

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 2/2016 EU-asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta. Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Tarkastuksessa selvitettiin, luoko EU-asioiden kansallinen valmistelu edellytykset sille, että Suomi voi tehokkaasti vaikuttaa säädösvalmisteluun ja päätöksentekoon unionin toimielimissä. Tarkastuksen perusteella EU-asioiden kansallinen valmistelu ja kansallisten kantojen yhteensovittaminen hoidetaan pääsääntöisesti asianmukaisesti, mutta tarkastuksessa havaittiin myös useita kehittämiskohteita. Tarkastuksessa annettiin viisi suositusta, jotka käsittelivät EU-strategia-asiakirjojen sisältöä, ministeriöiden EU-asioiden koordinaatiomenettelyjä, ministeriön johdon yhteyttä vastinpareihinsa EU:ssa ja keskeisissä jäsenvaltioissa, kansallisten vaikutusarvioiden laadintaa sekä virkamiesten EU-kokemuksen hankkimista ja palaavien virkamiesten työtehtävien suunnittelua.

Jälkiseurannassa selvitettiin, missä määrin tarkastuksen suositukset ovat toteutuneet. Jälkiseurantaa varten hankittiin tietoa pyytämällä kaikilta ministeriöiltä selvitys näistä seikoista. Selvitys saatiin yhdeksältä ministeriöltä, yksi ministeriö ei vastannut selvityspyyntöön.

Jälkiseurantaa ei toteutettu täysin suunnitellusti. Jälkiseurantaraportti valmistui suunniteltua myöhemmin ja yhden suosituksen toteutumista – eli johtavien virkamiesten yhteyden varmistamista vastinpareihinsa EU:ssa – ei selvitetty, koska tietojen hankkiminen ei ollut mahdollista jälkiseurannan menetelmin ja resurssein.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 EU-strategia-asiakirjojen kehittäminen

Tarkastuskertomuksessa annettiin seuraava suositus valtioneuvoston EU-strategia-asiakirjan sisällöstä: ”Valtioneuvoston EU-avaintavoiteasiakirjan tai EU-strategian tulee olla niin konkreettinen ja kohdennettu, että tavoitteet näkyvät käytännössä EU-hankkeiden hoitamisessa ja että tavoitteiden toteutumista voidaan jälkikäteen arvioida. Menettelyä, jossa ministeriöt määrittelevät vuosittain omat EU-prioriteettinsa ja tekevät niistä vaikuttamissuunnitelmat, on perusteltua jatkaa.”

Jälkiseurannan perusteella EU-avaintavoiteasiakirjojen konkreettisuus on lisääntynyt jossain määrin mutta ei merkittävästi. Ministeriökohtaisten vaikuttamissuunnitelmien tekemistä on jatkettu. Suositus on toteutunut jossain määrin.

Suomen EU-politiikan strategista suunnittelua muutettiin vuonna 2016. Tällöin luovuttiin kerran hallituskaudessa laaditusta EU-selonteosta ja korvattiin se vuosittain laadittavalla, hallitusohjelmaan perustuvalla EU-vaikuttamisstrategialla. Hallitusohjelmaan perustuvat EU-vaikuttamisstrategiat annettiin vuosille 2016, 2017 ja 2018. Vuodelle 2019 vaikuttamisstrategiaa ei annettu kahdesta syystä: Ensinnäkin hallituksen kausi oli päättymässä ja uusi hallitus aloittamassa keväällä 2019, joten hallitusohjelmaan pohjautuvaa EU-vaikuttamisstrategiaa ei ollut mielekäästä tehdä. Toiseksi Suomi oli aloittamassa EU-puheenjohtajakauden, jolloin tapa tehdä vaikuttamistyötä on erilainen. Puheenjohtajakautta varten Suomi on tehnyt ohjelman, jossa linjataan Suomen prioriteetit kaudella. Eduskunta käsitteli talvella 2019 puheenjohtajakauden painopistealueita eduskuntaryhmien yhteistyössä tekemässä raportissa ja myös valtioneuvoston selonteon pohjalta. Ministeriöiden vaikuttamissuunnitelmat on tehty viimeksi syksyllä 2018.

Tarkastuksen suosituksessa esitettiin EU-tavoiteasiakirjojen kehittämistä konkreettisempaan ja kohdennetumpaan suuntaan. EU-vaikuttamisstrategiat 2016–2018 ovat vuoden 2013 selontekoa strategisempia siinä mielessä, että ne ovat lyhyempiä ja niiden rakenteesta käy selvemmin ilmi Suomen painopistealueet, kun aiempi selonteko oli laaja ja kattoi liki kaikki hallinnonalat. Vaikuttamisstrategioiden painopisteitä ovat erityisesti kasvu ja kestävyys, sisäinen turvallisuus, muuttoliike sekä yhteinen arvo-perusta. Toisaalta myös vaikuttamisstrategiat ovat strategia-asiakirjoiksi pitkiä (23–28 sivua) ja sisältävät pääotsikoiden alla lukuisia aihealueita. Erityisen runsaita ovat kasvua, kilpailukykyä ja kestävyyttä käsittelevät luvut. Tässä jälkiseurannassa ei ole ollut mahdollista arvioida, ohjaako vaikuttamisstrategioiden sisältö ministeriöitä tarkastuksen suosituksen mukaisesti, eli siten että ”tavoitteet näkyvät käytännössä EU-hankkeiden hoitamisessa”. Tällainen arviointi olisi edellyttänyt tarkastelun syventämistä konkreettisiin tapauksiin.

Nykyisen pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelman mukaan hallitus antaa Eurooppa-poliittisen selonteon eduskunnalle EU-puheenjohtajakauden jälkeen. Hallitusohjelman ja jälkiseurannassa tehdyn haastattelun perusteella vielä ei ole selvää, aiotaanko vaikuttamisstrategia-asiakirjojen laadintaa jatkaa vai palataanko takaisin nelivuotisiin EU-selontekoihin.

2.2 EU-asioiden koordinaatiomenettelyjen varmistaminen

Tarkastuskertomuksessa annettiin seuraava suositus ministeriöiden johdon sitoutumisesta sekä ministeriön sisäisestä ja välisestä koordinaatiosta: ”Ministeriön johtavien virkamiesten tulee sitoutua EU-asioiden hoitamiseen, asettaa prioriteetteja ja seurata tavoitteiden toteutumista. Johtavien virkamiesten tulee varmistaa, että ministeriön sisäiset koordinaatiokäytännöt ovat toimivat ja että EU-asioiden hoitamiseen on varattu riittävät resurssit. Niissä ministeriöissä, joissa koordinaatio on hajautettu, on erityisesti varmistettava EU-asioiden valmistelun systemaattisuus ja tasalaatuisuus.”

Jälkiseurannan perusteella koordinaatio on lisääntynyt ministeriöiden sisällä ja niiden välillä. Yhdeksän ministeriön vastauksissa esitettiin lukuisia toimia, joilla sisäistä koordinaatiota on kehitetty, kahden ministeriön vastauksissa puolestaan ei. Samoin yhdeksän ministeriön vastauksessa esitettiin, että ministeriöiden välistä koordinaatiota on lisätty. Suositus on pääosin toteutunut.

Ministeriöiden sisällä on lisätty EU-asioiden koordinaatiota

Ministeriöiden vastauksissa esitetyt, koordinaatiota ministeriöiden sisällä parantaneet toimet olivat moninaisia. Kuuden ministeriön vastauksessa kerrottiin, että EU-vaikuttaminen on linkitetty selvemmin ministeriön johtamiseen, jolloin EU-asiat saavat huomattavamman painoarvon koko ministeriön toiminnassa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriössä ministeriön johdon roolia on vahvistettu EU-asioiden

suunnittelussa ja priorisoinnissa ottamalla käyttöön kolme vuosittaista niin sanottua tarkistuspistettä, joissa virkamiesjohtoryhmä keskustelee ministeriön EU-toiminnoista. Ulkoministeriössä yleisestä EU-koordinaatiosta vastaavan Eurooppa-osaston osastopäällikkö on alettu kutsua ministereiden viikoittaisiin kabinettipalavereihin, mistä syystä EU-asioiden läpikäynnistä ministeriöiden esikuntien kanssa on tullut säännöllistä. Työ- ja elinkeinoministeriö on nimennyt yhdeksi kehittämisen painopisteeksi johtaa keskitetysti EU-valmistelua ja yhteensovittamista sekä lisätä systemaattista ja strategista otetta.

Kahdeksan ministeriötä kertoi muuttaneensa organisaatiotaan tai luoneensa uusia verkostoja, mikä osaltaan voi vaikuttaa myös EU-asioiden koordinaation parantumiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön organisaatiouudistuksessa perustettiin neljä ministeriön yhteistä valmistelua tukevaa työryhmää, joista kansainvälisen toiminnan yhteistyöryhmä vastaa myös EU-asioiden yhteensovittamista. Sosiaali- ja terveysministeriö perusti organisaatiouudistuksen yhteydessä hyvinvointi ja palvelut -osastolle tulosryhmän, jonka vastuulle kuuluu muun muassa osaston toimialan EU-asioiden strateginen valmistelu ja yhteensovittaminen. Osastolle perustettiin myös kuukausittain kokoontuva yhteistyöverkosto, jossa käsitellään erityisesti osaston laaja-alaisia EU-asioita. Puolustusministeriö on kehittänyt EU-yhteyshenkilöverkostoa ja pyytänyt ministeriön osastoja sekä erillisyyksiköitä nimeämään siihen edustajansa. Oikeusministeriössä perustettiin erillinen osastorajat ylittävä työryhmä EU-rahoituksen hyödyntämisen kehittämiseksi. Kolme ministeriötä kertoi myös kytkeneensä oman hallinnonalan tiiviimmin EU-asioiden valmisteluun. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan hallinnonalan kaikkien virastojen kanssa on aloitettu säännölliset koordinaatiokokoukset, työnjakoa ministeriön ja virastojen välillä on kehitetty ja ohjeita täsmennetty.

Ministeriöt mainitsivat myös muita ministeriön sisäistä koordinaatiota parantavia toimia:

- osastorajat ylittävän valmistelun lisääminen ilman uusia organisaatorakenteita (4 ministeriötä)
- lisääntynyt koulutus ja viestintä EU-asioissa (3 ministeriötä)
- tiimi- tai parityön lisääminen EU-asioissa (2 ministeriötä)
- henkilöstön lisääminen tekemään EU-koordinaatiota (2 ministeriötä)
- EU-asioiden sähköisten työtilojen perustaminen (1 ministeriö).

Myös ministeriöiden välinen yhteistyö on lisääntynyt

Ministeriöiden vastausten perusteella niiden yhteistyö EU-asioissa on lisääntynyt. Merkittävä yhteistyötä lisäävä rakenteellinen ratkaisu on ollut puolustusosaston perustaminen vuonna 2018. Jaoston perustaminen parantaa Suomen kannanmuodostuksen koordinaatiota EU:n puolustusyhteistyötä koskevissa asioissa, joiden merkitys on viime vuosina lisääntynyt.

EU-asioiden komitean toiminta nähtiin tarkastuksessa osin ongelmallisena. Komitean asemaa ei ole muutettu, mutta valtioneuvoston kanslian mukaan sen molempien kokoonpanojen (varsinaiset jäsenet ja sijaiset) kokouksia on tarkastuksen jälkeen lisätty. Kanslian mukaan komitea toimii joustavasti ja kokoontuu tarpeen mukaan kummassakin kokoonpanossa. Keskustelut ovat olleet hyödyksi käsiteltäessä erityisesti laajakantoisia asioita, kuten Ison-Britannian EU-eroa, monivuotista rahoituskehystä ja Suomen EU-puheenjohtajakautta 2019.

Vastausten perusteella ministeriöiden välinen yhteistyö ja koordinaatio on lisääntynyt eniten epävirallisten tai tilapäisten työryhmien ja verkostojen perustamisella: yhdeksän ministeriötä yhdestätoista toi esiin tällaisen yhteistyön merkityksen tai lisääntymisen. Merkittäviä yhteistyön alueita ovat olleet muun muassa perusoikeusasiat, muuttoliike, monivuotinen rahoituskehys, komission niin sanottu koheesio-paketti, Suomen puheenjohtajuuskausi, Britannian EU-ero, ilmastolainsäädäntö sekä EU-oikeudellinen neuvonta. Esimerkkejä säädöshankkeista, joissa yhteistyötä mainittiin tehdyn paljon, ovat olleet esi-

merkiksi ilmiantajien suojelua koskeva direktiivi, esteettömyysdirektiivi sekä jätesäädösten uudistaminen. Yhteistyön tapojen muutoksina mainittiin yhden yhteyspisteen järjestäminen kaikille kyselyille ja toimeksiannoille, hankekohtaiset poikkihallinnolliset valmisteluverkostot varsinaisen jaostovalmistelun lisäksi, säännöllisesti kokoontuvat epäviralliset foorumit valmistelua ja tiedonvaihtoa varten sekä ministeriöiden yhteiset valmistelukokoukset välittömästi, kun uusi säädösehdotus on annettu.

Muita ministeriöiden välistä koordinaatiota ja yhteistyötä edistäviä tapoja olivat muun muassa ministeriöiden yhteisten EU-infotilaisuuksien järjestäminen sekä EU-valmistelua tukevat ohjeet horisontaalisista EU-oikeudellisista kysymyksistä.

2.3 Kansallisten vaikutusarviointien laatiminen

Tarkastuskertomuksessa annettiin seuraava suositus: ”Suomelle tärkeissä EU-hankkeissa tulee laatia kansallinen vaikutusarvio niiden tietojen pohjalta, jotka ovat käytettävissä. Vaikutusarvio on laadittava niin ajoissa, että arviotietoa voidaan hyödyntää ennakkolisessä vaikuttamisessa.” Jälkiseurannan perusteella suosituksen mukaisia toimia on toteutettu vain vähän: konkreettisia toimenpiteitä kansallisten vaikutusarviointien lisäämiseksi on tehty joitakin, seurantatietoa kansallisten vaikutusarviointien tekemisestä ei ole ja vaikutusarviointien aikatauluttamiseksi ei ole tehty merkittävästi uusia toimia.

Jälkiseurannassa pyydettiin ministeriöiltä selvitystä kolmesta vaikutusarviointeihin liittyvästä asiasta:

- Onko ministeriössä otettu vuoden 2015 jälkeen käyttöön menettelytapoja, joilla varmistetaan EU-aloitteissa kansallisten vaikutusarviointien laatiminen ja tarkkuus?
- Miten EU-aloitteista laadittujen kansallisten vaikutusarvioiden määrä ja tarkkuus on muuttunut vuoden 2015 jälkeen ja missä laajuudessa vaikutusarviointitietoja on sisällytetty U-kirjelmiin?
- Miten ministeriöt ovat vuoden 2015 jälkeen parantaneet vaikutusarvioiden laadinnan aikataulutusta siten, että vaikutusarvioita voidaan hyödyntää ennakkolisessä vaikuttamisessa?

Kansallisten vaikutusarvioinnin merkitykseen on kiinnitetty huomiota, mutta konkreettisia toimia näkyi vähän

Ministeriöiden antamien selvitysten perusteella ne ovat ottaneet käyttöön vain vähän uusia menettelytapoja kansallisten vaikutusarviointien laatimiseksi. Kahdeksan ministeriön vastauksessa ei mainita tällaisia uusia menettelytapoja; kolme ministeriötä toi esiin uusia menettelyitä.

Valtioneuvoston kanslia esitti vastauksessaan muutamia kaikkia ministeriöitä koskevia toimenpiteitä, joilla kansallisten vaikutusarviointien tekemistä on edistetty. Ensinnäkin lainsäädäntöehdotusten vaikutusarvioiteja on korostettu valtioneuvoston vuosien 2016–2018 EU-vaikuttamisstrategioissa, joissa todetaan, että komissiolla on vastuu vaikutusarviointien laatimisesta, ja painotetaan myös kansallisten vaikutusarviointien merkitystä. Kanslian mukaan strategiakirjausten tarkoitus on sitouttaa ministeriöt huomioimaan kansallisten vaikutusarviointien tärkeys sekä ohjata vaikutusarviointiresursseja EU-vaikuttamisen kannalta tärkeimpiin hankkeisiin. Kanslian mukaan se on myös tukenut sektoriministeriöissä tehtävää vaikutusarviointia tiedottamalla ministeriöille valtioneuvoston tutkimus-, selvitys- ja arviointimäärärahojen hakuajoista ja arvioimalla ministeriöiden ehdotuksia selvityshankkeiden aiheista. Vaikutusarviointien tekemisen tärkeyteen on kiinnitetty huomiota myös EU-asioiden komitean kokouksissa, säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmässä, lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmässä ja erilaisissa ministeriöille järjestetyissä koulutus- ja keskustelutilaisuuksissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö tuo esiin, että ministeriöön on vuonna 2017 perustettu talouskehitysyksikkö tukemaan numeeristen vaikutusarviointien laadintaa. Yksikössä vaikutusarviointien laadintaan on resursoitu riittävästi voimavaroja. Yksikön perustaminen ei liity vain EU-lainsäädäntöaloitteiden vaikutusarviointiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön vastauksen perusteella ministeriö on kiinnittänyt viime aikoina erityistä huomiota yritysvaikutusarviointien parantamiseen lainvalmistelussa. Tätä varten ministeriössä on muun muassa kehitetty laskuri lainsäädännön yrityksille aiheuttaman sääntelytaakan arvioimiseen. Laskuria ja siihen liittyvää ohjeistusta on kokeiltu osana Sääntelyn sujuvoittamisen kärkihanketta. Laskuria on ministeriössä käytetty EU-sääntelyn osalta myös EU-miniminin ylittävän sääntelytaakan arviointiin, kun EU-sääntelyä ollaan viemässä osaksi kansallista sääntelyä.

Kansallisten vaikutusarvioiden määrästä ei ole seurantatietoa

Ministeriöiden vastausten perusteella ne eivät ole seuranneet kansallisten vaikutusarvioiden määrää, tarkkuutta tai sitä, missä määrin vaikutusarviointitietoja on sisällytetty U-kirjelmiin. Tämän jälkiseurannan perusteella ei näin ollen voi tehdä yleisempiä päätelmiä kansallisten vaikutusarvioiden määrän muutoksesta tai tietojen esittämisestä.

Kaksi ministeriötä toi esiin, että U-kirjelmän laatimisen aikataulu on niin tiukka, että laajojen vaikutusarvioiden tekeminen ennen ensimmäistä eduskunnalle toimitettavaa U-kirjelmää on vaikeaa. Toisaalta esimerkiksi ympäristöministeriön mukaan sen keskeisistä EU:n ilmastolainsäädäntöhankkeista on viime vuosina tehty kansalliset vaikutusarviot ja niitä on hyödynnetty U-kirjeiden valmistelussa. Ministeriön mukaan U-kirjeisiin sisältyvien vaikutusarviointien tarkkuustasoa on jatkuvasti yritetty parantaa muun muassa sisällyttämällä niihin kvantitatiivisia arvioita vaikutuksista.

Vaikutusarvioiden aikatauluttamiseksi ei ole tehty merkittäviä uusia toimia

Vaikutusarvioiden aikataulutaminen on tärkeää erityisesti, jotta lainsäädäntöaloitteiden vaikutusarviot olisivat käytettävissä silloin, kun ennakkoliselle vaikuttamistyölle on parhaat edellytykset. Ministeriöiden vastauksissa ei esitetty uusia, konkreettisia toimia, joilla vaikutusarvioinnin aikataulutusta olisi parannettu. Toisaalta vastauksissa esitetään yleisempiä toimia, joilla arvioiden aikataulu tulee paremmin huomioituksi. Valtioneuvoston kanslia, liikenne- ja viestintäministeriö sekä oikeusministeriö nostavat esiin EU-asioiden priorisoinnin, joka ohjaa ennakkovaikuttamista kansallisesti merkittäviin hankkeisiin. Samalla tämä priorisointi voi ohjata myös vaikutusarvioinnin laadintaa ja aikataulua.

Ympäristöministeriö esitti esimerkkejä vaikutusarvioinnin onnistuneesta aikataulutamisesta. Vaikutusarvioinnit liittyivät energia- ja ilmastopolitiikkaan: EU:n 2030 ilmasto- ja energiapakettiin, taakanjakasetukseen sekä päästökauppadirektiiviin. Näihin vaikuttamista varten oli tehty vuodesta 2013 lähtien useita selvityksiä, jotka käsittelivät muun muassa sääntelyn uudistamisen vaikutuksia energiasectoriin, teollisuuteen ja ei-päästökaupasektoriin. Ministeriön mukaan vaikutusarviointien aikataulu laadittiin siten, että tuloksia olisi käytettävissä jo ennakkovaikuttamisvaiheessa.

Vaikutusarviointien laatimisen aikataulutukseen liittyviä haasteita esittivät kaksi ministeriötä. Oikeusministeriön mukaan varsinaisia vaikutusarvioita on usein vaikea tehdä ennakkoon, koska komission ehdotusten sisältö, laajuus ja soveltamisala voivat poiketa ennakkotiedoista paljon. Sisäministeriön mukaan ennakkollista vaikuttamista on vaikeuttanut se, että Eurooppaan kohdistuneen muuttoliikkeen ja terrori-iskujen vuoksi lainsäädäntöä on monelta osin valmisteltu hyvin nopeasti. Lisäksi lainsäädäntö-

ehdotukset eivät ole välttämättä perustuneet komission normaaliin työsuunnitteluun, vaan peruslinjaukset on annettu EU:ssa korkealla poliittisella tasolla ilman normaalia ennakovalmistelua ja EU-tason vaikutusarvioita.

2.4 Rekrytoituminen EU-tehtäviin ja palaavien henkilöiden sijoittuminen

Tarkastuskertomuksessa annettiin seuraava suositus: ”Jokaisessa ministeriössä tulee kannustaa virkamiehiä hankkimaan kokemusta EU-tehtävistä esimerkiksi unionin toimielimestä, EU-virastosta tai Suomen pysyvästä EU-edustustosta. Ministeriössä on suunniteltava riittävän ajoissa, millaiseen tehtävään EU-osaamista hankkinut henkilö palaa.” Jälkiseurannan perusteella suositus on pääosin toteutunut: ministeriöt esittivät useita konkreettisia keinoja sen edistämiseksi, että EU-kokemusta hankitaan ja EU-tehtävistä palaavien osaamista hyödynnetään suunnitelmallisella tavalla.

Jälkiseurannassa pyydettiin ministeriöstä selvitystä siitä, millaisin menettelyin ministeriössä on vuoden 2015 jälkeen tehostettu suunnittelua EU-osaamisen hyödyntämiseksi, kun kysymyksessä ovat kotimaahan palanneet EU-virkamiehet. Jälkiseurannan selvityspyyntöön saatujen vastausten perusteella ei kuitenkaan ollut mahdollista arvioida, missä määrin ministeriöiden toiminta olisi muuttunut vuoden 2015 jälkeen. Seuraavassa kuvataan ministeriöiden vastauksia siitä, millä tavalla ne ovat toimineet virkamiesten EU-työkokemuksen hankkimiseksi sekä palaavan henkilöstön tehtävien suunnittelemiseksi ja hankittuun EU-osaamisen hyödyntämiseksi.

Ministeriöt esittivät tiedon jakamista ja EU-osaamisen käyttöä urasuunnittelussa keinoina edistää EU:ssa työskentelyä ja EU-kokemuksen hankkimista. Oikeusministeriössä on vuodesta 2015 ollut henkilö koordinoimassa kansainvälisiä vaihto-ohjelmia ja työmahdollisuuksia. Hänen tehtävänä on pitää ministeriön johto tietoisena kansainvälistä ja EU-osaamista kehittävästä mahdollisuuksista. Ulkoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä oikeusministeriö toivat esiin aktiivisen tiedottamisen ministeriön johdolle ja virkamiehistöille sekä koko hallinnonalalle avautuvista EU- ja muista kansainvälisistä tehtävistä. Sisäministeriö on antanut aiemmin kaksi koko hallinnonalaan koskevaa suositusta (2009, 2013) ulkomailla työskentelyyn liittyvästä toiminnasta ja virkavapauksien myöntämiskäytännöistä. Suosituksen tavoitteena on ollut lisätä suunnitelmallisuutta ja yhdenmukaisuutta.

Seitsemän ministeriötä yhdestätoista käsitteli vastauksissaan EU-tehtävistä palaavien virkamiesten tehtäviä. Neljässä vastauksessa palaajan työtehtävät liitettiin lähinnä EU-asioiden hoitamiseen; samoin neljässä vastauksessa esitettiin, että palaajien tehtävien vaativuutta on nostettu. Työ- ja elinkeinoministeriö esitti vastauksessaan hyvän esimerkin suosituksen suuntaisesta toiminnasta: ministeriön mukaan osastojen ja henkilöstöhallinnon yhteistyötä on tiivistetty siten, että EU-tehtävistä palaavien henkilöiden sijoittumisstatukset ja osaamisprofiilit keskustellaan osaston ja henkilöstöhallinnon kesken yksilötasoisesti läpi ennen paluuta. Ministeriössä ”valtaosa viime vuosina palanneista henkilöistä on joko välittömästi tai kohtuullisen viiveen jälkeen sijoittunut organisaatioissa joko esimiestehtäviin tai johtaviin asiantuntijatehtäviin”. Myös oikeusministeriön mukaan mahdollisia uusia työtehtäviä pyritään kartoittamaan jo ennen palaamista ministeriöön. Oikeusministeriön mukaan useat virkamiehet ovatkin, erityisesti pidemmän EU-instituutioissa tai Suomen pysyvässä edustustossa työskentelyn jälkeen, palanneet vaativampiin tehtäviin tai heidän työtehtävänsä ovat muuttuneet kokemuksen myötä.

Kahdeksan ministeriötä esitti vastauksissaan tapoja, joilla EU-kokemusta kartuttaneiden virkamiesten osaamista voidaan hyödyntää heidän palattuaan. Tällaisia olivat ensinnäkin syntyneiden kontaktien ja verkostojen käyttäminen EU-lainsäädäntöön vaikuttamisessa ja EU-maiden epävirallisissa yhteistyössä. Toiseksi kertynyttä osaamista hyödynnetään sijoittamalla palaavia henkilöitä EU-politiikan keskeisiin

valmistelutehtäviin ja myös ministeriön EU-koordinaatiotehtäviin. Kolmantena tuotiin esiin, että palaavien virkamiesten EU-osaaminen on levinnyt siten, että he ovat siirtyneet toisiin ministeriöihin tai saman hallinnonalan virastoon. Yksi ministeriö vastasi, että vaikka EU-tehtävistä palaavien virkamiesten osaamista on jo hyödynnetty, joskin vaihtelevasti, ja hyödyntämiseen tarvittaisiin vahvempaa suunnitelmallisuutta. Tätä varten ministeriössä pyritään vaikuttamaan erityisesti esimiestehtävissä toimiviin, jotta EU-asiiantuntijuutta osattaisiin hyödyntää paremmin asiantuntijoita lähetettäessä ja heidän palatessaan takaisin kotimaahan.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa selvitettiin, luoko EU-asioiden kansallinen valmistelu edellytykset sille, että Suomi voi tehokkaasti vaikuttaa säädösvalmisteluun ja päätöksentekoon unionin toimielimissä. Tarkastuksen perusteella EU-asioiden kansallinen valmistelu ja yhteensovittaminen hoidetaan pääsääntöisesti asianmukaisesti. Tarkastuksen suositukset käsittelevät strategia-asiakirjojen sisältöä, ministeriöiden koordinaatiomenettelyjä, ministeriön johdon yhteyttä vastinpareihin EU:ssa ja keskeisissä jäsenvaltioissa, kansallisten vaikutusarvioiden laadintaa sekä virkamiesten EU-kokemuksen hankkimista ja palaavien virkamiesten työtehtävien suunnittelua.

Jälkiseurannassa havaittiin, että ministeriöt ovat lisänneet EU-asioita koskevia koordinaatiomenettelyjä sisäisesti ja ministeriöiden välillä. EU-vaikuttamista koskevat strategia-asiakirjat ovat muuttuneet selonteosta vaikuttamisstrategioiksi ja jossain määrin tiiviimmiksi ja kohdennetuimmiksi. Valtioneuvoston kanslia on korostanut kansallisten vaikutusarvioiden merkitystä, mutta konkreettisia, uusia toimenpiteitä kansallisten vaikutusarviointien lisäämiseksi ja aikatauluttamiseksi on melko vähän. Ministeriöt ovat kehittäneet menettelyitä EU-tehtävistä palaavien virkamiesten osaamisen hyödyntämiseksi ja uran suunnittelemiseksi.

Jälkiseurannan perusteella ministeriöt ovat selvimmin kehittäneet toimintaansa kahden suosituksen suuntaisesti. Nämä suositukset käsittelevät ministeriöiden koordinaatiomenettelyjä ja EU-kokemuksen hankkimista ja osaamisen hyödyntämistä. EU-avaintavoiteasiakirjaa koskevan suosituksen suuntaista kehitystä on tapahtunut jossain määrin ja suositus kansallisen vaikutusarviointien kehittämisestä on toteutunut vain vähän. Suositus ministeriöiden johdon keskusteluyhteyden varmistamisesta EU:n toimielinten ja keskeisten jäsenvaltioiden vastinparien kanssa rajattiin jälkiseurannan ulkopuolelle resurssiyistä.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Marko Männikkö
muutosjohtaja

Lassi Perkinen
tuloksellisuustarkastuspäällikkö

JAKELU valtioneuvoston kanslia
ulkoministeriö
oikeusministeriö

sisäministeriö
puolustusministeriö
valtiovarainministeriö
opetus- ja kulttuuriministeriö
maa- ja metsätalousministeriö
liikenne- ja viestintäministeriö
työ- ja elinkeinoministeriö
sosiaali- ja terveysministeriö
ympäristöministeriö