

Revisionsverkets ställningstaganden

Beredning och samordning av EU-ärenden i statsrådet

Syftet med revisionen var att utreda om den nationella beredningen av EU-ärenden ger förutsättningar för att Finland ska kunna påverka lagberedningen och beslutsfattandet inom unionens institutioner på ett effektivt sätt. För att garantera resultat är det viktigt att förfarandena för nationell beredning och samordning fungerar såväl inom som mellan ministerierna. Den nationella EU-beredningen ska vara effektiv för att statsrådet ska kunna handla i EU-frågor på ett strategiskt och effektivt sätt på bred front. Enligt revisionsverkets uppfattning sker den nationella beredningen och samordningen av EU-ärenden i regel på behörigt sätt, trots att det också framkom flera utvecklingsområden vid revisionen.

Det är nödvändigt att ministeriets tjänstemannaledning förbinder sig till EU-ärenden

Ledningens förbindelse är av största vikt när kvaliteten på EU-beredningen ska göras mer jämn på ministerierna. På vilket sätt tjänstemannaledningen, särskilt kanslicheferna och avdelningscheferna, förhåller sig till och handlar i ärenden inverkar på hur resultatrikt varje ministerium sköter EU-ärenden. Vid revisionen uppdagades tecken på att ledningens förbindelse var ojämn. Det verkar som om till exempel en del ministerier har svårigheter att sätta EU-projekt eller ärendehelheter i prioritetsordning.

Insatser från ministeriernas högsta ledning och mellanledning behövs också när det gäller att påverka EU-institutionerna och de övriga medlemsländerna. Det är nödvändigt för Finland att kunna påverka på många olika nivåer i viktiga EU-projekt. Statsrådet bör använda ett ändamålsenligt och så lätt förfarande som möjligt för att dela information mellan ministerierna om möten och besök på hög nivå.

Ledningens uppgift är att säkerställa att ministeriet har EU-kompetens av hög kvalitet. Med tanke på en effektiv EU-beredning och ett effektivt EU-inflytande är det viktigt att varje ministerium har tjänstemän som har ökat sin kompetens genom att arbeta exempelvis inom unionens institutioner, EU-byråer eller Finlands ständiga representation vid Europeiska unionen. Utifrån revisionen har ministerierna inte fullt ut utnyttjat den kompetens och de nätverk som personer som återvänder till Finland har. Arbetet med EU-uppgifter ska på ett ändamålsenligt sätt räknas som merit i arbetskarriären.

Ministerierna tillämpar olika praxis för samordning av EU-ärenden – en centraliserad modell har fördelar

Ministerierna har tillägnat sig olika strukturer och praxis för intern beredning och samordning av EU-ärenden. Revisionsverket anser att en systematisk beredning av EU-ärenden kan säkerställas bättre genom en centraliserad samordningsmodell än genom en decentraliserad modell. Personer som sköter EU-samordningsuppgifter på ministerierna ska ha tillräcklig erfarenhet, ledningens stöd och fungerande nätverk inom ministeriet och med aktörer utanför ministeriet.

Enligt en färsk utredning (Uusikylä et al., 2015) görs nationella konsekvensbedömningar av EU-initiativ inte så ofta och bedömningarna är generella. Observationerna vid revisionen stöder denna slutledning. Nationella konsekvensbedömningar skulle stöda Finlands EU-inflytande. I ärenden som är viktiga för Finland ska konsekvensbedömningar inledas i tillräckligt god tid, redan utifrån svaga signaler som erhålls från kommissionens programplanering eller exempelvis via EU-representationen.

Helhetsstrategin för Finlands EU-politik ska fastställas på ett tillräckligt konkret plan

Dokumenter för planering av helhetsstrategin för EU-politiken har varit statsrådets EU-redogörelser, som har givits en gång per regeringsperiod, och de strategiska målen för Finlands EU-politik, som har fastställts årligen. Utifrån revisionen har styreffekterna av statsrådets strategiska mål för Finlands EU-politik förblivit synnerligen svaga. Processen för fastställande av strategiska mål har dock varit till nytta eftersom varje ministerium har varit tvunget att årligen fastställa prioriteringar för sin egen EU-verksamhet.

Utifrån observationerna vid revisionen bör målen i regeringens EU-strategi fastställas på ett så konkret plan att det är möjligt att utvärdera måluppfyllelsen i efterhand. Kännedomen om de allmänna målen för Finlands EU-politik kan förbättras: när det till exempel gäller projekt som ingår i EU-strategin kan man göra konsekvensbedömningar genom att använda statsrådets gemensamma resurser. Därtill kan man ordna gemensam utbildning om projekten inom statsrådet.

Beredningen av horisontala EU-ärenden ska stärkas

Utifrån revisionen fungerar samordningssystemet för EU-ärenden i regel bra. Vid sidan av samordningssystemet har ministerierna mycket samarbete med varandra och intressegrupperna. Ministerierna kan exempelvis ordna samma slags samråd för intressegrupperna som vid den nationella lagberedningen. Vid revisionen uppdagades dock också svårigheter med den nationella beredningen och samordningen av EU-ärenden. Exempelvis kvaliteten på dokument gällande EU-ärenden bör förbättras: dokumenten skulle kunna vara mer koncisa och fokusera på det relevanta.

Avdelningen för EU-ärenden vid statsrådets kansli ansvarar för att samordningssystemet fungerar. Beredningen av Europeiska rådets möten och biträdandet av statsministern binder upp en betydande del av avdelningens resurser. Utifrån observationerna vid revisionen skulle avdelningen för EU-ärenden också kunna delta i beredningen av sådana för Finland viktiga tväradministrativa EU-projekt som inte tas upp på Europeiska rådets agenda, dock så att de ansvariga ministeriernas behörighet beaktas fullständigt.

Kommittén för EU-ärenden är den minst utnyttjade delen av samordningssystemet

Vid revisionsintervjuerna framkom det att en brist i samordningssystemet för EU-ärenden är att kommittén för EU-ärenden utnyttjas endast i liten omfattning. Kommittén har sammanträtt endast sällan och även då nästan varje gång med en sammansättning som utgjorts av de ordinarie medlemmarnas ersättare. I redogörelsen över EU-inflytandet 2009

föreslogs att rollen för kommittén för EU-ärenden skulle förtydligas. Utifrån observationerna vid revisionen har detta dock inte skett.

EU-beredningssektionerna är en grundläggande struktur för samordning på statsrådets nivå och en viktig informationskanal för intressegrupperna. Sektionernas möten bör ordnas i utvidgad sammansättning varje gång om det är möjligt. Sektionerna bör utnyttjas i större omfattning vid den preliminära beredningen av EU-ärenden och i mer fördjupade diskussioner om prioriteringar. Detta förutsätter i sin tur att mötena förbereds noggrant på det behöriga ministeriet.

Vid sidan av det officiella samordningssystemet har ministerierna en omfattande inofficiell gemensam beredning i EU-projekt och större ärendehelheter. Den befintliga praxisen och de befintliga verktygen bör utnyttjas i större utsträckning. Dessutom bör det övervägas och skapas praxis och verktyg som säkerställer informationsförmedling och en tillräcklig dokumentation i det inofficiella samarbetet mellan ministerierna utan att den smidighet som är karaktäristisk för ett sådant samarbete går förlorad.

Revisionsverkets rekommendationer

- 1 Dokumentet för statsrådets strategiska mål för EU-politiken eller EU-strategin bör vara så konkret och inriktat att målen syns i den praktiska skötseln av EU-projekt och att måluppfyllelsen kan utvärderas i efterhand. Det är motiverat att fortsätta det förfarande där ministerierna årligen fastställer sina egna EU-prioriteringar och gör upp planer för inflytande.
- 2 Ministeriernas ledande tjänstemän bör förbinda sig till skötseln av EU-ärenden, fastställa prioriteringar och följa upp måluppfyllelsen. De ledande tjänstemännen ska säkerställa att den interna samordningspraxisen inom ministeriet fungerar och att det finns tillräckliga resurser för att sköta EU-ärenden. De ministerier där samordningen har decentraliserats ska särskilt säkerställa att beredningen av EU-ärenden är systematisk och av jämn kvalitet.
- 3 För att Finland effektivt – och även i förväg – ska kunna påverka EU-beslut krävs det att ministeriets högsta ledning och mellanledning aktivt kommunicerar med motsvarande parter inom EU-institutionerna och i de centrala medlemsstaterna.
- 4 Nationella konsekvensbedömningar ska göras i EU-projekt som är viktiga för Finland och bedömningarna ska baseras på tillgängliga data. Konsekvensbedömningar ska göras i så god tid att informationen från bedömningarna kan utnyttjas vid förhandsinflytandet.
- 5 Varje ministerium ska uppmuntra tjänstemännen att skaffa sig erfarenhet av EU-uppgifter till exempel inom unionens institutioner, EU-byråer eller Finlands ständiga representation vid EU. Ministerierna ska i tillräckligt god tid planera vilka uppgifter personer som skaffat sig EU-kompetens återvänder till.