillä tieto voi löytää. Eduskunnalle toimitetuista U-kirjelmistä selviävät parhaiten EU-lainsäädäntöprosessin kipukohdat ja toimijoiden osuus, mutta ne ovat kuitenkin myöhäinen vaihe vaikuttaa EU-lainsäädäntöön.

Suomen kannanmuodostukseen voi yrittää vaikuttaa jo ennen eduskunnan kannanottoa EU-asioiden yhteensovittamisvaiheessa joko asiaa käsittelevien EU-jaostojen virkamiesten tai EU-minvan ministereiden ja erityisesti heidän EU-erityisavustajiensa kautta. Selvityksessä on keskitytty kansalliseen prosessiin, mutta tässä EU-säädösehdotuksen käsittely ja säädöksen hyväksyminen -osaprosessissa voi kansalainen olla yhteydessä myös Euroopan parlamenttiin. Siellä oleellisimpia tahoja ovat mietinnön esittelijä ja varjoesittelijät sekä heidän asiasta vastaavat avustajansa ja poliittisten ryhmien kyseisestä valiokunnasta vastaavat neuvonantajat (advisors). Tätä vaikuttamista voi tehdä sekä Suomen kannan valmistelemisen aikana että sen jälkeen. EU-tason seurattavat tietolähteet on eritelty juuri ennen tätä alalukua. Toiseen EU:n lainsäätäjään eli neuvostoon vaikuttaminen tapahtuu Suomen kantaan vaikuttamisen kautta. Neuvoston äänestyksiä voi seurata tältä sivustolta: <https://www.consilium.europa.eu/fi/general-secretariat/corporate-policies/transparency/open-data/>.

Vaikka EU-säädösehdotuksen käsittelystä saa melko hyvin tietoa EU-tasolla, on EU:ssa myös puutteita avoimuudessa: esimerkiksi neuvostosta ei saa tietoa muiden jäsenmaiden neuvottelukannoista ja monet dokumentit merkitään LIMITE-dokumenteiksi, joita käsitellään ikään kuin ne olisivat salassapidettäviä, vaikka LIMITE ei ole virallinen turvallisuusluokitus, jonka pohjalta käyttöä voi rajoittaa.

Asiakirja-avoimuus on avainasemassa siinä, kuinka hyvin kansalaiset saavat valmisteilla olevista ja päätetyistä asioista tietoa. Olin mukana vuonna 2010 kirjoittamassa parlamentin mietintöä EU:n asiakirja-avoimuuden tilasta. Sukelsimme syvälle tutkimukseen ja oikeuskäytäntöön sekä tapasimme useita asiaa seuraavia tahoja, muun muassa erittäin asiantuntevia Suomen virkamiehiä. Koska Lissabonin sopimuksessa oli päätetty, että EU:n asiakirjojen avoimuusasetuksen tulisi koskea keskeisimpien EU-instituutioiden lisäksi kaikkia muitakin EU:n toimijoita, kuten virastoja, oli asetuksen uudistaminen tältä osin ajankohtaista. Avoimuutta kannattava parlamentti halusi kuitenkin olla kunnianhimoinen ja uudistaa asetusta muiltakin osin, esimerkiksi selkeyttämällä poikkeuksia, joihin usein vedotaan, kun asiakirjoja ei haluta luovuttaa. Hankkeessa tuli kuitenkin esille se muutos, että avoimuuden osalta neuvostossa avoimuusmyönteisten maiden osuus oli vähentynyt. Suomi 1700-luvulta peräisin olevine julkisuusperiaatteineen kuului ja kuuluu avoimuuden edistäjiin. Suurin osa parlamentin esittämistä asiakirja-avoimuuden kehittämistä ei siis edennyt, mutta viime vuosina EU:n avoimuutta ovat edistäneet esimerkiksi EU:n tuomioistuimien ja oikeusasiamies.

VAIKUTTAMISEN PAIKKOJA

- Suomen kantaan vaikuttaminen
 - Eduskunnan kautta (SuV, asiaa käsittelevät erikoisvaliokunnat ja kansanedustajat niiden valiokuntaryhmissä)
 - EU-yhteensovittamisjärjestelmän jaostojen kautta
 - EU-minvan ministerien ja erityisavustajien kautta
 - HUOM. Virallisia osallistumisen muotoja, kuten kuulemisia kansallisella tasolla ei ole.
- Vaikuttaminen parlamentin kantaan liittyen komission ehdotukseen (esittelijä ja varjoesittelijät sekä heidän asiasta vastaavat avustajansa ja poliittisten ryhmien neuvonantajat)

8 Datan merkitys ja käyttö prosessissa

EU-lainsäädäntöprosessissa syntyy paljon erilaista dataa, jolla on eri tuottajia, ylläpitäjiä ja käyttäjiä. Kullakin prosessin keskeisellä toimijalla (EU:n komissio, neuvosto ja parlamentti sekä Suomen hallitus ja eduskunta) on oma tietojärjestelmänsä ja sen sisältämä data. Yhtä koko prosessin datan ylläpitäjää ei ole, ei myöskään dataa koskevaa yhtenäistä ohjeistusta tai määrittelyä.

Keskeisintä dataa ovat prosessin eri vaiheissa syntyvät asiakirjadokumentit. Prosessin avoimuudella ja läpinäkyvyydellä ymmärretään yleensä juuri näiden asiakirjojen julkisuus. Vähemmälle huomiolle on jäänyt prosessidata, esimerkiksi aikaleimat sisältävä prosessin vaiheita kuvaavat tapahtumatiedot. Prosessidata ja sen käyttömahdollisuudet ovat keskeisiä niin prosessin johtamisen kuin siihen osallistumisenkin kannalta. Myös prosessin jatkuvan kehittämisen kannalta kattava ja laadukas prosessidata on keskeisessä roolissa.

Julkisuus ei tarkoita vain avointa dataa, jolla tässä yhteydessä voidaan ymmärtää julkisten toimielinten keräämää, tuottamaa tai maksamaa tietoa, joka on annettu vapaasti uudelleenkäytettäväksi mihin tahansa tarkoitukseen. Vapaan käyttöoikeuden lisäksi avoimelta datalta tulee edellyttää sellaisia tietoteknisiä ominaisuuksia ja laatua, että sen jatkokäyttö on tosiasiaa mahdollista.

Sitra on yhdessä QPR Softwaren kanssa louhinut EU-lainsäädäntöprosessin dataa ja tehnyt sitä koskevia havaintoja.

8.1 Kansallinen data

Suomessa EU-lainsäädäntöprosessia koskevaa dataa on niin valtioneuvoston kuin eduskunnankin tietojärjestelmissä. Valtioneuvostossa keskeisessä roolissa on

EU-asioiden ja asiakirjojen hallintajärjestelmä EUTORI. Järjestelmän julkisuuskuvausten mukaan EUTORI on valtionhallinnon EU-valmistelua tukeva tietojärjestelmä, jonka keskeisiä asiakokonaisuuksia ovat EU-ministerivaliokunnan ja valmistelujaostojen aineistot sekä EU-säädöshankkeet, tiedonannot, EU-rikkomusmenettelyt ja tuomioistuintapaukset.

Julkisuuskuvausten mukaan EUTORI on tarkoitettu EU-asioita käsitteleville virkamiehille. Ministeriöiden, hallinnonalojen virastojen ja EU-edustuston lisäksi käyttäjäorganisaatioita ovat kuvauksen mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitus, eduskunta, Oikeuskanslerinvirasto, Suomen Pankki, tasavallan presidentin kanslia sekä Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tietojen antamisesta päättää tiedosta vastaava viranomainen eli asian vastuorganisaatio.

EUTORI-järjestelmässä laaditaan, jaetaan, rekisteröidään ja arkistoidaan sekä EU-toimielinten laatimia, että kansallisia EU-asiakirjoja (esim. kokousraportteja, ohjeita, muistioita, pöytäkirjoja, eduskunnalle annettuja selvityksiä). Julkisuuskuvausten mukaisesti EUTORI-järjestelmän sisältämä tieto ei ole saatavilla avoimesti teknisen rajapinnan kautta.

EUTORI on valtioneuvoston EU-asioita käsittelevien virkamiesten lisäksi rajoitetusti myös eduskunnan virkakäytössä. Kaikilla eduskunnan virkamiehillä ei ole EUTORIn käyttöoikeuksia, ei myöskään kansanedustajilla. Virkakäytön lisäksi näkymää ei ole kenelläkään, esimerkiksi median edustajilla, sidosryhmillä tai kansanedustajilla. Tältä osin järjestelmä eroaa selvästi kansallisen lainsäädäntöprosessin Hankeikkunasta, eikä se mahdollista näkymää ja osallistumista EU-lainsäädäntöprosessiin.

Valtioneuvoston verkkosivuilla EU-asioiden käsittelystä todetaan ”Päävastuu EU-asioiden seurannasta, valmistelusta ja Suomen kantojen määrittelystä on toimivaltaisilla ministeriöillä.” Valtioneuvoston verkkosivuilta ei löydy näkymää EU-asioihin ja EU-lainsäädäntöprosessiin, vaan pelkkä kuvaus prosessin keskeisistä toimijoista. Sivusto ohjaa esimerkiksi EU-ministerivaliokunnan sivulle. EU-ministerivaliokunnan sivuilta löytyy tiedotteet valiokunnan kokouksista, kokousten asialistat sekä käsitellyt E-kirjeet ja U-kirjelmät, ml. perusmuistiot. Sivustolla todetaan, että ”Muita kuin alla listattuja EU-ministerivaliokunnan käsittelemiä julkisia muistioita voi tiedustella EU-asioiden osastolta.” Mitään hakutoimintoa ei ole.

Valtioneuvoston EU-sivun valikot ohjaavat myös valtioneuvoston kanslian EU-osaston, EU-asioiden komitean ja jaostojen sekä Suomen EU-edustuston sivuille. Edustuston sivuiltakaan ei löydy näkymää EU-lainsäädäntöprosessiin, vaan sivusto ohjaa esimerkiksi EU:n virallisille sivuille tai takaisin valtioneuvoston EU-sivustolle ja eduskunnan sivuille. Valtioneuvoston EU-sivulla oleva eduskuntalinkki johtaa eduskunnan järjestelmästä löytyviin U-kirjelmiin ja E-kirjeisiin, mutta ei niitä edeltävien käsittelyvaiheiden dataan. Valtioneuvoston EU-sivuston kautta löytyy myös linkit EU:n toimielinten sivustoille.

Ministeriöiden verkkosivuilla EU-asioista löytyy tietoa hyvin vaihtelevasti, mutta ei kokonaisnäköä. EU-lainsäädäntöprosessin osalta löytyy korkeintaan yksittäisiä poimintoja otsikkotasolla. Ministeriöiden sivujen hakuominaisuudet eivät tunnista esimerkiksi E-kirjeitä ja U-kirjelmiä. Valtioneuvoston hankeikkunasta löytyy vain joitakin EU-asioita käsitteleviä hankkeita.

EUTORI-järjestelmästä on tekninen rajapinta eduskunnan järjestelmään ja eduskunnan verkkosivuilta on julkisesti saatavilla eduskunnan julkaisemat asiakirjat. Eduskunnan sivustolla EU-asiat ovat vastavalla tavalla kuin esimerkiksi kansallisen

lainsäädäntöprosessin asiat hyvin esillä, mutta vain käsittelyvaiheiden mukaisina asiakirjadokumentteina. Sivuston hakuvalikosta löytyvät U-kirjelmät, E-kirjeet sekä toissijaisuusasiat. Erikoisvaliokunnissa olevista EU-asioista löytyy listaus, mutta ilman aktiivisia linkkejä käsittelyvaiheisiin tai asiasisältöön. Ennen eduskuntavaihetta koskevaan valmisteluun, sitä koskevaan aineistoon tai prosessidataan ei ole näkymää lukuun ottamatta lähinnä pdf-muotoisista asiakirjoista löytyviä viitteitä. Myöskään eduskuntavaiheen jälkeiseen EU-tason päätöksentekoon ei eduskunnan sivuilta löydy näkymää. Suuren valiokunnan sivustolta löytyvät valiokunnan tiedotteet, mietinnöt, lausumat sekä pöytäkirjat.

Eduskunnan avoimen datan verkkopalvelun kautta voi hakea, katsella ja ladata eduskunnan valtiopäiväasiakirjoja, kuten myös valtioneuvoston E-kirjeitä ja U-kirjelmiä sekä valiokuntien pöytäkirjoja, mietintöjä ja asiantuntijoiden lausuntoja vuodesta 2015 alkaen. Avoimen datan palvelun data on koneluettavassa muodossa. Datan hyödyntäminen edellyttää pääosin hakukyselyn muotoilua rajapintaan (API), datan latausta ja liittämistä sovelluksiin, joissa sitä halutaan käyttää. Eduskunnan päätöksentekoprosessin eri vaiheiden käsittelytietoja, kuten aikaleimoja, ei avoimen datan palvelusta ole saatavissa koottuna.

8.2 Euroopan unionin data

Euroopan unionissa EU-lainsäädäntöprosessia koskevaa dataa on eri toimijoiden, kuten komission, parlamentin sekä neuvoston tietojärjestelmissä ja verkkosivuilla. Komission verkkosivuilta voi seurata keskeisten valmistelussa olevien komission aloitteiden valmistelun etenemistä ja muun muassa valmisteluasiakirjoja. Sivustolta saa myös tietoa osallistumisen mahdollisuuksista, esimerkiksi julkisista kuulemisista tai eurooppalaisista kansalaisaloitteista. Euroo-

pan unionin neuvoston sekä Eurooppa-neuvoston yhteisiltä sivuilta on mahdollista hakea muun muassa asiakirjoja huippu- sekä ministerikokouksista sekä näiden mahdollisista valmisteluelimistä.

Euroopan parlamentin verkkosivuilta voi hakea parlamentin asiakirjoja, kuten kokousasiakirjoja ja julkaisuja erilaisilla hakutekijöillä. Euroopan parlamentin Legislative Observatory eli OEIL -tietokannasta voi hakea eri hakutermein päätöksentekoon liittyviä asiakirjoja. Parlamentin käsittelyssä olevien asioiden etenemistä voi seurata ”lainsäädäntöjuna” (Legislative train) -sivustolta. Myös Euroopan parlamentin valiokuntien kokoukset ovat avoimia ja niitä voi seurata suorina verkkolähetyksinä.

Euroopan unionin tärkein ja kokoava datan lähde on EU:n lainsäädäntö- ja oikeus sivusto EUR-Lex. Se on EU:n oikeudellisten asiakirjojen virallinen ja kattavin sivusto. Euroopan unionin julkaisutoimiston ylläpitämästä EUR-Lex-verkkosivustolla on yhdistetty kaikkien toimielinten käsittelytiedot sekä linkit käsittelydokumentteihin. Sivusto on käytettävissä kaikilla EU:n 24 virallisella kielellä ja se päivitetään päivittäin.

EUR-Lex sisältää mm. EU:n oikeudelliset asiakirjat, kuten perus- ja kansainväliset sopimukset, EU:n toimielinten säädökset, EU:n lainsäädännön valmisteluasiakirjat, EU:n oikeuskäytännöt sekä linkkejä kansallisiin täytäntöönpanotoimenpiteisiin sekä EU:n oikeuteen liittyvään kansalliseen oikeuskäytäntöön. Sivustolta löytyy myös säädösten konsolidoidut (ns. päivitetty) versiot, joissa kunkin säädöksen sisältö on täydennetty säädöksen jälkeen tehdyillä muutoksilla ja oikaisuilla. Lisäksi lainsäädäntöteksteistä löytyy yksinkertaistettuja tiivistelmiä. EUR-Lex-järjestelmästä tietoja voi hakea monipuolisen hakutoiminnon avulla. Lisäksi yksittäisen EU-lainsäädäntöhankkeen etenemisen saa aikajanalle, josta prosessin vaiheittain löytyy kaikki hanketta käsitelleet tahot ja linkin käsittelyasiakirjoihin (esimerkiksi [EUR-Lex - 32016R0679 - FI - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)). EUR-Lex-järjestelmän avoin

data mahdollistaa käyttöliittymän kautta monipuolisen EU-lainsäädäntöprosessiin liittyvien asiakirjojen sekä prosessidatan poiminnan.

8.3 Prosessidatan laatu, avoimuus ja käytettävyys

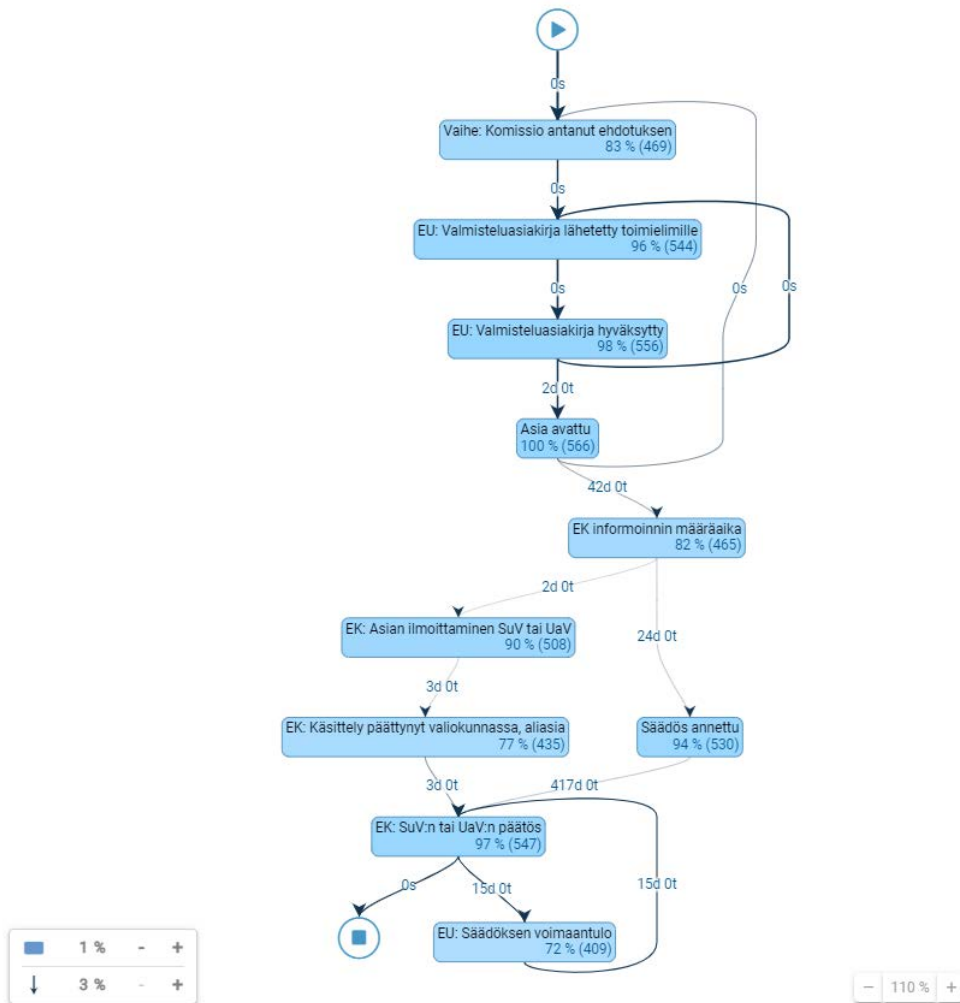
EU-lainsäädäntöprosessissa kullakin toimijalla (EU:lla, valtioneuvostolla ja eduskunnalla) on käytössään omat tietojärjestelmät. Näistä järjestelmistä kerätyn prosessidatan eli prosessin eri vaiheisiin sisältyvien tapahtumatietojen avulla on mahdollista tarkastella todellisia lainsäädäntöprosessin etenemiskulkuja ja eri vaiheiden läpimenoaikoja (kuva 17). Numeromuodossa oleva mitattu tieto auttaa muodostamaan yhteisen tilannekuvan lainsäädäntöprosessin toiminnan tasosta ja mahdollisista pullonkauloista.

EU-asioiden käsittelyyn liittyvän prosessidatan saatavuus ja laatu vaihtelee toimijoitain (EU, valtioneuvosto, eduskunta). Tällä hetkellä eri toimijoiden tietojärjestelmiin kertyvää prosessidataa ei hyödynnetä kokonaisprosessin seurannassa eikä ohjauksessa. Avoin ja yhdistettävissä oleva prosessidata mahdollistaisi lainsäädäntöprosessin mittamisen sekä johtamisen kehittämisen.

Avointa prosessidataa voidaan hyödyntää reaaliaikaisen raportointijärjestelmän ja prosessin johtamista tukevien visuaalisten diagrammien ja taulukoiden ns. ”dashboardien”, rakentamisessa. Raportoinnilla voidaan seurata esimerkiksi eri vaiheissa käsittelyssä olevien asioiden lukumäärien lisäksi, eri vaiheiden läpimenoaikoja sekä prosessiin liittyviä pullonkauloja, joissa asioiden käsittely hidastuu. Prosessin johtamisen lisäksi avoin prosessidata mahdollistaisi myös ”junat kartalla” tai ”lainsäädännön reittioppaan” -tyyppisen käyttöliittymän toteutuksen ja siten parantaisi lainsäädännön seurattavuutta, avoimuutta ja ennakkointia.

Valtioneuvoston EUTORI-järjestelmästä EU-asioita koskevat käsittelytiedot (prosessi-

Kuva 17. Kuvakaappaus EU-lainsäädäntöprosessin keskeisistä vaiheista prosessilouhintatyökalulla louhitun datan perusteella



data) pystytään poimimaan vain valtioneuvoston toimesta. Järjestelmässä olevaa, asioita yhdistävää päätösmenettelytunnusta, ei kuitenkaan saatu helposti poimittua muiden tietojen mukana. EUTORI-järjestelmästä saadaan melko kattavasti kaikki Suomessa käsiteltävät EU-asiat, turvaluokiteltuja ja kynällä allekirjoitettavia dokumentteja lukuun ottamatta. Tietojen linkitettävyys EU:n tietoihin ja erityisesti eduskunnan tietoihin mahdollistuisi, jos käytössä olisi yhteinen prosessitunnus kullekin käsiteltävälle asialle. E-kirjeiden ja U-kirjelmien osalta analysointia vaikeuttaa se, että datassa ei ole eroteltu, koskeeko asia eduskunnan suurta valiokuntaa vaiko ulko-

asianvaliokuntaa. Lisäksi tapahtumatietojen kirjaaminen oikea-aikaisesti auttaisi parantamaan datan yhdistettävyyttä ja laatua. EUTORI-järjestelmän tietojen vienti Hangekkunaan mahdollistaisi myös EU-asioita koskevan datan saannin samasta järjestelmästä kansallisen lainsäädäntöhankkeiden ohella.

Eduskunnan tietojärjestelmistä ja Avoinmen datan sivustolta ei ole saatavissa kootusti eduskunnan EU-asioita koskevia tapahtumatietoja. Eduskunnasta EU-asioiden käsittelyn eri vaiheista tapahtumatiedot syntyvät melko ajantasaisesti, joten kootun prosessidatan laatu on hyvä. Tietojen yhdistettävyyttä valtioneuvoston EUTORI-järjes-

telmän dataan voitaisiin parantaa lisäämällä EUTORI-tunnus asioiden käsittelytietoihin ja siten osaksi prosessidataa. Järjestelmämuutoksesta johtuen prosessidataa on pääsääntöisesti saatavissa vuodesta 2015 alkaen. Eduskunnan käsittelytietojen avaaminen esimerkiksi eduskunnan Avoimen datan sivustolle edesauttaisi eduskunnan prosessidatan hyödyntämistä lainsäädäntöprosessien avoimuutta tukevien raportointi- ja seurantatyökalujen käyttöön.

Euroopan unionin EUR-Lex-järjestelmästä prosessidataa on saatavissa monella tavalla. Datapojimintojen koolle on asetettu rajoituksia (max 5 MB), jolloin laajojen data-aineistojen poiminta analysointitarkoituksiin joudutaan tekemään useissa erissä. EU-lainsäädäntöprosessin eri vaiheiden yhdistäminen on mahdollista web-palvelun Menettely-näkymän kautta tehtyjen datahakuja kautta. Tällöin suuri osa eri vaiheiden tapahtumatiedoista saadaan yhdistettyä toisiinsa yhdeksi prosessiksi. Yhdistäminen on mahdollista päätösmenettelytunnuksen (esim. COD-numero) avulla. Vaikka EUR-Lex-järjestelmä on varsin kattava, on datassa laatupoikkeamia, kuten puuttuvia aikaleimoja.

Eri järjestelmistä kootun EU-lainsäädäntöprosessidatan linkitettävyydessä toisiinsa on haasteita. EU:n, valtioneuvoston ja eduskunnan järjestelmissä ei käytetä yhteistä prosessitunnusta tai tunnusta ei saada poimittua datan mukana. Datan laatua heikentää myös se, että tapahtumatietojen nimeämisessä ja kirjaamiskäytänteissä on vaihtelua eri järjestelmien välillä. Esimerkiksi valtioneuvoston EUTORI-järjestelmä mahdollistaa järjestelmään kirjaajille erilaisia kirjaamiskäytänteitä. Kattavan kokonaiskuvan muodostaminen EU-lainsäädäntöprosessista kerätyn datan pohjalta ei nykyisellään onnistu datan laadun vaihtelusta ja eri toimijoiden datan yhdistämiseen liittyvistä rajoitteista johtuen. Tästä huolimatta prosessidataa voidaan hyödyntää EU-lainsäädäntöprosessin nykytilaa koskevien havaintojen tekemiseen esimerkiksi lainsäädäntöhank-

keiden läpivirtauksesta, läpimenoajoista tai suositeltujen läpimenoaikojen toteutumisesta.

8.4 Datan hyödyntämisestä

EU:n, valtioneuvoston sekä eduskunnan tietojärjestelmistä poimittua dataa louhittiin QPR:n prosessilouhinnan työkalulla. Prosessidatan avulla voidaan tarkastella esimerkiksi EU-lainsäädäntöprosessien läpimenoaikoja eri toimijoiden osalta. Esimerkiksi direktiivien valmistelun keston mediaani EU:ssa, datan perusteella, on hieman alle kaksi vuotta. Osa lainsäädäntöhankkeista voi olla hyvinkin pitkiä ja monimutkaisia.

EU:n, valtioneuvoston ja eduskunnan kokonaisprosessin tarkastelua datan yhdistettävyydestä johtuvien rajoitteiden takia voidaan tehdä vain yksittäisistä lainsäädäntöhankkeista. Tästä esimerkkinä Rikosasioiden tietosuojadirektiivi, jonka valmistelu EU:ssa kesti lähes 5,5 vuotta ja kansallinen valmistelu yli 3,5 vuotta (kuva 18). Kokonaisuudessaan direktiivin valmisteluun EU:ssa ja kansalliseen täytäntöönpanoon käytettiin yli kymmenen vuotta ensimmäisestä säädöksen liittyvästä valmisteluasiakirjasta.

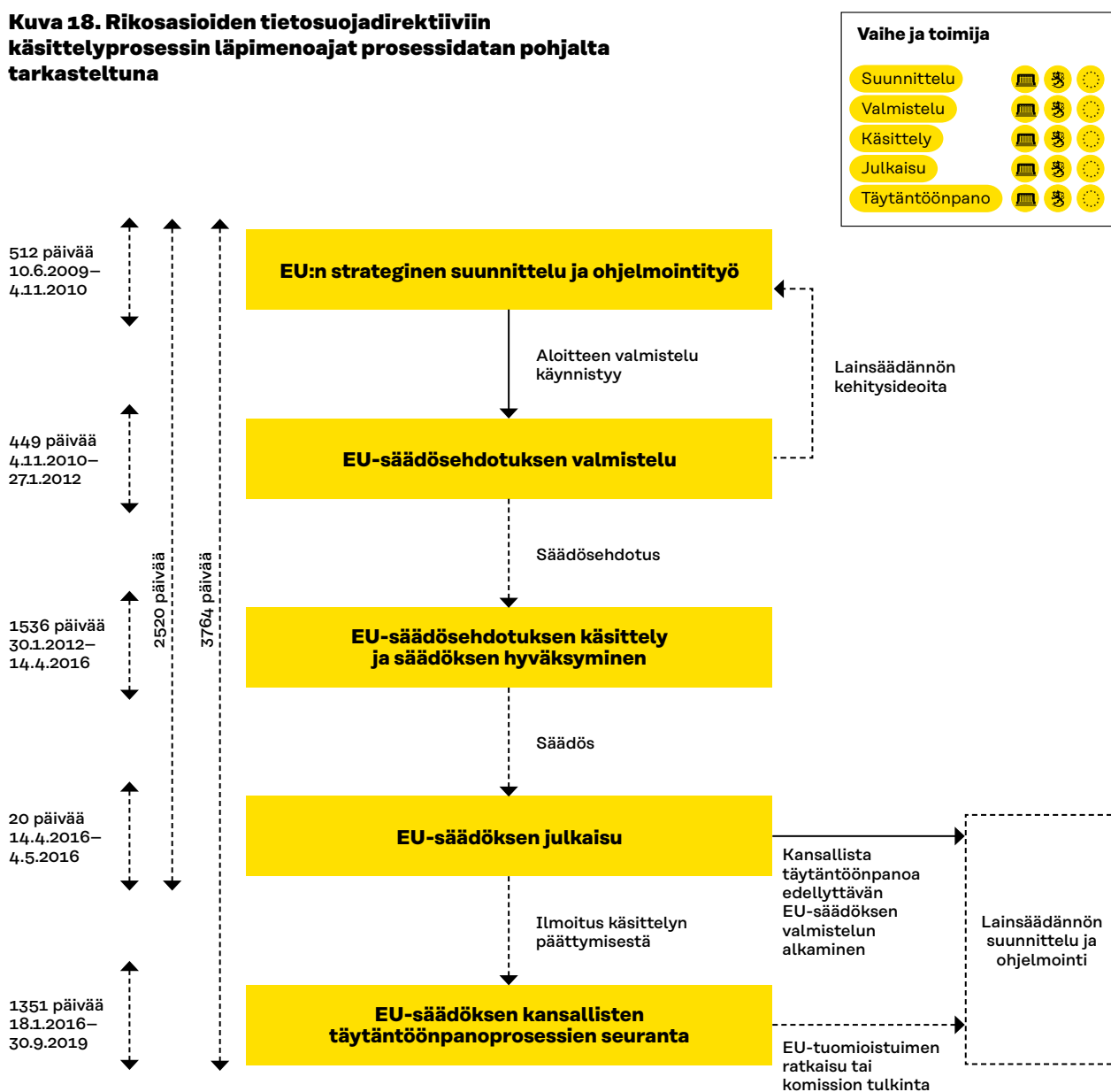
Prosessidataa voidaan hyödyntää myös lainsäädäntöhankkeiden virtauksen ja prosessin kyvykkyyden arviointiin, kuten toteutuneiden läpimenoaikojen seurantaan ja kehittämiseen. Esimerkiksi data-analyysin avulla toteutetusta dashboardista voidaan havaitaan, että aikavälillä 2015–2020 U-kirjelmistä noin 50 % toimitettiin kuuden viikon aikajakson jälkeen (kuva 19). U-kirjelmillä valtioneuvosto lähettää eduskunnan käsiteltäväksi eduskunnan toimivaltaan kuuluvat EU:ssa päätettävät asiat. Näitä ovat muun muassa EU:ssa päätettävät lainsäädäntöehdotukset. Perustuslain 96 §:n mukaan U-asia on toimitettava eduskunnan käsiteltäväksi ”viipymättä”. Ajoituksesta päätetään tapauskohtaisesti, ottaen huomioon muun muassa asian käsittelyn aikataulu EU:ssa.

Suuri valiokunta on edellyttänyt, että normaalitapauksessa U-kirjelmä tulisi toimittaa eduskunnalle muutamassa viikossa ehdotuksen saapumisen jälkeen. Jos EUTORI-järjestelmään ei ole merkitty tietoa eduskunnalle toimitetusta U-kirjelmästä kuuden viikon kuluessa siitä, kun järjestelmään on tehty avaus uudesta EU-asiasta, EUTORI-järjes-

telmä lähettää vastuuvalmistelijalle automaattisesti muistutuksen.

Avoin ja läpinäkyvä päätöksenteko on ollut Suomen pitkäaikainen tavoite. EU-lainsäädännön osallistavuuden tueksi tarvitaan kansallisesti enemmän läpinäkyvyyttä ja julkista tiedon saantia. Lainsäädäntöprosessin, ml. EU-lainsäädäntöprosessin, läpinäky-

Kuva 18. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin käsittelyprosessin läpimenoajat prosessidatan pohjalta tarkasteltuna



Kuva 19. Kuvakaappaus. Dashboard eduskunnalle toimitettujen U-kirjelmien kokonaismääristä ja kuuden viikon määräajassa toimitettujen U-kirjelmien osuuksista vuosittain aikavälillä 2015–2020 prosessidatan data-analyysin pohjalta



vyyttä voidaan lisätä prosessidatan avulla. Tämä edellyttää toimijaa, joka voi yhdistää sekä eduskunnan ja valtioneuvoston että mahdollisesti myös EU-asioita koskevan datan yhteen raportointijärjestelmään. Lähtödatan tulee olla toimijan käytettävissä ja lähtökohtaisesti ajantasaisena huomioiden kuitenkin lähdetuotannon tiedon laadun varmistuksen mahdollisesti aiheuttamat tarkoituksenmukaiset viiveet. Lainsäädäntöprosessiin liittyvän datan hyödyntämisen kannalta datan käytön kannalta on kriittistä, että raportointijärjestelmällä on omistaja, joka kokee lainsäädäntöprosessin sisäisille toimijoille, päätöksentekijöille sekä prosessin ns. asiakkaille, kuten kansalaisille, prosessin avoimuuden sekä koko lainsäädäntöprosessin johtamisen tärkeänä. Avointa prosessidatata voitaisiin hyödyntää sekä prosessijohtamisen tukena reaaliaikaisena raporttityökaluissa samoin kuin kansalaisille tuotettavassa

EU-lainsäädännön ”junat kartalla” -tyyppi-ssä seurantalpalvelussa.

Raportointijärjestelmän omistajan lisäksi tarvitaan kehittäjiä. Tarvitaan mekanismi, jolla uudet tavat ja toimintamallit ja ihmisten osallistuminen saadaan linkitettyä näkyvästi lainsäädäntöprosessiin. Kehittäjän tehtävänä on myös varmistaa, että lainsäädäntöprosessi on uudistumiskykyinen ja pystyy seuraamaan toimintaympäristön ja myös uusien teknologioiden mukana tuomia muutoksia ja mahdollisuuksia. Lainsäädäntöprosessin kehittäjien tehtävänä on myös huomioida prosessin ihmislähtöinen kehittäminen ja ihmisten osallistumisen mahdollistaminen. Prosessidatata hyödyntävä raportointijärjestelmä tukee lainsäädäntöprosessin jatkuvan kehittämisen lisäksi, prosessin läpinäkyvyyttä ja seuranta kansalaisille ja myös muille henkilöille, kuten kansanedustajille.

9 Yhteenveto kehittämiskohteista

On totuttu ajattelemaan, että Suomessa on EU-maiden paras tai vähintään yksi parhaista EU-lainsäädännön kansallisista päätöksentekojärjestelmistä. Tavoitteena on ollut konsensuksen luominen, minkä ajatellaan vahvistavan pienen jäsenvaltion neuvotteluasemaa (Hyvärinen & Raunio 2014). Järjestelmämme on selkeisiin rakenteisiin nojaten onnistunut yhteensovittamaan ja tuottamaan johdonmukaisia Suomen kantoja hallituksen näkökulmasta. Kansallinen EU-lainsäädäntöprosessi ei kuitenkaan ole onnistunut riittävän hyvin erityisesti kolmessa asiassa: kansalaisten osallistamisessa, ennakkovaikuttamisessa ja prosessidatan hyödyntämisessä.

Tämä selvitys tarkastelee EU-lainsäädäntöprosessia erityisesti kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Kansalaiset pääsevät osallistumaan EU-lainsäädännön valmisteluun hyvin vähän, vaikka kansallinen lainsäädäntö pohjautuu monelta osin EU-lainsäädäntöön. Suomen EU-kannat edustavat usein hallitusta ja virkavaltaa laajemman kansalaismielipiteen sijaan. EU-asioiden kommentoinnin koetaan edellyttävän erityistä sisällöllistä asiantuntemusta. Tätä rajatun osallistumisen kuvaa vahvistaa jatkuvuuden tärkeyden korostaminen ulkopoliittikan tavoin myös suomalaisessa EU-kannanmuodostuksessa.

Kansalaisten osallistumismahdollisuuksia heikentää se, että kansalaisen on vaikea hahmottaa koko EU-päätöksentekoprosessia. Tieto on jakautunut EU- ja kansallisella tasolla eri toimijoiden ylläpitäville sivustoille sen sijaan, että se olisi yhdessä paikassa.

Kansallisella tasolla kansalaiset saavat niukasti tietoa EU-lainsäädännön suunnittelu- ja valmisteluvaiheista. Tietoa on saatavilla yleensä vasta siinä vaiheessa, kun valtioneuvosto esittää eduskunnalle Suomen kannan jo valmistuneeseen komission säädö-

sehdotukseen. Valtioneuvostovaiheen aineisto on EUTORI-järjestelmässä vain rajatussa virkakäytössä.

Eduskuntakäsittelyn eri vaiheista tietoa on saatavilla, mutta suurelta osin vasta suljetun valiokuntakäsittelyn päätyttyä. Eduskunta ei ole aktiivisesti mukana suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa, joten mahdollinen ennakkovaikuttaminen EU-säädösehdotuksiin ei ole läpinäkyvää. Kansalaisten mahdollisuudet vaikuttaa ennakoita tuleviin säädösehdotuksiin ovat tältäkin osin hyvin rajalliset.

EU-tasolla tietoa on paremmin saatavilla, niin komission kuin Euroopan parlamentin toimesta. EU on Suomen kansallisia toimijoita aktiivisempi niin EU-lainsäädäntöprosessin viestinnässä kuin siihen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tarjoamisessa.

Keskeiset EU-lainsäädäntöprosessin kansalliset kehittämistarpeet liittyvät avoimuuden ja kansalaisten osallistamisen lisäämiseen, ennakkovaikuttamisen ja eduskunnan aseman vahvistamiseen sekä prosessin kokonaiskehittämiseen ja prosessidatan hyödyntämiseen.

Pohjoismaiden erityispiirteitä ovat legitiimi julkishallinto, vahva oikeusvaltio ja keskinäiselle luottamukselle rakentunut yhteiskunta. Tähän kuuluu osallistaminen ja avoimuus. Kansalaisten EU-vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen voi tuottaa myös laadukasta lainsäädäntöä, jossa eri näkökulmat on punnittu tasapainoisesti. EU-selonteonkin mukaan kansalaisten ja sidosryhmien näkemyksiä tarvitaan EU-sääntelyn eri vaiheissa valmistelusta jälkiarviointiin. Tämän toteutuminen edellyttää myös käytännön uudistuksia prosessiin.

Eduskunnan roolin vahvistaminen kansallisessa EU-päätöksentekoprosessissa tukee myös kansalaisten osallistumista ja

demokratiaa, koska eduskunta edustaa prosessissa kansaa. Suuren valiokunnan (SuV) rooli on muodollisesti keskeinen, mutta käytännössä päätökset linjataan usein aiemmin valtioneuvostovaiheen virkamiesvalmistelussa, EU-jaostoissa ja EU-ministeri-valiokunnassa. Eduskunnan tosiasiallinen vaikutusmahdollisuus tässä vaiheessa on vähäinen.

Eduskunnan EU-asioiden käsittely perustuu pitkälti SuV:n ja erikoisvaliokuntien suljettuihin kokouksiin. Avoimuuden lisäämiseksi valiokuntien julkisia kuulemisia ja täysistuntokäsittelyjä tulisikin lisätä.

Tavoitteeksi asetettu Suomen ennakkovaikuttamisen vahvistaminen erityisesti EU:n agendan muodostamiseen edellyttää nykyistä selkeämpiä kansallisia strategisia tavoitteita ja vaikuttamisen painopisteitä. Näiden määrittelyn on tapahduttava avoimesti eduskunnan täysistuntokeskustelussa. Näin voidaan myös välttää tilanteita, joissa Suomi joutuu linjaamaan asioita neuvoston työryhmissä tai ministerien kesken ilman, että siihen on parlamentaarisesti sovittua kantaa. Tarvittava luottamuksellisuus esim. neuvottelutilanteissa voidaan säilyttää eduskunnan yksityiskohtaisessa valiokuntakäsittelyssä.

Kansallinen EU-lainsäädäntöprosessi tulee olla jatkuvan kehittämisen kohteena.

Tämä edellyttää kokonaisehittämissä nykyistä selkeämpää vastuuttamista ja osaprosessien nykyistä vahvempaa keskinäistä koordinaatiota.

Prosessin kehittämisessä, johtamisessa sekä kansalaisten osallistumisen edistämiseksi keskeisessä roolissa on avoin ja hyvälaatuinen data. Nykyisin erillään olevia valtioneuvoston ja eduskunnan tietojärjestelmiä ja niiden sisältämää dataa tulee mahdollisuuksien mukaan yhtenäistää ja ainakin tekniset rajapinnat tulee avata siten, että data on avoimesti käytettävissä. Erityisesti prosessidatan osalta on lisättävä sitovia määräyksiä mm. kirjaamiskäytänteistä. Data-analytiikan hyödyntämistä on vahvistettava.

Yksi tärkeimmistä kehittämissähdotuksista on kansallisen EU-lainsäädäntöprosessin seurantapalvelun luominen Euroopan parlamentin legislative train -palvelun mukaisesti. Siitä pystyisi näkemään valmisteluun tulossa olevat säädökset sekä etenemisen eri vaiheissa ja eri toimielimissä. Palvelussa olisi myös mahdolliset vaikuttamisajankohdat, -keinot ja -kohteet suorine linkeineen eri osallistumisvälineisiin. Tällainen verkkopalvelu tukisi niin prosessin kokonaisuuden hallintaa ja johtamista kuin kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien perustuslaillakin edellytettyä edistämistä.

Kehittämisehdotukset

Avoin ja läpinäkyvä päätöksenteko: Lisätään kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan osallistamista

- Valtioneuvosto ja eduskunta lisäävät selkokielisistä viestintää ajankohtaisista ja tulossa olevista EU-lainsäädäntöasioista, erityisesti kansalaisten mahdollisuudesta osallistua EU-aloitteiden ja -säädosehdotusten kommentointiin ja komission kuulemisiin.
- Valtioneuvosto järjestää kansallisen kannanmuodostuksen tueksi tärkeimmistä säädös-hankkeista kansalaiskuulemisia.
- Eduskunta lisää EU-lainsäädäntöasioissa valiokuntien julkisia asiantuntijakuulemisia.
- Valtioneuvosto kehittää EU-valmistelujaostojen työskentelyä niin, että laajempi osallistuminen EU-säädosehdotukseen valmisteluun mahdollistuu myös uusille toimijoille. Luodaan avoin viestintäkanava, jota kautta kiinnostuneet voisivat sektorikohtaisesti seurata meneillään olevaa EU-lainsäädännön valmistelua.

Ennakkovaikuttaminen: Siirrytään reagoimisesta EU:n agendan muodostamiseen

- Käännetään koko suomalainen EU-keskustelukulttuuri ja -toiminta komission aloitteisiin reagoimisesta niihin vaikuttamiseen jo luonnosteluvaiheesta alkaen.
- Valtioneuvosto ja eduskunta aikaistavat Suomen EU-vaikuttamisen painopistettä ja lisäävät aloitteellisuutta sekä strategisuutta priorisoimalla kaikkein tärkeimmät vaikuttamiskohteet. Panostetaan erityisesti EU:n agendan muodostamiseen.
- Valtioneuvostossa ja eduskunnassa hyödynnetään nykyistäkin vahvemmin EU-selontekoa ja hallitusohjelmaa muutaman konkreettisen Suomen avaintavoitteen valitsemiseksi.
- Kaikki ministeriöt laativat EU-selontekoon pohjaavan konkreettisen ja strategisen vuosittaisen EU-vaikuttamissuunnitelman prioriteetteineen. Samalla hallitus kokoaa keskeisimmät EU-prioriteetit vuosittaiseen vaikuttamisstrategiaan. Näistä kuullaan ajoissa eduskuntaa E-kirjeellä, jolloin priorisoinnit ovat myös julkisia.
- Valjastetaan koko EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmä aina jaostoista EU-minvaan ja eduskuntaan ennakkovaikuttamisen vahvistamiseen.
- Etukäteisvaikuttamiselle luodaan nykyistä selkeämmät rakenteet ja huolehditaan erityisesti sen koordinoinnin riittävästä resurssoinnista.
- Valtioneuvosto parantaa sisäisesti ennakkovaikuttamisen dokumentointia, esimerkiksi epävirallisista papereista (non-papers) ja korkean tason tapaamisista, kuten Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV 2016) raportissaan toteaa.
- Valtioneuvosto tekee aloitteista kansallisia vaikutusarvioita, kuten Valtiontalouden tarkastusvirasto ehdottaa (VTV 2016). Ennakkovaikuttamista vahvistetaan jo EU-säädosehdotuksen valmisteluvaiheessa.
- Lisätään valtioneuvoston ja eduskunnan EU-vaikuttamisen osaamista huomioiden erityisesti Euroopan parlamenttiin vaikuttaminen ja se, että suurin osa lainsäädännöstä päätetään jo ensimmäisessä käsittelyssä.

Parlamentarismi: Eduskunnan roolia vahvistetaan

- Eduskunnan roolia EU-lainsäädäntöprosessissa vahvistetaan erityisesti aloitteellisuuden ja ennakkovaikuttamisen osalta.
- Kehitetään eduskunnan ennakkovaikuttamismahdollisuuksia lainsäädäntöprosessin varhaisemmissa vaiheissa käyttäen tähän mm. E-kirjeitä ja valiokuntien säännöllistä informointia EU:n päätöksentekoon tulevista asioista.
- Valtioneuvosto ja eduskunta sopivat hyvissä ajoin yhdessä prioriteetit keskeisiin strategia-linjauksiin, kuten esimerkiksi viisivuotishjelmaan, työohjelmaan ja Eurooppa-neuvoston strategiseen ohjelmaan. Prioriteettien yhteiseen sopimiseen yksi kanava on ennakkovaikuttamisen E-kirjeet. Yhteisiä prioriteetteja edistetään nykyistä aktiivisemmin ja strategisemmin.
- Valtioneuvosto ja eduskunta poimivat yhteisesti komission työohjelmasta ne lainsäädäntöhankkeet, joihin Suomen kanta muodostetaan pikaisesti ja etupainotteisesti. Tätä kantaa viedään aktiivisesti eteenpäin.
- Eduskunnan täysistunnossa käydään vuosittain esimerkiksi komission työohjelman yhteydessä EU-keskustelu, jossa täsmennetään EU-selonteon linjauksia.
- Vahvistetaan kansanedustajien tietotasoa ajankohtaisista EU-asioista. Valiokunnat kuulevat säännöllisesti virkamiehiä ja asiantuntijoita ajankohtaisista ja tulossa olevista EU-asioista, myös mahdollisista uusista Suomen aloitteista.

Prosessia kehitetään kokonaisuutena: Avoimella prosessidatalla mahdollistetaan asioiden seuranta ja analyysi

- Valtioneuvosto ja eduskunta nimeävät kansallisen EU-lainsäädäntöprosessin kokonaisuuden kehittämiseksi omistajan. Tämä auttaa osaprosessien ja koko prosessin kehittämistä pitkäjänteisesti. EU-lainsäädäntöprosessin hallintaa kehitetään yhdessä kansallisen lainsäädäntöprosessin kanssa.
- EU-lainsäädäntöprosessin datan laatua, avoimuutta ja käyttöä vahvistetaan siten, että prosessidatan avulla prosessia ja sen johtamista voidaan analysoida ja kehittää.
- Eduskunnan ja valtioneuvoston avoimen prosessidatan avulla luodaan kansallista- ja EU-lainsäädäntöprosessin seuraamista, johtamista ja kehittämistä tukeva raportointijärjestelmä reaaliaikaisen tilannekuvan tuottamiseksi prosessin toimijoille. Raportointia, avointa prosessidataa sekä kansalaisten näkymiä ja kontaktipisteitä voidaan ainakin osittain tuottaa samoista järjestelmistä.
- Kiinnitetään huomiota tietojärjestelmien välisiin integraatioihin ja eri tietojärjestelmistä syntyvien datojen yhdistettävyyteen esimerkiksi yhteisen käsittelytunnuksen käyttöön ottamisella.
- Valtioneuvostossa ja eduskunnassa yhtenäistetään kirjaamiskäytänteitä ja sovitaan yhteisistä tietojärjestelmiin kirjaamisessa käytetystä käsitteistöstä.
- EU-asioiden käsittelyssä syntyvän prosessidatan rajapinnat avataan sekä valtioneuvostossa että eduskunnassa.
- Vahvistetaan prosessidatan analysointi- sekä EU-oikeudellista osaamista, jotta lainsäädäntöprosessin kyvykkyys vahvistuu eri toimijat ja politiikkasektorit ylittävissä hankkeissa sekä kriisiaikoina nopeasti tarvittavissa EU-toimissa.

- Luodaan EU-lainsäädännön seurantapalvelu Euroopan parlamentin legislative train -palvelun hengessä. Tällaisessa, esimerkiksi sovelluksessa, olisi junakarttamainen näkymä, josta voi nähdä valmisteluun tulossa oleva säädökset sekä säädöksen etenemisen eri vaiheissa ja eri toimielimissä. Palvelusta näkisi myös mahdolliset vaikuttamisajankohdat, -keinot ja -kohteet. Sivustolla voisi olla esimerkiksi suora linkki komission Sano mielipiteesi -sivuille ja komission kuulemisiin. Sivuston tai sovelluksen kehittämisen voisi aloittaa pilottina isommista säädöshankkeista.
- EU-lainsäädäntöprosessin nykyisin vain rajatussa virkakäytössä oleva EUTORIn data liitetään valtioneuvoston kansallisen lainsäädäntöprosessin Hankeikkuna-sivustolle. Sinne lisätään myös suorat linkit komission sekä parlamentin valmistelusivustolle ja EUR-Lexiin. Integrointi huomioidaan valtioneuvoston yhteisen VAHVA-järjestelmän kehittämisessä.

Linkkejä EU:n asiakirjoihin ja tietolähteisiin

EU

Avoimuusrekisteri: lobbareiden toiminta EU:n toimielimissä: <https://ec.europa.eu/transparencyregister>

DORIE: institutionaalisten EU-asiakirjojen tietokanta: <https://ec.europa.eu/dorie>

Ehdotus lainsäädännön yksinkertaistamisesta Fit for future -foorumille: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say-simplify_fi

Euroopan komission asiakirjat, mukaan lukien kollegion viikkokokousten asialistat: <https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/>

Euroopan parlamentin julkinen asiakirjarekisteri: <https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/home/welcome.htm?language=FI>

Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu: <https://epthinktank.eu/>

Euroopan parlamentin täysistunto (kaikki täysistunnossa käsiteltävät asiakirjat, äänestystulokset, muutosehdotukset ja videoidut sekä litteroidut keskustelut): <https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/home.html>

Euroopan parlamentin valiokuntien toiminta: <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/home>

Euroopan parlamentin virallinen sivusto: <https://www.europarl.europa.eu/portal/fi>

Eurooppa neuvoston ja Euroopan Unionin neuvoston yhteinen virallinen sivusto: <https://www.consilium.europa.eu/fi/european-council/>

Eurooppalainen kansalaisaloite: https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works_fi

EUR-Lex: kaikki viralliset EU-asiakirjat <https://eur-lex.europa.eu/homepage.ht>

EU:n avoimen datan portaali: Tietoaineistot - data.europa.eu

EU:n julkaisutoimisto: <https://op.europa.eu/fi/home>

EU:n portaali: https://european-union.europa.eu/index_fi

Kerro mielipiteesi sivusto: komission kuulemiset: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_fi

Komission komitologiamenettelyn asiakirjat: <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/home?lang=fi>

Komission virallinen sivusto: https://ec.europa.eu/info/index_fi

Legislative Observatory (Oeil): Euroopan parlamentin dokumentit ja EU-lainsäädännön eteneminen: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>

Legislative train: Euroopan parlamentin työskentelyn eteneminen EU-lainsäädäntöhankkeisiin liittyen (visuaalinen ja helppokäyttöinen): <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/>

Neuvoston julkinen asiakirjarekisteri:

<https://www.consilium.europa.eu/fi/documents-publications/>

Neuvoston tavanomaiseen lainsäädäntöön liittyvät asiakirjat: <https://www.consilium.europa.eu/fi/documents-publications/ordinary-legislative-procedure/>

Neuvoston toimintaan liittyviä videoita: <https://newsroom.consilium.europa.eu/>

Neuvoston äänestykset: https://data.consilium.europa.eu/data/public_voting

Vetoamus Euroopan parlamentille:

<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/fi/be-heard/petitions>

Yhteydenotto EU:hun: https://european-union.europa.eu/contact-eu_en

Laaja listaus muistakin EU-tiedon ja asiakirjojen sivustoista: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/access-information_fi

Suomi

Ajantasaista EU-lainsäädäntöä: <https://www.edilex.fi/eu-lainsaadanto/luettelo>

Eduskunnan Brysselin toimiston viikkokirjeet: https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoi-mii/eduskunnan_tehtavat/euasiat/eduskunnan_brysselin_toimisto/Sivut/default.aspx

Eduskunnan E-kirjeet ja U-kirjelmät: https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/eduskunnan_tehtavat/euasiat/Sivut/EU-asiat_paasivu.aspx

Eduskunta ja EU-asiat: https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/eduskunnan_tehtavat/euasiat/euasiat_eduskunnassa/Sivut/default.aspx

Euroopan komission Suomen edustusto: https://ec.europa.eu/finland/home_fi

Euroopan parlamentin Suomen-toimisto:

<https://www.europarl.europa.eu/finland/fi/>

EU-minvan asialistat, pöytäkirjat, käsitellyt E-kirjeet ja valtioneuvostossa olleet U-kirjelmät: <https://vnk.fi/eu/ministerivaliokunta>

E-kirjeet erityisvaliokuntien lausuntoineen: <https://www.eduskunta.fi/FI/valtiopaivaasiat/Sivut/Valtioneuvoston-Eselvitys.aspx>

Oodin EU@Oodi -näyttelytila: <https://euoodi.eu/>

Suuren valiokunnan materiaali: https://www.eduskunta.fi/FI/valiokunnat/suuri_valiokunta/Sivut/default.aspx

UM:n Eurooppatiedotus: <https://eurooppatiedotus.fi/>

U-kirjelmät/U-jatkokirjelmät ja niihin tehdyt erityisvaliokuntien lausunnot: <https://www.eduskunta.fi/FI/valtiopaivaasiat/Sivut/Valtioneuvoston-Ukirjelmat.aspx>

Valtioneuvoston ajankohtaiset EU-asiat: <https://vnk.fi/suomen-eu-politiikka>

Lähdeaineistoa

EK 36/2021 vp. *Eduskunnan kirjelmä* EK 36/2021 vp VNS 7/2020 vp (Eduskunnan kirjelmä valtioneuvoston selonteosta EU-politiikasta).

European Parliamentary Research Service (EPRS). 2019. *Appraising the quality of the European Commission's impact assessments. Trends and developments from 2015 to 2018*. Ex-Ante Impact Assessment Unit PE study 642.807.

EU:n tilintarkastustuomioistuim. 2019. *'Have your say!' Commission's public consultations engage citizens, but fall short of outreach activities*. Special Report 14.

Hyvärinen, Anna. 2009. *Suomen mahdollisuudet vaikuttaa valmisteilla olevaan EU-lainsäädäntöön*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 241.

Hyvärinen, Anna. 2009. Suomalaisten etu- ja kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuudet uutta EU-lainsäädäntöä laadittaessa. Teoksessa Marjukka Lasola (toim.), *Oikeusolot 2009. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 244, 289–320.

Hyvärinen, Anna. 2015. *Suomen mahdollisuudet vaikuttaa Euroopan unionin lainsäädäntömenettelyyn*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Julkisoikeuden sarja A 40.

Hyvärinen, Anna & Raunio, Tapio. 2014. Mistä EU-asioista hallitus keskustelee ja kenen aloitteesta? Suomen hallituksen Eurooppa-politiikan koordinaatio vuosina 1995–2012. *Politiikka* 56:2, 87–100.

Hyvärinen, Anna & Raunio, Tapio. 2016. Suomi 20 vuotta EU:ssa. Kriittinen tarkastelu unioniasioden kansallisesta valmistelusta. *Oikeus* 45:4, 553–567.

Klüver, Heike. 2013. *Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change*. Oxford: Oxford University Press.

L 123/1. 2016. *Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä*.

Raunio, Tapio. 2014. EU:n poliittinen järjestelmä, instituutiot ja mobilisaation haasteet. Teoksessa Juri Mykkänen & Kari Paakkunainen (toim.), *Johdatus Euroopan unionin politiikkaan*. Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitoksen julkaisuja 2014:16, 25–53.

Raunio, Tapio. 2017. Euroopan unioni ja kansainvälisyys Suomen politiikassa. Teoksessa Mari K. Niemi, Tapio Raunio & Ilkka Ruostetsaari, *Poliittinen valta suomessa*. Tampere: Vastapaino, 193–220.

Raunio, Tapio & Wiberg, Matti. 2017. *The Impact of the European Union on National Legislation*. Center for European Integration Studies. Discussion Paper C 240.

Raunio, Tapio & Mattila, Mikko. 2017. Kun yksituumaisuus murenee: EU-politiikan kansallinen valmistelu ja päätöksenteko. Teoksessa Tapio Raunio & Juho Saari, *Reunalla vai ytimessä? Suomen EU-politiikan muutos ja jatkuvuus*. Helsinki: Gaudeamus, 52–70.

Schmidt, V. A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'. *Political Studies* 61:1, 2–22.

SuVM 1/2021 vp. *SuV mietintö EU-selonteosta.*

Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta. *Vahva ja yhtenäinen EU – kohti kestävämpää Euroopan unionia.*

Valtionalouden tarkastusvirasto (VTV). 2016. *Tuloksellisuustarkastuskertomus: EU-asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa.* Valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2016.

Valtionalouden tarkastusvirasto (VTV). 2019. Tarkastuskertomus 2/2016 EU-asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa: Jälkiseurantaraportti. Ladattu: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/08/VTV-Jalkiseuranta-EU-asioiden-valmistelu-ja-yhteensovittaminen-valtioneuvostossa-02-2016.pdf>.

SITRA

© Sitra 2022

Sitran selvityksiä 209

**Miten EU-lainsäädännöstä päätetään
Suomessa?**

Laura Nordström, Jouni Backman ja Lea Konttinen

Taitto: Punamusta Oy

SITRAN SELVITYKSIÄ -sarjassa julkaistaan
Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.


ISBN 978-952-347-270-9 (PDF) www.sitra.fi
ISSN 1796-7112 (PDF) www.sitra.fi

SITRA.FI

Itämerenkatu 11–13
PL 160

00181 Helsinki

Puh. 0294 618 991

 @SitraFund