

OIKEUSTIEDE

JURISPRUDENTIA

XLV

2012

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA

Toimitusneuvosto

Eva Tammi-Salminen, puheenjohtaja

Tatu Leppänen

Tapio Määttä

Seppo Villa

Toimittaja

Tapani Lohi

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300, f. (09) 604 668

www.lakimiesyhdistys.fi

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

© kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

ISSN-L 0355-8215

ISSN 0355-8215

ISBN 978-951-855-320-8

ISBN 978-951-855-726-8 (verkkokirja)

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2012

Anna Hyvärinen

**TAPAUSTUTKIMUS
LAINLAADINNASTA
EUROOPAN UNIONISSA**

Erilaisten intressien yhteensovittaminen
ja Suomen rooli kulutusluottodirektiivin
valmisteluissa

Sisällys

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | JOHDANTO | 5 |
| 1.1 | Aluksi | 5 |
| 1.2 | Tutkimuskohde | 6 |
| 1.3 | Metodi | 8 |
| 1.3.1 | Law in books – Law in action | 8 |
| 1.3.2 | Aineistot | 9 |
| 1.3.3 | Esimerkkitapauksen valinta | 11 |
| 2 | KULUTUSLUOTTODIREKTIIVIN UUDISTUS | 12 |
| 2.1 | Säädöksen oikeudellinen perusta | 12 |
| 2.2 | Tärkeimmät neuvottelukysymykset | 13 |
| 3 | KULUTUSLUOTTOHANKKEEN VALMISTELU | 15 |
| 3.1 | Säädösvalmistelusta EU:ssa | 15 |
| 3.2 | Kulutusuottodirektiiviä koskeva komission ehdotus | 16 |
| 3.3 | Komissioon kohdistuneet vaikuttamisyrietykset | 18 |
| 4 | ENSIMMÄINEN KÄSITTELY KÄYNNISTYI HITAASTI | 19 |
| 4.1 | EP:n kannanmuodostus | 19 |
| 4.1.1 | Voimakasta kritiikkiä parlamentista | 19 |
| 4.1.2 | EP:iin kohdistuneet vaikuttamisyrietykset | 20 |
| 4.2 | Neuvoston kannanmuodostus | 21 |
| 4.2.1 | Neuvosto toimii kolmella eri tasolla | 21 |
| 4.2.2 | Kulutusuottohanke ei edennyt neuvostossa | 23 |
| 5 | ENSIMMÄINEN KÄSITTELY SAATIIN VIHDOIN PÄÄTÖKSEEN | 24 |
| 5.1 | Komissio muutti säädösehdotustaan kahdesti | 24 |
| 5.2 | EP:ssa raportoi ja vaihtui ja teetettiin vaikutusarvio | 26 |
| 5.3 | Neuvoston yhteinen kanta; ensimmäinen käsittely päättyi ... | 28 |
| 6 | RATKaiseva toinen käsittely | 31 |

| | | |
|-----|--|----|
| 6.1 | Parlamentin ja neuvoston sisäiset ristiriidat | 31 |
| 6.2 | Toimielimet pääsivät sopuun uudesta direktiivistä | 32 |
| 7 | ”VOITTAJAT” JA ”HÄVIÄJÄT” KULUTUSLUOTTOASIAN NEUVOTTELUISSA | 36 |
| 7.1 | EU:n toimielinten välinen dynamiikka | 36 |
| 7.2 | Jäsenvaltioiden voimasuhteet neuvostossa | 37 |
| 7.3 | Miten komissio, EP ja sidosryhmät menestyivät? | 39 |
| 8 | SUOMEN ROOLI KULUTUSLUOTTOHANKKEESSA | 41 |
| 8.1 | Aluksi | 41 |
| 8.2 | Suomen neuvottelukanta | 42 |
| 8.3 | Suomen edustajien toiminta neuvotteluissa | 43 |
| 8.4 | Miten Suomi menestyi? | 46 |
| 9 | LOPUKSI | 49 |
| | LÄHTEET | 52 |
| | LYHENNELUETTELO | 58 |
| | A CASE STUDY ON THE FORMULATION OF SECONDARY LEGISLATION IN THE EU: THE NEGOTIATIONS ON THE NEW CONSUMER CREDIT DIRECTIVE AND THE ROLE OF FINLAND THEREIN | 59 |

Tapaustutkimus lainlaadinnasta Euroopan unionissa

Erilaisten intressien yhteensovittaminen ja Suomen rooli
kulutusluottodirektiivin valmisteluissa

1 JOHDANTO

1.1 Aluksi

Tässä artikkelissa tarkastellaan EU:n lainsäädäntömenettelyä ja Suomen osallistumista siihen vuonna 2008 hyväksytyn *kulutusluottodirektiivin* valossa. Kyseinen direktiivi koskee luottosopimuksia, joilla luotonantaja ammatti- tai elinkeinotoiminnassaan myöntää luottoa kuluttajalle.¹ Artikkelin tavoitteena on jälkikäteen rekonstruoida tapahtumaketju, joka johti kulutusluottodirektiivin hyväksymiseen lopullisessa muodossaan. Tapaustutkimuksen avulla pyritään muodostamaan yleisesitystä syvällisempi kuva EU:n lainlaadintaan osallistuvien toimijoiden keskinäisestä vuorovaikutuksesta ja Suomen roolista EU:n lainsäädäntöprosessissa.

Suomen EU-vaikuttamisesta on aiemmin tehty joitakin selvityksiä lähinnä valtioneuvoston kanslian toimesta,² mutta tieteellistä tutkimusta aiheesta on toistaiseksi vain vähän.³ Tämä artikkeli on osa laajempaa väitöskirjatutkimusta, jonka aiheena on Suomen osallistuminen lainlaadintaan EU:ssa.⁴

Artikkeli etenee seuraavasti. Johdantojaksossa esitellään tutkimuskysymykset, aiheen rajaus, menetelmät ja tutkimusaineistot. Jaksoissa 2–6 ku-

¹ HE 24/2010 vp, 30.3.2010, s. 5–6.

² Valtioneuvoston kanslia 2009a ja Valtioneuvoston kanslia 2009b. Ks. myös SuVM 1/2009 vp ja Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2010.

³ Ks. *Hämynen* 2011 ja *Hyvärinen* 2009c.

⁴ Kirjoittaja on jäsen Turun yliopiston ja OMM-tutkijakouluissa sekä Helsingin yliopiston *Foundations of European Law and Polity* -huippuyksikössä. Lisäksi tutkimushanketta ovat tukeneet Koneen Säätiö ja Suomalainen Lakimiesyhdistys.

vataan kulutusluottodirektiivin uudistuksen tausta sekä lainsäädäntöneuvotteluiden kulku. Tarkastelu kattaa hankkeen koko elinkaaren⁵ valmistelun alkuvaiheista aina valmiin säädöstekstin hyväksymiseen asti. Konkreettisen tapauksen lisäksi esitellään oikeudellinen kehikko, joka määrittää lainlaadintaa EU:ssa: yhteispäätösmenettely, joka nykyisin tunnetaan nimellä tavallinen lainsäätämisyjärjestys. Artikkelin 7. jaksossa arvioidaan, miten eri toimijat menestyivät kulutusluottohankeessa. Jaksossa 8 keskitytään tarkastelemaan, miten Suomen neuvottelukanta kulutusluottoasiassa määriteltiin. Lisäksi selvitetään Suomen roolia lainsäädäntömenettelyn eri vaiheissa. Artikkelin viimeinen, 9. jakso sisältää kokoavia havaintoja.

1.2 Tutkimuskohde

Kun tässä artikkelissa esiteltävää tapaustutkimusta alettiin valmistella, alustavana tutkimustehtävänä oli selvittää, miten Suomi pystyi vaikuttamaan tutkimuksen kohteena olevan uuden EU-säädöksen sisältöön. Miten Suomen kansallinen neuvottelukanta kulutusluottoasiassa muodostettiin? Mitä vaikuttamiskanavia Suomen edustajat hyödynsivät lainsäädäntömenettelyn eri vaiheissa? Missä prosessin vaiheessa Suomen edustajat olivat erityisen aktiivisia ja missä vaiheessa eivät? Kuinka paljon Suomi pystyi vaikuttamaan lopputulokseen eli uuteen direktiiviin? Laajempaan tutkimusintressinä oli selvittää, minkä yleisten edellytysten olisi täyttyttävä, jotta Suomen neuvottelijoiden vaikuttamistyö uutta EU-sääntelyä laadittaessa olisi tehokasta. Hypoteesina oli, että suotuisaan lopputulokseen johtavat mm. päätöksentekomenettelyn ja käsiteltävän substanssialan hyvä tuntemus, riittävän aikainen vaikuttamistyö sekä tehokas verkostoituminen muiden toimijoiden kanssa.⁶

Tutkimuksen edetessä kävi kuitenkin ilmeiseksi, ettei tarkastelua tule rajata vain Suomen edustajien toimintaan, koska silloin yksittäisen pienen maan rooli lainsäädäntöneuvottelujen kokonaisuudessa voisi korostua liiaksi. Unionin valmisteluasiakirjoissa tai lopullisessa EU-säädöksessä ei yksilöidä sitä, miten yksittäisen jäsenvaltion kanta on vaikuttanut säädös-

⁵ Lakihankkeen elinkaaresta ks. *Tala* 2001, s. 24–26. EU-lainsäädännön elinkaaresta ks. Valtioneuvoston kanslia 2009a, s. 9.

⁶ Ks. *Hyvärinen* 2009c, s. 138 ja Valtioneuvoston kanslia 2009a.

tekstin sisältöön.⁷ Artikkelissa huomioidaan näin ollen kautta linjan unionin lainsäädäntötoiminnalle ominainen dynamiikka, erityisesti kolmen toimielimen (komissio, neuvosto, Euroopan parlamentti) väliset suhteet. Mitä tulee neuvoston sisällä käytyihin neuvotteluihin, Suomen lisäksi tarkastelussa nostetaan esiin vaikutusvaltaisten suurten EU-maiden toiminta. Lisäksi kerrotaan positiivisia esimerkkejä muidenkin pienten jäsenvaltioiden kuin Suomen tekemästä vaikuttamistyöstä.

Kulutusluottodirektiiviä koskevia neuvotteluja analysoidessa voi pohtia, puoltavatko tutkimushavainnot ajatusta ”rationaalista unionin lainsäätäjistä”. Vaikka rationaalisen päätöksenteon klassista mallia on jo kauan arvosteltu teoreettisin ja empiirisin perustein, käsitys lainlaadinnasta rationaalisena toimintana ja päätöksentekona elää yhä vahvasti, niin Suomessa kuin kansainvälisesti.⁸ Yksi esimerkki neuvoston päätöksentekoa koskevasta rationaalisesta teoreettisesta kehyksestä on *Moravcsikin* liberaali hallitustenvälinen malli (*liberal intergovernmentalism*).⁹ Toisaalta EU-lainlaadintaa, myös kulutusluottodirektiiviä koskevia neuvotteluita, voidaan tarkastella konstruktivistisen mallin (*constructivism*) pohjalta. Tämän lähestymistavan mukaan EU:n jäsenvaltioiden välistä koalitionmuodotusta ohjaavat ennen kaikkea neuvostossa vallitsevat kulttuurilliset tekijät, sosiaaliset normit ja toimijoiden identiteetit.¹⁰ Toimijoiden – tässä tapauksessa EU:n jäsenvaltioiden – intressit eivät ole pysyviä, vaan neuvotteluympäristö muokkaa niiden preferenssejä.¹¹ *Schimmelfennigin* mukaan Euroopan integraatiota tutkittaessa konstruktivistinen malli voi täydentää rationaalisen mallin aukkokohtia tai korjata sen puutteita. Konstruktivismin

⁷ Jos muut toimijat kiinnittävät huomiota samoihin näkökohtiin kuin Suomen edustajat, nämä näkökohdat voivat tulla huomioiduksi jopa ilman Suomen vaikuttamistoimintaa. EU:n lainsäädäntömenettelyyn osallistuu suuri määrä toimijoita joko muodollisen aseman perusteella tai epävirallisen vaikuttamistoiminnan kautta: 27 jäsenvaltion edustajat eri tasoilla (ministerit, suurlähettiläät, pysyvien edustustojen asiantuntijat, ministeriöiden virkamiehet), komissaarit esikuntineen, komission virkamiehet, EP:n jäsenet ja virkamiehet, teollisuuden etujärjestöt, yksittäiset (suur)yritykset, kansalaisjärjestöt, maakunnat ja alueet, ajatuspajat, tutkimuslaitokset, kolmansien maiden hallitukset jne.

⁸ Rationaalisen päätöksenteon klassisessa mallissa ajatellaan, että tiettyä ongelmaa ratkovalla päättäjällä tai päätöksen valmistelijalla on jokin tavoiteteila, johon pyritään. Erilaisia toimintavaihtoehtoja harkitaan ja kunkin vaihtoehdon vaikutukset arvioidaan, minkä jälkeen valmistelija/päätöksentekijä valitsee vertailun perusteella optimaalisen toimintavaihtoehdon. *Tala* 2009, s. 378 ja *Tala* 2010, s. 68–69.

⁹ Ks. *Moravcsik – Schimmelfennig* 2009, s. 67–71. Rationaalisen valinnan ajatukseen (*rational choice*) perustuvat myös uudet institutionaaliset teoriat (*new institutionalisms*). Niiden soveltamisesta EU:n lainlaadintaan ks. *Pollack* 2009, s. 129–131.

¹⁰ *Pajala – Widgrén* 2010, s. 46. Vrt. *Pollack* 2010, s. 25.

¹¹ *Pollack* 2009, s. 126–127.

mukaisia käsityksiä sosiaalisesta oppimisesta ja preferenssien muotoutumisesta ei kuitenkaan ole pystytty selkeästi vahvistamaan empiirisiin tutkimuksiin.¹²

1.3 Metodi

1.3.1 *Law in books – Law in action*

Snyder esitti jo 1990-luvun alussa, että EU-oikeudessa tarkastelua tulisi laajentaa tuomioistuimen oikeuskäytännön analysoinnista muidenkin toimielinten, kuten komission, parlamentin, (ministeri)neuvoston ja pysyvien edustajien komitean (Coreper) toimintaan. Lisäksi hän huomautti, että oikeussääntöjen ohella pitäisi tutkia, miten säännöt, instituutiot, ideologiat ja menettelyt ovat yhteydessä toisiinsa. Jotta tämä olisi mahdollista, lainopin lisäksi olisi hyödynnettävä yhteiskuntatieteiden metodologiaa, teoriaa ja tutkimustuloksia.¹³ Snyderin esittämät huomiot ovat edelleen ajankohtaisia.

Tässä artikkelissa pyritään havainnollistamaan tietyn oikeudellisen ilmiön, EU:n lainsäädäntöprosessin, erityispiirteitä. Artikkelissa tarkastellaan unionin lainsäädäntömenettelyä yhtäältä soveltuvien säädösten (*Law in books*) ja toisaalta vakiintuneiden toimintakäytäntöjen (*Law in action*) valossa. Kun EU:n lainsäädäntömenettelyä käydään läpi vaihe vaiheelta, voidaan huomata, että perustamissopimuksen mukaisten sääntöjen rinnalle on vakiintunut suuri määrä käytännön menettelytapoja.¹⁴ Säädetyt oikeuden ja käytännön toimintatapojen välinen ero voi olla paikoitellen varsin suuri, kuten *Pound* viime vuosisadan alussa totesi.¹⁵

Nowak taas on todennut, etteivät unionin lainsäätämismenettelyä tunne täysin edes prosessiin osallistuvat toimijat.¹⁶ Menettelyn sisältö ei tyhjene asiaa koskeviin perustamissopimuksen määräyksiin. Lähes jokainen EU-oikeuden oppikirja sisältää kaavion yhteispäätösmenettelyn/tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen etenemisestä.¹⁷ Tällainen ”laatikkoleikki” ei huo-

¹² Ks. *Schimmelfennig* 2010, s. 42–44.

¹³ *Snyder* 1990, s. 14–15.

¹⁴ Ks. Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio 2007.

¹⁵ Ks. *Pound* 1910, s. 15.

¹⁶ Ks. *Nowak* 2010, s. 757.

¹⁷ SEY 251 artikla, nykyinen SEUT 294 artikla. Ks. mm. *Lenaerts – Van Nuffel* 2011, s. 665.

mioi tosiasiallisia, vakiintuneita toimintakäytäntöjä¹⁸, jotka pitkälti määrittävät toimielinten välisten neuvottelujen etenemistä.¹⁹ Vakiintuneet menettelytavat, vaikutusvalta ja jopa yksittäisten, neuvotteluihin osallistuvien henkilöiden persoonallisuus voivat tosiasiaassa vaikuttaa lopputulokseen enemmän kuin päätöksentekoa koskevat säännöt. Muodollinen päätöksentekomenettely suuntaa toki jossain määrin neuvottelujen luonnetta. Esimerkiksi, kun neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä, perussopimusneuvotteluille tyypillinen kaupankäynti ei tule kyseeseen, sillä yksittäisellä jäsenmaalla ei ole tällöin veto-oikeutta. Vaikka oikeudellisia raameja ei voi ohittaa, niitä voi – kuten eräs tätä tutkimusta varten haastateltu henkilö huomautti – jossain määrin manipuloida poliittisilla sopimuksilla.²⁰

1.3.2 Aineistot

Ensimmäisenä lähdeaineistona artikkelissa ovat *virallisiasiakirjat*. EU-aineistoista keskeisiä lähteitä ovat perussopimukset, toimielinten väliset sopimukset sekä toimielinten omat, sisäiset menettelysäännöt ja -ohjeet. Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään laajasti kulutusluottodirektiivin valmisteluasiakirjoja. Näitä ovat mm. komission tiedonannot ja ehdotukset, EP:n mietinnöt sekä neuvoston asiakirjat. Kotimaisista lähteistä tärkeimpiä ovat kulutusluottodirektiiviä koskevat valtioneuvoston kirjelmät sekä eduskunnan talousvaliokunnan antamat lausunnot. Koska tutkimuksen kohteena on unionissa tapahtuva lainvalmistelu ja päätöksenteko, substanssilainsäädäntöä esitellään vain siinä määrin kuin se on tarpeen neuvottelujen etenemisen hahmottamiseksi.

Artikkelin toisen lähdeaineiston muodostavat 20 *teemahaastattelua*, jotka tehtiin vuoden 2010 jälkipuoliskolla. Haastatellut henkilöt olivat joko osallistuneet kulutusluottodirektiivin neuvotteluihin jonkin jäsenvaltion

¹⁸ ”Conventions have the qualities neither of hard law (in the sense of justiciability and/or enforceability) nor of politics (because they are not simply a matter of expedience and have a degree of fixedness)”. Scott 2004, s. 228.

¹⁹ Harvinainen kaavio, joka sisältää sekä menettelyn oikeudelliset reunaehdot että vakiintuneet käytännöt, löytyy julkaisusta *Stie* 2010, s. 92.

²⁰ Haastattelu n:o 3. EU:n toimielimet eivät voi kuitenkaan venyttää oikeudellisia reunaehdotuksia loputtomiin. Säädöksen hyväksymisen jälkeen voidaan nimittäin nostaa kanne sen kumoamiseksi EU-tuomioistuimessa (SEUT 263 artikla). EU-tuomioistuin voi tutkia lainsäätämisenjärjestyksessä hyväksytyjen säädösten laillisuuden. Kanneperusteena voi olla mm. toimivallan puuttuminen tai olennaisen menettelymääräyksen rikkominen.

edustajana tai olleet muutoin ko. hankkeessa keskeisessä roolissa.²¹ Haastateltujen joukossa oli sekä suomalaisia että muunmaalaisia henkilöitä. Osa haastatteluista tehtiin henkilökohtaisesti Helsingissä tai Brysselissä, osa puhelimen välityksellä muissa eurooppalaisissa pääkaupungeissa. Useat henkilöt eivät halunneet nimeään julki, joten tässä artikkelissa viitataan kaikkiin haastatteluihin anonyymisti. Jokaisesta haastattelusta on olemassa nauhoitus ja sen litteroitu versio tai vaihtoehtoisesti tutkijan keskustelun pohjalta laatimat muistiinpanot. Haastattelut olivat ns. puolistrukturoituja teemahaastatteluja. Ne perustuivat ennalta laadittuun teemaluetteloon, jota tutkija muokkasi tarpeen mukaan ennen jokaista haastattelua. Teemaluetteloa ei ole noudatettu tiukasti, vaan henkilöt saivat vapaasti kertoa kulutusluottodirektiivin valmisteluista sekä yleisemmin EU-lainsäädäntöneuvotteluja koskevista kokemuksistaan. Haastattelut kestivät n. 20 minuuttia – 1,5 tuntia, riippuen kunkin haastateltavan aikataulusta.

Haastatteluaineiston vahvuus on sen laajuus ja monipuolisuus. Suomalaisen ja muista EU-maista kotoisin olevien haastateltujen näkemyksiä vertaamalla on mahdollista muodostaa kokonaisvaltainen kuva Suomen neuvottelijoiden toiminnasta kulutusluottohankeesta.

Haastatteluaineiston hyödynnettävyyttä taas rajoittaa ensinnäkin se, että neuvotteluista on kulunut jo joitakin vuosia. Näin ollen neuvottelujen kaikkia yksityiskohtia ei välttämättä enää muistettu. On myös mahdollista, etteivät haastatellut henkilöt halunneet kertoa tutkijalle kaikista kokemuksistaan ja ajatuksistaan, sillä uutta direktiiviä koskevat neuvottelut olivat olleet varsin hankalat. Mainituista rajoitteista huolimatta tutkimushaastattelut ovat paras tapa saada tietoa ei-julkisista neuvotteluista sekä kullisen takaisesta vaikuttamistyöstä. Haastattelujen kautta EU:n lainlaadinnan dynamiikka ja prosessin monet mahdolliset käännteet tulevat hyvin näkyviin. Haastattelut mahdollistavat perusteltujen ennakkokäsitysten testaamisen ja tosiasiallisten toimintakäytäntöjen vertaamisen päätöksentekoa koskeviin muodollisiin sääntöihin.

²¹ Haastatellut työskentelivät neuvottelujen aikana jonkin jäsenvaltion ministeriössä (5 hlöä) tai pysyvässä EU-edustustossa Brysselissä (6 hlöä), Euroopan parlamentissa (4 hlöä), komissiassa (2 hlöä), ministerineuvoston sihteeristöissä (2 hlöä) tai asianomaisen toimialan etujärjestössä (1 hlö).

1.3.3 Esimerkkitapauksen valinta

Laadullisessa tutkimuksessa tapausten määrä ei ole ratkaisevaa. Jo yksi tapaus – esimerkiksi kulutusluottohanke – on itsessään kiinnostava. Myös työekonomiset ja esitystekniset syyt puoltavat vain yhden tapauksen käsitelyä tässä artikkelissa. Teemahaastattelujen toteuttaminen ja analysointi sekä asiakirja-aineistoon perehtyminen veivät erittäin paljon aikaa. Lisäksi, jos artikkelissa tarkasteltaisiin useita EU:n säädöshankkeita, neuvottelujen kiinnostavia yksityiskohtia ei sivumäärän puitteissa olisi mahdollista esitellä.

Miksi tarkastelun kohteeksi on valittu juuri tämä EU:n säädöshanke? Mikä tekee kulutusluottodirektiivistä yleisesti kiinnostavan muillekin kuin kuluttajaoikeuden asiantuntijoille? Ensiksi, kulutusluottodirektiiviä koskevat neuvottelut olivat varsin monivaiheiset. Lopullinen säädös, direktiivi 2008/48/EY, hyväksyttiin yli viisi vuotta kestäneiden toimielinten välisten neuvotteluiden jälkeen.²² Toiseksi, komission lainsäädäntöehdotus sekä myöhemmät muutetut ehdotukset osoittautuivat Suomelle varsin ongelmallisiksi.²³ Neuvottelujen kuluessa direktiivin tekstiä kuitenkin muokattiin niin, että lopputulos on huomattavasti lähempänä Suomen neuvottelukantaa. Kyseessä onkin hyvä esimerkki Suomen EU-vaikuttamisesta (*best practise*). Kolmanneksi, Suomea samoin kuin muita Pohjoismaita pidetään kuluttajansuojan alalla edistyksellisinä maina.²⁴ On kiinnostavaa selvittää, miten äänimäärältään pieni, mutta po. alalla edistyksellinen jäsenvaltio osallistuu lainlaadintaan unionissa.

Lopuksi, kulutusluottohanketta tarkastelemalla voi päästä näkemään lähietäisyydeltä lainsäädäntöneuvottelujen arkipäivää neuvoston piirissä. EU:ssa valmistellaan vuosittain valtava määrä lakihankkeita. Näistä vain pieni osa on korkean profiilin hankkeita, jotka saavat runsaasti mediahuomiota ja joissa neuvottelujen painopiste on ministeri- ja päämiestasolla. Kuitenkin myös vähemmän näkyvissä säädöshankkeissa tehdään tärkeitä,

²² Kompromissiin pääsyä viivästyttivät paitsi lukuisat vaikeat neuvottelukysymykset myös se, että hanke nähtiin mallina tuleville EU-säädöksille (mm. asuntoluottojen sääntely). Haastattelu n:o 10.

²³ Suomen EU-vaikuttaminen ei ole itsetarkoituksellista. Hallinnon rajalliset henkilöstöresurssit mahdollistavat laajan vaikuttamiskampanjan vain Suomelle kaikkein tärkeimmässä ja/tai ongelmallisimmassa EU-hankkeissa. Valtioneuvoston kanslia 2009a, s. 11 ja *Hyvärinen* 2009c, s. 136.

²⁴ Ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007, s. 26.

koko unionia suuntaavia päätöksiä.²⁵ Kulutusluottohankeessa keskusteltiin toistuvasti eurooppalaisen integraation peruskysymyksistä, kuten toimivallan jakautuminen unionin ja jäsenvaltioiden välillä, EU:n sisämarkkinoiden logiikka ja oikea harmonisoinnin taso.

2 KULUTUSLUOTTODIREKTIIVIN UUDISTUS

2.1 Säädöksen oikeudellinen perusta

EU-säädöksen hyväksymisen edellytyksenä on, että sille löytyy perussopimuksista toimivallan osoittava *oikeudellinen perusta*. Unionin lainsäätäjät, neuvosto ja Euroopan parlamentti, eivät ole sidottu komission ehdottamaan oikeusperustaan. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeusperustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuINVALVONNAN kohteena. Tällaisia seikkoja ovat mm. toimenpiteen tarkoitus ja sisältö.²⁶

Kulutusluottodirektiiviä uudistettaessa käytettiin oikeusperustana EY-sopimuksen 95 artiklaa (nykyinen EUT-sopimuksen 114 artikla), joka mahdollistaa toimenpiteet *sisämarkkinoiden toteuttamiseksi*. Kuluttajaoikeuden alan EU-säädökset on vakiintuneesti hyväksytty tämän määräyksen nojalla.

Oikeusperustan valinta ratkaisee, mitä lainsäädäntömenettelyä asiassa sovelletaan.²⁷ Säädöksistä, jotka perustuivat SEY 95 artiklaan, päätettiin *yhteispäätösmenettelyssä*. Tätä menettelyä sovellettiin myös kulutusluottohankeessa. Lissabonin sopimuksen myötä yhteispäätösmenettely sai nimityksen *tavallinen lainsäätämisyjärjestys*. Se on unionin tärkein lainsäädäntömenettely, josta on määräykset EUT-sopimuksen 294 artiklassa.²⁸

²⁵ Kulutusluottohanke ei ollut laajuudeltaan erityisen suuri tai pieni, vaan jotain siltä väliltä. Haastattelu n:o 9.

²⁶ Asia C-300/89, komissio v. neuvosto (titaanidioksidi), tuomio 11.6.1991, Kok. 1991, s. I-2867, 10 kohta.

²⁷ Ks. *Dashwood ym.* 2011, s. 111–113.

²⁸ Nimitys ”tavallinen lainsäätämisyjärjestys” osoittaa, että kyseessä on ensisijainen tapa hyväksyä lainsäädäntöä EU:ssa. Oikeusperustoista, joihin Lissabonin sopimuksen nojalla sovelletaan tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä, ks. Euroopan parlamentti 2009, liite E.

2.2 Tärkeimmät neuvottelukysymykset

Rajat ylittävät rahoituspalvelut ovat aineettomia palveluita, joiden tarjoamisen maasta toiseen tulisi periaatteessa olla vaivatonta. Rahoituspalvelumarkkinat ovat kuitenkin pysyneet suurelta osin kansallisina. Tämä koskee myös kuluttajille myönnettäviä luottoja.²⁹

Komissiolla oli kulutusluottohankeessa kolme pääasiallista tavoitetta. Komissio pyrki uudistuksella i) luomaan edellytykset *kulutusluottojen todellisille sisämarkkinoille*; ii) turvaamaan *kuluttajansuojan korkean tason*; sekä iii) *selkiyttämään EU-lainsäädäntöä* korvaamalla kolme aiempaa direktiivitä³⁰ yhdellä uudella direktiivillä.³¹

Harmonisoinnin taso oli kysymys, joka herätti direktiivin valmistelujen aikana kiivasta keskustelua niin komission sisällä, neuvostossa kuin Euroopan parlamentissa. Alkuperäinen kulutusluottodirektiivi 1987/102/ETY perustui minimiharmonisointiin, joten jäsenvaltiot saattoivat halutessaan ylläpitää kuluttajan kannalta edullisempaa lainsäädäntöä. 2000-luvulle tultaessa komissio pyrki siirtymään kuluttajaoikeudessa kansallisten lainsäädäntöjen täydelliseen yhdenmukaistamiseen.³² Täysharmonisointi oli lähtökohtana myös kulutusluottodirektiivin uudistamista koskevassa ehdotuksessa.³³ *Suomi* kannatti periaatteessa direktiivin uudistamista. Valtioneuvosto ja eduskunta kuitenkin edellyttivät, ettei uusi täysharmonisoiva direktiivi saa johtaa kuluttajansuojan tason alenemiseen Suomessa.³⁴

Ensimmäisen lainsäädäntökäsittelyn eli lukemisen aikana *vastuullisen luotonannon periaate* aiheutti erimielisyyksiä neuvottelujen osapuolten välillä. Periaatteen mukaan luotonantajan on hankittava tietoa kuluttajan maksukyvyistä, kun luotonantaja harkitsee luottosopimuksen tekemistä tai luoton kokonaismäärän kasvattamista.³⁵ Lisäksi keskusteltiin pitkään siitä, kuinka laaja *direktiivin soveltamisalan* pitäisi olla. Komission muutettua lainsäädäntöehdotustaan kahdesti alkoi kiistely *vastavuoroisen tunnusta-*

²⁹ Syistä, joiden vuoksi kuluttajat ovat yleensä varovaisia ottamaan luottoa toisesta maasta, ks. *Rott* 2009, s. 180–181.

³⁰ Direktiivit 1987/102/ETY, 1990/88/EY ja 1998/8/EY.

³¹ KOM(2005) 483 lopullinen/2, 23.11.2005, s. 2.

³² Haastattelut n:o 8 ja n:o 10. Täydellisen yhdenmukaistamisen lähestymistapaa oli aiemmin hyödynnetty rahoituspalvelujen etämyyntidirektiivissä (2002/65/EY) ja sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevassa direktiivissä (2005/29/EY).

³³ KOM(2002) 443 lopullinen, 11.9.2002, 30 artiklan 1 kohta. Ks. myös U 64/2002 vp, 7.11.2002, s. 6–7.

³⁴ U 64/2002 vp, 7.11.2002, s. 10–11 ja TaVL 18/2002 vp, 12.12.2002, s. 3–4.

³⁵ Haastattelu n:o 8. Ks. *Rott* 2009, s. 198–199.

misen periaatteesta. Tämän periaatteen mukaisesti elinkeinonharjoittaja voisi aina vedota kotivaltionsa lainsäädäntöön, kuluttajan asuinvaltion mahdollisesti tiukemman sääntelyn sijasta.³⁶

Vaikkeaksi neuvottelukysymykseksi osoittautuivat myös *tiedonantovelvoitteet.* Kuinka paljon tietoa luotonantajan tulee antaa kuluttajalle ennen sopimuksen tekemistä ja itse sopimuksessa?³⁷ Etenkin Euroopan parlamentti puolsi hyvin laajoja tiedonantovelvoitteita kulutusluottodirektiiviin. Neuvottelujen loppuvaiheissa väännettiin kättä etenkin *kuluttajan luottokelpoisuuden arvioinnista, luottosopimuksen peruuttamisesta sekä luoton ennenaikaisesta takaisinmaksusta.* Viimeksi mainittu kysymys eli kuluttajan oikeus maksaa luotto ennenaikaisesti takaisin oli Suomelle erityisen tärkeää.³⁸

Jäsenvaltiot jakautuivat karkeasti ottaen kahtia yleisessä suhtautumisessaan kulutusluottodirektiivin uudistukseen. *Kuluttajamyönteisiksi* profiloituivat etenkin Belgia, Ranska, Puola ja Suomi. *Liberaaliin maaryhmään,* joka arvioi säädöshanketta ensisijaisesti sisämarkkinoiden tehokkaan toiminnan näkökulmasta, kuuluivat Iso-Britannia, Luxemburg ja jossain määrin Hollanti.³⁹ Lisäksi jäsenvaltioilla oli lukuisia *kansallisista erityispiirteistä* johtuvia ongelmia. Esimerkiksi Iso-Britannia ei voinut hyväksyä komission ehdottama säännöstä luotonantajan ja myyjän/palveluntarjoajan yhteisvastuusta.⁴⁰ Suomi ja Ruotsi taas halusivat, että myös muuhun kuin kiinteistömuotoiseen asumiseen (esim. asunto-osakeyhtiö) liittyvät luotot rajataan kulutusluottodirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Saksalle ja muutamille muille maille oli tärkeää, että jäsenvaltio voi säilyttää kansallisessa lainsäädännössään mahdolliset lisävaatimukset, jotka koskevat luottosopimuksen tekemistä, kuten vaatimus sopimuksen tekemisestä kirjallisesti.⁴¹

³⁶ Vastavuoroista tunnustamista oli käytetty lainsäädäntötekniikkana esim. sopimattomia kaupallisia menettelyitä (2005/29/EY) ja sähköistä kaupankäyntiä (2000/31/EY) koskevissa direktiiveissä. Periaatteen poliittisesta luonteesta ks. *Nicolaïdis* 2009.

³⁷ Ks. KOM(2005) 483 lopullinen/2, 23.11.2005, 4–5 ja 9 artiklat.

³⁸ Ks. jakso 8.2.

³⁹ Haastattelu n:o 15.

⁴⁰ KOM(2002) 443 lopullinen, 11.9.2002, 19 artiklan 2 kohta. Ehdotetun säännöksen nojalla kuluttaja olisi voinut vaatia oikeuksiensa täyttämistä suoraan joko luotonantajalta tai tavaran myyjältä/palveluntarjoajalta, kun nämä toimivat markkinoilla yhdessä.

⁴¹ Haastattelu n:o10.

3 KULUTUSLUOTTOHANKKEEN VALMISTELU

3.1 Säädosvalmistelusta EU:ssa

Euroopan komissio muodostuu yhtäältä jäsenistään eli komissaareista, joita on yksi kustakin jäsenvaltiosta, ja toisaalta laajasta hallinto-organisaatiosta. Komission ehkä tärkein valtaoikeus on *aloitemonopoli*, lähestulkoon yksinomainen oikeus antaa lainsäädäntöehdotuksia. Tavallista lainsäätämisyjärjestystä sovellettaessa komission vahvaa asemaa ilmentää se, että jäsenvaltiot voivat neuvostossa poiketa komission antamasta säädösehdotuksesta vain yksimielisesti.⁴² Komission aloitemonopoli sisältää myös mahdollisuuden vaikuttaa uusien EU-säädösten aikataulutukseen ja prioriteettijärjestykseen.⁴³

Vaikka komissiolla on oikeudellisesti arvioiden aloitemonopoli, tämä ei sulje pois sitä, että valmisteluun tulee huomattava määrä impulsseja komission ulkopuolelta. Ensiksi, komission on säädösehdotuksia valmistellessaan otettava huomioon Eurooppa-neuvoston määrittelemät poliittiset suuntaviivat.⁴⁴ Toiseksi, Euroopan parlamentti voi jäsentensä enemmistöllä pyytää komissiota tekemään ehdotuksia. Myös neuvosto voi pyytää komissiota antamaan aiheellisia ehdotuksia perussopimuksissa määriteltyjen tavoitteiden toteuttamiseksi.⁴⁵ Kolmanneksi, monet muut toimijat, kuten etujärjestöt, kansalaisjärjestöt, yksittäiset jäsenvaltiot, ajatuspajat sekä alueelliset ja paikalliset viranomaiset pyrkivät vaikuttamaan siihen, millaisia ehdotuksia komissio antaa ja millä aikataululla.⁴⁶ Neljänneksi, Lissabonin sopimuksella otettiin käyttöön eurooppalainen kansalaisaloite. Vähintään miljoona unionin kansalaista voi nyt tehdä aloitteen, jossa komissiota pyydetään tekemään tietty säädösehdotus.⁴⁷

⁴² SEUT 293 artiklan 1 kohta ja SEUT 294 artiklan 9 kohta.

⁴³ Ks. *Takács* 2009, s. 97.

⁴⁴ Jäsenvaltioiden päämiehistä koostuva Eurooppa-neuvosto on EU:n korkein poliittinen päätöksentekotasoa. Ks. *Dashwood ym.* 2011, s. 43–45 ja *Wallace* 2010, s. 81–82.

⁴⁵ Jos komissio ei tee parlamentin tai neuvoston pyytämää ehdotusta, sen on ilmoitettava pyynnön tehneelle toimielimelle perustelunsa. Ks. SEUT 225 ja 241 artikla.

⁴⁶ *Takács* 2009, s. 97.

⁴⁷ SEU 11 artikla ja SEUT 24 artikla. Asetus 211/2011/EU, jossa vahvistetaan menettelyt kansalaisaloitteiden laatimiseen ja käsittelyyn, annettiin 16.2.2011. Uusi asetus tuli voimaan 1.4.2012.

3.2 Kulutusluottodirektiiviä koskeva komission ehdotus

Komission sisällä tietyn säädösehdotuksen esi- ja perusvalmistelu tapahtuvat asianomaisessa pääosastossa.⁴⁸ Vaikka komission palveluksessa on suuri määrä ihmisiä, yksittäistä säädöshanketta valmistelee yleensä vain yksi tai muutama virkamies. Kulutusluottodirektiivin uudistamishanke lähti liikkeelle komission sisällä jo 2000-luvun alussa. Akateemisten tilaustutkimusten⁴⁹ pohjalta *terveyden* ja kuluttajansuojan pääosastolla (DG SANCO) työskennellyt kansallinen asiantuntija⁵⁰ alkoi luonnostella säädösehdotusta. Ensimmäisen ranskankielisen tekstiluonnoksen laatiminen vei muutaman kuukauden. Tärkeää taustamateriaalia olivat jäsenvaltioiden toimittamat, aiemman kulutusluottodirektiivin 1987/102/ETY kansallista täytäntöönpanoa koskeneet ilmoitukset. Lisäksi vastuuvaimistelijat tutki itse joidenkin jäsenvaltioiden kansallisia kulutusluottolainsäädäntöjä.⁵¹ Valmistelun aikana komissiossa harkittiin mahdollisuutta käyttää säädös-instrumenttina asetusta. Lopulta päädyttiin kuitenkin korvaamaan aiemmat kolme direktiiviä yhdellä uudella direktiivillä.⁵²

Perusvalmistelun jälkeen vuorossa oli muiden komission pääosastojen kuuleminen (*inter-service consultation*).⁵³ Kulutusluottoasiassa kesti yli puolitoista vuotta ennen kuin tekstistä löydettiin yhteisymmärrys komission sisällä. Asian etenemistä hidastivat erityisesti vastuupääosaston, SANCO:n, ja sisämarkkinapääosasto MARKT:n väliset erimielisyydet. DG MARKT sai lopulta läpi näkemyksensä siitä, että kulutusluottoja koskevassa EU-sääntelyssä tulee pyrkiä kansallisten lainsäädäntöjen täysharp-

⁴⁸ Komission hallinto-organisaatio on jaettu sektorialoitain pääosastoihin (*directorates general*). Pääosastot jakautuvat edelleen osastoihin (*directorates*), jotka koostuvat yksiköistä (*units*).

⁴⁹ Tutkimuksissa, jotka koskivat tiettyjä erityiskysymyksiä, selvitettiin lähinnä ranskankielisten jäsenvaltioiden voimassa olevia lainsäädäntöjä. Ks. KOM(2002) 443 lopullinen, 11.9.2002, s. 2, alav. 7.

⁵⁰ Kansalliset asiantuntijat ovat jäsenvaltioiden komissioon määrääjäksi lähettämiä virkamiehiä. He työskentelevät komission vakituisten virkamiesten rinnalla. *Hyvärinen* 2009c, s. 29–30.

⁵¹ Haastattelu n:o 17.

⁵² KOM(2002) 443 lopullinen, 11.9.2002, s. 7. Asetuksen ja direktiivin erilaisista oikeusvaikutuksista ks. *Mathijssen* 2010, s. 30–34.

⁵³ Aloitteen valmistelusta vastaavan komission yksikön on kuultava hyvissä ajoin kaikkia niitä yksiköitä, joita asia koskee. Oikeudellista yksikköä on kuultava kaikista säädösluonnoksista. *Komissio* 2010 (komission työjärjestys), LIITE, II luku, 23 artiklan 3 ja 4 kohta.

monisointiin. Toinen kiistakysymys oli vastuullisen luotonannon periaate⁵⁴, jonka osalta DG SANCO veti pidemmän korren.

Seuraavaksi asia siirtyi komissiossa poliittiselle tasolle. Ensin asiaa käsittelevät ne komissaarien kabinettien jäsenet, joiden tehtäväkuvaan kuului kuluttajansuoja-asioiden seuraaminen. Sitten asia siirtyi vaikutusvaltaisten henkilöiden, komissaarien kabinettipäälliköiden (*chefs de cabinet*) kokouksen listalle. Säädösehdotus hyväksyttiin viimein kaikille EU:n virallisille kielille käännettynä komissaarien kokouksessa eli kollegiossa 11.9.2002.

Komission ehdotus pohjautui jäsenvaltioiden kulutusluottolainsäädäntöjen täydelliseen harmonisointiin. Lisäksi se oli soveltamisalaltaan hyvin laaja.⁵⁵ Eräs tutkimusta varten haastateltu henkilö huomautti, että komission ensimmäinen ehdotus heijasteli hyvin pitkälti sitä valmistelleen kansallisen asiantuntijan kotimaan eli Belgian lainsäädäntöä.⁵⁶ Toisen haastatellun sanoin, hyvin yksityiskohtainen sääntely ja täysharmonisointi olivat ”raju yhdistelmä”.⁵⁷ Ehdotus nostattikin vastalauseiden myrskyn. Sitä kritisoivat niin jäsenvaltiot, pankit, kuluttajajärjestöt, tutkijat kuin Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, jolta pyydettiin asiassa lausunto.⁵⁸

Direktiiviehdotuksen taustalla oli ajatus, että erot jäsenvaltioiden lainsäädännöissä todennäköisesti vaikeuttavat rajat ylittävien luottosopimusten tekemistä, mistä koituu vahinkoa sekä kuluttajille että luotonantajille.⁵⁹ Ehdotuksen perusteluissa ei eritelty mahdollisten taloudellisten menetysten suuruutta. Myöskään erillistä vaikutusarvioidokumenttia ei julkaistu.⁶⁰

⁵⁴ Vastuullisen luotonannon periaatteen mukaan luotonantajan on noudatettava varovaisuutta ja hankittava tietoa kuluttajan ja takaajan maksukyvyistä harkitessaan luoton myöntämistä. Periaatteen varaan rakentuvaa lainsäädäntöä oli voimassa vain Alankomaissa ja Belgiassa sekä takaajien osalta Ranskassa ja Sloveniassa. Haastattelu n:o 17 ja KOM(2002) 443 lopullinen, 11.9.2002, 9 artikla.

⁵⁵ Ks. Euroopan parlamentti 2003a, s. 2–3.

⁵⁶ Haastattelu n:o 16.

⁵⁷ Haastattelu n:o 10.

⁵⁸ Ks. *Rott* 2009, s. 185, Euroopan parlamentti 2003b, s. 2 ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitea 2003.

⁵⁹ KOM(2002) 443 lopullinen, 11.9.2002, s. 5.

⁶⁰ Nykyisin komissio arvioi jokaisen merkittävän säädösehdotuksensa taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset. Vaikutusarvioasiakirja julkaistaan samaan aikaan kuin varsinainen säädösehdotus. Vaikutusten arvioinnista EU:ssa ks. *Tala* 2010, s. 802–804 ja *Meuwese* 2008.

3.3 Komissioon kohdistuneet vaikuttamisyrittäykset

Viime vuosina komission lainvalmistelukulttuuri on muuttunut ja avautunut huomattavasti.⁶¹ Säädösalotteita laativat komission virkamiehet konsultoivat laajasti jäsenmaita ja sidosryhmiä.⁶² Lisäksi eri tahot voivat pyrkiä itse aktiivisesti vaikuttamaan komissioon.

Yksi vahvimpia lobbausryhmiä EU:ssa ovat *pankit*. Ei siis ole yllättävää, että komission valmistellessa kulutusluottodirektiivin uudistusta ranskalaiset ja saksalaiset rahoitusalan toimijat sekä eurooppalaiset pankki- ja vakuutusyhdistykset olivat erittäin aktiivisesti liikkeellä.⁶³ Komissio kuuli hankkeen valmistelujen aikana myös *kuluttajien edustajia*.⁶⁴ Merkittävin kuluttajien edunvalvoja Brysselissä on eurooppalainen kuluttajajärjestö BEUC.⁶⁵ Kuluttajien edunvalvonta EU:ssa on yleisesti ottaen varsin haasteellista. Kyse on suuresta joukosta ihmisiä, joiden edut ovat hajanaiset ja jotka pääosin eivät ole järjestäytyneet.

Yksittäiset jäsenvaltiot eivät juuri pyrkineet vaikuttamaan komission direktiiviehdotuksen sisältöön. Komissio järjesti heinäkuussa 2001 jäsenvaltioiden asiantuntijavirkamiehille valmistelukokouksen, jossa se kuuli maiden alustavia näkemyksiä. Myös *Suomen* edustaja osallistui kokoukseen.⁶⁶

⁶¹ Eräs tätä tutkimusta varten haastateltu henkilö korosti, että ”mikään, mitä komissiosta tulee ulos, ei tule tyhjästä”. Hänen mukaansa ”jokainen aihio on jo olemassa, kun ne vaan tajuaa napata sieltä”. Haastattelu n:o 3.

⁶² *Pajala – Widgrén* 2010, s. 44. Sidoryhmien konsultointi on komission mukaan tärkeä väline säädösehdotusten laadun parantamisessa. KOM(2006) 194 lopullinen, 3.5.2006, s. 10.

⁶³ Haastattelut n:o 8, n:o 14 ja n:o 17.

⁶⁴ KOM(2002) 443 lopullinen, 11.9.2002, s. 3.

⁶⁵ Eräs haastateltu kertoi, että kulutusluottoja koskevan säädösehdotuksen valmistelun aikana BEUC esitteli komissiolle vain hyvin yleisen tason näkökohtia. Haastattelu n:o 17.

⁶⁶ Haastattelut n:o 10 ja n:o 17.

4 ENSIMMÄINEN KÄSITTELY KÄYNNISTYI HITAASTI

4.1 EP:n kannanmuodostus

4.1.1 Voimakasta kritiikkiä parlamentista

Yhteispäätösmenettely (nykyisin tavallinen lainsäätämisyjärjestys) sisältää vähintään yhden ja enintään kolme käsittelyä. Komissio antaa säädösehdotuksensa samaan aikaan parlamentille ja neuvostolle, jotka käsittelevät ehdotusta rinnakkain.

Parlamentissa todellinen lainsäädäntötyö tapahtuu asia-aloittain muodostetuissa *valiokunnissa*, joita voi verrata kotimaisen eduskuntamme valiokuntiin.⁶⁷ Käytännössä parlamentti työskentelee komission ehdotuksen pohjalta tehden siihen muutosehdotuksia.⁶⁸ Valiokuntalaitoksen ohella toinen tärkeä parlamentin sisäinen jako on sen jäsenten jakautuminen *poliittisiin ryhmiin*.

Parlamentin sisäinen prosessi lähtee liikkeelle, kun puhemies lähettää täysistunnossa komission ehdotuksen vastuuvaliokunnalle. Kulutusluottodirektiiviä koskeva komission ehdotus osoitettiin oikeudellisten ja sisämarkkina-asioiden valiokunnalle. Siellä hankkeen valmisteluvastuu jaettiin, kuten EP:ssä on tapana, poliittisten ryhmien edustajien eli valiokuntakoordinaattorien käymässä ”huutokaupassa”.⁶⁹ Kun tietty poliittinen ryhmä saa säädöshankkeen itselleen, se nimittää ao. valiokunnan jäsentensä ja varajäsentensä keskuudesta mietinnön laatijan (*rapporteur*).⁷⁰ Kulutusluottohankkeen valmisteluvastuun sai konservatiiviryhmä EPP, joka nimesi mietinnön laatijaksi saksalaisen *Joachim Wuermelingin*. Mietinnön laatijalla eli raporttoijalla on keskeinen rooli parlamentin kannanmuodostukses-

⁶⁷ Valiokuntaluettelo löytyy EP:n internetsivuilta <http://www.europarl.europa.eu/committees/fi/full-list.html> [8.5.2012]. Ks. myös *Mathijsen* 2010, s. 82 ja Euroopan parlamentti 2012a (parlamentin työjärjestys), 183 artikla.

⁶⁸ Eräs haastateltu huomautti, että työskentelytavan vuoksi EP:n kanta on ikään kuin palasina, ei yhtenäisenä tekstinä. Tämä saattaa johtaa siihen, että valiokunnassa hyväksytään keskenään ristiriitaisia muutosehdotuksia tai että jokin muutosehdotus alkaa ”elää omaa elämäänsä”. Haastattelu n:o 4.

⁶⁹ Ks. *Mathijsen* 2010, s. 82 ja *Kaeding* 2005, s. 85–86.

⁷⁰ Muut poliittiset ryhmät valitsevat valiokunnassa olevista jäsenistään varjoraportoijan hankkeelle. Varjoraporttoijat seuraavat mietinnön valmistelun etenemistä ja valvovat kukin oman poliittisen ryhmänsä etua asiassa. Ks. *Corbett ym.* 2011, s. 159.

sa. Raportoiija pääsee ensimmäisenä parlamentin jäsenenä tekemään muutosehdotuksia komission ehdotukseen.⁷¹

Kulutusluottohanke herätti paljon kiinnostusta parlamentissa. Monet vastuuvaliokunnan jäsenet halusivat vaikuttaa tekstin sisältöön. Lisäksi kaksi muuta parlamentin valiokuntaa antoi vastuuvaliokunnalle lausunnon.⁷² Raportoiija Wuermeling suhtautui komission ehdotukseen erittäin kriittisesti. Hän katsoi, että parlamentin tulisi poikkeuksellisesti hylätä komission ehdotus ja pyytää komissiota antamaan uusi ehdotus.⁷³ Oikeudellisten ja sisämarkkina-asioiden valiokunnassa hyväksyttiin tämän sisältöinen mietintö syyskuussa 2003.⁷⁴ Valiokunnan puheenjohtaja sai kuitenkin raportoitajan harkitsemaan asiaa uudelleen. Näin ollen valiokunta hyväksyi maaliskuussa 2004 mietinnön, jossa komission ehdotusta ei hylätty, mutta siihen esitettiin tehtäväksi paljon muutoksia.⁷⁵ Lopulta kulutusluottoasia siirtyi täysistuntoon, jossa hyväksyttiin lainsäädäntöpäätöslauselma 20. huhtikuuta 2004. Parlamentti esitti kaikkiaan 152 tarkistusta komission säädösehdotukseen.⁷⁶ EP halusi esimerkiksi luopua komission ehdottamasta täysharmonisoinnista, supistaa säädöksen soveltamisalaa ja ottaa käyttöön listan kuluttajalle annettavista vakiotiedoista.

4.1.2 EP:iin kohdistuneet vaikuttamisyritykset

Jos tässä tapaustutkimuksessa huomioitaisiin vain unionin lainsäätäjien – parlamentin ja neuvoston – sisäinen kannanmuodostus sekä niiden välinen vuorovaikutus, tarkastelun ulkopuolelle jäisi valtava määrä toimijoita, jotka tosiasiaassa vaikuttavat uuden EU-lainsäädännön sisältöön. Kuten edellä on kerrottu, eurooppalainen *pankkisektori* suhtautui kriittisesti komission ehdotukseen kulutusluottodirektiivin uudistamisesta. Varsinkin suurten jäsenvaltioiden pankit pyrkivät aktiivisesti vaikuttamaan EP:n kannanmuo-

⁷¹ Raportoiija voi saada mietintöluonnoksen laatimiseen apua EP:n sihteeristöltä, omalta avustajaltaan, poliittisen ryhmänsä sihteeristöltä ja jopa komissiolta. Jotkut raportoiijat työskentelevät hyvin itsenäisesti, kun taas toiset raportoiijat esittävät valiokunnassa tekstin, jonka joku muu on laatinut heidän nimissään. *Nugent* 2010, s. 202–203.

⁷² Lausunnon antoivat talous- ja raha-asioiden valiokunta sekä ympäristöasioiden, kansanterveyden ja kuluttajapolitiikan valiokunta, joiden molempien toimialaan direktiiviehdotus läheisesti liittyi. Euroopan parlamentti 2004.

⁷³ Perustamissopimus ei sisällä säännöksiä komission ehdotuksen hylkäämisestä suoraan ensimmäisessä käsittelyssä, mutta EP on tehnyt näin työjärjestykseensä vedoten. Ks. Euroopan parlamentti 2009, s. 11–12.

⁷⁴ Euroopan parlamentti 2003c.

⁷⁵ Haastattelut n:o 2 ja n:o 18.

⁷⁶ Ks. Euroopan parlamentti 2004.

dostukseen asiassa. Konservatiivi- ja liberaalienemmistöinen parlamentti asettiikin puolustamaan rahoitusalan etua hankkeessa.⁷⁷ *Kuluttajansuojajärjestöt* taas suhtautuivat myönteisesti komission ehdotuksen tavoitteenasetteluun – olihan komissio omaksunut varsin kuluttajamyönteisen linjan.⁷⁸ On melko tavallista, että parlamentin vastuuvaliokunta järjestää kuulemisia asiantuntijoille ja sidosryhmille poikkeuksellisen kiistanalaisissa tai tekniseksi koetuissa hankkeissa.⁷⁹ Huhtikuussa 2003 EP järjesti julkisen kuulemistilaisuuden kulutusluottodirektiivin uudistamisesta.⁸⁰

Jäsenvaltioista ainakin *Iso-Britannia* oli EP:iin yhteydessä ensimmäisen käsittelyn aikana. *Iso-Britannia* halusi varmistaa, että luotonantajan ja myyjän/palveluntarjoajan yhteisvastuusta voitiin jatkossakin säätää kansallisessa lainsäädännössä.⁸¹ Brittien vaikuttamistyö EP:n suuntaan oli tuloksellista. EP:n ensimmäisen käsittelyn lausunnossa todetaan nimenomaisesti, että ”[j]äsenvaltioita ei ... estetä pitämästä voimassa kuluttajia tehokkaammin suojaavia ankarampia vastuusäännöksiä, kuten Yhdistyneessä kuningaskunnassa sovellettavaa yhteisvastuuperiaatetta.”⁸² Lisäksi ainakin *Itävalta* oli kulutusluottodirektiivin tiimoilta yhteydessä vastuuvaiokunnan itävaltalaisiin jäseniin ja sai tätä kautta tärkeänä pitämiään näkökohtia EP:n ensimmäisen lukemisen kantaan.⁸³

4.2 Neuvoston kannanmuodostus

4.2.1 Neuvosto toimii kolmella eri tasolla

Seuraavaksi esitellään lyhyesti neuvoston työskentelytapaa, minkä jälkeen siirrytään kuvaamaan kulutusluottohankeesta käytyjä neuvotteluja. Neuvosto käsittelee komission antamia säädösehdotuksia kolmiportaisessa järjestelmässä. Valtaosa valmistelutyöstä tapahtuu alimmalla tasolla, neuvoston työryhmissä (*working groups*), joita on yhteensä noin 250 kappaletta.⁸⁴

⁷⁷ Haastattelut n:o 8 ja n:o 10 sekä *Rott* 2009, 185.

⁷⁸ Ks. Euroopan parlamentti 2003b, s. 2.

⁷⁹ Euroopan parlamentti 2009, s. 11.

⁸⁰ Euroopan parlamentti 2003a, s. 4.

⁸¹ Kysymys oli tärkeä myös Suomelle. Haastattelu n:o 10.

⁸² Euroopan parlamentti 2004, 7. johdantokappale.

⁸³ Eräs haastateltu korosti, että jäsenvaltion täytyy aloittaa keskustelut ”oman maan mep-pien” kanssa jo ”hyvissä ajoin ennen 2. lukemista. Toisessa lukemisessa käsittelyaikataulu on erittäin tiukka.” Haastattelu n:o 1.

⁸⁴ *Helen Wallacen* esittämän arvion mukaan neuvostossa noin 70 prosenttia uudesta EU-lainsäädännöstä sovitaan asiantuntijoiden kesken työryhmissä. *Wallace* 2010, s. 77. Jos

Työryhmissä jäsenvaltioita edustavat asiantuntijavirkamiehet joko pääkaupungeista (ao. ministeriöstä tai sektorivirastosta) tai maan pysyvästä EU-edustustosta. Seuraava valmistelutaso on pysyvien edustajien komitea eli *Coreper*. Coreperin tehtävänä on valmistella neuvoston työskentelyä.⁸⁵ Ylimpänä päätöksentekotasona on neuvosto (*Council of the European Union*), jossa jäsenvaltioita edustavat ministerit. Neuvosto kokoontuu kymmenessä eri kokoonpanossa aina käsiteltävän aiheen mukaan. Istunnot ovat julkisia silloin, kun ministerit keskustelevat lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävistä säädöksistä tai äänestävät niistä.⁸⁶

Eräs tutkimusta varten haastateltu henkilö huomautti, että jos jäsenvaltio haluaa vaikuttaa säädöshankkeen sisältöön, se pitää tehdä työryhmässä tai Coreperissa. Hänen mukaansa poliittiset keskustelut ovat asia erikseen, mutta normaalissa lainsäädäntötyössä ministerineuvosto on ”enemmänkin leimasin”. Haastateltu sanoi vielä, että työryhmätasolla minkä tahansa maan vakavasti otettavaa edustajaa kuunnellaan. Coreper-tasolla taas vaikutusvaltaiset henkilöt tulevat yleensä suurista maista.⁸⁷ Toisen haastatellun mukaan asiat valmistellaan hyvin pitkälle ennen ministerikokouksia. Hän kertoi näin: ”Oltuani vuosia Brysselissä voin todeta, että ministerineuvoston kokous on yksi tylsimmistä tapahtumista. Ministerit saavat eteensä valmiiksi päätettyjä paketteja ja vain lukevat puhenuottinsa. Todelliset päätökset tehdään Coreperissa, joten ratkaisevaa on, kuinka pysyvät edustajat ja heidän sijaisensa siellä toimivat.”⁸⁸

Neuvostossa päätöksenteko tapahtuu joko yksinkertaisella enemmistöllä, määräenemmistöllä tai yksimielisesti. Kun noudatetaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä, neuvostossa noudatettava äänestyssääntö on määräenemmistö.⁸⁹ Käytännössä muodolliset äänestykset ovat kuitenkin harvinaisia. Neuvottelujen edetessä puheenjohtajavaltion edustaja laskee voimasuhteita ja toteaa tarvittavan määräenemmistön olemassaolon ilman äänestystä. Lisäksi on huomattava, että neuvostossa pyritään yleensä löytä-

säädöstekstistä löytyy kompromissi jo työryhmätasolla, teksti hyväksytään Coreperissa ja neuvostossa ilman keskustelua (ns. I/A-kohdat). Ks. *Lenaerts – van Nuffel* 2011, s. 500–501.

⁸⁵ SEUT 240 artiklan 1 kohta. Käytännössä sitä, millaisia tehtäviä voidaan katsoa neuvoston työtä ”valmisteleviksi”, on tulkittu varsin laajasti. Ks. *de Zwaan* 1995, s. 72–85.

⁸⁶ SEU 16 artiklan 8 kohta ja SEUT 15 artiklan 2 kohta.

⁸⁷ Haastattelu n:o 5.

⁸⁸ Haastattelu n:o 1.

⁸⁹ SEU 16 artiklan 3 kohta. Äänet on painotettu jäsenvaltioiden väestömäärän mukaan. Jäsenvaltioiden äänten laskuri löytyy neuvoston internetsivuilta <http://www.consilium.europa.eu/council/voting-calculator?lang=fi> [8.5.2012].

mään kaikkien jäsenvaltioiden kannalta hyväksyttävä ratkaisu silloinkin, kun äänestysääntönä on määräenemmistö. Minkään jäsenvaltion intressissä ei ole sellaisen käytännön syntyminen, että yhden tai muutaman jäsenvaltion tärkeinä pitämät näkökohdat täysin ohitettaisiin.⁹⁰

4.2.2 *Kulutusluottohanke ei edennyt neuvostossa*

Neuvostossa alettiin käsitellä komission ehdotusta uudeksi kulutusluotto-direktiiviksi loppusyksyllä 2002, Tanskan ollessa neuvoston puheenjohtaja.⁹¹ Neuvottelut virkamiestasolla, kuluttaja-asioiden työryhmässä, lähtivät hitaasti käyntiin. Ensimmäisen vuoden aikana tarkasteltiin joitakin yksittäisiä artikloja, mutta konkreettisista muutoksista tekstiin ei vielä keskusteltu.⁹² Kulutusluottohanke oli alkuvaiheessa hyvin vähän esillä poliittisella tasolla.⁹³ Kilpailukykyasioista vastaavat ministerit kävivät neuvostossa yleiskeskustelun marraskuussa 2002. Toukokuussa 2003 käytiin kilpailukykyneuvostossa periaatekeskustelu, jonka yhteydessä otettiin kantaa muutamiin erityiskysymyksiin.⁹⁴

Neuvottelujen alkuvaiheissa jäsenvaltiot suhtautuivat komission ehdotukseen huomattavasti myönteisemmin kuin parlamentti. Menettelyn edetessä jäsenvaltiot alkoivat esittää kriittisempiä äänenpainoja.⁹⁵ Neuvosto kuitenkin välttyi joutumasta vastakkain komission kanssa, sillä parlamentin suhtautuminen oli niin kriittinen: EP arvosteli 1. käsittelyn päätöslauselmassaan kovin sanoin komission ehdotusta.

On tyypillistä, että suurta tai keskisuurta EU-hanketta käsiteltäessä ensimmäinen puolivuotiskausi kuluu neuvoston työn järjestämiseen, tekstiin tutustumiseen sekä jäsenvaltioiden kantojen selvittämiseen. Kulutusluottoasiassa neuvoston työ käynnistyi vieläkin verkkaisemmin. Mikä tähän oli syynä? Eräs haastateltu sanoi, että taustalla oli hankala kysymys toivottavasta harmonisoinnin tasosta.⁹⁶ Valtaosa jäsenvaltioista kannatti lainsäädäntöjen täysharmonisointia, mutta joka maalla oli erilainen näkemys siitä, minkä tasoista suojaa uuden EU-lainsäädännön tulisi tarjota ja mitä kysy-

⁹⁰ Jääskinen 2007, s. 252–253.

⁹¹ Haastattelu n:o 17.

⁹² Euroopan parlamentti 2003a, s. 4.

⁹³ Haastattelu n:o 3.

⁹⁴ Ks. Neuvosto 2003, s. 8.

⁹⁵ Erään haastatellun mukaan ensimmäisessä työryhmäkokouksessa ”alkuvaikutelma oli, että ihmiset olivat neuvoston puolella aika tyytyväisiä. Kun ehdotusta alettiin analysoida ja havaittiin sen vaikutuksia, tunnelma muuttui.” Haastattelu n:o 10.

⁹⁶ Haastattelu n:o 17.

myksiä sääntelyn pitäisi kattaa.⁹⁷ Toinen syy neuvottelujen viivästymiseen oli tiettyjen puheenjohtajamaiden passiivisuus hankkeen eteenpäin viemisessä.⁹⁸

Kolmas haastateltu esitti, että syy hitaaseen etenemiseen oli yhteispäätösmenettelyn alkuaikoina vakiintuneissa toimintatavoissa. 1990-luvulla ja vielä 2000-luvun alussa oli tyypillistä, että neuvosto antoi ensin EP:n muodostaa kantansa ja alkoi vasta sitten käsitellä asiaa.⁹⁹ Tosiasialliset toimintakäytännöt mukailivat varsin uskollisesti perustamissopimuksessa säädettyä päätöksentekoprosessia.¹⁰⁰

Sittemmin tosiasialliset käytännöt ovat etääntyneet varsin kauas perustamissopimuksen kirjaimesta. Neuvosto ja EP eivät enää toimi erillään, vaan niiden väliset epäviralliset kolmikanta- eli trilogineuvottelut¹⁰¹ aloitetaan hyvin varhaisessa vaiheessa. Toimintatapojen uudistamisen taustalla on ollut tarve nopeuttaa uuden lainsäädännön antamista unionissa.¹⁰² Valtaosa uudesta EU-sääntelystä hyväksytään nykyisin jo heti ensimmäisessä käsittelyssä eli lukemisessa.¹⁰³

5 ENSIMMÄINEN KÄSITTELY SAATIIN VIHDOIN PÄÄTÖKSEEN

5.1 Komissio muutti säädösehdotustaan kahdesti

SEUT 294 artiklan 6 kohdan mukaisesti komissio antaa *lausunnon* parlamentin 1. käsittelyn päätöslauselman sisältämistä muutosehdotuksista. Li-

⁹⁷ ”Alussa keskustelu oli aika teoreettista, tarvitaanko täysharmonisointia vai ei, tästä käytiin jatkuvasti keskustelua.” Haastattelu n:o 16.

⁹⁸ Puheenjohtajamaa voi suunnata neuvoston työskentelyä omalla puolivuotiskaudellaan, kun se päättää, mitä komission ehdotuksia otetaan käsittelyyn. Ks. *Nugent* 2010, s. 150.

⁹⁹ Haastattelu n:o 18.

¹⁰⁰ Menettely etenee muodollisesti siten, että EP vahvistaa ensimmäisen käsittelyn kantansa. Neuvosto voi joko hyväksyä EP:n esittämän tekstin tai komission alkuperäisen ehdotuksen tekstin. Vaihtoehtoisesti neuvosto voi vahvistaa oman versionsa tekstistä yhteisessä kannassaan. SEUT 294 artikla, entinen SEY 251 artikla.

¹⁰¹ Ks. *Corbett ym.* 2011, s. 2 ja *Stie* 2010, s. 88–91.

¹⁰² Yhteispäätösmenettelyn keskimääräisestä kestosta 1990- ja 2000-luvuilla ks. *Stie* 2010 s. 107.

¹⁰³ Käytännössä toimitaan niin, että epävirallisten kolmikantaneuvotteluiden tuloksena syntynyt kompromissiteksti hyväksytään ensin EP:n kantana, minkä jälkeen komissio antaa siitä myönteisen lausunnon. Lopuksi neuvosto antaa tekstille hyväksyntänsä. Oikeudellisesti arvioiden säädös katsotaan annetuksi sellaisena kuin parlamentti sen on kannassaan vahvistanut.

säksi komissio voi halutessaan tehdä *muutetun ehdotuksen*, jossa se huomioi parlamentin esittämiä näkökantoja.¹⁰⁴ Oikeudellista velvoitetta ehdotuksen muuttamiseen ei ole, eikä komissio kovin usein näin toimi. Ehdotus uudeksi kulutusluottodirektiiviksi herätti niin paljon kritiikkiä niin monelta suunnalta, että komission oli poliittisesti välttämätöntä muuttaa lähestymistapaansa. Suunnanmuutos kesti puolitoista vuotta, minkä aikana ehdotuksen muokattiin kahdesti.¹⁰⁵

Vuonna 2004 komissio antoi ensin lausunnon parlamentin 1. käsittelyn kannasta kulutusluottoasiassa. Tämän jälkeen komissio teki muutetun ehdotuksen, jossa se otti lähinnä kantaa tiettyihin erityiskysymyksiin.¹⁰⁶ Vuotta myöhemmin, lokakuussa 2005, komissio antoi 2. muutetun ehdotuksen käytyään keskusteluja sidosryhmien ja jäsenvaltioiden kanssa.¹⁰⁷ Komissio hyväksyi 2. muutetussa ehdotuksessaan suurimman osan parlamentin tekemistä tarkistuksista. Lisäksi säädöksen soveltamisalaa supistettiin merkittävästi.¹⁰⁸ Suunnanmuutoksen taustalla vaikuttivat paitsi EP:n tekemät muutosehdotukset myös komission pankkien kanssa käymät epäviralliset keskustelut.¹⁰⁹

Komission 2. muutettu ehdotus perustui edelleen kansallisten lainsäädäntöjen täysharmonisointiin. Ehdotuksessa kuitenkin jätettiin jäsenvaltioille monin kohdin liikkumavaraa direktiivin täytäntöönpanossa.¹¹⁰ Esimerkiksi säännöstä, joka koski luotonantajan velvollisuutta neuvoa kuluttajaa, oli täydennetty siten, että ”[j]äsenvaltiot voivat mukauttaa tämän avunannon tapaa ja laajuutta.”¹¹¹ Joustomahdollisuuksien lisääminen tar-

¹⁰⁴ Euroopan parlamentti 2009, s. 12 ja 50. Komissiolla on SEUT 293 artiklan 2 kohdan nojalla oikeus muuttaa ehdotustaan aina siihen hetkeen saakka, kun neuvosto tekee ratkaisunsa.

¹⁰⁵ Lisäksi komission asianomaisen yksikön päällikkö siirrettiin toisiin tehtäviin ja hänen tilalleen otettiin toinen henkilö EP-suhteiden parantamiseksi. Haastattelu n:o 10.

¹⁰⁶ Ks. KOM(2004) 747 lopullinen, 28.10.2004.

¹⁰⁷ KOM(2005) 483 lopullinen/2, 23.11.2005, s. 2.

¹⁰⁸ Alkuperäisen, vuonna 2002 annetun ehdotuksen mukaan EU:ssa olisi yhdenmukaistettu kuluttajien tekemiä *luotto- ja vakuutus sopimuksia* koskevat jäsenvaltioiden lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset. Uusimmassa säädösehdotuksessa kunnianhimon taso oli matalampi. Direktiivin tarkoitukseksi määriteltiin ”kuluttajille myönnettäviä *luottosopimuksia* koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhdenmukaistaminen *tiettyjen näkökohtien osalta*.” KOM(2005) 483 lopullinen/2, 23.11.2005, 1 artikla [kursivointi AH].

¹⁰⁹ U 64/2002 vp, 1. jatkokirjelmä 30.1.2006, s. 2.

¹¹⁰ Rott 2009, s. 185.

¹¹¹ KOM(2005) 483 lopullinen/2, 23.11.2005, 5 artiklan 2 kohdan 5 alakohta.

koitti, että käytännössä direktiivin luonne muuttui. Täysharmonisoinnin korvasi valikoiva yhdenmukaistaminen (*selective harmonisation*).¹¹²

Merkittävin uutuus 2. muutetussa ehdotuksessa oli direktiivin 21 artiklan 2 kohtaan lisätty *vastavuoroisen tunnustamisen periaate*.¹¹³ Periaatetta olisi sovellettu niihin direktiivin säännöksiin, joiden täytäntöönpanossa ja soveltamisessa jäsenvaltioille jätettiin liikkumavaraa. Käytännössä vastavuoroisen tunnustamisen periaate olisi tarkoittanut, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut palveluntarjoaja olisi voinut noudattaa oman maansa lakia kuluttajan asuinmaan mahdollisesti tiukemman lainsäädännön sijaan. *Suomi* huomautti, että komission ehdotus lisäisi oikeudellista epävarmuutta ja heikentäisi kuluttajansuojan tasoa Suomessa. Lisäksi niin luotonantajalle kuin kuluttajalle olisi luottosopimusta tehtäessä epäselvää, minkä valtion lakia luottosuhteeseen sovellettaisiin.¹¹⁴

5.2 EP:ssa raportoiija vaihtui ja teetettiin vaikutusarvio

Kesäkuussa 2004 eli pian sen jälkeen, kun parlamentti oli hyväksynyt 1. käsittelyn kantansa, pidettiin EP-vaalit. Uuden valiokuntajaon mukaisesti kulutusluottohankkeen vastuuvaliokunnaksi tuli sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta (IMCO). Parlamentti ei vaatinut lainsäädäntömenettelyn aloittamista uudelleen alusta, sillä valtaosa sen tekemistä tarkistuksista oli hyväksytty muutetuissa säädösehdotuksissa.¹¹⁵ Vaikka parlamentissa jatkettiin periaatteessa siitä, mihin ennen vaaleja oli jääty, käytännössä kymmenen uuden jäsenmaan liittyminen unioniin toukokuussa 2005 aiheutti viivästyksiä.¹¹⁶ Lisäksi asian käsittelyä hidasti se, että EPP-ryhmän tuli löytää hankkeelle uusi raportoiija Joachim Wuermelingin siirryttyä takaisin Saksan kansalliseen politiikkaan loppuvuonna 2005. Uudeksi rapor-

¹¹² Euroopan parlamentti 2007b, s. 26. *Reich* käyttää termiä kohdennettu täysharmonisointi (*targeted full harmonisation*). Ks. *Reich* 2009, s. 40–41.

¹¹³ Ks. KOM(2005) 483 lopullinen/2, 23.11.2005, s. 8 ja *Rott* 2009, s. 185–186.

¹¹⁴ U 64/2002 vp, 1. jatkokirjelmä, 30.1.2006, s. 2–3. Ks. myös TaVL 6/2006 vp, 8.3.2006, s. 2.

¹¹⁵ EP:n sisäiset menettelysäännöt antavat sille jonkin verran liikkumavaraa. Jos taas komissio olisi nimennyt 2004 ja 2005 antamansa muutetut ehdotukset toisin, käyttäen termiä ehdotus, EP:llä ei olisi ollut muuta vaihtoehtoa kuin aloittaa käsittely uudelleen alusta. Ks. Euroopan parlamentti 2012a (parlamentin työjärjestys), 59 artiklan 1 kohta.

¹¹⁶ Vastuuvaliokuntaan tuli paljon uusia jäseniä, joille EP:n työskentelytavat tai kulutusluottohankkeen yksityiskohdat eivät olleet tuttuja. Eräs haastateltu totesi, että ”jos vaalien jälkeen valiokunnassa jatkavat suunnilleen samat jäsenet, hankkeessa voidaan jatkaa suunnilleen siitä, mihin jäätin. Nyt se ei ollut mahdollista.” Haastattelu n:o 2.

toijaksi nimitettiin saksalainen lakimies ja notaari *Kurt Lechner*.¹¹⁷ Edeltäjänsä tavoin Lecher katsoi, ettei lainsäädäntöjen täysharmonisointi kulutusluottojen alalla ollut tarkoituksenmukaista.¹¹⁸

Parlamentti oli jo komission alkuperäisen ehdotuksen kohdalla kiinnittänyt huomiota sen kauaskantoisiin vaikutuksiin.¹¹⁹ Myös uusimman, vuonna 2005 annetun muutetun ehdotuksen taloudellisista ja sosiaalisista vaikutuksista kannettiin huolta. Parlamentti pyysi komissiota esittämään arvion ehdotuksen vaikutuksista. Kun ei komissio eikä myöskään neuvosto toimittanut arviota,¹²⁰ EP päätti teettää sellaisen itse. Saksalaiselta konsulttiyritykseltä tilattu tutkimus valmistui huhtikuussa 2007.¹²¹ Tutkimusraportin mukaan jäsenvaltioiden erilaiset lainsäädännöt ovat este, mutta eivät merkittävien este, kun luotonantaja harkitsee sijoittautumista toiseen maahan. Suurimpia esteitä ovat kulttuuriin, kieleen¹²² ja kuluttajatottumuksiin liittyvät erot sekä yhteisten luottotietokantojen tai -rekisterien puute. Raportissa todettiin, ettei yhteisiä kulutusluottomarkkinoita kyetä luomaan vain kansallisia lainsäädäntöjä harmonisoimalla, vaan tarvitaan täydentäviä toimenpiteitä.¹²³

Oliko ulkopuoliselta taholta tilatulla tutkimuksella sitten vaikutusta lainsäädäntöneuvotteluihin? Neuvoston työryhmässä raportti otettiin tiedoksi ja siitä keskusteltiin lyhyesti. Myöskään EP:n puolella tutkimus ei johtanut merkittäviin suunnanmuutoksiin. Erään haastateltavan sanoin kulutusluottohankkeessa lainvalmisteluprosessi oli jo ohittanut kriittisen vaiheen, jonka jälkeen ”se eteni kuin juna”.¹²⁴ Tutkimusraportissa esitetty

¹¹⁷ Euroopan parlamentti 2006, s. 1.

¹¹⁸ Haastattelu n:o 2.

¹¹⁹ Euroopan parlamentti 2003a, s. 2.

¹²⁰ Komissiolla ei ole velvollisuutta esittää muutetuista ehdotuksista vaikutusarviointia. Lisäksi, kulutusluottoasiassa komission tekemät muutokset perustuivat suurelta osin EP:n itsensä esittämiin tarkistuksiin. Haastattelu n:o 8.

¹²¹ Euroopan parlamentti 2007a. Tutkimus perustui komission 2. muutettuun ehdotukseen. On kuitenkin huomattava, että tutkimuksen valmistuttua oli neuvostossa käsitellyssä jo hyvin erilainen, varsinkin Itävallan, Suomen ja Saksan puheenjohtajuuskausilla muokattu direktiiviteksti.

¹²² Kuten eräs Brysselissä asuva haastateltava totesi: ”En puhu suomea, joten miksi hakisin lainaa suomalaisesta pankista, vaikka he tarjoaisivat kuinka edullista korkoa?” Haastattelu n:o 8.

¹²³ Ks. Euroopan parlamentti 2007a, s. iv ja ix. Ks. myös *Lannoo – de la Mata Muñoz* 2004, s. 4 ja 10.

¹²⁴ ”Kun tämä koneisto alkaa työskennellä, kukaan ei enää sano stop, vaikka joskus EP:n tai neuvoston pitäisi niin tehdä. Tämä on nähty monissa direktiiveissä ja asetuksissa. [Alussa] kysymme joskus, onko [säädos] todella tarpeellinen ja hyödyllinen. Myöhemmissä vaiheissa kukaan ei enää kysy, jatketaan vain. Tässä on yksi syy, miksi vaikutusten arviointi on niin tärkeää. Komissionhan pitäisi olla ensimmäinen, joka kysyy, tarvitaanko tällaista sääntelyä

kritiikki ei voinut enää pysäyttää prosessia. Toinen haastateltava totesi, että tutkimus oli osittain hyödyllinen. Se mm. osoitti, että massiiviset tiedonantovelvoitteet ovat kuluttajalle enemmänkin haitaksi kuin hyödyksi.¹²⁵

5.3 Neuvoston yhteinen kanta; ensimmäinen käsittely päättyi

Kuten edellä on käynyt ilmi, kulutusluottodirektiivin käsittelyn alkuvaiheissa parlamentti oli selvästi aktiivisempi kuin neuvosto. Jäsenvaltioiden välillä käytiin todelliset neuvottelut tammikuun 2006 ja kesäkuun 2007 välisenä aikana. Itävallan, Suomen ja Saksan puheenjohtajuuskausilla neuvoston ao. työryhmä kokoontui lähes viikoittain. Lisäksi asiaa käsiteltiin säännöllisin väliajoin pysyvien edustajien komiteassa, Coreperissa¹²⁶. Kilpailukykyasioista vastaavat ministerit keskustelivat kulutusluottohankkeesta puolivuositain.

Itävallan kaudella neuvostossa keskusteltiin paljon *täysharmonisoinnista*. Valtaosa jäsenvaltioista kannatti täysharmonisointia sillä edellytyksellä, että samalla varmistetaan asianmukainen kuluttajansuojan taso.¹²⁷ Jäsenvaltiot halusivat myös varmistaa, millä tavoin uusi direktiivi vaikuttaa niiden sopimusoikeudellisiin lainsäädäntöihin.¹²⁸ Lisäksi kannettiin huolta komission ehdottaman *vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen* vaikutuksista. Itävallan kauden lopulla neuvosto päätti, että vastavuoroisen tunnustamisen periaate jätetään kokonaan pois direktiivistä. Tämä oli yksi neuvottelujen käännekohtista.¹²⁹ *Luoton ennenaikaisesta takaisinmaksusta* puolestaan ei löydetty yhteistä näkemystä Itävallan kaudella. Kysymys siitä, millaiseen korvaukseen luotonantaja on oikeutettu kuluttajan maksaessa luoton takaisin ennen eräpäivää, palautettiin jatkovalmisteluun työryhmään ja Coreperiin.¹³⁰

todella ja millä perusteilla. Mitä sillä voidaan saavuttaa? Ja missä muodossa: pitäisikö antaa asetus vai direktiivi?” Haastattelu n:o 8.

¹²⁵ Haastattelu n:o 2. Sama johtopäätös on esitetty – tosin kulutusluottodirektiivin hyväksymisen jälkeen – EP:n mietintöluonnoksessa kulutusluottodirektiivin täytäntöönpanosta. Euroopan parlamentti 2012b, s. 4.

¹²⁶ Coreperissa on käytössä kaksi eri kokoonpanoa. Coreper II:ssa kokoontuvat jäsenvaltioiden pysyvät edustajat (EU-edustustojen päälliköt), Coreper I:ssa taas heidän sijaisensa. Suurin osa EU-lainsäädäntöasioista, myös kuluttajansuoja-asiat, käsittelee Coreper I.

¹²⁷ Haastattelu n:o 15 ja n:o 18. Neuvosto, asiakirja 10265/2006, 12.6.2006, s. 1.

¹²⁸ Haastattelu n:o 18.

¹²⁹ Haastattelu n:o 1.

¹³⁰ Ks. Neuvosto, asiakirja 10265/2006, 12.6.2006, s. 4–5.

Suomi pyrki omalla puheenjohtajuuskaudellaan rakentamaan jäsenvaltioiden välisen kompromissin koko direktiivin tekstistä. Vuoden 2006 jälkipuoliskolla kuluttaja-asioiden työryhmä kokoontui tiiviiseen tahtiin.¹³¹ Käytyjen keskustelujen pohjalta laadittiin uusia versioita säädöstekstistä.¹³² Erityisesti britit suhtautuivat epäillen Suomen ehdottamiin, kuluttajan kannalta suotuisiin tekstimuotoiluihin. Myös Ranskan, Saksan ja Espanjan edustajat esittivät paljon huomioita tekstiin.¹³³ Suomen kauden loppupuolella pyrittiin löytämään ratkaisu Coreper-tasolla, mutta tässä ei onnistuttu. Jäsenvaltioiden vaatimus kansallisten erityispiirteiden turvaamisesta ilman, että samalla tingittäisiin harmonisoinnin tasosta – mihin komissio taas ei suostunut – osoittautui erittäin hankalaksi toteuttaa.¹³⁴ Eräs haastateltu pohti, oliko kulutusluottohanke vuosikausia kestäneistä neuvotteluista huolimatta sittenkään kypsä päätettäväksi.¹³⁵ Voidaan myös spekuloida, pyrkikö Suomi puheenjohtajana liian voimakkaasti löytämään kompromissin, joka olisi myös Suomen oman neuvottelukannan näkökulmasta tyydyttävä.¹³⁶

Alkuvuonna 2007 neuvotteluja kulutusluottodirektiivistä jatkettiin intensiivisesti.¹³⁷ Puheenjohtajaksi tullut *Saksa* rajasi keskustelun vain keskeisimpiin kysymyksiin. Näitä olivat i) jäsenvaltioille myönnettävät joustomahdollisuudet ja poikkeukset, iii) kuluttajalle ennen sopimuksen tekoa annettavat tiedot ja iii) luoton enneaikaisen takaisinmaksun yhteydessä suoritettava korvaus.¹³⁸ Viimeksi mainittu kysymys osoittautui vaikeimmaksi ja siitä neuvoteltiin työryhmätasolla useita kokonaisia päiviä. Tarvemmin ottaen kättä väännettiin siitä, minkä summan alittavissa luotoissa

¹³¹ Neuvosto, asiakirja 15406/2006, 1.12.2006, s. 2.

¹³² Ks. mm. Neuvosto, asiakirja 13357/2006, 2.10.2006 ja Neuvosto, asiakirja 15176/2006, 14.11.2006.

¹³³ Haastattelut n:o 3, n:o 10, n:o 16 ja n:o 19. Suurten jäsenvaltioiden roolista EU:n lain-säädäntöneuvotteluissa ks. *Hyvärinen* 2009c, s. 58–60.

¹³⁴ Jäsenvaltiot eivät voi ohittaa komission näkemystä, sillä jos komissio antaa kielteisen lausunnon, neuvoston tulee hyväksyä yhteinen kantansa yksimielisesti. Kulutusluottodirektiivi herätti niin paljon ristiriitoja, että yksimielisyyden saavuttaminen neuvostossa olisi ollut käytännössä mahdotonta. Haastattelut n:o 18 ja n:o 19 sekä Neuvosto, asiakirja 15406/2006, 1.12.2006, s. 3.

¹³⁵ Haastattelu n:o 9. Toinen haastateltu kuvasi Suomen tavoitteenasettelua varsin kunnianhimoiseksi. Toisaalta, jos puheenjohtaja ei ole kunnianhimoisesti liikkeellä, jäsenvaltiot eivät tunne tarvetta neuvotella tosissaan. ”Ihmisiä täytyy vähän töniä. Siksi tavoite oli mielestäni hyvä.” Haastattelu n:o 18.

¹³⁶ Ks. jakso 8.3.

¹³⁷ Työryhmässä siirryttiin käyttämään työkielenä vain englantia, mikä täystulkaukseen verrattuna tehosti työskentelyä merkittävästi. Haastattelu n:o 16.

¹³⁸ Neuvosto, asiakirja 8660/2007, 2.5.2007, s. 3–4.

jäsenvaltio voi kansallisesti säätää, ettei kuluttajan tarvitse suorittaa korvausta (ns. kynnysarvo). *Suomessa* voimassa ollut sääntely oli kuluttajalle edullinen, joten Suomi halusi direktiiviin mahdollisimman korkean kynnysarvon. Suomi muodosti ”samanmielisten maiden” kanssa ryhmän, jolla oli neuvoston äänistä määrävähemmistö.¹³⁹ Ennen ratkaisevaa neuvoston kokousta 21.5.2007 tekstistä oli kokonaisuudessaan löydetty sopu – vain kynnysarvon suuruus oli vielä auki. Eräs haastateltu kertoi, että kokouksessa puheenjohtaja, Saksan oikeusministeri *Brigitte Zypries* ehdotti ensin 6 000 euron kynnysarvoa, mutta ehdotus ei saanut riittävästi kannatusta. Tilanne ratkesi, kun ministeri Zypries nosti ehdotuksensa, omien avustajiensa suosituksen vastaisesti, suoraan 10 000 euroon.¹⁴⁰ Tämän ehdotuksen taakse löytyi määräänemmistö, joten neuvosto saattoi hyväksyä poliittisen yhteisymmärryksen kulutusluottodirektiivistä.¹⁴¹

Seuraavaksi laadittiin neuvoston yhteisen kannan perustelut¹⁴² sekä viralliset käännökset, jotka lingvistijuristit tarkastivat. Yhteinen kanta ja sen perustelut hyväksyttiin neuvoston kirjallisessa menettelyssä, joka päättyi 20.9.2007.¹⁴³ Komissio ilmoitti päivää myöhemmin antamassaan lausunnossa hyväksyvänsä neuvoston esittämän kokonaisratkaisun.¹⁴⁴ Näin ollen kulutusluottohankkeessa voitiin siirtyä toiseen käsittelyyn.

Miten sitten ulkopuoliset tahot pyrkivät vaikuttamaan neuvoston kannanmuodostukseen 1. käsittelyn aikana? Ulkopuolisten tahojen lobbauksyritykset kohdistuivat lähinnä neuvoston puheenjohtajana kulloinkin toimineeseen maahan. Esimerkiksi Itävallan kaudella rahoitusala, varsinkin maan oman pankit, painostivat voimakkaasti puheenjohtajaa. Rahoituslaitosten vaikuttamistyö ei kuitenkaan ollut erityisen tuloksellista. Myös Suomen puheenjohtajuuskaudella pankkisektori oli aktiivisesti liikkeellä. Kaikkein voimakkaimman lobbauksen kohteena oli kuitenkin Saksa, joka toimi puheenjohtajana kevätkaudella 2007. Sidosryhmät lähettivät hank-

¹³⁹ Ks. jaksot 8.3. ja 8.4.

¹⁴⁰ Haastattelun mukaan ministeri Zypries oli taitava ja kokenut neuvottelija. Ministeri oli tottunut ottamaan mittaa vahvoista saksalaisista ammattiliitoista. Haastattelu n:o 16.

¹⁴¹ Ks. Neuvosto, asiakirja 9677/2007, 16.5.2007 ja Neuvosto, asiakirja 11554/2007, 5.7.2007.

¹⁴² Neuvosto, asiakirja 9948/2/2007 REV 2 ADD 1, 20.9.2007.

¹⁴³ Kreikka ja Alankomaat äänestivät yhteisen kannan hyväksymistä vastaan. Belgia ja Luxemburg pidättäytyivät äänestämästä. Lisäksi Belgia, Kreikka ja Iso-Britannia antoivat asiassa lausumat. Neuvosto, asiakirja CM 2970/2007, 21.9.2007.

¹⁴⁴ KOM(2007) 546 lopullinen, 21.9.2007, s. 11.

keesta vastaaville saksalaisvirkamiehille runsaasti huomautuksia ja tekstiehdotuksia.¹⁴⁵

6 RATKAISEVA TOINEN KÄSITTELY

6.1 Parlamentin ja neuvoston sisäiset ristiriidat

Tavallisen lainsäädäntömenettelyn seuraava vaihe, toinen käsittely, etenee pitkälti samalla tavalla kuin ensimmäinen käsittely. Tärkein ero on, että toiselle käsittelylle on asetettu perustamissopimuksessa tiukat määräajat. Siitä, kun neuvoston yhteinen kanta on ilmoitettu vastaanotetuksi täysistunnossa, parlamentilla on kolme (tai määräaika pidennettäessä neljä) kuukautta aikaa hyväksyä tai hylätä neuvoston kanta taikka esittää siihen muutoksia. Jos parlamentti ei tee päätöstä määräajassa, uusi EU-säädös katsotaan annetuksi neuvoston kannan mukaisesti.¹⁴⁶

Kulutusluottoasian toisessa käsittelyssä sekä EP:n että neuvoston sisäinen kannanmuodostus osoittautui vaikeaksi. Parlamentti oli sisäisesti jakautunut. Jakolinja kulki ennen kaikkea poliittisen oikeiston ja vasemmiston välillä.¹⁴⁷ Myös konservatiiviryhmä EPP:n sisällä esiintyi ristiriitoja. Suurin osa konservatiivimepeistä kannatti uutta kulutusluottodirektiiviä, kun taas raportoija Lechner kritisoi direktiiviä kovin sanoin.¹⁴⁸ Tilanne EP:ssä ratkesi käytännössä niin, että raportoija sivuutettiin ja EPP-ryhmän virkamies otti laatiakseen ryhmän kannan. Lisäksi IMCO-valiokunnan sosialistipuheenjohtaja *Arlene McCarthy* otti poikkeuksellisen suuren roolin parlamentin sisäisessä kannanmuodostuksessa.¹⁴⁹

Käsittelyä parlamentissa hankaloitti myös se, että EP:n jäsenet olivat voimakkaan lobbauksen kohteena. Erityisesti rahoitusala pyrki vaikuttamaan parlamentin avainhenkilöihin, kuten raportoija Lechneriin, poliittisten ryhmien johtohenkilöihin sekä tiettyjen keskeisten meppien avustajiin.

¹⁴⁵ Haastattelut n:o 1, n:o 9 ja n:o 15.

¹⁴⁶ Ks. SEUT 294 artiklan 7 kohta ja Euroopan parlamentti 2009, s. 12–13.

¹⁴⁷ Eräs haastateltu sanoi, että kyse oli pitkälti painotuserosta uuden lainsäädännön pankeille aiheuttamien kustannusten ja kuluttajien suojelun välillä. Haastattelu n:o 2.

¹⁴⁸ Eräs haastateltu sanoi, ettei Lechner edustanut koko parlamenttia, vaan toimi pankkien erittäin voimakkaan lobbauksen alaisena. Toinen haastateltu kertoi, että Lechner halusi kokeneena europarlamentaarikkona pitää mietinnön valmistelun tiukasti itsellään. Monissa muissa säädöshankkeissa valiokunnan virkamies laatii mietintöluonnoksen raportojan antamien suuntaviivojen perusteella. Haastattelut n:o 8 ja n:o 12.

¹⁴⁹ Haastattelut n:o 2, n:o 16 ja n:o 18.

Lisäksi jäsenvaltiot, etenkin Iso-Britannia ja Ranska, tekivät kulussientaikaista vaikuttamistyötä EP:ssa. Saksa taas valvoi kansallisia etujaan hankkeessa saksalaisen raportoijan kautta.¹⁵⁰ Pienemmätkin jäsenvaltiot, esimerkiksi Belgia, pitivät yhteyttä parlamentin suuntaan, tosin lähinnä ”omiin” meppeihinsä.¹⁵¹ Myös *Suomi* informoi kannoistaan parlamentin vastuuvaliokunnan suomalaisjäseniä. Poliittisista painotuseroista johtuen Suomen hallituksen ja valiokunnan suomalaisten jäsenten välillä ei kuitenkaan ollut varsinaista yhteistyötä.¹⁵²

Myös neuvostossa sisäiset keskustelut kulutusluottoasian 2. käsittelyssä olivat vaikeita. Vuosia kestäneiden neuvottelujen jälkeen Saksan kaudella oli vihdoin löydetty kompromissi. Heti tämän jälkeen neuvoston piti pyrkiä joustamaan kannastaan, jotta direktiivistä päästäisiin sopuun parlamentin kanssa. Neuvoston työskentelyyn tuli lisähaasteita Slovenian tultua neuvoston puheenjohtajaksi alkuvuonna 2008. Kulutusluottodirektiivistä käytävien neuvottelujen loppuunsaattaminen oli valtava haaste pienelle maalle, joka oli hiljattain tullut EU:n jäseneksi.

Toisen käsittelyn loppuvaiheessa valmistelukokouksia pidettiin lähes päivittäin työryhmä-¹⁵³ ja Coreper-tasoilla. Jäsenmaiden kesken käytiin tiukkoja keskusteluja. Etenkin suuret jäsenvaltiot painostivat puheenjohtajaa tärkeiksi kokemisissaan asiakysymyksissä. Myös *Suomi* osallistui aktiivisesti puheenjohtajalle annettavan neuvottelumandaatin valmisteluun.¹⁵⁴

6.2 Toimielimet pääsivät sopuun uudesta direktiivistä

Neuvosto oli toimittanut ensimmäisen käsittelyn kantansa kulutusluottodirektiivistä parlamentille 26. syyskuuta 2007. Perustamissopimuksen mukaisista määräajoista johtui, että EP:n tuli hyväksyä toisen käsittelyn päätöslauselmansa viimeistään tammikuun 2008 täysistunnossa. Kuten edellä on kuvattu, asian käsittely vastuuvaliokunta IMCO:ssa viivästyi sisäisten ristiriitojen vuoksi. Valiokunta hyväksyi mietintönsä vasta joulukuun puo-

¹⁵⁰ Haastattelut n:o 1, n:o 8, n:o 10 ja n:o 19.

¹⁵¹ Haastattelu n:o 17.

¹⁵² Haastattelu n:o 10.

¹⁵³ Neuvottelujen loppuvaiheessa työryhmä kokoontui vain attaseakokoonpanossa. Kun kokoukseen kutsuttiin vain pysyvien edustustojen asiantuntijavirkamiehet, välttyttiin tulkauksen järjestämiseltä ja matkakulujen korvaamiselta. Lisäksi työryhmä voitiin kutsua koolle varsin lyhyellä varoitusajalla.

¹⁵⁴ Haastattelut n:o 8 ja n:o 10.

livälissä 2007.¹⁵⁵ Näin ollen toisen lukemisen aikataulu muodostui erittäin tiukaksi. Kun joululomatkin vielä lyhensivät käytössä olevaa aikaa, toimielinten välisille neuvotteluille jäi vain muutama viikko. Tilanteen teki erityisen haastavaksi se, että lainsäädäntömenettelyn ensimmäisen käsittelyn aikana ei ollut käyty aitoja neuvotteluja EP:n ja neuvoston välillä.¹⁵⁶ Nykyisin on tapana, että neuvoston puheenjohtaja ja parlamentin raportoija käyvät epävirallisia keskusteluja jo lainsäädäntöprosessin alkuvaiheista lähtien.

Ketkä ottivat osaa toimielinten välisiin, epävirallisiin neuvotteluihin kulutusluottohankkeessa? Neuvostoa edustivat puheenjohtajamaan Coreper I -suurlähettiläs, neuvoston työryhmän puheenjohtaja sekä neuvoston sihteeristön virkamiehet. Parlamentin pääneuvottelijoita olivat raportoija Lechner sekä IMCO-valiokunnan puheenjohtaja McCarthy.¹⁵⁷ Parlamentin edustajat toimivat ao. valiokunnan vahvistaman neuvottelumandaatin puitteissa. Komission puolelta kokouksissa oli läsnä 4–5 neuvottelijaa. Eräs haastateltu selitti, että komission virkamiehet ovat kolmikantakokouksissa suureksi avuksi. Vaikka komissiolla on omatkin intressinsä, sen virkamiehet auttavat unionin lainsäätäjiä eli neuvostoa ja parlamenttia kompromissitekstien muotoilussa.¹⁵⁸

Kulutusluottohankkeen käsittelyn loppuvaiheessa sekä neuvoston puheenjohtaja että parlamentin edustajat tekivät ehdotuksia niistä direktiivin artikloista, joiden sisältö oli vielä aidosti auki. Poliittisesti kaikkein vaikein kysymys oli luoton ennaikainen takaisinmaksu. Se herätti suuria tunteita niin neuvostossa, EP:ssä kuin toimielinten välillä. Eräs haastateltu kuvasi, että kun lainsäädäntöprosessissa on edetty toimielinten välisiin epävirallisiin neuvotteluihin, kaikki kortit ovat pöydällä: ”Silloin katsotaan, löytyykö toimielinten välille kompromissia vai ei.”¹⁵⁹ Viimeinen, ratkaiseva kokous neuvoston, parlamentin ja komission edustajien välillä järjestettiin 10. tammikuuta 2008. Pitkän ja vaikean kokouksen päätteeksi parlamentti hylkäsi neuvoston puheenjohtajan laatiman kompromissitekstin. Näytti jo

¹⁵⁵ Euroopan parlamentti 2007b.

¹⁵⁶ Ensimmäisen käsittelyn aikana oli käyty joitakin alustavia keskusteluja, mutta EP ei ollut halunnut aloittaa aitoja neuvotteluja. Taustalla oli mm. se, että EP oli odottanut tilaamansa vaikutusarvion valmistumista. Haastattelut n:o 3 ja n:o 16.

¹⁵⁷ McCarthyn suhtautuminen asiaan oli käytännöllisempi kuin Lechnerin. McCarthy arvioi, että ellei EP ei osoita halukkuutta kompromisseihin, se ei saa kulutusluottohankkeessa läpi tärkeäksi kokemiaan asiakysymyksiä. Haastattelut n:o 8 ja n:o 18.

¹⁵⁸ Haastattelu n:o 8.

¹⁵⁹ Haastattelu n:o 2.

todennäköiseltä, ettei ratkaisua löydy, vaan kulutusluottohanke etenee sovittelemiseen ja kolmanteen käsittelyyn.¹⁶⁰

Umpikujasta päästiin kuin päästiinkin ulos, kun EP:n sosialisti- ja liberaaliryhmä löysivät yhteisen sävelen. Nämä poliittiset ryhmät laativat ehdotuksen direktiivitekstiksi, jonka ne esittivät yhtenä kokonaistarkistuksena (n:o 46).¹⁶¹ Jäsenmaat ilmaisivat hyväksyntänsä tekstille, samoin asiasta vastannut komissaari *Kuneva*. Raportoija Lechner asettui kuitenkin poikkiteloihin. Parlamentin konservatiiviryhmä teki kilpailevan tekstiehdotuksen (tarkistus n:o 45). Tarkistus n:o 46 ja tarkistus n:o 45 erosivat toisistaan vain yhden säännöksen osalta: luoton ennakoinen takaisinmaksu. Täysistuntoäänestystä edeltävinä päivinä EP:ssä käytiin poliittisten ryhmien välisiä tiukkoja keskusteluja. Pyrkimyksenä oli löytää teksti, joka olisi myös neuvoston hyväksyttävissä. Aivan viime hetkellä – samana päivänä kuin EP äänesti 2. lukemisen kannastaan – raportoija Lechner ilmoitti, että hän ja EPP-ryhmä voivat äänestää tarkistuksen n:o 46 puolesta.¹⁶² Näin ollen EP hyväksyi 16. tammikuuta 2008 lainsäädäntöpäätöslauselman, joka sisälsi yhden kokonaistarkistuksen neuvoston yhteiseen kantaan.¹⁶³ Käytännössä parlamentin hyväksymä tarkistus oli kaikkien kolmen toimielimen epävirallisten neuvotteluiden lopputulos.¹⁶⁴

Toinen asiakokonaisuus, joka politisoitui loppumetreillä voimakkaasti, oli kuluttajan oikeus peruuttaa luottosopimus. Ranska ei voinut hyväksyä 14 päivän peruuttamisaikaa ja lobbasi asiassa ranskalaisia EP:n jäseniä.¹⁶⁵ Ongelma ratkesi lopulta direktiivin 14 artiklan 2 kohtaan otetulla tekstimuotoilulla. Myös Saksalla oli erityisongelmia, jotka otettiin lopullisessa direktiivissä huomioon.¹⁶⁶ Eräs haastateltu huomautti, että on hankalaa niin puheenjohtajalle kuin muille maille, jos kaikki ovat joustaneet kansallisista kannoistaan ja yhtäkkiä neuvottelujen loppumetreillä jokin maa – yleensä suuri jäsenmaa – alkaa vaatia ratkaisua omaan erityisongelmaansa.¹⁶⁷

¹⁶⁰ Haastattelu n:o 14.

¹⁶¹ Kun lainsäädäntömenettely on edennyt tähän vaiheeseen, muutosehdotuksia EP:ssä voivat jättää vain vastuuvaliokunta, poliittinen ryhmä tai vähintään neljäkymmentä EP:n jäsentä. *Euroopan parlamentti* 2009, s. 13.

¹⁶² Neuvosto, asiakirja 5264/2008, 18.1.2008, s. 1–2.

¹⁶³ Euroopan parlamentti 2008.

¹⁶⁴ KOM (2008) 117 lopullinen, 25.2.2008, s. 3.

¹⁶⁵ Haastattelut n:o 16 ja n:o 18.

¹⁶⁶ Kulutusluottodirektiivin 14 artiklan 6 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää, ettei kuluttajalla ole oikeutta luottosopimuksen peruuttamiseen silloin, kun sopimus on notaarin vahvistama. Tämä oli tärkeää paitsi Saksalle, myös EP:n raportoija Lechnerille, joka oli aiemmalta ammatiltaan notaari.

¹⁶⁷ Haastattelu n:o 3.

Kulutusluottodirektiivin tekstistä löytyi siis vihdoin sopu toimielinten välillä tammikuussa 2008. Tämä ei kuitenkaan tarkoittanut, että EU:n lainsäädäntömenettelyssä olisi vielä päästy maaliin. Seuraavaksi oli vuorossa komission lausunto, joka ratkaisi neuvostossa noudatettavan äänestysjärjestyksen.¹⁶⁸ Komissio antoi myönteisen lausunnon EP:n tekemästä muutosehdotuksesta helmikuussa 2008.¹⁶⁹ Perustamissopimuksen nojalla neuvostolla on komission lausunnon jälkeen kolme (tai määräaika pidennettäessä neljä) kuukautta aikaa tehdä päätöksensä.¹⁷⁰ Neuvosto hyväksyi uuden direktiivin EP:n esittämässä muodossa huhtikuussa 2008. Hyväksyminen tapahtui liikenne-, tele- ja energiaministerien kokouksessa ilman keskustelua. Asiakirjoista ilmenee, että Alankomaat äänesti kulutusluottodirektiivin hyväksymistä vastaan, kun taas Belgia, Kreikka ja Luxemburg pidättäytyivät äänestämästä.¹⁷¹ Kun EP:n puhemies, neuvoston puheenjohtaja sekä kummankin toimielimen pääsihteerit olivat allekirjoittaneet säädöksen, se käännettiin unionin virallisille kielille. Lopuksi lingvistijuristit viimeistelivät tekstin. Uusi kulutusluottodirektiivi 2008/48/EY julkaistiin EU:n virallisessa lehdessä 22. toukokuuta 2008.

Jäsenvaltioille varattiin aikaa direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon noin kaksi vuotta. Täytäntöönpanon määräaika päättyi 11. kesäkuuta 2010.¹⁷² Suomessa hallitus antoi esityksen kulutusluottodirektiivin kansallisesta voimaansaattamisesta maaliskuun lopussa 2010.¹⁷³ Uudesta direktiivistä aiheutui muutostarpeita ennen kaikkea kuluttajansuojalain (38/1978) 7 lukuun, joka uudistettiin kokonaisuudessaan. Lisäksi muutettiin mm. osamaksukaupasta annettua lakia (91/1966) ja luottotietolakia (527/2007). Direktiivin edellyttämien muutosten lisäksi tehtiin myös muita, kansallisista lähtökohdista tarpeellisia tarkistuksia. Lait vahvistettiin elokuussa ja ne tulivat voimaan joulukuun alussa 2010. Kulutusluottodirektiivi saatet-

¹⁶⁸ Ks. SEUT 294 artiklan 6 kohta, 7 kohdan c alakohta ja 9 kohta.

¹⁶⁹ KOM (2008) 117 lopullinen, 25.2.2008, s. 3.

¹⁷⁰ SEUT 294 artiklan 8 kohta. Ks. myös *Stie* 2010, s. 88. Käytännössä toimitaan kuitenkin niin, että neuvosto ilmoittaa mahdollisimman pian epävirallisia reittejä käyttäen, voiko se hyväksyä kaikki EP:n toisessa käsittelyssä tekemät muutosehdotukset vai ei. Euroopan parlamentti 2009, s. 18.

¹⁷¹ *Neuvosto*, asiakirja 8146/2008, 7.4.2008, s. 2. *Pajala* ja *Widgrén* huomauttavat, että neuvostossa joudutaan käytännössä erittäin harvoin turvautumaan äänestyksiin. Tällöinkin vastapuolena on lähes poikkeuksetta vain yksi tai kaksi jäsenmaata. *Pajala – Widgrén* 2010, s. 45.

¹⁷² Direktiivi 2008/48/EY, 27 artiklan 1 kohta siten kuin se on oikaistuna virallisessa lehdessä EUVL L 207, 11.8.2009, s. 14.

¹⁷³ HE 24/2010 vp, 30.3.2010.

tiin siis Suomessa kansallisesti voimaan noin puoli vuotta direktiivin mukaisen määräajan jälkeen.¹⁷⁴

7 ”VOITTAJAT” JA ”HÄVIÄJÄT” KULUTUSLUOTTOASIAN NEUVOTTELUISSA

7.1 EU:n toimielinten välinen dynamiikka

Kulutusluottohankkeessa lainsäätämismenettely alkaen komission ehdotuksesta ja päättyen direktiivin julkaisemiseen kesti noin viisi ja puoli vuotta. Koko päätöksentekosykli komission ensimmäisistä valmisteluvaiheista siihen, kun määräaika direktiivin kansalliselle täytäntöönpanolle päättyi, vei yhteensä kymmenisen vuotta. Miksi uudesta kulutusluottodirektiivistä sopuun pääseminen oli niin työlästä? Ensinnäkin komissio piti kiinni kansallisten lainsäädäntöjen täysharmonisoinnista, kun taas jäsenvaltiot halusivat suojella omia järjestelmiään.¹⁷⁵ Toiseksi, viivästyksiä aiheutui neuvoston ja EP:n sisäisistä ristiriidoista. Neuvoston työskentelyä leimasi jako ”kuluttajamyönteisiin” ja ”sisämarkkinamyönteisiin” maihin. EP:ssä taas esiintyi eripuraisuutta sekä konservatiiviryhmän sisällä että poliittisten ryhmien välillä. Käsittelyä hidastivat vielä raportoinnin vaihtuminen Wuermelingista Lechneriin ja muutokset EP:n kokoonpanossa (ensin EP-vaalit, sitten uusien jäsenmaiden liittyminen unioniin).

Tämän artikkelin yhtenä tavoitteena on selvittää, millainen dynamiikka toimielinten välillä vallitsee, kun neuvotellaan uudesta EU-sääntelystä. Sääntelyn hyväksyminen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (entinen yhteispäätösmenettely) edellyttää niin komission, neuvoston kuin parlamentin myötävaikutusta. EUT-sopimuksen 294 artiklan sanamuoto viittaa siihen, että varsinkin menettelyn alkuvaiheissa komissio, neuvosto ja EP toimivat toisistaan erillään. Kuvasta tulee huomattavasti monipuolisempi, jos päätöksentekosääntöjen lisäksi tarkastellaan vakiintuneita toimintakäytäntöjä. Tapaustudkimus kulutusluottohankkeesta vahvistaa aiemmissa tut-

¹⁷⁴ EP:ssä laaditaan oma-aloitemietintöä kulutusluottodirektiivin täytäntöönpanosta. Mietintöluonnoksen mukaan osa jäsenvaltioista saattoi direktiivin myöhässä osaksi kansallista lainsäädäntöään. Syiksi on mainittu lyhyt täytäntöönpanoaika, kaksi vuotta, sekä se, että direktiivi tarkoitti merkittävää muutosta kulutusluottojen sääntelyyn unionissa. Euroopan parlamentti 2012b, s. 6.

¹⁷⁵ Täysharmonisoinnin toteuttaminen tällä alalla on vaikeaa, sillä jäsenmaiden välillä on suuria eroja niin kansallisissa lainsäädännöissä, kuluttajien käyttäytymisessä kuin luotto-markkinoiden kehityksessä. Haastattelu n:o 2.

kimuksissa tehdyn havainnon, jonka mukaan unionin toimielimillä on koko menettelyn ajan tiiviit, epäviralliset yhteydet.¹⁷⁶

Mitään vakiintuneita liittoutumia kolmen EU-instituution välillä ei ole, vaikkakin komission ja EP:n yhteistyö on usein luontevampaa, koska ne molemmat edustavat yleiseurooppalaista näkökulmaa. Neuvostossa taas nousevat korostetusti esiin kansalliset intressit ja huolet. Kulutusluottohankke oli tässä suhteessa hieman poikkeuksellinen. Neuvottelujen kuluessa paras yhteistyösuhde vallitsi nimittäin komission ja neuvoston välillä. Miksi komission ja EP:n välinen yhteydenpito ei ollut niin tiivistä kuin yleensä? Eräs haastateltu valotti, että taustasyynä oli ennen kaikkea raportoi- ja Lechnerin hankala poliittinen asema parlamentin sisällä.¹⁷⁷

Ei ole helppoa arvioida jälkikäteen, mikä toimielin menestyi tai hävisi neuvotteluissa, jos lopullinen EU-säädös on monimutkainen ja sisältää paljon poikkeuksia. Kulutusluottoasiassa komission selkeä lähtökohta, kansallisten lainsäädäntöjen täysharmonisointi, ei toteutunut. Sen sijaan hyväksyttiin direktiivi, jonka soveltamisala on rajattu ja jossa jätetään jäsenvaltioille runsaasti liikkumavaraa kansalliseen täytäntöönpanoon. Yksi haastateltu totesi, että EU:n lainsäädäntöneuvotteluissa on aina pyrkimyksenä laatia laadukasta oikeudellista sääntelyä, mutta poliittinen todellisuus pakottaa tekemään kompromisseja. Toinen haastateltu harmitteli, että toisinaan unionissa syntyy kompromissien tuloksena oikeudellisesti huonolatu- tuisia säädöstekstejä.¹⁷⁸

7.2 Jäsenvaltioiden voimasuhteet neuvostossa

Neuvoston puolella kulutusluottohankkeen neuvotteluissa oli kaksi huipukohtaa. Ensimmäinen ratkaisuvaihe oli Saksan puheenjohtajuuskausi keväällä 2007. Silloin saavutettiin jäsenvaltioiden kesken poliittinen yhteisymmärrys, joka hyväksyttiin myöhemmin neuvoston 1. käsittelyn kantana. Toinen kriittinen ajankohta oli vuodenvaihde 2007–2008, jolloin toimielinten välillä käytiin epävirallisia kolmikantaneuvotteluja. Samaan aikaan neuvoston valmistelurakenteissa (työryhmä, Coreper) käytiin jäsenvaltioiden kesken tiukkoja keskusteluja siitä, miten paljon parlamentin suuntaan tulisi tehdä myönnytyksiä. Neuvottelut huipentuivat direktiivin hyväksymiseen toisessa käsittelyssä alkuvuonna 2008.

¹⁷⁶ Ks. mm. *Takács* 2009 ja *Stie* 2010. Ks. myös Euroopan parlamentti 2009.

¹⁷⁷ Haastattelu n:o 14.

¹⁷⁸ Haastattelut n:o 16 ja n:o 17.

Tutkimuksen aineistot – lainvalmisteluasiakirjat ja puolistrukturoidut teemahaastattelut – eivät tarjoa yksiselitteisestä vastausta kysymykseen, mitkä jäsenvaltiot menestyivät kulutusluottohankkeessa ja mitkä eivät. Jotakin päätelmiä aineistojen pohjalta voi kuitenkin tehdä.

Aiempien tutkimusten mukaan isot EU-maat eli Ranska, Iso-Britannia ja Saksa ovat vahvoja vaikuttajia EU:ssa.¹⁷⁹ Isoilla mailla on paljon ääniä ja taloudellisen aseman tuomaa selkänojaa.¹⁸⁰ Niiden virkamiesresurssitkin ovat ylivoimaiset. Lisäksi suurista maista valitaan paljon europarlamentaarikkoja, joiden kautta nämä maat voivat edistää tärkeäksi katsomiaan kysymyksiä. Kulutusluottohankkeen tarkastelu osoittaa, että tässäkin asiassa isot jäsenvaltiot vaikuttivat huomattavan paljon neuvoston kannanmuodotukseen. Erityisen hyvin menestyivät Ranska ja Iso-Britannia.¹⁸¹ Myös Saksa sai muutoksia tekstiin etenkin omalla puheenjohtajuuskaudellaan ja EP:n saksalaisen raportoinnin kautta. Suurten maiden rakenteellinen etumatka aiheuttaa sen, että pienillä mailla on enemmän paineita löytää kumppaneita neuvostossa. Kuten Thomson on todennut, pienet jäsenvaltiot eivät kuitenkaan jää unionin lainsäädäntöneuvotteluissa sivustakatsojiksi.¹⁸² Aktiiviset ja yhteistyökykyiset pienet maat voivat saada tavoitteitaan läpi hyvinkin tehokkaasti. Kulutusluottohankkeessa tällaisia maita olivat ainakin Itävalta, Suomi ja Ruotsi.¹⁸³

Voitaneen olettaa, että neuvottelujen häviäjiä olivat ainakin ne maat, jotka äänestivät neuvoston 2. käsittelyssä kulutusluottodirektiivin hyväksymistä vastaan (Alankomaat) tai tyhjää (Kreikka, Luxemburg ja Belgia).¹⁸⁴ Alankomaat ja Luxemburg olisivat halunneet kulutusluottojen EU-sääntelystä liberaalimpaa, samoin kuin rahoitusala. Belgia taas olisi toivonut direktiiviin korkeampaa kuluttajansuojan tasoa. Kreikalle oli periaatteellinen

¹⁷⁹ Saksan vaikuttavuutta neuvotteluissa tosin jossain määrin heikentää hidas kansallinen kannanmuodostus, jonka taustalla on liittovaltion rakenne. *Bailer* 2004, s. 109–110 sekä haastattelu n:o 5.

¹⁸⁰ Ks. *Bailer* 2006.

¹⁸¹ Haastattelu n:o 2 ja n:o 15. Nämä maat ovat yleisesti ottaen taitavia vaikuttajia, vaikkakin ranskalaisia pidetään toisinaan liian päällekkäyvinä. Haastattelu n:o 5.

¹⁸² ”*Even when there is agreement between the large member states, the positions of small member states matter.*” Thomson 2008, s. 255.

¹⁸³ Itävallan ja Suomen aktiivisuus tosin liittyi myös maiden omiin puheenjohtajuuskausiin. Haastattelu n:o 18.

¹⁸⁴ Tosin voi olla muitakin jäsenvaltioita, jotka eivät olleet tyytyväisiä lopullisen kompromissitekstin sisältöön, mutta jotka poliittisen harkinnan tuloksena päätyivät äänestämään säädöksen hyväksymisen puolesta.

kysymys, että kuluttaja voi maksaa luoton ennaaikaisesti takaisin ilman erillistä korvausta, mitä uusi direktiivi ei kaikissa tilanteissa mahdollista.¹⁸⁵

Eräs haastattelu esitti, että kulutusluottodirektiiviä koskeneissa neuvotteluissa kaikki maat sekä voittivat että hävisivät, sillä lopullinen kompromissiteksti ei ollut sellaisenaan kenenkään mieleen.¹⁸⁶ Valtiotieteen tutkijat *Pajala* ja *Widgrén* ovat huomauttaneet, että häviäjät–voittajat-käsitepari vastaa huonosti neuvoston lainsäädäntöneuvottelujen todellisuutta. Neuvosto on luonteeltaan konsensushakuinen. Kaikille osapuolille pyritään tarjoamaan edes jotakin kompromisseja rakentamalla.¹⁸⁷ Määräenemmistö-päätös äänestysääntönä vaikuttaa kuitenkin neuvottelujen taustalla. Tämä on nähtävissä myös kulutusluottohankkeessa. Esimerkiksi Belgiassa oli direktiivitekstin kanssa jatkuvasti ongelmia. Huolet pyrittiin huomioimaan, mutta viime kädessä Belgian vastustus ei estänyt direktiivin hyväksymistä toisessa käsittelyssä.¹⁸⁸ Ratkaisun hetkellä, kun puheenjohtajan on löydettävä määräenemmistö, yhden pienen maan vastustus ei yleensä riitä. Jos taas vähemmistöön kuuluu useita maita, niiden ohittaminen muuttuu vaikeammaksi.¹⁸⁹

7.3 Miten komissio, EP ja sidosryhmät menestyivät?

Tässä jaksossa tarkastellaan komission ja EP:n saavutuksia kulutusluottohankkeessa. Kuten *Nugent* on huomauttanut, on kuitenkin varottava tekemästä liian pitkälle meneviä päätelmiä yksittäisen toimielimen menestyksestä, sillä EU:n lainsäädäntömenettelyä leimaa eri toimijoiden tiivis yhteistyö ja tietojenvaihto.¹⁹⁰ Jakson loppuun pohditaan, missä määrin eri sidosryhmät onnistuivat vaikuttamaan kulutusluottodirektiivin sisältöön.

Komissio toimi kulutusluottohankkeessa, kuten yleisestikin EU:n säädöshankkeissa, tavoitteiden määrittelijänä. Aloitemonopolia käyttäen komissio voi vaikuttaa hankkeiden tavoitteenasetteluun ja käsittelyaikatauluun.¹⁹¹ Komission vaikutusvalta riippuu paljolti siitä, kuinka hyvin se

¹⁸⁵ Haastattelut n:o 10, n:o 15 ja n:o 17.

¹⁸⁶ Haastattelu n:o 2.

¹⁸⁷ *Pajala – Widgrén* 2010, s. 45–46.

¹⁸⁸ Haastattelu n:o 17.

¹⁸⁹ Haastattelu n:o 9.

¹⁹⁰ *Nugent* 2010, s. 301.

¹⁹¹ Kulutusluottoasiassa komission antoi alkuperäisen ehdotuksen lisäksi kaksi muutettua ehdotusta. Erään haastatellun sanoin: ”Muutetun ehdotuksen antaminen on komission tekemän poliittisen harkinnan tulos. Jos komissio tekee näin, olemmekin aivan eri tilanteessa.

pystyy perustelemaan ehdotuksensa unionin lainsäätäjille, EP:lle ja neuvostolle. Käytännössä tapahtuu yleensä niin, että komissio esittää kunnianhimoisen tekstin, jota neuvottelujen kuluessa pehmenetään niin paljon, että sen taakse löytyy riittävä enemmistö EP:ssä ja neuvostossa.¹⁹² Kulutusluottoasiassa tingittiin huomattavasti komission alkuperäisestä tavoitteesta, kulutusluottolainsäädäntöjen täysharmonisoinnista. Miksi komissio sitten oli valmis hyväksymään toimielinten välisen sovintoratkaisun¹⁹³? Komission vastaantuloa selittää ennen kaikkea se, että jos sopua uudesta direktiivistä ei olisi syntynyt, tehty valmistelutyö ja pitkälliset neuvottelut olisivat menneet aivan hukkaan. Komission näkökulmasta ehkä tärkein saavutus oli, että uusi kulutusluottodirektiivi ylipäänsä saatiin hyväksytyä ja että siinä otettiin askelia kohti täysharmonisointia.

Parlamentin saavutukseksi kulutusluottoasiassa voidaan laskea se, että parlamentti sai komission muuttamaan säädösehdotusta kahteen otteeseen. Komission muutetuissa ehdotuksissa huomioitiin monia parlamentin 1. käsittelyn aikana esittämiä huolia. Kulutusluottohankkeen neuvottelujen loppuvaiheessa parlamenttia riepottelivat sisäiset ristiriidat, mikä nakersi sen vaikutusvaltaa. EP sai kuitenkin läpi useita tärkeäksi katsomiaan kysymyksiä. Esimerkkinä voidaan mainita luotonantajaan kohdistuvat tiedonantovelvoitteet, jotka lopullisessa direktiivissä ovat varsin laajat.

Uuden kulutusluottodirektiivin tekstiin vaikuttivat EU:n toimielinten lisäksi lukuisat muut toimijat. Kuten edellä on kerrottu, hanke herätti paljon kiinnostusta *sidosryhmissä*, varsinkin pankkien keskuudessa. Asian vastuuhenkilöt sekä EU:n toimielimissä että keskeisissä jäsenvaltioissa olivat kovan lobbauksen kohteena. Rahoitusala sai lopulta näkemyksiään läpi, varsinkin EP:n kautta. Neuvoston puolella useat jäsenvaltiot puolustivat korkeaa kuluttajansuojan tasoa, eivätkä olleet vastaanottavaisia pankkien esittämälle viestille. Kuluttajien edunvalvonta puolestaan ei ollut erityisen voimakasta. Eurooppalainen kuluttajajärjestö BEUC pyrki jossain määrin pitämään kuluttajien etua esillä lainsäädäntömenettelyn kuluessa, mutta sen käytössä olleet resurssit eivät mahdollistaneet laajaa vaikuttamiskampanjaa.

Keskusteltavana on yhtäkkiä eri teksti. Kompromissit, enemmistöt, dynamiikka, kaikki muuttuu. Joten komissio voi vähän pelata tällä.” Haastattelu n:o 18.

¹⁹² Ks. *Nugent* 2010, s. 301.

¹⁹³ Ks. KOM (2008) 117 lopullinen, 25.2.2008, s. 3.

8 SUOMEN ROOLI KULUTUSLUOTTOHANKKEESSA

8.1 Aluksi

Jäsenvaltiot, myös Suomi, edistävät intressejään EU:n lainsäädäntöhankkeissa niin muodollisia kuin epävirallisia kanavia käyttämällä. Ensiksi, Suomi osallistuu kannanmuodostukseen neuvostossa, joka on jäsenvaltioiden kannat kokoava ja yhteen sovittava toimielin. Toiseksi, Suomen edustajat voivat pyrkiä epävirallisesti ajamaan kansallisia intressejä esimerkiksi pitämällä yhteyttä komission vastuuvirkamiehiin tai EP:n avainhenkilöihin. Suomella voi olla yksittäisessä hankkeessa paljonkin vaikutusvaltaa riippuen epävirallisen vaikuttamistoiminnan intensiteetistä. Toisaalta, jos Suomen edustajat ovat Brysselissä passiivisia, maan vaikutus jää väistämättä muodollista äänimäärää vähäisemmäksi.¹⁹⁴

Miten hyvin Suomi yleisesti ottaen menestyy EU:n lainsäädäntöneuvotteluissa? *Pajalan* ja *Widgrénin* tutkimuksen mukaan neuvoston työryhmätason neuvotteluissa Suomen neuvottelupositio korreloi heti Irlannin ja Iso-Britannian jälkeen parhaiten neuvottelujen lopputuloksen kanssa. Seuraavana tulevat Portugali ja Ruotsi.¹⁹⁵ *Pajalan* ja *Widgrénin* tutkimuksessa viiden ”parhaan” joukkoon mahtuu siis neljä pientä EU-maata. He arvioivatkin, että pienen jäsenvaltion vaikutusvalta on usein suurempaa kuin pelkkä äänimäärä antaisi odottaa.¹⁹⁶ Toisaalta on huomattava, että isoilla jäsenmailla on yleensä enemmän pelissä kuin pienillä mailla. Isoilla mailla on erityisintressejä lähes jokaisessa EU-säädöshankkeessa, kun taas pienet maat voivat keskittyä itselleen kaikkein tärkeimpiin hankkeisiin ja esiintyä joustavasti muissa asioissa. Menestymiseen vaikuttaa vielä se, miten kunnianhimoisesti jäsenvaltio asemoi itsensä: mitä korkeammalle tavoitteet asetetaan, sitä hankalampi niitä on saavuttaa.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Passiivisuus voi tietyissä tilanteissa kuitenkin olla perusteltua, jos tilannearvion perusteella todetaan, ettei Suomella ole hankkeessa erityisiä etuja puolustettavanaan tai että aktiivinen vaikuttamistoiminta yksittäisessä EU-hankkeessa voisi vahingoittaa Suomen laajempia EU-poliittisia tavoitteita.

¹⁹⁵ Havaitut erot maiden välillä eivät kuitenkaan olleet kovin suuria. *Pajala – Widgrén* 2010, s. 50.

¹⁹⁶ *Pajala – Widgrén* 2010, s. 52.

¹⁹⁷ Eräs haastateltu sanoi, että jotkut jäsenmaat pyrkivät ajamaan omia standardejaan koko EU-alueelle. Toiset maat taas asemoituvat vaatimattomammin ja pyrkivät ennen kaikkea säilyttämään oman lainsäädäntönsä mahdollisimman koskemattomana. Haastattelu n:o 6.

8.2 Suomen neuvottelukanta

Miten Suomen kanta EU:n säädöshankkeisiin määritellään? Kunkin jäsenvaltion kansallinen toimielinjärjestelmä on sopeutettava unionin toimintamalleihin, jotta jäsenmaa voi ottaa osaa päätöksentekoon. Jäsenvaltiot ovat omaksuneet hyvin erityyppisiä tapoja valmistella unionissa päätettävät asiat. Suomessa valmisteluvastuussa on aina se ministeriö, jonka toimialaan asia sisältönsä puolesta kuuluu.¹⁹⁸ Valtioneuvoston sisäinen käsittely etenee seuraavasti: jos Suomen neuvottelukannasta ei päästä yhteisymmärrykseen *EU-valmistelujaostossa*, asia voidaan nostaa käsiteltäväksi *EU-asioiden komiteaan* ja/tai *EU-ministerivaliokuntaan*¹⁹⁹. Lopulta valtioneuvosto toimittaa eduskunnalle asiasta kirjelmän.²⁰⁰ Eduskunta voi joko hyväksyä valtioneuvoston ehdottaman neuvottelukannan sellaisenaan tai muuttaa kantaa. Useimmiten Suomen neuvottelupositio määritellään valtioneuvoston kirjelmässä melko väljästi. Eduskunnan vastaukseen ei yleensä voi olla kovin yksityiskohtainen. Pieni maa voi toimia EU:ssa tehokkaasti vain, jos sen neuvottelijoilla on riittävä toimintamarginaali reagoida muuttuviin tilanteisiin.²⁰¹

Tämän tutkimuksen kohteena olevan kulutusluottohankkeen valmistelusta vastasi Suomessa oikeusministeriö. Ministeriö kuuli kotimaisia sidosryhmiä lokakuussa 2002 eli pian sen jälkeen, kun komissio oli antanut ensimmäisen säädösehdotuksensa.²⁰² Valtioneuvoston sisällä hankkeen valmisteluun osallistui kolme eri EU-valmistelujaostoa: kilpailukykyjaosto (nykyinen Kilpailu, valtioneuvosto ja hankinta -jaosto, EU 12), kuluttaja-asiajaosto (EU 24) sekä rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet -jaosto (EU 10). Valtioneuvosto informoi eduskuntaa komission ehdotuksesta noin kaksi kuukautta ehdotuksen antamisen jälkeen. Eduskunta hyväksyi valtioneu-

¹⁹⁸ Laki valtioneuvostosta (2003/175), 9 §:n 1 momentti.

¹⁹⁹ EU-ministerivaliokunta kokoontuu viikoittain keskustelemaan ajankohtaisista EU-asioista. Puhetta johtaa pääministeri. Ks. Valtioneuvoston ohjesääntö (2003/262), 26 §.

²⁰⁰ Eduskuntaa informoidaan U-kirjelmillä sellaisista EU-asioista, jotka kuuluisivat eduskunnan lainsäädäntövaltaan, jos Suomi ei olisi unionin jäsen (PL 96 §). Tyypillisiä U-asioita ovat komission antamat säädösehdotukset. Muista EU-asioista valtioneuvosto tiedottaa eduskuntaa E-kirjeillä, joita voidaan antaa joko valtioneuvoston aloitteesta tai suuren valiokunnan pyynnöstä (PL 97 §). Ks. Eduskunta 2010, s. 16–18 ja 24.

²⁰¹ Lisäksi, kuten *Pakarinen* on todennut, tavoitteiden määrittely on vasta ensimmäinen askel. Varsinainen vaikuttamistyö tarkoittaa niitä keskustelualoitteita ja tekstiehdotuksia, joita Suomi tekee komissiolle, EP:lle ja muille jäsenvaltioille. *Pakarinen* 2009, s. 54.

²⁰² U 64/2002 vp, 7.11.2002, s. 2. Toinen kuulemistilaisuus järjestettiin tammikuussa 2006. U 64/2002 vp, 2. jatkokirjelmä, 14.5.2007, s. 3.

voston ehdottaman toimintalinjan muutaman tarkistuksen kera.²⁰³ Neuvottelukantaa tarkistettiin ja eduskunnalle tiedotettiin neuvottelujen etenemisestä kahdesti U-jatkokirjelmillä.²⁰⁴ Eduskunnalle toimitetuissa kirjelmissä määriteltiin Suomen yleiset tavoitteet kulutusluottohankkeessa, kun taas yksityiskohtaiset vastaukset eri neuvottelukysymyksiin valmisteltiin asianomaisessa ministeriössä. Oikeusministeriön virkamiehet pitivät neuvottelujen kuluessa epävirallisesti yhteyttä erityisesti kauppa- ja teollisuusministeriöön (nyk. työ- ja elinkeinoministeriö), mutta myös muihin tahoihin kuten Kuluttajavirastoon, pankkeihin ja kuluttajajärjestöihin.²⁰⁵

Suomi kannatti periaatteessa kulutusluottodirektiivin uudistamista sekä sen soveltamisalan laajentamista. Sekä valtioneuvostolle että eduskunnalle oli kuitenkin tärkeää, että uusi täysharmonisoiva EU-sääntely ja kansallinen lainsäädäntö ovat yhteensopivia ja ettei kuluttajansuojan taso alene Suomessa.²⁰⁶ Suomelle ongelmallisin kohta komission ehdotuksessa oli säännös, jonka mukaan kuluttajan tulee suorittaa luotonantajalle erillinen korvaus, kun hän maksaa luoton ennaikaisesti takaisin.²⁰⁷ Neuvottelujen kuluessa Suomi piti tiukasti kiinni siitä, että kansallisesti voidaan säilyttää kuluttajalle edullinen sääntely.²⁰⁸

8.3 Suomen edustajien toiminta neuvotteluissa

Seuraavaksi selvitetään, miten Suomen edustajat pyrkivät vaikuttamaan uuden kulutusluottodirektiivin sisältöön lainsäädäntömenettelyn eri vaiheissa. Yleisesti ottaen vaikuttamistyö on sitä tehokkaampaa, mitä varhaisemmin se aloitetaan, sillä EU-lainsäädännön suuret linjat ratkaistaan yleensä jo komission säädösehdotuksessa. Lisäksi, lainvalmisteluvaiheessa eri pääosastojen välillä saattaa olla hyvinkin erilaisia näkemyksiä. Ehd-

²⁰³ U 64/2002 vp, 7.11.2002 ja TaVL 18/2002 vp, 12.12.2002.

²⁰⁴ U 64/2002 vp, 1. jatkokirjelmä, 30.1.2006 ja U 64/2002 vp, 2. jatkokirjelmä 14.5.2007. Ks. myös TaVL 6/2006 vp, 8.3.2006.

²⁰⁵ Sidosryhmien edustajia kutsuttiin myös ad hoc -tyyppisiin kokouksiin keskustelemaan kulutusluottohankkeen tiimoilta. Eräs haastateltu kertoi, että vaikka kansallisten toimijoiden näkemykset eivät olleet ihan yhdensuuntaisia, ilmapiiri kokouksissa oli rakentava. Hänen mukaansa ”pyrkimys kansallisen edun löytämiseen oli tietyllä tavalla aitoa”. Lisäksi hän kiitteli sitä, että tieto ministeriön ja kotimaisten intressitahojen välillä kulki ”ihan hyvin ja avoimesti”. Haastattelu n:o 13.

²⁰⁶ U 64/2002 vp, 7.11.2002, s. 10–11. Ks. myös TaVL 18/2002 vp, 12.12.2002, s. 3.

²⁰⁷ KOM(2002) 443 lopullinen, 11.9.2002, 16 artiklan 2 kohta.

²⁰⁸ Ks. U 64/2002 vp, 7.11.2002, s. 9 ja 11 sekä U 64/2002 vp, 2. jatkokirjelmä, 11.5.2007, s. 1–2.

tuksen hyväksymisen jälkeen komissio yleensä kokoaa rivinsä ja ryhtyy puolustamaan ehdotusta, kuten tapahtui myös kulutusluottohankkeessa.

Suomi ei tehnyt mitään erityistä ennakkovaikuttamista komission suuntaan kulutusluottoasiassa. Erään haastattelun mukaan syynä oli ensinnäkin se, että 2000-luvun alussa ennakkovaikuttaminen ei ollut vallitseva tapa. Hän kertoi vielä, ettei kulutusluottohanke ennakolta näyttänyt tärkeämmältä kuin mikään muukaan EU-hanke. Komission annettua ehdotuksensa kävi kuitenkin ilmi, että uusi direktiivi tarkoittaisi dramaattista muutosta aiempaan sääntelyyn.²⁰⁹

Jos ennakkovaikuttamista ei ole tehty tai se ei ole tuottanut tulosta, ratkaisu kansallisiin huoliin on yleensä löydettävä heti lainsäädäntöneuvottelujen alkuvaiheessa.²¹⁰ Kulutusluottohankkeessa aikataulu ei ollut erityisen kireä, vaan neuvottelut Brysselissä käynnistyivät varsin hitaasti. Käytännössä neuvoston kanta lyötiin lukkoon vasta 1. käsittelyn loppuvaiheessa Itävallan, Suomen ja Saksan puheenjohtajuuskausilla. Alkuvuonna 2006, Itävallan kaudella, Suomella oli poikkeuksellisen hyvät mahdollisuudet vaikuttaa uuden direktiivin sisältöön. Itävaltalainen puheenjohtaja toimitti Suomen edustajille²¹¹ tekstiehdotuksia ennen työryhmän kokouksia. Yhteistyö oli hedelmällistä ja puheenjohtaja otti huomioon monia Suomen esittämiä kommentteja.²¹²

Vuoden 2006 loppupuoliskolla Suomi hoiti puheenjohtajan tehtävää. Samalla pidettiin kiinni omista sisällöllisistä neuvottelutavoitteista.²¹³ Eräs haastateltu pohti, että puheenjohtajalle on haastavaa yhtäältä huolehtia omista tavoitteistaan ja toisaalta edistää kompromissiratkaisuun pääsemistä. Toisen haastattelun mielestä puheenjohtajan on toimittava neutraalisti. Mahdolliset ongelmat on hoidettava etukäteen, ei omalla kaudella. Hän kertoi vielä, että jotkut puheenjohtajat välttävät tilanteen lykkäämällä itselleen hankalia neuvotteluja tai käymällä tekstiä läpi ilman aitoa pyrkimystä

²⁰⁹ Haastattelu n:o 10.

²¹⁰ Yleisesti ottaen parhaat vaikutusmahdollisuudet ovat 1. käsittelyssä ennen EP:n valiokuntaäänestystä. Neuvoston ja parlamentin sisällä selviää yleensä varsin nopeasti, mikä on reaali poliittisesti mahdollista. Samalla yksittäisen jäsenvaltion toimintamahdollisuudet kapenevat. Tekstimuotoiluja, jotka on sovittu neuvoston ja EP:n välisissä epävirallisissa keskusteluissa, on hyvin vaikeaa muuttaa. Haastattelut n:o 4 ja n:o 6.

²¹¹ Neuvoston työryhmässä Suomea edustavat yleensä joko vastuuministeriön vastuuvirkamies ja/tai Suomen pysyvän EU-edustuston asianomainen virkamies. Kulutusluottohankkeessa neuvotteluja hoidettiin pääosin Helsingistä käsin.

²¹² Haastattelu n:o 1 ja n:o 10.

²¹³ *Elgström* on todennut, että jäsenvaltiot pyrkivät toimimaan neutraalina puheenjohtajana, mutta päätyvät usein käytännön neuvottelutilanteissa puolustamaan omia neuvottelukantiaan. *Elgström* 2003, s. 44.

ratkaisuun. Kolmas haastateltu arvioi, että Suomen kaudella oli 65–70 prosentin mahdollisuus löytää neuvoston poliittinen yhteisymmärrys, mutta tässä ei onnistuttu.²¹⁴ Jäsenvaltioiden näkemykset erosivat toisistaan huomattavasti, eikä direktiivi ollut valmis päätettäväksi.

Vuoden 2007 alkupuoliskolla, Saksan puheenjohtajuuskaudella, Suomi jatkoi aktiivisesti osallistumista neuvotteluihin. *Luoton ennakkollista takaisinmaksua* koskevassa kysymyksessä koottiin samanmielisten maiden ryhmä, joka muodosti neuvostossa määrävähemmistön.²¹⁵ Haastatteluaineiston mukaan Suomella oli tärkeä rooli samanmielisten ryhmän koossapitäjänä. Yhteistyötä muiden maiden kanssa helpotti se, että sama virkamies, joka oli Suomen kaudella huolehtinut neuvoston työryhmän puheenjohtajuudesta, toimi yhä Suomen pääneuvottelijana hankkeessa. Hän oli luonut kattavat henkilöverkotot sekä perehtynyt syvällisesti muiden jäsenvaltioiden kantoihin ja niiden perusteluihin.²¹⁶ Käytännössä yhteistyö samanmielisten ryhmässä tapahtui siten, että Suomen neuvottelija lähetti sähköpostitse muille tekstiehdotuksia. Työryhmäkokouksia edeltävinä aamuina koonnuttiin käymään läpi neuvotteluasetelmaa ja puheenvuoroja.²¹⁷ Kantojen koordinointi tuotti toivotun tuloksen. Saksan kaudella lukkoon lyöty neuvoston poliittinen yhteisymmärrys – etenkin ennen aikaista takaisinmaksua koskeva säännös – oli huomattavasti lähempänä Suomen neuvottelutavoitteita kuin komission alkuperäinen ehdotus.

Asian 2. käsittelyssä painopiste siirtyi EU:n toimielinten välisiin kolmikantaneuvotteluihin, joissa puheenjohtajamaa edusti neuvostoa. Suomi osallistui puheenjohtajalle annettavan neuvottelumandaatin hiomiseen Coreperissa. Epävirallista vaikuttamistyötäkin tehtiin. Suomen Coreper I-edustaja sekä hänen lähin avustajansa, Suomen pysyvän EU-edustuston Mertens-virkamies, olivat aina tarpeen tullen yhteydessä puheenjohtajaan ja muihin jäsenvaltioihin.²¹⁸

²¹⁴ Haastattelut n:o 3, n:o 15 ja n:o 16.

²¹⁵ Haastattelut n:o 1, n:o 10 ja n:o 19. Neuvoston päätöksentekotilanteille on ominaista se, että päätösten taakse syntyvät määrävähemmistöt – tai päätökset estävät määrävähemmistöt – vaihtelevat asiakohdittain. Valtioneuvoston kanslia 2009a, s. 14.

²¹⁶ Haastattelut n:o 9 ja n:o 10.

²¹⁷ Eräs haastateltu kertoi, että EU:n päätöksenteossa kaikki tapahtuu kiireellä ja ihmiset ovat ylityöllistettyjä. Neuvotteluissa vaikuttaminen edellyttääkin aktiivisuutta, sähköpostien lähettämistä ja tapaamisten järjestelyä. Haastatellun mukaan ulkopuolelta katsoen tämä ei näytä suurelta työltä, mutta tosiasiansa se vaatii paljon aikaa ja vaivannäköä. Haastattelu n:o 10.

²¹⁸ Haastattelut n:o 8 ja n:o 10.

Lopuksi katsotaan, pyrkikö Suomi vaikuttamaan EP:n kannanmuodostukseen asiassa. Ensimmäisen käsittelyn aikana Suomen edustajat eivät olleet oma-aloitteisesti yhteydessä parlamentin suuntaan, mutta suomalaisjäsenten avustajien lähettämiin kyselyihin vastattiin. Eräs haastateltu muisteli, että kulutusluottoasiasta saatettiin lisäksi keskustella seminaarissa, jollaisia Suomen pysyvä EU-edustusto järjestää suomalaismepeille ajankohtaisista EU-asioista.²¹⁹ Lisäksi Suomen omalla puheenjohtajuuskaudella pidettiin yhteyttä hankkeen vastuuhenkilöihin parlamentissa.²²⁰ Kun kulutusluottohanke eteni toiseen käsittelyyn, parlamentin vastuuvaiokunnan suomalaisjäseniä informoitiin kansallisista erityisongelmista. Muuta EP-vaikuttamista hankkeessa ei tehty.

8.4 Miten Suomi menestyi?

Yksi tämän artikkelin tutkimuskysymyksistä on, missä määrin Suomi pysyi vaikuttamaan uuden kulutusluottodirektiivin sisältöön. Neuvotteluiden kulku ja niihin osallistuvien tahojen keskinäiset liittoumat eivät käy yleensä ilmi julkisista asiakirjoista.²²¹ Näin ollen artikkelissa ei verrata Suomen neuvottelukantaa kohta kohdalta lopulliseen direktiiviin. Sen sijaan esitellään tutkimusta varten haastateltujen asiantuntijoiden arvioita Suomen menestymisestä hankkeessa. Monet haastatellut katsoivat, että Suomen vaikutusvalta kulutusluottodirektiiviä koskevissa neuvotteluissa oli korkea (*high influence*) tai kohtalainen (*moderate influence*).²²²

Hyvää tulosta selittää suomalaisneuvottelijoiden, etenkin Suomea neuvoston työryhmässä edustaneen virkamiehen, erinomainen asiantuntemus sekä henkilökohtaiset ominaisuudet.²²³ Yksi haastateltu sanoi, että Suomen työryhmäedustaja tunsii käsiteltävän hankkeen ja siihen liittyvät ongelmat erittäin hyvin. Hänen mukaansa ”27 maan työryhmässä on ehkä viidestä

²¹⁹ Haastattelu n:o 10.

²²⁰ Eräs haastateltu luonnehti, että yhteistyö oli ollut toimivaa, mutta se oli kestänyt vain Suomen puheenjohtajuuskauden ajan. Haastattelu n:o 8.

²²¹ Eräs haastateltu pohti, voiko Suomen edustajien tekemän vaikuttamistyön tuloksellisuutta ylipäänsä mitata edes yksittäisessä EU-hankkeessa. Miten selvitetään, johtuiko menestys Suomen edustajien toiminnasta vai sattuiiko jokin muu keskeinen taho vain olemaan samalla kannalla? Toisaalta, kuten haastateltu henkilö täydensi, aktiivisimmat neuvoston työryhmän jäsenet ovat aidoisti vaikutusvaltaisia, sillä he hallitsevat käytävää keskustelua. Haastattelu n:o 20.

²²² Haastattelut n:o 1, n:o 14, n:o 15 ja n:o 17.

²²³ Haastattelut n:o 9, n:o 17 ja n:o 19.

seitsemään maata, jotka ovat erityisen aktiivisia. Suomi oli yksi näistä”. Toisen henkilön mukaan Suomen neuvottelijoista ”sai sen kuvan, että he ovat todella kiinnostuneita siitä, mitä he tekevät”. Kolmas henkilö totesi, että pienillä jäsenvaltioilla ei ole yhtä paljon virkamiehiä kuin suurilla mailla, joten vaikuttamistyöhön ei ole osoittaa samanlaisia resursseja. Hänen mukaansa pienten maiden etuna on kuitenkin se, että yksi ja sama ihminen vastaa monien hankkeiden neuvottelusta samalla politiikkasektorilla. Tälle ihmiselle kertyy huomattava kokemus, jota hyödyntämällä hän voi saada suuremman vaikutusvallan kuin mitä maan koko antaisi olettaa.²²⁴ Suomen vaikutusvaltaa lisäsi vielä vuoden 2006 jälkipuoliskolle ajoittunut oma puheenjohtajuuskausi. Puheenjohtaja saattoi muokata tekstiä kansallisen neuvottelukannan suuntaan esimerkiksi lisäämällä direktiivitekstiin joustomahdollisuuksia.²²⁵

Suomen tavoitteita olisi kuitenkin ollut erittäin vaikeaa ajaa, jollei niille olisi löytynyt tukea muilta jäsenmailta. Puheenjohtajuuskauden ulkopuolella jäsenvaltion, varsinkin pienen sellaisen, on välttämätöntä löytää neuvostossa kumppaneita.²²⁶ Kulutusluottohankkeessa Suomen tärkein kumppani oli *Ranska*. Samansuuntaisten neuvottelutavoitteiden lisäksi synnä olivat toimivat henkilösuhteet. Ranskan edustaja neuvoston työryhmässä oli englantia sujuvasti puhunut nuori virkamies, joka kuunteli tarkasti Suomen esittämiä näkökohtia. Suomi puolestaan osoitti tarvittaessa tukea Ranskalle.²²⁷ Toinen Suomelle tärkeä viiteryhmä olivat maat, jotka olivat samoilla linjoilla luoton ennaikaisista takaisinmaksua koskevassa kysymyksessä. Ryhmässä oli suuria ja pieniä, uusia ja vanhoja EU-maita.²²⁸ On kiinnostava havainto, että vaikka Suomi, Ruotsi, Tanska ja Saksa ovat yleensä samoilla linjoilla kuluttajanoikeudellisissa EU-hankkeissa,²²⁹ luoton ennaikaisen takaisinmaksun kohdalla näin ei ollut.

²²⁴ Haastattelut n:o 15, n:o 16 ja n:o 17.

²²⁵ Haastattelut n:o 9 ja n:o 10.

²²⁶ *Arreguin* ja *Thomsonin* mukaan EU:n lainsäädäntöneuvotteluissa menestyvät parhaiten ne maat, jotka priorisoivat käsiteltävänä olevaa hanketta ja joiden edustajilla on laajat kontaktiverkostot muihin jäsenvaltioihin. *Arregui – Thomson* 2009, s. 671–672. Ks. *Hyvärinen* 2009c, s. 47–56.

²²⁷ Esimerkiksi 2. käsittelyn loppuvaiheessa Suomi puolsi Ranskalle räätälöityä mahdollisuutta, jonka nojalla Ranska saattoi kansallisesti poiketa direktiivin 14 artiklassa säädetystä määräajasta, kun kuluttaja peruuttaa luottosopimuksen.

²²⁸ Ryhmään kuuluivat ainakin Suomi, Unkari, Itävalta, Ranska, Puola, Portugali, Kreikka ja Latvia. Haastattelut n:o 1, n:o 10 ja n:o 19.

²²⁹ Taustalla on yhteinen lainsäädäntöperinne. Saksassa ja Pohjoismaissa suositaan yksityiskohtaisten lakien sijaan joustavaa sääntelyä, mitä täydentävät viranomaisten laajat toimivaltuudet. Haastattelu n:o 10. Joustavista oikeusnormeista ks. *Kulla* 2010, s. 18–20.

Tapaustutkimus osoittaa, että selkein aukko Suomen vaikuttamisstrategiassa oli Euroopan parlamentti. Suomi ei pyrkinyt edistämään neuvottelutavoitteitaan EP:n kautta kulutusluottoasiassa. Miksi? Yhtenä syynä oli se, että vastuuvaliokunnan suomalaisjäsenien poliittiset näkemykset erosivat huomattavasti Suomen neuvottelukannasta. Suomen neuvottelijat olisivat kuitenkin voineet tavata EP:n muunmaalaisia jäseniä, jotka olisivat saattaneet olla vastaanottavampia Suomen näkemyksille. Toinen taustasyynä oli se, että Suomi pääsi hyötymään Ranskan aktiivisesta EP-vaikuttamisesta, koska maiden tavoitteet hankkeessa olivat samansuuntaiset.²³⁰

Jos Suomen vaikutusvaltaa EU:n lainlaadinnassa halutaan jatkossa lisätä, on tiivistettävä yhteyksiä parlamentin avainhenkilöihin. Vähimmäisvaatimuksena pitäisi olla, että Suomen neuvottelijat ovat tietoisia omien hankkeidensa etenemisestä parlamentissa. Tärkeimmässä EU-asioissa vaikuttamistyötä on tehtävä laajalla rintamalla ja myös EP:n suuntaan – onhan parlamentti tänä päivänä tasavertainen lainsäätäjä neuvoston kanssa. Yhteistyö suomalaismeppejen kanssa ei riitä. Suomen edustajien tulee yhteyttä ottaa hankkeen avainhenkilöihin parlamentissa riippumatta siitä, mistä maasta he ovat kotoisin.²³¹

Haastatteluaineisto osoittaa, että EP:ssä Suomenkin näkemyksille on tilausta. Parlamentissa toivotaan, että sidosryhmien lisäksi yksittäisten jäsenvaltioiden edustat kävisivät useammin kertomassa maidensa kannoista ja niiden perusteluista.²³² Tehostettu EP-vaikuttaminen edellyttää luonnollisesti asianmukaista resursointia. Jos säädöshanketta hoitamassa on vain yksi suomalaisvirkamies, hän ei käytännössä pysty huolehtimaan neuvotteluista työryhmässä, vaikuttamaan muiden jäsenmaiden ja komission suuntaan ja vielä pitämään yhteyttä EP:n avainhenkilöihin. EP-vaikuttamisen näkökulmasta on erityisen tärkeää, että Suomen pysyvän EU-edustuston henkilöstöresurssit ovat riittävät, sillä vaikuttamistyö hoituu luontevimmin Brysselistä käsin.

²³⁰ Haastattelu n:o 10.

²³¹ Valtioneuvoston kanslia 2009b, s. 36 ja Hyvärinen 2009c, s. 75–78.

²³² Haastattelut n:o 4 ja n:o 7. EP-vaikuttamisessa voi myös tehdä yhteistyötä muiden jäsenmaiden kanssa. On kuitenkin tärkeää, että kun yksi jäsenvaltio esittelee parlamentin jäsenelle maaryhmän näkemyksiä, ryhmään kuuluvat maat lähettävät esimerkiksi sähköpostilla vahvistuksen, että ne kaikki todella tukevat esitettyä viestiä. Haastattelu n:o 7.

9 LOPUKSI

Artikkelin tarkoituksena on ollut valaista EU:n lainlaadintaan osallistuvien toimijoiden keskinäisiä vuorovaikutussuhteita sekä Suomen roolia unionin lainsäädäntöprosessissa.

Artikkelissa on omaksuttu laaja-alainen, sekä oikeustutkimusta että yhteiskuntatieteellistä tutkimusta hyödyntävä lähestymistapa. Menetelmien ja aineistojen valintaa on ohjannut ennen kaikkea tutkimustehtävä. Käytännön toimijoiden haastattelut ovat olleet yksi tutkimuksen keskeinen aineisto. Jos kulutusluottodirektiivin valmisteluvaiheita olisi selvitetty vain lainsäädäntömenettelyssä syntyneiden asiakirjojen pohjalta, unionin lainlaadinnan ja päätöksenteon monimuotoinen todellisuus olisi jäänyt suurelta osin pimentoon.²³³ Valottamalla ristiin asiakirja-aineistoa ja neuvotteluihin osallistuneiden asiantuntijoiden kokemuksia on voitu muodostaa kokonaisvaltainen kuva direktiivin valmisteluista. Empiiriselle oikeustieteelle tyypillinen tutkimusote osoittautui käyttökelpoiseksi tavaksi saada uutta, kiinnostavaa tietoa EU:n lainlaadinnasta.

Kun tutkitaan lainlaadintaa unionissa, ei voida ohittaa sitä, että EU on poliittisesti, ideologisesti ja kansallisten lainsäädäntöperinteiden näkökulmasta heterogeeninen yhteisö. Tämä moninaisuus oli selvästi nähtävissä myös kulutusluottohankkeessa. Neuvotteluissa piti sovittaa yhteen lukuisia eri intressi- ja arvönäkökohtia.²³⁴ Suuria näkemuseroja esiintyi paitsi toimielinten välillä myös niiden sisällä. Komission pääosastojen väliset ristiriidat hidastivat menettelyn ensi vaiheita, säädösehdotuksen laatimista. Parlamentin puolella ristiriitoja esiintyi etenkin lainsäädäntöprosessin viime metreillä. Neuvostossa työ oli haasteellista pitkin matkaa, sillä täysharmonisointi lähtökohtana tarkoitti, että oli löydettävä kompromisseja eri kulttuurien ja oikeusjärjestysten kesken.

Seuraavaksi käydään lyhyesti läpi tutkimuksen keskeiset tulokset. Artikkelin alkupuolella tarkasteltiin *unionin toimielinten keskinäistä vuorovaikutusta*. Tutkimus vahvisti ennakkokäsityksen, että kaikilla kolmella toimielimellä – komissiolla, neuvostolla ja parlamentilla – on merkittävä

²³³ Asiakirja-aineistosta ei käy ilmi esimerkiksi sitä, että EU:n toimielimet ottavat jo ennakolta huomioon toistensa kantoja. Esimerkiksi komissio tai neuvosto voi huomioida ennakolta parlamentin huolenaiheita, jolloin viimeksi mainitun toimielimen ei tarvitse enää puuttua näihin kysymyksiin omassa kannassaan.

²³⁴ Eräs haastateltu totesi, että kulutusluotot liittyvät vahvasti siihen, miten ihmiset elävät. Kyse on kulttuurista ja politiikasta. Hänen mukaansa tästä syystä kulutusluottoja koskeva säädösvalmistelu oli herkempää ja vaikeampaa kuin monien muiden rahoitusalan EU-säädösten valmistelu. Haastattelu n:o 19.

rooli uuden EU-lainsäädännön muotoutumisessa. Kulutusluottohankkeen tarkastelun pohjalta ei voida osoittaa, että yksi näistä kolmesta toimieliemestä olisi ollut neuvottelujen ”voittaja”. Näyttäisi kuitenkin siltä, että neuvoston ja parlamentin näkemykset löysivät jossain määrin paremmin tiensä lopulliseen direktiiviin kuin komission tavoitteet. Entä onko unionin jäsenvaltioiden joukosta osoitettavissa maita, jotka menestyivät erityisen hyvin tässä säädöshankkeessa? Tapaustutkimusta laadittaessa esiin nousivat isot EU-maat eli Iso-Britannia, Ranska ja Saksa. Näiden lisäksi muutama aktiiviset pienet maat, joihin Suomikin kuului, pystyivät melko hyvin puolustamaan omia intressejään menettelyn kuluessa.

Artikkelin loppupuolella selvitettiin, millainen rooli Suomella oli neuvotteluissa ja *miten hyvin Suomi menestyi* kulutusluottohankkeessa. Haastattelu- ja asiakirja-aineistot tukevat päätelmää, että kulutusluottodirektiivi oli positiivinen esimerkki Suomen EU-vaikuttamisesta. Aiemmissä tutkimuksissa on havaittu, että Suomi voi aktiivisesti kulissien takana toimien lisätä vaikutusvaltaansa jossain määrin muodollista äänimäärää suuremmaksi.²³⁵ Kulutusluottoasiassa hyvän tuloksen taustalla olivat Suomen neuvottelijoiden aktiivinen vaikuttamistyö neuvoston työryhmässä ja Coreperissa, liittoutuminen samanmielisten maiden kanssa sekä erityisasema neuvoston puheenjohtajana hankkeen 1. käsittelyn aikana. Suomen vaikuttamistyön painopiste oli selvästi neuvostossa, eikä komission tai parlamentin suuntaan tehty erityistä vaikuttamiskampanjaa. Vaikka neuvostokeskeinen strategia osoittautui 2000-luvun alkupuolella toimivaksi, nykyisin se ei enää riitä. Toimintaympäristö EU:ssa muuttuu nopeasti. Lissabonin sopimuksen voimaantultua varsinkin EP:n valta on kasvanut. Onkin välttämätöntä, että Suomen edustajat ovat jo varhain yhteydessä paitsi muunmaalaisiin kollegoihinsa myös komission virkamiehiin ja parlamentin avainhenkilöihin.²³⁶

Artikkelin johdantojaksossa todettiin, että kulutusluottohankkeen neuvotteluja voi tarkastella siitä näkökulmasta, puoltavatko havainnot ajatusta ”rationaaliseen unionin lainsäätäjistä”.²³⁷ Tapaustutkimus ei vaikuttaisi sellaisenaan sopivan rationaaliseen malliin. Lainsäädäntöneuvotteluihin osallistuneet toimijat eivät noudattaneet puhdasta hyödyn maksimoinnin logiikkaa. He eivät neuvottelujen edetessä tehneet jatkuvasti kustannus-hyötylaskelmia tai etsineet mahdollisuuksia lehmänkauppoihin (*bargaining*) eri asiakysymyksiä linkittämällä. Lisäksi rationaalinen malli korostaa

²³⁵ Ks. Hyvärinen 2009c ja Hämynen 2011.

²³⁶ Ks. Hyvärinen 2009a, s. 200–201 ja 203–204.

²³⁷ Ks. jakso 1.2 ja Lewis 2003.

toimintaympäristön muodollisia piirteitä, kuten äänestysääntöjä, jättäen vähemmälle huomiolle vakiintuneet päätöksenteon tavat ja ”pehmeät” normit. Tapauksista käy ilmi, että kulutusluottodirektiivin muotoutumisen taustalla vaikuttivat muodollisten päätöksentekosääntöjen lisäksi toimielinten vakiintuneet käytännöt.

EU:n lainsäätämisen neuvottelujen arkipäivää tutkittaessa rationaalinen lähestymistapa ei siis näyttäisi vievän kovin pitkälle. Sopivatko kulutusluottohankkeen valmistelut sitten paremmin konstruktiviseen kehikkoon? Konstruktivistisen mallin mukaan EU-lainsäätämisen menettelyyn osallistuvat tahot ottavat joustavasti huomioon toistensa intressejä. Lainsäädäntöneuvottelut eivät ole ennalta lukkoon lyötyjen tavoitteiden pohjalta tehtävää kaupankäyntiä, vaan yksi taho voi aidosti suostutella muut puolelleen hyvillä argumenteilla. Uusi sääntely muodostuu ennen kaikkea sosiaalisen kanssakäymisen tuloksena.

Suomen menestys kulutusluottohankkeessa perustui etenkin neuvotteluihin osallistuneiden henkilöiden asiantuntemukseen ja vakuuttavaan esiintymiseen. Tämä empiirinen havainto tukee konstruktivistisen mallin perusoletuksia. Konstruktivistista mallia tukee myös se, että kulutusluottodirektiivin neuvottelujen kuluessa käytettiin paljon aikaa yksittäisten jäsenmaiden erityisongelmien ratkaisemiseen, vaikka nämä maat eivät yksin olisi pystyneet estämään uuden säädöksen hyväksymistä. Säädös yritettiin saada toimivaksi esimerkiksi Belgialle, jolla oli paljon ongelmia tekstin kanssa.

Lopuksi voidaan lainata erästä haastateltua, joka huomautti, että unionin lainsäädäntöneuvottelut ovat erityyppisiä kuin esimerkiksi yksityisen sektorin sopimusneuvottelut. Hän kertoi näin: ”Neuvoston työryhmässä jäsenmaiden edustajat työskentelevät toistensa kanssa vuosikausia. Keskusteluissa yritetään välttää viimeiseen asti sitä, että joku joutuisi menettämään kasvonsa.”²³⁸ Kulutusluottodirektiivin analyysi näyttäisikin tukevan ajatusta, että EU:n lainsäädäntöprosessissa on kyse ennen kaikkea kompromissihaluisten toimijoiden välisistä neuvotteluista, ei niinkään rationaaliseen laskelmointiin perustuvasta kamppailusta.

²³⁸ Haastattelu n:o 19.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Arregui, Javier – Thomson, Robert* (2009): States' bargaining success in the European Union, *Journal of European Public Policy*, No. 5, pp. 655–676.
- Bailer, Stephanie* (2004): Bargaining Success in the European Union, The Impact of Exogenous and Endogenous Power Resources, *European Union Politics*, No. 1, pp. 99–123.
- Bailer, Stephanie* (2006): The Dimensions of Power in the European Union, *Comparative European Politics*, No. 4, pp. 335–378.
- Corbett, Richard – Jacobs, Francis – Shackleton, Michael* (2011): *The European Parliament* [8th edn], John Harper Publishing, London.
- Dashwood, Alan – Dougan, Michael – Rodger, Barry – Spaventa, Eleanor – Wyatt, Derrick* (2011): *Wyatt and Dashwood's European Union Law* [6th edn], Hart Publishing, Oxford.
- de Zwaan, Jaap* (1995): *The Permanent Representatives Committee: Its role in European Union Decision-Making*, T.M.C. Asser Instituut, The Hague.
- Elgström, Ole* (2003): The 'honest broker'? The Council Presidency as a mediator. – Elgström, Ole (ed.), *European Union Council Presidencies, A comparative perspective*, Routledge, London, pp. 38–54.
- Hyvärinen, Anna* (2009a): Miten päätöksentekoon EU:ssa voi vaikuttaa? Suomen esimerkki. – Tala, Jyrki – Pakarinen, Auri (eds), **Changing forms of legal and non-legal institutions and new challenges to the legislator** – International Conference on Legislative Studies in Helsinki 2008, Helsinki, pp. 197–209.
- Hyvärinen, Anna* (2009b): Suomalaisten etu- ja kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuudet uutta EU-lainsäädäntöä valmisteltaessa. – Lasola, Marjukka (toim.), *Oikeusolot 2009, Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 244*, Helsinki, s. 289–320.
- Hyvärinen, Anna* (2009c): Suomen mahdollisuudet vaikuttaa valmistella olevaan EU-lainsäädäntöön, *Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 241*, Helsinki.
- Hämynen, Laura* (2011): Suomen vaikuttaminen Euroopan Unionin lainvalmisteluun ja direktiivien kansallinen täytäntöönpano, *Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 108*, Helsinki.
- Jääskinen, Niilo* (2007): *Euroopan unioni, Oikeudelliset perusteet*, Talentum, Helsinki.
- Kaeding, Michael* (2005): The World of Committee Reports: Rapporteurship Assignment in the European Parliament, *Journal of Legislative Studies*, No. 1, pp. 82–104.
- Kulla, Heikki* (2010): Sääntelytarkkuus julkisoikeudessa, erityisesti hallinto-oikeudessa. – Tala, Jyrki (toim.), *Sääntelytarkkuuden ongelmia, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251*, Helsinki, s. 13–22.
- Lannoo, Karel – de la Mata Muñoz, Almudena* (2004): *Integration of the EU Consumer Credit Market: Proposal for a More Efficient Regulatory Model*, Centre for European Policy Studies, CEPS Working Document No. 213, Brussels.
- Lenaerts, Koen – Van Nuffel, Piet* (2011): *European Union Law*, Sweet & Maxwell Limited, London.

- Lewis, Jeffrey* (2003): Institutional Environments and Everyday EU Decision Making: Rationalist or Constructivist, *Comparative Political Studies*, No. 1–2, pp. 97–124.
- Mathijsen, Petrus* (2010): *A Guide to European Union Law as amended by the Treaty of Lisbon* [10th Ed.], Sweet & Maxwell, London.
- Meuwese, Anne* (2008): *Impact Assessment in EU Lawmaking*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn.
- Moravcsik, Andrew – Schimmelfennig, Frank* (2009): Liberal Intergovernmentalism. – Wiener, Antje – Diez, Thomas, *European Integration Theory* [2nd Ed.], Oxford University Press, Oxford, pp. 67–87.
- Nicolaïdis, Kalypso* (2009): Kir Forever? The Journey of a Political Scientist in the Landscape of Mutual Recognition. – Poiars Maduro, Miguel – Azoulay, Loic, *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, pp. 447–455.
- Nowak, Tobias* (2010): Of Garbage Cans and Rulings: Judgments of the European Court of Justice in the EU Legislative Process, *West European Politics*, No. 4, pp. 753–769.
- Nugent, Neill* (2010): *The Government and Politics of the European Union* [7th Ed.], Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Pajala, Antti – Widgrén, Mika* (2010): Suomen neuvottelupositiot Euroopan unionin neuvostossa vuosina 1995–2004, *Politiikka*, No. 1, s. 44–53.
- Pakarinen, Auri* (2009): Kuluttajaviraston valvontatyö ja suhteet sidosryhmiin. – Tala, Jyrki – Pakarinen, Auri, *Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan arviointi*, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 101, s. 41–109.
- Pollack, Mark A.* (2009): The New Institutionalisms and European Integration. – Wiener, Antje – Diez, Thomas, *European Integration Theory* [2nd Ed.], Oxford University Press, Oxford, pp. 125–143.
- Pollack, Mark A.* (2010): Theorizing EU Policy-Making. – Wallace, Helen – Pollack, Mark A. – Young, Alasdair R. (eds), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, pp. 15–44.
- Pound, Roscoe* (1910): Law in Books and Law in Action, *American Law Review*, Vol. 44, pp. 12–36.
- Reich, Norbert* (2009): Economic Law, Consumer Interests and EU Integration. Teoksessa Micklitz, Hans – Reich, Norbert – Rott, Peter, *Understanding EU Consumer Law*, Intersentia, Antwerp, pp. 1–60.
- Rott, Peter* (2009): Consumer Credit. – Micklitz, Hans – Reich, Norbert – Rott, Peter, *Understanding EU Consumer Law*, Intersentia, Antwerp, pp. 177–213.
- Schimmelfennig, Frank* (2010): Integration Theory. – in Egan, Michelle – Nugent, Neill – Paterson, William, E. (eds), *Research Agendas in EU Studies, Stalking the Elephant*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 37–59.
- Scott, Colin* (2004): Regulating Constitutions. – Parker, Christine – Scott, Colin – Lacey, Nicola – Braithwaite, John (eds), *Regulating law*, Oxford University Press, Oxford, pp. 226–245.
- Snyder, Francis* (1990): *New Directions in European Community Law*, George Weidenfeld and Nicolson Ltd, London.

- Stie, Anne Elizabeth* (2010): Co-decision – the panacea for EU democracy? ARENA Report Series, Oslo. – [Http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Studi-e-ri/Arena_Report-1_2010_co-decision.pdf](http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Studi-e-ri/Arena_Report-1_2010_co-decision.pdf) [15.5.2012].
- Tala, Jyrki* (2009): Lainsäädännön vaikutuksia koskevan tiedon ja osaamisen parantaminen – Havaintoja kansainvälisestä kehityksestä ja Suomesta. – Lasola, Marjukka (toim.): Oikeusolot 2009, Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saataavuuteen, OPTL:n tutkimuksia 244. Helsinki, s. 378–398.
- Tala, Jyrki* (2010): Lainsäädännön laatu Euroopassa – vertailua, ongelmia, kritiikkiä, Lakimies, No. 5, s. 791–815.
- Tala, Jyrki* (2001): Lakien vaikutukset, Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177, Helsinki.
- Takács, Tamara* (2009): Participation in EU Decision Making, Implications on the National Level, T.M.C Asser Press, The Hague.
- Thomson, Robert* (2008): The Relative Power of Member States in the Council. – Naurin, Daniel – Wallace, Helen, Unveiling the Council of the European Union, Games Governments Play in Brussels, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 238–258.
- Wallace, Helen* (2010): An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. – Wallace, Helen – Pollack, Mark A. – Young, Alasdair R. (eds), Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, Oxford, pp. 69–104.

Virallislähteet

Eduskunta

- Talousvaliokunta, Lausunto, TaVL 18/2002 vp, Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kulutusluotot), 12.12.2002.
- Talousvaliokunta, Lausunto, TaVL 6/2006 vp, Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kulutusluotot), 8.3.2006.
- Suuri valiokunta, Mietintö, SuVM 1/2009 vp, Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta, 20.5.2009.
- EU-asioiden käsittelyn kehittäminen Eduskunnassa, EU-asioiden käsittelyn kehittämistyöryhmän mietintö, Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2010, 15.1.2010.

Euroopan parlamentti

- Työasiakirja, 1. osa: Komission ehdotus, Oikeudellisten ja sisämarkkina-asioiden valiokunta, 27.6.2003 (2003a). – [Http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/juri/20030910/502512FI.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/juri/20030910/502512FI.pdf) [8.5.2012].
- Työasiakirja, 2. osa: Käsiteltävät asiat – tarkoitus, määritelmät ja soveltamisala, Oikeudellisten ja sisämarkkina-asioiden valiokunta, 27.6.2003 (2003b). – [Http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/juri/20030910/502514FI.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/juri/20030910/502514FI.pdf) [8.5.2012].
- Mietintöluonnos ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajille myönnettäviä luottoja koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhdenmukaistamisesta, Oikeudellisten ja sisämarkkina-asioiden valiokun-

- ta, 15.9.2003 (2003c). – [Http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A5-2003-0310&language=FI](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A5-2003-0310&language=FI) [8.5.2012].
- Lainsäädäntöpäätöslauselma ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajille myönnettäviä luottoja koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhdenmukaistamisesta, Yhteispäätösmenettely: ensimmäinen käsittely, 20.4.2004. – [Http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2004-0297+0+DOC+XML+V0//FI](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2004-0297+0+DOC+XML+V0//FI) [8.5.2012].
 - Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta, IMCO_PV(2005)0130_1, pöytäkirja, kokous 30.–31.1.2006. – [Http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pv/600/600535/600535fi.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pv/600/600535/600535fi.pdf) [8.5.2012].
 - Broad economic analysis of the impact of the proposed Directive on consumer credit, Policy Department: Economic and Scientific Policy, IP/A/IMCO/ST/2006-20, PE 385.637, April 2007 (2007a). – [Http://www.civic-consulting.de/reports/consumercredit_study.pdf](http://www.civic-consulting.de/reports/consumercredit_study.pdf) [8.5.2012; Tutkimus on ollut saatavilla myös EP:n omilla internetsivuilla, mutta se on sittemmin poistettu].
 - Suositusluonnos toista käsitteilyä varten neuvoston yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi kulutusluottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 87/102/ETY kumoamisesta, Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta, 12.12.2007 (2007b). – [Http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&language=FI&reference=A6-0504/2007](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&language=FI&reference=A6-0504/2007) [8.5.2012].
 - Lainsäädäntöpäätöslauselma neuvoston yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi kulutusluottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 87/102/ETY kumoamisesta, Yhteispäätösmenttely: toinen käsittely, 16.1.2008. – [Http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0011+0+DOC+XML+V0//FI](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0011+0+DOC+XML+V0//FI) [8.5.2012].
 - *Euroopan parlamentti*, Yhteispäätös ja sovittelu, Parlamentti lainsäädäntövallan käyttäjänä Lissabonin sopimuksen mukaisesti, Marraskuu 2009. – [Http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_fi.pdf](http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_fi.pdf) [7.5.2012].
 - Työjärjestys, 7. vaalikausi, huhtikuu 2012 (2012a). – [Http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20120417+0+DOC+PDF+V0//FI&language=FI](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20120417+0+DOC+PDF+V0//FI&language=FI) [8.5.2012].
 - Entwurf eines Berichts über die Umsetzung der Richtlinie 2008/48/EG über Verbraucherkreditverträge, 2012/2037(INI), 10.5.2012 (2012b). – [Http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-489.471+01+DOC+PDF+V0//DE&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-489.471+01+DOC+PDF+V0//DE&language=EN) [12.5.2012].

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio

- Yhteispäätösmenttelyyn sovellettavia käytännön menettelytapoja koskeva yhteinen julistus, 13.4.2007, EUVL C 145, 30.6.2007. s. 5.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

- Lausunto, 17.7.2003, EUVL C 234, 30.9.2003, s. 1.

Komissio

- Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kuluttajille myönnettäviä luottoja koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhdenmukaistamisesta, KOM(2002) 443 lopullinen, 11.9.2002.
- Muutettu ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kuluttajille myönnettäviä luottoja koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhdenmukaistamisesta, direktiivin 87/102EY kumoamisesta ja direktiivin 93/13/EY muuttamisesta, KOM(2004) 747 lopullinen, 28.10.2004.
- Muutettu ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kuluttajille myönnettävistä luottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 93/13/EY muuttamisesta, KOM(2005) 483 lopullinen/2, 23.11.2005.
- Vihreä kirja, Euroopan avoimuusaloite, KOM(2006) 194 lopullinen, 3.5.2006.
- Tiedonanto, Euroopan parlamentille EY:n perustamissopimuksen 251 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti neuvoston vahvistamasta yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi kuluttajille myönnettävistä luottosopimuksista, KOM(2007) 546 lopullinen, 21.9.2007.
- Lausunto, EY:n perustamissopimuksen 251 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdan mukaisesti Euroopan parlamentin ehdottamista tarkistuksista neuvoston yhteiseen kantaan, joka koskee ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kulutusluottosopimuksista, Komission ehdotusta EY:n perustamissopimuksen 250 artiklan 2 kohdan nojalla muuttava lausunto, KOM (2008) 117 lopullinen, 25.2.2008.
- Päätös, Komission työjärjestyksen muuttaminen, 138/2010/EU, Euratom, 24.2.2010.

Neuvosto

- Lehdistötiedote, Neuvoston 2510. Istunto – Kilpailukyky (sisämarkkinat, teollisuus, tutkimus), neuvoston asiakirja 9413/2003 (Presse 140), 19.5.2003.
- Opinion of the Legal Service (Document partially accessible to the public), neuvoston asiakirja 5778/2006, 2.2.2006.
- Yhteenvedo asian käsittelystä, Asia: Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajille myönnettävistä luottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 87/102/ETY kumoamisesta sekä neuvoston direktiivin 93/13/EY muuttamisesta, neuvoston asiakirja 10265/2006, 12.6.2006.
- Saate, Asia: Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajille myönnettävistä luottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 87/102/ETY kumoamisesta sekä neuvoston direktiivin 93/13/EY muuttamisesta, neuvoston asiakirja 13357/2006, 2.10.2006
- Saate, Asia: Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajille myönnettävistä luottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 87/102/ETY kumoamisesta sekä neuvoston direktiivin 93/13/EY muuttamisesta, neuvoston asiakirja 15176/2006, 14.11.2006.
- Ilmoitus, Asia: Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajille myönnettävistä luottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 93/13/ETY muut-

- tamisesta – Tilannekatsaus (Julkinen keskustelu), neuvoston asiakirja 15406/2006, 1.12.2006.
- Ilmoitus, Asia: Neuvoston 20. ja 21.5.2007 pidettävän istunnon (kilpailukyky) valmistelu, Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kulutusluottosopimuksista, neuvoston asiakirja 8660/2007, 2.5.2007.
 - Ilmoitus, Asia: Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kulluttajille myönnettävistä luottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 93/13/ETY muuttamisesta, – Poliittinen yhteisymmärrys (Julkinen käsittely neuvoston työjärjestyksen 8 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla), neuvoston asiakirja 9677/2007, 16.5.2007.
 - Ilmoitus, Asia: Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kulluttajille myönnettävistä luottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 93/13/EY muuttamisesta – Neuvoston käsittelyn tulos, neuvoston asiakirja 11554/2007, 5.7.2007.
 - Neuvoston perustelut, Asia: Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kulutusluottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 87/102/ETY kumoamisesta, neuvoston asiakirja 9948/2/2007, REV 2 ADD 1, 20.9.2007.
 - Kirjallisen menettelyn päätyminen, Asia: Kirjallinen menettely, joka koskee muutettua ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi kulutusluottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 87/102/ETY kumoamisesta [ensimmäinen käsittely], neuvoston asiakirja CM 2970/2007, 21.9.2007.
 - Ilmoitus, Asia: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kulutusluottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 87/102/ETY kumoamisesta – Euroopan parlamentin toisen käsittelyn tulokset (Strasbourg, 14.–17.1.2008), neuvoston asiakirja 5264/2008, 18.1.2008.
 - Note, Subject: Voting result, neuvoston asiakirja 8146/2008, 7.4.2008.

Valtioneuvoston kanslia

- EU-vaiuttamisselvitys, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32/2009 (2009a).
- Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2009 (2009b).

Valtioneuvosto

- Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kulutusluotot), U 64/2002 vp, 7.11.2002 sekä jatkokirjelmät 30.1.2006 ja 14.5.2007.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta ja eräiden luotonantajien rekisteröinnistä sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi, HE 24/2010 vp, 30.3.2010.

Valtiontalouden tarkastusvirasto

- Kuluttajahallinnon toimivuus, Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 126/2007, Edita Prima Oy, Helsinki 2007.

LYHENNELUETTELO

| | |
|----------|---|
| alav. | alaviite |
| Coreper | EU:n jäsenvaltioiden pysyvien edustajien komitea |
| DG | <i>directorate-general</i> , komission pääosasto |
| DG SANCO | komission terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto, josta sittemmin tuli osa oikeusasioiden pääosastoa (DG Justice) |
| EP | Euroopan parlamentti |
| EPF | <i>European People's Party</i> , Euroopan parlamentin keskusta-oikeistolainen ryhmä |
| ETY | Euroopan talousyhteisö |
| EU | Euroopan unioni |
| EY | Euroopan yhteisö |
| IA | <i>Impact Assessment</i> , komission vaikutusarvioasiakirja |
| IMCO | Euroopan parlamentin sisämarkkinat ja kuluttajansuoja -valiokunta |
| Kok. | EY/EU-tuomioistuimen oikeustapauskokoelma |
| KOM | komissio |
| OM | oikeusministeriö |
| PL | perustuslaki |
| SEU | sopimus Euroopan unionista |
| SEUT | sopimus Euroopan unionin toiminnasta |
| SEY | sopimus Euroopan yhteisöstä |
| SuVM | suuren valiokunnan mietintö |
| TaVL | talousvaliokunnan lausunto |
| VNOS | valtioneuvoston ohjesääntö |
| vp | valtiopäivät |

A CASE STUDY ON THE FORMULATION OF SECONDARY LEGISLATION IN THE EU: THE NEGOTIATIONS ON THE NEW CONSUMER CREDIT DIRECTIVE AND THE ROLE OF FINLAND THEREIN

The paper presents a case study on EU legislative negotiations on the new Consumer Credit Directive (2008/48/EC). The Consumer Credit file was negotiated and adopted in the most commonly used EU legislative procedure, the co-decision procedure. After the entry into force of the Lisbon Treaty this procedure is now known as the ordinary legislative procedure.

Negotiations that lead to the adoption of the new Directive are studied in detail in the paper. The analysis encompasses the legislative procedure in its entirety, from the initial drafting phase in the Commission to the final adoption by the EP and the Council. The paper takes the approach of *empirical studies in law*. Qualitative materials from 20 expert interviews are combined with formal sources of law (EU law and Finnish law). EU and national policy documents are also an important source in the study.

The objective of the paper is twofold. First, the paper describes the bargaining success of actors who attached high levels of salience to the Consumer Credit file: the Commission, the European Parliament, several Member States and the banking industry. Previous research shows that there are no cohesive and fixed alliances in EU decision-making. Each new piece of EU legislation is a result of multifarious compromises. In our case it was the *big EU Member States* that played an important role in the process. Big Member States were able to advance their national positions both in the Council and through the European Parliament. *The Commission* acted as the agenda-setter but it did not manage to convince the Parliament and the Council of the need to fully harmonise all aspects of national consumer credit legislations. The *Parliament's* internal disagreements prejudiced its bargaining-power in the Consumer Credit file. Nevertheless, the Parliament managed to make many important amendments to text of the new Directive. Finally, the case study shows that the *banking sector* lobbied the EU institutions fiercely. German banks, in particular, exerted influence through the Parliament's and its rapporteur, Kurt Lechner.

Second, the paper focuses on the role of *Finland* in the legislative negotiations. The file in question was highly salient for Finland. The country wants to maintain its traditionally high level of consumer protection also as regards financial services. Qualitative data from expert interviews is used in the paper to map and to explain the success of Finland in the negotiations. The analysis shows that Finland was able to exploit the privileged

position of the Presidency in order to advance its own goals. In addition, Finland's success in the negotiations relied on negotiation skill and technical knowledge as well as on the ability to build coalitions with other Member States, in particular, with France.