

Mistä EU-asioista hallitus keskustelee ja kenen aloitteesta? Suomen hallituksen Eurooppa-politiikan koordinaatio vuosina 1995–2012

ANNA HYVÄRINEN JA TAPIO RAUNIO

ABSTRACT
Who decides what EU issues ministers talk about? Explaining governmental EU policy coordination in Finland

The political dynamics of European Union (EU) governance has arguably strengthened the role of civil servants at the expense of democratically elected office-holders. However, whether this applies to intra-cabinet EU decision-making is more difficult to analyze. Drawing on the agendas (1995–2012) of the Finnish ministerial EU Committee and on interviews with key civil servants, we examine whether the interests of governing parties or bureaucratic procedures are more important in determining which EU policies are debated by the government and which in turn are decentralized to the individual ministries. Our analysis confirms the strong influence of both established administrative procedures and of a small elite of civil servants in setting the agenda of governmental EU policy formulation. We also show that intra-cabinet coordination focuses on high politics issues, with individual EU laws seldom discussed by the government, a finding which raises important questions about the accountability and democracy of domestic EU coordination.

Johdanto

Eurooppalaisen integraation tiivistymisen myötä tutkijat ovat kiinnittäneet yhä enemmän huomiota siihen, miten Euroopan unioni (EU) vaikuttaa kansalliseen politiikkaan. Eräs keskeinen kirjallisuudessa esitetty argumentti on, että integraatio edesauttaa hallitusten vallan kasvua jäsenmaissa ja heikentää mahdollisuuksia parlamentaariseen valvontaan. Hallinnon sisällä taas virkamiesten rooli korostuu ministereiden kustannuksella. Mitä tulee ministereiden keskinäisiin suhteisiin, integraation on tulkittu vahvistavan EU-politiikkaa johtavan pääministerin sekä – etenkin eurokriisin myötä – valtiovarainministerin asemaa suhteessa muihin ministereihin. (Bulmer ja Lequesne toim. 2013; Featherstone ja Radaelli toim. 2003; Goetz ja Meyer-Sahling 2008; Graziano ja Vink toim. 2007; Ladrech 2010.)

Jäsenmaiden omaksumia kansallisia EU-valmis-

telujärjestelmiä käsittelevässä tutkimuksessa on selvitetty ennen kaikkea sitä, miten eri valtioiden hallinnot ovat organisatorisesti sopeutuneet integraation ja miksi kussakin maassa on päädytty tietynlaiseen valmistelurakenteeseen. Näiden tutkimusten mukaan kansallisten EU-valmistelujärjestelmien rakenteiden ja tavoitteiden välillä on, asteittaisesta lähentymisestä huolimatta, edelleen suuriakin eroja. Tutkimuksissa on vielä todettu integraation yhtäältä vahvistaneen pääministerien asemaa, mutta toisaalta samanaikaisesti johtaneen valmistelun ja huomattavan päätösvalan hajauttamiseen ministeriöihin. (Dimitrova ja Toshkov 2007; Gärtner ym. 2011; Jensen 2011; Kassim 2013; Kassim ym. toim. 2000; Laffan 2007; Panke 2010). Suomea käsittelevissä tutkimuksissa on saatu samansuuntaisia tuloksia (Hyvärinen 2009; Hämynen 2011; Johansson ja Raunio

2010; Kinnunen 2003; Laffan 2006; Lampinen ym. toim. 1998). Aiemmassa tutkimuksessa on kuitenkin selvä aukko: hallitusten sisäisestä Eurooppa-politiikan koordinaatiosta tiedetään erittäin vähän. Tiedossamme ei ole ainuttakaan empiiristä tutkimusta, jossa olisi analysoitu virkamiesten ja ministereiden keskinäissuhteita kansallisen EU-asioiden valmistelujärjestelmän korkeimmalla tasolla eli hallituksessa ja tarkemmin ottaen EU-ministerivaliokunnassa.

Tässä artikkelissa analysoidaan EU-asioiden koordinaatiota Suomen hallituksessa. Emme siis tutki laajemmin ottaen EU-valmistelua valtionhallinnossa emmekä valtioneuvoston ja eduskunnan välistä vuorovaikutusta EU-politiikassa. Tarkastelemme artikkelissa erityisesti kahta toisiinsa liittyvää kysymystä. Ensiksi: mistä Eurooppa-asioista hallitus keskustelee? Toiseksi: kuka tai mikä taho (unionin toimielimet, ministerit tai virkamiehet) määrittelee, mitkä kysymykset nousevat hallituksen EU-ministerivaliokunnan esityslistalle. Tutkimuksemme myötä on mahdollista arvioida kriittisemmin väitteitä politiikan byrokraatisoitumisesta sekä kansallisen EU-politiikan demokraattisuudesta.

Kirjallisuudessa on laajalti hyväksytty tulkinta, jonka mukaan eurooppalainen integraatio on edesauttanut virkamiesten vallan kasvua vaaleilla valitujen poliitikkojen kustannuksella. Samansuuntainen kehitys on ollut nähtävissä niin unionin toimielinjärjestelmässä kuin jäsenvaltioidenkin tasolla. Kunkin jäsenmaan virkamiehillä on keskeinen rooli yhtäältä valmisteltaessa ja päätettäessä maan EU-kannoista ja toisaalta esiteltäessä näitä kantoja esimerkiksi komission valmisteluryhmissä ja neuvoston työryhmissä. Hallituksella voi olla erittäin hyviä syitä delegoida valtaa virkamiehille. Ministeritason valmistelukokousten asialistat täyttyvät nopeasti, mikä luontevasti johtaa muiden kuin poliittisesti kaikkein tärkeimpien kysymysten delegoimiseen virkamiehille. Myös EU-hankkeiden koettu teknisyys voi tukea vallan hajauttamista, sillä virkamiehillä on usein ministereitä enemmän sisällöllistä asiantuntemusta. Virkamiesten roolin korostuminen voidaan kuitenkin nähdä ongelmallisena kehityksenä, mikäli hallitus ei kollektiivisesti keskustele ministeriöiden hoitamista EU-asioista.

Artikkelin teoreettisessa osiossa esittelemme kolme vaihtoehtoista hypoteesia sekä kuvaamme Suomen EU-koordinaatiojärjestelmän toimintaa. Analyysimme, joka perustuu EU-ministerivaliokunnan pöytäkirjoihin vuosina 1995–2012 sekä muutamien

virkamiesten haastatteluihin, osoittaa vakiintuneiden hallinnollisten käytäntöjen ja valtioneuvoston kanslian (VNK) EU-sihteeristön avainbyrokraattien keskeisen roolin hallituksen sisäisessä EU-koordinaatiossa. Tutkimuksemme osoittaa, että hallitus keskustelee lähes ainoastaan poliittisesti ja taloudellisesti tärkeistä, usein horisontaalisista Eurooppa-kysymyksistä, kuten perussopimusten muuttamisesta, Eurooppa-neuvoston kokouksissa esiin nousevista asioista, unionin laajentumisesta, monivuotisista rahoituskehyksistä, ulko- ja turvallisuuspolitiikasta tai euroalueen vakauttamistoimista. Tavanomaisemmista komission antamista lainsäädäntöehdotuksista ei ministeritasolla juuri keskustella. Artikkelin viimeisessä osiossa pohdimme sekä saatujen tutkimustulosten merkitystä että mahdollisia eroja Suomen ja muiden unionin jäsenvaltioiden välillä.

Kansallisen EU-koordinaation poliittinen dynamiikka

Byrokraatia ja vakiintuneet toimintamallit

Kaksi ensimmäistä hypoteesiamme pohjaavat byrokraatioita ja instituutioita käsittelevään kirjallisuuteen. Instituutioteoria on kiinnostunut ennen kaikkea institutionaalisten valintojen ja poliittisen toiminnan tai käyttäytymisen vuorovaikutuksesta. Tässä yhteydessä painotamme erityisesti kahta instituutiokirjallisuuden keskeistä käsitettä: polkuriippuvuutta (*path dependency*) ja institutionaalista tasapainoa tai jatkuvuutta (*institutional equilibrium*). Polkuriippuvuuden logiikkaa hyödynnetään selitettäessä tiettyjen organisatoristen ratkaisujen tekemistä ja varsinkin niiden pysyvyyttä. Institutionaaliset ratkaisut ehdollistavat myöhempiä valintoja ja vaikuttavat ratkaisevasti poliittisen käyttäytymisen ja toimintakulttuurin muotoutumiseen. Omaksutuista ratkaisuista tulee usein normatiivisia, oikeaksi miellettyjä toimintamalleja. Mitä pysyvämpiä ja juurtuneempia eksplisiittisesti tai implisiittisesti sovitut pelisäännöt ovat, sitä vaikeampaa niiden muuttaminen on. Jatkuvuus ja tasapainon säilyttäminen korostuvat muutosvalmiuden kustannuksella. (Goodin toim. 1998; North 1990; Pierson 1996, 2000; Scott 2008; Steinmo ym. 1992; Thelen 1999.)¹

Instituutiot eivät ole välttämättä yhtenäisiä toimijoita. Yksittäisessä instituutiossa, kuten ministeriössä tai valtion virastossa, on erilaisia asemia ja kantoja omaavia henkilöitä tai ryhmiä, joilla on

erilaiset mahdollisuudet vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Näin ollen on tärkeää analysoida, ketkä hyötyvät vakiintuneiden toimintamallien säilyttämisestä ja millä tavoin. Jos omaksuttu institutionaalinen käytäntö suosii tiettyjä henkilöitä tai ryhmiä, on selvää, että heidän etujensa mukaista on vakiintuneiden toimintamallien jatkuminen ja institutionaalisen tasapainon turvaaminen.

Politiikan tutkijat ja varsinkin hallintotieteilijät ovat kiinnittäneet paljon huomiota politiikan virkamiesmäistymiseen tai byrokraatistumiseen (*bureaucratization*). Tutkijat ovat todenneet valtatasapainon heilahtaneen vaaleilta valituilta poliitikoilta virkamiehille. Hallituksilla ja parlamenteilla on muun muassa sisällöllisen asiantuntemuksen ja ajanpuutteen vuoksi vaikeuksia tehokkaasti valvoa ministeriöiden tai virastojen toimintaa. Hallitukset ympäri maailmaa ovatkin pyrkineet lisäämään hierarkkista keskusjohtoisuutta ja vahvistamaan horisontaalista koordinaatiota. (Dahlström ym. toim. 2011; Dunleavy 1991; Huber 2000; Huber ja Shipan 2002; Peters 2009.) Lisäksi poliitikot ovat vapaaehtoisesti hajauttaneet varsinkin päätösten valmisteluun ja toimeenpanoon liittyvää valtaa virkamiehille. Euroopan unionin poliittisen järjestelmän dynamiikan on katsottu osaltaan tukeneen vallan siirtymää poliitikoilta virkamiehille unionin jäsenmaissa. Vaikka virkamiehillä keskimäärin voi olla runsaastikin liikkumatilaa suhteessa ministeriin tai koko hallitukseen, on yhtälö todennäköisesti erilainen, kun tarkastelun kohteeksi otetaan pääministerin kanslian henkilökunta ja erityisesti korkeat virkamiehet. Heidän asemansa vallan ytimessä mahdollistaa merkittävänkin poliittisen vaikuttamisen, mutta toisaalta heidän käytössään olevaan liikkumavaraan vaikuttanevat olennaisesti pääministerin toimintatapa ja intressit: jos pääministeri on erityisen kiinnostunut Eurooppa-politiikasta, hän myös osallistunee aktiivisemmin EU-asioden valmisteluun. Korkeiden virkamiesten täytyy täten löytää toimiva tasapaino mahdollisen omien näkemysten ajamisen sekä pääministerin ja hallituksen tavoitteiden edistämisen välillä.

Joka tapauksessa on selvää, että valtioneuvoston kanslian korkeilla virkamiehillä on erinomaiset mahdollisuudet vaikuttaa hallituksen päätöksentekoon ja erityisesti siihen, mitkä asiat nousevat esityslistalle. Kirjallisuudessa on katsottu, että pääministerin välittömässä läheisyydessä toimivien avainvirkamiesten rooli on suurempi ulkopoliitikassa kuin kotimaan

politiikassa (Hill 2003; Preston 2001). Sama havainto pätee EU-politiikkaan, jossa kiireiset ja jatkuvasa muutoksessa olevat aikataulut ja päätöksentekomenettelyt asettavat haasteita kansalliselle asioiden laajapohjaiselle valmistelulle (Ekengren 2002). Kuten Johansson (2008, 284) on todennut tutkimuksessaan, jossa hän tarkasteli Ruotsin pääministerin ulkosuhteiden ja Eurooppa-politiikan avustajia:

Tosiasiallisesti, ja ehkä väistämättä, he ylittävät hallinnon ja poliittisen päätöksenteon välisen rajan. – – Vallan ytimessä työskentelevät pääministerin ulkosuhteiden ja EU-politiikan neuvonantajat voivat vaikuttaa hallituksen tekemään politiikkaan yhtäältä asiantuntemuksensa avulla ja toisaalta sijoittumalla pääministerin ja maan ulkopoliittikan väliselle rajapinnalle. Pääministerin läheisyydessä toimivien avustajien vaikutusvalta riippuu myös luottamuksesta sekä osin myös siitä, missä määrin pääministeri on kiinnostunut ulkosuhdeasioista.

Suomen EU-valmistelujärjestelmää voi hyvällä syyllä luonnehtia vakiintuneeksi, onhan järjestelmä säilynyt käytännössä muuttumattomana unionijäsenyytemme alusta eli vuodesta 1995 lähtien. Itse asiassa järjestelmän pääpiirteet luotiin jo valmistautuessa Euroopan talousalueen jäsenyyteen, joka toteutui vuoden 1994 alussa. Valmistelujärjestelmä sai vaikutteita Tanskan vastaavasta järjestelmästä, jonka vahvana puolena nähtiin laajan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden ja parlamentaarisen valvonnan painottaminen. Suomen EU-asioden valmistelukoneiston julkilausuttuna tavoitteena onkin kansallisen yhteisymmärryksen tai ainakin (eliitti) konsensuksen rakentaminen, minkä taas on katsottu vahvistavan pienen jäsenvaltion neuvotteluasemaa unionissa.

Suomen EU-valmistelujärjestelmää on luonnehdittu vakiintuneeksi sekä selkeisiin sääntöihin ja rakenteisiin nojaavaksi (Hyvärinen 2009; Hämynen 2011; Johansson ja Raunio 2010; Kinnunen 2003; Laffan 2006; Lampinen ym. toim. 1998). EU-hankkeet jaetaan ministeriöiden kesken samalla tavoin kuin kansalliset politiikka- ja säädöshankkeet, mutta EU-asioissa ministeriöiden välinen yhteistyö on selvästi tiiviimpää ja muodollisempaa kuin kansallisissa asioissa. Hallinnon sisäisen EU-yhteensovittamisjärjestelmän alimman tason muodostavat jaostot (37 kappaletta vuonna 2013), joista kunkin puheenjohtajana toimii asianomaisen ministeriön edustaja. Useimmat jaostot voivat kokoontua joko

suppeassa virkamieskokoontumisessa tai laajassa kokoonpanossa, jolloin mukana on myös sidosryhmiä edustajia. On tyypillistä, että Suomen neuvottelukanta tietyssä EU-hankkeessa lyödään lukkoon jo jaostotasolla. Mikäli eri hallinnonalojen intressien yhteensovittaminen ei onnistu jaostossa, kyseinen asia voidaan viedä EU-ministerivaliokunnan ratkaisutavaksi. Jaostojen yläpuolella on EU-asioiden komitea, joka edustaa ylintä virkamiestason valmistelua (kansliapäälliköt), mutta se kokoontuu yleensä sijaiskokoonpanossa. Käytännössä EU-asioiden komitean rooli on etenkin viime aikoina ollut varsin vaatimaton sen keskittyessä lähinnä hallinnollisiin kysymyksiin.

Hallituksen tärkein unioniasioden koordinaatioelin on EU-ministerivaliokunta, joka määrittelee Suomen tavoitteet kaikissa poliittisesti, taloudellisesti tai oikeudellisesti tärkeissä EU-asioissa. Lisäksi EU-ministerivaliokunta vahvistaa ennen neuvoston ja Eurooppa-neuvoston kokouksia Suomen lopullisen kannan kuhunkin asialistalla olevaan asiaan. Ministerivaliokunnassa käsitellään vielä korkean tason nimitysasioita (Suomen ehdokkaiden nimeäminen ja muiden maiden ehdokkaiden tukeminen EU-toimielimiin) sekä Suomen kannanottoja EU-virastojen sijoittamiseen. Toisinaan asialistalle nostetaan myös kansainvälisissä järjestöissä käsiteltäviä asioita, joilla on liityntä EU-politiikkaan tai jotka myöhemmin tulevat ajankohtaisiksi unionin päätöksenteossa.

EU-ministerivaliokunnan puheenjohtajana toimii pääministeri. Hän myös esittelee ministerikollegoilleen Eurooppa-neuvoston ja muiden päämiestason kokousten asiat, kun taas toimivaltaiset ministerit vastaavat muiden asialistalla olevien asioiden esittelystä. Sekä pääministerillä että toimivaltaisella ministerillä on oikeus saattaa tietty asia käsiteltäväksi EU-ministerivaliokunnassa (Valtioneuvoston ohjesääntö, 26. §:n 2. momentti). Ministerivaliokunnan jäseniä ovat ulkoministeri, oikeusministeri, ulko- ja kauppa- ja elinkeinoministeri, valtiovarainministeri, maa- ja metsätalousministeri ja kolme muuta ministeriä: kaksi valtioneuvoston määräämää ministeriä sekä käsiteltävässä asiassa toimivaltainen ministeri (Valtioneuvoston ohjesääntö, 26. §:n 1. momentti). Kuitenkin kaikki hallituksen ministerit voivat halutessaan osallistua EU-ministerivaliokunnan kokouksiin. Käytännössä kuhunkin kokoukseen osallistuu vähintään yksi ministeri kustakin hallituspuolueesta. EU-ministerivaliokunta kokoontuu vii-

koittain perjantaiamuisin. Kokouksissa keskustellaan, koordinoidaan eri puolueiden kantoja ja sovietaan Suomen EU-politiikan linjoista. EU-ministerivaliokunta on siis luonteeltaan hyvin erilainen kuin muodolliset ja kestoltaan lyhyet valtioneuvoston yleisistunnot.

Oikeudellisesti katsoen EU-ministerivaliokunta ei ole päätöksentekuelin, mutta sen tosiasiallinen merkitys Suomen EU-politiikan määrittelijänä on kiistaton. Ministerivaliokunta on muodostunut keskeiseksi yhteensovittamiselimeksi yhtäältä hallitusten laajapohjaisuuden ja toisaalta kansallisen EU-valmistelujärjestelmän hajautetun luonteen vuoksi. Ministerivaliokunnan menettelyohjeiden (VNK 2011) mukaan

EU-ministerivaliokunta on Suomen EU-politiikan johtamisen keskeisin väline, jossa käsitellään Suomen toimintalinjat ja tavoitteet EU-politiikan merkittävimmässä kysymyksissä ja asiakokonaisuuksissa. Sen tekemät poliittiset linjaukset ohjaavat Suomen toimintaa Euroopan unionissa sekä tarvittaessa päätöksentekoa valtioneuvostossa.

Keväällä 2013 annetussa hallituksen EU-selonteossa todetaan yksiselitteisesti, että Suomen EU-politiikka perustuu EU-ministerivaliokunnan linjauksiin. Selonteon mukaan EU-ministerivaliokunnan työtä on pyritty kehittämään niin, että ajankohtaisia EU-asioita käsiteltäisiin etupainotteisesti ja laajalaisina kokonaisuuksina (Valtioneuvoston kanslia 2013, 59). Vakiintuneen käytännön mukaan ministerivaliokunnan esityslista jakaantuu kolmeen osaan: 1) poliittisesti, taloudellisesti tai oikeudellisesti tärkeät EU-asiat (ns. asialista-asiat) sekä Eurooppa-neuvoston kokoukset, 2) neuvostot ja muut kokoukset (eli tulevien neuvoston kokousten ja epävirallisten ministeritaso kokousten asialistat kokonaisuudessaan) ja 3) tuomioistuinja- ja valvonta-asiat (eli yleensä EU-tuomioistuimissa käsiteltävät, Suomen kannalta erityisen tärkeät oikeustapaukset).

Valtioneuvoston kanslian EU-sihteeristön² keskeinen tehtävä on huolehtia, että EU-asioiden valmistelukoneisto toimii kuten on tarkoitettu. EU-sihteeristö avustaa ministeriöitä ja muita unioniasioden valmisteluun osallistuvia tahoja kantojen yhteensovittamisessa, toimii EU-ministerivaliokunnan ja EU-asioiden komitean sihteeristönä, vastaa Suomen kantojen valmistelusta EU:n perussopimuksia muutettaessa (yhdessä ulkoministeriön kanssa) sekä huolehtii tiedonkulusta kotimaan hallinnon ja Brysse-

lissä sijaitsevan Suomen EU-edustuston välillä. Alun perin EU-sihteeristö oli sijoitettu ulkoministeriöön, mutta Paavo Lipposen II hallitus päätti siirtää sihteeristön pääministerin alaisuuteen vuonna 2000. Siirto oli perusteltu – onhan suurin osa EU-asioista luonteeltaan sisäpoliittisia, ei ulkopoliittisia. Sihteeristön siirto valtioneuvoston kansliaan oli siinäkin mielessä luonteva ratkaisu, että keskeisin yksittäinen EU-politiikan toimija Suomessa on pääministeri, jonka asemaa ovat entisestään vahvistaneet 2000-luvulla toteutetut perustuslain muutokset. EU-selonteossa todetaankin, että pääministerin avustaminen sitoo yhä enemmän EU-sihteeristön resursseja (Valtioneuvoston kanslia 2013, 60).

Hypoteesi 1: Kun huomioidaan Suomen hallituksen sekä hallinnon sisäisen EU-asioiden valmistelujärjestelmän institutionalisoituneet toimintamallit, *oletamme EU-ministerivaliokunnan asialistan sekä hallituksen EU-koordinaation pohjaavan ennen muuta vakiintuneisiin hallinnollisiin menettelyihin.* Vakiintuneilla hallinnollisilla menettelyillä tarkoitamme, että puoluepoliittisten intressien tai johtavien virkamiesten vaikutuksen asemesta ministerivaliokunnan esityslista määräytyy EU-toimielinten, erityisesti neuvoston ja Eurooppa-neuvoston, esityslistojen pohjalta.

Hypoteesi 2: *EU-ministerivaliokunnan asialista sekä hallituksen EU-koordinaatio pohjaavat ennen muuta valtioneuvoston kanslian, tarkemmin ottaen EU-sihteeristön, johtavien virkamiesten näkemyksiin ja vaikutukseen.* EU-sihteeristön johtavat virkamiehet sijoittuvat EU-asioiden valmisteluketjussa ministeriöiden ja hallituksen väliin, joten heillä on erinomainen tilaisuus vaikuttaa ministerivaliokunnan asialistan muotoutumiseen. Emme kuitenkaan oleta näiden virkamiesten kykenevän täysin kontrolloimaan, mistä asioista ministerit keskustelevat – joutuvathan virkamiehet ottamaan huomioon erityisesti pääministerin, mutta myös muiden ministerien preferenssit.

Koalitiot ja puolueiden intressit

Hallitusten muodostamisen ja toiminnan analysointi on yksi politiikan tutkimuksen ydinalueista. Koalitionhallituksilla on käytössään useita työkaluja politiikan koordinaatioon. Näistä varsinkin hallitusohjelman rooli korostuu usean puolueen hallituksissa. Päätöksenteon ja ristiriitojen ratkaisun foorumeja

ovat ministerivaliokunnat, hallituksen yleisistunnot sekä hallituspuolueiden puheenjohtajien tapaamiset. Yksittäiset hallituspuolueet voivat pyrkiä vaikuttamaan hallituksen politiikkaan esimerkiksi neuvottelemalla itselleen tietyt ministerinsalkut. Pääministerillä puolestaan on keskeinen rooli koordinoitaessa koko hallituksen työskentelyä. Kansainvälisessä tutkimuksessa on painotettu kahta trendiä. Yhtäältä on havaittu vallan hajauttaminen sektoriministereille, jonka taustalla ovat ennen kaikkea hallituksen ruuhkaiset esityslistat. Toisena, ehkä vielä tärkeämpänä kehityskulkuna, on kuitenkin pääministerin vallan korostuminen. Kehitykseen on osaltaan vaikuttanut pääministerin osallistuminen Eurooppa-neuvoston kokouksiin ja laajemmin ottaen hänen roolinsa kansallisen EU-politiikan johtajana. (Andeweg 2000; Müller ja Strøm toim. 2000; Poguntke ja Webb toim. 2005; Strøm ym. toim. 2008; Strøm ym. 2010.)

Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa tehdyt havainnot pätevät myös Suomeen. Viimeaikaiset perustuslain muutokset, jotka osittain johtuvat asenteittaisesta sopeutumisesta EU-jäsenyyteen, ovat radikaalisti muuttaneet valtioelinten keskinäisuuhteita. Pääministerin johtama hallitus ja eduskunta ovat nousseet presidentin varjosta vallankäytön keskiöön. Ylisuurten koalitionhallitusten päättäessä niin kotimaisen kuin EU-politiikankin suunnan on ymmärrettävää, että puolueet tavoittelevat aiempaa tarmokkaammin hallitusvastuuta. Pääministeri on noussut keskeiseen asemaan, mutta samanaikaisesti hänen valtaansa rajoittaa ylisuuren koalitionhallituksen sisäinen hajanaisuus. Valtioneuvoston kanslian tehtävänä on sovittaa yhteen hallituksen työskentelyä ja toimia välittäjänä ministeriöiden välisissä kiistoissa. Kullakin ministerillä on varsin laaja liikkuematila omalla alallaan, kunhan hän seuraa hallitusohjelmaa ja kunnioittaa hallituspuolueiden puheenjohtajien sopimuksia, jotka varsinkin tärkeämmissä poliittisissa kysymyksissä voivat asettaa merkittäviä pöytäkirjoja ministerin toimille.

Kuten tunnettua, hallitusohjelman rooli on korostunut viimeisimmissä hallituksissa: hallitusohjelmat ovat muuttuneet pidemmiksi ja yksityiskohtaisemmiksi. Hallitusohjelma toimii koalition politiikan ohjenuorana sitouttaen samalla hallituspuolueita ja niiden eduskuntaryhmiä yhteisesti sovittuun ohjelmaan. Hallituksen lyhyt yleisistunto puolestaan on lähinnä viikoittainen muodollisuus, jossa harvoin keskustellaan tai tosiasiallisesti päätetään asioista.

Neljällä ministerivaliokunnalla – EU-ministerivaliokunnan ohella ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, raha-asiainvaliokunta sekä talouspoliittinen ministerivaliokunta – on sen sijaan merkittävä asema hallituksen päätöksenteossa. Pääministeri johtaa kaikkia ministerivaliokuntia ja niissä ovat edustettuina kaikki hallituspuolueet. Käytännössä useat tärkeimmät päätökset tehdään kuitenkin hallituspuolueiden puheenjohtajien epävirallisissa palaverissa. (Kekkonen ja Raunio 2011; Nousiainen 2000; Pakarinen 2011; Paloheimo 2003, 2005; Tiili 2008.)

Suomalaiset hallitukset ovat poikkeuksellisen laajapohjaisia verrattuna muihin Euroopan maihin – niin hallituspuolueiden parlamenttipaikoilla kuin hallitusten puoluepoliittisella koostumuksellakin mitattuna. Laajapohjaisten hallitusten syntyyn sekä puolueiden valmiuteen toimia hyvinkin erilaisissa hallituskoalitioissa on vaikuttanut niin puoluejärjestelmämme hajanaisuus, yhden selkeästi muita puolueita suuremman, hallitsevan puolueen puuttuminen kuin keskustan rooli oikeiston ja vasemiston välisenä sillanrakentajapuolueena. Kun yli-suuri koalitio hallitsee selkeää enemmistöä eduskuntapaikoista, oppositio jää väistämättä heikoksi. Hajanainen puoluejärjestelmämme, jossa yksikään puolue ei yleensä nauti vaaleissa yli 25 prosentin kannatusta, on johtanut konsensushenkiseen päätöksentekoon ja puolueiden ideologiseen lähenty-miseen. (Arter 2009; Paloheimo ja Raunio toim. 2008.)

Vaikka koalitioteoriat ja empiiriset tutkimukset tarjoavat paljon tietoa puoluepoliittisten intressien merkityksestä ministeripaikkojen jaossa, hallitusohjelman laadinnassa ja koalition sisäisessä päätöksenteossa (Bäck ym. 2011; Laver 1998; Martin ja Vanberg 2011; Müller ja Strøm toim. 2000; Strøm ym. toim. 2008; Strøm ym. 2010), on epäselvää, miten puoluepolitiikka näkyy hallituksen EU-politiikan koordinaatiossa. Tietyllä hallituspuolueella, ministerillä tai pääministerillä on kaksi pääasiallista toimintamahdollisuutta. Hallituspuolue tai pääministeri voi pyrkiä nostamaan tietyn asian EU-ministerivaliokunnan esityslistalle saadakseen Suomen neuvottelukannalle koko hallituksen tuen. Vaihtoehtoisesti voidaan ajatella, että yksittäinen puolue tai pääministeri voisi suosia päätöksentekovallan delegoimista toimivaltaiselle ministeriölle ja ministerille – varsinkin, jos kyseisen asian ennakoidaan aiheuttavan ristiriitoja koalitiopuolueiden välille. Esimerkiksi keskustalla

on selkeä erityisintressi EU:n maatalouspolitiikassa, mutta on vaikea arvioida, kumman strategian puolue valitsisi: avoimen keskustelun EU-ministerivaliokunnassa vai asian ”piilottamisen” asianomaiseen ministeriöön. Ainakin kaikkein tärkeimpien Eurooppa-kysymysten, kuten perussopimusten muuttamisen tai euroalueen vakauttamistoimien, osalta voitaneen olettaa, että kaikkien hallituspuolueiden intresseissä on tuoda tällaiset asiat hallituksessa koordinoitaviksi.

Hypoteesi 3: *EU-ministerivaliokunnan asialistan laadinta sekä hallituksen EU-koordinaatio perustuvat ensisijaisesti hallituspuolueiden intresseihin.* Tässä yhteydessä olemme kiinnostuneita nimenomaan puoluepolitiikan roolista yleisemmin, eli ovatko pääministeri tai hallituspuolueet puoluepoliittisten syiden vuoksi aktiivisia joko nostamaan tiettyjä asioita EU-ministerivaliokunnan esityslistalle tai vastaavasti siirtämään joitain kysymyksiä ministeritason koordinaation ulkopuolelle.

Aineisto ja analyysi

Analyysimme perustuu kahteen aineistoon. Tutkimuksen ensimmäisenä, määrällisenä aineistona ovat EU-ministerivaliokunnan kaikkien kokousten pöytäkirjat (asialistat) vuosilta 1995–2012 (N = 696). Nämä julkiset, lyhyet asiakirjat sisältävät tietoa kunkin kokouksen kestosta, paikalla olleista ministereistä ja virkamiehistä, keskustelussa olleista asiakohdista sekä tehdyistä linjauksista: onko ehdotettua toimintalinjaa puollettu taikka muutettu. Pöytäkirja-aineisto osoittaa, miten EU-ministerivaliokunnan käsittelemät asiat jakautuvat politiikkasektoreittain. Näin saadaan tietoa siitä, minkä tyyppisistä EU-asioista ministerit keskustelevat ja mitä asiakokonaisuuksia mahdollisesti jää ministeritason koordinaation ulkopuolelle. Tutkimuksen toisen, laadullisen aineiston muodostavat huhti-toukokuussa 2013 tehdyt seitsemän asiantuntijahaastattelua. Haastatellut henkilöt olivat EU-sihteeristön entisiä tai nykyisiä avainvirkamiehiä.³ Hyödynsimme haastatteleaineistoa erityisesti tutkiessamme EU-sihteeristön johtavien virkamiesten (H2) ja hallituspuolueiden (H3) roolia EU-ministerivaliokunnan asialistan muotoutumisessa. Haastatteleaineisto osoittautui hyödylliseksi myös selvittäessämme, millä muilla foorumeilla kuin EU-ministerivaliokunnassa Suomen EU-politiikkaa hallituksessa linjataan. Haastattelut

auttoivat vielä ymmärtämään, miten hallituksen sisäinen EU-koordinaatio on muuttunut Suomen unionijäsenyyden aikana.⁴

EU-ministerivaliokunnan pöytäkirjoista voidaan havaita, että kokousten vuosittainen lukumäärä (keskimäärin 39 kokousta) on pysynyt melko tasaisena, vaikkakin eurokriisin myötä kokousten määrä on hieman kasvanut (43–45 vuosittaista kokousta ajankaksolla 2009–2012). EU-ministerivaliokunta koostuu yleensä kerran viikossa perjantaiamuisin. Kirjallista menettelyä voidaan käyttää, jos ministerit eivät kokoonnu loma-ajan tai pääministerin ulkomaanmatkan vuoksi tai jos mikään ajankohtainen EU-asia ei vaadi poliittisen tason käsittelyä. Näistä

menettelyistä ei ole saatavilla pöytäkirjoja koko EU-jäsenyyden ajalta. Kirjallisten menettelyjen pöytäkirjat vuosilta 2005–2013 kertovat huomattavasta vuosittaisesta vaihtelusta (10 kirjallista menettelyä vuonna 2007, jopa 40 kirjallista menettelyä vuonna 2011).

EU-ministerivaliokunnan varsinaisten kokousten kesto (keskimäärin 72 minuuttia) on pysynyt varsin samana. Kolmena tarkasteluvuonna (1995, 2005, 2012) kokousten keskimääräinen kesto alitti 65 minuuttia, kun taas kolmena vuonna kokoukset kestivät keskimäärin yli 80 minuuttia (1997, 1998, 2010). Tällä hetkellä EU-ministerivaliokunnassa on 11 jäsentä, mutta kokouksiin voi osallistua ja puheenvuo-

Taulukko 1. EU-ministerivaliokunnassa käsiteltyjen asioiden määrä ja jakautuminen politiikka-aloittain 1995–2012.

	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	Yhteensä	(%)
Yleiset asiat	7	8	20	22	20	20	25	37	42	46	39	23	56	57	43	41	62	93	661	36,5
Ulkoasiat	6	6	14	8	20	13	23	17	16	14	9	13	10	16	13	6	10	10	224	12,4
Talous- ja rahoitusasiat	52	55	34	3	9	5	6	7	10	10	6	5	5	7	10	11	8	14	257	14,2
Oikeus- ja sisäasiat	4	4	4	2	3	2	2	4	4	6	8	3	6	2	3	7	7	5	76	4,2
Työllisyys-, sosiaalipolitiikka, terveys- ja kuluttaja-asiat	1	4	-	3	9	4	5	2	3	7	6	9	8	4	2	10	11	4	92	5,1
Kilpailukykyasiat (sisämarkkinat, teollisuus, tutkimus ja avaruus)	8	5	4	3	4	3	2	6	4	4	9	8	7	5	4	4	6	1	87	4,8
Liikenne-, televiestintä- ja energia-asiat	5	5	2	8	3	1	2	-	4	9	8	1	3	2	2	1	6	7	69	3,8
Maatalous ja kalastusasiat	2	4	4	-	1	1	-	2	1	6	4	9	3	3	1	9	12	8	70	3,9
Ympäristöasiat	8	7	6	12	9	8	5	3	4	1	7	8	7	2	2	6	14	5	114	6,3
Koulutus-, nuoriso-, kulttuuri- ja urheiluasiat	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	4	1	1	1	-	1	10	0,006
Eurooppa-neuvoston kokoukset	14	14	9	13	6	6	6	6	8	7	6	13	9	9	4	4	9	8	151	8,3
Yhteensä ryhmä (a) eli asialista-asiat ja Eurooppa-neuvostot	107	112	98	74	84	63	76	84	96	110	103	92	118	108	85	100	145	156	1811	100
Yleisten asioiden neuvosto	8	6	12	10	10	11	10	14	16	15	10	10	9	13	9	16	12	10	201	12,1
Ulkoasioiden neuvosto	15	8	17	18	16	20	21	28	26	30	20	19	15	13	6	6	3	3	284	17,0
Talous- ja rahoitusneuvosto	13	9	18	10	9	10	10	13	12	13	12	15	15	15	16	12	7	9	213	12,8
Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto	4	3	7	6	7	9	6	7	9	7	8	10	7	9	6	7	5	4	121	7,3
Työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttajaneuvosto	4	4	10	6	8	10	10	7	7	9	7	9	9	12	11	13	8	7	153	9,2
Kilpailukykyneuvosto	4	2	5	6	5	8	7	7	5	8	8	10	9	9	13	8	11	6	131	7,9
Liikenne-, televiestintä-, ja energianeuvosto	8	5	7	9	9	6	8	5	7	12	9	7	9	7	11	11	12	8	150	9,0
Maatalous- ja kalastusneuvosto	8	7	10	11	13	10	12	9	11	13	13	15	13	14	16	15	13	10	213	12,8
Ympäristöneuvosto	3	2	4	4	6	6	5	5	6	4	7	5	7	6	5	4	5	4	88	5,3
Koulutus-, nuoriso-, kulttuuri- ja urheiluneuvosto	3	4	9	4	5	8	7	5	6	11	6	10	6	10	5	5	3	5	112	6,7
Yhteensä ryhmä (b) eli neuvostot ja epäviralliset ministerikokoukset	70	50	99	84	88	98	96	97	106	121	101	107	99	108	98	97	79	66	1666	100
Yhteensä ryhmä (c) eli tuomioistuina-	2	1	5	12	23	41	36	45	50	22	32	38	32	41	42	18	5	1	448	100
Muut asiat	1	1	-	-	1	1	-	-	-	1	2	5	1	2	-	7	6	16	43	100

(a)-ryhmän asiat kaikkiaan 1811 (b)-ryhmän asiat kaikkiaan 1666

(c)-ryhmän asiat kaikkiaan 448 m Muut asiat kaikkiaan 43

roja voi käyttää kuka tahansa ministeri, mikä onkin tavallista. Keskimäärin kokouksiin on osallistunut 10 ministeriä ja vuosittainen vaihtelu on tässä suhteessa pientä, lukuun ottamatta vuotta 2011, jolloin keskimäärin 13 ministeriä oli läsnä. Samana vuonna EU-ministerivaliokunta käsittelee talous- ja rahoitusasioita useammin kuin koskaan ennen Suomen EU-jäsenyyden aikana. Vuoden 2011 poikkeuksellisuudesta kertoo myös se, että kyseisenä vuonna Eurooppa-neuvoston kokouksia ja Suomen kantoja siellä käsiteltäviin asioihin valmisteltiin keskimäärin joka kolmannessa ministerivaliokunnan kokouksessa.⁵

Taulukosta 1 käy ilmi EU-ministerivaliokunnan käsittelemien asioiden jakautuminen politiikkaaloittain vuosina 1995–2012.⁶ Taulukko on jaettu kolmeen osaan, samalla tavoin kuin EU-ministerivaliokunnan pöytäkirjat: (a) yksittäiset, tärkeät EU-asiat (asialista-asiat) ja Eurooppa-neuvoston kokoukset, (b) neuvoston kokoukset ja epäviralliset ministerikokoukset ja (c) Suomelle erityisen tärkeät tuomioistuin- ja valvonta-asiat. Taulukosta näkyy, että ryhmä (a) koostuu suurelta osin ”yleisistä asioista”, joita ovat esimerkiksi unionin laajentuminen, monivuotiset rahoituskehitykset ja institutionaaliset asiat kuten perussopimusten muuttaminen. Kaikkiaan 36,5 % ryhmän (a) asioista on tällaisia yleisiä asioita. Usein asialista-asioiden alla käsiteltyjä poliittikkasektoreita ovat myös talous- ja rahoitusasiat (14,2 %) sekä ulkosuhteet (12,4 %), kun taas muut EU-politiikan sektorit ovat harvemmin edustettuina. Pöytäkirjat osoittavat, että Eurooppa-neuvoston kokouksia koordinoidaan ministeritasolla tiuhaan (8,3 % ryhmän (a) asioista), erityisesti vuodesta 2009 lähtien, jolloin päämiestason kokousten vuosittainen määrä lähti selvään nousuun (ks. Valtioneuvoston kanslia 2013, 58). Eurooppa-neuvoston agendan merkitystä Suomen hallituksen EU-koordinaation agendan määrittäjänä alleviivaa se, että ministerit voivat keskustella samasta Eurooppa-neuvoston kokouksesta sekä yleisesti että yksittäisten asialista-asioiden kohdalla. Esimerkkinä voi mainita unionin monivuotiset rahoituskehitykset vuosiksi 2014–2020, joita koskevista neuvotteluista ja Suomen kannoista ministerit keskustelivat sekä Eurooppa-neuvoston kokousten yhteydessä että yksittäisenä asialista-asiانا. Eurooppa-neuvoston korostunut rooli unionin agendan määrittelijänä vahvistaa osaltaan pääministerin asemaa kotimaisessa koordinaatiossa, sillä pääministeri esittelee aina tulevan Eurooppa-neuvoston kokouksen asialistan ja Suomen kannan kuhunkin

asiakohtaan. Tausta-asiakirjan laatii EU-sihteeristö, joka on viime aikoina profiloitunut pääministeriä avustavana sihteeristönä perinteisen koordinaatiotoiminnan ohella tai jopa sen kustannuksella.

EU-ministerivaliokunnan pöytäkirjoissa toisen merkittävän asiaryhmän muodostavat neuvoston kokoukset ja epäviralliset ministeritason EU-kokoukset (ryhmä (b)). Heti Suomen EU-jäsenyyden alussa vakiintui käytäntö, että jokainen neuvoston kokous koordinoidaan EU-ministerivaliokunnassa. Käytännön taustalla on ajatus, että kukin ministeri ja ministeriö saa tietää muiden ministeriöiden käsittelemistä EU-asioista ja voi vaikuttaa siihen, millaisia kantoja hallitus neuvostossa ja sen valmistelurakenteissa (työryhmät, Coreper) esittää. Lisäksi käytäntö pakottaa toimivaltaisen ministerin perehtymään hyvissä ajoin neuvostokokouksen listalla oleviin asioihin, kun hänen tehtävänä on esitellä asialistan pääkohdat ministerikollegoille ja sen jälkeen vielä eduskunnalle. Pöytäkirja-aineistosta käy ilmi, että useimmin EU-ministerivaliokunnassa on koordinoitu yleisten asioiden ja ulkoasiainneuvoston kokouksia (29,1 % ryhmän (b) asioista).⁷ Ulkosuhteita käsitteleviä neuvostokokouksia löytyi pöytäkirjoista hieman enemmän (keskimäärin 15,8 kertaa vuodessa) kuin yleisiä asioita käsitteleviä neuvostokokouksia (keskimäärin 11,2 kertaa vuodessa). Ministeritasolla koordinoitiin useasti myös talous- ja rahoitusneuvoston / euroryhmän kokouksia sekä maatalous- ja kalastusneuvoston kokouksia (kumpikin 12,8 % kaikista ryhmän (b) asioista). Kaikkien muiden neuvostokokoonpanojen suhteellinen osuus EU-ministerivaliokunnassa käsitellyistä neuvostokokouksista jäi alle kymmenen prosentin.

EU-ministerivaliokunnan pöytäkirjojen kolmas pääasiaryhmä ovat tuomioistuin- ja valvonta-asiat. Näiden ryhmän (c) muodostavien asioiden osalta päätettiin vuonna 2009, ilmeisesti EU-sihteeristön johdon taholta, että vain Suomelle kaikkein tärkeimmät tuomioistuintapaukset käsitellään jatkossa EU-ministerivaliokunnassa. Tällaisia ovat esimerkiksi tuomioistuintapaukset, joilla voi olla Suomelle huomattavia taloudellisia vaikutuksia. Vuonna 2009 tehty päätös näkyy taulukossa 1 ryhmän (c) asioiden määrän selvänä vähenemisenä. Muutoksen tosiasiallista merkitystä on tosin omiaan pehmentämään se, että EU-ministerivaliokunta ei aiemminkaan yleensä keskustellut vireillä olevista tuomioistuinasioista vaan vain vahvasti ulkoasiainministeriön ehdottaman toimintalinjan.

Havaitsimme suurta vaihtelua siinä, millä tavoin asiat päätyvät EU-ministerivaliokunnan asialistalle. Mitä tulee neuvostokokouksiin (ryhmä (b)), vakiintuneen käytännön mukaan kaikki nämä kokoukset koordinoidaan ensin virkamiestasolla asianomaisessa jaostossa ja sen jälkeen ministeritasolla. Havainto tukee hypoteesia 1, jonka mukaan EU-ministerivaliokunnan asialistan muotoutumista ja hallituksen sisäistä EU-koordinaatiota määrittävät vakiintuneet hallinnolliset käytännöt sekä unionin toimielinten agendat. Vastaavan havainnon voi tehdä Eurooppa-neuvoston kokousten osalta, jotka valmistellaan poikkeuksetta EU-ministerivaliokunnassa.⁸ Sen sijaan kahdessa muussa asiaryhmässä – asialista-asiat eli ryhmä (a) ja tuomioistuinasiat eli ryhmä (c) – harkinnanvaraa on paljon.

Vakiintuneen määritelmän mukaan ministeritasolle yhteensovittaviksi nostetaan kaikki taloudellisesti, poliittisesti ja oikeudellisesti tärkeät EU-asiat (*”high politics issues”*). EU-ministerivaliokunnan käsittelemät asialista-asiat ovatkin yleensä poliittisesti ja/tai taloudellisesti poikkeuksellisen merkittäviä, ajankohtaisia sekä usein horisontaalisia kysymyksiä. Toisaalta kantojen koordinointi ministeritasolla voi osoittautua tarpeelliseksi, jos Suomen kannan määrittely jaostotasolla jumittuu ministeriöiden välisten näkemuserojen vuoksi. Ei ole lainkaan harvinaista, että tietty EU-asia nousee EU-ministerivaliokunnan päätettäväksi useasta eri syystä – niin poliittisen ja taloudellisen merkityksen vuoksi kuin senkin takia, ettei Suomen tavoitteista ole päästy sopuun virkavalmistelussa. Esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa ilmastopolitiikka, jota koskevat Suomen tavoitteet yleensä lyödään lukkoon ministerivaliokunnassa. Suomen EU-valmistelujärjestelmän sisäinen logiikka valmistelutasojen hierarkioiden toimii siis samansuuntaisesti kuin kriteeri, jonka mukaan ministerivaliokunta käsittelee kaikki taloudellisesti, poliittisesti ja oikeudellisesti tärkeät EU-hankeet.

Mutta kenellä on tosiasiallisesti valta määrittellä, milloin edellä mainitut kriteerit täyttyvät? Haastatteluaineistostamme käy ilmi, että tietty kysymys päättyy EU-ministerivaliokunnan listalle tyypillisesti joko EU-sihteeristön aloitteesta, pääministerin implisiittisellä tuella, tai toimivaltaisen ministerin pyynnöstä. Emme löytäneet minkäänlaista tukea hypoteesille 3, jonka mukaan hallituspuolueiden tavoitteet ohjaavat asialistan muotoutumista. Haastatteluista kävi ilmi, että silloin tällöin on käynyt niin,

että toimivaltainen ministeri ei ole saattanut tiettyä asiaa oikea-aikaisesti käsiteltäväksi EU-ministerivaliokunnassa. Syyksi ei kuitenkaan mainittu ministerin poliittisia tavoitteita, vaan se, että kyseisen ministeriön virkamiehet eivät olleet ajoissa tunnistanee käsiteltävän EU-hankkeen poliittisia herkkyyksiä. Yksi haastateltu kertoi, että ministerit eivät välttä poliittisesti arkojen EU-asioiden käsittelyä ministerivaliokunnassa vaan päinvastoin toivovat saavansa koko hallituksen tuen tällaisissa asioissa.

Vaikka EU-ministerivaliokunta kokoontuu viikoittain, ei jokaisesta poliittisia herkkyyksiä sisältävästä EU-hankkeesta voida käydä ministeritason keskustelua käytettävissä olevan ajan puitteissa. Näyttää siltä, että EU-sihteeristö ja erityisesti sen johto toimivat portinvartijana hallituksen sisäisessä EU-koordinaatiossa, kuten H2 oletti. EU-sihteeristön korkeat virkamiehet päättävät yleensä myös käsitteilyn ajoituksesta. Eräs tutkimusta varten haastateltu henkilö totesi, että tarkoituksenmukaisuusharkinta sen suhteen, mitä asioita asialistalle nostetaan, on viime aikoina lisääntynyt. Lisäksi on pyritty ennakkoivampaan poliittisen tason käsittelyyn, jotta Suomen edustajat voisivat proaktiivisesti vaikuttaa hallituksen tuella Brysselissä käytäviin neuvotteluihin. Kuten ennenkin EU-asiat käsitellään valmistelevasti jaostoissa, mutta EU-sihteeristö pohtii aiempaa tarkemmin ja strategisemmin, mitkä yksittäiset asiat suuresta jaostojen käsittelemästä massasta nostetaan EU-ministerivaliokunnan agendalle asialista-asioina. On toki selvää, ettei EU-sihteeristö yksipuolisesti voi päättää siitä, mistä EU-asioista ministerit keskustelevat. Kansallisen valmistelujärjestelmän sisäinen hierarkia edellyttää, että ministerivaliokunta keskustelee ja määrittelee Suomen linjan sellaisissa EU-asioissa, joissa kansallista neuvottelukantaa ei ole pystytty ratkaisemaan virkavalmistelussa. Kuten edellä on todettu, tällaiset kiistanalaiset EU-hankeet täyttävät kuitenkin usein myös taloudellisesti, poliittisesti ja oikeudellisesti tärkeän EU-asian kriteerin, eli ne käsiteltäisiin muutoinkin ministerien kesken.

Henkilö, jolla virka-asemansa puolesta on korkein vaikutusvalta EU-ministerivaliokunnan asialistan muotoutumiseen, on ministerivaliokunnan sihteeri eli EU-sihteeristön päällikkö (EU-asioiden valtiosihteeri). Erään haastatellun mukaan ”jos yksi ihminen pitää nimitä, on [EU-asioiden valtiosihteeri] tärkein taho EU-ministerivaliokunnan agendaa laadittaessa.” Toinen haastateltu selitti, että EU-asioiden valtiosihteeri ei puutu neuvostoihin, jotka

koordinoidaan poikkeuksetta ministeritasolla ja jotka muodostavat noin puolet kunkin kokouksen asialistasta. Muilta osin EU-asioiden valtiosihteeri määrittelee ”ministerivaliokunnan sihteerinä asialistan 95-prosenttisesti.” Hän jatkoi, että ministerivaliokunnan sihteerin tehtävä on ”valvoa, ettei ministerivaliokuntaan tuoda mitään sellaista, mikä ei ole kypsä käsittelyyn tai ei ylipäänsä vaadi ministeritason käsittelyä.” EU-asioiden valtiosihteeri toimii toki läheisessä yhteistyössä pääministerin ja hänen avustajiensa kanssa, ja hänen on otettava asialistan laatimisessa huomioon pääministerin preferenssit, mikä jossain määrin rajoittaa laajaa toiminnanvapautta. Useat haastatellut kuitenkin vahvistivat, etteivät pääministeri tai hänen avustajansa osallistu konkreettisesti EU-ministerivaliokunnan asialistan määrittelyyn, lukuun ottamatta muutamia harvoja poikkeuksia vuosittain. Tämä tehtävä on delegoitu EU-sihteeristön virkamiehille.

Mitä tulee ministerien välillä käytäviin keskusteluihin, haastatteluaineistosta ilmenee kaksi merkittävää muutosta Suomen EU-jäsenyyden aikana. Ensinnäkin ministerien tietämys EU-asioista on parantunut selvästi ja keskusteluista on tullut luonteeltaan poliittisempia, erityisesti eurokriisin johdosta. Nykyisin useimmat ministerit käyvät EU-ministerivaliokunnassa säännöllisesti, ovat perehtyneet taustamateriaaliin ja osallistuvat aktiivisesti käytävään keskusteluun. Toisaalta vaikka ministerit ovat poliittisia toimijoita, he käyttävät varsin usein ”oman hallinnonalansa” puheenvuoroja ja tekevät virkamiesvalmistelussa syntyneitä muutosesityksiä muistioihin. Ministerit joutuvatkin käytännössä tasapainottelemaan oman ja puolueensa poliittisen agendan ajamisen sekä oman hallinnonalansa johtoroolin välillä.

On tärkeää huomata, että keskustelut EU-ministerivaliokunnassa käydään aina ministerien eli poliittisten toimijoiden kesken. Ministerit määrittelevät Suomen tavoitteet kuhunkin asialistan kohtaan. Keskustelua voidaan käydä joko yleisellä tasolla tai syntyen jonkin EU-hankkeen teknisiin yksityiskohtiin. Ministerit voivat halutessaan muuttaa kokouksen tausta-asiakirjoja, siis muokata Suomen neuvotelukantaa, kannan perusteluja tai molempia. Vain harvoilla virkamiehillä, kuten EU-sihteeristön päälliköllä, on pääsy EU-ministerivaliokunnan kokouksiin. Lisäksi kunkin asiakohdan kohdalla esittelevä ministeri voi tuoda kokoukseen mukanaan asian tuntijavirkamiehiä omasta ministeriöstään. Virka-

miehet eivät kuitenkaan käytä kokouksissa puheenvuoroja, elleivät ministerit tee heille esimerkiksi faktoja tai menettelyvaihetta koskevia tarkentavia kysymyksiä. Kuten eräs haastateltu totesi, EU-ministerivaliokunnassa ”keskustellaan keskeisistä, isoista poliittikalinjauksista ja toisaalta tärkeistä yksityiskohdista, joilla on laajakantoisempaa merkitystä.” Poliitikkojen ja virkamiesten erilaisista rooleista hän totesi seuraavasti: ”Hallitus on tietysti poliittinen hallitus, joka tekee poliittisia ratkaisuja, kun taas virkamiehet valmistelevat.” Pääministeri ja muut ministerit siis ohjailevat Suomen EU-linjan määrittämistä ministerivaliokunnan kokouksissa. He tuovat poliittiset painotuksensa esiin nimenomaan siinä vaiheessa, kun Suomen tavoitteet lyödään lukkoon kattavan virkamiesvalmistelun pohjalta. Vaikka ministerit, mukaan lukien pääministeri, eivät juuri puutu EU-ministerivaliokunnan asialistan määrittelyyn, he vastaavat täysimääräisesti päätöksenteosta. Virkamiehillä ja ministereillä on siis selkeät, erilliset roolit kansallisessa EU-koordinaatiossa: virkamiehet tekevät taustatyön ja määrittelevät agendan, ministerit tekevät päätökset.

Toinen merkittävä muutos EU-ministerivaliokunnan keskustelukulttuurissa on, että keskustelujen pääpaino on siirtynyt tulevien neuvostokokousten käsittelystä Eurooppa-neuvoston ja muiden päämies-tason kokousten valmisteluun. Vielä 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa toimivaltainen ministeri saattoi käydä yksityiskohtaisesti läpi tulevan neuvoston asialistaa. Nykyisin pyritään siihen, että esittely olisi tiivis ja että toimivaltainen ministeri kiinnittäisi huomiota vain niihin asiakohtiin, joilla on poliittisesti merkittäviä ulottuvuuksia tai joiden kohdalla ei ole löytynyt yhteisymmärrystä eri hallinnalojen välille jaostovalmistelun aikana. Eräs haastateltu totesi, että nykyisin arviolta joka toisen neuvostokokouksen kohdalla käydään jonkinlainen keskustelu toimivaltaisen ministerin esittelyn lisäksi.⁹ EU-ministerivaliokunnasta on tullut, toista haastateltua lainaten, ”yhä enemmän pääministerin EU-ministerivaliokunta”, samalla kun pääministerin asema kotimaassa ja Eurooppa-neuvoston rooli unionin toimielinrakenteessa on vahvistunut. Kolmannen haastatellun mukaan pääministeri hyödyntää EU-ministerivaliokuntaa saadakseen ministeristön tuen Eurooppa-neuvostossa otettaville kannoille sekä raportoidakseen hallitukselle jälkikäteen Eurooppa-neuvostossa käydyistä keskusteluista. Toisaalta EU-ministerivaliokunnan keskittyessä entistä enemmän

päämiestason kokouksien valmisteluun ministereille ja ministeriöille jää huomattavan suuri harkinnanvara määritellä Suomen kannat sellaisissa asioissa, jotka eivät nouse missään vaiheessa Eurooppa-neuvoston käsittelyyn.

EU-ministerivaliokunta on keskeisin vaan ei toki ainoa hallituksen elin, jossa määritellään Suomen EU-politiikkaa. Viikoittaisissa valtioneuvoston yleisistunnoissa, jotka ovat luonteeltaan hyvin muodollisia, muun muassa hyväksytään kaikki eduskunnalle perustuslain 96. §:n mukaisesti lähetettävät U-kirjelmät.¹⁰ Lisäksi kolmessa muussa ministerivaliokunnassa keskustellaan toisinaan EU-politiikasta. Raha-asiainvaliokunnassa ja talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa voidaan käsitellä unionin talous- ja rahoituspolitiikkaan liittyviä kysymyksiä. Ulkosuhdeasioissa ongelmaksi voi muodostua saman kysymyksen käsittely sekä EU-ministerivaliokunnassa että ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa, jos näissä kahdessa elimessä päädytään hieman erilaisiin linjauksiin. Tekemämme EU-sihteeristön entisten ja nykyisten virkamiesten haastattelut eivät tarjoa vastausta kysymykseen, keskustellaanko EU-politiikasta hallituspuolueiden puheenjohtajien tapaamisessa, mutta tämä on toki mahdollista. EU-politiittisia linjanvetoja tehdään vielä hallitusohjelmassa, hallituskauden keskivaiheilla annettavassa EU-selonteossa sekä vuosittain julkaistavassa Suomen EU-politiikan avaintavoitteet -asiakirjassa. Kaikissa näissä asiakirjoissa Suomen tavoitteita esitellään melko yleisellä tasolla, mikä jättää ministereille ja virkamiehille laajan toimintavapauden Suomen kantojen määrittelyyn yksittäisissä EU-hankkeissa.

Keskustelua

Tavoitteenamme tässä artikkelissa on ollut analysoida EU-asioiden kansallista valmistelua yhteensovittamisjärjestelmän terävimmällä huipulla eli hallituksen sisällä. Analyysimme osoittaa, että yhtäältä vakiintuneet hallinnolliset menettelyt ja toisaalta EU-sihteeristön johtavien virkamiesten valinnat ohjaavat koordinaatiota ja erityisesti EU-ministerivaliokunnan esityslistan rakentumista. Suomen kannat neuvoston ja Eurooppa-neuvoston kokouksiin koordinoidaan poikkeuksetta EU-ministerivaliokunnassa, kun taas EU-sihteeristön korkeilla virkamiehillä – eritoten ministerivaliokunnan sihteerinä toimival-

la EU-asioiden valtiosihteerillä – on käytännössä valta päättää siitä, mitkä muut asiat (ns. asialista-asiat) nostetaan hallituksen tarkasteluun. EU-sihteeristön virkamiehet toimivat siis ikään kuin portinvartijoina vaikuttaen paitsi siihen, mistä EU-asioista hallitus keskustelee, myös siihen, missä vaiheessa keskustelu käydään.

On ollut kiinnostavaa huomata, että pääministerin tai hallituspuolueiden intresseillä ei näyttäisi olevan käytännössä lainkaan vaikutusta hallituksen sisäisen EU-koordinaation asialistaan. Sekä maan vaikutusvaltaisimman poliitikon eli pääministerin että hallituspuolueiden passiivisuus herättää mielenkiintoisia kysymyksiä jatkotutkimusta ajatellen. Selittäkö puoluepolitiikan vähäistä merkitystä Suomen konsensushakuinen poliittinen kulttuuri? Eivätkö pääministeri tai yksittäiset hallituspuolueet halua aiheuttaa hankaluuksia ajamalla liian näkyvästi omia etujaan? Entä onko hallituksen sisäinen EU-valmistelu yhtä lailla virkamiesvetoista myös muissa unionin jäsenvaltioissa? Voisi olettaa, että puoluepoliittiset intressit ovat suuremmassa roolissa ainakin jäsenmaissa, joissa hallitukset ovat ideologisesti yhtenäisempiä ja joissa vaalit johtavat selkeämmin vallan vaihtumiseen (esimerkiksi Espanja, Iso-Britannia, Ranska tai Ruotsi). Suomen järjestelmää koskeva analyysimme osoittaa lisäksi, että hallituksen EU-politiikan koordinaation keskitäminen pääministerin esikuntaan ei välttämättä merkitse pääministerin itsensä osallistumista EU-valmistelun arkeen eikä etenäkään sitä, että hän aktiivisesti johtaisi asialistan laatimista. Toisaalta analyysimme tarjoaa vahvaa tukea väitteille pääministerien johtoaseman vahvistumisesta, mitä osaltaan edesauttaa Eurooppa-neuvoston keskeinen rooli unionin agendan määrittelijänä (Johansson ja Tallberg 2010).

EU-ministerivaliokunnan pöytäkirjojen politiikkasektorikohtainen tarkastelu osoittaa, että hallitus keskustelee lähinnä poliittisesti tärkeistä ja laajalaisista kysymyksistä kuten perussopimusten muuttamisesta, monivuotisista rahoituskehyksistä, Eurooppa-neuvoston kokouksista sekä ajankohtaisista tärkeistä aiheista kuten ilmastopolitiikasta tai euroalueen vakauttamisesta. Yksittäisistä lakiesityksistä tai unionin politiikkahankkeista (eduskunnalle annettavat U- ja E-kirjelmät) keskustellaan ministerien kesken aika harvoin. Jokaisen neuvostokokouksen asialista periaatteessa koordinoidaan hallituksessa, mutta on tavallista, että toimivaltaisen ministeriön

ehdottomat kannanotot vain vahvistetaan ilman varsinaista keskustelua. EU-tuomioistuimessa vireillä olevia asioita nostetaan ministeritason käsittelyyn enää vain harvoin ja lähinnä, jos tuomiolla voisi olla Suomelle huomattavia taloudellisia vaikutuksia tai jos asialla muutoin on suurta periaatteellista merkitystä. Kun hallituksen sisäisessä EU-politiikan koordinaatiossa on vuodesta 2009 lähtien keskitytty yhä selvemmin Eurooppa-neuvoston asioihin ja euroalueen haasteisiin, jää sektoriministereille ja -ministeriöille enemmän liikkumatilaa muissa unionin lainsäädäntö- ja politiikkahankkeissa.

Euroalueen ongelmilla on ollut myönteinen vaikutus EU-ministerivaliokunnan toimintaan ja siellä käytävien keskustelujen laatuun. Eurokriisi on, kuten tunnettua, johtanut integraation merkittävään kansalliseen politisoitumiseen. Kriisi on selkeästi elävöittänyt myös ministerivaliokunnan kokouksia. Ottaen huomioon euroalueen vakauttamistoimien herättämä julkinen keskustelu sekä toimien suuret taloudelliset vaikutukset on selvää, että kaikki koalitiopuolueet haluavat vaikuttaa hallituksen kannanottoihin. Samalla on tärkeää huomata, että EU-ministerivaliokunnan kokousten kesto on pysynyt käytännössä samana koko unionijäsenyyden ajan. Päämiestason kokousten ja kriisitoimien korostunut merkitys jättää väistämättä muut EU-asiat hallituksessa vähemmälle huomiolle. On syytä pohtia, mahdollistavatko hallituksen nykyiset toimintakäytännöt riittävän laaja-alaisen, poliittisen tason keskustelun Suomen EU-politiikasta.

Kuten edellä on todettu, hallituksen sisäisen EU-valmistelu asialista muotoutuu pitkälti sen pohjalta, mitä unionin toimielinten, erityisesti neuvoston ja Eurooppa-neuvoston, kokouksissa tullaan käsittelemään. Kuten eräs haastateltu sanoi: ”EU-asialista tekee EU-ministerivaliokunnan.” Toisin sanoen lähes kaikki hallituksen käsittelemät EU-asiat on ”downloadattu” Euroopan tasolta. Hallitus toki keskustelee EU-politiikasta suomalaisesta näkökulmasta, mutta omia, unionin toimielinten asialistojen ulkopuolisia aloitteita Suomi tekee melko harvoin (ks. Valtioneuvoston kanslia 2013, 63). Voidaan kysyä, olisiko EU-ministerivaliokunnan työtä edelleen syytä politisoida ja terävöittää siten, että luotaisiin omaehtoisempi ja konkreettisempi, enemmän kansallisista prioriteeteista kumpuava EU-politiikan strategia. Eurokriisin akuuteimman vaiheen hellitettyä on myös pohdittava, mitkä muut politiikka-alat ansaitsisivat nousta ministeritason keskusteluun, kun talous- ja

rahoitusasiat eivät enää hallitse EU-ministerivaliokunnan asialistaa.

Yhteenvetona voimme todeta hallituksen EU-koordinaation toimivan ainakin muodollisesti ajatellen siten kuin on tarkoitettu. Hallituksen kannat kaikkiin neuvoston ja Eurooppa-neuvoston kokouksiin sekä poliittisesti ja/tai taloudellisesti tärkeimpiin yksittäisiin EU-hankkeisiin käsitellään ministerivaliokunnassa. EU-ministerivaliokunta ei toki ole kokoonpanoltaan yhtä laaja kuin koko hallitus, mutta jokaisella ministerillä on halutessaan mahdollisuus osallistua ministerivaliokunnan kokouksiin ja käyttää puheenvuoroja. Käsittelyn poliittista luonnetta EU-valmistelujärjestelmän korkeimmalla tasolla tukee osaltaan se, ettei ministerivaliokunta voi koontua sijaiskokoonpanossa (esimerkiksi valtiosih-teerit). Toisaalta analyysimme herättää vakavia kysymyksiä hallituksen EU-koordinaation kohdentumisesta. Ministerit keskustelevat lähinnä vain laaja-alaisimmista, poliittisesti tärkeimmistä EU-asioista, jotka unionissa käsitellään päämiestasolla. Varsinkin eurokriisin alettua aikaa ei ole juuri jäänyt komission lakialoitteiden tai muiden tavanomaisten unioniasioden käsittelyyn. Suomi ei myöskään tee kovin usein omia, unionin toimielinten asialistojen ulkopuolisia politiikka-aloitteita. Hallinnon tai ministeriöiden näkökulmasta valmistelujärjestelmä saattaa toimia tehokkaasti, jos kussakin EU-asiassa saadaan oikea-aikainen, muodollinen vahvistus Suomen kannalle. Auki jää kuitenkin kysymys siitä, tulisiko EU-asioiden poliittisen valvonnan tai vastuun olla vahvempaa ja kattavampaa.¹¹

VIITTEET

- 1 Kansalliset EU-koordinaatiojärjestelmät tai muut instituutiot eivät tietenkään ole immuuneja muutoksille. Esimerkiksi Irlannin ensimmäinen, vuonna 2001 järjestetty kansanäänestys Nizzan sopimuksesta johti merkittäviin muutoksiin maan EU-valmistelussa (Laffan ja O'Mahony 2007; ks. myös Laffan 2006).
 - 2 Vuodesta 2013 lähtien EU-sihteeristön virallinen nimi on ollut valtioneuvoston EU-asioiden osasto. Tässä artikkelissa käytetään selkeyden vuoksi kautta linjan nimitystä EU-sihteeristö.
 - 3 Kaksi haastateltua toimi tai oli toiminut EU-sihteeristön päällikkönä (EU-asioiden valtiosihteerä), yksi varapäällikkönä ja yksi yksikön päällikkönä. Kolme haastateltua työskenteli tai oli työskennellyt EU-ministerioliokunnasta vastaavana virkemiehenä EU-sihteeristössä.
 - 4 Olemme kiitollisia Anna-Liisa Liskille EU-ministerioliokunnan pöytäkirjojen koodaamisesta. Erityisesti haluamme kiittää haastateltaviamme, joiden asiantuntemuksen turvin saimme paljon arvokasta tietoa hallituksen EU-koordinaatiosta.
 - 5 Eräs haastateltu selitti EU-ministerioliokunnan käytännön toimintatapojen muuttuneen joustavammiiksi eurokriisin myötä vuonna 2009. Kriisin akuuteimmassa vaiheessa kokouksia saatettiin järjestää poikkeuksellisesti viikonloppuisin tai puhelinkokouksina.
 - 6 Taulukon jaottelu perustuu EU-hankkeiden jakautumiseen neuvoston eri kokoonpanojen välillä (<http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations/?lang=fi>).
 - 7 Yleiset asiat ja ulkoasiat käsiteltiin samassa yleisten ja ulkoasiainneuvostossa (YUAN) vuoteen 2009 saakka, jolloin yleisten asioiden neuvosto ja ulkoasiainneuvosto erotettiin toisistaan. Pöytäkirja-aineistossamme jokainen YUAN-kokous 1995–2009 on koodattu sen mukaan, käsiteltiinkö kyseisessä kokouksessa yleisiä asioita vai ulkosuhdeasioita.
 - 8 On kuitenkin syytä huomata, että Eurooppa-neuvoston kokousten erityisen poliittisen merkityksen sekä valmistelujen kiireellisyyden vuoksi näiden kokousten asialistojen kansallinen koordinointi hoidetaan yleensä ainoastaan EU-ministerioliokunnassa, ei alemmalla tasolla jaostoissa.
 - 9 Keskustelua kirjoittavia neuvostokokouksia ovat erityisesti talous- ja rahoitusneuvosto / euroryhmä, mutta myös ympäristöneuvosto, maatalous- ja kalastusneuvosto sekä yleisten asioiden neuvosto ja ulkoasiainneuvosto.
 - 10 Perustuslain 96. §:ssä tarkoitettut EU-asiat kuuluivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi unionin jäsen. Tyypillisesti kyse on komission säädösehdoituksista. Vuonna 2012 valtioneuvoston yleisistunnon hyväksyttiin, yleensä ilman keskustelua, yhteensä 82 U-kirjelmää.
 - 11 Aineistomme ei kuitenkaan mahdollista luotettavien johtopäätösten tekemistä ministereiden tai koko hallituksen perehtyneisyydestä Eurooppa-kysymyksiin taikka siitä, missä määrin asioita valmistelevat virkamiehet saavat poliittista ohjeistusta ministereiltä. Vuonna 1998 tehdyn, EU-valmistelua eri Pohjoismaissa vertaillen tutkimuksen mukaan suomalaiset virkamiehet saivat pohjoismaisia kollegoitaan harvemmin evästyä tai ohjeita ministeriltä tai hallitukselta. (Jacobsson ym. 2004; Læg Reid ym. 2004, 355–361).
- of Political Research* 37:3, 377–395.
- Arter, David. 2009. From a contingent party System to party system convergence? Mapping party system change in postwar Finland. *Scandinavian Political Studies* 32:2, 221–239.
- Bulmer, Simon ja Lequesne, Christian (toim.). 2013. *The member states of the European Union*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Bäck, Hanna, Debus, Marc ja Dumont, Patrick. 2011. Who gets what in coalition governments? Predictors of portfolio allocation in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research* 50:4, 441–478.
- Dahlström, Carl, Peters, B. Guy ja Pierre, Jon (toim.). 2011. *Steering from the centre: Strengthening political control in western democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Dimitrova, Antoaneta ja Toshkov, Dimiter. 2007. The dynamics of domestic coordination of EU policy in the new member states: Impossible to lock in? *West European Politics* 30:5, 961–986.
- Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy, bureaucracy, and public choice*. Lontoo: Harvester Wheatsheaf.
- Ekengren, Magnus. 2002. *The time of European governance*. Manchester: Manchester University Press.
- Featherstone, Kevin ja Radaelli, Claudio M. (toim.). 2003. *The politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Goetz, Klaus H. ja Meyer-Sahling, Jan-Hinrik. 2008. The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives. *Living Reviews in European Governance* 3:2. <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2008-2/>.
- Goodin, Robert E. (toim.). 1998. *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Graziano, Paolo ja Vink, Maarten P. (toim.). 2007. *Europeanization: New research agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gärtner, Laura, Hörner, Julian ja Obholzer, Lukas. 2011. National coordination of EU policy: A comparative study of the twelve “new” member states. *Journal of Contemporary European Research* 7:1, 77–100.
- Hill, Christopher. 2003. *The changing politics of foreign policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Huber, John D. 2000. Delegation to civil servants in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research* 37:3, 397–413.
- Huber, John D. ja Shipan, Charles R. 2002. *Deliberate discretion? Institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hyvärinen, Anna. 2009. *Suomen mahdollisuudet vaikuttaa valmisteilla olevaan EU-lainsäädäntöön*. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 241.
- Hämynen, Laura. 2011. *Suomen vaikuttaminen Euroopan unionin lainvalmisteluun ja direktiivien kansallinen täytäntöönpano*. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 108.
- Jacobsson, Bengt, Læg Reid, Per ja Pedersen, Ove K. 2004. *Europeanization and transnational states: Comparing Nordic central governments*. Lontoo: Routledge.
- Jensen, Mads Christian Dagnis. 2011. *Establishing positions: A veto players' game? Comparing and explaining domestic coordination regarding the European Union in Germany and Denmark*. PhD thesis, European University Institute, Department of Political and Social Sciences.
- Johansson, Karl Magnus. 2008. Chief executive organization and advisory arrangements for foreign affairs: The case of Sweden. *Cooperation and Conflict* 43:3, 267–287.
- Johansson, Karl Magnus ja Raunio, Tapio. 2010. Organizing the

LÄHTEET

Andeweg, Rudy B. 2000. Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers. *European Journal*

- core executive for European Union affairs: Comparing Finland and Sweden. *Public Administration* 88:3, 649–664.
- Johansson, Karl Magnus ja Tallberg, Jonas. 2010. Explaining chief executive empowerment: EU summitry and domestic institutional change. *West European Politics* 33:2, 208–236.
- Kassim, Hussein. 2013. Europeanization and member state institutions. Teoksessa Simon Bulmer ja Christian Lequesne (toim.), *The member states of the European Union*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, 279–312.
- Kassim, Hussein, Peters, B. Guy ja Wright, Vincent (toim.). 2000. *The national co-ordination of EU policy: The domestic level*. Oxford: Oxford University Press.
- Kekkonen, Sirpa ja Raunio, Tapio. 2011. Towards stronger political steering: Program management reform in the Finnish government. Teoksessa Carl Dahlström, B. Guy Peters ja Jon Pierre (toim.), *Steering from the centre: Strengthening political control in western democracies*. Toronto: University of Toronto Press, 241–260.
- Kinnunen, Jussi. 2003. Managing Europe from home: The Europeanisation of the Finnish core executive. Dublin: Organising for EU Enlargement Project, OEUE Phase 1, Occasional Paper 3.1, 09.03.
- Ladrech, Robert. 2010. *Europeanization and national politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Læg Reid, Per, Steinhörsson, Runolfur Smari ja Thorhallsson, Baldur. 2004. Europeanization of central government administration in the Nordic states. *Journal of Common Market Studies* 42:2, 347–369.
- Laffan, Brigid. 2006. Managing Europe from home in Dublin, Athens and Helsinki: A comparative analysis. *West European Politics* 29:4, 687–708.
- Laffan, Brigid. 2007. Core executives. Teoksessa Paolo Graziano ja Maarten P. Vink (toim.), *Europeanization: New research agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 128–140.
- Laffan, Brigid ja O'Mahony, Jane. 2007. Managing Europe from an Irish perspective: Critical junctures and the increasing formalization of the core executive in Ireland. *Public Administration* 85:1, 167–188.
- Lampinen, Risto, Rehn, Olli ja Uusikylä, Petri (toim.). 1998. *EU-asioiden valmistelu Suomessa*. Helsinki: Eduskunnan kanslian julkaisu 7/1998.
- Laver, Michael. 1998. Models of government formation. *Annual Review of Political Science* 1, 1–25.
- Martin, Lanny W. ja Vanberg, Georg. 2011. *Parliaments and coalitions: The role of legislative institutions in multiparty governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, Wolfgang C. ja Ström, Kaare (toim.). 2000. *Coalition governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nousiainen, Jaakko. 2000. Finland: The consolidation of parliamentary governance. Teoksessa Wolfgang C. Müller ja Kaare Ström (toim.), *Coalition governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 264–299.
- Nousiainen, Jaakko. 2001. From semi-presidentialism to parliamentary government: Political and constitutional developments in Finland. *Scandinavian Political Studies* 24:2, 95–109.
- Pakarinen, Auri. 2011. *Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta*. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253.
- Paloheimo, Heikki. 2001. Divided government in Finland: From a semi-presidential to a parliamentary democracy. Teoksessa Robert Elgie (toim.), *Divided government in comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press, 86–105.
- Paloheimo, Heikki. 2003. The rising power of the prime minister in Finland. *Scandinavian Political Studies* 26:3, 219–243.
- Paloheimo, Heikki. 2005. Finland: Let the force be with the leader – But who is the leader? Teoksessa Thomas Poguntke ja Paul Webb (toim.), *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*. Oxford: Oxford University Press, 244–266.
- Paloheimo, Heikki ja Raunio, Tapio (toim.). 2008. *Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä*. Helsinki: WSOY.
- Panke, Diana. 2010. Good instructions in no time? Domestic coordination of EU policies in 19 small states. *West European Politics* 33:4, 770–790.
- Peters, B. Guy. 2009. *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration*. 6th ed. Lontoo: Routledge.
- Pierson, Paul. 1996. The path to European integration: A historical-institutionalist analysis. *Comparative Political Studies* 29:2, 123–163.
- Pierson, Paul. 2000. The limits of design: Explaining institutional origins and change. *Governance* 13:4, 475–499.
- Poguntke, Thomas ja Webb, Paul (toim.). 2005. *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Preston, Thomas. 2001. *The president and his inner circle: Leadership style and the advisory process in foreign affairs*. New York: Columbia University Press.
- Raunio, Tapio. 2011. Finland: Moving in the opposite direction. Teoksessa Torbjörn Bergman ja Kaare Ström (toim.), *The Madisonian turn: Political parties and parliamentary democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 112–157.
- Raunio, Tapio. 2012. Semi-presidentialism and European integration: lessons from Finland for constitutional design. *Journal of European Public Policy* 19:4, 567–584.
- Raunio, Tapio ja Wiberg, Matti. 2008. The Eduskunta and the parliamentarisation of Finnish politics: Formally stronger, politically still weak? *West European Politics* 31:3, 581–599.
- Scott, W. Richard. 2008. *Institutions and organizations; Ideas and interests*. 3rd ed. Lontoo: Sage.
- Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen ja Longstreth, Frank (toim.). 1992. *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ström, Kaare, Müller, Wolfgang C. ja Bergman, Torbjörn (toim.). 2008. *Cabinets and coalition bargaining: The democratic life cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Ström, Kaare, Müller, Wolfgang C. ja Smith, Daniel Markham. 2010. Parliamentary control of coalition governments. *Annual Review of Political Science* 13, 517–535.
- Thelen, Kathleen. 1999. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science* 2, 369–404.
- Tiili, Minna. 2008. *Ministers as strategic political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland*. Helsinki: Acta Politica 34, Department of Political Science, University of Helsinki.
- Valtioneuvoston kanslia. 2011. EU-ministerivaliokunnan menettelyohjeet. EU-sihteeristö, 26.8.2011.
- Valtioneuvoston kanslia. 2013. *Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2013.